

발간 등록 번호

11-1620000-000853-01

www.humanrights.go.kr

사람이 사람답게 사는 세상



유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고 2021년 개정판

여성차별철폐위원회 일반권고

발 간 사

국가인권위원회가 독립적 인권전담 국가기구로 설립된 지 올해로 20주년이 되었습니다. 그 동안 위원회는 인권 정책, 조사, 교육·홍보, 협력 등 인권의 전반적인 부문에서 그 역할을 수행하여 왔습니다.

국내외적으로 인권의 보호 및 증진은 보편성을 가지고 있습니다. 이런 보편적인 인권은 국제적으로 인권조약에 의해 규정되고 이행됨으로써 그 실행이 확보되고 있습니다. 또한 인권조약의 당사국은 조약에 규정된 의무를 국내적으로 이행하여 모든 사람의 인권을 보장하고 있습니다.

유엔의 인권조약들은 각 조약이 다루는 인권의 내용을 함축적으로 담고 있고, 조약의 이행을 감독하는 자체의 조약기구를 가지고 있습니다. 조약기구들은 해당 조약의 항목이나 내용에 대해서 조약문이 의미하는 바를 일반논평(*general comments*)이나 일반권고(*general recommendations*)라는 문서를 통해 해석하거나 구체화하고 있습니다.

따라서 일반논평 등은 인권조약을 이해하고 적용하는 데 유용하고 중요합니다. 그러나 영어, 불어 등으로 발표되기 때문에 활용하는 데 불편함이 있어 위원회는 이를 번역하여 국민과 인권 분야에서 활동하는 분들이 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 보았습니다.

위원회는 2020년에 기존에 발간했던 유엔 인권조약기구의 일반논평 및 일반권고 자료집(2006년 발간)의 내용을 수정·보완하고, 새로운 일반논평 등을 추가 번역하여 자료집을 발간한 바 있습니다. 올해는 자유권규약위원회 일반논평 37호 등 3개의 문서가 새롭게 발표되어 이전의 자료집에 추가하여 발간하게 되었습니다.

번역물은 인권전문가들의 감수를 통해 일반논평 등의 본래적 의미를 살리고 인권의 언어로 바꾸려고 노력하였습니다. 이 자리를 빌려 자료집이 나오기까지 협력해주신 인권전문가, 정부부처 및 시민사회의 여러분들께 감사드립니다.

이 자료집은 영어 원문에 대한 번역본이라는 것을 말씀드리며, 오류나 보완이 필요한 부분은 개선해 나가겠습니다.

이 자료집이 전문가뿐만 아니라 모든 국민들에게 도움이 되는 자료로 널리 활용되기를 희망합니다.

감사합니다.

2021. 11.

국가인권위원회 위원장 송 두 환

목 차

여성차별철폐위원회 일반권고(국문번역)	1
일반권고 1호 (1986): 당사국들에 의한 보고	3
일반권고 2호 (1987): 당사국들에 의한 보고	4
일반권고 3호 (1987): 교육 및 홍보 캠페인	5
일반권고 4호 (1987): 유보	6
일반권고 5호 (1988): 잠정적 특별 조치	7
일반권고 6호 (1988): 효과적인 국가기구와 홍보	8
일반권고 7호 (1988): 자원	10
일반권고 8호 (1988): 동 협약 제8조의 이행	11
일반권고 9호 (1989): 여성의 상황에 관한 통계자료	12
일반권고 10호 (1989): “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약” 채택 제10주년 기념	13
일반권고 11호 (1989): 보고의무를 위한 기술적 자문 서비스	15
일반권고 12호 (1989): 여성에 대한 폭력	16
일반권고 13호 (1989): 동일가치노동 동일임금	17
일반권고 14호 (1990): 여성 할례	19
일반권고 15호 (1990): 후천성면역결핍증(AIDS)의 예방과 통제를 위한 국가 계획에 있어서의 여성차별방지	21
일반권고 16호 (1991): 농촌과 도시의 가족기업에서의 무보수 여성 노동자	23
일반권고 17호 (1991): 국내총생산에서 무보수 가사활동의 측정, 정량화 및 그에 대한 인정	24
일반권고 18호 (1991): 장애 여성	26
일반권고 19호 (1992): 여성에 대한 폭력	27
일반권고 20호 (1992): 동 협약에 대한 유보	35
일반권고 21호 (1994): 혼인과 가족관계에서의 평등	36
일반권고 22호 (1995): 동 협약 제20조의 개정	50

일반권고 23호 (1997): 정치적 및 공적 생활	52
일반권고 24호 (1999): 동 협약 제12조(여성과 보건)	67
일반권고 25호 (2004): 동 협약 제4조 1항 (잠정적 특별 조치)	77
여성 이주노동자에 관한 일반권고 26호 (2008)	88
고령여성과 그의 인권보호에 관한 일반권고 27호 (2010)	106
여성차별철폐협약 제2조에 의거한 당사국의 주요 의무에 관한 일반권고 28호 (2010)	119
일반권고 29호 (2013): 협약 제16조: 혼인과 가족관계 및 그 해소의 경제적 결과 ...	133
일반권고 30호 (2013): 분쟁예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황의 여성	147
여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호와 아동권리위원회 공동 일반논평 18호 (2019): 유해한 관습	178
일반권고 32호 (2014): 여성의 난민지위, 망명신청, 국적 또는 무국적에 있어 젠더 관련 측면	208
일반권고 33호 (2015): 여성의 사법접근	232
일반권고 34호 (2016): 농촌여성의 권리	264
젠더 기반 여성폭력에 관한 일반권고 35호 (2017) - 일반권고 19호의 업데이트 ...	297
여성 및 소녀의 교육권에 관한 일반권고 36호 (2017)	322
기후 변화 맥락에서 재난 위험 감소의 젠더적 차원에 대한 일반권고 37호 (2018) ...	355
전 세계 이주 환경에서 여성과 소녀의 인신매매에 관한 일반권고 38호 (2020)	389

여성차별철폐위원회 일반권고(영문) 425

General recommendation No. 1 (1986): Reporting by States parties	427
General recommendation No. 2 (1987): Reporting by States parties	428
General recommendation No. 3 (1987): Education and public information campaigns	429
General recommendation No. 4 (1987): Reservations	430
General recommendation No. 5 (1988): Temporary special measures	431
General recommendation No. 6 (1988): Effective national machinery and publicity	432

General recommendation No. 7 (1988): Resources	433
General recommendation No. 8 (1988): Implementation of article 8 of the Convention	434
General recommendation No. 9 (1989): Statistical data concerning the situation of women	435
General recommendation No. 10 (1989): Tenth anniversary of the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	436
General recommendation No. 11 (1989): Technical advisory services for reporting obligations	438
General recommendation No. 12 (1989): Violence against women	439
General recommendation No. 13 (1989): Equal remuneration for work of equal value	440
General recommendation No. 14 (1990): Female circumcision	442
General recommendation No. 15 (1990): Avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS)	444
General recommendation No. 16 (1991): Unpaid women workers in rural and urban family enterprises	446
General recommendation No. 17 (1991): Measurement and quantification of the unremunerated domestic activities of women and their recognition in the gross national product	448
General recommendation No. 18 (1991): Disabled women	450
General recommendation No. 19 (1992): Violence against women	451
General recommendation No. 20 (1992): Reservations to the Convention ..	459
General recommendation No. 21 (1994): Equality in marriage and family relations	460
General recommendation No. 22 (1995): Amending article 20 of the Convention	472
General recommendation No. 23 (1997): Political and public life	474

General recommendation No. 24 (1999): Article 12 of the Convention (women and health)	488
General recommendation No. 25 (2004): Article 4, paragraph 1, of the Convention (temporary special measures)	498
General recommendation No. 26 (2008) on women migrant workers	509
General recommendation No. 27 (2010) on older women and protection of their human rights	527
General recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	540
General recommendation No. 29 (2013) on article 16 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Economic consequences of marriage, family relations and their dissolution)	555
General recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations	569
Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices (2014)	601
General recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women	632
General recommendation No. 33 (2015) on women’s access to justice	659
General recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women	692
General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19	725
General recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education	751
General recommendation No. 37 (2018) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change	784
General recommendation No. 38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration	819

여성차별철폐위원회 일반권고(국문번역)

일반권고 1호 (1986)*: 당사국들에 의한 보고

동 협약의 제18조에 기하여 제출된 최초 보고서는 제출일까지의 상황을 다루어야 한다. 그 후에, 보고서는 1차 보고서가 제출 완료된 후 적어도 매 4년마다 제출되어야 하며, 동 협약을 충실하게 이행하는데 있어 발생한 장애요인과 그것을 극복하기 위하여 취한 조치들을 수록하여야 한다.

* 문서 A/41/45에 수록

일반권고 2호 (1987)*: 당사국들에 의한 보고

여성차별철폐위원회는,

본 위원회는 당사국들이 동 협약 제18조에 기하여 제출한 일부 최초 보고서들이 관련 당사국들에게 유용한 정보를 지침에 따라서 적절하게 반영하지 못했기 때문에, 위원회가 업무처리상 어려움에 직면하여 왔다는 점을 유념하고,

다음과 같이 권고한다.

(a) 동 협약 제18조에 기하여 보고서를 준비하는 당사국들은, 1983년 8월에 채택된 일반 지침(CEDAW/C/7)상의 형식, 내용, 보고일자를 지켜야 한다.

(b) 당사국들은 1986에 채택된 일반권고의 다음 규정을 지켜야 한다.

“동 협약의 제18조에 기하여 제출된 최초 보고서는 제출 일까지의 상황을 다루어야 한다. 그 후에, 보고서는 최초 보고서가 제출 완료된 후 적어도 매 4년마다 제출되어야 하고, 동 협약을 충실히 수행하는데 있어 직면하게 된 장애요인들과 그러한 장애요인들을 극복하기 위해서 사용한 조치들을 수록하여야 한다.”

(c) 당사국의 보고서를 보충하는 추가정보는 적어도 그 보고서의 상정이 예정된 회기 시작 3개월 전에 사무국으로 보내야 한다.

* 문서 A/42/38에 수록

일반권고 3호 (1987)*: 교육 및 홍보 캠페인

여성차별철폐위원회는,

여성차별철폐위원회가 1983년부터 당사국들이 제출한 34개의 보고서를 검토하였음을 고려하고,

비록 보고서들이 서로 다른 개발수준을 가진 국가들로부터 제출되었다 하더라도, 상기 보고서들이, 차별을 영속시키고 동 협약 제5조의 이행을 방해하는, 성에 대한 고정 관념의 존재와 사회문화적 요소의 다양한 양상들을 제시하고 있다는 점을 고려하고,

모든 당사국들이, 편견과 여성의 사회적 평등원칙의 충실한 이행을 방해하는 현재의 관행들을 제거하는데 도움이 되는 교육 및 홍보 프로그램을 효과적으로 채택하도록 촉구한다.

* 문서 A/42/38에 수록

일반권고 4호 (1987)*: 유보

여성차별철폐위원회는,

당사국들로부터 제출된 보고서를 회기 중 검토하였고,

동 협약의 대상 및 목적과 양립할 수 없는 것으로 보이는 유보의 수가 상당히 많다는 것과 관련하여 우려를 표명하였고,

1988년 뉴욕에서 열릴 다음 회의에서 유보문제를 상정하기로 한 당사국들의 결정과, 모든 관련 당사국들이 그러한 유보를 철회할 수 있다는 점을 재고하기로 한다는 최종 제안들을 환영한다.

* 문서 A/42/38에 수록

일반권고 5호 (1988)*: 잠정적 특별 조치

여성차별철폐위원회는,

당사국들에 의해 작성된 보고서, 소개발언과 답변서들은 차별적 법률들이 폐지되거나 변경되는 등의 중대한 진전이 이루어지는 동안에도, 여전히 남녀 간의 사실상 평등을 증진하기 위한 조치들을 도입함으로써 동 협약의 완전한 이행을 위한 행동을 취할 필요가 있음을 보여주고 있다는 점을 주목하고,

동 협약의 제4조 1항을 상기하고,

당사국들이 교육, 경제, 정치, 고용 영역에서의 여성 참여를 증진시키기 위하여 적극적인 조치, 우대 혹은 할당제도와 같은 잠정적 특별 조치들을 더욱 많이 이용하도록 권고한다.

* 문서 A/43/38에 수록

일반권고 6호 (1988)*: 효과적인 국가기구와 홍보

여성차별철폐위원회는,

“여성에 관한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”의 당사국들이 제출한 보고서들을 고려하였고,

유엔 총회 결의 1987년 11월 30일자 42/60을 주목하고,

당사국들에게 다음과 같이 권고한다.

1. 정부의 고위급에서, 아래에 대한 적절한 자원과 임무 및 이하의 권한을 가진 효과적인 국가 기구, 기관, 절차를 설립하고/혹은 강화한다.

(a) 모든 정부 정책이 여성에게 미칠 영향에 대하여 조언한다.

(b) 여성이 처한 상황에 대해 종합적으로 감시한다.

(c) 새로운 정책을 고안하고 차별철폐를 위한 전략과 조치들을 효과적으로 수행하도록 조력한다.

2. 동 협약의 보급과 함께 동 협약 제18조에 따라 당사국이 위원회에 제출한 보고서 및 본 위원회의 보고서가 관련 당사국의 언어로 보급될 수 있도록 적절한 조치들을 취한다.

* 문서 A/43/38에 수록

3. 동 협약과 본 위원회의 보고서를 번역하는데 있어서 유엔 사무총장과 홍보부의 조력을 구하도록 한다.

4. 본 권고에 관해서 취해진 조치들을 당사국들의 최초 보고서와 정기 보고서에 포함시킨다.

일반권고 7호 (1988)*: 자원

여성차별철폐위원회는,

본 위원회와 당사국들로 하여금, 비엔나에서 본 위원회의 장래 회기를 개최하는 문제를 고려하도록 하는 총회 결의 40/39, 41/108, 특히 42/60의 제14항을 주목하고,

인권 조약의 이행과 조약 기구들의 사무와 관련하여, 유엔 인권 센터와 사무국의 사회개발 및 인도적 업무 센터 사이의 협력을 강화할 것을 사무총장에게 요구하는, 총회 결의 42/105, 특히 제11항을 유념하고,

당사국들에게 다음과 같이 권고한다.

1. 당사국들은 본 위원회의 업무와 관련하여, 제네바 소재 인권 센터와 비엔나 소재 사회개발 및 인도적 업무 센터 사이의 협력을 강화하기 위한 제안들에 대하여 계속 지지한다.
2. 당사국들은 본 위원회가 뉴욕과 비엔나에서 회의를 개최한다는 제안을 지지한다.
3. 당사국들은 본 위원회가 동 협약에 따른 기능을 수행할 수 있도록 본 위원회에 유용한 적절한 자원과 서비스, 특히 회기의 준비기간과 회기 중에 본 위원회를 돕기 위해 유용한 상근직원을 확보하기 위하여, 모든 필요하고 적절한 조치들을 취한다.
4. 당사국들은 추가 보고서와 자료들이 기한 내에 유엔의 공식 언어로 번역되어 적절한 시기에 본 위원회에 배포, 상정될 수 있도록 한다.

* 문서 A/43/38에 수록

일반권고 8호 (1988)*: 동 협약 제8조의 이행

여성차별철폐위원회는,

동 협약 제18조에 따라 제출된 당사국들의 보고서들을 고려하였고,

당사국들이, 동 협약 제8조의 완전한 이행과 여성이 남성과 동일한 조건을 가지고 국제적인 수준에서 그들의 정부를 대표할 기회를 가지는데 어떠한 차별도 받지 않으며 국제기구활동에 참여할 수 있도록 하기 위하여, 동 협약 제4조에 따른 추가적인 직접조치들을 취할 것을 권고한다.

* 문서 A/43/38에 수록

일반권고 9호 (1989)*: 여성의 상황에 관한 통계자료

여성차별철폐위원회는,

동 협약의 각 당사국들에서 여성이 실제 처한 상황을 이해하기 위하여 통계정보가 절대적으로 필요하다는 점을 고려하고,

본 위원회가 검토하게 될 보고서를 제출한 다수 당사국들이 통계자료를 제공하지 않는 점을 보아왔고,

당사국들은, 국가인구조사나 기타 사회, 경제조사를 기획하는 국가통계기구가 조사 자료를 백분율과 절대수치에 있어 성별분리통계를 사용하는 질문을 구성함으로써, 관심 있는 사용자들이 특정 영역에서 여성의 상황에 대한 정보를 쉽게 구할 수 있도록 모든 노력을 다할 것을 권고한다.

* 문서 A/44/38에 수록

일반권고 10호 (1989)*: “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약” 채택 제10주년 기념

여성차별철폐위원회는,

1989년 12월 18일이 “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약” 채택 제10주년 기념일임을 고려하고,

그 10년 동안, 동 협약이 유엔이 회원국 내 사회에서 성별간의 평등을 증진하기 위하여 채택한 가장 효과적인 장치들 중 하나임이 증명되었음을 고려하고,

효과적인 국가 기구와 홍보에 관한 일반권고 6호(제 7차회기, 1988)을 상기하고,

동 협약 채택 제10주년 기념일을 맞이하여 당사국들이 이하 사항을 고려할 것을 권고한다.

1. 각국의 주요 언어로 “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”을 홍보하기 위한 회의 및 세미나를 포함한 프로그램을 실시하고, 각국에서 동 협약에 대한 정보를 제공하며,
2. 당사국의 국내 여성기구들에게 동 협약과 그 이행에 관련된 홍보 캠페인에 협력하도록 요청하고, 비정부기구들로 하여금 국내적, 지역적 및 국제적 수준에서 동 협약과 그 이행을 홍보하도록 독려하며,
3. 유엔과 유엔 체제의 모든 활동에 대한 여성의 참여와 관계된 동 협약의 원칙들, 특히 제8조의 충실한 이행을 위한 조치를 독려하고,

* 문서 A/44/38에 수록

4. 동 협약과 그 이행에 관련하여 유엔의 모든 공식 언어로 된 출판물 및 기타 간행물들을, 전문기구들과의 협력을 통하여 발행하고 공표함으로써 동 협약 채택 제10주년을 기념할 것을 사무총장에게 요청하고, 동 협약에 대한 텔레비전 다큐멘터리를 제작하며, 여성지위향상국과 비엔나 소재 유엔사무소의 사회개발 및 인도적 업무 센터에 유용한 필요 자원을 조성한다. 상기 센터는 여성을 위한 10년간의 유엔의 업적을 검토하고 평가하기 위하여 1985년 나이로비에서 개최되었던 세계회의, 즉 ‘평등, 개발 그리고 평화’를 위하여 최초로 발행되었던 본 위원회 보고서(A/CONF.116/13)를 업데이트하고 출간하기 위하여 당사국들로부터 제공된 정보의 분석을 준비한다.

일반권고 11호 (1989)*: 보고의무를 위한 기술적 자문 서비스

여성차별철폐위원회는,

1989년 3월 3일까지, 96개국이 “여성에 대한 모든 차별 철폐에 관한 협약”을 비준하였음을 유념하고,

상기 일자까지 60개의 최초 보고서와 19개의 2차 정기 보고서가 제출되었다는 사실을 유념하고,

36개의 최초 보고서와 36개의 2차 정기 보고서가 1989년 3월 3일까지 예정되어 있었으나 아직 제출되지 않았다는 점을 주목하고,

사무총장이 현재의 자원범위와 자문 서비스 프로그램의 우선순위 내에서, 국제인권 규약들에 따른 자국의 보고 의무를 실행하는데 있어 심각한 난항을 겪고 있는 국가들을 위한 훈련과정을 마련하여야 한다는, 총회 결의 43/115, 제9항의 요구를 환영하고,

당사국들은 동 협약 제18조에 따른 보고의무이행을 요구받은 당사국들을 돕기 위해 마련된, 훈련 세미나를 포함한 기술적인 자문 서비스 프로젝트를 독려, 지지하고 또한 그 프로젝트에 협력하여야 함을 권고한다.

* 문서 A/44/38에 수록

일반권고 12호 (1989)*: 여성에 대한 폭력

여성차별철폐위원회는,

당사국들에게 가정에서, 직장 혹은 사회생활의 다른 영역에서 발생한 모든 종류의 폭력으로부터 여성을 보호하기 위한 조치를 위하도록 요구하는 동 협약의 제2조, 5조, 11조, 12조 및 16조를 고려하고,

경제사회이사회 결의 1988/27의 내용을 유념하고,

당사국들은 다음 사항들에 대한 정보를 본 위원회에 제출하는 정기 보고서에 수록하여야 함을 권고한다.

1. 일상에서 일어나는 모든 종류의 폭력(성폭력, 가정 내 학대, 직장 내 성희롱 등)으로부터 여성을 보호하도록 하는 현행 법률.
2. 이러한 폭력을 근절하기 위해 채택된 기타 조치들.
3. 공격 혹은 학대를 당한 여성 피해자를 위한 서비스 제공의 실재.
4. 여성을 대상으로 한 모든 폭력사건 및 폭력의 피해자인 여성들에 대한 통계자료.

* 문서 A/44/38에 수록

일반권고 13호 (1989)*: 동일가치노동 동일임금

여성차별철폐위원회는,

동일한 가치를 지닌 노동을 하는 남녀 노동자 모두에게 동일한 임금을 지급하도록 규정한 국제노동기구 협약 제100호가 “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”의 대다수 당사국들에 의하여 비준되었음을 상기하고,

1983년부터 당사국들의 51개의 최초 보고서와 5개의 2차 정기 보고서를 검토해왔음을 또한 상기하고,

동일가치노동 동일임금 원칙이 많은 국가에서 법률로 제정되었음에도 불구하고, 노동시장에서의 성별분리 극복하고, 동 원칙이 실제로 적용되도록 하기 위하여 행해야 할 과제가 남아 있다는 것을 당사국들의 보고서가 보여주고 있음을 고려하고,

“여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”의 당사국들에게 다음과 같이 권고한다.

1. “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”을 충실히 이행하기 위하여, 아직 국제노동기구 제100호 협약을 비준하지 않고 있는 당사국들에게 비준을 독려한다.
2. 당사국들은, 여성들이 현재 우위를 점하고 있는 직종들과 남성들이 현재 우위를 점하고 있는 직종들에서, 상이한 본질을 가진 직종들의 가치비교를 용이하게 하는 성 중립적 기준에 입각한 직업평가체계의 연구, 개발 및 채택을 검토하여야 하고, 여성차별철폐위원회에 제출하는 자국 보고서에 성취한 결과들을 수록하여야 한다.

* 문서 A/44/38에 수록

3. 당사국들은 실행 가능한 한, 이행기구의 설립을 지원하고, 노사관계 당사자들이 단체협약을 실시할 때 동일가치노동 동일임금 원칙의 적용을 위해 노력하도록 장려해야 한다.

일반권고 14호 (1990)*: 여성 할례

여성차별철폐위원회는,

여성 할례와 여성의 건강을 해치는 기타 전통 관행들이 계속되는 것에 대하여 우려하고,

인권위원회와 소수자 차별방지 및 보호에 관한 소위원회(인권소위원회)뿐만 아니라, 그러한 관행들이 존재하는 국가의 정부, 국내적 여성조직들, 비정부조직들, 세계보건기구와 같은 전문기구들, 유엔아동기금이, 여성 할례와 같은 전통 관행들이 여성과 아동에 대하여 심각한 건강 및 기타 문제들을 일으킨다는 것을 특히 잘 보여주는 사안들에 대하여 충분히 이해하고 있다는 점을 만족스럽게 주목하고,

전통 관행들에 관한 특별 실무 그룹의 연구 및 여성과 아동의 건강에 영향을 미치는 전통 관행들에 관한 특별보고관의 연구를 관심 있게 주목하고,

여성 자신이 여성과 아동의 건강 및 복지를 해하는 관행들을 확인하고 그에 맞서 싸우는 데 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다는 점을 인정하고,

여성과 모든 이해집단에 의해 행해지는 중요한 행동들은 정부로부터 지원받고 장려될 필요가 있다는 점을 확신하고,

여성 할례와 같은 악습이 계속되도록 하는 문화적, 전통적, 경제적 억압들이 유지되고 있다는 데 대하여 깊이 우려하고, 당사국들에게 다음과 같이 권고한다.

(a) 당사국들은 여성 할례 관행의 근절을 목적으로 하는 적절하고 효과적인 조치들을

* 문서 A/45/38 및 정오표에 수록

취한다. 그러한 조치들은 다음 사항들을 포함할 수 있다.

대학들, 의료 및 간호 단체들, 국내적 여성조직들 혹은 기타 기구들에 의한 상기 전통 관행에 대한 기초자료의 수집 및 보급.

국내적, 지역적 차원에서 여성 할례와 기타 여성에게 해로운 관행들을 근절하려는 여성조직들에 대한 지지.

여성 할례를 근절하려는 태도에 영향을 미치는데 협력하는 미디어와 예술작품들을 포함한 모든 차원에서 정치가, 전문가, 종교 및 공동체 지도자들에 대한 격려.

여성 할례에 의해 초래되는 문제점들에 대한 조사결과에 입각한 적절한 교육, 훈련 프로그램 및 세미나의 도입.

(b) 당사국들은 공공보건의료에 있어서 여성 할례 근절을 목적으로 하는 적절한 전략들을 자국의 국내보건정책에 포함시킨다. 그러한 전략들은 여성 할례의 해로운 효과를 설명하여야 하는, 전통적인 산파를 포함하는 보건 인력에 대한 특수한 책임 부과를 포함할 수 있다.

(c) 당사국들은 전통적 악습을 제거하기 위하여 전개하여 온 시도들을 지지하고 돕기 위하여 유엔 기구 산하의 적절한 기구들로부터 지원, 정보 및 조언을 구한다.

(d) 당사국들은 “여성에게 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”의 제10조 및 12조에 기하여 본 위원회에 제출하는 자국 보고서에 여성 할례를 근절하기 위하여 취한 조치들에 대한 정보를 수록한다.

일반권고 15호 (1990)*: 후천성면역결핍증(AIDS)의 예방과 통제를 위한 국가 계획에 있어서의 여성차별방지

여성차별철폐위원회는,

후천성면역결핍증(AIDS)의 전 세계적 유행과 여성의 권리 실행측면에서 에이즈를 통제하기 위한 전략들 모두의 잠재적 효과들에 대하여 주의를 갖게 한 정보를 고려하였고,

세계보건기구 및 인체면역결핍바이러스(HIV)와 관련된 기타 유엔 기구들, 기관 그리고 산하조직에 의해 작성된 보고서와 자료들, 특히, 사무총장이 여성지위위원회에 제출한 여성 지위향상에 미치는 AIDS의 영향에 관한 기록과 1989년 7월 26일부터 28일까지 제네바에서 개최된 AIDS와 인권에 관한 국제협회의 최종 문서를 존중하고,

1988년 3월 13일자 “HIV 감염자와 AIDS 보균자와 관련된 차별방지에 관한 세계보건총회 결의 WHA 41.24”와 1989년 3월 2일자 “보건영역에서의 차별대우방지에 관한 인권위원회 결의” 1989/11, 그리고 특히 1989년 11월 30일자 “여성, 아동 및 AIDS에 관한 파리선언”에 주목하고,

세계보건기구가 세계 AIDS의 날, 1990년 12월 1일의 주제를 “여성과 AIDS”로 하기로 공표했다는 점을 주목하고,

다음과 같이 권고한다.

- (a) 당사국들은, 특히 여성과 아동에 있어서 HIV의 감염과 AIDS의 위험 및 그 영향에 대한 공공의 인식을 증진시키기 위하여 정보를 보급하려 노력을 강화한다.
- (b) AIDS 퇴치 프로그램들은, 여성과 아동의 권리와 필요 및 여성의 출산기능과 일부 사회에서 특히 여성들을 HIV 감염에 취약하게 만드는 여성의 종속적인 지위

* 문서 A/45/38에 수록

와 관련된 요소들에 대하여 특별한 주의를 기울여야 한다.

- (c) 당사국들은 일차 건강관리에서의 적극적인 여성의 참여를 보장하고, HIV의 감염 예방 분야에서 여성들의 돌봄 제공자, 건강관리자, 교육자로서의 역할을 향상시키기 위한 조치들을 취한다.
 - (d) 모든 당사국들은 동 협약 제12조에 기하여 제출되는 자국 보고서에, AIDS가 여성의 지위에 미치는 영향에 대한 정보 및 감염된 여성들의 필요를 충족시키고 AIDS에 대응하여 여성에게 행해지는 특수한 차별을 방지하기 위하여 취해진 조치에 대한 정보를 수록한다.
-

일반권고 16호 (1991)*: 농촌과 도시의 가족기업에서의 무보수 여성 노동자

여성차별철폐위원회는,

“여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약”의 제2조 (c)와 제11조 (c), (d), (e)와 여성의 상황에 관한 통계적 자료에 대한 일반권고 9호(제8차 회기, 1989)의 내용을 유념하고,

당사국에서 높은 비율의 여성들이 보통 가족 내 남성 구성원이 소유하고 있는 기업에서 보수와 사회보장, 사회적 혜택을 받지 않은 채 일하고 있다는 점을 고려하고,

여성차별철폐위원회에 제출된 보고서가 일반적으로 가족기업 내의 무보수 여성 노동자 문제에 대해서는 언급하고 있지 않음을 주목하고,

무보수 노동은 동 협약에 위배되어 여성에 대한 착취의 한 형태를 구성한다는 점을 확신하고,

당사국에게 다음과 같이 권고한다.

- (a) 가족기업 내에서 무보수로 일하는 여성의 법적, 사회적 상황에 대한 정보를 본 위원회에 제출하는 보고서에 포함시킬 것.
- (b) 가족 구성원이 소유한 기업 내에서 보수, 사회보장 및 사회적 혜택도 없이 일하는 여성들에 대한 통계적 자료를 수집하고, 본 위원회에 제출하는 보고서에 그 자료를 포함시킬 것.
- (c) 가족 구성원이 소유하는 기업 내에서 보수, 사회보장 및 사회적 혜택을 보장받지 못한 채 일하는 여성들에게 그러한 혜택을 보장하기 위하여 필요한 조치를 취할 것.

* 문서 A/46/38에 수록

일반권고 17호 (1991)*: 국내총생산에서 무보수 가사활동의 측정, 정량화 및 그에 대한 인정

여성차별철폐위원회는,

“여성에 대한 모든 차별 철폐에 관한 협약”의 제11조를 유념하고,

“여성 발전을 위한 나이로비 진보 전략”의 120항을 상기하고,

각국의 발전에 기여하는 여성의 무보수 가사활동의 측정과 정량화가 사실상 여성의 경제적 역할을 보여준다는 점을 확신하고,

그러한 측정과 정량화가 여성의 발전과 관련된 향후 정책을 수립하는데 기초를 제공한다는 점을 확신하고,

유엔통계위원회의 제21차 회기에서 이루어진 국가 회계 체계(the System of National Accounts)의 최신 개정과 여성에 관한 통계의 개발에 관한 논의를 주목하고,

당사국에게 다음과 같이 권고한다.

- (a) 여성의 무보수 가사활동을 측정하고 평가하기 위한 조사와 실험연구를 장려하고 지원할 것; 예를 들어, 국가 가구조사 프로그램의 한 부분으로서 시간사용 조사의 실시 및 가정과 노동시장 두 곳 모두의 활동에 투입된 시간을 성에 따라 분류한 통계의 수집.
- (b) “여성에 대한 모든 차별 철폐에 관한 협약”과 “여성 발전을 위한 나이로비 진보 전략”의 조항들에 따라서, 국내 총생산에 여성의 무보수 가사 활동을 정량화하고 포함시키는 조치들을 취할 것.

* 문서 A/46/38에 수록

- (c) 국가 회계에 여성의 무보수 가사 활동을 편입시키는 데 있어 이루어진 진전 및 무보수 가사 활동을 측정하고 평가하기 위해 시행된 조사와 실험연구에 대한 정보를 동 협약 제18조에 기하여 제출된 보고서에 포함시킬 것.
-

일반권고 18호 (1991)*: 장애 여성

여성차별철폐위원회는,

특히 “모든 형태의 여성 차별 철폐에 관한 협약” 제3조를 특히 고려하고,

당사국의 60개 이상의 정기 보고서를 고려한 바, 장애 여성에 대한 정보를 거의 제공하지 않음을 인식하고,

장애 여성들이 그들의 특수한 생활 조건에서 비롯된 이중 차별로 인하여 고통 받고 있는 상황에 대하여 우려하고,

“나이로비 여성발전 미래전략”의 제296항에서 장애 여성은 “특별 관심영역(areas of special concerns)”라는 표제 하에 취약한 집단으로서 간주되고 있음을 상기하고,

“장애인에 관한 세계행동계획”(1982)에 대한 지지를 확인하고,

당사국은 정기 보고서에서 장애 여성들에 대한 정보와 그들의 특수한 상황에 대처하기 위해 취해진 조치들, 즉 교육과 고용, 의료 서비스, 사회보장에 동등하게 접근할 수 있도록 보장하고 그들이 사회, 문화생활의 모든 분야에 참여할 수 있도록 보장하기 위한 특별 조치들에 대한 정보를 제공하도록 권고한다.

* 문서 A/46/38에 수록

일반권고 19호 (1992)*: 여성에 대한 폭력

배경

1. 젠더기반폭력은 남성과 평등하다는 것을 기초로 권리와 자유를 향유할 여성의 자격을 심각하게 저해하는 차별의 한 형태이다.
2. 1989년, 본 위원회는 국가들이 자국의 보고서에 폭력에 대한 정보와 그에 대처하기 위해 도입된 조치들에 대한 정보를 수록하도록 권고하였다(일반권고 12호, 제8차 회기).
3. 1991년 제10차 회기에서, 본 위원회는 제11차 회기 중 동 협약 제6조에 대한 토의 및 검토와 여성에 대한 폭력과 성희롱, 여성 착취와 관계된 동 협약의 다른 조항들에 대한 토의 및 검토를 분리하기로 결정하였다. 그러한 주제는 1990년 12월 18일자 총회 결의 45/155에 의해 소집된 1993년 세계인권회의를 예상하고 선택된 것이었다.
4. 본 위원회는 당사국의 모든 보고서들이 여성에 대한 차별, 젠더기반폭력 및 인권과 기본적 자유의 침해 사이의 긴밀한 연관을 적절하게 반영하고 있지는 못하다고 결론지었다. 동 협약의 완전한 이행을 위해서 국가들에게는 여성에 대한 모든 형태의 폭력을 제거하기 위하여 적극적인 조치들을 취할 것이 요구된다.
5. 본 위원회는 당사국이 자국의 법과 정책을 재검토하고, 동 협약에 따른 보고 시에 젠더기반폭력과 관련된 본 위원회의 이하의 논평을 고려하도록 제안하였다.

일반논평

6. 동 협약은 제1조에서 여성에 대한 차별에 관하여 정의하고 있다. 차별의 정의는 젠더기반폭력을 포함하는데, 즉 이 때 폭력이라 함은 상대가 여성이기 때문에 여성을 대상으로 한 폭력이 자행되는 경우이거나 혹은 폭력이 남성에게 비해 여성에게 훨씬 더 불

* 문서 A/47/38에 수록

균형한 영향을 끼치는 경우를 말한다. 이것은 신체적, 정신적 혹은 성적 위해나 고통, 그러한 행위를 하겠다는 위협, 강요 및 기타 자유의 박탈을 가하는 행위들을 포함한다. 젠더기반폭력은 협약의 어떠한 규정이 명확히 폭력을 언급하고 있는지의 여부와 상관 없이, 동 협약의 특정 조항들을 위반할 수 있다.

7. 젠더기반폭력은 일반 국제법 또는 인권 협약들에 기하여 여성이 인권과 기본적인 자유를 향유하는 것을 방해하거나 무효화시키는 것으로서, 동 협약 제1조에서 의미하는 차별에 해당한다. 이러한 권리와 자유에는 다음이 포함된다.

- (a) 생명권.
- (b) 고문당하지 않을 권리, 잔혹한 비인도적 혹은 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않을 권리.
- (c) 국제적 또는 국내적 무력 충돌 시 인도주의적 규범에 따라 동등한 보호를 받을 권리.
- (d) 개인의 자유와 안전을 보장받을 권리.
- (e) 법률에 따라 동등한 보호를 받을 권리.
- (f) 가족 내에서 평등할 권리.
- (g) 신체적, 정신적 건강에 있어서 획득할 수 있는 최상의 조건을 보장받을 권리.
- (h) 정당하고 우호적인 노동 조건을 보장받을 권리.

8. 동 협약은 공권력에 의해 자행된 폭력에 대해서 적용된다. 그러한 폭력은 동 협약을 위반할 뿐만 아니라, 일반적인 국제인권법과 기타 협약들에 기한 국가의 의무를 위반하는 것이다.

9. 그러나 동 협약상의 차별이 정부에 의해서 혹은 정부를 대신하여 취해지는 행위에 한정되는 것은 아니라는 것이 중요하다(동 협약 제2조 (e), (f)와 제5조). 예를 들어, 동

협약 제2조 (e)항에서는 당사국이 모든 개인, 조직 혹은 기업이 여성을 차별하는 것을 근절하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하도록 요구하고 있다. 일반 국제법과 특정 인권규약에 따라, 국가는 권리침해를 방지하거나 폭력행위를 조사하고, 처벌하는 책임을 다하지 못한 경우 사적 행위에 대해서도 또한 책임을 지고 배상을 지급하기도 한다.

동 협약의 특정 조항들에 대한 논평

제2조와 3조

10. 제2조와 3조는 제5조와 6조에 의거한 특정 의무와 더불어 모든 형태의 차별을 근절시켜야 하는 포괄적인 의무를 정한다.

제2조 (f)와 10조 (c)

11. 여성을 남성에 종속된 존재로 여기거나 전형적인 성역할을 지닌 것으로 보는 전통적인 태도는 가족 내 폭력과 학대, 강제 결혼, 자살, 자살 기도, 연산공격, 여성 할례와 같은 폭력이나 강요를 포함한 광범위한 관행들을 지속시킨다. 그러한 편견과 관행은 젠더기반폭력을 여성에 대한 보호와 통제의 한 형태로서 정당화한다. 여성의 신체적, 정신적 온전함에 대한 이와 같은 폭력들의 효과로서 여성들은 인권과 기본적 자유의 평등한 향유, 행사, 인정을 박탈당하게 된다. 이 논평은 젠더기반폭력의 결과로서 실제적 혹은 위협적인 폭력이 여성의 종속적 역할 유지를 촉진하는 것과 동시에, 여성의 열악한 정치 참여 수준과 낮은 교육, 기술, 노동 기회의 수준을 조장하고 있다고 지적한다.

12. 이러한 태도는 또한 여성을 한 개인으로 보기 보다는 성적 대상으로 인식하게 하여 포르노의 만연과 성적 묘사, 기타 여성의 상업적 착취를 조장한다. 이는 또 다시 젠더기반폭력으로 이어지게 된다.

제6조

13. 당사국은 제6조에 기하여 모든 형태의 여성 인신매매와 여성 성매매 착취를 억제하기 위한 조치들을 취해야 한다.

14. 빈곤과 실업은 여성 인신매매의 기회를 증가시킨다. 기존의 인신매매 형태에 더하여 섹스관광, 개발도상국 여성들을 선진국의 가사 노동에 채용하는 것, 개발도상국의 여성과 외국 남성간의 계획 결혼과 같은 새로운 형태의 성적 착취가 존재한다. 이러한 관행들은 여성의 평등한 권리 향유와 그들의 권리와 존엄을 존중하는 것과는 모순된 것이다. 그것은 여성을 폭력과 학대의 특수한 위험 속으로 몰아넣는다.

15. 빈곤과 실업은 어린 소녀들을 포함하여, 많은 여성들을 성매매로 내몰고 있다. 성매매여성은 불법적일 수 있는 지위로 인해 소외당하는 경향이 있기 때문에 특히 폭력에 취약하게 된다. 그 여성들도 강간이나 기타 다른 형태의 폭력에 대하여 법의 평등한 보호를 필요로 한다.

16. 전쟁, 무력충돌 그리고 영토 점령은 성매매와 여성 인신매매, 여성에 대한 성폭행의 증가로 이어지는 경우가 많아 이에 대한 구체적인 보호 및 처벌조치가 필요하다.

제11조

17. 고용 평등은 여성이 작업장에서의 성희롱과 같은 젠더기반폭력에 노출될 때 심각하게 훼손된다.

18. 성희롱은 신체적 접촉, 접근과 같이 성적으로 불쾌감을 주는 행위, 성적 색채를 띤 발언, 포르노를 보여주거나 말 또는 행동으로 성적인 요구를 하는 행위들을 포괄한다. 그러한 행동은 수치심을 유발할 수 있고 건강과 안전문제를 유발할 수도 있다. 여성이 성희롱에 항의했기 때문에 채용, 승진을 포함하여 고용 상 불이익을 받을 것이라 믿는 합리적인 이유가 있거나, 그로인해 적대적인 근무 환경이 조성된다면 이는 차별로 간주된다.

제12조

19. 당사국은 제12조에 기하여 보건의료에 대한 평등한 접근을 보장하는 조치들을 취해야 한다. 여성에 대한 폭력은 여성의 건강과 생명을 위협에 빠뜨린다.

20. 일부 국가에는 문화와 전통에 의하여 지속된 여성과 아동의 건강을 해하는 전통적인 관행들이 존재한다. 이러한 관행들은 임신부에 대한 음식물 제한과 남아 선호, 여성 할례 혹은 생식기 절단을 포괄한다.

제14조

21. 농촌지역 여성들은 다수의 농촌지역 공동체에서 강조되는 여성의 종속적 역할을 중시하는 전통적인 태도로 인하여 젠더기반폭력의 위험에 처해 있다. 농촌공동체 출신 소녀들은 그들이 도시로 일자리를 찾아 시골 지역사회를 떠날 때 특히 폭력과 성적 착취에 노출될 위험이 있다.

제16조 (및 제5조)

22. 강제적인 불임과 낙태는 여성의 신체적, 정신적 건강에 악영향을 미치고, 여성이 자신의 자녀들의 수와 출산간격을 결정할 수 있는 권리를 침해한다.

23. 가족 내 폭력은 여성에 대한 폭력의 형태 중 가장 악의적인 것 중 하나이다. 그것은 모든 사회에서 만연하고 있다. 가족 관계에서 모든 연령대의 여성은 구타, 강간, 기타 여러 형태의 성폭행, 정신적인 폭력 등 전통적인 사고방식에 의해 지속되어 온 각종 폭력에 노출되어 있다. 경제적으로 독립하지 못했다는 점 때문에 많은 여성들이 폭력적인 관계에서 벗어나지 못하고 있다. 남성의 가족에 대한 책임 회피도 폭력과 강요의 한 형태가 될 수 있다. 이러한 형태의 폭력은 여성의 건강에 위험을 가져오고 평등에 기반해서 여성이 가정 생활과 공적 생활에 참여할 수 있는 능력을 손상시킨다.

특별권고

24. 이러한 논평들을 고려해서, 여성차별철폐위원회는 다음과 같이 권고한다.

- (a) 당사국은 공적이든 사적이든지 간에 모든 형태의 젠더기반폭력을 근절하기 위하여 적절하고 효과적인 조치들을 취해야 한다.

- (b) 당사국은 가정 폭력, 학대, 강간, 성폭력, 기타 젠더기반폭력에 관련한 법이 모든 여성을 적절하게 보호하고, 그들의 완전성과 존엄성을 존중하도록 보장하여야 한다. 피해자들을 위하여 적절한 보호와 지원책을 제공하여야 한다. 동 협약의 효과적인 이행을 위해서는 재판관과 법집행관, 기타 공무원들에 대한 성인지훈련이 필수적이다.
- (c) 당사국은 폭력의 범위, 원인, 영향과 폭력을 방지하고 취급하는 조치들의 실효성에 대한 통계와 조사연구를 편찬하도록 장려해야 한다.
- (d) 미디어가 여성을 존중하고 존중하도록 만들기 위한 효과적인 조치들을 취해야 한다.
- (e) 당사국은 자국의 보고서에서 여성에 대한 폭력을 유지시키는 태도, 관습과 관행의 본질과 범위 및 그 결과로 나타나는 여러 종류의 폭력들에 대하여 규명하여야 한다. 당사국은 그들이 폭력을 극복하기 위하여 취해온 조치들과 그러한 조치들의 효과에 대해서도 보고하여야 한다.
- (f) 그러한 태도와 관행들을 극복하기 위해서 효과적인 조치들을 취하여야 한다. 국가들은 여성의 평등을 저해하는 편견을 제거하기 위해 교육 및 공공 정보 프로그램을 도입해야 한다(권고 제3호, 1987).
- (g) 인신매매와 성적 착취를 극복하기 위하여 구체적인 예방 및 처벌 조치들이 필요하다.
- (h) 당사국은 자국의 보고서에서 모든 이러한 문제점들과 형벌규정, 예방 및 재활 조치들을 포함하여, 성매매에 종사하였거나 인신매매 및 기타 다른 형태의 성적 착취의 대상이 되었던 여성들을 보호하기 위하여 행하여 온 조치들에 대해서 서술하여야 한다. 또한 이러한 조치들의 실효성에 대해서도 서술하여야 한다.
- (i) 효과적인 청원절차와 배상을 포함하는 구제방안이 마련되어야 한다.
- (j) 당사국은 성희롱에 대한 정보와 성희롱 및 직장에서 강압적으로 행해지는 기타 형태의 폭력에서 여성을 보호하기 위한 조치들에 대한 정보를 자국의 보고서에

수록하여야 한다.

- (k) 당사국은 가족 내 폭력, 강간, 성폭행 및 기타 다른 형태의 젠더기반폭력으로 인한 피해자들을 위하여 피난처 제공, 특히 숙련된 의료 인력, 재활 및 상담을 포함하는 서비스를 수립하거나 지원하여야 한다.
- (l) 당사국은 여성 할례와 같은 관행들을 근절하기 위한 조치들을 취하여야 하고, 건강문제에 대한 보고에 있어서 여성 할례(권고 14호)에 관한 본 위원회의 권고를 고려하여야 한다.
- (m) 당사국은 출산과 생식에 관한 강제를 방지하고 여성이 출생 조절 결정과 관련된 적절한 서비스의 부족으로 인하여 불법 낙태와 같은 안전하지 않은 의료 시술을 찾지 않도록 보장하기 위한 조치들을 취하여야 한다.
- (n) 당사국은 자국의 보고서에서 이러한 문제들의 정도에 대하여 언급하여야 하고, 취한 조치들과 그 성과를 나타내야 한다.
- (o) 당사국은 폭력의 피해자들을 위한 서비스가 농촌 여성에게도 미칠 수 있도록 보장하고, 고립된 공동체에 대해서는 필요한 특별 서비스가 제공되도록 하여야 한다.
- (p) 폭력으로부터 여성을 보호하고자 하는 조치들은 직업훈련, 고용기회제공 및 가내 노동자들의 고용조건에 대한 감시를 포함하는 것이어야 한다.
- (q) 당사국은 농촌 여성들이 처한 위협, 그들을 대상으로 한 폭력과 학대의 정도와 성격, 그들의 필요와 지원 및 기타 서비스, 폭력을 극복하기 위한 조치들의 실효성에 대하여 보고해야 한다.
- (r) 가족 내 폭력을 근절하기 위하여 필요한 조치들은 다음을 포함하는 것이어야 한다:
 - 가정 폭력의 경우 민사 구제와 필요한 형사 처벌.
 - 여성 가족 구성원에 대한 폭행 또는 살인에 관하여 명예 변호를 막기 위한 입법.

가족 폭력 피해자의 안전과 보안을 보장하기 위한 피난처 제공, 상담 및 사회복귀 프로그램을 포함하는 서비스.

가정폭력 가해자를 위한 재활 프로그램.

근친상간이나 성적 학대가 일어난 가족에 대한 지원 서비스.

(s) 당사국은 가정 폭력과 성적 학대의 정도와 그에 대응하여 취해진 예방조치, 처벌 조치, 구제조치 등에 대해서 보고해야 한다.

(t) 해당 당사국은 젠더기반폭력에 대응하여 여성을 효과적으로 보호하기 위하여 다음을 포함하여 필요한 모든 법적, 기타 조치들을 취하여야 한다. 특히,

모든 종류의 폭력, 특히 가족 내 폭력과 학대, 성폭행 및 직장에서의 성희롱에 대응하여 여성을 보호하기 위한 형벌 제재, 배상적인 민사 구제 규정을 포함하는 실효적인 법적 조치들.

남성과 여성의 역할과 지위에 대한 태도를 변화시키기 위한 공공정보 및 교육 프로그램을 포함하는 예방 조치들.

폭력의 피해자이거나 폭력의 위협에 처해 있는 여성을 위한 피난처 제공, 상담, 사회복귀 및 지원 서비스를 포함하는 보호 조치들.

(u) 해당 당사국은 모든 형태의 젠더기반폭력에 대하여 보고하여야 하고, 보고서에는 폭력의 각 유형별 발생 빈도와 피해 여성에게 그러한 폭력이 미친 영향에 대한 모든 유용한 데이터를 수록하여야 한다.

(v) 해당 당사국의 보고서에는 여성에 대한 폭력을 극복하기 위하여 취해져온 법적, 예방적, 보호 조치들과 그러한 조치들의 실효성에 대한 정보가 포함되어야 한다.

일반권고 20호 (1992)*: 동 협약에 대한 유보

1. 본 위원회는 본 위원회의 일반권고 4호에서도 받아들여진 제28조 2항에 관련한 동 협약의 유보에 관한 당사국의 제4차 회의 결과를 상기했다.

2. 본 위원회는 1993년 세계 인권 회의를 위한 준비와 연계하여 다음과 같이 권고했다.
당사국은

(a) 다른 인권 조약들에 대한 유보의 맥락에서 동 협약에 대한 유보의 유효성과 법적 효과에 대한 문제를 제기하여야 한다.

(b) 모든 인권 조약들의 이행을 강화하는 관점에서 그러한 유보를 재고하여야 한다.

(c) 다른 인권 조약들의 유보에 관한 절차와 견줄만한 유보 절차를 동 협약에 도입하도록 고려하여야 한다.

* 문서 A/47/38에 수록

일반권고 21호 (1994)*: 혼인과 가족관계에서의 평등

1. “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약”(총회 결의 34/180, 부속서)은 사회와 가족 내에서 여성 인권이 평등함을 확인한다. 동 협약은 인권에 관련된 국제 조약들 중에서 중요한 위치를 차지하고 있다.
2. 다른 협약과 선언들 역시 가족과 가족 내에서의 여성의 지위에 중요성을 부여하고 있다. 이들에에는 세계인권선언(총회 결의 217/A (III)), “시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약”(결의 2200 A (XX I), 부속서), “기혼여성의 국적에 관한 협약”(결의 1040 (X I), 부속서), “혼인, 혼인의 최소연령 및 혼인신고의 합의에 관한 협약”(결의 1763 A (XVII), 부속서) 및 그에 대한 후속 권고(결의 2018 (XX))와 “나이로비 여성발전 미래 전략”이 포함된다.
3. “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약”은 이미 위에서 언급된 협약과 선언들에 담겨진 여성의 양도할 수 없는 권리에 대하여 상기한다. 더 나아가 동 협약은 남성과 여성의 사고와 행동을 형성케 하는 문화와 전통의 중요성과 여성의 기본적 권리 실현을 제한하는데 주요 역할을 한다는 점까지 인정한다.

배경

4. 1994년은 총회 결의 44/82에서 세계 가족의 해로 정해진 바 있다. 본 위원회는 곧이어 개최될 국가 기념 의식을 지지하고 격려하고자 하는 조치의 일환으로서 가족 내에서 여성의 기본적 권리를 준수하는 것이 중요하다는 점을 강조하고자 한다.
5. 본 위원회는 세계 가족의 해를 맞이하여, 가족 내 여성의 지위에 대하여 특별한 비중을 두고 있는 동 협약의 세 조문을 분석하고자 한다.

* 문서 A/49/38에 수록

제9조

1. 당사국은 여성이 국적을 취득, 변경 또는 보유함에 있어 남성과 동등한 권리를 부여하여야 한다. 당사국은 특히 외국인과의 결혼 또는 혼인 중 남편에 의한 국적의 변경으로 아내의 국적이 자동적으로 변경되거나, 아내가 무국적으로 되거나 또는 남편의 국적이 아내에게 강제되지 아니하도록 하여야 한다.
2. 당사국은 자녀의 국적에 관하여 남성과 동등한 권리를 여성에게 부여하여야 한다.

논평

6. 국적은 완전한 사회 참여를 위해서 결정적인 것이다. 일반적으로, 국가는 그 국가에서 출생한 자들에 대하여 국적을 부여한다. 또한 국적은 거주를 근거로 취득되거나 혹은 무국적과 같은 인도적 이유로 부여되기도 한다. 국적자나 시민권자의 지위와 무관하게, 여성은 투표권 혹은 공무담임권을 박탈당하고 공적혜택에 대한 접근과 거주지에 대한 선택권을 차단당하여 왔다. 국적은 성인 여성에 의하여 변경 가능하여야 하고 혼인이나 혼인의 해소 혹은 아버지나 남편의 국적 변경을 이유로 하여 임의적으로 변동되어서는 안 된다.

제15조

1. 당사국은 여성에 대하여 법 앞에서의 남성과의 평등을 부여하여야 한다.
2. 당사국은 민사문제에 있어서, 여성에게 남성과 동등한 법적 능력 및 그러한 능력을 행사할 동일한 기회를 부여하여야 한다. 특히, 당사국은 동등하게 계약을 체결하고 재산을 관리할 평등권을 여성에게 부여하여야 하며 법원과 법정의 절차상 모든 단계에서 여성을 평등하게 취급하여야 한다.
3. 당사국은 여성의 법적 능력을 제한하는 법적 효과를 가지는 모든 계약과 기타 모든 종류의 사적 문서를 무효로 간주하는 데 동의한다.

4. 당사국은 개인의 이전에 관한 법과 그들의 거주지 및 주소지 선택의 자유와 관련하여 남성과 여성에게 동일한 권리를 부여하여야 한다.

논평

7. 여성이 전혀 계약을 체결할 수 없거나 재정적 신용을 갖지 못하는 경우, 혹은 남편 또는 남성 친족의 동의나 보증에 의해서만 상기 행위를 할 수 있다면, 그 여성은 법적 자율성을 박탈당한 것이다. 그러한 제한은 여성이 재산의 단독 소유자로 재산을 보유하는 것을 막고, 자신의 사업에 대한 법적 관리나 다른 형태의 계약을 체결할 수 없게 한다. 그러한 제한은 여성이 자신과 피부양인을 부양할 능력을 심각하게 제한한다.

8. 일부 국가에서 소송을 제기할 수 있는 여성의 권리는 법에 의해서 또는 법적 자문에 대한 접근이나 법원에 구제를 구할 능력에 의해서 제한받고 있다. 다른 국가에서는, 여성의 증인 자격 혹은 증거력이 채택이나 비중에 있어서 남성의 그것에 비해 미약하게 인정되고 있다. 그러한 법률이나 관습은 여성이 재산을 평등하게 보유하고 추구할 수 있는 권리를 실제적으로 제한하고, 공동체의 독립적이고 책임감 있고 가치있는 구성원으로서의 여성의 지위를 떨어뜨린다. 국가가 여성의 법적 능력을 법률로써 제한하거나 혹은 개인이나 기관이 동일하게 제한하도록 허용하는 경우, 국가는 여성이 갖는 남성과 평등할 권리를 부정하는 것이고 여성이 자신과 피부양인을 부양할 능력을 제한하는 것이다.

9. 보통법계 국가에서 주소지는 어떤 사람이 어느 국가에 거주하고자 하는가와 어느 관할권에 속하는가에 관련되는 개념이다. 본래 주소는 아동의 경우 부모를 통하여 획득하는 것이고, 성인의 경우에는 보통 그 사람이 거주하는 국가나 영구히 거주하고자 하는 국가를 나타내는 것이다. 국적의 경우에 있어서, 당사국의 보고에 대한 검토를 통해 여성이 언제나 법적으로 자신의 주소를 선택할 권리를 보장받고 있는 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 국적과 유사한 개념으로서 주소는, 여성의 혼인 여부와 상관없이 성인 여성의 의지에 따라서 변경이 가능한 것이어야 한다. 남성과 동일하게 여성이 주소를 선택할 권리에 대한 어떠한 제한도 여성이 거주하는 국가의 법원에 접근하는 것을 제한하거

나 여성이 고유한 출입국의 자유를 누리지 못하도록 하는 것이다.

10. 타국에서 일시적으로 거주하고 일하는 이주 여성은 남성과 마찬가지로 배우자, 파트너, 자녀를 동반할 수 있는 동일한 권리를 허용받아야 한다.

제16조

1. 당사국은 혼인과 가족관계에 관한 모든 문제에 있어 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 하며, 특히 남녀평등의 기초 위에 다음을 보장하여야 한다.
 - (a) 혼인을 할 동일한 권리.
 - (b) 자유로이 배우자를 선택하고 상호간의 자유롭고 완전한 동의에 의해서만 혼인을 할 동일한 권리.
 - (c) 혼인 중 및 혼인을 해소할 때의 동일한 권리와 책임.
 - (d) 부모의 혼인상태를 불문하고 자녀에 관한 문제에 있어 부모로서의 동일한 권리와 책임: 모든 경우에 있어서 자녀의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함.
 - (e) 자녀의 수 및 출산 간격을 자유롭고 책임감 있게 결정할 동일한 권리와 이 권리를 행사할 수 있게 하는 정보, 교육 및 제 수단의 혜택을 받을 동일한 권리.
 - (f) 아동에 대한 보호, 후견, 재산관리 및 자녀입양 또는 국내법제상 존재하는 개념 중에 유사한 제도와 관련하여 동일한 권리와 책임: 모든 경우에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함.
 - (g) 가족성(姓) 및 직업을 선택할 권리를 포함하여 부부로서의 동일한 개인적 권리.
 - (h) 수익이 있든 없든 간에 재산의 소유, 취득, 운영, 관리, 향유 및 처분에 관한 양 배우자의 동일한 권리.

2. 아동의 약혼과 혼인은 아무런 법적 효과가 없으며 혼인을 위한 최저 연령을 정하고 공공등기소에 혼인등록을 의무화하기 위하여 입법을 포함한 모든 필요한 조치를 취하여야 한다.

논평

공적 및 사적 생활

11. 역사적으로, 공적 및 사적 생활에서 인간의 활동은 다르게 고찰되어 왔고 그에 상응하여 구별되어 왔다. 모든 사회에서 전통적으로 사적인 혹은 가정적인 영역에서 자신의 역할을 수행하여 온 여성은 오랫동안 그들의 활동이 열등한 것으로 취급받아 왔다.

12. 그러한 활동은 사회의 유지를 위하여 매우 귀중한 것이고, 그에 대하여 여성에게 상이하고 차별적인 법률 혹은 관습을 적용할 수 있는 정당성은 있을 수 없다. 당사국의 보고서에 따르면 여전히 법률상의 평등이 존재하지 않는 국가들이 있다. 그로 인해 여성은 자원에 대한 평등한 접근을 거부당하고 가족과 사회에서 평등한 지위를 누리지 못하고 있다. 심지어 법적인 평등이 보장되는 곳에서도, 모든 사회는 열등한 것으로 간주되는 역할을 여성에게 부여하고 있다. 이런 식으로 동 협약 제2조, 5조, 24조, 특히 제 16조상의 정의와 평등의 원칙은 침해되고 있다.

다양한 가족형태

13. 가족의 형태와 개념은 국가마다, 심지어 한 국가내의 지역 간에도 다양할 수 있다. 그것이 어떻게 형성되었든, 국가의 법적 체계, 지역, 관습 혹은 전통이 무엇이든 간에 가족 내에서 여성에 대한 대우는 법적으로든 사적으로든 모두 동 협약 제2조에서 요구한 대로 모든 사람에 대한 평등과 정의의 원칙에 부합하는 것이어야만 한다.

일부다처제 혼인

14. 당사국의 보고서들은 또한 많은 국가들에서 일부다처제가 행해지고 있음을 보여준다. 일부다처제 혼인은 여성이 남성과 평등할 권리에 위배되고, 여성과 그들의 피부양

인들에게 심각한 정서적, 재정적 결과를 초래할 수 있으므로 중지되고 금지되어야만 한다. 동 협약은 헌법상 평등권을 보장하고 있는 일부 당사국들에서 가족법 혹은 관습법의 형태로 일부다처제 혼인이 허용되고 있다는 데 대하여 우려를 표명한 바 있다. 이는 여성의 헌법적 권리를 침해하고, 동 협약 제5조 (a)규정을 위반하는 것이다.

제16조 1항 (a) 및 (b)

15. 대부분의 국가가 국내 헌법과 법률이 동 협약을 준수하고 있다고 보고하고 있지만, 관습과 전통 그리고 법률의 실제적 집행의 실패는 동 협약에 위배되고 있다.

16. 배우자를 선택하고 자유로이 혼인할 수 있는 여성의 권리는 여성의 삶과 한 인간으로서의 여성의 존엄과 평등에 있어 핵심 요소이다. 당사국의 보고서 검토해 보면 관습, 종교적 믿음 혹은 특정 인종 집단의 민족적 기원 등에 근거한 강제 결혼이나 강제 재혼을 허용하는 국가들이 존재하고 있음을 알 수 있다. 또 다른 국가들에서는 여성의 혼인이 금전의 지급이나 신분상승을 위하여 계획되는 것이 허용되고, 한편으로 가난한 여성들은 재정적 안정을 위하여 외국인과 결혼하도록 강요받고 있다. 여성의 연령 혹은 상대 남성과의 친족관계 등의 근거에 따른 합리적 제한을 두고, 여성이 혼인 시점, 혼인 여부, 혼인 상대를 선택할 수 있는 권리는 법으로 보호되고 실행되어야만 한다.

제16조 1항 (c)

17. 당사국의 보고서에 대하여 검토해 보면 많은 국가들이 자국의 법체계 내에서 동 협약상의 원칙들을 준수하기 보다는 보통법의 원칙들, 종교 혹은 관습법의 적용에 기하여 기혼자들에게 권리와 책임을 부여하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 혼인과 관련된 법과 관행의 다양함은 여성에게 혼인관계 내에서 여성이 동등한 지위와 책임을 갖는 것을 변함없이 제한하는 광범위한 결과를 가져온다. 그러한 제한은 종종 남편이 가족의 가장 및 최고 결정권자가 되는 결과를 가져오게 되고, 따라서 이는 동 협약의 규정에 위반된다.

18. 더욱이, 일반적으로 사실혼은 전혀 법적인 보호를 받지 못하고 있다. 사실혼 관계

에 놓인 여성은 가정생활 및 수입과 자산을 공유함에 있어서 법적으로 남성과 동등한 지위를 가져야 한다. 또한 피부양자녀와 가족 구성원들을 양육하고 돌보는데 있어서도 남성과 동등한 권리와 책임을 가져야 한다.

제16조 1항 (d) 및 (f)

19. 제5조 (b)에 규정된 대로, 대부분의 국가들은 자녀를 양육하고 보호, 부양하는데 있어서 부모가 공동의 책임을 진다는 것을 인정하고 있다. “아동의 최선의 이익이 가장 주요한 고려사항이어야 한다.”는 원칙은 “아동의 권리에 관한 협약”(총회 결의 44/25, 부속서)에 포함되어 왔고 현재 보편적으로 받아들여지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 실제로, 일부 국가는 아동의 부모에게 동등한 지위를 부여하는 원칙을 지키지 않고 있으며, 특히 부모가 혼인하지 않은 경우에는 더욱 그러하다. 이처럼 비혼 상태에서 출생한 자녀들은 항상 혼인중의 자녀들과 동등한 지위를 향유하지 못하고, 어머니들이 이혼하였거나 별거중인 경우 많은 아버지들은 그들의 자녀에 대한 양육과 보호, 부양의 책임을 공유하지 않는다.

20. 동 협약에 규정된 권리와 책임의 공유는 법과 후견인과 피후견인, 신탁, 입양의 법적 개념들을 통하여 적절하게 이행되어야 한다. 당사국은 혼인의 지위 및 자녀와의 동거여부에 상관없이, 양쪽 부모 모두가 그들의 자녀에 대하여 동등한 권리와 책임을 지도록 국내법으로 보장하여야 한다.

제16조 1항 (e)

21. 여성이 자녀를 출산하고 양육할 책임은 여성이 교육, 고용 및 자기 개발에 관련된 다른 활동들에 접근할 권리에 영향을 준다. 그것은 또한 여성에게 불평등한 과업의 부담을 준다. 자녀의 수와 터울도 여성들의 생활에 유사한 영향을 미치고, 자녀들뿐만 아니라 여성의 육체적, 정신적 건강에도 영향을 끼친다. 이러한 이유로, 여성은 자신의 자녀들의 수와 터울을 결정할 수 있어야 한다.

22. 일부 보고서는 강제적인 임신, 낙태 혹은 불임 시술과 같이, 여성에게 심각한 결과

를 초래하는 강압적인 관행들이 존재하고 있음을 보여준다. 자녀를 낳을지 말지를 결정하는 것은 가급적이면 배우자나 파트너와 상의 하에 이루어지는 것이 바람직하며, 배우자, 부모, 파트너 혹은 정부에 의해 제한되어서는 안 된다. 안전하고 믿을 만한 피임 수단에 대한 정보를 바탕으로 결정할 수 있도록, 여성은 동 협약 제10조 (h)에 규정된 대로 피임 수단과 그 용법, 성교육에 대한 접근 보장 그리고 가족계획 서비스에 대한 정보를 제공받아야만 한다.

23. 출생률의 자발적 규제를 위하여 자유로이 이용가능한 적절한 수단이 있으면, 모든 가족 구성원의 건강, 발전, 복지가 증진된다는 데 대한 일반적인 동의가 있다. 더 나아가 그러한 서비스는 대다수 국민의 삶의 질과 건강을 향상시키고, 인구증가에 대한 자발적인 규제는 환경을 보전하고 지속가능한 경제, 사회 발전을 이룩하도록 한다.

제16조 1항 (g)

24. 안정된 가정은 공평, 정의 그리고 각 구성원의 개인적인 자기실현원칙에 근거해 이루어진다. 따라서 각 구성원은 동 협약 제11조 (a), (c)에 규정된 대로, 자신의 능력과 목표에 가장 적합한 직업이나 고용을 선택할 수 있는 권리를 가져야 한다. 더 나아가 각 구성원은 자신의 이름을 선택할 권리를 가져야 하며 이렇게 함으로써 공동체 내에서의 개성과 정체성을 보존하고 사회의 다른 구성원들로부터 자신의 존재를 구별 지을 수 있게 된다. 법 혹은 관습을 통해서 여성이 혼인이나 그 해소 시에 자신의 이름을 변경하도록 강요받는다면, 그 여성은 이러한 권리를 박탈당한 것이 된다.

제16조 1항 (h)

25. 이 조항에 규정된 권리는 제15조 2항의 권리와 중첩되고 그 권리를 보충하는데, 제 15조 2항은 여성에게 계약을 체결하고 재산을 관리할 수 있는 권리를 보장할 의무를 국가에 대하여 부과하고 있다.

26. 제15조 1항은 법 앞에서 남성에 대한 여성의 평등을 보장한다. 재산을 소유, 관리, 향유하고 처분할 수 있는 권리는 여성이 재정적 독립을 향유하도록 하는 여성 권리의

핵심이며, 많은 국가에서 여성이 생계를 유지하고 자신과 가족에게 적절한 주거와 영양을 공급할 수 있는 능력을 갖도록 하는데 결정적이다.

27. 농지개혁 프로그램이나 서로 다른 인종 집단들에게 토지 재분배를 시행하고 있는 국가들에서, 혼인 여부와 상관없이 남성과 동등한 조건으로 토지를 재분배 받을 수 있는 여성의 권리는 신중하게 준수되어야 한다.

28. 대부분의 국가에서 높은 비율의 여성이 미혼이거나 이혼을 하였고 가족을 부양해야 하는 책임을 혼자서 감당하고 있다. 남성만이 가족인 여성과 아동을 부양할 책임을 지고, 그 책임을 이행할 수도 그리고 명예롭게 책임을 저버릴 수도 있고 또 그렇게 할 것이라는 전제하에 이루어지는 재산분할 상의 차별은 어떠한 경우에도 명백히 비현실적이다. 결론적으로 혼인, 사실혼 관계의 해소 혹은 친족의 사망에 기해 남성이 재산을 더 많이 소유하도록 보장하는 어떠한 법이나 관습도 차별적이며, 여성이 그 남편과 이혼하고 자신과 가족을 부양하며 독립된 한 인간으로서의 존엄성을 유지하면서 살아나갈 수 있는 실질적인 능력에 심각한 여파를 미치게 될 것이다.

29. 이상의 모든 권리는 여성의 혼인 여부와 상관없이 보장되어야 한다.

부부 재산

30. 혼인 중 혹은 사실혼 관계 중 그리고 혼인이나 사실혼 관계가 해소된 경우 남편과 재산을 균등한 지분을 소유할 여성의 권리를 인정하지 않는 국가들이 있다. 다수의 국가들은 그러한 권리를 인정하고 있지만, 그 권리를 실현하는 실질적인 여성의 능력은 법적 판례나 관습에 의해 제한되기도 한다.

31. 여성에게 법적 권리가 부여되어 있고 법원이 그것을 강제함에도 불구하고, 혼인 중 혹은 이혼 시에 여성이 소유하고 있던 재산은 남성에 의해 관리되게 될지도 모른다. 부부 공동 재산제를 취하고 있는 국가들을 포함한 많은 국가들에서, 혼인 중 혹은 사실혼 관계 중 일방이 소유하고 있던 재산이 매매되거나 처분되었을 때 여성과 상의해야 한다는 법적 요건이 없다. 이것은 재산 혹은 그로부터 파생된 수입의 처분에 대한 여성의

통제능력을 제한한다.

32. 일부 국가에서는 부부 재산의 분배에 있어서, 혼인 중 획득 재산에 대한 재정적 기여가 더욱 강조되는 반면, 자녀 양육, 연장자인 친족 봉양 및 가사부담의 이행과 같은 여타의 기여는 축소된다. 아내가 행하는 그러한 비재정적 기여들은 남편으로 하여금 소득과 재산증식활동을 가능케 한다. 재정적 및 비재정적 기여는 동일한 비중이 주어져야 한다.

33. 많은 국가에서 사실혼 관계 중 축적된 재산은 법률상 혼인 중 획득된 재산과 동일한 토대에서 취급되지 않는다. 만약 사실혼 관계가 해소된다면, 여지없이 여성은 상대방에 비해 현저히 낮은 몫을 받게 된다. 이와 같이 자녀의 존재와 무관하게 기혼 혹은 미혼 여성에 대하여 차별적인 재산법 및 관습은 폐지되고 방지되어야 한다.

상속

34. 당사국의 보고서에는 동 협약과 경제사회이사회 결의 884D(XXIV)에 규정된 대로 여성의 지위에 영향을 미치는 상속법에 관련된 법적 또는 관습 규정들에 대한 논평을 수록하여야 한다. 동 이사회 상기 권고에는 국가들이 고인과의 관계에서 동일한 지위에 있는 여성과 남성이 재산에서 동일한 지분을 보유하고 동일한 승계 순위를 부여 받는 것을 보장하여야 한다는 내용이 들어 있다. 그 규정은 일반적으로 이행되지 않고 있다.

35. 상속 및 재산권에 관하여 여성에 대한 심각한 차별을 초래하는 법과 관행이 존재하는 국가들이 많이 있다. 이러한 불공평한 취급의 결과로, 여성은 남편 혹은 아버지의 재산에 대하여 남성이나 아들이 받게 되는 것보다 더 적은 지분을 받게 된다. 일부 경우에, 여성은 제한적이고 통제된 권리를 보장받게 되고 고인의 재산으로부터만 수입을 얻게 된다. 종종 미망인의 상속권은 혼인 중 획득 재산에 대하여 평등한 소유권 원칙을 지키지 않고 있다. 그러한 규정들은 동 협약에 위반되고 폐지되어야 한다.

제16조 2항

36. 1993년 6월 14일부터 25일에 걸쳐 비엔나에서 개최된 세계인권회의에서 채택된 “비엔나 선언 및 행동 강령”은 국가들이 여성 아동`을 차별하고 그들에 위해를 가하는 현재의 법과 규정들은 폐지하고 관습과 관행들은 중단시킬 것을 촉구하고 있다. 제16조 2항과 “아동의 권리에 관한 협약”의 규정들은 당사국이 미성년자들 간의 혼인을 허용하거나 그에 유효성을 부여하는 것을 금한다. 아동의 권리에 관한 협약의 문맥에서, “아동이란 아동에게 적용되는 법률에서 성년을 더 어린 나이로 규정하고 있지 않다면, 18세 미만의 모든 사람을 의미한다.” 이러한 정의와 비엔나 선언의 규정들을 유념함에도 불구하고, 본 위원회는 남성과 여성 모두를 위한 혼인의 최소 연령이 18세여야 한다고 하고 있다. 남성과 여성이 혼인할 때, 그들은 중대한 책임에 직면한다. 결론적으로 혼인은 그들이 완전한 성숙과 행위 능력을 갖추기 전에는 허용되어서는 안 된다. 세계보건기구에 따르면, 미성년자 특히 소녀가 혼인을 하고 자녀를 갖게 되는 경우, 소녀의 건강 상태는 나빠지고 교육에도 지장을 주게 된다. 결과적으로 그러한 여성의 경제적 자율성은 제한되기 마련이다.

37. 이것은 단지 여성 개인에게만 영향을 주는 것이 아니라, 또한 여성의 기능 개발과 독립을 제한하고 고용 기회를 축소시키며 그로 인하여 그 여성이 속한 가정과 공동체에 악영향을 주게 된다.

38. 일부 국가들은 남성과 여성에 대한 혼인 적령을 다르게 규정하고 있다. 그러한 규정은 여성이 남성과는 다른 지적 개발 속도를 가지고 있다거나 혼인과 여성의 신체적, 지적 발전 정도가 중요하지 않다고 하는 잘못된 가정을 하고 있는 것이므로 폐지되어야 한다. 다른 국가들에서는, 여아의 약혼 혹은 가족 구성원이 대신하는 성혼이 허용된다. 그러한 행위들은 동 협약에 위반될 뿐만 아니라 또한 여성의 자유로운 배우자 선택권에도 반한다.

39. 당사국은 또한 민사적으로 체결된 것이든 혹은 관습이나 종교법에 따른 것이든 간에 모든 혼인의 등록을 요구해야 한다. 국가는 그를 통해서 동 협약의 준수를 보장할 수 있고 부부간 평등, 혼인 최소 연령, 중혼과 일부다처제 혼인의 금지 및 아동의 권리 보호를 수립할 수 있게 된다.

권고

여성에 대한 폭력

40. 가족생활에서의 여성 지위를 고려해 볼 때, 본 위원회는 여성에 대한 폭력에 관한 일반권고 19호(제11차 회기)의 규정들이 남성과 동등하게 권리와 자유를 향유할 수 있는 여성의 능력에 있어 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 당사국에게 공적 및 가족생활 모두에서, 여성이 한 인간으로서 자신의 권리와 자유를 심각하게 방해하는 젠더기반 폭력으로부터 자유롭도록 보장하는 일반권고를 준수하도록 촉구한다.

유보

41. 본 위원회는 제16조의 전부 혹은 일부에 대한 유보를 하는, 특히 제2항을 유보하는 경우에, 당사국들을 경계하며 주목하여 왔는데, 그러한 당사국들은 상기 조항의 준수가 특히 문화적, 종교적 신념 혹은 국가의 경제적, 정치적 상황에 기초하여 가족에 대해 일반적으로 갖고 있는 견해와 충돌된다고 주장한다.

42. 이러한 국가들 중 다수는 아버지, 남편, 아들이 유리한 지위를 차지하는 가부장적인 가족 구조에 대한 소신을 갖고 있다. 근본주의자나 다른 극단주의자적 견해 혹은 경제적 궁핍이 과거의 가치관과 전통으로의 회귀를 조장해 온 일부 국가들에서, 가족 내 여성의 지위는 급격하게 실추되어 왔다. 현대 사회가 그 사회의 경제적 진보와 공동체 일반의 이익을 위하여 성별과 무관하게 모든 성인을 동등하게 참여시키는 것에 의존하고 있다는 점을 인정해 온 다른 국가들에서는, 이러한 금기들과 반동적 혹은 극단적인 견해들이 점차적으로 소멸되어 왔다.

43. 제2조, 3조 및 특히 24조와 일치하여, 본 위원회는 모든 당사국들에게 가정에서의 여성 불평등 관념을 단호하게 제거함으로써, 각국이 특히 동 협약 제9조, 15조 및 16조에 대한 유보를 철회한 상태로 점진적으로 나아갈 것을 요청하였다.

44. 당사국은 법이나 종교적, 사적 법규 혹은 관습에 의해 형성된 남녀 불평등의 어떠한 관념도 단호하게 제거해야 하고, 특히 제16조에 대한 유보를 철회하도록 하여야 한다.

45. 최초 보고서와 후속 정기 보고서들에 대한 검토에 기초하여, 본 위원회는 유보와 일정 법률, 특히 가족을 다루는 법 없이 동 협약을 비준하거나 그에 가입한 일부 당사국이 실제로는 동 협약의 규정들을 준수하고 있지 않다는 점을 지적하였다.

46. 그 국가들의 법은 규범, 관습, 사회문화적 편견에 기초하여 여성에 대한 다수의 차별적 조치들을 여전히 포함하고 있다. 이 국가들은 이러한 조항들과 관련한 특수 상황으로 인하여, 본 위원회가 여성의 지위를 평가하고 이해하는 것을 곤란하게 하고 있다.

47. 본 위원회는, 특히 동 협약의 제1조와 2조에 기초하여, 그러한 당사국이 본 문제와 관련한 사실적 상황을 검토하고 여전히 여성에 대한 차별적인 규정들을 포함하고 있는 자국의 입법에 대하여 요청되는 조치들을 도입하는데 필요한 노력을 행하도록 요구한다.

보고서

48. 본 일반권고의 논평을 참조하여, 보고서에서 당사국들은:

- (a) 특히 제16조에 대한 유보 및 동 협약에 대한 모든 유보의 철회를 위한 자국의 진전 정도를 표시하여야 하고,
- (b) 자국의 국내법이 제9조, 15조 및 16조의 원칙들을 준수하고 있는지와 종교적, 사회적 법규 혹은 관습을 이유로 법률과 동 협약의 준수가 지연되고 있는 분야들을 나타내야 한다.

입법

49. 당사국은 동 협약의 준수, 특히 제9조, 15조 및 16조의 준수를 위하여 필요할 경우, 법률을 제정하고 시행하여야 한다.

동 협약의 준수에 대한 촉구

50. 본 일반권고의 논평들을 참조하고 제2조, 3조 및 24조에서 요구한 바와 같이, 당사국, 특히 종교적, 사적 법규 혹은 관습이 이러한 원칙들과 충돌하는 국가들은 동 협약상 원칙들의 충실한 준수를 장려하기 위하여 직접적인 조치들을 도입하여야 한다.

일반권고 22호 (1995)*: 동 협약 제20조의 개정

여성차별철폐위원회는,

“여성에 대한 모든 차별철폐에 관한 협약”의 당사국이 총회의 요구에 따라 동 협약 제20조 수정을 위하여 1995년에 회의를 개최하기로 한 것에 주목하고,

제10차 회기에서 채택한 이전의 결정이, 위원회 업무의 실효성을 보장하고 당사국이 제출한 보고서를 검토하는데 있어서 예기치 못한 잔무의 발생을 방지하고자 한다는 점을 상기하고,

동 협약이 가장 많은 수의 당사국들에 의해 비준된 국제 인권 협정서 중 하나라는 점을 상기하고,

동 협약 조항들이 개인 일상의 모든 부분과 사회 모든 영역 및 국가에서 여성의 기본적인 인권에 대해 규정하고 있음을 고려하고,

부속서 I에 반영된 대로, 상정이 계류된 보고서의 잔무뿐만 아니라 비준 증가로 인한 본 위원회의 업무 부하를 우려하고,

또한 결과적으로 당사국의 보고서가 제출되어 검토되기까지 상당한 시간이 소요되는 점과 그로 인해 보고서를 업데이트하기 위해 국가들이 추가 정보들을 제공할 필요가 있다는 것에 대하여 우려하고,

여성차별철폐위원회가 그 협약에 의해 한정된 회기를 가지는 유일한 인권 조약 기구이고, 부속서 II에 반영된 대로 모든 인권 조약 기구들 중 가장 단기의 회의 기간을 가지고 있다는 점을 유념하고,

* 문서 A/50/38에 수록

동 협약에 규정된 회기의 기간에 대한 제한이 동 협약에 따른 본 위원회의 기능의 효율적 수행에 심각한 장애요인이 되고 있음을 주목하며,

1. 총회가 결정하는 것 이외에는 특별한 제한 없이, 동 협약에 따른 기능을 효율적으로 수행하기 위해 필요한 회의 기간을 매년 확보하기 위하여, 당사국들이 본 위원회의 회의 기간에 대한 동 협약 제20조의 개정을 우호적으로 검토할 것을 권고한다.
2. 또한 개정 과정의 완료가 계류 중인 동안, 총회는 본 위원회가 예외적으로 1996년에는 두 차례의 회기를 개최하도록 하는데, 각각은 3주간의 회의 기간을 갖고 각 회기 전 실무 그룹의 논의를 진행하도록 허가할 것을 권고한다.
3. 나아가 당사국 회의는 기능 수행에 있어 본 위원회가 직면하게 되는 어려움들에 대하여 본 위원회의 의장으로부터 구두 보고를 받을 것을 권고한다.
4. 사무총장은 당사국들이 회의에서 본 위원회의 업무부하에 관한 모든 관련 정보와 다른 인권 조약 기구들에 관한 비교 정보를 제공할 것을 권고한다.

일반권고 23호 (1997)*: 정치적 및 공적 생활

당사국은 국가의 정치적 및 공적 생활에서 여성에 대한 차별을 근절하기 위해 모든 적절한 조치들을 취해야 하고, 특히 여성에게 남성과 동등한 조건에서 다음의 권리를 보장하여야 한다:

- (a) 모든 선거와 국민 투표에서의 투표권과 공적인 선출 기구의 선거에 출마할 권리.
- (b) 정부 정책의 형성과 정책의 이행에 참여할 권리 및 모든 수준의 정부 활동에서 공직을 가지고 공적 기능을 수행할 권리.
- (c) 국가의 정치적 및 공적 생활에 관련된 비정부기구와 단체에 참여할 권리.

배경

1. “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약”은 국가의 공적 생활에 여성의 참여에 대하여 특별한 중요성을 부여하고 있다. 동 협약의 전문 일부는 다음과 같다:

“여성에 대한 차별은 권리평등 및 인간의 존엄성의 존중원칙에 위배되며, 여성이 남성과 동등한 조건하에 국가의 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 생활에 참여하는 데 장애가 되며, 사회와 가정의 번영의 증진을 어렵게 하며, 그들 국가와 인류에 대한 봉사에 있어 여성의 잠재력의 완전한 개발을 더욱 어렵게 함을 상기하고.”

2. 나아가 동 협약은 전문에서 다음과 같이 정책 결정 과정에 대한 여성 참여의 중요성을 강조하고 있다:

“국가의 완전한 발전과 인류의 복지 및 평화를 위해서는 여성이 모든 분야에 남성과 평등한 조건으로 최대한 참여하는 것이 필요함을 확신하고.”

* 문서 A/52/38에 수록

3. 나아가 동 협약 제1조에서, “여성에 대한 차별”이라는 용어는 다음을 의미하는 것으로 해석된다:

“정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼 여부에 관계없이 남녀평등의 기초 위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성(sex)에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한.”

4. 다른 협약, 선언 및 국제적 분석은 공적 생활에 대한 여성 참여에 상당한 중요성을 부여하고 평등에 대한 국제적 기준의 틀을 제시해 왔다. 이에는 세계인권선언¹⁾, “시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규약”²⁾, “여성의 정치적 권리에 관한 협약”³⁾, 비엔나 선언⁴⁾, 베이징 선언 13항과 행동 강령⁵⁾, 동 협약 하의 일반권고 5호 및 8호⁶⁾, 시민적, 정치적 권리에 관한 위원회가 채택한 일반 논평 25호⁷⁾, 정책 결정 과정에서 남성과 여성의 균형 있는 참여를 위하여 유럽 연합 이사회가 채택한 권고⁸⁾ 및 유럽 연합 집행위원회의 “정치적 의사 결정에서 성별 균형을 이룩하는 법”⁹⁾이 포함된다.

5. 제7조는 당사국에게 정치적 및 공적 생활에서 여성에 대한 차별을 근절하고 여성이 정치적 및 공적 영역에서 남성과 같은 평등을 향유하도록 보장하는 모든 적절한 조치들을 취할 의무를 부과하고 있다. 제7조에 규정된 의무는 정치적 및 공적 생활 전반으로 확장되고 하부조항 (a), (b) 및 (c)에 규정된 분야로 한정되지 않는다. 국가의 정치적 및 공적 생활은 폭넓은 개념이다. 이는 정치권력, 특히 입법, 사법, 집행 및 행정 권력의 행사를 지칭한다. 이 용어는 국제적, 국내적, 광역적, 지역적 수준의 공공 행정 및 정책의 입안과 이행의 모든 요소들을 포함한다. 이 개념은 또한 지역사회단체, 지역 위원회 및

1) 총회 결의 217 A (III).
 2) 총회 결의 2200 A (XX I), 부속서.
 3) 총회 결의 640 (VII).
 4) 세계인권회의 보고서, 비엔나, 14-25 6월 1993 (A/CONF.157/24(Part I)), 제III장.
 5) 제4차 세계여성회의 보고서, 베이징, 4-15 9월 1995 (A/CONF. 177/20 및 Add.1), 제 I 장, 결의 1, 부속서 I.
 6) 총회 공식 기록, 제43차 회기, 부록 No. 38 (A/43/38), 제V장.
 7) CCPR/21/21/Rev.1/Add.7, 27 8월 1996.
 8) 96/694/EC, 브뤼셀, 2 12월 1996.
 9) 유럽 위원회 문서 V/1206/96-EN (3월 1996).

정당, 노동조합, 직종별·산업별 협회, 여성단체, 공공이사, 정치적 및 공적 생활에 관련된 기타 기구와 같은 조직들을 포함하는 시민 사회의 여러 양상들을 포함한다.

6. 본 협약은 평등이 효과적이려면, 세계인권선언 제21조와 “시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규약” 제25조와 같은 국제인권조약에 규정된 바와 같이, 모든 시민이 보통 선거와 비밀 선거의 기초 위에 행해지는 정기 선거에서 투표권과 피선거권을 향유하며, 자신의 의견을 자유로이 표현할 것을 보장받는 정치 체제의 틀 안에서 이러한 평등이 달성되어야 함을 확인하고 있다.

7. 공적 생활과 정책 결정에 대한 참여와 기회 평등의 중요성에 대하여 동 협약이 강조함으로 인하여 본 위원회는 동 협약 제7조를 검토하고 당사국들이 국내법과 정책을 재검토하며 동 협약에 기한 보고서를 제출할 것을 제안하도록 하였고, 당사국들은 이하의 논평과 권고들을 고려해야 한다.

논평

8. 인간 활동의 공적, 사적 영역은 항상 구별되는 것으로 간주되고 그에 따라 규율되어 왔다. 늘 여성은 자녀의 출산과 양육에 관련된 사적 혹은 가정적 영역의 일을 부여받아 왔고, 모든 사회에서 이러한 활동은 하위의 것으로 취급되어 왔다. 이와 반대로 공적 생활은 존중받고 명예로운 것으로서 사적, 가정적 영역 밖에서 이루어지는 광범위한 활동으로 확장된다. 역사적으로 남성은 공적 생활을 지배함과 동시에 여성을 사적 영역에 한정시키고 종속시키는 권한을 행사하여 왔다.

9. 가족과 사회를 유지하는데 있어서 핵심적인 여성의 역할과 발전에 대한 그들의 기여에도 불구하고, 여성은 그들의 일상생활 방식과 사회의 미래를 결정하는 정치적 생활과 정책 결정 과정에서 배제되어 왔다. 특히 위기의 시대에, 이러한 배제는 여성을 침묵시키고 여성의 기여와 경험을 보이지 않는 것으로 만들어 버린다.

10. 모든 국가들에서, 여성이 공적 생활에 참여할 수 있는 능력을 제한하는 가장 중대한 요인은 가치관과 종교적 신념의 문화적 틀, 서비스의 부족, 가사와 자녀 양육 부담을

남성이 공유하지 못한 것에 있었다. 모든 국가들에서 문화적 전통과 종교적 신념은 여성을 사적 영역의 활동에 한정시키고 공적 생활에 대한 적극적인 참여로부터 배제하는 역할을 해왔다.

11. 여성의 가사 부담을 경감시키는 것은 여성이 좀 더 공동체 생활에 참여가할 수 있도록 할 것이다. 남성에 대한 여성의 경제적 의존은 여성이 중요한 정치적 결정을 할 수 없게 하고 공적 생활에 적극적으로 참여하는 것을 방해한다. 가사 일과 경제적 의존이라는 이중 부담은, 공적 및 정치적 업무가 변동이 불가능한 장시간의 투입을 요구한다는 점과 함께 여성이 더욱 적극적으로 되지 못하도록 한다.

12. 미디어에 의한 것을 포함하여 여성에 대한 정형화는 정치에 있어서 여성을 환경, 아동, 보건 등과 같은 문제에 한정시키고 재정, 예산통제, 갈등해결에 대한 책임에서 여성을 배제시킨다. 정치인이 배출되는 직업군들에 대한 여성의 진출 부족은 또 다른 장애 요인으로 작용한다. 여성 지도자가 정권을 가진 나라에서는, 이것이 여성 자신의 권리에서 도출된 선거 승리보다는 여성의 아버지, 남편 또는 남성 친족의 영향에 의한 결과일 수 있다.

정치 체제

13. 남녀 평등 원칙은 대부분 국가들의 헌법과 법률 그리고 모든 국제적 문서들에서 확인되어 오고 있다. 그럼에도 불구하고 지난 50년 동안, 여성은 평등을 획득하지 못하였고 여성 차별은 공적, 정치적 생활에 대한 낮은 참여도에 의해 심화되어 왔다. 남성 단독으로 개발한 정책과 결정은 인간 경험과 잠재력의 일부분만을 반영한 것이다. 정당하고 효과적인 사회 조직은 모든 사회 구성원의 포함과 참여를 필요로 한다.

14. 어떠한 정체 체제도 동등하고 완전한 참여의 권리와 이익을 여성에게 부여하지 못하여 왔다. 민주주의 체제가 정치적 생활에 대한 여성의 참여 기회를 개선하여 왔지만, 여성이 계속해서 직면하게 되는 많은 경제적, 사회적, 문화적 장벽들이 여성의 참여를 심각하게 제한해 온 것도 사실이다. 심지어 역사적으로 볼 때, 안정된 민주주의 사회에서도 인구의 절반인 여성의 의견과 이익을 완전하고도 평등하게 통합하는데 실패해 왔

다. 여성이 공적 생활과 정책 결정에서 배제된 사회는 민주적이라고 할 수 없다. 민주주의라는 개념은 오직 정치적 정책 결정이 여성과 남성에 의해 공유되고 양성의 이익을 동등하게 고려할 때만이 진정하고도 역동적인 의미와 지속적인 효과를 가질 수 있다. 당사국의 보고서를 검토하면, 공적 생활과 정책 결정에 대한 여성의 충분하고도 동등한 참여가 이루어지고 있는 곳에서는 여성 권리의 이행과 동 협약의 준수가 증진되는 것을 보여준다.

잠정적 특별 조치

15. 법적인 장벽의 제거가 필요하지만 그것으로 충분한 것은 아니다. 여성의 완전하고 동등한 참여를 이루지 못하는 것은 의도되지 않은 것일 수 있고, 남성을 무시코 장려하는 구시대적인 관행과 절차들의 결과일 수 있다. 동 협약 제4조에 따라, 동 협약 제7조, 8조를 실효성 있게 하기 위한 잠정적 특별 조치의 사용을 장려한다. 평등한 참여를 이룩하기 위하여 효과적인 잠정적 전략들을 개발하고 있는 국가들에서는, 인력채용, 재정 보조, 여성지원자 훈련, 선거절차 개정, 평등한 참여를 유도하기 위한 캠페인 개발, 법 관 혹은 모든 사회생활에서 핵심적인 역할을 하는 직업군과 같은 공적 지위에 대한 여성 채용 목표제, 할당제 등을 포함하는 광범위한 조치들이 이행되고 있다. 장벽의 공식적인 제거와 공적인 사회생활에서 남성과 여성 모두의 평등한 참여를 장려하고자 하는 잠정적 특별 조치의 도입은 정치적 생활에서 진정한 평등을 이룩하는 핵심적 전제조건이다. 그러나 공적 영역에 대한 남성의 수세기에 걸친 지배를 극복하기 위해서, 여성에게는 정당과 공공 기관뿐만 아니라 동 협약의 당사국이 행하는 완전하고 실효적인 여성 참여를 획득하는데 필요한 모든 사회 분야에 대한 격려와 지원이 요구된다. 당사국은 잠정적 특별 조치가 평등 원칙을 지원하고 모든 시민에 대한 평등을 보장하는 헌법적 원칙들을 준수하는데 확실히 기여하도록 보장하여야 할 의무를 진다.

개요

16. “베이징 행동 강령”⁵에서 강조되었던 중요한 문제는, 법적 상태와 사실적 상태 사이의 간극 혹은 일반적인 정치적 및 공적 생활에 대한 여성 참여의 현실에 대한 권리가

다. 조사에 의하면, 만약 여성 참여가 30 내지 35%에 이르게 된다면(일반적으로 “임계 수치”라고 일컫는다), 정치 유형과 결정의 내용들에 실질적인 영향이 있게 되고 정치적 생활이 활력을 찾게 될 것이라고 한다.

17. 공적 생활에서 폭넓은 대표성을 확보하기 위해서, 여성은 정치적, 경제적 권력을 실현하는데 있어서 완전한 평등을 보유하여야 한다. 즉 국내적 및 국제적으로 모든 수준에서 정책 결정에 완전하고 동등하게 참여하여야만 여성이 평등, 발전, 평화 달성과 같은 목표에 대한 기여할 수 있다. 이러한 목표들이 달성되고 진정한 민주주의가 보장 되려면 성인지적 관점이 결정적이다. 이러한 이유로, 여성이 기여하는 장점을 취하고 그들의 이익 보호를 보장하며 성과 상관없이 모든 인간이 인권을 향유하도록 하기 위하여 공적 생활에 여성을 참여시키는 것은 필수적이다. 여성의 완전한 참여는 여성에 대한 권력 부여뿐만 아니라 사회 전체의 발전을 위해서도 필수적이다.

투표권 및 피선거권 (제7조 (a))

18. 동 협약은 당사국이 헌법과 법률에서 여성이 남성과 평등하다는 토대 위에서 모든 선거와 국민투표에서 투표권과 피선거권을 보유하도록 보장하는 적절한 조치를 취할 의무를 부과한다. 이러한 권리는 법률상 그리고 사실상 모두에서 향유되어야 한다.

19. 당사국의 보고서를 검토해 보면 거의 모든 국가들이 헌법적으로 혹은 다른 법률들을 통하여 모든 선거와 공적인 국민 투표에서 여성과 남성의 동등한 투표권을 부여하는 규정을 채택하고 있지만, 많은 국가에서 여성이 이러한 권리를 실현하는데 난항을 겪고 있음을 알 수 있다.

20. 이러한 권리 실현을 방해하는 요인들은 다음과 같은 것들이 있다:

- (a) 여성은 후보자, 정당의 정강 및 투표 절차에 대한 정보나 정부와 정당이 제공하지 못한 정보에 대하여 남성보다 더 낮은 접근성을 갖고 있다. 여성이 완전하고 동등한 투표권을 실현하는 것을 저해하는 다른 중요한 요소에는 여성의 문맹과 정치 체제에 대하여 혹은 정치적 주도권과 정책이 자신들의 생활에 미칠 영향에

대한 지식이나 이해가 부족한 것을 들 수 있다. 참정권에 의해 주어지는 권리, 책임, 변화의 기회에 대한 이해의 부족은 여성이 언제나 투표인 명부에 등재되는 것은 아니라는 것을 또한 의미한다.

- (b) 재정적 제약과 더불어 여성이 지게 되는 노동의 이중고는 여성이 선거 운동에 관심을 유지하고 그들의 투표권을 행사할 완전한 자유를 가질 시간과 기회를 제한하게 된다.
- (c) 많은 국가에서 전통적, 사회적, 문화적 고정관념은 여성이 투표권을 행사하는 것을 방해한다. 많은 남성들은 설득이나 여성을 대신하여 투표하는 행위를 포함한 직접적인 행위를 통하여 여성의 투표에 영향을 미치거나 투표를 통제한다. 그러한 관행들은 금지되어야 한다.
- (d) 일부 국가에서, 여성이 자신이 속한 공동체의 공적 혹은 정치적 생활에 진출하는 것을 막는 다른 요소들에는 여성의 아동의 자유 또는 여성의 정치 참여에 대하여 만연된 부정적 태도로 인한 참여권에 대한 제한, 유권자들의 여성 후보자에 대한 신뢰와 지지의 부족 등이 포함된다. 게다가 일부 여성들은 정치 진출에 관여하는 것을 불쾌한 것으로 받아들이고 정치 운동에 대한 참여를 피한다.

21. 이러한 요인들은 적어도 부분적으로 전 유권자의 절반을 대표하는 여성이 그들의 정치권력을 주장하지 않거나 혹은 그들의 이익을 증진하거나 정권을 교체하거나 또는 차별적인 정책을 제거할 수 있는 세력을 형성하지 않는 모순을 설명한다.

22. 비밀선거, 의석분배, 선거구 선택 등의 체제는 모두 의회로 선출되는 여성의 비율에 중대한 영향을 미친다. 정당들은 기회 균등과 민주주의 원칙을 채택하여야 하고 남성과 여성 후보자의 수적 균형을 이루도록 노력해야 한다.

23. 여성의 투표권 행사는 남성에게는 적용되지 않거나 혹은 여성에게 불균형적인 영향을 주는 제한이나 조건의 대상이 되어서는 안 된다. 예를 들어, 일정한 교육 수준을 가지고 있거나 최소한의 재산적 자격을 보유하였거나 또는 글을 읽을 수 있는 사람에게만 투표권을 제한적으로 부여하는 것은 비합리적일 뿐만 아니라 보편적 인권 보장을 침

해할 수 있다. 그것은 또한 여성에 대하여 불평등한 영향을 주게 될 것이고, 그를 통해 동 협약의 규정들을 위반하게 된다.

정부 정책 입안에 참여할 권리 (제7조 (b))

24. 정책 형성 단계에서 정부에 참여하는 여성의 비율은 일반적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 중대한 진전이 이루어졌고 일부 국가에서는 평등이 확립되었음에도 불구하고, 많은 국가들에서 여성의 참여는 실질적으로 감소되어 왔다.

25. 제7조 (b)는 또한 당사국이 여성이 모든 분야와 모든 수준에서 공적인 정책 입안에 참여하고 대표할 것을 보장할 것을 요구하고 있다. 이는 젠더이슈를 주류화 하는 것을 용이하게 하고 공적인 정책 결정에 있어서 균형적인 성인지적 관점을 제공할 것이다.

26. 당사국은 그들이 통제하는 경우에 여성을 정책 결정 역할을 담당하는 관리자의 지위에 임명하고 당연히, 여성의 관점과 이익을 폭넓게 대변하는 집단들의 자문을 구하고 그것을 수용할 책임을 진다.

27. 당사국은 더 나아가 정부 정책 입안에 대한 여성의 완전한 참여를 방해하는 장애요인들을 밝히고 그것을 극복해야 하는 의무를 진다. 이러한 장애요인에는 명목상 여성을 임명하는 것에 그치는 안일함과 여성 참여를 저해하는 전통적, 관습적 태도가 포함된다. 여성이 정부 내 관리자 지위에서 폭넓게 대표되지 않거나 여성이 부적절하게 혹은 전혀 고려되지 않는 경우, 정부 정책은 포괄적이지도 효과적이지도 않을 것이다.

28. 일반적으로 당사국이 내각과 행정부의 고위직에 여성을 지명할 권한을 가지고 있지만, 정당 역시 여성을 정당 명부에 등재시킬 것과 당선 가능성이 있는 지역에서 여성을 후보 지명할 책임을 지고 있다. 당사국은 여성이 정부 자문 기구에 남성과 동등한 기반 하에 임명되도록 하고 이러한 기구들이 적절하게 여성을 대표하는 시각들을 고려하도록 보장하기 위해 노력해야 한다. 이러한 제안들을 통해 여론을 지도하고 이끌며 여성을 차별하거나 여성의 정치적 및 공적 생활에 대한 참여를 저해하는 사고방식을 변화시키도록 장려하는 것은 정부의 기본적 책임이다.

29. 내각과 행정부의 고위직 및 정부 자문 기구에 대한 여성의 동등한 참여를 보장하기 위해 다수 당사국들이 채택하고 있는 조치들에는 다음의 것들이 포함된다: 잠재적 피지명자들이 동일한 자격을 갖추었다면 여성 후보자를 우선하는 규칙의 채택; 한 성(sex)이 공공 기구 구성원의 40%미만이 되지 않도록 하는 규칙의 채택; 내각과 공직 임명에 있어 여성 할당제; 공공 기구와 공공 기관의 구성원으로서 자격 있는 여성 후보가 지명되도록 여성 단체와의 협의 및 공공 기구나 지위에 대한 임명 시 여성 후보 추천을 용이하게 하기 위하여 자격을 갖춘 여성의 명부를 작성하고 유지하는 것. 민간단체의 후보 추천에 따라 자문 기구의 구성원이 임명될 때, 당사국은 그런 단체가 자격 있고 적합한 여성을 자문 기구의 구성원으로서 추천하도록 장려해야 한다.

공직을 가질 권리 및 모든 공적역할을 수행할 권리 (제7조 (b))

30. 당사국이 제출한 보고서를 검토해 보면 여성은 내각, 공무원직 및 공공 행정, 사법부와 사법 체제의 최고위직으로부터 배제되고 있음을 알 수 있다. 여성은 좀처럼 이러한 관리직 또는 영향력 있는 지위에 임명되지 못하고 있고, 일부 국가에서는 하위 직급과 보통 가정 및 가족에 관련된 지위에 임명되는 여성의 수는 증가하고 있는 반면, 경제 정책 혹은 개발, 정치적 업무, 국방, 평화유지 임무, 분쟁 해결 혹은 헌법적 해석과 결정에 관련된 의사 결정 지위에 임명되는 여성은 극소수이다.

31. 당사국이 제출한 보고서를 검토해 보면 어떤 경우에는 여성이 왕권을 행사하고, 종교 혹은 국가를 대신하여 관할권을 부여받은 전통적인 재판소의 판사가 되거나 군대에 참여하는 것을 법으로 배제하고 있음을 알 수 있다. 이러한 규정들은 여성을 차별하고 공동체 생활의 영역에서 여성의 참여와 기술로부터 사회가 이익을 얻지 못하게 하는 것으로서 동 협약의 원칙들에 위배된다.

비정부 기구와 공적, 정치적 기구에 참여할 권리 (제7조 (c))

32. 당사국이 제출한 보고서를 검토해 보면, 정당에 관한 정보가 제공된 드문 경우에 있어, 여성은 남성에 비하여 불충분하게 대표되고 영향력이 적은 역할 수행에 집중되고 있음을 알 수 있다. 정책 결정에 있어서 정당이 중요한 역할을 담당하기 때문에, 정부는

정당으로 하여금 정당 활동에 여성이 완전하고도 평등하게 참여할 수 있는 방안을 강구하고 그렇지 못한 경우에는 그 원인을 규명하도록 독려해야 한다. 정당은 여성의 완전한 참여와 대표에 대한 장애요인을 극복하기 위해 정보, 재정, 기타 재원의 제공을 포함한 실효적 조치를 채택하도록 하며, 여성이 정당 사무직에 종사하고 선거 후보자로 지명될 수 있도록 하는 평등한 기회를 사실상 보장하도록 해야 한다.

33. 일부 정당이 채택한 조치들에는 여성을 위해 정당 집행기구의 일정 최소 의석이나 일정 비율을 할당하는 것, 선거 후보자 추천에 있어서 남성과 여성의 비율의 균형을 보장하는 것, 여성이 일관되게 불리한 선거구나 정당 명부상 가장 하위에 배정되지 않도록 보장하는 조치 등이 포함된다. 당사국은 그러한 잠정적 특별 조치들이 특별히 반차별 입법이나 다른 헌법적 평등 기준 하에서 허용되도록 보장하여야 한다.

34. 노동조합 같은 다른 기구들과 정당은 정관, 그러한 규칙의 적용 및 그 집행 기구가 성별 균형을 이루어 대표되어 구성되도록 함으로써 이러한 기구가 여성이 사회 모든 부문에 완전하고 평등하게 참여하도록 기여함을 통하여 이익을 얻도록 하고, 성평등 원칙에 대한 약속을 보여줄 의무가 있다. 이런 기구들은 비정부 기구가 그러하듯이, 여성이 정치적 기술, 참여 및 지도력을 함양할 수 있는 귀중한 훈련의 장을 제공한다.

제8조 (국제적 수준)

당사국은 여성이 남성과 동일한 조건에서 어떠한 차별도 없이, 국제적 수준에서 자국의 정부를 대표하고 국제기구의 활동에 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위하여 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

논평

35. 제8조에 의하면, 정부는 모든 수준, 모든 영역의 국제적 사무에 있어서 여성의 참여를 보장할 의무를 진다. 여기에는 경제적, 군사적 사안, 다자 및 양자 외교, 국제적, 지역적 회의에 대한 공식 대표단 파견이 포함된다.

36. 당사국의 보고서를 검토해 보면, 총체적으로 대다수 정부의 외교 및 대외 업무, 특히 최고위직에서 여성의 대표성이 결여되어 있음을 알 수 있다. 여성은 국가의 대외관계에서 중요도가 떨어지는 대사관에 배치되는 경향이 있고, 일부 경우에 여성은 혼인 상태를 이유로 한 제한으로 인해 임명에서 차별받기도 한다. 또 다른 경우에는 남성 외교관의 배우자와 가족에게 주어지는 혜택들이 동일한 지위에 있는 여성에게는 해당되지 않기도 한다. 국제 업무에 여성이 발탁될 기회는, 여성이 부양가족을 돌봐야 한다는 이유로 수락을 거절할 수 있다는 점 등, 여성의 가정적 책임에 대한 역측을 이유로 종종 거부되기도 한다.

37. 유엔과 다른 국제기구의 많은 상주 대표단에는 여성 외교관이 없고 관리자 직급에도 극소수의 여성만이 있다. 이러한 상황은 국제적, 전 지구적 목표와 의제 및 우선순위를 설정하는 전문가 회의나 협의에서도 마찬가지다. 유엔 기구와 지역적 수준의 다양한 경제, 정치, 군사 기구들은 중요한 국제적 고용주가 되었으나, 역시 여기서도 여성은 하위 직급에 집중된 소수 집단으로 남아 있다.

38. 여성과 남성이 동등한 조건에서, 국제적 수준에서 정부를 대표하고 국제기구 사무에 참여할 수 있는 기회는 거의 없다. 이는 관련 직책 및 공적 대표단으로의 임명과 승진을 위한 객관적인 기준과 절차가 부재한 데서 기인한다.

39. 현대의 세계가 세계화됨에 따라 여성이 남성과 동등한 조건에서 국제기구에 참여하고 진출하는 것이 점차 중요해졌다. 모든 국제기구의 의제에 성 인지적 관점과 여성 인권을 통합시키는 것은 각 정부의 의무이다. 평화 유지, 분쟁 해결, 군비 축소 및 비핵화, 개발, 환경, 대외 원조, 경제 제재와 같은 국제적인 사안들에 대한 많은 중대한 결정들이 한정된 여성의 참여 속에서 내려진다. 이는 비정부 차원에서 이러한 분야들에 대한 여성의 참여가 이루어지고 있는 것과는 확실히 대조적인 것이다.

40. 국제 협상, 평화 유지 활동, 예방 외교의 모든 차원, 중재, 인도주의적 지원, 사회적 화해, 평화 협상 및 국제 형사 사법 체제 등에 상당수의 여성이 참여하는 것은 변화를 가져올 것이다. 무력 충돌을 비롯한 기타 분쟁의 처리에 있어서, 성 인지적 관점과 분석은 여성과 남성에게 미칠 서로 다른 영향을 파악하기 위해서 필요하다.¹⁰⁾

권고

제7조 및 제8조

41. 당사국은 자국의 헌법과 법률이 동 협약의 원칙들, 특히 제7조 및 8조를 준수하도록 보장하여야 한다.

42. 당사국은 자국의 헌법을 준수하는 적절한 법률의 제정을 포함하여 모든 적절한 조치들을 취하고, 정당과 노동조합 같은 조직들이 동 협약 상 의무의 직접적인 대상을 아닐지라도 여성 차별을 하지 않고 제7조 및 8조상의 원칙들을 존중하도록 보장하여야 할 의무를 진다.

43. 당사국은 제7조 및 8조가 다루고 있는 모든 분야에서 여성의 동등한 대표성을 보장하도록 잠정적 특별 조치들을 도입하고 시행하여야 한다.

44. 당사국은 제7조 혹은 8조에 대한 어떠한 유보에 대하여도 그 이유와 효력을 설명하여야 하고, 그 유보가 반영하고 있는 여성의 사회적 역할에 대한 전통적, 관습적 혹은 고정관념적인 태도들과 그러한 태도를 변화시키기 위하여 당사국이 행하는 조치들에 대하여 설명하여야 한다. 당사국은 유보의 필요성에 대해 지속적으로 엄밀한 재검토를 하며 자국의 보고서에 그 유보의 철회를 위한 일정을 포함시켜야 한다.

제7조

45. 제7조 (a)에 따라 실효성을 위하여 규정되고 이행되며 감시해야 하는 조치들에는 다음에 기술된 목적을 위한 조치들이 포함된다.

(a) 공적인 선출직을 차지하게 되는 여성과 남성 사이에 균형을 확보.

10) 1995년 9월 4일부터 15일까지 베이징에서 개최된 제4차 세계여성회의에서 채택된 행동 강령 141항 참조 (A/CONF.177/20, 제 I 장, 결의1, 부속서II). 또한 134항의 부분 참조: “권력 구조에서 여성의 동등한 접근과 완전한 참여 및 분쟁 해결과 방지를 위한 모든 노력에 있어서 여성의 충분한 진출은 평화와 안전의 유지, 증진을 위하여 필수적이다.”

- (b) 여성이 자신의 투표권의 존재와 중요성 및 권리 실현 방법을 파악하고 있도록 보장.
- (c) 문맹, 언어, 빈곤, 여성의 이동의 자유에 대한 장애요인을 포함하여, 평등에 대한 장애요인 극복을 보장.
- (d) 투표권과 피선거권을 행사하는데 불이익을 경험한 여성들에 대한 지원.

46. 제7조 (b)에 기하여 취해지는 조치들에는 다음 사항들을 보장하기 위한 것들이 포함된다.

- (a) 정부 정책 입안에 있어서 여성 대표성의 평등.
- (b) 여성의 평등한 공무담임권의 실제적 향유.
- (c) 여성에게 개방되고 이익을 제기할 수 있는 채용과정.

47. 제7조 (c)에 기하여 취해지는 조치들에는 다음의 목적을 가진 조치들이 포함된다.

- (a) 여성 차별을 금지하기 위하여 실효적 법률 제정을 보장.
- (b) 비정부 기구와 공적 및 정치적 단체들이 여성의 대표성과 참여를 장려하기 위한 전략을 채택하도록 독려.

48. 제7조에 따른 보고를 할 때, 당사국은 다음 사항을 준수하여야 한다.

- (a) 제7조에 규정된 권리를 실행하기 위한 법적 규정들을 기술할 것.
- (b) 법적 규정 혹은 전통적, 종교적, 문화적 관행으로부터 발생하는 이들 권리에 대한 모든 제한들의 세부사항을 제공할 것.
- (c) 이들 권리 실현에 대한 장애 요인을 극복하기 위해 도입되고 계획된 조치들을 기술할 것.

- (d) 이들 권리를 행사하는 남성과 여성의 상대적인 비율을 보여주는 성별로 분류된 통계 자료를 포함시킬 것.
- (e) 개발 프로그램과 연계된 정책을 포함하여, 여성이 참여하는 정책 입안의 유형과 참여의 수준 및 정도를 기술할 것.
- (f) 제7조 (c)에 기하여, 여성단체를 포함하여 자국 내 비정부 기구에 대한 여성 참여의 범위를 기술할 것.
- (g) 당사국이 이들 기구에 대해 자문을 구하는 범위와 그들의 자문이 모든 수준의 정부 정책 입안과 이행에 있어 미치는 영향의 범위에 대하여 분석할 것.
- (h) 정당, 노동조합, 사용자 단체 및 직능협회의 회원이나 직원으로서 여성의 대표성이 부족한 것과 관련된 정보를 제공하고, 그렇게 된 요인을 분석할 것.

제8조

49. 실효성을 위해 규정되고 시행되며 감시받아야 하는 조치들에는, 유엔 총회의 주요 위원회, 경제사회이사회, 전문 기구, 조약 기구를 비롯한 모든 유엔 기구 회원 자격과 독립적인 실무 그룹, 국가 보고관이나 특별 보고관으로의 임명에 있어서 더 나은 성인지적 관점을 보장하기 위하여 고안된 조치들이 포함된다.

50. 제8조에 따른 보고를 할 때, 당사국은 다음과 같이 해야 한다.

- (a) 자국의 외교 업무나 통상적인 국제적 대표 혹은 국제회의의 정부 대표단에 포함되거나 평화 유지나 분쟁 해결 역할에 지명되는 등의 국가를 대표하는 업무에 있어서 여성의 비율과 그 직위의 선임 여부를 보여주는 성별로 분류된 통계를 제공할 것.
- (b) 공식 대표단 및 관련 직위에 대한 여성의 임명과 승진을 위하여 객관적인 기준과 절차를 수립하고자 하는 노력을 기술할 것.

- (c) 여성에게 영향을 미치는 정부의 국제적인 약속에 대한 정보와 다자 포럼, 특히 여성 발전을 위한 책임이 있는 정부기관 및 비정부 기구가 출판한 공식 문서를 널리 유포하기 위하여 취해진 조치들을 기술할 것.
 - (d) 개인 자격으로든 여성단체나 혹은 다른 조직의 구성원 자격으로든, 여성의 정치적 활동을 이유로 한 여성 차별과 관련된 정보를 제공할 것.
-

일반권고 24호 (1999)*: 동 협약 제12조(여성과 보건)

1. 여성차별철폐위원회는, 재생산 건강을 포함한 보건 의료에 대한 접근권이 “여성에 대한 모든 차별철폐에 관한 협약” 상의 기본적 권리임을 확인하고, 제20차 회기에서 제 21조에 따라 동 협약 제12조에 관한 일반권고를 작성하기로 결정하였다.

배경

2. 당사국의 동 협약 제12조 준수는 여성의 건강과 안녕의 핵심이다. 본 조는 당사국들이 여성이 일생에 걸쳐, 특히 가족계획, 임신과 출산 및 산후기간 동안, 보건의료 서비스에 접근하는데 있어 차별받지 않도록 할 것을 요구하고 있다. 동 협약 제18조에 따라 당사국이 제출한 보고서를 검토해 보면, 여성 건강은 여성의 건강과 안녕의 증진에 있어 주요 우려 사항으로 인식되고 있는 문제임을 알 수 있다. 이 일반권고는, 당사국 및 여성 건강에 관한 문제들에 대하여 특별한 관심과 우려를 가지고 있는 사람들을 위하여 제12조에 대한 본 위원회의 이해를 면밀히 검토하고, 여성이 도달할 수 있는 최대수준의 건강에 대한 권리를 실현할 수 있도록 차별을 제거하는 조치들을 다루고자 한다.

3. 최근 유엔 세계 회의는 이러한 목표를 논의한 바 있다. 이 일반권고를 준비하면서, 본 위원회는 유엔 세계 회의, 특히 1993년 세계인권회의와 1994년 인구 및 개발에 관한 국제회의, 1995년 제4차 세계 여성 회의가 채택한 관련 행동 프로그램을 고려하였다. 본 위원회는 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA) 및 다른 유엔 기구들의 업무에 또한 주목하였다. 본 위원회는 이번 일반권고를 준비함에 있어 여성 보건 분야의 특별 전문가로 구성된 다수의 비정부 기구와 협력하여 왔다.

4. 본 위원회는 다른 유엔 문서들이 건강권과 좋은 건강을 누릴 수 있도록 하는 조건에 대한 권리에 중점을 두고 있다는 점에 주목한다. 그러한 문서에는 세계인권선언과 “경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제 규약”, “시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규

* 문서 A/54/38/Rev.1, chap. I에 수록

약”, “아동 권리에 관한 협약” 및 “모든 형태의 인종 차별철폐에 관한 협약”이 있다.

5. 본 위원회는 또한 이전에 여성 할레, 면역결핍 바이러스/후천성 면역결핍증(HIV/AIDS), 장애 여성, 여성에 대한 폭력 및 가족관계에서의 평등에 관한 일반권고를 한 바 있는데, 이는 모두 동 협약 제12의 완전한 이행에 필수적인 문제들을 언급하고 있다.

6. 여성과 남성의 생물학적 차이가 건강 상태의 차이로 이어질 수도 있지만, 남녀의 건강 상태를 결정하고 여성들 사이에서도 건강 상태가 다양할 수 있는 사회적인 요인이 존재한다. 그런 이유로, 이주 여성과 난민여성, 국내 피난민 여성, 소녀와 노인여성, 성매매 여성, 선주민 여성 및 신체적, 정신적 장애 여성과 같이 취약하고 불리한 집단에 속한 여성들의 건강 상 필요와 권리에 대한 특별한 주의가 요구된다.

7. 본 위원회는 여성 건강권의 완전한 실현은 오직 당사국들이, 안전하고 영양이 충분하며 지역적 조건에 적합한 식량 공급을 통하여 일생동안 충분한 영양 상태를 유지할 수 있는 여성의 기본적 인권을 존중하고 보호하며 증진시킬 자신의 의무를 충실히 이행할 때 비로소 달성될 수 있는 것임에 주목한다. 이를 위해 당사국은, 특히 농촌 여성을 위하여 생산 자원에 대한 물리적, 경제적 접근을 용이하게 하기 위한 조치를 행해야 하고, 그렇지 않으면 관할권 내의 모든 여성의 특별한 영양 수요를 충족시켜야 한다.

제12조

8. 제12조는 다음과 같다:

1. 당사국은 남녀평등의 기초 위에 가족계획에 관련된 것을 포함한 보건 사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건 분야에서의 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.
2. 본조 제1항의 규정에도 불구하고 당사국은 여성에 대해 임신 및 수유기 동안의 적절한 영양 섭취를 확보하고 임신, 출산 및 산후조리 기간과 관련하여 적절한 서비스를 제공해야 하며, 필요한 경우에는 무상으로 이를 제공하여야 한다.

당사국은 일생에 걸친 여성의 건강 문제를 다루도록 권유받는다. 따라서 이 일반권고의 목적을 위하여, “여성“에는 소녀와 성인이 모두 포함된다. 이 일반권고는 본 위원회의 제12조의 핵심 요소에 대한 분석을 설명할 것이다.

핵심 요소

제12조 1항

9. 당사국은 자국 여성들에게 영향을 미치는 가장 결정적인 건강 문제에 대하여 보고할 가장 적합한 위치에 있다. 그러므로 본 위원회가 건강 분야의 여성차별철폐를 위한 조치들이 적절한지 여부를 평가할 수 있도록 하기 위하여 당사국은 질병의 발생과 심각성, 여성 건강과 영양 상태를 해치는 환경, 예방적, 치료적 조치들의 유효성과 비용적 실효성에 관하여 성별로 분류된 신뢰할 만한 자료와 함께, 아울러 여성을 위한 건강 입법, 계획 및 정책에 관한 보고를 하여야 한다. 본 위원회에 제출하는 보고서에는 건강 입법, 계획 및 정책이 과학적이고도 윤리적인 조사와 자국 여성의 건강 상태와 필요에 대한 평가를 토대로 하고, 모든 인종, 지역 혹은 공동체 간의 편차나 종교, 전통, 문화에 기초한 관행들을 고려하였다는 것을 논증해야 한다.

10. 당사국은 자국의 보고서에 남성과는 달리 여성이나 특정 여성 집단의 건강에 영향을 주는 질병, 건강상태, 건강에 해를 미치는 상황에 대한 정보와 이와 관련하여 취할 수 있는 가능한 개입에 관한 정보를 포함시키도록 한다.

11. 만약 어떤 보건 의료 체제에서 여성에 대한 특수 질병을 예방, 발견, 치료하는 서비스가 부족하다면, 여성차별철폐를 위한 조치들은 부적절한 것으로 간주한다. 당사국이 여성을 위한 특정 재생산 건강 서비스의 실행을 법적으로 규정하지 않는 것은 차별적인 것이다. 예를 들어, 만약 보건 서비스 제공자들이 양심적 반대에 기초하여 그러한 서비스의 공급을 거부한다면, 여성을 다른 보건 서비스 제공자에게 소개하도록 하는 조치가 도입되어야 한다.

12. 당사국은 보건 의료에 관한 정책과 조치들이 여성의 필요와 이익이라는 관점에서

여성의 건강권을 어떻게 반영하고 있고, 그것이 남성과 비교하여, 다음과 같이, 여성을 구별하는 특징적 양상과 요소들을 어떻게 반영하고 있는지에 관하여 자국이 파악한 바를 보고하여야 한다.

- (a) 남성과 비교하여 여성을 구별하는 여성의 생리 주기, 여성의 재생산 기능 및 폐경기와 같은 생물학적인 요인들. 또 다른 예로서 여성이 직면한 성 매개 질환에 대한 더 높은 노출 위험.
- (b) 여성 일반에게 특히, 일부 여성 집단에게 달라지는 사회·경제적 요인들. 예를 들어 가정과 직장에서 남녀 간의 불평등한 권력 관계는 여성의 영양과 건강에 부정적으로 작용하게 된다. 여성은 그들의 건강에 영향을 미칠 수 있는 다양한 형태의 폭력에 노출되어 있다. 여아와 청소년들은 자신들을 신체적, 심리적 위협의 위험과 원치 않는 임신, 조기 임신의 상황에 처하게 하는 등의 연장자인 남성과 가족 구성원에 의한 성적 학대에 취약하다. 여성 생식기 절단과 같이 일부 문화적 혹은 전통적 관행들은 사망, 불구와 같이 고도로 위험한 상태를 초래한다.
- (c) 남녀에 따라 달라지는 심리적 요인들은 일반적으로는 우울증, 특별한 경우 산후 우울증과 여타 거식증 및 폭식증과 같은 섭식장애를 일으키는 등의 심리적 상태를 포함한다.
- (d) 환자의 비밀 보장에 대한 인식 부족이 남성과 여성 모두에게 영향을 주기는 하나, 그것은 여성이 진찰과 치료를 받는 것을 방해하여 여성의 건강과 안녕에 악영향을 끼칠 수 있다. 그런 이유로 여성은 생식기 질환, 피임 혹은 불완전한 낙태 및 성적, 신체적 폭력으로 인해 고통 받은 경우에 그에 대한 의학적 치료를 받는 것을 꺼리게 된다.

13. 남녀 평등의 토대 위에서, 보건-의료 서비스, 정보제공 및 교육에 접근할 수 있는 권리를 보장해야 하는 당사국의 의무는 보건 의료에 대한 여성의 권리를 존중, 보호, 이행할 의무를 함축한다. 당사국은 입법, 집행 행위 및 정책이 상기 세 가지 의무를 준수하도록 보장해야 할 책임을 진다. 당사국은 또한 효과적인 사법 조치를 보장할 수 있는 체제도 갖추어야 한다. 그렇게 하지 못하는 경우 제12조의 위반이 된다.

14. 국가에게 부여된 권리존중의 의무는 당사국들로 하여금 여성의 건강 목표를 추구하기 위한 활동을 방해하는 것을 억제하도록 하고 있다. 당사국은 어떻게 공적, 사적 보건 의료 제공자들이 여성이 보건 의료에 접근할 권리를 존중할 그들의 의무를 수행하는지에 대하여 보고하여야 한다. 예를 들어, 당사국은 여성이 보건 서비스에 접근하는 것을 방해하거나 여성이 미혼¹⁾ 또는 여성이기 때문에, 남편, 파트너, 부모 혹은 보건 당국의 허가를 받지 못했다는 이유로 그러한 서비스를 제공하는 병원을 이용하는 것을 제한해서는 안 된다. 여성이 적절한 보건 의료를 이용하는데 대한 다른 장애요인들에는 오직 여성에게만 필요한 의료 행위를 범죄화하고 그러한 행위를 한 여성을 처벌하는 법률들이 포함된다.

15. 여성 건강과 관련한 권리를 보호할 의무는 당사국들이, 자국의 기관과 공무원들이 사적 개인이나 조직에 의한 권리 침해를 방지하고 제재를 가하는 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 젠더기반폭력이 여성 건강에 결정적인 문제이기 때문에, 당사국은 다음 사항을 보장해야 한다:

- (a) 여성에 대한 폭력, 여아에 대한 성적 학대를 다루는 보건-의료 의정서와 병원의 절차 및 적절한 보건 서비스 제공을 포함하는 법률의 제정과 그것의 효과적인 이행 및 정책 입안.
- (b) 보건-의료 종사자들이 젠더기반폭력으로 인한 건강 상태를 발견하고 관리할 수 있도록 하는 성인지적 훈련
- (c) 보건-의료 종사자들이 여성 환자에 대해 성적 학대를 범한 경우 고발을 심리하고 적절한 제재를 부과하는 공정하고 보호적인 절차.
- (d) 여성 생식기 절단과 여아의 조혼을 금지하는 법률의 제정과 효과적인 이행.

16. 당사국은 무력 충돌 상황에 처한 여성, 난민 여성과 같이 특별히 어려운 상황에 놓인 여성을 위하여 정신적 외상 치료, 상담을 포함한 적절한 보호와 건강 서비스를 보장하여야 한다.

1) 총회 공식 기록, 제49차 회기, 부록 No. 38 (A/49/38), 제 I 장, 일반권고 21, 29항 참조.

17. 권리 이행의 의무는 당사국에게 여성이 자신의 건강권을 실현할 수 있도록 최대한 유용한 자원의 범위까지 적절한 입법적, 사법적, 행정적, 예산적, 경제적 및 기타 다른 조치들을 취할 의무를 부과한다. 높은 산모 사망률과 전 세계적 발병률, 산아 제한 대책을 거의 사용하지 않거나 전혀 사용하지 않으면서 가족의 수를 제한하고자 하는 부부의 증가를 강조하는 연구들은 여성에게 보건 혜택의 이용을 보장해야 하는 당사국의 의무 위반의 가능성에 대한 상당한 의심을 제공한다. 본 위원회는 당사국에게 결핵, HIV/AIDS와 같은, 특히 예방 가능한 상황에서 발생한 여성 질병의 중대성을 다루기 위하여 어떠한 일을 해왔는지에 대하여 보고할 것을 요청한다. 본 위원회는 당사국이 국가 보건 업무를 사적 서비스 제공 기관으로 이전하여 상기 의무를 포기한다는 증거들에 대하여 우려한다. 당사국은 사적 기관으로의 권한 위임 혹은 이전을 통하여 자신의 의무를 벗어날 수 없다. 따라서 당사국은 공적 권한이 여성 건강의 보호와 증진을 위하여 행사하는 정부 차원의 절차와 구조를 형성하기 위해 무엇을 해왔는지에 대하여 보고해야 한다. 당사국은 제3자에 의한 여성 권리 침해를 억제하고 여성의 건강을 보호하기 위해 취한 적극적인 조치와 이러한 서비스의 제공을 확보하기 위하여 취한 조치들에 관한 정보를 보고서에 포함시켜야 한다.

18. HIV/AIDS 및 기타 성 매개 질환에 관한 문제들은 여성과 청소년의 성적 건강에 대한 권리의 핵심이다. 많은 국가의 청소년과 여성은 성적 건강의 보장을 위해 필요한 정보와 서비스에 대한 적절한 접근이 부족한 실정이다. 젠더에 근거한 불평등한 권력 관계의 결과로서, 여성과 청소년은 종종 성행위를 거부하거나 안전하고 책임 있는 성행위를 요구할 수 없다. 여성 성기 훼손, 일부다처제, 부부 강간과 같은 해로운 전통 관습은 소녀와 여성들을 HIV/AIDS 접촉 위험 및 다른 성 매개 질환에 노출시킨다. 특히 성매매 여성은 이러한 질병에 취약하다. 당사국은 편견과 차별 없이, 인신매매된 여성을 포함한 여성과 소녀들에게, 그들이 자국에 합법적으로 거주하고 있지 않다 할지라도 성적 건강에 대한 정보 제공, 교육 및 서비스에 대한 권리를 보장하여야 한다. 특히, 당사국은 남녀 청소년들이 사생활 보호 및 비밀유지를 보장하도록 특별히 고안된 프로그램에서 적절하게 훈련받은 사람들로부터 성과 재생산 건강에 대한 교육을 받을 수 있는 권리를 보장하여야 한다.

19. 당사국은 자국의 보고서에서 제12조의 준수를 위하여, 여성이 남녀 평등 원칙의 토

대 위에서 보건 의료를 이용하였는지를 평가하는 조사 내용을 밝혀야 한다. 이러한 조사를 행함에 있어서, 당사국은 동 협약 제1조의 규정들을 유념하여야 한다. 따라서 보고서에는 남성과 비교하여 보건 정책, 절차, 법률 및 의정서가 여성에게 미치는 영향에 대한 논평이 포함되어야 한다.

20. 여성은 적절하게 훈련받은 사람들로부터 제안된 절차와 이용 가능한 대안책의 예상 이익과 잠재적 악영향을 포함하는 어떠한 치료나 연구에 동의함에 있어서 자신의 선택과 관련된 충분한 정보를 설명 받을 권리가 있다.

21. 당사국은 여성이 보건-의료 서비스를 이용할 때 직면하게 되는 장애요인을 제거하기 위하여 채택한 조치들과 여성이 상기 서비스를 적시에 지불 가능한 비용으로 이용할 수 있도록 보장하기 위하여 취한 조치들을 보고하여야 한다. 이러한 장애요인들에는 보건-의료 서비스에 대한 고비용과 배우자, 부모 혹은 보건 당국의 사전 허가 요구, 보건 의료 시설까지의 원거리 및 편리한 대중교통 수단의 부재와 같이 여성의 이용을 해하는 여건과 상황들이 포함된다.

22. 당사국은 예를 들어 여성이 만족할 수 있는 양질의 보건-의료 서비스 이용을 보장하기 위해 취해진 조치들에 대하여 보고하여야 한다. 만족스러운 서비스라 함은 어떤 여성이 완전한 정보에 근거한 동의를 하고 존엄성을 존중받으며 비밀유지를 보장받아 자신의 필요와 관점에 민감한 방식으로 제공되는 서비스를 제공받는 것을 의미한다. 당사국은 부동의 피임이나 의무적인 성병 검사 혹은 고용 조건으로서의 의무적인 임신 검사와 같이 정보에 근거한 동의와 존엄성에 대한 여성의 권리를 침해하는 강압적인 형태를 허용하여서는 안 된다.

23. 당사국은 보고서에서 구체적으로는 가족계획, 일반적으로는 성과 재생산 건강에 관한 다양한 서비스의 적시 이용을 보장하기 위하여 취한 조치들에 대하여 기술하여야 한다. 가족계획에 관련한 모든 방법들에 대한 정보 제공 및 상담을 포함하여 청소년 보건 교육에 대해서는 특별한 주의가 요구된다.²⁾

2) 청소년을 위한 보건 교육은 특히, 성 평등, 폭력, 성 매매 질환의 예방, 성과 재생산 권리까지 다루는 것이어야 한다.

24. 본 위원회는 노인 여성을 위한 건강 비스 상황에 대하여 우려하고 있는데, 이는 여성은 대개 남성에 비해 수명이 길고 남성보다 더 많이 골다공증, 치매와 같은 장애나 퇴행성 만성 질환에 시달리는 것뿐만 아니라, 여성은 대체적으로 연로한 자신의 배우자에 대한 부양의무도 지기 때문이다. 따라서 당사국은 고령과 관련된 불리한 조건이나 장애를 다루는 건강 서비스를 노인 여성이 이용할 수 있도록 하기 위하여 적절한 조치를 취해야 한다.

25. 장애 여성은 모든 연령대에서 건강 서비스를 이용하는데 물리적 어려움을 겪고 있다. 정신적 장애를 가진 여성은 특히, 성 차별, 폭력, 빈곤, 무력 충돌, 혼란 및 기타 형태의 사회적 박탈의 결과로서 여성이 불균형적인 영향을 받기 쉬운 정신적 건강의 위험 요소가 광범위하다는데 대한 이해가 부족하다. 한편 당사국은 건강 서비스가 장애 여성들의 요구에 즉각 부응하고 그들의 인권과 존엄성을 존중하도록 보장하기 위하여 적절한 조치를 취해야 한다.

제12조 2항

26. 보고서에는 임신, 출산 및 산후기간에 관해 여성에게 적절한 서비스를 보장하기 위하여 당사국이 채택한 조치들이 포함되어야 한다. 일반적으로는 자국 내에서, 특수하게는 취약 집단, 지역 및 공동체 내에서 상기 조치들이 감소시킨 사망률과 발병률에 대한 정보도 실어야 한다.

27. 당사국은 자국의 보고서에 필요한 경우, 그들이 어떻게 여성을 위해 안전한 임신, 출산 및 산후수유기간을 확보하기 위한 무료 서비스를 제공하고 있는지에 대하여 언급하여야 한다. 많은 여성들이 임신, 출산, 수유기 서비스를 이용할 돈이 부족하여 임신과 관련된 원인에 의한 사망 또는 장애의 위험에 노출되어 있다. 본 위원회는 안전한 모성에 대한 여성의 권리와 응급 산부인과 서비스를 확보하는 것이 당사국의 의무임을 지적하는 바이며, 당사국은 이런 서비스들이 가용 자원의 최대한도 내에서 수행되도록 하여야 한다.

동 협약의 기타 관련 조항들

28. 제12조를 준수하기 위하여 취한 조치들에 대한 보고를 할 때, 당사국은 여성 건강과 관련된 동 협약 상 다른 조항들과의 상호 관련성에 대하여 인식하고 있어야 한다. 이런 조항들에는, 당사국이 가정교육에 사회적 기능으로서의 모성에 대한 적절한 이해를 포함시키는 것을 보장할 것을 규정한 제5조 (b), 당사국이 동등한 교육을 보장함으로써 여성들이 보건 서비스를 쉽게 이용하고, 미성년 임신의 결과에 기인한 여학생의 학업중퇴 비율을 줄이도록 규정한 제10조, 당사국이 여성 및 소녀들에게 가족계획 관련 정보와 조언을 비롯한 가족의 건강과 안녕을 보장하는데 도움이 되는 특별한 교육적 정보의 이용을 제공할 것을 규정한 제10조 (h), 출산 보호 조항, 임신 중 위험한 작업으로부터의 특별한 보호조치 및 유급 출산 휴가 제공과 같이 부분적으로는 여성 건강의 보호와 근무환경에서의 안전에 관련된 제11조, 당사국이 농촌 여성들의 가족계획에 대한 정보제공, 상담 및 서비스를 포함하여 적절한 보건 시설의 이용을 보장할 것을 규정한 제14조 2항 (b), 당사국에게 적절한 질병 예방과 보건 증진을 위하여 특히 요구되는 주거, 위생 시설, 전력 및 용수, 운송 및 통신 등을 포함하는 적절한 생활 조건을 보장하는 모든 적절한 조치를 취할 의무를 부과하는 (h), 당사국이 여성에게 자녀의 수 및 출산 간격을 자유롭게 책임감 있게 결정하고 이 권리를 행사할 수 있게 하는 정보, 교육 및 수단을 향유할 남성과 동등한 권리를 보장할 것을 규정한 제16조 1항 (e) 등이 포함된다. 제16조 2항은 조기 출산으로부터 발생하는 신체적, 정서적 피해를 방지하는데 중요한 요소가 되는 아동의 약혼 및 결혼 금지를 규정하고 있다.

정부의 행동에 대한 권고

29. 당사국은 여성 건강을 전 생애 동안 증진시키기 위하여 포괄적인 국가 전략을 시행하여야 한다. 이 전략에는 여성에게 영향을 주는 질병과 상황의 예방 및 치료, 여성에 대한 폭력에의 대응 등을 위한 개입을 비롯하여, 지불이 가능한 서비스를 보편적으로 이용할 수 있도록 보장하는 것이 포함된다.

30. 당사국은 남성 건강과 비교하였을 때, 여성의 상이한 건강 상 요구사항들을 고려하

여 여성 건강 분야가 보건예산 전체에서 일정한 분배를 받을 수 있도록 적절한 예산과 인적, 행정적 자원을 할당해야 한다.

31. 또한 당사국은 특히 다음을 행하여야 한다:

- (a) 여성 건강에 영향을 미치는 모든 정책과 프로그램의 핵심에 성 인지적 관점을 통합하고, 그러한 정책과 프로그램의 계획과 수행, 감시 및 여성 건강 서비스 제공에 여성을 포함시킬 것.
- (b) 성과 재생산 건강을 비롯한 여성 건강 서비스, 교육 및 정보제공 이용에 대한 모든 장애요인의 제거 및 HIV/AIDS를 비롯한 성 매개 질환의 예방, 치료에 대하여 청소년을 위해 계획된 프로그램에 자원을 할당하도록 할 것.
- (c) 가족계획과 성교육을 통하여 원치 않는 임신 예방에 우선순위를 두고 안전한 모성 서비스와 산전 지원을 통하여 산모 사망률을 감소시킬 것. 가능하다면, 낙태한 여성에게 부과되는 징벌적 조치들을 제거하기 위하여 낙태를 범죄화한 입법을 개정할 것.
- (d) 동등한 서비스 접근권과 질을 확보하기 위하여 공적, 비정부적, 사적 기구들에 의한 여성 보건 서비스 제공을 감시할 것.
- (e) 모든 보건 서비스가 자치권, 프라이버시권, 비밀유지권 및 정보에 기반한 동의와 선택권을 포함한 여성 인권에 부합하도록 요구할 것.
- (f) 보건 업무 종사자들의 훈련 교육 과정에 여성 건강과 인권, 특히 젠더기반폭력에 관련된 포괄적, 의무적, 성 인지적인 강의가 포함되도록 보장할 것.

일반권고 25호 (2004): 동 협약 제4조 1항 (잠정적 특별 조치)

I. 도입

1. 여성차별철폐위원회는 제20차 회기(1999)에서 동 협약 제21조에 따라, “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약”의 제4조 1항에 관한 일반권고를 작성할 것을 결정하였다. 이 새 일반권고는 특히, 일반권고 5호 (제7차 회기, 1988), 잠정적 특별 조치에 관한 일반권고 8호 (제6차 회기, 1988), 동 협약 제8조의 이행에 관한 일반권고 23호(제16차 회기, 1997), 동 협약의 당사국 보고서와 그에 대한 본 위원회의 최종 논평 및 여성의 공적 생활에 관한 일반권고에 기초하였다.

2. 이 일반권고에서, 본 위원회는 동 협약의 이행에서 당사국의 완전한 이용을 촉진하고 보장하기 위하여, 제4조 1항의 본질과 의미를 규명하고자 한다. 본 위원회는 당사국이 이러한 일반권고를 국내적, 지역적 언어로 번역하고 행정 조직을 포괄하는 정부의 입법, 집행, 사법 기구들뿐만 아니라 언론, 학계 및 인권, 여성 단체와 기구들을 포함한 시민 사회에 널리 보급할 것을 장려한다.

II. 배경: 동 협약의 대상과 목적

3. 동 협약은 역동적인 장치이다. 1979년 동 협약이 채택된 이래, 본 위원회는 국내적, 국제적 차원의 다른 행위자들과 더불어, 진보적 사고를 통하여 동 협약 조항들의 실질적 내용과 여성 차별의 특성 및 그러한 차별에 맞서는 장치들을 규명하고 이해하는데 기여해 왔다.

4. 제4조 1항의 범위와 의미는, 여성이 인권과 기본적 자유를 향유함에 있어서 법적, 사실적 평등권을 확보한다는 관점에서, “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약”의 전체적 대상과 목적의 맥락에서 결정되어야 한다. 동 협약의 당사국은 여성에 대한 비차별의 원칙을 존중, 보호하고 증진하며 이행하고, 남성과 비교하여 사실적, 법적 평

등을 획득한 지위로 여성의 지위를 향상시키기 위하여 여성의 발전과 진전을 확보해야 할 법적 의무를 진다.

5. 동 협약은 많은 국내적, 국제적 법적 기준과 규범들에서 사용되는 차별 개념을 초월한다. 그러한 기준과 규범이 성을 이유로 한 차별을 금지하고, 임의적이고 불공정한 혹은/그리고 부당한 구별에 의한 처우로부터 남성과 여성 모두를 보호하고 있는데 비해, 동 협약은 여성이 여성이라는 이유로 다양한 차별로부터 고통 받아 왔고 계속 고통 받을 수 있음을 강조하면서 여성에 대한 차별에 중점을 두고 있다.

6. 동 협약의 모든 실질적 조항들을 해석하는 일반적 체계를 구성하는, 제1항에서 5항 및 24항을 함께 살펴보면, 당사국이 여성 차별을 철폐하기 위한 노력에는 세 가지 의무가 핵심임을 알 수 있다. 이러한 의무들은 여성을 남성과 동등하게 대우해야 한다는 단지 형식적인 법적 의무를 초월하여, 통합적인 방식과 정도로 이행되어야 한다.

7. 첫째, 당사국은 자국의 국내법상 직, 간접적¹⁾ 여성 차별이 없도록 하고, 공적 및 사적 영역에서 관할 재판소와 제재 조치 및 다른 구제책들을 통하여 공권력, 사법부, 조직, 기업 혹은 사적 개인이 자행하는 차별로부터 여성을 보호하여야 할 의무를 진다. 둘째, 당사국은 구체적이고 효과적인 정책 및 프로그램을 통하여 여성의 사실상의 지위를 개선할 의무를 진다. 셋째, 당사국은 개인에 의한 행동을 통해서 뿐만 아니라 법률 및 사법적, 사회적 구조와 제도를 통해서도 여성에게 영향을 미치는 지배적인 젠더관계²⁾

1) 간접적인 여성 차별은 법, 정책 및 프로그램이, 실제적 효과에 있어서는 여성에게 해로운 영향을 미치는 성 중립적인 기준에 기초한 경우에도 발생할 수 있다. 성 중립적인 법, 정책 및 프로그램은 의도하지는 않았으나 과거 차별의 결과를 영속화시킬 수도 있다. 그것들은 남성적 생활방식을 모델로 삼고 따라서 남성과는 상이한 여성의 생활 경험적 요소들을 반영하는데 실패하고 있다. 이러한 차이점들은 여성과 남성의 생물학적 차이를 토대로 하여 여성에게 직접적인 영향을 주는 고정 관념적인 기대와 사고방식 및 행동으로 인하여 존재한다. 또한 그것들은 일반적으로 여성이 남성에 의해 종속되어 있기 때문에 나타나기도 한다.

2) “젠더(gender)는 생물학적인 성(sex)의 차이에 부여된 사회적인 의미로 정의된다. 그것은 이념적이고 문화적인 구조이지만, 역시 물질적인 관행의 영역에서 재생산된다. 또 이는 그러한 관행의 결과에 영향을 끼친다. 성은 자원, 재화, 일, 의사결정 및 정치적 권력, 그리고 권리 행사와 공적 생활과 가족생활 내에서의 위치의 분배에도 영향을 준다. 문화와 시대의 다양성에도 불구하고, 전 세계적으로 젠더 관계에서 남성과 여성 간의 불균형은 일반적인 특성으로 나타난다. 따라서 젠더는 사회적 층위이고, 이런 의미에서 인종, 계층, 민족, 성적 취향, 나이와 마찬가지로이다. 젠더는 우리가 성적 정체성의 사회 구조와 서로 다른 성 사이에서 발생하는 불평등한 권력구조를 이해하는데 도움을 준다.” 1999년 개발에 있어서 여성의 역할에 관한 연구, 유엔, 뉴욕, 1999, p 9.

및 젠더기반 고정관념의 고착에 관하여 다루어야 하는 의무를 진다.

8. 본 위원회의 견해로는, 단순히 형식적인 법적 혹은 프로그램적 접근은 본 위원회가 실질적 평등으로 해석하는 여성의 사실적 평등을 성취하는데 충분하지 않다. 게다가 동 협약은 여성에게 동일한 기반을 제공하고 결과의 평등을 성취하도록 환경을 조성함으로써 여성에게 힘을 실어 줄 것을 요구하고 있다. 더욱이 생물학적 뿐만 아니라 사회적, 문화적으로도 남성과 여성 간에 구조적인 차이가 존재한다는 점을 고려하여야 한다. 어떤 환경 하에서는, 그러한 차이를 다루기 위하여 여성과 남성에게 동일하지 않은 처우가 요구된다. 실질적 평등의 목표를 추구하기 위해서는, 여성의 불충분한 대표성 극복 및 남성과 여성 사이에 자원과 권력의 재분배를 목적으로 하는 효과적인 전략이 또한 필요하다.

9. 결과의 평등은 사실상 혹은 실질적인 평등의 논리적 귀결이다. 이러한 결과라는 것은 본질적으로 양적 혹은/및 질적인 것일 수 있는데, 이는 여성이 다양한 분야에서 남성과 동등하게 자신의 권리를 향유하는 것, 동등한 소득 수준을 누리는 것, 정책 결정과 정치적 영향력에 있어 평등을 확보하는 것, 그리고 여성이 폭력으로부터의 자유를 향유하는 것 등을 의미한다.

10. 여성에 대한 차별과 여성 불평등의 근본적 원인이 효과적으로 다루어지지 않는 한 여성 지위는 개선되지 않을 것이다. 여성과 남성의 삶은 맥락에 따라서 고려되어야 하고, 해결을 위한 조치를 취할 때에는 실질적인 기회, 제도, 체제의 변형을 도모하게끔 해서, 그들이 더 이상 역사적으로 결정된 권력과 생활 방식에 대한 남성적 패러다임에 기초하지 않도록 해야 한다.

11. 생물학적으로 정해진 여성의 불변의 필요와 경험은, 개인 행위자나 지배적인 젠더 이데올로기 혹은 사회, 문화적 구조와 제도에서의 차별에 의하여 표현된 과거와 현재의 여성 차별로부터 기인하는 다른 필요들과는 구별되어야 한다. 여성차별을 철폐하기 위한 조치들이 취해짐에 따라, 여성의 필요는 변화되거나 소멸하고 혹은 여성과 남성 공통의 필요가 되기도 한다. 따라서 사실상 혹은 실질적인 여성 평등의 획득을 도모하는 법과 프로그램 및 관행에 대한 지속적인 감시가 더 이상 정당화될 수 없는 동일하지 않

는 처우의 영구화를 피하기 위하여 요구된다.

12. 특정 집단의 여성은 또한, 여성이기 때문에 자신이 직접적으로 겪게 되는 차별의 고통과 더불어 인종, 종족 혹은 종교적 정체성, 장애, 나이, 계급, 카스트 제도 및 기타 다른 요인들과 같이 부가적인 근거에 기하여 겪게 되는 다중적 차별로부터도 고통 받게 될 수 있다. 당사국은 그러한 다중적 여성 차별과 복합적인 악영향을 근절하기 위하여 특수한 잠정적 특별 조치들을 취할 필요가 있다.

13. “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약”과 더불어 유엔 체제가 채택한 다른 국제 인권 문서 및 정책 문서들은 평등 달성을 지원하는 잠정적 특별 조치에 관한 규정을 포함하고 있다. 그러한 조치들은 다양한 용어로 표현되고, 그 조치들에 대한 의미와 해석도 역시 다양하다. 본 위원회는 제4조 1항에 관한 이 일반권고가 용어의 명확성에 기여할 수 있기를 기대한다.³⁾

14. 동 협약은 과거와 현재에 여성의 인권과 기본적 자유 향유를 저해한 과거와 현재의 사회적, 문화적 배경의 차별적 측면을 대상으로 하고 있다. 동 협약은 사실상 혹은 실질적 불평등의 원인과 결과를 제거하는 것을 포함하여 여성에 대한 모든 형태의 차별을 철폐하는 것을 목표로 한다. 따라서 동 협약에 따른 잠정적 특별 조치의 적용은 비차별과 평등이라는 규범의 예외라기보다는, 여성의 사실상 혹은 실질적 평등을 실현하는 수단들 중 하나이다.

3) 예를 들어, 잠정적 특별 조치를 의무로 삼은 “모든 형태의 인종차별철폐에 관한 협약” 참조. 인종차별 철폐에 관한 위원회, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 위원회 및 자유권규약위원회와 같은 조약 감시 기구의 관행을 살펴보면, 이러한 기구들이 잠정적 특별 조치의 적용을 조약의 목적 달성을 위하여 필수적인 조치로 간주하고 있음을 알 수 있다. 국제노동기구의 원조 하에 채택된 협약들과 “유네스코”의 여러 문서들 역시 명시적 혹은 묵시적으로 그러한 조치들을 포함하고 있다. 인권 증진과 보호에 관한 소위원회는 이러한 문제를 상정하고 그에 대한 연구, 활동을 보고할 특별 보고관을 임명하였다. 여성지위에 관한 위원회는 1992년 잠정적 특별 조치의 이용에 대해 연구한 바 있다. 1995년 제4차 세계여성회의의 행동 강령을 비롯하여 세계여성회의에서 유엔이 채택한 문서들과 이후 2000년 후속 조치를 검토해 보면, 사실상 평등을 확보하는 수단으로서 긍정적인 역할을 담당하고 있다는 것을 알 수 있다. 유엔 사무총장이 사용하는 잠정적 특별 조치는, 사무국에서의 여성의 채용, 승진, 전근에 대한 행정적 지침을 포함한 여성 고용 분야의 실제적인 예이다. 이러한 조치들은 모든 수준에서 50/50의 성비를 달성할 것을 목적으로 하지만, 특히 상위 직급에서 더욱 그러하다.

Ⅲ. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약에 규정된 잠정적 특별 조치의 의미와 범위

제4조 1항

남성과 여성 사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적 특별 조치는 본 협약에서 정의한 차별로 보지 아니하나, 그 결과 불평등한 또는 별도의 기준이 유지되어서는 결코 아니 된다. 기회와 처우의 평등이라는 목적이 달성되었을 때 이러한 조치는 중지되어야 한다.

제4조 2항

당사국이 모성을 보호할 목적으로 본 협약에 수록된 제 조치를 포함한 특별조치를 채택하는 것은 차별적인 것으로 보아서는 아니 된다.

A. 제4조 1항과 2항 사이의 관계

15. 제4조 1항에 따른 “특별 조치”와 제2항에 따른 “특별조치”의 목적 사이에는 명백한 차이점이 존재한다. 제4조 1항의 목적은 여성이 사실상 혹은 실질적 평등을 달성하고, 과거 및 현재의 여성 차별의 형태 및 효과를 시정하기 위하여 필요한 구조적, 사회적, 문화적 변화를 가져오는 한편 여성에게 보상을 제공하는 것이다. 이러한 조치들은 잠정적인 특징을 갖는다.

16. 제4조 2항은 생물학적인 차이를 이유로 남녀에게 사소한 처우를 제공하는 것을 규정한다. 이러한 조치들은 제11조 3항에 규정된 과학 기술적 지식으로 재검토될 때가 오기까지는 적어도 영구적인 속성을 지니게 된다.

B. 용어

17. 동 협약의 준비 의사록(travaux preparatoires)에서는 제4조 1항에 규정된 “잠정적

특별 조치”를 기술하는데 다른 용어를 사용하였다. 동 위원회 스스로 이전의 일반권고들에서, 다양한 용어를 사용하였다. 당사국은 종종 “적극적 행위”, “긍정적 행위”, “적극적 조치”, “역차별” 및 “적극적 차별”과 같은 용어와 시정적, 보상적 및 촉진적 의미에서 “특별 조치”를 동일시한다. 이러한 용어들은 다양한 국가별 상황에서 볼 수 있는 논쟁 및 상이한 실행으로부터 도출된다.⁴⁾ 이 일반권고에서, 그리고 당사국이 제출한 보고서의 검토에서 나타난 관행에 따라서, 본 위원회는 제4조 1항에서 규정한 바와 같이, “잠정적 특별 조치”라는 용어만을 유일하게 사용한다.

C. 제4조 1항의 핵심 요소

18. 제4조 1항에 따라 당사국이 취하는 조치들은 정치, 경제, 사회, 문화, 시민적 혹은 어떤 다른 분야에 대한 여성의 동등한 참여를 촉진할 것을 목적으로 삼아야 한다. 본 위원회는 이러한 조치의 적용을 비차별 규범에 대한 예외로서 보기 보다는, 오히려 잠정적 특별 조치라는 것은 여성이 인권 및 기본적 자유를 향유하는데 있어서 사실상 혹은 실질적 평등을 획득할 수 있도록 하기 위한 당사국의 필수 전략의 일부라는데 중점을 두는 것으로 보고 있다. 잠정적 특별 조치의 적용이 종종 과거의 여성 차별의 영향을 개선하기는 하나, 여성의 지위를 남성과 사실상 혹은 실질적 평등한 지위로 향상시켜야 하는 동 협약 하의 당사국의 의무는 과거의 차별에 대한 어떠한 증거와도 무관하게 존재하는 것이다. 본 위원회는 동 협약 하의 조치들을 채택하고 이행하는 당사국은 남성을 차별하는 것이 아니라고 보고 있다.

19. 당사국은 제4조 1항에 기해 여성의 사실상 및 실질적 평등을 위한 핵심 목표의 달성을 촉진하기 위하여 취해지는 잠정적 특별 조치와 여성과 여아의 상황을 개선하기 위해 채택된 다른 일반 사회 정책들을 명확하게 구별하여야 한다. 여성에게 잠재적으로 우호적이거나 혹은 장래에 유리할 수 있는 모든 조치들이 잠정적 특별 조치인 것은 아니다. 여성의 삶의 존엄성과 비차별을 확보하도록 고안된 여성과 여아의 시민적, 정치

4) “적극적 행위”라는 용어는 미국과 다수의 유엔 문서들에서 사용되고 있다. “긍정적 행위”는 현재 유엔 문서뿐만 아니라 유럽에서도 널리 사용되고 있다. 그러나 “긍정적 행위”라는 용어는 국제인권법에서는 아직 다른 의미로 사용되고 있는데, 이는 “긍정적인 국가 행위(국가가 주도적으로 행동을 수행할 의무 대 국가가 행동을 하지 않을 의무)를 나타낸다. 따라서 “긍정적 행위”라는 용어는 동 협약 제4조 1항에서 이해되고 있는 잠정적 특별 조치를 나타내는 의미로서는 모호하다고 볼 수 있다. “역차별” 혹은 “적극적 차별”이라는 용어는 부적절하다고 많은 논평자들로부터 비판받고 있다.

적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보장하기 위한 일반 조건 규정은 잠정적 특별 조치라고 명명할 수 없다.

20. 제4조 1항은, 그러한 특별 조치들의 “잠정적인” 성질에 대하여 명기하고 있다. 따라서 “잠정적인”이라는 의미가 사실은, 장기간 그러한 조치들이 적용된다고 하더라도 이것이 영구히 필요한 것으로 간주되어서는 안 된다는 것을 뜻한다. 잠정적 특별 조치의 지속 기간은 구체적인 문제점들에 대응한 기능적 효과에 의해 결정되어야 하고 미리 정해진 경과기간에 따라 결정되어서는 안 된다. 잠정적 특별 조치는 의도한 결과를 달성하고 일정기간 유지된 경우, 중지되어야 한다.

21. “특별”이라는 용어는 인권 논의에 부합하지만, 역시 주의 깊은 설명이 필요하다. 이 용어의 사용은 차별받는 여성과 다른 집단이 약하고 상처받기 쉬우며 사회에 대한 참여와 경쟁을 위해서는 다른 특별한 조치를 필요로 한다는 의미로 이해된다. 그러나 제4조 1항 입안 시 “특별”의 진짜 의미는 특정한 목표를 달성하기 위해 구상된 조치라는 것이었다.

22. “조치”라는 용어는 자원의 분배 및/혹은 재분배; 우대; 목표채용, 고용, 승진; 시간과 관련한 수적 목표; 할당제 등, 입법, 행정, 집행 및 다른 제 수단, 프로그램의 지원 혹은 도달과 같은 정책과 관행 등 광범위한 다양성을 내포하고 있다. 특정한 “조치”의 선택은 제4조 1항이 적용되는 맥락과 달성하고자 하는 구체적인 목적에 달려 있다.

23. 잠정적 특별 조치의 채택과 이행은 대상이 된 개인이나 집단의 자격 및 실력에 대한 논의와 정치, 교육, 고용과 같은 분야에서 남성보다 자격이 미비한 여성을 우선하는데 반발하는 논쟁을 불러일으킬 수 있다. 잠정적 특별 조치가 사실상 및 실질적 평등의 확보하려 하므로 자격과 실력의 문제, 특히 공적, 사적 분야에서 규범적, 문화적으로 정해져 있는 성적 편견에 관해 주의 깊게 검토할 필요가 있다. 공적 및 정치적 직무에 대한 임명, 선정, 선거에는 자격과 실력뿐만 아니라 민주주의의 공정함과 선거에서의 선택을 포함하는 기타 요인들도 영향을 미친다.

24. 제1조, 2조, 3조, 5조 및 24조와 함께 이해하면, 제4조 1항은 당사국이 “적절한 조

치를 취해야 한다.”라고 규정한 제6조 내지 16조와 연관 지어 적용할 필요가 있다. 결과적으로 본 위원회는 만약 그러한 조치들이 여성의 사실상 혹은 실질적 평등을 전반적으로 달성 혹은 특별한 목적의 달성을 촉진하기 위하여 필요하고도 적절하다면, 당사국은 상기 다른 조항과 연계 하여 잠정적 특별 조치를 채택하고 이행하여야 할 의무를 진다고 생각한다.

IV. 당사국에 대한 권고

25. 당사국은 자국의 보고서에 동 협약 제4조 1항에 따른 잠정적 특별 조치의 채택 혹은 그 결여에 관한 정보를 실어야 하고, 당사국은 혼동을 피하기 위하여 가급적이면 “잠정적 특별 조치”라는 용어를 사용하여야 한다.

26. 당사국은 여성의 사실상 및 실질적 평등이라고 하는 구체적인 목표 달성을 촉진할 목적을 가진 잠정적 특별 조치와, 여성과 여아의 상황을 개선하기 위하여 채택되고 이행되는 기타 다른 일반 사회 정책을 명확하게 구별하여야 한다. 당사국은 잠재적으로 혹은 앞으로 여성을 이롭게 할 모든 조치가 잠정적 특별 조치에 해당하는 것은 아니라는 점을 유념해야 한다.

27. 당사국은 여성의 사실상 혹은 실질적 평등 확보를 촉진하기 위한 잠정적 특별 조치를 적용함에 있어서, 특정한 목표 영역뿐만 아니라 모든 삶의 영역에서 여성이 처해 있는 상황의 배경을 분석하여야 한다. 당사국은 국내적 배경에서 특정한 목표와 관련된 잠정적 특별 조치의 잠재적 효과에 대하여 평가하고, 여성의 사실상 혹은 실질적 평등 확보를 촉진하기 위하여 가장 적절하다고 생각되는 잠정적 특별 조치를 채택하여야 한다.

28. 당사국은 다른 조치보다는 특정 유형의 조치를 선택한 이유를 설명하여야 한다. 그러한 조치의 적용을 정당화하는 데는, 여성의 생활과 기회를 형성하는 조건과 영향을 비롯하여 여성 및 다중적 차별로부터 고통 받고 있는 특정 집단의 여성들의 실제 생활 상황에 대한 기술, 당사국은 특정한 잠정적 특별 조치의 적용을 통하여 누구의 지위를 개선하려고 하는지에 대한 설명이 포함되어야 한다. 동시에, 그러한 조치들과 여성 지위를 개선하고자 하는 일반적 조치 및 노력들 간의 관계를 명확히 하여야 한다.

29. 당사국은 잠정적 특별 조치를 채택하는 데 실패한 경우와 관련해서도 적절한 설명을 제공하여야 한다. 그러한 실패는 무력함을 선언하거나 혹은 사적 영역, 조직 또는 정당과 같은 지배적인 시장이나 정치세력의 태만을 설명함으로써 간단히 정당화될 수는 없다. 당사국은 모든 다른 조항과 연계하여 볼 필요가 있는 동 협약 제2조가 상기 행위자들의 활동에 대하여 당사국에게 설명책임을 부과하고 있다는 점을 상기해야 한다.

30. 당사국은 몇몇 조항에 따른 잠정적 특별 조치에 관하여 보고할 수 있다. 제2조에 따라 당사국은 그러한 조치들의 법적 혹은 기타 근거 및 특정한 접근법을 선택한 정당한 이유에 대한 보고를 하도록 요청된다. 나아가 당사국은 잠정적 특별 조치와 관련된 모든 입법에 대한 세부사항들, 특히 그러한 입법이 잠정적 특별 조치의 강제적 혹은 자발적 성격에 대한 규정을 두는지의 여부에 대한 세부사항들을 제공하도록 요구된다.

31. 당사국은 자국의 헌법이나 국내 법률에 잠정적 특별 조치의 채택을 허용하는 규정을 포함시켜야 한다. 본 위원회는 당사국에게 포괄적인 반차별 법안, 평등기회 법안 혹은 여성평등에 관한 행정명령 등의 같은 입법이 주어진 분야에서 상기 목적의 달성을 위해 적용되어야 하는 잠정적 특별 조치의 유형에 대하여 지침을 제공할 수 있다는 점을 상기시키고자 한다. 그러한 지침은 또한 고용 혹은 교육에 관한 특별한 입법에도 포함될 수 있다. 반차별 및 잠정적 특별 조치에 관한 관련 입법은 사적 조직 혹은 기업뿐만 아니라 정부 측 행위자들도 아우르는 것이어야 한다.

32. 본 위원회는 잠정적 특별 조치가 전국적, 지역적 혹은 지방 행정기관이 공적 고용과 교육의 분야에 대하여 입안하고 채택한 명령, 정책 지침/혹은 행정 지도에 기초할 수도 있다는 사실에 당사국의 주의를 요청한다. 그러한 잠정적 특별 조치는 시민 서비스, 정치 역역 및 사교육과 고용의 분야도 포함할 수 있다. 나아가 본 위원회는 잠정적 특별 조치가 공적 또는 사적 고용 분야의 사회적 파트너와 협상될 수 있으며 또 공적·사적 기업, 단체, 기구, 정당 등에 의해 자발적으로 적용될 수 있다는 사실에 대하여 당사국의 주의를 요청한다.

33. 본 위원회는 잠정적 특별 조치를 위한 행동 계획이, 특정한 국내적 맥락 안에서 그리고 극복하고자 하는 사안들의 특징적 배경에 대응하여 구상, 적용, 평가될 필요가 있

다는 점에 대하여 재차 강조한다. 본 위원회는, 당사국이 특정 분야에서 여성에게 접근성을 만들어 주고 과소 대표성을 극복하며 특정 영역에서 자원과 권력을 재분배하고 / 또는 과거와 현재의 차별을 극복하고 사실상 평등의 달성을 촉진하기 위한 제도적 변화를 시도하도록 고안된 행동 계획에 관한 세부사항을 자국의 보고서에서 제공할 것을 권고한다. 보고서는 또한 그러한 행동 계획이 의도하지 않은 잠재적 역효과를 고려하는지 및 그에 대항한 여성 보호 장치를 강구하고 있는지의 여부에 대해서도 설명하여야 한다. 당사국은 자국의 보고서에서 잠정적 특별 조치의 결과를 기술하고 그러한 조치를 실패하도록 했다고 생각되는 원인을 평가해야 한다.

34. 제3조에 따라 당사국은 잠정적 특별 조치를 구상, 이행, 감시, 평가 및 집행할 책임을 진 기구(들)에 대한 보고를 하여야 한다. 그러한 책임은 여성부, 각 부처나 대통령실의 여성부서(presidential offices), 옴부즈맨, 법원 혹은 특별 프로그램을 구상, 감시, 이행하고 그 영향과 결과를 평가하는데 필요한 위임을 받은 기타 다른 공적, 사적 실체 등 기존의 혹은 계획된 국가 기구에 부여될 수 있다. 본 위원회는 당사국에게 일반적으로는 여성, 특수하게는 영향을 받는 여성 집단이 그러한 프로그램의 구상, 이행 및 평가에 참여하도록 보장할 것을 권고한다. 다양한 여성 집단을 대표하는 시민 사회와 비정부 기구와의 협력 및 협의도 특별히 권고하는 바이다.

35. 본 위원회는 여성 지위에 대한 통계 자료에 관한 일반권고 9호에 주목하고 이를 반복하며, 당사국에게 여성의 사실상 혹은 실질적 평등의 향상 달성도와 잠정적 특별 조치의 효과를 측정하기 위하여 성별로 분류된 통계 자료를 제공할 것을 권고한다.

36. 당사국은 동 협약의 관련 조항(들)에 따라 특정 분야에서 취해진 잠정적 특별 조치의 유형에 대하여 보고하여야 한다. 각각의 관련 조항에 대한 보고에는 구체적인 목적과 목표, 일정, 특정한 조치 선택의 이유, 그러한 조치들에 여성이 접근할 수 있도록 하는 방법 및 이행과 발전을 감시할 책임이 있는 기구 등에 관련된 사항들이 수록되어야 한다. 당사국은 얼마나 많은 여성이 특정 조치들의 영향을 받는지, 얼마나 많은 수의 여성이 잠정적 특별 조치로 인하여 특정 분야에 접근하고 참여할 기회를 얻었는지, 혹은 얼마나 많은 수의 여성에게 얼마나 많은 자원과 권력이 재분배될 것인지와 그것이 어떠한 일정으로 전개될 것인지에 대하여도 기술하여야 한다.

37. 본 위원회는 일반권고 5호, 8호 및 23호에서 교육, 경제, 정치 및 고용 분야와 국제적 차원에서 여성이 자국 정부를 대표하고 국제기구 사무에 참여하는 영역, 그리고 정치적 및 공적 생활 분야에 대한 잠정적 특별 조치를 권고한 것을 반복한다. 당사국은 자국의 국내적 배경에서, 공적 및 정치적 생활에서의 모든 차원과 수준의 훈련, 고용 및 대표성과 더불어 교육의 차원에서 관련된 상기의 시도를 강화해야 한다. 본 위원회는 모든 경우에서, 그러나 특히 보건 분야에서, 당사국이 영구적으로 진행 중인 조치들과 잠정적으로 진행 중인 조치들을 신중하게 구별하여야 한다는 점을 상기한다.

38. 당사국은 잠정적 특별 조치가 여성을 차별하거나 불리하게 만드는 문화적 관행, 고정관념에 따른 태도와 행동의 변경 및 근절을 촉진하기 위하여 채택되었다는 점을 상기해야 한다. 잠정적 특별 조치는 또한 신용과 대출, 스포츠, 문화 및 오락, 법적 인식의 분야에서도 이행되어야 한다. 필요하다면 그러한 조치들은 농촌 여성을 포함하여 다중적 차별의 대상이 되고 있는 여성들을 대상으로 해야 한다.

39. 잠정적 특별 조치의 적용이 동 협약의 모든 조항 하에서 가능한 것은 아님에도 불구하고, 본 위원회는 한편, 평등한 참여에의 접근을 촉진하는 문제에 있어서는 언제나 잠정적 특별 조치의 채택을 고려할 것을 권고하고, 다른 한편으로, 권력과 자원의 재분배 촉진과 일정 상황 하에서 그러한 조치가 절실하고 가장 적절한 경우에는 잠정적 특별 조치의 채택을 고려할 것을 권고한다.

여성 이주노동자에 관한 일반권고 26호 (2008)¹⁾

목차

	항
서문	1-5
인권과 젠더평등 원칙의 적용	6-7
여성의 이주에 영향을 미치는 요소	8
이주여성의 성/젠더 관련 인권 우려사항	9
당사국에 대한 권고	23-29

1) 위원회는 이 일반권고의 작성 기간에 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호위원회’로부터 받은 도움에 대해 감사를 표한다.

서문

1. 여성차별철폐위원회(“위원회”)는 이주여성이 모든 다른 여성과 마찬가지로 어떠한 생활영역에서도 차별받아서 안 된다는 것을 단언하면서, 그리고 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(“협약”) 제21조에 의거하여, 학대와 차별의 위험에 처할 수 있는 일부 여성 이주노동자에 관한 일반권고를 발표하기로 제32차 회기(2005년 1월)에서 결정하였다.²⁾

2. 이 일반권고는 여성 이주노동자의 인권을 존중, 보호, 이행할 당사국의 의무, 그리고 다른 조약들에 담긴 법적 의무, 세계회의의 행동계획에 따른 책무, ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호위원회’를 비롯한 이주 관련 조약기구의 주요 사업 등의 이행에 도움을 주려는데 그 뜻이 있다.³⁾ 위원회는 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’이 이주민 신분의 이주여성을 포함하는 개인들을 보호하고, ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’이 이주여성을 포함하는 모든 여성을 성/젠더 차별로부터 보호하고 있다는 점에 주목한다. 여성에게 있어서 이주는 새로운 기회를 제공하고 광범한 참여를 통한 경제적 능력배양의 수단이 될 수 있는 한편, 여성의 인권과 안전을 위협에 빠뜨릴 수도 있다. 그리하여 이 일반권고는 많은 여성 이주노동자의 특별한 취약성을 야기하는 상황, 그리고 인권침해의 원인과 결과로서 그들이 겪는 성/젠더 차별 경험을 상술하는 것을 목표로 삼고 있다.

3. 국가는 자국의 국경을 통제하고 이주를 규제할 권한을 갖고 있지만, 자국이 비준하

2) 여성차별철폐위원회는 이주민의 권리와 관련하여 다른 인권조약 기구, 이주민 인권 특별보고관, 국제연합 여성개발기금, 여성지위향상국, 여성지위위원회, 총회, 인권증진·보호 소위원회가 거둔 중요한 성과에 감사를 표하며, 그 성과의 증대를 추구한다. 위원회는 또한 기존의 일반권고, 예컨대 여성의 상황에 관한 통계자료의 수집에 관한 일반권고 9호, 특히 여성폭력에 관한 일반권고 12호, 동등한 가치를 지닌 노동에 대한 동등한 보수에 관한 일반권고 13호, 후천성면역결핍증(AIDS)의 예방과 통제를 위한 국가전략에 있어서 여성차별의 회피에 관한 일반권고 15호, 여성폭력에 관한 일반권고 19호, 여성의 건강관리 접근에 관한 일반권고 24호, 그리고 당사국의 보고서에 대한 위원회의 최종논평을 참고자료로 삼고 있다.

3) 조약과 협약 이외에도, 다음과 같은 프로그램과 행동계획이 적용 가능하다: 1993년 세계인권회의에서 승인된 국제연합 비엔나 선언과 행동계획(제2부, 33항과 35항), 인구와 개발에 관한 카이로 국제회의의 행동계획(제X장), 세계 사회개발정상회의의 행동계획(제3장), 제4차 세계여성회의의 베이징 선언과 행동강령, 인종주의·인종차별·외국인 혐오 및 이와 관련된 불관용 철폐를 위한 세계회의(2001년 8월~9월), 국제노동기구(ILO) 이주노동자 행동계획(2004).

거나 가입한 인권조약의 당사국으로서 의무를 완전히 준수하는 가운데 그러한 권한을 행사해야 한다.

당사국의 의무에는 안전한 이주절차를 제공할 의무, 그리고 이주과정 전체에 걸쳐 여성의 인권을 존중, 보호, 이행할 의무가 포함된다. 이러한 의무는 보살핌과 가사노동을 통한 자국 및 목적국에 대한 여성 이주노동자의 사회적, 경제적 기여에 보답한다는 차원에서 받아들여져야 한다.

4. 위원회는 이주를 불가피하게 만든 요인, 이주 목적과 체류기간, 위험과 학대에 대한 취약성, 이주해 간 나라에서의 신분, 시민권 자격 등과 관련하여 이주여성이 다양한 범주로 분류될 수 있음을 인정한다. 위원회는 또한 그 범주들이 유동적, 중첩적이고, 이 때문에 그것들을 분명하게 구분하는 것이 때때로 어렵다는 점을 인정한다. 따라서 이 일반권고의 범위는 노동자로서 저임금 직종에 종사하고, 학대와 차별을 받을 위험성이 높으며, 전문직 이주노동자와 달리 취업국에서 영주권이나 시민권 자격을 획득할 가능성이 전혀 없을 수도 있는 다음과 같은 범주의 이주여성의 상황을 다루는데 국한된다. 많은 경우, 그들은 법률상 또는 사실상 관련국가의 법적 보호를 받지 못할 수도 있다. 이러한 범주에 속하는 이주여성은 다음과 같다.⁴⁾

(a) 독자적으로 이주하는 여성 이주노동자

(b) 노동자 신분의 배우자 또는 여타 가족 구성원과 합류하는 여성 이주노동자

(c) 위의 범주들에 속할 수 있는 미등록 여성 이주노동자⁵⁾

여하튼 위원회는 모든 범주의 여성 이주민이 협약 당사국의 의무범위 내에 속하며, 협

4) 이 일반권고는 오직 여성이주민의 노동관련 상황만을 다룬다. 현실적으로, 여성 이주노동자가 직면하는 다양한 정도의 취약성 때문에 인신매매 피해자가 발생하는 경우가 일부 있긴 하지만, 이 일반권고는 인신매매 관련 상황을 다루지 않을 것이다. 인신매매 현상은 복합적인 문제여서 더 집중적인 고찰을 요한다. 위원회는 “모든 형태의 여성매매와 여성 성매매 착취를 금지하기 위해 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것”을 당사국에 의무로 부과하고 있는 협약 제6조에 의거하여 그 인신매매 현상이 더 포괄적으로 다루어질 수 있다는 견해를 갖고 있다. 그렇긴 하지만, 위원회는 이 일반권고의 많은 요소가 인신매매의 피해를 입은 여성 이주민의 상황에도 관련된다는 점을 강조한다.

5) **미등록** 노동자는 유효한 거주 또는 취업 허가증이 없는 이주노동자를 가리킨다. 이러한 노동자는 많은 상황에서 발생할 수 있다. 예컨대, 부도덕한 대리인으로부터 위조서류를 받은 경우, 또는 유효한 취업허가증을 갖고 입국했으나 이후 고용주에 의해 자의적으로 해고되는 바람에 그것의 효력이 상실된 경우, 또는 고용주가 여권을 압류한 경우 등이 그에 해당한다. 취업허가 기간이 만료된 후에도 계속 체류하거나 유효한 서류를 갖지 않고 입국하는 노동자도 때때로 발생한다.

약에 의해 모든 형태의 차별로부터 보호받아야 한다는 점을 강조한다.

5. 남성과 여성 모두 이주하지만, 이주는 젠더 중립적 현상이 아니다. 여성 이주민의 처지는 합법적 이주경로, 이주해서 종사하는 분야, 경험하는 학대의 형태 및 이것의 결과에 있어서 남성의 처지와 다르다. 여성이 어떻게 영향을 받는지를 구체적으로 이해하기 위하여, 여성의 이주는 젠더 불평등, 여성의 전통적 역할, 젠더화된 노동시장, 젠더기반 폭력의 만연, 빈곤과 노동이주의 전 세계적 여성화 등의 관점에서 연구되어야 한다. 따라서 여성 이주민의 처지에 대한 분석 및 차별, 착취, 학대에 대한 대응책의 개발에 젠더 관점을 통합시키는 것이 필수적이다.

인권과 젠더평등 원칙의 적용

6. 모든 여성 이주노동자는 생명권, 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 고문 받지 않을 권리, 굴욕적이고 비인도적인 대우를 받지 않을 권리, 성·인종·민족·문화적 특수성·국적·언어·종교·여타의 신분에 근거한 차별을 받지 않을 권리, 빈곤에서 벗어날 권리, 적절한 생활수준에 대한 권리, 법 앞의 평등권, 적법절차로부터 혜택을 받을 권리 등을 포함하는 인권을 보호받을 권리를 가지고 있다. 이 권리들은 세계 인권선언 및 국제연합 회원국이 비준 또는 가입한 많은 인권조약에 규정되어 있다.

7. 여성 이주노동자는 또한 협약에 의거하여 차별로부터 보호받을 권리가 있다. 협약은 당사국이 여성에 대한 모든 형태의 차별을 철폐하기 위해, 그리고 모든 분야에서 여성이 남성과 동등하게 법률상 및 사실상의 권리를 행사하고 향유할 수 있도록 보장하기 위해 적절한 조치를 지체 없이 취할 것을 요구하고 있다.

여성의 이주에 영향을 미치는 요소

8. 여성은 현재 세계 이주인구의 절반가량을 차지하고 있다. 세계화, 새로운 기회에 대한 희망, 빈곤, 출신국의 젠더화된 문화적 관행 및 젠더기반폭력, 자연재해 또는 전쟁과 국내 무력분쟁 등과 같은 다양한 요소들이 여성의 이주를 결정짓는다. 이 요소들은 또

한 목적국의 공식적, 비공식적 제조·서비스분야에 있어서의 성별 노동 분업의 격화, 그리고 여성 접대원에 대한 수요를 창출하는 남성 중심의 유흥문화를 포함하고 있다. 많은 사람이 지적하고 있듯이, 임금노동자로서 홀로 이주하는 여성의 숫자가 대폭 증가한 것도 이러한 추세的一部分이다.

이주여성의 성/젠더 기반 인권 우려사항

9. 여성 이주노동자의 인권침해가 출신국, 경유국, 목적국 모두에서 발생하기 때문에, 이 일반권고는 협약의 이용 촉진, 여성 이주노동자의 권리 신장, 모든 생활영역에 있어서 실질적인 남녀평등의 증진을 위해 세 국가에서의 상황을 모두 다룰 것이다. 이와 관련하여, 이주가 본질적으로 다자적, 양자적, 지역적 차원의 국제협력을 요구하는 세계적 현상이라는 점을 상기할 필요가 있다.

출국 전, 출신국에서⁶⁾

10. 여성은 출국하기 전이라도 무수한 인권 우려사항 - 예컨대, 성(性)에 근거하여 또는 연령·결혼 여부·임신/출산 여부와 결부된 성에 근거하여 가해지는 외국인주의 전면적 금지 또는 제한; 여행이나 이주를 위해 여권을 발급받고자 하는 여성은 남자 친척의 서면 허락을 받아야 한다는 취업 관련 제약 또는 요건 - 에 직면한다. 여성은 때때로 출국에 대비한 교육 명목으로 모집대리인에 의해 억류되며, 그 기간에 금전적 착취와 신체적, 성적 또는 정신적 학대를 당하기도 한다. 여성은 또한 교육, 훈련, 신빙성 있는 이주 관련 정보에 대한 접근을 제한받으며, 그 결과 고용주에 대한 취약성이 증가될 수 있다. 착취나 다름없는 과다한 비용이 취업알선 기관에 의해 청구될 수도 있다. 그리하여 일반적으로 남성보다 재산이 적은 여성은 경제적으로 큰 곤란을 겪을 뿐만 아니라, 가족이나 친구 또는 고리 대금업자에게 돈을 빌릴 경우 더욱 더 의존적인 존재가 된다.

6) 제10항과 제11항은 여성이 출국 전 및 귀환 시에 출신국에서 경험하는 성/젠더 관련 인권 우려사항의 일부를 기술한다. **경유국**과 외국생활에 관련된 우려사항은 제12~22항에서 논의된다. 이 여러 항들의 내용은 우려사항을 총망라하는 것이 아니라 예시적이다. 관련 국제법에 비추어 볼 때, 여기서 지적되는 일부 인권 우려사항은 여성의 강제이주를 초래하는 원인이 될 수도 있다. 그러한 경우, 관련 법규범에 대한 언급이 불가피할 것이다.

귀환 시, 출신국에서

11. 여성 이주노동자는 적절한 젠더 인지적인 서비스를 받지 못하는 상태에서 성/젠더에 근거한 차별에 직면할 수 있다. 그러한 차별에는 여성 귀환자에 대한 강제적인 HIV/AIDS(후천성면역결핍바이러스/후천성면역결핍증) 검진, 어린 여성 귀환자를 위한 도덕적 “재활”, 남성보다 더 많이 치르는 개인적, 사회적 비용 등이 포함된다. 또한, 남성은 안정적인 가정으로 돌아오는 경우가 많은 반면, 여성은 귀환 시에 가정이 파탄 난 사실을 알게 되고, 이것이 자신의 해외체류 때문이라는 비난을 받기 쉽다. 또한 착취적 모집대리인의 보복으로부터 보호받을 수 없는 경우도 있다.

경유국에서

12. 여성 이주노동자는 외국을 경유할 때 다양한 인권 우려사항에 직면할 수 있다. 대리인이나 안내자와 함께 여행할 경우, 여성 이주민은 외국을 경유하는 중에 또는 목적국에 도착해서 대리인이나 안내자에게 문제가 생기면 유기될 수도 있다. 또한 여성은 통과국에서 여행할 때 대리인과 안내자의 성적, 신체적 학대에 취약하다.

목적국에서

13. 일단 목적지에 도착하면, 여성 이주노동자는 복합적 형태의 법률상 및 사실상의 차별에 직면할 수 있다. 일부 국가의 정부는 여성이 특정분야에 취업하는 것을 제한하거나 금지하고 있다. 상황이 어떠하든, 남성 이주노동자와 달리 여성 이주노동자는 여성의 이동을 불허하고 여성의 권리와 자격에 관한 정보 획득을 가로막는 환경, 요컨대 젠더에 둔감한 환경 때문에 추가적인 위협에 직면한다. 여성은 여성에게 맞는 일을 해야 한다는 젠더화된 관념은 여성의 일로 간주되는 가사(家事), 서비스 기능, 또는 비공식 부문에 취업기회를 국한시킨다. 이러한 상황에서 여성의 비율이 매우 높은 직종은 가사노동 또는 일정한 형태의 유흥업에 집중되어 있다.

14. 뿐만 아니라 목적국에서 그러한 직종은 노동에 대한 법적 정의(定義)에서 배제될 수

도 있기 때문에, 여성은 다양한 법적 보호의 기회를 박탈당하기 쉽다. 그러한 직종에 종사하는 여성 이주노동자는 근로의 기간과 조건에 관한 구속력 있는 계약을 맺기가 힘들고, 이로 인해 때때로 초과근무 수당도 받지 못한 채 장시간 일에 매달린다. 더욱이 여성 이주노동자는 성/젠더에 근거한 차별뿐만 아니라 외국인 혐오와 인종주의의 피해를 입음으로써 교차적 형태의 차별을 종종 경험한다. 인종, 민족, 문화적 특수성, 국적, 언어, 종교, 여타의 신분 등에 근거한 차별은 성/젠더 특정적 방식으로 표현될 수도 있다.

15. 성/젠더에 근거한 차별 때문에, 여성 이주노동자는 남성보다 더 낮은 임금을 받거나, 임금의 미지급 또는 출국 전까지의 체불 또는 접근 불가능한 계좌로의 입금 때문에 곤란을 겪기 쉽다. 예컨대, 가사노동자의 고용주는 종종 자기 명의의 계좌로 임금을 입금시킨다. 그리고 여성과 그의 배우자가 똑같이 노동자 신분일 경우, 여성의 임금이 배우자 명의의 계좌로 입금되기도 한다. 여성의 비율이 매우 높은 분야에 종사하는 노동자는 유급 주휴일(週休日)이나 국경일을 즐기지 못할 수도 있다. 모집 수수료를 지불하느라 많은 빚을 진 여성 이주노동자는 그 빚을 갚을 다른 방도가 없기 때문에 가학적 작업환경을 떠날 수가 없다. 이러한 인권침해 사례들은 여성의 비율이 매우 높은 직종에 종사하는 비(非)이주민 여성에게서도 찾아볼 수 있다. 그러나 비이주민 여성의 경우, 직업 이동성이 상대적으로 더 양호하기 때문에, 비록 제한적이긴 하지만, 억압적 작업환경을 벗어나 다른 일자리를 구할 수 있는 선택의 여지가 있다. 반면, 일부 나라에서 여성 이주노동자는 직장을 그만두는 순간 미등록 노동자 신분으로 전락한다. 더욱이 비이주민 여성 노동자는 실직할 경우 가족부양의 방식으로 어느 정도 경제적 보호를 받을 수 있지만, 여성 이주노동자는 그러한 보호를 받을 가능성이 희박하다. 따라서 여성 이주노동자는 성/젠더는 물론 이주민 신분으로 인해 여러 가지 위협에 직면한다.

16. 여성 이주노동자는 고립(가사노동자의 경우), 번거로운 절차, 언어장벽, 또는 높은 거래비용 때문에 저축을 하거나 정식경로를 통해 안전하게 저축액을 송금하는 일이 불가능할 수도 있다. 이것은 일반적으로 여성이 남성보다 돈을 더 적게 번다는 점을 생각할 때 큰 문제가 아닐 수 없다. 더욱이 여성은 남성보다 더 심한 정도로 가족에 대한 의무감에 사로잡히기 쉽다. 그리하여 자신의 소득 모두를 가족에게 송금할 수도 있고, 독신여성의 경우에는 본국에 있는 확대가족에 대한 부양까지 기대되기도 한다.

17. 여성 이주노동자는 종종 자신의 건강을 위협하는 불평등에 시달린다. 예컨대, 보험 제도나 국가 보건제도의 이용이 불가능하거나 그 비용을 감당할 수 없어서 재생산 건강 서비스 등의 건강서비스에 접근하지 못할 수도 있다. 이와 관련하여 여성의 건강상의 요구가 남성의 그것과 다르다는 점에 특별한 관심을 기울일 필요가 있다. 여성 이주노동자는 또한 안전한 노동 또는 출퇴근을 보장받지 못해 고초를 겪을 수 있다. 공장, 농장 또는 가정에서의 노동과 같이 여성의 비율이 특히 높은 직종에서 숙소가 제공되는 경우, 생활조건은 열악성, 과밀, 수돗물이나 적절한 위생시설의 부재 또는 사생활과 개인위생의 부재 등으로 특징지어질 수 있다. 여성 이주노동자는 때때로 HIV/AIDS 또는 여타 감염증에 대한 성차별적 검진을 강요받으며, 그 결과가 본인이 아니라 대리인이나 고용주에게 통보된다. 이 때문에 검진 결과가 양성으로 나타날 경우, 해고 또는 추방이 이루어질 수 있다.

18. 차별은 특히 임신과 관련하여 심각해질 수 있다. 여성 이주노동자는 강제적 임신 검사(이 결과가 양성으로 나타날 경우 추방될 수 있음), 강제낙태 또는 안전한 재생산 건강과 (임신부의 건강이 위협하거나 강간을 당한 후에 필요할 수도 있는) 낙태서비스에 대한 접근의 부재, 출산 휴가·급여의 부재 또는 불충분성, 그리고 감당 가능한 산후 조리의 부재 및 이것이 건강에 초래하는 심각한 위험 등에 직면할 수 있다. 여성 이주노동자는 또한 임신 사실이 알려질 경우 해고될 수 있으며, 이 때문에 때때로 비정규적 이주민 신분으로 전락하거나 추방될 수 있다.

19. 여성 이주노동자는 체류와 관련하여 특별히 불리한 조건을 강요당할 수 있다. 그녀는 때때로 가족 재결합 제도의 혜택을 못 받기도 한다. 왜냐하면 그 제도는 가사노동이나 유흥업과 같이 여성의 비율이 매우 높은 분야에 종사하는 노동자에게 적용되지 않을 수 있기 때문이다.

계약기간이 만료되거나 고용주의 변덕에 의해 종료될 때, 취업국에서의 체류허가는 특히 가사노동을 하는 여성 이주노동자의 경우에 극히 제한적일 수 있다. 이주민 신분을 잃으면 이것을 악용하려는 사람 또는 고용주의 폭력에 더욱 취약해질 수 있다. 또한 억류라도 된다면, 구치소 관리들로부터 폭력을 당할 수 있다.

20. 여성 이주노동자, 특히 여성의 비율이 매우 높은 분야에 종사하는 여성은 성폭행,

성적 학대, 신체적 폭력에 더욱 취약하다. 가사노동자는 고용주에 의한 신체적, 성적 폭행, 음식과 수면의 박탈, 여타 잔혹행위에 특히 취약하다. 농장이나 공장과 같은 다른 작업환경에서 일하는 여성 이주노동자에 대한 성적 학대는 세계적인 문제이다 (E/CN.4/1998/74/Add.1을 볼 것). 남성 이주노동자의 배우자로서 또는 가족과 함께 이주하는 여성 이주노동자의 경우, 만약 그녀가 가정 내 여성의 복종적 역할을 중시하는 문화권 출신이라면, 남편이나 친족으로부터 가정폭력을 당할 추가적 위험에 직면한다.

21. 여성 이주노동자는 사법에 대한 접근을 제한받을 수 있다. 일부 나라에서, 여성 이주노동자는 차별적 근로기준, 고용차별, 성/젠더 폭력 등에 대한 법적 구제에 있어서 제한을 받는다. 게다가 여성 이주노동자는 정부의 무료 법률구조를 받을 자격이 없을 가능성이 크며, 공무원의 무자비하고 적대적인 태도 또는 공무원과 가해자 간의 유착과 같은 여타의 장애물에 부딪칠 수 있다. 외교관이 면책특권을 악용해 여성 이주노동자에게 성적 학대와 폭력 및 여타 형태의 차별을 가하는 경우도 있다. 여성 이주노동자를 보호하는 법이 있다고 하더라도, 일부 나라에서는 그 법에 괴리가 있다. 예컨대, 학대나 차별을 신고하는 여성 이주노동자는 취업허가가 취소되는 바람에 재판 기간 중에 그 나라에 더 이상 체류하지 못할 수도 있다. 이러한 공식적 장벽에 덧붙여, 현실적 장벽이 구제수단에 대한 접근을 방해할 수 있다. 많은 여성 이주노동자는 취업국의 언어를 모르고 자신의 권리에 대해서도 무지하다. 고용주가 활동영역을 일터 또는 거주지에 국한시키고 전화의 사용 또는 모임이나 문화단체의 가입을 금지한다면, 그녀는 이동성을 결여할 수 있다. 그녀는 종종 자국의 대사관 또는 이용 가능한 서비스에 대해 잘 모르고 있다. 왜냐하면 그러한 정보를 제공해줄 만한 사람이 고작 고용주나 배우자에 불과하기 때문이다. 고용주의 시야에서 벗어나기 힘든 여성 이주노동자가 자국의 대사관에 등록하거나 제소를 한다는 것은 극히 어려운 일일 수밖에 없다. 그리하여 여성은 외부접촉과 제소를 차단당하고, 상황이 세상에 알려지기 전까지 오랜 기간 폭력과 학대에 시달릴 수 있다. 아울러 여권이 고용주에 의해 압류되었거나, 사법기관과 연계된 활동을 할 경우 보복당할 우려가 있다면, 여성 이주노동자는 신고를 포기할 수밖에 없다.

22. 미등록 여성 이주노동자는 배제와 착취 위험을 가중시키는 비정규적 이주민 신분 때문에 착취와 학대에 특히 취약하다. 그녀는 강제노동 방식으로 착취될 수 있으며, 최소한의 노동권에 접근하는 것마저 고발에 대한 두려움 때문에 제한될 수 있다. 그녀는

또한 경찰의 학대에 직면할 수 있다. 체포될 경우, 이민법 위반으로 기소되어 성적 학대의 가능성이 높은 구치소에 갇히고 이후 추방되는 것이 보통이다.

당사국에 대한 권고⁷⁾

출신국과 목적국의 공동책임

23. 출신국과 목적국의 공동책임은 다음을 포함한다.

- (a) 포괄적인 젠더 인지적 권리기반 정책의 입안: 당사국은 평등과 비차별에 기초한 젠더 인지적 권리기반 정책을 수립하기 위해 협약과 일반권고를 이용해야 한다. 그러한 정책은 이주의 모든 측면과 단계를 규제하고 관리할 목적, 그리고 안전한 이주를 촉진하고 여성 이주노동자의 권리보호를 보장하는 가운데 해외 취업기회에 대한 여성 이주노동자의 접근을 용이하게 할 목적을 추구하는 것이어야 한다(제2조 a호 및 제3조).
- (b) 여성 이주노동자와 관련 비정부기구의 적극적 관여: 당사국은 정책의 입안, 시행, 감시, 평가에 있어서 여성 이주노동자와 관련 비정부기구의 적극적 관여를 도모해야 한다(제7조 b호).
- (c) 연구, 자료수집, 분석: 당사국은 여성 이주노동자의 권리를 증진하고 적절한 정책을 입안할 목적으로, 이주과정의 매 단계에서 여성 이주노동자가 직면하는 문제와 필요를 확인하기 위해 계량적, 질적 연구와 자료수집 및 분석을 수행하고 지원해야 한다(제3조).

출신국 고유의 책임

24. 출신국은 취업을 목적으로 이주하는 자국 여성의 인권을 존중하고 보호해야 한다. 이를 위해 채택할 필요가 있는 조치의 예를 들면 다음과 같다.

7) 각 권고사항에서 언급되는 조항들은 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’을 가리킨다.

- (a) 이주에 대한 차별적 금지 또는 제한의 철회: 당사국은 연령, 결혼 여부, 임신 또는 출산 여부 등에 근거하여 여성의 이주에 가해지는 특정 성에 한정된 금지와 차별적 제한, 그리고 여권발급이나 여행을 위해 배우자 또는 남성 보호자의 허락을 받도록 여성에게 요구하는 제한조치를 철회해야 한다(제2조 f호).
- (b) 표준화된 내용을 담은 교육, 의식함양, 훈련: 당사국은 관련 비정부기구, 젠더·이주 전문가, 이주경험이 있는 여성, 신빙성 있는 모집기관 등과 긴밀히 협의하여 적절한 교육·의식함양 프로그램을 개발해야 한다. 이와 관련하여 당사국은 다음과 같이 해야 한다(제3조, 제5조, 제10조, 제14조).
- (i) 장래의 여성 이주노동자를 상대로 잠재적 착취에 대한 인식을 제고하기 위하여, 출국 전에 무료로 또는 그녀가 감당할 수 있는 범위 내에서 다음과 같은 젠더 및 권리 기반의 정보와 훈련 프로그램을 전달 또는 촉진함: 취업국에서의 고용계약 및 법적 권리와 자격, 공식/비공식 구제 기제의 이용 절차, 고용주, 목적국의 문화적 조건, 스트레스 관리, 응급치료, 비상조치(자국 대사관의 비상용 전화번호 포함), 여타 이용 가능한 서비스 등에 관한 정보; 외국을 경유할 때의 안전에 관한 정보(공항, 항로 포함), HIV/AIDS의 예방을 포함하는 일반적 건강과 재생산 건강에 관한 정보. 훈련 프로그램은 이주노동자가 될 여성에게 초점을 맞추므로써 효과적인 원조 프로그램이 되어야 하며, 그 장소 또한 여성이 쉽게 접근할 수 있도록 분산되어야 한다.
 - (ii) 공인되고 신빙성 있는 모집기관의 목록을 제공하고, 취업 가능한 해외 일자리에 관한 통합적 정보체계를 수립함
 - (iii) 모집기관을 통하지 않고 이주하기를 바라는 여성 노동자를 위해, 취업이주 방법과 절차에 관한 정보를 제공함
 - (iv) 의식함양·훈련 프로그램에 참여할 것을 모집기관에 요구하고, 여성 이주노동자의 권리, 성/젠더 차별의 형태, 여성이 당할 수 있는 착취, 여성에 대한 모집기관의 책임을 인지시킴
 - (v) 모든 형태의 여성이주에 수반되는 비용과 편익에 대한 지역 차원의 의식함양

을 촉진하고, 일반대중을 상대로 다문화적 의식함양 활동을 전개함. 이 활동은 이주의 위험성과 기회, 자신의 재정적 안전 보장을 위해 자신의 소득을 자신이 가질 여성의 권리, 가족에 대한 책임과 자신에 대한 책임 사이에 균형을 유지할 필요성을 강조해야 한다. 이러한 의식함양 프로그램은 공식적, 비공식적 교육프로그램을 통해 수행될 수 있다.

(vi) 이주문제, 예컨대 국가경제에 대한 여성 이주노동자의 기여, 착취와 차별에 대한 여성의 취약성, 착취가 이루어지는 다양한 장소 등과 관련하여 의식함양 활동을 하도록 대중매체와 정보통신 기관에 권장함

(c) 다음과 같은 규칙과 감시체계

(i) 당사국은 모집 대리인과 취업알선 기관이 모든 여성 이주노동자의 권리를 존중하도록 보장하기 위해 규칙을 채택하고 감시체계를 수립해야 한다. 당사국은 모집기관의 위법행위에 대한 법적 제재 규정과 함께, 불법적인 모집에 대한 포괄적 정의를 법률에 포함시켜야 한다(제2조 e호).

(ii) 당사국은 또한 모집기관들 사이에 모범적 관행이 확산되는 것을 보장하기 위해 인증 프로그램을 시행해야 한다(제2조 e호).

(d) 건강서비스: 당사국은 목적국의 요청이 있을 경우 표준화되고 공인된 건강증명서의 발급을 보장하고, 여성 이주노동자용 의료보험에 가입하도록 장래의 고용주에게 요구해야 한다. 출국 전에 실시되는 모든 의무적 HIV/AIDS 검진 또는 건강진단에서 여성 이주자의 인권이 존중되어야 한다. 이와 관련하여 자발성, 무료 또는 감당 가능한 서비스의 제공, 낙인찍기 문제 등에 특별한 관심이 기울여져야 한다(제2조 f호 및 제12조).

(e) 여행 서류: 당사국은 여행 서류에 대한 여성의 동등하고 독립적인 접근을 보장해야 한다(제2조 d호).

(f) 법적, 행정적 지원: 당사국은 취업이주와 관련하여 법적 지원의 이용 가능성을 보장해야 한다. 예컨대, 고용계약의 유효성을 보장하고 남성과 동등하게 여성의 권리를 보호하기 위해 법률검토 서비스가 제공되고 이것의 이용이 가능해야 한다

(제3조 및 제11조).

- (g) 소득의 송금 보호: 당사국은 여성 이주노동자의 송금을 보호하는 조치를 취하고, 집에 송금하려는 여성의 공식적 금융기관에 대한 접근 및 저축의 장려를 위해 필요한 정보와 지원을 제공해야 한다(제3조 및 제11조).
- (h) 귀환할 권리의 보장: 당사국은 출신국으로 돌아가길 바라는 여성이 강요와 학대를 받음이 없이 그렇게 할 수 있도록 보장해야 한다(제3조).
- (i) 귀환하는 여성에 대한 서비스: 당사국은 귀환하는 여성의 재통합을 촉진하기 위한 포괄적 사회·경제적, 심리적, 법적 서비스를 제공 또는 감독해야 한다. 당사국은 또한 그러한 서비스의 제공자가 귀환하는 여성 이주노동자의 취약한 처지를 악용하지 못하도록 감시하고, 모집 대리인, 고용주 또는 전 남편의 보복으로부터 여성을 보호하는 제도 기제를 수립해야 한다(제2조 c호 및 제3조).
- (j) 외교적 보호: 당사국은 여성 이주노동자의 권리에 대한 대사관과 영사관 직원의 충실한 보호를 보장하기 위해 외교관을 적절히 훈련시키고 감독해야 한다. 그러한 보호는 통역사의 적시 제공, 진료, 상담, 법률구조, 대피소 등과 같은 양질의 지원서비스를 포함해야 한다. 당사국이 국제 관습법 또는 ‘영사관계에 관한 비엔나협약’과 같은 조약에 따라 특별한 의무를 지고 있을 경우, 그 의무는 여성 이주노동자와 관련하여 완전히 이행되어야 한다(제3조).

경유국 고유의 책임

25. 이주여성이 경유하는 당사국은 자국의 영토에서 여성 이주노동자의 권리가 침해되지 않도록 보장하기 위해 다음을 포함하는 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

- (a) 공무원의 훈련과 감시 및 감독: 당사국은 여성 이주자를 상대할 때 성(性)인지 및 비차별적 행동이 가능하도록 자국의 국경경찰과 출입국관리소 직원에 대한 적절한 훈련, 감독, 감시를 보장해야 한다(제2조 d호).
- (b) 자국의 관할권 내에서 발생하는 인권침해로부터 여성 이주노동자를 보호함: 이주

와 관련하여, 당사국은 자국의 관할권 내에서 공공당국 또는 사적 행위자에 의해 자행되는 모든 인권침해를 방지, 기소, 처벌하기 위해 적극적 조치를 취해야 한다. 당사국은 또한 대리인이나 안내자와 함께 여행하는 여성이 유기되었을 경우, 필요한 서비스와 지원을 제공하거나 그것을 가능하게 하고, 가해자를 추적하여 그에게 법적 조치를 취하기 위해 모든 노력을 다해야 한다(제2조 c호와 e호).

목적국 고유의 책임

26. 이주여성의 취업국이 되는 당사국은 여성 이주노동자가 속한 지역사회는 물론 모든 곳에서 그녀의 비차별과 평등권을 보장하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 한다. 그러한 조치의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

- (a) 이주에 대한 차별적 금지 또는 제한의 철회: 당사국은 여성의 이주에 대한 공공연한 금지와 차별적 제한을 철회해야 한다. 당사국은 비자 발급과 관련하여 여성이 간접적 차별을 받지 않도록 보장해야 한다. 예컨대, 남성의 비율이 매우 높은 직종에 종사할 여성 이주노동자에게 비자 발급을 제한하거나, 여성의 비율이 매우 높은 특정한 직종을 비자 발급에서 제외시키는 일이 있어서는 안 된다. 나아가 당사국은 여성 이주노동자가 취업국 국민 또는 영주민과 결혼하는 것, 혹은 그녀가 임신하거나 독립적 거처를 마련하는 것을 금지하는 조치를 철회해야 한다(제2조 f호).
- (b) 여성 이주노동자의 권리에 대한 법적 보호: 당사국은 헌법과 민법 및 노동법이 자국의 모든 노동자에게 부여하는 것과 동일한 권리(결사권 포함)와 보호를 여성 이주노동자에게도 부여하도록 보장해야 한다. 당사국은 여성 이주노동자가 체결한 계약의 법적 효력을 보장해야 한다. 특히, 당사국은 가사노동과 일정한 형태의 유흥업과 같이 여성 이주노동자의 비율이 매우 높은 직종에 대한 노동법의 보호, 예컨대 임금과 근로시간, 건강과 안전, 휴일과 휴가 등에 관한 규정에 의한 보호를 보장해야 한다. 아울러 이주여성이 일하는 곳, 특히 이주여성의 비율이 매우 높은 일터의 상태를 감시하기 위한 기제가 법률에 포함되어야 한다(제2조 a호와 f호 및 제11조).

- (c) 구제수단에 대한 접근: 당사국은 여성 이주노동자가 자신의 권리를 침해당했을 때 구제수단에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 이것에 필요한 조치의 예를 들면 다음과 같다(제2조 c호와 f호 및 제3조).
- (i) 적절한 법적 구제방법과 제소 기제를 담고 있는 법률과 규칙을 반포·시행하며, 등록/미등록 여성 이주노동자를 차별 또는 성적 착취와 학대로부터 보호하는 분쟁해결 기제를 수립한다. 이러한 기제는 또한 접근이 용이해야 한다.
 - (ii) 여성 이주노동자가 법원 또는 여타 구제제도를 이용하는 것을 가로막는 법률을 폐지 또는 개정한다. 이는 예컨대, 노동자가 착취 또는 학대를 제소하여 사건이 조사 중일 때 그의 취업허가가 법적으로 취소된다면, 그는 소득을 상실하고 출입국관리 당국에 의해 추방될 수도 있기 때문이다. 당사국은 제소를 한 노동자가 추방에 대한 두려움 없이 고용주 또는 보증인을 바꿀 수 있도록 보장해야 한다.
 - (iii) 법적 지원, 법원, (무료 법률구조를 포함한 여러 가지 방법으로) 노동·고용법을 시행하는 규제기관 등에 대한 여성 이주노동자의 접근을 보장한다.
 - (iv) 학대를 하는 고용주나 남편 또는 여타의 친족으로부터 벗어나길 원하는 여성 이주노동자에게 임시 대피소를 제공하고, 재판이 진행 중일 때는 안전을 위한 편의시설을 제공한다.
- (d) 이동의 자유에 대한 법적 보호: 당사국은 고용주와 모집대리인이 이주여성의 여행서류 또는 신분증명서를 압수하거나 폐기하지 않도록 보장해야 한다. 당사국은 또한 여성 이주노동자, 특히 가사노동자를 집에 강제적으로 격리 또는 감금하는 일이 발생하지 않도록 조치를 취해야 한다. 경찰관은 그러한 학대를 받지 않을 여성 이주노동자의 권리를 보호하기 위한 훈련을 받아야 한다(제2조 e호).
- (e) 비차별적 가족 재결합 계획: 당사국은 이주노동자를 위한 가족 재결합 계획이 직접·간접적 성차별을 낳지 않도록 보장해야 한다(제2조 f호).
- (f) 비차별적 거주 규칙: 고용주나 배우자의 보증이 있어야만 여성 이주노동자가 거

- 주허가를 받을 경우, 당사국은 독립적 거주 자격에 관한 법조항을 제정해야 한다. 또한 학대를 하는 고용주 또는 배우자로부터 도망치거나 학대를 제소했다는 이유로 해고된 여성의 합법적 체류를 허용하는 규칙이 제정되어야 한다(제2조 f호).
- (g) 훈련 및 의식함양: 당사국은 여성 이주노동자의 권리와 관련하여, 그리고 공적/사적 모집기관과 고용주 및 관련 공무원(예컨대, 형사 사법관, 국경경찰, 출입국 관리 당국자, 사회서비스와 건강관리 제공자)에 대한 젠더 인지 훈련과 관련하여, 의무적 의식함양 프로그램을 제공해야 한다(제3조).
- (h) 감시체계: 당사국은 모든 여성 이주노동자의 권리에 대한 모집대리인과 고용주의 존중을 보장하기 위해 규칙을 채택하고 감시체계를 수립해야 한다. 당사국은 모집기관을 면밀히 감시하고, 폭력, 강제, 사기 또는 착취 행위를 기소해야 한다(제2조 e호).
- (i) 서비스에 대한 접근: 당사국은 언어적, 문화적으로 적합한 젠더 인지적 서비스를 여성 이주노동자가 이용할 수 있도록 보장해야 한다. 그러한 서비스에는 언어·기술 훈련 프로그램, 비상 대피소, 건강관리서비스, 경찰서비스, 오락 프로그램, 그리고 가사노동을 하거나 집에 격리된 또는 가정폭력을 당한 고립된 여성 이주노동자를 위한 특별 프로그램이 포함된다. 학대 피해자는 이주민 신분에 관계없이 필요한 긴급서비스와 사회서비스를 제공받아야 한다(제3조, 제5조, 제12조).
- (j) 억류된 등록/미등록 여성 이주노동자의 권리: 당사국은 억류된 여성 이주노동자가 차별 또는 성폭력을 당하지 않도록 보장하고, 또한 임신하거나 아기에게 모유를 먹이는 여성 및 병에 걸린 여성이 적절한 서비스에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 이주와 관련된 이유로 억류되는 여성 이주노동자의 양산을 초래하는 법률, 규칙 또는 정책을 재검토하거나 폐지 또는 개정해야 한다(제2조 d호 및 제5조).
- (k) 여성 이주노동자의 사회적 통합: 당사국은 여성 이주노동자를 새로운 사회에 통합시키기 위한 정책과 프로그램을 채택해야 한다. 이러한 노력은 협약에 의거하여 여성 이주노동자의 문화적 정체성을 존중하고 그녀의 인권을 보호하는 것이어야 한다(제5조).

- (l) 미등록 여성 이주노동자의 보호: 미등록 여성의 상황은 특별한 관심을 요한다. 당사국은 이주민 신분에 관계없이 그녀의 기본적 인권을 보호할 의무가 있다. 미등록 여성 이주노동자는 생명이 위협하거나 잔인하고 굴욕적인 대우를 받을 경우, 또는 강제노동을 강요받거나 기본적 요구(건강상의 위급상황, 임신, 출산 등과 관련한 요구 포함)의 충족기회를 박탈당할 경우, 또는 고용주나 여타 사람에 의해 신체적, 성적 학대를 당할 경우 법적 구제수단과 사법기관에 접근할 수 있어야 한다. 미등록 여성 이주노동자가 체포되거나 억류될 경우, 당사국은 그녀가 인도적 대우를 받고 또한 무료 법률구조 등을 통해 적법절차에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 이와 관련하여 당사국은 미등록 여성 이주노동자가 법원 및 여타 구제제도를 이용하는 것을 가로막는 법률과 관행을 폐지 또는 개정해야 한다. 추방이 불가피할 경우, 당사국은 출신국의 젠더 관련 상황과 인권침해 위험성을 충분히 고려하면서 각 사건을 개별적으로 처리할 필요가 있다(제2조 c호, e호, f호).

양자적, 지역적 협력

27. 채택할 필요가 있는 조치의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

- (a) 양자적, 지역적 협정: 여성 이주노동자를 보내거나 받아들이는 당사국 및 경유국은 이 일반권고에서 상술되는 바와 같은 그들의 권리를 보호하기 위해 양자적 또는 지역적 협정을 체결하거나 양해각서를 교환해야 한다(제3조).
- (b) 모범적 관행의 전파 및 정보공유
- (i) 당사국은 또한 여성 이주노동자의 완전한 권리보호를 증진하기 위해 자국의 모범적 관행 및 관련 정보를 공유해야 할 것이다(제3조).
- (ii) 당사국은 여성 이주노동자의 권리를 침해한 가해자에 관한 정보의 제공에 협력해야 한다. 그러한 정보를 제공받은 당사국은 그를 수사, 기소, 처벌하는 조치를 취해야 한다(제2조 c호).

감시와 보고에 관한 권고

28. 당사국은 이 일반권고 제10~22항에 열거된 성/젠더 관련 인권 우려사항에 대한 고려 및 제23~27항에 제시된 권고에 의거하여 여성 이주노동자의 권리를 보호하기 위해 시행한 법률, 정책, 프로그램에 관한 정보를 자국의 보고서에 포함시켜야 한다. 보고서에 담긴 정보가 유의미한 것이 되기 위해서는, 법률과 정책 및 프로그램의 시행과 실효성, 그리고 여성 이주노동자의 현실적 상황에 관해 적절한 자료가 수집되어야 한다. 그 정보는 협약의 가장 적합한 조항에 의거하여 제공되고, 모든 권고에 기초해야 한다.

관련 인권조약의 비준 또는 가입

29. 당사국은 여성 이주노동자의 인권보호와 관련된 모든 국제적 문서, 특히 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 비준해야 할 것이다.

고령여성과 그의 인권보호에 관한 일반권고 27호 (2010)

서문

1. 여성차별철폐위원회(이하 “위원회”라 칭함)는 고령여성이 다양한 형태의 차별을 당하고 있는 점, 그리고 그의 권리가 당사국의 보고서에서 체계적으로 다루어지고 있지 않는 점을 우려하여, 2008년 10월20일부터 11월7일까지 개최된 제42차 회기에서 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약’(이하 “협약”이라 칭함) 제21조에 따라 고령여성과 그의 인권보호에 관한 일반권고를 채택하기로 결의하였다.

2. 2002년 7월5일자 결정 26/III에서, 위원회는 협약이 “고령여성의 인권이라는 특별한 문제를 다루기 위한 중요한 도구임”을 인정하였다.¹⁾ 협약 제4조 1항(임시 특별조치)에 관한 일반권고 25호 또한 연령이 여성에 대한 다양한 형태의 차별을 낳는 이유 중 하나임을 인정하였다. 특히, 위원회는 고령여성의 상황을 더 잘 평가하기 위해 연령과 성별에 의해 분류된 통계자료가 필요하다는 점을 인정한 바 있다.

3. 위원회는 고령여성의 권리에 대한 이전의 약속, 특히 고령화에 관한 비엔나 국제 행동계획,²⁾ 베이징 선언과 행동강령,³⁾ 고령자를 위한 국제연합 원칙(총회결의 46/91, 부록), 국제인구개발회의 행동프로그램,⁴⁾ 고령화에 관한 마드리드 국제 행동계획(2002),⁵⁾ 고령자의 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평 6호(1995), 그리고 사회보장권에 관한 동위원회의 일반논평 19호(2008) 등에 기술된 약속을 확인한다.

1) Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 38 (A/57/38, Part One, chap. I, decision 26/III, and chap. VII, paras. 430-436을 볼 것.

2) Report of the World Assembly on Ageing, Vienna, 26 July-6 August 1982 (United Nations publication, Sales No. E.I.16), chap. VI, sect. A.

3) Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995 (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.13), chap. I, resolution 1, annexes I and II.

4) Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994 (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), chap. I, resolution 1, annex.

5) Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 April 2002 1995 (United Nations publication, Sales No. E.02.IV.4), chap. I, resolution 1, annex II.

배경

4. 현행 국제연합 통계에 의하면, 세계적으로 36년 내에 60세 이상 인구수가 15세 미만 인구수를 능가할 것으로 추산된다. 2050년이 되면, 고령자 숫자가 20억 이상 또는 세계 인구의 22%에 달할 것으로 예상되는데, 이는 현재의 60세 이상 인구 비율이 11%임을 감안한다면 유례없는 인구폭증이라 할만하다.

5. 고령화의 젠더화된 성격은 여성이 남성보다 더 오래 살고, 독거 고령여성이 독거 고령남성보다 더 많다는 것을 드러낸다. 60세 이상의 경우, 남성이 여성 100명당 83명인 반면, 80세 이상의 경우에는 여성 100명당 남성은 59명에 불과하다. 더욱이 국제연합 경제사회국 통계에 의하면, 60세 이상의 경우 남성의 80%가 배우자가 있는 반면, 여성은 고작 48%만이 배우자가 있다.⁶⁾

6. 생활수준과 기본적 건강관리 체계의 향상, 출산율 저하, 장수인구의 증가 등에 원인을 둔 이러한 유례없는 인구 고령화 현상은 개발노력의 성공적 결과로 간주될 수 있으며, 앞으로도 계속되어 21세기를 고령화 세기로 만들 기세이다. 반면에 그러한 인구변화는 인권에 심대한 영향을 미치는 것으로서, 협약에 의해 더욱 더 포괄적이고 체계적인 방식으로 고령여성의 차별문제를 시급히 다룰 필요성을 증가시키고 있다.

7. 고령화 문제는 선진국과 개발도상국이 공통적으로 안고 있는 문제이다. 저개발국가의 경우, 2010년에 전체인구의 8%를 차지한 고령자의 비율이 2050년에는 20%로 증가하고,⁷⁾ 아동의 비율은 29%에서 20%로 감소할 것으로 예상된다.⁸⁾ 저개발지역에 사는 고령여성의 숫자는 2010년부터 2050년까지 6억 명이 증가할 것이다.⁹⁾ 이러한 인구변화는 개발도상국가에 큰 난제를 던져준다. 사회의 고령화는 대다수 선진국의 확고부동한 추세이자 중요한 특징이다.

6) United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Ageing and Development 2009 Chart, <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>.

7) Ibid.

8) United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.

9) Ibid.

8. 고령여성은 동질적 집단이 아니다. 그들은 매우 다양한 경험, 지식, 능력과 기량을 갖고 있지만, 그들의 경제적, 사회적 상황은 인구, 정치, 환경, 문화, 사회, 개인, 가족 등과 관련된 다양한 요소들에 달려 있다. 공적, 사적 생활에서 무엇보다도 지역사회 지도자, 기업가, 보살피는 사람, 조연자, 중재자 등의 역할을 통해 표출되는 고령여성의 공헌은 그 가치를 헤아릴 수 없을 정도이다.

목적

9. 고령여성과 그의 권리증진에 관한 이 일반권고는 협약의 조항들과 고령화 사이의 관계를 탐구한다. 이 일반권고는 여성이 늙어가면서 직면하는 다양한 형태의 차별을 확인하고, 품위 있는 고령화 및 고령여성의 권리와 관련하여 당사국이 지고 있는 의무의 내용을 개관한다. 아울러 이 일반권고는 고령여성이 차별받지 않고 남성과 동등한 기반 위에서 사회에 완전히 참여할 수 있도록, 고령여성의 우려사항에 대한 대응책을 국가적 전략과 개발계획 및 특별조치에 통합시키기 위한 정책권고를 제시한다.

10. 이 일반권고는 또한 고령여성의 상황을 협약 이행보고서에 포함시키는 것과 관련하여 당사국에 지침을 제공한다. 고령여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐는 그의 신체 보전권과 자기결정권에 대한 완전한 존중과 보호에 의해서만 달성될 수 있다.

특별한 관심분야

11. 남녀 모두 늙어가면서 차별을 겪지만, 고령여성은 상이한 고령화를 경험한다. 전 생애에 걸친 젠더 불평등의 영향은 고령기에 격화되며, 종종 뿌리 깊은 문화적, 사회적 규범에 기인한다. 고령여성이 겪는 차별은 불공평한 자원할당, 학대, 방치, 기본적 서비스에 대한 제한적 접근 등의 결과인 경우가 많다.

12. 교육, 고용, 건강, 가족, 사생활 등과 관련한 기회와 선택의 평등성 여하에 따라, 고령여성에 대한 차별의 구체적 형태는 다양한 사회경제적 상황과 사회문화적 환경 속에서 현저한 차이를 나타낼 수 있다. 많은 나라에서 통신 기술의 결여, 적절한 주거와 사

회서비스 및 인터넷에 대한 접근의 부재, 그리고 외로움과 고립은 고령여성에게 문제를 야기한다. 농촌지역 또는 도시빈민가에 사는 고령여성은 생계, 소득안정, 건강관리에 대한 접근, 수급 자격과 권리에 대한 정보 획득 및 그것들의 향유 등을 위한 기본적인 자원이 매우 부족하여 고통을 당하기 일쑤이다.

13. 고령여성이 겪는 차별은 차별을 낳는 여러 가지 요소, 예컨대 젠더, 인종, 장애, 빈곤 수준, 성적지향과 젠더정체성, 이주민 신분, 혼인 여부와 가족의 유무, 읽고 쓰는 능력, 여타 이유 등이 연령 요소와 결합됨으로써 다차원적 성격을 띠기 쉽다. 소수자, 인종 또는 선주민 집단, 국내난민, 무국적자 등에 속하는 고령여성은 종종 더 많은 차별을 당한다.

14. 많은 고령여성은 생산·재생산 역할에 있어서 더 이상 쓸모없는 존재로 간주됨으로써, 그리고 가족에게 부담을 준다는 이유로 방치된다. 남편을 사별하거나 이혼을 하면 차별이 더 심해지고, 당뇨병, 암, 고혈압, 심장질환, 백내장, 골다공증, 알츠하이머 등의 질환과 건강상태에 대처하기 위한 건강관리 서비스에 대한 접근의 부재 또는 제한은 고령여성의 완전한 인권향유를 가로막는다.

15. 여성의 완전한 계발과 지위향상은 여성의 상이한 삶의 단계 - 유년기부터 청소년, 성인, 고령기까지 - 및 각 단계가 고령여성의 인권향유에 미치는 영향을 인식하고 그것에 대처하는 생애주기 접근법에 의해서만 달성될 수 있다. 협약에 규정된 제반 권리는 여성의 모든 삶의 단계에 적용될 수 있다. 그러나 아직까지도 많은 나라에서 연령차별이 개인적, 제도적, 정책적 차원에서 관용되거나 인정되고 있으며, 연령차별 금지법을 제정한 나라는 소수에 불과하다.

16. 젠더에 대한 고정관념과 전통적, 인습적 관행은 가족관계, 지역사회에서의 역할, 대중매체에서 묘사되는 모습, 고용주의 태도, 건강관리와 여타 서비스 제공자 등과 관련하여 고령여성, 특히 장애를 가진 고령여성의 모든 삶의 영역에 유해한 영향을 미치고, 신체적 폭력은 물론 정신적, 언어적, 재정적 학대를 초래할 수 있다.

17. 고령여성은 종종 정치과정과 의사결정 과정의 참여를 방해하는 제약적 요소에 의

해 차별을 받는다. 예컨대, 신원증명서나 교통수단이 없는 고령여성은 투표하는 것이 불가능할 수 있다. 일부 나라의 경우, 고령여성이 자신의 권리신장을 위해 협회나 여타 비정부단체를 결성하거나 이에 가입하는 것이 금지되어 있다. 더욱이 여성의 정년퇴직 연령이 남성에 비해 낮을 수 있으며, 이 때문에 국제무대에서 자국 정부를 대표하는 여성을 포함한 다양한 부류의 여성이 차별을 받을 수 있다.

18. 난민, 무국적자, 망명신청자, 이주노동자, 또는 국내난민에 속하는 고령여성은 차별과 학대 및 방치에 직면하기 쉽다. 강제로 추방되거나 국적을 박탈당한 고령여성은 건강관리 제공자가 인정하지 않거나 치료하지 않는 외상후 스트레스증후군에 시달릴 수 있다. 난민과 국내 난민 신분의 여성은 합법적 신분이나 증명서의 결여 및/또는 건강관리 시설과 멀리 떨어진 재정착 주거지 때문에 때때로 건강관리에 대한 접근을 거부당한다. 그는 또한 서비스에 접근할 때 문화적, 언어적 장벽에 부딪칠 수 있다.

19. 고용주는 종종 교육 및 직업훈련과 관련하여 고령여성을 수익성이 없는 투자 대상으로 간주한다. 고령여성은 또한 최신의 정보기술을 배우거나 그것의 획득을 위한 자원을 가질 평등한 기회를 부여받지 못한다. 많은 가난한 고령여성, 특히 장애를 갖고 있거나 농촌지역에 사는 고령여성은 교육권을 부인당하며, 공식적이거나 비공식적인 교육을 거의 또는 전적으로 받지 못한다. 글자와 숫자에 무지한 고령여성은 공적, 정치적 생활 및 경제에의 완전한 참여, 그리고 다양한 서비스, 자격, 오락 활동에 대한 접근에 있어서 가혹할 정도의 제한을 받는다.

20. 공식적 고용부문에 종사하는 여성의 비율은 남성의 비율보다 낮다. 또한 남성에 비해 여성은 동일노동 또는 동일가치노동에 대해 더 낮은 보수를 받기 쉽다. 더욱이 고용에 있어서 여성이 일생동안 받는 젠더 차별은 고령기에 그 영향이 누적되어, 남성에 비해 현저히 낮은 수입과 연금이 고령여성에게 강요된다. 심지어는 연금이 한 푼도 없는 경우도 있다. 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 일반논평 19호에서, 분담형 연금 제도로는 모든 사람을 적절히 보호할 수 없기 때문에 대부분의 국가에서 비(非)분담형 제도가 필요하다는 점을 인정하였으며(제4항 b호), 장애인의 권리에 관한 협약 제28조 2(b)항은 고령여성, 특히 장애를 가진 고령여성에 대한 사회적 보호를 규정하고 있다. 수급 가능한 고령연금은 보통 경제활동 기간의 소득과 긴밀히 연계되기 때문에, 고령여

성은 종종 남성에게 비해 적은 연금을 받게 된다. 더욱이 고령여성은 남성에게 비해 낮은 정년퇴직 연령을 초래하는 연령·성 차별의 영향을 받는다. 고령여성의 권리, 즉 본인의 희망에 따라 일을 계속하고 또한 가능하면 남성과 동등한 수준으로 연금급여를 받을 권리를 보호하기 위해서는 여성에게 선택적 퇴직연령을 적용해야 한다. 많은 고령여성 이 유아, 배우자/파트너, 또는 연로한 부모나 친족 등의 부양가족을 보살핀다는 사실은 잘 알려져 있다. 보살피는 사람이 고령여성 혼자인 경우도 간혹 있다. 이러한 무보수 보살핌의 재정적, 정서적 비용은 좀처럼 인정되지 않는다.

21. 고령여성의 자결권 및 의료행위 동의권이 항상 존중받고 있는 것은 아니다. 장기요양 등 고령여성에게 대한 사회서비스는 공공지출이 삭감되면 대폭 줄어들 수 있다. 폐경과 생식기능 상실 등 연령과 관련이 있고 젠더 특정한 신체적, 정신적 건강상태와 질병은 조사, 학문적 연구, 공공정책, 서비스 제공에서 간과되기 쉽다. 성(性) 건강과 HIV/AIDS(에이즈바이러스/후천성면역결핍증)에 관한 정보는 고령여성이 받아들이고 접근할 수 있는 적절한 형식으로 제공되는 경우가 드물다. 많은 고령여성은 개인 건강보험에 가입하지 않았거나, 비공식 부문 경제활동 또는 무보수 보살핌 활동에 종사하느라 분담금을 내지 못해 국가 건강보험에서 배제되고 있다.

22. 보살핌을 받는 아동의 부모 또는 법적 후견인이 아닌 고령여성은 가족급여를 청구할 자격이 없을 수도 있다.

23. 소액용자 제도는 고령여성의 접근을 막는 연령제한이나 여타 기준을 정해놓고 있는 경우가 대부분이다. 많은 고령여성, 특히 집에서만 지내는 고령여성은 문화·오락·지역사회 활동에 참여할 수 없으며, 이 때문에 더욱 고립되고, 자신의 복지와 관련하여 부정적 영향을 받는다. 개인적 도움, 그리고 접근 가능한 주택설비와 이동 보조기구를 갖춘 적절한 주거 등과 같이 자립생활에 필수적인 조건은 종종 충분한 관심을 받지 못한다.

24. 많은 나라에서 대다수 고령여성은 연령과 가난 때문에 서비스에 대한 접근이 더욱 어려운 농촌지역에서 살고 있다. 다수의 고령여성은 이주노동자로 일하는 자녀로부터 불규칙하게 또는 불충분하게 송금을 받거나 전혀 받지 못한다. 물, 식량, 주거에 대

한 권리의 부인은 많은 가난한 농촌 고령여성의 일상생활 중 일부이다. 고령여성은 높은 식품가격, 고용차별로 인한 불충분한 수입, 부적절한 사회보장과 자원 접근성 등과 같은 요소들의 복합적 영향으로 인해 적당한 식량을 확보하지 못할 수도 있다. 교통수단에 대한 접근의 부재는 고령여성이 사회서비스에 접근하거나 지역 사회·문화 활동에 참여하는 것을 가로막을 수 있다. 그러한 접근의 부재는 고령여성의 수입이 적다는 사실, 그리고 고령여성의 요구를 충족시키기 위해 감당 가능하고 접근 가능한 대중교통을 제공하는데 있어서 공공정책의 부적절성에 그 원인이 있을 수 있다.

25. 기후변화는 여성, 특히 생리적 차이, 신체능력, 연령과 젠더, 사회적 규범과 역할, 사회계급과 관련이 있는 원조와 자원의 불공평한 배분 등의 이유로 자연재해 발생 시 특히 취약한 처지에 놓이는 고령여성에게 불리한 영향을 미친다. 기후변화에 대한 그의 취약성은 자원과 의사결정 과정에 대한 제한적 접근에 의해 더욱 증가한다.

26. 일부 성문법과 관습법에 따르면, 여성은 배우자가 사망할 때 배우자의 재산을 상속, 관리할 권리를 갖지 못한다. 일부 법체계에서는 다른 경제보장 수단에 관한 규정 - 예컨대, 사망한 남편의 재산을 아내에게 보조금 형태로 제공함 - 에 의해 상속권의 부인이 정당화된다. 그러나 그러한 규정이 있더라도 실제로 시행되는 경우가 드물기 때문에 남편을 사별한 여성은 곤궁한 상황에 처하기 쉽다. 일부 법률은 고령여성에게 특히 차별적이어서, 남편을 사별한 고령여성이 “재산횡령”의 피해자가 되기도 한다.

27. 동의 절차 없이 자신의 법적 능력이 변호사나 가족에게 위임된 고령여성은 착취와 학대(경제적 학대 포함)에 특히 취약하다.

28. 위원회의 일반논평 21호(1994)에 따르면, “일부다처제 결혼은 남녀평등권 위반이며, 여성과 그의 부양가족에게 심각한 정서적, 재정적 결과를 초래할 수 있기 때문에 반드시 억제되고 금지되어야 한다”(제14항). 그럼에도 불구하고 일부다처제는 많은 당사국에서 온존하고 있으며, 다수의 여성이 그러한 결혼 상태에 놓여있다. 고령의 기혼여성은 재생산 기능이나 경제활동이 더 이상 가능하지 않다고 간주될 경우 그러한 결혼 상태에 있더라도 계속 방치되기 쉽다.

권고

일반사항

29. 당사국은 고령여성이 사회의 중요한 자원이라는 점, 그리고 고령여성에 대한 차별을 철폐하기 위해 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 의무를 지고 있다는 점을 인정해야 한다.

또한 당사국은 고령여성이 정치·사회·경제·문화·시민생활 및 사회의 여타 분야에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 보장하기 위해, 협약 제4조 1항 및 위원회의 일반 권고 23호(1997)와 25호(2004)에 따라서 임시 특별조치를 포함하는 젠더 인지적, 연령 특정적 정책과 조치를 채택해야 한다.

30. 당사국은 평화시기와 교전시기 및 인위적, 자연적 재해에 관계없이 여성의 생애주기 전체에 걸쳐 그의 완전한 계발과 지위향상을 보장할 의무를 지고 있다. 따라서 당사국은 여성의 완전한 계발과 지위향상에 목적을 둔 모든 법적 규정과 정책 및 개입이 고령여성을 차별하지 않도록 보장해야 한다.

31. 당사국은 자국의 의무와 관련하여 여성차별의 다차원적 성격을 고려하고, 법률과 이것의 시행에 있어서 젠더 평등원칙이 여성의 생애주기 전체에 걸쳐 적용되도록 보장해야 한다. 이러한 측면에서 당사국은 고령여성을 차별하는 기존의 법률, 규칙, 관례를 폐지 또는 개정하고, 연령·성 차별을 금지하는 입법을 보장해야 할 것이다.

32. 법률개혁과 정책수립의 지원에 목적을 두고, 당사국은 농촌과 교전지역 거주자, 소수집단 일원, 장애인 등을 포함하는 고령여성의 상황에 관한 정보를 획득하기 위해 연령과 성별로 분류된 자료를 수집, 분석하고 또한 보급해야 할 것이다. 그러한 자료는 무엇보다도 빈곤, 문맹, 폭력, 무보수 노동(HIV/AIDS 환자 또는 감염자에 대한 보살핌 포함), 이주, 건강관리에 대한 접근, 주거, 사회적·경제적 급여, 고용 등의 문제에 초점을 둔 것이어야 한다.

33. 당사국은 고령여성에게 그의 권리와 법률서비스 접근방법에 관한 정보를 제공해야

한다. 또한 당사국은 경찰, 사법관, 법률구조 요원과 준(準)법률기관 종사자를 대상으로 고령여성의 권리에 관한 교육을 실시하고, 고령여성에게 영향을 미치는 연령·젠더 관련 문제를 공공 당국과 기관 종사자에게 인지시키고 교육시켜야 한다. 정보, 법률서비스, 효과적인 구제책, 보상 등은 장애를 가진 고령여성에게도 동등하게 이용 가능하고 접근 가능한 것이어야 한다.

34. 당사국은 재산관리권 등의 권리를 침해받은 고령여성의 구제신청과 해결노력을 허용하고, 임의적 또는 차별적인 근거로 인해 그의 법적 능력이 박탈되지 않도록 보장해야 한다.

35. 당사국은 기후변화와 재해 위험감소 조치가 고령여성의 요구와 취약성을 고려한 젠더 인지적 조치가 되도록 보장해야 한다. 당사국은 또한 기후변화 완화와 적응을 위한 의사결정에 고령여성이 참여하는 것을 촉진해야 한다.

고정관념

36. 고령여성(장애를 가진 고령여성 포함)이 부정적 고정관념과 문화적 관행 때문에 겪는 신체적, 성적, 정신적, 언어적, 경제적 학대를 줄이기 위해, 당사국은 부정적 고정관념을 불식시키고, 고령여성에게 불리하고 유해한 사회적, 문화적 행동양식을 개선할 의무가 있다.

폭력

37. 당사국은 고령여성(장애를 가진 고령여성 포함)에 대한 폭력, 예컨대 가정폭력과 성폭력 및 시설에서의 폭력을 인지하고 금지하는 법률을 입안할 의무가 있다. 당사국은 전통적 관행과 신앙에 따라 행해지는 폭력 등 고령여성에게 대한 모든 폭력행위를 조사, 기소, 처벌할 의무가 있다.

38. 당사국은 무력분쟁 시 고령여성이 당하는 폭력, 무력분쟁이 고령여성의 삶에 미치는 영향, 그리고 분쟁의 평화적 해결과 재건을 위해 고령여성이 할 수 있는 역할에 대해 특별한 관심을 기울여야 한다. 당사국은 무력분쟁 시의 성폭력과 강제이주 및 난민

문제를 다룰 때 고령여성의 상황을 충분히 고려해야 한다. 당사국은 또한 여성과 평화 및 안전에 관한 국제연합 결의, 특히 안전보장이사회 결의 1325(2000), 1820(2008), 1889(2009)를 고려해야 한다.

공적생활에의 참여

39. 당사국은 고령여성에게 공적·정치적생활에 참여할 기회 및 모든 수준에서 공직을 맡을 기회를 보장하고, 또한 그가 선거에서 투표자 또는 후보자로 등록하는데 필요한 서류를 가질 수 있도록 보장할 의무가 있다.

교육

40. 당사국은 교육 분야에 있어서 모든 연령대의 여성에게 평등한 기회를 보장하고, 고령여성이 자신과 가족의 복지에 필요한 교육정보는 물론 성인교육과 평생교육에 접근하는 것을 보장할 의무가 있다.

노동 및 연금혜택

41. 당사국은 고령여성이 연령·젠더 차별을 받지 않고 유급노동에 참여하는 것을 촉진할 의무가 있다. 당사국은 고령여성이 직장생활에서 직면할 수 있는 문제들의 해결에 특별한 관심이 기울여지도록 보장하고, 또한 그가 강제로 조기 퇴직하거나 이와 유사한 상황에 처하지 않도록 보장해야 한다. 당사국은 또한 고령여성에게 대한 젠더 관련 임금 격차의 영향을 감시해야 한다.

42. 당사국은 공적, 사적 부문의 퇴직연령이 여성을 차별하지 않도록 보장할 의무가 있다. 같은 맥락에서, 당사국은 여성이 조기퇴직을 선택할 때조차도 연금정책이 어떤 식으로든 차별적이지 않도록 보장하고, 경제활동을 한 모든 고령여성이 적당한 연금을 받도록 보장할 의무가 있다. 당사국은 그러한 연금을 보장하기 위해 필요시 임시 특별조치를 포함한 모든 적절한 조치를 채택해야 한다.

43. 당사국은 고령여성이 적절한 사회적, 경제적 급여를 받을 수 있도록, 예컨대 아동

을 보살필 책임을 진 경우에는 아동급여를, 연로한 부모나 친족을 보살필 경우에는 모든 필요한 지원을 받을 수 있도록 보장해야 한다.

44. 당사국은 연금이 없거나 소득보장이 불충분한 모든 여성에게 적당한 비분담형 연금을 지급해야 한다. 이 연금은 남성이 받는 것과 동등한 수준이어야 한다. 국가가 지급하는 급여는 고령여성, 특히 오지나 농촌지역에 사는 고령여성에게 이용과 접근이 가능한 것이어야 한다.

건강

45. 당사국은 위원회의 ‘여성과 건강에 관한 일반권고 24호’(1999)에 따라, 고령여성의 건강상의 요구를 충족시키기 위한 포괄적 건강관리 정책을 채택해야 한다. 그러한 정책은 가능하다면 사용자 부담금 폐지, 노인병 관련 의료계 종사자의 훈련, 연령과 관련된 만성적 비전염성 질병의 치료를 위한 약품 제공, 장기적 건강 및 사회적 돌봄(자립생활과 고통 완화 치료를 고려한 보살핌 포함) 등을 통해 모든 고령여성이 감당할 수 있고 접근할 수 있는 건강관리를 보장해야 한다. 장기적 건강관리 정책은 건강문제의 발생을 지연시키기 위해 행동·생활방식의 변화(예컨대, 건강한 식습관과 활기찬 생활)를 촉진하는 개입 조치, 그리고 고령여성이 감당할 수 있고 접근할 수 있는 건강관리서비스(질병, 특히 고령여성에게 가장 흔한 질병에 대한 검진과 치료 포함)의 제공을 포괄해야 한다. 건강관리 정책은 또한 고령여성(장애를 가진 고령여성 포함)에게 제공되는 건강관리서비스가 본인의 자유의사와 사전 고지에 입각한 동의에 기초하도록 보장해야 한다.

46. 당사국은 고령여성의 신체·정신·정서·건강상의 요구에 부응하기 위한 특별 프로그램을 채택해야 한다. 그러한 프로그램은 소수자에 속하는 여성, 장애를 가진 여성, 성인 가족의 이주로 인해 손자와 여타 나이 어린 가족을 보살피는 여성, HIV/AIDS 환자 또는 감염자인 가족을 보살피는 여성 등에 특별히 초점을 맞추어야 한다.

경제적 능력의 배양

47. 당사국은 경제·사회생활에 있어서 고령여성에 대한 모든 형태의 차별을 철폐할 의무가 있다. 당사국은 농업신용·대부에 대한 접근을 방해하는 연령·젠더 차별적 장

애물을 모두 제거하고, 농민과 소지주 신분의 고령여성이 적절한 기술을 습득할 수 있도록 보장해야 한다. 또한 당사국은 특별 지원체계와 무담보 소액융자를 제공하고, 고령여성에게 소(小)기업가 정신을 북돋우어야 한다. 그리고 고령여성용 오락시설을 만들고, 집에서만 지내는 고령여성에게 방문서비스를 제공해야 한다. 당사국은 고령여성(농촌지역 거주자 포함)이 지역사회 활동을 포함한 경제·사회생활에 참여할 수 있도록 감당 가능한 적절한 교통수단을 제공해야 한다.

사회적 혜택

48. 당사국은 고령여성이 자신의 특별한 요구를 충족시키는 적절한 주거에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 필요한 조치를 취하고, 고령자의 이동성을 방해함으로써 강제유폐의 결과를 낳는 건축상의 장애물 및 여타 장애물을 모두 제거해야 한다. 당사국은 고령여성이 가능한 한 오래 동안 자신의 집에서 자립적으로 사는 것을 가능케 해주는 사회서비스를 제공해야 한다. 당사국은 또한 주거, 토지, 재산에 대한 고령여성의 권리에 부정적 영향을 미치는 법률과 관행을 철폐하고, 강제퇴거와 무주택으로부터 고령여성을 보호해야 한다.

농촌거주 고령여성 및 여타 취약한 고령여성

49. 당사국은 농촌·도시개발 계획과정에 고령여성들 또는 이들의 대표가 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 고령여성이 감당할 수 있는 범위 내에서 물, 전기, 여타 생필품의 공급을 보장해야 한다. 안전한 물과 적절한 위생시설에 대한 접근을 증대시키기 위한 정책은 그러한 물과 시설의 사용에 필요한 기술이 습득하기가 용이하고 또한 과도한 물리적 힘을 요구하지 않도록 보장해야 한다.

50. 당사국은 난민, 무국적자, 국내난민, 이주노동자 신분의 고령여성에 대한 보호를 보장하기 위해 적절한 젠더·연령 인지적 법률과 정책을 채택해야 한다.

결혼과 가정생활

51. 당사국은 결혼 또는 이혼 시에 재산상속 등과 관련하여 고령여성을 차별하는 모든

법률을 폐지할 의무가 있다.

52. 당사국은 남편을 사별한 고령여성을 재산상속과 관련하여 차별하는 모든 법률을 폐지하고, 재산횡령으로부터 그를 보호해야 한다. 당사국은 협약에 규정된 자국의 의무에 따라 법정상속법을 채택해야 한다. 나아가 당사국은 고령여성의 의지에 반하여 그에게 결혼을 강요하는 관행을 철폐하기 위해, 그리고 사망한 남편의 형제 또는 여타 사람과의 강제결혼을 조건으로 상속이 이루어지지 않도록 보장하기 위해, 필요한 조치를 취해야 한다.

53. 당사국은 일반권고 21호에 따라 일부다처제를 억제, 금지하고, 일부다처제 하에서 남편이 사망할 경우 그의 재산이 아내들 및 이들 각각의 자녀들에게 동등하게 상속되도록 보장해야 한다.

여성차별철폐협약 제2조에 의거한 당사국의 주요 의무에 관한 일반권고 28호 (2010)

I. 서론

1. 본 일반권고를 통해 여성차별철폐위원회(“위원회”)는 당사국이 협약의 실질적 조항을 국내적으로 이행하기 위한 방법을 제공하는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(“협약”) 제2조의 범위와 의미를 명확히 하고자 한다. 위원회는 당사국에 본 일반권고를 국가적 및 지역적 언어로 번역하여 이를 모든 정부 부처, 언론을 포함한 시민 사회, 학계, 인권 및 여성 단체와 기관들에 널리 배포하길 장려한다.

2. 협약은 국제법의 발전을 받아들이는 역동적인 장치이다. 여성차별철폐위원회는 1982년 첫 번째 회기 이후 그 밖의 행동가들과 함께 국가적 및 국제적 차원에서 협약 조항의 실질적 내용, 여성에 대한 차별의 특징 및 이러한 차별을 근절하기 위해 요구되는 여러 장치들을 명확히 하고 이에 대한 이해를 증진하는데 기여하였다.

3. 협약은 모든 사람에 의한 인권의 향유를 보장하고 성과 젠더에 기반한 여성에 대한 모든 형태의 차별 근절을 목적으로 하는 포괄적인 국제 인권 법체계의 일환이다. 유엔 헌장, 세계인권선언, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약, 아동권리협약, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 및 장애인권리협약은 그들이 담고 있는 모든 권리의 향유에 있어 여성이 남성과 평등함을 보장하는 명시적 조항을 포함하고 있으며, 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약을 포함한 그 밖의 국제협약은 성과 젠더에 기반한 비차별의 개념에 암묵적으로 기반하고 있다. 국제노동기구(ILO)의 동일 가치 노동에 대한 남성 및 여성 노동자의 동일한 보수와 관련한 협약 제100호(1951), 고용과 직업에의 차별에 관한 협약 제111호(1958), 남성과 여성 노동자에 대한 평등한 기회와 평등한 대우에 관한 협약 제156호(1981):가족 부양의 의무를 지닌 노동자, 교육상의 차별금지 협약, 여성차별철폐선언, 비엔나 선언 및 행동 계획, 카이로 행동 계획과 베이징 선언 및 행동 강령은 여성과 남성의 평등과 비차별에 관한 국제 법 체제에 기여한다. 마찬가지로, 지역적 인권

시스템 하에서의 국가의 의무는 보편적 인권 체제를 보완한다.

4. 협약의 목적은 여성에 대한 성에 기반한 모든 형태의 차별을 근절하는 것이다. 협약은 여성이 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 분야와 가정 및 그 밖의 분야에서 그들의 혼인 상태와 상관없이, 그리고 남성과 동등한 기준에서 모든 인권과 기본적 권리를 인정받고, 누리며, 행사하는 것을 보장한다.

5. 비록 협약은 성에 기반한 차별만을 언급하지만, 협약 제2조(f) 및 5조(a)에 더한 제1조의 해석은 협약이 여성에 대한 젠더 기반 차별도 다루고 있음을 나타낸다. 여기서 “성”이란 남성과 여성 간의 생물적 차이를 의미한다. “젠더”라는 용어는 여성과 남성에게 대하여 사회적으로 형성된 정체성, 특징 및 역할과 여성과 남성 간의 계급적 관계와 남성에게 유리하고 여성에게 불리한 힘과 권리의 분배를 초래하는 이러한 물리적 차이에 대한 사회의 사회적 및 문화적 의미를 말한다. 이러한 여성과 남성의 사회적 위치는 정치적, 경제적, 문화적, 사회적, 종교적, 이데올로기적 및 환경적 요소에 의한 영향을 받으며, 문화, 사회 및 공동체에 의해 변화할 수 있다. 젠더에 기반한 차별에 대해 협약을 적용하는 것은 제1조에 포함된 차별의 정의에 분명히 나타나 있다. 이 정의는 여성에 의한 인권 및 기본적 권리의 인지, 향유 및 행사를 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가진 모든 구별, 배제 및 제한은 차별이며, 이러한 차별이 의도되지 않은 경우에도 그러하다고 지적한다. 이는 여성과 남성의 동일한 혹은 중립적인 대우가 이미 존재하는 젠더에 기반한 불리함이나 여성이 직면하는 불평등을 인지하지 못해 여성의 권리가 거부당하는 결과를 초래하거나 그러한 효과를 가지는 경우 차별에 해당할 수 있다는 것을 의미한다. 이 문제에 대한 위원회의 견해는 위원회의 보고서 심의, 일반권고, 결정, 제안 및 성명과 개별통보 심의 및 선택의정서에 의한 조사의 실시 등을 통해 잘 나타난다.

6. 제2조는 당사국의 일반적인 법적 의무의 성격을 규정하며 이에 협약의 온전한 이행을 위해 필수적이다. 제2조에 규정된 의무는 당사국이 협약의 모든 권리를 국가적 차원에서 온전히 존중해야 할 의무를 규정하기에 협약의 다른 실질적 조항과 불가분한 연결성을 가진다.

7. 협약 제2조는 제3조, 4조, 5조 및 24조와 연관되어, 그리고 제1조에 포함된 차별의 의미에 비추어 이해되어야 한다. 또한 제2조에 포함된 일반 의무의 범위는 일반권고, 최종견해, 의견 및 조사 절차와 개별 사건에 대한 보고서를 포함하여 위원회가 발표한 성명에 기반하여 이해되어야 한다. 협약의 정신은 협약에서 명시적으로 언급되지 않지만 여성의 남성과의 평등의 달성에 영향을 미치는 그 밖의 권리를 포함하며, 그 영향은 여성에 대한 차별의 형태를 나타낸다.

II. 당사국 의무의 특성과 범위

8. 제2조는 당사국에 여성에 대한 “모든 형태의” 차별을 규탄하길 촉구하며, 제3조는 여성의 완전한 발전 및 진보를 위해 “모든 분야”에서 당사국이 취할 것으로 기대되는 적절한 조치를 언급한다. 이러한 조항을 통해 협약은 협약 작성 당시에는 파악되지 않았던 차별의 새로운 형태가 드러나길 기대한다.

9. 제2조에서 당사국은 비차별과 평등의 향유에 대한 여성의 권리를 존중, 보호 및 이행하기 위하여 협약에 의해 그들이 가지는 법적 의무의 모든 측면을 다뤄야 한다. 존중의 의무에 의해 당사국은 직접적으로나 간접적으로 여성의 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 동등한 향유에 대한 거부로 이어지는 법, 정책, 규정, 프로그램, 행정 절차 및 제도적 구조를 수립하는 것을 지양해야 한다. 보호의 의무에 의해 당사국은 민간 행위자에 의한 차별로부터 여성을 보호해야 하며, 어느 한쪽 성별의 열등함이나 우월함, 그리고 남성과 여성에 관한 정형화된 역할에 대한 개념에 대한 편견을 만들고 이를 영구화시키는 모든 관습과 그 밖의 관행을 직접적으로 근절하기 위한 조치를 취해야 한다. 이행의 의무는 당사국에 여성과 남성이 법률적으로 그리고 실질적으로 동등한 권리를 누리도록 보장하기 위한 다양한 종류의 조치를 취할 것을 요구하며 여기에는 적절한 경우 협약 제4조 1항과 동 조항에 대한 일반권고에 따른 한시적 특별 조치의 채택 등이 포함된다. 이는 방법 또는 행위의 의무와 결과의 의무를 수반한다. 당사국은 여성이 남성과 동등한 기반에서 그들의 잠재력을 온전히 개발할 수 있도록 하는 여성의 특별한 요구를 충족시키기 위한 공공정책, 프로그램 및 제도적 체계의 고안을 통해 모든 여성에 대한 그들의 법적 의무를 실천해야 한다는 점을 고려해야 한다.

10. 당사국은 작위 또는 부작위를 통해 여성에 대한 차별을 야기하지 않을 의무를 가진다. 또한 그러한 작위 혹은 부작위가 국가 또는 민간 행위자에 의한 것이든 간에 상관 없이 여성에 대한 차별에 적극적으로 대응해야 할 의무가 있다. 차별은 당사국이 여성 권리의 완전한 보장을 위해 필요한 법적 조치를 취하지 못했을 때, 여성과 남성 간의 평등을 달성하기 위한 국가적 정책 채택에 실패했을 때, 그리고 관련 법률의 이행에 실패했을 때 발생할 수 있다. 마찬가지로, 당사국은 여성 전반 및 특정 취약 계층에 속한 여성에 대한 모든 형태의 차별에 대하여 통계적 데이터베이스와 분석자료를 수립하고 지속적으로 향상해야 할 국제적 의무를 가진다.

11. 당사국의 의무는 정치적 사건 및 자연재해로 인한 무력분쟁이나 위기상황에서도 중단되지 않는다. 이러한 상황은 여성의 기본적 권리에 대한 평등한 향유 및 행사에 깊은 영향을 끼치며 광범위한 결과를 불러온다. 당사국은 무력분쟁 및 위기상황에서의 여성의 특정한 필요를 해결하기 위한 전략을 채택하고 조치를 취해야 한다.

12. 비록 국제법이 적용이 되지만, 국가는 영토적 관할을 주로 행사한다. 그러나 당사국의 의무는 그들의 영토 내에 있는 또는 영토 내에 위치하지 않지만 효과적 통제하에 있는 시민 및 난민, 망명신청자, 이주 노동자 및 무국적자를 포함한 비 시민에 대하여 차별없이 적용된다. 당사국은 인권에 영향을 미치는 모든 행동에 대한 책임을 가지며 이는 영향을 받는 이들이 그들의 영토 내에 있는지와는 무관하다.

13. 제2조는 당사국에 의하여 직접적 또는 간접적으로 야기되는 여성에 대한 차별 금지에 국한되지 않는다. 제2조는 민간 행위자에 의한 차별을 예방하기 위한 실사 의무를 당사국에게 부여한다. 일부 경우, 민간 행위자의 작위 또는 부작위는 국제법에 의거하여 국가의 책임일 수 있다. 이에 당사국은 민간 행위자들이 협약에서 규정하는 여성에 대한 차별에 관여하지 않도록 보장할 의무를 가진다. 당사국이 취해야 하는 적절한 조치에는 교육, 고용과 보건 정책 및 관행, 근로조건과 근로기준 및 민간 행위자가 서비스나 시설을 제공하는 금융 및 주거와 같은 분야와 관련된 민간 행위자의 활동에 대한 규제가 포함된다.

III. 제2조에 포함된 일반적 의무

A. 제2조의 도입 문장

14. 제2조의 도입 문장은 다음과 같다. “당사국은 여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄하고 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체 없이 추진하기로 합의한다.”

15. 제2조에 언급된 당사국의 첫 번째 의무는 “여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄”하는 의무이다. 당사국은 차별을 규탄해야 할 즉각적이고 지속적인 의무를 갖는다. 당사국은 정부의 모든 차원과 부처에서의 여성에 대한 모든 형태의 차별에 대한 그들의 완전한 반대를 국민과 국제사회에 선언하고, 여성에 대한 차별 근절을 이끌어 내겠다는 의지를 선언해야 한다. “모든 형태의 차별”이라는 용어는 당사국이 협약에서 명시되어 있지 않거나 새로이 나타나는 형태를 포함하여 모든 형태의 차별을 규탄하는데 있어 잠 시도 방심해서는 안 됨을 분명히 한다.

16. 당사국은 여성에 대한 비차별을 존중, 보호 및 이행하며, 여성이 남성과 법률적, 사실적 및 실질적으로 평등하게 그들의 지위를 향상하고 권리를 이행할 수 있도록 여성의 발전과 진보를 보장해야 할 의무를 가진다. 당사국은 여성에 대한 직접적 및 간접적 차별이 없도록 보장해야 한다. 여성에 대한 직접적 차별은 성 및 젠더 차이에 명시적으로 기반한 차별적 대우를 구성한다. 여성에 대한 간접적 차별은 법, 정책, 프로그램 및 관행이 여성과 남성에 관하여 중립적이지만, 겉보기에는 중립적인 조치로 해결되지 않는 기존의 불평등으로 인해 여성에 대한 차별적 영향을 가질 때 나타난다. 또한 간접적 차별은 구조적이고 역사적인 형태의 차별과 남성과 여성 간의 불평등한 힘의 관계를 인지하지 못함으로써 기존의 불평등을 악화시킬 수 있다.

17. 당사국은 여성이 공공 및 민간 분야에서 공권력, 사법부, 조직, 기업 및 개인에 의한 차별로부터 보호받도록 보장해야 할 의무를 가진다. 이러한 보호는 관할 법원 및 그 밖의 공공기관에 의하여 제공되어야 하며, 적절한 경우 제재와 구제를 통해 시행되어야 한다. 당사국은 모든 정부 기관과 조직이 평등 및 성과 젠더에 기반한 비차별의 원칙을

완전히 이해하며 이러한 측면에서 적절한 교육 및 인식 제고를 위한 프로그램이 수립되고 이행되도록 보장해야 한다.

18. 교차성은 제2조에 포함된 당사국의 일반적 의무의 범위를 이해하기 위한 기본적인 개념이다. 성 및 젠더에 기반한 여성차별은 여성에 영향을 미치는 인종, 민족, 종교 또는 신념, 건강, 지위, 연령, 계급, 카스트 및 성적 지향과 성별 정체성과 같은 그 밖의 요소와도 불가분한 연결성을 가진다. 성 또는 젠더 기반 차별은 그러한 단체에 속한 여성에게 남성과는 다른 정도의 또는 다른 방식의 영향을 미칠 수 있다. 당사국은 이러한 교차적 형태의 차별과 이들이 여성에 대해 갖는 부정적 영향을 법률적으로 인지하며 금지해야 한다. 또한 적절한 경우 협약 제4조 1항 및 일반권고 제25호에 의거한 임시적 특별 조치를 포함하여 이러한 발생을 근절하기 위해 고안된 정책과 프로그램을 채택하고 추진해야 한다.

19. 성 및 젠더에 의거한 여성차별은 여성에 대한 폭력에 관한 일반권고 제19호에서 명시된 바와 같이 젠더 기반 폭력, 즉 여성이 여성이기 때문에 가해지는 폭력 또는 여성에게 불균형적 영향을 미치는 폭력으로 구성된다. 이는 여성이 남성과 평등하게 그들의 인권 및 기본적 권리를 누리며 행사할 수 있도록 하는 여성의 능력을 심각하게 제한하는 형태의 차별이다. 여기에는 신체적, 정신적 및 성적 피해 또는 고통을 가하는 행위, 그러한 행위의 위협, 강제 또는 자유의 박탈, 가정, 가족 단위 또는 그 밖의 개인 간의 관계에서 발생하는 폭력, 국가 또는 그 대리인에 의해 자행되고 용인되는 폭력을 그 발생 장소에 상관없이 포함한다. 당사국은 이러한 젠더 기반 폭력 행위를 예방하고 조사하며 기소하고 처벌하기 위한 실사의 의무를 지닌다.

20. 이행의 의무는 여성의 완전한 권리의 실현에 대한 접근을 용이하게 하고 이를 제공해야 할 당사국의 의무를 포함한다. 여성의 인권은 여성의 지위 향상과 이러한 평등을 달성하기 위한 구체적이고 효과적인 정책과 프로그램을 포함한 모든 적절한 수단을 통한 실질적 및 실제적 평등의 증진을 통해 달성되어야 하며, 여기에는 제4조 1항과 일반권고 제25호에 의거한 한시적 특별조치의 채택이 포함된다.

21. 당사국은 특히 여아의 동등한 권리를 증진해야 할 의무를 가지는데, 이는 여아가

더 넓은 의미의 여성 공동체의 일환이고, 기초 교육에 대한 접근, 인신매매, 학대, 착취 및 폭력 등의 분야에서 차별에 더욱 취약하기 때문이다. 이러한 모든 차별적 상황은 피해자가 청소년일 때 더욱 악화된다. 이에, 국가는 여아(청소년)의 특정한 필요에 주의를 기울여야 하며 이를 위해 성적 및 재생산 건강에 대한 교육을 제공하고, HIV/AIDS, 성적 착취 및 10대의 임신을 예방하기 위한 프로그램을 실시해야 한다.

22. 모든 사람이 성별에 상관없이 그들의 개인적 역량을 개발하고, 직업적 경력을 추구하며, 고정관념, 고정된 젠더 역할 및 편견에 의한 제약 없이 선택할 수 있는 자유를 가진다는 것은 남성과 여성 간의 평등, 또는 젠더 평등의 원칙에 내재하는 개념이다. 당사국은 협약에 의거한 그들의 의무를 이행하는데 있어 여성과 남성 간의 평등 또는 젠더 평등의 개념만을 사용하고, 젠더 공평(equity)라는 개념은 사용하지 않도록 촉구된다. 후자의 개념은 일부 관할권에서 여성과 남성의 각각의 필요에 따른 공평한 대우를 의미하기 위해 사용되기도 한다. 이는 평등한 대우, 또는 다르지만 권리, 혜택, 의무 및 기회라는 측면에서 동일하다고 여겨지는 대우를 포함할 수 있다.

23. 당사국은 또한 “모든 적절한 수단을 통해” 여성에 대한 차별을 근절하기 위한 정책을 추진하는데 동의한다. 수단 또는 특정한 행동 방식의 사용에 대한 이러한 의무는 당사국이 특정한 법적, 정치적, 경제적, 행정적 및 제도적 체제에 적합하고 당사국 내 여성 차별 철폐에 대한 특정한 장애물 및 저항에 대응하는 정책을 고안함에 있어 상당한 유연성을 제공한다. 각각의 당사국은 선택한 특정 수단의 적합성을 정당화하고 그로 인해 의도된 효과와 결과를 달성할 수 있는지를 보여줄 수 있어야 한다. 궁극적으로 당사국이 협약에서 인정되는 권리를 완전히 실현하기 위해 국가적 차원에서 필요한 정책을 채택했는지 여부는 위원회가 결정한다.

24. 제2조 도입 문구의 주된 요소는 여성차별철폐를 위한 정책을 추진해야 하는 당사국의 의무이다. 이러한 요건은 협약 이행을 위한 당사국의 일반적인 법적 의무에 있어 필수적이고 중대한 요소이다. 이는 당사국이 여성의 법적 그리고 실제적 상황을 즉각적으로 평가하여 정책을 고안하고 이행하기 위하여 가능한 분명하게 모든 형태의 여성 차별의 완전한 철폐와 여성의 남성과의 실질적 평등을 달성하기 위한 구체적 조치를 취해야 함을 의미한다. 그 중점은 협약의 목적을 달성하기 위한 상황의 평가에서 포괄적 조

치의 고안과 초기 도입 및 그 효과에 따른 이러한 조치를 기반으로 해서 새로운 그리고 떠오르는 이슈들까지도 발전시켜 나아가는데 있다. 이러한 정책은 헌법적 및 법률적 보장을 포함해야 하며 이는 국내적 차원에서의 법적 조항과의 일치와 상충되는 법적 조항의 개정을 포함한다. 또한 여성과 남성의 형식적 그리고 실질적 평등의 실현을 위한 체계를 제공하는 포괄적 행동 계획과 이러한 계획의 모니터링과 이행을 위한 메커니즘과 같은 그 밖의 적절한 조치를 포함해야 한다.

25. 정책은 협약의 맥락에서 명시적으로 언급되지 않은 것을 포함한 삶의 모든 측면에 적용되기에 포괄적이어야 한다. 이는 공공 및 민간 경제 영역과 가정의 영역에 적용되어야 하며, 모든 정부 부처(행정, 입법 및 사법부)와 정부 차원에서 이행을 위한 그들 각자의 책임을 다하도록 보장해야 한다. 또한 당사국의 특정한 상황에서 적절하고 필요한 모든 범위의 조치를 포함해야 한다.

26. 정책은 당사국의 관할 내에서 여성을 권리보유자(비시민, 이주자, 난민, 망명 신청자 및 무국적 여성)로 식별해야 하며, 특히 가장 소외되고 여러 형태의 교차적 차별로부터 고통 받는 집단에 속한 여성에 중점을 두어야 한다.

27. 정책은 여성이 개인적으로 그리고 집단적으로 협약에 따른 그들의 권리에 대한 정보에 접근할 수 있고 이러한 권리를 효과적으로 증진하고 추구할 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 여성이 정책의 고안, 이행 및 모니터링에 적극적으로 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 이를 위해 인권 및 여성비정부단체가 제대로 된 정보를 받고, 적절한 협의의 하며, 정책의 초기 및 후속 개발에 있어 적극적 역할을 수행할 수 있도록 자원이 투입되어야 한다.

28. 정책은 평가지표, 달성기준 및 목표시한을 설정해야 한다는 측면에서 행동 및 결과 지향적이어야 하며, 모든 관련 행위자를 위한 적절한 자원분배를 보장하며, 동의된 기준 및 목표 달성에 있어 이러한 행위자들이 그들의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해, 정책은 정부의 주류 예산 절차에 반드시 연계되어 정책의 모든 측면에서 적절히 자금을 지원받도록 보장해야 한다. 또한 연관된 성별분리통계를 수집하고, 효과적인 모니터링을 가능하게 하며, 지속적인 평가를 촉진하고, 기존 조치를 수정 및 보완

하며, 적절한 새로운 정책을 파악하게 하는 메커니즘을 제공해야 한다. 또한 정책은 협약상 당사국의 의무를 이행하기 위해 필요한 법, 정책 및 프로그램의 고안과 이행을 추진하고 조정하며 감독할 강력하고 집중적인 기구(국가여성기구)가 정부 행정부 내에 존재하도록 보장해야 한다. 이러한 기구는 정부 고위층에 직접 자문 및 분석을 제공할 수 있는 권한을 가져야 한다. 정책은 국가인권기구 또는 독립적 여성위원회와 같은 독립적인 모니터링 기구가 수립되거나, 기존의 국가 기구가 협약이 보장하는 권리를 보호 및 증진하는 의무를 가지도록 보장해야 한다. 정책은 기업, 언론, 단체, 공동체, 집단 및 개인을 포함한 민간 부문이 참여하게 하며, 민간 경제 분야에서 협약의 목표를 달성할 정책을 채택함에 있어 이들의 참여를 요청해야 한다.

29. “지체없이”라는 문구는 모든 적절한 조치를 통해 정책을 추구해야 할 당사국의 의무가 즉각적 성격을 지닌다는 점을 분명히 한다. 이는 무조건적이며, 국가가 협약의 비준 및 가입을 통해 수임하는 의무의 어떠한 지연 또는 의도적인 점진적 이행도 허용하지 않는다. 또한 지연은 어떠한 정치적, 사회적, 문화적, 종교적, 경제적 이유 또는 국가 내 그 밖의 고려사항이나 제약에 의해서도 정당화 될 수 없다. 당사국이 자원의 제한을 경험하거나 협약에 의거한 의무의 이행을 촉진하기 위해 기술적 및 그 밖의 전문성을 필요로 하는 경우, 이러한 어려움을 극복하기 위해 국제적 협력을 구할 수 있다.

B. (a)호 - (g)호

30. 제2조는 일반적 방법으로 협약을 이행해야 할 당사국의 의무를 표현한다. 제2조의 실질적 요건은 제2조 (a)호 - (g)호와 협약의 그 밖의 모든 실질적 조항에서 파악된 특정 의무의 이행을 위한 체계를 제공한다.

31. (a)호, (f)호 및 (g)호는 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책의 일환으로 법적 보호를 제공하고 차별적 법과 규정을 폐지하거나 개정해야 할 의무를 규정한다. 당사국은 헌법적 개정 또는 그 밖의 적절한 법적 조치를 통해 여성과 남성 간의 평등 및 차별의 원칙이 국내법상에서 우선적이고 실행 가능한 지위를 가지며 규정되도록 보장해야 한다. 당사국은 또한 협약상 여성의 모든 삶의 분야와 그들의 생애 전반에 걸친 차별을 금지하는 법률을 제정해야 한다. 당사국은 여성 차별에 해당하는 기존의 법, 규정,

관습 및 관행을 수정하고 폐지하기 위한 조치를 취해야 할 의무를 가진다. 자유를 박탈당한 여성, 난민, 망명 신청자, 이주 여성, 무국적 여성, 레즈비언 여성, 장애인 여성, 인신매매 피해 여성, 미망인 및 노인 여성을 포함한 특정 여성 집단은 특히 민법 및 형법, 규정 및 관습법과 관행을 통해 차별에 더욱 취약하게 된다. 당사국은 협약을 비준하거나 협약에 가입함으로써, 협약 규정의 국내적 차원의 이행을 보장하기 위해 협약을 국내 법 시스템에 통합하거나 국내 법질서 내에서 그 밖의 다른 적절한 법적 효력을 부여해야 하는 의무를 가진다. 협약 조항의 국내적 차원에서의 직접적 적용의 문제는 헌법상의 문제이며, 국내 법 질서 내에서 협약이 가지는 지위에 달려있다. 그러나 위원회는 협약에서 규정된 여성의 생애 전반에 걸친 모든 삶의 분야에서의 비차별과 평등에 대한 권리는 협약이 자동적으로 또는 특정한 통합을 통해 국내 법질서의 일환이 된 국가에서 더욱 보호될 수 있다고 생각한다. 위원회는 협약이 국내 법질서의 일부를 구성하지 않는 당사국에 제2조에서 요구하는 바와 같이 협약상 권리의 완전한 실현을 위해 평등에 대한 일반법을 통해서, 협약을 국내법의 일환으로 통합하는 것을 고려하길 촉구한다.

32. (b)호는 차별을 금지하고 여성과 남성 간의 평등을 증진하는 법률이 협약에 반하여 차별의 대상이 된 여성에게 적절한 구제를 제공하도록 보장할 당사국의 의무를 포함한다. 이 의무는 당사국에 협약상의 권리가 침해된 여성에게 배상을 제공하도록 요구한다. 적절한 구제를 제공할 의무는 배상 없이는 실현될 수 없다. 이러한 구제에 금전적 배상, 보상, 재할 및 복귀; 공개적 사과, 공공기념관 및 재발 방지의 보장과 같은 만족 수단; 관련 법 및 관행의 변화와 여성 인권 침해 가해자에 대한 사법처리 등 다양한 형태의 배상을 포함해야 한다.

33. (c)호에 따르면, 당사국은 법원이 협약에 규정되어 있는 평등의 원칙을 적용하고 가능한 한 법률을 협약상 당사국의 의무에 따라 해석하도록 보장해야 한다. 그러나 이러한 것이 불가능한 상황에서 법원은 국가의 종교적 및 관습적 법을 포함한 국내법과 협약에 의거한 당사국 의무 간의 불일치에 대해 관련 당국의 주의를 이끌어 냄으로써, 국내법이 당사국의 국제 의무 이행의 실패에 대한 정당화 수단으로 사용될 수 없도록 해야 한다.

34. 당사국은 여성이 공무원 또는 민간 행위자에 의해 자행된, 협약에 어긋나는 차별

행위에 대한 진정의 옹호에 있어 평등의 원칙을 언급할 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 또한 여성이 부담 가능하며, 접근 가능하고 시의적절한 구제에 의지할 수 있도록 보장해야 하며 필요한 경우 법률 조언과 도움을 받고, 적절한 경우 관할 또는 독립 법원 또는 재판소에서 공정한 심리를 받을 수 있도록 보장해야 한다. 가정 폭력 또는 다른 형태의 폭력과 같이 여성에 대한 차별이 생명권 또는 신체적 완전성에 대한 권리 등 그 밖의 인권 위반에 해당하는 경우 당사국은 법적 절차를 시작하고, 가해자(들)를 재판에 회부하며, 적절한 형법적 제재를 가해야 한다. 당사국은 여성에게 평등에 대한 그들의 권리에 대해 교육하고 차별에 대한 구제 모색에 도움을 주기 위해 이들에게 법률지원을 제공하는 독립적 협회 및 센터를 재정적으로 지원해야 한다.

35. (d)호는 당사국이 여성에 대한 직접적 또는 간접적 차별에 해당하는 어떠한 행위 또는 관행에도 관여하는 것을 지양하도록 하는 의무를 규정한다. 당사국은 국가 기관, 대리인, 법 및 정책이 여성을 직접적 또는 명시적으로 차별하지 않도록 보장해야 한다. 또한 차별을 야기하는 효과 또는 결과로 이어지는 법, 정책 또는 행동이 폐지되도록 보장해야 한다.

36. (e)호는 모든 공공 또는 민간 행위자에 의한 차별을 근절할 당사국의 의무를 규정한다. 이와 관련하여 적절하다고 여겨지는 조치의 종류는 헌법적 또는 법률적 조치에만 국한되지 않는다. 당사국은 여성에 대한 차별의 철폐 및 남성과의 평등을 실질적으로 실현하도록 보장하는 조치를 채택해야 한다. 여기에는 여성이 협약에 근거해서 자신들의 권리에 대한 침해에 대해 진정을 제기할 수 있도록 보장하는 조치, 여성이 조치의 고안 및 이행에 적극적으로 관여하도록 하는 조치, 국내적으로 정부의 책임을 보장하는 조치, 교육 시스템을 통해 그리고 공동체 내에서 협약의 목표에 대한 교육과 지지를 증진하는 조치, 인권 및 여성에 대한 비정부단체의 활동을 장려하는 조치, 필요한 국가인권기구 또는 그 밖의 기구를 수립하는 조치 및 이러한 조치가 여성의 삶에서 실질적인 차이를 만들 수 있도록 보장하기 위한 적절한 행정적 및 재정적 지원의 제공이 포함된다. 당사국이 남성과 동등한 여성의 권리에 대한 법적 보호를 수립하며, 관할 국가 법원 및 그 밖의 공공기관을 통해 여성을 어떠한 차별적 행위로부터도 효과적으로 보호하며, 개인, 기관 및 기업에 의한 여성 차별을 근절하기 위한 모든 적절한 수단을 취해야 한다고 요구하는 의무는 당사국의 영역 밖에서 운영되는 국영 기업의 행동에까지 확대된다.

IV. 당사국에 대한 권고

A. 이행

37. “적절성” 요건을 충족하기 위해, 당사국이 채택하는 조치는 반드시 협약에 의거한 여성의 비차별에 대한 권리와 남성과의 평등의 향유를 존중, 보호, 증진 및 충족하기 위한 일반적 의무의 모든 측면을 다뤄야 한다. 협약 제2조와 그 밖의 조항에서 사용되는 “적절한 수단”과 “적절한 조치”라는 용어는 당사국이 다음과 같이 행동하도록 보장하는 조치로 이루어진다.

- (a) 협약에 위배되는 관행, 정책 또는 조치를 이행, 지원 또는 용인하는 것을 지양한다(존중);
- (b) 가정과 공동체를 포함한 제3자에 의한 협약의 위반을 예방, 금지 및 처벌하며 그러한 위반의 피해자에게 배상을 제공하기 위한 조치를 취한다(보호);
- (c) 협약에 의거한 의무에 대한 폭넓은 지식과 지지를 조성한다(증진);
- (d) 실제로 성적 비차별과 젠더 평등을 달성하기 위한 한시적 특별 조치를 채택한다(이행).

38. 당사국은 다음과 같은 적절한 이행 조치를 채택해야 한다.

- (a) 베이징 선언 및 행동 강령에 따라 국가행동계획과 그 밖의 관련 정책 및 프로그램을 고안하고 이행하여 여성 평등을 증진하며, 적절한 인적 및 재정 자원을 배정한다.
- (b) 평등 및 비차별 원칙의 존중을 보장하기 위해 공무원을 위한 행동 강령을 수립한다.
- (c) 평등 및 비차별 원칙에 대한 협약 조항을 적용한 법원 결정에 대한 보고서가 널리 배포되도록 보장한다.
- (d) 모든 정부 기관, 공무원 및 특히 법률 전문가와 사법부를 대상으로 하는 협약의

원칙과 규정에 대한 구체적 교육 및 훈련 프로그램을 수행한다.

- (e) 여성과 남성의 평등에 관한 공공 교육 프로그램에 모든 언론을 포함시킨다. 특히 여성들이 차별없는 평등에 대한 자신들의 권리, 당사국이 협약을 이행하기 위해 취한 조치 및 당사국 보고서에 대한 위원회의 최종견해를 인식하도록 보장한다.
- (f) 여성의 인권 실현 상황 및 진전 상황에 대한 유효한 지표를 고안하고 구성하며, 협약의 구체적인 조항들과 관련된 성별분리통계를 형성하고 유지한다.

B. 책임

39. 협약 제2조에 의거한 의무 이행을 위한 당사국의 책임은 모든 정부 부처의 작위 또는 부작위를 통해 관여된다. 단일 및 연방 국가의 정부 권한의 이양 및 위임을 통한 권한의 분권은 어떠한 경우에도 당사국의 국가 또는 연방 정부의 관할 내 모든 여성에 대한 의무를 이행할 책임을 무효화 하거나 축소하지 않는다. 모든 상황에서, 협약을 비준 하거나 가입한 당사국은 관할 내 모든 영역에서의 온전한 이행을 보장해야 할 책임을 지닌다. 당사국은 이양의 모든 절차에서 위임받은 당국이 협약에 의거한 당사국의 권리를 효과적이고 온전하게 이행하기 위해 필요한 재정적, 인적 및 그 밖의 자원을 갖도록 보장해야 한다. 당사국 정부는 이러한 협약의 완전한 준수를 요구하기 위한 권한을 유지해야 하며, 그들의 관할 내에 있는 모든 여성에게 협약이 존중되고 차별없이 적용되도록 보장하기 위한 영구적인 조정 및 모니터링 메커니즘을 수립해야 한다. 또한, 위임 또는 이양이 다른 지역에 있는 여성의 인권 향유와 관련한 차별로 이어지지 않도록 보장하는 안전장치가 있어야 한다.

40. 협약의 효과적인 이행을 위해서는 당사국이 국가적 및 국제적 차원에서 자국 시민과 공동체 구성원들에 대한 책임을 가져야 한다. 이러한 책임 기능이 효과적으로 작동하기 위해서 적절한 메커니즘과 제도가 존재해야 한다.

C. 유보

41. 위원회는 협약 제2조를 협약에 의거한 당사국의 의무의 본질로 여긴다. 이에 위원

회는 제2조 또는 제2조의 하위 항에 대한 유보를 원칙적으로 협약의 목적 및 목표와 양립불가능하며 이에 제28조 2항에 의거 허용할 수 없는 것으로 여긴다. 제2조 또는 제2조의 하위 항을 유보한 당사국은 심의를 받을 때, 그러한 유보가 협약 이행에 미치는 실질적 영향에 대해 설명해야 하며, 가능한 빠른 시일 내에 이를 철회하기 위한 목적으로, 유보를 유지하기 위해 취한 조치를 알려야 한다.

42. 당사국이 제2조 또는 제2조의 하위 항을 유보했다는 사실은 해당 당사국이 비준 또는 가입한 그 밖의 인권 협약과 여성차별철폐와 관련한 관습적 국제 인권법에 의한 의무를 포함한 국제법에 의거한 다른 의무를 준수할 필요를 없애지 않는다. 협약 조항의 유보와 당사국이 비준 또는 가입한 그 밖의 다른 국제 인권 협약에 의거한 유사한 의무 간의 차이가 존재하는 경우, 당사국은 유보를 철회하기 위해 협약 유보를 검토해야 한다.

일반권고 29호 (2013) 협약 제16조: 혼인과 가족관계 및 그 해소의 경제적 결과

I. 배경

1. 세계인권선언에도 언급된 바와 같이, 가족은 사회의 기본단위다.¹⁾ 가족은 사회적, 법적 결합이며 많은 국가에서는 종교적 결합이기도 하다. 가족은 또한 경제적 결합이다. 연구에 따르면, 가족구조와 가족내 성별역할분담, 가족법은 노동시장구조, 노동법과 마찬가지로 여성의 경제적 안녕에 영향을 미친다. 실제로 여성들은 종종 가족의 경제적 부와 이익을 동등하게 향유하지 못하는 경우가 많고, 대개 남성보다 가족붕괴에 따른 비용을 더 크게 부담하고 있으며, 사별의 경우, 특히 부양할 자녀가 있고 국가가 제공하는 경제적 사회안전망이 거의 없는 경우, 보통 곤궁에 처하게 된다.

2. 여타 모든 여성차별 문제들의 기저에는 가족내 불평등이 존재하며, 이러한 불평등이 이데올로기, 전통, 문화의 이름으로 정당화되는 일이 빈번하다. 당사국보고서 검토결과들을 보건대, 많은 국가에서 배우자의 권리와 책임이 대륙법이나 판례법 원칙, 종교적·관습적 법률과 관행, 또는 여성 차별적이며 협약상 원칙들에 부합하지 않는 법률과 관행들의 조합에 의해 규율되고 있다.

3. 이러한 법적 장치를 유지하고 있는 당사국들 대부분은 제2조 및 제16조의 전부 또는 일부를 유보해왔다. 여성차별철폐위원회는 이러한 유보의 정도에 관하여 반복적으로 우려를 표명해왔는데, 이는 이러한 유보가 협약의 목적 및 취지와 양립할 수 없기 때문이다. 위원회는 당사국들이 이러한 유보를 철회하고, 시민적, 종교적, 관습적, 민족적 또는 그 조합들과 관련된 법체계가 협약 전반, 특히 제16조에 부합하도록 보장할 것을 일관되게 촉구해왔다.

4. 위원회는 여성의 혼인, 이혼, 별거 및 사별에 따른 경제적 결과에 대하여 점점 더 많은 관심을 기울이고 있다. 일부 국가에서 수행된 연구에 따르면, 남성은 보통 이혼 및/

1) 결의 217A(III)호, 16조3항

또는 별거 이후 소득의 손실을 더 적게 경험하는 반면, 많은 여성들은 가계소득에 있어 현격한 감소를 경험하고 사회복지가 가용한 경우 이에 대한 의존이 커진다. 전세계적으로 여성이 가장인 가구들의 빈곤가능성이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 이들은 필연적으로 시장경제와 경제위기; 여성의 유급노동력 유입 증가와 저임금일자리 편중; 국내 및 국가간 소득불평등; 이혼율과 사실혼의 증가; 사회보장제도 개혁이나 관련 신제도의 도입; 그리고 무엇보다 여성빈곤의 영속화와 같은 국제적 차원의 상황들로 인해 영향을 받는다: 가족의 경제적 안녕에 대한 여성들의 기여에도 불구하고, 부양가족에 대한 책임 등으로 인해 여성들의 경제적 열등성이 가족관계의 모든 단계에 스며들어 있다.

5. 가족내에서의 광범위한 경제적 역할배치와 상관없이, 여성들은 선진국과 개발도상국 모두에서 가족관계에 있어 또는 그 해체 이후 남성들보다 낮은 경제적 지위를 일반적으로 경험하고 있다. 경제적 지위를 개선시키기 위한 명목으로 설계된 사회보장제도들 역시 여성을 차별할 수 있다.

II. 일반권고의 취지 및 범위

6. 협약 제16조는 혼인초기, 혼인 중, 그리고 이혼이나 사별에 따른 혼인해소에 있어 야기되는 여성차별철폐 문제들을 규정하고 있다. 1994년 위원회는 일반권고 21호를 채택하여 제16조의 다양한 측면 들 뿐만 아니라 제9조 및 제 15 조와의 관계를 상술한 바 있다. 일반권고 21호는 제16조 1(h)항이 혼인 및 그 해소에 따른 경제적 측면들을 특히 언급하고 있음에 주목하였다. 본 일반권고는 일반권고 21호에 설명된 원칙들, 일반권고 27호 등 여타 관련 일반권고들, 그리고 위원회의 법제 등을 바탕으로 한다. 본 일반권고는 협약 제1조에 포함된 차별의 정의를 원용하며, 협약 제2조 및 일반권고 28호에서 요구되는 법적, 정책적 조치들을 당사국에 촉구한다. 또한 이는 일부 당사국들이 등록된 파트너십 및/또는 사실혼에 대한 법률을 채택한 것뿐 아니라 이런 파트너십으로 살고 있는 부부들의 수가 증가한 것과 같은 일반권고 21호가 채택된 이래로 발생한 사회적 및 법적 발전을 통합한다.

7. 여성의 가족내 평등권은 보편적으로 인정되는 권리로 남녀간 권리의 평등에 관한 자유권위원회 일반논평28호(특히 23-27항), 가족의 보호, 혼인에 대한 권리 및 배우자의

평등에 관한 일반논평 19호; 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유할 남녀의 동등한 권리에 관한 사회권위원회 일반논평 16호(특히 27 항), 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 비차별원칙에 관한 일반논평 20호와 같은 그 밖의 인권조약기구의 관련 일반논평에도 명시되어 있다. 베이징 행동강령,²⁾ 새천년개발목표와 같은 중요한 국제정치 문서들 역시 가족내 평등을 기본원칙으로 언급하고 있다.³⁾

8. 위원회는 당사국들이 여성차별철폐를 위하여 실질적, 형식적 평등 모두를 보장해야 한다는 점을 지속적으로 권고해왔다. 형식적 평등은 여성과 남성을 외견상 동등하게 대우하는 성중립적 법률과 정책들을 채택함으로써 달성할 수 있다. 실질적 평등은 당사국들이 법률과 정책의 적용 및 효과를 검토하고 여성에 대한 불이익이나 배제를 다루어 평등이 실제로 이루어지도록 보장할 때에만 달성될 수 있다. 가족관계의 경제적 측면들에 관하여, 실질적 평등이라는 접근법을 통해 교육 및 고용의 차별, 근로조건과 가정내 필요 간의 양립성, 여성의 경제적 능력에 대한 성별고정관념 및 성역할의 영향 등과 같은 사안들이 다뤄져야 한다.

9. 본 일반권고는 당사국들이 경제적 혜택, 가족관계의 비용, 가족관계 해산의 경제적 결과가 남녀간 동등하게 배분될 수 있도록 하는 법적 및 실질적 평등 체제를 달성하는데 있어 지침이 되고자 한다. 본 일반권고는 또한 가족내 경제적 평등과 관련하여 당사국들의 협약이행을 평가하기 위한 규범적 잣대를 제시할 것이다.

III. 헌법 및 법적 체계

10. 대다수 당사국들의 헌법 또는 법체계는 여전히 가족법(혼인, 이혼, 혼인관련 재산 분배, 상속, 후견, 입양 및 기타 사안들)을 헌법상의 차별금지조항 적용에 있어 예외로 하거나 당사국내 민족적, 종교적 지역공동체들이 가족관련 문제들을 결정하도록 하고 있다. 이러한 경우, 헌법상 평등보장 및 차별금지 조항들이 있어도 여성들은 관습이나 종교법에 따른 혼인의 차별적 영향으로부터 보호받지 못하게 된다. 일부 당사국들의 경

2) 제4차 세계여성대회 보고서, 1995년 9월 4-15일, 베이징 (유엔발간물 No.E.96.IV.13), 제I장, 결의1, 부속서 II, 61항

3) 결의 55/2 참조; 새천년프로젝트 목표3 참조, <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm>

우, 평등보장 및 비차별 조항들을 포함하는 헌법을 채택하고 있음에도 가족법 제도(민법, 종교법, 민족적 관습, 또는 법률과 관행의 여타 조합들이 가족법을 규율)의 차별적 측면을 철폐하기 위한 법개정이나 입법을 하지 않고 있다. 이러한 헌법 및 법적 체계들은 차별적이며 따라서 협약 제5조, 제 15조 및 제16조와 관련하여 제2조를 위반하는 것이다.

11. 당사국들은 여성과 남성의 평등을 헌법을 통해 보장해야 하며 가족관계에 관한 차별적 법률과 관행을 지속시키는데 기여할 수도 있는 헌법상 예외조항들을 제거해야 한다.

다층적 가족법체계

12. 일부 당사국들은 민족이나 종교와 같은 정체성 요소들을 근거로 개인에게 서로 다른 가족법을 적용하도록 하는 다층적 법체계를 가지고 있다. 이들 당사국 중 모두는 아니지만 일부에서는, 일정한 상황 또는 당사자의 선택에 따라 다르게 적용되는 민법을 가진 경우도 있다. 일부 국가에서는 정체성에 근거한 가족법의 적용에 있어 개인에 아무런 선택권이 없기도 하다.

13. 각 개인이 자신의 종교나 관습을 자유로이 고수, 실천할 수 있는 정도가 다양한만큼, 이들은 자신의 국가나 지역공동체의 법률과 관습으로 인한 여성차별에 대항하여 도전할 자유가 있다.

14. 정체성을 근거로 하는 가족법 및 관습이 여성차별을 지속시키고 있으며 다층적 법체계 자체가 여성에 대한 차별이라는 우려를 위원회는 꾸준히 표명해왔다. 특정한 법률 및 관습의 적용이나 준수에 있어 개인의 선택가능성을 부정하는 것은 이러한 차별을 더욱 악화시킨다.

15. 협약 및 위원회의 일반권고들에 따라, 당사국은 종교적, 민족적 정체성이나 지역공동체와 상관없이 배우자 및 파트너 간의 평등을 규정하는 성문 민법 또는 가족법을 채택해야 한다. 단일화된 가족법이 없는 경우, 가족관련 법률체계는 가족관계의 모든 단계에서 종교법, 민족적 관습 또는 민법의 적용에 있어 개인의 선택권을 제공해야 한다. 가족관련 법률은 여성과 남성의 평등이라는 기본원칙을 구현해야 하며, 혼인과 가족관

계에 관한 모든 문제에서 여성에 대한 모든 차별의 철폐를 위해 협약의 규정들과 조화를 이루어야 한다.

IV. 가족의 다양한 형태

16. 일반권고 21호 13항에서 위원회는, 가족이 다양한 형태를 취하고 있음을 확인하고 가족내 평등은 "법적 그리고 사적" 체계 모두에서 의무라는 점을 강조한 바 있다.

17. 유엔 시스템의 여타 기구들도 성명을 통해 "'가족'의 개념은 넓은 의미로 이해되어야 한다"는 이해를 재차 확인하고 있다.⁴⁾ 자유권위원회는 그 일반논평 28호의 27항에서 "가족의 다양한 형태"를 인정하고 있다. 유엔사무총장은 국제 가족의 해를 기념하는 보고서에서 "가족은 국가 간에 그리고 각국 내에서도 다양한 형태와 기능을 띠고 있다"고 확인하였다.⁵⁾

18. 당사국은 모든 다양한 형태의 가족 및 가족관계에 있어 성과 젠더에 기반한 근거한 차별적 측면들을 다뤄야 할 의무가 있다. 여성에 대한 차별과 관련하여, 당사국은 가부장적 전통과 태도를 다루어야 하며, 개인 및 공동체 생활의 "공공적" 측면에 부여되는 동일한 정도의 주의와 검토가 가족법 및 정책에 이루어지도록 해야 한다.

19. 혼인은 다양한 관습과 의식의 형태를 통해 이루어지며, 이는 국가에 의해 규율 될 수 있다. 약식결혼은 국가에 의해서만 관리, 등록된다. 종교적 결혼은 종교법이 정한 의식을 통해 엄숙히 이루어진다. 관습혼은 당사자가 속한 지역공동체의 관습이 정하는 의식을 따른다.

20. 일부 당사국들은 종교적 결혼과 관습혼의 유효성을 위한 별도의 등록을 요구하지 않는다. 미등록 혼인은 상황에 따라 혼인계약서 작성, 증인들의 진술, 또는 기타의 방법으로 증명될 수 있다.

4) 사회권위원회 일반논평 4호, 적정한 주거에 대한 권리 (경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제11조1항), 6항

5) A/50/370, 14항

21. 종교법 또는 관습에 따라 일부다처제 혼인을 인정하고 있는 당사국들도, 정의상으로는 일부일처인 약식결혼을 규정하고 있다. 약식결혼이 제공되지 않는 경우, 일부다처제를 실천하는 지역공동체의 여성들은 자신의 의지와 상관없이 잠재적으로 일부다처제가 되는 혼인을 할 수밖에 없다. 위원회는 일반권고 21호에서 일부다처제는 협약에 위배되며 "방지되고 금지되어야" 한다고 결론지었다.

22. 일부 당사국들은 파트너십 등록에 관한 법률을 마련하여 당사자 간의 권리와 의무를 정하고 있다. 국가는 등록된 파트너십에 대한 사회적, 세제적 혜택을 다양한 수준으로 확대할 수 있다.

23. 사실혼은 등록되지 않고 종종 어떠한 권리도 발생시키지 않는다. 그러나 일부 국가들은 사실혼을 인정하고 평등한 권리와 책임을 정하고 있는데 그 범위와 정도는 다양할 수 있다.

24. 상당수의 당사국들이 특정형태의 가족관계(이를테면, 동성관계)를 법적, 사회적 또는 문화적으로 수용하지 않고 있다. 그러나 이러한 관계가 인정되는지, 사실혼인지, 등록된 파트너십이나 혼인인지의 여부와 상관없이, 당사국들은 그러한 관계에 있는 여성들의 경제적 권리 보호를 보장해야 한다.

관습적/종교적 미등록 혼인

25. 혼인등록은 사별이나 이혼으로 혼인이 해소되는 경우 재산과 관련된 배우자의 권리를 보호한다. 협약은 당사국들에게 혼인등록 시스템을 마련하고 완전히 이행할 것을 의무화하고 있다. 그러나 많은 당사국들이 혼인등록이나 기존 등록의 이행에 관한 법적 요건을 갖추지 못하고 있으며, 이러한 경우 그리고 교육 및 인프라가 부족하여 등록이 어려운 경우 등에 있어 미등록을 이유로 개인이 처벌받지 않도록 해야 한다.

26. 당사국들은 혼인등록에 관한 법적 요건을 마련하고 효과적인 인식제고 활동을 수행해야 한다. 교육을 통해 관련 요건들이 이행될 수 있도록 하고 관할내 모든 사람들이 등록시스템에 접근할 수 있도록 인프라를 제공해야 한다. 당사국들은 필요한 경우 등록 이외의 방법으로도 혼인을 증명할 수 있도록 해야 한다. 국가는 혼인생활에서 있어 여

성의 권리를 그 등록상태와 관계없이 보호해야 한다.

일부다처제 혼인

27. 위원회는 "일부다처제 혼인은 여성과 남성이 평등할 권리를 침해하는 것이며, 이러한 혼인상태에 있는 여성들 자신과 그 부양가족에게 심각한 정서적, 재정적 영향을 미칠 수 있어 방지되고 금지되어야 한다"고 명시한 일반권고 21호의 14항을 재차 확인한다. 위원회는 이 일반권고가 채택된 이후에도 많은 당사국들이 일부다처제 혼인을 지속하고 있음을 주목하며 우려를 표명해왔다. 위원회는 최종견해들을 통해, 여성과 그 자녀의 인권 및 경제적 안녕에 있어 일부다처제의 중대한 파급효과를 지적해 왔으며 일부다처제의 폐지를 지속적으로 촉구해 왔다.

28. 당사국들은 일부다처제 혼인을 폐지하기 위해 필요한 모든 입법적, 정책적 조치들을 취해야한다. 그럼에도 불구하고, 위원회가 일반권고 27호에서 언급한 바와 같이, "일부다처제는 여전히 많은 당사국에서 행해지고 있으며 많은 여성들이 일부다처제 관계에 있다". 일부다처제 혼인상태의 여성들과 관련하여 당사국들은 여성의 경제적 권리 보호를 보장하기 위해 필요한 조치들을 취해야한다.

등록된 파트너십

29. 파트너십 등록을 규정하고 있는 당사국들은 파트너십에 관한 입법을 통해 경제적 문제에 있어 파트너 간의 동등한 권리와 책임, 대우가 보장되도록 해야 한다. 파트너십 등록을 법적으로 인정하는 당사국들은 아래의 권고들을 필요에 따라 준용하도록 한다.

사실혼

30. 여성들은 여러가지 이유로 사실혼 관계에 있다. 일부 국가들은 파트너 사망이나 관계의 해소와 같은 특정 시점에서의 사실혼을 인정하는 법적 체계를 마련하고 있다. 그러한 법적 체계가 존재하지 않는 경우, 여성은 가정의 유지와 여타 자산의 형성에 기여하였음에도 동거관계 종료 시 경제적 위협에 노출될 수 있다.

31. 위원회는 일반권고21 호에서 제 16 조1항에 따른 당사국 의무가 사실혼 상태의 여성들에 대한 차별 철폐를 포함한다고 결정한 바 있다. 파트너가 다른 사람과의 혼인상태 또는 등록된 파트너십 관계에 있지 않는 경우 당사국들은 사실혼상태의 여성 및 그 자녀들의 상황을 고려하고 이들의 경제적 권리 보호 보장을 위해 필요한 조치들을 취할 것을 위원회는 권고한다. 사실혼이 법적으로 인정되는 국가들은 아래에 포함된 권고들을 필요에 따라 준용하도록 한다.

V. 가족형성의 경제적 측면

32. 당사국들은 혼인관계 및 이혼이나 사별에 의한 잠재적 혼인해소의 경제적 결과에 관한 정보를 혼인관계를 시작하는 개인들에게 제공해야한다. 파트너십 등록을 규정하고 있는 당사국들도 이와 같은 정보를 제공해야 한다.

혼인조건으로의 지불 또는 보상

33. 위원회는 일반권고 21호의 16항에서, 일부 당사국들이 "지불이나 보상을 위한 혼인의 주선을 허용함으로써 배우자를 자유롭게 선택할 여성들의 권리가 침해되고 있음"을 언급한 바 있다. "지불이나 보상"은 신랑이나 그 가족이 현금, 물품 또는 가축을 신부나 그 가족에게 제공하는 경우, 또는 신부나 그 가족이 신랑이나 그 가족에게 유사한 방식의 지불을 제공하는 경우를 말한다. 혼인이 효력을 갖기 위해서는 이러한 관행이 어떠한 형태로든 요구되어서는 안되며, 당사국들은 이러한 계약을 집행가능한 것으로 인정해서는 안된다.

계약: 혼인 전후의 합의

34. 일부 제도에서는 혼인 또는 여타 형태의 사실혼이 서면계약을 통해서만 이루어질 수 있다. 재산에 관하여 혼인 이전 또는 혼인 중에 계약합의를 할 수 있도록 허용하는 제도들도 있다. 협상력에 있어서의 중대한 불평등 때문에 여성들이 혼인과 관련한 표준적 또는 기본적 조항들을 따를 때 보다 낮은 수준의 보호를 받는 상황에 처하지 않도록 국가가 보장해야 한다.

35. 당사국들이 혼인해소에 따른 혼인관련 및 기타 재산의 분배를 위해 사적 계약을 체결할 수 있도록 허용하는 경우, 비차별을 보장하고 공공질서를 존중하며 불평등한 협상력의 남용을 방지하고 계약체결시 상대 배우자의 권력남용으로부터 보호하기 위한 조치들을 취해야한다. 이러한 보호적 조치들은 서면계약서 작성, 여타 공식적인 요건들의 준수 등이 포함되며, 계약이 남용적이라고 판단되는 경우 소급하여 무효화하거나 재정적 또는 기타 구제책이 제공되어야 한다.

VI. (혼인 및 가족) 관계 중의 경제적 측면

36. 다수의 당사국들이 혼인중의 재산관리에 관한 차별적 제도를 보유하고 있다. 어떤 국가들은 남성을 호주로 정하고 그에게 유일한 경제적 대리인의 역할을 부여하는 법률을 가지고 있다.

37. 공동재산제도(명목상으로는 혼인관련 재산의 각각 절반)를 기준으로 하는 경우에도, 여성은 여전히 재산을 관리할 권리를 가지지 못할 수 있다. 다수의 법제도에서 여성들은 자신이 개인적으로 소유하고 있는 재산을 관리할 권리를 보유할 수 있으며 혼인중에 별도의 재산을 추가로 축적하고 관리할 수 있다. 그러나 여성의 경제적 활동에 따라 축적된 자산이 혼인가구에 속한 것으로 간주될 수 있으며 여성이 이를 관리할 수 있는 인정된 권리를 갖지 못할 수도 있다. 여성 자신의 임금에 대해서도 위와 마찬가지로 일 수 있다.

38. 당사국들은 혼인관련 재산에 대하여 두 배우자 모두에게 동등한 접근이 가능하도록 해야 하며 재산관리를 위한 동등한 법적 능력을 제공해야한다. 당사국들은 여성의 별도의 재산 또는 혼인과 관련이 없는 재산을 소유, 취득, 운영, 관리권 및 별도의 남성의 권리와 동일하도록 보장해야 한다.

VII. (혼인 및 가족) 관계의 해소에 따른 경제적, 재정적 결과

이혼사유와 재정적 결과

39. 일부 법률제도는 이혼 사유와 이혼의 재정적 결과를 직접적으로 연관시키고 있다. 과실기반 이혼체제는 과실여부에 따라 경제적 지원여부가 조건화 되기도 한다. 이는 아내에 대한 재정적 의무를 면제하기 위해 남편에 의해 남용될 수 있다. 많은 법률 시스템에서, 과실기반 이혼이 선언된 아내에게 재정지원이 제공되지 않는다. 과실기반 이혼에서는 이혼의 근거에 있어서 아내보다 남편의 과실이 훨씬 더 크다는 점을 증명해야 하는 등 아내와 남편에 대한 서로 다른 기준을 포함할 수 있다. 과실을 기반으로 하는 경제체제는 대개 재정적으로 의존하는 배우자인 아내에게 종종 불리하게 작용한다

40. 당사국은:

- 남편이 조항을 남용하고 아내에 대한 재정적 의무를 피하는 기회를 없애기 위해 이혼과 재정적 결과에 대한 근거를 규정하는 조항을 개정해야 한다.
- 결혼 중 가정의 경제적 안녕에 아내가 기여한 것에 대한 보상을 제공하기 위해 과실기반 이혼과 관련된 조항을 개정해야 한다.
- 아내가 이혼의 근거로 삼는 것보다 남편의 과실이 훨씬 더 크다는 점에 대한 증거를 요구하는 경우와 같이 아내와 남편의 과실기준에서의 차이를 없애야 한다.

41. 일부 법 제도는 부부나 가족이 결혼이나 결혼 형성의 요소인 지불이나 보상 등의 경제적 혜택을 남편이나 그 가족에게 되돌려주도록 요구하면서, 반대로 이혼 상대인 남편에게는 동일한 경제적 요건을 부과하지 않는다. 당사국은 남편과 아내에게 동등하게 적용되지 않는 이혼을 얻기 위해 지급절차상의 요구 사항을 제거해야 한다.

42. 당사국은 결혼관계를 해체시키는 원칙과 절차를 해산의 경제적 측면과 관련된 원칙 및 절차와 분리시키는 조항을 제공해야 한다. 법원 비용과 변호사 비용을 지불할 수단이 없는 여성에게 무료 법률 보조를 제공하여 여성이 이혼을 얻기 위해 경제적 권리를 포기하지 않도록 해야 한다.

별거 및 이혼으로 인한 혼인해소

43. 결혼 해소의 재정적 결과와 관련된 대부분의 법률, 관습 및 관행은 크게 두 가지 범주로 나눌 수 있다: 이혼 또는 별거 후 재산 분배 및 유지. 재산 분배 및 결혼 해소 이후 유지 체제는 분할할 결혼 중 재산의 분류와 관련한 젠더적 가정(assumption), 비재정적 기여에 대한 불충분한 인식, 재산의 관리에 대한 여성의 법적 능력 결여 그리고 젠더적 가정내(family) 역할로 인하여, 법률이 중립적인 것처럼 보이는지 여부와 상관없이 남편에게 종종 유리하게 된다. 또한 가족의 집 및 동산에 대한 결혼 해소와 관련된 관습 및 관행은 결혼 해소 이후 여성의 경제적 지위에 명백하게 영향을 미친다.

44. 여성들은 재산을 소유하거나 관리할 수 있는 능력이 없다는 이유로 재산을 주장할 수 없거나 재산제도 자체가 결혼 중에 축적된 재산을 당사자 간의 분할대상으로 인정하지 않을 수 있다. 중단된 교육 및 고용경력 및 보육책임은 종종 여성이 혼인해소 이후 가족을 지원하기에 충분한 유급고용 (기회 비용)으로 나가는 것을 막는다. 이러한 사회적 경제적 요인은 또한 결혼생활 중 여성이 분리재산제도 하에서 개인 재산을 늘리지 못하게 한다.

45. 원칙은 관계 및 그것의 해산과 관련된 경제적 유리함과 불리함은 양 당사자에 의해 동등하게 부담되어야 한다는 것이다. 함께 했던 기간 동안 배우자의 삶의 역할과 기능의 부담은 어느 한 당사자에게 경제적으로 부정적인 결과를 초래해서는 안된다.

46. 당사국은 이혼 및/또는 별거 시 결혼 중에 축적된 모든 재산의 분할에 있어 당사자 간의 평등을 제공할 의무가 있다. 당사국은 결혼 중 취득한 재산과 관련하여 비재정적 기여를 포함한 간접적 가치를 인정해야 한다.

47. 당사국은 재산을 소유하고 관리할 수 있는 공식적이며 실질적으로도 평등한 법적 지위를 제공해야 한다. 결혼 해산과 동시에 재산권에 관한 공식적이고 실질적인 평등을 달성하기 위해 당사국들은 다음을 제공할 것을 강력히 권장한다:

- 재산관련 생계의 대체를 위해 생활비 또는 보상과 관련된 재산의 사용권 인정
- 가족이 살던 집을 대체할 적절한 주택
- 부부간 재산권 사용의 평등 (공동재산, 별도재산, 혼합재산), 재산권 선택권 및

각 선택한 권리의 결과에 대한 이해

- 분할 적용대상인 결혼 재산의 일부로 생명보험과 같이 결혼기간 중 발생한 기여로 인한 연금 또는 기타 해산 후 지불금의 현재가치 계산 포함
- 가구 및 가족 돌봄, 경제적 기회상실 및 배우자의 경력 개발 및 기타 경제 활동이나 인적 자본 개발에 대한 유형 또는 무형의 기여를 포함하여 분할 대상인 혼인 재산에 대한 비재정적 기여에 대한 평가
- 재정적 결과의 평등을 제공하는 방법으로서 해산 후 배우자 지불에 대한 고려

48. 당사국은 가족 내 여성의 경제지위 및 가족관계 해소에 관한 연구 및 정책연구를 수행하고 접근 가능한 형태로 결과를 발표해야 한다.

사별 후 재산에 대한 권리

49. 많은 당사자국들은 법이나 관습에 따라 남편과 사별한 여성의 상속에 관한 아내와 사별한 남성과의 평등을 부인하고, 배우자가 사망할 경우 이들을 경제적으로 취약하게 만든다. 일부 법적 제도는 남성 친척이나 사망자의 재산을 지원하는 등 경제적 안전수단을 공식적으로 남편과 사별한 여성에게 제공한다. 그러나 실제로 이러한 의무는 시행되지 않을 수도 있다.

50. 개인의 구매 또는 양도를 제한할 수 있으며 남편의 사망시에만 사용권의 적용을 받을 수 있는 관습법에 따라, 아내 또는 아내들은 토지를 떠나라는 지시를 받거나 또는 토지에 남기 위해서는 고인의 형제와 결혼하라는 요구를 받을 수 있다. 자손의 존재 또는 자손의 부재는 그러한 결혼 요건의 주요 요인이 될 수 있다. 일부 국가에서는 생존한 아내는 “재산 박탈 또는 “재산 강탈”의 대상이 될 수 있다. 이 법에는 사망한 남편의 친척이 관습법상의 권리를 주장하고, 생존한 아내와 자녀들을 관례에 따라 보유되지 않은 재산을 포함하여 결혼 중에 축적된 재산에서 쫓아낸다. 그들은 생존한 아내를 가족의 집에서 빼내고 모든 동산을 요구하며, 그 다음에는 생존한 아내와 자녀들을 부양하는 그들의 관습적인 책임을 무시한다. 일부 국가에서는 남편과 사별한 여성들이 다른 지역 사회로 소외되거나 추방당한다.

51. 사회보장수당(연금 및 장애급여)과 기여 연금제도에 대한 유가족의 권리는 부부가

관계를 유지하고 있던 기간 동안 그 제도에 상당한 액수의 돈을 지불하는 국가에서 큰 역할을 한다. 당사국은 사회보장 및 연금제도의 배우자 및 유가족 혜택의 측면에서 남성과 여성 간의 평등을 규정할 의무가 있다.

52. 일부 당사국의 법률이나 관행은 차별적인 법률과 관습을 무효화하고 여성의 상속 지분을 늘리고자 하는 유언의 사용을 제한한다. 당사국들은 유언자, 상속인 및 수혜자로서 여성과 남성에게 동등한 권리를 부여하는 유언장 작성과 관련된 법률을 채택할 의무가 있다.

53. 당사국은 협약의 원칙을 준수하는 무 유언 상속 관련 법을 채택할 의무가 있다. 그러한 법률은 다음을 보장해야 한다:

- 남녀 유가족에 대한 동등 처우.
- 토지에 대한 권리 또는 소유권을 사용하는 관례적인 승계는 사망한 배우자의 형제 또는 다른 사람과의 강제결혼 또는 미성년자의 결혼 여부에 조건 지을 수 없다.
- 살아 남은 배우자의 상속권 박탈 금지
- "재산 박탈/재산 강탈"은 형사처벌되며 해당 위반자는 기소된다.

VIII. 유보

54. 협약의 유보에 관한 1998 년 성명서⁶⁾에서 위원회는 유보의 수와 성격에 대해 우려를 표시했다. 성명서⁶항은 다음과 같이 지적한다.

제 2 조와 제 16 조는 위원회가 협약의 핵심조항으로 간주한다. 일부 당사국이 그러한 조항에 대한 유보를 철회하였음에도 불구하고 위원회는 특히 그 조항에 등록된 유보 범위와 수에 대해 우려하고 있다.

제 16 조와 관련하여 위원회는¹⁷ 항에서 구체적으로 다음과 같이 명시했다.

6) A/53/38/Rev.1, 2장

전통적, 종교적 또는 문화적 관습이나 양립할 수 없는 국내법 및 정책은 협약 위반을 정당화할 수 없다. 위원회는 또한 국가적, 전통적, 종교적 또는 문화적 이유로 제출된 제 16 조의 유보가 협약과 양립할 수 없으며 따라서 용인될 수 없으며 검토되고 수정되거나 철회되어야 한다고 확신하고 있다.

55. 종교적 법률 및 관행에 관한 유보와 관련하여 위원회는 1998 년 이래로 다수의 당사국이 가족 관계의 적어도 일부 측면에서 평등을 제공하기 위해 그들의 법률을 개정했음을 인정한다. 위원회는 당사국이 "유보 철회를 목적으로 국제법적 구속력 있는 문서에서 나온 약속에 대한 국내법을 성공적으로 수용한 유사한 종교적 배경 및 법적 제도를 가진 국가의 경험을 고려하길 계속 권고한다.⁷⁾

7) CEDAW/C/ARE/CO/1(2010), 아랍 에미레이트에 관한 최종견해, 46항.

일반권고 30호 (2013) 분쟁예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황의 여성

목차

1. 서문
2. 일반권고의 범위
3. 분쟁예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황에 대한 협약의 적용
 - A. 협약의 역내 및 역외 적용
 - B. 국가 및 비 국가 행위자에 대한 협약의 적용
 - C. 협약 및 국제인도법, 난민법 및 형법의 상보성
 - D. 협약과 여성평화안보에 관한 유엔안전보장이사회의 의제
4. 협약과 분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황
 - A. 여성과 분쟁 예방
 - B. 분쟁과 분쟁 후 상황의 여성
5. 결론
 - A. 모니터링 및 보고
 - B. 조약 비준 또는 가입

I. 서문

1. 여성차별철폐위원회는 2010 년 개최된 제47차회기에서 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 협약(이하 ‘협약’) 제 21 조에 따라 분쟁 예방, 분쟁 중 및 분쟁 후 여성에 관한 일반권고를 채택하기로 결정했다. 일반권고의 주요 목적은 여성의 인권 보호, 존중 및 이행을 위한 협약상의 의무를 완전히 준수할 수 있도록 보장하기 위한 법률, 정책 및 그 밖의 적절한 조치를 취하는 당사국에게 권위있는 지침을 제공하는 것이다. 이러한 지침은 이전에 채택된 일반권고에 명시된 원칙들을 토대로 한다.

2. 여성의 인권을 항상 보호하고, 분쟁 이전, 분쟁 과정 및 분쟁 이후의 실질적 성 평등을 증진하며, 여성의 다양한 경험이 모든 평화조성, 평화구축 및 평화재건 과정에 완전히 통합되도록 보장하는 것은 협약의 중요한 목표이다. 위원회는 당사국의 영토 내에 있지 않더라도 분쟁이나 비상사태동안 그들의 영토 내의 시민권자나 비시민권자 간의 차별없이 또는 효과적으로 통제할 수 있도록 당사국의 의무가 계속 적용된다는 것을 재확인한다. 위원회는 분쟁예방 노력, 분쟁 후 전환 및 재건과정에서 여성의 배제와 분쟁의 성별화된 영향에 반복적으로 우려를 표명했으며, 당사국의 보고서가 그러한 상황에서 협약의 적용에 대한 충분한 정보를 제공하지 못한다는 사실에 대해 계속해서 우려를 표명했다.

3. 일반권고는 특히 당사국에게 협약에 명시된 권리를 침해하는 개인이나 단체와 관련한 실사의무 이행에 대한 지침을 제공하고 비국가행위자가 분쟁 영향 지역 여성의 권리를 어떻게 다룰 수 있는지에 대해 제안한다.

II. 일반권고의 범위

4. 본 일반권고는 분쟁예방, 국제 및 비 국제 무력충돌, 외세 점령 및 기타 형태의 점령 및 분쟁 후 단계에 대한 협약의 적용을 다룬다. 또한 **내란, 장기화된 저강도의 사회적 충돌, 정치적 충돌, 소수민족 및 공동체 간 폭력**, 국가 비상 사태 및 대규모 폭동의 진압, 테러 및 조직 범죄와의 전쟁 등과 같이 반드시 국제인도법 하에서 무력분쟁으로

분류되지는 않지만 여성의 권리를 심각하게 침해하며 위원회의 특별한 우려의 대상이 되는 상황을 다루고 있다. 본 일반권고의 목적 상, 분쟁 및 분쟁 후 시기는 여성과 여아의 인권 문제를 다루는 데 있어 서로 다른 도전과 기회를 포함할 수 있다는 점을 고려하여 때때로 나누어 졌다. 그러나 위원회는 분쟁에서 분쟁후로의 전환은 종종 선형이 아니며 오랜 기간 지속되는 분쟁의 종결과 분쟁으로의 회귀의 순환을 수반할 수 있음에 주목한다.

5. 이러한 상황은 국내 실향, 무국적 및 송환 과정을 통한 난민 집단의 투쟁과 밀접한 관련이 있다. 이러한 점에서 위원회는 일반권고 제 28 호에서 당사국이 그들의 영토 내에 있는 또는 영토에 있지 않더라도 효과적인 통제 하에 있는 시민권자 및 비 시민권자, 국내 실향민, 난민, 망명 희망자 및 무국적자의 인권에 영향을 미치는 모든 행위에 대해 계속해서 책임을 진다는 점을 재 표명한다.

6. 여성은 동질 집단이 아니며 그들의 분쟁 경험과 분쟁 상황에서의 구체적인 요구는 다양하다. 여성은 수동적인 **방관자만도** 아니며 희생자나 표적만도 아니다. 그들은 역사적으로 조직된 시민 사회의 일부로서, 인권 옹호자로서, 저항 운동의 구성원으로서, 공식 및 비공식 평화 구축 및 복구 과정에서의 활동 주체인 전투원으로서의 역할을 역사적으로 해왔으며 지금도 하고 있다. 당사국은 여성차별 철폐를 위한 협약상의 모든 의무 사항을 다뤄야 한다.

7. 여성에 대한 차별은 일반권고 제 28 호에서 언급된 것과 같이 교차하는 차별에 의해 심화된다. 협약이 생애 주기 접근법을 반영하고 있기 때문에 당사국은 또한 젠더 기반 차별로 인해 발생하는 갈등으로 인해 영향을 받은 여아의 권리와 그들만의 필요를 다뤄야 한다.

III. 분쟁예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황에 대한 협약의 적용

A. 협약의 영내 및 역외 적용

8. 위원회는 당사국의 의무가 자국 영토 내에 있지 않더라도 유효한 통제 하에 있는 사

람들에게 역외 적용되며 인권에 영향을 미치는 모든 행위에 대해 영향을 받은 이들이 그들의 영토내에 있는지와는 무관하게 당사국이 책임을 진다는 일반권고 28 호를 반복한다.

9. 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 당사국은 예를 들어 일방적인 군사 행동을 통해 개인적으로, 또는 국제 평화 유지군의 일환으로 국제적 또는 정부간 조직 또는 연합체의 일원으로 역내 또는 역외 관할권을 행사할 때, 협약 및 기타 국제 인권법과 인도주의 법을 적용할 의무가 있다. 협약은 점령 및 유엔 영토 관리와 같은 그 밖의 형태의 외국 영토 관리와 같이 국가가 관할권을 행사하는 것을 포함한 다양한 상황; 국제평화유지활동 또는 평화 집행 활동의 일부를 구성하는 국가적 파견대; 자국 영토 밖에서 군대 또는 용병과 같은 국가의 대리인에 의해 억류된 자; 타국에서의 합법적 또는 불법적인 군사 행동; 분쟁 예방 및 인도주의 지원, 완화 또는 분쟁 후 재건을 위한 양자 간 또는 다자 간 공여 지원; 평화 또는 협상 과정에서의 제 3 자로서 참여 및 분쟁에 영향을 받는 국가들의 무역협정 체결에 적용된다.

10. 협약은 또한 당사국들이 역외에서 활동하며 그들의 효과적 통제를 받는 국내 비국가 행위자의 활동을 규제하도록 요구한다. 위원회는 일반권고 제28호에서 공적 또는 사적 행위자에 의한 차별을 철폐하기 위한 협약 제 2 조 (e) 항을 재확인했으며, 이는 역외에서 운영 중인 국가 기업의 행동에까지 확대된다. 이는 분쟁영향 지역의 국가 기업 활동이 여성의 권리 침해로 이어지는 사례와 분쟁 지역에서 활동하는 민간 보안 및 기타 계약자에 대한 책임성 및 이들에 대한 감독 체제 구축을 요구하는 사례를 포함할 것이다.

11. 당사국이 장애 여성 (장애인권리협약 제32 조), 무력분쟁 속 여아 (아동 권리 협약 제 2 조 4 항 (4) 및 이에 관한 최초의 2 가지 선택 의정서) 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 차별 없는 향유 (경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2(1), 11(1), 22 및 23항)에 대한 조약법과 같이 국제법에서 규정하는 국제적 기업의 역외 의무를 갖는 경우도 있다. 그러한 경우, 협약의 역외 적용은 각국이 그러한 의무 이행에 있어 협약을 준수하도록 요구한다.

12. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 개별적으로 또는 국제기구 또는 정부간기구 또는 연합체의 구성원으로서 행동하는 것이든 관계없이 역내 또는 역외 관할권의 행사에 협약 및 기타 국제 인권 문서 및 인도법을 포괄적으로 적용한다.
- (b) 효과적 통제 하에 있는 역외에서 활동하는 모든 국내 비국가 행위자의 활동을 규제하고 그들에 의한 협약의 완전한 존중을 보장한다.
- (c) 외국 점령 상황에서 권력을 점거함에 있어 역외에서 적용되는 협약이 보장하는 권리를 존중하고, 보호하며 이행한다.

30호

B. 국가 및 비 국가 행위자에 대한 협약의 적용

13. 분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 과정에서의 여성의 권리는 다양한 행위자에 의해 영향을 받으며 이는 개별적으로 행동하는 국가 (예를 들어, 국경 내에서 분쟁이 발생하거나 이웃국가가 분쟁의 지역 차원에 관련되어 있거나 또는 일방적인 국경 간 군사 전술에 관여된 국가), 국제적 또는 정부 간기구의 회원국으로 행동하는 국가 (예: 국제 평화 유지군에 기여하거나 평화 과정을 지원하기 위해 국제 금융 기관을 통해 기금을 기부하는 공여국) 및 연합 및 무장 집단, 준 군사 조직, 기업, 민간 군사 계약자, 조직범죄집단 및 자경단과 같은 비 국가 행위자를 포함한다. 분쟁과 분쟁 후 상황에서 국가 기관은 종종 약화되거나 특정 정부 기능이 다른 정부, 정부간기구 또는 비 국가 그룹에 의해 수행될 수 있다. 위원회는 그러한 경우 관여된 행위자의 범위에 대해 협약 상 동시적이고 보완적인 일련의 의무가 있을 수 있다고 강조한다.

14. 협약에 따른 국가 책임은 또한 비 국가 행위자의 작위 또는 부작위가 국제법에 따라 국가의 책임이 될 수 있는 경우에도 발생한다. 당사국이 분쟁예방, 분쟁 또는 분쟁 후 절차에서 국제기구의 회원국으로 활동하는 경우, 당사국은 자국 영역 내에서, 그리고 역외에서도 마찬가지로 협약상의 의무에 대한 책임이 있으며, 해당기구의 정책과 결정이 협약상의 의무에 부합함을 보장하기 위해 조치를 채택해야 할 의무를 가진다.

15. 위원회는 또한 협약이 각 당사국이 보호 의무에 따라 비국가 행위자를 규제하도록 요구하고 있어 국가는 협약의 권리를 저해할 수 있는 민간 개인이나 단체의 행위에 대한 예방, 조사, 처벌 및 보상을 위해 실사를 해야 한다고 반복해서 강조했다. 일반권규 제 19 호와 제 28 호에서 위원회는 당사국이 헌법 및 입법적 조치와 더불어 협약 이행을 위해 적절한 행정 및 재정적 지원을 제공해야 한다는 점을 강조하면서 폭력과 차별로부터 여성을 보호하는 데 있어서의 실사 의무를 명시했다.

16. 국제인도법은 당사국에게 비국가 행위자를 규제하도록 요구하는 것 외에도, 1949년 제네바 협약 및 1949년 8월 12일 제네바협약 추가 의정서의 공동 3조에서와 같이 비국가 행위자(예를 들어 반란군 및 저항집단 등) 들에게도 무력충돌에 대한 법적 책임과 비 국제적 무장 분쟁의 피해자 보호와 관련한 의무가 있음을 명시하고 있다. 국제인권법에 따르면 비 국가 행위자가 협약의 당사자가 될 수는 없지만 위원회는 특정 상황에서, 특히 정치적 구조가 식별 가능한 무장집단이 영토와 인구에 대해 중대한 통제권을 행사할 경우 비 국가 행위자는 국제 인권을 존중할 의무가 있다. 위원회는 인권에 대한 중대한 위반과 인도주의 법의 심각한 위반은 비 국가 무장 집단의 구성원과 지도자 및 민간 군부 계약자를 포함한 개인의 형사 책임을 수반할 수 있다고 강조한다.

17. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 실사 의무의 일부로 사적 개인이나 단체의 행위에 대한 배상을 보장한다.
- (b) 테러리스트, 사적 개인 또는 무장 집단과 같은 비 국가 행위자를 달래기 위한 여성의 권리 보호에서 모든 형태의 역행을 거부한다.
- (c) 분쟁 영향 지역에서의 활동과 관련한 인권 유린, 특히 모든 형태의 젠더 기반 폭력을 방지하기 위해 비 국가 행위자와 협력한다. 증가하는 여성 권리 침해의 위험을 평가하고 해결함에 있어 국가 기업을 적절하게 지원한다. 효과적인 책임성 메커니즘을 수립한다.
- (d) 국가 및 비 국가 행위자에 의한 위반이 확인되고 다루어 지도록 분쟁 중 및 분쟁 후 폭력을 조사할 때 성인지적 관행(예: 여성 경찰의 활용)을 사용한다.

18. 위원회는 또한 무장 단체와 같은 비 국가 행위자에게 다음을 촉구한다.

- (a) 협약에 따라 분쟁 중 및 분쟁 후 상황에서 여성의 권리를 존중한다.
- (b) 인권에 관한 행동 강령 및 모든 형태의 젠더 기반 폭력의 금지를 준수할 것을 약속한다.

C. 협약 및 국제인도법, 난민법 및 형법의 상보성

19. 모든 위기 상황에서, 그것이 비국제적 또는 국제 무력분쟁, 공공 비상사태, 외세 점령 또는 정치적 분쟁과 같은 여러 상황을 막론하고 여성의 권리는 협약 및 국제 인도주의적 법, 난민법 및 형법의 보완적인 보호로 구성된 국제법 체제에 의해 보장된다.

20. 비국제적 또는 국제 무력충돌이 발화된 상황에서는 협약과 국제 인도법이 동시에 적용되며 각기 다른 보호는 상호 배타적인 것이 아니라 상호 보완적인 것이다. 국제인도법에 따라 무력 충돌로 피해를 입은 여성들은 여성과 남성 모두에게 적용되는 일반적인 보호와 제한된 특정한 보호를 받을 자격이 있으며 이러한 특정한 보호는 주로 강간, 강제 성매매 및 기타 다른 형태의 성추행으로부터의 보호; 국제 무력 분쟁에서의 임신부, 모성 보호 사례 및 수유중인 어머니에 대한 구호품 위탁 분배의 우선 순위; 남성과 별도의 구역에 구금되어 여성의 즉각적인 감독을 받는 것 및 임신부 또는 부양인 또는 어린 자녀가 있는 어머니에 대한 사형 선고에 대한 보호를 포함한다.

21. 국제인도법은 또한 점령국에게 협약 및 기타 국제 인권법과 동시에 적용되는 의무를 부과한다. 국제인도법은 또한 국가가 자국민의 일부를 자신이 차지하는 영역으로 이전하는 것을 금지한다. 국제인도법에 따르면, 점령 하 여성들은 일반적인 보호와 구체적인 보호를 받을 권리가 있으며 이는 강간, 강제 성매매 또는 다른 형태의 성추행으로부터의 보호; 임신부 및 산모를 위한 필수 의류 배송의 자유로운 통행; 특히 임신한 산모와 7 세 미만의 아동을 동반한 어머니를 포함하여 민간인을 보호하기 위해 설립될 수 있는 안전 또는 중립 구역; 남성과 별도의 구역에서 그리고 여성의 즉각적인 감독하에 구금을 포함한다. 여성 민간인 피 억류자는 위생 편의를 받아야 하며 여성에 의해 수색되어야 한다.

22. 여성에 대한 차별을 금지하는 협약의 조항은 다양한 상태로 난민과 실향민 및 무국적 상태에 놓여 있는 여성 및 여아를 위한 국제 법적 보호 체제를 강화하고 보호하는데 이는 특히 난민지위에 관한 1951년 협약과 1967년 선택의정서에 성평등관련 조항이 부재하였기 때문이다.

23. 이 협약에 따라, 인신 매매와 성과 젠더 기반 폭력을 예방, 조사 및 처벌하는 당사국의 의무는 국제형사재판소와 복합 형사 재판소의 법학 및 국제형사 재판소 로마규정을 포함한 국제 형사법에 의해 강화되며, 이에 의거 여성 및 여아의 인신매매 과정에서 노예화, 강간, 성 노예, 강제 성매매 강제 임신, 강제 불임 또는 이와 유사한 중대성을 지닌 다른 형태의 성폭력은 전쟁 범죄, 비인도적 범죄 또는 고문 행위에 해당하거나 대량학살에 해당한다. 젠더 기반폭력, 특히 성폭력에 대한 정의를 비롯한 국제 형사법은 협약 및 기타 국제적으로 인정된 인권 문서에 의거하여 성별에 대한 불리한 구별없이 일관되게 해석되어야 한다.

24. 위원회는 협약상의 의무를 이행할 때 당사국이 국제인도법, 난민법, 형법상의 여성과 여아에 대한 보완적인 보호를 충분히 고려할 것을 권고한다.

D. 협약과 여성평화안보에 관한 안전보장이사회 의제

25. 위원회는 안전보장이사회의 다양한 주제별 결의안, 특히 제1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) 및 2122(2013)호는 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 여성에 대한 HIV 및 에이즈의 영향에 대한 구체적인 지침을 제공하는 제1983 (2011)호와 같은 결의와 더불어 여성, 평화 및 안보에 관한 옹호 진전을 위한 결정적인 정치적 틀이다.

26. 앞에 언급된 결의안에서 다뤄지는 모든 관심 분야가 협약의 실질적인 조항에서 표현된 것을 다루고 있다는 점에서 그 이행은 실질적 평등의 실현을 전제로 협약에 명시된 모든 권리를 다뤄야 한다. 위원회는 여성, 평화 및 안보에 관한 안전 보장 이사회 의제의 이행을 협약 및 선택 의정서의 이행의 보다 광범위한 틀 안에서 자리잡도록 협력적이고 통합된 접근의 필요성을 재확인한다.

27. 협약은 제 18 조에 따라 당사국이 분쟁 방지, 분쟁 중 및 분쟁 후 상황을 포함하여 협약의 조항을 이행하기 위해 채택한 조치에 대해 보고 할 것을 요구하는 보고절차를 포함한다. 보고 절차에 안전 보장 이사회의 약속 이행에 관한 정보를 포함시키는 것은 협약과 이사회의 안전을 통합시킴으로써 성평등을 확대, 강화, 운용할 수 있게 한다.

28. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 안전 보장 이사회 결의안 제1325호 (2000) 및 후속 결의안을 이행하기 위한 국가 행동 계획 및 전략이 협약을 준수하고, 적절한 예산이 이행을 위해 할당되도록 보장한다.
- (b) 안전 보장 이사회의 약속 이행이 실질적 평등 모델을 반영하고, 성폭력을 포함한 분쟁 관련 젠더 기반 폭력에 관한 위반에 더하여 협약에 명시된 모든 권리에 대한 분쟁 중 및 분쟁 후 상황의 영향을 고려하도록 보장한다.
- (c) 분쟁 예방, 분쟁, 분쟁 해결 및 분쟁 후 재건을 포함한 모든 분쟁 과정과 관련하여 모든 유엔 네트워크, 부서, 기관, 기금 및 프로그램에 협조하여 협약의 조항을 시행한다.
- (d) 여성, 평화 및 안보에 관한 안전 보장 이사회 의제를 수행하는 시민 사회 및 비정부기구와의 협력을 강화한다.

IV. 협약과 분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황

A. 여성과 분쟁 예방

29. 협약 당사국은 분쟁 및 모든 형태의 폭력 방지에 중점을 두어야 한다. 이러한 분쟁 예방에는 오픈 소스 정보를 수집하고 분석하는 효과적인 조기 경보 시스템, 예방적 외교와 중재, 그리고 분쟁의 근본 원인을 다루는 예방 노력이 포함된다. 여기에는 또한 무기 거래를 강력하고 효과적으로 규제하고, 소규모 무기를 포함하여 기존의 그리고 종종 불법적인 재래식 무기의 유통을 제대로 통제하여 심각한 젠더 기반 폭력을 저지르거나 촉진하

는데 사용되는 것을 예방하는 것이 포함된다. 젠더에 기반한 폭력과 차별의 확산과 분쟁의 발생 간에는 상관 관계가 있다. 예를 들어, 성폭력의 급속한 증가는 분쟁에 대한 조기 경보의 역할을 할 수 있습니다. 따라서 젠더에 기반한 위반을 없애려는 노력은 분쟁, 분쟁 악화 및 분쟁 후 단계에서의 폭력 재발을 예방하는데 장기적으로 기여한다.

30. 여성의 권리를 위한 분쟁 예방의 중요성에도 불구하고, 분쟁 예방 노력은 종종 여성의 경험을 분쟁을 예측하는 데 관련이 없는 것으로 여겨 제외시킴에 따라 여성의 분쟁 예방에 대한 참여는 낮다. 위원회는 예방 외교와 군사비 지출 및 핵 군축과 같은 세계적 문제에 종사하는 기관에 여성의 참여가 적음을 지적해왔다. 협약을 적용하는 않는 것에 덧붙여 젠더 관점이 부재한 분쟁 예방 조치는 분쟁을 적절히 예측하고 방지할 수 없다. 당사국은 여성 이해 당사자를 포함시키고 분쟁에 대한 젠더 기반 분석을 통해서만 적절한 대응을 설계할 수 있다.

31. 협약은 예방정책이 비차별적이어야 하며, 분쟁예방 및 분쟁완화 노력은 자발적이든 우발적이든 막론하고 젠더 불평등을 창출하거나 강화시키지 말 것을 요구한다. 중앙 정부 나 제 3국의 지역 평화 과정에 대한 개입은 지역 차원에서 여성 리더십과 평화 유지 역할을 훼손하기보다는 존중해야 한다.

32. 위원회는 재래식 무기, 특히 소규모 무기 (법적 거래에서 전용된 무기 포함)의 확산이 분쟁과 관련된 젠더 기반 폭력 피해자, 가정폭력 피해자 및 저항 운동의 시위자 또는 행위자로서의 여성에게 직접적 또는 간접적 영향을 미칠 수 있다고 언급했다.

33. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 여성의 공식 및 비공식적인 분쟁 예방 노력을 강화하고 지원한다.
- (b) 예방적 외교를 담당하는 비공식, 지역 또는 지역 사회 기반 절차 뿐만 아니라 국가, 지역 및 국제기구에 여성의 동등한 참여를 보장한다.
- (c) 젠더 기반 폭력 악화 및 여성의 권리 침해를 방지하기 위해 조기 경보 시스템을 확립하고 성별에 따른 보안 조치를 채택한다.

- (d) 그러한 조기 경보 시스템의 결과 관리 체계에 젠더 관련 지표 및 기준을 포함시킨다.
- (e) 무기 무역 조약의 비준 및 이행을 포함하여 무기류, 특히 소형 무기 및 불법 무기의 국제이전이 젠더에 미치는 영향에 대해 다룬다.

B. 분쟁과 분쟁 후 상황의 여성

1. 젠더 기반 폭력(제1-3조 및 5(a)조)

34. 여성과 여아에 대한 폭력은 협약에 의해 금지된 차별의 한 형태이며 인권 침해이다. 분쟁은 기존의 성 불평등을 악화시키고 국가 및 비국가 행위자로 인해 다양한 형태의 젠더 기반 폭력의 위험에 처하게 한다. 분쟁관련 폭력은 가정, 구금 시설 및 국내 실향민과 난민 여성을 위한 캠프와 같이 어디에서나 발생한다. 또한 예를 들어, 물과 장작을 모으거나 학교에 다니거나 일하는 것과 같은 일상적인 활동을 하는 동안 언제든지 일어난다. 분쟁관련 젠더 기반 폭력의 가해자는 다수이다. 이들은 정부 군대, 준 군사 조직, 비 국가 무장 단체, 평화 유지군 요원 및 민간인을 포함할 수 있다. 무력 분쟁의 성격, 지속 기간 또는 관련 행위자와 관계없이 여성과 여성은 점점 더 의도적으로 다양한 종류의 폭력과 학대의 대상이 되고 있으며 이는 임의 살인, 고문 및 절단, 성폭력, 강제결혼, 강제 성매매, 강제 임신과 강제적 임신 중단 및 불임을 포함한다.

35. 모든 민간인이 무력 충돌로 인해 악영향을 받지만 특히 여성과 여아들이 주로 그리고 점점 더 “굴욕감을 주고 지배하고 두려움을 심어주며 공동체 또는 민족 집단의 민간인 구성원을 분산시키거나 강제로 이주시키는 전쟁의 전술을 포함한” 성폭력 사용에 의한 대상이 되고 있음은 논란의 여지가 없다. 또한 이러한 형태의 성폭력은 적대 행위를 중단한 후에도 계속 존재한다(유엔 안전보장이사회 결의안 제1820호 (2008) 참조). 분쟁 후 환경에 놓인 대부분의 여성들에게 있어서 폭력은 공식적인 휴전이나 평화 협정 체결로 멈추지 않고 종종 분쟁 후 상황에서 증가한다. 위원회는 분쟁 후 상황에서 국가가 지원하는 폭력이 더 이상 존재하지 않을 것임을 의미하는 폭력의 형태와 장소는 변화하지만 모든 형태의 젠더 기반 폭력, 특히 성폭력이 악화됨을 확인하는 많은 보고서

를 인지한다. 비효율적인 무장해제, 동원해제, 사회 재통합 과정과 같은 다른 요인 이외에 모든 유형의 젠더 기반 폭력을 예방, 조사 및 처벌하지 못하면 분쟁 이후 여성에 대한 폭력이 더욱 심해질 수 있다.

36. 분쟁 중 및 분쟁 이후 특정 집단의 여성과 여아는 특히 성폭력과 같은 폭력의 위험에 처하며 여기에는 국내 실향민 및 난민, 여성 인권 옹호자, 다양한 카스트, 민족, 국가 또는 종교 정체성을 지닌 여성, 또는 지역 사회의 상징적인 대표자로 종종 공격받는 소수 민족 여성, 미망인 및 장애 여성이 포함된다. 여성 전투원과 군대에 있는 여성은 또한 국가 및 비 국가 무장 단체와 저항 세력에 의한 성폭력과 성희롱에 취약하다.

37. 젠더 기반 폭력은 여성의 권리 옹호자에 대한 국가 또는 비국가의 공격과 같이 정치적 및 공적 생활에 대한 여성의 평등하고 의미 있는 참여를 저해하는 여러 가지 추가적 인권 침해로 이어지게 된다. 분쟁관련 젠더 기반 폭력은 부상과 장애, HIV 감염의 위험 증가, 성적 폭력으로 인한 원치 않는 임신의 위험 등 여성에 대한 광범위한 신체적 및 심리적 결과를 초래한다. 강간을 통해 전쟁의 무기로 사용된 HIV의 고의적인 전염을 포함하여 젠더 기반 폭력과 HIV 사이에는 강력한 연관성이 있다.

38. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 입법, 정책 및 의정서를 통한 국가 및 비 국가 행위자에 의한 모든 유형의 젠더 기반 폭력을 금지한다.
- (b) 모든 형태의 젠더 기반 폭력, 특히 국가 및 비 국가 행위자가 범한 성폭력을 예방하고 조사하고 처벌하며 무관용 정책을 시행한다.
- (c) 여성과 여아의 사법에 대한 접근성을 보장한다. 젠더 기반 폭력, 특히 성폭력을 다루기 위해 성 인지적 조사 절차를 채택한다. 성 인지적 훈련을 실시하고 평화유지군을 포함하여 경찰과 군대에 대한 행동 강령 및 프로토콜을 채택한다. 과도기적 정의 메커니즘의 맥락을 포함하여 사법부의 독립성, 공정성 및 완전성을 보장하는 사법부의 역량을 구축한다.
- (d) 각기 다른 환경과 다른 범주의 여성과 관련하여 젠더 기반 폭력, 특히 성폭력의

발생률과 유형에 대한 자료를 수집하고 자료 수집 방법을 표준화한다.

- (e) 젠더 기반 폭력 피해자, 특히 성폭력 피해자가 포괄적인 치료, 정신 건강 치료 및 심리사회적 지원을 받을 수 있도록 적절한 자원을 할당하고 효과적인 조치를 취한다.
- (f) 성폭력 피해자를 위한 의료, 법률 및 심리사회 서비스를 제공하는 원스톱 시설 즉 각적인 지원과 경제적 및 사회적 권한부여와 재통합을 제공하는 다목적 커뮤니티 센터 및 이동 진료소를 포함하여 젠더 기반 폭력에 관한 서비스 제공자와 보안 담당자를 연결하기 위한 표준 운영 절차 및 연계서비스 망을 개발하고 보급한다.
- (g) 재생산 건강에 대한 성폭력의 영향을 포함하여, 폭력피해 여성과 여아의 분명한 필요를 충족시키기 위한 기술적 전문 지식에 투자하고 자원을 할당한다.
- (h) 국가 예방 및 대응조치가 젠더 기반 폭력 및 HIV에 대한 구체적인 개입을 포함하도록 보장한다.

2. 인신 매매 (제 6 조)

39. 젠더 기반 차별을 구성하는 여성과 여아에 대한 인신 매매는 정치적, 경제적, 사회적 구조의 붕괴, 높은 수준의 폭력 및 증가된 군국주의로 인하여 분쟁 중 및 분쟁 후 악화된다. 분쟁과 분쟁 후 상황은 여성의 성적, 경제적 및 군사적 착취를 위한 특정 전쟁 관련 수요 구조를 창출 할 수 있다. 분쟁으로 영향을 받는 지역은 여성과 여아의 인신 매매의 공급지, 경유지, 도착지가 될 수 있으며, 인신 매매 형태는 지역별, 특정 경제 및 정치 상황 및 관련된 국가 및 비 국가 행위자에 따라 다양하다. 국내 실향민, 난민 또는 생계를 위해 캠프에서 생활하거나 돌아오는 여성과 여아는 특히 인신 매매의 위협에 처해 있다.

40. 인신 매매는 또한 제 3 국이 차단, 축출 또는 구금과 같은 조치를 통해 분쟁 영향 지역에서 이주민 유입을 제한하고자 할 때 발생할 수 있다. 분쟁지역에서 탈출하는 여성과 여아의 기회를 제한하는 제한적인 성별 또는 차별적인 이주 정책은 착취와 인신 매매에 대한 취약성을 높일 수 있다.

41. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 공공 당국이나 사적 행위자에 의해 그들의 관할 하에서 행해지는 인신 매매 및 관련 인권 침해를 방지하고 기소하고 처벌하며, 국내 실향민이나 난민을 포함하여 여성과 여아를 위한 구체적인 보호 조치를 취한다.
- (b) 인신매매, 성적 착취 및 학대에 관한 국제 인권 기준에 근거한 무관용 정책을 채택하며 이 정책은 국가 군대, 평화 유지군, 국경 경찰, 이민 관리 및 인도주의 행위자와 같은 집단을 다루고, 이들에게 취약한 여성과 여아를 확인하고 보호하는 방법에 대한 성인지적 훈련을 제공한다.
- (c) 포괄적인 성인지적 및 권리 기반 이주 정책을 채택하여 분쟁 영향 지역의 여성과 여아가 인신 매매 대상이 되지 않도록 보장한다.
- (d) 인신 매매 피해 여성 및 여아의 권리를 보호하고 가해자 기소를 촉진하기 위한 양자 간 또는 지역적 협약 및 기타 형태의 협력을 채택한다.

3. 참여 (제 7-8 조)

42. 위원회는, 여성들이 종종 분쟁 중에 가정의 가장, 평화중재자, 정치 지도자 및 전투원으로 지도적 역할을 수행하지만, 분쟁 후 전환기와 회복 과정에서 그들의 목소리가 침묵되고 소외된다는 우려를 반복해서 표명했다. 위원회는 국제 협상, 평화 유지 활동 및 국가적, 지역적 및 국제적 차원 등 모든 수준의 예방 외교, 중재, 인도주의적 지원, 사회 재통합 및 평화 협상 뿐만 아니라 사법 정의 시스템에 상당 수의 여성을 포함시키는 것이 차이를 만들어 낼 수 있음을 재확인한다. 국가 차원에서 정부의 다양한 부문에 대한 여성의 평등하고 의미 있고 효과적인 참여와 정부 부문의 리더십 직책에 대한 임명 및 시민 사회의 적극적인 구성원으로 참여할 수 있는 능력은 지속 가능한 민주주의와 평화, 그리고 성평등이 존재하는 사회를 만들기 위한 전제 조건이다.

43. 분쟁의 직접적인 여파는 당사국이 정치적 및 공적 생활에서 여성에 대한 차별을 철폐하고 여성이 새로운, 분쟁 후 지배 구조에 참여할 동등한 기회를 보장하도록 입법 및 정책 조치를 채택할 수 있는 전략적 기회를 제공할 수 있다. 그러나 대부분의 경우 성평등의

촉진과 의사 결정 과정에 여성의 참여는 공식적인 적대 행위 중단에서 최우선 순위로 보지 않으며 안정화 목표와 양립할 수 없어 열외되기도 한다. 공식적인 평화 운동과 분쟁 후 재건 및 사회 경제적 발전에 대한 여성의 완전한 참여와 개입은 모든 측면에서 여성을 배제한 국가 및 비 국가 집단의 전통적인 남성 리더십에 반영된 고정 관념 및 젠더 기반 폭력과 여성에 대한 그 밖의 형태의 차별로 인해 종종 실현되지 않는다.

44. 정치 및 공공 생활에서 여성의 평등한 대표성을 보장하기 위한 당사국의 의무 이행(제 7 조)과 국제적 차원에서의 이행(제 8 조)은 제 4 조 1 항에 의거한 한시적 특별조치를 포함한 조치가 분쟁 지역에서의 넓은 맥락의 성 차별과 불평등을 다루고, 동원, 안보, 기금모금, 캠페인 및 기술과 관련한 추가적 분쟁 관련 제약과 연결되어 있는 여성의 평등한 참여를 가로막는 구체적이고 복합적인 장벽을 다루길 요구한다.

45. 이러한 의무의 이행은 특히 평화 과정에서 여성이 자신의 기관에서 대표되도록 보장하고 지역 여성 참여를 지원하는데 필요한 평화 조율 과정에 관여하는 다른 당사국에 더하여 자국 영역에서 적대 행위가 발생한 당사국에 적용된다. 그들의 이행은 여성, 평화 및 안보에 관한 유엔 안보리 결의안 제1325호(2000)와 함께 분쟁의 예방, 관리 및 해결과 관련된 절차에 대한 여성의 의미 있는 참여를 보장한다.

46. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 입법, 집행, 행정 및 기타 규제 수단이 분쟁의 예방, 관리 및 해결에 여성의 참여를 제한하지 않도록 보장한다.
- (b) 분쟁 중에 자행된 범죄를 다루는 군대, 경찰, 사법 기관 및 과도기적인 사법기구(사법 및 비사법)를 포함하여 국가 기관 및 체제의 모든 의사 결정 단계에서 여성의 평등한 대표성을 보장한다.
- (c) 여성, 여성 문제에 초점을 맞춘 시민 사회 조직 및 시민 사회 대표가 모든 평화 협상 및 분쟁 후 재건노력에 동등하게 포함되도록 보장한다.
- (d) 분쟁 후 정치 과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 여성에게 리더십 훈련을 제공한다.

47. 위원회는 분쟁 해결 절차에 개별적으로 또는 국제기구나 정부간 기구 및 연합체의 구성원으로서 참여하는 제 3 국에게 다음 사항을 권고한다.

(a) 고위층을 포함한 대표단의 협상 및 중재 활동에 여성을 포함시킨다.

(b) 여성의 효과적인 참여를 촉진하기 위해 분쟁에서 벗어나는 국가들에 대한 분쟁 해결 과정에 대한 기술 지원을 제공한다.

4. 교육, 고용 및 건강에 대한 접근 및 농촌 여성 (제10-12조 및 14조)

48. 국가의 공공 및 서비스 제공 기반시설의 전반적 붕괴는 무력 충돌의 중대하고 직접적인 결과 중 하나이며, 이로 인해 필수 서비스가 주민에게 제공되지 못한다. 이러한 상황에서 여성과 여아는 고통의 최전선에 서 있으며 분쟁의 사회 경제적 어려움을 정면으로 겪는다. 분쟁으로 인해 영향을 받는 지역에서 학교는 불안정, 국가 및 비 국가 무장 단체의 점거 또는 파괴로 인해 문을 닫게 되고 이 모든 것이 여아의 학교 접근을 방해한다. 여학생들의 교육 접근을 방해하는 다른 요소들로는 비 국가 행위자에 의한 그들과 그들의 교사에 대한 표적 공격 및 위협과 그들이 수행하길 요구되는 추가 보육 및 가사 책임이 포함된다.

49. 마찬가지로 여성들은 가족 생존이 그들에게 크게 의존하게 되면서 생계 유지의 대안을 찾도록 강요된다. 분쟁 동안 여성이 공식 고용 분야에서 남성이 이전에 지니고 있던 역할을 수행하지만, 분쟁 후 환경에서 여성이 공식부문의 일자리를 잃고 가정 또는 비공식 부문으로 돌아오는 것은 흔한 일이다. 분쟁 후 환경에서, 고용 창출은 분쟁 후 지속 가능한 경제를 구축하기 위한 최우선 과제다. 그러나 공식 부문의 고용 창출 이니셔티브는 여성을 소홀히 하는 경향이 있는데, 그 이유는 그러한 이니셔티브가 동원해제된 남성을 위한 경제적 기회에 집중하기 때문이다. 분쟁 후 재건 프로그램은 경제 활동이 가장 많이 이루어지는 비공식적이고 생산적인 경제 분야에서 여성의 공헌을 중요시하며 지지해야 한다.

50. 분쟁으로 인해 영향을 받는 지역에서는 성과 재생산 건강 서비스를 포함한 필수 서비스에 대한 접근이 부적절한 인프라와 전문 의료 인력, 기초 의약품 및 건강 관리 용

품 부족으로 인해 저해된다. 결과적으로, 여성과 여아는 분쟁과 관련된 성폭력의 결과로 계획되지 않은 임신, 심각한 성적 및 재생산적 상해 및 HIV 및 에이즈를 포함한 성매개 감염 위험이 커진다. 여성의 이동성과 이동의 자유에 대한 제약과 결합된 건강 서비스의 붕괴 또는 파괴는 제 12 조 1 항에 보장된 여성의 평등한 건강 접근을 훼손시킨다. 권력 불균형과 유해한 젠더 규범은 여아와 여성을 HIV 감염에 보다 취약하게 만들고 이러한 요소는 분쟁 중 및 분쟁 후 환경에서 더욱 두드러진다. HIV 관련 낙인과 차별도 널리 퍼져 있으며 특히 젠더 기반 폭력과 관련된 낙인과 함께 HIV 예방, 치료, 돌봄 및 지원에 중대한 영향을 미친다.

51. 농촌 지역의 여성들은 적절한 건강 및 사회 서비스의 부족과 토지 및 천연 자원에 대한 불공평한 접근에 의해 종종 불균형적으로 영향을 받는다. 마찬가지로 갈등 상황에서의 그들의 상황은 식량 불안정, 부적절한 피난처, 재산 박탈 및 물 접근 부족으로 인해 서비스가 붕괴되면서 악화되는 경우가 많으므로 고용 및 재 통합과 관련하여 특별한 어려움을 낳는다. 남편과 사별한 장애 여성, 노인 여성, 가족 지원이 없는 여성과 여성이 가장인 가구는 불리한 상황 때문에 경제적 어려움에 특히 취약하며 고용 및 경제적인 생존을 위한 수단 및 기회가 부족하다.

52. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 조기에 학교를 그만둔 분쟁으로 영향 받은 여아가 가능한 한 빨리 학교 또는 대학에 재 통합될 수 있도록 프로그램을 개발한다. 학교 기반 시설의 신속한 수리 및 재건에 관여한다. 여아와 교사에 대한 공격과 위협의 발생을 방지하기 위한 조치를 취한다. 그러한 폭력 행위의 가해자가 신속히 조사되고 기소되고 처벌되도록 보장한다.
- (b) 경제 회복 전략이 분쟁 이후 지속가능한 경제를 위한 필수 전제 조건으로서 성평등을 촉진하고 공식 및 비공식 고용 부문에서 일하는 여성을 목표로 하도록 보장한다. 농촌 지역의 여성과 다른 여성 취약 계층을 대상으로 여성의 경제적 권한 부여 기회를 활용할 수 있는 구체적인 개입을 설계한다. 여성이 전략과 프로그램의 설계 및 모니터링에 참여하도록 보장한다. 그러한 프로그램에 대한 여성의 공평한 참여에 대한 모든 장벽을 효과적으로 해결한다.

- (c) 성과 재생산 건강 관리가 성과 재생산 건강 및 권리에 관한 정보; 심리사회적 지원; 응급 피임법을 포함한 가족 계획 서비스; 산전 관리, 숙련된 출산 서비스, 수직 감염 예방 및 응급 산과 치료 등 모성 건강 서비스; 안전한 임신중단 서비스; 임신중단 후 돌봄; 노출 후 예방을 포함한 HIV / AIDS 및 기타 성매개감염의 예방 및 치료; 성폭력으로 인한 누공, 출산 합병증 또는 기타 재생산 건강 합병증으로 인한 부상에 대한 치료에 대한 정보를 포함하도록 한다.
- (d) HIV에 특히 취약한 여성을 포함하여 여성과 여아가 HIV 예방, 치료, 돌봄 및 지원을 포함한 기본 건강 서비스 및 정보에 접근할 수 있도록 보장한다.
- (e) 인도주의 및 개발 공동체의 이해 관계자와의 모든 활동을 조정하여 교육, 고용 및 건강 분야에서의 노력이 중복되지 않고 오지 및 농촌 지역을 포함하는 취약 인구에 도달하는 포괄적인 접근을 보장한다

5. 국내 실향민, 난민 및 망명신청인 (1-3조 및 15조)

53. 위원회는 협약이 실향주기의 모든 단계에 적용되며 강제 이주와 무국적의 상황이 종종 여성과 남성과 다르게 영향을 미치고 젠더에 기반한 차별과 폭력을 포함한다고 지적한다. 국내 및 국외 실향은 실향의 모든 단계에서 발생하는 특정한 젠더적 측면을 가지고 있다. 분쟁 지역에서의 탈출, 정착, 그리고 다시 귀환하는 과정에 여성과 여아는 특히 강제 이주에 취약하다. 또한 그들은 탈출 및 실향단계에서 성폭력, 인신 매매, 군대와 반군 단체에 대한 여아의 모집과 관련한 위협을 포함하여, 캠프 내외에서 심각한 인권 침해에 당하는 경우가 종종 있다.

54. 실향민 여성은 교육, 소득 창출 및 기술 훈련 활동에 대한 불평등 한 접근; 열악한 재생산 건강 관리; 남성 지배적 지도력구성 구조에 의해 악화되는 의사 결정 과정에서의 배제, 캠프 및 비캠프 설정에서의 열악한 인프라 등으로 인해 분쟁 중 및 분쟁 후 환경에서 불안정한 환경에 처해있다. 이런 심각한 빈곤과 불평등 상황은 여성들로 하여금 돈, 피난처, 음식 또는 기타 물품을 성적 호의와 교환하도록 유도하고, 결과적으로 착취, 폭력 및 HIV 감염 및 기타 성 매개 질병에 취약하도록 만든다.

55. 난민 여성들은 남성과 다르게 난민생활을 겪음으로 인해서 추가적인 필요를 가진다. 난민 여성은 국내 실향민 여성과 유사한 지원과 보호의 필요성에 직면해 있으며 따라서 여성의 요구에 부응하는 성인지적 개입이 이루어져야 혜택을 받을 수 있다. 위원회는 이들 집단 내의 다양성, 직면할 수 있는 특정 과제, 국내 또는 국외 실향의 맥락에서의 법적, 사회적 및 그 밖의 의미, 그들에게 제공되는 국제 원조와 그들의 필요를 대상으로 하는 대응의 간극을 인지한다.

56. 분쟁 관련 실향에 따른 내구력 있는 해결책에 대한 탐색은 종종 실향민 여성의 견해를 배제하는데 이는 여성의 목소리가 소외된 가족 구성원 또는 공동체의 의사결정에 의존하거나 내구력 있는 해결책이 여성을 배제한 분쟁 후 과정의 일부이기 때문이다. 또한 분쟁으로 인해 영향을 받은 지역의 여성 망명 신청자는 그들의 이야기가 남성의 관점에서 주로 표현된 전통적인 박해의 패턴에 맞지 않을 수도 있기 때문에 망명의 장벽에 직면할 수 있다.

57. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 강제적인 실향으로부터의 보호와 탈출, 실향 및 지속가능한 해결책 맥락에서의 기본적 서비스에 대한 접근을 포함한 난민 여성 및 여아의 인권 보호를 위해 필요한 예방 조치를 취한다.
- (b) 장애를 가진 여성, 노인여성, 소녀, 남편과 사별한 여성, 여성가장, 임신 한 여성, HIV/AIDS 감염 여성, 농촌 여성, 원주민 여성, 민족적, 국가적, 성적 및 종교적 소수에 속한 여성 및 여성 옹호가를 포함하여 여러 가지 교차하는 차별의 형태를 겪고 있는 국내 실향민과 난민여성 중 서로 다른 집단들이 겪은 구체적인 위험과 특정한 요구를 다룬다.
- (c) 지원 프로그램 및 캠프 운영의 계획 및 시행, 내구성 있는 해결책 및 분쟁 후 절차 선택과 관련된 결정을 포함한 모든 의사 결정 과정에서의 국내 실향민 및 난민 여성의 의미 있는 포함 및 참여를 촉진한다;
- (d) 국내 실향민 및 난민 여성과 여아에 대하여 이들을 강제 결혼과 아동 결혼을 포함한 젠더 기반 폭력으로부터의 보호를 포함하여 보호와 지원을 제공한다. 서비

스 및 건강 돌봄에 대한 평등한 접근과 보급품 분배에 대한 완전한 참여 뿐만 아니라 그들의 특정 요구를 고려한 지원 프로그램의 개발 및 시행을 보장한다. 토지에 대한 특별한 의존성을 가진 선주민, 농촌 여성 및 소수 여성 실향민에 대한 보호를 제공한다. 교육 및 소득 창출 및 기술 훈련 활동을 보장한다.

- (e) 캠프, 정착촌 또는 캠프 밖의 모든 환경에서 책임성에 대한 메커니즘뿐만 아니라 젠더 기반 폭력의 보호 및 예방을 위한 실질적인 조치를 취한다.
- (f) 분쟁 관련 실향주기의 모든 단계에서 발생하는 젠더에 기반한 차별과 폭력의 모든 사례를 조사하고 기소한다.
- (g) 성폭력을 포함한 젠더 기반 폭력의 피해자인 실향 및 난민 여성과 여아에게 의료 서비스, 법적 서비스 및 안전한 환경에 대한 자유롭고 즉각적인 접근을 제공한다. 재생산 건강 돌봄과 적절한 상담과 같은 여성 의료 제공자 및 서비스에 대한 접근을 제공한다. 군 당국과 민간당국이 실향상황을 고려한 보호를 제공하고, 인권 및 실향 여성의 필요에 대응할 수 있도록 적절한 훈련을 받도록 한다.
- (h) 즉각적인 인도주의적 지원의 필요성과 보호 요건이 국내 실향민 및 난민 여성의 사회경제적 권리와 생계 기회의 지원 및 그들의 필요에 맞는 내구성 있는 해결책을 선택할 수 있도록 하는 강화된 리더십과 참여의 지원이 장기적 전략에 의해 보완되도록 보장한다.
- (i) 여성 및 여아를 포함한 난민 및 실향 인구의 대규모 유입의 모든 상황이 적절하게 다루지며 보호 및 지원의 필요가 국제 기구 의무의 불명확성 또는 자원부족으로 인해 저해되지 않도록 보장한다.

6. 국적 및 무국적자 (제1-3조 및 9조)

58. 국내 실향민, 난민 및 망명 신청자가 직면한 위협의 증가 외에도, 분쟁은 무국적의 원인과 결과 모두가 될 수 있으며, 이는 여성과 여아가 민간 및 공공 영역에서 다양한 형태의 학대에 특히 취약하게 만든다. 무국적 상태는 여성의 분쟁 경험이 여성에게 결혼 또는 그 파장에 따라 국적을 변경하도록 요구하는 법률 또는 국적을 통과할 수 있는

능력을 거부하는 법률과 같이 국적 권리와 관련한 차별과 교차할 때 발생할 수 있다.

59. 여성은 신원 확인 서류 및 출생 신고와 같은 필요한 서류가 발급되지 않았거나 분쟁으로 분실되거나 파괴되어 재발행 되지 않아 국적을 증명할 수 없는 경우 무국적자가 될 수 있다. 무국적 상태는 또한 여성이 성 차별적 국적법에 따라 국적을 자녀에게 이전할 수 있는 능력을 거부당하는 상황을 초래할 수 있다.

60. 무국적 여성과 여아는 영사 지원을 포함하여 시민권에서 비롯된 보호를 받지 못하고 또한 많은 사람들이 등록되지 않았거나 민족적, 종교적 또는 언어적 소수 민족에 속하기 때문에 분쟁시에 높은 학대의 위험에 처한다. 무국적자 상태는 또한 분쟁 이후의 기본적인 인권과 자유에 대한 광범위한 거부를 초래한다. 예를 들어, 여성은 정부가 증가한 자원 제약으로 인해 국민에 대한 서비스를 제한함에 따라 건강 돌봄, 고용 및 기타 사회 경제적, 문화적 권리에 대한 접근을 거부당할 수 있다. 국적을 박탈당한 여성들은 또한 협약 제 7 조와 제 8 조에 반하여 종종 정치 절차와 자국 정부의 새로운 정부 및 통치에 참여하는 것으로부터 배제된다.

61. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 무국적 상태를 방지하기 위한 조치가 모든 여성과 여아에게 적용되고 여성 실항민 난민, 망명 신청자 및 인신매매 피해자와 같이 분쟁으로 인해 무국적자가 될 수 있는 사람들을 다루도록 보장한다.
- (b) 무국적 여성과 여아를 보호하기 위한 조치들이 분쟁 전, 도중 그리고 후에도 유지되도록 한다.
- (c) 분쟁 영향을 받는 여성과 여아가 법적 권리 행사에 필요한 서류 및 자신의 이름으로 발행된 그러한 서류를 가질 권리를 동등하게 가지도록 보장하고, 실항 여성과 여아가 서류를 얻기 위해 본래의 거주지로 돌아가도록 요구하는 등 부당한 조건을 부과하지 않고 서류의 신속한 발행 또는 교체를 보장한다.
- (d) 분쟁 후 이주 유입을 포함하여 국내 실항민 여성, 난민 및 망명 신청 여성, 가족과 헤어졌거나 동반자가 없는 소녀에 대한 개별적 서류를 보장하고 모든 출생,

결혼 및 이혼에 대한 적시 및 동등 등록을 보장한다.

7. 결혼과 가족 관계 (제15-16조)

62. 결혼 및 가족 관계의 불평등은 분쟁 중 및 분쟁 후 상황에서의 여성의 경험에 영향을 미친다. 이러한 상황에서 여성과 여아는 무장집단을 달래기 위해 결혼을 강요 당하거나 분쟁 후 빈곤으로 인해 재정적 안정을 위해 결혼을 강요당할 수 있는데 이는 제 16(1)(a)조 및 제16(1)(b)조에서 보장된 배우자를 선택하고 자유롭게 결혼할 권리에 영향을 미친다. 분쟁동안 여아들은 특히 무장집단이 점점 더 많이 사용하고 있는 유해한 관행인 강제결혼에 쉽게 처하게 된다. 가족은 가난으로 인해, 그리고 강간으로부터 그들을 보호할 수 있다는 오해의 결과로 여아에게 결혼을 강요한다.

63. 제16(1)(h)조에 의해 보장된 재산에 대한 동등한 접근은 특히 가족 분리와 사별로 인해 위기동안 그 수가 늘어나는 여성이 이끄는 가정의 여성들을 위한 주택과 토지가 복구 노력에 중요하다는 점을 고려할 때 분쟁 후 상황에서 특히 중요하다. 여성의 재산에 대한 제한적이고 불평등한 접근권은 특히 분쟁 후 상황에서 해로우며, 특히 남편이나 가까운 남성 친척을 잃은 실향민 여성이 복귀한 후 자신의 토지에 법적 권리가 없다는 사실을 알게 되고 그 결과 삶의 수단이 없게 되는 상황에서 그러하다.

64. 분쟁에 영향을 받는 지역에서의 여성의 강제 임신, 임신중단 또는 불임은 제 16(1)(e)조의 자녀의 수와 터울에 대해 자유롭게 책임감 있게 결정할 권리를 포함한 무수한 여성의 권리를 침해한다.

65. 위원회는 일반권고 제21호와 제29호를 반복하고, 당사국에게 다음을 권고한다.

(a) 분쟁 영향 지역에서의 여성과 여아의 강제 결혼, 임신, 임신중단 또는 불임과 같은 젠더에 기반한 위반을 예방, 조사 및 처벌한다.

(b) 분쟁으로 인한 토지 증서 및 기타 문서의 분실 또는 파괴를 포함하여 여성이 분쟁 이후 상황에서 상속권 및 토지에 대한 권리를 주장할 때 직면하는 특정한 불리함을 인식하는 성 인지적 법률 및 정책을 채택한다.

8. 안보부문개혁 및 군대해산, 동원 해제 및 재 통합 (제1-3조, 5 (a)조 및 7조)

66. 군대해산, 동원해제 및 재통합은 보다 광범위한 안보부문개혁 틀의 일부이며 분쟁 후 기간 및 과도기의 최초의 안보 이니셔티브 중 일부이다. 그럼에도 불구하고 군대해산, 동원 해제 및 재통합 프로그램은 안보부문개혁 이니셔티브와 조화하여 개발되거나 구현 되는 경우는 드물다. 이러한 조정의 결여는 젠더에 기반한 위반을 저지른 전직 전투원이 안보부문 직위로의 재 통합을 촉진하기 위해 사면이 부여되는 경우와 같이 여성의 권리를 종종 훼손한다. 또한 여성은 안보부문개혁과 군대해산, 동원 해제 및 재통합 이니셔티브에 대한 계획과 조정이 없기 때문에 새로 형성된 안보부문기관의 직책에서 제외된다. 부적절한 심사 과정은 취약 계층을 포함하여 여성과 여아의 안보 요구를 다루는 차별 없는 젠더 대응적인 기관을 개발하는 데 핵심인 성 인지적 안보부문개혁을 더욱 저해한다.

67. 분쟁이 종식되면 여성들은 전직 여성 전투원 및 통신원, 요리사, 의료진, 돌봄제공자, 강제노동자, 아내 등 무장 집단과 관련된 여성과 여아로서 특별한 도전에 직면한다. 군대해산, 동원해제 및 재 통합 프로그램은 무장 단체의 전통적인 남성 구조를 감안할 때 종종 여성과 여아의 뚜렷한 요구에 부응하지 않으며, 이들과 협의하지 않고 또한 제외시킨다. 전직 여성 전투원들이 군대해산, 동원해제 및 재통합 목록에서 제외되는 것은 드문 일이 아니다. 그러한 프로그램은 또한 무장 집단과 관련된 여아를 납치 피해자가 아닌 부양 가족으로 규정하거나 전투원 역할이 눈에 띄지 않는 사람들을 제외시킴으로써 이들을 인지하지 못한다. 많은 여성 전투원이 성폭력과 같은 젠더 기반 폭력을 겪고 이는 강간으로 태어난 아동, 높은 수준의 성병, 가족에 의한 거부 또는 낙인 및 기타 외상을 초래한다. 군대해산, 동원해제 및 재통합 프로그램은 종종 그들이 겪은 경험과 심리적 외상을 다루지 못한다. 결과적으로 그들은 가족과 공동체 생활에 성공적으로 재 통합될 수 없다.

68. 여성과 여아가 군대해산, 동원해제 및 재통합 과정에 포함되더라도, 전통적인 여성 분야에서만 기술 개발을 제공함으로써 지원이 부적절하고, 성 차별적 고정 관념을 가지며 경제적 권한 부여가 제한된다. 군대해산, 동원해제 및 재 통합 프로그램 또한 여성과 여아가 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 경험하는 심리사회적 외상을 다루지 못한다. 이는 여성의 사회적 낙인, 고립 및 경제적 권한의 부재가 일부 여성들을 착취적 상황에 처하게 하거나(자신을 억류한 이와 함께 있는 것), 그들 자신 또는 부양가족을 위해 불법 활동

을 해야 하는 경우 또 다른 착취적 상황으로 강제한다는 점에서 추가적 권리 침해를 초래할 수 있다.

69. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 안보 부문 개혁의 틀 안에서 그리고 그에 따라 군대해산, 동원 해제 및 재 통합 프로그램을 개발하고 이행한다.
- (b) 젠더 인지적이고 젠더 대응적인 개혁을 착수하여 여성의 다양한 안보부문 경험과 우선 순위를 다루고 여성 및 여성 조직과 협력하는 대표적인 안보부문 기관을 설치한다.
- (c) 안보부문 개혁이 전직 전투원의 심사를 포함한 제재를 포함한 포괄적인 감독 및 책임성 메커니즘의 적용을 받는다는 것을 보장한다. 젠더에 기반한 침해를 조사하기 위한 전문적인 절차와 담당부서를 수립한다. 안보부문의 감독에서 젠더 전문성과 여성의 역할을 강화한다.
- (d) 평화 협정의 협상 및 국가 제도의 설립에서 프로그램의 설계 및 이행에 이르기까지 모든 군대해산, 동원해제 및 재통합 단계에서 여성의 평등한 참여를 보장한다.
- (e) 군대해산, 동원해제 및 재통합 프로그램이 특히 여성 전투원과 무력 집단과 관련된 여성과 여아를 수혜자로 목표로 삼고 이들의 공평한 참여에 대한 장벽이 해결되도록 한다. 심리사회 및 기타 지원 서비스가 제공되도록 보장한다.
- (f) 연령별, 성별에 따른 군대해산, 동원해제, 재통합 과정을 통해 여성의 고유한 요구를 구체적으로 해결하도록 보장한다. 여기에는 젊은 어머니와 그 자녀들에 대한 과도한 겨냥과 심한 낙인이 발생하지 않도록 하는 등의 특정 관심사가 반영되어야 한다.

9. 헌법 및 선거제도 개혁 (제1-5 (a)조, 7조 및 15조)

70. 분쟁 후 선거 개혁과 헌법 구축 과정은 과도기와 그 이후의 성평등을 위한 토대를 마련하는 중요한 기회를 의미한다. 이러한 개혁의 과정과 내용은 여성 권리 옹호가 다

른 유형의 젠더 대응적 개혁을 요구할 수 있도록 하는 합법적 근거를 제공하는 것 외에도 분쟁 후 기간에 사회적, 경제적 및 정치적 삶에 여성이 참여하는 선례를 만들 수 있다. 분쟁 후 선거 및 헌법 개혁에서 젠더 관점의 중요성은 안보리 결의안 제1325 (2000)호에서도 강조된다.

71. 헌법 초안 작성 과정에서 여성의 평등하고 의미 있는 참여는 여성의 권리에 대한 헌법적 보장을 포함시키는 근본 요소이다. 당사국은 새로운 헌법이 협약에 따라 남녀 평등과 차별 금지 원칙을 보장하도록 해야 한다. 여성이 남성과 평등하게 인권과 기본적인 자유를 누리기 위해서는 사실상 평등을 가속화하기 위한 한시적 특별조치의 채택을 통해 평등한 출발을 제공하는 것이 중요하다.

72. 선거 체제의 디자인이 항상 젠더 중립적 인 것은 아니므로, 분쟁 후 상황에서 선거 개혁과 헌법 초안 작성 과정은 여성 참여를 보장하고 성평등을 촉진하는데 있어 일련의 고유한 과제를 제기한다. 헌법 제정기구와 다른 선거기구에서 어떤 이해 집단이 대표되는지를 결정하는 선거 규칙과 절차는 공공 및 정치 생활에서 여성의 역할을 보장하는데 중요하다. 선거 제도 선택에 관한 결정은 여성 참여를 저해하는 전통적인 젠더 편견을 극복하는 데 중요하다. 젠더 대응적 선거 제도의 설립과 여성의 후보자로서의 참여를 강화하고 적절한 유권자 등록 시스템을 보장하며 여성 유권자와 여성 정치인 후보가 국가 또는 민간 행위자에 의한 폭력의 대상이 되지 않도록 보장하기 위한 임시 특별 절차의 채택을 포함한 적절한 조치가 취해지지 않는 한, 자유롭고 공정한 선거의 개최 및 후보자와 유권자로서 여성의 동등한 참여를 향한 실질적인 진전은 가능하지 않다.

73. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 헌법 초안 작성 과정에 여성의 동등한 참여를 보장하고 그러한 과정에 대한 대중 참여 및 기여를 위한 성인지적 메커니즘을 채택한다.
- (b) 연령별, 성별에 따른 군대해산, 동원해제, 재통합 과정을 통해 여성의 고유한 요구를 구체적으로 해결하도록 보장한다. 여기에는 젊은 어머니와 그 자녀들에 대한 과도한 겨냥과 심한 낙인이 발생하지 않도록 하는 등의 특정 관심사가 반영되어야 한다.

- (c) 새로운 헌법이 한시적 특별조치를 제공하고, 시민권자 및 비 시민권자에게 적용되며, 여성의 인권이 국가 비상 사태에서 하찮게 취급되지 않도록 보장한다.
- (d) 선거 개혁이 성평등 원칙을 포함하도록 보장하고 취약 집단 여성을 포함하여 할당제와 같은 한시적 특별조치의 채택을 통해 여성의 평등한 대표성을 보장한다. 비례 대표 선거 제도를 채택한다. 정당을 규제한다. 제재를 통한 준수를 보장하기 위해 선거 관리기구에 권한을 위임한다.
- (e) 우편 투표를 허용하고 적절하고 접근 가능한 투표소 수 확보를 포함하여 모든 장벽을 제거하는 등 여성 유권자 등록 및 투표를 보장한다.
- (f) 국가의 폭력 및 공직 선거 운동을 하거나 투표권을 행사하는 이들에 대한 비국가 집단의 폭력을 포함한 여성의 참여를 저해하는 모든 형태의 폭력에 대해 무관용 정책을 채택한다.

10. 사법에 대한 접근 (제1-3 조, 5 조 (a) 및 15 조)

74. 분쟁이 끝나면 사회는 과거에 대처하는 복잡한 과제에 직면하게 된다. 이 작업에는 인권 침해 가해자의 행동에 책임을 묻고, 비차별을 종식시키고, 법치를 회복하고, 배상을 수반한 정의의 제공을 통한 모든 생존자의 요구를 다루는 것이 포함된다. 사법에 대한 접근과 관련한 문제는 특히 분쟁 중 및 분쟁 후 상황에서 악화되고 심각해지는데 정당한 사법 체계가 더 이상 존재하지 않거나 특정 수준의 효율성이나 효과로 기능할 수 없기 때문이다. 기존의 사법 제도는 종종 여성의 권리를 보호하기보다 여성의 권리를 침해 할 가능성이 더 많아서 희생자가 정의를 추구하는 것을 막을 수 있다. 견고한 성 차별 이외에 법적, 절차적, 제도적, 사회적 및 실질적 장벽과 같이 분쟁 이전에 여성이 국가 법원에서 사법에 접근할 때 직면한 모든 장벽이 분쟁으로 악화되고 분쟁후에도 계속되며 경찰 및 사법 구조의 붕괴와 함께 여성의 정의에 대한 접근을 부정하거나 방해한다.

75. 분쟁의 여파로, 과도기적 사법 메커니즘은 인권 침해의 유산을 다루고, 분쟁의 근본 원인을 다루며, 분쟁에서 민주적 통치로의 전환을 촉진하고, 인권 및 자유 보호 및 증진을 위해 설계된 국가기구를 제도화하며, 정의를 제공하고, 인권과 인도주의 법 위

반에 대한 책임을 지우고 재발되지 않도록 보장하기 위한 목적을 가지고 수립된다. 이러한 여러 목적을 달성하기 위해, 진상조사 위원회와 복합 법원을 포함한 임시 사법 및/또는 비사법 메커니즘은 종종 기능 장애가 있는 국가사법제도를 대체하거나 보완하기 위해 수립된다.

76. 분쟁 중에 가장 심각하고 널리 퍼진 위반은 종종 과도기적인 사법 메커니즘에 의해 처벌되지 않고 분쟁 후 환경에서 정상화된다. 사법 정의 시스템을 강화 또는 보완하기 위한 노력에도 불구하고 과도기적 정의 메커니즘은 실패했고, 고통 당한 모든 피해에 대한 정의와 배상을 제대로 제공하지 못함으로써 여성의 기대를 충족시키지 못했고, 여성의 인권 침해 가해자가 누리는 비처벌이 단단히 자리잡게 만들었다. 과도기적 정의 메커니즘은

성별에 따라 분쟁이 미치는 다른 영향을 완전히 다루지 못하고 분쟁 중에 발생하는 모든 인권 침해의 상호 의존성과 상호 관련성을 고려하지 못했다. 대부분의 여성들에게 있어 분쟁 후 사법의 우선 순위는 시민적 및 정치적 권리 침해를 근절하는 것에 국한되지 않고 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함한 모든 권리의 침해를 포함해야 한다.

77. 협약에 따른 당사국의 의무는 여성 권리의 모든 위반뿐 아니라 그러한 위반을 뒷받침하는 기본적인 성과 젠더 기반 차별을 다루도록 요구한다. 과도기적 정의 메커니즘은 분쟁 중에 젠더 기반 폭력 침해로 고통받은 여성들에게 구제를 제공하는 것 외에도 여성의 삶에 구조 변환적인 변화를 가져올 잠재력을 가지고 있다. 새로운 사회를 위한 토대 마련에서의 중요한 역할을 감안할 때, 그러한 메커니즘은 당사국이 여성의 협약에 따른 권리 침해를 저해한 이미 존재하고 견고한 성과 젠더 기반 차별에 대처함으로써 실질적 성평등 달성을 위한 기반을 마련할 수 있는 독특한 기회를 제공한다.

78. 비록 국제 재판소가 젠더에 기반한 범죄를 인정하고 기소하는 데 기여했지만, 여성의 정의에 대한 접근 보장에는 어려움이 존재하며 많은 절차적, 제도적, 사회적 장벽이 국제 사법 과정에 참여하는 것을 막고 있다. 과거의 폭력에 대한 수동적 묵인은 침묵과 낙인 문화를 강화시킨다. 진실과 화해위원회와 같은 화해 과정은 종종 여성 생존자에게 과거를 안전한 환경에서 다루고 공식적인 역사적 기록을 구성할 수 있는 기회를 제공한다. 그러나 이런 과정이 여성과 여아에 대한 인권 침해에 대한 가해자의 수사과 기소를

대체 할 수는 없다.

79. 위원회는 당사국의 의무가 협약에 따른 권리 침해에 대한 적절하고 효과적인 배상을 받을 권리를 포함하는 구제 수단에 대한 여성의 권리를 보장하도록 요구하고 있음을 반복한다. 구제 수단이 국내 법원이나 국제 법원 또는 행정 배상 프로그램에 의해 명령되었는지 여부와 관계없이 분쟁동안 여성이 겪은 권리침해에 대해 적절하고 효과적이며 신속한 배상을 받을 수 있도록 피해에 대한 성별 차원을 평가하는 것이 필수적이다. 배상 조치는 여성의 권리 침해 이전에 존재했던 상황을 재확립하기 보다는 여성 권리 침해로 이어지는 구조적 불평등을 변환시키고 여성의 특수한 요구에 대응하며 재발을 방지해야 한다.

80. 분쟁에서 벗어나는 많은 국가에서 기존의 비공식 사법 메커니즘은 여성에게 가용한 유일한 형식의 사법을 대표하며 분쟁의 여파에서 가치 있는 도구가 될 수 있다. 그러나 이러한 메커니즘의 과정과 결정이 여성을 차별할 수 있다는 점을 감안할 때, 여성의 사법에 대한 접근을 용이하게 하는데 있어 여성의 역할을 신중하게 고려하는 것이 중요하며, 이는 그들이 해결하게 될 위반의 유형 및 공식 사법 시스템 내 그들의 결정에 대한 이의제기의 가능성을 정의하는 것이 포함된다.

81. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 진실규명 위원회와 배상을 포함하여 사법 및 비 사법적 메커니즘을 모두 포함하는 과도기적 사법 메커니즘에 대한 포괄적인 접근법을 보장한다.
- (b) 과도기적 사법 메커니즘의 실질적 측면이 여성의 사법에 대한 접근을 보장하도록 하며 이를 위해 이러한 기구가 모든 젠더 기반 위반을 다룰 수 있도록 하고, 젠더에 기반한 위반에 대한 사면을 거부하고, 과도기적 사법 메커니즘에 의한 권고 및/또는 결정을 준수하도록 한다.
- (c) 화해 과정에 대한 지원이 인권 침해, 특히 여성과 여아에 대한 성폭력에 대해 전면적 사면을 초래하지 않도록 하고, 그러한 절차가 그러한 범죄에 대한 비처벌을 방지하기 위한 노력을 강화하도록 한다.

- (d) 법률 개혁 동안 법치를 재확립함에 있어 여성에 대한 모든 형태의 차별이 금지되도록 보장하고, 적절한 경우 형사, 민사 및 징계 제재를 수립하고, 여성을 차별 대우로부터 보호하기 위한 구체적인 조치를 포함한다.
- (e) 모든 수준에서의 과도기적 정의 메커니즘의 설계, 운영 및 모니터링에 여성이 참여하여 여성의 분쟁경험이 포함되도록 하고 그들의 특별한 필요와 우선 순위가 충족되며 모든 고충을 해결할 수 있도록 보장하고 모든 배상 프로그램의 설계에 참여하도록 보장한다.
- (f) 공청회에서 신원을 보호하고 여성 전문가에 의해 증언을 하도록 하는 것을 포함하여 과도기적 사법 메커니즘에 여성의 완전한 협력과 참여를 촉진하고 장려하기 위한 적절한 메커니즘을 채택한다.
- (g) 여성이 경험한 다양한 유형의 침해에 대응하고, 적절하고 포괄적인 배상을 보장하고, 성과 재생산 권리의 침해, 가사노예화나 성 노예화, 강제 결혼 및 강제 실향, 성폭력 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위반을 포함한 모든 젠더 기반 위반을 다룬다.
- (h) 재피해자화와 낙인찍기를 예방하기 위해 성 인지적 절차를 채택하고 경찰서에 특별 보호 부서와 젠더 데스크를 설치하고, 기밀유지원칙과 젠더 감수성에 기초해서 조사를 수행하고, 조사와 재판 중에 여성과 여아의 증언에 대하여 남성의 증언과 동등한 비중을 부여한다.
- (i) 여성 인권 침해에 대한 비처벌을 근절하고 모든 인권 침해가 가해자를 재판에 회부함으로써 적절한 조사, 기소 및 처벌을 받도록 한다;
- (j) 사법 시스템의 독립성, 공정성 및 청렴성을 보장하고, 분쟁 및 분쟁 후 상황에서의 성폭력과 관련한 법의학 증거를 수집하고 보존하기 위한 보, 의료 및 사법 인력의 역량을 강화하며, 국제 형사 재판소를 포함한 다른 사법 제도와의 협력을 강화함으로써 형사적 책임성을 강화한다.
- (k) 법률 지원 제공 및 가정 폭력 및 가정 법원과 같은 전문 법원의 설립, 캠프 및 정

착촌 및 외딴 지역에 대한 이동 법원의 제공을 포함하여 여성의 사법에 대한 접근성을 향상시키며 신원 비공개 및 피난처 제공 등 피해자와 증인에 대한 적절한 보호 조치를 보장한다.

- (1) 비공식적인 사법 메커니즘에 직접 관여하고, 그러한 프로세스를 인권 및 성평등 기준에 부합되게 하고, 여성이 차별 대우받지 않도록 보장하기 위해 필요한 경우 적절한 개혁을 장려한다.

V. 결론

82. 위원회는 위에서 작성한 것 외에도 당사국에게 아래와 같이 권고한다:

A. 모니터링 및 보고

83. 당사국은 분쟁 예방, 분쟁 중 및 분쟁 후 상황에서 여성의 인권을 보장하기 위해 시행한 법률 체계, 정책 및 프로그램에 관해 보고해야 한다. 각 당사국은 여성, 평화 및 안보에 관한 시간 경과에 따른 추세 이외에 성별분리통계를 수집, 분석 및 제공해야 한다. 당사국 보고서는 여성과 분쟁 예방, 분쟁 중 및 분쟁 후 상황에 관하여 개별적으로 그리고 국제기구 또는 정부간기구 및 연합체의 구성원으로서 취해진 그들의 행동 이외에, 관할 영토 내외에서의 행동을 다루어야 한다.

84. 당사국은 안전보장이사회의 여성, 평화 및 안보에 대한 의제, 특히 결의안 제1325호(2000), 제1820호(2008), 제1888호 (2009), 제1889호 (2009), 제1960호 (2010), 제2106호 및 제2111(2013)호에 관한 정보를 제공하며 이에는 그러한 의제의 일환으로 개발된 합의된 유엔 기준 또는 지수표의 준수여부에 대한 보고를 포함해야 한다.

85. 위원회는 또한 분쟁 예방, 분쟁 중 및 분쟁 후 환경과 관련이 있는 경우 관리하에 있는 영역 내의 여성의 권리 상황에 관한 해외영토 관할과 관련된 유엔 임무 수입자로부터의 제출을 환영한다.

86. 협약 제 22 조에 따라, 위원회는 분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 환경에서 협약 이행에 관한 보고서를 제출하도록 전문기구를 초청한다.

B. 조약 비준 또는 가입

87. 당사국은 분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 여성 권리 보호와 관련된 모든 국제 문서를 비준하도록 권장한다.

- (a) 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 선택 의정서 (1999);
- (b) 아동의 무력충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택 의정서 (2000);
- (c) 1949 년 8월 12일 제네바 협약 추가의정서 및 국제 무력 충돌 희생자 보호에 관한 의정서 (1977) ; 1949 년 8 월 12 일 비국제 무력충돌 희생자 보호에 관한 의정서 (1977)
- (d) 난민의 지위에 관한 협약 (1951) 및 의정서 (1967);
- (e) 무국적자의 지위에 관한 협약 (1954) 및 무국적자 감소에 관한 협약 (1961)
- (f) 초국가적 조직 범죄에 대한 유엔 협약 (2000)을 보완하는 인신 매매, 특히 여성과 아동의 인신 매매를 방지, 억제 및 처벌하기 위한 의정서;
- (g) 국제형사재판소 로마규정 (1998);
- (h) 무기거래 조약 (2013)

여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호와 아동권리위원회 공동 일반논평 18호 (2019): 유해한 관습*

목차

- I. 서문
- II. 공동 일반권고/일반논평의 목적 및 범위
- III. 공동 일반권고/일반논평에 대한 근거
- IV. 여성차별철폐협약 및 아동권리협약의 규범적 내용
- V. 유해한 관습을 결정하기 위한 기준
- VI. 유해한 관습의 원인, 형태 및 징후
 - A. 여성할례
 - B. 아동 및/또는 강제 결혼
 - C. 일부다처제
 - D. 소위 명예 범죄
- VII. 유해한 관습을 다루기 위한 전체적 체계
 - A. 데이터 수집 및 모니터링
 - B. 입법 및 법 집행
 - C. 유해한 관습의 예방
 - D. 보호 조치 및 대응 서비스
- VIII. 공동 일반권고/일반논평의 배포, 활용 및 보고
- IX. 조약 비준 또는 가입 및 유보

* 유해한 관행에 대한 일반권고/일반논평은 2014년에 최초 채택되었음. 그 후 여성차별위원회(72차 총회)와 아동권리위원회(80차 총회)를 거쳐 개정되었음.

I. 서문

여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약과 아동의 권리에 관한 협약에는 일반적으로 그리고 특히 유해한 관습을 제거하는 것과 관련된 법적 구속력 있는 의무가 포함되어 있다. 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회는 모니터링 의무를 수행하는 데 있어 여성과 아동, 주로 여아에게 영향을 미치는 관습에 지속적으로 관심을 기울이고 있다. 두 위원회가 본 공동 일반권고/일반논평을 개발하기로 결정한 것은 발생 장소와 형태에 관계없이 이러한 유해한 관습을 예방하고 대응하며 제거하기 위한 중복된 임무와 공유된 약속 덕분이다.

II. 공동 일반권고/일반논평의 목적 및 범위

2. 본 공동 일반권고/일반논평의 목적은 해로운 관행을 제거하기 위한 협약에 의거한 당사국의 의무 이행을 보장하기 위해 취해야 하는 입법, 정책 및 기타 적절한 조치에 대한 권위있는 지침을 제공함으로써 협약 당사국의 의무를 명확히 하는 것이다.

3. 위원회는 유해한 관습이 성인 여성에게 직접적으로, 그리고 여아였을 때 대상이 된 관습의 오랜 영향으로 인해 영향을 미친다는 사실을 인정한다. 그러므로 본 공동 일반권고/일반논평은 여성의 권리에 영향을 미치는 유해한 관습을 제거하기 위한 관련 규정에 관한 여성차별 철폐협약 당사국의 의무에 대해 더욱 자세히 설명한다.

4. 또한 위원회는 남아 역시 폭력, 유해한 관습 및 편견의 희생자이며, 이들의 보호를 위해 그리고 향후 삶에서 성에 기반한 폭력과 편견과 성적 불평등을 예방하기 위해 이들의 권리가 다뤄져야 함을 인지한다. 따라서 여기에는 남아의 권리 향유에 영향을 미치는 차별로 인한 유해한 관습과 관련된 아동권리협약 당사국의 의무가 언급되어 있다.

5. 본 공동 일반권고/일반논평은 두 위원회가 발행한 관련 일반권고 및 일반논평과 더불어 이해되어야 하며, 여기에는 특히 여성차별철폐위원회의 여성에 대한 폭력에 관한 일반권고 제19호와 아동권리위원회의 체벌 및 그 밖의 잔인하거나 굴욕적인 처벌로부

터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 제8호 및 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 수 있는 아동의 권리에 관한 일반논평 13호가 포함된다. 여성차별철폐위원회의 여성 할례에 관한 일반권고 14호는 본 공동 일반권고/일반논평에 의하여 갱신된다.

III. 공동 일반권고/일반논평에 대한 근거

6. 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회는 여성과 여아가 고정 관념에 의해 남성과 남아보다 열등하다고 여겨지는 사회적 태도에 유해한 관습이 깊이 뿌리내리고 있음을 지속적으로 주목한다. 두 위원회는 또한 폭력의 젠더적 측면을 강조하며, 성과 젠더 기반 태도와 고정 관념, 권력 불균형, 불평등 및 차별이 종종 폭력이나 강압을 수반하는 관습의 광범위한 존재를 영구화함을 나타낸다. 또한 위원회가 이러한 관습이 가정이나 지역 사회, 학교 또는 기타 교육 환경, 기관 또는 더 넓은 사회에서 여성¹⁾이나 아동에 대한 ‘보호’ 또는 통제의 한 형태로서 젠더 기반 폭력을 정당화하는 데에도 사용된다는 사실을 우려한다는 것을 상기하는 것이 중요하다. 또한 위원회는 성과 젠더 기반 차별이 여성과 여아, 특히 취약 집단에 속하거나 속한 것으로 여겨지며 이로 인해 유해한 관습의 피해자가 될 가능성이 더 큰 여성²⁾과 여아에게 특히 영향을 미치는 다른 요소와 교차한다는 사실에 대해 각 당사국이 주의를 기울이길 원한다.

7. 따라서 유해한 관습은 특히 성, 젠더 및 연령에 근거한 차별을 근간으로 하며, 일부 취약 여성 및 아동집단에 관한 오해 외에도 사회 문화적 및 종교적 관습과 가치를 언급하면서 흔히 정당화되었다. 전반적으로, 유해한 관습은 심각한 폭력이 동반되거나 그 자체가 여성과 아동에 대한 폭력의 한 형태이다. 관습의 성격과 유형은 지역과 문화에 따라 다르지만 가장 흔하고 잘 기록된 것은 여성 할례, 아동 및/또는 강제 결혼, 일부 다처제, 소위 명예를 이유로 행해진 범죄와 결혼 지참금 관련 폭력이다. 이러한 관습은 두 위원회 모두에서 자주 제기되며, 경우에 따라 입법 및 프로그램 방식을 통해 현저하게 감소되었으므로 여기서는 주요 실례로 사용된다.

1) 여성차별철폐위원회 일반권고 제19호 11항; 아동권리위원회의 장애아동의 권리에 대한 일반논평 제9호 8, 10 및 79항; 아동권리위원회의 도달가능한 최고수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 관한 일반논평 제15호 8 및 9항

2) 여성차별철폐위원회의 협약 제2항에 의거한 당사국의 주요 의무에 관한 일반권고 제28호, 18항

8. 유해한 관습은 대부분의 국가의 다양한 지역 사회에서 풍토적이다. 일부 관습은 주로 이주로 인해 이전에는 기록되지 않은 지역이나 국가에서도 발견되는 반면, 그러한 관습이 사라진 다른 국가에서는 갈등 상황과 같은 요인으로 인해 해당 관습이 다시 부상하고 있다.

9. 유해한 관습으로 확인된 많은 다른 관습들은 모두 사회적으로 구성된 젠더 역할과 가부장적 권력 관계의 제도와 밀접하게 연결되어 있고 이를 강화하며, 때로는 장애나 백색증을 가진 사람들을 포함한 여성과 아동의 특정 취약 집단에 대한 부정적인 인식이나 차별적인 믿음을 반영한다. 이러한 관습은 여아에 대한 방임(남아에 대한 선호적 돌봄 및 대우와 관련됨), 임신 중을 포함한 극단적 식이 제한(강제 수유, 음식에 대한 금기), 처녀성 테스트 및 관련 관습, 결박하기, 흉터내기, 부족표시 낙인 새기기, 체벌, 돌로 때리기, 폭력적 입문 의식, 남편이 죽은 부인에 대한 관습, 마녀라고 고발하기, 영아 살해 및 근친상간 등을 포함되나 이에 국한되지 않는다³⁾. 또한 여아와 여성의 아름다움이나 결혼 가능성을 위해 또는 여아를 조기 임신 또는 성희롱 및 폭력(가슴 다림질 등)의 대상이 되는 것으로부터 보호하기 위한 목적으로 수행된 신체 변형(살찌우기, 가두기, 입술 피어싱 및 목걸이 착용을 위한 목 늘이기 등)⁴⁾을 포함한다. 또한 많은 여성과 아동이 의학적 또는 건강상의 이유가 아니라 신체에 대한 사회적 규범을 준수하기 위해 점점 더 많은 의학적 치료 및/또는 성형 수술을 받으며, 많은 사람들이 유행에 따라 날씬해지도록 압력을 받고 있으며 이는 식습관과 건강 장애의 유형으로 이어졌다.

IV. 여성차별철폐협약 및 아동권리협약의 규범적 내용

10. 유해한 관습의 문제는 두 협약 초안 작성 당시에는 잘 알려지지 않았지만, 두 협약 모두 인권 침해로서의 유해한 관습을 다루는 조항을 포함하고 있으며 이러한 관습이 예방되고 근절되도록 조치를 취할 것을 당사국에게 요구한다. 또한 두 위원회는 당사국의 보고서를 검토할 때, 당사국과의 지속적인 대화 및 최종 견해로 이 문제를 점차적으로 해결하고 있다. 이 문제는 또한 두 위원회의 일반권고와 일반논평을 통해 더욱 발전되었다.⁵⁾

3) 여성차별철폐위원회 일반권고 제19호 11항, 아동권리위원회 일반논평 제13호 29항
4) A/61/299, 46항 참조.

11. 협약 당사국은 여성과 아동의 권리를 존중하고 보호하며 이행할 의무를 준수해야 한다. 당사국은 또한 여성과 아동의 권리 인식, 향유 및 행사를 저해하는 행위를 방지하고 민간 행위자가 여성차별철폐협약과 관련하여 젠더 기반 폭력을 포함하여 여성과 여아를 차별하지 않거나 아동권리협약과 관련된 어떠한 형태의 아동에 대한 폭력도 가하지 않도록 보장하기 위한 실사 의무⁶⁾를 가지고 있다.

12. 협약은 당사국이 인권의 보호와 증진을 보장하기 위해 잘 정의된 법적 구조를 수립할 의무를 규정하고 있다. 이를 위해 중요한 첫 번째 단계는 협약을 국가적 법률 구조에 통합하는 것이다. 두 위원회는 유해한 관습을 제거하는 것을 목표로 하는 법률은 적절한 예산 책정, 이행, 모니터링 및 효과적인 집행 조치⁷⁾를 포함해야 한다고 강조한 바 있다.

13. 또한 보호 의무는 당사국이 유해한 관습을 신속하고 공정하며 독립적으로 조사하여, 효과적으로 법을 집행하고 그러한 관습으로 피해를 입은 사람들에게 효과적인 구제책이 제공되도록 법적 구조를 수립할 것을 요구한다. 두 위원회는 당사국이 유해한 관습을 법률에 의해 명시적으로 금지하고 유해 행위의 심각성과 야기된 피해에 따라 이를 적절하게 제재 또는 범죄로 규정하며 피해자에 대한 예방, 보호, 회복, 재통합 및 구제 수단을 제공하고 유해한 관습에 대한 비처벌을 근절할 것을 촉구한다.

14. 유해한 관습을 효율적으로 다루기 위한 요건이 두 협약에 따른 당사국의 핵심 의무 중 하나인 점을 감안할 때, 여성 및 아동이 유해한 관행으로부터 자유롭게 살 권리를 존중, 보호 및 이행하기 위한 당사국의 의무를 폭넓게 제한하거나 자격을 부여하는 효과를 가진 관련 조항에 대한 유보⁸⁾는 두 협약의 목적 및 목표와 양립할 수 없으며, 여

5) 여성차별철폐위원회는 현재까지 일반권고 중 9개에서 유해한 관습에 대해 언급하였다: 교육 및 공공 정보 캠페인에 관한 제3호, 결혼 및 가족 관계의 평등에 대한 제14호, 제19호 및 21호, 여성과 건강에 관한 제24호, 한시적 특별조치에 관한 제25호, 협약 제2조에 따른 당사국의 주요 의무에 관한 제28호, 결혼, 가족관계 및 그 해체의 경제적 결과에 대한 제29조, 분쟁예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황의 여성에 대한 제30호. 아동권리위원회는 일반논평 제8 및 제13호에서 유해한 관습에 대한 비제한적 리스트를 제공함.

6) 실사의 의무는 협약 당사국이 폭력 및 인권 침해를 예방하고, 피해자와 목격자를 폭력으로부터 보호하며, 민간행위자를 포함하여 책임 있는 이들을 조사하고 처벌하며, 인권 침해에 대한 구제에 대한 접근을 제공해야 할 의무를 의미한다. 여성차별철폐협약 일반권고 제19호 9항, 28호 13항, 30호 15항; 개별 통보와 조사에 대한 위원회의 견해 및 결정; 아동권리위원회 일반논평 제13호 5항 참조.

7) 여성차별철폐위원회 일반권고 제28호 38(a)항, 최종견해 및 아동권리위원회 일반논평 제13호 40항

8) 여성차별철폐협약 제2, 5, 1조 및 아동권리협약 제19조 및 24(3)조

성차별철폐협약 제28(2)조 및 아동권리협약 제51(2)조에 의거 허용될 수 없다.

V. 유해한 관습을 결정하기 위한 기준

15. 유해한 관습은 종종 폭력 및 신체적 및/또는 심리적 형태의 해 또는 고통을 수반하는 다중적 및/또는 교차하는 형태의 차별에 더해 특히 성, 젠더 및 연령에 기반한 차별을 근거로 삼는 지속적인 관행 및 행동 양식이다. 그러한 행위가 희생자에게 미치는 피해는 즉각적인 신체적 및 정신적 결과를 넘어 종종 여성과 아동의 인권 및 기본적 자유의 인정, 향유 및 행사를 저해하는 목적이나 효과를 지닌다. 또한 그들의 존엄성, 신체적, 심리사회적 및 도덕적 완전성, 발전, 참여, 건강, 교육 및 경제적·사회적 지위에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 이러한 관습은 두 위원회의 업무에 반영된다.

16. 본 공동 일반권고/일반논평의 목적 상, 관습이 유해한 것으로 간주되기 위해서는 하기 기준을 충족해야 한다.

- (a) 개인의 존엄성 및/또는 완전성의 부인 및 두 협약에서 규정하는 인권 및 기본적 자유의 침해에 해당함
- (b) 여성 또는 아동에 대한 차별을 구성하, 신체적, 정신적, 경제적 및 사회적 해악 및/또는 폭력과 사회에 완전히 참여하거나 발전하고 최대한의 잠재력에 도달할 수 있는 능력에 대한 제한을 포함하여 개인이나 집단에 부정적인 결과를 초래하며 해로움
- (c) 성, 젠더, 연령 및 기타 교차 요인에 근거하여 남성 우위와 여성과 아동의 불평등을 영속시키는 사회적 규범에 의해 규정 및/또는 유지되는 전통적이거나 다시 떠오르는 또는 새롭게 떠오르는 관습
- (d) 피해자가 완전하고 자유로우며 정보에 입각한 동의를 제공했는지 또는 제공할 수 있는지에 관계없이 가족, 지역 사회 구성원 또는 사회 전체에 의해 여성과 아동에게 부과됨.

VI. 유해한 관습의 원인, 형태 및 징후

17. 유해한 관행의 원인에는 다차원적이며 고정 관념화 된 성과 젠더 기반 역할, 남녀 중 한쪽의 우월 또는 열등함, 여성과 여아의 신체 및 성에 대한 통제 시도, 사회적 불평 등 및 남성 지배적인 권력 구조의 만연이 포함된다. 관습을 바꾸려는 노력은 이러한 전통적이고 재부상하고 새롭게 부상하는 유해한 관습의 근원적인 체계적 및 구조적 원인을 다루어야 하며, 여아와 여성 및 남아와 남성이 유해한 관습을 용인하는 전통적인 문화적 태도의 변화에 기여하도록 권한을 부여하고 변화의 주체로 행동하며, 관련 절차를 지원하는 공동체의 역량을 강화해야 한다.

18. 유해한 관습을 근절하려는 노력에도 불구하고, 분쟁 상황이나 소셜 미디어의 광범위한 사용과 같은 기술 개발의 결과로 인해 영향 받은 여성과 여아의 전반적 수는 여전히 상당히 높으며 증가 추세를 보일 수도 있다. 두 위원회는 당사국 보고서에 대한 검토를 통하여 이주나 망명신청을 통해 목적국으로 이동한 공동체 구성원이 유해한 관습을 지속하는 경우가 흔히 있다는 사실을 지적했다. 그러한 유해한 관습을 지지하는 사회적 규범과 문화적 신념은 지속되며, 특히 목적국의 젠더 역할이 여성과 여아에게 보다 큰 개인적인 자유를 제공하는 성 역할이 부여된 새로운 환경 하에서 자신들의 문화적 정체성을 보존하려는 시도의 일환으로 더욱 강조되는 경우도 있다.

A. 여성 할례

19. 여성 할례 또는 여성 생식기 절단은 비의학적 또는 비건강적 이유로 여성의 외부 생식기를 부분적으로 또는 전체적으로 제거하거나 손상시키는 관습이다. 본 일반권고/일반논평의 맥락에서는 여성 할례라는 용어를 사용한다. 여성 할례는 모든 지역에서 시행되며 일부 문화권에서는 결혼 요건으로 여성과 여아의 성을 효과적으로 조절할 수 있는 방법으로 간주된다. 여성 할례는 심한 통증, 쇼크, 감염 및 출산 중 합병증(산모와 아동 모두에게 영향)을 포함한 여러 즉각적이고 장기적인 건강상의 결과 및 누공, 심리적 영향 및 사망과 같은 장기적인 부인과적 문제를 초래할 수 있다. 세계보건기구와 유엔아동기금은 전세계적으로 1억명에서 1억4천명의 여아와 여성이 여성 할례의 대상이 되었다고 추산한다.

B. 아동 및/또는 강제 결혼

20. 조혼이라고도 불리는 아동 결혼은 적어도 일방 당사자가 18세 미만인 모든 결혼을 의미한다. 공식적 및 비공식적 아동결혼의 압도적인 다수는 여아가 차지하지만 때로는 배우자도 역시 18세 이하인 경우도 존재한다. 아동 결혼은 일방 및/또는 양 당사자가 완전하고 자유롭고 정보에 입각한 동의를 표명하지 않았기에 강제 결혼의 한 형태로 간주된다.

21. 일부 상황에서는 아동이 매우 어린 나이에 약혼하거나 결혼하고, 상당수의 경우엔 어린 여아가 수십 살이 많은 남성과 결혼하도록 강요당한다. 유엔아동기금은 2012년에 전 세계적으로 20~49 세 사이의 여성 4억명이 18세가 되기 전 결혼했다고 발표했다⁹⁾. 따라서 위원회는 여아가 완전하고 자유롭고 정보에 입각한 동의에 반하여 결혼한 경우, 예를 들어 그들이 성인의 삶에 대해 신체적 및 심리적으로 준비가 되거나 의식적이고 정보에 기반한 의사결정을 내리기에 너무 어려서 결혼에 동의할 준비가 되지 않은 경우에 특별히 주의를 기울여 왔다. 다른 예로는 보호자가 관습법 또는 법에 따라 여아의 결혼에 동의할 수 있는 법적 권한을 가지고 있으며, 이에 여아가 자유롭게 결혼할 수 있는 권리에 반하여 결혼한 경우가 있다.

22. 아동 결혼은 흔히 조기 및 빈번한 임신과 출산을 동반하기 때문에 모성 질병 발병률과 사망률이 평균을 상회하게 된다. 전 세계적으로 임신과 관련한 사망은 결혼한 또는 결혼하지 않은 15세에서 19 세 사이의 여아 사망의 주요 원인이다. 아주 어린 산모가 낳은 자녀들의 영아 사망률은 나이가 많은 산모의 영아 사망률보다(때로는 2배 이상) 높다. 아동 및/또는 강제 결혼의 경우, 특히 남편이 아내보다 두드러지게 나이가 많거나 여아가 제한된 교육을 받는 경우에는 일반적으로 자신의 삶에 대한 여아의 의사결정권이 제한된다. 또한 아동 결혼은 이동의 자유 향유를 제한하는 것 외에도 특히 여아의 학업중단, 강제 퇴교 및 가정 폭력 위협의 증가에 기여한다.

23. 강제 결혼은 어느 일방 및/또는 양 당사자가 결혼에 대한 완전하고 자유로운 동의를 개인적으로 표명하지 않은 결혼이다. 이는 앞에서 지적했듯이 아동 결혼, 매대혼(바

9) www.apromiserenewed.org. 참조.

드(baad) 및 바달(baadal)), 노예 결혼 및 형사취수혼(미망인에게 사망한 남편의 친지와 결혼하도록 강요하는 것) 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. 어떤 상황에서는 강간범이 피해자와 결혼하는 경우 형사상의 제재를 피할 수 있으며, 대개 가족의 동의를 얻어 강제 결혼이 이루어진다. 강제 결혼은 여아가 가족의 출신 공동체 내에서 결혼하거나, 확대된 가족 구성원 또는 다른 이들에게 특정 목적국으로 이주 및/또는 거주할 수 있는 문서를 제공하기 위해 이민하는 상황에서 발생할 수 있다. 강제 결혼은 또한 분쟁 중 무장 집단에 의해 점점 더 많이 일어나고 있으며, 여아가 분쟁 후 빈곤에서 벗어날 수 있는 수단으로 활용될 수도 있다¹⁰⁾. 강제 결혼은 당사자 중 한 사람이 결혼을 종결하거나 떠날 수 없는 결혼으로 정의할 수도 있다. 강제 결혼은 종종 개인적, 경제적으로 자율성이 결여된 소녀들이 결혼을 거부하거나 도망치기 위해 자해나 자살을 시도하는 결과를 낳기도 한다.

24. 여러 공동체마다 상이한 지참금 및 신부값의 지불은 여성과 여아의 폭력 및 기타 유해한 관습에 대한 취약성을 증가시킬 수 있다. 남편이나 그 가족은 지참금 지불이나 그 규모에 대한 기대를 충족시키지 못했다는 이유로 살인, 불태우기 및 황산 공격을 포함한 신체적 또는 심리적 폭력 행위에 가담하기도 한다. 일부 경우에는 가족이 경제적 이득을 대가로 딸의 일시적 ‘결혼’에 동의하는데, 이는 계약 결혼이라고도 불리며 인신 매매의 한 형태이다. 지참금 또는 신부값을 포함하는 아동 결혼 및/또는 강제 결혼은 선택의정서 제2(a)조¹¹⁾에서 규정된 아동매매에 해당하기에 아동 매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서의 당사국은 이에 대해 명백한 의무를 지닌다. 여성차별철폐위원회는 결혼을 지불금 또는 우선권에 의해 정할 수 있도록 허용하는 것이 배우자를 자유롭게 선택할 권리를 침해함을 지속적으로 강조하였으며, 일반권고 29 호에서 결혼이 유효하게 성립되기 위해선 해당 관습이 요구되어서는 안 되고, 당사국이 해당 계약을 집행 가능하다고 인정하면 안 된다고 서술하였다.

C. 일부다처제

25. 일부다처제는 여성과 여아의 존엄성에 반하며 가족 내 평등과 보호를 포함한 인권

10) 여성차별철폐협약 일반권고 제30호 62항

11) 제3조(1)(a)(i) 참조.

과 자유를 침해한다. 일부다처제는 법적 및 사회적 맥락에 따라 다르며 그 영향에는 신체적, 정신적, 사회적 안녕으로 이해되는 아내의 건강에 대한 위해, 아내가 겪을 물질적 피해 및 박탈감, 그리고 때로 아이들의 안녕에 심각한 결과를 초래하는 정서적 및 물질적 피해가 포함된다.

26. 많은 당사국이 일부다처제를 금지하기로 선택했지만, 일부 국가에서는 합법 혹은 불법의 형태로 계속 존재하고 있다. 역사상 일부다처제 가족 제도는 개별 가정에 더 큰 노동력을 보장하는 방식으로 일부 농업사회에서 기능했지만, 일부 연구는 특히 농촌 지역에서 일부다처제가 실제로 가족 빈곤의 증가로 이어지는 경우가 종종 있음을 보여준다.

27. 일부다처제의 결혼을 한 여성과 여아는 모두 폭력과 권리 침해의 위험이 높았고, 이는 여아가 훨씬 더 나이가 많은 남성과 결혼 또는 약혼할 확률이 높다는 증거로 뒷받침된다. 종교와 관련된 성문법의 존재, 전통적 관습법과 관련된 개인 신분법의 공존은 이러한 관습의 지속성에 기여한다. 그러나 일부 당사국은 민법에서 일부다처제를 허용한다. 문화 및 종교에 대한 권리를 보호하는 헌법 및 기타 조항은 때론 일부다처제 결합을 허용하는 법률 및 관습을 정당화하는 근거로 사용되어 왔다.

28. 여성차별철폐협약 당사국은 일부다처제가 협약에 위배되기에 이를 막고 금지해야 할 명시적 의무를 가진다¹²⁾. 여성차별철폐위원회는 또한 일부다처제가 여성과 그 자녀의 경제적 안녕에 심각한 영향을 끼친다고 주장한다.¹³⁾

D. 소위 명예 범죄

29. 소위 명예라는 명목 하에 행해지는 범죄는 여성과 여아만을 대상으로 하지 않지만 이들에게 불균형적으로 가해지는 폭력적인 행위로, 가족 구성원이 가족이나 지역 사회에 불명예를 안겨줄 것으로 의심 및 간주하는 행동 또는 실제 행동 때문에 일어난다. 이러한 행동의 유형에는 혼전 성관계, 약속된 결혼에 동의하길 거부하는 것, 부모의 동

12) 여성차별철폐위원회 일반권고 제21, 28 및 29호

13) 여성차별철폐위원회 일반권고 제29호 27항

의 없이 결혼을 하는 것, 간통죄를 저지르는 것, 이혼을 추구하는 것, 공동체에서 받아들일 수 없는 방식으로 옷을 입는 것, 가정 밖에서 일을 하는 것 또는 정형화된 젠더 역할에 부합하지 못하는 것이 포함된다. 이른바 명예 범죄는 여성과 여아가 성폭력의 피해자가 되었다는 이유로 가해질 수도 있다.

30. 그러한 범죄에는 살인이 포함되며 배우자, 여성 또는 남성 친척 또는 피해자가 속한 공동체의 구성원에 의해 자주 행해진다. 명예 범죄는 여성에 대한 형사적 행위로 간주되기도는 문화적, 전통적, 관습적 또는 종교적 규범에 대한 위반 의혹에 대해 공동체가 상기 규범을 온전하게 보전 및/또는 복원하기 위한 수단으로 인정된다. 일부 상황에서는 국내 법령이나 실제 적용 또는 그 부재로 인해 명예를 옹호하는 것이 그러한 범죄의 가해자에 대한 무죄를 증명하거나 또는 완화하여 제재 또는 처벌이 감소하게 된다. 또한 사건에 대해 알고 있는 개인이 확실한 증거를 제공하려 하지 않는 경우 사건에 대한 기소가 지연될 수 있다.

VII. 유해한 관습을 다루기 위한 전체적 체계

31. 두 협약 모두 유해한 관습의 근절을 구체적으로 언급한다. 여성차별철폐협약 당사국은 적절한 입법, 정책 및 조치를 계획하고 채택할 의무가 있으며, 그 이행이 여성에 대한 유해한 관습과 폭력으로 이어지는 차별 철폐에 대한 특정 장애물, 장벽 및 저항에 효과적으로 대응하도록 보장해야 한다(제2조 및 제3조). 그러나 당사국은 취한 조치의 직접적인 타당성과 적절성을 증명할 수 있어야 하며, 무엇보다도 우선적으로 여성의 인권이 침해당하지 않도록 보장하고 그러한 조치가 원하는 효과와 결과를 달성할 수 있는지 입증해야 한다. 더욱이, 그러한 목표 정책을 추구할 당사국의 의무는 즉각적인 성격을 가지며, 당사국은 문화적 및 종교적 근거를 포함한 어떠한 이유로도 지연을 정당화할 수 없다. 당사국은 또한 남성 또는 여성의 열등함이나 우월함 또는 남성과 여성에 대한 정형화된 역할을 기반으로 한 편견과 관습적 및 그 밖의 모든 관습을 제거하기 위해 남녀의 행동에 대한 사회적 및 문화적 행동패턴을 수정하고(제5(a)조), 아동의 약혼 및 결혼이 더 이상 법적 효과를 가지지 않도록 보장(제16(2)조)하기 위한 임시 특별조치(제4(1)조)¹⁴⁾를 포함한 모든 적절한 조치를 취할 의무가 있다.

14) 여성차별철폐위원회 일반권고 제25호 38항

32. 한편 아동권리협약은 아동의 건강에 유해한 전통적 관습을 폐지하기 위해 당사국이 효과적이고 적절한 모든 조치를 취할 것을 의무화하고 있다(제24조(3)). 또한 신체적, 성적 또는 심리적 폭력을 포함한 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 아동의 권리를 규정하며(제19조), 당사국은 어떠한 아동도 고문 또는 그 밖의 잔인하고 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌을 받지 않도록 보장해야 한다고 요구한다(제37(a)조). 아동권리협약은 협약의 4가지 일반 원칙, 즉 차별로부터의 보호(제2조), 아동 최선의 이익보장(제3(1)조)¹⁵⁾, 생명, 생존 및 발전권의 옹호(제6조) 및 아동의 의견이 받아들여질 권리 등이 유해한 관습 문제해결 원칙으로 적용된다(제12조).

33. 두 경우 모두 유해한 관습의 효과적인 예방 및 근절은 상응하는 정치적 노력과 모든 차원에서의 책임감과 결합된 사회적 조치를 포함하여 문제해결에 도움이 되는 법적 및 정책 수단을 포함하는 잘 정의되고, 권리를 기반으로 하며 지역적으로 관련성이 있는 종합적 전략의 수립을 요구한다. 협약에 명시된 의무는 유해한 관습을 제거하기 위한 종합적 전략의 개발을 위한 기초를 제공하며, 그 요소는 본 일반권고에 명시되어 있다.

34. 그러한 전체적 전략은 주류화 되어야 하며 수직적 및 수평적으로 조정되고, 모든 형태의 유해한 관습을 예방하고 다루기 위한 국가적 노력에 통합되어야 한다. 수평적 조정은 교육, 보건, 사법, 사회 복지, 법 집행, 이민과 망명 및 통신과 언론을 포함하여 부문 간 조직을 필요로 한다. 이와 유사하게 수직적 조정은 지방, 지역 및 국가 수준의 행위자와 전통적 및 종교적 지도자 간의 조직을 필요로 한다. 이러한 절차를 용이하게 하기 위해서는 모든 관련 이해 관계자와 협력하여 기존의 또는 특별히 수립된 고위급 조직에 업무에 대한 책임을 위임하는 것을 고려해야 한다.

35. 모든 전체적 전략의 실행은 규정, 정책, 계획 및 예산과 같은 충분한 수단 및 도구로 보완된 적절한 조직, 인력, 기술 및 재정 자원의 제공을 필연적으로 요구한다. 또한 당사국은 여성과 아동을 유해한 관습으로부터 보호하고 그들의 권리를 실현하는 과정의 진전 상황을 추적하기 위한 독립적인 감시 체제가 마련되도록 보장할 의무를 지닌다.

36. 유해한 관습을 제거하기 위한 전략에는 또한 국가적 독립 인권기구, 건강, 교육 및

15) 아동권리위원회, 아동 최선의 이익이 최우선 고려사항이 되어야 할 권리에 대한 일반논평 제14호

법 집행 전문가, 시민 사회 구성원 및 관습에 대응하는 사람들을 포함한 다양한 범주의 이해 관계자가 참여해야 한다.

A. 데이터 수집 및 모니터링

37. 정량적 및 정성적 데이터의 정기적이고 포괄적인 수집, 분석, 보급 및 사용은 효과적인 정책 수립, 적절한 전략 개발 및 행동 수립, 영향 평가, 유해한 관습을 제거하기 위해 달성된 진도의 모니터링과 재부상하고 새롭게 부상하는 유해한 관습의 파악에 필수적이다. 데이터의 가용성은 추세를 조사할 수 있게 하고, 국가 및 비 국가 행위자에 의한 정책과 효과적인 프로그램의 이행과 태도, 행동 양식, 관습 및 유행과 관련된 변화 간의 연결성을 수립할 수 있게 한다. 성, 연령, 지리적 위치, 사회·경제적 지위, 교육 수준 및 기타 주요 요인으로 분류된 데이터는 고위험 및 취약 계층의 여성 및 아동을 식별하기 위한 핵심적인 역할을 담당하며, 이는 유해한 관습을 해결하기 위한 정책 수립 및 행동에 대한 지침을 제공한다.

38. 이러한 인식에도 불구하고 유해한 관습을 분류한 자료는 제한적이며 국가 및 시간에 따른 비교가 거의 불가능하기에, 문제의 범위와 발전 및 맞춤화 되고 적절하게 대상이 설정된 조치의 파악에 대한 제한된 이해로 이어진다.

39. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 성, 연령, 지리적 위치, 사회·경제적 지위, 교육 수준 및 기타 핵심 요소에 따라 분류된 유해한 관습에 대한 정량적 및 정성적 데이터의 정기적 수집, 분석, 보급 및 사용에 우선 순위를 부여하고 그러한 활동에 충분한 자원이 제공되도록 보장한다. 보호 관련 쟁점과 관련된 정기적 데이터 수집 시스템은 건강돌봄 및 사회적 서비스, 교육, 사법 및 법 집행 분야에서 수립 및/또는 유지되어야 한다.

(b) 국가 인구 통계 및 지표 조사 및 인구조사를 사용하여 데이터를 수집하며 이 자료는 전국적 가구 조사 데이터를 통해 보완될 수 있다. 정량적 연구는 포커스 그룹 토의, 다양한 이해관계자와 핵심 정보원의 심층 인터뷰, 구조화된 관찰, 사회적 매핑 및 기타 적절한 방법론을 통해 수행되어야 한다.

B. 입법 및 법 집행

40. 전체적 전략의 핵심 요소는 관련 법률의 개발, 제정, 이행 및 모니터링이다. 각 당사국은 유해한 행위에 대한 분명한 규탄의 메시지를 보내고 피해자에 대한 법적 보호를 제공하며, 국가 및 비 국가 행위자가 위협에 처한 여성과 아동을 보호하도록 하고 적절한 대응과 보살핌을 제공하며, 구제의 가용성과 비처벌의 근절을 보장할 의무¹⁶⁾를 가진다.

41. 그러나 법률 제정만으로는 유해한 관습을 효과적으로 퇴치하기에는 불충분하다. 따라서 실사의 요구 사항에 따라 법률은 그 이행, 집행 및 후속 조치와 모니터링 및 평가를 용이하게 하기 위한 포괄적인 조치에 의해 보완되어야 한다.

42. 다수의 당사국은 두 협약에 의거한 당사국의 의무에 반하여 아동 결혼을 허용하거나, 여아와 여성에 대해 자행된 범죄에 대해 소위 명예의 방어를 변명적 또는 완화 요소로 제공하거나, 강간 및/또는 기타 성범죄 가해자가 피해자와의 결혼을 통해 제재를 피할 수 있도록 하는 법률과 같은 유해한 관습을 정당화 또는 허용하거나 야기하는 법 규정을 유지하고 있다.

43. 다원적 법 제도가 있는 당사국에서는 법이 유해한 관습을 명시적으로 금지하는 경우에도 관례적, 전통적 또는 종교적 법률의 존재가 그러한 관행을 실제로 지지할 수 있기 때문에 금지가 효과적으로 시행되지 않을 수 있다.

44. 관습 및 종교 법원이나 전통적인 판결 제도의 재판관의 여성과 아동의 권리를 다루는 편견과 낮은 역량, 그리고 그러한 관습 제도의 범위에 속하는 사안은 국가나 기타 사법 기관의 검토 또는 조사를 받아서는 안 된다는 신념은 유해한 관습의 피해자가 사법에 접근하는 것을 거부하거나 제한한다.

45. 유해한 관습에 대한 법안 초안 작성에 관련된 이해 관계자들이 완전하고 포괄적으로 참여하는 것은 관습과 관련된 주요 우려사항이 정확하게 식별되고 해결되도록 보장할 수 있다. 이러한 관습이 행해지는 공동체, 관련된 기타 이해 관계자 및 시민 사회 구

16) 여성차별철폐협약 제2(a)-(c), 2(f) 및 5조, 아동권리위원회 일반논평 제13호 참조.

성원으로부터의 의견을 수렴하고 참여시키는 것은 이 과정에서 핵심적이다. 그러나 유해한 관습을 지지하는 지배적인 태도와 사회적 규범이 법을 제정하고 집행하려는 노력을 약화시키지 않도록 주의해야 한다.

46. 많은 당사국이 분권과 위임을 통해 정부 권력을 분권화 하는 조치를 취하였지만, 이로 인해 유해한 관습을 금지하고 관할권 전체에 적용 가능한 법을 제정할 의무가 축소되거나 부정되서는 안 된다. 지방 분권화 또는 위임이 다른 지역 및 문화 구역에서 유해한 관습으로부터 여성과 아동을 보호하는 것과 관련한 차별을 초래하지 않도록 보장하기 위해 보호 조치를 취해야 한다. 위임된 당국은 유해한 관습을 근절하는 것을 목적으로 하는 법을 효과적으로 이행하기 위해 필요한 인적, 재정적, 기술적 및 기타 자원을 갖춰야 한다.

47. 유해한 관습과 관련된 문화적 집단은 국경을 초월해 그러한 관습의 확산에 기여할 수 있다. 이런 일이 발생하는 경우, 확산을 억제하기 위한 적절한 조치가 필요하다.

48. 국가인권기구는 개인이 유해한 관습으로부터 자유로울 권리를 포함한 인권을 증진하고 보호하며, 그러한 권리에 대한 국민의 인식 제고에 중요한 역할을 한다.

49. 특히 의료 인력 및 교사와 같이 여성과 여아를 위한 서비스를 제공하는 개인은 유해한 관습의 실제 또는 잠재적 피해자를 식별할 수 있는 고유한 위치에 있다. 그러나 이들은 보통 기밀유지의 규칙을 지켜야 하며, 이는 유해한 관습의 실제 발생 또는 발생 가능성을 보고해야 할 의무와 충돌할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 해당 사건을 의무적으로 보고하도록 하는 특정 규정이 있어야 한다.

50. 의료 전문가 또는 정부 직원 또는 공무원이 유해한 관습의 수행에 관여 또는 연루되어 있는 경우, 그들의 지위 및 보고를 포함한 책임은 전문직 면허의 상실 또는 계약의 종료와 같은 형사상의 제재 또는 행정 제재의 결정에 있어 가중처벌되는 상황으로 여겨져야 하며, 경고 조치가 선행되어야 한다. 이 점에서 관련 전문가를 위한 체계적인 훈련이 효과적인 예방 조치로 간주된다.

51. 형법적 제재를 유해한 관습의 예방 및 근절에 기여하는 방식으로 일관되게 시행해야 하지만, 당사국은 또한 피해자에 대한 보복행위를 포함한 잠재적 위협과 부정적인 영향을 고려해야 한다.

52. 발생률이 높은 지역에서는 금전적 보상이 가능하지 않을 수 있다. 그러나 유해한 관습으로 피해를 입은 여성과 아동은 어떠한 경우라도 법적 구제, 피해자 지원 및 재활 서비스와 사회적 및 경제적 기회에 접근할 수 있어야 한다.

53. 아동의 최선의 이익과 여아와 여성의 권리 보호는 항상 고려되어야 하며, 이들이 자신의 의견을 표명하고 의견에 적절한 비중이 부여되기 위해 필요한 조건이 마련되어야 한다. 또한 아동 및/또는 강제 결혼의 해소, 지참금 및 신부값의 반환이 아동 및 여성에게 미치는 잠재적인 단기 및 장기 영향에 대해 신중하게 고려해야 한다.

54. 당사국과 특히 이민 및 망명 관련 직원은 여성과 여아가 유해한 관습을 피하기 위해 출신국에서 도망 칠 수 있음을 인지해야 한다. 이들은 그러한 여성과 여아 보호를 위해 취해야 할 조치에 대해 적절한 문화적, 법적 및 성인지적 교육을 받아야 한다.

55. 위원회는 협약 당사국이 유해한 관습을 효과적으로 다루고 근절하기 위해 법을 채택하거나 개정할 것을 권고한다. 이를 통해 당사국은 다음을 보장해야 한다:

- (a) 법안 작성 과정이 완전히 포괄적이고 참여적이다. 이를 위해 당사국은 대상을 정한 옹호와 인식제고를 실시해야 하며 법안의 작성, 채택, 보급 및 이행에 대한 폭넓은 대중의 지식 및 지지를 창출하기 위한 사회적 동원 조치를 활용한다
- (b) 해당 법률이 여성차별철폐협약, 아동권리협약과 유해한 관습을 금지하는 기타 국제 인권 기준에 명시된 관련 의무를 완전하게 준수하며, 특히 다수의 법 체계를 가진 국가에서 유해한 관습을 허용, 용인 또는 규정하는 관습적, 전통적 또는 종교적 법에 우선한다
- (c) 전통적, 관습적 또는 종교적 법률 및 명예수호를 소위 명예범죄의 방어 및 완화 요소로 인정하는 모든 법률을 포함하여 유해한 관행을 용인하거나 허용하거나 유

도하는 모든 법률을 더 이상 지체 없이 폐지한다

- (d) 법령이 일관되고 포괄적이며 신체적, 정신적 회복과 사회적 재통합을 포함하여 피해자에 대한 예방, 보호, 지원과 후속 서비스 및 지원에 대한 세부 지침을 제공하고 적절한 민사적 및/또는 행정적 입법 규정에 의해 보완된다
- (e) 법률이 한시적 특별조치의 채택을 위한 기반을 제공하는 것을 포함하여 성, 젠더, 연령 및 그 밖의 교차적 요소에 기반한 차별을 포함한 유해한 관습의 근본적 원인을 적절하게 다루며 피해자들의 인권과 필요에 주목하고 아동과 여성의 최선의 이익을 충분히 고려한다
- (f) 부모의 동의에 의한 혹은 동의가 없는 여아와 남아의 최소 결혼 연령은 18세로 정한다
- (g) 결혼 등록에 대한 법적 요구가 성립되고, 인식 제고, 교육 및 관할권 내에 있는 모든 사람들이 등록할 수 있는 적절한 기반 시설을 통해 효과적인 이행이 이루어진다
- (h) 아동 결혼을 포함한 유해한 관습을 효과적으로 예방하기 위해 의무적이고 접근 가능하며 무료인 출생 등록 제도를 마련한다
- (i) 국가 인권 기구는 여성 및 아동에 의해 또는 이들을 대신하여 제출된 것을 포함하여 개인의 진정 및 청원을 고려하고, 기밀유지와 성 인지적이며 아동 친화적인 방법으로 조사를 수행하는 임무를 지닌다
- (j) 아동 및 여성을 위해 일하거나 이들과 함께 일하는 전문가 및 기관에서 유해한 관습이 행해졌거나 행해질 것으로 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 실제 사건 또는 그러한 사건의 위험을 신고하도록 법으로 의무화한다. 의무적 신고 책임은 신고자의 사생활 보호와 기밀 유지를 보장해야 한다
- (k) 형법을 작성하고 개정하는 모든 이니셔티브가 피해자와 유해한 관습의 대상이 될 위험에 처한 사람들을 위한 보호 조치 및 서비스와 결합되어야 한다

- (l) 법안이 유해한 관습 범죄에 대한 관할권을 수립하여 이것이 범법화되지 않은 국가에서 행해진 경우에도 당사국 국적과 상거소인에 적용되도록 한다
- (m) 이민 및 망명과 관련된 법률 및 정책이 망명 허가의 근거가 되는 관습의 결과로 유해한 관습의 대상이 되거나 박해를 받을 위험을 인식한다. 또한 여아 또는 여성을 동반할 수 있는 친척에게 보호를 제공하는 것도 사안별로 고려해야 한다
- (n) 법령에 시행, 집행 및 후속 조치와 관련 사항을 포함하여 정기적인 평가 및 모니터링에 관한 조항을 포함한다
- (o) 유해한 관습의 대상이 된 여성과 아동이 제한 기간과 같은 법적 절차를 시작하기 위한 법적 및 실질적 장애물의 해결을 포함하여 동등하게 사법에 접근할 수 있으며, 가해자와 그러한 관습을 조장하거나 묵인하는 사람들은 책임을 진다
- (p) 법안이 유해한 관습의 위험에 처한 이들을 보호하기 위한 의무적 구금 또는 보호 명령을 포함하며, 보복으로부터 피해자를 보호하기 위한 안전과 조치를 제공한다
- (q) 권리 침해 받은 피해자는 실질적으로 법적 구제 수단과 적절한 배상에 대한 동등한 접근권을 가진다.

C. 유해한 관습의 예방

56. 유해한 관습을 근절하는 첫 번째 단계 중 하나는 예방을 통한 것이다. 두 위원회는 예방이 사회적 및 문화적 규범의 변화, 여성 및 여아의 권한 부여, 모든 차원의 유해한 관습의 피해자, 잠재적 피해자 및 가해자와 정기적으로 접촉하는 모든 관련 전문가의 역량 강화 및 관련 이해 관계자들과의 대화를 포함한 유해한 관습의 원인과 결과에 대한 인식 제고를 통해 가장 잘 달성될 수 있음을 강조하였다.

1. 권리 기반의 사회적, 문화적 규범 수립

57. 사회적 규범은 긍정적이고 공동체의 정체성과 결속력을 강화하거나 부정적이며 잠재적으로 해를 끼칠 수 있는 공동체의 특정 관습에 기여하는 요인이자 사회적 결정 요

인이다. 또한 지역 사회 구성원이 준수할 것으로 기대되는 행동의 사회적 규칙이기도 하다. 이는 공동체 구성원 개인이 그러한 관습에 개인적으로 동의하지 않더라도 이들의 행동을 조절하는 사회적 의무와 기대에 대한 집단적 감각을 생성하고 유지한다. 일례로 여성할례가 사회적 규범인 경우, 부모는 다른 부모가 그렇게 하는 것을 보고 다른 사람들도 자신이 같은 행동을 하기를 기대한다고 믿기 때문에 여성할례가 자신의 딸에게 수행되는 것에 동의하게 된다. 규범이나 관습은 종종 이미 그러한 절차를 겪은 공동체 네트워크의 다른 여성이 더 젊은 여성에게 해당 관습을 따르거나 배제되고 따돌림을 받고 낙인 찍힐 위험을 감수하라고 추가적 압력을 행사하는 것에 의해 영속된다. 이러한 소외는 중요한 경제적 및 사회적 지원과 사회적 이동성의 상실을 포함할 수 있다. 반대로 개인이 사회적 규범에 순응한다면 이들은 포용과 칭찬 등을 통해 보상을 받으리라고 기대한다. 유해한 관습을 뒷받침하고 정당화하는 사회적 규범을 바꾸기 위해서는 그러한 기대에 도전하고 이를 수정해야 한다.

58. 사회적 규범은 상호 연관되어 있으며, 이는 유해한 관습은 고립해서 다룰 수 없으며 관습이 다른 문화적, 사회적 규범 및 기타 관습과 어떻게 연관되어 있는지에 대한 포괄적인 이해를 바탕으로 광범위한 맥락에서 다뤄진다는 것을 의미한다. 이는 권리가 불가분하고 상호 의존적이라는 인식에 기초한 권리 기반 접근 방식을 채택할 필요성을 보여준다.

59. 반드시 해결되어야 하는 근본적인 난제는 유해한 관습이 피해자와 가족 및 공동체 구성원에게 유익한 영향을 미치는 것으로 인식될 수 있다는 사실이다. 따라서 개별적 행동 변화만을 목표로 삼는 접근법에는 상당한 제한이 있다. 대신에 광범위한 기반을 가지며 전체적인 집단 또는 공동체 기반의 접근이 필요하다. 인권을 강화하고 관련 공동체가 여성과 아동에 해를 가하거나 인권을 침해하지 않고 그들의 가치와 명예를 실현하거나 전통을 기념하기 위한 대안적 방안을 공동으로 모색하고 동의하도록 하는 문화적으로 민감한 중재는 유해한 관습의 지속적이고 대규모의 근절 및 새로운 사회적 규칙의 집단적 채택으로 이어진다. 대안적 관습에 대한 집단적 약속의 공개적인 표현은 장기적인 지속 가능성을 강화하는 데 도움이 될 수 있다. 이와 관련하여 지역 사회 지도자들의 적극적인 참여가 중요하다.

60. 위원회는 협약 당사국이 유해한 관습을 근절하고 근본적인 사회적 규범에 도전하고 변화시키려는 모든 노력이 종합적이고, 지역 사회에 기반을 두며 특히 여성과 여아를 포함한 모든 관련 이해당사자의 적극적인 참여를 포함하는 권리 기반 접근법에 기반하는 것을 보장하도록 권고한다.

2. 여성과 여아의 역량강화

61. 당사국은 여성과 여아가 그들의 인권과 자유를 완전히 행사하는 것을 제한하는 가부장적 이데올로기와 구조에 도전하고 이를 변화시킬 의무가 있다. 많은 여아와 여성이 경험하는 이들에 대한 착취, 유해한 관습 및 기타 형태의 젠더 기반 폭력에 대한 취약성을 증가시키는 사회적 배제와 빈곤을 극복하기 위해서는 자신의 삶에 대한 자율적이고 정보에 입각한 결정과 선택을 내리는 것을 포함하여 그들의 권리를 주장하는 데 필요한 기술과 역량을 갖추어야 한다. 이러한 맥락에서 교육은 여성과 여아가 자신의 권리를 주장할 수 있는 역량을 부여하는 중요한 도구이다.

62. 여아와 여성의 낮은 교육적 성취와 유해한 관습의 유행 사이에는 명확한 상관 관계가 있다. 협약 당사국은 양질의 교육에 대한 보편적 권리를 보장하고 여아와 여성이 변화의 주체가 될 수 있는 환경을 창출할 의무가 있다(아동권리협약 제28-29조 및 여성차별철폐협약 제10조). 이는 보편적이고 자유로우며 의무적인 초등 교육 등록을 제공하고 정기적인 출석 보장, 중퇴의 방지, 기존의 젠더 격차 해소 및 외딴 지역 및 농촌 지역 거주자를 포함하여 가장 소외된 여아에 대한 지원을 포함한다. 이러한 의무를 이행함에 있어서, 학교와 그 주변 환경이 여아에게 안전하고 우호적이며 최적의 성과에 도움이 되도록 만드는 것을 고려해야 한다.

63. 초등 및 중등 교육의 완료는 아동 결혼 및 청소년기 임신 예방 및 영유아 및 모성 사망률과 발병률 감소에 기여함으로써 여아에게 단기적 및 장기적 혜택을 제공하고, 여성과 여아가 폭력으로부터 자유로운 권리를 더 잘 주장할 수 있게 하며 삶의 모든 영역에 효과적으로 참여할 수 있는 기회를 증가시킨다. 위원회는 당사국이 중등 교육의 등록 및 유지를 증진하기 위한 조치를 취하도록 지속적으로 장려해왔으며 여기에는 학생의 초등 교육을 완료하도록 보장하는 것, 초·중등 교육에 대한 학비를 폐지하는 것, 기술적인 직업 교육에 대한 기회를 포함한 중등 교육에 대한 공정한 접근을 증진하는 것

및 중등교육의 의무화를 고려하는 것 등이 포함된다. 사춘기 소녀들이 임신 중 또는 임신 후에도 학업을 지속할 권리는 비차별적 복귀 정책을 통해 보장될 수 있다.

64. 학교를 다니지 않는 여아에겐 비공식 교육이 유일한 학습 경로인 경우가 흔하며, 이를 통해 삶의 기술에 대한 기본 교육과 지침을 제공해야 한다. 비공식 교육은 초등 또는 중등 학교를 졸업하지 않은 사람들을 위한 정식 교육의 대안이며 라디오 프로그램 및 디지털 미디어를 포함한 기타 미디어를 통해 제공될 수도 있다.

65. 여성과 여아는 생계와 창업 기술에 대한 훈련을 통해 경제적 자산을 구축할 수 있으며 장학금, 소액 대출 프로그램 또는 저축 제도와 같은 18세까지 결혼을 연기할 경제적 인센티브를 제공하는 프로그램의 혜택을 받을 수 있다(여성차별철폐협약 제11조 및 제13조; 아동권리협약 제28조). 보완적 의식 제고 프로그램은 여성이 가정 밖에서 일할 권리에 대해 이야기하고 여성과 일에 대한 금기에 도전하기 위해 필수적이다.

66. 여성과 여아의 권한 강화를 장려하는 또 다른 방법은 그들의 사회적 자산을 구축하는 것이다. 이는 여아와 여성이 동료, 멘토, 교사 및 지역 사회 지도자와 연결되어 자신을 표현하고 공개적으로 발언하며 열망과 우려를 표명하고, 삶에 영향을 미치는 결정에 참여할 수 있는 안전한 공간을 만들어냄으로써 촉진될 수 있다. 사회적 자산을 구축하는 것은 자긍심 및 자존감, 의사 소통, 협상 및 문제 해결 능력과 자신의 권리에 대한 인식을 개발하는 데 도움이 될 수 있으며 특히 이주 여아에게 중요할 수 있다. 전통적으로 남성이 모든 단계에서 권력과 영향력을 행사해 왔음을 감안할 때, 아동과 여성이 가족, 지역 사회, 시민 사회 및 정책 입안자의 지원과 헌신적 참여를 받기 위해선 남성의 참여가 중요하다.

67. 아동기와 늦어도 초기 사춘기까지는 여아와 남아 모두를 돕고 젠더 기반 태도를 바꾸며 가정과 학교와 더 넓은 사회에서 보다 긍정적인 역할과 행동 양식을 받아들이도록 지원하는 시작점이다. 이는 전통적인 여성성과 남성성 및 성과 젠더와 연계된 고정 관념적 역할과 관련된 사회적 규범, 태도 및 기대에 대한 토론을 촉진하고 성 불평등을 근절하며, 사춘기 이전 및 사춘기 여아에게 특히 영향을 미치는 유해한 관습을 근절하기 위한 노력에서 특히 여아의 교육을 포함한 교육에 가치를 두는 것의 중요성을 증진

하기 위한 개인적 및 사회적 변화를 지원하기 위해 이들과 협력하는 것을 의미한다.

68. 유해한 관습의 대상이 되었거나 대상이 될 위험에 처한 여성과 청소년기 여아는 그들의 성과 재생산 건강에 대한 중대한 위험에 직면해 있다. 특히 청소년 친화적 서비스를 포함한 적절한 정보와 서비스의 부족에서 발생하는 이러한 문제에 대한 의사 결정에 관한 장애를 직면하는 상황에서 더욱 그러하다. 그러므로 여성과 청소년이 성과 재생산 건강 및 권리와 유해한 관습의 영향에 대한 정확한 정보 뿐만 아니라 적절하고 비밀이 보장되는 서비스에 대한 접근성을 확보할 수 있도록 특별한 주의가 필요하다. 성과 재생산 건강에 관한 과학 기반 정보를 포함하는 연령에 적합한 교육은 여아와 여성이 정보에 기반한 결정을 내리고 자신의 권리를 주장할 수 있도록 기여한다. 이를 위해 적절한 지식, 이해 및 기술을 갖춘 건강 돌봄 제공자 및 교사는 정보 전달, 유해한 관습의 예방 및 피해를 입거나 피해를 입을 위험이 있는 여성 및 여아를 식별 및 지원하는 데에 결정적인 역할을 한다.

69. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 오지 및 농촌 지역을 포함하여 여아 친화적인 보편적이고 자유롭고 의무적인 초등 교육을 제공하고, 중등 교육을 의무화하는 것을 고려하는 한편 임신한 소녀 및 사춘기 어머니에게 중등 학교를 수료하기 위한 경제적 인센티브를 제공하며 비차별적인 복귀 정책을 수립한다
- (b) 여아와 여성에게 자긍심, 권리에 대한 이해, 의사 소통, 협상 및 문제 해결 기술을 개발할 수 있는 안전하고 가능한 환경에서 교육 및 경제적 기회를 제공한다
- (c) 교과 과정에 여성과 여아의 권리를 포함한 인권, 성평등과 자기 인식에 대한 정보를 포함하며 성별 고정관념을 근절하고 비차별적 환경 조성에 기여한다
- (d) 학교가 젠더 관계 및 책임감 있는 성적 행동, HIV 예방, 영양 및 폭력과 유해한 관습으로부터의 보호를 포함하여 성과 재생산 건강 및 권리에 관한 연령에 맞는 정보를 제공하도록 보장한다
- (e) 정규 교육과정을 그만두거나, 학교에 입학한 적이 없고 문맹인 여아를 위한 비정규

교육 프로그램에 대한 접근성을 보장하고 그러한 프로그램의 질을 모니터링한다

(f) 남성과 남아가 여성과 여아의 권한 부여를 지원하는 환경 조성에 참여하도록 한다.

3. 모든 수준의 역량 개발

70. 유해한 관습을 근절하기 위한 주요 도전과제 중 하나는 일선 전문가를 포함한 관련 전문가의 유해한 관습의 발생 또는 그 위험성을 적절히 이해하고 파악하며 대응하기 위한 인식 부족 또는 능력 부족과 관련이 있다. 역량 강화를 위한 포괄적이고 총체적이며 효과적인 접근 방식은 전통적 및 종교적 지도자와 같은 영향력 있는 지도자와 모든 차원의 건강, 교육 및 사회복지사, 망명 및 이민 당국, 경찰, 검찰, 정치인, 판사 등 가능한 많은 관련 전문 집단의 참여를 목적으로 해야 한다. 이들 집단과 더 넓은 공동체의 태도와 행동 형태의 변화를 촉진하기 위해 관습 및 적용 가능한 인권 규범과 기준에 대한 정확한 정보가 제공되어야 한다.

71. 대안적인 분쟁 해결 메커니즘이나 전통적 사법 체계가 마련되어 있는 경우, 관리 책임자에게 인권과 유해한 관습에 대한 훈련을 제공해야 한다. 또한 경찰, 검사, 판사 및 기타 법 집행 공무원이 여성과 아동의 권리를 인지하고 피해자의 취약한 지위에 대한 감수성 지니도록 보장하기 위해 유해한 관습을 범죄화하는 신규 또는 현행법의 시행에 대한 교육이 필요하다.

72. 유해한 관습의 만연이 주로 이민자 공동체에 국한되어 있는 당사국에서는 건강 돌봄 제공자, 교사 및 보육 전문가, 사회복지사, 경찰관, 이주 공무원 및 사법부가 감수성을 가져야 하며, 유해한 관습의 대상이 되었거나 대상이 될 위험이 있는 여아와 여성을 파악하고 이들을 보호하기 위해 어떠한 조치가 취해져야 하는지에 대해 교육을 받아야 한다.

73. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 모든 관련 일선 전문가에게 유해한 관습 및 관련 인권 규범 및 기준에 관한 정보를 제공하고, 이들이 피해자에 대한 부정적인 영향을 완화하고 그들이 구제 및

적절한 서비스에 접근할 수 있도록 돕는 것을 포함하여 유해한 관습의 예방, 확산 및 대응에 대한 적절한 교육을 받도록 보장한다

- (b) 대안적인 분쟁 해결 및 전통적 사법 시스템에 종사하는 개인에게 주요 인권 원칙, 특히 아동의 최선의 이익과 행정 및 사법 절차에 아동의 참여를 적절히 적용할 수 있도록 교육을 제공한다
- (c) 사법부를 포함한 모든 법 집행 관리에게 유해한 관습을 금지하는 신규 및 기존 법규에 관한 교육을 제공하며 이들이 여성과 아동의 권리와 유해한 관습의 가해자 기소 및 피해자 보호에 대한 자신의 역할을 인식하도록 보장한다
- (d) 여성 할례 또는 기타 유해한 관습을 경험한 아동 및 여성의 독특한 건강 돌봄 요구 사항을 해결하기 위해 이주 공동체와 협력하는 건강 돌봄 제공자를 위한 전문적인 인식 및 교육 프로그램을 실시하고, 아동 복지 서비스와 여성권리 및 교육, 경찰 및 사법 부문에 중점을 둔 서비스 종사자, 이주 여아 및 여성과 함께 일하는 정치인 및 언론인에게도 전문적 교육을 제공한다.

4. 인식 제고, 공적 대화 및 의지의 표명

74. 남성 지배적인 권력 구조, 성과 젠더 기반 차별 및 연령 계층을 포함한 유해한 관습의 근간을 이루는 사회문화적 규범 및 태도에 도전하기 위해 두 위원회는 정기적으로 당사국이 유해한 관습 근절을 위한 장기적 전략의 일환인 포괄적인 대중 정보 및 인식 제고 캠페인을 시행하길 권고하였다.

75. 인식 제고 조치에는 이러한 관습에서 비롯된 피해에 대한 출처를 신뢰할 만한 정확한 정보와 근절 사유에 대한 설득력 있는 정보가 포함되어야 한다. 이러한 맥락에서 대중매체는 특히 여성과 아동의 사회적 및 도덕적 안녕과 신체적 및 정신 건강 증진을 목적으로 하는 정보와 자료에 접근함으로써 새로운 사고를 보장하기 위해 중요한 기능을 수행할 수 있으며, 이는 유해한 관습으로부터 여성과 아동을 보호하는 데 도움이 되는 두 협약 상의 의무에 부합한다.

76. 인식 제고 캠페인을 시작함으로써 여성과 아동을 해하거나 인권을 침해하지 않는

대안을 공동으로 모색하고 유해한 관습의 기저를 이루고 이를 지탱하는 사회적 규범이 변화해야 한다는 합의에 도달하기 위해 유해한 관습에 관한 공개적 토론을 시작할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 핵심 가치를 실현하기 위한 새로운 방법을 확인하고 채택하는 공동체의 집단적 자부심은 해를 가하거나 인권을 침해하지 않는 새로운 사회적 규범의 약속과 지속가능성을 보장할 것이다.

77. 가장 효과적인 노력은 포괄적이며 모든 차원의 이해 관계자, 특히 영향을 받는 지역 사회의 여아 및 여성과 남아 및 남성을 참여시키는 것이다. 또한 상기 노력은 적절한 자원을 배분하는 것을 포함하여 지역 지도자들의 적극적인 참여와 지원을 필요로 한다. 이해 관계자, 유관 기관, 조직 및 소셜 네트워크(종교 및 전통 지도자, 실무자 및 시민 사회)와 파트너십을 수립하거나 기존의 파트너십을 강화하는 것은 선거구민 사이를 연결하는데 도움이 될 수 있다.

78. 지역 또는 디아스포라 공동체 내에서 또는 유사한 배경을 가진 동일한 지리적 지역의 다른 공동체 내에서 유해한 관습을 제거한 후의 긍정적인 경험에 대한 정보의 보급 뿐만 아니라 다른 지역의 사례를 포함한 우수 사례의 교환에 대해 고려할 수 있다. 이는 현지, 국가 또는 지역 회의 또는 행사, 공동체 지도자의 방문 또는 시청각 도구의 활용 등의 형태를 취할 수 있다. 또한 인식 제고 활동은 현지 상황을 정확하게 반영하고 반발을 일으키지 않으며 피해자 및/또는 해당 커뮤니티에 대한 낙인 및/또는 차별을 조장하지 않도록 주의 깊게 설계되어야 한다.

79. 공동체 기반 및 주류 언론은 유해한 관습의 근절과 관련한 인식제고 및 아웃리치 활동에서 중요한 파트너가 될 수 있으며, 여기엔 토론과 토크쇼의 주최, 다큐멘터리 준비 및 상영, 라디오와 텔레비전을 위한 교육 프로그램 개발을 위한 정부와의 공동 사업이 포함된다. 인터넷과 소셜 미디어도 토론을 위한 정보와 기회를 제공하는 유용한 도구가 될 수 있으며, 휴대 전화는 메시지를 전달하고 모든 연령층의 사람들과 소통하는데 점점 더 많이 사용되고 있다. 공동체 기반 언론은 정보 및 대화를 위한 유용한 장으로 활용될 수 있으며, 여기엔 라디오, 거리 극장, 음악, 예술, 시 및 인형극을 포함할 수 있다.

80. 유해한 관습에 대한 효과적이고 강제적인 법이 존재하는 당사국에서는 관련 공동체가 유해한 관습을 실천하기 위해 은신하거나 해외로 진출할 위험이 있다. 이러한 공동체를 받아들인 당사국은 피해자 또는 위험에 처한 사람들에게 미치는 해로운 영향과 위반의 법적인 함의에 대한 인식 제고 캠페인을 지원하는 동시에 해당 공동체에 대한 차별과 낙인을 방지해야 한다. 이를 위해 해당 공동체의 사회적 통합을 촉진하기 위한 조치를 취해야 한다.

81. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 유해한 관습을 영속시키는 행동 양식의 기저를 이루는 문화적 및 사회적 태도, 전통 및 관습에 도전하고 이를 변화시키기 위한 종합적인 인식 제고 프로그램을 개발하고 채택한다
- (b) 인식 제고 프로그램이 유해한 관습으로 인한 여성, 아동, 특히 여아, 그 가족 및 사회 전반에 대한 부정적인 영향에 대해 출처를 신뢰할 만한 정확한 정보와 명확하고 통일된 메시지를 제공하도록 보장한다. 해당 프로그램에는 소셜 미디어, 인터넷 및 공동체 소통 및 배포 도구를 포함해야 한다
- (c) 피해자 및/또는 해당 이민 또는 소수 공동체에 낙인과 차별이 지속되지 않도록 모든 적절한 조치를 취한다
- (d) 국가 구조를 목표로 한 인식 제고 프로그램이 의사 결정권자 및 지역 및 국가 정부와 정부 기관에서 일하는 모든 관련 프로그램 직원 및 핵심 전문가들과 연계되도록 한다
- (e) 국가인권기구의 직원이 당사국 내에서의 유해한 관습에 대한 인권의 영향을 충분히 인식하고 민감하게 반응하며 해당 관습의 철폐를 촉진하기 위한 지원을 받도록 보장한다
- (f) 현지 지도자, 실무자, 풀뿌리 조직 및 종교 공동체를 포함하여 모든 이해관계자가 조치의 준비 및 시행에 참여함으로써 유해한 관습의 방지와 근절을 촉진하기 위한 대중 토론을 시작한다. 이러한 활동은 인권에 부합하는 공동체의 긍정적인

문화적 원칙을 확인하고, 이러한 관행이 실천되던 유사한 배경을 가진 공동체가 관습을 성공적으로 근절한 경험에 대한 정보를 포함해야 한다

- (g) 인식 향상 프로그램의 실행을 지원하고 대중 토론을 촉진하며 개인의 사생활을 존중하는 자율 규제 메커니즘의 창출 및 준수를 장려하기 위해 주류 언론과 효과적인 파트너십을 구축하거나 강화한다.

D. 보호 조치 및 대응 서비스

82. 유해한 관습의 피해자인 여성과 아동에게는 의학적, 심리적 및 법률적 서비스를 포함한 즉각적인 지원 서비스가 필요하다. 본 권고에서 다루는 일부 유해한 관습이 극심한 신체적 폭력을 수반하며 심각한 피해 또는 사망을 예방하기 위해 의학적 개입이 필요할 수도 있다는 점을 감안할 때 응급 의료 서비스가 가장 시급하고 분명한 것일 수 있다. 여성 할례 또는 기타 유해한 관습의 피해자는 단기적 및 장기적인 신체적 결과를 다루기 위해 의료적 치료 또는 외과적 개입을 필요로 할 수도 있다. 여성 할례를 받은 여성 또는 여아의 임신 및 출산관리 내용이 조산사, 의사 및 기타 숙련된 출산보조원들의 사전서비스와 현장서비스 훈련에 포함되어야 한다.

83. 국가보호시스템, 또는 그 부재 시, 전통적 구조는 여성할례, 강제 결혼 또는 명예 범죄를 피하기 위해 도망친 여아를 포함하여 폭력의 대상이 될 위험이 높은 여성과 여아에게 필요한 모든 보호 서비스를 제공하기 위해 아동 친화적이고 성 인지적이며 적절한 자원을 제공받아야 한다. 또한 전국적으로 가용하고 알려지기 쉽고, 무료이며 24시간 운영되는 헬프 라인의 구축을 고려해야 한다. 피해자를 위한 적절한 안전 및 보안 조치가 있어야 하며 여기에는 특별히 설계된 임시 피난처 또는 폭력의 피해자를 위한 피난처 내의 전문 서비스가 포함된다. 유해한 관습의 가해자가 보통 피해자의 배우자, 가족 구성원 또는 피해자 공동체의 구성원이라는 점을 감안할 때 보호 서비스는 피해자가 안전하지 않다고 믿을 만한 이유가 있는 경우 피해자를 가까운 공동체 외부로 이주시키도록 해야 한다. 특히 소위 명예 문제 중 하나라고 간주되는 경우, 감독되지 않는 방문은 지양해야 한다. 외상 후 스트레스 장애, 불안 및 우울증 등 피해자의 즉각적이고 장기적인 심리적 외상을 치료하기 위해서는 심리적 지원을 가용해야 한다.

84. 관습의 대상이 되거나 이를 거부한 여성이나 여아가 가족이나 공동체를 떠나 망명을 모색하는 경우, 이들의 귀환 결정은 적절한 국가적 보호 메커니즘에 의해 지원되어야 한다. 이들이 자유롭게 정보에 입각한 선택을 할 수 있도록 돕기 위해, 이러한 메커니즘은 안전한 귀환을 보장하고, 다시 피해자가 되는 일을 피하는 것을 포함하여 최선의 이익의 원칙에 기초한 재통합을 보장해야 한다. 이러한 상황에서는 피해자가 보호를 받고 단기적 및 장기적으로 권리를 향유하도록 보장하기 위해 철저한 사후 관리 및 모니터링이 필요하다.

85. 유해한 관습으로 권리를 침해 당해 정의를 추구하는 피해자들은 낙인, 피해자화, 희롱 및 응징 가능성 등의 위험에 흔히 직면하게 된다. 그러므로 여성차별협약 제2(c)조, 제15(2)조 및 (3)에 따라 여성과 여아의 권리가 법적 절차 전반에 걸쳐 보호되며 아동이 아동권리협약 제12조에 따른 경청될 권리의 일환으로 법적 절차에 효과적으로 참여할 수 있도록 조치를 취해야 한다.

86. 많은 이주민들의 경제 및 법적 지위는 불안정하며 이는 유해한 관습을 포함한 모든 형태의 폭력에 대한 취약성을 증가시킨다. 이주 여성과 아동은 종종 시민과 동등한 수준의 적절한 서비스에 접근하지 못한다.

87. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 유해한 관습의 피해자가 되거나 될 위험이 높은 아동 및 여성에게 필요한 모든 예방 및 보호 서비스를 제공하기 위해 보호 서비스가 위임되고 자원이 적절히 확보되도록 보장한다
- (b) 훈련된 상담원이 근무하는 무료 24시간 핫라인을 설치하여 피해자가 유해한 관습이 발생할 가능성이 있거나 발생했을 때 보고할 수 있게 하고 필요한 서비스로의 연계 및 유해한 관습에 대한 정확한 정보를 제공한다
- (c) 차별을 금지하는 법률 및 협약에 부합하는 성 인지적이고 연령에 민감한 방식으로 법을 적용하는 것에 대하여 판사, 변호사, 검사 및 모든 이해 관계자를 포함한 사법 공무원의 보호를 위한 역량강화 프로그램을 개발하고 실행한다

- (d) 법적 절차에 참여하는 아동이 그들의 권리와 안전을 지키고 절차의 부정적인 영향을 제한하기 위해 적절한 아동 인지적 서비스에 접근할 수 있도록 보장한다. 보호 조치에는 피해자의 증언을 요구하는 횟수를 제한하고, 개인이 가해자 또는 가해자들을 대면하도록 요구하지 않는 것이 포함될 수 있다. 또다른 조치로는 법정 후견인의 임명(특히 가해자가 부모 또는 법적 보호자인 경우)과 아동 피해자가 해당 절차에 대한 아동 인지적 정보에 접근할 수 있으며 무엇을 기대해야 하는지를 완전히 이해하도록 보장하는 것을 포함할 수 있다
- (e) 이주 여성과 아동이 그들의 법적 지위에 관계없이 동등한 서비스를 이용할 수 있도록 보장한다.

VIII. 공동 일반권고/일반논평의 배포, 활용 및 보고

88. 각 당사국은 국회, 정부 및 사법부에 본 공동 일반권고/일반논평을 널리 배포해야 한다. 또한 아동, 여성 및 아동을 위해 일하는 사람들을 포함한 모든 관련 전문가 및 이해 관계자(판사, 변호사, 경찰관 및 기타 법 집행 공무원, 교사, 보호자, 사회복지사, 공립 또는 사립 복지 기관 및 쉼터 직원, 건강 돌봄 제공자 등)과 시민사회 전반에 이를 알려야 한다. 본 공동 일반권고/일반논평은 관련 언어로 번역되어야 하며 아동친화적·적절한 형태 및 장애인이 이용할 수 있는 형태로 제공되어야 한다. 회의, 세미나, 워크숍 및 기타 행사를 개최하여 최상의 이행방법을 공유해야 한다. 또한 모든 관련 인력 및 기술 직원의 공식적인 사전서비스 및 현장서비스 훈련에 통합해야 하며 모든 국가인권기구, 여성 단체 및 기타 인권 비정부기구에 제공해야 한다.

89. 당사국은 유해한 관습을 영속시키는 태도, 관습 및 사회적 규범의 본질 및 범위에 관한 정보 및 현재 시행되고 있는 공동 일반권고/일반논평에 의한 조치 및 그 효과를 협약에 의거한 보고서에 포함시켜야 한다.

IX. 조약 비준 또는 가입 및 유보

90. 당사국은 다음과 같은 문서를 비준하도록 권장된다.

- (a) 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서;
- (b) 아동매매, 아동매춘 및 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서
- (c) 아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서
- (d) 개인청원권에 관한 아동권리협약 선택의정서.

91. 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약 및 제2조, 5조 및 16조 및 그 하위 조항과 아동의 권리에 관한 협약 제19조 및 제24(3)조에 대한 유보 내용을 검토 및 수정 또는 철회해야 한다. 여성차별철폐위원회는 이러한 조항에 대한 유보가 원칙적으로 협약의 목적 및 목표와 양립할 수 없고 이에 여성차별철폐협약 제28(2)조에 따라 허용되지 않는다고 간주한다.

일반권고 32호 (2014):
여성의 난민지위, 망명신청, 국적 또는 무국적에 있어 젠더 관련 측면

I. 서문

1. 본 일반권고를 통해 여성차별철폐위원회는 당사국에게 여성의 난민 지위, 망명, 국적 및 무국적상황과 관련한 차별금지과 성평등을 명시한 여성차별철폐협약 및 그 선택 의정서 상의 그들의 의무의 이행을 보장하기 위한 입법, 행정 및 기타 모든 적절한 조치에 대한 권위있는 지침을 제공하고자 한다.

2. 협약은 국제법의 발전에 기여하며 적응하는 역동적인 문서다. 본 일반권고는 여성에 대한 폭력에 관한 일반권고 제19 호, 여성이주노동자에 관한 일반권고 제26 호, 협약 제 2 조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 제28 호, 분쟁 예방, 분쟁 중 및 분쟁 후 상황에 처한 여성에 관한 일반권고 제30호를 포함한 위원회의 일반권고와 협약에 의거한 당사국 보고서 및 위원회의 최종견해를 토대로 한다. 또한 개인통보에 대한 위원회의 결정과 선택의정서에 따른 질의의 수행 등을 기반으로 한다.

3. 이하 III 절에서 위원회는 망명 과정에 초점을 맞추어 당사국이 실향 기간에 걸쳐 여성 망명신청자와 난민에 관한 성평등과 차별금지 의무를 지키도록 보장하고자 한다. IV 절에서 위원회는 당사국이 국적 취득, 변경 또는 보유권 및 자녀 및 배우자에 대한 국적 부여 권리를 포함하여 여성의 국적 권리와 관련하여 성평등 및 차별 금지 원칙이 지켜지도록 보장하고자 한다.

II. 일반권고의 범위

4. 본 일반권고의 범위와 목적은 여성의 결혼 상태와 상관없이 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 그 밖의 분야에서 모든 인권과 기본권의 인정, 향유 또는 행사에서 여성에 대한 모든 형태의 차별을 철폐하는 것을 목적으로 하는 협약의 전반적인 범

위와 목적의 맥락에서 결정되어야 한다. 이러한 전반적인 범위 내에서, 본 일반권고의 목적은 당사국들이 협약에 따른 의무사항의 모든 측면을 다루는 방법을 안내하고 평화의 시기, 국제적 및 비국제적 무력 분쟁 및 점령의 시기에 난민, 망명 신청자 및 무국적 여성의 차별금지와 실질적 평등에 관한 권리를 존중하고 보호하며 이행해야 할 의무를 가지도록 것이다.

5. 협약은 젠더에 특정한 인권 문서로서 명시적으로 언급되지는 않았지만 여성과 남성의 평등을 성취하는 데 영향을 미치는 기타 권리를 포함한다¹⁾. 이처럼, 협약은 인권법의 성인지적 해석을 제공하고 세계인권선언 및 기타 인권 문서에 포함된 모든 인권과 관련하여 성과 젠더 기반 차별에서 여성을 보호한다.²⁾ 이러한 협약의 적용은 여성에 대한 차별의 형태로서의 여성에 대한 폭력의 금지에 대한 일반권고 19 호에서 위원회에 의해 서술되었으며, 해당 일반권고는 생명권과 고문 또는 잔혹하고 비인도적이며 굴욕적인 처우나 처벌을 당하지 않을 권리를 포함하는 보호받는 권리를 열거했다. 본 일반권고는 특히 국제 난민과 인권 문서에 의거한 기존 의무에 따라 세계인권선언 제 14 조에 포함된 망명에 대한 권리와 강제송환금지 원칙 및 망명신청인에 관한 협약의 적용을 구체적으로 다룬다.

6. 위원회는 이전의 일반권고에서 협약의 제1조, 제2 (f)조 및 제5 (a)조가 함께 협약이 여성에 대한 성과 젠더 기반 차별을 다루고 있음을 나타냄을 지적했다. 위원회는 젠더 기반 차별에 대한 협약의 적용이 제 1 조에 포함된 차별의 정의에 해당한다고 설명했는데 이러한 차별은 여성의 인권 및 기본적 권리에 대한 인권의 인정, 향유 또는 행사를 침해하거나 무효화시키는 효과 또는 목적을 가진 구별은 차별이라고 지적한다. 성 그리고/또는 젠더 기반 여성에 대한 차별은 인종, 민족, 종교 또는 신념, 건강, 연령, 계급, 카스트, 레즈비언, 양성애자 또는 트랜스젠더 인 것 등 여성에 영향을 주는 여타 다른 요인들과 불가분하게 관련되어 있다.³⁾ 성 또는 젠더 기반 차별은 그러한 집단에 속한 여성에게 남성과는 다른 정도 또는 다른 방식으로 영향을 줄 수 있다. 당사국은 그러한 교차하는 차별의 형태와 관련 여성에 대한 그들의 부정적 영향을 합법적으로 인정하고 금지해야 한다.

1) 협약 제2조 7항에 의거한 당사국의 주요 의무에 대한 일반권고 제28호

2) 일반권고 제28호 3항 및 협약 제4조 1항 및 한시적 특별조치에 대한 제13항에 대한 일반권고 제25호

3) 일반권고 제28호 5항 및 18항

7. 위원회는 무국적 여성의 경험에 더해 실향과정에서의 여성의 경험, 즉 망명에서 통합, 귀환 또는 제3국에서의 정착에 이르기까지의 경험이 다양한 행위자의 작위 또는 비작위에 의해 형성된다는 점을 지적한다. 당사국은 자국 영토 내에 있는, 또는 영토 내에 있지 않더라도 효과적 통제 또는 관할 하에 있는 망명 신청 여성, 난민 여성, 여성 국적 신청자 및 무국적 여성이 협약에 의거한 권리 침해에 노출되지 않도록 보장할 주된 책임을 지며, 그러한 침해가 사적 개인 또는 비국가 행위자에 의해 자행된 경우도 포함된다.⁴⁾

8. 망명, 난민 지위, 국적 및 무국적이라는 맥락에서 존중 의무는 직간접적으로 여성의 남성과 동등한 권리의 향유를 거부하는 여성 차별 행위에 관여하지 말 것을 요구하며 국가 당국, 공무원, 대리인, 기관 및 국가를 대신하여 행동하는 기타 행위자가 그 의무에 부합하도록 행동하길 보장하는 것을 요구한다.⁵⁾ 당사국은 비국가 행위자에 의한 여성에 대한 차별 행위를 방지 및 조사하고, 그러한 행위의 가해자를 기소하고 적절히 처벌하며, 차별 피해자인 여성에게 배상을 제공하기 위한 입법 및 기타 조치를 취할 실사 의무가 있다. 보호 의무는 무엇보다 당사국이 국가와 사적 행위자가 불법적으로 여성의 권리를 침해하지 않도록 모든 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 이행 의무는 당사국이 여성의 권리를 완전하게 실현하고 접근을 용이하게 할 의무를 포함한다. 또한 당사국이 적절한 경우 협약 제4(1)조 및 일반권고 제25조에 따른 한시적 특별조치의 채택을 비롯하여 여성의 지위를 향상시키고 평등을 달성하기 위한 구체적이고 효과적인 정책 및 프로그램을 포함한 적절한 수단을 통해 남성과 사실상 또는 실질적 평등을 촉진할 것을 요구한다.

III. 협약, 국제인권법 및 국제난민법 간의 관계

9. 협약은 국제난민법 및 무국적자의 지위 및 무국적자 감소와 관련된 협약과 동시에 운영되는 포괄적인 국제인권법 구조의 일부이다. 협약, 1951 년 난민의 지위에 관한 협약 및 1967 년 의정서와 1954 년 무국적자의 지위에 관한 협약 및 1961 년의 무국적 감소 협약을 포함한 국제인권법과의 중요한 중복되는 상호관계가 존재한다. 두 보호 체제의 공통된 목표는 난민, 망명신청자 및 무국적자에 대한 보완적이고 누적적인 보호를 보장해야 한다.

4) 일반권고 제28호 및 분쟁 예방, 분쟁 중 및 분쟁 후 상황의 여성에 대한 일반권고 제30호

5) 일반권고 제28호 9항

10. 협약의 조항은 난민과 무국적 여성과 여아를 위한 국제법적 보호체제를 강화하고 보완하는데 이는 특히 명백한 성 평등 조항이 관련된 국제 협약, 특히 1951년 난민지위에 관한 협약 및 1967년 의정서와 1954년 무국적자의 지위에 관한 협약 및 1961년의 무국적자 감소에 관한 협약에 부재하기 때문이다.⁶⁾

11. 협약이 실행 주기의 모든 단계에 적용되는 것을 고려하여, 협약은 난민 지위 결정 절차, 귀환 또는 재정착 절차 및 망명에 허용된 여성의 통합 과정 전반 등 모든 단계에 걸쳐 성과 젠더 기반 차별을 금지하는 역할을 한다. 또한 무국적자 결정 절차 및 여성의 국적 획득 또는 유지 또는 변경 또는 자녀 및 배우자에 대한 국적 부여와 관련된 절차에도 적용된다.

IV. 국제난민법상 차별금지 및 성평등의 적용

A. 일반논평

12. 위원회는 난민 지위에 관한 1951년 협약에 따른 난민의 정의가 이 협약에 명시적으로 다루지는 자에 대한 난민지위 결정 기준을 제공한다는 점을 주목하는 한편 본 일반권고가 협약에 따라 국제보호를 필요로 하는 모든 여성을 대상으로 하며 난민지위와 망명이란 맥락에서 모든 여성들에게 협약의 보호를 적용하고자 함에 주목한다. 그러나 1951년 협약에서 "난민"이라는 단어의 정의에 의해 제공되는 기준은 국제적인 보호가 필요한 여성의 신분을 밝히는 데 중요하다. 동시에, 위원회는 지역 난민 문서와 국내법이 1951년 협약에 명시된 정의를 받아들이고 확대하여 다양한 국제적 또는 비국제적 무력 분쟁 및 점령, 공공질서를 심각하게 방해하는 일, 심각한 인권 침해 또는 일반화된 폭력 등의 이유로 국제보호가 필요한 범위의 사람들을 포괄하도록 하였음에 주목한다.⁷⁾

6) UNHCR의 “무국적상태에 대한 지침 제4호: 무국적 감소에 대한 1961 협약 제1조-4조를 통한 모든 아동의 국적 취득 권리 보장”(HCR/GS/12/04), 13-15항. www.refworld.org/docid/50d460c72.html 참조

7) 1969년 아프리카의 난민 문제의 특정 양상을 다루는 아프리카 통일기구 협약 제1(2)조 참조. 동 조항은 ‘난민’이라는 용어가 출신 또는 국적국에서의 외부 침략, 외세 점령 또는 공공 질서를 심각하게 저해하는 사건 또는 국적으로 인해 상거소를 떠나 출신 또는 국적국을 떠나 다른 곳에서 난민을 모색해야 하는 모든 사람을 일컫는다고 언급함. 난민에 대한 카르타헤나 선언은 1984년 11월 19일-22일 콜롬비아 카르타헤나에서 개최된 중앙아메리카, 멕시코, 파나마의 국제 난민 보호에 대한 콜로키움에서 채택됨. 동 선언 제3(3)절은 “지역에서 사용되길 권고되는 난민의 정의 또는 개념은 1951 협약 및 1967 선택의정서의 요소를 포함하며 또한 그들의 삶, 안전 또는 자유가 일상적 폭력, 외세 침략, 내부

13. 위원회는 망명 신청자가 박해에 대한 충분한 이유가 있는 두려움이 있거나 부당한 대우를 받거나 다른 심각한 해를 입을 위험이 있기 때문에 출신국으로 돌아갈 수 없다는 이유로 국제 보호를 추구하고 있음에 주목하였다. 또한 1951 년 난민 지위에 관한 협약 제 1A 조 (2)에 따르면 박해의 이유는 인종, 종교, 국적, 특정 사회 집단의 구성원 또는 정치적 의견이라는 다섯 가지 근거 중 하나에 연계되어야 한다. 젠더 관련 박해는 본문에 없다. 본 일반권고는 당사국이 다섯가지 근거를 해석할 때 성인지적 관점을 적용하고, 1951 년 협약에 따라 난민 지위를 부여하기 위해 젠더를 특정 사회집단의 구성원으로 인정하는 요소로 사용하고, 성 및/또는 젠더와 같은 그 밖의 박해의 이유를 난민 및 망명신청자와 관련된 국내법 및 정책에 적용하길 보장하고자 한다. 또한 그 밖의 국제적, 국가적 및 지역적 맥락에서, 망명은 자신의 삶에 대한 위협이나 고문 또는 비인간적 또는 굴욕적인 대우에 대한 위협으로 인해 출신국으로 돌아갈 수 없는 사람들에게도 제공된다는 점에 유의해야 한다.

14. 여성들이 고국을 떠나 다른 나라에 망명을 해야 하는 데는 많은 이유가 있다. 박해에 해당하는 여성에 대한 악화된 또는 누적된 형태의 차별외에도 여성들은 실항주기 전반에 걸쳐 권리의 침해를 경험한다. 위원회는 무력 분쟁, 젠더 관련 박해 및 여성에 영향을 미치는 기타 심각한 인권 침해로 인해 발생하는 실항이 여성에 대한 차별 철폐에 대한 기존의 도전을 복잡하게 함을 인식하고 있다. 또한 성적 또는 노동 착취, 노예와 노역의 목적을 위한 인신 매매와 같은 실항에 수반되는 그 밖의 형태의 착취의 지속성을 인지한다. 그러므로 위원회는 여성을 존엄성을 가지고 대우하고 실항⁸⁾ 주기의 모든 단계와 수용국에서의 통합 및/또는 재정착과 출발국으로의 자발적 송환을 비롯한 영구적 해결책의 향유와 더불어 협약에 의거한 그들의 권리를 존중, 보호 및 이행해야 할 당사국의 의무를 재차 강조한다.

15. 젠더와 관련된 형태의 박해는 여성이기때문에 행해지거나 여성에게 불균형적⁹⁾으로

분쟁, 인권침해 또는 공공질서를 심각하게 저해하는 다른 사건으로 인해 위협당해 본국에서 도망친 이들을 포함해야 한다”고 언급함. 또한 2011년 12월 13일 유럽의회와 유럽연합 이사회의 지침 2011/95/EU는제3국 국적 또는 무국적자의 난민 또는 지원금 보호 적격자 등 국제보호 수혜자로서의 자격에 관한 기준에 관련됨.

8) 본 일반권고의 “실항”이라는 단어는 고국의 국경을 떠난 이들을 언급함.

9) 여성에 대한 폭력에 대한 일반권고 제19호 6항의 젠더 기반 폭력의 정의 참조. UNHCR의 “국제 보호에 대한 지침: 난민지위와 관련된 1951 협약 및/또는 1969 선택의정서 제1A(2)조의 맥락에서의 젠더

영향을 미치는 여성에 대한 박해의 형태이다. 위원회는 여성의 권리가 침해당하는 방식을 이해하는 것이 이러한 박해의 형태를 파악하는데 중요함을 관찰하였다. 위원회는 여성에 대한 금지된 형태의 차별인 여성에 대한 폭력은 난민 지위와 망명이라는 맥락에서 여성이 겪고 있는 주요 형태의 박해 중 하나라고 지적한다. 이러한 폭력은 다른 젠더에 관련된 박해와 마찬가지로 협약의 특정 조항을 위반할 수 있다. 이러한 형태는 법적 및 실질적인 국제 보호의 합법적 이유로 인정된다.¹⁰⁾ 여기에는 여성할례, 강제/조기 결혼, 폭력 위협 및/또는 소위 "명예 범죄"의 위협, 여성의 인신 매매¹¹⁾, 황산 공격, 강간 및 그 밖의 형태의 성폭력, 심각한 형태의 가정폭력, 차별적 사법제도에 존재하는 사형 또는 그 밖의 신체적 처벌의 부과, 강제 불임,¹²⁾ 페미니스트 또는 다른 관점을 가진 것에 대한 정치적, 종교적 박해 또는 젠더 역할로 규정된 사회규범에 부합하지 않는 것 또는 협약에 의거한 권리를 주장하는 것에 대한 박해적 결과 등을 포함한다.

16. 젠더에 관련된 망명 신청은 연령, 인종, 민족/국적, 종교, 건강, 계급, 카스트, 레즈비언, 양성애자 또는 트랜스젠더인 것 또는 기타 지위를 포함한 그 밖의 차별 금지사유와 교차할 수 있다.¹³⁾ 위원회는 많은 망명 제도가 남성 경험의 시각을 통해 여성의 주장을 계속해서 위협하고 있으며, 이로 인해 난민 지위에 대한 주장이 제대로 평가되지 않거나 거부될 수 있음을 우려한다. 비록 난민 지위와 관련된 1951 년 협약에 명시된 난민의 정의에서 젠더가 특별히 언급되지는 않았지만, 젠더는 여성이 겪고 있는 박해 또는 해악의 유형과 그 처우의 이유에 영향을 미칠 수 있다. 1951 협약의 정의는, 적절히 해석되는 경우, 젠더 관련 난민 지위 주장을 포함한다.¹⁴⁾ 여성의 특수한 상황이나 필요를 고려하지 않은 망명 절차는 그들의 주장에 대한 포괄적인 결정을 방해할 수 있다는 점을 강조해야 한다. 예를 들어, 망명 당국은 남성 "세대주"만 면담할 수도 있으며, 여성이 안전하고 성 인지적 환경에서 자신의 주장을 드러낼 수 있도록 동성의 면접

관련 박해”, 지침 제1호(HCR/GIP/02/01), 제3, 9,16 및 17항 참조.

10) 여성차별철폐협약 제2조 및 일반권고 제28호 9항 참조.

11) 난민지위를 기반으로 한 인신매매에 대하여 UNHCR “국제보호에 대한 지침: 난민지위와 관련된 1951 협약 및/또는 1967 선택의정서 제1A(2)조의 인신매매 피해자 및 인신매매의 위험에 놓인 이들에 대한 적용”, 지침 제7호(HCR/GIP/06/07) 참조

12) 일반권고 제19호 22항; 결혼 및 가족관계의 평등에 대한 일반권고 제21호 22항; 진정 No.3/2004, A.S. V 헝가리 2006년 8월 14일 위원회가 채택한 견해 참조.

13) 각주 3, 진정 No. 19/2008Cecilia Kell v 캐나다, 2012년 2월 28일 위원회가 채택한 견해 제10.2항 참조.

14) UNHCR, “국제보호에 대한 지침: 젠더 관련 박해” 제6항 (각주 9 참조)

관 및 통역관을 제공하지 않을 수도 있고, 여성 망명자의 진정의 원인일 수도 있는 그들의 남편 또는 남성 가족 구성원과 함께 이들을 면담할 수도 있다.

B. 강제송환 금지원칙

17. 난민의 강제송환 금지원칙은 난민 보호의 초석이며 국제관습법의 기준이다. 강제송환 금지원칙은 난민 지위에 관한 1951년 협약에서의 공식적인 성문화 이후로, 발달해 왔으며 국제 인권문서, 즉 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인간적이거나 굴욕적인 처우 또는 차별에 관한 협약(협약 제 3 조)과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(제7조)로 통합되었다. 또한 잔혹한, 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 차별의 위협으로의 송환에 대한 금지 조치는 여러 지역 인권 협약과 구속력이 없는 국제문서에 성문화되어 있다.¹⁵⁾

18. 대다수의 국가가 망명신청자 및 난민의 송환을 금지하는 국제문서의 당사국이 되었다는 사실과 국가의 관행 특히 1951년 난민 협약에 서명하지 않은 국가가 종종 대량 유입 상황에서 대규모의 난민을 수용하는 관행을 염두에 두며, 난민의 강제송환의 금지 는 협약 제 33 조에 명시된 바와 같이, 그리고 국제 인권법¹⁶⁾에 따른 강제송환금지 의무에 의해 보완된 대로 국제관습법의 규칙을 규정한다.¹⁷⁾

19. 고문방지협약 제 3 조는 고문을 당할 위험에 처할 것으로 믿을 만한 상당한 근거가 있는 국가로 개인을 이동시키는 것을 금지한다. 고문방지위원회는 일반논평 2호에서 고문방지협약의 범위 내에서 젠더에 기반한 폭력과 학대를 명시적으로 포함했다.¹⁸⁾ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제 6 조와 제 7 조는 해당 국가에 회복불가능한 해를

15) 2000 유럽 연합 기본 권리 헌장 제19(2)조, 아시아-아프리카 법률 협의회에 의해 채택된 1996 난민 처우에 관한 원칙(제3(3)조), 총회 결의안 제2132호에 의해 채택된 영역적 난민 선언(제3조); 아프리카의 난민 문제의 특정 양상을 다루는 1969 아프리카 통일기구 협약(제2(3)조), 1969 아메리카 인권 협약(제22(8)조), 및 1984 카르타헤나 난민 선언(제5호). 또한 난민지위와 관련한 1951협약 제33(1)조의 강제송환금지 원칙은 보편적이고 지역적 차원의 인도조약 및 다수의 대테러 협약에 통합됨.

16) UNHCR, 난민지위와 관련한 1951협약 및 1967 의정서 당사국 선언, 2001년 12월 13일 채택 (HCR/MMSP/2001/09)

17) UNHCR, “난민지위와 관련한 1951 협약 및 1967 의정서와 관련한 강제송환금지의무의 영역외적 적용에 대한 자문의견”(2007), 15항

18) 진정 No.35/2011, M.E.N v 덴마크, 2013년 7월 26일 위원회에 의한 불인용 의견, 8.8항

입힐 수 있는 실질적인 위험이 있다고 판단할 수 있는 실질적인 근거가 있는 지역에서 강제로 개인을 인도, 추방, 또는 퇴거하지 않아야 할 국가의 의무를 포함한다. 자유권위원회는 또한 국제관습법의 일부인 고문에 대한 절대적인 금지는 고문의 위험으로의 송환의 금지를 필수적 요소로 포함한다는 것을 지적했으며 여기에는 개인이 고문, 부당한 대우 또는 삶의 임의적 박탈에 노출될 수 있는 곳으로 송환되는 것을 금지하는 것이 포함된다.

20. 그러한 인권 조항에 따르면 어떠한 망명 신청자나 난민도 자신의 삶이나 자유 또는 고문이나 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 처우나 처벌로부터의 자유가 위협될 수 있는 영역의 국경으로 어떤 식으로든 추방되거나 송환되어서는 안 된다.

21. 위원회는 협약이 여성에 대한 차별을 금지하는 문서로서 강제송환금지에 대한 명시적인 조항을 포함하고 있지 않음에 주목한다. 선택의정서에 의거한 개인통보에 관한 업무의 틀에서 위원회는 국가적 차원에서 신청서가 거부되었지만, 강제적으로 출신국으로 돌아갈 경우 성 및/또는 젠더 기반의 폭력과 박해의 위험에 노출될 것이라 주장하는 망명신청자를 대신하여 제출된 사건을 처리 할 업무권한이 위원회에 없다는 당사국의 반대에 대응해야 했다. 그에 대한 답변에서 위원회는 국제인권법에 따라 강제송환금지 원칙이 국가에 개인을 중대한 인권 침해, 즉 삶의 자의적 박탈 또는 고문 또는 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 처우나 처벌을 직면할 수 있는 관할 구역으로 귀환시키지 말아야 할 의무를 부과하고 있음을 지적했다.¹⁹⁾ 또한 위원회는 생명권과 고문이나 부당한 대우를 당하지 않을 권리를 포함한 시민적 및 정치적 권리와 자유가 이 협약의 묵시적인 적용을 받음을 상기하며, 따라서 당사국은 회복할 수 없는 해에 대한 실질적 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 국가의 영토로 개인을 그들의 영토에서 인도, 추방, 퇴거하지 않아야 할 의무를 가진다.

22. 위원회는 협약 제 2 조 (d) 하에서 당사국이 여성에 대한 차별 행위 또는 관행에 관여하는 것을 지양해야 하고 공공 당국 및 기관이 그 의무에 부합하도록 행동할 것을 보장해야 함을 고려한다. 그 의무는 여성이 젠더 기반 폭력을 포함하여 여성에 대한 심각한 차별의 실제적이고 개인적이며 예견할 수 있는 위험에 노출되는 것을 방지하기 위한

19) 진정 No.33/2011, M.N.N v 덴마크, 2013년 7월 15일 위원회에 의한 불인용 의견, 8.5 FF항.

당사국의 의무를 포함하며 그 결과가 송출 당사국의 영토 밖에서 일어나는 것과 관계없다. 즉, 만일 당사국이 자국 관할권 내에 있는 사람에 관한 결정을 내리고, 협약 하의 그 사람의 기본 권리가 다른 관할권에서 심각하게 위협에 처할 것이라는 필연적이고 예측 가능한 결과가 있는 경우, 당사국 자체는 협약의 위반일 수 있다. 결과의 예측 가능성은 결과가 나중까지 발생하지 않더라도 당사국의 현재 위반이 있음을 의미할 수 있다.

23. 따라서 위원회는 당사국이 어떠한 여성도 자신의 삶, 신체적 완전성, 자유와 안전이 위협될 수 있는 국가 또는 심각한 형태의 젠더 기반 박해 또는 젠더 기반 폭력을 포함한 심각한 형태의 차별을 겪을 위협에 처하게 되는 국가로 추방되거나 송환되지 않도록 보장해야 할 의무를 가진다는 견해이다. 젠더 기반 폭력을 포함하여 여성에 대한 심각한 차별의 형태는 각 경우의 상황에 달려 있다.²⁰⁾

C. 협약의 특정 조항에 대한 견해

24. 제 1-3 조, 제 5 조 (a) 및 제 15 조는 여성이 국경에 도착한 순간부터 전체 망명 과정에서 차별을 받지 않도록 보장하기 위한 당사국에 대한 의무를 수립한다. 여성 망명 신청자는 협약에 따라 자신의 권리를 존중받을 권리가 있다. 그들은 망명 절차 동안 그리고 그 이후에 망명 지위가 수용국에 의해 인정되면 항구적인 해결책을 찾는 과정을 포함하여 언제나 비차별적인 방식으로 그리고 존중과 존엄으로 대우 받을 자격이 있다. 수용국은 망명이 허용된 여성에 대하여 이들이 적절한 수용 시설, 훈련 및/또는 직업 기회를 찾도록 돕고, 트라우마 피해자를 위한 법적, 의학적, 심리사회적 지원을 제공하고 그들의 통합을 용이하게 할 언어 수업 및 기타 조치를 제공하는 것과 관련한 책임을 지닌다. 또한 망명신청을 거부당한 여성 망명신청자는 품위 있고 비차별적인 귀환 절차를 부여받아야 한다.

25. 협약 제 2 조 (c) 항은 국가 망명 절차가 여성의 망명신청이 공정하고 공평하며 시기적절한 방법으로 평등을 기반으로 제시되고 평가될 수 있도록 규정하고 있다. 망명절차의 모든 단계에서 성 인지적 접근법이 적용되어야 한다. 이는 망명에 대한 여성의 요구가 정책 및 운영의 모든 측면에서 성 또는 젠더에 기반한 차별적인 이유로 여성이 경

20) 같은 문서, 8.9항

힘하는 차별이나 박해 및 인권 유린의 특수한 형태에 대한 철저한 이해에 의해 정보가 제공되는 망명 시스템에 의해 결정되어야 함을 의미한다. 일부 여성들은 수치심, 낙인이나 외상으로 인해, 그들이 겪었거나 두려워했던 박해의 진정한 범위를 공개하거나 밝히기를 꺼릴 수 있다. 그들이 당국 또는 가족 및/또는 공동체로부터의 거부 및/또는 보복을 계속해서 두려워할 수 있다는 사실을 고려해야 한다. 어떠한 경우에도 그들은 첫 번째 망명신청 결정에 항소할 자격이 있어야 한다.

26. 또한 제 2 조, 제 15 조 (1) 및 제 16 조는 당사국에게 여성이 독립적 망명신청을 할 수 있다는 것을 인정해야 한다. 이와 관련하여 그들의 주장은 자녀와 관련된 두려움에 근거할 수도 있다. 예를 들어, 난민 지위에 대한 주장은 딸이 여성할례를 겪거나, 결혼을 강요 받거나, 여아라는 이유로 심각한 지역 사회적 외면과 배제를 받게 될지 모른다는 두려움에서 비롯될 수 있다.²¹⁾ 아동 보호 주장은 아동 친화적인 방식 즉 아동의 최우선주의에 입각해서 고려되어야 한다.²²⁾ 일단 주된 청구자가 난민으로 인정되면 가족의 다른 구성원도 정상적으로 난민("파생적 지위")으로 인정되어야 한다.

27. 여성과 여아에게 가해진 해는 종종 가족, 이웃 또는 사회를 포함한 비 국가 행위자에 의한 것이다. 그러한 경우, 협약 제 2 조 (e)는 당사국이 실사 의무를 감당하고 여성이 비 국가 행위자에 의해 가해질 수 있는 해악으로부터 효과적으로 보호되도록 보장할 것을 요구한다.²³⁾ 공공 당국과 관련하여 개별 여성의 수직적 성평등을 위해 노력하는 것만으로는 충분하지 않다. 국가는 심지어 가족 내에서도 수평적 차원에서 차별 금지를 보장하기 위해 노력해야 한다. 비국가 행위자에 의한 피해는 국가가 차별적인 정부 정책이나 관행으로 인하여 그러한 해를 방지하거나 신청인을 보호할 수 없거나 할 의지가 없는 경우 박해가 된다.²⁴⁾

28. 위원회는 비 국가 행위자에 의해 박해가 자행되는 경우, 수용국은 비 국가 행위자에 의한 박해의 위험이 없는 장소로의 내부 피신을 대안으로 진전시켰다는 것을 인지하

21) UNHCR, “여성할례와 관련한 난민 주장에 대한 지침서”(제네바, 2009), 12항

22) 아동 난민 주장에 대해 UNHCR, “국제보호에 대한 지침: 난민지위에 대한 1951 협약 및/또는 1967 의정서 제1(A)2 조 및 1(F)조, 지침 No. 8(2009)참조 (HCR/GIP/09/08) 참조.

23) 일반권고 제19호, 9 및 10항

24) UNHCR “국제보호에 대한 지침: 젠더 관련 박해” 19항 참조.(각주 9 참조)

고 있다. 위원회는 협약 제 2 조 (d)와 (e) 조가 당사국에게 여성이 비 국가 행위자에 의해 차별 대우를 받지 않도록 보장하길 요구함을 상기하며, 난민 여성의 맥락에서 난민 지위의 본질이 난민 여성에 대한 효과적 보호를 제공하는 것임을 주시한다. 위원회는 또한 수용국에 의해 내부 피신 대안을 고려해야 할 경우 해당 지역으로 여행하여 입국허가를 얻고 정착할 수 있는 여성의 능력과 같이 엄격한 요구 사항을 따라야 함을 주목한다.²⁵⁾ 국가는 또한 내부 재배치가 허용가능한지에 대한 결정에서 젠더 관련 측면과 위험을 평가해야 한다.²⁶⁾ 여성이 출신 국가의 다른 지역으로 이전하는 데 직면하는 어려움은 법적, 문화적 및/또는 사회적 제한 또는 여성 혼자 여행하거나 사는 것에 대한 금지, 가족이나 공동체의 지원없이 숙소, 육아 및 경제적 생존을 확보하는 것과 같은 실제 현실 및 성적 착취와 폭력을 포함한 괴롭힘과 착취의 위험 등을 포함한다.

29. 위원회는 국제법의 문제로서, 출신국의 당국이 여성들이 협약에 따라 권리를 향유하도록 보장하는 것을 포함하여 시민들을 보호할 주된 책임이 있으며, 그러한 보호가 가용하지 않을때에만 심각한 위험에 처한 기본적 인권을 보호하기 위해 국제적 보호가 취해져야 함을 인지한다. 그러나 위원회는 여성 망명 신청자가 출신국가에서 떠나오기 전에 국가의 보호를 요청하지 않았거나 당국에 불만을 제기하지 않아야 한다는 사실이, 특히 여성에 대한 폭력이 용인되거나 학대에 대한 여성의 민원에 대한 대응이 실패한 행태가 보이는 경우에 여성의 망명 청구를 저해해서는 안된다는 점을 지적한다. 피신전에 보호를 모색하도록 요구하는 것은 현실적이지 않다. 그녀는 또한 사법 시스템에 대한 신뢰와 사법에 대한 접근성 또는 그런 진정을 제기하는 것에 대한 학대, 괴롭힘 또는 보복을 두려워할 수 있다.²⁷⁾

30. 협약에 따라 당사국은 1951 년 난민지위협약 (인종, 종교, 국적, 특정 사회적 집단의 구성원 및 정치적 의견)에 열거된 것을 포함하여 합법적으로 인정된 박해의 근거에 성 인지적 해석이 부여되도록 적극적 조치를 취해야 한다. 또한 젠더는 1951년 협약에

25) 유럽인권재판소의 2011년 6월 28일 판결, *Sufi and Elmi v 영국* 사건 No. 8319/07 및 11449/07에서 언급된 *Salah Sheekh v 네덜란드*, 진정 No. 1948/04, 유럽인권재판소 2007 1월 11일 판결 참조.

26) UNHRCK, “국제보호에 대한 지침: 난민지위에 관한 1951 협약 및/또는 1967 의정서 제1A(2)조 맥락에서의 “내부 대피 또는 이동 대안”, 지침 No.4(HCR/GIP/03/04), UNHCR, “여성할례에 대한 난민 주장에 대한 지침” 28-32호 참조(각주 21 참조)

27) *Şahide Goekce(고인) v 호주*, 진정 No.5/2005, 2007년 8월 6일 위원회가 채택한 견해; 진정 No 6/2005, *Fatma Yildirim(고인) v 호주*, 2007년 8월 6일 위원회가 채택한 견해.

따라 특정 사회 집단의 구성원인지 여부 또는 난민 지위 부여 목적으로 그러한 집단의 특성을 확인하는 요인으로 사용될 수 있다. 당사국은 또한 국내법에서 난민 지위를 위한 추가적인 근거로 성 그리고 또는 젠더를 추가하는 것이 장려된다.

31. 위원회는 망명에 대한 여성의 주장이 난민의 정의에서 “사회적 집단” 근거에 따라 분류되며 이는 의존적 피해자로의 여성에 대한 정형화된 관념을 강화함에 주목한다. 협약 제 5 조에 따르면 당사국은 여성의 망명 신청을 한쪽 성의 열등함이나 우월함에 근거한 여성에 대한 편견이나 정형화된 관념없이 평가해야 한다. 성별 고정관념은 여성의 공정하고 정당한 처우에 대한 권리에 영향을 미치며, 망명 당국은 젠더 기반 폭력과 박해에 대한 선입견에 근거한 표준을 만들지 않도록 주의해야 한다.²⁸⁾ 또한 여성은 중요한 역할을 하는 활동적인 대리인이다. 정치 지도자, 정부 또는 반대 단체의 구성원, 언론인, 인권 옹호자 및 활동가, 변호사 및 판사로 중요한 역할을 수행하는 활동적 주체이다. 그들은 여성의 권리 표현을 포함하여 정치적 견해 및/또는 활동으로 인해 표적이 된다. 따라서 협약 제 7 조는 당사국들이 정치 및 공적 생활에서 여성의 평등을 실현하기 위한 조치를 취할 것을 요구한다. 그러므로 여성들이 외부 침략, 점령, 외세 지배 또는 심각한 사회적 갈등으로 인해 출신국을 탈출해야 하는 상황을 포함하여 젠더 관련 박해나 정치적, 종교적, 인종적 및 민족적 이유로 망명 신청을 하는 것이 적절할 수 있다.²⁹⁾

32. 협약 제 2 조 (c) 항 및 제 15 조 (1) 항에 따라 당사국은 공적 및 사적 분야에서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 조치를 취해야 하며 법 앞에 여성의 평등을 확인해야 한다. 이를 위해 국가는 여성이 차별을 당하지 않으며 필요한 경우 법적인 도움, 법률적 대리 및 지원을 제공하는 등 망명 과정 전반에 효과적인 법적 보호가 제공되도록 적극 조치를 취해야 한다.³⁰⁾

33. 협약 제 3 조와 제 10 조-제 13 조에 따르면 여성 망명 신청자와 여성 난민은 여성으로서의 그들의 특정한 필요에 적합한 숙박 시설, 교육, 건강 관리 및 기타 식량, 의복 및 필요한 사회 복지를 포함한 기타 지원을 차별없이 받을 권리가 있다. 또한 여성 난

28) 진정No.18/2008, Karen Tayag Vertido v 필리핀, 2010년 7월 16일 위원회가 채택한 견해 8.4조 및 8.9조, 진정No. 20/2008, V.K. v 불가리, 2011년 7월 26일 위원회가 채택한 견해

29) 일반권고 제28호 10, 11항

30) 같은 문서 34항, 난민지위와 관련한 1951 협약 제16 및 25조

민에게는 생계 수단과 고용의 기회가 제공되어야 한다.³¹⁾ 의무에는 그들이 이해할 수 있는 언어로 권리에 대한 정보를 제공하고 그러한 서비스에 대한 접근 방법에 대한 실용적인 정보를 제공하는 것이 포함된다. 일부 사회에서는 여성의 문맹률이 높기 때문에 특별한 도움이 필요할 수 있다.

34. 수용 절차에는 성착취와 성적 학대의 피해자, 외상과 고문 또는 부당한 대우의 피해자 및 여성과 여아와 관련된 특히 취약한 집단의 구체적인 필요를 고려하여 젠더 감수성이 반영되어야 한다.³²⁾ 또한 수용은 특히 수용 센터의 맥락에서 영역 내 가족 단위를 허용해야 한다.³³⁾ 일반적 원칙으로, 특별한필요를 가진 임신부와 수유중인 어머니는 구금되어서는 안된다.³⁴⁾ 여성 망명 신청자에 대한 구금이 불가피한 경우 여성의 특정 위생 요구를 충족시키기 위해서 별도의 시설과 물품이 필요하다. 여성 경비원과 교도관의 활용이 증진되어야 한다. 여성 피구금인과 함께 일하는 모든 직원은 젠더 특성에 따른 요구와 여성의 인권에 관한 교육을 받아야 한다.³⁵⁾ 협약 제 1 조, 2, 5 (a) 및 12 조에 의거하여 구금시설 내 여성의 특수한 요구를 충족시키고 여성 피구금인에 대한 존중적 대우를 보장하지 못하는 것은 협약이 의미하는 차별에 해당할 수 있다.³⁶⁾ 특히 여성에 대한 폭력을 피하기 위해 가족 단위가 아닌 이상 남성과 여성 피구금인을 위한 별도의 시설이 필요하며, 구금에 대한 대안을 이용할 수 있어야 한다.³⁷⁾

31) 세계인권선언 제25호, 난민지위와 관련한 1951 협약 제13 및 17-23조 참조.

32) UNHCR, 프로그램집행위원회, 개별 난민 시스템 맥락에서의 난민 신청자 수용에 대한 견해 N. 93, (b)(3)항

33) 같은 문서 (b)(4)항; 여성차별철폐협약 제16조

34) United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders(방콕 규칙)(총회 결의 65/229, 부록); 규칙 42; UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (Geneva, 2012).

35) 방콕 규칙, 규칙 5, 19, 33(1); UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (Geneva, 2012).

36) 진정 No.23/2009, Igna Abramova v 벨라루스, 2011년 7월 25일 채택 의견; 방콕 규칙 및 여성과 건강에 대한 일반권고 제24호 5항

37) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제9조. 자유권규약위원회는 동일한 목적을 위해 덜 침해적인 수단을 고려해야 할 의무를 확인했다.2002년 10월 28일 자유권규약위원회에 의해 채택된 견해, 진정 No.900/1999 제8.2항 참조. UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 9.3항 참조.

D. 위원회의 구체적 권고³⁸⁾

35. 당사국은 협약에 대한 유보를 검토하고 철회하여야 하며 협약 선택의정서 비준을 고려해야 한다. 또한 1951년 난민의 지위에 관한 협약과 1967년 의정서 및 기타 관련 국제 및 지역 문서에 가입하는 것을 고려해야 한다. 그들은 그러한 문서에 대한 유보를 철회하고, 해당 문서에 따라 망명 법을 채택하고, 보완적인 방식으로 해당 문서를 적용해야 한다.

36. 난민이나 망명 문서의 당사국인 국가는 국제보호가 필요한 여성의 권리를 존중하고 그러한 문서를 성인지적 방식으로 적용해야 한다. 또한 여성이 차별없이 그리고 실질적 평등에 근거하여 그러한 문서의 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다.³⁹⁾

37. 당사국은 국제법상의 기존 의무에 따라 강제송환 금지원칙을 존중하는 법안 및 기타 조치를 채택하고, 보호를 필요로 하는 젠더에 관련된 형태의 박해를 포함한 심각한 차별의 피해자가 그들의 지위 또는 거주와 상관없이 삶이 위협하거나 젠더 기반 폭력을 포함한 심각한 차별 또는 고문 또는 비인간적이거나 굴욕적인 처우나 대우를 당할 수 있는 국가에 어떠한 상황에서도 송환되지 않도록 보장해야 한다.⁴⁰⁾

38. 당사국은 1951년 난민의 지위에 관한 협약에서의 난민의 정의를 차별 금지와 평등의 의무에 따라 해석해야 하며⁴¹⁾ 법적으로 인정된 모든 근거를 해석하면서 성인지적 접근법을 완전히 통합해야 하고 필요한 경우 특정 사회 집단의 구성원 근거하에 젠더 관련 주장을 분류하며 레즈비언, 양성애자 또는 트랜스젠더인 것 및 성 그리고/또는 젠

38) 위원회는 상당수의 난민이 난민의 유입에 의한 난제를 해결할 수 없는 개발도상국에 의해 수용됨을 인지한다. 위원회는 난민 보호가 공동의 의무임을 상기한다. 따라서, 그리고 당사국의 의무를 저해하거나 타협함없이, 위원회는 특히 비수용 국가에게 수용국의 부담을 덜어주어 그들의 국제의무에 대한 연대감을 보여주길 요청한다. 이들은 무엇보다 적절한 기술 및 재정지원 등 수용국이 대규모 난민 유입으로 인해 직면한 과제를 해결할 수 있도록 도와야 하며, 난민 보호 및 서비스를 제공하는 유엔 및 기타 국제 및 지역 기구를 재정적으로 지원해야 한다.

39) 아프리카의 난민 문제의 특정 양상을 다루는 1969 아프리카 통일기구 협약, 1984 카르타헤나 난민 선언, 제3국 국적 또는 무국적자의 난민 또는 지원금 보호 적격자 등 국제보호 수혜자로서의 자격에 관한 기준에 관련된 유럽의회와 유럽연합 이사회의 지침 2011/95/EU.

40) Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence 제61조 및 1951년 난민지위 관련 협약 제33호 참조.

41) UNHCR 국제보호 지침 참조.

터를 그들 국가 망명 법의 난민 지위 근거 목록에 추가하는 것을 고려해야 한다.

39. 당사국은 망명 신청자 및 난민에 관한 국가 정책 및 입법에 관하여 위원회에 보고해야 하며, 망명 신청, 출생 국가, 망명 요청 이유 및 인정 비율에 대한 성별 자료 통계 및 추세를 수집, 분석 및 제공해야 한다.

40. 당사국은 망명 신청자 및 난민에 관하여 협약 이행의 젠더 관련 측면을 포함한 이행을 위해 적절한 인적 및 재정적 자원을 확보하고 그 이행에 필요한 경우 기술자문 및 지원을 요청해야 한다.

41. 당사국은 여성 망명 신청자 및 난민의 권리 증진을 목적으로 모든 유엔기구, 특히 유엔난민기구 (UNHCR)과 난민 시스템 및 절차와 관련하여 협력하여 난민을 위한 협약 및 기타 문서의 규정을 효력을 부여해야 한다.⁴²⁾ 그들은 또한 여성망명 신청자와 난민을 지원하는 시민 사회와 풀뿌리 민간단체와 협력해야 한다.

42. 당사국의 망명 절차는 여성이 망명 신청 가족의 일원일지라도 독립적인 망명 신청서를 접수하고 별도로 심사될 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 주요 신청인이 난민으로 인정될 때 가족의 다른 구성원도 일반적으로 난민 ("파생 지위")으로 인정됨을 받아들이야 한다. 아동이 부모가 난민으로 인정됨으로써 난민 지위를 도출할 수 있는 것처럼, 부모도 아동의 난민 지위에 따라 파생 지위를 부여 받아야 한다.⁴³⁾ 난민으로 인정되는 여성은 자신의 스스로의 권리로 또는 파생 지위 보유자로서인 것과 관계없이, 자신의 지위를 증명하고, 송환 보호되고 관련 권리를 보장하기 위해 개별 문서를 발급 받아야 한다.

43. 당사국은 여성 망명 신청자가 망명 신청을 뒷받침하는 서류가 부족하다는 이유만으로 신뢰가 결여되어 있다고 간주해서는 안된다. 대신, 많은 국가의 여성들이 각각의 출신 국가에서 서류를 소지하지 않고 있음을 고려하며 다른 수단으로 신뢰성을 확보하기 위해 노력해야 한다.

42) 1951 난민지위 관련 협약 제35조, 1967 의정서 제2조; UNHCR 정관 제8항

43) UNHCR 프로그램 집행위원회, 난민가족 보호에 관한 견해 No.88, (b)(3)항 참조.

44. 당사국은 여성 망명 신청자 및 난민을 상대할 때 국경 경찰 및 출입국 관리 공무원이 젠더 감수성 및 비 차별적 관행에 대해 적절하게 훈련되고 감독되고 감시되도록 해야 한다. 또한 인신매매 및 성 착취 피해자를 포함하여 여성 망명 신청자 및 난민에게 여성의 편견과 고정 관념에 근거하지 않는 적절한 식별 시스템에 대한 성 인지적 접근을 채택하고 이행하도록 보장해야 한다.⁴⁴⁾

45. 당사국은 인신 매매가 젠더 관련 박해의 일부이며, 인신매매 피해자 또는 희생자가 될 두려움을 가진 여성 및 여아가 어떠한 차별 및 전제조건도 없이 망명 절차에 대한 접근권에 대해 알고 이를 효과적으로 누려야 한다는 사실을 인식해야 한다. 당사국은 유엔난민기구의 "국제보호지침: 인신매매 피해자 및 인신매매 위험에 처한 개인에 대한 1951 년 협약 제1A(2)조 및/또는 1967 년 의정서의 적용"에 따른 난민 정의의 "사회 집단"에 따라 인신 매매 피해자를 분류하도록 장려되며, 여성과 여아가 다시 인신매매 당할 위험이 있는 장소로 돌아 가지 않도록 조치를 취하길 권고된다.

46. 당사국은 장애 여성, 보호자가 없는 여아,⁴⁵⁾ 외상 피해자, 인신 매매 및/또는 강제 성매매 피해자, 성폭력 피해자 및 고문 및/또는 부당한 대우⁴⁶⁾의 피해자 등 구체적인 보호 및 지원이 필요한 여성 망명 신청자를 조기에 확인하기 위한 적절한 선별 절차를 마련해야 한다.

47. 당사국은 모든 수준의 면접관과 의사결정권자가 젠더 관련 망명 신청 판단에 대한 필요한 훈련, 도구 및 지침을 갖도록 해야 한다. 당사국은 협약의 관련 규정을 인정하여 본 일반권고 및 유엔난민기구의 "국제 보호 지침: 1951 년 협약 제 1A (2)조 및/또는 1967 년 난민의 지위에 관한 의정서 맥락에서의 젠더 관련 박해"에 따라 정책을 개발해야 한다.

48. 당사국은 망명 절차 동안 그리고 난민 지위를 부여받은 여성의 통합 과정에서 안전한 숙박시설, 위생 및 건강 시설, 식량, 의류 및 필요한 사회적 서비스를 비롯하여 적절한

44) 진정 No.15/2007 Zhen Zhen Zheng v. 네덜란드, 2008년 10월 27일 채택 견해: 여성차별철폐협약 제5조; 일반권고 제25호 7항 참조.

45) 아동권리협약, 일반논평 제6호 31(1)항

46) UNHCR 프로그램 집행위원회, 견해 No.93, 개별 망명 시스템 맥락에서의 망명 신청자의 수용, (b)(3)항.

생활 수준을 보장해야 하며 여성 망명 신청자 및 피난민에 대한 생계수단 및 고용 기회를 제공하고 수용 시설에서 적절한 모니터링 및 불만 처리 메커니즘을 제공해야 한다.⁴⁷⁾

49. 당사국은 망명 신청이 불법 행위가 아니며, 망명 신청 여성이 지체없이 당국에 출두하고 불법 입국 또는 체류에 대한 타당한 근거를 제시한 경우 불법 입국 또는 체류를 이유로 이들이 처벌되어서는 안됨을(구금을 포함하여) 자국 법령에서 인정해야 한다.⁴⁸⁾ 일반적으로 특별한 필요가 있는 임신부와 수유중인 어머니의 구금은 피해야 하며, 아동의 경우 엄마와 함께 구금되는 것이 가족의 단위를 유지하며 아동에게 최선의 이익이 되는 것으로 결정되지 않는 한 함께 구금되어서는 안된다. 조건적 또는 무조건적 석방을 비롯한 구금의 대안이 특히 여성 및/또는 가족을 위한 별도의 시설을 이용할 수 없는 경우를 포함한 각 개별 사례에서 고려되어야 한다.

50. 당사국은 여성 망명신청자가 평등 및 비차별을 토대로 자신의 사례를 발표할 수 있도록 보장하기위해 망명절차에 성인지적 절차적 안전 장치를 설치해야 한다. 당사국은 다음 사항을 보장해야 한다:

- (a) 여성 망명신청자는 망명에 대한 독립적인 신청에 대한 권리를 가지며, 이와 관련하여 남성 가족 구성원없이 별도로 면담을 함으로써 자신의 사례를 발표할 수 있는 기회를 갖는다.
- (b) 여성 망명 신청자에게는 그들이 이해하는 방식 및 언어로 법적 조언에 더하여 결정 과정의 상태와 접근 방법에 대한정보가 제공되어야 한다. 그들은 여성 면담자와 통역관에 대한 권리가 있음을 통보받아야 하며, 요청이 있는 경우 이를 제공받아야 한다.
- (c) 여성 망명신청자는 최초의 난민심사 인터뷰가 시작되기 전에 유능한 법적 대리인에 접근할 수 있다. 필요한 경우 그들은 무료 법률 보조를 받을 수 있어야 한다. 보호자를 동반하지 않거나 보호자와 분리된 여아는 모든 경우 망명 절차를 통해 그들을 돕고 최선의 이익의 존중을 보장하는 자격을 갖춘 법정 대리인 및 보호자

47) 여성차별철폐협약 제2(c) (f) 및 조.

48) 1951 난민지위 관련 협약, 제31조

가 배치되어야 한다.⁴⁹⁾

- (d) 면접관은 여성 난민과 망명 신청자가 경험하는 젠더, 연령 그리고 기타 교차성에 바탕을 둔 차별과 불이익에 민감한 기술과 절차를 사용한다.
- (e) 피해자가 특히 외상, 고문 및/또는 부당한 대우 및 성폭력의 피해자인 경우 민감하고 개인적인 정보의 공개를 포함하여 자신의 경험을 제공할 수 있도록 충분한 면담 환경이 마련되고 충분한 시간이 할당되어야 한다.
- (f) 면접 중에 보육이 가능해, 신청인이 민감한 정보가 포함된 그녀의 주장을 자녀 앞에서 제시할 필요가 없어야 한다.
- (g) 여성 망명 신청자는 일반적으로 망명 사례를 입증해야 할 부담이 있지만 모든 관련 사실을 확인하고 평가할 의무는 신청자와 심사관이 공유한다. 망명 신청을 수락하기 위한 기준은 개연성에 대한 것이 아니라 신청인이 돌아가게 될 경우 박해에 노출될 것에 대한 근거있는 두려움을 가지고 있다는 합당한 가능성을 기준으로 측정해야 한다.
- (h) 일부 경우에는 심사관이 출신국의 인권에 대한 신뢰성 있는 정부 및 비정부기구의 젠더 관련 정보를 모색하고 수집하는 것을 포함하여 신청을 뒷받침하는 데 필요한 증거를 제시하기 위해 모든 수단을 사용할 수 있다.
- (i) 신청인이 성폭력 및 기타 외상 사건에 대해 망명 절차 중 뒤늦게 공개하는 것이 자동적으로 그녀의 신뢰성에 대한 불리한 판단으로 이어지지는 않는다. 고통 당하거나 두려워했던 박해의 진정한 정도를 식별하기를 꺼리는 것은 부끄러움, 낙인 또는 외상의 감정에서 비롯될 수 있다. 여성이 제공한 정보를 포함하여 면접의 기밀성에 관한 진술은 동의없이 가족 구성원과 공유되지 않으며 이는 표준 관행이어야 한다.
- (j) 필요하다면 망명 인터뷰 전후의 심리사회 상담 및 기타 지원 서비스로의 연계 메커니즘이 이용 가능해야 한다.

49) 아동권리위원회, 일반권고제6호, 제21, 23, 26 및 39조, UNHCR 프로그램집행위원회, 위기의 아동에 대한 견해 No. 107, (g)(8)항

(k) 신청이 거부되면, 결정은 합리적인 것이어야 하며, 신청인은 이를 관련 기관에 항소할 수 있어야 한다.

(l) 영구적인 해결책이 되려면 난민의 망명으로부터의 자발적 귀국 및 안전한 가운데 지속 가능한 재통합이 존엄성을 가지고 수행되고 난민의 사회적 및 경제적 안전이 되어야 한다.⁵⁰⁾ 여성 신청인의 난민 지위를 인정한 국가는 평등과 비차별을 근간으로 지역 통합이 이루어 지며 여성이 존엄하게 대우받도록 보장해야 한다.

V. 국적 결정과정 및 무국적 상태에 대한 차별금지 및 성평등의 적용

A. 일반견해

51. 협약은 특히 국적권과 관련하여 여성과 여아에게 영향을 미치기 때문에 무국적 상태를 예방 및 줄이기 위한 국제적인 노력에서 중요한 도구이다.⁵¹⁾ 협약은 국적 문제에 있어 여성 평등의 완전한 보호를 요구한다. 국적은 개인과 국가 간의 법적 유대 관계이며 사회에 완전히 참여하도록 보장하는 데 중요하다. 국적은 또한 국가의 영토에 영구적으로 입국하고 거주할 권리와 해외에서 그 국가로 돌아갈 권리를 포함하여 다른 권리의 행사와 향유를 보장하는 데 필수적이다. 따라서 협약 제 9 조는 여성이 전 인권을 향유하는 데 필수적이다. 인권은 국적에 관계없이 모든 사람이 누리는 것이지만, 실제로 국적은 기본적 인권의 향유를 위한 전제 조건이다. 여성과 여아는 국적이 없이는 여성과 비국적자 또는 무국적자로서의 차별을 겪게 된다.

52. 협약 제 9 조 (2) 항은 여성이 결혼 및 이혼 및 남편이 자신의 국적과 관련하여 무엇을 하느냐에 관계없이 자신의 국적을 취득, 보유 또는 변경할 권리가 남성과 동일하게 부여되어야 함을 규정하고 있다. 또한 여성들은 협약에 따라 자신의 모국 또는 해외 거주 여부에 관계없이 남편과 동일한 조건 하에서 자녀에게 국적을 이전한다.

50) UNHCR 프로그램 집행위원회 No.109

51) 무국적자는 국제관습법과 1954 무국적자의 지위에 관한 협약 제1(1)조에서 “어떠한 국가에 의해서도 그 법의 운영하에 있다고 여겨지지 않는 국적”으로 정의된다. 국제법위원회 1954 협약 제1(1)조에서 본 정의를 다루었다. UNHCR의 Handbook on Protection of Stateless Persons: Under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons (Geneva, 2014) 참조.

53. 국적자 또는 시민권자의 지위가 없는⁵²⁾ 무국적자 여성과 여아는 종종 소외되고, 투표권 및 공직에 서는 것이 박탈되며 공공의 혜택에 대한 접근, 거주 선택 및 자유로운 이동 및 교육, 의료, 재산 또는 고용에 대한 권리를 포함한 국적자로서의 지위에서 비롯되는 다양한 권리와 혜택에 대한 접근이 거부될 수 있다.

54. 국적법은 여성을 직접적으로 또는 간접적으로 차별할 수 있다. 성 중립적인 것으로 보이는 법률 조항은 실제로 여성의 국적 권리 향유에 대한 불균형 및 부정적인 영향을 가질 수 있다. 여성은 외국인과 결혼할 때 자신의 국적을 외국인 배우자의 국적으로 변경할 가능성이 남성보다 높기 때문에 배우자의 국적을 취득했거나 취득할 것이라는 확약 없이 국적을 포기하도록 허용하거나 요구하는 국적법상의 간극이 있는 경우 무국적의 위험이 더 커진다. 많은 국적법에서 이중국적을 금지하는 것은 무국적 상태의 가능성을 높인다. 많은 경우 여성들은 외국인 남편에게 국적을 이전할 수 없다. 국적법에 따른 성과 젠더 기반 차별은 여성과 그들의 자녀들이 인권을 향유하는 데 계속해서 중대한 영향을 미친다. 성 불평등은 상당수 국가의 국적법 및 관습에 계속해서 지속하며 여성이 무국적자가 되는 것을 초래할 수 있다. 또한 성 불평등은 아버지와 동등한 기준으로 어머니가 자녀에게 국적을 이전하는 것을 금지될 때 아동을 무국적자로 만들 수 있다. 이러한 방식으로 여성에 대한 차별은 세대 간에 지속될 수 있는 무국적자 상태의 순환을 초래할 수 있다.⁵³⁾

55. 귀화 요구 사항은 남성에 비해 여성이 충족하기 어려울 수 있는 조건이나 기준을 충족하도록 요구할 수도 있기 때문에 간접적으로 여성을 차별할 수 있다. 예를 들어 수용국의 언어 능력을 습득하는 것은 공식적 교육에 대한 접근권이 이전에 또는 현재 침해된 무국적 여성을 포함한 여성에게 더 어려울 수 있다. 경제적 자급 자족이나 재산 소유와 같은 다른 요구 사항도 여성이 개인으로서 충족하는 것이 더 어려울 수 있다. 위의 54항에서 언급한 바와 같이 외국인과 결혼한 후 이어지는 무국적 상태와 귀화 요건은 경제적으로, 사회적으로, 문화적으로 및 언어적으로 남성에 의존하는 여성으로 이어질 수 있으며 그 결과 여성은 착취의 위험이 높아질 수 있다.

52) “국적”과 “시민권”은 교차사용가능하다.

53) UNHRCK, “Guidelines on statelessness No. 4: ensuring every child’s right to acquire a nationality”, 13-15항. (각주 6 참조)

56. 출생 등록은 여성과 그 자녀가 국적에 대한 권리를 향유하는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 출생 신고서는 개인의 신원을 증명하고 혈통(혈통주의) 또는 출생지(출생지주의) 중 어느 하나에 근거하여 국적을 취득한 사실을 증명한다. 실제로 간접적인 차별, 문화적 관행 및 빈곤은 종종 어머니, 특히 비혼모가 아버지와 동등한 기준으로 자녀를 등록하는 것을 불가능하게 만든다. 자녀의 출생을 등록하지 않으면 국적에 대한 권리, 성명 및 신원에 대한 권리, 법 앞에 평등에 대한 권리 및 법적 능력에 대한 인정을 포함하여 자녀의 다양한 권리에 대한 효과적 향유를 저해하거나 무효화할 수 있다.

57. 차별적인 법률이나 관행은 여성과 그들의 자녀들이 자신의 신원과 국적을 증명하는 문서에 접근할 수 없게 할 수 있다. 신원과 국적에 대한 증거가 없는 한, 여성과 그 자녀는 이동의 자유에 대한 제한, 외교적 보호에 대한 접근성의 문제, 신원과 국적에 대한 증명의 결정을 기다리는 장기간의 구급에 직면할 수 있으며 궁극적으로 어떤 국가도 이들을 국적자로 간주하지 않으며 무국적자가 되는 상황으로 이어질 수 있다.

58. 여성의 완전한 사회 참여에 대한 국적의 중요성을 감안할 때,⁵⁴⁾ 협약 제 9 조에 대한 일부 당사국의 유보 건수와 성격은 협약의 목적과 목표를 훼손시킨다. 국적에 대한 여성의 평등권을 강화하는 많은 다른 국제인권문서⁵⁵⁾에 포함된 국적 및 차별 금지에 대한 권리 또한 그러한 유보의 유효성 및 법적 효력에 대한 의문을 제기한다. 위원회는 제 9 조에 대한 유보를 철수하거나 또는 적어도 좁히는 추세와 국적법상의 남성과 여성의 형식적인 평등을 도입하여 여성에 대한 차별의 위험을 줄이고 특히 여성과 그 자녀의 무국적상태를 줄이려는 당사국의 관련 경향에 주목한다.

B. 협약의 특정 조항에 대한 견해

59. 협약 제 9 조는 여성이 남성과 동등하게 자신의 국적을 취득, 변경 또는 보유하고 자녀의 국적을 부여할 권리를 향유한다고 규정하고 있다. 위원회는 이 권리가 배우자에 계도 적용된다고 해석했다.⁵⁶⁾

54) 일반권고 제21호 6항

55) 세계인권선언 제15호, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 제2, 3, 24 및 26호; 아동권리협약 제7조, 인종차별철폐협약 제5조, 아동권리협약 제18조, 이주노동자권리보호 협약 제29호

56) CEDAW/C/KWT/CO/3-4, 제37항

60. 협약 제 9 조 (1) 항은 당사국이 외국인과의 결혼 또는 결혼 생활 중 남편에 의한 국적 변경이 아내의 국적을 자동적으로 변경시키지 않고 무국적자로 만들거나 남편의 국적을 강요하지 않도록 보장 할 것을 요구한다. 예를 들어 여성의 국적이 외국인과의 결혼에서 자동으로 상실되고 결혼을 근거로 남편의 국적을 취득할 수 없는 차별적인 법률 및 관행으로 인해 여성은 무국적이 될 수 있다. 남편이 국적을 변경하거나 무국적자가 되거나 사망한 경우; 또는 그녀의 결혼이 이혼으로 끝나는 경우도 포함된다.

61. 협약 제 9 조 (2)는 당사국이 여성과 남성에게 동일하게 자신의 국적을 자녀에게 부여하는 것을 보장하도록 요구하고 있다. 당사국이 제 9 조 (2) 조에 따른 의무를 이행하지 못하면 이는 아동을 무국적상태에 놓이게 할 수 있다. 부계 혈통을 통해서만 국적을 부여하는 국적법은 제 9 조 (2) 항을 위반하고 다음과 같은 경우 아동을 무국적자로 만들 수 있다:

- (a) 아버지가 무국적자인 경우
- (b) 아버지 나라의 법률이 자녀가 외국에서 태어났을 때와 같이 특정 상황에서 국적을 부여하는 것을 허용하지 않는 경우
- (c) 아버지가 출생 당시 모르고 있거나 어머니와 결혼하지 않은 경우
- (d) 아버지가 자신의 국적을 부여하거나 자녀의 국적 증명을 얻기 위한 행정 절차를 이행하지 못한 경우. 예를 들어, 그가 사망하거나, 가족과 강제로 분리되었거나, 번거로운 문서 또는 기타 요구 사항을 이행할 수 없는 경우
- (e) 아버지가 자신의 국적을 부여하거나 자녀를 위한 국적 증명을 얻기 위한 행정 절차를 이행하기를 꺼리는 경우. 예를 들어 그가 가족을 포기한 경우.

62. 협약 제 1 조부터 제 3 조까지는 여성이 남성과 동등하게 여성 자신과 배우자의 귀화 혜택을 받을 수 있는 권리를 지지한다. 이 점에서 여성에 대한 차별은 무국적자의 감소를 저해한다. 여성이 무국적자 배우자에게 국적을 부여할 수 없는 경우에도 마찬가지다. 또한 그러한 결혼에서 태어난 자녀의 경우 무국적의 위험이 더 커질 수 있다.

C. 구체적인 권고

63. 상기에 비추어 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 협약의 목적 및 목표와 양립할 수 없으며 제 28 조 (2) 항에 따라 허용되지 않으므로 협약 제 9 조에 대한 유보를 검토하고 철회한다.⁵⁷⁾
- (b) 국적 취득, 국적 변경 및 유지와 관련하여 여성과 남성의 평등을 보장하고 여성이 자신의 국적을 자녀 및 외국 배우자에게 이전할 수 있도록 국적법을 검토하고 개정하며 그러한 법의 실제적인 시행은 협약 제 1 조부터 제 3 조 및 제 9 조를 완전히 준수한다.
- (c) 결혼으로 인한 국적의 자동 취득 또는 혼인 상태 또는 남편의 국적 변경으로 인해 국적이 자동으로 상실되게 하는 법률을 폐지한다.
- (d) 여성이 외국인 남성과 결혼한 경우, 그리고 그러한 결혼에서 태어난 자녀들에게, 특히 이중 국적을 제공하는 법적 제도가 무국적으로 이어질 수 있는 상황에서 이중국적 허용을 고려한다.
- (e) 다른 국적의 소유 또는 취득에 따른 국적을 상실하거나 포기하는 입법조항을 통해 무국적을 방지하고 그러한 보호 장치 부재로 인해 무국적이 된 여성에 대한 국적 재취득을 허용한다.
- (f) 여성이 남성과 동등하게 국적 취득, 변경 또는 보유 하거나 여성이 자신의 자녀 및 외국인 배우자에게 국적을 부여 할 수 있는 권리를 부여하는 최근의 법적 및 정책 개발에 대한 인식을 증진한다.
- (g) 여성이 남성보다 실질적으로 충족하는 것이 더 부담스러울 수 있는 귀화요구를 통해 발생하는 국적법의 간접 차별을 다룬다.
- (h) 무국적자의 지위에 관한 1954 년 협약과 1961 년 무국적 감소 협약을 비준하거나 이에 가입한다.

57) 일반권고 제4, 20 및 28호

- (i) 여성의 국적을 박탈하고 무국적자가 되게 하는 조치의 채택과 이행을 지양한다.
 - (j) 무국적의 파악, 축소 및 예방, 특히 무국적 여성의 보호와 관련하여 유엔난민기구와 협력한다.
 - (k) 각자의 영토 내에서 무국적자에 대한 성별분리통계를 수집, 분석 및 제공한다.
 - (l) 국적 증명을 포함하여 여성과 여아가 신원 확인 서류에 동등하게 접근할 수 있도록 효과적인 조치를 시행한다.
 - (m) 모든 출생의 적시 등록을 달성하기 위한 조치를 취하고, 특히 각 영역의 농촌 및 외딴 지역에서 모든 아동이 등록되고 여아가 남아와 동등한 권리의 혜택을 받도록 출생신고를 하는 것이 중요하다는 인식을 높이기 위한 조치를 취한다.
-

일반권고 33호 (2015): 여성의 사법접근

목차

- I. 서문 및 범위
- II. 여성의 사법 접근에 대한 일반적인 문제와 권고
 - A. 사법심사 가능성, 가용성, 접근성, 양질, 구제의 제공 및 사법 제도의 책임성
 - B. 차별적 법률, 절차 및 관행
 - C. 사법제도의 고정관념 및 성별 편향과 역량 강화의 중요성
 - D. 고정 관념의 영향에 대한 교육 및 인식 제고
 - E. 법률 구조 및 국선번호
 - F. 자원
- III. 특정 분야의 법률에 대한 권고
 - A. 헌법
 - B. 민법
 - C. 가족법
 - D. 형법
 - E. 행정, 사회 및 노동법
- IV. 특정 메커니즘에 대한 권고
 - A. 전문 사법/준사법 제도 및 국제적/지역적 사법 제도
 - B. 대안적 분쟁 해결 절차
 - C. 국가인권기구 및 옴부즈맨
 - D. 복수의 사법 제도
- V. 협약 유보의 철회
- VI. 협약 선택의정서의 비준

서문 및 범위

1. 여성의 사법접근권은 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약에 따라 보호 받는 모든 권리의 실현에 필수적이다. 그것은 사법부의 독립성, 공정성, 청렴성 및 신뢰성, 면책 및 부패에 대한 투쟁, 그리고 사법 제도 및 기타 법 구현 메커니즘에 대한 여성의 동등한 참여와 함께 법치와 올바른 통치의 기본 요소다. 사법에 대한 접근권은 다차원적이다. 그것은 사법 심사 가능성, 가용성, 접근성, 양질, 피해자를 위한 구제책 및 사법 제도의 책임성을 포함한다. 본 일반권고의 목적상 달리 언급되지 않는 한 "여성"에 대한 모든 언급은 여성과 여아를 포함하는 것으로 이해되어야 한다.

2. 본 일반권고에서 위원회는 여성이 사법에 접근할 수 있도록 보장하기 위한 당사국의 의무를 검토한다. 이러한 의무는 여성을 개인 및 권리보유자로서 권한을 부여하기 위해 모든 형태의 차별로부터 여성의 권리를 보호하는 것을 포함한다. 사법에 대한 효과적인 접근은 법의 해방적이고 변혁적인 잠재력을 최적화한다.

3. 실제로 위원회는 여성이 평등을 기반으로 사법에 접근할 권리를 실현하는 것을 방해하는 여러 가지 장애물과 제약을 관찰했으며 여기에는 모든 차원의 사법에 대한 접근과 관련하여 당사국이 제공하는 효과적인 관할권적 보호의 결여가 포함된다. 이러한 장애는 젠더 고정관념, 차별적 법률, 교차 또는 복합적 차별, 절차적 및 증거적 요구사항 및 관행과 사법 메커니즘이 모든 여성에게 신체적, 경제적, 사회적 및 문화적으로 접근가능함을 보장하지 못함과 같은 요인으로 인한 차별과 불평등의 구조적 맥락에서 발생한다. 이러한 모든 장애물은 여성의 인권을 지속적으로 침해한다.

4. 본 일반권고의 범위는 전문 및 준 사법 메커니즘을 포함하는 모든 사법 체계 수준에서 여성을 위한 사법의 절차와 질을 포함한다. 준 사법 메커니즘은 사법부가 수행하는 것과 유사한 공공 행정 기관 또는 기구의 모든 행위를 포함하며, 이는 법적 효력을 가지며 법적 권리, 의무 및 특권에 영향을 미칠 수 있다.

5. 사법에 접근할 권리의 범위는 또한 복수의 사법 제도를 포함한다. "복수 사법 제도"라는 용어는 당사국 내에 국가의 법, 규정, 절차 및 결정과 종교적, 관습적, 선주민 또는

지역 사회의 법률 및 관행이 공존함을 의미한다. 따라서 복수의 사법 제도에는 여성이 사법에 대한 접근권을 행사하려고 할 때 직면할 수 있는 국가, 비 국가 또는 혼합형태의 공식 또는 비공식적인 여러 법의 근원천이 포함된다. 본 일반권고에서 전통적 사법 제도로 불리는 종교적, 관습적, 선주민적, 공동체에 기원을 둔 사법 시스템은 국가에 의해 공식적으로 인정될 수 있으며, 명시적 지위가 있거나 또는 없이 국가의 묵인하에 운영되거나 국가의 규제 체계 밖에서 기능한다.

6. 국제 및 지역 인권 협약 및 선언 및 대부분의 국가 헌법은 법 앞의 성 및/또는 젠더 평등 및 모든 사람들이 동등한 법의 보호로부터 혜택을 얻도록 보장하기 위한 의무와 관련된 보장을 포함한다.¹⁾ 협약 제 15 조는 여성과 남성이 법 앞에 평등해야 하고 법의 평등한 보호로부터 혜택을 얻도록 규정하고 있다. 제 2 조는 모든 당사국이 관한 국가 법원 및 기타 공공 기관 설립을 통한 것을 포함하여 모든 삶의 영역에서 남성과 여성의 실질적 평등을 보장하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 하며, 어떤 형태의 차별에서도 여성을 효과적으로 보장해야 함을 규정한다. 그 조항의 내용과 범위는 협약 제 2 조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 위원회의 일반권고 제28 호에 더 자세히 설명되어 있다. 제 3 조는 여성이 남성과 평등을 기반으로 하여 인권과 기본적 자유를 행사하고 누릴 수 있도록 적절한 조치의 필요성을 언급한다.

7. 차별은 성과 젠더에 근거해서 여성에게 가해질 수 있다. 젠더는 여성과 남성의 회적으로 형성된 정체성, 특성 및 역할, 사회가 부과한 생물학적 차이에 대한 문화적 의미를 지칭하며, 사법 체계와 그 제도에 지속적으로 반영된다. 협약 제 5 조 (a) 하에서 당사국은 여성의 권리 행사 및 권리 행사를 방해하고 효과적인 구제 수단에 대한 접근을 방해하는 젠더 고정관념을 포함하여 근본적인 사회적 및 문화적 장벽을 드러내고 제거해야 할 의무가 있다.

8. 특히 여성에 영향을 주는 젠더 고정관념, 낙인, 유해하고 가부장적인 문화적 규범 및 젠더 기반 폭력에 근거한 여성에 대한 차별은 남성과 평등하게 여성이 사법에 접근할 수 있는 능력에 부정적인 영향을 미친다. 또한 여성에 대한 차별은 일부 여성에게는 남

1) 세계인권선언 제7, 8조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제3조 참조. 지역적 차원에서 인권 및 기본적 자유 보호에 대한 협약(유럽 인권 협약), 미주 인권 협약 및 아프리카 인권 헌장은 관련 조항을 포함함.

성 또는 다른 여성에게 미치는 영향과는 다른 정도 또는 다른 방식으로 영향을 미치는 교차적 요인에 의해 복합화 된다. 교차 또는 복합 차별의 근거에는 민족/인종, 선주민 또는 소수 민족의 지위, 피부색, 사회 경제적 지위 및/또는 카스트 언어, 종교 또는 신념, 정치적 견해, 출신 국가, 결혼 및/또는 모성 상태, 연령, 도시/농촌 위치, 건강 상태, 장애, 재산 소유 및 레즈비언, 양성애자 또는 트랜스젠더 여성 또는 간성인과 같은 정체성 등을 포함할 수 있다. 이러한 교차 요인으로 인해 해당 그룹의 여성들은 사법에 접근하기가 더 어려워진다.²⁾

9. 여성이 사법에 접근하는 것을 더 어렵게 만드는 또 다른 요인으로는 문맹, 인신 매매, 무력 분쟁, 망명신청인 지위, 국내실향, 무국적 상태, 이주, 여성 가장으로의 지위, 남편과 사별한 여성, HIV와 함께 사는 것, 자유의 박탈, 성매매의 범죄화, 지리적인 원격성 및 자신들의 권리를 위해 싸우는 여성들에 대한 낙인화 등이 포함된다. 인권 옹호자와 조직이 그들의 일 때문에 종종 공격 대상이 된다는 것이 반드시 강조되어야 하며 따라서 이들의 사법접근권이 보호되도록 해야 한다.

10. 위원회는 특정 여성 그룹에 대한 비효율적인 구제 수단을 포함하여 사법에 대한 접근에 대한 교차하는 형태의 차별의 부정적인 영향에 대한 많은 사례를 문서화했다. 그런 집단에 속한 여성들은 수모, 낙인, 체포, 추방, 고문을 당하거나 법 집행 공무원이 행하는 것을 포함한 그 밖의 다른 형태의 폭력을 당할 것이라는 두려움 때문에 당국에 권리 침해를 신고하지 않는다. 위원회는 또한 해당 집단의 여성들이 불만을 제기할 때 당국은 종종 가해자의 조사, 기소, 처벌 및/또는 구제 조치를 위한 실사에 실패했음을 주목했다.³⁾

11. 협약 제 2 조 (c) 항, 3 조, 5 (a)조 및 15 조에 더하여, 당사국은 모든 여성이 자신의 권리 및 가용한 구제 수단, 유능하고 성 인지적인 분쟁해결시스템에 대한 접근 및 효과적이고 시의적절한 구제에 관한 교육 및 정보에 접근 할 수 있도록 보장하기 위한

2) 일반권고 제28호, 18항 참조.

3) 바하마 (CEDAW/C/BHS/CO/1-5, para. 25 (d)), 코스타리카 (CEDAW/C/CRI/CO/5-6, paras. 40-41), 피지 (CEDAW/C/FJI/CO/4, paras. 24-25), 키르키즈스탄 (A/54/38/Rev.1, part one, paras. 127-128), 대한민국(CEDAW/C/KOR/CO/6, paras. 19-20, CEDAW/C/KOR/CO/7, para. 23 (d)), 우간다 (CEDAW/C/UGA/CO/7, paras. 43-44) 최종견해 참조.

조약에 따른 의무를 가지고있다.⁴⁾

12. 여성이 사법에 접근할 때 직면하는 장애물을 극복하기 위해 취해야 할 조치에 관한 위원회의 견해와 권고는 당사국의 보고서, 개별 진정에 대한 분석 및 협약 선택의정서에 의거한 조사의 수행에 대한 경험을 통해 알 수 있다. 또한 유엔 인권기구, 국가 인권기구, 지역 사회 여성 단체 및 학술 연구자를 포함한 시민 사회 단체의 사법에 대한 접근에 관한 업무를 참조하였다.

II. 여성의 사법 접근에 대한 일반적인 문제와 권고

A. 사법심사 가능성, 가용성, 접근성, 양질, 구제의 제공 및 사법 제도의 책임성

13. 위원회는 법원 및 준 사법적 기구의 주요 도시 집중, 농촌 및 외딴 지역에서의 비가용성, 그들에게 접근하기 위해 필요한 시간과 돈, 절차의 복잡성, 장애 여성에 대한 물리적 장벽, 양질의 젠더적 법적 자문에 대한 접근성의 부족 및 종종 언급되는 사법 시스템의 질의결함 (예: 훈련 부족으로 인한 성 인지적이지 않은 판단, 절차의 지연 및 과도한 기간, 부패)이 모두 여성이 사법에 접근하지 못하게 한다는 점을 주시하였다.

14. 이에 사법에 대한 접근을 보장하기 위해서는 사법 심사 가능성, 가용성, 접근성, 양질, 피해자를 위한 구제책 및 사법 제도의 책임성 등 6 가지 상호 연관된 핵심 요소가 필요하다. 지배적인 법적, 사회적, 문화적, 정치적 및 경제적 조건의 차이가 각 당사국에서 이러한 특징의 차별화된 적용을 필요로 하는 반면, 접근의 기본 요소는 보편적으로 관련이 있고 즉시 적용될 수 있다.

이에:

(a) 사법 심사 가능성은 여성이 방해받지 않고 사법에 대한 접근과 협약에 따른 법적 권리를 주장할 수 있는 능력과 권한 부여를 요구한다.

(b) 가용성은 도시, 농촌 및 외딴 지역의 법원, 준 사법 기관 또는 기타 기관의 설립

4) 일반권고 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29, 30 참조.

과 유지 및 자금 지원을 요구한다.

- (c) 접근성은 공식적 그리고 준 사법적인 것을 막론하고 모든 사법체계가 여성에게 안전하고 저렴하며 물리적으로 접근할 수 있어야 하며, 교차 또는 혼합된 형태의 차별을 겪는 사람들을 포함하여 여성의 요구에 적합하고 적절하게 적용되어야 한다고 요구한다.
- (d) 양질의 사법 제도는 체계의 모든 구성 요소가 역량, 효율성, 독립성 및 공평성⁵⁾에 관한 국제 표준을 준수하고, 적절하고 효과적인 구제 수단을 적시에 제공하여 모든 여성을 위한 지속 가능하고 성 인지적 분쟁해결 수단을 제공하도록 요구한다. 또한 사법 제도가 맥락화되고 역동적이며 참여적이고 혁신적인 실용적 조치에 개방적이고 성인지적이며 사법에 대한 여성의 증가하는 요구를 고려해야 한다.
- (e) 구제책의 제공은 사법 제도가 여성이 입을 수 있는 모든 피해에 대해 실행 가능한 보호와 의미 있는 배상을 여성에게 제공할 것을 요구한다 (제 2 조 참조)
- (f) 사법 제도의 책임은 사법 심사 가능성, 가용성, 접근 가능성, 양질의 원칙 및 구제 조항에 따라 기능함을 보장하기 위한 모니터링을 통해 보장된다. 사법 체계의 책임은 또한 사법 제도 전문가의 행동과 법을 위반했을 때 그들이 저야 할 법적 책임을 감시하는 것을 의미한다.

15. 위원회는 사법심사가능성과 관련하여 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 권리와 그에 상응하는 법적 보호가 인정되고 법으로 통합되게 함으로써 사법 제도의 젠더 대응성을 향상시키도록 보장한다.
- (b) 사법 체계에 대한 여성의 방해받지 않은 접근을 향상시키고, 따라서 여성이 법 앞의 평등과 사실상의 평등을 달성할 수 있도록 권한을 부여한다.
- (c) 사법 시스템 전문가가 성인지적 방식으로 사건을 처리하도록 보장한다.
- (d) 사법부의 독립성, 공정성, 청렴성 및 신뢰성을 보장하고, 불치별에 맞서 싸운다.

5) Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 총회 40/32에 의해 채택됨.

- (e) 여성의 사법에의 접근에 대한 차별을 근절하기 위한 중요한 요소로 사법 체계에 대한 부패를 해결한다.
- (f) 모든 차원의 사법 및 준 사법 제도 기구에서의 전문가로서의 여성의 참여에 대한 장벽에 맞서 이를 근절하고 및 한시적 특별 조치를 포함한 조치를 취하여 여성이 동등하게 치안판사, 판사, 검사, 공공 변호인, 변호사, 행정관, 중재인, 법 집행관, 사법부 및 형사 공무원 및 전문 실무자 뿐 만 아니라 기타 전문직 자격으로 대표될 수 있도록 보장한다.
- (g) 권력 관계가 사법부에 의한 여성 사건의 공정한 대우를 박탈하는 모든 분야에서 당사자 간의 평등을 보장하기 위해 증거 부담에 관한 규칙을 개정한다.
- (h) 여성의 사법 접근을 지원하고 비정부기구 및 시민 사회 단체가 여성의 권리와 관련된 소송에 참여하도록 장려하는 지속 가능한 메커니즘을 개발하기 위해 시민 사회 및 지역 사회 기반 조직과 협력한다.
- (i) 여성 인권 옹호자가 사법에 접근할 수 있으며 괴롭힘, 위협, 보복 및 폭력으로부터 보호받을 수 있도록 보장한다.

16. 사법 체계의 가용성과 관련하여 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 필요에 따라 법원, 재판소 및 기타 기관의 창설, 유지 및 발전을 보장하여 여성이 외딴 지역, 교외 및 고립 지역을 포함하는 국가의 모든 영토에서 차별 없이 사법에 접근할 권리를 보장하고, 특히 외딴 지역, 교외 및 고립 지역에 살고 있는 여성들을 지원하기 위한 이동식 법원의 설립과 현대 정보 기술 솔루션의 창조적 사용에 대하여 고려한다.
- (b) 여성에 대한 폭력의 경우, 재정 지원, 위기 센터, 피난처, 핫라인 및 의료, 심리사회적 및 상담 서비스에 대한 접근을 보장한다.
- (c) 의사규칙에 따라 특정 사건에 대한 관심이 있는 집단 및 시민 사회 단체가 청원서를 접수하고 소송 절차에 참여할 수 있도록 한다.

- (d) 사법 제도의 적절한 기능을 보장하고 사법 제도 전문가에 의한 여성에 대한 차별을 다루기 위해 독립적인 감독관에 의한 감시 메커니즘을 확립한다.

17. 사법 체계의 접근성과 관련하여 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 법적인 도움을 제공하여 사법에 대한 경제적 장벽을 제거하고 문서 발급 및 제출 비용을 비롯하여 법원 비용이 저소득 여성을 위해 절감되고 빈곤층 여성에게는 면제되도록 보장한다.
- (b) 필요에 따라 독립적이고 전문적인 번역 및 통역 서비스를 제공함으로써 언어 장벽을 제거하고 문맹 여성에 대한 개별 지원을 제공하여 사법 및 준 사법 절차에 대한 완전한 이해를 보장한다.
- (c) 대상맞춤형 현장지원활동을 개발하고, 그 집단에 속한 여성들, 특히 여성단체 및 여타 관련단체 들과의 긴밀한 협력 하에 다양한 형식 및 공동체 언어로 제공되는 사법 메커니즘, 절차 및 구제에 관한 정보를 통해 배포한다. 그러한 활동과 정보는 인구 집단의 모든 소수 및 민족 집단에 적합해야 하며, 그 집단에 속한 여성들, 특히 여성단체 및 여타 관련단체 들과의 긴밀한 협력 하에 고안되어야 한다.
- (d) 모든 수준에서 사법 시스템에 대한 여성의 접근성을 향상시키기 위해 인터넷 및 기타 정보 통신 기술에 대한 접근을 보장하며 인터넷 화상 회의를 포함한 인터넷 기반 시설의 발전을 고려하여 법원 청문회 개최 및 이해 관계자 간의 데이터 및 정보 공유, 수집 및 지원을 촉진한다.
- (e) 사법 기관 및 준 사법 기관 및 기타 서비스의 물리적 환경 및 위치가 모든 여성에게 환영받고 안정적이며 접근가능하도록 보장하며, 사법 기관의 구성 요소로서의 젠더 전담부서의의 창설을 고려하고 충분한 수단을 갖지 못한 여성을 위한 사법 및 준 사법 기관 및 기타 서비스에 대한 이동 비용을 보장하는 것에 특별한 관심을 기울인다.
- (f) 여성이 사법에 접근하기 위해 취해야 할 조치의 수를 줄이기 위해 다양한 법률 및 사회 서비스를 포함하는 "원 스톱 센터"와 같은 사법 접근 센터를 설립한다.

그러한 센터는 법률 자문과 지원을 제공하고, 여성에 대한 폭력, 가족 문제, 건강, 사회 보장, 고용, 재산 및 이민과 같은 분야의 여성을 위한 법적 절차를 시작하고 지원 서비스를 조정할 수 있다. 그러한 센터는 빈곤 및/또는 농촌 및 외딴 지역에서 살고 있는 여성을 포함하여 모든 여성이 이용할 수 있어야 한다.

(g) 장애 여성을 위한 사법 체계에 대한 접근에 특별한 주의를 기울인다.

18. 양질의 사법 제도와 관련하여 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 사법 제도가 양질이며, 능력, 효율성, 독립성 및 공정성에 관한 국제기준과 국제 법학을 준수하도록 보장한다.
- (b) 사법에 대한 여성의 접근을 측정하기 위한 지표를 채택한다.⁶⁾
- (c) 필요시 폭 넓은 제도개혁에 투자하는 것을 포함하여 혁신적이고 변혁적인 사법 접근법과 체계를 보장한다.
- (d) 모든 여성에게 지속 가능한 성 인지적 분쟁 해결을 하도록 유도하는 적절하고 효과적인 구제 조치를 시의적절 하게 제공한다.
- (e) 증거 규칙, 조사 및 기타 법적 및 준 사법 절차가 공정하고 성별 고정 관념이나 편견에 영향을 받지 않도록 보장하는 메커니즘을 구현한다.
- (f) 여성의 사생활, 안전 및 기타 인권을 보호할 필요가 있을 때, 적법한 과정과 공정한 절차에 따라 법적 절차의 전부 또는 일부를 개별적으로 진행하도록 또는 관련 당사자만이 콘텐츠에 접근할 수 있는 원격으로 또는 통신 장비를 활용하여 증언을 제공하도록 보장한다. 사법 절차의 모든 단계에서 그러한 여성의 신원을 보호하기 위한 가명 또는 기타 조치의 사용이 허용되어야 한다. 당사국은 피해자의 사생활과 이미지를 보호하기 위하여 사건의 이미지 캡처와 방송이 여아 및 여성의 존엄성, 정서적 상태 및 안전을 침해할 가능성이 있는 경우 이를 금지하는 등의 조치를 취할 것임을 보장해야 한다.

6) 여성에 대한 폭력에 관한 유엔 지표 및 여성에 대한 폭력 예방, 처벌 및 근절에 대한 미주간 협약 이행 측정을 위한 지표 참조. 2013년 5월 21일 채택.

- (g) 법적인 절차 이전, 도중 및 이후에 위협, 괴롭힘 및 다른 형태의 피해로부터 여성 진정인, 증인, 피고 및 수감자를 보호하고, 보호 조치가 효과적으로 기능하도록 보장하는 데 필요한 예산, 자원, 지침 및 모니터링 및 법적 체계를 제공한다.⁷⁾

19. 구제 조치와 관련하여 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 여성에 대한 차별에 대한 적절하고 시의적절한 구제를 제공 및 실행하며 여성이 모든 가능한 사법 및 비사법적 구제에 접근할 수 있도록 보장한다.
- (b) 구제 수단이 적절하고, 효과적이며, 신속하게 처리하고, 총체적이며, 고통받은 피해의 심각성에 비례하도록 보장한다. 구제 수단에는 적절한 경우 배상 (복지), 보상 (금전, 재화 또는 서비스의 형태로 제공됨) 및 재활 (의학 및 심리 치료 및 여타 사회서비스)이 포함되어야 한다.⁸⁾ 민사 손해 배상 및 형사상 제재는 상호 배타적이어서는 안된다.
- (c) 모든 민사, 형사, 행정 또는 기타 절차에서 피해에 대한 적절한 보상을 결정할 목적으로 피해 평가에 있어 여성의 무보수 가사 및 돌봄 제공 활동을 충분히 고려한다.
- (d) 인권 침해의 책임이 있는 개인이나 주체가 그러한 배상을 제공할 수 없거나 제공할 의사가 없는 상황에서 여성이 적절한 배상을 받을 수 있도록 여성 특별 기금을 조성한다.
- (e) 분쟁이나 분쟁 후 상황에서 성폭력이 발생할 경우 국제 인권 기준에 따라 제도적 개혁을 실시하고, 차별적 법을 폐지하며 적절한 제재를 가하는 법안을 제정한다. 또한 분쟁에 선행된 차별을 극복하기 위해 여성 단체 및 시민사회와 긴밀히 협력하여 배상 조치를 결정한다.⁹⁾
- (f) 진실, 정의 및 화해위원회에 의해 승인된 공식적 사과, 공식적 기념 및 재발방지

7) 피해자 및 그 가족을 위협, 보복 및 피해의 재발로부터 보호하기 위한 국제 지침 및 모범사례를 따라야 함. 예를 들어, 여성폭력 및 가정폭력 예방 및 근절에 대한 유럽 의회 협약 제56조 참조.

8) 일반권고 제28호 32항 참조.

9) Nairobi Declaration on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation 참조.

의 보장과 같은 비사법적 구제 수단이 분쟁 또는 분쟁 후 발생한 인권 침해의 가해자에 대한 수사 및 기소의 대체물로 사용되지 않도록 한다. 여성에 대한 성폭력과 같은 젠더 기반 인권 침해에 대한 사면을 거부하고 법률상 기소를 제한하지 않는다. (분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황에서의 여성에 대한 일반권고 제30호 참조)

- (g) 효과적이고 시의 적절한 치료법을 제공하고 여성이 경험하는 다양한 유형의 위반에 적절하게 대처하고 적절한 보상을 제공하며 여성이 일반권고 제30 호에 명시된 모든 보상 프로그램의 설계에 참여하도록 보장한다.¹⁰⁾

20. 사법 체계의 책임성에 관하여 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 사법 체계가 사법심사 가능성, 가용성, 접근 가능성, 양질 및 구제 수단의 효과성에 대한 원칙에 부합함을 보장하기 위해 여성의 사법 접근을 관찰하고 감시할 수 있는 효과적이고 독립적인 메커니즘을 개발하며 여기에는 여성의 권리에 영향을 미치는 결정을 내리는 사법, 준 사법 및 행정기구의 자율성, 효율성 및 투명성에 대한 정기적 감사/검토가 포함된다.
- (b) 확인된 차별적 관행 및 사법 전문가의 행위가 징계 및 기타 조치를 통해 효과적으로 해결되도록 보장한다.
- (c) 사회, 복지 및 의료 종사자 및 기술 전문가를 포함한 사법 제도의 업무를 지원하는 모든 인력에 관한 민원, 진정 및 제안을 받을 특정 기관을 창설한다.
- (d) 데이터는 다음을 포함하지만 이에 국한되지는 않는다:
 - (i) 사법 및 준 사법기구의 수 및 지리적 분포;
 - (ii) 법 집행 기관 및 모든 수준의 사법 기관 및 준 사법 기관에서 근무하는 남성과 여성의 수;
 - (iii) 법률 구조 변호사를 포함한 남성 및 여성 변호사의 수 및 지리적 분포;

10) A/HRC/14/22 참조.

- (iv) 진정인의 성별에 따라 분류된 사법 기관, 준 사법 기관 및 행정 기관에 접수된 사례 및 진정의 성격 및 수;
 - (v) 진정인의 성별에 따라 분류된 공식 및 비공식 사법 제도에 의해 다루어진 사건의 성격과 수;
 - (vi) 진정인의 성별에 따라 분류된 법률 지원 및/또는 국선번호가 요구되고, 받아들여지고 제공된 사건의 성격과 수;
 - (vii) 진정인의 성별에 따라 분류된 절차의 기간 및 그 결과;
- (e) 사법에 대한 여성의 완전한 접근을 촉진하거나 제한하는 관행, 절차 및 법리를 강조하기 위해 시민 사회 단체 및 학술 기관과 협력하여 모든 사법 체계에 대한 질적 연구 및 비판적 젠더 분석을 실시하고 촉진한다.
- (f) 사법 제도의 모든 구성 요소가 성 인지적이고 사용자 친화적이며 책임감이 있음을 보장하기 위한 우선 순위, 정책, 입법 및 절차를 개발하기 위해 분석 결과를 체계적으로 적용한다.

B. 차별적 법률, 절차 및 관행

21. 종종 당사국은 전통적 성별 고정관념 및 규범에 근거하며 따라서 차별적이며 여성의 협약에 의거한 권리의 온전한 향유를 부인하는 헌법 조항, 법률, 규정, 절차, 관습 및 관행을 갖고 있다. 그러므로 위원회는 최종 견해에서 당사국에게 그들의 입법 체계를 재검토하고 여성 차별 조항을 개정 및/또는 폐지하도록 끊임없이 촉구한다. 이것은 협약 제 2 조와 일치하며, 이는 당사국이 공공 기관과 개인, 조직 또는 기업과 같은 비 국가 행위자에 의한 여성 차별 철폐를 위한 적절한 법적 조치 및 기타 조치를 채택하도록 의무화하고 있다.

22. 그럼에도 불구하고 여성은 일반권고 제28 호의 16 항에 정의된 바와 같이 직접 및 간접 차별의 결과로 사법에 대한 접근성을 얻는데 많은 어려움에 직면해 있다. 이러한

불평등은 차별적인 법의 내용 및/또는 영향, 규정, 절차, 관습 및 관행뿐만 아니라 여성 인권 침해를 적절히 다루기 위한 사법 및 준 사법 기관의 역량 및 인식 부족에서 비롯되는 것이 명백하다. 그러므로 위원회는 일반권고 제28 호에서 사법 기관은 협약에 구체화 된 대로의 실질적 또는 사실상 평등의 원칙을 적용하고 국가, 종교 및 관습법을 포함한 법률을 그러한 의무에 의거하여 해석해야 함에 주목한다. 제 15 조는 여성이 법의 모든 분야에서 남성과 실질적 평등을 향유하도록 보장해야 하는 당사국의 의무를 포함한다.

23. 그러나 선택의정서에 따른 위원회의 최종견해 및 의견 중 상당수는 차별적인 절차적 및 증거 규칙과 여성 권리 침해에 대한 예방, 조사, 기소, 처벌 및 구제 제공에 대한 실사 부족이 여성이 사법에 평등하게 접근할 수 있도록 보장하는 의무를 무시하는 결과로 이어짐을 보여준다.

24. 여아에게(여자 아이들과 사춘기 소녀들을 포함하여) 특별한 배려가 주어져야 한다. 왜냐하면 그들은 사법에 대한 접근에 있어 특정 장벽에 직면하기 때문이다. 그들은 종종 교육, 건강 및 성과 재생산 권리와 관련된 분야에서 그들의 삶에 관한 중요한 결정을 내리는 사회적 또는 법적 능력이 부족하다. 그들은 결혼을 강요받거나 다른 유해한 관습과 다양한 형태의 폭력의 대상이 될 수 있다.

25. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 여성을 직접적 또는 간접적으로 차별하는 현존하는 법률, 절차, 규정, 법학, 관습 및 관행, 특히 사법예의 접근과 관련한 것을 폐지하고 다음을 포함한 사법예의 접근에 대한 차별적 장벽을 폐지하기 위한 조치를 취함으로써 법 앞의 평등을 보장한다:

(i) 법적 조치를 취하기 전에 여성이 가족 또는 지역 사회 구성원의 허락을 구해야 할 의무 또는 필요성;

(ii) 사법 체계에 적극적으로 참여하는 여성들의 권리를 위해 싸우고 있는 여성에 대한 낙인 찍기;

- (iii) 여성에게 범죄를 확립하거나 구제 모색을 위해 남성보다 더 높은 입증 책임을 이행하도록 요구하는 증인, 진정한 및 피고로서의 여성을 차별하는 보강 증거 규칙;
 - (iv) 여성의 증언을 제외하거나 열등한 지위를 부여하는 절차;
 - (v) 사건의 준비, 진행 및 그 후에 여성과 남성 간의 동등한 조건을 보장하는 조치의 부족;
 - (vi) 여성이 제기한 사건 관리 및 증거 수집이 부적절하여 사건 조사에 체계적인 실패를 초래함;
 - (vii) ICT와 새로운 소셜 미디어의 사용을 통해 온라인으로 발생하는 여성의 권리를 침해하는 것과 관련된 증거 수집에 있어 직면한 장애
- (b) 독립적이고, 안전하며, 효과적이고, 접근 가능하며, 아동 인지적 진정 및 보고체계가 여아에게 제공되도록 보장한다. 그러한 메커니즘은 국제 규범, 특히 아동권리 협약에 부합하며 아동권리위원회의 일반논평 제14 호에 따라 효과적이고 성 인지적 방식으로 일하는 적절하게 훈련된 공무원에 의해 행해져 여아의 최선의 이익이 최우선 고려사항이 되어야 한다.
- (c) 가족 내 갈등과 무력함과 그로 인한 그들의 권리에 대한 지지 부족으로 인한 여아의 소외를 방지하고 교육과 성과 재생산 건강을 포함한 건강 서비스와 법률 서비스 및 사법 시스템에 대한 접근을 위해 부모 또는 배우자의 허락을 필요로 하는 규칙 및 관행을 폐지한다.
- (d) 여성과 여아를 그들의 사법에 대한 접근을 방해하고 차별로 이어지는 종교적 텍스트와 전통적인 규범에 대한 해석으로부터 보호한다.

C. 사법제도의 고정관념 및 성별 편향과 역량 강화의 중요성

26. 사법 제도의 고정 관념과 성별 편향은 여성의 완전한 인권향유에 광범위한 영향을

미친다. 그들은 모든 법률 분야에서 여성의 사법에 대한 접근을 방해하고, 여성 피해자와 폭력의 생존자에게 특히 부정적인 영향을 줄 수 있다. 고정관념화는 인식을 왜곡하고 관련 사실보다는 인지된 믿음과 통념에 근거한 의사 결정으로 이어진다. 판사는 종종 자신이 여성에 대한 적절한 행동으로 간주하는 것에 대한 엄격한 기준을 채택하고 그러한 고정 관념을 따르지 않는 사람들을 처벌한다. 고정관념화는 또한 여성의 당사자 및 증인으로서의 목소리, 주장 및 증언에 대한 신뢰성에 영향을 미친다. 그러한 고정 관념은 판사가 법률을 잘못 해석하거나 잘못 적용하도록 할 수 있다. 이는 상당한 영향을 미칠 수 있는데, 예를 들어, 형법에서는 가해자가 여성의 권리를 침해하는 것에 대해 합법적인 책임을 지지 않게 되고 결국 불처벌 문화를 유지하는 결과를 가져올 수 있다. 모든 법률 분야에서 고정관념화는 사법시스템의 공정성과 청렴성을 손상시키며, 이는 진정인의 재 피해자와와 같은 오심으로 이어질 수 있다.

27. 판사, 치안판사 및 재판관은 고정관념을 적용, 강화 및 영속시키는 사법시스템의 유일한 행위자가 아니다. 검사, 법 집행 공무원 및 기타 행위자들도 종종 고정관념이 특히 젠더 기반 폭력 사건과 같은 조사 및 재판에 영향을 미치도록 하는데, 이러한 고정 관념은 피해자/생존자의 주장을 훼손하고 가해 혐의자에 의한 방어를 허용한다. 따라서 고정관념은 조사 및 재판 단계 모두에 스며들어 최종 판결을 형성할 수 있다.

28. 여성은 통념과 고정 관념 없는 사법체제와 편향된 가정으로 인해 공정성이 손상되지 않은 사법부에 의존할 수 있어야 한다. 사법 제도의 고정 관념을 제거하는 것은 피해자와 생존자에 대한 평등과 정의를 보장하는데 있어 중요한 단계다.

29. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 모든 사법 제도 인력 및 법대생에 대한 인식 제고 및 역량 강화 프로그램을 포함한 조치를 취하여 성별고정관념을 제거하고 사법 시스템의 모든 측면에 젠더 관점을 통합한다.
- (b) 여성폭력과 가정문제 사건에서 잠재적으로 중요한 역할을 담당하는 특히 의료 제공자 및 사회 복지사를 포함한 그 밖의 전문가를 인식제고 및 역량강화 프로그램에 포함시킨다.

(c) 역량 강화 프로그램이 특히 다음을 다루도록 한다:

- (i) 당사자 및 증인으로서의 여성의 목소리, 주장 및 증언에 대한 신뢰성 및 비중의 문제;
- (ii) 판사와 검사에 의해 수립된 여성에 대한 적절한 행동으로 간주하는 것에 대한 유연하지 않은 기준;
- (d) 사법 제도에서의 고정관념 및 성별 편향의 부정적인 영향에 대한 대화와 폭력의 피해자이자 생존자인 여성에 대한 사법 결과 개선 필요성에 대한 논의를 장려한다.
- (e) 고정관념화와 성별 편향의 부정적인 영향에 대한 인식을 제고하고 사법 체계, 특히 젠더 기반 폭력의 경우에 있어 고정관념과 및 성별 편향을 다루는 옹호를 장려한다.
- (f) 협약 및 위원회의 법제를 포함한 인권과 관련된 국제 법적 장치의 적용과 여성 차별을 금지하는 법의 적용에 대한 판사, 검사, 변호사 및 법 집행 공무원을 위한 역량 강화 프로그램을 제공한다.

D. 고정 관념의 영향에 대한 교육 및 인식 제고

30. 젠더 관점에서 교육을 제공하고 시민 사회, 언론 및 ICT 활용을 통한 대중 인식을 제고하는 것은 사법에 대한 접근에 영향을 미치는 다양한 형태의 차별과 고정 관념을 극복하고, 모든 여성에 대한 사법의 효율성과 효과성을 보장하는데 필수적이다.

31. 협약 제 5 조 (a)는 당사국이 선입관 및 관습과 한쪽 성의 열등함이나 우월함에 근거한 모든 다른 관행을 제거하기 위해 행동의 사회적 및 문화적 패턴을 수정하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다는 것을 규정한다. 일반 권고 사항 제 28 호에서 위원회는 모든 형태의 젠더 기반 차별이 규탄되고 근절 될 수 있도록 협약의 모든 조항을 함께 읽혀져야 한다고 강조했다.¹¹⁾

11) 제7항에서, 협약 제2는 제3, 4, 5, 및 24조와 연계하여 그리고 제1조에 포함된 차별의 정의에 비추어

1. 젠더 관점에 의한 교육

32. 자신들의 인권에 대해 알지 못하는 여성들은 그러한 권리의 실현을 요구할 수 없다. 위원회는 특히 당사국이 제출한 정기 보고서를 고려할 때 여성들이 교육, 정보 및 법률 문해력 프로그램에 동등하게 접근할 수 있도록 보장하지 못하는 경우가 종종 있음을 관찰했다. 또한 여성 차별 금지와 평등을 보장하고 특히 사법에 대한 여성의 접근을 보장하기 위해서는 여성 인권에 대한 남성의 인식이 필수적이다.

33. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 시민사회단체, 학술기관 및 언론의 참여와 함께 젠더 자문위원의 수를 늘리는 것을 포함하여 젠더 전문성을 개발한다.
- (b) 여성들에게 그들의 인권과 사법 접근 메커니즘의 가용성을 알리기 위해 여러 형태의 자료를 보급하고 사법 시스템과 관련되는 지원, 법률 보조 및 사회 서비스에 대한 여성의 적격성을 여성에게 알린다.
- (c) 모든 수준의 교육 커리큘럼에 법률 능력 프로그램을 포함한 여성의 사법에 대한 접근의 필수적 역할과 옹호자 및 이해관계자로서의 남성과 남아의 역할을 강조한 여성의 권리와 성 평등에 관한 교육 프로그램을 통합한다.

2. 시민사회, 미디어 및 정보 통신 기술을 통한 인식 제고

34. 시민사회, 언론 및 ICT는 젠더 고정 관념을 강화하고 재생산하는 것뿐만 아니라 이를 극복하는데 중요한 역할을 한다.

35. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 가정 폭력, 강간 및 그 밖의 형태의 성폭력을 포함한 젠더 기반 차별과 폭력에 관한 문화적 고정 관념에 도전하는 데 특히 주의를 기울이며 사법에 접근할 권리와 관련하여 여성에 관한 문화적 고정 관념을 해체하는데 있어 미디어와 ICT가 할

이해되어야 한다고 규정됨.

수 있는 역할을 강조한다;

- (b) 지역사회 및 시민 사회 조직과 긴밀히 협력하여 여성이 사법에 접근할 수 있는 권리에 대한 언론과 대중의 인식을 높이기 위한 조치를 개발하고 실행한다. 그러한 조치는 다차원적이어야 하며 여아 및 여성뿐만 아니라 남아 및 남성을 대상으로 해야 하며, 문화적 및 사회적 고정 관념을 변화시키는 ICT의 관련성 및 잠재력을 고려해야 한다.
- (c) 일반적으로 그리고 특히 사법에 대한 접근의 맥락에서 여성 인권에 관한 계속되는 공개적인 대화에서 언론 단체와 ICT관계자를 지원하고 참여시킨다.
- (d) 여성에 의한 정의 추구가 추가적인 차별 및/또는 낙인의 원인이 아닌 정당하고 수용 가능한 것으로 보이는 문화와 사회적 환경을 증진하기 위한 조치를 취한다.

E. 법률 구조 및 국선변호

36. 사법 제도가 여성에게 경제적으로 접근할 수 있도록 보장하는 데 있어 결정적인 요소는 모든 법률 분야에서 사법 및 준 사법 절차에서 무료이거나 저비용의 법률 원조, 조언 및 법적 대리인을 제공하는 것이다.

37. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 접근 가능하고 지속 가능하며 여성의 필요에 대응 가능한 법률구조 및 국선변호 체계를 제도화하고, 그러한 서비스가 대안적 분쟁 해결 메커니즘과 회복적 정의 절차를 포함한 사법 또는 준 사법 절차의 모든 단계에서 적시에 지속적이고 효과적인 방식으로 제공되도록 보장하며, 증인 진술을 포함하여 모든 관련 문서 및 기타 정보에 대한 법률 구조 및 국선변호 제공자의 방해받지 않는 접근을 보장한다.
- (b) 법률구조 및 국선변호 제공자가 유능하고 성 인지적이며 기밀을 존중하고 고객을 변호하기에 충분한 시간을 부여 받도록 보장한다.
- (c) 여성에 대한 법률 구조 및 국선변호 서비스의 존재와 그러한 프로그램을 용이하

게 하기 위해 ICT를 효과적으로 사용하기 위한 조건에 대한 정보 및 인식 제고 활동을 수행한다.

(d) 사법 및 준 사법 절차와 전통적 사법 제도를 탐색하는 데 필요한 정보와 지원을 여성에게 제공하기 위해 유능한 비정부 법률 구조 제공자 및/또는 법률 보조원과 파트너십을 개발한다.

(e) 가족 갈등의 경우 또는 여성이 가계 소득에 동등하게 접근할 수 없는 경우 법률 구조 및 국선변호 서비스의 적격성을 결정하기 위한 심사는 여성의 실제소득 또는 처분가능한 자산에 근거해야 한다.¹²⁾

F. 자원

38. 적절한 기술 및 재정 자원과 결합된 우수한 인적 자원은 사법 심사 가능성, 가용성, 접근성, 양질, 피해자를 위한 구제책의 제공 및 사법 제도의 책임성을 보장하는 데 필수적이다.

39. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

(a) 적절한 예산 및 기술 지원을 제공하고 전문 사법, 준 사법 및 행정기구, 대안 분쟁 해결기구, 국가인권기구 및 옴부즈맨 사무소를 포함한 사법 제도의 모든 부분에 우수한 인력을 배치한다.

(b) 국가 자원이 제한되어 있는 경우, 유엔 체제, 국제 사회 및 시민 사회의 전문기구와 같은 외부 기관의 지원을 구하는 한편, 중장기적으로 적절한 국가 자원이 사법 시스템의 지속성을 위해 배정되도록 보장한다.

12) United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, 지침 1 (f)

III. 특정 분야의 법률에 대한 권고

40. 전 세계에 걸친 제도와 사법 제도의 다양성을 고려할 때, 한 국가에서 한 분야의 법률에 따라 적용되는 일부 요소는 다른 국가의 다른 곳에 배치될 수 있다. 예를 들어, 차별의 정의는 헌법에 포함되거나 포함되지 않을 수 있다. 보호 명령은 가족법 및/또는 형법에 따라 나타날 수 있다. 또한 망명 및 난민 문제는 행정 법원이나 준 사법 기관에 의해 처리될 수 있다. 당사국들은 그러한 관점에서 아래의 단락을 고려해야 한다.

A. 헌법

41. 위원회는 실제로 남녀 간 실질 평등에 관한 헌법 보장 및 협약을 포함한 국제 인권법을 자국의 법적 질서에 편입시킨 당사국이 자국의 사법예의 접근에 대한 남녀 평등을 보장하기 위해 더 잘 갖추어 있음을 관찰했다 협약 제 2 조 (a) 항 및 제 15 조에 따라 당사국은 관할 국가 법원 및 기타 공공 기관의 설립을 포함하여 자국의 헌법 또는 기타 적절한 입법에 남녀 평등의 원칙을 구체화하고 모든 법 분야 뿐만 아니라 공적 그리고 사적 생활의 모든 분야에서 그 원칙의 실현을 보장하기 위한 조치를 취해야 한다.

42. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 개인 신분, 가족, 결혼 및 상속법 및 모든 법률분야의 모든 사항과 관련한 공적 그리고 사적 영역에서의 형식적 평등 및 실질적 평등 그리고 차별금지를 위한 명시적 헌법적 보호를 제공해야 한다.
- (b) 국제법의 규정이 직접 적용되지 않는 경우, 여성의 사법에 대한 접근을 효과적으로 보장하기 위해 국제 인권법을 헌법 및 입법 체계에 완전히 통합한다.
- (c) 실질적 성 평등에 대한 권리를 포함하여 모든 기본권의 이행을 감독하는 사법 심사 및 모니터링 메커니즘의 이용 가능성 및 접근 가능성을 보장하기 위해 필요한 구조를 마련한다.

B. 민법

43. 일부 지역 사회에서는 여성이 남성 친척의 도움 없이는 사법 체계에 접근할 수 없으며 사회적 규범으로 인해 가정 밖에서 자율권을 행사할 수 없다. 협약 제 15 조는 여성과 남성은 법 앞에 동등해야 하며, 당사국은 여성에게 남성의 것과 동일한 민사적 문제에 대한 법적 능력과 그 능력을 행사할 동일한 기회를 부여해야 한다고 규정하고 있다. 여성이 접근할 수 있는 민법 절차 및 구제 수단에는 계약, 민간 고용, 신체 상해, 소비자 보호, 상속, 토지 및 재산권의 분야와 관련된 것이 포함된다.

44. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 법적 절차를 시작하기 전에 여성이 사법 또는 행정 당국 또는 가족 구성원의 허락을 받도록 요구하거나, 신원 또는 소유권에 관한 서류를 제출하는 것과 같은 민법 절차에 대한 모든 젠더에 기반한 장벽을 제거한다.
- (b) 협약 제 15 (3) 조에 규정된 조항을 시행하여 여성의 법적 능력을 제한하는 법적 효력을 가진 모든 계약 및 기타 모든 사적 문서를 무효로 간주한다.
- (c) 여성이 계약 및 기타 사적 계약을 체결할 수 있는 자유가 보장되도록 적극적인 조치를 취한다.

C. 가족법

45. 가족 안에서의 불평등은 여성에 대한 그 밖의 모든 차별의 바탕이 되며 종종 이데올로기, 전통 및 문화의 이름으로 정당화 된다. 위원회는 가족법과 그 적용 메커니즘이 협약 제 2 조, 제 15 조 및 제 16 조에 명시된 평등 원칙을 준수해야 한다는 점을 반복해서 강조했다.

46. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 협약 및 위원회의 일반권고에 따라 종교적 또는 민족적 정체성이나 공동체와 관계없이 배우자나 파트너 간의 평등한 사법적 접근을 제공하는 서면으로 된 가

족법 또는 개인 신분법을 채택한다.¹³⁾

- (b) 동일한 제도적 틀 안에서 재산처분, 토지권리, 상속, 이혼 및 자녀 양육 등의 문제를 다루기 위한 성인지적인 가족 사법 또는 준사법적 메커니즘의 창설을 고려한다.
- (c) 통일된 가족법이 없고 민법, 선주민법, 종교법 그리고 관습법과 같은 여러 가지 가족법 시스템이 존재하는 환경에서, 개인 신분법이 적용 가능한 가족법에 대한 개별적인 선택을 제공하도록 보장한다. 모든 단계에서 국가법원은 이와 관련하여 모든 다른 기관이 취한 결정을 검토해야 한다.

D. 형법

47. 형법은 여성이 평등에 입각하여 사법에 접근할 수 있는 권리를 포함하여 인권을 행사할 수 있도록 보장하는데 특히 중요하다. 당사국은 협약 제 2 조와 제 15 조에 따라 여성이 형법을 통해 제공되는 보호와 구제 수단에 접근할 수 있도록 보장해야 하며 여성이 형사적 행위의 피해자 또는 가해자로서 그런 메커니즘의 맥락에서 차별을 당하지 않도록 해야 한다. 일부 형사법이나 법률 및/또는 형사 소송법은 다음과 같이 여성을 차별하고 있다:

- (a) 남성이라면 처벌되지 않거나 또는 심하게 처벌되지 않는 행동의 범죄화
- (b) 임신중지와 같은 여성에 의해서만 수행될 수 있는 행동의 범죄화
- (c) 여성에게 불균형적으로 또는 전적으로 영향을 미치는 범죄의 예방과 구제를 위한 실사나 처벌을 실시하지 않기
- (d) 경범죄 및/또는 그러한 사건의 경우 보석금을 지급할 능력이 없는 여성을 투옥하는 것.

48. 위원회는 또한 여성이 성 인지적이고 구금을 대신할 수 있는 비구금적 대안의 부

13) 협약 제16조에 대한 일반권고 제29호 참조(결혼, 가족관계 및 그 해산의 경제적 결과)

족, 구금 된 여성의 특수한 요구를 충족시키지 못함 및 성 인지적 모니터링과 독립 검토 메커니즘의 부재로 인해 차별로 고통 받고 있음을 강조했다.¹⁴⁾ 형사사법제도에 의한 여성의 2 차 피해는 체포, 심문 및 구금 중 정신적 및 신체적 학대 및 위협으로 인해 높아진 취약성으로 인해 의해 여성의 사법접근성에 영향을 미친다.

49. 여성은 성매매와 관련이 있다는 것, 이주자 신분이라는 것, 간통혐의를 받고 있다는 것, 레즈비언, 양성애자 또는 트랜스젠더 여성으로 확인된 것 또는, 임신중단을 실행했다는 것, 또는 차별당하는 다른 집단에 속해 있다는 것과 같은 그들의 상황 또는 지위로 인해 불균형적으로 범죄자로 취급된다.

50. 위원회는 많은 국가들이 형사 수사 요건을 다룰 수 있는 훈련된 경찰과 법률 및 법의학 수사 인력이 상당히 부족함을 지적했다.

51. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 국가 또는 비 국가 행위자에 관계없이 여성에 대한 모든 범죄에 대한 예방, 조사, 처벌 및 배상을 위한 실사를 실시한다.
- (b) 법적 제한이 피해자의 이익에 부합하는지 확인한다.
- (c) 법 집행 기관 및 사법 당국과의 상호 작용에서 여성을 2차 피해로부터 보호하기 위한 효과적인 조치를 취하고, 법 집행, 형사 및 기소 시스템 내에서 젠더 전담부서를 수립하는 것을 고려한다.
- (d) 여성이 자신의 권리를 주장하고 범죄를 보고하고 형사 사법 절차에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 지원적 환경을 조성하는 적절한 조치를 취하며, 사법 체계에 의지하고자 하는 여성에 대한 보복을 막기 위한 조치를 취한다. 여성 단체 및 시민 사회 단체와의 협의를 통해 해당 분야의 법률, 정책 및 프로그램을 개발해야 한다.

14) 진정 No. 23/2009, Abramova v 벨라루스, 2011년 7월 25일 채택된 견해, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders(방콕규칙), 총회 결의65/229에 의해 채택됨.

- (e) 여성을 인터넷 범죄 및 경범죄로부터 보호하기 위한 법안의 채택을 포함한 조치를 취한다.
- (f) 인신 매매 및 조직 범죄의 경우 사법 당국과 협력하여 거주허가 부여를 포함하여 여성에 대한 지원 및 원조 제공을 조건으로 삼지 말도록 한다.¹⁵⁾
- (g) 조사와 관련된 심문, 증거 수집 및 기타 절차를 포함하여 모든 법적 절차에서 폭력의 경우 2차 피해 등 낙인화를 피하기 위해 비밀보장과 성인지적 접근법을 사용한다.
- (h) 특히 여성에 대한 폭력의 경우 증거 규칙 및 그 시행을 검토하고, 증거 절차 요구 사항이 지나치게 제한적이지 않고 유연하지 못하거나 성별고정관념에 의해 영향 받지 않도록 형사 절차에서 피해자 및 피고인의 공정한 재판권을 적절히 고려하여 조치를 취한다.
- (i) 가정 폭력에 대한 형사 사법 대응을 향상시킨다. 예를 들면, 재산 파괴 및 폭력 흔적에 대한 사진 증거를 사용하는 긴급 전화 기록 및 의사 또는 사회 복지사의 보고서를 고려함으로써 증인이 없는 경우에도 폭력이 피해자에게 신체적, 정신적, 사회적 안녕에 물질적인 영향을 미쳤다는 점을 보여줄 수 있어야 한다.
- (j) 여성이 보호명령 신청에 부당한 지연을 당하지 않도록 보장하고 폭력사건을 포함한 형법에 기반한 모든 젠더 기반 차별 사례가 시의적절하고 공평한 방법으로 청취 되도록 조치를 취한다.
- (k) 여성폭력사건에 대한 법의학 증거 수집 및 보존을 위한 경찰 및 의료 제공자를 위한 프로토콜을 개발하고, 범죄 수사를 유능하게 수행하기에 충분한 수의 경찰 및 법률 및 법의학 인력을 훈련시킨다.
- (l) 차별적인 범죄화를 철폐하고 모든 형사 절차를 감독하여 여성을 직접 또는 간접적으로 차별하지 않도록 보장한다. 남성에 의해 수행되는 경우 범죄화되지 않게

15) Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (United Nations publication, Sales No. E.10.XIV.1) 참조.

나 가혹하게 처벌되지 않는 행동 형태를 비범죄화 한다. 임신중지와 같은 여성에 의해서만 수행될 수 있는 행동 형태를 비범죄화 한다. 국가 또는 비 국가 행위자가 저지른 것이든 상관없이 여성에게 불균형적으로 또는 전적으로 영향을 미치는 범죄를 예방하고 배상을 제공하기 위한 실사를 진행한다

- (m) 신고 절차를 철저히 감시하고 특정 범죄 및 경범죄에 대한 처벌 및 가석방 또는 조기 석방 자격 결정에 있어 여성에 대한 차별을 철폐한다.
- (n) 구금 시설을 감시하고, 여성 수감자의 상황에 특별한 주의를 기울이고, 구금된 여성의 처우에 관한 국제적 기준과 지침을 적용할 수 있는 메커니즘을 마련한다.¹⁶⁾
- (o) 각 구금 장소의 여성의 수, 구금의 이유 및 기간, 임신 여부 및 영아 또는 아동 동반 여부, 법적, 건강 및 사회서비스에 대한 접근 가능성 및 이용 가능한 사례 검토 절차, 비 구금형 처벌대안 및 훈련 가능성에 대한 그들의 자격 및 활용에 대한 정확한 데이터 및 통계를 유지한다.
- (p) 가능한 한 짧은 시간 동안 최후의 수단으로 예방차원에서 구금을 시행하고 사소한 범죄나 보석금 지불 능력이 없기 때문에 일어나는 예방적 또는 재판 후 구금은 지양한다.

E. 행정, 사회 및 노동법

52. 협약 제 2 조와 제 15 조에 따라 행정, 사회 및 노동법에 따른 사법 및 준 사법 메커니즘 및 구제 수단의 가용성 및 접근 가능성은 평등을 기반으로 여성에게 보장되어야 한다. 행정, 사회 및 노동법의 범위에 속하는 경향이 있고 여성에게 특히 중요한 주제 분야로는 건강 서비스, 사회보장 수급자격, 동등한 보수, 고용 및 승진 기회의 평등을 포함한 노동 관계, 공무원에 대한 동등한 보수, 주거 및 토지 구획, 지원금, 보조금 및 장학금, 보상 기금, 인터넷 자원의 거버넌스 및 정책 및 이주와 망명¹⁷⁾ 등을 포함한다..

16) 방콕 규칙 및 경제사회이사회 결의 2005/20에 의해 채택된 Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, adopted by the Economic and Social Council in its resolution 2005/20 참조.

53. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 행정 기관에 의한 모든 결정에 대해 국제 표준에 따라 수행된 독립적인 검토가 가능하도록 보장한다.
- (b) 신청을 거절하는 결정이 합리적이고 신청자가 결정에 대해 권한 있는 기관에 이의를 제기 할 수 있고, 이전의 행정 결정의 이행이 사법 심사가 끝날 때까지 중단됨을 보장한다. 이것은 항소인이 소송 전 추방될 수 있는 망명 및 이주 법 분야에서 특히 중요하다.
- (c) 행정적 구금은 합법적인 목적에 부합하고 국내법 및 국제 기준에 따라 제한된 시간 동안, 개별 사건에서 필요하고 합리적인 경우에만 최후의 수단으로 예외적으로 사용한다. 여성이 구금 적법성에 이의를 제기할 수 있도록 효과적인 법률 보조 및 절차를 포함한 모든 적절한 조치를 취할 수 있도록 해야 한다. 피 억류자가 존재하는 상황에서의 그러한 구금에 대한 정기적인 검토를 보장한다. 행정 처분 조건이 자유를 박탈당한 여성의 권리 보호를 위한 관련 국제기준을 준수하도록 보장해야 한다.

33호

IV. 특정 메커니즘에 대한 권고

A. 전문 사법/준사법 제도 및 국제적/지역적 사법 제도

54. 노동¹⁸⁾, 토지 배상 청구, 선거 및 군사 법원, 검사관 및 행정 기관¹⁹⁾을 포함한 기타 전문 사법 및 준 사법기구²⁰⁾는 또한 독립성, 공정성 및 효율성의 국제 표준 및 협약 제 2조, 5(a)조 및 15조를 포함한 국제 인권법 조항을 준수할 의무가 있다.

17) 여성의 난민 지위, 망명, 국적 및 무국적 상태에 대한 일반권고 제32호 참조.

18) 국가에 따라, 일반 또는 특별 사법 시스템에 따라 다뤄지는 분야.

19) 여성의 사법에 대한 정의와 관련하여, 국제노동기구의 관련 협약은 Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97), Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)를 포함한다.

20) 군사법정을 통한 사법행정의 관리에 대한 원칙 참조(E/CN.4/2006/58)

55. 과도기적 및 분쟁 후 상황은 사법에 접근할 수 있는 권리를 주장하고자 하는 여성에게 어려움을 증가시킬 수 있다. 일반권고 제30 호에서 위원회는 그러한 상황에서 여성의 사법에 대한 접근과 관련하여 당사국의 특정 의무를 강조했다.

56. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 모든 전문 사법 및 준 사법 제도가 여성에게 제공되고 접근 가능하고 정규 법원과 동일한 요건에 따라 권한을 행사할 수 있도록 모든 적절한 조치를 취한다.
- (b) 전문 사법 및 준사법적 메커니즘의 결정에 대한 독립적인 감시 및 검토를 제공한다.
- (c) 전문 사법 및 준 사법기구의 모든 단계에서 여성의 평등한 참여를 촉진하고 보장하기 위한 프로그램, 정책 및 전략을 수립한다.
- (d) 과도기적 정의 메커니즘에 대한 종합적이고 포괄적이며 참여적인 접근법을 취하여 일반권고 제30 호의 81항에서 제시된 과도기 및 분쟁 후 상황에서의 여성의 사법 접근에 관한 권고를 이행한다.
- (e) 여성의 권리와 관련된 국제문서 및 국제 및 지역 사법 제도 결정의 국내이행을 보장하고, 국제법의 이행을 위한 모니터링 메커니즘을 확립한다.

B. 대안적 분쟁 해결 절차

57. 많은 관할 구역에서는 조정, 화해, 중재 및 분쟁 해결 및 촉진 및 이해 기반 협상을 위한 협력 시스템을 채택하고 있다. 이것은 특히 가족법, 가정 폭력, 청소년 사법 및 노동법 분야에 적용된다. 대안적인 분쟁 해결 절차는 때로는 공식 법원 소송 절차와 관련이 있지만 그 밖에서 기능하는 비공식 사법으로 회부된다. 비공식적인 분쟁 해결 절차에는 족장 및 기타 공동체 지도자들이 이혼, 자녀 양육권 및 토지 분쟁을 포함한 대인 관계 분쟁을 해결하는 비공식적 선주민 법원 및 족장기반의 대안적 분쟁해결법도 포함된다. 그러한 과정은 융통성을 높이고 사법을 추구하는 여성들에 대한 비용과 지연을 줄이기는 하지만 가부장적 가치에 기초하여 종종 운영되기 때문에 추가적으로 권리를 위반하고 가해자에 대한 불처벌로 이어져 여성의 사법적 검토 및 구제에 대한 접근에

부정적인 영향을 미칠 수 있다.

58. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

- (a) 중재, 화해, 조정 및 공동 분쟁 해결을 이용할 권리가 있음을 여성에게 알린다.
- (b) 대안적인 분쟁 해결 절차가 법의 다른 영역에서 사법 또는 다른 구제 수단에 대한 접근을 제한하지 않으며, 그 이상의 권리를 침해하지 않도록 보장한다.
- (c) 가정 폭력을 포함하여 여성 폭력 사건이 어떤 경우에도 대체 분쟁 해결 절차로 회부되지 않길 보장한다.

C. 국가인권기구 및 옴부즈맨

59. 국가인권기구 및 옴부즈맨의 발달은 여성이 사법에 접근할 수 있는 가능성을 열어 줄 수 있다.

60. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다.

- (a) 다음을 위한 조치를 취한다:
 - (i) 인권 증진 및 보호를 위한 국가 기구의 지위와 관련된 원칙(파리원칙)에 따라 독립 국가 인권기구의 창설 및 지속 가능한 운영을 위한 적절한 자원 제공;
 - (ii) 해당 기관의 구성과 활동이 성인지적이도록 보장.
- (b) 국가인권기구에 여성의 인권에 관한 진정을 심의하는 폭넓은 의무와 권한을 부여한다.
- (c) 여성이 옴부즈맨 사무소와 국가인권기구 내의 개별 청원 절차에 평등을 기반으로 접근할 수 있도록 돕고 여성이 복합적이고 교차하는 차별과 관련된 주장을 제기할 수 있는 가능성을 제공한다.

(d) 국가인권기구 및 옴부즈맨 사무소에 연구를 위한 적절한 자원과 지원을 제공한다.

D. 복수의 사법 제도

61. 위원회는 국가의 법률, 규정, 절차 및 결정이 특정 당사국 내에서 때로는 종교적, 관습적, 선주민 또는 지역 사회 법률 및 관행과 공존할 수 있음에 주목한다. 그 결과 복수의 사법 체계가 존재하게 된다. 따라서 국가 법적인 명령의 일부로 공식적으로 인정되거나 명시적인 법적 근거없이 운영 될 수 있는 여러 법률 원천이 있다. 당사국은 협약 제 2 조, 제 5 조 (a) 및 제 15 조와 다른 국제 인권 문서에 따라 여성의 권리가 평등하게 존중되고 여성이 복수 사법 제도의 모든 구성 요소를 통해 인권 침해로부터 보호되도록 보장해야 할 의무가 있다.²¹⁾

62. 복수의 사법체계가 존재한다는 것은 그 자체로 차별적인 사회적 규범을 영속시키고 강화함으로써 여성의 사법에 대한 접근을 제한할 수 있다. 많은 맥락에서, 복수의 사법 체계 내에서 사법에 대한 접근성을 확보하기 위한 여러 수단의 이용 가능성에도 불구하고, 여성들은 효과적으로 관할 재판소에 대한 선택권을 행사할 수 없다. 위원회는 관습적, 종교적 또는 공동체 규범에 기반한 가족 및/또는 개인 신분법 시스템이 민법 시스템과 함께 공존하는 일부 국가에서는 개별 여성이 양쪽 시스템에 익숙하지 않거나 그들에게 적용되는 시스템을 결정할 자유가 없을 수도 있다는 사실을 관찰했다.

63. 위원회는 법의 충돌을 최소화하고 여성이 사법에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 복수의 사법 시스템에 내장된 관행을 협약과 조화시킬 수 있는 일련의 모델을 관찰했다. 여기에는 현존하는 복수 사법 체계간의 관계를 분명히 정의하는 법률의 채택, 국가 검토기구의 창설, 종교적, 관습적, 선주민적, 공동체적 및 기타 제도의 공식 인정 및 성문화가 포함된다. 여성 권리 보호를 강화하기 위해 복수의 사법 제도가 함께 작동할 수 있는 방법을 검토하기 위해서는 당사국과 비 국가 행위자의 공동 노력이 필요하다.²²⁾

21) 일반권고 제29호 참조.

22) International Development Law Organization, Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment (Rome, 2013)

64. 위원회는 비국가 행위자와 협력하여 당사국에게 권고한다:

- (a) 종교적, 관습적, 선주민 및 공동체 사법 체계가 협약에 규정된 인권 기준과 그 밖의 인권문서와 그들의 규범, 절차 및 관행과 조화를 이루도록 보장하기 위해, 협약 및 여성 권리에 대한 사법 시스템 인력을 위한 역량 강화 및 훈련 프로그램을 포함한 즉각적인 조치를 취한다.
- (b) 갈등의 잠재성을 줄이기 위해 복수 사법 체계 내에서 메커니즘 간의 관계를 규제하는 법안을 제정한다.
- (c) 마을 법원과 전통 법원에 특히 주의를 기울여 복수 사법 체계의 모든 구성 요소의 활동을 국가 법원이나 행정 기관이 검토할 수 있게 함으로써 여성의 인권 침해에 대한 안전 장치를 제공한다.
- (d) 여성이 그들의 주장이 청취 되길 원하는 해당 법률 및 사법 재판 관할과 관련하여 실질적이고 정보에 기반한 선택을 할 수 있도록 한다.
- (e) 자격을 갖춘 현지 인력을 참여시켜 여성이 다양한 복수 사법 제도에서 자신의 권리를 주장할 수 있도록 법률 구조 서비스의 가용성을 보장한다.
- (f) 복수의 사법 체계의 운영을 감시, 평가 및 보고하기 위해 설립된 기구의 모든 수준에서 여성의 동등한 참여를 보장한다.
- (g) 건설적인 대화를 촉진하고 정보를 공유하는 절차의 채택을 포함하여 복수의 사법 체계 간의 연결을 공식화한다.

V. 협약의 유보 철회

65. 많은 국가들이 다음을 유보하고 있다.

- (a) 제 2 조 c 항. 이는 당사국이 남성과 동등한 수준으로 여성의 권리를 법적으로 보호하고, 관할 국내 법원 및 기타 공공 기관을 통해 여성을 차별적 행위로부터 효과적으로 보호함을 보장한다는 것을 나타낸다.

- (b) 제 5 조 (a) 항: 당사국은 남성 또는 여성에 대한 고정관념적 역할 또는 한쪽 성별의 우월함 또는 열등함에 근거한 편견과 관습적 및 기타 모든 관행의 제거를 달성하기 위하여 남녀의 행위의 사회적 및 문화적 패턴을 수정하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다.
- (c) 제15조: 당사국은 여성에게 시민적 문제에 있어서 남성과 동일한 법적 능력을 부여하고 그 능력을 행사할 수 있는 기회를 부여하며 여성이 계약을 체결하고 재산을 관리할 수 있는 동등한 권리를 가지도록 하며 법원 및 재판소의 모든 절차 단계에서 동등하게 대우해야 한다.
- (d) 제16조: 당사국은 결혼 및 가족 관계에 관한 모든 문제에 있어서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

66. 여성은 사법에 대한 여성의 접근의 근본적인 중요성을 고려하여 위원회는 당사국이 협약에 대한 유보를 철회할 것을 권고한다. 특히 2 (c), 5 (a), 15 및 16 조에 대한 유보를 철회할 것을 권고한다.

VI. 선택의정서의 비준

67. 협약의 선택의정서는 여성이 협약에 명시된 권리 침해 혐의와 관련하여 청원을 제기하고 위원회가 권리의 증대한 또는 체계적 혐의에 대한 조사를 수행할 수 있게 하는 추가 국제법적 메커니즘을 창출하며 협약에 명시된 대로 여성의 사법에 대한 접근권을 강화한다. 선택의정서에 따른 개별 통보에 대한 결정을 통해 위원회는 여성에 대한 폭력²³⁾, 구금 여성²⁴⁾, 건강²⁵⁾ 및 고용²⁶⁾을 비롯한 여성의 사법 접근과 관련하여 주목할만한 법리를 제정했다.

23) 진정 No. 19/2008, Kell v. 캐나다, 2012년 2월 28일 채택; 진정 No. 20/2008, V.K. v. 불가리아 2011년 7월 25일 채택; 진정 No. 18/2008, Vertido v. 필리핀, 2010년 7월 16일 채택; 진정 No. 6/2005, Yildirim v. 오스트리아, 2007년 8월 6일 채택; 진정 No. 5/2005, Goekce v. 오스트리아, 2007년 8월 6일 채택; 진정 No. 2/2003, A.T. v. 헝가리, 2005년 1월 26일 채택 참조.

24) 진정 No. 23/2009, Abramova v. 벨라루스, 2011년 7월 25일 채택.

25) 진정 No. 17/2008, Teixeira v. 브라질, 2011년 7월 25일 채택.

26) 진정 No. 28/2010, R.K.B. v. 터키, 2012년 2월 24일 채택.

68. 위원회는 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 선택의정서를 비준한다;

(b) 선택의정서를 통해 여성의 사법 접근을 증진하기 위해 이용할 수 있는 절차에 대해 여성, 시민 사회 조직 및 기관에 알리기 위해 다양한 언어 및 형식의 홍보 및 교육 프로그램, 자원 및 활동의 창설 및 보급을 실시하고 장려한다.

일반권고 34호 (2016): 농촌여성의 권리

목차

- I. 서문
- II. 배경
- III. 농촌 여성의 권리를 존중, 보호 및 이행해야 할 당사국의 전반적인 의무
 - A. 제1조 및 2조의 적용
 - B. 제14조 1항
- IV. 제3조, 제4조 1항, 제5 조 (a)항, 6, 9, 15, 16 조와 더불어 이해되는 제14조 1항
- V. 농촌 여성의 권리의 구체적 차원과 관련된 당사국의 의무
 - A. 농촌 개발에 참여하고 혜택을 받을 권리(제14조 2항(a))
 - B. 건강 돌봄 서비스(제12조와 더불어 이해되는 제14조 2항(b))
 - C. 경제적 및 사회적 생활(제11조 1항(e) 및 2항(b) 및 제13조(a)와 더불어 이해되는 제14조 2항(c))
 - D. 교육(제10조(a) 와 더불어 이해되는 제14조 2항(d))
 - E. 고용(제11조와 더불어 이해되는 제14조 2항(e))
 - F. 정치와 공적 활동(제7조와 더불어 이해되는 제14조, 2항(a) 및 (f))
 - G. 토지와 천연자원(제13조와 더불어 이해되는 제14조 2항(g))
 - H. 적절한 생활수준(제14조 2항(h))
 - I. 선진국의 농촌 여성
- VI. 농촌 여성의 상황에 대한 데이터
- VII. 유보/선언
- VIII. 배포 및 보고

서문

1. 여성차별철폐위원회는 농촌 여성들의 중요한 공헌과 그들의 인권의 인정과 보호를 개선해야하는 시급한 필요성을 인정한다. 이전의 최종견해와 일반권고를 통해, 위원회는 농촌여성들이 계속 차별을 당하는 다양한 방법을 밝혀냈다. 본 일반권고에서, 위원회는 농촌여성의 고유한 상황을 인식하고 그들의 권리를 인지, 보호 및 증진하기 위한 국가의 특정한 의무를 강조하는 여성차별철폐협약 제 14 조를 중심으로 농촌여성의 권리를 보장하기 위한 당사국의 의무를 명확히 한다.

2. 제 14 조는 국제인권조약 중 농촌여성을 특별히 다루는 유일한 조항이다. 그러나 협약상의 모든 권리는 농촌여성에게 적용되며, 제14조는 협약 전체적으로 해석되어야 한다. 당사국은 보고할 때, 농촌 여성과 여아의 권리 향유와 관련된 모든 정보를 다루어야 한다. 따라서 본 일반권고는 제 14 조와 다른 협약 조항 간의 연계성을 탐구한다. 많은 지속가능개발목표가 농촌 여성의 상황을 다루고 절차와 성과 지표를 발전시킬 중요한 기회를 제공함에 따라 본 일반권고의 구체적 의도는 농촌여성 관련하여 자국의 의무 수행에 대한 지침을 제공하는 것이다. 일반권고 제34호는 개발도상국 농촌 여성에 초점을 맞추고 있지만, 권고의 일부는 선진국 농촌여성의 상황에 대한 것이다. 농촌 여성들은 심지어 선진국에서도 경제적 권한 부여, 정치 및 공적 활동 참여, 서비스 접근 및 농촌 이주 여성노동자의 노동 착취 등 다양한 분야에서 차별과 어려움을 겪고있는 것으로 알려져 있다.

II. 배경

3. 현재, 농촌여성은 세계인구의 사분의 일을 차지한다. 그들은 농촌생활을 유지하고 향상시키고 농촌 공동체를 강화시키는데 결정적인 역할을 한다. 최근 몇 년 동안, 위원회는 특히 최종견해를 통해 농촌여성의 권리와 그들이 당면한 과제에 대한 상당한 법학을 발전시켰다. 몇몇 유엔 회의는 농업, 농촌 개발, 식량 및 영양, 빈곤 감소에 있어 농촌 여성의 역할을 인식했다.¹⁾ 따라서 지속가능개발목표에서 인정되는 농촌 여성에 대

1) 10월 15일은 국제 농촌 여성의 날로 지정됨. CSW 제56차 회의는 “농촌여성의 역량강화와 빈곤 및 기아 근절, 개발 및 현재의 난제에 있어서의 그들의 역할”을 우선적 주제로 선정함.

한 보다 구체적인 관심이 필요하다.

4. 위원회는 농촌 여성들이 인권의 완전한 향유에 대한 체계적이고 지속적인 장벽에 직면해 있으며 많은 경우 상황이 악화되었음을 인지한다. 많은 국가에서는 농촌 여성의 권리와 필요는 충분히 해결되지 않거나 모든 수준의 법률, 국가 및 지방 정책, 예산 및 투자 전략에서 무시되고 있다. 심지어 농촌 여성의 상황을 고려하고 이를 해소하기 위한 특별조치를 전망하는 법과 정책이 존재하고 있음에도 불구하고 시행되지 않는 경우가 많다.

5. 전 세계적으로, 거의 예외없이, 데이터가 이용 가능한 모든 젠더 및 발전 지표에서 농촌여성은 농촌 남성과 도시 여성 및 남성보다 상황이 더 나쁘며²⁾, 농촌여성들은 불균형적으로 빈곤과 배제를 경험한다. 그들은 토지 및 천연 자원에 대한 접근에서 체계적 차별에 직면해 있다. 그들은 고정 관념화된 젠더 역할, 가구 내 불평등 및 식량 생산 및 보살핌과 관련한 인프라 및 서비스 부족으로 인한 무급 노동 부담의 대부분을 수행한다. 그들은 공식적으로 취업한 경우라 할지라도 안전하지 않고 위험하며 낮은 보수를 받고 사회 보장이 적용되지 않는 일에 더 자주 종사하고 있다. 그들은 교육을 받을 가능성이 적고 인신매매 및 강제노동과 아동 및/또는 강제 결혼 및 그 밖의 유해한 관습에 노출될 위험이 높다.³⁾ 그들은 질병에 걸릴 가능성이 더 높고, 영양 실조로 고통받거나 예방 가능한 원인으로 사망할 수 있으며, 특히 건강 관리에 대한 접근성 면에서 불리하다.

6. 농촌 여성들은 또한 모든 수준에서 리더십과 의사 결정 직책에서 제외될 가능성이 더 크다. 그들은 젠더 기반 폭력에 의해 불균형적으로 영향을 받고 사법 및 효과적인 법적 구제에 대한 접근이 부족하다. 분명히, 농촌 여성의 역량 강화, 자기 결정과 의사 결정 및 협치 구조에서의 위치의 중요성을 무시해서는 안되며 이러한 것이 무시되는 경우 국가는 스스로의 진전을 위태롭게 만든다.

2) ST/ESA/STAT/SER.K/19.참조.

3) CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18 참조.

III. 농촌여성의 권리를 존중, 보호 및 이행해야 할 당사국의 전반적인 의무

A. 제 1 조와 제 2 조의 적용

7. 협약 제 1 조에 포함된 차별의 정의는 모든 여성에게 적용되며 모든 형태의 차별에 관한 것이므로 농촌 여성들에게 적용되는 것은 자명하다. 제 2 조는 당사국이 여성에 대한 “모든 형태의” 차별을 규탄하길 요구하며 제 14 조를 포함하여 협약의 다른 모든 실질 조항과 불가분의 관계가 있다. 농촌 여성과 관련하여 제 2 조를 준수하기 위하여 당사국은 이들을 차별하는 작위 및 부작위 행위를 삼가야 한다.

8. 차별적이거나 부적절한 법적 체계, 복잡한 법률 시스템, 분쟁 중 및 분쟁 후 환경, 정보 부족 및 사회 문화적 제약이 결합되어 농촌 여성들이 사법에 접근할 수 없게 한다. 특히 농촌 지역에서 차별적인 고정 관념과 관습에 영향을 미치는 요소에는 종종 겹치고 상충되는 법적, 관습적, 종교적 법률 및 권한의 병행적 존재가 포함된다. 많은 농촌 여성과 여아가 비공식 사법 메커니즘을 사용하여 분쟁을 해결하는 공동체에서 살고 있다. 비공식적인 사법이 그들에게 더 접근가능 할 수 있지만, 규칙과 메커니즘이 협약에 부합하지 않는 상황에서 이는 사법에 대한 여성의 접근에 대한 일반권고 제33 호 (2015)에 의거하도록 해야 한다.

9. 당사국은 다음을 통해 일반권고 제33호에 따라 법적 체계가 차별적이지 않고 농촌 여성의 사법에 대한 접근을 보장하도록 해야 한다.

- (a) 현행법의 농촌 여성에 대한 영향을 평가하기 위한 현행법의 성별영향분석을 수행
- (b) 법의 충돌을 줄이고 농촌 여성들이 자신의 권리를 주장할 수 있도록 복수의 법제도 내에서 서로 다른 메커니즘 사이의 관계를 규제하는 법률 제정
- (c) 자신의 법적 권리와 복수의 법적 시스템 (관련있는 경우)의 존재에 대한 정보를 제공함으로써 농촌 여성의 의식과 법적 능력을 향상;

- (d) 법률 서비스 및 법률 지원에 대한 무료 또는 저렴한 접근을 보장
- (e) 젠더 대응적인 준 사법과 사법 절차를 포함하여, 농촌 여성의 법적 권한 부여를 촉진;
- (f) 공식 및 비공식 사법 메커니즘과 분쟁 해결의 대안이 그들에게 가용하도록 보장함으로써 농촌여성의 사법접근 장벽을 해체
- (g) 농촌 여성들이 이용할 수 있는 이동 법원을 제공하는 등 법원 및 기타 사법 제도에 대한 물리적 접근 보장
- (h) 사법부, 변호사, 법 집행관, 법률 보조원, 전통 지도자 및 농촌 지역의 다른 관련 당국 및 공무원에게 농촌 여성의 권리와 차별의 부정적인 영향에 대한 교육 제공.

10. 농촌 여성에 대한 차별은 성불평등의 거시경제적 근원을 고려하지 않고는 완전히 이해할 수 없다. 국가들은 종종 무급 노동에서의 농촌 여성과 여아의 역할, 국내 총생산에 대한 기여 및 이에 따른 지속 가능발전에 대한 기여를 인정하지 않는다. 무역, 세금 및 기타 경제 및 재정 정책에 관한 양자 간 및 다자간 협약은 농촌 여성의 삶에 심각한 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 열악한 폐기물 관리 관행뿐만 아니라 천연 자원의 지속 불가능한 사용으로 종종 야기되는 기후 변화 및 자연 재해를 포함한 환경 문제 또한 농촌 여성의 안녕에 해로운 영향을 미친다. 성 중립적 정책, 개혁 및 법률은 위의 모든 것에 관련된 기존의 불평등을 지지하고 강화할 수 있다.

11. 당사국은 무역, 재정 및 투자 정책, 양자 간 및 다자간 협상을 포함한 거시 경제 정책이 농촌 여성의 요구에 부응하고 소규모 여성 생산자의 생산력 및 투자 역량을 강화하도록 보장해야 한다. 그들은 농업 및 일반 무역 자유화, 민영화 및 토지, 물 및 천연 자원의 상품화와 같은 경제 정책이 농촌 여성의 삶과 권리 실현에 미치는 부정적이고 차별적인 영향을 다루어야 한다. 마찬가지로 개발 도상국은 개발 원조 정책이 농촌 여성의 특정 요구에 집중하도록 보장해야 한다.

12. 당사국은 기후 변화, 자연 재해, 토지 및 토양 황폐화, 수질 오염, 가뭄, 홍수, 사막

화, 살충제 및 농약, 채취 산업, 단일작물재배, 생물 약탈 및 특히 토양 생물 다양성 등 생물 다양성의 손실에 의해 농촌 여성에게 제기되는 특정 위협을 다루어야 한다. 그들은 그러한 위협을 완화하고 경감시켜야 하며 농촌 여성들이 안전하고 청결하며 건강한 환경을 누릴 수 있도록 해야 한다. 그들은 환경, 기후 변화, 재난 위험 감소, 준비 및 관리에 관한 모든 정책의 기획 및 시행에 있어서 농촌 여성들에 대한 그러한 위협의 영향을 효과적으로 다루어야 하며 농촌 여성들이 그러한 정책을 계획, 실행 및 이행하는데 전적으로 참여하도록 해야 한다. 또한 당사국은 조기 경보에서 구호, 복구, 재할 및 재건에 이르기까지 재해 및 기타 위기의 모든 단계에서 농촌 여성과 여아의 보호와 안전을 보장해야 한다.

13. 당사국은 역외에서 활동할 때를 포함하여 관할권 내에 있는 국내 비국가 행위자의 활동을 규제해야 한다. 제 2 조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 일반 권고 제 28 호 (2010)는 제 2 조 (e)에 의거하여 공권력 또는 사적인 행위자에 의한 차별을 철폐하기 위한 요구 사항을 재확인하며, 이는 역외에서 운영되는 국내 기업의 행위로까지 확대된다. 당사국은 권리의 향유를 직접 또는 간접적으로 방해하지 않으며, 사적 개인, 회사 및 공공 단체를 포함하여 관할 하에 있는 행위자가 역외의 농촌 여성의 권리를 침해하거나 확대하는 것을 방지하기 위한 규제 조치를 취하며, 양자 또는 다자간의 국제 협력 및 개발 원조가 자국 영토 밖의 농촌 지역 여성의 권리를 향상시킬 수 있도록 보장하여 농촌 여성과 관련한 역외 의무를 지지해야 한다. 당사국이 역외 의무를 위반 한 경우, 영향을 받은 농촌 여성들에게 적절하고 효과적인 구제책을 제공해야 한다.

14. 일반권고28 호에 따라, 당사국들은 농촌 여성들이 동질 집단이 아니며 종종 교차하는 차별에 직면한다는 것을 인식해야 한다. 많은 선주민 및 아프리카계 여성은 농촌 환경에서 살고 있으며 민족, 언어 및 전통적 삶의 방식에 따라 차별을 받는다. 여성 가장 뿐만 아니라 다른 소수민족이나 종교 소수 집단에 속한 농촌 여성들은 더 높은 빈곤율과 다른 형태의 사회적 배제를 경험할 수 있다. 소작농, 목축민, 이주자, 어부 및 토지가 없는 여성을 포함한 농촌 지역에서 일하는 여성들 또한 교차형태의 차별로 인해 더 심한 고통을 겪고 있다. 장애 여성에 대한 일반권고 제 18 호 (1991)에서 인정된 바와 같이, 장애 여성은 모든 삶의 영역에서 독특한 도전에 직면해 있지만, 특히 농촌 지역에 거주하는 사람들의 경우가 그렇다. 특히 농촌 지역에서는 물, 위생, 전기, 건강 돌봄, 아

동 및 노인 돌봄 그리고 포용적이고 문화적으로 적합한 교육에 대한 적절한 접근성 부족으로 인해 차별이 복합화될 수 있다. 또한 노인 여성과 그들의 인권 보호에 대한 일반권고 제27호(2010)에서 인지되었듯이, 노인 여성 및/또는 남편과 사별한 여성은 농촌 지역에서의 낙인과 격리의 대상이 될 수 있으며 이로 인해 부당한 대우의 위협에 놓이게 된다. 또한 여성 가장을 포함해서 분쟁지역에 살고있는 농촌 여성들은 안전 문제와 그들의 권리를 향유하는 데 더 큰 장애물에 부딪히게 된다.

15. 당사국은 취약 및 소외된 농촌 여성들에 대한 모든 형태의 차별을 철폐해야 한다. 예를 들어, 당사국은 선주민, 아프리카계 후손, 소수 민족 및 종교 소수자, 여성 가장, 농민, 목축업자, 어부, 토지가 없는 여성, 이주민 및 분쟁 지역 농촌 여성을 포함한 취약하고 소외된 집단의 농촌 여성이 교차하는 차별의 형태로부터 보호받으며 교육, 고용, 물 및 위생 및 의료에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 인프라 및 서비스의 접근성을 보장하는 것을 포함하여 장애가 있는 농촌 여성의 평등한 권리 향유를 보장하는 정책과 프로그램을 개발해야 한다. 당사국은 마찬가지로 나이든 농촌 여성들이 사회적 서비스와 적절한 사회 보호에 접근할 수 있도록 보장해야 하며 경제적 자원과 금융 서비스 및 사회 보장에 대한 접근을 포함하여 존엄성을 지닌 삶을 살 수 있도록 권한을 부여해야 한다.

B. 제 14 조 제 1 항

16. 제 14 조 제 1 항에 따라 당사국은 농촌 여성이 직면한 특정 문제를 고려함과 동시에 그들이 비임금분야 경제에서의 가족의 경제적 생존을 위해 중요한 역할을 수행하고 있다는 점 또한 고려해야 한다. 포용적이고 지속가능한 발전은 농촌 여성들의 권리를 지지해야 하며, 핵심행위자로서 그들의 역할을 강조하고 유급 및 무급 노동의 경제적 가치를 충분히 인정해야 한다.

17. 당사국은 농촌여성들이 자신의 권리를 향유할 수 있도록 포용적이고 지속 가능한 경제 발전을 장려해야 한다. 그리고 :

(a) 여성의 무임금 가사 활동과 국내총생산에서의 인지에 대한 측정과 정량화에 대한

일반권고 제17 호(1991)에 따라 지역 및 국가 경제 및 식량생산에 대한 중대한 공헌 뿐만 아니라 무급으로 하는 돌봄 노동과 가족농장에서의 노동을 통한 기여를 포함한 가족 및 공동체의 안녕에 대한 기여를 인지해야 한다.

- (b) 농촌여성의 경제상황 개선을 목표로 하는 프로그램 및 정책을 포함하여 한시적 특별조치에 관한 일반 권고안 제 25 호 (2004)와 일치하는 환경을 조성함으로써 권한 부여를 촉진하고 경제적, 사회적 독립성을 보장해야 한다.
- (c) 건강, 교육, 고용 및 사회 보장과 관련된 모든 계획 및 전략의 수립 및 개발에 이들을 참여시킴으로써 경제 및 사회 프로그램으로부터 효과적이고 직접적으로 혜택을 받을 수 있도록 보장해야 한다.

C. 제3조, 제4조 1항, 제5 조 (a)항, 6, 9, 15, 16 조와 더불어 이해되는 제14조 1항

18. 제 3 조는 당사국들이 입법을 포함한 모든 분야에서 여성의 완전한 발전과 진전을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

19. 당사국은 농촌 여성이 남성과 평등하게 그들의 인권 및 기본적 자유를 향유하도록 보장하기 위해 농촌 여성의 완전한 발전과 진전을 보장하기 위한 효과적인 법률, 정책, 규정, 프로그램, 행정 절차 및 제도적 구조를 채택해야 한다.

20. 제4조 제1항은 실질적인 평등을 가속화하기 위해 당사국에게 한시적 특별 조치를 채택할 것을 규정하고 있다. 그러한 조치에는 의사결정 역할 및 자원의 재분배가 포함될 수 있다. 일반권고 제 25 호는 필요한 경우 그러한 조치가 농촌 여성을 포함한 교차하는 형태의 차별의 대상이 되는 여성들을 대상으로 해야 한다고 강조한다.

21. 당사국 정부는 정치 및 공적 생활, 교육, 건강 및 고용을 포함하여 농촌여성이 충분히 대표되지 않거나 불이익을 받는 모든 분야 대한 실질적 평등의 성취를 가속화하기 위한 한시적 특별조치를 개발하고 이행해야 한다.

22. 제 5 조 (a)는 농촌 지역에서 더 만연된 차별적인 고정 관념과 관습의 철폐를 다룬다. 농촌 여성과 여아는 그들의 건강과 안녕을 위협하게 하고, 이러한 관행을 피하기 위해 이주하도록 강요함으로써 그들을 또다른 위협에 노출시키는 아동 및/또는 강제결혼, 일부다처제, 여성할례 등과 같은 유해한 관습⁴⁾ 때문에 불이익을 받는다. 그들은 빈곤의 사이클을 영속시키는 조상의 부채 상속과 같은 관행과 남성 상속제와 남편이 사별한 여성이 지닌 재산 탈취와 같은 토지, 물 및 천연 자원에 대한 권리를 누리지 못하게 하는 차별적 고정 관념과 관련된 관습에 의해 불이익을 받는다.

23. 유해한 관습에 관한 일반권고 31 호(2014)에 따라, 당사국은 아동 및/또는 강제 결혼, 여성 할례 및 조상의 부채 상속을 포함한 유해한 관습을 제거해야 하며 이는 농촌 여성 및 여아의 건강, 안녕 및 존엄성에 부정적 영향을 미친다. 그들은 농촌 여성의 토지, 물 및 기타 천연 자원에 대한 동등한 권리를 침해하는 것을 포함하여 차별적인 고정 관념을 제거해야 한다. 이와 관련하여 당사국은 유해한 관습과 고정 관념을 제거하기 위해 전통적 지도자와 시민 사회와 협력하여 홍보 및 지원 프로그램, 인식 제고 및 미디어 캠페인을 포함한 다양한 조치를 채택해야 한다.

24. 여성에 대한 폭력에 관한 일반권고 제19 호(1992)에서 농촌지역 여성들은 많은 농촌 지역 사회에서 지속되는 여성의 종속적인 역할에 관한 전통적 태도로 인해 폭력의 위협에 처해 있다고 명시한다. 농촌지역 출신의 여아들은 특히 농촌 지역 사회에서 벗어나 도시에 취업 할 때 폭력, 성적 착취 및 괴롭힘의 위협에 놓인다. 농촌 여성 인권 옹호자는 피해자를 보호하고 지역 관습을 변환시키며 천연 자원의 권리를 보장하기 위해 일할 때 종종 폭력의 위협에 노출된다.

25. 당사국은 농촌여성과 여아에 대한 모든 형태의 폭력을 방지하고 제거해야 하며, 여성에 대한 차별에 관한 일반권고제19 호 및 사법 접근에 관한 일반권고 제33 호에 따라:

- (a) 차별적인 사회적 태도와 관습, 특히 젠더 기반 폭력을 용납하는 것을 근절하기 위한 목적으로 농촌 여성과 남성, 여아 및 남아, 지역 종교 지도자 및 지역 사회 지도자의 농촌 여성 및 여아의 권리에 대한 인식을 제고한다.

4) CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 제9항 참조.

- (b) 국가, 비국가 행위자 또는 사적 개인에 의해 자행되었든지 간에 농촌 여성과 여아에 대한 폭력 행위를 방지, 조사, 기소하고 처벌하기 위한 효과적인 조치를 취한다.
- (c) 농촌 지역에 살고 있는 피해자가 법적 구제뿐만 아니라 보상 및 기타 구제책을 포함한 사법에 효과적으로 접근 할 수 있도록 하고 사법부, 사법 행정관 및 공무원을 포함한 농촌 지역의 모든 당국이 농촌 여성과 소녀들에 대한 폭력에 대응하고 이들을 폭력의 신고에 대한 보복으로부터 보호하기 위해 필요한 자원과 정치적 의지를 갖추도록 보장한다.
- (d) 농촌 지역의 여성과 여아가 긴급 피난처 및 포괄적 건강 서비스를 포함한 피해자를 위한 통합 서비스를 이용할 수 있도록 보장한다. 이러한 서비스는 낙인을 방지하고 피해자의 사생활과 존엄성을 보호해야한다.
- (e) 농촌여성 인권옹호자에 대한 위협 및 공격을 예방하고 해결하기 위한 조치를 이행하며 토지와 천연 자원, 성과 재생산 권리를 포함하는 여성의 건강, 차별적 관습 및 관행의 근절 및 젠더 기반 폭력과 관련된 문제에 종사하는 이들에게 특별한 관심을 기울인다.

26. 인신매매와 성매매 착취의 억제에 대한 제 6 조는 선주민 여성과 여아를 포함하여 외딴 지역에 살기 때문에 특히 위험에 놓인 농촌 지역의 여성과 여아와 특히 관련이 있다. 인신 매매와 인신매매업자들의 작업방식에 대한 정보의 부족과 시골 생활의 경제적 어려움은 특히 분쟁 지역에서 이들을 취약하게 만들 수 있다.

27. 당사국들은 경제적으로 농촌여성들에게 권한을 부여하고 농촌지역에서 인신 매매업자에 의해 유혹당하는 위험 및 인신 매매가 운영되는 방식에 대한 인식을 제고함으로써 인신매매의 근원을 다루어야 한다. 당사국은 인신 매매 방지법이 농촌 여성과 여아가 직면한 사회적 경제적 어려움을 다루고 특히 농촌 지역과 선주민 공동체의 사법부, 경찰, 국경 경비대, 기타 법 집행관 및 사회복지사에게 피해자를 위한 예방 조치, 보호 및 지원에 대한 젠더 대응적 훈련을 제공해야한다.

28. 제 9 조는 당사국이 여성에게 자신의 국적을 취득, 변경 또는 보유할 수 있는 남성

과 동등한 권리를 부여해야 한다고 규정하고 있다. 농촌 여성 및/또는 그들의 자녀는 자국민으로 인정받지 못하면 권리를 박탈당할 수 있다. 그들의 무국적 상태는 종종 여성이 자신의 자녀와 외국인 배우자에게 국적을 넘겨줄 수 없거나 외국인과의 결혼 또는 이혼의 결과로 국적을 잃을 수 있는 차별적인 법률의 결과다. 또한 출생 신고 또는 결혼, 이혼 또는 사망 진단서의 부재로 인해 신분 증명서가 농촌 지역에서 취득하기가 더 어려울 수 있다.

29. 난민 지위, 망명, 국적 및 여성의 무국적 상태의 젠더 관련 측면에 관한 일반권고 제32 호(2014)에 따라, 당사국은 농촌 여성이 남성과 동등한 조건하에 자신의 국적을 취득, 변경, 보유 또는 포기하거나, 혹은 남성과 동일한 조건하에서 외국인 배우자 및 자녀에게 국적을 이전할 수 있어야 하며, 그들이 자신의 권리에 대해 인지하도록 보장해야 한다. 또한 당사국은 농촌 여성에게 신분증, 여권 및 사회 보장 번호와 같은 개인적 신원 확인 서류에 대한 접근을 제공하고 농촌 지역에서 출생, 결혼, 이혼 및 사망 등의 시민등록절차에 접근할 수 있도록 해야 한다.

30. 제 15 조는 농촌 여성이 남편이나 남성 보호자와 독립적으로 계약을 체결하고 재산을 관리할 수 있는 남성과 동일한 법적 능력을 갖도록 법 앞의 남녀 평등과 민사 문제에 있어 동일한 법적 능력을 요구한다.

31. 각 당사국은 시골 여성이 법 앞에 평등하고 남편 또는 남성 보호자와 독립적으로 계약을 체결하고 재산을 관리하는 것을 포함하여 민사 문제에서 남성과 동일한 법적 능력을 갖도록 해야 한다.

32. 제 16 조는 차별적인 사회적 규범, 관습 및 법률, 복수의 사법 체계 또는 관련 법의 집행 부족으로 많은 농촌 여성들이 누리지 못하는 결혼 및 가족 관계에서의 여성 평등을 규정한다. 농촌공동체의 소녀들은 아동 및 / 또는 강제 결혼과 조기 임신의 위험에 놓여있다. 농촌 여성들은 또한 결혼과 가족 관계에서 평등을 심각하게 저해하는 일부 다처제에 의해 불균형적으로 영향을 받는다.

33. 당사국은 결혼 및 가족 관계의 평등에 관한 일반권고 제21 호 (1994) 및 결혼, 가

족 관계 및 그 해산의 경제적 결과에 관한 일반권고 제 29 호 (2013)에 따라 개인 신분법 및 가족법을 제 16 조와 조화시켜야 한다. 또한 농촌 여성이 이혼 또는 배우자의 사망 시 재산에 대한 권리와 재산유지 및 위자료에 대한 권리를 포함하여 결혼에 있어 동등한 권리를 갖도록 보장해야 한다.

34. 각 당사국은 농촌 여성 및 여아의 아동 및/또는 강제 결혼을 방지하고 금지하기 위한 조치를 취해야 한다. 여기에는 농촌 지역에서의 그러한 관습을 금지하는 법률 개혁 및 이행, 특히 남성에 대한 인식 제고를 목표로 하는 미디어 캠페인, 연령에 적합한 포괄적인 성과 재생산 건강 교육을 포함한 학교 기반 예방 프로그램의 제공과 아동 및/또는 농촌 지역의 결혼한 여아와 강제 결혼의 위험에 놓인 여아를 위한 사회 및 의료 서비스의 제공이 포함된다. 또한, 각 당사국은 농촌 지역에서 보다 일반적일 수 있는 일부다처제 관습을 억제하고 금지해야 한다.

IV. 농촌 여성의 권리의 구체적인 차원과 관련된 당사국의 의무

A. 농촌 개발에 참여하고 혜택을 받을 권리 (제 14 조 2 항 (a))

35. 농촌여성은 지속가능한 발전의 원동력으로 여겨져야 한다. 농업과 농촌 개발에 있어 농촌 여성의 핵심적인 역할에도 불구하고, 정책과 이니셔티브는 종종 젠더 대응적이지 않으며 농촌 여성들은 종종 발전의 성과로부터 이익을 얻지 못한다. 농촌 여성의 권리는 분쟁과 분쟁 이후 환경에서의 군대해산, 동원해제 및 재 통합 노력에 종종 고려되지 않는다.

36. 당사국은 임업, 축산업, 어업 및 양식업을 포함하여 농촌 개발, 농업 및 수자원 정책이 젠더 대응적이며 충분한 예산을 확보할 수 있도록 제도적, 법적 및 정책적 틀을 마련해야 한다. 당사국은 다음 사항을 보장해야 한다.

- (a) 농촌여성이 국가 식량 안보의 맥락에서 책임있는 토지, 어업 및 산림 소유에 대한 자발적 지침, 식량 안보 및 빈곤 근절 맥락에서의 지속가능한 소규모 어업 보장을 위한 자발적 지침, 정치적 및 공적 삶의 여성에 대한 일반권고 제23호

(1997) 및 지속가능개발계획에 따라 이해관계자, 의사결정권자 및 수혜자로 행동하고 가시적일수 있도록 하는 모든 농업 및 농촌 개발 정책, 전략, 계획 (운영 계획 포함) 및 프로그램에 대한 성별 관점을 통합 및 주류화한다. 당사국은 그러한 정책, 전략, 계획 및 프로그램이 증거 기반 모니터링 및 명확한 평가 체계를 갖추도록 보장해야 한다.

(b) 적절한 예산, 제도적 절차, 책임성 체계 및 효과적인 조정 메커니즘에 의해 지원되는 농촌 개발과 관련된 부처의 고위급 직원이 배치된 젠더 부서의 설립.

(c) 분쟁 예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황의 여성에 관한 일반권고 제30호(2013)와 일치하는 분쟁 및 분쟁 후 상황의 군대해산, 동원해제 및 재통합 노력과 관련한 농촌 개발 프로그램을 계획함에 있어 농촌 여성의 권리 보호.

B. 건강 돌봄 서비스[제12조와 더불어 이해되는 제14조 2(b)항]

37. 성과 재생산 건강 돌봄을 포함한 건강 돌봄에 대한 접근은 지배적인 사회 규범과 가부장적 태도, 농촌 건강 서비스에 대한 예산 배분 부족, 인프라 및 훈련된 인력의 부족, 현대적 피임법에 대한 정보의 부족, 원격성 및 교통 부족으로 인해 여성 노인과 장애 여성을 포함한 농촌 여성들에게 심각하게 제한된다. 적절한 식량과 영양, 안전한 식수, 위생 및 폐기물 관리 시설에 대한 접근성 부족으로 인해 건강 위험이 증가한다. 산과적 누공과 같은 일부 조건은 농촌 여성들 사이에서 더 널리 퍼져 있으며 이는 직접적으로는 제왕절개를 할 수 있는 응급의료 서비스에 대한 접근성 부족, 간접적으로는 조 기임신과 영양실조의 결과로 인해 발생한다.

38. 모성 사망률과 발병률은 많은 농촌 지역에서 불균형적으로 높다. 아동 결혼은 특히 개발도상국에서 시골 여아를 조기 임신에 노출시키고 모성 사망에 크게 기여한다. 전 세계적으로 숙련된 출산 보조원 및 의료 인력의 존재는 도시 지역보다 시골 지역에서 낮으며 열악한 산전, 출산 전후 및 산후 관리로 이어진다. 빈곤, 정보의 부족 및 서비스의 제한된 가용성 및 접근성으로 인해 가족 계획 서비스 및 피임에 대한 더 큰 충족되지 않은 요구가 있다. 농촌 여성은 도시여성보다 안전하지 않은 임신중지에 의존하게 될 가능성이 크며 이는 그들의 삶을 위협하고 건강을 해치게 한다. 임신중지가 합법적

인 국가에서도 비합리적인 대기 기간을 비롯한 제한적인 조건으로 인해 농촌 여성의 접근을 지연시키는 경우가 있다. 임신중지가 불법인 경우, 건강에 미치는 영향은 더욱 커진다.

39. 당사국은 농촌 여성과 여아의 적절한 건강 돌봄에 대한 권리를 보호하고 다음을 보장해야 한다.

- (a) 양질의 의료 서비스와 시설이 노인 여성, 여성 가장, 장애인 여성 (필요시 무료로 제공)에게 물리적으로 접근 가능하며, 문화적으로 수용 가능하고 숙련된 의료 인력을 배치한다. 서비스는 가족 계획을 포함한 일차 건강 관리; 응급 피임을 포함하는 피임에 대한 접근, 임신중지의 합법 여부와 관계 없이 안전한 임신중지 및 양질의 임신중지 후 관리; 산전, 출산 전후 및 산후 서비스; 강간 후 응급 개입을 포함한 HIV 예방 및 치료 서비스; 정신 건강 서비스; 영양에 관한 상담, 영유아의 수유, 유방촬영술 및 기타 부인과 검사 서비스; 암과 같은 비전염성 질병의 예방 및 치료; 통증 완화를 포함한 필수 의약품에 대한 접근; 완화 의료를 제공해야 한다.
- (b) 특히 성과 재생산 건강 및 권리와 관련하여 농촌 지역의 건강관리 시스템에 대한 적절한 자금 조달;
- (c) 특히 임신중지를 범죄화 하거나 대기 기간 또는 제3자의 동의를 필요로 하는 법과 같이 성과 재생산 건강 서비스에 대한 접근을 포함한 농촌 여성의 의료에 대한 접근을 저해하는 법과 규정이 폐지된다.
- (d) 특히 청소년 어머니 및 그들의 영아 등 임산부와 새로운 어머니의 건강 및 영양 상태에 대한 체계적이고 정기적인 모니터링. 영양실조 또는 깨끗한 물의 부족의 경우, 여분의 식량과 식수는 임신과 수유 기간에 걸쳐 체계적으로 제공되어야 한다.
- (e) 농촌 건강 돌봄 시설이 충분한 물과 위생 서비스를 갖는다.
- (f) 건강관리 정보가 글자, 삽화, 구연방식을 포함하여, 다양한 매체를 통해 지역의 언어와 방언으로 널리 배포된다. 이러한 정보는 위생; 예방가능한 전염성, 비 전

염성 성 매개 감염병; 건강한 생활 습관과 영양; 가족 계획 및 지연 출산의 장점; 임신 중 건강; 모유 수유와 아기와 산모의 건강에 미치는 영향; 그리고 성 폭력과 가정 폭력 및 유해한 관행을 포함하여 여성에 대한 폭력을 근절해야 할 필요성에 대한 정보를 포함한다.

- (g) 모유 대체상품 마케팅의 효과적 규제 및 국제 모유 대체상품 마케팅 강령의 모니터링.
- (h) 젠더 대응적이고 문화 대응적인 공동체 의료 노동자 및 전통적 조산사의 훈련, 외딴 농촌지역에서 저렴한 의료서비스를 제공하는 이동진료소의 제공 및 성과 재 생산 건강 및 권리 및 여성과 남성의 권리에 대한 교육을 포함한 농촌 공동체를 위한 향상된 교육.
- (i) 돌봄 제공자를 포함한 농촌 여성이 그들의 건강상의 요구를 충족시키는 것을 돕기 위한 지역 사회와 소규모 의료보험제도에 대한 투자.

C. 경제적 및 사회적 생활 [제11조 1항(e) 및 2항(b) 및 제13조(a)와 더불어 이해되는 제14조 2항(c)]

40. 제 14 조 제 2 항 (c)에 따라, 당사국은 농촌 여성들이 사회 보장 프로그램에서 직접 혜택을 받도록 보장해야 한다. 그러나, 농촌 여성의 대부분은 공식적인 노동 시장에서 제한된 기회를 갖고 공식적인 고용과 연결된 노동법과 사회 보장법에 의해 규제되지 않는 활동에 종사할 가능성이 더 높다. 그러므로 그들은 증가된 위험에 노출되어 있으며, 그들의 상황을 고려한 사회적 보호 조치를 필요로 한다.

41. 경제적 및 사회적 생활에서 농촌 여성에 대한 차별을 제거하기 위해, 당사국은:

- (a) 무급 노동이나 비공식 부문에 종사하는 농촌 여성이 농촌 및 도시 가족 기업에서의 무급 여성 노동자에 대한 일반권고 제16 호 (1991)에 맞춰 비 기여형 사회적 보호에 대한 접근 권한을 가지고 있고, 공식 분야에 고용된 이들이 결혼 상태에 상관없이 스스로의 권리로 기여적 사회보장 혜택에 접근할 수 있도록 한다.

- (b) 모든 농촌 여성이 제 14 조, 제 2 항 (b)와 (h), 및 사회보장 최저선에 대한 국제 노동기구 권고 제202호(2012)에 따라 필수적인 건강 돌봄, 보육 시설 및 소득 보장에 접근할 수 있도록 젠더 대응적 사회보장 최저선을 채택한다.

D. 교육[제10조(a) 맥락에서의 제14조 2항(d)]

42. 전세계적으로 농촌 여성과 여아는 낮은 수준의 문해력을 가지며 교육과 훈련에 대한 접근에 있어 불리하다. 농촌 여아는 아동 및/또는 강제 결혼의 피해자가 될 수 있으며, 학교를 중퇴하도록 강제하는 교육 환경 안팎의 성희롱과 폭력을 경험한다. 그들의 학교 출석은 종종 요리, 육아, 농장 일과 물과 장작 구하기와 같은 가사 및 돌봄 업무, 학교까지의 긴 거리; 학교 내의 충분한 물, 화장실 시설과 위생의 부족 및 월경 중인 여아의 필요를 충족하지 못하는 것 등의 이유로 부족해진다.

43. 당사국은 교육에 대한 농촌 여아와 여성의 권리를 보호하고, 다음을 보장한다:

- (a) 양질의 교육이 장애인을 포함한 모든 농촌 여아 및 여성에게 접근가능하고 저렴하며, 이를 위해 농촌 지역 교육 인프라를 향상하고, 여성을 포함하여 자격을 갖춘 교사의 수를 증가시키고, 초등 교육이 의무이며 무료로 제공되도록 보장하며 교육이 지역 언어로 그리고 문화적으로 적절한 방식으로 제공되도록 보장한다.
- (b) 농촌 여아 및 여성의 권리와 농촌 여아 및 여성의 교육적 기회를 제한하는 차별적 성 및/젠더 기반의, 민족적 및 그 밖의 고정관념을 근절해야 할 필요성에 대한 체계적인 훈련이 교육 시스템의 모든 차원의 교수 인력에 제공된다. 교과과정은 가정과 사회의 남성과 여성의 역할 및 책임에 대한 차별적 고정관념을 근절하기 위해 검토되어야 한다.
- (c) 농촌 지역에서의 여아에 대한 교육을 향한 부정적 태도를 바꾸기 위해 인식 제고가 실행되며, 농촌 여아와 그들의 부모에게 장학금 및 재정적 지원, 대출 및 현금 및 교통 수단 등 교육의 비용을 직/간접적으로 상쇄하여 이들을 지원 할 수 있는 인센티브를 제공한다.

- (d) 학교 출석에 방해가 되는 농촌 여아의 무급여 돌봄 업무 종사를 줄이며 농촌 여아를 노동 착취, 아동 및/또는 강제 결혼 및 학교 시스템 안팎의 성폭력과 학대를 포함한 젠더 기반 폭력으로부터 보호하는 프로그램을 실시한다.
- (e) 여아 및 교사가 여아의 교육을 반대하는 세력으로부터 공격에 직면한 경우, 교육 시설의 보호가 치안군의 우선순위가 되어야 한다.
- (f) 농촌지역 여아와 여성이 수학, 정보, 자연과학 및 농업과학과 기술 등 비전통적 학업 및 직업 분야를 선택할 수 있도록 장려하며 이를 위해 가정 기반 또는 공동체 기반 소규모 기업 활동에 적용될 수 있는 직업적 지침 및 학업적 상담 프로그램을 제공한다.
- (g) 농촌지역 학교에서 임신한 여아가 임신기간동안 계속 남아있고, 출산 이후 학교로 복귀 할 수 있으며 보육 시설 및 모유 수유실과 육아와 모유 수유에 대한 상담이 제공된다.
- (h) 농촌 지역의 학교는 충분한 물 시설 및 여아를 위한 분리되고 안전하며 보호된 화장실을 가지며, 장애를 가진 여아에 특히 초점을 맞추어 월경위생에 대한 위생 교육 및 자원을 제공한다.
- (i) 성인 문맹 퇴치 프로그램이 농촌 지역 여성을 위해 제공된다
- (j) 농촌 여성의 직업적 필요를 위한 맞춤형 직업상 훈련이 제공되고 이들이 지속가능한 농업 관행, 동물 건강 및 향상된 농사 등과 같이 기술적이고 직업적인 교육 및 기술 훈련에 대한 동등한 접근을 가진다.

44. 훈련 및 교육에 더해, 제 14 조 제 2 항 (d)는 또한 농촌 여성이 농민 교육, 농장 생산성 및 여성의 경제적 역량강화에 중요한 역할을 하는 공동체 및 확장 서비스로부터 혜택을 누릴 수 있어야 한다고 요구한다. 이러한 서비스는 종종 농촌 여성의 우선순위, 역량 및 필요에 효과적으로 대응하지 않으며 기술적 지식에 대한 이들의 접근을 충분히 촉진하지 못한다.

45. 당사국은 여성을 농부와 고객으로 인지하며, 고품질 농업 확장과 농촌 자문 서비스의 설계와 전달을 개선해야 한다. 이러한 서비스는 남성과 여성 확장 및 농촌 자문 서비스 직원이 젠더 대응적 프로그램 설계 및 납품에 대한 전문 지식을 가지고 정기적으로 여성의 권리, 성평등, 젠더 분석 및 젠더 대응적 프로그램 짜기에 대하여 훈련되도록 보장해야 한다. 당사국은 젠더 대응적 농업 확장 및 농촌 자문 정책과 프로그램을 채택하고 이행하며 정기적으로 모니터링하며 평가해야 한다.

46. 당사국은 확장 및 자문 인력으로 상당한 수의 여성을 고용하여 농업 확장 서비스에서의 농촌 여성의 대표를 증진하며 조직운영 정책을 통해 농촌 여성의 권리, 요구 및 열망을 지지하도록 확인한다. 당사국은 또한 농업 연구에서 여성 과학자를 추가적으로 고용함으로써 농촌 여성과 관련있는 확장 서비스를 증대한다.

47. 당사국은 음식 수확 기술, 보존, 저장, 처리, 포장, 마케팅 및 기업가 정신에 대한 기술적 지식에 대한 농촌 여성의 접근을 촉진해야 한다.

E. 고용 [제11조와 더불어 이해되는 제14조 2항(e)]

48. 농촌 여성은 유급 고용 기회가 제한되어 있고, 저 숙련, 시간제, 계절노동, 저임금 또는 무급 일자리, 재택 기반 활동과 자급형 농사 등에서 상당히 긴 시간 일하는 경향이 있다. 그들은 사회보장을 받을 수 없는 비공식 분야에서 불균형적으로 대표된다. 농촌 여성의 수입 다변화 기회에 대한 불평등한 접근은 종종 이들을 농촌 남성보다 가난하게 만든다.

49. 농촌 여성은 많은 지역에서 농업 노동자에서 과대하게 대표되며 이는 이들을 다양한 행위자에 의한 비료와 농약의 부적절하고 광범위한 사용에 의한 건강적 위험에 노출시키며, 질병, 조기 사망, 임신 합병증, 태아 기형 및 영유아의 신체적이고 발달적 지연을 초래한다. 이러한 위험은 농업협동조합, 농민조직과 생산자 조직, 토지 관리 및 농촌 노동자 협회에서의 낮은 대표성과 확장 서비스에 대한 제한된 접근으로 인해 더욱 복잡해진다.

50. 당사국은 동일가치노동 동일임금에 대한 일반권고 제13호(1989)호와 일반권고 제 23호에 따라 농촌 여성의 상황과 노동력 대표에 특별한 주의를 기울이며, 그들의 법적 및 정책 체계에 양질의 근로조건에 대한 권리와 동일가치노동 동일임금 원칙을 완전히 통합해야 한다.

51. 당사국 사회와 연대 경제의 촉진 등을 통해 지역 농촌 경제를 강화하고, 지속가능한 발전의 맥락에서 농촌 여성을 위한 지역 고용기회와 생계를 창출해야 한다. 그들은 양질의 일자리에 대한 농촌여성의 접근을 제한하는 관련 법률, 규정 및 정책을 검토하며 특정 직업에 여성을 고용하지 않는 것과 같은 농촌 노동 시장에서의 여성 차별 관행을 근절해야 한다.

52. 당사국은 또한 다음을 통해 고용에 대한 농촌 여성의 권리를 보장해야 한다.

- (a) 비공식에서 공식 경제로의 전환에 대한 국제 노동기구 (ILO)의 권고 제204호 (2015)에 따라, 농업 부문을 포함하여, 비공식 경제에서 공식경제로의 농촌 여성의 전환을 촉진하며 소득안정과 향상된 생계의 기회를 보장함.⁵⁾
- (b) 소액 대출 시설 등을 통해, 농촌 여성이 기업 및 그 밖의 사업을 운영할 수 있는 기회를 확장함.
- (c) 유급 출산 휴가를 제공하고, 비공식 부문에 긴급한 주의를 기울이며 생활임금을 설정하고, 직장내 성희롱, 착취 및 그 밖의 형태의 학대를 방지하기 위한 조치를 취하는 것을 포함하여, 농촌 업무 환경을 개선함.
- (d) 양질의 노동 조건을 보장하기 위해 단체 교섭에 대한 농촌 여성 노동자의 권리를 보호함.
- (e) 유해 화학물질에 대한 노출로부터 농촌여성을 보호하기 위한 입법 및 기타 조치를 취함으로써 농촌 여성의 산업 보건 및 농촌 여성의 안전을 보호함. 그들은 농업, 추출 및 그 밖의 산업에서 사용되는 유해 화학 물질, 살충제 및 기타 제품 등 화학 물질의 사용 및 노출에 대한 건강과의 환경적 영향에 대해 정보를 제공받아

5) ILO 권고 204호 참조.

야 함. 당사국은 이러한 영향과 그 대안에 대한 대중 인식 프로그램을 개발하고 이행하며, 유해 물질 등의 사용, 저장 및 처리가 농촌 여성과 그 공동체의 명시적 동의 없이 일어나지 않도록 보장해야 함.

- (f) 질병 및 거동불가의 경우를 포함하여 농촌 여성에게 사회 보장을 제공함.
- (g) 품질 보증 및 기준에 대한 역량 개발과 공공 조달을 통해 현지 및 국제 가치 사슬에서의 생산자, 기업가, 공급자, 노동자 및 소비자로서의 농촌 여성의 적극적이고 효과적인 참여를 증진함.
- (h) 농촌 여성의 무급 돌봄 업무에 대한 부담을 완화하기 위해, 연대와 지역 사회 기반의 돌봄 서비스 등을 통해 농촌 지역의 아동 및 기타 돌봄 서비스를 제공하며, 유급 노동에 대한 이들의 참여를 촉진하고, 근무 시간 중 모유수유를 할 수 있도록 허용함.
- (i) 소득 창출 활동의 수립을 통하여 농촌 여성의 그 지역의 고용을 증진하기 위한 맞춤형 조치를 고안하고 이행함.

F. 정치와 공적 활동 [제7조와 더불어 이해되는 제14조, 2항(a) 및 2항(f)]

53. 농촌 여성은 모든 수준의 의사결정과 지역 사회 수준의 고위급 논의에 참여할 권리가 있다. 그러나 그들은 선출직 공직자로, 공무원으로, 농촌 확장 및 물, 임업 또는 어업 서비스에서, 협동조합에서 그리고 공동체 또는 장로회에서 부적절하게 대표된다. 그들의 제한된 참여는 교육의 부족, 언어와 문해력 제약, 제한된 이동성 및 교통, 분쟁과 보안 문제, 차별적 젠더 규범과 고정관념 및 육아, 물 구하기 및 기타 의무로 인한 시간의 부족 때문일 수 있다. 관련 법적, 정치적, 제도적 절차에 대한 제한된 정보는 의사 결정 과정에서의 효과적인 참여를 제한할 수 있다.

54. 정치와 공적 활동 및 모든 수준의 의사결정에서 농촌 여성의 적극적이고, 자유로우며 효과적이고, 의미있으며 정보에 기반한 참여를 보장하기 위해, 당사국은 일반권고 제23호 및 제25호를 이행해야 하며 특히:

- (a) 토지, 임업, 어업 및 물 관리 기관 및 천연자원 관리를 포함하여, 특히 모든 수준의 의회 및 협치 기구에서, 의사 결정 위치에서의 농촌 여성 대표를 위한 할당량 및 목표를 수립한다. 이와 관련해서, 여성과 남성의 실질적 평등에 도달하기 위한 명확한 목표와 시한이 제시되어야 한다;
- (b) 농촌 여성과 그 조직이 정당 및 지역 및 공동체와 마을 위원회와 같은 자치 기구에서의 참여를 통해 모든 수준의 정책 형성, 이행 및 모니터링과 그들에게 영향을 미치는 모든 분야에 영향을 미치도록 보장한다. 당사국은 차별철폐를 위해 모든 공적 기관에 대한 농촌여성의 참여에 관한 모니터링 도구를 설계하고 이행해야 한다;
- (c) 지역 사회 수준에서의 의사 결정 및 정치적 절차를 포함하여 여성과 남성간의 불평등한 권력관계를 해결하며, 효과적이고 젠더 대응적 농촌 의사결정 구조를 수립하여 농촌 여성의 공동체 생활 참여에 대한 장벽을 제거한다. 당사국은 공동체 삶의 여성의 참여에 대한 실질적 장벽을 해결하기 위한 행동계획을 고안하고, 공동체 의사 결정에의 농촌 여성의 중요성에 대한 인식제고 캠페인을 실시한다. (d) 모든 농업 및 농촌 개발 전략의 개발과 실행에 농촌 여성의 참여를 보장하고 그들이 효과적으로 물, 위생, 교통 및 에너지 등 농촌 인프라 및 서비스와 관련한 계획과 의사 결정뿐만 아니라 농업 협동조합, 농부 생산자 조직, 농촌 노동자 조직, 자립 공동체 및 농업 가공 기업에 참여할 수 있도록 보장한다. 농촌 여성과 그 대표는 모든 농업 및 농촌 개발 전략의 평가, 분석, 계획, 설계, 예산, 자금 조달, 구현, 모니터링 및 평가에 직접 참여 할 수 있어야 한다;
- (e) 농촌 개발 프로젝트가 참여적 젠더 및 환경 영향 평가가 농촌 여성의 참여와 함께 진행된 후에, 그리고 그들의 자유롭고 정보에 기반한 사전 동의를 얻은 후에 이행되도록 보장한다. 참여적 평가의 결과는 이러한 프로젝트의 구현에 관한 결정에 있어 근본적인 기준으로 간주해야 한다. 발생가능한 부정적 환경 및 젠더 영향을 완화하기 위해 효과적인 조치가 이행되어야 한다.
- (f) 분쟁이나 분쟁 후 상황의 당사국의 경우, 일반권고 제30 호에 맞춰 평화 구축 노력과 과정에서 의사 결정자로 농촌 여성의 참여를 보장해야 한다.

G. 토지와 천연 자원[제13조와 더불어 이해되는 제14조 2항 (g)]

55. 농촌 여성은 종종 토지와 천연 자원에 대한 제한된 권한을 가진다. 많은 지역에서, 그들은 남성에 의해 주로 제어되는 공동소유토지에 대한 것을 포함하여 토지권과 관련하여 차별을 겪고 있다.

1. 토지와 천연 자원

56. 위원회는 농촌 여성의 토지, 물, 종자, 삼림 및 어업을 포함한 천연자원에 대한 권리를 필수적 인권이라고 여긴다. 이러한 권리의 향유를 막는 장벽은 종종 차별적 법률, 법규의 조화의 부족, 국가 및 지역 수준에서 효과적이지 못한 법의 이행 및 차별적 인문화적 태도와 관행을 포함한다.

57. 당사국은 토지 및 천연자원과 관련하여 농촌여성의 실질적 평등을 달성하는 데 필요한 한시적 특별조치를 포함한 모든 조치를 취하고, 토지 및 천연자원에 대한 권리를 저해하는 차별적 고정관념, 태도, 관습을 해결하기 위한 포괄적인 전략을 설계하고 이행해야 한다.

58. 당사국들은 특히 농촌 지역에서의 토지 관리, 행정 및 이전을 지배하는 관습적 시스템에 특별한 주의를 기울이고 그들이 농촌 여성을 차별하지 않도록 해야 한다. 당사국들은 전통적, 종교적 및 관습적 지도자, 국회의원, 판사, 변호사, 법 집행 담당자, 토지 관리인, 언론 및 관련 행위자들을 대상으로 농촌 여성의 토지, 물 및 그 밖의 천연자원에 대한 인식을 제고하도록 해야 한다.

59. 당사국은 법률이 농촌여성에게 그들의 시민적 또는 결혼 지위 또는 남성 보호자/보증인과 관련없이 남성과 동등하게 토지, 물 및 그 밖의 천연자원에 대한 권리를 보장하며 농촌여성이 완전한 법적 능력을 갖도록 보장하도록 해야 한다. 그들은 또한 농촌지역의 선주민 여성이 선주민 남성과 동등하게 그들이 전통적으로 소유, 점유 또는 사용 또는 획득한 토지, 물, 임업, 어업, 양식 및 그 밖의 자원에 대해 소유 및 통제할 수 있도록 보장해야 하며, 차별 및 탈취로부터 보호해야 한다. 이에 더해 당사국은;

- (a) 여성이 구성원 또는 유일한 구성원이 될 수 있는 농업 협동조합에 대한 농촌여성의 접근 및 의미 있는 참여를 증진한다.
- (b) 농촌 여성의 어업 및 양식에서의 역할과 어업 자원의 지속가능한 활용에 대한 지식을 증진하며, 화목 및 비화목 삼림 재원에 대한 안전한 접근을 포함한 삼림 및 지속 가능한 산림 자원에 대한 접근을 촉진한다.
- (c) 여성의 토지, 물, 및 기타 천연자원에 대한 권리를 방어 또는 보호하기 위해 공동체 준법률 서비스를 포함한 관습적 및 법적 기관 및 메커니즘을 강화한다.

2. 농업 및 토지 정책과 유기농업

60. 산업형 농업의 결과는 종종 농촌 여성 농민에 해가 되며, 토양 파괴와 침식, 물 고갈과 지역 농작물에 해가 되는 현금 작물의 사용을 포함했다. 논란이 되는 유전자 변형 생물의 사용 및 유전자 변형 작물의 특허의 논란은 농업 산업화 증가에 연결되어 있다. 농촌 여성은, 그러나, 종종 유기적 및 지속 가능한 농업 관행에 종사하고 있다.

61. 글로벌 식량, 에너지, 금융, 환경 위기는 증가된 판매 및 국가 소유 및 기타 토지의 지역, 국가, 외국인 투자자에 대한 임대료 이어졌다. 종종 몰수가 수반되는 이러한 계약은, 농촌 여성을 강제 퇴거의 위협 및 증가한 빈곤에 놓이게 하였으며, 땅, 영토와 물, 화목 및 약용 식물 등 천연 자원에 대한 접근 및 통제를 약화시켰다. 실형은 농촌 여성에게 여러 방식으로 부정적인 영향을 미쳤으며, 그들은 종종 이러한 맥락에서 젠더 기반 폭력을 겪는다.

62. 당사국은 농촌 여성 농민을 돕고 자연을 보호하며, 유기 농업을 촉진하고 유해한 농약과 비료에서 농촌 여성을 보호하는 농업 정책을 이행해야 한다. 그들은 농촌 여성이 유기 농업을 위한 도구 및 자원과 고품질 종자, 도구, 지식과 정보를 포함한 농업 자원에 대한 효율적인 접근을 갖도록 보호해야 한다. 또한 당사국은

- (a) 농촌 여성의 전통적이고 환경 친화적인 농업 지식 및 특히 전통적 및 고유의 종자를 보존, 활용 및 교환할 여성의 권리를 존중하고 보호해야 한다.

- (b) 식량 및 약용 자원 고유의 품종과 식물 다양성을 보호 및 보존하며, 농촌 여성의 권리를 위협하는 국가적 및 다국가적 기업에 의한 특허를 방지한다. 당사국은 농촌 여성이 종자를 저장하는 것을 금지하는 멸균된 종자의 의무적 구입에 대한 계약적 요건을 금지해야 한다.
- (c) 토지 임대 계약을 비롯한 토지의 취득이 농촌 여성의 권리를 위반하거나 강제 퇴거로 이어지지 않도록 보장하며 국가 및 다국적 기업에 의한 토지 취득의 부정적 영향 및 개발 프로젝트, 추출 산업 및 거대 프로젝트의 부정적 영향에서 이들을 보호한다.
- (d) 토지의 임대 및 판매, 토지 몰수 및 재정착 등을 포함하여 농촌 토지, 영역 및 재원에 영향을 미치는 취득 또는 프로젝트 이전에 농촌 여성의 자유롭고 정보에 기반한 동의를 얻는다. 그러한 토지 취득이 발생할 때, 그들은 국제 표준에 부합해야 하며, 농촌 여성은 적절하게 보상되어야 한다.
- (e) 제3국 또는 국가에 판매 또는 임대되는 농촌토지의 양과 질을 제한하는 정책을 채택하고 효과적으로 이행한다.

3. 식량과 영양

63. 농촌 여성은 식량 안보를 달성하고, 빈곤, 영양 실조와 굶주림을 줄이고 농촌 발전을 촉진하는데 필수적이지만 그들의 기여도는 종종, 무급이고 인지되지 않으며 제대로 지원되지 않는다. 농촌 여성은 식량불안정에 의해 가장 크게 영향을 받고, 식량 가격 변동성, 영양 실조와 굶주림에 가장 노출되며, 식품 가격이 상승할 때 가장 고통받는 이들이다.⁶⁾

64. 당사국은 식량 주권의 틀 내에서 농촌 여성의 식량과 영양에 대한 권리의 실현을 보장하고 그들이 천연자원을 관리하고 제어할 수 있는 권한을 갖도록 보장해야 한다.

65. 당사국은 특히 임신부와 수유 여성 등 농촌 여성의 영양적 필요에 특별한 주의를

6) HRC/22/50.

기울이며 농촌 여성이 적절한 식량 및 영양에 접근가능하도록 하는 효과적 정책을 이행해야 하며, 국가 식량 안보 맥락에서의 적절한 식량에 대한 권리의 점진적 실현을 지지하기 위한 자발적 지침을 고려해야 한다.

66. 당사국은 농촌 여성의 다양한 지역의 농업 방법과 제품과 그들의 시장 접근을 보호 및 증진하기 위한 법률, 정책 및 조치를 채택해야 한다. 그들은 농촌 여성의 식량 안보 및 건강을 향상하기 위한 작물 및 약용 재원의 다양성과 가축에 대한 접근을 보장해야 한다.

4. 농업 신용, 대출 및 보험을 포함한 금융 서비스

67. 공정한 조건의 금융 서비스에 대한 접근은 농촌 여성의 발전 및 생산자 및 기업가로서의 소득 창출과 생계전략에 있어 매우 중요하다. 금융서비스에 대한 여성에 대한 접근에 대한 제약은 여성 스스로 신용을 신청할 수 없도록 하는 법적 및 정책적 장벽, 여성이 남성 친척의 동의 없이 은행계좌를 소유하거나 계약을 체결하지 못하게 하는 차별적 태도 또는 농촌여성이 가지고 있지 않은 담보에 대한 요청 등이 있다.

68. 당사국은 정식 금융 서비스로의 전환을 촉진하고 농촌 여성의 신용, 대출, 부부간의 저축, 보험 및 국내 결제 서비스에 대해 농촌 남성과 동등하게 접근가능하도록 보장하며, 이들의 경제적, 재정적 및 기술적 기술을 증진해야 한다. 당사국은 농촌 여성이 다음에 대한 동일한 접근을 가지고 있는지 확인해야 한다:

(a) 공동체 관리 및/또는 모바일 금융 서비스. 그러한 서비스는 담보가 부족한 여성에게 대출을 해주는 등 농촌 여성의 필요를 해결해야 하며, 단순화된 저가의 금융 관행을 이행해야 한다. 그러한 서비스는 공식적 금융 서비스 제공자에 의한 농촌 여성의 접근을 촉진해야 한다. ;

(b) 금융 서비스와 시설에 대한 정보.

(c) 문맹 문제를 고려한 혁신적인 방법을 활용한 재정 능력 구축 프로그램.

69. 당사국은 신용 및 대출 등 금융 서비스가 젠더 대응적 메커니즘을 포함하고 남성

보증인이 없는 농촌 여성들에게도 제공되도록 보장해야 한다. 등록 절차는 많은 농촌 여성들이 직면하는 시간상 그리고 이동상의 어려움을 반영해야 한다. 농업 신용 및 대출은 공식적 소유권이 부재한 농촌여성도 이에 접근할 수 있도록 많은 여성 농민이 가지고 있는 소유권이 부재한 소규모 경작지에도 허용되어야 한다.

5. 시장 및 마케팅 시설

70. 농촌 여성 농민과 생산자가 성공적으로 자신의 상품을 판매하고 생산하기 위해, 그들은 시장과 마케팅 시설에 접근할 수 있으며 효과적인 마케팅 능력을 개발해야 한다. 그러나, 공적 및 사적 차별뿐만 아니라 이동성과 시간에 대한 제한은, 마케팅 시설 및 공급 체인의 사용에서 농촌 여성을 배제하는 역할을 할 수 있다. 농촌 여성은 시장위원회에 충분히 대표되지 못하며 종종 현지 마케팅 시설의 설계, 제작, 사용 및 업그레이드에 의견반영도 이루어지지 않는다.

71. 당사국은 농촌 여성이 시장과 마케팅 시설에 대한 접근을 가지며, 농민과 생산자로서 명시적으로 시장에 대한 접근 및 효과적인 사용에 대한 그들의 문제에 대하여 협의하여 마케팅 시설이 그들의 요구를 더 잘 해결할 수 있도록 해야 한다. 당사국은 또한 대상이 정해진 아웃리치 활동 등을 통해, 마케팅 능력과 제품에 가치를 추가하는 기술을 향상시키기 위해 노력해야 한다.

72. 국가는 농촌 여성의 경제적 및 기업적 기술을 촉진하고 시장과 가치 사슬에 대한 접근 역량을 향상시키기 위해 특정 지원과 농업 확장 프로그램 및 자문 서비스를 개발해야 한다.

6. 기술

73. 효과적이고 기술적인 혁신을 통해 농촌 여성의 노동 시간과 노력을 절감하는 것은 특히 중요하며 이와 관련하여, 그들은 농업, 관개 및 우수 저장 기술과 노동 절약 농업 장비가 필요하다. 또한, 정보 통신 기술 및 모바일 네트워크에 농촌 여성의 접근은 마케팅 및 기타 능력의 향상만큼이나 중요하다.

74. 당사국은 농업, 관개 및 수자원 확보 기술을 포함한 환경적으로 건전한 기술과 무급 가사노동과 생산노동의 부담을 줄인 노동절약형 기술이 농촌 여성들에게 이용 가능하고 쉽게 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 이를 위해 농촌지역의 농민여성들에게 정보통신기술을 포함한 기술 접근성을 향상시키는 환경을 만들어야 한다. 농촌 여성들은 이러한 기술의 개발에 있어 협의되어야 하고, 혁신적인 기술 솔루션에 대한 접근이 증진되어야 한다.

7. 정보통신기술(ICT)

75. 정보통신기술(라디오, 텔레비전, 휴대 전화, 컴퓨터, 인터넷 포함)은 농촌 여성과 여아를 더 넓은 세계로 연결하고 정보와 교육에 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 농촌 여성과 여아의 역량강화에 중요한 역할을 한다. 다양한 기술은 온라인 공동체 가입에서부터 원격 학습의 활용까지 다양한 필요를 충족할 수 있다. 그러나 농촌 여성과 여아는 디지털 격차의 중요한 차원인 ICT에 대한 접근에 있어서의 젠더 격차에 불균형적으로 영향을 받는다. 농촌 여성과 여아에게 있어, 빈곤, 지리적 고립, 언어 장벽, 컴퓨터 활용 능력의 부족 및 차별적 젠더 고정관념은 ICT에 대한 접근을 저해한다.

76. 당사국은 ICT 분야의 남녀 평등을 촉진하고 농촌 여성과 여아의 ICT 접근을 향상시키며 그들이 ICT 능력 향상을 위한 이니셔티브를 개발하거나 확대해야 하며 이는 예를 들어, 마을 또는 공동체 기반의 지식 센터의 발달을 통해 가능하다. 당사국은 또한 농촌 여성과 여아에 도달할 수 있는 잠재력을 가진 휴대 전화 기술을 통해 대중 인식 제고 및 교육을 탐구해야 한다.

8. 토지와 농업 개혁, 토지 취득 및 재정착

77. 토지와 농업 개혁은 종종 농촌 여성을 배제하면서 젠더 대응적 방식으로 구현되지 않는다. 토지 개혁 정책은 때때로 남성 명의의 토지만을 등록하고, 대부분의 보상을 남성의 이름으로 하며, 남성의 활동을 기준으로 토지 활용 제한(토지의 손실, 토지 사용 및 토지 가치의 손실)을 보상하는 등 남성 편향적이다.

78. 당사국은 토지와 농업 개혁에 착수할 때 농촌 여성에 우선 순위를 부여해야 하며

이를 토지와 농업 개혁의 구체적이고 중심적 목적으로 여겨야 한다. 그들은:

- (a) 토지 및 농업 개혁 프로그램이 젠더 특정적 목표, 과제 및 조치를 통합하며, 예를 들어 공동 명의를 통한 형식적 및 실질적 평등을 증진하며, 공동 소유 토지의 매매 또는 대출 또는 토지와 관련된 금융 거래 참여의 경우 부인의 동의를 요구하도록 한다.
- (b) 모든 토지 배분, 등록 및 명의 또는 인증 제도에서의 농촌 여성의 동등한 권리를 인지하고 포함한다.
- (c) 차별적 조항을 근절하기 위한 목적으로 선주민 여성의 법, 전통, 관습 및 토지 소유 시스템을 공식적으로 인지하고 검토한다.
- (d) 한시적 특별조치를 포함한 조치를 고안 및 이행하여 농촌 여성이 공공 배급, 토지, 수산업, 어업 및 산림의 임대 또는 사용으로부터 혜택을 받고, 농촌 지역의 농업 개혁 정책, 농촌 투자와 천연자원 관리로부터 혜택을 받도록 한다. 토지가 없는 농촌 여성은 공유지, 어업 및 산림의 할당에 우선 순위가 부여되어야 한다.

H. 적절한 생활수준 [제14조 2항(h)]

1. 주거

79. 적절한 주거에 대한 권리는 기본 인프라 및 서비스에 접근이 불가하거나 질이 좋지 않은 농촌 지역에서 특히 우려되는 사항이다. 농촌 여성의 토지에 대한 권리를 보호하기 위한 대책의 대부분은(예를 들어, 여성의 법적 역량에 대한 인정, 거주권 보장에 대한 인정 및 등록과 소유자 명의에서 여성차별 근절) 적절한 주거에 대한 그들의 권리를 보호하기 위해 적용될 수 있다⁷⁾. 그러나, 추가적인 조치는 젠더 대응적 관점에서 농촌 주거의 조건을 개선하기 위해 취해질 수 있다. 이러한 측면에서:

80. 당사국은 전체 농촌 개발의 일환으로 주거를 해결하고 조치가 농촌 여성과 협의하여 개발되도록 보장해야 한다. 당사국은 농촌 여성의 특정한 요구사항을 고려한 맞춤형

7) A/HRC/19/53.

정책 및 프로그램의 고안 및 이행을 통해 농촌 주거의 품질을 개선해야 한다. 이러한 노력은 발전기반 퇴거와 이주에 대한 기본 원칙과 지침(A/HRC/4/18, annex I)을 포함한 국제 주거 인권 기준에 부합해야 한다. 그리고 국가와 비국가 행위자에 의한 강제퇴거로부터 효과적으로 농촌 여성을 보호하기 위해 강력한 조치를 취해야 한다.

2. 물, 위생 및 에너지

81. 농촌 여성과 여아의 물과 위생에 대한 권리는 그 자체로 필수적일 뿐 아니라 건강, 음식, 교육 및 참여에 대한 권리를 포함하여 다른 넓은 권리의 실현을 위해 필수적이다.

82. 농촌 여성과 여아는 물 부족에 의해 가장 크게 영향을 받는 사람들이다. 이러한 상황은 천연자원에 대한 불평등한 접근과 인프라와 서비스의 부족에 의해 악화된다. 농촌 여성과 여아는 물을 얻기 위해 먼 거리를 걸어야 하며 종종 성폭력 및 공격의 위험에 노출된다. 많은 지역에서의 열악한 농촌 인프라 및 서비스 때문에, 농촌 여성은 종종 때때로 열악한 수원에서 물을 길어오기 위해 하루에 4-5시간(혹은 그 이상)을 보내야 하며, 무거운 통을 옮겨야 하고 급성 신체적 문제뿐만 아니라 안전하지 못한 물로 인한 질병에 직면한다. 이러한 부담을 덜어줄 수 있는 우물 시추 기술, 물 추출 시스템, 폐수 재활용 기술, 노동 절약 관개 기술, 빗물 저장 및 가정에서의 물 처리 및 정화시설을 포함한 저비용의 효과적인 기술이 존재한다.

83. 화장실의 부재로 인해 농촌 여성과 여아는 혼자 있을 수 있는 곳을 찾기 위해 긴 거리를 걸어야 한다. 적절한 위생 시설의 부족은 또한 건강 악화의 위험을 증가시킨다. 이 상황을 해결하기 위해 농촌 여성과 여아는 안전하고 위생적이며 사회적 및 문화적으로 수용가능한 위생에 대한 물리적 및 경제적 접근이 가능해야 한다.

84. 농촌 여성의 전기 및 다른 형태의 에너지에 대한 접근은 종종 제한된다. 에너지 생물자원 수집 및 활용과 이에 관련된 건강과 안전 위험에 대한 책임은 주로 여성과 여아에게 있다. 그들은 가정용 에너지 요구 사항을 충족해야 할 전통적 책임이 있으며 가정 수준에서 에너지의 주요 소비자로서 비용 증가 또는 자원 부족에 의해 더 직접적으로 영향을 받을 가능성이 높다. 비록 14조 2항(h)는 전기를 구체적으로 언급하지만, 농촌 여성이 예를 들어 요리, 난방/냉방 및 고통을 위한 다른 에너지의 필요를 가질 수 있다

는 것을 인식하는 것이 중요하다.

85. 당사국은 농촌 여성들이 다음을 포함한 필수 서비스와 공공재에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

- (a) 개인 및 가정 용도와 농업/관개 목적을 위한 충분하고 안전하며 허용 가능하고 물리적으로 접근하고 저렴한 물;
- (b) 여성과 여아가 월경위생을 실행하고 생리대에 접근할 수 있는 적절한 위생
- (c) 농촌 지역에 태양열 서비스를 확장하고 저 비용의 기술로 태양 에너지 및 지속가능 에너지를 개발하는 지속가능하고 재생가능한 에너지원.

3. 교통

86. 교통 및 도로 접근은 농촌 여성에 대한 상당한 도전이며 교육, 생계 기회와 건강 관리 등 다양한 권리의 향유에 영향을 미친다. 지리적 거리, 험한 지형, 인프라와 대중 교통에 대한 접근의 부재는 모두 일상적 이동성을 제한한다. 대안적 교통수단이 농촌 지역에서 사용할 수 있는 경우에도, 관련 이동비용이나 성희롱 및 폭력의 위험이 농촌 여성이 그들을 활용하지 못하게 하는 강력한 요인이다. 결과적으로, 그들은 종종 도로 많은 시간을 이동하게 되며 이는 증가한 시간 빈곤 및 건강과 안전에 관련한 위험과 같은 다른 문제를 야기한다.

87. 당사국은 농촌 지역의 교통 서비스에 대한 성에 따른 차별화된 요구를 분석하고, 교통 분야 정책 및 프로그램이 농촌 여성의 이동성의 요구를 반영하며 안전하고 저렴하고 접근 가능한 교통 수단을 제공해야 한다.

I. 선진국의 농촌 여성

88. 선진국과 개발 도상국의 농촌 여성들은 종종 빈곤과 배제의 관점에서 유사한 도전에 직면하고 접근가능한 서비스, 사회 보장 및 경제적 능력의 측면에서 유사한 요구를 할 수 있다. 많은 개발도상국에서와 같이, 선진국의 농촌 경제는 남성을 선호하는 경향

이 있으며, 선진국의 농촌 개발 정책은 종종여성의 필요와 권리에 주의를 기울이기도 한다. 선진국의 농촌 여성은 (개발 도상국에서와 마찬가지로) 그들의 권리를 증진하고 보장하는 대상화된 정책 및 프로그램을 필요로 한다. 상기의 권고의 대부분은 선진국에 살고있는 농촌 여성의 상황과 관련이 있다. 그럼에도 불구하고, 특별한 관심을 기울여야 하는 고유의 문제가 있다.

89. 예를 들어 선진국의 많은 이주 여성 노동자는 농업에 종사하며 종종 의료를 포함한 서비스에 대한 접근 거부와 폭력 및 착취와 같은 심각한 인권침해에 직면하고 있다. 또한, 많은 선진국에서 산업형 농업으로의 움직임은 농촌 여성에 불균형 한 영향을 미치고, 소농을 소외시키는 경향이 있다. 이에 소규모 여성 생산자가 농업 및 농촌 개발에 참여하고 그로부터 혜택을 받도록 하는 대안적이고 젠더 대응적인 농업 개발 프로그램을 촉진하고 지원해야 할 필요가 있다. 또한, 선진국의 농촌 지역은 종종 사회 서비스에 잘 연결되어 있고 교통 인프라, 물, 위생, 기술, 교육, 건강 관리 시스템에 접근 할 수 있지만, 그러한 상황은 모든 농촌 지역에 걸쳐 동일하지 않다. 많은 장소에서, 그러한 접근은 눈에 띄게 부족하며, 이러한 농촌 지역에 거주하는 여성들은 그러한 권리의 박탈뿐만 아니라 결과로 인한 돌봄 작업의 부담 증가를 경험한다. 이는 원주민 공동체를 비롯하여 고립되고 빈곤수준이 높은 경향이 있는 주변 또는 오지 농촌 지역에서 특히 그러하다.

90. 당사국은 농업분야의 계절성 이주농장 노동자로 일하는 농촌여성에 특별한 주의를 기울이며 여성 이주 노동자에 대한 일반 권고 제26 호 (2008)의 이행을 확인해야 한다. 그들은 이러한 측면에서 농촌 이주 여성 노동자의 권리에 대한 법적 보호와 구제에 대한 접근을 보장하며, 등록 및 미등록 농촌 이주 여성 노동자 모두를 차별이나 젠더 기반의 착취와 학대로부터 보호해야 한다.

91. 당사국은 소규모 여성 생산자가 농업 및 농촌 개발에 참여하고 혜택을 받도록 하는 대안적이고 젠더 대응적 농업 개발 프로그램을 촉진 및 지원해야 한다. 이러한 프로그램은 여성 주도의 농장과 여성을 농부로 지원하며 여성의 전통적 농업 관행을 증진해야 한다.

92. 당사국은 열악하고 소외되어 있으며 사회 서비스 덜 연결되는 경향이 있는 주변 지역에 거주하는, 특히 선주민을 비롯한 농촌 여성의 생활 상황을 개선해야 한다. 그들은 농촌 개발 계획의 설계 및 구현에 지역의 여성이 참여하도록 하며, 그러한 농촌 지역 사회의 발전에 우선 순위를 부여해야 한다.

V. 농촌 여성의 상황에 대한 자료

93. 제 14 조의 이행에 대한 근본적인 과제는 협약에 따른 권리의 적절한 모니터링과 권리의 이행을 저해하는 농촌 여성의 상황에 대한 분석 데이터의 일반적인 부족이다.

94. 당사국은 성별, 나이, 지리적 위치, 장애, 사회 경제적, 소수집단 또는 그 밖의 지위 따라 세분화 농촌 여성의 상황에 대한 데이터를 수집, 분석, 사용 및 보급해야 한다. 지속가능발전목표에 따른 지표를 포함하여 이러한 데이터는, 한시적 특별조치를 포함하여 삶의 모든 영역에서 농촌 여성을 위한 실질적인 평등을 달성하기 위한 조치에 정보를 제공하고 고안하는데 사용되어야 한다. 이러한 데이터는 교차적 형태의 차별과 권리에 대한 접근에 대한 장벽을 직면한 농촌 여성의 특정 집단을 포함하여, 농촌 여성의 상황에 대한 정보를 포함해야 한다.

VI. 유보 및 선언

95. 협약의 조항에 대한 유보, 특히 제 2 조 (F), 제5조 (a), 제7조, 제9조, 제14조 ~ 제 16조는, 농촌 여성에 불균형한 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 승계 및 상속과 같은 주거, 토지 및 재산에 대한 권리의 향유 역량을 제한하거나 부정적 영향을 미치는 유보나 정치적 참여권을 제한하는 유보가 포함된다.

96. 협약을 유보한 당사국의 경우 그러한 유보가 농촌 여성의 협약에 의한 그들의 권리의 향유에 미치는 구체적 영향에 대해 위원회에 제출하는 정기보고서에서 정보를 제공해야 하며, 유보를 가능한 빨리 철회하기 위한 목적으로 이러한 유보를 검토하기 위해 취한 조치를 나타내야 한다.

VII. 배포 및 보고

97. 위원회는 당사국에게 본 일반권고를 선주민과 소수민족 언어를 포함한 국가 및 지역 언어로 번역하고, 모든 정부 부처, 시민 사회, 언론, 교육 기관과 농촌여성조직을 포함한 여성단체에 널리 보급하길 장려한다. 위원회는 당사국이 정기 보고서를 준비할 때, 특히 제 14 조 관련하여 여성 농민 조직, 생산자 집단과 농촌 협동 조합을 포함한 농촌여성집단과 협의하길 권고한다.

젠더 기반 여성폭력에 관한 일반권고 35호 (2017) - 일반권고 19호의 업데이트

I. 서문

감사의 글

여성차별철폐위원회는 본 일반권고를 다듬는 과정에서 다양한 의견을 아끼지 않았던 100개 이상의 시민사회 및 여성 단체들과 본 협약의 당사국, 학계 대표들, 유엔 기구 및 기타 이해관계자들의 기여를 소중히 여긴다. 또한 본 위원회는 여성폭력 및 그 원인과 결과에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences)이 맡은 바 임무를 수행하면서 보여준 활동과 본 일반권고에 기여한 공로에 대해서도 감사의 뜻을 전한다.

1. 본 위원회는 제11차 회의에서 채택된 여성폭력에 관한 일반권고 19호(1992)에서¹⁾ 여성 차별은 본 협약 제1조에서 규정하고 있는 대로 젠더 기반 폭력을 포함하고, 젠더 기반 폭력은 “여성이라는 이유로 여성에게 가해지는 폭력 또는 여성에게 불공평하게 가해지는 폭력”이며, 여성 차별은 인권 위반이 됨을 명백히 했다.

2. 일반권고 19호 채택 이후 25년 이상 이를 실천하면서 당사국들은 위원회의 해석을 지지해 왔다. 법적 확신(*opinio juris*)과 국가 관행은 젠더 기반 여성폭력의 금지가 국제 관습법 원칙으로 발전했음을 시사하며, 일반권고 19호는 그러한 과정의 주요한 기폭제가 되어 왔다.²⁾

1) 본 위원회가 여성폭력 문제를 처음으로 다룬 것은 여성폭력에 관한 일반권고 12호(1989)였지만, 여성폭력에 관해 상세하고 폭넓은 견해를 제공하고 후속 활동을 위한 토대를 마련한 것은 일반권고 19호였다.

2) 일반권고 19호를 채택한 이후로 수십년 동안, 대부분의 당사국은 다양한 형태의 젠더 기반 여성폭력을 다루기 위해 자체의 법적 및 정책적 조치를 개선시켜왔다. 베이징 선언 및 행동강령(Beijing Declaration and Platform for Action)의 이행에 대한 검토 및 평가와 제23차 특별 총회 결과에 대한 사무총장 보고서(E/CN.6/2015/3), 120~139단락 참조. 이 외에도, 비당사국 이란(이란 이슬람 공화국), 팔라우, 소말리아, 수단, 통가, 미국의 실천 사례로는 여성폭력에 관한 국내법 채택(1994년 미국, 2012년 소말리아), 여성폭력 및 그 원인과 결과에 관한 특별보고관 초청(1998년, 2011년 미국 방문, 2011년 소말리아 방문, 2015년 수단 방문); 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 국가별 정례인권 검토(universal periodic review)에 따라 제시된 폭력으로부터의 여성 보호 강화에 관한 다양한 권고의 수

3. 이러한 발전 상황, 여성폭력 및 그 원인과 결과에 관한 특별보고관 및 인권조약기구들의 활동³⁾ 그리고 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 특별절차 임무수임자⁴⁾의 활동에 대한 감사의 표시로, 본 위원회는 젠더 기반 여성폭력 철폐의 가속화를 목적으로 하는 추가 지침을 당사국들에 제공하며 일반권고 19호 채택 25주년을 기념하기로 결정했다.

4. 위원회는 시민사회 단체들, 특히 비정부 여성 단체가 젠더에 기반한 여성폭력 철폐를 우선순위에 두고 있으며 이들의 활동이 사회적 정치적으로 상당한 영향력을 가지고 있어, 젠더 기반 여성폭력이 인권의 위배임을 인식하게 하고 이를 해결하기 위한 법과

락; 2016년 7월 1일 결의안 32/19를 포함한 여성폭력 철폐에 관한 인권이사회의 주요 결의안 지지 등이 있다. 젠더 기반 여성폭력을 다루는 국가 관행도 다자간 포럼에서 채택된 획기적인 정치 문서와 지역 조약에 반영되어 있다. 그러한 예로는 1993년 비엔나 선언 및 행동 프로그램(Vienna Declaration and Programme of Action), 1993년 여성에 대한 폭력 철폐 선언(Declaration on the Elimination of Violence against Women), 1995년 베이징 선언 및 행동 강령과 5개년 검토, 1994년 여성에 대한 폭력 예방, 처벌, 근절에 관한 미주 협약(Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women)과 같은 지역 협약 및 행동 계획, 2003년 아프리카 내 여성의 권리에 관한 아프리카 인권헌장 의정서(Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa), 2011년 여성에 대한 폭력 및 가정 폭력 예방 및 퇴치에 관한 협약(Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence)을 들 수 있다. 기타 관련 국제 문서로는 아세안 여성폭력 철폐 및 아동 폭력 철폐 선언(Declaration on the Elimination of Violence against Women and Elimination of Violence against Children in the Association of Southeast Asian Nations), 2011~2030년 여성에 대한 폭력 퇴치를 위한 아랍 전략(Arab Strategy for Combating Violence against Women), 여성 및 소녀에 대한 모든 형태의 폭력 철폐 및 방지에 대한 유엔 여성지위위원회(Commission on the Status of Women) 제57차 회의의 합의 결과(E/2013/27, I장, A절)가 있다. 국제형사재판소에 관한 로마 규정(Rome Statute of the International Criminal Court), 안전보장이사회(Security Council) 결의안1325(2000), 여성평화안보에 관한 후속 결의안 그리고 2016년 7월 1일 결의안 32/19를 포함한 인권이사회의 다수 결의안에는 젠더 기반 여성폭력에 관한 구체적 규정들이 포함되어 있다. 국제재판소의 결정도 국제관습법을 확정하는 부수적 수단 역할을 하며 그러한 진척 상황을 보여준다(A/71/10, V장, C절, 결정문 13호 참조). 예를 들면, 2009년 6월 9일 유럽인권법원(European Court of Human Rights)의 *오푸즈(Opuz) 대 터키*(신청 번호 33401/02) 사건 판결을 보면 법원이 여성폭력에 관한 광범위한 국제 및 비교 자료를 통해, 스스로 “국제법의 규범과 원칙의 발전”이라 지칭한 것의 영향을 받은 것을 알 수 있다(164단락). 또 다른 예로는 2009년 11월 16일 미주 인권재판소(Inter-American Court of Human Rights)의 *곤잘레스 외(“목화밭”)(González et al. (“Cotton Field”)) 대 멕시코* 사건 판결이 있다.

3) 예를 들어, 인권위원회(Human Rights Committee)의 남녀 간 권리의 평등에 관한 일반논평 28호(2000), 고문방지위원회(Committee against Torture)의 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 제2조의 이행에 관한 일반논평 2호(2007), 경제·사회·문화적 권리 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)의 성과 재생산 건강 권리에 관한 일반논평 22호(2016), 장애인 권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities)의 장애 여성 및 소녀에 관한 일반논평 3호(2016) 참조.

4) 특히, 법과 실제상의 여성차별 문제를 다루는 실무그룹과 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 담당하는 특별보고관.

정책을 선택하는데 기여하고 있음을 인정한다.

5. 본 협약에 따른 당사국의 정기 보고서에 대한 최종 논평⁵⁾ 그리고 관련된 후속 절차, 일반권고, 진술, 본 협약 선택의정서에 따른 의사소통⁶⁾과 질의⁷⁾에 대한 응답으로 발표된 의견 및 권고에서, 본 위원회는 어느 곳에서 발생한 것이든 가리지 않고 모든 형태의 젠더 기반 여성폭력을 규탄한다. 위원회는 이러한 방법을 통하여 그러한 폭력 철폐를 위한 기준과 이와 관련한 당사국의 의무도 분명히 했다.

6. 이러한 진보가 있었음에도 불구하고, 국가, 정부간 기구 또는 민간인 및 무장집단⁸⁾ 등의 비국가 행위자가 가하는 젠더 기반 여성폭력은 모든 나라에 만연해 있으며 가해자가 처벌을 받지 않는 경우가 허다하다. 이러한 폭력은 기술을 매개로 한 환경을 포함하여 민간에서 공공 부분에 이르기까지 광범위한 환경에서⁹⁾ 그리고 국경을 초월하는 현대의 글로벌화된 세계 환경에서, 다양하고 서로 밀접하게 관련되고 반복적인 형태로 연

5) 일반권고 19호의 채택 이래로 거의 600개의 최종 논평이 본 위원회에 의해 채택되었으며, 대부분이 젠더 기반 여성폭력에 대해 분명히 언급하고 있다.

6) 특히, 통신 2호/2003, *A.T. 대 헝가리*, 2005년 1월 26일 채택 의견; 4호/2004, *A.S. 대 헝가리*, 2006년 8월 14일 채택 의견; 6호/2005, *위일디림(Yildirim)(사망) 대 오스트리아*, 2007년 8월 6일 채택 의견; 5호/2005, *괴크체(Goekce)(사망) 대 오스트리아*, 2007년 8월 6일 채택 의견; 18호/2008, *베르티도(Vertido) 대 필리핀*, 2010년 7월 16일 채택 의견; 20호/2008, *V.K. 대 불가리아*, 2011년 7월 25일 채택 의견; 23호/2009, *아브라모바(Abramova) 대 벨라루스*, 2011년 7월 25일 채택 의견; 19호/2008, *켈(Kell) 대 캐나다*, 2012년 2월 28일 채택 의견; 32호/2011, *잘로브(Jallow) 대 불가리아*, 2012년 7월 23일 채택 의견; 31호/2011, *S.V.P. 대 불가리아*, 2012년 10월 12일 채택 의견; 34호/2011, *R.P.B. 대 필리핀*, 2014년 2월 21일 채택 의견; 47호/2012, *곤잘레스 카레뇨(González Carreño) 대 스페인*, 2014년 7월 16일 채택 의견; 24호/2009, *X.와 Y. 대 조지아*, 2015년 7월 13일 채택 의견; 45호/2012, *벨로우소바(Belousova) 대 카자흐스탄*, 2015년 7월 13일 채택 의견; 46호/2012, *M.W. 대 덴마크*, 2016년 2월 22일 채택 의견; 58호/2013, *L.R. 대 몰도바 공화국*, 2017년 2월 28일 채택 의견.

7) 본 위원회가 본 협약 선택의정서 제8조에 의거해 제공한 멕시코에 관한 보고서와 멕시코 정부의 회신 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en, 캐나다 관련 질의 보고서(CEDAW/C/OP.8/CAN/1), 필리핀 관련 질의 개요(CEDAW/C/OP.8/PHL/1) 참조.

8) 여기에는 반란군, 갱단, 준군사조직을 망라한 모든 유형의 무장집단이 포함된다.

9) “보편적으로 인정되는 인권과 기본적 자유를 고취하고 보호하기 위해 개인, 단체, 사회 기관의 권리와 책임에 관한 선언을 장려함: 여성인권옹호자의 보호”라는 제목의 총회 결의안 68/181, 2015년 10월 유엔 개발계획(United Nations Development Programme)과 젠더 평등 및 여성권한강화를 위한 유엔기구(United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 유엔 여성기구(UN-Women))가 공동의장을 맡고 있는 지속가능한 발전을 위한 브로드밴드 위원회의 브로드밴드와 젠더에 관한 실무그룹(Working Group for Broadband and Gender of the Broadband Commission for Sustainable Development)의 “여성과 소녀에 대한 사이버 폭력: 세계적으로 주의가 촉구되는 사안”이라는 제목의 보고서, 유엔 여성지위위원회 제57차 회의의 합의 결과(E/2013/27, I장, A절) 참조.

속해서 나타난다.

7. 많은 국가에서는 젠더 기반 여성폭력을 다루는 법률이 전무하거나, 부적합하거나 부실한 실정이다. 젠더 기반 차별 또는 폭력을 근절할 목적을 가진 법과 정책 틀의 부실화는 주로 전통, 문화, 종교 또는 근본주의 이념의 미명 하에 정당화되었으며, 종종 경제 및 재정 위기에 따른 소위 “긴축정책”의 일환으로서 공공 지출의 대거 삭감은 국가의 대응을 더욱 위축시킨다. 민주적 공간이 축소되고 이에 따라 법치 원칙이 퇴보하는 상황에서 이 모든 요인들은 젠더 기반 여성폭력이 만연하고 처벌되지 않고 넘어가는 문화가 조성되는 원인이 되었다.

II. 범위

8. 본 일반권고는 일반권고 19호에 마련된 당사국 지침을 보완하고 업데이트하는 것이므로 이러한 연결선상에서 이해되어야 한다.

9. “여성에 대한 폭력”이라는 개념은 일반권고 19호와 기타 국제 법률 문서 및 기록에서 규정한 바와 같이 그러한 폭력이 젠더에 기반하고 있다는 사실에 주안점을 둔다. 따라서 본 권고에서 “젠더 기반 여성폭력”이라는 용어는 폭력의 원인과 결과가 젠더에 기반함을 분명히 하는 보다 엄밀한 용어로서 사용되는 것이다. 이 용어는 이러한 폭력이 개인의 문제이기보다는 사회적 문제라는 이해를 더욱 공고히 해주며, 특정한 사건 및 가해자와 피해자/생존자에 대한 개별적 대응의 차원을 넘어 포괄적인 대응을 촉구한다.

10. 본 위원회는 젠더 기반 여성폭력을 남성에게 대한 여성의 종속적 지위와 여성의 정형화된 역할을 영속화 시키는 근본적인 사회, 정치, 경제적 수단 중 하나로 본다. 그간의 활동을 통하여 본 위원회는 그러한 폭력이 실질적인 남녀 간의 평등을 실현하고 본 협약에 명시되어 있는 여성의 인권과 기본적 자유를 여성이 향유함에 있어 중대한 장애물임을 분명히 해왔다.

11. 본 협약 제2조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 28호(2010)는 국가의 의무가 여성이 차별 받지 않고 법률상 및 사실상 평등을 향유할 권리를 존중하고 보호

하며 실현하는 것임을 시사하고 있다.¹⁰⁾ 특정한 상황에서 발생하는 젠더 기반 여성폭력과 관련한 이러한 의무의 범위는 일반권고 28호와 기타 일반권고에서 다르다. 기타 일반권고에는 여성 이주노동자에 관한 일반권고 26호(2008), 고령 여성과 이들의 인권 보호에 관한 일반권고 27호(2010), 분쟁예방, 분쟁, 분쟁 후 상황에 처해있는 여성에 관한 일반권고 30호(2013), 여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호/유해 관행에 관한 아동권리위원회 일반논평 18호(2014), 여성의 난민 지위, 망명, 국적, 무국적의 젠더 관련 차원에 관한 일반권고 32호(2014), 여성의 사법 접근성에 관한 일반권고 33호(2015), 농촌 여성의 권리에 관한 일반권고 34호(2016)가 포함된다. 본 문서에 언급된 일반권고의 관련 내용에 대한 보다 상세한 설명은 해당 권고를 찾아보면 된다.

12. 본 위원회는 일반권고 28호와 일반권고 33호에서 여성에 대한 차별은 이들의 삶에 영향을 주는 다른 요소들과 불가분하게 연결되어 있다고 확인했다. 위원회는 회의 기록을 통해 그러한 요소에는 여성의 민족/인종, 선주민 또는 소수집단 지위, 피부색, 사회경제적 지위 및/또는 계층, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 견해, 국적, 결혼 여부, 임신 여부, 부모 지위, 연령, 도시 또는 농촌 지역, 건강 상태, 장애, 재산 소유권, 레즈비언, 양성애, 성전환, 간성(Lesbian, bisexual, transgender or intersex. LGBTI)의 여부, 문맹, 망명 요청, 난민 지위, 국내 실향민 또는 무국적자 지위, 배우자 상실, 이주민 지위, 집안의 가장 지위, 에이즈 발병 여부, 자유 박탈 상태, 성 매매 종사, 여성 인신매매 관련 여부, 무력분쟁 상황, 지리적 고립, 인권 옹호자를 포함하여 자신의 권리를 위해 투쟁한 여성에 대한 낙인찍기가 포함된다고 강조해 왔다.¹¹⁾ 이에 따라, 여성은 다양하고 상호교차적 형태의 차별을 경험하고 있으며 이로 인해 부정적인 결과가 더욱 심화되기 때문에, 본 위원회는 젠더 기반 폭력이 일부 여성들에게 다양한 정도로 또는 여러 상이한 방식으로 영향을 줄 수 있으며 적절한 법 및 정책적 대응이 필요하다는 점을 인정하고

10) 일반권고 28호 9단락. 경제·사회·문화적 권리 위원회의 적절한 식량권에 관한 일반논평 12호(1999)에서와 같이, 기타 인권조약기구도 동일한 유형학을 사용한다.

11) 일반권고 33호, 8과 9단락. 상호교차적인 형태의 차별과 관련된 기타 일반권고들로는 에이즈 예방 및 통제를 위한 국가전략상 여성차별 금지에 관한 일반권고 15호(1990), 장애여성에 관한 일반권고 18호(1991), 결혼 및 가족관계의 평등에 관한 일반권고 21호(1994), 여성과 건강에 관한 일반권고 24호(1999), 여성 이주노동자에 관한 일반권고 26호(2008), 고령 여성과 이들의 인권 보호에 관한 일반권고 27호(2010), 일반권고 30호, 공동 일반권고 31호/일반논평 18호, 일반권고 32호, 일반권고 34호 등이 있다. 또한 위원회는 특히 *잘로브 대 불가리아*, *S.V.P. 대 불가리아*, *켈 대 캐나다*, *A.S. 대 헝가리*, *R.P.B. 대 필리핀*, *M.W. 대 덴마크* 사건에 관한 의견에서, 그리고 특히 2005년 멕시코 관련, 2015년 캐나다 관련 질의에서 상호교차적인 형태의 차별을 다룬 바 있다(위에 각주 7번 참조).

있다.¹²⁾

13. 위원회는 협약 제23조를 다시 환기시키고자하는 바, 본 조항에서는 본 협약이 아닌 국내법 또는 국제조약의 규정이 남녀 간 평등의 실현에 보다 도움이 된다면 어느 규정이든 본 협약상의 의무들에 우선 적용되며, 따라서 본 일반권고의 권고사항에도 우선 적용된다고 시사하고 있다. 위원회는 젠더 기반 여성폭력을 다루기 위해 당사국들이 취하는 조치가 이들이 유지하고 있는 본 협약에 대한 유보조항의 영향을 받고 있음을 주목한다. 또한 인권조약 기구로서, 본 위원회가 당사국이 고안한 유보조항의 허용가능성을 평가할 수도 있으며,¹³⁾ 유보조항들, 그 중에서도 젠더 기반 여성폭력의 철폐를 위해 준수 여부가 특히 중요한 제2조 또는 제16조¹⁴⁾에 대한 유보조항은 협약의 목표 및 취지와 양립할 수 없으며 따라서 본 협약 제28조 (2)¹⁵⁾상 허용할 수 없다는 견해를 재확인했다.

14. 젠더 기반 폭력은 여성의 전 생애에 걸쳐 영향을 주므로¹⁶⁾ 본 문서에서 여성을 지칭할 때는 소녀를 포함하는 의미이다. 그러한 폭력은 다양한 형태를 가지며, 여성에게 사망¹⁷⁾ 또는 신체적, 성적, 정신적 혹은 경제적 손실이나 피해를 초래하도록 의도되거나 그럴 가능성이 있는 작위 또는 부작위, 그러한 행위의 위협, 괴롭힘, 강요, 자의적인 자유 박탈을 망라한다.¹⁸⁾ 젠더 기반 여성폭력은 문화적, 경제적, 이념적, 기술적, 정치적, 종교적, 사회적, 환경적 요인의 영향을 받고 종종 악화되기도 한다. 특히 추방, 이주, 글로벌 공급사슬과 채굴 및 해외업무위탁 사업을 포함한 글로벌 경제 활동의 증가,

12) 일반권고 28호, 18단락, 캐나다 관련 질의 보고서(CEDAW/C/OP.8/CAN/1), 197단락.

13) 유엔 국제법 위원회(International Law Commission), 조약의 유보조항에 대한 실행 가이드(A/65/10/Add.1, IV장, F절, 3.2단락).

14) 유보조항에 관한 위원회 성명(A/53/38/Rev.1, II부, I장, A절, 12단락); 결혼, 가족관계 및 해체로 인한 경제적 결과에 관한 일반권고 29호(2013), 54~55단락 참조. 또한 위원회는 본 협약에 근거한 당사국 보고서에 관한 최종 논평에서 제2조, 제7조, 제9조, 제16조 및 일반유보에 대한 유보조항들이 본 협약의 목표 및 취지와 양립할 수 없음을 시사했다.

15) 일반권고 28호, 41~42단락.

16) 일반권고 27호와 공동 일반권고 31호/일반논평 18호 참조.

17) 젠더 기반 폭력에 기인한 사망에는 이른바 “명예”라는 미명 하에 자행되는 살해와 강요된 자살이 포함된다. 멕시코 관련 질의 보고서, 캐나다 관련 질의 보고서(CEDAW/C/OP.8/CAN/1), 당사국의 후속 정기 보고서에 대한 위원회의 최종 논평: 칠레(CEDAW/C/CHL/CO/5-6 and Corr.1), 핀란드(CEDAW/C/FIN/CO/7), 과테말라(CEDAW/C/GUA/CO/7), 온두라스(CEDAW/C/HND/CO/7-8), 이라크(CEDAW/C/IRQ/CO/4-6), 멕시코(CEDAW/C/MEX/CO/7-8), 나미비아(CEDAW/C/NAM/CO/4-5), 파키스탄(CEDAW/C/PAK/CO/4), 남아프리카 공화국(CEDAW/C/ZAF/CO/4), 터키(CEDAW/C/TUR/CO/7), 탄자니아(CEDAW/C/TZA/CO/7-8) 참조.

18) 일반권고 19호, 6단락과 일반권고 28호, 19단락.

군사주의화, 외국 점령, 무력 분쟁, 폭력적 극단주의 및 테러의 상황 등을 들 수 있다. 또한 젠더 기반 여성폭력은 정치적, 경제적, 사회적 위기와 시민사회 불안, 인도주의 비상사태, 자연재해, 천연자원의 파괴 또는 악화 등의 영향도 받는다. 유해한 관행¹⁹⁾과 여성 인권옹호자, 정치인²⁰⁾, 운동가 또는 언론인을 대상으로 하는 범죄도 그러한 문화적, 이념적, 정치적 요인의 영향을 받는 젠더 기반 여성폭력의 형태이다.

15. 젠더 기반 폭력으로부터 자유로운 삶에 대한 여성의 권리는 다른 인권과 불가분의 관계이며 상호의존적이다. 이러한 다른 인권에는 생명권, 건강권, 자유권, 개인의 안전권, 평등권, 가족 내 평등 및 동등한 보호를 받을 권리, 고문 또는 잔혹하거나 비인도적 혹은 굴욕적인 대우로부터 자유, 표현, 이동, 참여, 집회 및 결사의 자유가 포함된다.

16. 젠더 기반 여성폭력은 성폭행, 가정폭력 또는 유해한 관행의 경우처럼, 일정한 상황에서 고문 또는 잔혹하거나 비인도적 혹은 굴욕적인 대우에 해당될 수도 있다.²¹⁾ 어떤 경우에는, 일정 형태의 젠더 기반 여성폭력이 국제적 범죄를 구성할 수도 있다.²²⁾

17. 본 위원회는 젠더 기반 여성폭력 행위가 어느 때에 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 혹은 굴욕적인 대우에 해당하는가를 판단함에 있어서²³⁾ 여성이 경험하는 고통과 괴로움의 정도를 이해하는 데에 젠더 민감성 있는 접근법이 요구되며,²⁴⁾ 그런 행위를 고문으로

19) 공동 일반권고 31호/일반논평 18호.

20) 국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union)의 “여성 의회의원에 대한 성차별, 희롱, 폭력”이라는 제목의 쟁점 개요 참조(2016년 10월).

21) 특히, 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 담당하는 특별보고관 보고서 (A/HRC/31/57); 특별보고관 보고서(A/HRC/7/3), 36단락; 고문방지협약(Convention against Torture)에 의거한 당사국의 후속 정기 보고서에 대한 고문방지위원회(Committee against Torture)의 최종 논평: 부룬디(CAT/C/BDI/CO/1); 가이아나(CAT/C/GUY/CO/1); 멕시코(CAT/C/MEX/CO/4); 페루(CAT/C/PER/CO/5-6); 세네갈(CAT/C/SEN/CO/3); 타지키스탄(CAT/C/TJK/CO/2); 토고(CAT/C/TGO/CO/1); 인권위원회, 양성의 권리 평등에 관한 일반논평 28호(2000); 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)에 의거한 당사국의 후속 정기 보고서에 대한 인권위원회의 최종 논평: 슬로바키아(CCPR/CO/78/SVK); 일본(CCPR/C/79/Add.102); 페루(CCPR/CO/70/PER).

22) 국제형사재판소에 관한 로마 규정(Rome Statute of the International Criminal Court) 제7조 (1) (g), 제8조 (2) (b) (xxii), 제8조 (2) (e) (vi)에 따라, 성폭행, 성노예, 강제 성매매, 강제 임신, 강제 불임 또는 기타 이에 상응하는 모든 형태의 중대한 성폭력과 같은 인류에 대한 범죄 및 전쟁 범죄를 포함.

23) 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 담당하는 특별보고관 보고서 (A/HRC/31/57), 11단락.

24) 예를 들어, “피해자의 심각한 고통은 신체적 상처나 질병이라는 증거가 없는 경우에도 성폭행에 내재한 다...여성 성폭행 피해자는 또한 복잡한 심리 및 사회적 특성의 후유증을 겪는다”는 것을 이해하는

분류하는 요건은 작위 또는 부작위가 젠더 특정적이거나 성을 근거로 인간에게 자행되는 때에 충족된다²⁵⁾는 기타 인권조약기구와 특별절차 임무수임자의 의견을 지지한다.

18. 여성의 성과 재생산 건강 및 권리의 위반 행위, 예를 들어 강제 불임, 강제 임신중단, 강제 임신, 임신중단의 불법화, 안전한 임신중단 및/또는 임신중단 후 돌봄의 거부 또는 지연, 강제 임신 지속, 성과 재생산 건강 정보와 상품 및 서비스를 구하는 여성 및 소녀의 학대 및 부당한 대우는, 경우에 따라서는, 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 혹은 굴욕적인 대우²⁶⁾에 해당할 수도 있는 젠더 기반 폭력의 형태이다.

19. 본 위원회는 젠더 기반 여성폭력이 젠더 관련 요인에 근원을 두고 있다고 본다. 이러한 요인으로는 남성의 여성에 대한 특권 의식, 남성성 관련 사회 규범, 남성의 통제 또는 권력을 확고히 하고 성 역할을 강요할 필요, 여성의 행동으로 용납될 수 없다고 간주되는 것을 사전에 방지, 방해, 처벌할 필요 등이 있다. 그러한 요인들은 또한 젠더 기반 여성폭력이 때로는 여전히 사적인 문제로 치부되면서 명시적 또는 묵시적으로 사회적으로 용납되는데 일조하며, 이런 문제가 처벌을 받지 않고 넘어가는 일이 비일비재 하도록 만든다.

20. 젠더 기반 여성폭력은 공공 또는 민간 부문을 막론하고 인간의 상호작용이 이루어지는 모든 장소, 모든 영역에서 발생하며 이는 가정, 공동체, 공공장소, 직장, 여가, 정치, 스포츠, 건강서비스, 교육환경에서의 맥락을 포함한다. 기술을 매개로 한 환경으로 인해 공공 및 민간이 재정의되면서 최근에는 온라인과 기타 디지털 환경에서 발생하는 폭력 형태도 나타나고 있다.²⁷⁾ 이 모든 환경에서, 젠더 기반 여성폭력은 국가 또는 비

것. 미주 인권 재판소(Inter-American Court of Human Rights), *페르난데즈 오르테가(Fernández Ortega) 외 대 멕시코*, 2010년 8월30일 판결, 124단락. 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 담당하는 특별보고관 보고서(A/HRC/31/57) 8단락 및 (A/HRC/7/3) 36단락 참조.

25) 고문방지위원회, 통신 262호/2005, *V.L. 대 스위스*, 2006년 11월20일 채택 의견; 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 담당하는 특별보고관 보고서(A/HRC/31/57), 8단락 및 (A/HRC/7/3).

26) 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 담당하는 특별보고관 보고서(A/HRC/31/57); 여성차별철폐위원회, 통신 22호/2009, *L.C. 대 페루*, 2011년 10월 17일 채택 의견, 8.18단락; 인권위원회, 통신 2324호/2013, *멜렛(Mellet) 대 아일랜드*, 2016년 3월 31일 채택 의견, 7.4 단락 및 통신 2425호/2014, *웰란(Whelan) 대 아일랜드*, 2017년 3월 17일 채택 의견.

27) 여성에 대한 모든 형태의 폭력에 관한 심층 연구”라는 제목의 사무총장 보고서(A/61/122/Add.1 및 Corr.1) 참조.

국가 행위자가 역내 또는 역외에서 행하는 작위 또는 부작위에 기인할 수 있다. 개별적으로, 또는 국제적 혹은 정부간 조직 또는 연합체의 구성원으로서 자국 영토 밖에서 국가가 수행하는 군사작전,²⁸⁾ 또는 민간 기업의 역외 사업활동이 이에 포함된다.²⁹⁾

III. 젠더 기반 여성폭력과 관련한 당사국 의무

21. 젠더 기반 여성폭력은 제1조에 근거하여 여성 차별에 해당하므로, 본 협약상 모든 의무와 관련이 있다. 제2조는 당사국에게 있어 무엇보다 중요한 의무는 젠더 기반 여성폭력을 포함한 여성 차별을 철폐하는 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체없이 추구하는 것이라고 규정한다. 이것은 당면한 의무이기 때문에 경제, 문화 또는 종교적 근거를 포함한 어떤 근거로도 이를 지연하는 일은 정당화될 수 없다. 일반권고 19호는 젠더 기반 여성폭력과 관련하여 이 의무는 그러한 폭력에 대해 국가의 책임이 두 가지 양상을 띠는 바, 한편으로는 당사국 또는 그 행위자의 그리고 다른 한편으로는 비국가 행위자의 작위 또는 부작위에서 비롯된다고 설명한다.

A. 국가 행위자의 작위 또는 부작위에 대한 책임

22. 본 협약과 일반국제법에 따르면, 당사국은 국가 기관과 공무원이 젠더 기반 여성폭력에 해당하는 작위 또는 부작위를 하는 경우 이에 대해 책임이 있는 바,³⁰⁾ 여기에는 행정, 입법, 사법부 공무원의 작위 또는 부작위를 포함한다. 본 협약 제2조 (d)는 당사국과 국가 기관 및 공무원은 어떠한 직·간접적 여성차별 행위나 관행에도 관여해서는 안되고, 정부당국과 기관은 반드시 이러한 의무에 맞추어 행동해야 한다고 규정하고 있다. 제2조 (c)와 (g)에 부합되게 법, 정책, 프로그램, 절차가 여성을 차별하지 않도록 보장하는 것 외에도, 당사국은 역내 또는 역외 여부와 상관없이, 공무원이 저지르는 모든 형태의 젠더 기반 여성폭력을 처리하기 위해 효과적이며 접근가능한 법률서비스 체계

28) 예를 들어, 국제 평화유지군의 일원으로. 일반권고 30호, 9단락 참조.

29) 스위스(CEDAW/C/CHE/CO/4-5)와 독일(CEDAW/C/DEU/CO/7-8)의 정기 보고서에 대한 위원회의 최종 논평.

30) 국제법 위원회, 국제적 불법행위에 대한 국가의 책임에 관한 조항들, 제4조 국가 기관의 행동 참조. 1949년 8월12일 제네바 협약 추가의정서 및 국제적 무력 충돌의 피해자 보호와 관련해서 제91조 참조.

를 마련해야 한다.

23. 당사국은 교육을 통해 그리고 법 규정, 행정규제, 행동수칙의 채택, 이행, 감독을 통해서 관할 기관과 직원이 저지르는 그러한 작위 또는 부작위를 방지할 책임이 있다. 또한 국제 범죄를 구성하는 경우와 정부당국 측의 불이행, 태만, 부작위의 경우 등을 비롯하여, 젠더 기반 여성폭력이 이루어지는 모든 경우에서 조사, 기소하고, 적절한 법적 제재 또는 징계를 적용할 뿐만 아니라 배상을 지급할 책임이 있다.³¹⁾ 그런 과정에는, 여성의 다양성과 상호교차적 형태로 이루어지는 차별의 위험들이 고려되어야 한다.

B. 비국가 행위자의 작위 또는 부작위에 대한 책임

24. 국제조약 뿐만 아니라 일반국제법에 의거하여, 민간 행위자의 작위 또는 부작위는 다음의 경우를 포함하여 일정한 경우 국가의 국제적 책임을 촉구하게 될 수도 있다.

1. 국가에 귀속되는 비국가 행위자의 작위 또는 부작위

(a) 의료나 교육과 같은 공공서비스를 제공하거나 구급 시설을 운영하는 민간 기구를 포함하여, 정부당국의 활동영역을 행사하도록 해당 국가의 법에 의거해 권한을 받은 민간 행위자의 작위 또는 부작위는 국가 자체에 기인한 행위로 간주하며,³²⁾ 해외에서의 활동을 포함하여 당해 국가의 지시 또는 관리나 통제에 따라 행하는 민간 직원의 작위 또는 부작위의 경우도 마찬가지이다.³³⁾

2. 비국가 행위자의 작위 또는 부작위에 대한 상당한 주의 의무

(b) 본 협약 제2조 (e)는 당사국이 모든 개인, 조직 또는 기업에 의한 여성차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다고 명시하고 있다.³⁴⁾ 종종 상당한 주의 의무라 일컬어지는 이러한 의무는 본 협약 전체를 뒷받침하므로³⁵⁾ 당사국

31) 위 각주 6와 일반권고 33호.

32) 국제법 위원회, 국제적 불법행위에 대한 국가의 책임에 관한 조항들, 제5조 정부당국의 활동영역을 행사하는 개인 또는 기구의 행동 참조.

33) Ibid., 제8조 국가가 관리 또는 통제하는 행위.

34) 일반권고 28호, 36단락.

35) Ibid., 13단락.

은 예방뿐 아니라 조사, 기소, 처벌, 배상 지급 등 모든 적절한 조치를 취하지 못하는 경우, 역외에서 활동하는 기업이 취한 행위를 포함하여 젠더 기반 여성폭력의 결과를 가져오는 비국가 행위자의 작위 또는 부작위에 대해 책임이 있다.³⁶⁾ 특히, 당사국은 자신의 영향권 내에 있는 기업이 해외에서 범하는 인권 위반 행위를 방지하기 위해,³⁷⁾ 규제 수단을 통해서든 경제적 혜택을 포함한 유인책을 이용해서든 필요한 조치를 취해야 한다.³⁸⁾ 상당한 주의 의무 하에서, 당사국은 비국가 행위자들이 자행한 젠더 기반 여성폭력을 다루기 위해 다양한 조치를 취하고 이행해야 한다. 여기에는 그러한 폭력 문제를 처리하기 위한 법, 제도, 체계를 마련하는 일과, 이러한 조치들이 실제로 제대로 기능하고 있으며 성실하게 법을 집행하는 모든 국가 공무원과 기구가 이를 지원하도록 보장하는 일이 포함된다.³⁹⁾ 해당 당국이 젠더 기반 여성폭력 행위의 위험성을 인지하거나 인지해야 하는 상황임에도 당사국이 그러한 행위의 방지를 위한 모든 적절한 조치를 취하지 않거나, 가해자의 조사, 기소, 처벌, 그러한 행위의 피해자/생존자에 대한 배상 제공을 하지 않는 것은 젠더 기반 여성폭력 행위의 자행을 묵시적으로 허락하거나 부추기는 것이 된다.⁴⁰⁾ 그러한 불이행 또는 부작위는 인권 침해에 해당한다.

25. 이 외에도, 국제인도법과 인권법은 무력 분쟁에 관여된 경우를 포함하여 특정 상황에서 비국가 행위자의 직접적 의무가 있음을 인정해왔다. 이러한 의무 중에는 고문 방지가 포함되는 바, 이는 국제관습법의 일부이며 하나의 강행규범으로 자리 잡았다.⁴¹⁾

26. 위에서 기술한 일반 의무는 입법, 행정, 사법부 및 연방, 국가, 광역, 기초, 분권화된 차원 등 모든 영역의 국가 행위뿐 아니라 정부당국 관할 하에 있는 민영화된 정부 서비스 주체에 의한 행위에도 적용된다. 이러한 의무의 이행을 위해서는 헌법적 차원을

36) 일반권고 19호, 9단락.

37) 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child), 비즈니스 부문이 아동권리에 미치는 영향과 관련한 국가 의무에 관한 일반논평 16호(2013), 43~44단락, 그리고 경제·사회·문화적 권리 영역에서의 국가의 역외 의무에 관한 마스트리히트 원칙(Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights) 참조.

38) 예를 들어, 경제·사회·문화적 권리 위원회, 달성 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 14호 (2000), 39단락 참조.

39) *피크체(사망) 대 오스트리아*, 12.1.2단락 및 *V.K. 대 불가리아*, 9.4단락.

40) 일반권고 19호, 9단락.

41) 일반권고 30호.

비롯하여 법 기준의 마련을 필요로 하며, 가해자가 국가, 비국가 행위자인 경우를 막론하고, 모든 형태의 젠더 기반 여성폭력의 철폐를 목표로 하는 공공 정책, 프로그램, 제도적 틀과 감독 체계의 설계를 필요로 한다. 또한 본 협약 제2조 (f)와 제5조 (a)에 부응하여, 젠더 기반 여성폭력의 근본 원인인 편견, 고정관념, 관행을 근절하기 위한 조치를 채택하고 이행할 것을 요구한다. 일반적인 의미에서 그리고 다음 절에서 규정하는 특정 권고들을 침해하지 않으면서, 이러한 의무는 다음을 포함한다.

입법 차원

- (a) 제2조 (b), (c), (e), (f), (g) 및 제5조 (a)에 의거하여, 국가는 여성 및 소녀에 대한 모든 형태의 젠더 기반 폭력을 금지하고 본 협약과 국내법을 양립시키는 법을 제정해야 한다. 제정법에서 그러한 폭력의 피해자/생존자인 여성들은 권리담지자로 간주되어야 한다. 법 규정은 연령과 젠더에 민감해야 하고, 가해자에 대한 제재와 피해자/생존자에 대한 배상을 포함한 효과적인 법적 보호 장치를 담고 있어야 한다. 본 협약은 종교적, 관습적, 토착적, 공동체적 사법제도상의 모든 기존 규범들이 협약의 기준과 조화를 이루어야 하며, 젠더 기반 폭력을 야기, 조장 또는 정당화하거나 그러한 행위에 대한 면책을 영속화 하는 법을 포함한 모든 여성차별적 법들은 폐지되어야 한다고 규정하고 있다. 그러한 규범들은 성문법, 관습법, 종교법, 토착법 또는 불문율의 일부일 수도 있고, 헌법, 민법, 가족법, 형법 또는 행정법이나 증거법, 절차법의 일부일 수도 있다. 가령 차별적 또는 고정관념적 태도나 관행에 근거하여 젠더 기반 여성폭력을 허용하거나 그러한 맥락에서 형량을 경감하는 규정들이 이에 해당한다.

행정 차원

- (b) 제2조 (c), (d), (f)와 제5조 (a)는 당사국이 해당 부처와의 조율을 통해 다양한 제도적 조치를 위한 예산 자원을 선택하고 충분하게 제공해야 한다고 규정하고 있다. 그러한 조치에는 집중적 공공정책의 기획, 감독체계의 개발 및 실행, 국내 관할 법원의 설립 및/또는 재정지원이 포함된다. 당사국은 젠더 기반 폭력으로부터 여성을 보호하기 위한 접근 가능하고 이용 가능하며 적절한 서비스를 제공해야 하고, 재발을 방지해야 하며, 모든 피해자/생존자에 대한 배상을 제공 또는 보장

해야 한다.⁴²⁾ 당사국은 또한 젠더 기반 여성폭력에 해당하거나 그러한 폭력을 용인하거나, 대응 부족 또는 태만한 대응에 대한 구실을 제공하는 제도적 관행과 공무원의 개별적 행동 및 태도를 반드시 근절해야 한다. 여기에는 그러한 폭력 사건의 등록, 예방 또는 조사를 담당하거나 피해자/생존자에게 서비스를 제공할 책임이 있는 정부당국의 무능, 결탁, 태만에 대한 적절한 조사와 제재를 포함한다. 젠더 기반 여성폭력을 정당화하거나 조장하는 경우를 포함하여 여성차별에 해당하는 관습과 관행을 변경하거나 근절하는 적절한 조치도 행정 차원에서 이루어져야 한다.⁴³⁾

사법 차원

(c) 제2조 (d), (f)와 제5조 (a)에 따라, 모든 사법기구는 여성에 대한 차별 또는 젠더 기반 폭력의 성격을 가진 어떠한 행위나 관행에 관여하지 않도록 삼가며 그러한 폭력을 처벌하는 모든 형법 규정을 엄격히 적용하여, 젠더 기반 여성폭력 혐의와 관련된 사건에서 모든 법적 절차들이 공명정대하게 이루어지며, 젠더 고정관념이나 국제법을 포함한 법 규정의 차별적 법 해석에 의해 영향을 받지 않도록 보장해야 한다.⁴⁴⁾ 젠더 기반 여성폭력이란 무엇인가, 그러한 폭력에 대해 여성은 어떻게 반응해야 하는가의 질문과 폭력 발생을 증명하기 위해 요구되는 입증책임에 대한 인식에 선입견과 고정관념이 개입되면 본 협약 제2조와 제15조에 명시된 바와 같은 법 앞의 평등, 공정한 재판을 받을 권리와 효과적인 구제 방법에 대한 여성의 권리가 영향을 받을 수 있다.⁴⁵⁾

IV. 권고

27. 일반권고 19호 및 권고 채택 후 위원회의 작업에 기반하여, 본 위원회는 당사국이 역내와 역외를 막론하고 젠더 기반 여성폭력과 관련된 의무 이행을 강화할 것을 촉구한다. 본 위원회는 당사국이 협약 선택의정서를 비준할 것과, 협약의 모든 유보조항을 철

42) 위 각주 5 및 일반권고 33호 참조.

43) 공동 일반권고 31호/일반논평 18호.

44) *베르티도 대 필리핀*, 8.9 (b)단락; *R.P.B. 대 필리핀*, 8.3단락; 일반권고 33호, 18 (e), 26 및 29단락.

45) 일반권고 33호.

회하기 위한 검토를 진행할 것을 반복하여 촉구한다.

28. 위원회는 당사국이 젠더 기반 여성폭력 철폐를 가속화하기 위해, 예방, 보호, 기소 및 처벌, 보상, 자료 수집 및 감독, 국제 협력의 측면에서 아래와 같은 조치를 취할 것 또한 권고하는 바이다. 모든 조치는 피해자/생존자 중심의 접근 방식으로 이행되어야 하며, 여성을 권리담지자로 인정하고, 아동기부터 사춘기에 이르기까지 소녀의 역량의 성장을 포함한 여성의 행위주체성과 자율성을 장려하여야 한다. 또한, 이 조치는 여성의 참여로 설계되고 이행되어야 하며, 상호교차적 형태로 차별을 받는 여성들의 특정한 상황을 고려하여야 한다.

A. 일반 법적 조치

29. 위원회는 당사국이 다음의 법적 조치를 이행할 것을 권고한다.

- (a) 모든 영역에서 신체적, 성적, 또는 심리적 온전함을 침해하는 모든 형태의 젠더 기반 여성폭력이 처벌받게 해야 하고, 민사적 구제뿐 아니라 범죄의 무게에 상응하는 법적 제재를 지체 없이 도입하거나 강화하여야 한다.⁴⁶⁾
- (b) 복수법률체계를 포함한 모든 법률 체계는 젠더 기반 여성폭력의 피해자/생존자를 보호하여야 하며, 일반 권고 33호에서 규정된 지침에 따라 이들이 사법제도를 이용하고 효과적인 구제책을 받도록 하여야 한다.
- (c) 관습법, 종교법, 토착법 등 여성 차별적이어서 젠더 기반 폭력의 어떤 형태라도 유지하고, 조장하며, 촉진하고, 합리화하며, 용인하는 모든 법률 조항을 폐지하여야 한다.⁴⁷⁾ 특히, 다음의 내용을 폐지하여야 한다.
 - (i) 조혼⁴⁸⁾이나 강제 결혼, 그 외 유해 관행들을 포함하여 젠더 기반 여성폭력의 형태를 허용하고, 용인하거나 용납하는 규정, 동의를 구하지 않고 장애 여성에게 행하는 의료 시술을 허용하는 규정, 임신중단⁴⁹⁾을 하거나, 레즈비언, 양성애

46) 위에 각주 5 참조.

47) 일반권고 33호에 규정된 지침.

48) 협약 제16조 (2), 이례적인 경우 18세 미만 나이의 결혼이 허용되는 조건에 관한 공동 일반권고 31호 /일반논평 18호 42단락, 55(f)단락.

자, 트랜스젠더가 되는 것을 불법으로 하고 성매매 종사 여성과 간통 여성을 범죄자로 취급하는 규정, 여성에게 차별적으로 사형 선고를 내리는 조항들을 포함하여 여성에게 형평성에 맞지 않게 적용되는 그 외 다른 형사 규정들.⁵⁰⁾

(ii) 여성이 폭력으로부터 스스로를 보호할 자유의 박탈을 허용하는 차별적인 증거 규칙 및 절차, "처녀성"을 강조하는 관습, 소위 "명예"라는 이름으로 자행되는 가해자 옹호, 피해자/생존자 가족이 사과와 용서를 해야 하는 인습, 성폭행 피해자/생존자와 그 가해자를 결혼시키는 행위 등의 문화, 종교, 남성 특권에 기댄 법리상 방어나 정상참작요인, 종종 여성에게만 적용되는 투석형, 편형, 또는 사형 등 가혹한 처벌을 받게 하는 절차 및 젠더 기반 폭력의 역사를 무시하여 결국 여성 피고인을 해치게 되는 사법 관행 등과 같은 차별적인 규칙과 절차.⁵¹⁾

(iii) 여성에게서 행위능력을 빼앗거나 장애 여성의 법정 진술 능력을 제한하는 후견법, "보호 구치" 관행, 이주 가사노동자 등 여성들이 폭력을 고발하지 못하게 막는 제한적인 이민법, 가정폭력의 경우 두 당사자 모두 체포하도록 하거나 가해자가 무죄가 되었을 때 여성을 기소하도록 허용하는 법 등 여성이 젠더 기반 폭력을 보고하지 못하도록 방해하거나 막는 모든 법률.

(d) 젠더 중립적인 법과 정책을 조사하여 이 법과 정책이 기존의 불평등을 만들거나 영속화하지 않는지를 검토하고, 만일 그럴 경우에는 이를 폐지하거나 수정하도록 한다.⁵²⁾

(e) 강간 등의 성폭력은 개인의 안전 및 신체적, 성적, 심리적 온전성에 대한 권리를 침해하는 범죄⁵³⁾로 규정되어야 하며, 부부간, 지인, 데이트 강간을 포함하여 성범

49) 필리핀 관련 질의 요약(CEDAW/C/OP.8/PHL/1); 통신 22호/2009, *T.P.F. 대 페루*, 2011년 10월 17일 채택된 의견; 경제·사회·문화적 권리 위원회, 일반논평 22호 참조.

50) 본 위원회는 총회 결의안 62/149, 63/168, 65/206, 67/176, 69/186, 71/187을 언급하며, 여기서 총회는 아직도 사형제도를 유지하는 모든 국가들이 이를 폐지하기 위하여 사형집행을 일시적으로 중지할 것을 촉구했다.

51) 다음의 당사국의 정기 보고서에 관한 본 위원회의 최종 논평 참조, 아프가니스탄(CEDAW/C/AFG/CO/1-2), 요르단(CEDAW/C/JOR/CO/6), 파푸아 뉴기니(CEDAW/C/PNG/CO/3), 남아프리카 공화국(CEDAW/C/ZAF/CO/4) 및 법 절차에 의하지 않거나, 약식, 또는 임의적 처형에 관한 특별보고관의 보고서.

52) 일반권고 28호 16단락.

죄의 정의는 자유로운 동의가 없다는 점을 기반으로 하며 강압적인 상황을 염두에 두어야 한다.⁵⁴⁾ 시효가 있다면, 어떠한 시효도 피해자/생존자의 이해를 우선으로 하여야 하며, 피해자들이 자신이 겪은 폭력을 소관 기관이나 당국에 신고하는 것을 가로막는 상황을 고려하여야 한다.⁵⁵⁾

B. 예방

30. 위원회는 당사국이 다음의 예방적 조치를 이행하도록 권고한다.

- (a) 가부장적인 태도와 고정관념, 가정 내의 불평등 및 여성의 시민, 정치, 경제, 사회, 문화적 권리를 도외시하고 부인하는 것 등, 젠더 기반 여성폭력의 근본 원인을 해결하고 여성이 권한 및 행위주체성을 갖고 목소리를 내도록 장려하기 위해 효과적인 법 및 기타 적절한 예방적 조치를 채택하고 이행하여야 한다.
- (b) 협약의 제5조에서 제시된 젠더 기반 여성폭력을 묵인하고 조장하며 여성과 남성의 구조적 불평등을 지지하는 고정관념, 편견, 관습, 관행을 다루고 뿌리뽑기 위해 여성단체 및 여성과 소녀들의 소외계층을 대표하는 이들 및 모든 관련 이해관계자들의 활발한 참여를 통해 효과적인 조치를 개발하여 이행하여야 한다. 이러한 조치들은 다음의 내용을 포함하여야 한다.
 - (i) 공립 및 사립 교육기관 모두 유아기부터 계속, 교육의 전 단계에서 젠더 평등 관련 내용을 교과과정에 통합시키고, 인권 접근 방식을 이용하여 교육 프로그램에 통합시킨다. 내용은 정형화된 성 역할을 대상으로 하여 젠더 평등과 비폭력적인 남성성 등, 비차별이 갖는 가치를 장려하여야 하며, 소년 소녀를 위해 연령에 맞고, 증거에 기반하며, 과학적으로 정확한 포괄적 성교육을 하여야 한다.
 - (ii) 젠더 기반 여성폭력을 용납할 수 없고 유해한 것으로 이해하도록 장려하고 이에 대항하기 위한 가용 법적 자원에 관한 정보를 제공하며 폭력을 고발하

53) *베르티도 대 필리핀* 사건 참조.

54) *베르티도 대 필리핀, R.P.B 대 필리핀* 사건 참조.

55) *L.R 대 몰도바* 및 일반권고 33호의 51(b)단락 참조. 특히, 성폭력의 피해자/생존자인 소녀들의 상황을 고려하여야 한다.

고 주변인의 개입을 장려하며, 상기 폭력의 피해자/생존자가 겪는 오명을 해결하고, 자신의 안전 및 자신이 겪는 폭력에 대한 책임이 여성에게 있다는 식의 피해자를 비난하는 통념을 해체하는 인식 제고 프로그램을 포함하여야 한다. 프로그램은 사회 각계각층의 여성과 남성, 지역 단위에서 예방 및 보호 대응과 관련된 교육, 건강, 사회적 서비스와 법 집행 인력 및 기타 전문가와 기관, 전통 및 종교 지도자들, 모든 형태의 젠더 기반 폭력 가해자들을 대상으로 하여야 하며, 이를 통해 범죄의 재발을 막아야 한다.

- (c) 여성 집단의 참여로 채택된 공동체에 기반한 조치를 장려하고 지원하는 등, 모든 여성과 소녀가 안전하고 접근 가능한 공공 장소를 만들기 위한 효과적인 조치를 개발하여 이행하여야 한다. 이러한 조치는 가로등과 같이 적절한 물리적 기반시설이 도시 및 시골 환경, 특히 학교 안과 주변에 설치되는 것을 포함하여야 한다.
- (d) 미디어가 광고나 온라인 및 기타 디지털 환경에서의 활동, 관행, 결과물에서 여성 차별을 제거하도록 장려하는 효과적인 조치를 채택하고 이행하여야 한다. 미디어 여성 차별에는 여성이나 여성인권 옹호자 등 특정 여성 집단을 유해하고 정형화하여 묘사하는 것이 포함된다. 조치는 다음의 내용을 포함하여야 한다.
 - (i) 온라인이나 소셜 미디어 조직 등 미디어 조직이 자율규제 체계를 만들거나 강화하도록 장려한다. 이를 통해 여성과 남성과 관련된, 또는 특정 여성 집단과 관련된 젠더 고정관념을 없애고 미디어 서비스 및 플랫폼에서 발생하는 젠더 기반 여성폭력을 해결하도록 한다.
 - (ii) 젠더 기반 여성폭력에 대한 미디어의 적절한 취재 지침을 포함하여야 한다.
 - (iii) 국가인권기구의 역량을 기르고 강화하여 여성을 대상화하거나 비하하고, 폭력적인 남성성을 조장하는 성차별적인 이미지나 내용을 묘사하는 미디어에 관한 불만을 감시하고 주의를 기울인다.⁵⁶⁾
- (e) 법의학 인력을 포함한 법관, 변호사, 법의학 의료인을 포함한 법 집행 공무원, 국회의원과 성 매개 감염병과 HIV 예방 및 치료 분야 등 성과 재생산 건강 영역에

56) 크로아티아 합동 정기 보고서에 관한 위원회의 최종 논평(CEDAW/C/HRV/CO/4-5).

서 일하는 건강 돌봄 전문가들,⁵⁷⁾ 그리고 거주보호소, 보호시설, 감옥⁵⁸⁾등의 시설에 있는 여성들과 일하는 이들을 포함해 모든 교육, 사회 복지 인력들에게 의무적으로 반복적이고 효과적인 역량 형성, 교육, 훈련을 받도록 하며, 이를 통해 이들이 젠더 기반 여성폭력을 적절하게 예방하고 다룰 수 있도록 한다. 상기 교육 및 훈련은 다음의 내용을 이해하도록 장려하여야 한다.

(i) 젠더 고정관념과 편견이 어떻게 젠더 기반 여성폭력과 이에 대한 부적절한 대응을 가져오는가를 이해하도록 한다.⁵⁹⁾

(ii) 정신적 외상과 그 영향, 배우자/파트너 폭력을 특징짓는 힘의 역학관계, 여성이 경험하는 다양한 형태의 젠더 기반 폭력이 변화하는 상황을 이해하도록 한다. 여기에는 특정 여성 집단에 영향을 미치는 차별의 상호교차적 형태에 대한 이해를 포함하여야 하고, 업무와 관련해서 여성들과 관계를 맺는 적절한 방법을 찾아야 하며, 여성에게 다시 피해를 입히고 국가 기관과 직원들에 대한 여성의 신뢰를 약화시키는 요소들을 제거하는 적절한 방법을 포함하여야 한다.⁶⁰⁾

(iii) 젠더 기반 여성폭력에 관한 국내 법조항과 국내 제도, 피해자/생존자의 법적 권리, 국제 표준 및 관련 절차 및 이와 관련한 책임을 이해하도록 한다. 여기에는 여러 기관 간의 적당한 협력과 연계, 그러한 폭력을 적절히 문서화하는 작업이 포함되어야 하는데, 이 과정에서 여성의 프라이버시 및 비밀 유지 권리를 존중하여야 하며, 피해자/희생자가 충분히 인지하고 본인의 의지로 동의하여야 한다.

(f) 모든 형태의 젠더 기반 여성폭력을 뿌리뽑고 민간 분야의 운영에서 발생하는 여성폭력의 책임을 강화하기 위해 인센티브제, 기업의 책임모델 및 기타 방법을 사용하여 국내 기업 및 다국적 기업을 포함한 민간 분야의 참여를 장려하여야 한다.

57) 위의 각주 5와 배우자/파트너 폭력 및 여성 성폭력에 관한 세계보건기구 임상 정책 지침(2013) 참조.

58) *아브라모바 대 벨라루스*, 통신 53호/2013, *에이(A) 대 덴마크*, 2015년 11월 19일 채택된 의견, 여성 수감자의 처우 및 여성 범죄자의 비구금 조치에 관한 ‘유엔규칙’(방콕 규칙)에 관한 총회 결의안 65/229 참조.

59) *벨로우소바 대 카자흐스탄*, *R.P.B 대 필리핀*, *잘로브 대 불가리아*, *L.R 대 몰도바* 참조.

60) *M.W 대 덴마크*, *R.P.B 대 필리핀*, *잘로브 대 불가리아*, *켈 대 캐나다* 참조.

다.⁶¹⁾ 이는 일터에서 벌어지거나 여성 노동자에게 영향을 미칠 수 있는 온갖 형태의 젠더 기반 폭력을 다루는 관례와 절차, 예를 들어 효과적이고 접근성 있는 내부 고충처리절차 등을 포함하여야 하며 이러한 관례 및 절차를 사용하면서도 사법당국에의 호소가 배제되어서는 안된다. 또한 피해자/생존자의 직장내 권리 또한 다루어야 한다.

C. 보호

31. 위원회는 당사국이 다음의 보호 조치를 이행할 것을 권고한다.

(a) 젠더 기반 폭력에 대한 소송 절차 이전, 진행 중, 이후 여성 고소인과 증인을 보호하고 돕기 위한 효과적인 조치들을 채택하고 이행하며, 다음을 포함한다.

(i) 일반권고 33호에 따라, 젠더 감수성이 있는 법원 절차 및 조치 이용 등 여성의 프라이버시와 안전을 확보하며, 피해자/생존자, 증인, 피고의 적법 절차에 대한 권리를 각별히 유념하여야 한다.

(ii) 피해자/생존자가 법적 행동을 시작한다는 전제조건 없이도 향후 또는 잠재적 폭력을 예방하기 위한 적절하고 이용가능한 보호 메커니즘을 제공하여야 하며, 장애가 있는 피해자를 위해 의사소통 방해물을 제거하여야 한다.⁶²⁾ 메커니즘은 즉각적인 위험평가와 광범위한 실질적 조치들로 구성된 보호장치를 포함하고, 필요한 경우, 가해자로 추정되는 이에 대한 퇴거·보호·긴급체포·금지 명령의 발동과 감시를 포함하여야 하며, 이행하지 않을 시 적절한 제재도 포함하여야 한다. 보호 조치는 피해자/생존자인 여성에 대해 과도한 재정적, 행정 절차적, 개인적 부담을 부과하지 않도록 해야 한다. 소송 중 및 소송 후 가해자 또는 가해자로 추정되는 사람의 권리나 주장, 예를 들어 재산, 프라이버시, 자녀 양육, 접근, 연락 및 방문권과 관련된 권리나 주장은 여성 및 아동의 생존권과 신체적, 성적, 심리적 온전성에 비추어 결정되어야 하며, 아동의 이익을 최우선으로 하는 원칙에 따라야 한다.⁶³⁾

61) 일반권고 28호 28단락. “유엔 기업과 인권 이행 원칙: 유엔 ‘보호, 존중 및 구제’ 프레임워크 이행” 참조(A/HRC/17/31).

62) 일례로 일부 국가의 보호 명령은 여성 할례의 위험에 있다고 여겨지는 사람들의 이동 금지를 허용한다.

- (iii) 피해자/생존자 여성들과 이들의 가족이 재정 도움, 무료나 저비용의 고품질 법률 지원,⁶⁴⁾ 의료, 심리 및 상담 서비스,⁶⁵⁾ 교육, 알맞은 가격의 주택, 토지, 아동 돌봄, 직업 훈련, 고용 기회 등에 접근할 수 있도록 보장한다. 건강 돌봄 서비스는 정신적 외상에 빠르게 대응할 수 있어야 하며, 긴급 피임약, HIV 노출 후 예방요법을 포함하여 시기 적절하고 종합적인 정신, 성과 재생산 건강 서비스⁶⁶⁾를 포함하여야 한다. 국가는 필요하다면 24시간 무료 전화 상담 서비스 운영, 충분한 수의 안전하고 적절하게 준비된 위기대응, 지원, 연계 센터, 여성과 이들의 자녀 및 기타 가족 구성원들을 위한 적절한 쉼터 등 특화된 여성 지원 서비스를 제공하여야 한다.⁶⁷⁾
- (iv) 거주 보호소, 보호시설, 자유 박탈 공간 등의 시설에 있는 여성에게 젠더 기반 폭력과 관련된 보호 및 지원 조치를 제공하여야 한다.⁶⁸⁾
- (v) 폭력의 생존자들을 위한 종합적인 서비스에 효과적으로 접근할 수 있도록 하는 적절한 다(多)부문 연계 메커니즘을 수립하고 이행하며, 비정부 여성 단체의 전면적인 참여와 협력을 보장하여야 한다.
- (b) 피해자/생존자와 관련한 모든 소송 절차, 보호 및 지원 조치와 서비스가 이들의 자율성을 존중하고 강화하도록 보장하여야 한다. 상기 조치는 모든 여성들, 특히 상호교차적 차별 형태로 피해를 입은 여성들에게 이용될 수 있어야 하며, 이들의 자녀와 기타 부양가족의 구체적인 요구사항을 고려하여야 하고,⁶⁹⁾ 당사국 전체에서 이용할 수 있어야 하며, 거주 상태나 능력, 가해자로 추정되는 이들에 대한 법적 소송에 협력하고자 하는 의지와 관계없이 제공되어야 한다.⁷⁰⁾ 국가는 강제소환 금지의 원칙 역시 존중하여야 한다.⁷¹⁾

63) *위일더림 대 오스트리아*, *피크체 대 오스트리아*, *곤잘레스 카레뇨 대 스페인*, *M.W 대 덴마크*, *잘로브 대 불가리아* 사건.

64) 일반권고 33호 37단락, 일반 권고 28호 34단락; *켈 대 캐나다*, *베르티도 대 필리핀*, *S.V.P 대 불가리아*, *L.R. 대 몰도바* 사건 참조.

65) 일반권고 33호 16단락.

66) 경제·사회·문화적 권리 위원회, 일반논평 22호.

67) 공동 일반 권고 31호/일반 논평 18호 참조.

68) 위 각주 54 참조.

69) *R.P.B 대 필리핀*, *잘로브 대 불가리아*, *V.K 대 불가리아* 사건 참조.

70) 일반권고 33호 10단락.

- (c) 무력 분쟁이나 불안정이 고조된 상황에서 증가하는 무기 수출⁷²⁾을 포함해 무기에 대한 쉬운 접근성 및 이용가능성, 높은 범죄율, 처벌받지 않고 넘어가는 일의 비일비재함 등, 여성이 심각한 형태의 젠더 기반 폭력에 노출되는 위험을 높이는 요소들을 다루어야 한다.⁷³⁾ 여성을 공격하는데 사용되는 산성 물질이나 그 외 물질의 이용이나 접근을 통제하기 위한 노력들이 이루어져야 한다.
- (d) 다양하고 접근가능한 미디어 및 지역사회 대화 창구를 통해, 여성, 특히 장애가 있거나, 문맹이거나 국가의 공식 언어를 모르거나 제한적으로 아는 여성 등 상호 교차적 형태의 차별을 겪는 여성들을 대상으로 배상을 포함하여 피해자/생존자들이 이용할 수 있는 법적, 사회적 자원들에 관한 접근 가능한 정보를 만들고 전파하여야 한다.

D. 기소 및 처벌

32. 위원회는 당사국이 젠더 기반 여성폭력의 기소와 처벌에 관해 다음의 조치를 이행할 것을 권고한다.

- (a) 형법 및 경우에 따라, 직권에 의한 기소를 통해, 가해자로 추정되는 사람을 공정하고 불편부당하며 시기적절하고 신속하게 재판에 회부시키고 적절한 처벌을 받게 하는 등, 피해자에게 법원과 재판소에 대한 효과적인 접근권을 보장하고 당국이 젠더 기반 여성폭력의 모든 사건에 적절하게 대응하도록 보장하여야 한다.⁷⁴⁾ 수수료나 법원 비용이 피해자/생존자에게 부과되어서는 안 된다.⁷⁵⁾
- (b) 젠더 기반 여성폭력이 조정과 화해 등의 대체 분쟁 조정 절차로 의무적으로 이관

71) 1951년 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)과 고문방지협약(Convention against Torture)에 따른다. 일반권고 32호와 A 대 덴마크 사건 참조.

72) 무기 거래 조약(Arms Trade Treaty) 제7조 (4) 참조. 다음의 당사국의 정기 보고서에 관한 위원회의 최종 논평 참조: 파키스탄 (CEDAW/C/PAK/CO/4), 콩고 민주 공화국 (CEDAW/C/COD/CO/6-7), 프랑스 (CEDAW/C/FRA/CO/7-8), 스위스 (CEDAW/C/CHE/CO/4-5), 독일 (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); 인권 위원회, 개인의 자유와 안전에 관한 일반 논평 35호(2014) 9단락 참조.

73) 일반권고 30호.

74) 베르티도 대 필리핀, S.V.P 대 불가리아, L.R 대 몰도바 사건 참조.

75) 일반권고 33호 17(a)단락.

되지 않도록 보장하여야 한다.⁷⁶⁾ 상기 절차들은 사용이 엄격히 통제되어야 하며 전문 팀의 이전 평가에 따라 피해자/생존자의 자유의사에 의하고 고지에 입각하여 동의하였으며 피해자/생존자나 그들의 가족에게 더 이상의 위험 지표가 없다고 보장될 경우에만 허용되어야 한다. 절차는 피해자/생존자에게 자율권을 주어야 하며 젠더 기반 여성폭력 사건을 이해하고 적절히 개입하도록 특수 훈련을 받은 전문가들에 의해 제공되어야 하며, 여성과 아동의 권리를 충분히 보호하고 개입이 여성에 대한 고정관념이나 2차 피해 없이 진행되도록 보장하여야 한다. 대체 분쟁 조정 절차는 여성이 정식 재판을 받는 것을 방해해서는 안 된다.

E. 배상

33. 위원회는 당사국이 배상과 관련하여 다음의 조치를 이행하도록 권고한다.

- (a) 젠더 기반 여성폭력의 피해자/생존자에게 실질적인 배상을 제공하여야 한다. 일반권고 28호, 30호, 33호에 따라 배상은 금전적 보상과 법적, 사회적 서비스, 완전한 회복을 위한 성과 재생산 및 정신 건강 서비스를 포함한 건강 서비스 제공, 구제 및 재발 방지 보장 등과 같은 여러 조치를 포함하여야 한다. 상기 배상은 입은 피해의 무게에 비례하여 적절하고 총합적이며 즉각적으로 이루어져야 한다.⁷⁷⁾
- (b) 젠더 기반 여성폭력 피해자들에게 배상하기 위하여, 과도기적 사법체계하의 경우를 포함해서, 특별 배상 기금을 조성하거나 기존 기금의 예산에 할당액을 포함시켜야 한다. 당사국은 피해자/생존자의 사법적 배상 추구 권리를 침해하지 않고 행정 배상 체계를 이행해야 하며, 폭력의 상당한 원인이 되는 근원적인 차별이나 사회적 약자의 처지를 다루는데 도움이 될 혁신적인 배상 프로그램을 설계해야 하고, 이때 개인, 제도, 구조적 측면을 모두 염두에 두어야 한다. 피해자/생존자의 여성 행위주체성, 바램, 결정, 안전, 존엄 및 온전성에 우선순위를 두어야 한다.

76) 일반권고 33호 58(c)단락에서 지시한 바와 같다.

77) 위 각주 5와 일반권고 33호 19단락 참조.

F. 협력, 감독 및 자료 수집

34. 위원회는 당사국이 젠더 기반 여성폭력에 대한 자료 수집, 감독, 협력과 관련해 다음의 조치를 이행하도록 권고한다.

- (a) 시민사회 단체, 특히 상호교차적 형태로 차별을 겪는 여성을 대변하는 단체를 비롯한 여성 단체와 협의하여 모든 법률, 정책, 프로그램을 개발하고 평가하여야 한다. 당사국은 사법체계의 모든 이들과 모든 부서 및 젠더 기반 여성폭력의 피해자/생존자를 보호하고 지원하는 단체들이 서로 협력하도록 장려하고 이들의 견해와 전문지식을 고려하여야 한다.⁷⁸⁾ 당사국은 인권 단체와 여성 민간단체의 활동을 장려하여야 한다.⁷⁹⁾
- (b) 기술을 매개로 한 폭력 등 모든 형태의 젠더 기반 여성폭력에 관한 고충 건수, 발부된 보호 명령의 건수와 유형, 이의 기각 및 철회, 기소 및 유죄 판결 비율, 사건 처리에 소요된 시간에 관한 통계 자료를 정기적으로 수집하고 분석하여 공표하는 시스템을 수립하여야 한다. 이 시스템은 가해자에게 선고된 형벌, 배상금을 포함해 피해자/생존자에게 제공되는 배상에 관한 정보를 포함하여야 한다. 모든 자료는 폭력의 유형, 피해자/생존자와 가해자의 관계, 상호교차적 여성 차별 형태, 피해자/생존자의 나이를 포함한 기타 관련 사회인구학적 성격에 따라 나누어져야 한다. 자료 분석은 보호의 실패 원인을 파악할 수 있게 하여 예방 조치의 개선과 개발을 위해 활용되어야 하고, 필요한 경우 “여성 살해(페미사이드 또는 페미니사이드)”로도 불리는 젠더 기반 여성 살인 및 여성 살해기도에 관한 행정 자료를 수집하는 감시기구의 수립이나 지정을 포함하여야 한다.
- (c) 특히 젠더 기반 여성폭력의 성행과 그런 폭력을 악화시키고 젠더 관계를 형성하는 사회적 또는 문화적 통념을 평가하기 위해, 젠더 기반 여성폭력에 관한 설문, 조사 프로그램, 연구를 진행하거나 지원하여야 한다. 연구 및 설문은 자기동일성의 원칙을 기준으로 하고 차별의 상호교차적 형태를 고려하여야 한다.
- (d) 젠더 기반 여성폭력에 관한 자료를 수집하고 유지하는 과정이 자료 보호에 관한

78) 위일디림 대 오스트리아, 피크체(사망) 대 오스트리아 사건.

79) 일반권고 28호 36단락.

법률 등 기존의 국제 기준⁸⁰⁾과 보호 규약을 준수하도록 보장하여야 한다. 자료 수집과 통계의 이용은 인권과 기본적 자유의 보호를 위해 국제적으로 인정되는 규범 및 윤리적 원칙을 준수하여야 한다.

- (e) 온갖 형태의 젠더 기반 여성폭력을 예방하고 뿌리뽑기 위해, 기구나 조직을 새로이 수립하거나, 기존 기구나 조직으로 하여금 본 권고에서 제시한 조치와 그 외 관련 지역 및 국제 기준과 지침 등을 비롯한 조치들의 국가, 지역, 지방 차원의 이행과 효과를 정기적으로 조정, 감독, 평가하도록 의무화하여야 한다.
- (f) 여성 단체에 대한 지원을 비롯해서, 온갖 형태의 젠더 기반 여성폭력 예방, 피해자/생존자의 보호 및 지원 제공, 사건 조사, 가해자 기소 및 피해자/생존자의 보상 제공을 위해 국가, 지역, 지방 차원에서 적절한 인적, 재정적 자원을 할당하여 효과적으로 법과 정책을 이행하도록 하여야 한다.

G. 국제 협력

35. 위원회는 당사국이 젠더 기반 여성폭력을 퇴치하기 위한 국제 협력의 차원으로 다음의 조치를 이행할 것을 권고한다.

- (a) 젠더 기반 여성폭력을 뿌리 뽑고 대처하기 위해 필요한 모든 적절한 조치를 설계하고 이행하여 인권 관련 의무를 수행하기 위해 지원을 모색해야 하는 바, 필요할 경우 유엔 산하 전문 기관, 국제 사회, 시민사회와 같은 외부기관의 지원도 고려해야 한다.⁸¹⁾ 특히 기술을 매개로 한 환경 및 그 외 국내 비국가 행위자의 역외 활동 등, 변화하는 세계 상황과 여성 폭력이 점차 초국가적 성격을 띠고 있음을 고려하여야 한다.⁸²⁾ 여성이 폭력으로부터 자유로울 수 있는 권리를 온전히 실현시키기 위한 노력의 일환으로 당사국은 자국에서 경영활동을 하는 기업 행위자에 대한 영향력을 이용하여 이들이 당사국에게 협조하도록 촉구해야 한다.
- (b) 지속가능발전목표 중 관련목표의 이행을 우선순위에 두어야 하는 바, 특히 젠더

80) 공식 통계의 근본 원칙에 관한 총회 결의안 68/261.

81) 일반권고 28호 29단락, 일반권고 33호 38, 39단락.

82) 일반권고 34호 13단락.

평등 및 모든 여성과 소녀의 역량 강화를 이루기 위한 지속가능발전목표 제5번 목표와, 지속가능한 발전을 위해 평화롭고 포용적인 사회를 장려하며 사법정의 접근을 제공하고 모든 단계에 효과적이고 책임 있으며 포용적인 기관을 설치하기 위한 지속가능발전목표 제16번 목표의 이행이 중요하다. 또한 여성의 역량 강화 및 지속가능한 발전으로의 연결에 관한 유엔 여성지위위원회 제60차 회의에서의 합의 결과에 따라, 국가 계획이 상기 모든 지속가능발전목표를 젠더 대응적 방식으로 이행하도록 지원하고 목표의 이행과 후속과정에서 시민 사회와 여성 단체가 유의미하게 참여하도록 하고, 지식 공유 및 효과적이고 목표한 역량 배양을 위해 국제 지원과 협력을 강화하여야 한다.⁸³⁾

83) “세계의 혁신: 지속가능한 발전을 위한 2030 의제”라는 제목의 총회 결의안 70/1.

여성 및 소녀의 교육권에 관한 일반권고 36호 (2017)

I. 서문

1. 교육은 인권의 가치 증진에 있어 역량을 강화하고 변환을 불러일으키는 중추적 역할을 하며, 젠더 평등과 여성의 역량 강화로 이어지는 통로로 인식된다.¹⁾ 또한 개인의 발전을 위한 중요 수단이며, 시민 책임성과 국가 발전에 공헌할 수 있는 역량 있는 노동력과 시민성을 키워내기 위한 필수 수단이기도 하다. 새천년선언을 통해 유엔총회는 2015년까지 전 세계의 아동이 초등 교육 전 과정을 마칠 수 있고 소녀 및 소년들이 모든 수준의 교육에 평등하게 접근할 기회를 누릴 수 있게 보장하기로 결의했다(결의안 55/2).

2. 중요한 진전이 있었음에도 불구하고, 이러한 목표는 달성되지 않았다. 여성 및 소녀의 교육은 지속가능하고 포용적인 발전을 위한 가장 효과적인 투자 중 하나로 여겨진다. 그러나 2012년 기준, 학교를 다니지 않는 초등학생 연령의 소녀의 수는 전 세계 3천 2백만 명으로 학교에 다니지 않는 전체 아동의 53퍼센트를 차지했으며, 중학생 연령 소녀의 경우는 3천 1백 6십만 명으로 50.2퍼센트를 차지했다.²⁾ 교육 기회가 있는 곳에서도 불평등이 지속되어 여성 및 소녀가 그러한 기회를 온전히 이용하지 못하게 방해한다. 2013년 9월 국제연합 교육과학문화기구(유네스코) 보고³⁾에 따르면, 전 세계 15세 이상 성인 7억 7천 3백 5십만 명이 문맹이고 이 중 61.3퍼센트가 여성이며, 15세에서 24세 사이 젊은이 1억 2천 5백 2십만 명이 문맹으로 이 중 61.3퍼센트가 여성 및 소년인 것으로 드러났다. 여성 및 소녀는 접근 기회, 교육의 지속, 수료, 처우, 학습 성과 등 학교 교육 과정에서만 아니라 경력 선택 면에서도 불평등한 차별을 받아, 학교 교육과 교육 환경을 넘어서까지 불이익을 경험한다.

3. 포용적이고 양질의 교육을 모두에게 보장하고 평생학습을 장려할 필요성은 지속가

1) 아자 카람, “교육, 젠더 평등으로 가는 길”, *유엔 크로니클*, vol. L, No. 4(2013).

2) 유네스코 통계연구소와 국제연합 아동기금, *지키지 못한 약속 모두를 위한 교육을 바로잡기: 학교 교육을 못 받는 아동에 관한 글로벌 이니셔티브의 연구 결과*(2015).

3) 유네스코 통계연구소, 성인 및 아동 읽기쓰기 능력 자료표 26호, 2013년 9월.

http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en_1.pdf.

능발전목표 제4번의 우선 사항으로 유엔 총회 결의안 70/1에도 포함되어 있으며 2030년까지 세계를 변환시킬 목적으로 채택되었다. 충족해야 할 두 가지 주요 교육 목표는 모든 소년 소녀가 적절하고 효과적인 학습 성과로 이어지는 무상의 균등한 양질의 초등 및 중등 교육을 마칠 수 있도록 보장하는 것과, 교육에서의 젠더 불균형을 제거하고 장애인, 선주민, 취약한 환경의 아동을 포함한 취약 계층을 위해 모든 수준의 교육 및 직업 훈련에 대한 동등한 접근을 보장하는 것이다. 2015년 11월4일 유네스코 총회가 채택하고 글로벌 교육 공동체가 지속가능발전목표를 보완한다고 간주한 교육 2030 행동 프레임(Education 2030 Framework for Action)에서는, 젠더 평등이 만인 교육에 대한 권리와 불가분의 관계에 있으며 젠더 평등을 실현하기 위해서는 권리에 기반한 접근법이 필수라고 인정했다. 권리에 기반한 접근법을 택함으로써 모든 학습자가 교육 과정에 접근 기회를 가지고 교육을 마칠 수 있고 교육 내에서, 또 교육을 통해 평등하게 역량을 강화할 수 있도록 보장할 수 있다.

4. 그러나, 어떤 요인들은 여성 및 소녀가 그들의 기본적 교육 인권을 주장하고 향유하는 것을 불균형적으로 방해한다. 이런 요인들은 사회적 약자층 및 소외 계층의 여성 및 소녀의 교육 접근 기회를 방해하는 장애물들을 포함하며, 빈곤과 경제 위기, 교과과정 속 젠더 고정관념화, 교과서와 교육 과정, 학교 안팎에서 여성과 소녀에게 가해지는 폭력, 남성 위주의 학문 및 직업 영역에 여성 및 소녀의 참여를 막는 구조적, 이념적 제약 조건들로 더욱 악화된다.

5. 여성 및 소녀의 교육권에 대한 법적 인식의 차이는 여전히 심각하며, 그러한 권리의 효과적인 이행을 위해서는 아래 기술된 바와 같이 본 협약 제10조와 관련한 추가적인 안내 및 조치가 요청된다. 이 문서의 권고는 본 협약에 따른 기존의 법적 해석에 근거하고 있다. 여기에는 위원회의 최종견해와 기존 일반권고, 2014년 7월 위원회가 주최한 예비 협의에서 당사국과 비정부 및 시민 사회 조직과 학계를 포함한 다양한 이해관계자들이 제시한 진술과 구두발표에서 얻은 정보를 포함한다.⁴⁾

4) <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx> 참조.

II. 교육권의 사법심사성

6. 1948년 12월 유엔총회에서 세계인권선언을 채택한 이후, 교육은 기본적 인권으로 인식되었다. 이후로 여러 국제, 지역, 국가 차원의 법률 문서와 법원 결정⁵⁾에서는 교육권을 재판을 통해 주장할 수 있고 그 결과 법으로 집행할 수 있다고 정했다. 그러므로 그러한 법률 문서는 교육 분야 차별로부터 보호가 인권법의 근원적이며 기본적인 원칙임을 규정하고 있다.

7. 따라서, 여성의 사법 접근권에 관한 위원회 일반권고 33호(2015)에 의거하여 모든 당사국은 모든 수준의 교육에 여성 및 소녀의 접근권을 부정하는 모든 형태의 차별로부터 여성을 보호하고, 차별이 발생할 경우 이들이 사법 수단에 의존할 수 있도록 보장할 의무가 있다.

III. 교육권: 기존의 규범 체계

8. 세계인권선언 외에도, 교육권은 여러 국제 및 지역적으로⁶⁾ 구속력 있는 법률 문서에 명시되어 있다. 따라서 당사국은 교육권을 존중하고 보호하며 실현시킬 의무가 있으며, 국가 법체계에서 재판을 통해 다룰 수 있게 해야 한다.

9. 인권으로서 교육은 다른 인권 및 자유를 더욱 향유할 수 있게 하고, 중요한 발전상 혜택을 가져오며, 젠더 평등을 가능하게 하며, 평화를 조성한다. 더불어 빈곤을 감소시키고, 경제 성장을 촉진하며, 소득을 증가시키고, 건강한 삶을 영위할 기회를 증진하며, 조혼 및 모성사망을 줄이고, 개인에게 질병과 싸울 수 있는 수단을 제공한다.

10. 교육은 이용 가능한 자원에 맞추어 점진적으로 이행할 수 있다는 것이 유네스코를

5) 사회경제권및책임프로젝트(SERAP) 대 나이지리아, 판결, 서아프리카경제공동체 사법재판소, (소송 번호. ECW/CCJ/APP/12/07; 판결 번호. ECW/CCJ/JUD/07/10 (2010년11월30일)) 참조.

6) 인권에 관한 아랍 헌장, 미주 기구 헌장, 인간의 권리와 의무에 관한 미국 선언, 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장, 아동 권리 및 복지에 관한 아프리카 헌장, 아프리카 여성의 권리에 관한 아프리카 헌장 의정서, 인권과 기본적 자유의 보호를 위한 조약에 관한 첫번째 의정서와 이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽 조약.

포함하여 국제적으로 공통된 인식이지만, 교육권의 핵심을 구성하는 국가 법률적 조치는 즉각적으로 이루어져야 한다. 이러한 조치에는 차별 없는 공공 교육 기관 및 프로그램에 대한 접근권의 보장, 국제 기준에 제시된 목표와 일치하는 교육의 보장, 만인에게 초등 교육의 제공, 기초, 중등, 고등 교육 제공을 포함하는 국가 교육 전략의 채택과 이행, 최소 교육 기준 준수를 조건으로 하여 당사국이나 제 3자의 개입을 받지 않는 자유로운 교육 선택의 보장이 포함된다.⁷⁾

11. 교육권에 대해 구속력 있는 국제적 법률 문서로는 경제·사회·문화 권리에 관한 국제규약(제13조), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(제5조), 이주노동자 및 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약(제30조), 장애인의 권리에 관한 협약(제24조), 아동의 권리에 관한 협약(제28조), 체육교육·체육활동·스포츠에 관한 유네스코 국제헌장(제1조), 기술 및 직업 교육에 관한 유네스코 헌장이 포함된다.

12. 구속력 없는 정치 공약과 글로벌 전략에서는 교육을 국가 발전과 사회 변환의 가속화를 위한 촉매제로서 인식하는데 정부의 책임이 중요하다고 반복해 말한다. 여성 및 소녀가 교육과 훈련에 접근하는 데 있어 존재하는 불평등과 부적절함에 대처하기 위해 국가 차원에서 전략적 조치를 취할 것이 촉구된다. 이러한 조치에는 1994년 국제인구개발회의의 행동프로그램, 1995년 베이징행동강령, 1990년 만인교육에 관한 세계선언, 2000년 다카 행동프레임, 2000년 새천년개발목표, 여성 및 소녀에 대한 모든 형태의 차별철폐를 목표로 삼은 지속가능발전목표 및 과제를 포함하는 2015년 지속가능발전을 위한 2030 의제가 있다.

IV. 일반권고의 범위: 3차원의 인권 체계

13. 여성과 소녀의 역량을 강화하는 교육은 이들이 사회에서 남성 및 소년과 동등한 자격으로 보다 넓은 사회경제, 문화, 정치적 권리를 주장하고 행사할 수 있는 능력을 갖추게 해준다. 젠더 평등을 실현하기 위해서는, 교육 시스템, 법, 정책, 교육내용, 교수법, 학습환경 등 모든 측면에 젠더 민감성이 있어야 하고 여성과 소녀의 필요에 반응하며

7) 유네스코, “교육권: 법과 정책 검토 지침” (2014).
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002284/228491e.pdf>.

모두의 변환을 이끌어 낼 수 있어야 한다.

14. 본 일반권고는 교육을 위한 인권 체계를 기반으로 하며 3가지 차원에 초점을 두고 있다. 첫째는 교육에 접근할 권리, 둘째는 교육 내에서의 권리, 셋째는 교육을 통해 모든 인권을 누리기 위한 교육의 도구화다. 이 3차원의 체계는 학교의 접근성, 이용가능성, 수용성, 적응성⁸⁾과 관련한 정부의무체계 내의 교육권에 대해 유엔특별보고관이 제시한 권리와 아래 언급된 권리들을 반영하고 있다.

15. 교육에 접근할 권리는 참여와 관련이 있으며, 소년소녀 및 남녀가 동등하게 참여하는 정도, 각각의 나이 집단에 적합한 다양한 수준의 적절한 인프라가 갖춰져 있는 정도로 반영된다. 출석, 교육의 지속, 어떤 단계에서 다른 단계로의 이동은 교육 접근권이 존중되고 있는 정도를 보여주는 지표들이다.

16. 교육 내에서의 권리들은 수적 평등을 초월하여 교육에서 실질적인 젠더 평등의 고취를 목표로 한다. 이러한 권리들은 처우와 기회의 평등은 물론, 교육 환경에서 남녀 학생 및 교사 간 젠더 관계의 본질과도 관련이 있다. 사회가 사회 기관을 통해 젠더에 기반한 불평등을 형성하고 재생산하며 교육 기관이 그 점에서 결정적인 역할을 하는 것을 고려하면 평등의 차원은 특히 중요하다. 견고하게 확립된 차별적인 규범과 관습에 도전하기보다, 많은 사회에서는 학교 교육을 통해 젠더 고정관념을 강화하고, 학교 교육은 여성/남성, 종속/지배라는 계층 구조와 재생산/생산, 사적/공적이라는 이분법의 재생산을 통해 표현되는 사회의 젠더 질서를 유지시킨다.

17. 교육을 통한 권리는 학교 교육이 교육 영역 외의 삶에서 권리와 젠더 평등을 형성하는 방식을 특징 짓는다. 기본구조를 변환시켜야 할 교육이 사회, 문화, 정치, 경제 분야에서 여성의 지위를 실질적으로 향상시키지 못하고 오히려 여성이 해당 분야에서의 권리를 완전히 향유하지 못하게 가로막는 경우 교육을 통한 권리의 부재가 특히 두드러진다. 주요 관심사는 교육 증명서가 여성과 남성에게 동일한 가치를 전달하고 동일한 사회적 화폐로써 통용되는가 여부이다. 세계적 추세도 남성의 교육적 성취가 여성보다 낮은 경우에도 남성이 해당 분야에서 더 좋은 위치를 차지하는 경우가 많음을 보여준다.

8) E/CN.4/1999/49 참조.

18. 본 일반권고는 여성과 소녀가 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리의 향유를 방해하는 공통점을 지닌 복합적이고 교차적인 형태의 차별에 기반한 지역적 격차와 국가 내 불평등을 해결하고 궁극적으로는 완전히 없애는 데 목표를 두고 있다. 본 일반권고는 본 협약 제10조를 부연 설명하고 이 조문을 다른 모든 조문 및 기존의 관련 일반권고 사항들과 연결시켜 교육에 대한 권리와 본 협약에 기술된 이외 권리의 향유 사이의 상관관계를 설정한다.

19. 본 일반권고가 목표로 하는 사용자는 모든 수준에서의 공공 및 민간 교육과 관련한 법적·정책적 결정의 구상과 이행을 담당하는 모든 국가 공무원, 학자 및 연구자, 학생·교사·부모의 협회, 여성 및 소녀 교육과 관련 있는 정부 기관과 비정부 조직, 전통 및 신앙 기반 조직, 대중 매체, 기업 조직과 노조를 포함한다.

V. 젠더에 기반한 교육상 차별 문제의 대처

20. 본 협약은 여성을 위한 국제적 권리장전으로 2017년 6월 현재 189개 국가가 비준한 구속력 있는 국제법이다. 제10조는 여성과 소녀의 법률상 교육권을 다룬다. 당사국은 여성에 대한 차별을 철폐하는 적절한 모든 조치를 취하여 교육 분야에서 여성에게 남성과 동등한 권리를 보장하고, 그 결과 생애 전체에 걸친 교육과 교육의 모든 단계에서 여성에 대한 차별을 제거해야 한다. 비(非)차별이라는 기준을 충족하기 위해, 법적으로도 실질적으로도 모든 여성과 소녀가 교육에 접근할 수 있어야 한다. 여기에는 사회적 약자층 및 취약 계층의 여성을 포함하며, 어떠한 제한 근거에 의해서도 차별이 이루어지면 안된다.

21. 본 협약 제1조에서 규정하는 차별은 성별에 근거해 만들어진 모든 구별, 배제 또는 제한으로, 여성이 혼인 여부에 상관없이, 남녀평등에 근거하여 정치·경제·사회·문화·시민 및 기타 영역의 인권 및 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 방해하거나 무력화하는 효과나 목적을 가진 것이다. 그러므로 당사국은 교육이 하나의 인권으로 인식되도록 할 뿐만 아니라, 그러한 권리를 여성 및 소녀가 완전하고 자유롭게 향유하고 행사할 수 있는 적절한 환경이 조성되도록 보장해야 한다.

22. 당사국에 남녀의 동등한 교육권 실현과 이러한 권리의 향유를 보장하는 환경과 요구사항을 명시하면서, 본 협약 제2조는 하지 말아야 할 의무와 해야 할 의무 모두를 재차 확인하고 있다. 그 핵심은 차별의 금지로, 당사국은 여성 및 소녀의 온전한 교육권 향유에 직간접적으로 개입하는 것을 삼가야 하며, 존중할 의무가 있음을 나타낸다. 마찬가지로, 당사국은 교육권의 실현 의무를 충족시킬 적극적인 조치를 취하여 남성과 동등하게 여성 및 소녀가 잠재력을 온전히 개발할 수 있도록 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리를 보장하여야 한다.

23. 세계 일부 지역의 교육 분야에서 여성 및 소녀가 이룬 수적 평등의 증가는 실질적 평등을 고취하기 위한 목적을 가진 공식적인 법적 정책적 체계가 존재함에도 불구하고 이들이 직면하는 지속적인 차별을 잘 볼 수 없게 한다. 공식 법률 문서에 기재된 평등의 보호는 그러한 문서들이 본 협약의 제1조와 제2조에 제시된 규정에 따라 시행될 경우에만 유효하다.

24. 여성차별철폐위원회는 여성 및 소녀의 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리를 존중하고, 보호하고, 실현하기 위해 당사국이다음의 조치들을 시행할 것을 권고한다.

(a) 협약 제10조의 준수를 강화하고 기본적 인권 및 여성 역량 강화의 토대로서 교육이 중요하다는 사회의 인식을 제고한다.

(b) 여성의 인권과 협약에 관한 연령에 적합한 교육을 모든 수준의 학교 교과과정에 통합시킨다.

(c) 여성 및 소녀의 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리의 보호와 시행을 보장하기 위해 헌법 개정 및/또는 기타 적절한 법적 조치를 취한다.

(d) 모든 사회적 약자층의 여성 및 소녀를 포함한 모든 여성 및 소녀에게 전 생애에 걸쳐 교육에 대한 권리를 보장하는 법률을 제정한다.

(e) 교육 분야에서 직간접적으로 여성 및 소녀를 차별하는 정책 및 기관·행정·규제

- 명령과 관행을 폐지 및/또는 개혁한다.
- (f) 국제 기준에 맞추어 소녀의 최저 결혼 연령을 18세로 정하는 법률을 제정하고, 의무 교육의 종료 시기를 최저 고용 연령에 맞춰 조정한다.
 - (g) 임신한 소녀 및 교사의 추방을 허용하는 법과 정책을 검토 및/또는 폐지하고, 이들의 출산 후 복귀에 제한이 없도록 보장한다.
 - (h) 교육에 관한 권리의 법적 집행력을 승인하고, 해당 권리에 대한 침해가 있는 경우 여성 및 소녀는 동등하고 실질적인 사법 접근권과 배상을 포함한 구제 수단에 대한 권리가 있음을 승인한다.
 - (i) 여성 및 소녀의 교육에 대한 권리를 다루는 국가, 지역, 국제 규정의 시행을 감독하고, 침해 행위가 있는 경우 구제 수단에 대한 권리를 보장한다.
 - (j) 국제 사회 및 시민 사회와 협력하여 여성 및 소녀의 교육에 대한 권리를 강화하고 발전시킨다.

VI. 젠더 고정관념에 대한 대처

25. 여성 및 소녀가 교육에서 직면하는 차별은 이념적인 동시에 구조적인 문제이다. 이념적 차원은 협약 제5조와 제10조 c호에서 다룬다. 당사국은 여성과 남성의 정형화된 성 역할에 기반하여 인정되고 있는 사회적, 문화적 남녀 행동양식을 수정해야 한다. 여성과 소녀가 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리를 향유할 수 있도록 보장함에 있어 이러한 행동양식 수정이 가장 중요하고 핵심적인 이유는, 이러한 차별적 관행이 개별적 수준에서 자행될 뿐 아니라 법, 정책, 프로그램에 성문화되어 있어 국가에 의해 영속되고 집행되기 때문이다.

26. 제5조에서 차별의 구조적 차원은 남녀 일방의 열등함 또는 우월함이라는 발상, 혹은 남녀의 정형화된 성 역할에 근거하는 편견과 관례 및 모든 기타 관행에 뿌리를 두고 있다고 기술되어 있다. 당사국은 기회, 기관, 제도의 진정한 변환을 추구하는 조치를 채택하여, 이러한 시스템이 더 이상 역사 속에서 고착화된 남성 위주의 권력 및 생활패턴

패러다임에 근거하지 않도록 해야 한다. 교육 시스템은, 일단 성공하면 다른 영역에도 긍정적인 변환을 가속화할 수 있는, 변화의 장이라고 할 수 있다.

27. 협약 제5조와 제10조 c호에 따라, 위원회는 당사국이 노력을 기울여 여성과 소녀에 대한 직간접적 차별을 영속화 하는 교육 상의 젠더 고정관념을 제거하는 적극적 조치를 다음과 같이 취할 것을 권고한다.

- (a) 여성과 소녀가 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리라는 인권을 자유롭게 온전히 행사하고 향유하는 것을 제한하는 가부장적 이념과 구조에 이의를 제기하고 변화시킨다.
- (b) 사회 전반에 걸쳐 모든 수준의 학교 교육에서 협약, 젠더 관계, 젠더 평등에 대한 인식을 제고하고 교육하기 위한 캠페인을 포함하는 정책과 프로그램을 개발하고 시행한다. 이는 협약 제5조 a호에 따라 편견과 관행을 제거하기 위하여 남녀의 사회적 및 문화적 행동양식의 수정을 목표로 한다.
- (c) 대중 매체가 소수민족 출신의 여성 및 소녀, 노령층 여성, 장애 여성 및 소녀를 포함한 여성들에 대해 긍정적이며 비성애화 된 이미지를 보여주고, 사회 전체에 젠더 평등의 가치를 제고하도록 장려한다.
- (d) 고정관념에서 탈피하여 교육 과정, 교과서, 교육 자료를 수정하고 개발한다. 이는 젠더에 기반한 여성과 소녀에 대한 차별을 재생산하고 강화하는 전통적인 젠더 고정관념을 제거하고, 보다 균형 잡히고 정확하며 건강하고 긍정적인 여성 및 소녀의 이미지와 주장을 제시하도록 독려하기 위함이다.
- (e) 젠더 이슈 및 젠더 민감성에 관한, 그리고 젠더 고정관념을 따르는 행동이 가르치고 배우는 과정에 미치는 영향에 관하여 모든 수준의 교육에서 교직원의 의무 교육을 시작한다.

VII. 교육에 대한 접근권

28. 양질의 교육에 대한 여성 및 소녀의 접근권은 이들의 요구를 충족할 수 있는 적합

한 기반시설을 이용할 수 있는가에 달려있다. 그러한 이용가능성이 없다면 교육 접근권은 유명무실하다. 여성 및 소녀가 양질의 교육에 대한 접근권이 없으면 궁극적으로 중대한 어려움에 직면한다. 여기에는 자신의 건강 및 성과 재생산에 관한 결정을 포함하여 개인의 자율성과 선택의 부재, 자신과 자녀에 대한 낮은 품질의 의료서비스, 빈곤의 대물림, 민간 및 공공 영역 모두에서 남성 및 소년과 동등하게 권력을 나누고 참여할 수 없는 상황이 포함된다. 이러한 권리를 보장하기 위해서는 물리적, 기술적, 경제적 접근에 주목할 필요가 있다. 사회적 약자층과 위험한 상황에 있는 사람들의 경우 특히 유의해야 한다.

물리적 접근: 적합한 기반시설의 이용가능성

29. 이용가능성은 위치에 상관없이 당사국 관할 지역 내에 여성과 소녀의 요구를 충족시킬 수 있도록 제 기능을 다하는 교육 기관과 프로그램을 충분히 제공하는 것(제14항) 또는 다른 요인을 의미한다. 교육 기관에 대한 접근은 여성과 소녀에게 안전한 거리 내에서 제공되어야 한다. 어느 정도 합리적으로 편리한 지리적 위치에 있거나 기술적 수단을 통해 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 학교와의 근접성은 공공장소에서 여성과 소녀를 대상으로 젠더기반폭력이 만연한 현실과 등하교길에 이들이 처한 위험을 고려할 때 특히 농촌 지역에서 중요하다. 학교와의 원거리는 학교 출석에 큰 장애물이 된다. 특히 이런 문제가 심한 농촌 지역에서는 아동의 80퍼센트 이상이 학교를 다니지 않는다.

30. 초경을 시작하는 연령 이상의 소녀가 성공적으로 학교를 수료하는 데 방해가 되는 걸림돌을 제거하기 위해 교육 기관에 대한 적절한 기반시설 제공을 필수적으로 고려해야 한다. 적합한 식수와 남녀 구분된 위생 시설 등을 포함한 적합한 학교 환경의 부재, 미숙하거나 비협조적인 직원, 적절한 생리용품의 부재, 사춘기와 생리 문제에 대한 정보의 부재는 사회적 배제의 원인이 되며 학습에 참여하고 집중하는 비율을 낮추고, 학교 출석율을 감소시킨다.

31. 위원회는 여성 및 소녀의 교육을 위한 물리적 시설의 이용가능성을 보장하기 위해 당사국이 다음의 조치를 취할 것을 권고한다.

(a) 모든 여학생을 각각의 인구 연령 집단에 따라 수용하기 위해 초등 및 중등 단계

에 적절한 공급이 이루어지도록 보장하고 적절한 예산, 인적 및 행정적 자원을 제공한다.

- (b) 사회경제적 지위, 위치, 민족, 젠더 정체성 및 종교적 신념에 기반하여 사회적 약자와 소외 계층의 여성 및 소녀를 위해 예산 할당의 불균형을 해소한다.
- (c) 남성 교사의 수가 압도적으로 많은 곳에는 자격을 갖춘, 특히 여성 교사의 수를 증가시키기 위해 협약 제4조에 의거하여 임시 특별 조치를 도입하고 지속적으로 적합한 훈련을 제공한다.
- (d) 여성과 소녀의 교육권 이행 상황을 감독한다. 우선 모든 교육 수준의 접근과 관련하여 성별, 위치, 연령, 학교 유형, 소수민족 별로 정기적으로 데이터를 수집한다. 데이터에는 각 교육 수준별로 전체 취학 인구 중에 차지하는 비율을 보기 위한 등록된 남녀 학생의 수, 재학·중퇴·출석·반복율, 남녀 학생의 평균 재학년수, 유아에서 초등, 초등에서 중등, 중등에서 고등 또는 직업 과정 등 다른 학교 단계로의 성공적인 진학율, 교사 성비균형 수준을 나타내는 남녀 교사의 수, 여러 연령 수준에서 남녀 문맹율 등의 지표가 포함된다. 또한 여성과 소녀의 교육 접근권을 방해하는 요인과 관련하여 위원회에 알리는 의사결정, 정책형성, 정례 보고서 정보를 이용하여 감독한다.
- (e) 분류된 데이터에 근거하여 학교 입학, 출석, 교육의 지속, 중퇴 이후 재입학을 장려하고 감독하는 전략을 채택한다.
- (f) 모든 학교에 남녀 구분된 화장실과 세면장, 그리고 안전한 식수를 제공하여 위생 시설을 개선한다.

32. 위원회는 모든 여성 및 소녀의 교육 접근권을 보장하기 위해 당사국이 다음의 조치를 취할 것을 권고한다.

- (a) 협약 제4조와 제14조 d호에 의거하여 농촌과 오지에 사는 여성과 소녀가 교육 접근권을 가질 수 있도록 보장하고, 적절한 경우 이들의 교육권을 지원할 임시 특별 조치를 채택한다.

- (b) 학교는 물리적으로 접근 가능해야 하고, 특히 농촌과 오지에 사는 학생의 집과 안전한 거리 내에 있도록 해야 한다.
- (c) 성인 및 기능적 문해 프로그램, 특히 남녀 간 교육 격차를 줄이기 위한 프로그램을 포함한 평생교육 프로그램을 이용할 기회를 제공한다(제10조 e호).
- (d) 사회 보호 프로그램을 포함한 정책 이니셔티브, 학교 급식 이니셔티브를 도입하고, 특히 농촌 및 오지에서 학교 출석율을 높이기 위해 생리용품 제공을 시작한다.
- (e) 학교와 집의 거리로 인해 교육에 대한 접근이 어려운 곳에 사는 여학생을 위해 숙박시설과 교통 수단을 제공하고, 그러한 시설에서 성적 및 기타 형태의 학대로부터 보호받을 수 있도록 보장한다.
- (f) 사춘기 소녀가 두려움, 수치심 또는 위험을 느끼지 않고 자신감 있게 참여할 수 있게 허용하고 지원하는 환경과 문화를 제공할 수 있도록 교사를 교육시킨다.

기술적 접근성

33. 자금 조달이 제한된 경우, 교육 시설에 대한 물리적 접근의 대안으로는 원격 및 열린 학습의 환경에서 정보통신기술을 이용하는 것이 있다. 이러한 접근법은 전통적인 형태의 교육이나 훈련에 대한 접근이 제한되는 여성과 소녀에게 확실한 이점을 제공한다. 농촌 지역에서 학교와 거리가 멀거나, 특히 조혼으로 집안 일과 부모로서 책임을 져야 하거나, 사춘기 임신의 경우나, 기타 사회문화적 장벽으로 인해 교육에서 배제된 경우를 포함한다. 고등 교육을 원하는 여성도 일과 집안 일을 병행하면서 동시에 그러한 기회를 통해 혜택을 누릴 수 있다.

34. 열린 학습 기술의 사용으로 얻을 수 있는 다른 확실한 이점으로는 새로운 양식의 교습 및 학습법의 개발, 새로운 학습 문화 조성, 성인 학습자를 위한 보다 유연한 수단의 제공이 있으며, 고용주는 직장에서 비용 효과적인 직무 능력 개발의 기회를 제공할 수 있고, 정부는 교육 및 연수의 비용 효과적인 측면과 수용력을 증가시킬 수 있다.

35. 위원회는 여성 및 소녀가 원격 및 열린 학습을 통해 교육에 대해 접근할 수 있는 기회가 없는 곳에서 당사국이 다음의 조치를 취할 것을 권고한다.

(a) 열린 학습 기회를 통해 자격증을 부여하는 시설을 설립하는 등, 고등 학교와 대학교 수준에서 그러한 형식의 접근을 도입할 타당성을 조사한다.

(b) 정보통신 이용과 관련한 교사의 지식과 직무역량을 업그레이드하고, 열린 학습 환경을 운용하는데 필요한 기술에 대한 연수를 제공한다.

(c) 사회적 약자층에 속하는 여성과 소녀, 농촌 지역 출신자, 낮은 수준의 문해 능력을 가진 사람이 유의미한 참여를 위해 필요한 도구와 기술을 접할 수 없으므로 인하여 기회에서 배제되지 않도록 보장한다.

경제적 접근성

36. 교육은 성별이나 기타 금지 이유에 의한 차별을 받지 않고 모든 이가 누릴 수 있는 것이어야 하며, 유치원에서 중등 학교까지 무상 의무 교육이 이루어져야 하고 순차적으로 고등 교육까지도 무상으로 제공되어야 한다. 규정 연령이나 학년 수준까지 무상 교육을 제공하는 법이 존재함에도 불구하고, 많은 당사국에서는 정부 보조금을 늘리기 위해 공립학교에 다니는 학생들에게 보조 수업료를 부과한다. 더욱이 학부모는 교복, 교통수단, 교과서 및 기타 학습 재료, 도시락 등 다양한 숨겨진 비용, 사용 요금을 감당해야 하고, 극빈층 학생은 악영향을 받고 종종 낙인이 찍히곤 한다.

37. 사용 요금을 통해 교육에 대한 접근이 유료화 되면 빈곤 계층의 부모는 어떤 자녀를 학교에 보낼지 선택의 기로에 서게 되고, 여자 아이보다는 남자 아이의 교육을 선호하는 경향이 많다. 이러한 선택에서 기반이 되는 생각은 장기적 관점에서 교육에 투자해 무엇이 가계에 최고의 경제적 이득을 가져올 것인가이다. 견고한 젠더 불평등으로 인해, 노동시장은 전반적으로 남성을 선호한다. 이에 따라 부모들은 학교를 마치고 더 좋은 고용 기회에 접근할 수 있는 남아를 교육하는 게 낫다고 판단한다. 부모의 선택은 여아를 집 안에 두는 고정관념에 의해서도 영향을 받는다.

38. 경제 위기 상황에서, 많은 당사국은 사회서비스를 축소하고, 교육은 민간 주체의

외주 대상이 되거나, 종교 또는 지역 공동체나 비정부 조직과 같은 비국가 조직의 몫이 된다. 민영화는 여성과 소녀에게 특정한 부정적인 결과를 가져온다는 것이 기정사실이며, 특히 빈곤층 여아는 교육에서 제외된다.

39. 위원회는 사용 요금과 숨겨진 비용이 여성과 소녀가 교육에 접근하는 데 부정적인 영향을 주지 않도록 보장하기 위해 당사국이 모든 조치를 취할 것을 권고한다. 이를 위해 다음의 조치를 도입한다.

- (a) 당사국 시민뿐 아니라 이주민 또는 난민 지위의 여성과 소녀를 위해서도 사회경제 지위와 상관없이 유치원에서 중학교까지 보편적 무상 의무 교육을 도입한다.
- (b) 사용 요금과 간접 및 기회비용을 줄여 고등 교육을 접할 수 있게 한다.
- (c) 사회적 안전망과 기타 조치들을 도입하여, 사용 요금을 지불할 능력이 없거나 숨겨진 비용을 감당할 수 없다는 이유로 낮은 사회경제적 지위에 있는 여성과 소녀가 어느 수준의 교육에서도 접근이 거부되는 일이 없도록 보장한다.
- (d) 여성과 소녀에 대한 비차별과 관련하여 민간 주체들이 교육 기관 운영 조건으로 공공기관과 동일한 기준을 준수하도록 보장한다.
- (e) 교육 관련 영역에서 남성 우선 경향을 극복하고 여성 교육 가치에 대한 인식을 제고하기 위해 부모와 사회를 대상으로 한 캠페인을 도입한다.

불리한 조건 계층의 여성 및 소녀

40. 많은 여성과 소녀가 교육에서 배제되고 소외된다. 다양한 형태의 차별에 동시다발적으로 노출되어 있을 뿐만 아니라, 교과과정이 부적합하고 주요 언어로만 수업이 진행되고, 폭력, 낙인 또는 빈곤에 노출되어 있기 때문이다. 그러한 불리한 조건 계층 또는 취약 계층으로는 다음을 들 수 있다.

소수민족 및 선주민 출신의 학생

41. 초등학교에 다니지 않는 소녀의 대부분은 소수민족과 기타 소외계층에 속한다. 이러한 계층이 교육에 접근하는데 영향을 주는 주요 요소는 빈곤, 차별, 문화 관련성 부재, 그리고 때로는 주요 언어로만 전달되는 수업 등이며, 이는 낮은 교육적 성취, 높은 자퇴율, 전래 언어의 상실, 낮은 자존감으로 이어진다.

난민, 망명 신청자, 무국적자, 미등록 이주자, 국내 실향민 및 이주민 신분의 학생

42. 강제로 이주하게 된 경우, 그러한 상황에 있는 여성과 소녀는 학교가 없는 수용소에 머무르거나 교과과정이나 모국어로 된 수업이 없는 제한된 조건의 임시 학교에 다니게 된다. 이주상황은 학습에 특수한 장애물을 만들어 낸다. 인적 자원을 잃을 수도 있고 물리적 기반시설이 파괴될 수도 있다. 그리고 탈출과정에 아이들이 법률상 문서를 분실해 새로 학교에 입학할 수 없는 상황이 벌어질 수도 있다. 이주 과정에 여자 아이들은 특히 타격이 크데, 불안 상황이 증폭되면 일부 부모는 여자아이들을 집에 머물러 있게 하기 때문이다.

장애 학생

43. 젠더와 장애에 근거한 다양한 형태의 차별로 인해 수백만 명의 장애 여성과 소녀가 교육권을 박탈당하고 있다. 유네스코에 따르면 세계적으로 학교에 다니지 않는 아동의 3분의 1이 장애 아동이다.⁹⁾

44. 많은 정부에서 공식적으로 포용적 교육을 장려하지만 현실에서 장애 아동은, 특히 여자 아이는 배제되거나 특수학교에 격리된다. 장애 학생, 특히 여학생의 낮은 출석율은 전 세계적으로 비슷한 원인에 근거한다. 물리적 접근성 부족, 그러한 아동의 입학을 거절하는 교사나 학교 교장, 학생의 요구를 수용하는 학교 교과과정과 수업 자료의 부족, 더욱 일반적으로는 학부모들과 지역 사회 안에서의 낙인과 인식 부족이 대표적이다. 또한 이러한 원인들은 장애 여성과 소녀의 학습 능력에 대해 부정적인 태도를 만들

9) <https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education>. 참조.

어 낸다. 게다가 특수한 교육과 돌봄을 필요로 하는 이러한 학생들을 담당할 수 있도록 교육받은 교사의 수가 턱없이 부족한 경우가 많다.

레즈비언, 양성애, 성전환 및 간성 학생

45. 이러한 학생들을 대상으로 한 동료 학생과 교사에 의한 집단 따돌림, 괴롭힘, 위협은 이들의 교육권에 장애물로 작용한다. 학교는 종종 학교 관리 주체가 정책을 부실하게 이행한 결과, 또한 교사, 교장, 기타 학교 관계자가 비차별 정책을 일관성 없이 실행한 결과 사회적 편견을 영속화하고 강화한다. 제한적인 교육과 문화적 금기는 레즈비언, 양성애, 성전환 및 간성 학생의 사회적 이동을 방해하고 이들을 폭력에 더욱 취약하게 만드는 요인에 속한다.

46. 위원회는 당사국이 고정관념과 차별을 제거하고, 교육 접근에 방해가 되는 장애물을 없애고, 다음의 조치를 시행하여 모든 범주의 사회적 약자 및 소외 계층의 교육권을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 것을 권고한다.

- (a) 특히 선주민과 소수민족 출신의 여성과 소녀에 대한 고정관념 문제를 해결한다. 이러한 고정관념은 특히 오지의 선주민 및 소수민족 출신 여성들이 교육에 접근할 때 위협에 처하고, 교내 및 지역 사회에서 그리고 등하교길에 폭력에 노출되도록 만들기 때문이다.
- (b) 특히 선주민과 소수민족 출신의 여성과 소녀의 낮은 사회경제적 지위와 생활 환경 문제를 해결한다. 특히 부족한 자원 상황에서는 남학생의 학교 교육을 우선시한다는 것에 비추어 볼 때 교육에 대한 접근을 방해하기 때문이다.
- (c) 필요한 경우 기부자 및 인도적 기구와 협력하여 모든 사회적 약자층의 여성과 소녀를 위한 교육과 안전이 적절히 이루어지도록 보장한다.
- (d) 특히 이주민 출신의 경우, 의무적 교복 착용과 특정 의복의 금지가 포용적 교육에 대한 접근을 방해하지 않도록 보장한다.
- (e) 교육 기관과 지역 사회 내의 법적, 물리적, 사회적, 재정적 장벽과 사고방식·의사

소통·언어상 장벽을 확인하고 제거하여 장애 여성 및 소녀에 대한 모든 형태의 차별을 폐지한다.

- (f) 합당한 시설을 갖춘 학습 환경에서 포용적인 교육을 제공함으로써 모든 수준의 교육에서 장애 여성 및 소녀에 대한 비차별을 보장하는데 필요한 조치들을 취한다.
- (g) 교육 기관의 물리적 접근성을 보장하고, 교장이 장애 학생, 특히 여학생의 입학 을 막는 것을 금지하고, 교과과정, 수업 자료, 교수법상 전략이 다양한 형태의 장애를 가진 개인의 고유한 요구에 따라 맞춤형이 되도록 보장한다.
- (h) 임시 특별 조치에 관한 협약 제4조에 의거하여, 모든 수준의 교육에서 필요한 특수 교육 교사를 모집하고 훈련할 장려책을 도입한다.
- (i) 교육에 대한 접근을 방해하는 장애물을 처리하는 정책을 반드시 마련하여 레즈비언, 양성애, 성전환, 여성 및 소녀, 간성 학생에 대한 차별을 해결한다.

분쟁 및 자연 재해 상황 동안 교육에 대한 접근

47. 여성과 소녀의 교육 접근권을 제약하는 또다른 요인은 무력분쟁으로 인한 국가 공공서비스 공급 기반시설의 총체적 붕괴로, 이는 주민에 대한 필수적 서비스 전달의 부재로 이어진다. 분쟁의 영향을 받는 지역에서 학교는 국가 및 비국가 무장 집단에 점령되거나 파괴되어 안전상의 문제로 문을 닫으며, 이 모든 것이 여학생이 학교에 가는 것을 방해한다. 분쟁예방, 분쟁, 분쟁 후 상황에 처해있는 여성에 관한 일반권고 30호(2013)에서 위원회는 여학생의 교육 접근을 방해하는 다른 요인에 이들이 감당해야 하는 추가적인 부양의무나 집안일 외에도, 비국가 주체들이 이들과 이들의 교사에 대해 자행하는 표적 공격 및 위협이 포함된다는 점을 언급했다

48. 공격으로부터 교육을 보호하는 글로벌 연합(Global Coalition to Protect Education from Attack)에 따르면, 2005년에서 2012년 사이에 4대륙의 최소 24개국에서 분쟁 중에 교육기관을 이용했다. 공격으로 인한 사망 또는 중상의 위험 외에도, 군대가 점령 중

인 학교에 출석하는 학생들은 신체적 또는 성적 학대에 노출될 수 있으며, 여학생의 경우 남학생보다 위험이 더 크다. 무장한 남성의 존재는 여학생이 성폭력 희생자가 되거나 성희롱 대상이 될지도 모른다는 두려움을 불러 일으켜 가족들은 여자아이를 학교에 보내기 꺼려한다. 따라서 가정에서는 이른 나이에 딸을 결혼시키는 것이 보호 수단이 될 수 있다고 여겨 그렇게 하는 경우가 종종 있다. 종합해 보면, 군대나 무장 집단의 교육에 대한 공격과 학교 및 대학 건물의 사용은 여성과 소녀에게 편중된 차별적인 영향을 미친다.

49. 여성과 아동은 모든 자연재해 기간 동안 가장 취약한 계층이다. 학교가 파괴되거나 재난 가족을 위한 지역사회 대피처로 이용되는 경우 교육 접근권에 심각한 영향을 미쳐, 학교 수업이 진행되지 못하고 중퇴율이 높아진다.

50. 위원회는 분쟁 및 자연재해가 여성과 소녀의 교육 접근성에 미치는 영향을 최소화하고 교육 및 안전에 대한 권리를 보호하기 위해 당사국이 다음과 같은 조치를 시행할 것을 권고한다.

- (a) 법률을 제정하고 군사훈련 및 정책을 수정하여 자국군과 무장 집단이 학교, 학교 운동장, 기타 교육시설 및 기관의 사용 및 점유 시에 국제인도법 및/또는 국제인권법의 교육권을 침해하지 않는 훈련을 도입한다.
- (b) 교육 시설을 점유한 국가 및 비(非)국가 행위자가 여학생 및 여성 교사를 신체적, 성적으로 학대하는 것을 막기 위한 조치를 도입한다.
- (c) 무력 분쟁이 여성과 소녀의 교육 접근성에 미치는 영향을 진단하고 해결한다.
- (d) 여성과 평화와 안보에 관한 안전보장이사회 결의안 1325호(2000)와 후속 결의안들에 유념하여 교육 기관에 대한 표적 공격 예방과 여성과 소녀의 보호를 위해 적극적으로 노력한다.
- (e) 공격 모니터링 및 예방, 보호, 평화 조치 구상 과정에 여성의 의미있는 참여를 보장하고 이 과정에 소외 계층의 여성 또한 포함한다.

- (f) 가해자에게 책임을 물을 수 있는 법률 및 비법률적 조치를 포함하여 효과적, 조직적, 재건적인 빠른 대응책을 고안한다.
- (g) 교육에 대한 공격에 해당하고 국제인권법, 국제인도법, 국제형사법을 위반하는 명령을 내리거나 이러한 행위에 가담 또는 지휘 책임을 맡은 개인은 국제 표준에 따라 체계적으로 조사하고 기소한다.
- (h) 자연 재해로 인해 학교가 파괴되거나 대피소로 사용되는 경우 여성과 소녀의 교육이 지나치게 제한되지 않도록 보장한다.
- (i) 특히 빈곤 여성들을 위한 학교가 자연 재해로 피해를 입은 경우 우선적으로 재건한다.
- (j) 새로 지어진 모든 학교 건물은 재해 복구를 포함하여 건축법 규정을 준수하도록 보장하고 기존 학교들에 대해서는 정기 감사를 수행한다.

문화 장벽

51. 교육이 제대로 제공되고 교육 접근성이 장애물 요소가 아닌 경우에도 가부장제와 가부장제에 기반한 문화 규범, 관행 및 전통적 성역할은 여성의 교육권 향유에 있어 커다란 장애물로 작용할 수 있다.

52. 학교에 다니지 않는 여자아이는 강제 결혼 가능성이 더 높다. 일부 사회의 종교 또는 문화와 관련한 아동 및/또는 강제 결혼의 차별적이고 해로운 관행은 교육받을 수 있는 권리에 부정적 영향을 미친다. 여자아이가 아동 및/또는 강제 결혼 및 임신 때문에 교육을 마치지 못할 경우 교육에서 강제 배제되거나, 사회적 규범에 의해 가정에만 묶여 있거나, 사회적 낙인이 찍히는 등 현실적인 장애물을 직면하게 된다. 조혼은 가정 폭력 위험을 증가시키고, 재생산 건강을 위태롭게 하고, 이동의 자유에 제약을 가한다. 조혼을 막지 못하는 정부는 남녀의 동등한 교육 접근권을 보장해야 하는 의무를 지키지 못한 것이다.

53. 세계 일부 지역에서 행해지는 문화적 관습인 여성 할례는 여자아이의 교육을 저해하거나 중단시킨다. 할례에 따른 합병증으로 인해 수업에 집중하지 못하거나 결석을 하게 되어 성적이 떨어지고 결과적으로 학업이 조기 중단될 수 있다. 일부 국가에서는 할례에 드는 높은 비용 때문에 부모가 교육비를 충당할 수 없어 여자아이들이 학교를 그만두기도 한다. 또한 여성 할례는 여성의 성숙이 시작되는 것으로 간주되어 할례 이후 강제 결혼으로 이어질 수 있으며, 이러한 경우 임신이나 가정이 더 중요시되어 학업이 중단되기도 한다.

54. 문화적 관행에 더해진 빈곤으로 인해 아동이 유급 및 무급 노동으로 내몰리고 있다. 국제노동기구는 2015년 아동 노동 및 교육에 관한 보고서¹⁰⁾에서 5~17세의 아동 1억 6천 8백만명이 아동노동이라는 뜻에 갇혀 있다고 지적했다. 많은 수의 여자아이가 자신의 집이나 타인의 집에서 집안일과 관련한 돌봄 노동을 하며 집 안팎에서 일하는 이중 부담에 시달리느라 종종 학교에 거의 또는 전혀 가지 못한다. 가까스로 학업과 노동을 병행하더라도 성적이 떨어져 중퇴를 하기도 한다. 많은 지역에서 아동 노동은 문화적 관행에 의해 결정되며 아이들은 특정 계절이나 특정 요일마다 가족 관련 노동을 한다.

55. 위원회는 문화적, 종교적 관습이 여성과 소녀의 교육 접근성에 미치는 영향을 완화하기 위해 당사국이 다음과 같은 조치를 취할 것을 권고한다.

- (a) 여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호/유해 관행에 관한 아동권리위원회 일반논평 18호(2014) 방침에 따라 가부장적, 종교적, 문화적 규범과 관습을 근거로 교육에 대한 권리가 박탈되지 않도록 여성과 소녀를 보호한다.
- (b) 여자아이를 교육하는 것의 가치와 이들이 모든 단계의 교육에 참여하는 데 장애물이 되는 관례와 관습을 해결하는 것의 중요성에 대해 종교 및 전통 지도자와 대화의 장을 마련한다.
- (c) 공동 일반권고 31호/일반논평 18호 방침에 따라, 부모의 동의 여부와 상관없이 혼인 최소 연령은 여성의 경우 18세로 정하도록 보장한다.

10) ILO, 2015년 아동 노동에 관한 세계 보고서: 젊은이를 위한 양질의 일자리 창출(2015).

- (d) 여성 할례에 관한 위원회의 일반권고 14호(1990) 방침에 따라 여성 할례라는 주제를 공식 및 비공식 교육에 통합하여 낙인 없이 공개적으로 논의할 수 있는 장을 만들고 여성과 소녀가 할례의 유해한 영향에 대해 정확한 정보를 얻을 수 있도록 보장한다.
- (e) 여성 할례에 대해 여자아이들을 교육하고 할례를 겪을 위험이 있거나 이미 할례를 겪은 여성을 지원할 수 있게 교사, 보조교사 및 청년활동가를 훈련시킨다.
- (f) 종교 및 지역사회 지도자들이 여성 할례에 반대하고 지역사회에 할례의 위험성에 대해 알리고 교육하도록 장려한다.
- (g) 18세 미만의 임신하거나, 아이가 있거나, 결혼한 여자아이가 계속해서 학교를 다니거나 지체 없이 학교에 복귀할 수 있도록 재진입 및 포용적 교육 정책을 수립하고 이러한 정책을 모든 교육기관 및 관리자, 부모, 공동체에 전파한다.
- (h) 여성의 가정 내 무급 노동과 같이 교육을 방해할 수 있는 관행을 해결한다.
- (i) 최저고용연령 미만의 모든 아동, 특히 여자아이는 직업 또는 기술 학교를 포함하여 관련 국제 노동기준을 준수하는 적합한 학교에 전일제로 재학하도록 보장한다.

VIII. 교육 내 권리

56. 여성과 소녀의 교육 내에서의 권리는 교육을 수용가능한 것으로 만드는 정부의 의무와 관련이 있다.¹¹⁾ 수용가능성은 교육 환경에 적용되는 교육의 형식(내용) 및 신체(질), 교육의 내용 및 방법과 관련이 있다. 교육 내에서의 권리를 실현하기 위해서는 정부의 자금 지원 및 필요한 인프라 제공, 학생 및 교사를 위한 지원 및 공급이 있어야 한다. 또한 교사 및 학교 편의시설의 질과 관련하여 여학생이 남학생과 동등한 교육 수준에 접근할 수 있어야 하며 자기결정 및 자기실현의 목표 추구 기회가 제공되는 환경이 보장되어야 한다. 따라서 교육 내에서의 권리에는 교육 주기 전반에 걸친 여성과 소녀의 인권 존중과 증진이 포함된다.

11) 위의 14번 참조.

57. 여성과 소녀가 교육 기관에서 경험하는 존중과 존엄의 부족은 학교의 젠더 체제에 의해 결정되며 이러한 현실에는 더 넓은 사회 질서가 반영되어 있다. 여성에 대한 존중과 존엄이 부족한 환경은 종종 뿌리 깊은 가부장적 이데올로기, 관행 및 구조를 특징으로 하며 교사와 학생의 일상 경험을 형성한다. 10년 이상 신체적, 정서적, 성적 학대가 될 수 있는 이러한 환경에 여자아이들이 노출된 결과 교육 분야 내에서 여자아이들의 권리는 무시된다. 교육 기관의 직원을 포함하여 여성과 소녀가 동등한 대우를 받고 기회를 누리려면 다양한 문제를 해결해야 한다.

학교와 지식의 계층화 (제10조 a호 및 b호)

58. 일반적으로 교육 시스템은 초등 및 중등 단계에서 특히 직업 훈련 또는 학문 연구에 초점을 맞춰 학교 및/또는 반편성의 전환이 이루어지는 과정에서 학생들이 분류되는 방식으로 인해 크게 차이가 생겨난다. 일부 시스템에서는 일단 학생이 배치되면 직업훈련 또는 학문훈련 간의 이동이 어렵다. 사회 경제적 지위는 학생의 학교 배정 유형에 큰 영향을 미친다. 경제적 지위가 높은 학생들은 고등 교육의 직접적인 경로가 되는, 고차원적 지식을 제공하는 학문 중심의 학교에 다닐 가능성이 높다. 따라서 고도로 계층화된 교육 시스템은 학생들이 교육을 마치고 노동력에 진입하기 훨씬 이전인 매우 이른 삶의 주기부터 사회 경제적 불평등을 유지시킨다.

59. 이러한 계층화된 교육시스템에서는 교과과정 지원을 위해 학교에 할당되는 물적 자원에도 현저한 차이가 생겨난다. 사회경제적 지위가 낮은 지역사회의 학교는 일반적으로 그렇지 않은 학교에 비해 물적 자원과 교사의 질이 낮지만, 사회경제적 지위가 높은 지역사회의 학생들은 부모의 보조 덕분에 공적 자금이 불충분하더라도 이를 만회할 수 있기 때문이다.

60. 학교 유형 간 및 학교 유형 내에서도 성별에 적합한 과목에 대한 인식을 바탕으로 학생들 사이에 차이가 생겨난다. 학문에 중점을 두는 학교의 경우 여학생들 대다수가 인문학 수업에 몰리고 과학, 기술, 공학 및 수학 수업에는 적게 참여하는 반면, 직업 학교에서는 식품과 영양, 미용 및 사무 학습과 같은 분야에 여학생들이 많이 참여한다. 학생과 지식의 계층화로 인해 여성은 사회적으로 낮은 지위를 갖는 직업으로 몰리게 된다. 이러한 계층화는 단일 성별의 학교에서 특정 성별에 적합하다고 간주되는 과목만 제공하는 것으로 인해 강화될 가능성이 있다. 결과적으로 여학교는 목공 및 건축에 대

한 교육은 제공하지 않을 것이다. 남성에게 제공되는 것과 동일한 양질의 교육을 받을 수 있는 여성 권리를 실현하기 위해서는 학교에서 모든 범위의 학문 및 직업 훈련 과목을 제공하고 성별에 의한 교과 과정 분리를 강화하지 말아야 한다.

61. 여성 종사자 수가 적은 중요한 기술 및 직업 분야의 대표적인 예가 정보통신기술이다. 전 세계 인구의 60퍼센트는 인터넷의 변환적 힘에 접근할 권리를 가지고 있지 않으며 이들 대부분이 여성이다. 신기술 사용에 있어 남녀의 디지털 격차를 극복하고 여성이 해당 산업에서 정보 및 고용 기회에 균등하게 접근할 수 있도록 하기 위해 학교는 이러한 장벽을 해결해야 한다.

62. 협약 제10조 g호에 따르면 당사국은 여성 및 소녀가 남성 및 소년과 동등한 기회를 통해 스포츠 및 체육 교육에 적극적으로 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 그러나 만연한 고정관념으로 인해, 이 분야에서 이루어 낸 여성의 역량 강화와 젠더 평등의 긍정적 결과들은 모든 스포츠 및 체육 활동에서 이루어지는 차별로 인해 빛을 발하지 못하고 있다. 성별 분리는 사라지지 않고 국가 및 국제적 차원에서 여성의 의사결정 참여는 제한된다. 또한 여성 스포츠의 가치는 종종 낮게 인식되기 때문에 여성 참여 지원을 위한 자원 할당이 불충분할 뿐만 아니라 여성 운동 선수의 보수도 낮게 매겨진다. 미디어에 비취지는 스포츠 관련 여성의 모습들 또한 만연한 고정관념에 영향을 미친다. 스포츠 분야에서의 여성에 대한 폭력, 착취 및 괴롭힘 또한 스포츠 영역에서의 전통적인 남성 지배를 반영한다.

63. 위원회는 남녀 모두에 균등한 기회를 제공하고 학습 과목과 직업의 자유로운 선택을 보장하는 교육시스템을 위해 당사국이 다음과 같은 조치를 취할 것을 권장한다.

(a) 지역이나 인구에 관계없이 모든 학교에서 모든 교육 자원을 공평하게 분배할 수 있도록 필요한 경우 교육시스템을 개혁하고 표준화한다.

(b) 남녀 공학, 특히 중등 학교에서의 이념 및 구조적 장애물을 철폐한다. 예를 들면, 정해진 시간에 성별에 따라 분리된 과목만 들을 수 있는 학교 시간표 같은 장애물로 인해 학생들은 성별 분리 수업을 들을 수밖에 없고 해당 주제에 관해 남학생과 여학생이 대화하고 토론할 기회가 배제되는 경우, 또한 여학생들이 과목과

코스 선택에 있어 자유로운 선택을 막는 교사들의 태도 등은 반드시 철폐되어야 한다.

- (c) 교사 연수생 및 교사들이 학생과 학부모에게 진로 상담을 제공할 때 성별에 적합한 과목과 직업에 대한 뿌리 깊은 고정관념을 해소하고 수정할 수 있게 이들의 역량을 강화한다.
- (d) 모든 단계의 교육에서 과학, 기술, 공학 및 수학 프로그램에 여성의 참여를 높이기 위한 방법을 도입하고 임시 특별 조치에 관한 협약 제4조 및 위원회의 일반권고 25호(2004)에 따라 장학금과 같은 특별 인센티브 제공이나 임시 특별 조치를 채택한다.
- (e) 여학교나 남학교의 경우 기술 및 직업 분야의 모든 과목을 제공하여 여학생이 남성 지배적인 영역에 참여하거나 반대로 남학생이 여성 지배적인 영역에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 좀 더 폭넓은 직업 선택권을 가질 수 있게 보장한다.
- (f) 학교와 고등 교육기관에서 제공하는 정보통신기술 접근에 있어 젠더 형평성 달성이라는 구체적 목표를 위해 국가 정보통신기술 계획 또는 전략을 개발하고, 이를 뒷받침하기 위해 목표치 달성을 모니터링하기 위한 시의적절한 성별분리통계 수집, 실행 목적의 예산을 포함하여 학교에서 실행할 수 있는 구체적인 프로그램을 만든다.
- (g) 여성과 소녀가 교육 기관의 남성 지배적 분야의 과목이나 활동에 참여할 때 성희롱과 폭력에서 보호될 수 있도록 명확한 법률을 갖추고 정책을 수립한다.
- (h) 여성과 소녀가 신체 활동 및 스포츠 분야를 자유롭게 선택하여 그로 인한 건강 및 심리적 혜택을 자유롭게 누릴 수 있도록 교육 기관에서 동등한 기회를 제공한다.
- (i) 전통적 고정관념을 해결하고 남녀공학과 여학교 모두에서 남성 지배적인 신체 활동 및 스포츠에 여학생이 참여할 수 있도록 시설을 제공한다.
- (j) 일반권고 25호 방침에 따라 스포츠, 문화 및 레크리에이션 분야에서 우대조치,

특별대우 또는 할당제를 도입하고, 필요한 경우 농촌 여성의 권리에 대한 일반권고 34호(2016)에 따라 농촌 여성을 포함하여 여러 형태의 차별을 겪고 있는 여성에도 해당 조치를 도입한다.

학교에서의 젠더 불평등, 학대 및 성폭력

64. 교육 관련 젠더 불평등에는 관심, 평가, 기회, 칭찬, 잘못에 대한 관대한 처벌 등 특정 성별만 차별적으로 우호적인 대우를 받거나 학교 시스템을 통한 보상에 우선적으로 접근하는 것 등이 포함된다. 또한 젠더 불평등은 교사-학생의 상호 작용에서 물질적이지 않은 지위나 힘의 접근에서 나타나는 불평등도 포함된다. 교육 환경에서 여자아이들이 이러한 불평등을 경험하는 방식은 성별, 사회경제적 지위, 인종 또는 민족, 소수집단 소속, 외모 및 언어 패턴에 속하는 것 등 여러 특성에 의해 영향을 받는다.

65. 여성과 소녀가 부정적 영향을 받는 또 다른 영역은 교육 참여와 연계된 성 정치와 관련해서이다. 학교에서의 성 정치는 여학생들이 학교에서 또는 통학하는 동안에 겪는 성희롱처럼 부적절한 성적 함축을 특징으로 하는 젠더 관계를 말한다. 여학생들은 학생, 교사 및 지역사회 구성원에 의한 성희롱 및 성적 학대를 경험하거나 학교에서 편견에 의한 처우를 겪을 수 있다. 학교에서의 성폭행 및 기타 형태의 젠더기반폭력은 낮은 자존감과 낮은 교육성과를 야기하고 건강과 개인의 안녕에 장기적으로 악영향을 미친다. 폭력의 결과 여자아이들은 학교에 가지 못하거나 중퇴를 하거나 학교에 제대로 참여하지 않는다. 폭력은 종종 언어적 모욕과 위협적인 몸짓에서 시작되며 학교 당국에서 문제제기를 하지 않으면 폭력적인 행동이 뒤따른다.

66. 빈곤 집단의 여학생들은 여러 형태의 차별로 인해 더 높은 학교 폭력의 위험에 처해 있다. 특히 HIV, 카스트, 민족, 인종 및 종교로 인해 학대의 위험이 증가하고 이로 인해 경험하는 폭력의 특성도 달라진다. 장애를 가진 소녀들은 젠더와 더불어 장애로 인해 차별을 겪는 반면, 레즈비언, 양성애자, 성전환자 및 간성 학생은 성차별주의과 동성애 혐오증을 모두 경험한다.

67. 교육 기관의 만연한 성희롱과 성적 학대가 여학생의 교육에 접근할 권리와 교육 내에서의 권리에 주요 장애물이 되고 있음에도, 이러한 현실은 교육 정책 및 프로그램에

체계적으로 반영되어 있지 않다. 많은 경우 엄격하게 책임을 물을 수 있는 장치가 없으며 학교에서는 가해자를 처벌하는 대신 피해자를 비난하는 방식으로 문제에 대응하거나 이러한 문제를 무시한다.

68. 여성에 가해진 성적 학대는 원치 않는 임신으로 이어질 수 있기 때문에 특히 사춘기 여학생들에게 해당 문제와 그로 인한 결과를 경고할 필요가 있다. 가정, 학교 및 지역사회에서 문제의 심각성에 중요하게 대응하려면 모든 단계의 교육에서 성과 재생산 건강 및 권리, 책임감 있는 성적 행동, 조기 임신과 성 매개 감염 예방을 포함하여 연령에 적합한 포괄적 성교육을 의무 교육과정으로 도입해야 한다. 이 때 본 협약의 제10조 h호 및 제12조, 위원회의 여성과 건강에 관한 일반권고 24호(1999) 및 일반권고 제19호를 업데이트한 젠더기반여성폭력에 관한 일반권고 제35호(2017)의 방침을 따른다. 교사는 다양한 연령에 어떤 방식의 수업이 적합한지에 대해 구체적으로 훈련을 받아야 한다. 중등 단계의 학교에서 교사의 대다수가 남성일 경우에는 여성 교사를 모집, 훈련 및 채용하여 역할 모델을 수행하게 하는 동시에 교실을 더 안전하게 만들고 여학생들이 더 많이 참여할 수 있는 공간으로 만들기 위해 노력을 기울여야 한다.

69. 위원회는 교육 기관 및 학교에서 여성과 소녀에 가해지는 폭력을 줄이고 존중과 존엄으로 대우받을 여성의 권리를 보호하기 위해 당사국이 다음과 같은 조치를 취하도록 권고한다.

- (a) 언어 및 정서적 학대, 스토킹, 성희롱 및 성폭력, 신체적 폭력 및 착취를 포함하여 교육 기관 내부와 주변의 여성과 소녀에 대한 폭력을 금지하고 대처하기 위하여 적절한 법률, 정책 및 절차를 제정하고 집행한다.
- (b) 교사들이 주로 남성인 교육 기관에서는 더 많은 여성 교사를 모집, 훈련 및 채용한다.
- (c) 학교 폭력을 겪은 여성과 소녀가 사법 정의와 구제책에 효과적으로 접근할 수 있도록 보장한다.
- (d) 비밀이 보장되는 독립적인 보고 메커니즘, 효과적인 조사에 따른 형사 기소, 가해자에 대한 적절한 처벌 및 피해자/생존자에 대한 서비스 제공을 통해 교육 기

관에서의 여성 폭력 사건에 대응한다.

- (e) 교육 기관에서 발생하는 여학생에 대한 모든 폭력 사건을 보고 및 기록하고, 교직원 고용 전 범죄기록을 확인하고, 모든 교직원과 학생을 위한 행동 강령을 개발 및 시행하도록 보장한다.
- (f) 여학생 대상의 성희롱과 폭력을 다루기 위한 조기개입 전략에 학교 지침, 교사와 학생의 의무 교육을 포함시키고 여학생 대상의 학교 폭력을 다루기 위한 국가 행동 계획을 채택한다.
- (g) 교육 기관의 폭력 사건을 예방하고 조사하기 위한 정부 메커니즘을 지정하고 문제 해결을 위해 적절한 공공 자금을 제공한다.
- (h) 상담, 치료, HIV/AIDS 정보 및 약물 등 폭력을 겪은 여학생들을 위한 지원 서비스를 제공한다.
- (i) 모든 단계의 교육에서 연령에 적합한 증거 기반의 과학적이고 정확한 의무 교육 과정을 개발 및 도입한다. 여기에는 성과 재생산 건강 및 권리, 책임감 있는 성적 행동, 조기 임신과 성 매개 감염 예방 등에 관한 포괄적 정보가 포함된다.

사이버 폭력

70. 여학생이 겪는 또 다른 형태의 학대는 사이버 폭력으로 정보통신기술과 다양한 소셜 미디어 플랫폼이 협박, 위협 및 괴롭힘의 수단이 된다. 남학생과 여학생 모두 사이버 폭력과 연관이 있지만, 연구에 따르면 여학생, 특히 사춘기 여학생이 남학생에 비해 사이버 폭력의 피해자나 가해자가 될 가능성이 거의 두 배나 더 높다. 사춘기 소녀에 대한 온라인 폭력은 인신 공격, 유언비어, 위협, 비밀 폭로, 사진 및 비디오, 리벤지 포르노, 성희롱 및 성적 접근 등의 다양한 형태를 취하며 종종 모르는 사람에 의해 사이버 폭력이 이루어지기도 한다.

71. 사이버 폭력은 심각하거나 경미한 정서적 영향, 불안과 공포, 경우에 따라 자살 충동 또는 자살 등 사춘기 소녀에게 다양한 영향을 미친다.

72. 위원회는, 사이버 폭력이 항상 학교 환경에 뿌리를 두고 있는 것은 아니지만, 여학생들을 보호하기 위해 당사국이 학교에 다음과 같은 조치를 취할 것을 권고한다.

- (a) 사이버 폭력의 확산과 사이버 폭력이 소녀들에게 미칠 수 있는 영향에 대해 학부모에게 알린다.
- (b) 사이버 폭력의 형태와 잠재적 영향에 대해 교사, 학생 및 학부모에게 정보를 알리는 포괄적 프로그램을 개발하고 사이버 폭력 피해자 학생들을 위한 상담 및 지원을 제공한다.
- (c) 학교에서 이용 가능한 기술들이 사이버 폭력의 목적으로 사용되지 않도록 정책을 마련하고 정책 시행을 모니터링한다.
- (d) 또래 학생 및 교사의 상담 서비스, 학교 내 안전한 공간 및 익명 신고를 위한 핫라인을 설치하여 학생들이 사이버 폭력을 쉽게 신고할 수 있는 다수의 수단을 구축한다.
- (e) 사이버 폭력에 가담했을 때 가해자에게 적용될 수 있는 제재조치 외에도 사이버 폭력이 피해자의 건강과 안녕에 어떠한 결과를 가져오는지에 대한 정보를 여학생들에게 알린다.
- (f) 정보통신기술을 이용한 괴롭힘과 여성과 소녀를 대상으로 한 모든 형태의 온라인 괴롭힘을 정의하고 처벌하는 법률을 제정한다.

여성의 공정한 관리 구조 참여

73. 교육 기관의 명백한 젠더 체제는 여성 직원, 특히 중등 및 고등 교육 시스템의 직원에게 부정적 영향을 미친다. 이러한 부정적 영향은 직업에서의 승진 제한 및 의사 결정 위치에 오르는 비율 측면에서 가장 분명하게 드러난다. 교직은 여성의 직업으로 여겨지지만 전 세계 모든 단계의 교육에서 지나치게 낮은 비율의 여성만이 고위 및 최고 관리직의 자리까지 올라간다.

74. 모든 단계의 교육에서 리더십과 의사결정 위치에 여성이 부족한 이유는 몇 가지 요

소로 설명될 수 있다. 교육 접근성 제한, 특히 낮은 단계 교사들의 고등 교육 자격증 취득 기회 부족, 차별적 임명 및 승진 관행, 가족들의 태도, 경력 중단, 문화적 고정관념, 남성 문화로 인한 네트워킹과 지원으로부터의 소외, 고위 관리직에 여성을 포함시키는 것에 대한 지속적인 반발 등을 예로 들 수 있다.¹²⁾

75. 위원회는 모든 단계의 교육에서 고위직의 성별 격차를 해소하고 이와 관련하여 여성이 겪는 차별을 없앨 수 있게 당사국이 다음 조치들을 도입하도록 권고한다.

- (a) 석사 이상의 학위를 취득할 수 있도록 보조금 및/또는 장학금을 제공하여 고등교육 기관에서 일하는 여성의 직업 이동성을 높이고 이들이 경력을 유지할 수 있도록 인센티브 및 제도를 도입한다.
- (b) 협약의 제4조 1항과 일반 권고 25호에 따른 임시 특별 조치들을 포함하여 여러 조치를 통해 모든 단계의 교육, 특히 모든 분야의 대학 교수직에서 리더십 위치에 있는 여성의 수를 늘리기 위한 노력을 강화한다.
- (c) 임명 및 승진 절차를 검토하여 교육 기관의 리더십 직책에 여성을 동등하게 임명하는 데 방해가 되는 차별적 조항을 제거하고 임명 및 승진에서의 차별적 관행을 해결한다.
- (d) 교직에서 여성의 승진에 불리하게 작용하는 뿌리 깊은 조직 문화를 해결한다.
- (e) 정해진 타임라인 내에 대학의 고위직, 교수직, 총장 및 부총장을 포함하여 고등교육 직위의 성평등을 추진하기 위한 목표에 따른 과제를 수립한다.
- (f) 평의회 및 협의회 같은 고등 교육 기관의 이사회와 연구 기관에서 여성 수를 동등한 수준으로 끌어올리기 위한 정책 및 할당량을 수립한다.

12) 유네스코 문서, ED.99/HEP/WCHE/Vol IV-12, 21세기 고등 교육에 관한 세계 회의 의사록: 비전과 행동 (1998년 10월 5~9일 파리, vol. IV.) 참조. http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=17320&set=005A5IB380_3_203&gp=l&lin=l&ll=1.

IX. 교육을 통한 권리

76. 1985년부터 여러 차례의 유엔 국제회의에서 인권, 여성, 사회문제 및 지속가능 발전에 초점을 맞추고 젠더 평등과 여성의 권한을 강화할 수 있는 수많은 행동들을 확인했다. 많은 회의에서 이러한 목표를 달성하고 사회에서 여성의 지위를 향상시키는 수단으로 교육을 강조했다. 교육을 통해 변화하는 사회 요구에 적응할 수 있는 기술을 갖추 수 있기 때문에 교육은 여성이 학교를 넘어 모든 분야에서 권리를 주장할 수 있는 상승 효과를 지닌다. 그러나 교육을 통한 여성의 권리가 실현되려면 아직 갈 길이 멀다.

77. 지역에 따라 격차를 보이기는 하지만 전 세계 데이터에 따르면 남성에 비해 더 많은 여성이 고등 교육 자격증을 보유하고 있기 때문에 여성이 더 높은 자격을 갖춘 인적 자원이라고 할 수 있다. 그러나 특정 직종 및 직위에 고등 교육 자격증을 보유한 여성보다 낮은 단계의 자격증을 보유한 남성들이 선호됨으로 인해 노동 시장의 수평 및 수직 성별 분리 현상이 보편적으로 나타난다. 다시 말해 자격증은 여성과 남성에게 동일한 사회적 가치를 제공하지 않는다. 남녀가 동등한 교육 수준을 가지고 있는 경우에도 남성은 종종 고용 특혜를 얻는다.¹³⁾

78. 이러한 조직적 양상은 ‘가정의 부양자는 남성’이라는 이데올로기를 바탕으로 노동 시장에 깊이 뿌리를 내리고 있으며 결과적으로 남성은 임금 노동에서 우세한 지위를 차지한다. 그 결과 대부분의 사회에서 여성은 낮은 수준의 고용과 높은 수준의 실업률 및 빈곤을 경험하고, 시간제 근로자로 더 많이 일하며, 평균적으로 남성보다 수입이 적고, 불균형적으로 많은 수가 취약한 노동 분야에서 일하고, 제대로 된 근로 조건에서 일할 기회가 적다. 교육 기회가 증가함에 따라 여성과 이들 자녀의 삶의 조건은 개선되었지만, 경제, 정치 및 사회 분야에서 전반적인 균형을 정립하고 여성의 역량 강화 측면에서 전략적 개선을 이룰 수 있는 교육의 잠재력은 분명 존재하기는 하지만 아직 실현되지 않았다. 확고한 젠더 이데올로기와 구조 및 시스템을 재생산하는 문화적 신념과 관행들이 이를 가로막고 있기 때문이다.

13) 여성지위 위원회 제55차 회의 한편에서 열린 고위급 원탁회의에서 바바라 베일리(Barbara Bailey)가 제출한 내용 참조. www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf.

79. 이러한 일관된 양상은 젠더 사회화 과정과 연결되어 있으며 이를 통해 노동의 성별 분업이 재생산되고 유지된다. 노동의 성별분업은 여성적인 것과 남성적인 것을 정의하고 공적/사적 이분법 시스템과 연결되어 남성은 공적 영역을 담당하고 여성은 사적 영역을 담당한다. 그 결과 제도화된 학교 교육은 변혁을 피하기보다는 젠더 질서를 재현하고 남성/여성, 지배/복종, 공적/사적 계층화를 유지하는 국가의 수단이 된다.¹⁴⁾

80. 이러한 경향은 여성의 정치 과정 및 의사결정 참여 과정에서도 지속되며 정치 분야에서도 여성의 수가 형편없이 부족하기 때문에 여성에게 영향을 미치는 정책에 효과적으로 개입하지 못한다. 2017년 전 세계적으로 선출 또는 임명된 정부 직책에서 여성이 차지하는 비율은 남성과 비교했을 때 약 1대 4였다. 하원에서는 여성 의원이 23.4퍼센트를 차지했고 상원에서는 22.9퍼센트를 차지했다. 공공 및 민간 부문 이사회의 회원 및 의장의 경우에도 여성 수와 관련하여 동일한 경향이 뚜렷하게 나타난다. 차별적 법률, 관행, 태도 및 젠더 고정관념의 결과 정치 영역과 이사회에서 여성은 지속적으로 커다란 소외를 겪고 있다.

81. 위원회는 사회, 경제 및 정치 과정만이 아닌 모든 부문의 의사 결정 위치에 여성이 동등하게 참여하도록 보장하기 위해 당사국이 다음과 같은 조치를 취할 것을 권고한다.

- (a) 구성주의 교육 전략을 택하도록 교사들을 훈련시키고 이러한 교육 전략을 통해 여성이 비판적 사고 기술, 긍정적 자존감 및 자신감을 갖추고 사회, 경제 및 정치 분야에서 고위급 의사 결정 직위에 남성과 동등하게 참여할 수 있게 한다.
- (b) 특히 고등 교육에서 여성의 학습 선택권과 내용을 개선하여 과학, 기술 및 경영 과정 수업의 참여를 높이고 결과적으로 여성의 직업 능력을 끌어 올려 특히 남성 지배적 직종의 높은 수준의 일자리와 의사 결정 지위에 여성이 접근 가능하게 만든다.
- (c) 학교와 젠더 대응적 문해 평생교육에서의 시민교육을 강화하여 여성의 역할을 제고하고 가족과 사회에 여성의 참여를 증진시킨다.

14) Ibid.

- (d) 정부, 공공 정책, 경제, 정보통신기술 및 과학 분야의 교육 및 훈련을 통해 모든 여성의 역량을 강화하여 모든 공공 분야에서 여성이 완전한 기여를 할 수 있도록 필요한 지식과 기술을 개발할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 사실을 인식한다.
- (e) 남성 특혜가 존재하고 능력이 아닌 밀어주기를 바탕으로 남성이 주로 지위가 높은 직업 분야에서 일하는 노동 시장의 확고한 수평적 분리에 도전함으로써 양질의 노동에 대한 여성의 권리를 보호한다.
- (f) 전자정부를 포함해 정보통신기술에 여성의 접근성을 향상 및 확대하여 여성의 정치 및 광범위한 민주적 절차 참여를 촉진하는 동시에 해당 기술이 소외 계층 여성을 비롯하여 여성의 요구에 응답할 수 있도록 개선한다.
- (g) 여성과 협의를 통해 적절한 도구, 기술 및 훈련 프로그램을 개발하여 여성이 리더십 위치에 참여하고 공적 영역의 책임을 맡을 수 있도록 여성 역량을 강화한다.
- (h) 사회, 경제, 정치 영역에 여성의 접근과 전면적 참여를 가로막는 편견과 젠더 고정관념을 없애기 위해 모든 적절한 조치를 취한다.

X. 국가 책임: 이행 및 모니터링

82. 앞서 본 협약에 제시된 정보에서 알 수 있듯이 교육에 대한 여성의 권리 실현은 약간의 성과를 거두기는 했지만 세 가지 영역-교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리- 모두에서 제대로 실현되지 못했다. 이 문서에 포함된 권고 사항들은 이러한 세 가지 영역에서 여성의 권리를 제공하고 보호하는 데 필요한 정책 및 입법의 틀과, 재정 및 인적 자원의 채택과 개혁에 있어 기준점을 제시한다. 교육이 궁극적으로 개인적, 사회적, 경제적, 정치적 역량 강화 수단으로써 여성이 국가 및 지역 개발 프로세스에 직접 기여할 수 있는 기회를 제공하는 도구가 되려면, 교육 관련 조치에 주의를 기울이는 것은 선택 사항이 아니라 필수이다. 그러나 시스템과 구조의 변화는 정치적 의지가 있어야만 실현될 수 있다. 당사국은 본 협약과 같이 합의에 따른, 국제적 구속력을 지닌 의무를 이행하기 위해 노력할 필요가 있다. 본 협약은 위원회의 일반권고, 특히 협약 제2조에 따른 당사국의 핵심의무에 관한 일반권고 28호(2010)에 의

해 뒷받침된다.

83. 위원회는 이 일반권고에 포함된 권고사항들의 적시 이행 및 모니터링을 보장하고 여성과 소녀의 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리를 보호할 수 있게 당사국이 다음 조치를 취하도록 촉구한다. 해당 권고사항들은 본 협약의 제10조를 설명하며 협약의 다른 조항 및 위원회의 다른 일반권고와 연계되어 있다.

- (a) 교육 및 지원 부문에 종사하는 모든 정부관료와 교육시스템 내 모든 단계의 교육자, 학생, 학부모, 언론, 관련 국가 및 지역사회 조직을 포함한 모든 이해관계자에게 이 일반권고를 광범위하게 보급한다.
- (b) 필요한 경우 이 문서를 자국어로 번역하고 당사국 내 소수 민족들이 사용하는 언어로도 번역한다.
- (c) 교육 및 교육서비스 제공을 담당하는 주요 정부 부문과 교육 관련 주요 비정부 이해관계자들을 대표하는 다분야 국가 전담반을 설립하고, 명확한 시한, 성과측정기준, 전략의 구체적 부분을 감독하기 위한 인력 등을 포함하는 이행 및 모니터링 종합 전략을 개발한다.
- (d) 충분한 양적, 질적 데이터의 이용 및 접근가능성을 보장하여 결과 모니터링에 정보를 제공하고, 여성의 교육에 접근할 수 있는 권리, 교육 내에서의 권리, 교육을 통한 권리를 다루고 이 문서와 일맥상통하는 여러 국제, 지역 및 국가 법률문서의 권고사항들과 이 일반권고를 조화롭게 일치시켜 결과를 극대화한다.

기후 변화 맥락에서 재난 위험 감소의 젠더적 차원에 대한 일반권고 37호 (2018)

목차

- I. 서문
- II. 목표 및 범위
- III. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 및 기타 관련 국제 체계
- IV. 재난 위험 감소 및 기후 변화에 적용되는 본 협약의 일반원칙
 - A. 실질적 평등 및 비차별
 - B. 참여 및 권한 부여
 - C. 책임성 및 사법에의 접근
- V. 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련한 본 협약의 구체적인 원칙
 - A. 평가 및 자료 수집
 - B. 정책 일관성
 - C. 역외 의무사항, 국제 협력, 자원 할당
 - D. 비국가 행위자 및 역외 의무사항
 - E. 역량 개발 및 기술 접근
- VI. 구체적인 관심 영역
 - A. 젠더 기반 여성 및 소녀에 대한 폭력으로부터 자유롭게 살 권리
 - B. 교육받을 권리 및 정보를 얻을 권리
 - C. 노동권 및 사회적 보호를 받을 권리
 - D. 건강권
 - E. 적합한 생활수준에 대한 권리
 - F. 이동의 자유
- VII. 전파 및 보고

I. 서문

1. 기후 변화는 날씨와 기후로 인한 위험 요인의 발생 빈도와 심각성을 증가시켜 전 세계적으로 재난의 위험과 영향을 악화시키고 있으며, 그러한 위험 요인에 대한 공동체의 취약성을 심화시킨다.¹⁾ 전 세계 기상이변의 대부분은 인간이 초래한 기후 변화의 결과라는 과학적인 증거가 있다.²⁾ 그러한 재난이 인권에 미치는 영향은 정치 및 경제 불안정, 불평등 증가, 식량 및 식수 안전성 저하, 건강과 생계에 대한 위협 증가의 형태로 나타난다.³⁾ 기후 변화는 모든 사람에게 영향을 주지만, 빈곤층, 젊은이들, 미래 세대를 포함하여 정작 기후 변화에 가장 작은 원인이 되었던 나라와 사람들이 기후 변화의 영향에 가장 취약하다.

2. 여성, 소녀, 남성, 소년이 기후 변화와 재난으로 인한 영향을 상이하게 받는 가운데, 많은 수의 여성과 소녀는 더 큰 위험과 부담, 영향을 경험한다.⁴⁾ 위기 상황은 기존의 젠더 불평등 문제를 악화시키고, 상호교차적(intersecting) 형태의 여성 차별을 더 심각하게 만든다. 빈곤층, 선주민, 소수 민족, 소수 인종, 소수 종교, 성소수자 집단, 장애인, 난민 및 망명 신청 여성, 국내 실향민 여성, 무국적 여성, 이주 여성, 농촌 여성, 비혼 여성, 사춘기 소녀, 고령 여성의 경우 특히 그러하며, 종종 남성이나 다른 여성들에 비해 지나치게 영향을 많이 받는다.⁵⁾

3. 많은 상황에서, 젠더 불평등은 여성 및 소녀가 자신의 삶을 결정할 수 있는 통제권을 제한하고 식량, 물, 농업지원에 필요한 자원, 토지, 신용, 에너지, 기술, 교육, 건강서비스, 충분한 주택 공급, 사회적 보호, 고용과 같은 자원에 대한 접근을 제한한다.⁶⁾ 그

1) 기후 변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change), *기후변화 2014: 종합보고서—기후 변화에 관한 정부간 패널 제5차 평가보고서에 대한 실무그룹 I, II, III의 기여* (제네바, 2013). 패널은 기후 변화란 “기후 특성의 평균 변화 및/또는 가변성으로 확인될 수 있고(예, 통계 시험을 이용) 주로 수십년 또는 그 이상의 장기간 지속되는 기후 상태의 변화를 지칭한다”고 언급한다.

2) 수잔 J. 해슬 외, “(비)자연적 재해: 기상이변과 기후 변화 사이의 연결 고리”, *세계기상기구 회보(WMO Bulletin)*, 65권, 2호 (제네바, 세계기상기구, 2016).

3) 유엔개발계획(UNDP), “기후 변화와 재난 위험 감소”, 2016년 3월 23일.

4) 여성지위위원회(Commission on the Status of Women), 자연 재해에서의 젠더 평등과 여성의 역량 강화에 관한 결의안 56/2와 58/2 (2012년 3월과 2014년 3월에 합의로 채택) 참조.

5) 예를 들어, 고령 여성과 이들의 인권 보호에 관한 일반권고 27호(2010) 참조.

6) 본 일반권고의 취지상, 여기서 “여성”은 별도의 언급이 없는 한, 여성과 소녀를 포함하는 것으로 해석해야 한다.

리한 불평등의 결과, 여성과 소녀는 재난이 초래한 위험과 생계 관련 손실에 노출될 가능성이 더 높으며, 기후 조건의 변화에 대한 적응력이 떨어진다. 기후 변화 완화 및 적응 프로그램이 농업생산, 지속가능한 도시 개발 및 청정에너지와 같은 분야에서 새로운 고용과 생계의 기회를 제공해줄 수는 있지만, 여성이 이들의 권리를 이용할 때 마주하는 구조적 장애물 처리 문제가 해결되지 못하면 젠더 기반 불평등과 상호 교차적 형태의 차별이 증가할 수 있다.

4. 재난 상황에서 사망률과 질병률은 여성과 소녀의 경우 더 높다.⁷⁾ 젠더기반 경제적 불평등으로 인해 여성과 여성 가장들은 특히 빈곤의 위험이 더 높으며, 홍수, 폭풍, 눈사태, 지진, 산사태, 기타 위험 요인과 같은 기후 관련 재해로 인한 영향에 취약한 저지대 도시 및 농촌 지역에 있는 열악한 주택에 살 가능성이 높다.⁸⁾ 분쟁 상황에 있는 여성과 소녀들은 재난과 기후 변화와 연관된 위험에 유난히 더 많이 노출되어 있다. 재난 기간 및 이후에 나타나는 여성의 높은 사망률과 질병률도 이들이 적절한 건강 돌봄, 식량과 영양, 물과 위생, 교육, 기술, 정보에 접근하려고 할 때 직면하는 불평등의 결과이다.⁹⁾ 젠더 대응적인 재난 계획과 실행이 이루어지지 않으면 조기 경보 체제, 피난처, 구호 프로그램과 같은 보호시설 및 기반시설이 장애 여성, 고령 여성, 선주민 여성 등 다양한 그룹에 속한 여성의 고유한 접근성 요구사항을 도외시하는 결과가 종종 빚어진다.¹⁰⁾

5. 여성과 소녀들은 재난 기간 및 이후에 한층 심해진 젠더 기반 폭력의 위험에 직면하기도 한다. 사회 보호 체계가 부재하고 젠더 기반 폭력이 처벌을 받지 않는 데다 식량이 불안정한 상황에서 여성과 소녀는 가족과 자신을 위해 식량과 기타 기본 생필품을 얻고자 할 때 성 폭력과 착취에 노출되는 경우가 많다. 수용소와 임시 대피소에서 신체

7) 에릭 뉴마이어(Eric Neumayer)와 토마스 플림퍼(Thomas Plümper), “자연 재해의 성 특성: 대규모 재해가 기대수명의 성 격차에 미치는 영향, 1981-2002”, *미국 지리학자 협회 연보*, 97권, 3호 (2007).

8) 유엔, *재난 위험 감소에 관한 세계 평가 보고서 2015: 지속가능한 발전-재난 위험 관리의 미래* (뉴욕, 2015); *국경 없는 재난: 지속가능한 발전을 위한 지역적 회복성: 아시아-태평양 재해 리포트 2015* (유엔 간행물, 판매 번호: E.15.II.F.13).

9) C. 변(Bern) 외, “1991년 방글라데시 사이클론 당시 사망 위험 요소”, *세계보건기구 회보*, 71권, 1호 (1993).

10) 3자협력체제(Tripartite Core Group), “태풍 나르기스 피해 이후 공동 평가”, 2008년 7월; 로레나 아귈라(Lorena Aguilar) 외, “젠더와 기후 변화에 관한 교육 매뉴얼” (산호세, 국제자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature), UNDP와 젠더와 물 동맹(Gender and Water Alliance), 2009).

적 안전이 확보되지 못하고 식수와 위생을 포함한 인프라와 서비스의 안전과 접근성이 확보되지 못하는 경우에도 여성과 소녀에 대한 젠더 기반 폭력이 심해지는 결과가 발생한다. 장애 여성 및 소녀는 신체적 한계와 의사소통 제약으로 인해 차별을 받고 기본적인 서비스와 시설에 접근할 수 없기 때문에 재난 기간과 이후에 젠더 기반 폭력과 성 착취에 특히 더 위험한 처지에 놓이게 된다. 재난 기간과 이후에 가정폭력, 조혼 및/또는 강제결혼, 인신매매, 강제 성매매가 발생할 가능성도 더 높다.

6. 재난 위험과 기후 변화에 대해 여성과 소녀가 더 많이 취약하고 더 많이 노출되는 것은 경제, 사회, 문화적으로 구성된 문제이기 때문에 개선될 여지도 있다. 취약성의 정도는 재난의 종류와 지리 및 사회문화적 환경에 따라 달라질 수 있다.

7. 재난의 영향으로부터 보호해야 하는 수동적인 “취약한 집단”으로 여성과 소녀를 구분 짓는 것은 일종의 부정적인 젠더 고정관념으로 재난 위험 감소, 재난 이후 관리, 기후 변화 완화 및 적응 전략 영역에서 여성이 하는 중요한 기여를 인식하지 못하는 것이다.¹¹⁾ 여성에게 완전하고 효과적인 참여 기회를 제공하는 잘 설계된 재난 위험 감소 및 기후 변화 이니셔티브는 실질적인 젠더 평등과 여성의 권한 강화를 촉진할 수 있고, 지속가능한 발전, 재난 위험 감소, 기후 변화 목표의 성취를 보장한다.¹²⁾ 젠더 평등이 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)의 실현을 위한 전제조건임을 강조할 필요가 있다.

8. 기후 변화와 재난 위험이 여성의 인권 실현에 있어 중대한 도전과 기회라는 점을 고려하여, 여성차별철폐위원회는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약에 따른 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 당사국의 의무 이행에 관해 이들에게 특정 지침을 제공하였다. 당사국 보고서에 관한 최종 견해와 여러 일반권고에서, 본 위원회는 당사국과 기타 이해관계자들이 재난 위험 감소와 기후 변화 분야에서 여성차별을 다루기 위한 특별 조치를 취할 의무가 있으므로, 이를 대상으로 하는 법, 정책, 완화 및 적응 전략, 예산 및 기타 조치들을 채택할 것을 강조했다.¹³⁾ 젠더와 기후 변화에 관한 성명

11) 유엔, *재난 위험 감소에 관한 세계 평가 보고서 2015*; UNDP, “청정 개발 체제: 기후 재정 체제의 젠더 차원 탐구”, 2010년 11월; UNDP, “기후 변화 재정상 젠더 평등 보장” (뉴욕, 2011).

12) 시네이 햅티지언(Senay Habtezion), “젠더와 재난 위험 감소”, *젠더와 기후 변화 아시아태평양 정책 개요*, 3호 (뉴욕, UNDP, 2013); 세계보건기구, “젠더, 기후 변화와 보건” (제네바, 2010).

에서, 위원회는 모든 이해관계자들이 모든 기후 변화와 재난 위험 감소 조치가 젠더 대응적이며 선주민 지식 체계에 민감하도록 보장하고, 인권을 존중해야 한다고 기술했다. 기후 변화 정책과 프로그램에 있어 여성이 모든 단계의 의사결정 과정에 참가할 수 있는 권리가 보장되어야 한다(A/65/38, 1부, 부록 II).

9. 본 위원회는 유엔 인권이사회(Human Rights Council), 특별절차 임무수임자, 경제·사회·문화적 권리 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 장애인 권리 위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities), 아동 권리 위원회(Committee on the Rights of the Child)를 포함한 기타의 유엔 인권 기구들이 기후 변화, 환경 파괴 및 재난의 부정적 영향을 언급하는 빈도수가 증가하고 있음을 주목하고 있다. 그러한 기구들은 또한 정부와 기타 이해관계자들에게 기후 변화와 재난이 인권에 미치는 부정적 영향을 방지하고 완화하기 위해 즉각적이며 목표가 분명한 조치들을 취할 의무가 있으며, 재난 위험 감소와 기후 변화 적응 조치를 위한 기술적 재정적 지원을 제공할 의무가 있음을 확인했다.

II. 목표 및 범위

10. 본 협약 제21조 (1)에 의하여, 본 일반권고는 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련하여 협약상 당사국의 의무 이행 지침을 제공한다. 제18조에 의거하여 위원회에 제출하는 보고서에서, 당사국들은 삶의 모든 영역에서 실질적인 남녀 간 평등을 보장하는 일반적인 의무사항을 다루어야 한다. 이와 더불어 홍수와 허리케인과 같은 기상이변과 극지의 만년설과 빙하가 녹는 현상, 가뭄, 해수면 상승과 같이 서서히 진행되는 현상 등의 기후 변화와 재난의 영향을 특히 받을 수 있는 본 협약상 권리들과 관련한 구체적인 보충도 다루어야 한다.

13) 최종 논평에 대해서는, CEDAW/C/SLB/CO/1-3, 40~41단락; CEDAW/C/PER/CO/7-8, 37~38단락; CEDAW/C/GIN/CO/7-8, 53단락; CEDAW/C/GRD/CO/1-5, 35~36단락; CEDAW/C/JAM/CO/6-7, 31~32단락; CEDAW/C/SYC/CO/1-5, 36~37단락; CEDAW/C/TGO/CO/6-7, 17단락; CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 42~43단락; CEDAW/C/NLZ/CO/7, 9와 36~37단락; CEDAW/C/CHI/CO/5-6, 38~39단락; CEDAW/C/BLR/CO/7, 37~38단락; CEDAW/C/LKA/CO/7, 38~39단락; CEDAW/C/NPL/CO/4-5, 38단락; CEDAW/C/TUV/CO/2, 55~56단락 참조. 또한 고령 여성과 이들의 인권 보호에 관한 일반권고 27호 (2010), 25단락과 본 협약 제2조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 28호 (2010), 11단락 참조.

11. 본 일반권고는 또한 재난 위험 감소와 기후 변화와 연관된 활동에 참여하는 시민사회 조직, 국제 및 지역적 정부간 조직, 교육계, 과학 공동체, 의료 인력, 고용주, 기타 이해관계자의 임무를 알리기 위해 사용될 수도 있다.

12. 본 일반권고의 목표는 기후 변화의 악영향 완화가 시급함을 분명히 보여주고, 기후 변화와 재난의 상황에서 전 지구적으로 개인들과 공동체의 회복력을 강화할 젠더 평등의 실현에 필요한 조치들을 강조하는 것이다. 또한 기후 변화와 재난이 여성 인권에 미치는 영향에 초점을 두어, 재난 위험 감소와 기후 변화 적응에 관한 국제적 의제들이 일관성과 책임성을 확보하고 상호 보강 기능을 하게 하려는 의도도 내포한다.

13. 본 일반권고에서, 위원회는 기후 변화 완화와 적응 조치의 젠더 관련 차원을 속속들이 다루지는 않으며, 기후 변화 관련 재난들과 기타의 재난들을 구분 짓지 않는다. 그러나 현 시대 재난의 대부분은 인간이 초래한 기후 변화가 원인일 수 있으며, 여기에 제시된 권고들은 기후 변화와 직접 관련이 없는 위험, 위기, 재난에도 적용할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 본 일반권고에서, 재난은 그 규모, 빈도, 진행 속도에 상관없이 모두를 망라하여, 2015~2030 재난 위험 감소를 위한 센다이 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)에서 언급한 자연재해 위험 또는 인재로 인한 위험, 관련 환경 기술 생물학적 위험과 위기뿐 아니라 기타 모든 화학, 핵, 생물학적 위험과 위기로 야기된 모든 재해를 포괄하는 의미로 정의된다. 그러한 위험과 위기에는 국가 및 비국가 행위자에 의한 모든 유형의 무기 실험 및 사용이 포함된다.

14. 국제 인권 체계들은 당사국이 증폭된 재난 위험을 줄이기 위해 기후 변화의 악영향을 효과적으로 완화하고 이에 적응해야 할 의무가 있음을 인정해 왔다. 화석 연료 사용 및 온실 가스 배출을 제한하고, 광산과 시추기술과 같은 채취 산업이 환경에 미치는 유해한 영향을 통제하며 기후 재정 기금을 배분하는 것은 기후 변화와 재난이 인간에게 미치는 부정적인 영향을 완화하기 위한 핵심 조치로 여겨진다. 어떤 완화 또는 적응 조치든 실질적 평등과 비차별, 참여와 권한 부여, 책임성과 사법접근성, 투명성과 법치 등의 인권 원칙과 일치되도록 설계되고 이행되어야 한다.

15. 본 일반권고는 재난과 기후 변화의 악영향을 예방, 완화하고 재난과 기후 변화에

대응하며 이러한 맥락에서 여성과 소녀의 인권이 국제법에 따라 존중되고, 보호되며, 실현되도록 보장하는 효과적인 조치를 취해야 할 당사국과 비국가 행위자의 의무에 초점을 두고 있다. 이해관계자가 행동을 취해야 할 세 가지 상호 보완적 영역이 확인되었는 바, 이는 재난 위험과 기후 변화에 적용되는 본 협약의 일반 원칙, 재난 위험 감소와 기후 변화를 다루는 구체적 원칙, 그리고 구체적 관심 영역을 중심으로 한다.

III. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 및

기타 관련 국제프레임

16. 본 협약은 여성의 인권을 증진하고 보호하는 것으로, 기후변화 및 재난의 예방, 완화, 대응, 복구, 적응 등 모든 단계에 적용된다고 이해해야 한다. 본 협약 외에도 여러 특정 국제프레임이 재난 위험 감소, 기후 변화 완화 및 적응, 인도주의적 원조, 지속가능한 발전을 규율하고 있으며, 그 중 다수는 젠더 평등의 문제도 다룬다. 그러한 문서들은 본 협약의 규정과 함께 숙지할 필요가 있다.

17. 1993년 환경과 개발에 관한 리우 선언(Rio Declaration on Environment and Development)에서, 그리고 2012년 유엔 지속가능발전 회의(United Nations Conference on Sustainable Development)의 “우리가 원하는 미래”라는 제목의 결과 문서에서 다시 한번, 군소도서개발도상국의 특히 취약한 환경이 인정되었고, 젠더 평등의 원칙과 기술 변화 관련 모든 이니셔티브에 여성과 선주민의 실질적인 참여를 보장할 필요성이 재확인되었다.

18. 샌다이 프레임워크는 여성과 이들의 참여가 효과적인 재난 위험 관리와 젠더 민감한 재난 위험 감소 정책, 계획, 프로그램의 설계, 자원 제공, 이행에 대단히 중요하며, 여성이 재난 대비 역량을 갖출 수 있고 이들이 재난 이후 상황에서 대체 생계 수단을 확보할 수 있는 힘을 길러 줄 적절한 역량 강화 조치를 취할 필요가 있다고 강조했다. 여성이 젠더 평등하고 보편적으로 접근가능한 대응, 복구, 재할, 재건 접근법을 공적으로 이끌고 장려할 수 있도록 자율권을 주는 것도 아울러 강조되었다.¹⁴⁾

14) 총회 결의안 69/283, 부록 II, 36 (a) (i)와 32단락.

19. 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)은 당사국들이 기후 변화에 관해 형평을 기반으로 하고, 공통의 그러나 차별화된 책임과 역량에 맞추어 합당한 조치를 취할 것을 촉구했다. 기후 변화가 모든 사람에게 영향을 주지만, 특히 빈곤층, 아동, 미래 세대뿐 아니라 온실 가스 배출에 가장 적은 원인이 되었던 국가들이 가장 큰 타격을 입는다는 점이 인정되었다. 기후 형평성을 위해서는 기후 변화의 악영향을 완화하고 기후 변화에 적응하기 위해 전 세계가 노력하는 가운데, 악영향에 가장 취약한 국가, 집단, 여성과 소녀를 포함한 개인의 요구가 가장 우선시될 필요가 있었다.

20. 2014년 유엔기후변화협약 당사국 총회(Conference of the Parties)는 “젠더에 관한 리마(Lima) 작업 프로그램”이라는 제목의 결정문 18/CP.20을 채택하고, 이 문서에서 젠더 균형을 촉진하고 본 협약에 의거해 설립된 기구에 여성의 실질적 참여를 유도하기 위해 개발된 젠더 대응적 기후 정책을 실현하기 위한 계획을 마련했다. 2017년 당사국 총회는 “젠더 행동 계획의 수립”이라는 제목의 결정문 3/CP.23을 채택하고, 이 문서에서 완전하고, 평등하며, 유의미한 여성의 참여를 진척시키고 젠더 대응적 기후 정책을 촉진하며 모든 기후 행동 요소에 젠더 인지적 관점을 주류로 편입시키기를 장려하기로 동의했다.

21. 유엔기후변화협약 하의 파리 협정(Paris Agreement)에서 당사자 총회는 당사국이 기후 변화를 다루기 위한 행동을 취할 때 인권, 건강권, 선주민, 지역공동체, 이주민, 아동, 장애인, 취약계층 사람들의 권리, 발전권 뿐 아니라 젠더 평등, 여성에의 권한 부여, 세대 간 형평성에 대한 각국의 의무를 존중하고, 장려하며, 감안해야 한다고 언급했다. 또한 완화 행동과 적응 행동을 위한 역량 강화 등의 적응 조치는 젠더 반응적이고, 참여적이며, 전적으로 투명해야 하고, 취약한 그룹, 공동체, 그리고 생태계를 고려해야 한다고 확인했다.

22. 지속가능발전목표는 제3번 목표부터 제6번 목표 그리고 제10번 목표에서는 젠더 평등에 관한 중요한 과제를 포함하고 있으며, 제11번 목표와 제13번 목표에서는 기후 변화와 재난 위험 감소에 대한 중요한 과제를 포함하고 있다.

23. 2015년 에티오피아 아디스아바바에서 열린 제3차 개발재원총회(International Conference on Financing for Development)에서 참가자들은 젠더 평등과 여성의 권리를 기후 변화 적응과 재난 위험 감소의 문제와 연결시키는 문서를 채택하고, 국가들이 그러한 이슈를 개발재원에 포함시킬 것을 촉구했다.

24. 2016년 세계 인도주의 정상회담(World Humanitarian Summit)의 참가자들은 젠더 평등, 여성에의 권한 부여, 여성의 권리가 재난 대비 및 대응의 경우를 포함하여 인도주의 행동의 주축이 되어야 한다고 촉구했다. 또한 2016년 새로운 도시 의제(New Urban Agenda)에서도 주거와 지속가능한 도시개발에 관한 유엔회의 (United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (해비타트 III))의 참가자들은 도시 개발이 지속가능하고, 회복력 있으며, 기후 변화 완화 및 적응에 도움이 되도록 보장하기 위해 젠더 대응적인 조치가 필요함을 인정했다.

IV. 재난 위험 감소 및 기후 변화에 적용되는

본 협약의 일반원칙

25. 본 협약의 여러 범분야적 원칙과 규정들은 매우 중요하며, 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 법률, 정책, 행동 계획, 프로그램, 예산 및 기타 조치들의 초안 마련에 있어 지침으로 이용되어야 한다.

26. 당사국은 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 모든 정책, 법률, 계획, 프로그램, 예산 및 기타 활동이 젠더 대응적이고, 다음과 같이 인권에 기반한 원칙들에 기초하도록 보장해야 한다.

- (a) 평등 및 비차별: 선주민 여성, 인종·민족·성적 소수그룹에 속한 여성, 장애 여성 및 소녀, 청소년, 고령 여성, 비혼 여성, 여성가장, 남편이 죽은 여성, 빈곤한 농촌 및 도시에 거주하는 여성 및 소녀, 성매매 여성, 국내 실향민, 무국적, 난민·망명요청 여성과 이주 여성 등 가장 취약한 그룹에 속하는 여성 및 소녀에게 우선권 부여.

(b) 참여와 권한 부여: 다양한 그룹의 여성들이 각 수준의 정부 형태, 즉 지방, 국가, 지역, 국제적 수준의 정부에서 정책 개발, 이행, 감독의 모든 단계에 참여할 기회를 보장하기 위해 필요한 효과적 절차의 채택과 자원의 배분.

(c) 책임성과 사법접근성: 재난과 기후 변화로 인해 직간접적으로 권리 침해를 입어 온 모든 여성과 소녀에게 합당하고 시의적절한 구제책이 제공되도록 보장하기 위해 적절하고 정확한 정보와 장치의 제공.

27. 평등과 비차별, 참여와 권한 부여, 책임성과 사법접근성, 이 세 가지 일반원칙은 기후 변화의 맥락에서 재난 위험 감소와 관련된 모든 개입들이 본 협약과 일치하여 이행 되도록 하기 위한 기초가 된다.

A. 실질적 평등 및 비차별

28. 당사국은 본 협약 제2조에 의거하여 남성과 여성간의 평등을 보장하기 위해 목표를 구체적으로 과제화한 조치를 취할 의무가 있다. 여기에는 모든 영역에 걸쳐서, 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 참여적이고 젠더 대응적인 정책, 전략, 프로그램을 채택하는 일이 포함된다. 제2조는 당사국에게 본 협약이 다루는 모든 영역에서 여성과 남성 사이의 실질적 평등을 보장하고 이를 위해 입법적, 정책기반 및 기타 조치들을 취할 구체적이며 핵심적인 의무가 있음을 확인한다.¹⁵⁾ 여성이 남성과 동등하게 온전히 발전하고 성취할 수 있도록 입법 행위를 포함한 모든 분야에서 적절한 모든 조치를 취해야 할 의무에 대해서는 본 협약 제3조와 제24조에 보다 상세히 기술되어 있다.

29. 상호교차적 형태의 차별은 특정 집단의 여성이 재난과 기후 변화의 악영향을 경감 시키도록 도와주는 정보, 정치적 권한, 자원, 자산에 접근하는 것을 제한하는 요인이 될 수 있다. 본 협약 제2조에 의거한 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 28호(2010), 난민 지위, 망명, 국적, 무국적 여성의 젠더 관련 차원에 관한 일반권고 32호(2014), 여성의 사법접근성에 관한 일반권고 33호(2015), 농촌 여성의 권리에 관한 일반권고 34호(2016), 일반권고 19호를 개정된 일반권고인 젠더 기반 여성폭력에 관한 일반권고 35호

15) 본 협약 제2조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 28호(2010) 참조.

(2017), 여성과 소녀의 교육권에 관한 일반권고 36호(2017)에서 본 위원회는 여성에 대한 차별이 그들의 삶에 영향을 주는 기타의 요소들과 불가분하게 연결되어 있음을 재차 언급했다.

30. 본 일반권고는 재난 위험 감소와 기후 변화에 관한 법, 정책, 프로그램, 전략에 의해 권리를 존중받아야 하는 권리보유자 그룹을 모두 열거하고 있지는 않다. 비차별과 실질적 평등의 원칙은 본 협약의 기초를 구성하는 것으로서, 직간접적 차별뿐 아니라 상호교차적 형태의 차별이 시정되도록 보장하기 위해 당사국이 모든 조치를 취할 것을 요구한다. 모든 여성과 소녀가 기후 변화와 재난과 관련된 정책과 계획의 개발, 이행, 감독에 참여할 수 있도록 보장하기 위해서는 한시적 특별조치, 상호교차적 형태의 차별을 금지하는 입법, 자원 배분을 포함한 구체적 조치들이 마련되어야 한다.

31. 일반권고 28호에 약속된 바와 같이, 당사국은 비록 본 협약에 명시되어 있지 않은 경우에도 모든 영역에서, 모든 형태의 차별을 금지하는 것으로서, 모든 여성에 대한 비차별 원칙을 존중, 보호, 실현할 의무가 있으며 모든 영역에서 여성의 동등한 발전과 향상을 달성할 의무를 가진다. 재난 위험 감소와 기후 변화의 맥락에서 남녀간의 실질적 평등을 보장하기 위하여 당사국은 구체적이고 목표에 따른 과제가 포함된 측정할 수 있는 조치를 취할 필요가 있다.

(a) 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 법, 정책, 프로그램, 계획 및 기타 활동에서 규정된 상호교차적 형태의 차별을 포함한 모든 종류의 여성차별을 파악하고 철폐해야 한다. 재산, 토지, 천연자원의 소유, 접근, 사용, 처분, 통제, 관리, 유산과 관련된 차별뿐 아니라, 이동의 자유와 식량, 건강, 일, 사회적 보호를 포함한 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 평등한 접근 등의 영역에서 여성의 완전한 법적 능력 및 자율권 행사를 방해하는 장애물을 다루는데 우선권을 두어야 한다. 구체적 정책, 프로그램, 전략을 통해 여성과 소녀의 역량이 강화되어, 이들이 기후 변화와 재난 위험 감소에 대한 정보를 찾고, 제공받고, 전달할 권리를 행사할 수 있어야 한다.

(b) 지방, 국가, 지역 및 국제적 수준에서 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 조치를 기획함에 있어 여성과 소녀의 권리가 주된 고려 대상이 되도록 보장하는 효

과적인 체계를 마련해야 한다. 양질의 인프라와 중요한 서비스가 모든 여성과 소녀들에게 평등에 기반하여 이용 가능하고, 접근 가능하고, 문화적으로 수용 가능하도록 보장하는 조치들이 취해져야 한다.

B. 참여 및 권한 부여

32. 다양한 수준의 정부와 지역 공동체에서 다양한 집단의 여성과 소녀의 참여를 이끌어 내고 이들의 리더십 역량을 개발하는 일은 재난과 기후 변화의 악영향에 대한 예방과 대응이 효과적이며 사회 모든 부문의 견해를 골고루 반영하도록 하기 위해 필수적이다. 기후 변화와 재난 위험 감소와 관련된 정책과 계획을 고안, 개발, 이행, 감독하는 과정에 젊은 여성과 소녀의 참여를 진작하는 일이 중요하다. 그 이유는 이들 집단이 그러한 현상의 여파를 평생에 걸쳐 경험할 수 있음에도 불구하고 간과되는 일이 빈번하기 때문이다.

33. 여성은 가정, 지방, 국가, 지역, 국제 경제에 기여하며, 여러 단계에서 환경 관리, 재난 위험 감소 및 기후 변화 회복성에 중요한 공헌을 한다. 지방 수준에서 농촌 지역의 여성이 가진 전통 지식은 이런 측면에서 특히 중요하다. 이러한 여성들은 작물 선택, 파종, 수확, 토지 보존 기술, 수자원의 세심한 관리에 적응된 관습을 통해 환경의 변화를 관찰하고 이에 대응하는데 책임이기 때문이다.

34. 기후 변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change)은 대부분의 지역 공동체들이 적응적 관행을 개발하고 있음을 주목하면서 이러한 관행을 최대한 찾아내어 최대한 반영해야 한다고 언급했는데, 이는 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 맞춤형의 효과적인 적응 및 대응 전략을 만들기 위함이다.¹⁶⁾ 파리 협정에서, 당사국 총의는 기후 변화 적응은 이용 가능한 최고 수준의 과학과, 타당한 경우 전통적이며, 선주민이 보유한, 지역전래의 지식체계의 도움을 받아야 한다고 인정했다. 이는 본 협약의 많은 규정과 일맥상통하는 견해로, 제7조, 제8조, 제14조는 정치적 의사결정과 개발 계획 과정에 참여할 수 있는 유의미한 기회가 모든 여성에게 주어지도록 당사국이

16) 기후 변화에 관한 정부간 패널, *기후변화 2007: 종합보고서—기후 변화에 관한 정부간 패널 제4차 평가보고서에 대한 실무그룹 I, II, III의 기여* (제네바, 2007).

보장해야 한다고 규정하고 있다.

35. 본 협약 제7조와 제8조는 여성이 지방, 국가, 국제적 수준의 정치 및 공적 생활에서 평등한 권리를 가져야 한다고 규정하고 있으며, 제14조에서는 농촌 여성이 개발 계획과 농촌 개혁 활동에 참여할 권리를 가진다고 반복해 규정하고 있다. 정치적 평등의 보장은 여성 리더십과 여성의 대표성 및 참여를 망라하는 바, 이는 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련해 사람들의 요구 사항, 특히 여성의 요구 사항을 고려해 넣은 효과적인 프로그램과 정책의 개발과 이행에 필수 요소이다.

36. 여성과 소녀가 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 활동의 의사결정 과정에서 리더가 되고 참여할 수 있는 동등한 기회를 제공받도록 보장하기 위해, 본 위원회는 당사국에 다음 사항을 권고한다.

- (a) 본 협약 제4조와 일시적 특별조치에 관한 일반권고 25호(2004)에 명시된 바 대로 할당제 등의 한시적 특별조치와 같은 목표에 따른 과제가 포함된 정책을 채택하여, 이를 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 모든 의사결정과 개발 계획에 여성의 동등한 참여를 실현하기 위한, 조직적이고 정기적으로 모니터링되는 전략의 한 요소로 삼는다.¹⁷⁾
- (b) 정치 생활에 여성의 참여와 리더십을 보장하기 위한 프로그램을 개발한다. 시민 사회 조직 특히 여성 조직을 통하는 경우를 포함하며, 다양한 수준 특히 지방 및 공동체 계획과 기후 변화 및 재난 대비, 대응, 복구의 맥락에서 이루어지도록 한다.
- (c) 공동체, 지방, 국가, 지역, 국제적 수준에서 재난 위험 감소와 기후 변화에 관한 토론회와 기구에 여성의 동등한 대표성을 보장하여, 이들이 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련한 정책·법률·계획의 개발과 이행에 참여하고 영향을 줄 수 있도록 한다. 당사국은 또한 선주민과 기타 취약 계층에 속하는 여성과 소녀, 젊은 여성이 그러한 기구에 대표로 참가할 수 있는 기회를 제공받을 수 있도록 적극적인 조치를 취해야 한다.

17) CEDAW/C/TUV/CO/2, 55~56단락 참조.

(d) 젠더 관련 이슈 및 여성의 권리, 시민사회, 여성 조직 문제를 담당하는 국가 기관을 강화하고 이들에게 적합한 자원, 기술, 권한을 부여하여, 재난을 방지·대응하고 기후 변화의 불리한 영향을 최소화하기 위한 전략을 이끌고 조언하며 감독하고 수행할 수 있게 해야 한다.

(e) 여성의 리더십 역량을 구축하고 재난 위험 감소와 대응 및 기후 변화 완화 활동에서 이들의 적극적인 역할을 강화할 수 있는 실현 가능한 환경을 조성하는데 적절한 자원을 배분하며, 모든 수준과 모든 관련 분야를 망라하여 이루어지도록 한다.

C. 책임성 및 사법에의 접근

37. 본 협약 제15조 (1)에 의거하여, 여성은 법 앞에 평등해야 하며, 이것은 재난 상황과 기후 변화 환경에서 지극히 중요하다. 여성은 사법에 접근하려고 할 때 장애물을 만나는 경우가 많아서, 손실을 줄이고 기후 변화에 적응하기 위한 보상 및 기타 형태의 배상을 청구하는데 상당한 어려움을 겪을 수 있기 때문이다. 여성의 법적 역량이 남성의 것과 동일하며, 장애 여성 및 선주민 여성을 포함한 여성의 그룹 간에도 동등하다고 보는 인식과 사법에의 동등한 접근권은 재난 및 기후 변화 정책과 전략의 핵심적 요소이다.¹⁸⁾

38. 당사국은 일반권고 33호에 의거하여 법체계가 비차별적이며 모든 여성이 유효한 사법접근성을 갖도록 보장해야 하며, 다음과 같은 조치가 포함되도록 한다.

(a) 현행법들에 대해 젠더 영향 분석을 수행한다. 이는 관습, 전통, 종교적 규범과 관행을 포함하는 복수의 법체계에서 적용되는 현행법들을 통합하여, 재난 위험 및 기후 변화에 대한 여성의 취약성과 관련하여 현행법이 여성에게 미치는 영향을 평가하고 이에 따라 법, 규범, 관행을 채택, 폐지 또는 수정하기 위함이다.

(b) 이용 가능한 법적 구제수단과 분쟁 해결 체계에 대한 여성의 인식을 제고하고 이

18) 여성의 사법접근에 관한 일반권고 33호(2015)도 참조.

들의 법률적 지식을 향상시킨다. 여성에게 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 권리와 정책 및 프로그램에 관한 정보를 제공하고, 이러한 맥락에서 여성이 정보에 대한 자신의 권리를 행사할 수 있도록 역량을 강화하는 방식을 이용한다.

- (c) 법적 지원을 포함한 법률 서비스에 대해, 그리고 출생, 사망, 결혼 증명서, 토지 등록 문서 및 증서와 같은 공문서에 대해 적당한 비용의 또는, 필요하다면, 무료 접근을 보장한다. 재난 상황에서 여성이 이런 문서들에 접근하고 이용할 수 있도록 신뢰할 수 있는 저비용의 행정 시스템을 구현하여, 구호금과 보상과 같은 서비스의 혜택을 받을 수 있게 한다.
- (d) 여성의 사법접근성을 방해하는 장애물을 제거한다. 여성이 자신의 권리를 주장할 수 있게 대안적 분쟁 해결 체계를 포함한 공식·비공식 사법 체계가 본 협약과 일치하고, 이용 가능하며, 접근 가능하도록 보장한다. 여성이 자신의 권리를 주장할 때 보복으로부터 보호받을 수 있는 조치도 함께 개발되어야 한다.
- (e) 이동식 또는 특화된 신고체계, 조사팀, 법원의 배치를 포함한 대응 계획을 개발하여, 재난과 기후 변화에서 비롯될 수도 있는 법률 및 사법 체계의 혼란을 최소화한다. 유연하고 접근 가능한 법률 및 사법 체계는 젠더 기반 폭력 사건을 신고하려는 여성과 소녀에게 특히 중요한 사안이다.

V. 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련한 본 협약의 구체적인 원칙

A. 평가 및 자료 수집

39. 재난 위험 감소 및 기후 변화의 영향이 어떻게 젠더와 관련되는지는 충분히 이해되지 못하는 경우가 많다. 국가, 지방적 차원에서 기술력의 한계로 인해 성별, 연령, 장애, 민족, 지리적 위치별로 분류한 자료가 마련되지 않아 재난 위험 감소와 기후 변화 대응을 위한 적절하고 목표지향적인 전략을 개발하는 데 지속적으로 차질을 빚고 있다.

40. 당사국은 다음의 내용을 이행하여야 한다.

- (a) 성별, 연령, 장애, 민족, 지역에 따라 분류된 자료를 수집, 분석, 관리, 적용하기 위한 기존의 국가, 지방 차원의 체계를 수립하거나 파악해야 한다. 상기 자료는 공개적으로 이용 가능하도록 하여야 하며, 국가 및 지역 차원의 젠더 대응적 재난 위험 감소와 기후 회복 법안, 정책, 프로그램, 예산을 알리는 데 사용되어야 한다.
- (b) 분류된 자료를 기반으로 구체적이고 젠더 대응적인 지표와 감독 체계를 개발하여, 당사국이 재난 위험 감소 및 기후 변화 관련 이니셔티브와 정치, 경제, 사회 기관에서의 여성 참여와 같은 영역들에서 기초선을 설정하고 진척도를 측정하도록 하여야 한다. 일관되고 효과적인 접근방식을 이루기 위해서는 유엔기후변화협약, 지속가능한 발전을 위한 2030 의제, 센다이 프레임워크 같은 기존의 체계와의 통합 및 협력이 반드시 필요하다.
- (c) 지방적 수준을 포함한 경제 계획, 재난 위험 관리, 지속가능발전목표 이행의 계획 및 감독 등 관련 분야 전역에 걸쳐, 분류된 자료를 수집하고 통합하며 분석하는 국가 기구들에게 권한을 부여하고, 이들의 역량을 키우고, 필요하다면 공여국의 원조를 통해서라도 자원을 제공하여야 한다.
- (d) 다양한 여성 집단이 기후 변화에 관한 귀중한 공동체 지식 출처로 협의되도록 보장함으로써 기후 정보를 지방정부 및 국가적 수준의 재난 계획과 의사결정에 편입시켜야 한다.

B. 정책 일관성

41. 젠더 평등, 재난 위험 감소, 기후 변화, 지속가능한 발전에 관한 정책을 조율하기 위해 공동의 노력을 기울여 온 것은 얼마 되지 않는다. 2030 의제와 지속가능발전목표와 같은 정책 문서가 상기 목적을 각 문서의 프레임워크에 통합시켜 이행을 도모하고 있기는 하지만, 국가, 지역, 국제적 차원의 정책 조정을 위해서는 아직도 할 일이 많다. 효과적이고 인권에 기반한 방식으로 재난 위험 감소 및 기후 변화 완화 및 적응에 접근하기 위하여, 무역, 개발, 에너지, 환경, 수자원, 기후 과학, 농업, 교육, 건강, 계획 등 모든 분야에 걸쳐 현지, 지방, 국가, 지역 및 국제적 차원의 행정체제에서 행동, 예산, 전

락 프로그램을 조율하여야 한다.

42. 당사국은 다음의 내용을 이행하여야 한다.

- (a) 기후, 무역 및 투자, 환경 계획, 수자원, 식량, 농업, 기술, 사회적 보호, 교육과 고용 등의 분야 및 영역에 걸쳐 정책과 프로그램의 종합적 감사에 착수하여야 한다. 그리하여 젠더 평등 관점이 어느 정도 편입되어야 하는지 또 일관성이 저해된 부분은 없는지를 파악하고, 재난 위험 감소 및 기후 변화 완화 및 적응을 위한 노력을 강화한다.
- (b) 재난 위험 관리, 기후 변화, 젠더 평등, 건강 돌봄, 교육, 사회적 보호, 농업, 환경 보호 및 도시 계획에 관련된 분야들 간의 조율을 향상시켜야 한다. 이를 위해 젠더 평등 관점을 정책 접근 방식에 명시적으로 통합시키는 재난 위험 감소 및 기후 변화에 대한 통합 국가 전략과 계획 등의 조치를 채택한다.
- (c) 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 계획과 정책을 설계, 이행, 감독하는 단계에서 젠더 영향 평가를 실시하여야 한다.
- (d) 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 모든 분야에서 입법, 정책, 프로그램에 젠더 평등 관점을 효과적으로 편입시키기 위하여 실용적 도구, 정보, 모범사례 및 방법론을 개발, 수집, 공유하여야 한다.
- (e) 지방 정부가 재난 위험 감소, 서비스 제공, 긴급 대응, 토지 사용 계획 및 기후 변화 부분에서 수행하는 핵심적 역할을 장려하고 강화하여야 한다. 이를 위하여, 충분한 예산이 배정되어야 하며, 지방 정부 차원에서의 법률과 정책 이행 상황을 감독하기 위한 방안이 개발되어야 한다.

C. 역외 의무사항, 국제 협력, 자원 배분

43. 당사국은 재난 위험 감소 및 기후 변화 완화 및 적응 영역에서 자국 영토 내외모두에서 협약의 완전한 이행을 보장할 의무를 지닌다. 화석 연료 사용 제한, 초국가적 오염 및 온실 가스 배출 저감, 재생 에너지원으로서의 이행 장려와 같은 정책들은 기후 변화를

완화하고 전지구적 기후 변화와 재난의 부작용이 인권에 미치는 부정적 영향을 완화하는 데 있어 중요한 조치로 간주된다. 결의안 26/27과 29/15에서 인권이사회는 전 세계적으로 영향을 미치는 기후변화의 특성상, 효과적이고 적절한 국제적 대응에 모든 국가의 최대한의 협력과 참여가 촉구된다고 언급했다.¹⁹⁾

44. 여성을 재난 위험과 기후 변화의 영향에 노출시킬 가능성을 높이는 젠더 불평등의 기저에 깔린 구조적 원인을 해결하고 재난 위험과 기후 변화의 영역에서 젠더 대응적 프로그램을 개발하기 위한 전용 자원은 현재 충분하지 못한 수준이다. 소득이 낮고 기후에 취약한 국가들은 국가 공공 재정 및 개발 원조를 이용하는데 한계가 있기 때문에, 젠더 대응적 재난 위험 감소 및 기후 변화 예방, 완화, 적응 정책과 프로그램을 개발하고 이행하며 감독하는 것뿐 아니라 비용상 감당할 수 있는 기술 이용을 촉진하는 데에도 특히 어려움을 겪고 있다.

45. 본 협약과 그 외 국제 인권 문서에 따라, 젠더 대응적 재난 및 기후 변화 예방, 완화, 적응을 위한 적절하고 효과적인 재정 및 기술 자원 배정은 국가 예산과 국제 협력을 통해 보장되어야 한다. 당사국이 자국 사법권 내에서 혹은 역외에서 기후 변화와 재난을 예방하고 완화하며 대응하기 위해 취하는 조치는 어떤 것이든 실질적 평등과 차별, 참여와 역량 강화, 책임성과 사법접근권, 투명성 및 법치라는 인권 원칙에 확고한 근거를 두어야 한다.

46. 당사국은 개별적 및 다른 국가와의 협력을 통해 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 수자원 같은 공유 천연 자원을 공정하게 관리하기 위해, 그리고 탄소 배출량, 화석연료 사용, 벌목, 지표면 근처의 영구 동토층 질적 저하, 독성 폐기물 투기 등으로 인한 토양 악화와 초국가적 오염, 기후 변화와 재난을 야기하고 그에 따라 여성과 소녀들에게 더 심하게 부정적인 영향을 미치기 쉬운 기타 모든 환경적, 기술적, 생물학적 위난과 위험을 제한하기 위해 효과적인 조치를 취하여야 한다.

19) 2016년 보고서(A/HRC/31/52, 각주 27)에서 인권 및 환경에 관한 특별조사위원은 “국가가 국제 협력을 통해 기후 변화를 효과적으로 다루는 데 실패하면, 개별 국가가 자국 사법권 안에서 인권을 보호하고 실현하기 위한 인권법상의 의무를 이행하지 못하게 될 것”이라고 언급했다.

- (b) 국제, 지역, 국가, 지방 차원에서 기반시설과 서비스 분야에서 젠더에 따른 재난과 기후 변화 예방, 대비, 완화, 회복 및 적응 필요에 대응하기 위한 전용 예산을 증가시켜야 한다.
- (c) 재난과 기후 변화에 대해 회복력이 있으며 지속가능하고 여성에게 권한을 부여할 수 있는 생계수단을 파악하고 지원함으로써 적응력을 키우는 데 투자하고, 여성이 그러한 생계수단을 얻어 혜택을 얻도록 하는 젠더 대응적 서비스에 투자하여야 한다.
- (d) 사회적 보호, 생계수단 다각화 및 보험과 같은 적절한 위험 저감 계획에 대한 여성의 접근성을 높여야 한다.
- (e) 국제 기후 및 지속가능한 발전기금의 재정 지원을 받는 프로젝트나 프로그램을 포함하여 관련 국제적, 지역적, 국가적, 분야별, 지방 프로그램과 프로젝트에 젠더 평등 관점을 통합시켜야 한다.
- (f) 참여가 확보되고 책임성을 가지며 비차별적인 과정을 통해 진행되는 충분하고 효과적이며 투명한 재정 지원 등으로 자원, 지식, 기술을 공유하여, 여성과 소녀의 재난 위험 감소 및 기후 변화 적응 역량을 구축해야 한다.
- (g) 재난 위험 감소, 지속가능한 개발, 기후 변화를 위한 기술, 재정적 자원을 제공하는 국가, 국제기구 및 그 외 행위자들이 모든 프로그램의 설계, 이행 및 감독에 젠더 평등과 여성의 권리 관점을 통합시키고 적절하고 효과적인 인권 책무성 체계를 수립하도록 보장하여야 한다.

D. 비국가 행위자 및 역외 의무사항

47. 민간 및 시민 사회 단체는 국내는 물론 초국가적으로도 운영될 때도 재난 위험 감소, 기후 회복력, 젠더 평등 촉진에 중요한 역할을 수행할 수 있다. 민관협력 파트너십 개발은 2030 의제를 포함한 수많은 체계를 통해 촉진된다. 상기 파트너십은 재난 위험 감소를 위한 새로운 기반시설 마련과 기후 회복력 있는 생계수단 창출에 필요한 재정

적, 기술적 자원을 제공할 수도 있다.

48. 유엔 기업과 인권에 관한 이행원칙(United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights)에 따르면, 기업은 인권을 존중하고 보호하며, 인권 침해를 예방하기 위해 상당한 주의를 기울이고, 기업 운영과 관련된 인권 침해에 대해 효과적인 구제책을 제공할 직접적인 책임이 있다. 재난 위험 감소 및 기후 변화 분야에서의 민간 영역 활동이 여성의 인권을 존중하고 보호하도록 하기 위해서 민간 영역의 활동은 책임성을 확보하여야 하며, 참여적이고, 젠더 반응적이어야 하며, 주기적으로 인권에 기반한 감독 및 평가를 받아야 한다.

49. 당사국은 비국가 행위자의 역외 활동을 비롯하여 자국의 사법권 내에서 행해지는 활동을 규제하여야 한다. 일반권고 28호는 공적 또는 민간 행위자가 가하는 차별을 없애기 위한 제2조 (e) 요건들을 재차 확인하였으며 이는 역외에서 운영되는 국영 기업의 행위에까지 확장하여 적용된다.

50. 지역 및 국제적으로, 때때로 정부 당국 및 민간 영역과의 파트너십을 통해 운영되는 시민 사회 단체들 또한 기후 변화와 재난 위험 감소 및 관리의 영역에서 자신들의 활동이 지역 인구에 해를 끼치지 않도록 할 책임이 있으며, 상기 단체들은 그 자리에 있어서 도움을 제공하는 것만으로 의도치 않게 야기할 수도 있는 피해를 최소화하기 위한 조치를 취하여야 한다.²⁰⁾

51. 비국가 행위자와 관련하여, 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

(a) 도시 및 지방의 지속가능한 발전, 재생 에너지 장려, 사회 보험 제도 등을 통하여 재난 및 기후 변화 예방, 완화, 적응에 젠더 대응적 투자를 증진하는 환경을 조성하여야 한다.

(b) 여성에게 기업가 정신을 장려하고, 여성이 청정 에너지 분야, 농업생태적 식량 시스템과 같이 지속가능한 발전 및 기후 회복력 있는 생계활동과 관련된 기업에 종사하도록 장려책을 마련하여야 한다. 상기 분야를 다루는 기업이 특히 임원급

20) A/HRC/28/76 40(g), 99, 104단락 참조.

직위에 고용하는 여성의 수를 늘리도록 장려하여야 한다.

- (c) 재난 위험 감소 및 기후 변화의 영역에서 제안된 모든 민관협력 파트너십의 젠더 영향 분석을 실시하고 다양한 여성 집단이 파트너십의 설계, 이행, 감독에 참여하도록 보장하여야 한다. 민관협력 파트너십을 통해 제공되는 모든 기반 시설과 서비스에 모든 여성 집단이 물리적, 경제적으로 접근할 수 있도록 보장하는 데 각별히 주의를 기울여야 한다.
- (d) 민간 기업 행위자의 인권 침해로부터 여성을 보호하기 위한 규제 조치를 채택하고, 민간 영역과 시민 사회가 함께 진행하는 파트너십 활동을 포함하여 민간 기업 행위자의 활동이 인권을 존중하고 보호하도록 보장하고, 비국가 행위자의 활동과 관련하여 인권 침해가 발생했을 경우 효과적인 구제책이 이용 가능하도록 보장하여야 한다. 상기 조치는 관련 당사국의 영토 내외에서 발생하는 모든 활동에 적용되어야 한다.

E. 역량 개발 및 기술 접근

52. 특히 지방 차원에서, 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 프로그램에 여성의 적극적 참여가 부재하기 때문에 젠더 평등의 책무 이행과 재난 위험 감소 및 기후 회복력을 위한 조직화되고 효과적인 정책 및 전략 개발을 향한 진척이 방해받는다. 여성, 여성권리 단체와 국가 기관이 지방, 국가, 지역, 국제적 차원에서 젠더 대응적인 재난 위험 및 기후 평가에 참여하도록 하기 위해 이들의 역량 및 능력을 육성하는 조치를 취하여야 한다.

53. 젠더와 기후 변화에 관한 성명에서, 위원회는 과학·기술, 정규 및 비정규 교육과 훈련에의 접근, 이용, 통제에 있어 젠더 평등을 지원한 정책이 재난 감소, 기후 변화의 완화, 적응 영역에서 국가의 역량을 향상시킬 것이라고 언급했다(A/65/38, 1부, 부록 II). 그러나 젠더 기반 불평등으로 인해 여성들은 기술, 훈련 기회, 정보에 접근하지 못하는 경우가 너무나 많은 실정이다.

54. 당사국은 다음의 내용을 이행하여야 한다.

- (a) 여성의 기술 역량을 지원하고 이를 위해 충분한 자원을 제공함으로써 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 계획의 개발에 여성의 참여를 늘려야 한다.
- (b) 재난 예방, 조기 경보 시스템의 개발 및 보급 등의 재난 대비, 대응, 복구와 기후 변화 완화 및 적응의 모든 차원에서 여성의 리더십을 제도화하여야 한다.
- (c) 조기 경보 정보는 현대적이고 문화적으로 적절하며 접근 가능하고 포용적인 기술을 이용하여 제공되도록 하여야 하며 다양한 여성 집단의 필요를 고려하여야 한다. 특히, 인터넷과 휴대 전화 가능 범위, 라디오와 같이 신뢰할 수 있고 비용 효율이 높은 그 외의 통신 기술의 확장과 상기 기술에의 접근 가능성이 선주민 집단이나 소수 집단에 속한 여성, 고령 여성, 장애 여성을 포함한 모든 여성을 위하여 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 프로그램의 맥락에서 적극적으로 촉진되어야 한다.
- (d) 재난 및 기후 변화가 작물, 가축, 가정, 기업에 미치는 부정적 영향을 예방하고 완화하기 위한 기술에 여성이 접근할 수 있도록 하고, 여성이 재생 에너지, 지속 가능한 농업 생산과 관련된 기술을 포함한 기후 변화 적응 및 완화 기술을 사용하고 그로 인해 경제적인 이익을 얻을 수 있도록 하여야 한다.
- (e) 재난 위험 감소와 대응, 기후 변화 완화 및 적응에 있어 여성이 가진 전통 지식과 기술을 이해하고, 적용하며, 사용할 것을 장려하여야 한다.
- (f) 재난 위험 감소 및 기후 과학 기술의 개념화, 개발, 사용에 여성의 기여를 장려하고 가능하도록 하여야 한다.

VI. 구체적인 관심 영역

A. 젠더 기반 여성폭력으로부터 자유롭게 살 권리

55. 일반권고 35호에서 위원회는 젠더 기반 여성폭력이 남성에 대한 여성의 종속적 위치

와 여성의 정형화된 역할이 지속되도록 만드는 근본적인 사회, 정치, 경제적 수단의 하나라는 점을 언급하였다. 또한 젠더에 기반한 여성과 소녀에 대한 폭력에 영향을 미치고 악화시키는 요소인 재난 상황과 천연 자원의 질적 저하와 파괴에도 초점을 맞추었다.

56. 위원회는 성폭력은 인도주의적 위기에서 흔하며, 국가적 재난의 결과로 극심해질 수 있다는 점 역시 주목해 왔다. 스트레스, 무법, 노숙이 심해지는 시기에 여성들은 더 큰 폭력의 위협을 겪는다(A/65/38, 2부, 부록 II 6단락).²¹⁾

57. 협약 및 일반권고 35호에 따라, 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 재난 위험 감소 및 기후 변화의 맥락에서 가정폭력, 성폭력, 경제적 폭력, 인신매매 및 강제 결혼 등과 같은 젠더 기반 여성폭력의 기존 및 새로운 위험 요소를 다루기 위한 정책과 프로그램을 개발하고 그 개발과정에서 여성의 참여와 리더십을 장려하여야 한다.
- (b) 남성과 여성 모두 법적 최소 결혼 가능 연령을 18세로 정하여야 한다. 당사국은 재난 대응 활동에 종사하는 모든 인력이 조혼과 강제 결혼의 만연함에 관해 훈련받을 수 있도록 해야 한다. 여성 단체들과 그 외 이해관계자들과의 협력을 통하여, 지방 및 지역 재난 관리 계획 내에 조혼과 강제 결혼을 예방하고, 감시하며 해결하는 조치가 마련되어야 한다.
- (c) 젠더 기반 폭력을 신고하고자 하는 모든 여성들을 위해 접근 가능하고, 비밀유지가 가능하며 지원을 아끼지 않으며 효과적인 체계를 마련하여야 한다.
- (d) 여성 단체를 포함한 다양한 이해관계자들과 협력하여 재난 위험 감소 및 기후 변화와 관련된 프로그램 내에서 젠더 기반 여성폭력을 예방하고 대응하기 위해 고안된 개입 활동을 정기적으로 감독하고 평가하는 시스템을 개발하여야 한다.
- (e) 당국, 긴급 구조 종사자, 그 외 단체들에게 재난 상황에서 만연하는 다양한 형태의 젠더 기반 폭력과 이를 예방하고 다루기 위한 훈련을 제공하고 이들이 민감하

21) 여성폭력에 관한 일반권고 19호(1992)와 젠더 기반 여성폭력에 관한 일반권고 35호(2017) (일반권고 19호 14단락 개정) 참조.

게 대응하도록 하며 이들의 인식을 제고하여야 한다. 훈련 내용에는 선주민 및 소수 집단 출신 여성, 장애 여성 및 소녀, 레즈비언, 양성애자 및 트랜스젠더 여성과 소녀, 간성인을 포함한 여성과 소녀의 권리와 요구사항 및 이들이 어떻게 젠더 기반 폭력에 노출되고 영향을 받는지에 관한 내용이 포함되어야 한다.

- (f) 여성의 지위에 관한 사회 문화적 고정관념을 파악하고 뿌리 뽑기 위해, 남성과 소년, 미디어, 전통적 지도자 및 종교 지도자, 교육 기관과 협력을 통하여 재난 상황에서의 젠더 기반 여성폭력의 근본 원인을 해결하는 장기적인 정책과 전략을 채택하여야 한다.

B. 교육받을 권리 및 정보를 얻을 권리

58. 협약 제10조는 교육에서의 차별 철폐를 다룬다.²²⁾ 교육은 여성이 가정, 가족, 공동체 및 기업에 참여하고, 재난 위험을 줄이고 기후 변화를 완화하며 보다 효과적인 복구 전략을 개발하여 회복력이 향상된 공동체를 조성하기 위한 수단을 파악하는 능력을 향상시킨다. 교육은 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 효과적인 정책 개발에 도움이 되는 기회, 자원, 기술 및 정보에 대한 접근 또한 증진시킨다. 재난 및 기후 변화를 예방하고 완화하기 위해서는 경제, 농업, 수자원 관리, 기후학, 공학, 법률, 통신, 긴급 구조 등의 분야에서 잘 훈련된 여성과 남성이 필요하다.

59. 사회, 문화, 경제적 장애물로 인해 여성과 소녀는 교육받을 권리가 이미 제한되는 경우가 많은데 재난의 여파로 기반시설의 파괴, 교사 및 기타 자원의 부족, 경제적 어려움과 안전 문제가 발생하여 교육을 받는 데 더 큰 장애물에 직면할 수도 있다.

60. 협약 제10조와 일반권고 36호에 따라, 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 정기 점검을 통해 교육 기반시설의 안전성과 재난을 견디기에 충분한 회복력을 확보하고, 학생과 교사를 기후 변화와 재난의 영향으로부터 보호하기 위해 충분한 자원이 사용되도록 하여야 한다.

22) 여성과 소녀의 교육받을 권리에 관한 일반권고 36호(2017) 참조.

- (b) 충분한 자원과 예산을 배정하여 학교와 그 외 교육 시설이 위난을 버틸 수 있도록 건설되고, 타당성 있는 재난 위험 평가와 건축 법규를 기반으로 재건축되며, 재난 이후에 가능한 한 신속하게 운영되도록 하여야 한다. 전통적으로 교육의 주체 및 대상으로 큰 가치를 두지 않았던 소녀와 기타 집단을 특별 지원 프로그램을 통해 교육에 재통합시키는 것을 우선순위에 두고 소녀와 여성이 재난 이후에 교육에서 배제되지 않도록 해야 한다.
- (c) 여성과 소녀가 과학 연구를 포함한 정보와 재난 및 기후 변화와 관련된 교육에 동등하게 접근할 수 있도록 하여야 한다. 상기 정보는 교육의 각 단계마다 핵심적인 교육 과정으로 포함되어야 한다.
- (d) 공동체 차원에서 진행되는 경우를 포함하여, 혁신적이고 유연한 젠더 대응적 교육 프로그램에 우선 순위를 주어 여성이 변화하는 기후에 적응하기 위해 필요한 기술을 연마하고 지속가능한 개발 의제에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 재난 위험 감소 및 관리, 환경 및 기후 과학과 관련된 모든 분야에서 교육과 훈련을 받는 여성과 소녀를 지원하기 위한 특별 프로그램과 장학금 제도가 마련되어야 한다.

C. 노동권 및 사회적 보호를 받을 권리

61. 재난과 기후 변화는 여성에게 직접적으로 영향을 미치며, 특히 가난한 여성들에게는 생계수단에 영향을 준다. 여성과 남성 간 경제적 불평등은 다양한 차별적 요소를 통해 깊이 뿌리내리고 강화되었다. 여기에는 토지와 재산에 대한 소유권과 관리의 제한, 불평등한 임금, 위태롭고 비정규적이며 불안정한 직업에의 여성 편중, 성희롱 및 다양한 직장내 폭력, 임신으로 인한 고용상 차별, 성별에 따른 가사 노동 분리, 가정 내, 공동체 내 돌봄 노동에서의 여성의 기여에 대한 저평가, 노동착취 및 성 착취 등의 직장 내 차별, 토지 수탈, 과도한 채굴 산업과 규제 받지 않고 무질서 하게 이루어지는 산업 및/또는 농·산업 활동으로 인한 환경 파괴가 포함된다. 모든 젠더 기반 차별은 여성이 재난과 기후 변화로 발생하는 피해를 예방하고 적응할 수 있는 능력을 제한한다.

62. 돌봄 및 가사 노동의 부담은 재난이 발생한 후 여성에게 더 크게 지워진다. 식량

비축분, 주거 및 물과 에너지 공급과 같은 기반 시설의 파괴와 사회 보호 시스템 및 보건 서비스의 부재는 모두 여성과 소녀에게 특히 중대한 영향을 미친다. 상기 성별에 따른 불평등의 결과로 여성과 소녀의 취약성 및 사망률이 증가하며, 이들이 경제 활동에 참여하거나 복구와 적응에 필수적인 정보와 교육 등의 자원에 접근할 시간이 적어지는 일이 다반사가 된다.²³⁾

63. 사회적, 법적 불평등은 여성이 더 안전하고, 재난에 덜 취약한 지역으로 이동할 수 있는 능력을 더욱 제한하며, 금융 서비스, 신용, 사회 보장 혜택을 받을 권리와 토지 및 기타 생산적 자원의 안전한 보유권을 행사하기 위한 권리를 제한할 수도 있다.²⁴⁾

64. 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 여성과 남성 간 경제적 불평등을 줄이고 여성이 재난 위험을 완화하고 기후 변화의 부정적 영향에 적응할 수 있도록 하는 젠더 대응적 사회 보호 시스템과 사회 서비스에 투자하여야 한다. 사회적 보호 제도의 자격 기준은 여성 가장, 비혼 여성, 국내 실향 여성, 이주 여성, 난민 여성과 장애 여성 등 모든 여성 집단의 접근성이 확보될 수 있도록 면밀하게 감독되어야 한다.
- (b) 정기 점검과 건축 안전 법규 및 기타 제도의 채택을 통하여 직장과 원자로 및 원자력 발전소와 같은 중요 기반시설이 재난에 회복력을 가지도록 하여야 한다. 이는 특히 수입 창출과 국내 활동에 필수적인 기반시설이 재난 이후 가능한 한 신속하게 운영을 재기할 수 있도록 보장하기 위함이다.
- (c) 협약 제11조에 규정된 것처럼 적절하고 지속가능한 고용 기회에 대한 동등한 권리를 여성에게 보장하고, 도시 및 농촌 지역 모두에서 재난 예방, 관리 및 복구의 맥락에서 그리고 기후 변화 적응과 관련하여 상기 권리를 적용해야 한다.
- (d) 여성이 시장, 금융 서비스, 신용 및 보험 제도에 동등하게 접근할 수 있도록 하여야 하며, 여성이 연금 및 기타 고용 관련 사회 보장 자격을 청구할 수 있도록 보

23) 예를 들어 A/55/38, 339단락 참조.

24) 결혼, 가족 관계 및 해체로 인한 경제적 결과에 관한 일반권고 29호(2013), 농촌 여성의 권리에 관한 일반권고 34호(2016) 참조.

장하기 위해 비공식 경제를 규제하여야 한다.

- (e) 재난 및 기후 정책 내에서 여성이 짊어지는 무보수 및 돌봄 노동의 불평등한 부담을 인지하고 해결하여야 한다. 가사노동과 무보수 돌봄 노동을 동등하게 부담하는 것에 관한 인식 제고 프로그램, 시간 절약 조치 도입, 적절한 기술, 서비스, 기반시설의 도입 등, 성별에 따른 돌봄 노동의 부담을 평가하고 줄이고 재분배하기 위한 정책과 프로그램이 개발되어야 한다.
- (f) 여성이 녹색 경제를 포함한 비전통적 노동 영역에서 훈련받을 수 있는 권리와 지속가능한 생계수단에 접근할 권리를 보호하고 촉진하여야 한다. 이를 통해서 여성이 재난과 기후 변화 예방, 대비, 완화, 적응 계획을 설계하고 참여하며, 관리, 감독하게 하며, 이로 인한 혜택을 얻기 위한 준비를 더 잘 갖추도록 할 것이다.

D. 건강권

65. 협약 제12조에 따라 당사국은 성과 재생산 건강 서비스와 정신 및 심리 건강 서비스를 포함한 건강 돌봄 서비스 제공에 있어 여성과 남성 간 실질적인 평등을 보장하여야 한다. 당사국이 제12조에 따라 모든 여성의 건강권을 존중하고 보호하고 실현하기 위해 반드시 취해야 하는 조치는 위원회의 여성과 건강에 관한 일반권고 24호(1999)에 상세히 설명되어 있다. 성과 재생산 건강 서비스를 포함하는 건강 서비스와 시스템은 심지어 재난 상황에서도 이용 가능하고, 접근 가능하며, 용인될 수 있으며 양질이어야 한다.²⁵⁾ 이를 위해서, 젠더 대응적 기후 변화 및 재난 회복력 정책, 예산 및 감시 활동이 건강 서비스와 시스템으로 완전히 편입되도록 조치가 취해져야 한다.²⁶⁾

66. 기후 변화 및 전 세계적 유행병 등의 재난은 새로 출현하거나 재유행하는 질병의 만연함, 전파, 심각성에 영향을 미친다. 여성과 소녀의 질병 취약성은 식량, 영양, 보건에의 접근상 불평등으로 인하여, 그리고 여성은 아동, 노인, 병자들을 돌보는 일차적 책임자라는 사회적 기대로 인하여 높아진다.

25) 세계보건기구, “환경 보건에서의 젠더 불평등” EUR/5067874/151 (2008).

26) 기후변화에 관한 정부간 패널, *기후 변화 2014: 영향, 적응 및 취약성 A파트: 전 세계와 영역적 측면, 기후변화에 관한 정부간 패널 제5차 평가보고서에 대한 실무그룹 II의 기여*(뉴욕, 캠브리지 대학교 출판부, 2014) 733페이지.

67. 당사국은 상세한 정책과 예산 할당으로 성과 재생산 건강, 포괄적이고 연령에 적합한 성교육, 정신 및 심리 건강, 개인위생 및 위생시설을 포함한 여성의 건강권을 촉진시키고 보호하며 실현하도록 하여야 한다. 긴급 산과 진료 및 수유 지원 등의 출산 전후의 돌봄 제공이 기후 변화와 재난과 관련된 전략, 계획, 프로그램의 일부로 들어가야 한다.

68. 특히, 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 다양한 집단의 여성과 소녀가 의사 결정 자리에 참여하는 등, 재난 위험 감소 및 기후 변화의 맥락에서 건강 정책과 프로그램의 계획, 이행, 감독과 여성을 위한 통합적 건강서비스의 설계와 관리 등에 참여하도록 보장하여야 한다.
- (b) 기후 및 재난에 회복력 있는 건강 시스템과 서비스에 투자하고 깨끗한 물, 적절한 영양과 위생 시설, 생리 위생 관리 등 건강의 근본적 결정요인에 최대 가용 자원을 할당하여야 한다. 이러한 투자는 건강 시스템을 변화시키는 방향으로 맞춰져, 시스템이 기후 변화와 재난으로 인한 건강 상의 요구사항의 변화에 대응하고 이러한 새 요구사항을 다룰 수 있을 만큼 충분히 회복력을 갖게 해야 한다.
- (c) 여성과 소녀가 정신 건강, 종양 치료, 성과 재생산 건강 영역 등의 보건 서비스, 교육 및 정보에 접근하는 것을 막는 모든 장애물을 제거해야 한다. 특히 재난 이전 및 이후, 재난 기간 동안 암 검진, 정신 건강 및 상담 프로그램, HIV 같은 성매개 감염 예방과 치료 및 AIDS 치료 프로그램에 자원을 할당하여야 한다.
- (d) 재난 대비 및 대응 프로그램 내에 가족 계획, 성과 재생산 건강 정보와 서비스 제공을 우선순위로 두는 데 합의해야 하며, 여기에는 긴급 피임, HIV 노출 후 예방요법, AIDS 치료 및 안전한 임신중단에 대한 접근이 포함되어야 한다. 또한 안전한 모성 서비스, 자격 있는 산파 파견 및 산전 도움의 제공을 통해 산모 사망률을 낮춰야 한다.
- (e) 재난 및 기후 변화의 맥락에서 다양한 여성 집단의 특수한 건강 필요에 대응하는 돌봄에의 동등한 접근성과 양질의 돌봄을 보장하기 위하여 공공, 비정부 및 민간 단체가 여성에게 제공하는 건강 서비스 현황을 감독해야 한다.

- (f) 재난 상황에서 운영되는 모든 건강 서비스를 자율성, 프라이버시, 기밀성, 고지된 동의, 비차별, 선택에 관한 권리 등 여성의 인권을 장려하기 위해 기능하도록 의무화해야 한다. 장애 여성과 소녀, 선주민 및 소수 집단의 여성과 소녀, 레즈비언, 양성애 및 트랜스젠더 여성과 소녀, 간성인, 고령 여성 및 기타 소외 그룹 여성과 소녀의 권리를 장려하고 보호하기 위한 구체적 조치가 재난 상황과 관련한 건강 정책과 기준에 명시적으로 포함되어야 한다.
- (g) 긴급 구조 분야 종사자를 포함한 의료 종사자를 위한 훈련 교육과정에는 여성의 건강 및 인권, 특히 젠더 기반 폭력에 대한 종합적이고, 의무적이며 젠더 대응적인 과정이 포함되도록 하여야 한다. 재난 위험 및 기후 변화의 증가와, 질병 패턴 변화로 인해 늘어나는 공중 보건 긴급상황 발생 가능성 간의 연관관계를 의료 종사자가 인식하도록 하여야 한다. 훈련에는 장애 여성, 선주민, 소수 집단 및 기타 소외 그룹 여성의 권리에 관한 정보가 포함되어야 한다.
- (h) 재난 상황과 기후 변화의 결과로 발생하는 전염성 및 비전염성 질병에 대한 성별에 따른 취약성 차이에 관한 자료를 수집하고 공유하여야 한다. 이러한 정보는 인권에 기반한 통합적 재난 및 기후 변화 행동 계획과 전략을 개발하는 데 사용되어야 한다.

E. 적합한 생활 수준에 대한 권리

식량, 토지, 주거, 물, 위생

69. 기후 변화가 끼치는 영향은 취약해지는 식량 안보, 토지 황폐화, 더욱 한정된 물과 기타 천연자원의 이용 가능성과 관련하여 이미 여러 분야에서 나타나고 있다. 불안정한 식량, 토지, 물이 끼치는 영향은 젠더 중립적이지 않으며 여성은 식량 부족 시기에 영양 부족 및 영양실조로 고통 받을 확률이 더 높다는 증거가 있다.²⁷⁾ 여러 사회에서 식량 생산, 채집, 준비와 연료와 물 보급에 일차적인 책임이 있는 여성과 소녀는 이용 가능하며 합당한 가격의 안전하고 접근 가능한 식수와 연료 자원의 부족으로 인한 영향을 불

27) CEDAW/C/NPL/CO/4-5 참조.

공평하게 받고 있는 것으로 드러났다. 이러한 기후 관련 자원 부족으로 인해 여성과 소녀에게 지워지는 추가적 부담은 여성에게 시간을 소모하게 하고, 신체적 어려움을 야기 하며 폭력의 위험에 더 쉽게 노출시키고 스트레스를 가중시킨다.²⁸⁾

70. 특히 농촌 및 선주민 여성은 재난과 기후 변화의 직접적인 영향을 받는다. 이들은 식량 생산자와 농업 종사자로서 전세계 소규모 자작농, 자급자족 농민의 대다수를 이루며, 농업 종사자의 상당 비율을 차지하기 때문이다. 차별적인 법률과 사회 규범으로 인해, 여성은 안전하게 토지를 보유하는 데 제한을 받으며 그들에게 배정된 농지는 토양의 질이 상대적으로 떨어지며 홍수, 침식, 그 외 위험한 재해에 더 취약하다. 기후 변화의 직격탄을 맞은 지역에서 남성들이 떠나는 비율이 늘어난 까닭에 여성들은 농사에 대한 책임을 오롯이 진 채 남겨지지만, 변화하는 기후 조건에 효과적으로 적응하는데 필요한 토지 소유권을 법적 및 사회적으로 인정받지 못하고 있다. 여성은 기상 이변이 식품 가격에 미치는 영향에 의해서도 간접적으로 타격을 받는다.

71. 협약 제12조, 제14조는 영양과 식량 생산 및 소비에 관한 의사 결정에 있어 여성의 동등한 참여에 대해 구체적 보장내용을 담고 있다. 또한, 제2조에 제시된 차별을 뿌리 뽑고, 제5조 (a)에 제시된 차별적인 고정관념에 기반한 문화적 행동 양식을 수정하고, 제15조에 제시된 법 앞의 평등을 보장하며, 제16조의 결혼 및 가족 관계 내에서의 평등을 보장하기 위한 당사국의 핵심 의무는 토지 및 생산 자원에 대한 여성의 권리를 다룸에 있어서 매우 중요하며, 이러한 권리는 식량 및 지속가능한 생계수단에 관한 권리를 보장하는데 중추를 이룬다.

72. 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 식량, 주거, 위생, 적절한 식수, 가정용수 및 농업용수 등 토지 및 천연자원에 대한 여성의 동등한 권리를 장려하고 보호하고, 심지어 부족한 시기에도 상기 권리의 이용 가능성 및 접근 가능성이 확보되도록 적극적 조치를 취하여야 한다. 가난한 여성, 특히 도시 및 농촌 지역의 임시 거주지에 사는 여성들이 특히 재난 및 기후 변화의 상황에서 적절한 주거, 식수, 위생 및 식량을 이용할 수 있도록

28) 세계보건기구, “젠더, 기후 변화와 보건”.

보장하는 데 특별한 관심을 기울여야 한다.

- (b) 지속가능하고 권한을 부여하는 생계 수단을 파악하고 지원함으로써 여성의 재난 및 기후 변화의 영향에 대한 회복성을 늘리고, 여성 농민을 돕는 농업 지원 사업 등 여성이 생계수단에 접근하고 그로 인한 혜택을 얻도록 하는 젠더 대응적인 서비스를 개발하여야 한다.
- (c) 적절한 주거, 식량, 물, 위생에 대한 지속적인 접근을 보장하기 위해 인권 기반의 접근 방식을 채택하는 참여적이고 젠더 대응적인 개발 계획과 정책을 개발하여야 한다. 모든 여성이 서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 데 우선순위를 두어야 한다.
- (d) 노숙을 없애고, 장애 여성을 포함한 모든 여성이 충분하고 재난 회복력 있는 주거를 이용하고 접근할 수 있도록 법안, 프로그램, 정책을 채택하고 예산을 배정하여야 한다. 강제 퇴거로부터 여성을 보호하고, 공공 주택과 임대 지원 제도가 여성들의 특수한 요구사항에 우선 순위를 부여하고 이에 대응하도록 보장하는 조치가 취해져야 한다.

F. 이동의 자유

73. 기상이변의 빈도와 강도가 심해지고 기후 변화로 인해 환경이 악화되면, 국가 내에서 그리고 국경을 넘어서 인구 이동이 상당해질 가능성이 높다.²⁹⁾

74. 본 위원회 및 이주 노동자와 그 가족의 권리 보호를 위한 위원회(Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)를 포함한 여타 국제 인권 기구들은 재난 및 기후 변화를 이주, 특히 여성들의 이주를 강요하는 요소 중 하나로 인식하고 있다.³⁰⁾ 여러 지역에서 기후 변화와 재난으로 인해 여성

29) 유엔여성기구, “난민 및 이주민의 대규모 이동에 있어 젠더 차원적 접근”, 이주 노동자와 그 가족의 권리 보호를 위한 위원회, 여성차별철폐위원회, 젠더 평등 및 여성 역량 강화를 위한 유엔 기구 (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) 및 유엔 인권 고등판무국(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)의 공동 선언문, 2016년 9월 19일.

30) Ibid. 여성 이주 노동자에 관한 일반권고 26호(2008).

들은 이주로 내몰리는 경우가 늘어나는데, 이는 현지에 더 이상 생계 유지 기회가 없는 가족 구성원을 부양하기 위해 스스로, 주로 여성들이 많이 하던 일을 찾아 이주하기 때문이다.

75. 이주 여성들은 인신매매를 포함해 한층 심해진 젠더 기반 폭력의 위협에 직면하고 국경과 도착 국가에서 이동 중에, 캠프에서 여러 형태의 차별을 겪게 된다. 또한 이주하는 동안 그리고 도착지에서 특정한 인권 침해를 겪을 수도 있는데, 이는 충분한 성과 재생산 건강, 정신 건강 서비스가 부족하고 고용, 사회 보장, 교육, 주거, 출생 신고서나 결혼 증명서와 같은 법률 문서 및 재판에 대한 접근에서 차별을 받기 때문이다. 이주 여성과 소녀들은 종종 상호교차적 형태의 차별 대상이 된다. 이주한 여성은 도착 지역, 특히 개발도상국 도심 지역의 기후 변화의 영향에도 취약할 수 있다.

76. 그러나 많은 경우, 여성은 재난의 위험이 높은 지역을 떠나려고 하거나 기상이변 이후 자신의 삶을 재건하기 위해 이주하려고 할 때도 방해를 받는다.³¹⁾ 젠더에 기반한 고정관념, 가사 책임, 차별적인 법률, 경제적 자원 부족과 사회 자본에의 접근 제한으로 여성이 이주를 못하게 되는 경우가 흔하다.

77. 남성 가족 구성원이 이주하고 남겨진 여성들은, 재난이 발생했을 때 여성이 완화, 복구 및 적응 노력을 조율하는 일에 일차적 책임을 맡아야만 하는 경우와 같이, 준비나 훈련을 거의 받지 못하고 이전에 잘 해보지도 않은 경제 및 공동체 리더십 업무를 떠맡게 될 수도 있다.

78. 본 협약과 여성 이주 노동자에 관한 일반권고 26호(2008) 및 일반권고 32호에 따라, 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 이주 및 개발 정책은 젠더 대응적이어야 하며, 타당한 재난 위험 고려사항을 포함하여야 하고, 재난 및 기후 변화를 국내에서의 실향과 이주를 촉발하는 중요한 요인으로 인지하여야 한다. 이러한 점은 이주 및 실향 기간 동안 여성과 소녀의 권리를 감독하고 지원하기 위한 국가 및 지방 계획에 편입되어야 한다.

31) 아시아 개발 은행, *젠더 평등 및 식량 안보: 기아에 대항하는 도구로서 여성의 역량 강화* (필리핀 만달루용 시, 2013), 12페이지.

- (b) 재해 및 기후 변화로 인해 실향한 여성들을 포함해 이주 여성이 이주의 모든 단계에서 그들의 인권을 보호하고 장려하기 위해 고안된 정책을 개발, 이행, 감독하는 과정에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 정신 건강 및 심리 지원, 성과 재생산 건강, 교육 및 훈련, 고용, 주거, 사법접근권을 포함한 여러 분야에서 적절한 서비스를 설계함에 있어 이주 여성을 참여시키려는 특별한 노력이 이루어져야 한다.
- (c) 이주민을 받는 국경 경비, 군사요원 및 정부 공무원의 성비를 균형 있게 맞추고, 늘어나는 폭력 위험 등 이주 여성들이 직면하는 젠더 특징적 피해에 대해 상기 인력들을 교육시켜야 한다.
- (d) 인간의 이동성과 관련된 고려사항들이 재난 위험 감소 및 기후 변화 완화, 적응 정책에 포함되어야 하며, 재난 발생 이전 및 이후와 재난 동안 비혼 여성 및 여성 가장을 포함한 여성과 소녀의 특정 권리와 필요사항을 고려하여야 한다.

VII. 전파 및 보고

79. 재난 및 기후 변화의 영향을 효과적으로 예방하고 완화하기 위하여, 당사국 및 기타 이해관계자들은 젠더 불평등을 다루고 재난 위험을 줄이며 기후 변화의 부작용에 대한 회복력을 키우기 위해 고안된 전략, 정책, 프로그램의 개발과 관련한 정보와 데이터를 수집, 분석, 전파하기 위하여 목표에 따른 과제가 포함된 주목할 만한 조치를 취하여야 한다.

80. 젠더 평등 분야에서 일하는 시민사회 단체와 인도적 지원, 재난 위험 감소 및 기후 변화 분야에서 일하는 시민사회 단체 간 협력 네트워크가 수립되어야 하며, 네트워크 안에는 국가인권기구, 모든 수준의 정부 기관 및 국제기구가 포함되어야 한다.

81. 효과적인 감독 및 보고 시스템을 수립하기 위하여, 당사국은 다음을 이행하여야 한다.

- (a) 자료를 수집하고 분석하는 신뢰할 만한 체계를 설계하고 제도화하고, 재난 위험 감소, 기후 변화 및 젠더 평등과 관련된 모든 분야에 걸쳐 조사 결과들을 감독하

고 전파하여야 한다.

- (b) 지방, 국가, 지역 및 국제적 차원에서 여성이 자료 수집 및 분석과 결과물의 감독 및 전파에 참여하도록 하여야 한다.
 - (c) 위원회에 제출하는 정기 보고서에는 기후 변화 및 재해 위험 감소와 관련된 정책 내에서 여성 인권을 장려하고 보호하기 위해 당사국이 실행해 온 법률 체계, 전략, 예산 및 프로그램에 관한 정보를 포함하여야 한다.
 - (d) 본 일반 권고를 선주민 및 소수 민족 언어를 포함한 국가 언어 및 지방 언어로 번역하고, 이를 모든 정부 부처, 시민 사회, 대중 매체, 학술 단체 및 여성 단체에 널리 보급하도록 하여야 한다.
-

전 세계 이주 환경에서 여성과 소녀의 인신매매에 관한 일반권고 38호 (2020)

목차

- I. 서론
- II. 목적과 범위
- III. 법적 체계
- IV. 여성과 소녀 인신매매의 근본 원인
 - A. 사회경제적 불평등
 - B. 이주 및 망명 제도상의 차별
 - C. 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요
 - D. 분쟁 및 인도주의적 비상사태 상황
 - E. 인신매매에서 디지털 기술의 이용
- V. 인신매매 피해자인 여성과 소녀를 위한 지원 및 보호
 - A. 피해자 신원 확인
 - B. 피해자 지원 및 보호
- VI. 피해자의 사법예의 접근권
 - A. 인신매매 피해자를 위한 구제조치
 - B. 가해자의 수사, 기소, 처벌
- VII. 권고
 - A. 여성과 소녀 인신매매의 근본 원인 대처
 - B. 피해자의 권리 옹호
 - C. 젠더 감수성적인 재판 절차
 - D. 데이터 수집 및 입법, 정책, 제도의 체계
 - E. 배포 및 보고
 - F. 조약 비준 또는 가입

I. 서론

1. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제6조는 모든 형태의 여성 인신매매와 여성 성매매 착취를 억제하기 위해 당사국이 입법 행위를 포함한 모든 적절한 조치를 취할 법적인 의무가 있음을 규정하고 있다. 국가적, 지역적 및 국제적 수준에서 인신매매 근절을 위한 기존의 법적 및 정책적 체계가 넘쳐나고 있음에도 불구하고, 여성과 소녀는 여전히 전 세계적으로 확인된 인신매매 피해자의 다수를 구성하고 있으며, 가해자들은 처벌을 받지 않고 지나가는 일이 만연한 상태다.

2. 위원회는 이러한 상황이 지속되는 이유가 인신매매 전반, 특히 성적 착취를 포함한 다양한 종류의 착취 위협에 노출되어 있는 여성과 소녀의 인신매매 범죄에서 젠더 차원에 대한 인식이 부족한 것에 있다고 본다. 동 범죄에 대한 젠더 분석에 따르면 그 근본 원인은 성에 기반한 차별에 있으며, 그 예로 만연한 경제적 및 가부장적 구조와 여성과 소녀의 인신매매로 이어지는 취약적 상황을 초래하는 당사국의 노동, 이주, 망명 제도의 부정적이고 젠더 차별적인 영향 문제가 해결되지 못하고 있는 상황이다.

3. 전 세계적으로 대부분의 경제 정책들은 국가 간 및 개인 간의 대규모의 경제적 불평등을 더욱 심화시키고 있으며, 이는 기업, 공공조달 공무원, 고용주들이 자신들의 공급 또는 생산 사슬에 인신매매된 노동력이 없음을 보장할 의무를 거부하는 등의 노동 착취로 나타난다. 공공재 사유화, 탈규제 노동시장, 복지국가 축소, 그리고 구조적 조정 정책의 일환이며 원조 조건인 긴축조치 등을 포함한 세계화된 거시경제적 및 정치적 요소들은 종종 실업과 빈곤을 악화시키며 여성에게 불균형적인 영향을 미치는 경제 불평등을 초래한다. 종종 사회복지 사업에 대한 정부지출의 감소와 공공재화 및 공공서비스의 사유화 같은 기타 경제 정책과 함께, 역진세 정책 및 노동시장 개혁은 모두, 다양한 영역에서의 젠더 불평등 및 여성 인권 침해 등의 구조적 불평등 해체의 기반이 되는 사회 정책을 이행할 수 있는 국가의 역량을 심각하게 저해한다. 사회복지지출의 감소는 기본적인 사회복지 서비스에 대한 책임을 더욱더 정부에서 여성으로 전가한다. 그러한 요소들은 다양한 집단의 여성들에 대한 억압을 초래하는 차별적인 문화적 및 사회적 규범을 강화하고 또한 이에 의해 영속화된다.

II. 목적과 범위

4. 협약 제21조에 따라 당사국의 여성과 소녀에 대한 차별 철폐 의무를 명확히 할 목적을 지닌 일반논평을 내놓도록 위임을 받아, 위원회는 인신매매로부터 자유로운 삶이 일종의 인권으로 인식되어야 하며 동 권리를 여성과 소녀가 완전히 향유할 수 있도록 적절한 여건이 마련되어야 한다는 의견을 제시한다. 당사국은 동 권리의 실현이 환상이 아니라 실제로 가능하도록 법률, 제도, 규정 및 자금이 마련될 수 있게 보장하기 위하여 인신매매와 성매매 착취를 근절하기 위한 모든 적절한 수단을 강구해야 한다. 협약의 규정들은 완전한 보호를 제공할 수 있도록 상호 강화하는 작용을 한다. 이 일반논평은 협약 제6조를 협약의 기타 모든 조항들 및 위원회의 기존 법리와 이어주는 역할을 한다.

5. 일반논평은 협약 제6조에 규정에 따라, 당사국의 모든 형태의 인신매매 철폐 의무 이행 상황을 전 세계 이주의 맥락에서 설명한다. 인신매매 경로는 종종 다양한 이주 흐름과 긴밀한 관계에 있다. 위원회는 밀입국된 여성과 소녀가 인신매매에 대해 특별히 취약하다는 점에 역점을 두고 있으며, 이주자들을 비정규적 경로로 내모는 제한적인 이주 및 망명 제도로 인해 초래된 상황을 강조한다.

6. 일반논평에서 위원회는 여성과 소녀가 인신매매 위험에 노출되는 것을 막는 일이, 개별적이든 또는 집단적이든, 국가의 우선적 의무임을 확인한다. 국가는 또한 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요를 좌절시켜야 한다. 일반논평은 젠더 관점 및 상호교차적 관점을 포함하는 접근방식에 기반하고, 지속가능발전 성취를 위한 전략적 우선과제로서 여성과 소녀의 인권 실현을 강조점으로 둔 인신매매방지 조치의 이행에 관하여 실제적인 지침을 제시한다. 또한 위원회의 법리를 포함한 국제법상의 당사국의 의무, 다시 말해 인신매매로부터 구조된 사람을 확인, 지원, 보호하고, 이들이 다시 피해자가 되는 것을 방지하고, 이들의 사법적 구제에의 접근과 가해자의 처벌을 보장하는 의무를 상기시킨다.

7. 위원회는 인신매매의 원인, 결과, 경험이 어린 소녀, 사춘기 소녀, 성인 여성에 따라 차이가 있음을 인정한다. 위원회는 성별과 나이 면에서 상호교차적인 특징으로 인해 소녀들이 취약성이 더 크다는 점을 강조하며, 인신매매의 피해자인 아동들은 국제법상 강

화된 실제적 및 절차적 보호를 받을 자격이 있음을 상기시킨다. 위원회는 당사국에게 연령에 적합하고 아동에 중점을 둔 인신매매방지 대응조치를 하면서, 그러한 차이점들의 전체 스펙트럼에 대처할 것을 장려한다.

III. 법적 체계

8. 협약 제6조는 여성차별철폐선언(Declaration on the Elimination of Discrimination against Women) 제8조에 근거하고 있다. 이 선언은 모든 형태의 여성 인신매매와 여성 성매매 착취를 근절하기 위하여 입법 행위를 비롯한 모든 적절한 수단을 강구해야 한다고 규정한다. 이 문제에 관한 국제법이 인신매매금지 및 타인의 성매매에 의한 착취금지에 관한 협약(Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)에 성문화되고 발전되었다. 이 법적 근거는 제6조가 불가분의 규정으로 이해되어야 한다고 요구하고 있는 바, 동 조항이 인신매매와 성착취를 연결하고 있기 때문이다.

9. 인신매매가 국제법상 범죄행위로 정의되어 있는 한편, 당사국의 주요 의무는 세계인권선언에서 도출된 핵심적인 유엔의 인권조약들에 제시되어 있는 바와 같이 사람, 특히 소외된 집단에 속하는 사람의 인권을 존중, 보호, 실현하는 방식으로 인신매매에 대처하는 것이다. 2002년 유엔 인권최고대표사무소가 상세히 기술한 인권 및 인신매매에 관하여 권고된 원칙과 지침(Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking)과 2010년 그것에 관한 해설은 인권 기반 접근법과 모든 인신매매방지 조치를 통합하기 위한 중요하며 유연한 법적 체계를 제시한다.

10. 위원회는 여성과 소녀에 대한 차별은 젠더 기반 폭력을 포함한다고 확인하고 있으며, 이러한 차별의 금지는 국제관습법상의 원칙으로 진화되어왔다. 위원회는 다양한 형태의 여성과 소녀 인신매매의 젠더 특이적 성격과 그 결과, 가령 고통받은 피해에 관해 인식하고, 여성과 소녀의 인신매매와 성매매 착취가 명백히 구조적이며 성 기반 차별에 근거한 현상으로 젠더 기반 폭력에 해당한다고 인정한다. 또한 여성과 소녀의 인신매매와 성매매 착취가 강제이주, 이주, 전 세계 공급사슬과 채굴 및 역외 산업에서의 생산방식 등 세계화 경제활동의 증가, 군국주의 팽창, 외세강점, 무력 분쟁, 폭력적 극단주의

와 테러리즘의 환경 속에서 종종 악화된다는 점도 인정한다.

11. 인신매매에 대한 국제적으로 인정된 법적 정의는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및, 처벌을 위한 의정서(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) 제3조에 규정되어 있으며, 이는 유엔 초국가적 조직범죄 방지협약(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)을 보완한다.

(a) “인신매매”는 착취의 목적을 위하여 협박이나 권력의 사용 또는 기타 형태의 강요, 납치, 사기, 기망, 권력의 남용이나 취약한 지위의 악용, 타인에 대한 통제권이 있는 자의 동의를 얻기 위해 대가나 이득의 제공 또는 수령 등의 방법을 통하여 사람을 모집, 운반, 이송, 은닉 또는 인수하는 것을 의미한다. 착취에는 최소한, 타인의 성매매를 통한 착취 또는 기타 형태의 성적 착취, 강요된 노동이나 서비스, 노예제나 이와 유사한 관행, 예속, 또는 장기의 적출 등이 포함된다.

(b) 위 (a)항에 제시된 수단이 사용된 경우 인신매매의 피해자가 (a)항에 제시된 목적의 착취에 동의했다는 사실은 문제가 되지 않는다.

12. 위원회는 가령 여성과 소녀의 모집과 이들의 착취에 있어 최근의 추세와 정보통신 기술, 소셜미디어, 메시징앱의 역할에서 볼 수 있듯이 여성과 소녀의 인신매매 현실이 인신매매 의정서의 범위를 벗어나고 있음을 강조한다. 위원회는 인신매매에 대한 정의가 신체적 폭력이 사용되거나 피해자가 개인의 자유를 잃는 상황 그 이상임을 인정한다. 당사국의 보고서 검증을 통해, 취약한 지위의 악용과 권력 남용이 인신매매 범죄를 저지르기 위해 가장 흔하게 사용되는 수단이며, 피해자들이 종종 다양한 형태의 착취를 받는다는 사실이 드러났다.

13. 전 세계 이주 환경에서 여성과 소녀의 인신매매를 근절하기 위해서는 국제인도법, 난민법, 형법, 노동법, 국제사법, 무국적·노예제·노예거래를 방지하는 각종 협약, 국제인권법 문서들에서 유래하는 더욱 광범위한 보호 체계를 도입할 필요가 있다. 협약은 인신매매 피해자를 위한 지역적 및 국제적 법 체계를 강화하고 보완하며, 명시적인 젠더 평등 규정이 국제협정에 부재한 경우에 특히 그러한 점이 두드러진다. 협약은 여성과

소녀가 그러한 법률 문서들에서 공동으로 작용하는 보호의 대상임을 인정한다.

14. 여성과 소녀의 인신매매와 성 착취는 일종의 인권 침해이며 국제 평화와 안전에 위협이 될 수 있다. 인신매매를 금지하기 위한 당사국의 적극적 의무는 국제형사재판소에 관한 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court)을 포함한 국제형법에 의해 보강되며, 동 규정에서는 노예화, 성 노예, 강요된 성매매가 동 재판소의 관할권에 해당할 수 있는 범죄로 인정된다.

15. 비국가행위자에게로 확대된 인신매매 금지 존중의 의무도 역시 노예제, 노예거래, 고문을 금지하는 강행규범(jus cogens)에서 비롯된 것이며, 위원회는 여성과 소녀의 인신매매가, 어떤 경우에는, 그러한 권리의 침해에 해당할 수 있다는 점에 주목한다.

16. 인신매매, 특히 여성과 소녀의 인신매매를 근절하기 위한 국가의 전략적 국제 활동은 안전하고 질서 있고 정기적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)과 지속가능발전을 위한 2030 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)에 제시된 책무의 차원에서, 그리고 유엔 인신매매 금지 글로벌 행동계획(Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons)과 안전보장이사회 결의의 이행이라는 맥락 안에서 이루어져야 한다.

17. 당사국은 자국의 통치권 또는, 자국 영토 내에 위치하지 않더라도, 실효적 통제범위 내에 있는 모든 사람에 대하여 협약에 제시된 권리들을 존중하고 보장할 법적 의무를 지닌다. 당사국이 여성과 소녀의 인신매매 행위를 예방, 조사, 기소, 처벌하고 피해자에게 보상을 제공하는 직접적 의무는 민간인, 가족구성원 및 친밀한 관계의 상대, 국가 위임 행위자 및 공무원, 단체 및 사업체를 비롯해, 무장테러조직 등 비국가행위자를 포함한 모든 가해자의 작위 또는 부작위에까지 확대된다.

IV. 여성과 소녀 인신매매의 근본 원인

18. 다음에 열거한 근본 원인을 파악, 처리, 제거하는 것은 전 세계 이주 환경에서 여성과 소녀의 인신매매와 성 착취를 금지해야 할 당사국 의무의 주요 요소이다. (a) 여성과

소녀가 불균형하게 겪는 경제적 및 사회적 불평등을 조장하는 체계적인 젠더 기반 차별, (b) 분쟁 및 인도주의적 비상사태 상황과 그 결과로서 일어나는 강제이주, (c) 이주와 망명 제도상의 차별, (d) 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요.

19. 형법만으로는 인신매매 범죄 문제를 처리하거나 시정할 수 없다. 국가 간 혹은 국가 내부차원을 막론하고 인신매매에 대한 개념 정의 등, 법률 간에 부조화가 발생하고, 금융 관련 활동이 복잡하고, 강력한 인신매매 네트워크에 맞서 싸워야 할 사법제도는 종종 부패하고 재정이 부족하고 자원이 충분히 제공되지 않아 무기력하기 때문이다. 그러므로 여성과 소녀가 그들의 기본적 권리를 행사할 수 있도록 보장하는 효과적인 인신매매방지 조치는 협약에 명문화된 규정들을 총동원해야 하고, 국제인권조약 틀 안에서 이해되어야 한다.

A. 사회경제적 불평등

20. 여성과 소녀의 인신매매는 성 기반 및 젠더 기반 차별, 젠더 기반 구조적 불평등, 빈곤의 여성화에 뿌리를 두고 있다. 인신매매에 가장 취약한 여성과 소녀는 소외된 계층에 속한 이들이다. 예를 들어 농촌 및 벽지에 거주하는 여성과 소녀, 원주민 및 소수 민족 공동체에 속한 이들, 장애인 여성과 소녀, 비정규적 이주 지위에 있는 여성과 소녀, 강제 이주되거나 무국적이거나 무국적 위기에 있는 자, 신청이 거부된 자들을 포함한 난민 또는 망명 신청 여성과 소녀, 분쟁 또는 분쟁 후 환경에 살고 있거나 출신인 여성과 소녀, 돌봄 받지 못하거나 대체 돌봄 환경에 있는 소녀를 들 수 있다. 또한 이들의 삶의 경험은 심각한 권리 박탈로 얼룩진다. 이러한 집단의 일원들은 사회적, 정치적, 경제적으로 배제되는 경험을 하는 경우가 많아, 결과적으로 이들은 빈곤해지거나 교육을 못 받거나 거의 받지 못하고, 미등록 또는 미허가 지위에 있고, 실업 또는 불완전 고용 상태에 있으며, 집안일과 육아일을 맡는 책임을 부담하고, 국가로부터 받는 혜택, 보호, 서비스에 대한 접근이 제한되고, 가정 환경에서는 친밀한 관계의 상대와 가정 내 폭력과 학대 및 방치를 경험하고, 돌봄 시설에 수용되고, 강요되고 굴종적인 아동 결혼 또는 배우자와의 사별로 인한 빈곤에 처할 가능성이 더 크다. 그러한 상황은 성 착취 등의 인신매매의 결과물인 장애나 심각한 질병이라는 추가적 부담으로 인해 더 악화될 수 있다.

21. 여성과 소녀는 계속해서 특정 형태의 착취를 위한 인신매매범들의 주요 대상이 되고 있는데, 이는 만연하고 지속적인 젠더 및 연령상 불평등으로 인해 여성과 소녀의 경제적, 사회적, 법적 지위가 남성과 소년이 향유하는 것에 비교해 더 낮은 수준에 머물기 때문이다. 협약상의 모든 권리에 대한 침해는 여성과 소녀의 인신매매의 근원이 될 수 있으므로, 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals) 1, 3, 4~5, 8, 10~11, 13 및 16에 따라 젠더 평등과 여성과 소녀의 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 문화적 권리를 증진함으로써 이들의 역량을 강화하는 변혁적인 접근법의 일환으로서 다루어져야 한다.

B. 이주 및 망명 제도상의 차별

22. 이주는 현대 사회의 필수적 구성요소로, 여성이 이주할 수 있고 자신의 존엄성이 존중받는 환경에서 일할 수 있다면 이들에게 역량 강화의 요소가 될 수 있다. 이주가 많은 여성에게 새로운 사회적, 경제적 기회를 제공하지만, 특히 여성이 어쩔 수 없이 비정규적인 통로를 통해 이동하고/또는 그로 인해 비정규적인 이주 환경에 놓이게 될 때, 이주는 이들의 인권과 안전을 위태롭게 할 수도 있다. 여성과 소녀는 경유, 접수 및 수용 시설, 국경, 목적국 등 이주의 모든 단계에서 증대된 인신매매 위험에 직면한다. 송환 시에는 보복을 당하고 다시 피해자가 될 수도 있다.

23. 국가는 자국의 국경을 관리하고 이주를 규율함에 있어 주권적 권한을 가지지만, 이들 국가가 비준하거나 가입한 인권조약에 대한 당사자로서의 의무를 완전히 이행하면서 그러한 권한을 행사해야 한다. 국가는 이주의 모든 단계에서 여성의 인권을 보장하는 가운데 이주를 관리하고 안전한 경로를 제공하는 방식으로 투명성과 책임성을 확보해야 한다.

24. 국경 통제 강화, 입국 거절, 밀어내기(pushback), 추방, 구금과 같은 조치를 마련하는 성 특정적이거나 차별적인 이주 및 망명 정책은 위기와 분쟁 지역에서 피신한 여성과 소녀의 이동을 제한한다. 그러한 정책들은 모든 형태의 착취에 대한 이들의 취약성을 더욱 심화시킨다. 특히 통과 단계에서, 가령 국가 간에서만 아니라 국내에서도 국경 통제를 피하고 이동하기 위해 밀수업자들이나 기타 유형의 지하 또는 범죄 조직의 도움

을 이용할 필요성이 커지기 때문이다. 강제이주로 인해 가족 또는 기타 지원 조직을 동반하지 않거나 이들과 분리된 소녀들은 인신매매에 특히 취약하다.

25. 위원회는 강제이주에는 특정한 젠더 관점이 내포되어있으며, 협약이 탈출, 정착, 송환 등 강제이주의 모든 단계에 적용된다는 점을 재차 확인한다. 위원회는 여성과 소녀에 대한 젠더 기반 폭력이 여성과 소녀가 겪는 주요한 형태의 학대 중 하나이며, 이것이 인도주의적 이유에 의해 난민 지위와 망명 및/또는 체류허가를 승인할 근거가 될 수 있음을 인정한다. 여성과 소녀의 인신매매는 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)의 특정 규정을 위배하므로, 특정 경우에 있어서 법률상 및 관습상 국제적 보호를 받을 수 있는 정당한 근거로서 인정되어야 한다. 더욱이 난민 여성과 소녀는 인신매매에 매우 취약하므로, 특히 강제 송환으로부터 보호하는 등, 국제적인 보호가 절실하다.

26. 국가의 이주 정책상의 젠더 중립적 규정들은 여성이 안전하고 정규적인 이주 경로를 이용하고 경유국 및 목적국에서 정상적이고 양질의 취업 기회를 가지는 것을 제한하게 된다. 여성의 이주 능력은 젠더 기반 고정관념, 차별적 법률, 신규 채용상 차별과 착취, 양질의 직장의 부족, 이주에 관한 믿을 만한 정보의 한정성에 의해 더욱 제한된다. 이주 여성은 또한 비자 획득을 위해 최저소득 의무와 같은 전제조건을 규정하는 이주법에 의해 간접적으로 차별받는다. 여성이 저임금의 불안정한 고용 상태에 있는 것이 흔하다는 사실을 고려하면, 일부 여성들에게는 그러한 기준을 충족하기가 어렵기 때문이다.

27. 비자제도는 고용주나 배우자에 대한 경제적, 법적 의존을 야기하고, 착취 환경 및 그런 고용주나 배우자가 처벌을 받지 않고 운신할 수 있는 환경을 만드는 원인이 될 수 있다. 이주 여성이 주로 종사하는 임시 또는 계절 노동은 보다 지속적, 장기적 또는 정규적인 고용으로 이어지는 경로를 제공하지 않을 수 있고, 실업보장, 보건의료 또는 기타 젠더 감수성적인 사회보호 및 필수서비스에 대한 접근을 제공하지 않는 경우가 많다. 성 특정적 이주 금지나 제한은 여성을 인신매매로부터 보호하기 위해 고안되었지만, 그런 경우엔 여성이 대체 이주 방법을 모색하게 만든다는 점을 고려할 때, 명확할 정도로 자주, 여성이 인신매매의 피해자가 될 위험을 높인다.

28. 불균형할 정도로 많은 수의 이주 여성이 비공식의 불안정한 고용 상태, 특히 돌봄, 가사일, 생산직 등 “미숙련”으로 범주화된 직종에 종사하고 있다. 그러한 직종에서는 성 특정적 이주 규율 및 정책이 인종차별과 만나, 이른바 “여성의 일”로 여겨지는 것에 대한 성에 기반한 고정관념과 여성에 대한 차별을 영속화한다. 그러한 젠더 차별적 노동시장은 규제를 받지 않는 비공식 경제의 일부이거나, 규제를 받는 경우라 해도 국가 기준을 충족하는 시장보다 보호가 미흡하기 때문에 제대로 된 안전한 노동환경을 제공하지 않는다. 이주 여성, 특히 가사노동자 및 농장노동자들은 자신의 일터에 간혀있고 자신의 권리나 자격에 대한 정보 접근이 거의 불가능할 수 있어, 심각한 인권 침해의 위험에 노출될 수 있다.

C. 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요

29. 인신매매방지를 위한 전략은 수요를 근본원인으로 고려해야 한다. 이러한 수요의 인식에 실패한다는 것은 국가가 인신매매를 다루는 데 있어 하나의 장애물로 받아들여진다. 인신매매의 맥락에서 수요는 주로 금전적 이득에 대한 욕망, 문화적 태도를 포함한 차별적 태도, 신념에 의해 형성된다. 여성은 연약한데다 자신을 내세우거나 자신에게 주어진 권리를 주장하는 경향이 약하다고 인식되기 때문에 어떤 형태의 착취를 위한 선호 대상이 될 수 있다. 어떤 민족 또는 인종 집단의 구성원들의 성적 특징, 노예근성 또는 노동역량과 관련된 경우와 같이, 인종차별적 또는 문화적으로 차별적인 억측에 근거하여 인신매매 관련 착취의 표적이 될 수 있다. 일정한 형태의 인신매매 수요에 대한 대처가 특히 시급히 필요하다.

30. 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요를 당사국이 효과적으로 막는 데 실패하기 때문에 성적 착취는 지속된다. 남성 지배와 관련된 지속되는 규범들과 고정관념, 남성 지배나 권력을 관철시킬 필요성이 가부장적 젠더 역할과 남성의 성적 자격, 강제, 통제를 강요하고, 이것이 여성과 소녀에 대한 성 착취 수요를 유도한다. 처벌받지 않음으로 인해 위험 부담이 거의 없이 막대한 금전적 이득을 얻는 일이 여전히 만연해 있다. 인신매매 의정서 제9조 5항에 따라, 국가는 사람, 특히 여성과 아동에 대한 모든 형태의 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요를 막기 위해 입법상 또는 기타의 수단을 채택하거나 강화해야 한다. 성 착취를 부추기는 수요에 대처할 필요성은 디지털 기

술 환경에서 특히 중요한데, 동 기술은 잠재적 피해자들을 증가된 인신매매 위험에 노출시키기 때문이다.

31. 여성과 소녀 인신매매를 노동의 관점에서 보았을 때, 인신매매에 대한 수요는 불충분한 규제 환경으로 인해 지속된다. 근로자들이 체계적으로 관리되어 있는 경우, 임금, 근무시간과 조건, 보건과 안전 등의 근로기준이 감독 및 시행되는 경우, 경제적 및 사회적 권리와 여성이 필요로 하는 공공 서비스를 국가가 재원조달할 수 있게 하는 세금법 개정이 적절히 시행되는 경우에는 인신매매된 사람들의 노동 또는 서비스에 대한 수요는 현저하게 낮아진다.

32. 장기이식에 대한 의학적 발전은 증증환자들에게 생존 가능성을 제공한다. 그러나 인간의 장기가 턱없이 부족하고 수요공급사슬에 있는 사람들의 법적 책임이 제대로 처리되지 못하고 있는 현실로 인하여, 규제되지 않고 종종 강제적인 장기적출이 조장되고 있는 상황이다.

D. 분쟁 및 인도주의적 비상사태 상황

33. 당사국의 의무는 분쟁, 정치적 사건, 보건위기 또는 자연재해 등으로 비롯되는 비상사태 상황에서 중단되지 않는다. 기본적인 생계유지를 위한 요구들을 충족하지 못하거나 경제적으로 절망인 상태에 직면할 때, 인신매매 등 젠더 기반 폭력에 대한 여성과 소녀의 취약성은 증가하며, 그런 비상사태 상황에서 자주 악화되는 경향이 있다.

34. 여성과 소녀의 인신매매는 분쟁 및 인도주의적 비상사태 상황 중 및 이후에 악화된다. 강제이주, 정치적·경제적·사회적 구조의 붕괴, 불안정, 법의 지배의 부재 등 불충분한 거버넌스, 군국주의 확대, 소형 무기 이용가능성, 공동체 및 가족 유대의 약화 또는 느슨해짐, 높은 남편과 사별한 여성 발생률, 분쟁 관련 성 폭력을 포함한 젠더 기반 폭력의 “정상화” 등이 여성과 소녀에 대해 이전부터 존재하던 구조적, 젠더 기반 차별을 악화시키는 요인으로 작용하기 때문이다.

35. 특정 테러 집단으로의 자금 유입이 인신매매, 특히 성 착취의 중추적 요소로 남아

있다. 인도주의적 비상사태 동안, 정부는 치안 및 사회복지 서비스를 포함한 자원을 전용하도록 요구받는 경우가 종종 있다. 이로 인해 인신매매범들이 자신의 활동을 감추고 피해자들을 숨기기가 더욱 용이해지고, 피해자들 입장에서는 보호조치, 서비스, 도움, 지원을 구하기가 더욱 어렵게 된다.

E. 인신매매에서 디지털 기술의 이용

36. 디지털 기술은 사회에 긍정적인 영향을 주는 새로운 가능성을 제공하며, 이와 동시에 개인적 및 국가 수준 모두에서 새로운 안전 문제를 제시한다. 전자화폐 사용은 거래 당사자의 신원 및 그들의 위치 등의 개인정보를 감출 수 있는 도구를 제공하고, 거래 목적을 밝히지 않고서도 익명의 지급을 허용하여, 이 모두가 인신매매를 용이하게 한다. 소셜미디어, 다크 웹(dark web), 메시지 플랫폼을 통한 수요 경로는 잠재적 피해자들에 대한 손쉬운 접근을 가능하게 하여 이들의 취약성을 증가시킨다.

37. 인신매매를 위한 디지털 기술의 이용은 전 세계적 유행병 상황 동안 특수한 문제를 제기한다. 전 세계적인 코로나 바이러스(COVID-19) 감염병 상황에서 당사국은 사이버 공간에서의 인신매매 증가 문제에 직면한다. 온라인상의 성 착취 모집, 아동성학대물에 대한 수요, 기술을 이용한 아동 성 인신매매의 증가가 이에 포함된다.

V. 인신매매 피해자인 여성과 소녀를 위한 지원 및 보호

A. 피해자 신원 확인

38. 국제인권법은 국가에 인신매매 피해자의 신원을 확인할 적극적인 의무를 부과한다. 이 의무는 국가에 확고하게 부여된 것으로서 피해자에 의한 자체 신원 확인이 없는 것과는 무관하다. 피해자들은 종종 사택, 고립된 공장과 농장, 매음굴 같은 비공공의 장소에 숨겨진다. 일선 전문가들은 성 착취에서 구조된 사람을 포함한 모든 형태의 피해자 및 교차 형태의 착취를 충분히 이해하고, 확인하며, 적절히 대응하기 위한 교육훈련을 받지 않은 경우가 종종 있다. 혼합된 이주 흐름이 활발한 지역에서는, 즉시 취약성 지표를 평가하고 적절한 지원을 제공할 수 있는 훈련받은 직원과 통역사가 신원 확인을 수

행할 수 있는 적절하고 비밀이 유지되는 공간이 부족하다. 구조된 사람들은 보복이 두려워 자신의 신원이나 누가 자신을 인신매매했는지 밝히기 꺼리는 경우가 많다. 범죄 및 이를 신고할 곳에 관한 정보가 부족하고, 구금·기소·처벌·추방될 것을 두려워하는 등 정부 당국에 관련되는 것을 두려워하기 때문이다.

B. 피해자 지원 및 보호

39. 인신매매 피해자는 국가가 제공하는 특별한 지원과 보호에 대해 특별한 지위와 권리를 가진다. 국내법 및 이의 이행에서 부실한 피해자 신원 확인과 불충분한 인신매매 개념 정의로 인하여 인신매매방지 조치에는 장기적이며, 필요에 기반한, 종합적이고, 피해자 중심적인 지원과 보호 수단이 부족한 경우가 흔하다.

40. 인신매매 피해자는 즉시 이용 가능한, 높은 수준의 지원 서비스가 필요하다. 이러한 서비스는 포괄적이고 이용 가능해야 하며, 피해자의 권리, 이들이 이용할 수 있고 접근방법을 알 수 있는 의료적, 심리적, 사회적, 법적 서비스 및 안전하고 적절한 수용시설에 대한 정보에 대한 접근을 포함해야 한다. 그러나 인신매매 피해자들은, 이들의 신원이 확인된 장소에서 그리고 이들의 출신지에서도, 필수서비스에 대한 접근이 제한적인 경우가 흔하다. 서비스 전달 비용과 언어, 젠더 또는 문화적 감수성과 정신적 외상 이해에 기반한 관행의 부족, 응급 의료요원에 의한 적절한 위험 평가 및 연계 지원의 불이행, 인신매매범의 기소 과정에서 재활프로그램의 강제 이수 또는 법 집행 당국과의 협력에 대한 두려움, 인신매매된 결과로 저지른 범죄 또는 이민 범죄에 대한 기소의 두려움 때문이다. 인신매매 범죄에 특히 취약한 장애 여성과 소녀에게 적절한 지원이 제공되어야 한다.

41. 당사국은 인신매매의 피해자, 특히 여성과 아동이 다시 피해자가 되지 않도록 보호할 의무가 있으며, 여기에는 인신매매 피해자가 강제 송환되지 않고 보호될 수 있도록 보장할 의무가 포함된다.

VI. 피해자의 사법예의 접근권

42. 특히 이민자 지위를 갖지 않은 자들을 포함하여, 인신매매된 여성과 소녀는 이들의 가해자에 대한 기소 등, 평등과 비차별에 근거한 사법예의 접근 및 구제조치의 제공이 보장되어야 한다. 그러나 현행 사법예도는 피해자들을 범죄자로 만들고, 낙인찍고, 다시 피해자가 되게 하고, 희롱하고, 보복의 가능성을 두는 등, 여성의 권리를 보호하기보다는 침해할 가능성이 더 클 수도 있다.

A. 인신매매 피해자를 위한 구제조치

43. 협약 제2조 b항은 협약상 권리가 침해된 여성에게 원상회복, 복구, 배상, 만족, 재발방지 보장 등, 당사국에 적절하고 효과적인 구제조치 제공의 의무를 지운다. 인신매매 피해자들은 고통받은 피해에 대한 손해액 등의 배상과 기타 형태의 배상을 청구함에 있어 종종 상당한 어려움을 겪는다. 예를 들어, 법 집행 당국예의 협조를 조건부로 할 경우, 피해자들이 젠더 감수성적인 정신적 외상 이해에 기반한 양질의 법적 지원과 대리인에 대한 접근권이 없는 경우, 거주허가가 형사사법 절차와 결부되어 있고 민사적 구제수단을 구하거나 획득하기 전에 본국송환이 이루어지는 경우, 피해자가 민사소송에서 입증책임을 지는 경우, 인신매매에서 구조된 사람이 법률상 배상 지급이 보장된 배상을 받는 범죄의 피해자로 확인되지 않는 경우, 금전적 보상이 가능하지 않거나 범죄 수익이 피해자들에게 재분배되지 않는 경우에 그러하다.

B. 가해자의 수사, 기소, 처벌

44. 기소에 대한 장애물에는 피해자의 요구에 부응할 특별 재판 절차의 부재, 법정에서 젠더 편견적이고 피해자를 비난하는 수사법을 구사하고 결과적으로 차별적 판결 또는 결정이 이루어지게 하는 사법체제상의 자질 부족 문제, 명시적 또는 묵시적인 여성에 대한 젠더 기반 폭력의 사회적 수용, 소송절차의 지연과 과도한 장기화, 국가 공무원의 부패와 이들의 범죄 연루, 성 착취를 포함한 모든 형태의 착취 수요에 대한 무지가 포함된다.

45. 위원회는 국경을 초월하여 운영되는 범죄 네트워크가 연루되어있을지도 모르는 여성과 소녀에 대한 인신매매 범죄 혐의를 조사 및 기소하는 데 고도의 복잡한 기술이 필요하다는 점을 인정한다. 인신매매와 이주의 초국가적 성격상, 이에 영향을 받는 모든 국가의 협력이 요구되며, 피해자의 권리 보호를 위한 실질적이고 적절한 국제적 대응에 이들 국가의 참여가 요구된다. 당사국은 해외에서 인신매매된 자국민들의 자발적인 귀환을 수용하고 용이하게 할 의무가 있다.

46. 위원회는 특히 인신매매 네트워크 와해를 위해 수행되는 법 집행 당국에 의한 폭력적 급습 및 함정수사의 경우에서와 같이 특정 집단의 여성에 대한 폭력을 정당화하는 인신매매방지 조치의 사용을 규탄한다.

VII. 권고

A. 여성과 소녀 인신매매의 근본 원인 대처

47. 당사국은 인신매매로 이어지는 위험 요소를 줄이기 위하여 젠더 평등의 성취와 여성과 소녀의 인권 및 지속가능발전의 증진을 지원하는 영역에서의 공공 자원의 동원과 공공 서비스의 강화를 위해 노력해야 한다. 인신매매 위험을 높이는 요소에 대처하기 위해서는 지속가능발전목표의 완전한 성취가 필수적이다. 특히 젠더 평등의 성취와 여성과 소녀의 역량 강화, 평화·정의·강력한 제도의 증진, 불평등의 축소, 모든 형태의 빈곤 종식, 포용적이고 공평한 양질의 교육의 보장과 여성과 소녀를 위한 평생교육의 증진, 건강한 삶의 보장과 모든 연령의 여성과 소녀의 행복의 증진, 여성과 소녀를 위한 양질의 일자리와 경제적 참여의 보장, 젠더 평등 정책에 기후변화조치의 촉진이 중요하다.

1. 사회경제적 불평등

48. 여성과 소녀, 특히 인신매매의 피해자, 인신매매될 위험에 놓인 사람들, 인신매매 및/또는 인신매매방지 조치의 영향을 받는 공동체의 완전하고 실질적이며 의미 있는 참여를 보장해야 한다. 이들의 참여는 인신매매를 방지하고 근절하기 위한 모든 수준의 의사결정과정과 모든 활동 단계에서, 또한 인신매매방지 입법, 정책, 프로그램의 개발,

이행, 감시, 평가와 협약과 인신매매 의정서의 지속적인 이행에서의 인권 기반, 젠더 감수성적인 대응 조치의 설계에서 중요하고, 증재, 안정화, 재건 과정의 필수적 요소이며, 안전보장이사회 결의 1325(2000) 및 후속 결의와 긴밀히 연결된다.

49. 여성과 소녀의 기본적 권리를 박탈하고 그 결과 이들을 모든 형태의 인신매매와 성 착취에 대해 취약한 상황에 놓이게 하는 구조적이고 체계적인 환경을 해체하기 위해 변혁적인 접근법을 채택하여 젠더 평등과 여성의 역량 강화를 진작시켜야 한다.

50. 남성과 소년들이 누리는 것과 비교하여 더 낮은 여성과 소녀의 경제적, 사회적, 법적 지위로 귀결되는 만연하고 지속적인 젠더 불평등을 근절하고, 여성과 소녀를 위한 지속 가능한 생계 선택권과 기본 생활 수준이 부족하지 않게 하는 경제적 및 공공 정책을 채택하여 인신매매 위협을 감소시켜야 한다.

51. 여성의 자율성과 핵심 자원에 대한 접근을 제한하는 사회적 구조를 제거해야 한다. 그러한 사회적 구조는 결국 교육과 직업훈련 기회, 자산 및 토지 소유와 신용거래에 대한 더 낮은 접근성, 의사결정 과정의 낮은 여성 참여, 불평등한 임금, 아동 및 강제 결혼, 가부장적 젠더 역할의 만연, 불안정하고 보호장치가 취약한 직종에 여성이 집중된 현상, 양질의 일자리 기회 부족 등, 결핍된 환경으로부터 탈출시켜주는 수단이라는 약속에 여성과 소녀가 현혹될 위험성을 증가시키기 때문이다.

52. 여성을 보호하고 가정 폭력 피해자에게 실질적인 지원을 제공하며, 가족법을 재검토하고, 여성과 소녀의 인신매매 및 성 착취에 대한 노출을 증가시키는 가족내 해결과 같은 사회문화적 관행을 다룰 법률을 제정해야 한다.

53. 아동 인신매매 및 강제 결혼을 용이하게 하는 가족법 등, 입법에서 공식화되어 있는 가부장적 규범과 가치는 근절해야 한다. 가족이 금전적 이득을 대가로 자신의 딸을 무제한 또는 임시적 “결혼”시키는 데 동의하지 못하도록 하는 조치를 채택해야 한다. 일부 국가에서의 가족계획 정책으로 인한 이른바 “여성 부족”이 상황을 악화시켰다는 사실을 고려해야 한다.

54. 노동권 체제의 이행을 다음과 같이 강화해야 한다.

- (a) 서류상의 지위, 기술 수준이나 일하는 분야, 소속된 일터가 공식 경제인가 비공식 경제인가 여부, 고용 기간 등을 불문하고 이주노동자를 포함한 모든 여성 근로자를 보호하기 위해 설계되고, 특히 이주노동자에 대한 의존도가 높은, 비공식적 또는 규제나 감시를 벗어난 경제 분야에서, 현지화된 생활 임금 요구조건, 초과근무수당, 보건 및 안전과 사회적 보호, 양질의 근로조건, 동일한 가치의 일에 대한 동일한 임금 등과 관련된 매우 명확한 보호를 제공함으로써 착취 기회를 최소화하기 위해 설계된 고용 입법을 도입, 강화, 집행해야 한다.
- (b) 젠더 반응적이고 안전하며 윤리적이고 비밀유지될 수 있는 조사를 수행할 수 있고, 특히 여성의 비율이 현저히 높은 분야에서 이루어진 정규 및 불시의 조사와 이주노동자의 계절적 및 비공식적 작업장 및 수용시설, 농장, 필요한 경우, 개인 가정의 조사 동안에 적발된 노동법 위반 사례와 여성과 소녀 인신매매로 추정되는 사례들을 체계적으로 인지하고 보고할 수 있도록, 노동조사관에 대한 충분한 자원 제공을 확보하고, 이들의 인원을 늘리고, 조사 역량, 권한, 조사권을 강화해야 한다.
- (c) 인신매매로 추정되는 사례에 대한 신고가 그러한 신고 체제 환경에서 가능해질 수 있도록, 노동조사과 보건서비스, 불법적 노동에 대한 기타 감시 체제와 이민법 및/또는 형법의 시행 등의 공공서비스에 대한 피해자의 이용 간에 방화벽을 수립해야 한다.
- (d) 근로자의 노동권이 옹호되고, 보복의 두려움 없이 이들의 권리가 행사될 수 있도록 보장하기 위하여, 모든 근로자를 위해 기업체가 근로자 대표와 협력하여 젠더 감수성적이고 안전하고 익명성이 보장되는 고충처리제도를 마련하도록 장려해야 한다.
- (e) 폭력적인 고용 및 노동 관행에 관여한 고용주에 대해 적절한 법적 제재를 시행해야 한다.
- (f) 특히 인신매매의 중심지, 진입지점 또는 경로로 알려진 특정 산업을 대상으로 하

여, 인권 및 노동기준의 준수를 확보하기 위하여 기업체에 지원과 교육훈련을 제공해야 한다.

55. 사회적 약자 계층인 여성과 소녀, 예를 들어 농촌과 도시지역 모두에서의 극빈층 여성, 낙인과 인종차별의 대상인 집단에 속한 여성, 성 폭력에서 구조된 여성, 장애인 여성 등에게 특별한 경제적 및 사회적 지원을 제공해야 한다.

2. 안전한 이주 체계 증진

56. 비정규적 이주 지위에 있는 자를 포함하여, 이주 여성과 소녀를 이주의 모든 단계에서 발생하는 인권침해로부터 보호하기 위한, 젠더 반응적이고 안전한 이주 체계를 다음 사항의 이행을 통해 확립해야 한다.

- (a) 성 착취 등 착취를 피하기 위해, 안전하고 정규적인 이주 경로에 대한 접근성이 증대하도록 지원하고, 여성과 이들 자녀의 특정한 요구를 고려하며, 출신국과 목적국 양국에서 보호받고 있는 공식적인 고용 기회에 대한 경로와 교육 및 직업훈련을 받을 수 있는 법적 경로 내에서 이들 이주민의 권리를 보장한다.
- (b) 이주를 원하는 여성의 안전한 이동을 위한 공식 신원증명서 및 여행허가증의 독자적 획득을 용이하게 하여, 배우자나 남성 후견인의 허가를 구할 필요가 없게 한다.
- (c) 모든 이주 정책과 프로그램, 예를 들어 고용, 노동권, 구급, 여권·비자·거주허가증 제공과 관련된 사항, 그리고 재입국허가협정 등의 양자간 및 다자간 협정 등에 강력한 젠더 분석을 적용한다.
- (d) 다양한 유형의 가족 형태가 있음을 고려하면서 심리사회적 및 경제적 의존에 초점을 맞추어 가족 재결합의 접근성을 높인다.
- (e) 아동권을 옹호하고, 이들의 의견을 청취하게 할 권리를 보장하고, 보호자를 동반하지 않은 소녀는 특히 취약한 상태로 인식하여 추가적인 보호조치를 요구한다.

57. 안전하고 질서 있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트에 따라, 위원회는 당사국

들에 다음 사항의 이행을 권장해야 한다.

- (a) 고용과 관련해 지역 차원의 절차에 참여하여 목적국과 양자 협정을 맺고, 국제 노동 및 인권 기준에 부합하는 노동 조건 규정과 관련해 협력을 강화하기 위한 당사국 간의 조율을 확보하여, 여성 이주노동자의 권리 보호 및 증진을 보장한다.
- (b) 노동자 대표가 그러한 협정의 형성 과정에 참여하도록 보장한다.
- (c) 고용 중인 여성 이주노동자의 권리 침해 사항을 해결하기 위한 체계를 목적국에 마련하여, 특히 착취 내용을 신고하고 미지급 임금과 복리후생을 요구할 수 있게 해야 한다.
- (d) 외교사절단, 노무관과 경제관, 영사관 직원들이 인신매매 피해자인 여성 이주노동자 사례에 대한 대응과 관련해 교육훈련을 받도록 해야 한다.

58. 비자제도가 여성을 차별하지 않도록, 또는 이들에 대한 인신매매를 용이하게 하거나 또는 초래하지 않도록 다음 조치를 취함으로써 보장한다.

- (a) 특정 직종에서의 여성 고용에 부과되거나 여성 종사자의 수가 압도적인 직업을 비자제도에서 배제하고 있는 모든 제한을 제거한다.
- (b) 노동자에게 임신 확인 테스트를 의무화하는 사항을 폐지하고, 임신 또는 후천성 면역결핍증(AIDS) 진단을 근거로 한 추방을 철폐한다.
- (c) 여성의 배우자 의존성에 기인한 영향을 경감하기 위하여, 여성 대상의 거주허가증 발급 조건을 개정한다.

59. 다음과 같이 근로자 채용업자, 중개업자 및 인력파견업자를 규율하고 감시한다.

- (a) 국제노동기구(ILO)의 공정한 모집계획(Fair Recruitment Initiative) 및 국제이주기구(IOM)의 미리 알아야 할 사항들(Know Before You Go) 캠페인을 통한 등 윤리적 모집 수단 추구의 약속과, 출신국 영사업무 네트워크 활용 등 잠재적 이주노동자를 위한 서비스 제공 약속을 지원한다.

- (b) 목적국과 노동자의 출신국에서 동일한 계약서가 사용되도록 보장하는 이행 체계를 구축한다.
- (c) 모집과정에서 노동자에게 부당한 압박이 가해진 계약은 무효화한다.
- (d) 폭력행위, 강압, 권력남용, 호도성 정보 및 문서를 고의로 제공하는 등의 기망 또는 착취, 증명서 소유자나 법 집행 당국 이외의 다른 모든 이에 의한 여권, 기타 신분증명서 또는 노동허가증 압수, 노동자에게 불법 모집 수수료 부과, 예치금 요구, 비자, 여권, 승차권 발급료 또는 출국 전 훈련프로그램 참여비 청구 등, 착취적 모집과정에 가담한 경우 이를 기소하고 처벌한다.

60. 고용주와 관련하여 다음의 조치를 취함으로써 여성 이주노동자의 의존성 및 취약성 위험을 경감한다.

- (a) “고용연계 비자” 사례에서처럼 노동자의 이주 지위를 특정 고용주의 후원자 또는 후견인 관계를 조건으로 하는 관행 등 모집에서의 차별적 조건을 중단한다.
- (b) 이주자가 현 고용주의 허락을 구하거나 해당 국가를 떠나지 않고도 대체 고용주 및 대체 업종을 모색할 수 있는 권리를 강화한다.
- (c) 고용주가 외국인 노동자를 “통제 및 감독”하고 있음을 보장하기 위해 이주노동자의 고용주에게 부과하는 보증금 조건 관행을 중단한다.
- (d) 고용주가 제공하는 숙소와 음식의 가격은 합리적으로 책정되어야 하며, 그 비용이 노동자 급여에서 자동으로 공제되지 않도록 해야 한다.
- (e) 여성 이주노동자의 노동시장 편입을 촉진하고 이들의 기량 향상을 위한 훈련프로그램을 제공한다.

3. 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요

61. 성매매 착취를 부추기고 인신매매로 이어지는 수요를 막아야 한다.

62. 잠재적 사용자를 대상으로 하는 교육적, 사회적 또는 문화적 조치를 실시해야 한다.

63. 모든 사업 운영, 공공조달 및 기업 공급사슬에서 다음 조치를 통해 인신매매를 막고 해결해야 한다.

- (a) 수요 측면에서 개입한 자를 포함해 인신매매에 가담한 모든 가해자를 수사, 기소, 유죄 선고를 한다.
- (b) 실사의무화법의 불이행으로 고통받은 전 세계 공급사슬상의 노동자를 위해 기업 유치국과 기업 설립국 양국은 민사소송 청구사유를 법으로 규정한다.
- (c) 노동자와 노동자 대표를 대변하는 전담 규제기구가 실사의무화법의 준수 여부를 선제적으로 조사 및 감시하고, 불응 주체에 대해 제재를 가할 수 있는 권한과 자원을 확보하도록 기업 및 공공기관이 보장할 것을 권장한다.
- (d) 소비자 및 고객들에게 비윤리적 모집 관행과 노예 노동 등, 착취 노동 관련 가능성이 있는 상품과 서비스에 대한 정보와 범죄 혐의 신고 창구에 대한 정보를 알리는 인식 제고 캠페인을 수행 및/또는 자금 지원해야 한다.

64. 가능한 한 기증자 대기시간 문제를 해결하는 등 이타적 장기매칭기관을 효과적으로 관리함으로써 장기매매에 대한 수요를 막고, 불법이식 및 비밀, 임시 수술실 적발을 위해 병원을 감시하고, 불법 거래된 이식 장기와 관련된 건강상 위험에 대한 인식을 확산해야 한다.

4. 분쟁 및 인도주의적 비상사태 상황

65. 성 착취 등 여성과 소녀를 인신매매 위험에 처하게 하는 기존의 및 최근에 부상한 요소들을 분쟁 및 재난 위험 감소와 대비 및 대응 계획에 포함시켜, 이들이 포괄적인 보호와 지원을 받도록 보장한다.

66. 강제이주 가족이 겪는 취약성 문제, 예로 경제적 불안정, 양질의 교육에 대한 접근, 생계 및 법적 신분증, 젠더 역할에 대한 고정관념, 해로운 남성성 및 불평등한 권력관

제, 가족 명예에 관한 인식뿐만 아니라, 성적 목적으로 인신매매된 강제이주 소녀의 특수한 취약성 문제를 해결해야 한다.

67. 수용시설 담당 직원이 잠재적 피해자를 파악할 수 있도록 교육훈련시킴으로써 강제이주 여성과 소녀를 위한 모든 수용시설에서 인신매매 및 성 착취를 방지해야 한다. 그리고 여성과 소녀의 안전을 보장해야 하며, 이를 위해 숙소와 기타 시설을 남녀 분리하여 세우고, 여성 경찰관을 포함한 경찰들이 해당 구역을 순찰하게 하고, 적절한 조명과 위생시설 이용을 보장하며, 인근에 여성과 소녀를 위한 지원센터를 설립하는 조치를 취한다.

68. 국내 무장단체, 평화유지군, 국경 경찰, 출입국 공무원, 인도주의적 행위자 및 기타 국제기구와 국제 시민사회기구(CSO)의 직원 등 집단을 다루는 국제 인권 기준을 바탕으로 인신매매, 성 착취, 강제노동, 노예제 및 노예제 유사 관행에 대해 무관용 원칙의 정책을 채택한다.

69. 인권 침해가 발생한 경우, 진정 절차 및 보상 체제에 대한 접근을 보장한다.

70. 무기거래조약(Arms Trade Treaty)의 비준 및 이행 등을 통해, 특히 소형 및 불법 무기 등 국제 무기 거래에 있어 젠더와 관련된 영향을 다루어야 한다.

5. 인신매매에서 디지털 기술의 이용

71. 소셜미디어와 메시지 플랫폼업체를 대상으로 이들 업체의 서비스를 이용함으로써 여성과 소녀가 인신매매 및 성 착취에 노출된 점에 대해 이들 업체가 책임지도록 요구해야 한다. 그러한 기업이 해당 위험의 경감을 위한 적절한 통제사항에 대해 규정할 것과, 기업 대응 시 제대로 반응할 수 있고 관련 당국에 필요한 수준의 정보를 제공할 수 있도록 하는 적절한 거버넌스 체계 및 절차를 마련할 것을 의무화해야 한다. 또한 그러한 기업에게 그들이 현재 가지고 있는 빅데이터, 인공지능, 분석기술의 능력을 활용하여 인신매매로 이어지는 어떠한 일정한 패턴을 파악하고, 수요측을 포함하여 관련자를 식별하도록 요구해야 한다.

72. 당사국은 기존 디지털기술업체가 투명성을 높이도록 요구해야 한다. 동시에, 당사국은 예를 들어 중앙은행시스템의 일부로서, 거래 관련 수익적 소유자, 지급의뢰인, 서비스 또는 상품 등의 공개된 사용자 정보를 기반으로 한 전자화폐 사용 플랫폼의 개시와 창설을 목표로 삼아야 한다. 사용자 익명성을 기반으로 하는 전자화폐 사용을 막기 위해 자금세탁방지법이 효과적으로 시행되도록 보장해야 한다.

73. 코로나 19 감염병 기간 동안 및 이후에 온라인상의 성적 학대물 제작에 대한 선제적 확인에 착수하고, 기술업체와 협력하여 온라인 모집행위를 발견하고 인신매매업자를 식별할 수 있는 자동화된 도구를 제작하고, 범죄 발생 중 감염병과 관련하여 증가된 부분을 해결하기 위해 공공영역과 민간영역 간의 협력관계를 강화해야 한다.

74. 인신매매 및 성 착취 퇴치를 위한 국제 협력을 활성화하고 법집행 활동을 지원하기 위해, 디지털 상호작용 플랫폼 간의 정보 공유를 촉구해야 한다. 데이터 수집 능력을 향상시키고, 데이터 갱신을 보장하며, 신뢰할 만한 정보 공유를 가능하게 해야 한다.

6. 인식 제고

75. 일반대중에게, 특히 불리한 환경의 여성과 소녀, 벽지와 국경 지대의 거주민, 경유국 또는 목적국 환경에 있는 이주 여성과 소녀를 대상으로, 그들의 권리와 인신매매범을 피하는 방법과 이유에 관해 정확한 정보를 제공해야 한다. 이러한 정보 제공 방식은 가령, 특히 이주 상황에서 자신과 다른 이들을 인신매매로부터 보호함에 있어 공동체 구성원들이 직면하는 공동체 위험 요소 및 장애 요소에 대한 명확한 이해를 바탕으로 한, 증거 기반의 접근 가능한 소통 캠페인을 꼽을 수 있다. 이를 통해 그들은 잠재적 인신매매범을 확인하고 신고할 수 있으며, 인신매매 또는 착취에 취약하다고 느껴질 때 서비스 제공업자에 대한 접근을 확보할 수 있다.

B. 피해자의 권리 옹호

1. 피해자 신원 확인

76. 무고한 여성과 소녀가, 특히 소외계층에 속한 여성 및 성매매 여성이 자의적 체포

나 확대, 허위 기소의 대상이 되지 않도록 보장함으로써, 인신매매 네트워크의 해체를 목적으로 한 법 집행 당국의 현장 급습 등 인신매매방지 노력으로 인해 발생하는 부수적 역효과를 해결해야 한다.

77. 피해자 또는 추정 피해자를 조기에 신원 확인 및 연계지원을 하고, 이들에게 서비스를 제공하기 위해 정기적으로 갱신되는 국가 지침을 마련해야 한다. 이 지침은 국제 기준을 표준으로 삼고, 권리에 기반하고 피해자 중심적이며 연령에 적합하고 젠더 감수성적이고, 정신적 외상 이해에 기반한 접근법을 통합하는 것이며, 국경 및 당사국 영토 전역에서 모든 관련 당사국과 비국가행위자들에 의해 균일하게 적용될 수 있어야 한다.

78. 피해자 또는 추정 피해자의 신원 확인과 이들에 대한 지원 서비스 연계는 모든 관련 분야의 전문가 등을 포함한 다학제팀이 수행해야 하며, 그 팀의 구성은 각 사례의 상황에 맞게 조정할 수 있다. 그리고 이러한 확인 및 지원 서비스 연계는 법 집행 당국 또는 출입국관리 당국에 의해 배타적으로 진행되어서는 안 되고, 형사소송의 개시나 결과와 연결되어서도 안 되며, 피해자 또는 잠재적 피해자의 개인적·사회적 취약성을 바탕으로 해야 한다.

79. 모든 관련 분야의 전문가를 대상으로 최신의 교육훈련을 지속적으로 제공해야 한다. 교육훈련은 여성과 소녀 인신매매 및 여성과 소녀에 대한 다양한 형태의 착취의 원인, 결과, 발생 정도에 관한 내용을 비롯해, 피해자 확인, 서비스 제공, 연계 체계 등에 대한 국가 지침의 내용과 효과적인 이행으로 구성된다. 국가 지침은 고지에 입각한 동의하에 무국적자를 포함한 피해자에 대한 안전하고 비밀이 유지되며 비차별적인 선별 및 연계의 촉진을 목적으로 한다,

80. 이주 지위와 상관없이, 인신매매의 위협에 처한, 그리고 인신매매 피해자인 여성과 소녀의 조기 확인과 개입을 위해 보건 제도의 역량을 강화해야 하며, 국제기준에 따라 정신적 외상 이해에 기반하고 구조된 사람 중심의 돌봄에 근거한 무료 보건 서비스에 비밀이 유지된 안전한 방식의 접근이 보장되어야 한다.

81. 인적·기술적·재정적 자원을 강화하는 등 시민사회기구와 협력해야 한다. 특히 강제

이주 및 이주 여성과 소녀의 수용, 등록 또는 구금이 이루어지는 장소를 대상으로, 이 동지원실 운영, 안전한 공개 절차와 안전한 장소의 이용 가능성 등을 통해 초기 단계에 인신매매 피해자 확인, 지원, 보호를 확보해야 한다.

82. 국내 법적·정책적 제도가 피해자 확인, 지원, 보호, 사회적 포용, 재통합에 악영향을 끼치지 않도록 하고, 인신매매, 재 인신매매, 구금, 강제 귀환, 또는 기타 피해에 대한 여성과 소녀의 취약성이 증대되지 않도록 보장하기 위해, 이러한 국내 법적·정책적 제도가, 특히 이주, 망명, 노동, 보건, 교육, 사회적 보장 체계의 적용과 관련해 인신매매 피해자에게 미치는 영향을 평가해야 한다.

83. 피해자의 지원 요청을 좌절시키는 요소를 다루어야 한다. 그 방법으로 출입국집행, 형사사법제도, 모든 돌봄 및 지원 서비스 간에 방화벽을 수립하고, 인신매매 피해자와 취약자가, 가령 자신들이 인신매매 피해자가 된 점과 관련해 이주, 노동 또는 기타 위반을 이유로 기소, 처벌, 구금, 또는 국외 추방 등, 부정적인 결과에 대한 두려움 없이 당국에 안전하게 지원을 구하도록 보장해야 한다.

2. 기타 보호제도 적용

84. 강제이주 및 이주 여성과 소녀에게 적절하고 충분한 수용시설과 서비스를 제공할 목적으로, 국경통제·법집행·아동보호·사회보호 당국과 비정부기구 간의 국경을 초월한 협력과 조정, 지식 교류를 증진해야 한다. 이를 위하여 안전한 숙소를 제공하고 적절한 대우를 하는 등 육해공 국경을 통해 도착하는 이들을 맞이하는 준비절차에 젠더 및 정신적 외상 감수성을 반영해야 하고, 인신매매 잠재적 피해자에 대한 선별과 확인을 제대로 할 수 있는 숙련된 인력이 필요함을 고려해야 하며, 영사 보호에 대한 접근 등 인신매매 피해자의 구체적인 보호의 요구에 대응하기 위해 필요조치를 취해야 한다.

85. 국경에서 취하는 모든 거버넌스 조치, 가령 비정규적 이주 문제의 해결과 초국가적 인 조직범죄 퇴치를 목표로 한 조치 등은 강제송환금지와 임의적 및 집단적인 강제추방 금지 원칙에 부합되어야 한다.

86. 경찰, 출입국 및 국경통제 담당관 등 법집행공무원을 비롯해, 불가피한 이주 및 강

제이주 상황에 직면했거나 그러한 위협에 처한 여성과 소녀가 있는 장소 및 그 주변 구역에서 활동하는 전문가를 대상으로, 이들의 역할, 즉 비국가무장집단의 통제하에 있는 영토와 관련이 있거나 그곳에서 돌아온 것으로 보이는 이들을 포함해 인신매매 피해자가 될 가능성이 있는 이들을 확인하기 위한 절차를 수립함으로써 그러한 여성과 소녀에게 적절한 보호 제공을 확보해야 하는 역할의 수행과 관련해, 이들의 역량을 강화하고, 이들을 위한 교육훈련의 정기적 갱신을 용이하게 해야 한다.

87. 인신매매 여성과 소녀의 확인과 이들을 더욱 심각한 권리 침해로부터 보호하기 위해 다학제팀이 수행하는 위험평가에 다음과 같은 조치를 포함한 실사체계를 적용해야 한다.

- (a) 무국적 지위 결정절차를 밟을 수 있도록 하고 무국적 지위의 여성과 소녀에게 본국 강제송환으로부터의 보호 등 법적 지위와 보호조치를 부여한다.
- (b) 망명절차와 인신매매 보호제도 간에 정규적인 조정 과정을 마련하여, 두 가지 근거가 모두 인정될 때 여성과 소녀가 난민의 지위에 대한 접근과 인신매매 피해자 또는 잠재적 피해자로서 보호에 대한 접근이 모두 가능하게 한다.
- (c) 국내 노동·출입국·형사 관련 법률을 위반한 것으로 의심되는 강제이주 및 이주 여성과 소녀, 그리고 자유가 박탈된 장소, 특히 미등록 이주민 구금시설에 구금된 이들에 대한 선별 작업을 수행한다.
- (d) 인신매매 피해자가 의도치 않게 구금되거나 또는 추방절차의 대상이 되지 않도록, 무력 분쟁 영향권 지역에 있는 인신매매 여성과 소녀, 특히 성 착취 피해 여성과 소녀를 식별할 지표를 수립해야 한다.
- (e) 무력 분쟁 중 인신매매 피해자 등 난민에게 향후 법적 소송을 대비해 자신의 사례를 문서로 남길 수 있는 선택권을 주어, 인신매매범의 책임을 물을 수 있도록 한다.

88. 구체적 사례에서 여성과 소녀에 대한 인신매매는 젠더와 관련된 박해로 생각될 수 있음을 인정하고, 따라서 차별이나 어떠한 전제조건 없이, 출신국이나 당사국 입국 방

식 또는 형사소송의 참여 여부와 상관없이, 피해자 또는 잠재적 피해자는 공정하고 효율적이며 정신적 외상 이해에 기반한 분명한 망명 절차에 대한 정보를 제공받고 이에 대한 접근 권리를 실질적으로 향유할 수 있다는 점을 인정해야 한다. 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)에 따른 박해의 피해자를 확인하는 근거는 유엔난민기구(UNHCR) 국제적 보호에 관한 지침 1호(젠더 관련 박해로 인한 난민), 7호(인신매매 피해자 및 인신매매 위협이 있는 이들), 8호(아동 난민 권리), 9호(성 정체성과 젠더 정체성)에 부합되도록 해석해야 한다.

89. 당사국들은 다음의 조치를 취하는 등, 인신매매 피해자, 특히 여성과 소녀가 다시 피해자가 되는 것으로부터 보호할 의무가 있다.

(a) 다음의 경우, 인신매매 피해자가 본국에 강제송환되지 않도록 보호해야 한다.

(i) 다시 인신매매의 피해 대상이 되거나 낙인, 위협, 협박, 폭력 또는 보복을 겪게 될지 모른다는 두려움으로 인해 피해자에게 적절하고 지속적인 해결책이 아닌 경우.

(ii) 피해자가 박해 및/또는 생명권 또는 고문 금지권 침해에 직면할 가능성이 있는 경우.

(b) 특히 미등록 아동의 법적 지위를 명확히 규정하고 확보하는 등 인신매매로 인해 태어난 아이들이 다시 인신매매 피해자가 되거나 낙인의 대상이 되는 것으로부터 보호해야 하고, 포괄적인 지원을 제공하고 이들이 자신들의 모친에게서 분리되지 않도록 보장해야 한다.

90. 다시 인신매매될 위험에 있는 소녀는 출신국으로의 송환이 이들의 최선의 이익에 부합하지 않는 한 그렇게 해서는 안 된다. 또한 이들을 보호하기 위한 적절한 조치, 예컨대 안전한 본국 귀환을 보장하기 위한 위험 및 보안 평가, 보건관리, 교육, 및/또는 직업 교육에 대한 접근과 같은 귀환국의 장기적 재통합을 위한 지원 제공, 차별과 인신매매 재발로부터의 보호 등의 조치가 없다면 이들을 송환해서는 안 된다.

91. 해외로 인신매매된 시민과 영주권자가 본국 송환을 원하는 경우 이들의 자발적 송

환을 보장하기 위해 수용국과의 협력을 증진해야 하는 바, 이러한 송환은 표준화된 절차, 관련 당국과 공무원 간의 효과적인 의사소통을 통해 가능해진다. 또한 이러한 조치로 수용국이 인신매매 피해자의 보호와 이들에 대한 지원 제공에 있어 국제기준에 부합하도록 보장해야 한다.

3. 비범죄화와 비조건화

92. 인권 및 인도주의적 근거를 기반으로, 무료 법률구조, 가능한 경우 보조금, 숙려기간과 회복기간, 공식 신분증을 기다리는 동안 거주허가증에 대한 접근을 제공하여 인신매매된 여성과 그들의 부양가족이 회복 및 재통합 조치에 참여할 수 있도록 해야 한다. 이러한 조치는 포괄적이고 접근 가능하여야 하며, 형사사법과정에서의 이들의 참여 또는 인신매매범에 대한 유죄판결을 조건으로 해서는 안 된다. 가령, 숙소, 복리후생, 교육 및 고용 기회, 성·생식 건강 서비스와 상담 등을 포함한 수준 높은 의료 서비스, 공식 신분증 무료 발급, 해당되는 경우 가족 재결합 조치와 망명 절차에 대하여 적절하게 개별화되고, 젠더 및 아동 감수성적이고, 정신적 외상 이해에 기반한 비상시 및 장기적 접근이 가능해야 한다. 피해자인 소녀들에게 이들의 최선의 이해에 입각해 무기한 거주허가증을 교부하여, 이들이 장기적으로 지속 가능하며 안전하고 항구적인 해결책에 접근할 수 있도록 해야 한다.

93. 쉼터와 위기대응센터 내에 성폭행 및 강제 성매매 피해자를 위한 충분한 수의 재정적으로 풍족하고 적절한 시설을 갖춘 쉼터와 분리된 숙소에 대해 즉시 이용이 가능하게 해야 한다. 이러한 쉼터와 위기대응센터는 아이를 동반한 여성을 포함해 인신매매된 여성과 소녀에게 안전하고 접근 가능하며 적절한 장소로, 피해자들에게 표준운영절차에 따른 맞춤형 지원을 제공하는 데 집중하는 특별히 훈련된 인력이 있어, 비밀이 유지되는 방식으로 존엄한 처우를 보장해야 한다.

94. 인신매매로 피해를 입은 모든 여성을 위한 지원 서비스와 사회포용프로그램은 충분한 정보와 자발성을 바탕으로 제공되어야 하며, 피해자도 이들의 아이들도 자신의 의지에 반하여 또는 증인 증언 등을 위해 강제적으로 보호 구금된 상태에서, 쉼터 또는 “재활” 프로그램에 강제로 머무르거나 붙잡혀서는 안 된다. 예외적인 경우, 안보상의 고려 때문에 여성의 이동 자유에 제한이 가해질 수 있지만, 그러한 제한은 가능한 한 최소한의

기간에 국한되어야 한다.

95. 인신매매 피해자인 여성과 소녀의 재통합과 사회적 포용을 위한 공동체 기반의 프로그램을 지원해야 한다. 안전하고 적절한 가격의 독립된 숙소의 이용, 국가 기관에 피해자 고용 할당제 마련, 사회적 프로그램에 대한 접근 및 체납세금 구제에 대한 접근을 위해 우선순위집단 목록에 피해자를 포함시키는 것 등이 이러한 조치의 일환이라 할 수 있다.

96. 아동의 최선의 이익 원칙이 무국적자 포함, 인신매매 피해자인 모든 소녀에 대한 의사결정 시 최우선 고려 사항이어야 하고, 이들의 의견을 청취하게 할 권리도 존중되어야 한다. 또한 통합적이고 다학제적이며, 개별화된 사례 관리가 포함된 서비스로서, 발달에 적합하고 연령에 적합한 보호 및 지원 서비스에 대한 접근이 보장되어야 하며, 가족상봉의 기회와 부모 미동반 및 가족과 분리된 아동의 재통합 기회를 보장해야 한다. 결단코 아동을 범인 취급하거나 구금해서는 안 된다. 연령평가는 최후의 수단으로만 수행해야 하며, 다학제적이고, 과학적, 문화적으로 적합하게, 아동 및 젠더 감수성적으로, 모든 부모 미동반 또는 가족과 분리된 소녀의 경우에는 자격 있는 후견인의 감독하에 수행해야 한다.

97. 지방 및 국가 차원의 관련 당국, 아동보호기관, 대사관 및 영사관 당국, 고용주와 공공·민간 채용업체뿐만 아니라, 경찰관, 국경순찰대원, 출입국관리 직원, 근로감독관, 사회복지사, 보건제공업자 등 지원 및 보호 서비스 제공을 담당하는 개인들을 대상으로 정신적 외상 이해에 기반한, 젠더 및 아동 감수성 교육훈련을 제공함으로써, 인신매매와 성 착취의 피해자인 여성과 소녀, 특히 이주자들을 향한 고정관념적인 태도와 편견에 맞서 대응해야 한다.

98. 인신매매 피해자인 모든 여성과 소녀는 예외 없이 체포, 고발, 구금, 기소, 처벌의 대상이 되어서는 안 되며, 그렇지 않다면 서류 결여를 이유로, 또는 불법 행위에 관련된 것이 인신매매 피해자로서의 그들의 처지로 인한 직접적 결과가 되는 범위에서 그러한 관련을 이유로 하여, 경유국과 목적국에서 비정규 입국 또는 체류로 처벌받아서 안 된다. 비차별원칙은 다음 사항을 충족해야 한다.

- (a) 대응 담당자가 그러한 구제를 위해 인신매매 피해자의 신원을 확인할 수 있도록 법률에 규정되고 적절한 교육훈련을 통해 시행되어야 한다.
- (b) 기소, 배상 또는 복역에 대한 면제를 대가로 피해자에게 증거 또는 증언을 강요해서는 안 된다.
- (c) 인신매매 피해자가 된 직접적 결과로 자행된 범죄에 대해 유죄 판결이 난 경우, 인신매매 피해자가 자신에 대한 범죄기록을 말소할 수 있는 수단을 제공해야 한다.

4. 권리와 법적 지원에 대한 정보권

99. 모든 여성과 소녀에게 협약 및 이에 대한 선택의정서에 따른 이들의 권리, 인신매매와 착취로부터 이들을 보호하는 법규정, 그러한 권리 침해에 대한 소송 제기를 위한 해당 구제책, 이에 대한 접근 방법, 지속적인 지원과 보호에 대한 이들의 권리와 관련하여, 이들이 이해할 수 있는 형태로 접근 가능한 정보를 제공해야 한다. 그 예로, 24시간 운영되는 직통전화와 모든 법률 분야의 사법적·준사법적 과정에서의 무료 법률 지원, 조연과 대리 등을 들 수 있다.

5. 구제권

100. 비시민권자 포함 인신매매 피해자인 모든 여성과 소녀를 대상으로, 보복이나 체포, 구금 또는 강제추방의 두려움 없이 이들이 소송을 제기할 수 있는 적절한 환경을 조성하여 자신의 권리 침해에 대해 보호조치와 구제조치를 모색할 수 있는 효과적인 통로를 제공함으로써, 절차와 연령에 적합한 편의 제공 등 포괄적이고, 연령 및 젠더 감수성적인 진정제도 및 사법제도에 대한 원활한 접근을 보장해야 한다.

101. 인신매매된 여성과 소녀가 보상, 체불 임금 및 기타 맞춤형 배상에 관한 권리를 포함해, 형사, 민사, 노동 법원과 행정 절차를 통해 적정 비용으로 이용 가능하고 시의 적절한 구제조치에 접근할 법적 권리가 있음을 보장해야 한다. 그리고 그러한 구제조치가 인신매매법의 재산 몰수를 조건으로 하지 않으며, 국내 피해자 관련법에 규정된 조건에 따라 보장된다는 점을 명확히 해야 한다. 범죄 피해자로서 보상은 피해자가 받는

사회부조 또는 다른 국가프로그램에 따라 제공되는 사회부조에 어떠한 영향을 미쳐서는 안 된다.

C. 젠더 감수성적인 재판 절차

102. 인신매매된 모든 여성과 소녀에게 구금 및 추방 절차 등 행정적·사법적 절차에서 공정한 심리 과정과 적법절차를 보장하여, 심리 동안 이들의 의견을 경청하고, 이들에게 충분한 정보와 자문을 제공하고, 적절한 정신적 외상 이해에 기반한, 문화적으로 특화되고, 젠더 및 연령 감수성적인 편의, 지원, 보호에 대한 접근성을 보장하여, 이들이 인신매매자에 대한 증언할 수 있도록 한다.

103. 인신매매된 소녀의 사생활권을 보호하고, 이들에게 충분한 정보를 지속적으로 제공하고, 이들의 의견을 청취하게 할 권리 행사를 보장해야 한다. 증언 절차 간소화와 추가적인 정신적 외상 방지를 위해, 피해자 변호사, 사회복지사 또는 법정후견인의 지정 등에 의한 전문적이고, 아동 감수성적인 법적 지원을 제공함으로써, 재판 절차에서의 이들의 특별히 보호받을 권리를 보장해야 한다.

104. 기소 과정상의 협조 여부와 상관없이 증인보호프로그램, 필요에 기반한 재판 절차, 비시민권자와 이들의 부양가족에 대한 임시거주허가증의 발급 등을 통해, 재판 절차 진행 중 및 이후, 인신매매 네트워크의 위협과 보복에 대비해 안전을 기하기 위하여, 인신매매된 여성과 소녀, 이들의 가족, 증인, 정보원을 지키기 위한 보호제도의 효과적인 이행을 위해 자금과 지원을 제공해야 한다.

105. 인신매매에 직접 가담한 자들 및 공무원과 민간부문 구성원의 부패 혐의를 포함해 인신매매 처리 또는 예방에 태만했던 자들 모두를 즉각 수사, 기소하며 적절히 처벌하여야 하고, 부과되는 제재는 범죄의 심각성과 범죄자의 책임 정도에 견주어 볼 때 그에 상응해야 한다.

106. 정신적 외상 이해에 기반하고, 연령 및 젠더 감수성적이며, 문화 감수성적이고, 인권에 기반을 둔 인신매매방지 법률의 적용 및 피해자 처우를 주제로 한, 모든 법원

공무원과 지원 담당 직원 대상의 다영역 역량강화 프로그램의 설계, 이행 및 정기적 평가를 통해 여성과 소녀의 인신매매범에 대한 효과적인 기소와 적합한 처벌이 보장되도록 해야 한다.

107. 당사국들은 형사사법제도를 체계화하고 여성과 소녀 인신매매와 관련된 출신국, 경유국, 목적국과 사법적 협력을 체계화하도록 권장되며, 이러한 협력에는 사법공조, 범죄인 인도 및 범죄 수익의 몰수와 반환을 위한 법적 절차의 조화를 도모하는 일 등이 포함된다.

108. 여성과 소녀의 인신매매로 창출된 자금 흐름을 추적하기 위해 범부처 조사팀을 발족하여 적절한 자원을 제공하고, 그러한 범죄 행위로 인해 몰수된 모든 수익을 고통 받은 인권침해에 대한 보상으로서 피해자에게 재분배해야 한다.

D. 데이터 수집 및 입법, 정책, 제도의 체계

109. 체계적으로 데이터를 수집, 교환, 분석, 발표하기 위하여 인신매매 방지·이주·발전 관련 실무자들, 국제기구, 그리고 여성 중심 및 소녀 중심의 시민사회 이해관계자, 예컨대 인신매매 및/또는 인신매매방지 조치에 영향을 받는 집단의 공동체 기반 기구 등, 이들 간에 협력관계를 구축해야 한다. 이러한 협력관계는 여성과 소녀의 인신매매 동향에 대한 이해를 증진하고, 인신매매 방지를 위한 표적 전략 및 증거 기반 전략을 이행하며, 피해자에 대한 젠더 반응적이고 인권에 기반하며 필요에 기반한 즉각적인 지원을 강화하고, 이들에 대한 보호와 보상을 보장한다는 목적을 가진다.

110. 인신매매 피해자와 가해자, 양측에 대해 수집된 데이터를 타당성 있는 모든 매개 변수 기준으로, 가령 성, 연령, 장애, 민족, 국적, 이주 지위, 장소, 사회경제적 지위, 착취의 형태 등을 기준으로 세분화하며, 국내법 허용 시 지속가능발전목표 지표 16.2.2에 부합되게 한다.

111. 데이터 수집, 저장, 공유 또는 배포를 위한 모든 조치는 사생활과 비밀유지에 관한 국제기준에 따라 적법하고 윤리적인 방식으로 수행해야 한다.

112. 모든 관할권 수준에서 인신매매 불법화와 관련해 조화로운 접근법을 제공하는 포괄적이고, 피해자 중심적이며, 아동 및 젠더 감수성적인 인신매매방지 법률을 채택하여 이행해야 하고, 해당 법률은 다음의 내용을 보장해야 한다.

- (a) 협약, 본 일반논평, 인신매매 의정서, 적용될 수 있는 지역적 문서 등 국제인권기준에 전적으로 부합되어야 한다.
- (b) 피해자의 승낙이 인신매매에 대한 유효한 변론이 되지 않음을 성문화해야 한다.
- (c) 기타 국내법상 아직 처벌 규정이 없는 경우, 다른 무엇보다 강요되고 굴종적인 아동 결혼, 가사 노예상태, 채무에 따른 예속, 농노제, 구걸, 강요 또는 강제 노동, 노예무역, 노예제, 성 착취, 상업적 성 착취, 학대적인 대리출산 관행, 아동매매, 인간 난자 밀매 등 장기·조직·세포 밀매, 강요에 의한 범죄를 목적으로 한 인신매매 퇴치를 목표로 삼아야 한다.
- (d) 소셜미디어 등 정보통신기술을 활용한 방법 등 현시대의 인신매매 방법을 다루어야 한다.
- (e) 인신매매 퇴치의 핵심 도구로서 자산 조사를 촉진해야 한다.
- (f) 인신매매 피해자인 여성과 소녀의 적극적인 참여하에 발전, 시행, 감시되고, 그 영향이 평가되어야 한다.

113. 결과 지향적이고 증거 중심적이고 젠더 감수성적이고, 권리 기반 및 피해자 중심의 포괄적인 인신매매방지 국가행동계획을 채택해야 하며, 해당 계획은 다음 내용을 충족해야 한다.

- (a) 취약한 상황의 이주자 및 국경에서의 인권 문제와 관련해, 유엔 인권최고대표사무소의 인권 및 인신매매에 관하여 권고된 원칙과 지침에 부합해야 한다.
- (b) 젠더 평등, 여성에 대한 폭력 퇴치, 여성과 안전과 보안, 이주와 망명 관리, 지속가능발전에 대한 국가행동계획과 조화를 이루어야 한다.

(c) 적절한 자금 지원과 정기적인 평가가 이루어져야 한다.

114. 여성과 소녀 인신매매 퇴치를 위한 효과적이고 인권에 기반한 접근법을 확보하기 위해 모든 관련된 일련의 국내 정책들을 조율할 목적을 가진 국가 연계체계를 확립하여, 명확한 정보 관리를 담당하고 이주·망명·노동 담당공무원 등 관련된 지역 및 국가 당국, 국가인권기구, 여성과 소녀 인신매매 퇴치에 참여하는 민간부문 및 시민사회기구 간의 조율 체계 조화를 담당하는 충분한 재정이 확보된 전담 사무국에 의한 운영이 보장되도록 하고, 관련 법적 의무, 연계 절차, 역할, 책임을 전반적으로 규정하는 포괄적인 표준운영절차 등 공동의 대응을 발전시켜야 한다.

115. 변혁적인 인신매매방지 전략의 경과를 추적·보고하기 위해 인신매매 관련한 독립적인 국가보고관을 설치하여 젠더 평등 및 여성 역량을 증진해야 한다.

E. 배포 및 보고

116. 위원회는 여성의 자율성과 자기 결정권 행사에 있어 변혁적이고 철저한 변화를 끌어내는 수단으로써, 지속가능발전을 위한 2030 의제와 베이징 선언 및 행동강령 이행사항에 관한 25년간의 평가에서 나온 권고와 일치시켜, 협약상의 모든 조항의 이행을 가속화할 필요가 있음을 강조한다.

117. 위원회는 당사국이 협약에 따라 작성하는 정기보고서에 인신매매 퇴치 노력에 있어 여성과 소녀의 인권 증진 및 보호를 위해 이행되는 전략에 관한 정보를 포함할 것을 권고한다.

118. 유엔 전문기구와 인권이사회의 특별절차는 전 세계 이주 환경에서의 여성과 소녀 인신매매 및 성 착취 현황과 시행된 보호 및 회복 조치에 관하여, 필요한 경우 당사국 정기보고서 검토 차원에서, 국가별, 지역별 자료를 위원회에 제공하도록 요청된다.

119. 당사국은 기타 체계에 제출하는 당사국 보고서에 젠더 평등 및 여성과 소녀의 역

량을 증진하는 변혁적인 인신매매방지 조치를 이행하기 위한 자국의 전략에 관한 정보를 포함하도록 권장되는 바, 인권이사회의 보편적 정례 인권검토 과정, 지속가능발전에 관한 고위급 정치 포럼, 안전하고 질서 있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트와 유엔 초국가적 조직범죄 방지협약 및 부속의정서의 이행상황검토제도(Mechanism for the Review of the Implementation) 등이 관련된다.

120. 본 일반논평은 현지 언어로 번역하여, 각 정부 부처와 시민사회, 언론, 학술기관, 여성·소녀·이주자의 권리 옹호 기구, 민간영역과 금융기관에 널리 배포되어야 한다.

F. 조약 비준 또는 가입

121. 당사국은 다음 조약의 비준 또는 가입이 권장된다.

- (a) 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 선택의정서
- (b) 유엔 초국가적 조직범죄방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서와 육상, 해상, 항공을 통한 불법이주방지 의정서(Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)
- (c) 아동매매, 아동성매매, 아동음란물에 대한 아동의 권리에 관한 협약 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)
- (d) 모든 이주노동자와 그 가족들의 권리 보호를 위한 국제조약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
- (e) 국제노동기구(ILO)의 노동 이주와 이주노동자 보호에 관한 거버넌스를 위한 노동권 체계
 - (i) 가사노동자협약(Domestic Workers Convention, 2011, 제189호), 가사노

동자 권고(Domestic Workers Recommendation, 2011, 제201호)

- (ii) 폭력과 괴롭힘에 관한 협약(Violence and Harassment Convention, 2019, 190호)
- (iii) 강제노동협약(Forced Labour Convention, 1930, 제29호)과 부속의정서, 강제노동폐지협약(Abolition of Forced Labour Convention, 1957, 제105호), 강제노동(추가적 조치)권고(Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation, 2014, 제203호)
- (f) 난민지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees) 및 부속의정서, 무국적자 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Stateless Person), 무국적자 감소에 관한 협약(Convention on the Reduction of Statelessness)
- (g) 노예협약 및 노예제·노예무역·노예제와 유사한 제도와 관습 폐지에 관한 추가협약(Slavery Convention and the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery)
- (h) 인신매매금지 및 타인의 성매매행위에 의한 착취금지에 관한 협약

122. 당사국들은 난민과 이주자를 위한 뉴욕선언(New York Declaration for Refugees and Migrant), 이와 관련된 안전하고 질서 있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트 및 난민을 위한 글로벌 컴팩트를 지지하도록 촉구된다.

여성차별철폐위원회 일반권고(영문)

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Fifth session (1986)*

General recommendation No. 1: Reporting by States parties

Initial reports submitted under article 18 of the Convention should cover the situation up to the date of submission. Thereafter, reports should be submitted at least every four years after the first report was due and should include obstacles encountered in implementing the Convention fully and the measures adopted to overcome such obstacles.

* Contained in document A/41/45.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Sixth session (1987)*

General recommendation No. 2: Reporting by States parties

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Bearing in mind that the Committee had been faced with difficulties in its work because some initial reports of States parties under article 18 of the Convention did not reflect adequately the information available in the State party concerned in accordance with the guidelines,

Recommends:

- (a) That the States parties, in preparing reports under article 18 of the Convention, should follow the general guidelines adopted in August 1983 (CEDAW/C/7) as to the form, content and date of reports;
- (b) That the States parties should follow the general recommendation adopted in 1986 in these terms:

“Initial reports submitted under article 18 of the Convention should cover the situation up to the date of submission. Thereafter, reports should be submitted at least every four years after the first report was due and should include obstacles encountered in implementing the Convention fully and the measures adopted to overcome such obstacles.”

- (c) That additional information supplementing the report of a State party should be sent to the Secretariat at least three months before the session at which the report is due to be considered.

* Contained in document A/42/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Sixth session (1987)*

**General recommendation No. 3:
Education and public information campaigns**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Considering that the Committee on the Elimination of Discrimination against Women has considered 34 reports from States parties since 1983,

Further considering that, although the reports have come from States with different levels of development, they present features in varying degrees showing the existence of stereotyped conceptions of women, owing to sociocultural factors, that perpetuate discrimination based on sex and hinder the implementation of article 5 of the Convention,

Urges all States parties effectively to adopt education and public information programmes, which will help eliminate prejudices and current practices that hinder the full operation of the principle of the social equality of women.

* Contained in document A/42/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Sixth session (1987)*

General recommendation No. 4: Reservations

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Having examined reports from States parties at its sessions,

Expressed concern in relation to the significant number of reservations that appeared to be incompatible with the object and purpose of the Convention,

Welcomes the decision of the States parties to consider reservations at its next meeting in New York in 1988, and to that end suggests that all States parties concerned reconsider such reservations with a view to withdrawing them.

* Contained in document A/42/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Seventh session (1988)*

General recommendation No. 5: Temporary special measures

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Taking note that the reports, the introductory remarks and the replies by States parties reveal that while significant progress has been achieved in regard to repealing or modifying discriminatory laws, there is still a need for action to be taken to implement fully the Convention by introducing measures to promote de facto equality between men and women,

Recalling article 4.1 of the Convention,

Recommends that States parties make more use of temporary special measures such as positive action, preferential treatment or quota systems to advance women's integration into education, the economy, politics and employment.

* Contained in document A/43/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Seventh session (1988)*

**General recommendation No. 6:
Effective national machinery and publicity**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Having considered the reports of States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Noting United Nations General Assembly resolution 42/60 of 30 November 1987,

Recommends that States parties:

1. Establish and/or strengthen effective national machinery, institutions and procedures, at a high level of Government, and with adequate resources, commitment and authority to:
 - (a) Advise on the impact on women of all government policies;
 - (b) Monitor the situation of women comprehensively;
 - (c) Help formulate new policies and effectively carry out strategies and measures to eliminate discrimination;
2. Take appropriate steps to ensure the dissemination of the Convention, the reports of the States parties under article 18 and the reports of the Committee in the language of the States concerned;
3. Seek the assistance of the Secretary-General and the Department of Public Information in providing translations of the Convention and the reports of the Committee;
4. Include in their initial and periodic reports the action taken in respect of this recommendation.

* Contained in document A/43/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
 THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
 DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Seventh session (1988)*

General recommendation No. 7: Resources

No.
7

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Noting General Assembly resolutions 40/39, 41/108 and in particular 42/60, paragraph 14, which invited the Committee and the States parties to consider the question of holding future sessions of the Committee at Vienna,

Bearing in mind General Assembly resolution 42/105 and, in particular, paragraph 11, which requests the Secretary-General to strengthen coordination between the United Nations Centre for Human Rights and the Centre for Social Development and Humanitarian Affairs of the secretariat in relation to the implementation of human rights treaties and servicing treaty bodies,

Recommends to the States parties:

1. That they continue to support proposals for strengthening the coordination between the Centre for Human Rights at Geneva and the Centre for Social Development and Humanitarian Affairs at Vienna, in relation to the servicing of the Committee;
2. That they support proposals that the Committee meet in New York and Vienna;
3. That they take all necessary and appropriate steps to ensure that adequate resources and services are available to the Committee to assist it in its functions under the Convention and in particular that full-time staff are available to help the Committee to prepare for its sessions and during its session;
4. That they ensure that supplementary reports and materials are submitted to the Secretariat in due time to be translated into the official languages of the United Nations in time for distribution and consideration by the Committee.

* Contained in document A/43/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Seventh session (1988)*

**General recommendation No. 8:
Implementation of article 8 of the Convention**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Having considered the reports of States parties submitted in accordance with article 18 of the Convention,

Recommends that States parties take further direct measures in accordance with article 4 of the Convention to ensure the full implementation of article 8 of the Convention and to ensure to women on equal terms with men and without any discrimination the opportunities to represent their Government at the international level and to participate in the work of international organizations.

* Contained in document A/43/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eighth session (1989)*

**General recommendation No. 9:
Statistical data concerning the situation of women**

No.
9

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Considering that statistical information is absolutely necessary in order to understand the real situation of women in each of the States parties to the Convention, *Having observed* that many of the States parties that present their reports for consideration by the Committee do not provide statistics,

Recommends that States parties should make every effort to ensure that their national statistical services responsible for planning national censuses and other social and economic surveys formulate their questionnaires in such a way that data can be disaggregated according to gender, with regard to both absolute numbers and percentages, so that interested users can easily obtain information on the situation of women in the particular sector in which they are interested.

* Contained in document A/44/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eighth session (1989)*

**General recommendation No. 10:
Tenth anniversary of the adoption of the Convention on the
Elimination of All Forms of Discrimination against Women**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Considering that 18 December 1989 marks the tenth anniversary of the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Considering further that in those 10 years the Convention has proved to be one of the most effective instruments that the United Nations has adopted to promote equality between the sexes in the societies of its States Members,

Recalling General recommendation No. 6 (Seventh session, 1988) on effective national machinery and publicity,

Recommends that, on the occasion of the tenth anniversary of the adoption of the Convention, the States parties should consider:

1. Undertaking programmes including conferences and seminars to publicize the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in the main languages of and providing information on the Convention in their respective countries;
2. Inviting their national women's organizations to cooperate in the publicity campaigns regarding the Convention and its implementation and encouraging non-governmental organizations at the national, regional and international levels to publicize the Convention and its implementation;
3. Encouraging action to ensure the full implementation of the principles of the

* Contained in document A/44/38.

Convention, and in particular article 8, which relates to the participation of women at all levels of activity of the United Nations and the United Nations system;

4. Requesting the Secretary-General to commemorate the tenth anniversary of the adoption of the Convention by publishing and disseminating, in cooperation with the specialized agencies, printed and other materials regarding the Convention and its implementation in all official languages of the United Nations, preparing television documentaries about the Convention, and making the necessary resources available to the Division for the Advancement of Women, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs of the United Nations Office at Vienna, to prepare an analysis of the information provided by States parties in order to update and publish the report of the Committee (A/CONF.116/13), which was first published for the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, held at Nairobi in 1985.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eighth session (1989)*

**General recommendation No. 11:
Technical advisory services for reporting obligations**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Bearing in mind that, as at 3 March 1989, 96 States had ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Taking into account the fact that by that date 60 initial and 19 second periodic reports had been received,

Noting that 36 initial and 36 second periodic reports were due by 3 March 1989 and had not yet been received,

Welcoming the request in General Assembly resolution 43/115, paragraph 9, that the Secretary-General should arrange, within existing resources and taking into account the priorities of the programme of advisory services, further training courses for those countries experiencing the most serious difficulties in meeting their reporting obligations under international instruments on human rights,

Recommends to States parties that they should encourage, support and cooperate in projects for technical advisory services, including training seminars, to assist States parties on their request in fulfilling their reporting obligations under article 18 of the Convention.

* Contained in document A/44/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
 THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
 DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eighth session (1989)*

General recommendation No. 12: Violence against women

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Considering that articles 2, 5, 11, 12 and 16 of the Convention require the States parties to act to protect women against violence of any kind occurring within the family, at the workplace or in any other area of social life,

Taking into account Economic and Social Council resolution 1988/27,

Recommends to the States parties that they should include in their periodic reports to the Committee information about:

1. The legislation in force to protect women against the incidence of all kinds of violence in everyday life (including sexual violence, abuses in the family, sexual harassment at the workplace, etc.);
2. Other measures adopted to eradicate this violence;
3. The existence of support services for women who are the victims of aggression or abuses;
4. Statistical data on the incidence of violence of all kinds against women and on women who are the victims of violence.

* Contained in document A/44/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eighth session (1989)*

**General recommendation No. 13:
Equal remuneration for work of equal value**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Recalling International Labour Organization Convention No. 100 concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value, which has been ratified by a large majority of States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Recalling also that it has considered 51 initial and 5 second periodic reports of States parties since 1983,

Considering that although reports of States parties indicate that, even though the principle of equal remuneration for work of equal value has been accepted in the legislation of many countries, more remains to be done to ensure the application of that principle in practice, in order to overcome the gender-segregation in the labour market,

Recommends to the States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women that:

1. In order to implement fully the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, those States parties that have not yet ratified ILO Convention No. 100 should be encouraged to do so;
2. They should consider the study, development and adoption of job evaluation systems based on gender-neutral criteria that would facilitate the comparison of the value of those jobs of a different nature, in which women presently predominate, with those

* Contained in document A/44/38.

jobs in which men presently predominate, and they should include the results achieved in their reports to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women;

3. They should support, as far as practicable, the creation of implementation machinery and encourage the efforts of the parties to collective agreements, where they apply, to ensure the application of the principle of equal remuneration for work of equal value.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Ninth session (1990)*

General recommendation No. 14: Female circumcision

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Concerned about the continuation of the practice of female circumcision and other traditional practices harmful to the health of women,

Noting with satisfaction that Governments, where such practices exist, national women's organizations, non-governmental organizations, specialized agencies, such as the World Health Organization, the United Nations Children's Fund, as well as the Commission on Human Rights and its Submission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, remain seized of the issue having particularly recognized that such traditional practices as female circumcision have serious health and other consequences for women and children,

Noting with interest the study of the Special Rapporteur on Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children, as well as the study of the Special Working Group on Traditional Practices,

Recognizing that women are taking important action themselves to identify and to combat practices that are prejudicial to the health and well-being of women and children,

Convinced that the important action that is being taken by women and by all interested groups needs to be supported and encouraged by Governments,

Noting with grave concern that there are continuing cultural, traditional and economic pressures which help to perpetuate harmful practices, such as female circumcision,

Recommends to States parties:

* Contained in document A/45/38 and Corrigendum.

- (a) That States parties take appropriate and effective measures with a view to eradicating the practice of female circumcision. Such measures could include:

The collection and dissemination by universities, medical or nursing associations, national women's organizations or other bodies of basic data about such traditional practices;

The support of women's organizations at the national and local levels working for the elimination of female circumcision and other practices harmful to women;

The encouragement of politicians, professionals, religious and community leaders at all levels including the media and the arts to cooperate in influencing attitudes towards the eradication of female circumcision;

The introduction of appropriate educational and training programmes and seminars based on research findings about the problems arising from female circumcision;

- (b) That States parties include in their national health policies appropriate strategies aimed at eradicating female circumcision in public health care. Such strategies could include the special responsibility of health personnel including traditional birth attendants to explain the harmful effects of female circumcision;
- (c) That States parties invite assistance, information and advice from the appropriate organizations of the United Nations system to support and assist efforts being deployed to eliminate harmful traditional practices;
- (d) That States parties include in their reports to the Committee under articles 10 and 12 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women information about measures taken to eliminate female circumcision.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Ninth session (1990)*

General recommendation No. 15: Avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS)

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Having considered information brought to its attention on the potential effects of both the global pandemic of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS) and strategies to control it on the exercise of the rights of women,

Having regard to the reports and materials prepared by the World Health Organization and other United Nations organizations, organs and bodies in relation to human immunodeficiency virus (HIV), and, in particular, the note by the Secretary-General to the Commission on the Status of Women on the effects of AIDS on the advancement of women and the Final Document of the International Consultation on AIDS and Human Rights, held at Geneva from 26 to 28 July 1989,

Noting World Health Assembly resolution WHA 41.24 on the avoidance of discrimination in relation to HIV-infected people and people with AIDS, of 13 May 1988, resolution 1989/11 of the Commission on Human Rights on non-discrimination in the field of health, of 2 March 1989, and in particular the Paris Declaration on Women, Children and AIDS, of 30 November 1989,

Noting that the World Health Organization has announced that the theme of World Aids Day, 1 December 1990, will be “Women and Aids”,

Recommends:

- (a) That States parties intensify efforts in disseminating information to increase

* Contained in document A/45/38.

- public awareness of the risk of HIV infection and AIDS, especially in women and children, and of its effect on them;
- (b) That programmes to combat AIDS should give special attention to the rights and needs of women and children, and to the factors relating to the reproductive role of women and their subordinate position in some societies which make them especially vulnerable to HIV infection;
 - (c) That States parties ensure the active participation of women in primary health care and take measures to enhance their role as care providers, health workers and educators in the prevention of infection with HIV;
 - (d) That all States parties include in their reports under article 12 of the Convention information on the effects of AIDS on the situation of women and on the action taken to cater to the needs of those women who are infected and to prevent specific discrimination against women in response to AIDS.
-

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Tenth session (1991)*

**General recommendation No. 16: Unpaid women workers
in rural and urban family enterprises**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Bearing in mind articles 2 (c) and 11 (c), (d) and (e) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and general recommendation No. 9(Eighth session, 1989) on statistical data concerning the situation of women,

Taking into consideration that a high percentage of women in the States parties work without payment, social security and social benefits in enterprises owned usually by a male member of the family,

Noting that the reports presented to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women generally do not refer to the problem of unpaid women workers of family enterprises,

Affirming that unpaid work constitutes a form of women's exploitation that is contrary to the Convention,

Recommends that States parties:

- (a) Include in their reports to the Committee information on the legal and social situation of unpaid women working in family enterprises;
- (b) Collect statistical data on women who work without payment, social security and social benefits in enterprises owned by a family member, and include these data in their report to the Committee;
- (c) Take the necessary steps to guarantee payment, social security and social

* Contained in document A/46/38.

benefits for women who work without such benefits in enterprises owned by a family member.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Tenth session (1991)*

**General recommendation No. 17: Measurement and quantification of
the unremunerated domestic activities of women and their recognition
in the gross national product**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Bearing in mind article 11 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Recalling paragraph 120 of the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women,

Affirming that the measurement and quantification of the unremunerated domestic activities of women, which contribute to development in each country, will help to reveal the de facto economic role of women,

Convinced that such measurement and quantification offers a basis for the formulation of further policies related to the advancement of women,

Noting the discussions of the Statistical Commission, at its twenty-first session, on the current revision of the System of National Accounts and the development of statistics on women,

Recommends that States parties:

- (a) Encourage and support research and experimental studies to measure and value the unremunerated domestic activities of women; for example, by conducting time-use surveys as part of their national household survey programmes and by collecting statistics disaggregated by gender on time spent on activities both in the household and on the labour market;

* Contained in document A/46/38.

- (b) Take steps, in accordance with the provisions of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women, to quantify and include the unremunerated domestic activities of women in the gross national product;
 - (c) Include in their reports submitted under article 18 of the Convention information on the research and experimental studies undertaken to measure and value unremunerated domestic activities, as well as on the progress made in the incorporation of the unremunerated domestic activities of women in national accounts.
-

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Tenth session (1991)*

General recommendation No. 18: Disabled women

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Taking into consideration particularly article 3 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

Having considered more than 60 periodic reports of States parties, and having recognized that they provide scarce information on disabled women,

Concerned about the situation of disabled women, who suffer from a double discrimination linked to their special living conditions,

Recalling paragraph 296 of the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women, in which disabled women are considered as a vulnerable group under the heading “areas of special concern”,

Affirming its support for the World Programme of Action concerning Disabled Persons (1982),

Recommends that States parties provide information on disabled women in their periodic reports, and on measures taken to deal with their particular situation, including special measures to ensure that they have equal access to education and employment, health services and social security, and to ensure that they can participate in all areas of social and cultural life.

* Contained in document A/46/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eleventh session (1992)*

General recommendation No. 19: Violence against women

Background

1. Gender-based violence is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men.
2. In 1989, the Committee recommended that States should include in their reports information on violence and on measures introduced to deal with it (General recommendation 12, Eighth session).
3. At its tenth session in 1991, it was decided to allocate part of the eleventh session to a discussion and study on article 6 and other articles of the Convention relating to violence towards women and the sexual harassment and exploitation of women. That subject was chosen in anticipation of the 1993 World Conference on Human Rights, convened by the General Assembly by its resolution 45/155 of 18 December 1990.
4. The Committee concluded that not all the reports of States parties adequately reflected the close connection between discrimination against women, gender-based violence, and violations of human rights and fundamental freedoms. The full implementation of the Convention required States to take positive measures to eliminate all forms of violence against women.
5. The Committee suggested to States parties that in reviewing their laws and policies, and in reporting under the Convention, they should have regard to the following comments of the Committee concerning gender-based violence.

General comments

6. The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition

* Contained in document A/47/38.

of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence.

7. Gender-based violence, which impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions, is discrimination within the meaning of article 1 of the Convention. These rights and freedoms include:

- (a) The right to life;
- (b) The right not to be subject to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (c) The right to equal protection according to humanitarian norms in time of international or internal armed conflict;
- (d) The right to liberty and security of person;
- (e) The right to equal protection under the law;
- (f) The right to equality in the family;
- (g) The right to the highest standard attainable of physical and mental health;
- (h) The right to just and favourable conditions of work.

8. The Convention applies to violence perpetrated by public authorities. Such acts of violence may breach that State's obligations under general international human rights law and under other conventions, in addition to breaching this Convention.

9. It is emphasized, however, that discrimination under the Convention is not restricted to action by or on behalf of Governments (see articles 2 (e), 2 (f) and 5). For example, under article 2 (e) the Convention calls on States parties to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise. Under general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation.

Comments on specific articles of the Convention

Articles 2 and 3

10. Articles 2 and 3 establish a comprehensive obligation to eliminate discrimination in all its forms in addition to the specific obligations under articles 5-16.

Articles 2 (f), 5 and 10 (c)

11. Traditional attitudes by which women are regarded as subordinate to men or as having stereotyped roles perpetuate widespread practices involving violence or coercion, such as family violence and abuse, forced marriage, dowry deaths, acid attacks and female circumcision. Such prejudices and practices may justify gender-based violence as a form of protection or control of women. The effect of such violence on the physical and mental integrity of women is to deprive them of the equal enjoyment, exercise and knowledge of human rights and fundamental freedoms. While this comment addresses mainly actual or threatened violence the underlying consequences of these forms of gender-based violence help to maintain women in subordinate roles and contribute to their low level of political participation and to their lower level of education, skills and work opportunities.

12. These attitudes also contribute to the propagation of pornography and the depiction and other commercial exploitation of women as sexual objects, rather than as individuals. This in turn contributes to gender-based violence.

Article 6

13. States parties are required by article 6 to take measures to suppress all forms of traffic in women and exploitation of the prostitution of women.

14. Poverty and unemployment increase opportunities for trafficking in women. In addition to established forms of trafficking there are new forms of sexual exploitation, such as sex tourism, the recruitment of domestic labour from developing countries to work in developed countries, and organized marriages between women from developing countries and foreign nationals. These practices are incompatible with the equal enjoyment of rights by women and with respect for their rights and dignity. They put women at special risk of violence and abuse.

15. Poverty and unemployment force many women, including young girls, into prostitution. Prostitutes are especially vulnerable to violence because their status, which may be unlawful, tends to marginalize them. They need the equal protection of laws against rape and other forms of violence.

16. Wars, armed conflicts and the occupation of territories often lead to increased prostitution, trafficking in women and sexual assault of women, which require specific protective and punitive measures.

Article 11

17. Equality in employment can be seriously impaired when women are subjected to gender-specific violence, such as sexual harassment in the workplace.

18. Sexual harassment includes such unwelcome sexually determined behaviour as physical contact and advances, sexually coloured remarks, showing pornography and sexual demands, whether by words or actions. Such conduct can be humiliating and may constitute a health and safety problem; it is discriminatory when the woman has reasonable ground to believe that her objection would disadvantage her in connection with her employment, including recruitment or promotion, or when it creates a hostile working environment.

Article 12

19. States parties are required by article 12 to take measures to ensure equal access to health care. Violence against women puts their health and lives at risk.

20. In some States there are traditional practices perpetuated by culture and tradition that are harmful to the health of women and children. These practices include dietary restrictions for pregnant women, preference for male children and female circumcision or genital mutilation.

Article 14

21. Rural women are at risk of gender-based violence because of traditional attitudes regarding the subordinate role of women that persist in many rural communities. Girls from rural communities are at special risk of violence and sexual exploitation when they leave the rural community to seek employment in towns.

Article 16 (and article 5)

22. Compulsory sterilization or abortion adversely affects women's physical and mental health, and infringes the right of women to decide on the number and spacing of their children.

23. Family violence is one of the most insidious forms of violence against women. It is prevalent in all societies. Within family relationships women of all ages are subjected to violence of all kinds, including battering, rape, other forms of sexual assault, mental and other forms of violence, which are perpetuated by traditional attitudes. Lack of economic independence forces many women to stay in violent relationships. The abrogation of their family responsibilities by men can be a form of violence, and coercion. These forms of violence put women's health at risk and impair their ability to participate in family life and public life on a basis of equality. Specific recommendations

24. In light of these comments, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women recommends:

- (a) States parties should take appropriate and effective measures to overcome all forms of gender-based violence, whether by public or private act;
- (b) States parties should ensure that laws against family violence and abuse, rape, sexual assault and other gender-based violence give adequate protection to all women, and respect their integrity and dignity. Appropriate protective and support services should be provided for victims. Gender-sensitive training of judicial and law enforcement officers and other public officials is essential for the effective implementation of the Convention;
- (c) States parties should encourage the compilation of statistics and research on the extent, causes and effects of violence, and on the effectiveness of measures to prevent and deal with violence;
- (d) Effective measures should be taken to ensure that the media respect and promote respect for women;
- (e) States parties in their report should identify the nature and extent of attitudes, customs and practices that perpetuate violence against women, and the kinds of violence that result. They should report the measures that they have undertaken to overcome violence, and the effect of those measures;

- (f) Effective measures should be taken to overcome these attitudes and practices. States should introduce education and public information programmes to help eliminate prejudices which hinder women's equality (recommendation No. 3, 1987);
- (g) Specific preventive and punitive measures are necessary to overcome trafficking and sexual exploitation;
- (h) States parties in their reports should describe the extent of all these problems and the measures, including penal provisions, preventive and rehabilitation measures, that have been taken to protect women engaged in prostitution or subject to trafficking and other forms of sexual exploitation. The effectiveness of these measures should also be described;
- (i) Effective complaints procedures and remedies, including compensation, should be provided;
- (j) States parties should include in their reports information on sexual harassment, and on measures to protect women from sexual harassment and other forms of violence of coercion in the workplace;
- (k) States parties should establish or support services for victims of family violence, rape, sex assault and other forms of gender-based violence, including refuges, specially trained health workers, rehabilitation and counselling;
- (l) States parties should take measures to overcome such practices and should take account of the Committee's recommendation on female circumcision (recommendation No. 14) in reporting on health issues;
- (m) States parties should ensure that measures are taken to prevent coercion in regard to fertility and reproduction, and to ensure that women are not forced to seek unsafe medical procedures such as illegal abortion because of lack of appropriate services in regard to fertility control;
- (n) States parties in their reports should state the extent of these problems and should indicate the measures that have been taken and their effect;
- (o) States parties should ensure that services for victims of violence are accessible to rural women and that where necessary special services are provided to isolated communities;

(p) Measures to protect them from violence should include training and employment opportunities and the monitoring of the employment conditions of domestic workers;

(q) States parties should report on the risks to rural women, the extent and nature of violence and abuse to which they are subject, their need for and access to support and other services and the effectiveness of measures to overcome violence;

(r) Measures that are necessary to overcome family violence should include:

Criminal penalties where necessary and civil remedies in case of domestic violence; Legislation to remove the defence of honour in regard to the assault or murder of a female family member;

Services to ensure the safety and security of victims of family violence, including refuges, counselling and rehabilitation programmes;

Rehabilitation programmes for perpetrators of domestic violence;

Support services for families where incest or sexual abuse has occurred;

(s) States parties should report on the extent of domestic violence and sexual abuse, and on the preventive, punitive and remedial measures that have been taken;

(t) That States parties should take all legal and other measures that are necessary to provide effective protection of women against gender-based violence, including, inter alia:

Effective legal measures, including penal sanctions, civil remedies compensatory provisions to protect women against all kinds of violence, including, inter alia, violence and abuse in the family, sexual assault and sexual harassment in the workplace;

Preventive measures, including public information and education programmes to change attitudes concerning the roles and status of men and women;

Protective measures, including refuges, counselling, rehabilitation and support services for women who are the victims of violence or who are at risk of violence;

- (u) That States parties should report on all forms of gender-based violence, and that such reports should include all available data on the incidence of each form of violence, and on the effects of such violence on the women who are victims;
 - (v) That the reports of States parties should include information on the legal, preventive and protective measures that have been taken to overcome violence against women, and on the effectiveness of such measures.
-

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Eleventh session (1992)*

General recommendation No. 20: Reservations to the Convention

1. The Committee recalled the decision of the Fourth Meeting of States parties on reservations to the Convention with regard to article 28.2, which was welcomed in General recommendation No. 4 of the Committee.
2. The Committee recommended that, in connection with preparations for the World Conference on Human Rights in 1993, States parties should:
 - (a) Raise the question of the validity and the legal effect of reservations to the Convention in the context of reservations to other human rights treaties;
 - (b) Reconsider such reservations with a view to strengthening the implementation of all human rights treaties;
 - (c) Consider introducing a procedure on reservations to the Convention comparable with that of other human rights treaties.

* Contained in document A/47/38.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Thirteenth session (1994)*

**General recommendation No. 21:
Equality in marriage and family relations**

1. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (General Assembly resolution 34/180, annex) affirms the equality of human rights for women and men in society and in the family. The Convention has an important place among international treaties concerned with human rights.

2. Other conventions and declarations also confer great significance on the family and woman's status within it. These include the Universal Declaration of Human Rights (General Assembly resolution 217/A (III)), the International Covenant on Civil and Political Rights (resolution 2200 A (XXI), annex), the Convention on the Nationality of Married Women (resolution 1040 (XI), annex), the Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages (resolution 1763 A (XVII), annex) and the subsequent Recommendation thereon (resolution 2018 (XX)) and the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.

3. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women recalls the inalienable rights of women which are already embodied in the above-mentioned conventions and declarations, but it goes further by recognizing the importance of culture and tradition in shaping the thinking and behaviour of men and women and the significant part they play in restricting the exercise of basic rights by women.

Background

4. The year 1994 has been designated by the General Assembly in its resolution 44/82 as the International Year of the Family. The Committee wishes to take the opportunity to stress the significance of compliance with women's basic rights within the family

* Contained in document A/49/38.

as one of the measures which will support and encourage the national celebrations that will take place.

5. Having chosen in this way to mark the International Year of the Family, the Committee wishes to analyse three articles in the Convention that have special significance for the status of women in the family:

Article 9

1. States parties shall grant women equal rights with men to acquire, change or retain their nationality. They shall ensure in particular that neither marriage to an alien nor change of nationality by the husband during marriage shall automatically change the nationality of the wife, render her stateless or force upon her the nationality of the husband.
2. States parties shall grant women equal rights with men with respect to the nationality of their children.

Comment

6. Nationality is critical to full participation in society. In general, States confer nationality on those who are born in that country. Nationality can also be acquired by reason of settlement or granted for humanitarian reasons such as statelessness. Without status as nationals or citizens, women are deprived of the right to vote or to stand for public office and may be denied access to public benefits and a choice of residence. Nationality should be capable of change by an adult woman and should not be arbitrarily removed because of marriage or dissolution of marriage or because her husband or father changes his nationality.

Article 15

1. States parties shall accord to women equality with men before the law.
2. States parties shall accord to women, in civil matters, a legal capacity identical to that of men and the same opportunities to exercise that capacity. In particular, they shall give women equal rights to conclude contracts and to administer property and shall treat them equally in all stages of procedure in courts and tribunals.

3. States parties agree that all contracts and all other private instruments of any kind with a legal effect which is directed at restricting the legal capacity of women shall be deemed null and void.
4. States parties shall accord to men and women the same rights with regard to the law relating to the movement of persons and the freedom to choose their residence and domicile.

Comment

7. When a woman cannot enter into a contract at all, or have access to financial credit, or can do so only with her husband's or a male relative's concurrence or guarantee, she is denied legal autonomy. Any such restriction prevents her from holding property as the sole owner and precludes her from the legal management of her own business or from entering into any other form of contract. Such restrictions seriously limit the woman's ability to provide for herself and her dependants.

8. A woman's right to bring litigation is limited in some countries by law or by her access to legal advice and her ability to seek redress from the courts. In others, her status as a witness or her evidence is accorded less respect or weight than that of a man. Such laws or customs limit the woman's right effectively to pursue or retain her equal share of property and diminish her standing as an independent, responsible and valued member of her community. When countries limit a woman's legal capacity by their laws, or permit individuals or institutions to do the same, they are denying women their rights to be equal with men and restricting women's ability to provide for themselves and their dependants.

9. Domicile is a concept in common law countries referring to the country in which a person intends to reside and to whose jurisdiction she will submit. Domicile is originally acquired by a child through its parents but, in adulthood, denotes the country in which a person normally resides and in which she intends to reside permanently. As in the case of nationality, the examination of States parties' reports demonstrates that a woman will not always be permitted at law to choose her own domicile. Domicile, like nationality, should be capable of change at will by an adult woman regardless of her marital status. Any restrictions on a woman's right to choose a domicile on the same basis as a man may limit her access to the courts in the country in which she lives or prevent her from entering and leaving a country freely and in her own right.

10. Migrant women who live and work temporarily in another country should be permitted the same rights as men to have their spouses, partners and children join them.

Article 16

1. States parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in all matters relating to marriage and family relations and in particular shall ensure, on a basis of equality of men and women:
 - (a) The same right to enter into marriage;
 - (b) The same right freely to choose a spouse and to enter into marriage only with their free and full consent;
 - (c) The same rights and responsibilities during marriage and at its dissolution;
 - (d) The same rights and responsibilities as parents, irrespective of their marital status, in matters relating to their children; in all cases the interests of the children shall be paramount;
 - (e) The same rights to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to the information, education and means to enable them to exercise these rights;
 - (f) The same rights and responsibilities with regard to guardianship, wardship, trusteeship and adoption of children, or similar institutions where these concepts exist in national legislation; in all cases the interests of the children shall be paramount;
 - (g) The same personal rights as husband and wife, including the right to choose a family name, a profession and an occupation;
 - (h) The same rights for both spouses in respect of the ownership, acquisition, management, administration, enjoyment and disposition of property, whether free of charge or for a valuable consideration.
2. The betrothal and the marriage of a child shall have no legal effect, and all necessary action, including legislation, shall be taken to specify a minimum age for marriage and to make the registration of marriages in an official registry compulsory.

Comment

Public and private life

11. Historically, human activity in public and private life has been viewed differently and regulated accordingly. In all societies women who have traditionally performed their roles in the private or domestic sphere have long had those activities treated as inferior.

12. As such activities are invaluable for the survival of society, there can be no justification for applying different and discriminatory laws or customs to them. Reports of States parties disclose that there are still countries where de jure equality does not exist. Women are thereby prevented from having equal access to resources and from enjoying equality of status in the family and society. Even where de jure equality exists, all societies assign different roles, which are regarded as inferior, to women. In this way, principles of justice and equality contained in particular in article 16 and also in articles 2, 5 and 24 of the Convention are being violated.

Various forms of family

13. The form and concept of the family can vary from State to State, and even between regions within a State. Whatever form it takes, and whatever the legal system, religion, custom or tradition within the country, the treatment of women in the family both at law and in private must accord with the principles of equality and justice for all people, as article 2 of the Convention requires.

Polygamous marriages

14. States parties' reports also disclose that polygamy is practised in a number of countries. Polygamous marriage contravenes a woman's right to equality with men, and can have such serious emotional and financial consequences for her and her dependants that such marriages ought to be discouraged and prohibited. The Committee notes with concern that some States parties, whose constitutions guarantee equal rights, permit polygamous marriage in accordance with personal or customary law. This violates the constitutional rights of women, and breaches the provisions of article 5 (a) of the Convention.

Article 16 (1) (a) and (b)

15. While most countries report that national constitutions and laws comply with the

Convention, custom, tradition and failure to enforce these laws in reality contravene the Convention.

16. A woman's right to choose a spouse and enter freely into marriage is central to her life and to her dignity and equality as a human being. An examination of States parties' reports discloses that there are countries which, on the basis of custom, religious beliefs or the ethnic origins of particular groups of people, permit forced marriages or remarriages. Other countries allow a woman's marriage to be arranged for payment or preferment and in others women's poverty forces them to marry foreign nationals for financial security. Subject to reasonable restrictions based for example on a woman's youth or consanguinity with her partner, a woman's right to choose when, if, and whom she will marry must be protected and enforced at law.

Article 16 (1) (c)

17. An examination of States parties' reports discloses that many countries in their legal systems provide for the rights and responsibilities of married partners by relying on the application of common law principles, religious or customary law, rather than by complying with the principles contained in the Convention. These variations in law and practice relating to marriage have wide-ranging consequences for women, invariably restricting their rights to equal status and responsibility within marriage. Such limitations often result in the husband being accorded the status of head of household and primary decision maker and therefore contravene the provisions of the Convention.

18. Moreover, generally a de facto union is not given legal protection at all. Women living in such relationships should have their equality of status with men both in family life and in the sharing of income and assets protected by law. Such women should share equal rights and responsibilities with men for the care and raising of dependent children or family members.

Article 16 (1) (d) and (f)

19. As provided in article 5 (b), most States recognize the shared responsibility of parents for the care, protection and maintenance of children. The principle that "the best interests of the child shall be the paramount consideration" has been included in the Convention on the Rights of the Child (General Assembly resolution 44/25, annex) and seems now to be universally accepted. However, in practice, some countries do not observe the principle of granting the parents of children equal status, particularly

when they are not married. The children of such unions do not always enjoy the same status as those born in wedlock and, where the mothers are divorced or living apart, many fathers fail to share the responsibility of care, protection and maintenance of their children.

20. The shared rights and responsibilities enunciated in the Convention should be enforced at law and as appropriate through legal concepts of guardianship, wardship, trusteeship and adoption. States parties should ensure that by their laws both parents, regardless of their marital status and whether they live with their children or not, share equal rights and responsibilities for their children.

Article 16 (1) (e)

21. The responsibilities that women have to bear and raise children affect their right of access to education, employment and other activities related to their personal development. They also impose inequitable burdens of work on women. The number and spacing of their children have a similar impact on women's lives and also affect their physical and mental health, as well as that of their children. For these reasons, women are entitled to decide on the number and spacing of their children.

22. Some reports disclose coercive practices which have serious consequences for women, such as forced pregnancies, abortions or sterilization. Decisions to have children or not, while preferably made in consultation with spouse or partner, must not nevertheless be limited by spouse, parent, partner or Government. In order to make an informed decision about safe and reliable contraceptive measures, women must have information about contraceptive measures and their use, and guaranteed access to sex education and family planning services, as provided in article 10 (h) of the Convention.

23. There is general agreement that where there are freely available appropriate measures for the voluntary regulation of fertility, the health, development and well-being of all members of the family improve. Moreover, such services improve the general quality of life and health of the population, and the voluntary regulation of population growth helps preserve the environment and achieve sustainable economic and social development.

Article 16 (1) (g)

24. A stable family is one which is based on principles of equity, justice and individual fulfilment for each member. Each partner must therefore have the right to choose a

profession or employment that is best suited to his or her abilities, qualifications and aspirations, as provided in article 11 (a) and (c) of the Convention. Moreover, each partner should have the right to choose his or her name, thereby preserving individuality and identity in the community and distinguishing that person from other members of society. When by law or custom a woman is obliged to change her name on marriage or at its dissolution, she is denied these rights.

Article 16 (1) (h)

25. The rights provided in this article overlap with and complement those in article 15 (2) in which an obligation is placed on States to give women equal rights to enter into and conclude contracts and to administer property.

26. Article 15 (1) guarantees women equality with men before the law. The right to own, manage, enjoy and dispose of property is central to a woman's right to enjoy financial independence, and in many countries will be critical to her ability to earn a livelihood and to provide adequate housing and nutrition for herself and for her family.

27. In countries that are undergoing a programme of agrarian reform or redistribution of land among groups of different ethnic origins, the right of women, regardless of marital status, to share such redistributed land on equal terms with men should be carefully observed.

28. In most countries, a significant proportion of the women are single or divorced and many have the sole responsibility to support a family. Any discrimination in the division of property that rests on the premise that the man alone is responsible for the support of the women and children of his family and that he can and will honourably discharge this responsibility is clearly unrealistic. Consequently, any law or custom that grants men a right to a greater share of property at the end of a marriage or de facto relationship, or on the death of a relative, is discriminatory and will have a serious impact on a woman's practical ability to divorce her husband, to support herself or her family and to live in dignity as an independent person.

29. All of these rights should be guaranteed regardless of a woman's marital status.
Marital property

30. There are countries that do not acknowledge that right of women to own an equal share of the property with the husband during a marriage or de facto relationship and

when that marriage or relationship ends. Many countries recognize that right, but the practical ability of women to exercise it may be limited by legal precedent or custom.

31. Even when these legal rights are vested in women, and the courts enforce them, property owned by a woman during marriage or on divorce may be managed by a man. In many States, including those where there is a community-property regime, there is no legal requirement that a woman be consulted when property owned by the parties during marriage or de facto relationship is sold or otherwise disposed of. This limits the woman's ability to control disposition of the property or the income derived from it.

32. In some countries, on division of marital property, greater emphasis is placed on financial contributions to property acquired during a marriage, and other contributions, such as raising children, caring for elderly relatives and discharging household duties are diminished. Often, such contributions of a non-financial nature by the wife enable the husband to earn an income and increase the assets. Financial and non-financial contributions should be accorded the same weight.

33. In many countries, property accumulated during a de facto relationship is not treated at law on the same basis as property acquired during marriage. Invariably, if the relationship ends, the woman receives a significantly lower share than her partner. Property laws and customs that discriminate in this way against married or unmarried women with or without children should be revoked and discouraged.

Inheritance

34. Reports of States parties should include comment on the legal or customary provisions relating to inheritance laws as they affect the status of women as provided in the Convention and in Economic and Social Council resolution 884D (XXXIV), in which the Council recommended that States ensure that men and women in the same degree of relationship to a deceased are entitled to equal shares in the estate and to equal rank in the order of succession. That provision has not been generally implemented.

35. There are many countries where the law and practice concerning inheritance and property result in serious discrimination against women. As a result of this uneven treatment, women may receive a smaller share of the husband's or father's property at his death than would widowers and sons. In some instances, women are granted limited and controlled rights and receive income only from the deceased's property.

Often inheritance rights for widows do not reflect the principles of equal ownership of property acquired during marriage. Such provisions contravene the Convention and should be abolished.

Article 16 (2)

36. In the Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights, held at Vienna from 14 to 25 June 1993, States are urged to repeal existing laws and regulations and to remove customs and practices which discriminate against and cause harm to the girl child. Article 16 (2) and the provisions of the Convention on the Rights of the Child preclude States parties from permitting or giving validity to a marriage between persons who have not attained their majority. In the context of the Convention on the Rights of the Child, “a child means every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier”. Notwithstanding this definition, and bearing in mind the provisions of the Vienna Declaration, the Committee considers that the minimum age for marriage should be 18 years for both man and woman. When men and women marry, they assume important responsibilities. Consequently, marriage should not be permitted before they have attained full maturity and capacity to act. According to the World Health Organization, when minors, particularly girls, marry and have children, their health can be adversely affected and their education is impeded. As a result their economic autonomy is restricted.

37. This not only affects women personally but also limits the development of their skills and independence and reduces access to employment, thereby detrimentally affecting their families and communities.

38. Some countries provide for different ages for marriage for men and women. As such provisions assume incorrectly that women have a different rate of intellectual development from men, or that their stage of physical and intellectual development at marriage is immaterial, these provisions should be abolished. In other countries, the betrothal of girls or undertakings by family members on their behalf is permitted. Such measures contravene not only the Convention, but also a woman’s right freely to choose her partner.

39. States parties should also require the registration of all marriages whether contracted civilly or according to custom or religious law. The State can thereby ensure compliance with the Convention and establish equality between partners, a minimum age for marriage,

prohibition of bigamy and polygamy and the protection of the rights of children.

Recommendations

Violence against women

40. In considering the place of women in family life, the Committee wishes to stress that the provisions of General recommendation 19 (Eleventh session) concerning violence against women have great significance for women's abilities to enjoy rights and freedoms on an equal basis with men. States parties are urged to comply with that general recommendation to ensure that, in both public and family life, women will be free of the gender-based violence that so seriously impedes their rights and freedoms as individuals.

Reservations

41. The Committee has noted with alarm the number of States parties which have entered reservations to the whole or part of article 16, especially when a reservation has also been entered to article 2, claiming that compliance may conflict with a commonly held vision of the family based, inter alia, on cultural or religious beliefs or on the country's economic or political status.

42. Many of these countries hold a belief in the patriarchal structure of a family which places a father, husband or son in a favourable position. In some countries where fundamentalist or other extremist views or economic hardships have encouraged a return to old values and traditions, women's place in the family has deteriorated sharply. In others, where it has been recognized that a modern society depends for its economic advance and for the general good of the community on involving all adults equally, regardless of gender, these taboos and reactionary or extremist ideas have progressively been discouraged.

43. Consistent with articles 2, 3 and 24 in particular, the Committee requires that all States parties gradually progress to a stage where, by its resolute discouragement of notions of the inequality of women in the home, each country will withdraw its reservation, in particular to articles 9, 15 and 16 of the Convention.

44. States parties should resolutely discourage any notions of inequality of women and men which are affirmed by laws, or by religious or private law or by custom, and progress to the stage where reservations, particularly to article 16, will be withdrawn.

45. The Committee noted, on the basis of its examination of initial and subsequent periodic reports, that in some States parties to the Convention that had ratified or acceded without reservation, certain laws, especially those dealing with family, do not actually conform to the provisions of the Convention.

46. Their laws still contain many measures which discriminate against women based on norms, customs and sociocultural prejudices. These States, because of their specific situation regarding these articles, make it difficult for the Committee to evaluate and understand the status of women.

47. The Committee, in particular on the basis of articles 1 and 2 of the Convention, requests that those States parties make the necessary efforts to examine the de facto situation relating to the issues and to introduce the required measures in their national legislations still containing provisions discriminatory to women.

Reports

48. Assisted by the comments in the present general recommendation, in their reports States parties should:

- (a) Indicate the stage that has been reached in the country's progress to removal of all reservations to the Convention, in particular reservations to article 16;
- (b) Set out whether their laws comply with the principles of articles 9, 15 and 16 and where, by reason of religious or private law or custom, compliance with the law or with the Convention is impeded.

Legislation

49. States parties should, where necessary to comply with the Convention, in particular in order to comply with articles 9, 15 and 16, enact and enforce legislation.

Encouraging compliance with the Convention

50. Assisted by the comments in the present general recommendation, and as required by articles 2, 3 and 24, States parties should introduce measures directed at encouraging full compliance with the principles of the Convention, particularly where religious or private law or custom conflict with those principles.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Fourteenth session (1995)*

**General recommendation No. 22:
Amending article 20 of the Convention**

The Committee on the Elimination of Discrimination against Women,

Noting that the States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, at the request of the General Assembly, will meet during 1995 to consider amending article 20 of the Convention,

Recalling its previous decision, taken at its tenth session, to ensure effectiveness in its work and prevent the building up of an undesirable backlog in the consideration of reports of States parties,

Recalling that the Convention is one of the international human rights instruments that has been ratified by the largest number of States parties,

Considering that the articles of the Convention address the fundamental human rights of women in all aspects of their daily lives and in all areas of society and the State,

Concerned about the workload of the Committee as a result of the growing number of ratifications, in addition to the backlog of reports pending consideration, as reflected in annex I,

Concerned also about the long lapse of time between the submission of reports of States parties and their consideration, resulting in the need for States to provide additional information for updating their reports,

Bearing in mind that the Committee on the Elimination of Discrimination against Women is the only human rights treaty body whose meeting time is limited by its

* Contained in document A/50/38.

Convention, and that it has the shortest duration of meeting time of all the human rights treaty bodies, as reflected in annex II,

Noting that the limitation on the duration of sessions, as contained in the Convention has become a serious obstacle to the effective performance by the Committee of its functions under the Convention,

1. *Recommends* that the States parties favourably consider amending article 20 of the Convention in respect of the meeting time of the Committee, so as to allow it to meet annually for such duration as is necessary for the effective performance of its functions under the Convention, with no specific restriction except for that which the General Assembly shall decide;
2. *Recommends also* that the General Assembly, pending the completion of an amendment process, authorize the Committee to meet exceptionally in 1996 for two sessions, each of three weeks' duration and each being preceded by pre-session working groups;
3. *Recommends further* that the meeting of States parties receive an oral report from the Chairperson of the Committee on the difficulties faced by the Committee in performing its functions;
4. *Recommends* that the Secretary-General make available to the States parties at their meeting all relevant information on the workload of the Committee and comparative information in respect of the other human rights treaty bodies.

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Sixteenth session (1997)*

General recommendation No. 23: Political and public life

States parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right:

- (a) To vote in all elections and public referendums and to be eligible for election to all publicly elected bodies;
- (b) To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government;
- (c) To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.

Background

1. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women places special importance on the participation of women in the public life of their countries. The preamble to the Convention states in part:

“Recalling that discrimination against women violates the principles of equality of rights and respect for human dignity, is an obstacle to the participation of women, on equal terms with men, in the political, social, economic and cultural life of their countries, hampers the growth of the prosperity of society and the family and makes more difficult the full development of the potentialities of women in the service of their countries and of humanity.”

* Contained in document A/52/38.

2. The Convention further reiterates in its preamble the importance of women’s participation in decision-making as follows:

“*Convinced* that the full and complete development of a country, the welfare of the world and the cause of peace require the maximum participation of women on equal terms with men in all fields.”

3. Moreover, in article 1 of the Convention, the term “discrimination against women” is interpreted to mean:

“any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.”

4. Other conventions, declarations and international analyses place great importance on the participation of women in public life and have set a framework of international standards of equality. These include the Universal Declaration of Human Rights,¹ the International Covenant on Civil and Political Rights,² the Convention on the Political Rights of Women,³ the Vienna Declaration,⁴ paragraph 13 of the Beijing Declaration and Platform for Action,⁵ general recommendations 5 and 8 under the Convention,⁶ general comment No. 25 adopted by the Human Rights Committee,⁷ the recommendation adopted by the Council of the European Union on balanced participation of women and men in the decision-making process⁸ and the European Commission’s “How to Create a Gender Balance in Political Decision-making”.⁹

5. Article 7 obliges States parties to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in political and public life and to ensure that they enjoy equality with men in political and public life. The obligation specified in article 7 extends to all areas of public and political life and is not limited to those areas specified in subparagraphs (a), (b) and (c). The political and public life of a country is a broad concept. It refers to the exercise of political power, in particular the exercise of legislative, judicial, executive and administrative powers. The term covers all aspects of public administration and the formulation and implementation of policy at the international, national, regional and local levels. The concept also includes many aspects of civil society, including public boards and local councils and the activities of organizations such as political parties, trade unions, professional or industry associations,

women's organizations, community-based organizations and other organizations concerned with public and political life.

6. The Convention envisages that, to be effective, this equality must be achieved within the framework of a political system in which each citizen enjoys the right to vote and be elected at genuine periodic elections held on the basis of universal suffrage and by secret ballot, in such a way as to guarantee the free expression of the will of the electorate, as provided for under international human rights instruments, such as article 21 of the Universal Declaration of Human Rights and article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

7. The Convention's emphasis on the importance of equality of opportunity and of participation in public life and decision-making has led the Committee to review article 7 and to suggest to States parties that in reviewing their laws and policies and in reporting under the Convention, they should take into account the comments and recommendations set out below.

Comments

8. Public and private spheres of human activity have always been considered distinct, and have been regulated accordingly. Invariably, women have been assigned to the private or domestic sphere, associated with reproduction and the raising of children, and in all societies these activities have been treated as inferior. By contrast, public life, which is respected and honoured, extends to a broad range of activity outside the private and domestic sphere. Men historically have both dominated public life and exercised the power to confine and subordinate women within the private sphere.

9. Despite women's central role in sustaining the family and society and their contribution to development, they have been excluded from political life and the decision-making process, which nonetheless determine the pattern of their daily lives and the future of societies. Particularly in times of crisis, this exclusion has silenced women's voices and rendered invisible their contribution and experiences.

10. In all nations, the most significant factors inhibiting women's ability to participate in public life have been the cultural framework of values and religious beliefs, the lack of services and men's failure to share the tasks associated with the organization of the household and with the care and raising of children. In all nations, cultural traditions and religious beliefs have played a part in confining women to the private spheres of

activity and excluding them from active participation in public life.

11. Relieving women of some of the burdens of domestic work would allow them to engage more fully in the life of their communities. Women's economic dependence on men often prevents them from making important political decisions and from participating actively in public life. Their double burden of work and their economic dependence, coupled with the long or inflexible hours of both public and political work, prevent women from being more active.

12. Stereotyping, including that perpetrated by the media, confines women in political life to issues such as the environment, children and health, and excludes them from responsibility for finance, budgetary control and conflict resolution. The low involvement of women in the professions from which politicians are recruited can create another obstacle. In countries where women leaders do assume power this can be the result of the influence of their fathers, husbands or male relatives rather than electoral success in their own right.

Political systems

13. The principle of equality of women and men has been affirmed in the constitutions and laws of most countries and in all international instruments. Nonetheless, in the last 50 years, women have not achieved equality, and their inequality has been reinforced by their low level of participation in public and political life. Policies developed and decisions made by men alone reflect only part of human experience and potential. The just and effective organization of society demands the inclusion and participation of all its members.

14. No political system has conferred on women both the right to and the benefit of full and equal participation. While democratic systems have improved women's opportunities for involvement in political life, the many economic, social and cultural barriers they continue to face have seriously limited their participation. Even historically stable democracies have failed to integrate fully and equally the opinions and interests of the female half of the population. Societies in which women are excluded from public life and decision-making cannot be described as democratic. The concept of democracy will have real and dynamic meaning and lasting effect only when political decision-making is shared by women and men and takes equal account of the interests of both. The examination of States parties' reports shows that where there is full and equal participation of women in public life and decision-making, the implementation

of their rights and compliance with the Convention improves.

Temporary special measures

15. While removal of de jure barriers is necessary, it is not sufficient. Failure to achieve full and equal participation of women can be unintentional and the result of outmoded practices and procedures which inadvertently promote men. Under article 4, the Convention encourages the use of temporary special measures in order to give full effect to articles 7 and 8. Where countries have developed effective temporary strategies in an attempt to achieve equality of participation, a wide range of measures has been implemented, including recruiting, financially assisting and training women candidates, amending electoral procedures, developing campaigns directed at equal participation, setting numerical goals and quotas and targeting women for appointment to public positions such as the judiciary or other professional groups that play an essential part in the everyday life of all societies. The formal removal of barriers and the introduction of temporary special measures to encourage the equal participation of both men and women in the public life of their societies are essential prerequisites to true equality in political life. In order, however, to overcome centuries of male domination of the public sphere, women also require the encouragement and support of all sectors of society to achieve full and effective participation, encouragement which must be led by States parties to the Convention, as well as by political parties and public officials. States parties have an obligation to ensure that temporary special measures are clearly designed to support the principle of equality and therefore comply with constitutional principles which guarantee equality to all citizens.

Summary

16. The critical issue, emphasized in the Beijing Platform for Action,⁵ is the gap between the de jure and de facto, or the right as against the reality of women's participation in politics and public life generally. Research demonstrates that if women's participation reaches 30 to 35 per cent (generally termed a "critical mass"), there is a real impact on political style and the content of decisions, and political life is revitalized.

17. In order to achieve broad representation in public life, women must have full equality in the exercise of political and economic power; they must be fully and equally involved in decision-making at all levels, both nationally and internationally, so that they may make their contribution to the goals of equality, development and the achievement of peace. A gender perspective is critical if these goals are to be met and if true democracy

is to be assured. For these reasons, it is essential to involve women in public life to take advantage of their contribution, to assure their interests are protected and to fulfil the guarantee that the enjoyment of human rights is for all people regardless of gender. Women's full participation is essential not only for their empowerment but also for the advancement of society as a whole.

The right to vote and to be elected (art. 7, para. (a))

18. The Convention obliges States parties in constitutions or legislation to take appropriate steps to ensure that women, on the basis of equality with men, enjoy the right to vote in all elections and referendums, and to be elected. These rights must be enjoyed both de jure and de facto.

19. The examination of the reports of States parties demonstrates that, while almost all have adopted constitutional or other legal provisions that grant to both women and men the equal right to vote in all elections and public referendums, in many nations women continue to experience difficulties in exercising this right.

20. Factors which impede these rights include the following:

- (a) Women frequently have less access than men to information about candidates and about party political platforms and voting procedures, information which Governments and political parties have failed to provide. Other important factors that inhibit women's full and equal exercise of their right to vote include their illiteracy, their lack of knowledge and understanding of political systems or about the impact that political initiatives and policies will have upon their lives. Failure to understand the rights, responsibilities and opportunities for change conferred by franchise also means that women are not always registered to vote;
- (b) Women's double burden of work, as well as financial constraints, will limit women's time or opportunity to follow electoral campaigns and to have the full freedom to exercise their vote;
- (c) In many nations, traditions and social and cultural stereotypes discourage women from exercising their right to vote. Many men influence or control the votes of women by persuasion or direct action, including voting on their behalf. Any such practices should be prevented;

(d) Other factors that in some countries inhibit women's involvement in the public or political lives of their communities include restrictions on their freedom of movement or right to participate, prevailing negative attitudes towards women's political participation, or a lack of confidence in and support for female candidates by the electorate. In addition, some women consider involvement in politics to be distasteful and avoid participation in political campaigns.

21. These factors at least partially explain the paradox that women, who represent half of all electorates, do not wield their political power or form blocs which would promote their interests or change government, or eliminate discriminatory policies.

22. The system of balloting, the distribution of seats in Parliament, the choice of district, all have a significant impact on the proportion of women elected to Parliament. Political parties must embrace the principles of equal opportunity and democracy and endeavour to balance the number of male and female candidates.

23. The enjoyment of the right to vote by women should not be subject to restrictions or conditions that do not apply to men or that have a disproportionate impact on women. For example, limiting the right to vote to persons who have a specified level of education, who possess a minimum property qualification or who are literate is not only unreasonable, it may violate the universal guarantee of human rights. It is also likely to have a disproportionate impact on women, thereby contravening the provisions of the Convention.

The right to participate in formulation of government policy (art. 7, para. (b))

24. The participation of women in government at the policy level continues to be low in general. Although significant progress has been made and in some countries equality has been achieved, in many countries women's participation has actually been reduced.

25. Article 7 (b) also requires States parties to ensure that women have the right to participate fully in and be represented in public policy formulation in all sectors and at all levels. This would facilitate the mainstreaming of gender issues and contribute a gender perspective to public policy-making.

26. States parties have a responsibility, where it is within their control, both to appoint women to senior decision-making roles and, as a matter of course, to consult and incorporate the advice of groups which are broadly representative of women's views and interests.

27. States parties have a further obligation to ensure that barriers to women's full participation in the formulation of government policy are identified and overcome. These barriers include complacency when token women are appointed, and traditional and customary attitudes that discourage women's participation. When women are not broadly represented in the senior levels of government or are inadequately or not consulted at all, government policy will not be comprehensive and effective.

28. While States parties generally hold the power to appoint women to senior cabinet and administrative positions, political parties also have a responsibility to ensure that women are included in party lists and nominated for election in areas where they have a likelihood of electoral success. States parties should also endeavour to ensure that women are appointed to government advisory bodies on an equal basis with men and that these bodies take into account, as appropriate, the views of representative women's groups. It is the Government's fundamental responsibility to encourage these initiatives to lead and guide public opinion and change attitudes that discriminate against women or discourage women's involvement in political and public life.

29. Measures that have been adopted by a number of States parties in order to ensure equal participation by women in senior cabinet and administrative positions and as members of government advisory bodies include: adoption of a rule whereby, when potential appointees are equally qualified, preference will be given to a woman nominee; the adoption of a rule that neither sex should constitute less than 40 per cent of the members of a public body; a quota for women members of cabinet and for appointment to public office; and consultation with women's organizations to ensure that qualified women are nominated for membership in public bodies and offices and the development and maintenance of registers of such women in order to facilitate the nomination of women for appointment to public bodies and posts. Where members are appointed to advisory bodies upon the nomination of private organizations, States parties should encourage these organizations to nominate qualified and suitable women for membership in these bodies.

The right to hold public office and to perform all public functions (art. 7, para. (b))

30. The examination of the reports of States parties demonstrates that women are excluded from top-ranking positions in cabinets, the civil service and in public administration, in the judiciary and in justice systems. Women are rarely appointed to these senior or influential positions and while their numbers may in some States be increasing at the lower levels and in posts usually associated with the home or the

family, they form only a tiny minority in decision-making positions concerned with economic policy or development, political affairs, defence, peacemaking missions, conflict resolution or constitutional interpretation and determination.

31. Examination of the reports of States parties also demonstrates that in certain cases the law excludes women from exercising royal powers, from serving as judges in religious or traditional tribunals vested with jurisdiction on behalf of the State or from full participation in the military. These provisions discriminate against women, deny to society the advantages of their involvement and skills in these areas of the life of their communities and contravene the principles of the Convention.

The right to participate in non-governmental and public and political organizations (art. 7, para. (c))

32. An examination of the reports of States parties demonstrates that, on the few occasions when information concerning political parties is provided, women are underrepresented or concentrated in less influential roles than men. As political parties are an important vehicle in decision-making roles, Governments should encourage political parties to examine the extent to which women are full and equal participants in their activities and, where this is not the case, should identify the reasons for this. Political parties should be encouraged to adopt effective measures, including the provision of information, financial and other resources, to overcome obstacles to women's full participation and representation and ensure that women have an equal opportunity in practice to serve as party officials and to be nominated as candidates for election.

33. Measures that have been adopted by some political parties include setting aside for women a certain minimum number or percentage of positions on their executive bodies, ensuring that there is a balance between the number of male and female candidates nominated for election, and ensuring that women are not consistently assigned to less favourable constituencies or to the least advantageous positions on a party list. States parties should ensure that such temporary special measures are specifically permitted under anti-discrimination legislation or other constitutional guarantees of equality.

34. Other organizations such as trade unions and political parties have an obligation to demonstrate their commitment to the principle of gender equality in their constitutions, in the application of those rules and in the composition of their memberships with

gender-balanced representation on their executive boards so that these bodies may benefit from the full and equal participation of all sectors of society and from contributions made by both sexes. These organizations also provide a valuable training ground for women in political skills, participation and leadership, as do non-governmental organizations (NGOs).

Article 8 (international level)

States parties shall take all appropriate measures to ensure to women, on equal terms with men and without any discrimination, the opportunity to represent their Governments at the international level and to participate in the work of international organizations.

Comments

35. Under article 8, Governments are obliged to ensure the presence of women at all levels and in all areas of international affairs. This requires that they be included in economic and military matters, in both multilateral and bilateral diplomacy, and in official delegations to international and regional conferences.

36. From an examination of the reports of States parties, it is evident that women are grossly underrepresented in the diplomatic and foreign services of most Governments, and particularly at the highest ranks. Women tend to be assigned to embassies of lesser importance to the country's foreign relations and in some cases women are discriminated against in terms of their appointments by restrictions pertaining to their marital status. In other instances spousal and family benefits accorded to male diplomats are not available to women in parallel positions. Opportunities for women to engage in international work are often denied because of assumptions about their domestic responsibilities, including that the care of family dependants will prevent them accepting appointment.

37. Many Permanent Missions to the United Nations and to other international organizations have no women among their diplomats and very few at senior levels. The situation is similar at expert meetings and conferences that establish international and global goals, agendas and priorities. Organizations of the United Nations system and various economic, political and military structures at the regional level have become important international public employers, but here, too, women have remained a minority concentrated in lower-level positions.

38. There are few opportunities for women and men, on equal terms, to represent Governments at the international level and to participate in the work of international organizations. This is frequently the result of an absence of objective criteria and processes for appointment and promotion to relevant positions and official delegations.

39. The globalization of the contemporary world makes the inclusion of women and their participation in international organizations, on equal terms with men, increasingly important. The integration of a gender perspective and women's human rights into the agenda of all international bodies is a government imperative. Many crucial decisions on global issues, such as peacemaking and conflict resolution, military expenditure and nuclear disarmament, development and the environment, foreign aid and economic restructuring, are taken with limited participation of women. This is in stark contrast to their participation in these areas at the non-governmental level.

40. The inclusion of a critical mass of women in international negotiations, peacekeeping activities, all levels of preventive diplomacy, mediation, humanitarian assistance, social reconciliation, peace negotiations and the international criminal justice system will make a difference. In addressing armed or other conflicts, a gender perspective and analysis is necessary to understand their differing effects on women and men.¹⁰

Recommendations

Articles 7 and 8

41. States parties should ensure that their constitutions and legislation comply with the principles of the Convention, and in particular with articles 7 and 8.

42. States parties are under an obligation to take all appropriate measures, including the enactment of appropriate legislation that complies with their Constitution, to ensure that organizations such as political parties and trade unions, which may not be subject directly to obligations under the Convention, do not discriminate against women and respect the principles contained in articles 7 and 8.

43. States parties should identify and implement temporary special measures to ensure the equal representation of women in all fields covered by articles 7 and 8.

44. States parties should explain the reason for, and effect of, any reservations to articles 7 or 8 and indicate where the reservations reflect traditional, customary or stereotyped attitudes towards women's roles in society, as well as the steps being taken by the

States parties to change those attitudes. States parties should keep the necessity for such reservations under close review and in their reports include a timetable for their removal.

Article 7

45. Measures that should be identified, implemented and monitored for effectiveness include, under article 7, paragraph (a), those designed to:

- (a) Achieve a balance between women and men holding publicly elected positions;
- (b) Ensure that women understand their right to vote, the importance of this right and how to exercise it;
- (c) Ensure that barriers to equality are overcome, including those resulting from illiteracy, language, poverty and impediments to women's freedom of movement;
- (d) Assist women experiencing such disadvantages to exercise their right to vote and to be elected.

46. Under article 7, paragraph (b), such measures include those designed to ensure:

- (a) Equality of representation of women in the formulation of government policy;
- (b) Women's enjoyment in practice of the equal right to hold public office;
- (c) Recruiting processes directed at women that are open and subject to appeal.

47. Under article 7, paragraph (c), such measures include those designed to:

- (a) Ensure that effective legislation is enacted prohibiting discrimination against women;
- (b) Encourage non-governmental organizations and public and political associations to adopt strategies that encourage women's representation and participation in their work.

48. When reporting under article 7, States parties should:

- (a) Describe the legal provisions that give effect to the rights contained in article 7;

- (b) Provide details of any restrictions to those rights, whether arising from legal provisions or from traditional, religious or cultural practices;
- (c) Describe the measures introduced and designed to overcome barriers to the exercise of those rights;
- (d) Include statistical data, disaggregated by sex, showing the percentage of women relative to men who enjoy those rights;
- (e) Describe the types of policy formulation, including that associated with development programmes, in which women participate and the level and extent of their participation;
- (f) Under article 7, paragraph (c), describe the extent to which women participate in non-governmental organizations in their countries, including in women's organizations;
- (g) Analyse the extent to which the State party ensures that those organizations are consulted and the impact of their advice on all levels of government policy formulation and implementation;
- (h) Provide information concerning, and analyse factors contributing to, the underrepresentation of women as members and officials of political parties, trade unions, employers' organizations and professional associations.

Article 8

49. Measures which should be identified, implemented and monitored for effectiveness include those designed to ensure a better gender balance in membership of all United Nations bodies, including the Main Committees of the General Assembly, the Economic and Social Council and expert bodies, including treaty bodies, and in appointments to independent working groups or as country or special rapporteurs.

50. When reporting under article 8, States parties should:

- (a) Provide statistics, disaggregated by sex, showing the percentage of women in their foreign service or regularly engaged in international representation or in work on behalf of the State, including membership in government delegations to international conferences and nominations for peacekeeping or conflict resolution roles, and their seniority in the relevant sector;

- (b) Describe efforts to establish objective criteria and processes for appointment and promotion of women to relevant positions and official delegations;
- (c) Describe steps taken to disseminate widely information on the Government's international commitments affecting women and official documents issued by multilateral forums, in particular, to both governmental and non-governmental bodies responsible for the advancement of women;
- (d) Provide information concerning discrimination against women because of their political activities, whether as individuals or as members of women's or other organizations.

Notes

-
- ¹ General Assembly resolution 217 A (III).
 - ² General Assembly resolution 2200 A (XXI), annex.
 - ³ General Assembly resolution 640 (VII).
 - ⁴ *Report of the World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993* (A/CONF.157/24 (Part I)), chap. III.
 - ⁵ *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995* (A/CONF.177/20 and Add.1), chap. I, resolution 1, annex I.
 - ⁶ See *Official Records of the General Assembly, Forty-third Session, Supplement No. 38* (A/43/38), chap. V.
 - ⁷ CCPR/21/21/Rev.1/Add.7, 27 August 1996.
 - ⁸ 96/694/EC, Brussels, 2 December 1996.
 - ⁹ European Commission document V/1206/96-EN (March 1996).
 - ¹⁰ See paragraph 141 of the Platform for Action adopted by the Fourth World Conference on Women, held at Beijing from 4 to 15 September 1995 (A/CONF.177/20, chap. I, resolution 1, annex II). See also paragraph 134, which reads in part: "The equal access and full participation of women in power structures and their full involvement in all efforts for the prevention and resolution of conflicts are essential for the maintenance and promotion of peace and security."

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Twentieth session (1999)*

**General recommendation No. 24: Article 12 of the Convention
(women and health)**

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women, affirming that access to health care, including reproductive health, is a basic right under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, decided at its twentieth session, pursuant to article 21, to elaborate a general recommendation on article 12 of the Convention.

Background

2. States parties' compliance with article 12 of the Convention is central to the health and well-being of women. It requires States to eliminate discrimination against women in their access to health-care services throughout the life cycle, particularly in the areas of family planning, pregnancy and confinement and during the post-natal period. The examination of reports submitted by States parties pursuant to article 18 of the Convention demonstrates that women's health is an issue that is recognized as a central concern in promoting the health and well-being of women. For the benefit of States parties and those who have a particular interest in and concern with the issues surrounding women's health, the present general recommendation seeks to elaborate the Committee's understanding of article 12 and to address measures to eliminate discrimination in order to realize the right of women to the highest attainable standard of health.

3. Recent United Nations world conferences have also considered these objectives. In preparing this general recommendation, the Committee has taken into account relevant programmes of action adopted at United Nations world conferences and, in particular,

* Contained in document A/54/38/Rev.1, chap. I.

those of the 1993 World Conference on Human Rights, the 1994 International Conference on Population and Development and the 1995 Fourth World Conference on Women. The Committee has also noted the work of the World Health Organization (WHO), the United Nations Population Fund (UNFPA) and other United Nations bodies. It has collaborated with a large number of non-governmental organizations with a special expertise in women's health in preparing this general recommendation.

4. The Committee notes the emphasis that other United Nations instruments place on the right to health and to the conditions that enable good health to be achieved. Among such instruments are the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

5. The Committee refers also to its earlier general recommendations on female circumcision, human immunodeficiency virus/acquired immunodeficiency syndrome (HIV/AIDS), disabled women, violence against women and equality in family relations, all of which refer to issues that are integral to full compliance with article 12 of the Convention.

6. While biological differences between women and men may lead to differences in health status, there are societal factors that are determinative of the health status of women and men and can vary among women themselves. For that reason, special attention should be given to the health needs and rights of women belonging to vulnerable and disadvantaged groups, such as migrant women, refugee and internally displaced women, the girl child and older women, women in prostitution, indigenous women and women with physical or mental disabilities.

7. The Committee notes that the full realization of women's right to health can be achieved only when States parties fulfil their obligation to respect, protect and promote women's fundamental human right to nutritional well-being throughout their lifespan by means of a food supply that is safe, nutritious and adapted to local conditions. To this end, States parties should take steps to facilitate physical and economic access to productive resources, especially for rural women, and to otherwise ensure that the special nutritional needs of all women within their jurisdiction are met.

Article 12

8. Article 12 reads as follows:

“1. States parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of health care in order to ensure, on a basis of equality of men and women, access to health-care services, including those related to family planning.

“2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article, States parties shall ensure to women appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period, granting free services where necessary, as well as adequate nutrition during pregnancy and lactation.”

States parties are encouraged to address the issue of women’s health throughout the woman’s lifespan. For the purposes of the present general recommendation, therefore, “women” includes girls and adolescents. The general recommendation will set out the Committee’s analysis of the key elements of article 12.

Key elements

Article 12 (1)

9. States parties are in the best position to report on the most critical health issues affecting women in that country. Therefore, in order to enable the Committee to evaluate whether measures to eliminate discrimination against women in the field of health care are appropriate, States parties must report on their health legislation, plans and policies for women with reliable data disaggregated by sex on the incidence and severity of diseases and conditions hazardous to women’s health and nutrition and on the availability and cost-effectiveness of preventive and curative measures. Reports to the Committee must demonstrate that health legislation, plans and policies are based on scientific and ethical research and assessment of the health status and needs of women in that country and take into account any ethnic, regional or community variations or practices based on religion, tradition or culture.

10. States parties are encouraged to include in their reports information on diseases, health conditions and conditions hazardous to health that affect women or certain groups of women differently from men, as well as information on possible intervention in this regard.

11. Measures to eliminate discrimination against women are considered to be inappropriate if a health-care system lacks services to prevent, detect and treat illnesses specific to women. It is discriminatory for a State party to refuse to provide legally for the performance of certain reproductive health services for women. For instance, if health service providers refuse to perform such services based on conscientious objection, measures should be introduced to ensure that women are referred to alternative health providers.

12. States parties should report on their understanding of how policies and measures on health care address the health rights of women from the perspective of women's needs and interests and how it addresses distinctive features and factors that differ for women in comparison to men, such as:

- (a) Biological factors that differ for women in comparison with men, such as their menstrual cycle, their reproductive function and menopause. Another example is the higher risk of exposure to sexually transmitted diseases that women face;
- (b) Socio-economic factors that vary for women in general and some groups of women in particular. For example, unequal power relationships between women and men in the home and workplace may negatively affect women's nutrition and health. They may also be exposed to different forms of violence which can affect their health. Girl children and adolescent girls are often vulnerable to sexual abuse by older men and family members, placing them at risk of physical and psychological harm and unwanted and early pregnancy. Some cultural or traditional practices such as female genital mutilation also carry a high risk of death and disability;
- (c) Psychosocial factors that vary between women and men include depression in general and post-partum depression in particular as well as other psychological conditions, such as those that lead to eating disorders such as anorexia and bulimia;
- (d) While lack of respect for the confidentiality of patients will affect both men and women, it may deter women from seeking advice and treatment and thereby adversely affect their health and well-being. Women will be less willing, for that reason, to seek medical care for diseases of the genital tract, for contraception or for incomplete abortion and in cases where they have suffered sexual or physical violence.

13. The duty of States parties to ensure, on a basis of equality of men and women, access to health-care services, information and education implies an obligation to respect, protect and fulfil women's rights to health care. States parties have the responsibility to ensure that legislation and executive action and policy comply with these three obligations. They must also put in place a system that ensures effective judicial action. Failure to do so will constitute a violation of article 12.

14. The obligation to respect rights requires States parties to refrain from obstructing action taken by women in pursuit of their health goals. States parties should report on how public and private health-care providers meet their duties to respect women's rights to have access to health care. For example, States parties should not restrict women's access to health services or to the clinics that provide those services on the ground that women do not have the authorization of husbands, partners, parents or health authorities, because they are unmarried* or because they are women. Other barriers to women's access to appropriate health care include laws that criminalize medical procedures only needed by women punish women who undergo those procedures.

15. The obligation to protect rights relating to women's health requires States parties, their agents and officials to take action to prevent and impose sanctions for violations of rights by private persons and organizations. Since gender-based violence is a critical health issue for women, States parties should ensure:

- (a) The enactment and effective enforcement of laws and the formulation of policies, including health-care protocols and hospital procedures to address violence against women and sexual abuse of girl children and the provision of appropriate health services;
- (b) Gender-sensitive training to enable health-care workers to detect and manage the health consequences of gender-based violence;
- (c) Fair and protective procedures for hearing complaints and imposing appropriate sanctions on health-care professionals guilty of sexual abuse of women patients;
- (d) The enactment and effective enforcement of laws that prohibit female genital mutilation and marriage of girl children.

16. States parties should ensure that adequate protection and health services, including trauma treatment and counselling, are provided for women in especially difficult circumstances, such as those trapped in situations of armed conflict and women refugees.

17. The duty to fulfil rights places an obligation on States parties to take appropriate legislative, judicial, administrative, budgetary, economic and other measures to the maximum extent of their available resources to ensure that women realize their rights to health care. Studies such as those that emphasize the high maternal mortality and morbidity rates worldwide and the large numbers of couples who would like to limit their family size but lack access to or do not use any form of contraception provide an important indication for States parties of possible breaches of their duties to ensure women's access to health care. The Committee asks States parties to report on what they have done to address the magnitude of women's ill-health, in particular when it arises from preventable conditions, such as tuberculosis and HIV/AIDS. The Committee is concerned about the evidence that States are relinquishing these obligations as they transfer State health functions to private agencies. States and parties cannot absolve themselves of responsibility in these areas by delegating or transferring these powers to private sector agencies. States parties should therefore report on what they have done to organize governmental processes and all structures through which public power is exercised to promote and protect women's health. They should include information on positive measures taken to curb violations of women's rights by third parties and to protect their health and the measures they have taken to ensure the provision of such services.

18. The issues of HIV/AIDS and other sexually transmitted diseases are central to the rights of women and adolescent girls to sexual health. Adolescent girls and women in many countries lack adequate access to information and services necessary to ensure sexual health. As a¹ consequence of unequal power relations based on gender, women and adolescent girls are often unable to refuse sex or insist on safe and responsible sex practices. Harmful traditional practices, such as female genital mutilation, polygamy, as well as marital rape, may also expose girls and women to the risk of contracting HIV/AIDS and other sexually transmitted diseases. Women in prostitution are also particularly vulnerable to these diseases. States parties should ensure, without prejudice or discrimination, the right to sexual health information, education and services for all women and girls, including those who have been trafficked, even if they are not legally resident in the country. In particular, States parties should ensure the rights of female and male adolescents to sexual and reproductive health education by properly trained personnel in specially designed programmes that respect their right to privacy and confidentiality.

¹ See *Official Records of the General Assembly, Forty-ninth Session, Supplement No. 38 (A/49/38)*, chap. I, sect. A, general recommendation 21, para. 29.

19. In their reports, States parties should identify the test by which they assess whether women have access to health care on a basis of equality of men and women in order to demonstrate compliance with article 12. In applying these tests, States parties should bear in mind the provisions of article 1 of the Convention. Reports should therefore include comments on the impact that health policies, procedures, laws and protocols have on women when compared with men.

20. Women have the right to be fully informed, by properly trained personnel, of their options in agreeing to treatment or research, including likely benefits and potential adverse effects of proposed procedures and available alternatives.

21. States parties should report on measures taken to eliminate barriers that women face in access to health-care services and what measures they have taken to ensure women timely and affordable access to such services. Barriers include requirements or conditions that prejudice women's access, such as high fees for health-care services, the requirement for preliminary authorization by spouse, parent or hospital authorities, distance from health facilities and the absence of convenient and affordable public transport.

22. States parties should also report on measures taken to ensure access to quality health-care services, for example, by making them acceptable to women. Acceptable services are those that are delivered in a way that ensures that a woman gives her fully informed consent, respects her dignity, guarantees her confidentiality and is sensitive to her needs and perspectives. States parties should not permit forms of coercion, such as non-consensual sterilization, mandatory testing for sexually transmitted diseases or mandatory pregnancy testing as a condition of employment that violate women's rights to informed consent and dignity.

23. In their reports, States parties should state what measures they have taken to ensure timely access to the range of services that are related to family planning, in particular, and to sexual and reproductive health in general. Particular attention should be paid to the health education of adolescents, including information and counselling on all methods of family planning.²

24. The Committee is concerned about the conditions of health-care services for older women, not only because women often live longer than men and are more likely than

² Health education for adolescents should further address, inter alia, gender quality, violence, prevention of sexually transmitted diseases and reproductive and sexual health rights.

men to suffer from disabling and degenerative chronic diseases, such as osteoporosis and dementia, but because they often have the responsibility for their ageing spouses. Therefore, States parties should take appropriate measures to ensure the access of older women to health services that address the handicaps and disabilities associated with ageing.

25. Women with disabilities, of all ages, often have difficulty with physical access to health services. Women with mental disabilities are particularly vulnerable, while there is limited understanding, in general, of the broad range of risks to mental health to which women are disproportionately susceptible as a result of gender discrimination, violence, poverty, armed conflict, dislocation and other forms of social deprivation. States parties should take appropriate measures to ensure that health services are sensitive to the needs of women with disabilities and are respectful of their human rights and dignity.

Article 12 (2)

26. Reports should also include what measures States parties have taken to ensure women appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period. Information on the rates at which these measures have reduced maternal mortality and morbidity in their countries, in general, and in vulnerable groups, regions and communities, in particular, should also be included.

27. States parties should include in their reports how they supply free services where necessary to ensure safe pregnancies, childbirth and post-partum periods for women. Many women are at risk of death or disability from pregnancy-related causes because they lack the funds to obtain or access the necessary services, which include antenatal, maternity and post-natal services. The Committee notes that it is the duty of States parties to ensure women's right to safe motherhood and emergency obstetric services and they should allocate to these services the maximum extent of available resources.

Other relevant articles in the Convention

28. When reporting on measures taken to comply with article 12, States parties are urged to recognize its interconnection with other articles in the Convention that have a bearing on women's health. Those articles include article 5 (b), which requires States parties to ensure that family education includes a proper understanding of maternity as a social function; article 10, which requires States parties to ensure equal access

to education, thus enabling women to access health care more readily and reducing female student drop-out rates, which are often a result of premature pregnancy; article 10 (h), which requires that States parties provide to women and girls access to specific educational information to help ensure the health and well-being of families, including information and advice on family planning; article 11, which is concerned, in part, with the protection of women's health and safety in working conditions, including the safeguarding of the reproductive function, special protection from harmful types of work during pregnancy and with the provision of paid maternity leave; article 14, paragraph 2 (b), which requires States parties to ensure access for rural women to adequate health-care facilities, including information, counselling and services in family planning, and (h), which obliges States parties to take all appropriate measures to ensure adequate living conditions, particularly housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications, all of which are critical for the prevention of disease and the promotion of good health care; and article 16, paragraph 1 (e), which requires States parties to ensure that women have the same rights as men to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to the information, education and means to enable them to exercise those rights. Article 16, paragraph 2, proscribes the betrothal and marriage of children, an important factor in preventing the physical and emotional harm which arise from early childbirth.

Recommendations for government action

29. States parties should implement a comprehensive national strategy to promote women's health throughout their lifespan. This will include interventions aimed at both the prevention and treatment of diseases and conditions affecting women, as well as responding to violence against women, and will ensure universal access for all women to a full range of high-quality and affordable health care, including sexual and reproductive health services.

30. States parties should allocate adequate budgetary, human and administrative resources to ensure that women's health receives a share of the overall health budget comparable with that for men's health, taking into account their different health needs.

31. States parties should also, in particular:

- (a) Place a gender perspective at the centre of all policies and programmes affecting women's health and should involve women in the planning, implementation and monitoring of such policies and programmes and in the provision of health

services to women;

- (b) Ensure the removal of all barriers to women's access to health services, education and information, including in the area of sexual and reproductive health, and, in particular, allocate resources for programmes directed at adolescents for the prevention and treatment of sexually transmitted diseases, including HIV/AIDS;
 - (c) Prioritize the prevention of unwanted pregnancy through family planning and sex education and reduce maternal mortality rates through safe motherhood services and prenatal assistance. When possible, legislation criminalizing abortion should be amended, in order to withdraw punitive measures imposed on women who undergo abortion;
 - (d) Monitor the provision of health services to women by public, non-governmental and private organizations, to ensure equal access and quality of care;
 - (e) Require all health services to be consistent with the human rights of women, including the rights to autonomy, privacy, confidentiality, informed consent and choice;
 - (f) Ensure that the training curricula of health workers include comprehensive, mandatory, gender-sensitive courses on women's health and human rights, in particular gender-based violence.
-

GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY
THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF
DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Thirtieth session (2004)

**General recommendation No. 25: Article 4, paragraph 1, of the
Convention (temporary special measures)**

I. Introduction

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women decided at its twentieth session (1999), pursuant to article 21 of the Convention, to elaborate a general recommendation on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. This new general recommendation would build, inter alia, on earlier general recommendations, including general recommendation No. 5 (seventh session, 1988), on temporary special measures, No. 8 (seventh session, 1988), on implementation of article 8 of the Convention, and No. 23 (sixteenth session, 1997), on women in public life, as well as on reports of States parties to the Convention and on the Committee's concluding comments to those reports.

2. With the present general recommendation, the Committee aims to clarify the nature and meaning of article 4, paragraph 1, in order to facilitate and ensure its full utilization by States parties in the implementation of the Convention. The Committee encourages States parties to translate this general recommendation into national and local languages and to disseminate it widely to the legislative, executive and judicial branches of government, including their administrative structures, as well as civil society, including the media, academia, and human rights and women's associations and institutions.

II. Background: the object and purpose of the Convention

3. The Convention is a dynamic instrument. Since the adoption of the Convention in 1979, the Committee, as well as other actors at the national and international levels, have contributed through progressive thinking to the clarification and understanding of the substantive content of the Convention's articles and the specific nature of

discrimination against women and the instruments for combating such discrimination.

4. The scope and meaning of article 4, paragraph 1, must be determined in the context of the overall object and purpose of the Convention, which is to eliminate all forms of discrimination against women with a view to achieving women's de jure and de facto equality with men in the enjoyment of their human rights and fundamental freedoms. States parties to the Convention are under a legal obligation to respect, protect, promote and fulfil this right to non-discrimination for women and to ensure the development and advancement of women in order to improve their position to one of de jure as well as de facto equality with men.

5. The Convention goes beyond the concept of discrimination used in many national and international legal standards and norms. While such standards and norms prohibit discrimination on the grounds of sex and protect both men and women from treatment based on arbitrary, unfair and/or unjustifiable distinctions, the Convention focuses on discrimination against women, emphasizing that women have suffered, and continue to suffer from various forms of discrimination because they are women.

6. A joint reading of articles 1 to 5 and 24, which form the general interpretative framework for all of the Convention's substantive articles, indicates that three obligations are central to States parties' efforts to eliminate discrimination against women. These obligations should be implemented in an integrated fashion and extend beyond a purely formal legal obligation of equal treatment of women with men.

7. Firstly, States parties' obligation is to ensure that there is no direct or indirect¹ discrimination against women in their laws and that women are protected against discrimination - committed by public authorities, the judiciary, organizations, enterprises or private individuals - in the public as well as the private spheres by competent tribunals as well as sanctions and other remedies. Secondly, States parties' obligation is to improve the de facto position of women through concrete and effective policies and programmes. Thirdly, States parties' obligation is to address prevailing gender relations² and the persistence of gender-based stereotypes that affect women not only through individual acts by individuals but also in law, and legal and societal structures and institutions.

8. In the Committee's view, a purely formal legal or programmatic approach is not sufficient to achieve women's de facto equality with men, which the Committee interprets as substantive equality. In addition, the Convention requires that women be

given an equal start and that they be empowered by an enabling environment to achieve equality of results. It is not enough to guarantee women treatment that is identical to that of men. Rather, biological as well as socially and culturally constructed differences between women and men must be taken into account. Under certain circumstances, non-identical treatment of women and men will be required in order to address such differences. Pursuit of the goal of substantive equality also calls for an effective strategy aimed at overcoming underrepresentation of women and a redistribution of resources and power between men and women.

9. Equality of results is the logical corollary of de facto or substantive equality. These results may be quantitative and/or qualitative in nature; that is, women enjoying their rights in various fields in fairly equal numbers with men, enjoying the same income levels, equality in decision-making and political influence, and women enjoying freedom from violence.

10. The position of women will not be improved as long as the underlying causes of discrimination against women, and of their inequality, are not effectively addressed. The lives of women and men must be considered in a contextual way, and measures adopted towards a real transformation of opportunities, institutions and systems so that they are no longer grounded in historically determined male paradigms of power and life patterns.

11. Women's biologically determined permanent needs and experiences should be distinguished from other needs that may be the result of past and present discrimination against women by individual actors, the dominant gender ideology, or by manifestations of such discrimination in social and cultural structures and institutions. As steps are being taken to eliminate discrimination against women, women's needs may change or disappear, or become the needs of both women and men. Thus, continuous monitoring of laws, programmes and practices directed at the achievement of women's de facto or substantive equality is needed so as to avoid a perpetuation of non-identical treatment that may no longer be warranted.

12. Certain groups of women, in addition to suffering from discrimination directed against them as women, may also suffer from multiple forms of discrimination based on additional grounds such as race, ethnic or religious identity, disability, age, class, caste or other factors. Such discrimination may affect these groups of women primarily, or to a different degree or in different ways than men. States parties may need to take specific temporary special measures to eliminate such multiple forms of discrimination

against women and its compounded negative impact on them.

13. In addition to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, other international human rights instruments and policy documents adopted in the United Nations system contain provisions on temporary special measures to support the achievement of equality. Such measures are described in different terminology, and the meaning and interpretation given to such measures also differs. It is the Committee's hope that the present general recommendation on article 4, paragraph 1, will contribute to a clarification of terminology.³

14. The Convention targets discriminatory dimensions of past and current societal and cultural contexts which impede women's enjoyment of their human rights and fundamental freedoms. It aims at the elimination of all forms of discrimination against women, including the elimination of the causes and consequences of their de facto or substantive inequality. Therefore, the application of temporary special measures in accordance with the Convention is one of the means to realize de facto or substantive equality for women, rather than an exception to the norms of non-discrimination and equality.

III. The meaning and scope of temporary special measures in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

Article 4, paragraph 1

Adoption by States parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

Article 4, paragraph 2

Adoption by States parties of special measures, including those measures contained in the present Convention, aimed at protecting maternity shall not be considered discriminatory.

A. Relationship between paragraphs 1 and 2 of article 4

15. There is a clear difference between the purpose of the “special measures” under article 4, paragraph 1, and those of paragraph 2. The purpose of article 4, paragraph 1, is to accelerate the improvement of the position of women to achieve their de facto or substantive equality with men, and to effect the structural, social and cultural changes necessary to correct past and current forms and effects of discrimination against women, as well as to provide them with compensation. These measures are of a temporary nature.

16. Article 4, paragraph 2, provides for non-identical treatment of women and men due to their biological differences. These measures are of a permanent nature, at least until such time as the scientific and technological knowledge referred to in article 11, paragraph 3, would warrant a review.

B. Terminology

17. The *travaux préparatoires* of the Convention use different terms to describe the “temporary special measures” included in article 4, paragraph 1. The Committee itself, in its previous general recommendations, used various terms. States parties often equate “special measures” in its corrective, compensatory and promotional sense with the terms “affirmative action”, “positive action”, “positive measures”, “reverse discrimination”, and “positive discrimination”. These terms emerge from the discussions and varied practices found in different national contexts.⁴ In the present general recommendation, and in accordance with its practice in the consideration of reports of States parties, the Committee uses solely the term “temporary special measures”, as called for in article 4, paragraph 1.

C. Key elements of article 4, paragraph 1

18. Measures taken under article 4, paragraph 1, by States parties should aim to accelerate the equal participation of women in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. The Committee views the application of these measures not as an exception to the norm of non-discrimination, but rather as an emphasis that temporary special measures are part of a necessary strategy by States parties directed towards the achievement of de facto or substantive equality of women with men in the enjoyment of their human rights and fundamental freedoms. While the application

of temporary special measures often remedies the effects of past discrimination against women, the obligation of States parties under the Convention to improve the position of women to one of de facto or substantive equality with men exists irrespective of any proof of past discrimination. The Committee considers that States parties that adopt and implement such measures under the Convention do not discriminate against men.

19. States parties should clearly distinguish between temporary special measures taken under article 4, paragraph 1, to accelerate the achievement of a concrete goal for women of de facto or substantive equality, and other general social policies adopted to improve the situation of women and the girl child. Not all measures that potentially are, or will be, favourable to women are temporary special measures. The provision of general conditions in order to guarantee the civil, political, economic, social and cultural rights of women and the girl child, designed to ensure for them a life of dignity and non-discrimination, cannot be called temporary special measures.

20. Article 4, paragraph 1, explicitly states the “temporary” nature of such special measures. Such measures should therefore not be deemed necessary forever, even though the meaning of “temporary” may, in fact, result in the application of such measures for a long period of time. The duration of a temporary special measure should be determined by its functional result in response to a concrete problem and not by a predetermined passage of time. Temporary special measures must be discontinued when their desired results have been achieved and sustained for a period of time.

21. The term “special”, though being in conformity with human rights discourse, also needs to be carefully explained. Its use sometimes casts women and other groups who are subject to discrimination as weak, vulnerable and in need of extra or “special” measures in order to participate or compete in society. However, the real meaning of “special” in the formulation of article 4, paragraph 1, is that the measures are designed to serve a specific goal.

22. The term “measures” encompasses a wide variety of legislative, executive, administrative and other regulatory instruments, policies and practices, such as outreach or support programmes; allocation and/or reallocation of resources; preferential treatment; targeted recruitment, hiring and promotion; numerical goals connected with time frames; and quota systems. The choice of a particular “measure” will depend on the context in which article 4, paragraph 1, is applied and on the specific goal it aims to achieve.

23. The adoption and implementation of temporary special measures may lead to a discussion of qualifications and merit of the group or individuals so targeted, and an argument against preferences for allegedly lesser-qualified women over men in areas such as politics, education and employment. As temporary special measures aim at accelerating achievement of de facto or substantive equality, questions of qualification and merit, in particular in the area of employment in the public and private sectors, need to be reviewed carefully for gender bias as they are normatively and culturally determined. For appointment, selection or election to public and political office, factors other than qualification and merit, including the application of the principles of democratic fairness and electoral choice, may also have to play a role.

24. Article 4, paragraph 1, read in conjunction with articles 1, 2, 3, 5 and 24, needs to be applied in relation to articles 6 to 16 which stipulate that States parties “shall take all appropriate measures”. Consequently, the Committee considers that States parties are obliged to adopt and implement temporary special measures in relation to any of these articles if such measures can be shown to be necessary and appropriate in order to accelerate the achievement of the overall, or a specific goal of, women’s de facto or substantive equality.

IV. Recommendations to States parties

25. Reports of States parties should include information on the adoption, or lack thereof, of temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1, of the Convention, and States parties should preferably adhere to the terminology “temporary special measures”, to avoid confusion.

26. States parties should clearly distinguish between temporary special measures aimed at accelerating the achievement of a concrete goal of women’s de facto or substantive equality, and other general social policies adopted and implemented in order to improve the situation of women and the girl child. States parties should bear in mind that not all measures which potentially are or would be favourable to women qualify as temporary special measures.

27. States parties should analyse the context of women’s situation in all spheres of life, as well as in the specific, targeted area, when applying temporary special measures to accelerate achievement of women’s de facto or substantive equality. They should evaluate the potential impact of temporary special measures with regard to a particular

goal within their national context and adopt those temporary special measures which they consider to be the most appropriate in order to accelerate the achievement of de facto or substantive equality for women.

28. States parties should explain the reasons for choosing one type of measure over another. The justification for applying such measures should include a description of the actual life situation of women, including the conditions and influences which shape their lives and opportunities - or that of a specific group of women, suffering from multiple forms of discrimination - and whose position the State party intends to improve in an accelerated manner with the application of such temporary special measures. At the same time, the relationship between such measures and general measures and efforts to improve the position of women should be clarified.

29. States parties should provide adequate explanations with regard to any failure to adopt temporary special measures. Such failures may not be justified simply by averring powerlessness, or by explaining inaction through predominant market or political forces, such as those inherent in the private sector, private organizations, or political parties. States parties are reminded that article 2 of the Convention, which needs to be read in conjunction with all other articles, imposes accountability on the State party for action by these actors.

30. States parties may report on temporary special measures under several articles. Under article 2, States parties are invited to report on the legal or other basis for such measures, and their justification for choosing a particular approach. States parties are further invited to give details about any legislation concerning temporary special measures, and in particular whether such legislation provides for the mandatory or voluntary nature of temporary special measures.

31. States parties should include, in their constitutions or in their national legislation, provisions that allow for the adoption of temporary special measures. The Committee reminds States parties that legislation, such as comprehensive anti-discrimination acts, equal opportunities acts or executive orders on women's equality, can give guidance on the type of temporary special measures that should be applied to achieve a stated goal, or goals, in given areas. Such guidance can also be contained in specific legislation on employment or education. Relevant legislation on non-discrimination and temporary special measures should cover governmental actors as well as private organizations or enterprises.

32. The Committee draws the attention of States parties to the fact that temporary special measures may also be based on decrees, policy directives and/or administrative guidelines formulated and adopted by national, regional or local executive branches of government to cover the public employment and education sectors. Such temporary special measures may include the civil service, the political sphere and the private education and employment sectors. The Committee further draws the attention of States parties to the fact that such measures may also be negotiated between social partners of the public or private employment sector or be applied on a voluntary basis by public or private enterprises, organizations, institutions and political parties.

33. The Committee reiterates that action plans for temporary special measures need to be designed, applied and evaluated within the specific national context and against the background of the specific nature of the problem which they are intended to overcome. The Committee recommends that States parties provide in their reports details of any action plans which may be directed at creating access for women and overcoming their underrepresentation in certain fields, at redistributing resources and power in particular areas, and/or at initiating institutional change to overcome past or present discrimination and accelerate the achievement of de facto equality. Reports should also explain whether such action plans include considerations of unintended potential adverse side-effects of such measures as well as on possible action to protect women against them. States parties should also describe in their reports the results of temporary special measures and assess the causes of the possible failure of such measures.

34. Under article 3, States parties are invited to report on the institution(s) responsible for designing, implementing, monitoring, evaluating and enforcing such temporary special measures. Such responsibility may be vested in existing or planned national institutions, such as women's ministries, women's departments within ministries or presidential offices, ombudspersons, tribunals or other entities of a public or private nature with the requisite mandate to design specific programmes, monitor their implementation, and evaluate their impact and outcomes. The Committee recommends that States parties ensure that women in general, and affected groups of women in particular, have a role in the design, implementation and evaluation of such programmes. Collaboration and consultation with civil society and non-governmental organizations representing various groups of women is especially recommended.

35. The Committee draws attention to and reiterates its general recommendation 9, on statistical data concerning the situation of women, and recommends that States parties

provide statistical data disaggregated by sex in order to measure the achievement of progress towards women's de facto or substantive equality and the effectiveness of temporary special measures.

36. States parties should report on the type of temporary special measures taken in specific fields under the relevant article(s) of the Convention. Reporting under the respective article(s) should include references to concrete goals and targets, timetables, the reasons for choosing particular measures, steps to enable women to access such measures, and the institution accountable for monitoring implementation and progress. States parties are also asked to describe how many women are affected by a measure, how many would gain access and participate in a certain field because of a temporary special measure, or the amount of resources and power it aims to redistribute to how many women, and within what time frame.

37. The Committee reiterates its general recommendations 5, 8 and 23, wherein it recommended the application of temporary special measures in the fields of education, the economy, politics and employment, in the area of women representing their Governments at the international level and participating in the work of international organizations, and in the area of political and public life. States parties should intensify, within their national contexts, such efforts especially with regard to all facets of education at all levels as well as all facets and levels of training, employment and representation in public and political life. The Committee recalls that in all instances, but particularly in the area of health, States parties should carefully distinguish in each field between measures of an ongoing and permanent nature and those of a temporary nature.

38. States parties are reminded that temporary special measures should be adopted to accelerate the modification and elimination of cultural practices and stereotypical attitudes and behaviour that discriminate against or are disadvantageous for women. Temporary special measures should also be implemented in the areas of credit and loans, sports, culture and recreation, and legal awareness. Where necessary, such measures should be directed at women subjected to multiple discrimination, including rural women.

39. Although the application of temporary special measures may not be possible under all the articles of the Convention, the Committee recommends that their adoption be considered whenever issues of accelerating access to equal participation, on the one hand, and accelerating the redistribution of power and resources, on the other hand, are involved as well as where it can be shown that these measures will be necessary and most appropriate under the circumstances.

Notes

-
- ¹ Indirect discrimination against women may occur when laws, policies and programmes are based on seemingly gender-neutral criteria which in their actual effect have a detrimental impact on women. Gender-neutral laws, policies and programmes unintentionally may perpetuate the consequences of past discrimination. They may be inadvertently modelled on male lifestyles and thus fail to take into account aspects of women's life experiences which may differ from those of men. These differences may exist because of stereotypical expectations, attitudes and behaviour directed towards women which are based on the biological differences between women and men. They may also exist because of the generally existing subordination of women by men.
- ² "Gender is defined as the social meanings given to biological sex differences. It is an ideological and cultural construct, but is also reproduced within the realm of material practices; in turn it influences the outcomes of such practices. It affects the distribution of resources, wealth, work, decision-making and political power, and enjoyment of rights and entitlements within the family as well as public life. Despite variations across cultures and over time, gender relations throughout the world entail asymmetry of power between men and women as a pervasive trait. Thus, gender is a social stratifier, and in this sense it is similar to other stratifiers such as race, class, ethnicity, sexuality, and age. It helps us understand the social construction of gender identities and the unequal structure of power that underlies the relationship between the sexes." *1999 World Survey on the Role of Women in Development*, United Nations, New York, 1999, page ix.
- ³ See, for example, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, which mandates temporary special measures. The practice of treaty monitoring bodies, including the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, and the Human Rights Committee, shows that these bodies consider the application of temporary special measures as mandatory to achieve the purposes of the respective treaties. Conventions adopted under the auspices of the International Labour Organization, and various documents of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization also explicitly or implicitly provide for such measures. The Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights considered this question and appointed a Special Rapporteur to prepare reports for its consideration and action. The Commission on the Status of Women reviewed the use of temporary special measures in 1992. The outcome documents adopted by United Nations world conferences on women, including the Platform for Action of the 1995 Fourth World Conference on Women and its follow-up review of 2000, contain references to positive action as a tool for achieving de facto equality. The use of temporary special measures by the Secretary-General of the United Nations is a practical example in the area of women's employment, including through administrative instructions on the recruitment, promotion and placement of women in the Secretariat. These measures aim at achieving the goal of 50/50 gender distribution at all levels, but at the higher echelons in particular.
- ⁴ The term "affirmative action" is used in the United States of America and in a number of United Nations documents, whereas the term "positive action" is currently widely used in Europe as well as in many United Nations documents. However, the term "positive action" is used in yet another sense in international human rights law to describe "positive State action" (the obligation of a State to initiate action versus a State's obligation to abstain from action). Hence, the term "positive action" is ambiguous inasmuch as its meaning is not confined to temporary special measures as understood in article 4, paragraph 1, of the Convention. The terms "reverse discrimination" or "positive discrimination" are criticized by a number of commentators as inappropriate.
-

CEDAW/C/2009/WP.1/R

5 December 2008

Original: English

General recommendation No. 26 on women migrant workers

Contents

	Paragraphs	Page
Introduction	1-5	2
Applying principles of human rights and gender equality	6-7	4
Factors influencing women's migration	8	4
Sex- and gender-based human rights concerns related to migrant women ...	9	4
Recommendations to States parties	23-29	8

General recommendation No. 26 on women migrant workers¹

Introduction

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (the Committee), affirming that migrant women, like all women, should not be discriminated against in any sphere of their life, decided at its thirty-second session (January 2005), pursuant to article 21 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (the Convention), to issue a general recommendation on some categories of women migrant workers who may be at risk of abuse and discrimination.²

2. This general recommendation intends to contribute to the fulfilment of the obligations of States parties to respect, protect and fulfil the human rights of women migrant workers, alongside the legal obligations contained in other treaties, the commitments made under the plans of action of world conferences and the important work of migration-focused treaty bodies, especially the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.³ While the Committee notes that the International

¹ The Committee acknowledges the contribution of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant workers and Members of their Families during the preparation of this general recommendation.

² The Committee on the Elimination of Discrimination against Women acknowledges and seeks to build on the important work on the rights of migrants completed by the other human right treaty bodies, the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, the United Nations Development Fund for Women, the Division for the Advancement of Women, the Commission on the Status of Women, the General Assembly, and the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. The Committee also refers to its earlier general recommendations, such as general recommendation No. 9 on the gathering of statistical data on the situation of women, especially general recommendation No. 12 on violence against women, general recommendation No. 13 on equal remuneration for work of equal value, general recommendation No. 15 on the avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS), general recommendation No. 19 on violence against women and general recommendation No. 24 on women's access to health care, as well as the concluding comments made by the Committee when examining the reports of States parties.

³ Besides treaties and conventions, the following programmes and plans of action are applicable. The United Nations Vienna Declaration and Programme of Action approved at the 1993 World Conference on Human Rights (part II, paras. 33 and 35). Programme of Action of the Cairo International Conference on Population and Development (chapter X). Programme of Action of the World Summit for Social Development (chap. 3). Beijing Declaration and Platform for Action, Fourth World Conference on Women, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance August-September 2001. International Labour Organization Plan of Action for Migrant Workers, 2004.

Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families protects individuals, including migrant women, on the basis of their migration status, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women protects all women, including migrant women, against sex- and gender-based discrimination. While migration presents new opportunities for women and may be a means for their economic empowerment through wider participation, it may also place their human rights and security at risk. Hence, this general recommendation aims to elaborate the circumstances that contribute to the specific vulnerability of many women migrant workers and their experiences of sex- and gender-based discrimination as a cause and consequence of the violations of their human rights.

3. While States are entitled to control their borders and regulate migration, they must do so in full compliance with their obligations as parties to the human rights treaties they have ratified or acceded to. That includes the promotion of safe migration procedures and the obligation to respect, protect and fulfil the human rights of women throughout the migration cycle. Those obligations must be undertaken in recognition of the social and economic contributions of women migrant workers to their own countries and countries of destination, including through caregiving and domestic work.

4. The Committee recognizes that migrant women may be classified into various categories relating to the factors compelling migration, the purposes of migration and accompanying tenure of stay, the vulnerability to risk and abuse, and their status in the country to which they have migrated, and their eligibility for citizenship. The Committee also recognizes that these categories remain fluid and overlapping, and that therefore it is sometimes difficult to draw clear distinctions between the various categories. Thus, the scope of this general recommendation is limited to addressing the situations of the following categories of migrant women who, as workers, are in low-paid jobs, may be at high risk of abuse and discrimination and who may never acquire eligibility for permanent stay or citizenship, unlike professional migrant workers in the country of employment. As such, in many cases, they may not enjoy the protection of the law of the countries concerned, at either de jure or de facto levels. These categories of migrant women are:⁴

⁴ This general recommendation deals only with the work-related situation of women migrants. While it is a reality that in some instances women migrant workers may become victims of trafficking due to various degrees of vulnerability they face, this general recommendation will not address the circumstances relating to trafficking. The phenomenon of trafficking is complex and needs more focused attention. The Committee is of the opinion that this phenomenon can be more comprehensively addressed through article 6 of the Convention which places an obligation on States parties “to take all appropriate measures,

- (a) Women migrant workers who migrate independently;
- (b) Women migrant workers who join their spouses or other members of their families who are also workers;
- (c) Undocumented⁵ women migrant workers who may fall into any of the above categories.

The Committee, however, emphasizes that all categories of women migrants fall within the scope of the obligations of States parties to the Convention and must be protected against all forms of discrimination by the Convention.

5. Although both men and women migrate, migration is not a gender-neutral phenomenon. The position of female migrants is different from that of male migrants in terms of legal migration channels, the sectors into which they migrate, the forms of abuse they suffer and the consequences thereof. To understand the specific ways in which women are impacted, female migration should be studied from the perspective of gender inequality, traditional female roles, a gendered labour market, the universal prevalence of gender-based violence and the worldwide feminization of poverty and labour migration. The integration of a gender perspective is, therefore, essential to the analysis of the position of female migrants and the development of policies to counter discrimination exploitation and abuse.

Applying principles of human rights and gender equality

6. All women migrant workers are entitled to the protection of their human rights, which include the right to life, the right to personal liberty and security, the right not to be tortured, the right to be free of degrading and inhumane treatment, the right to be free from discrimination on the basis of sex, race, ethnicity, cultural particularities, nationality, language, religion or other status, the right to be free from poverty, the

including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women". The Committee emphasizes however, that many elements of the present general recommendation are also relevant in situations where women migrants have been victims of trafficking.

⁵ Undocumented workers are those migrant workers who are without a valid residence or work permit. There are many circumstances under which this could have happened. For example, they may have been given false papers by unscrupulous agents or they may have entered the country with a valid work permit, but may have subsequently lost it because the employer may have arbitrarily terminated their services, or become undocumented because employers may have confiscated their passports. Sometimes workers may have extended their stay after the expiry of the work permit or entered the country without valid papers.

right to an adequate standard of living, the right to equality before the law and the right to benefit from the due processes of the law. These rights are provided for in the Universal Declaration of Human Rights and the many human rights treaties ratified or acceded to by States Members of the United Nations.

7. Women migrant workers are also entitled to protection from discrimination on the basis of the Convention, which requires States parties to take all appropriate measures without delay to eliminate all forms of discrimination against women and to ensure that they will be able to exercise and enjoy de jure and de facto rights on an equal basis with men in all fields.

Factors influencing women’s migration

8. Women currently make up about one half of the world’s migrant population. Various factors, such as globalization, the wish to seek new opportunities, poverty, gendered cultural practices and gender-based violence in countries of origin, natural disasters or wars and internal military conflicts determine women’s migration. These factors also include the exacerbation of sex-specific divisions of labour in the formal and informal manufacturing and service sectors in countries of destination, as well as a male-centred culture of entertainment, the latter creating a demand for women as entertainers. A significant increase in the number of women migrating alone as wage earners has been widely noted as part of this trend. Sex- and gender-based human rights concerns related to migrant women

9. Because violations of the human rights of women migrant workers occur in countries of origin, countries of transit and countries of destination, this general recommendation will address all three situations in order to facilitate the use of the Convention, further the rights of women migrant workers and advance substantive equality of women and men in all spheres of their lives. It is also recalled that migration is an inherently global phenomenon, requiring cooperation among States in multilateral, bilateral and regional levels.

*In countries of origin before departure*⁶

⁶ Paragraphs 10 and 11 describe some of the sex- and gender-related human rights concerns that women experience in their countries of origin, both before departure and upon return. Concerns related to transit and life abroad are discussed in paragraphs 12 to 22. These sections are illustrative and are not meant to be exhaustive. It should be noted that certain human rights concerns described here may render a woman’s decision to migrate involuntarily under relevant international law; in such cases, reference should be made to those norms.

10. Even before they leave home, women migrant workers face myriad human rights concerns, including complete bans or restrictions on women's out-migration based on sex or sex combined with age, marital status, pregnancy or maternity status, occupation-specific restrictions or requirements that women must have written permission from male relatives to obtain a passport to travel or migrate. Women are sometimes detained by recruiting agents for training in preparation for departure, during which time they may be subject to financial, physical, sexual or psychological abuse. Women may also suffer the consequences of restricted access to education, training and reliable information on migration, which may lead to increased vulnerability in relation to employers. Exploitative fees may be charged by employment agents, which sometimes cause women, who generally have fewer assets than men, to suffer greater financial hardships and make them more dependent, for example, if they need to borrow from family, friends, or moneylenders at usurious rates.

In countries of origin upon return

11. Women migrant workers may face sex- and gender-based discrimination, including compulsory HIV and AIDS testing for women returnees, moral "rehabilitation" for young women returnees and increased personal and social costs compared to men, without adequate gender-responsive services. For example, men may return to a stable family situation, whereas women may find disintegration of the family upon their return, with their absence from home regarded as the cause of such disintegration. There may also be a lack of protection against reprisals from exploitative recruiting agents.

In countries of transit

12. Women migrant workers may face a variety of human rights concerns when transiting through foreign countries. When travelling with an agent or escort, women migrants may be abandoned if the agent encounters problems in transit or upon arrival in the country of destination. Women are also vulnerable to sexual and physical abuse by agents and escorts when travelling in countries of transit.

In countries of destination

13. Once they reach their destinations, women migrant workers may encounter multiple forms of de jure and de facto discrimination. There are countries whose Governments sometimes impose restrictions or bans on women's employment in particular sectors. Whatever the situation, women migrant workers face additional hazards compared to

men because of gender-insensitive environments that do not allow mobility for women, and that give them little access to relevant information about their rights and entitlements. Gendered notions of appropriate work for women result in job opportunities that reflect familial and service functions ascribed to women or that are in the informal sector. Under such circumstances, occupations in which women dominate are, in particular, domestic work or certain forms of entertainment.

14. In addition, in countries of destination, such occupations may be excluded from legal definitions of work, thereby depriving women of a variety of legal protections. In such occupations, women migrant workers have trouble obtaining binding contracts concerning terms and conditions of work, causing them sometimes to work for long hours without overtime payment. Moreover, women migrant workers often experience intersecting forms of discrimination, suffering not only sex- and gender-based discrimination, but also xenophobia and racism. Discrimination based on race, ethnicity, cultural particularities, nationality, language, religion or other status may be expressed in sex- and gender-specific ways.

15. Because of discrimination on the basis of sex and gender, women migrant workers may receive lower wages than do men, or experience non-payment of wages, payments that are delayed until departure, or transfer of wages into accounts that are inaccessible to them. For example, employers of domestic workers often deposit the worker's wages into an account in the employer's name. If a woman and her spouse both have worker status, her wages may be paid into an account in the name of her spouse. Workers in female-dominated sectors may not be paid for weekly days of rest or national holidays. Or, if they are heavily burdened by debt from recruitment fees, women migrant workers may not be able to leave abusive situations since they have no other way to repay those debts. Such violations may of course be faced by non-migrant local women in similar female-dominated jobs. However, non-migrant local women have better job mobility. They have the choice, however limited, of leaving an oppressive job situation and obtaining another job, whereas, in some countries, a woman migrant worker may become undocumented the minute she leaves her job. Non-migrant local women workers may, moreover, have some economic protection by way of family support if they are unemployed, but women migrant workers may not have such protection. Women migrant workers thus face hazards on the basis of sex and gender, as well as on the basis of their migrant status.

16. Women migrant workers may be unable to save or transmit savings safely through

regular channels due to isolation (for domestic workers), cumbersome procedures, language barriers, or high transaction costs. This is a great problem since in general they earn less than men. Women may further face familial obligations to remit all their earnings to their families to a degree that may not be expected of men. For example, single women may be expected to support even extended family members at home.

17. Women migrant workers often suffer from inequalities that threaten their health. They may be unable to access health services, including reproductive health services, because insurance or national health schemes are not available to them, or they may have to pay unaffordable fees. As women have health needs different from those of men, this aspect requires special attention. They may also suffer from a lack of arrangements for their safety at work, or provisions for safe travel between the worksite and their place of accommodation. Where accommodation is provided, especially in female-dominated occupations such as factory, farm or domestic work, living conditions may be poor and overcrowded, without running water or adequate sanitary facilities, or they may lack privacy and hygiene. Women migrant workers are sometimes subjected to sex-discriminatory mandatory HIV/AIDS testing or testing for other infections without their consent, followed by provision of test results to agents and employers rather than to the worker herself. This may result in loss of job or deportation if test results are positive.

18. Discrimination may be especially acute in relation to pregnancy. Women migrant workers may face mandatory pregnancy tests followed by deportation if the test is positive; coercive abortion or lack of access to safe reproductive health and abortion services, when the health of the mother is at risk, or even following sexual assault; absence of, or inadequate, maternity leave and benefits and absence of affordable obstetric care, resulting in serious health risks. Women migrant workers may also face dismissal from employment upon detection of pregnancy, sometimes resulting in irregular immigration status and deportation.

19. Women migrant workers may be subjected to particularly disadvantageous terms regarding their stay in a country. They are sometimes unable to benefit from family reunification schemes, which may not extend to workers in female-dominated sectors, such as domestic workers or those in entertainment. Permission to stay in the country of employment may be severely restricted, especially for women migrant workers in domestic work when their time-fixed contracts end or are terminated at the whim of the employer. If they lose their immigration status, they may be more vulnerable to

violence by the employer or others who want to abuse the situation. If they are detained, they may be subject to violence perpetrated by officials in detention centres.

20. Women migrant workers are more vulnerable to sexual abuse, sexual harassment and physical violence, especially in sectors where women predominate. Domestic workers are particularly vulnerable to physical and sexual assault, food and sleep deprivation and cruelty by their employers. Sexual harassment of women migrant workers in other work environments, such as on farms or in the industrial sector, is a problem worldwide (see E/CN.4/1998/74/Add.1). Women migrant workers who migrate as spouses of male migrant workers or along with family members face an added risk of domestic violence from their spouses or relatives if they come from a culture that values the submissive role of the women in the family.

21. Access to justice may be limited for women migrant workers. In some countries, restrictions are imposed on the use of the legal system by women migrant workers to obtain remedies for discriminatory labour standards, employment discrimination or sex- and gender-based violence. Further, women migrant workers may not be eligible for free government legal aid, and there may be other impediments, such as unresponsive and hostile officials and, at times, collusion between officials and the perpetrator. In some cases, diplomats have perpetrated sexual abuse, violence and other forms of discrimination against women migrant domestic workers while enjoying diplomatic immunity. In some countries, there are gaps in the laws protecting migrant women workers. For example, they may lose their work permits once they make a report of abuse or discrimination and then they cannot afford to remain in the country for the duration of the trial, if any. In addition to these formal barriers, practical barriers may prevent access to remedies. Many do not know the language of the country and do not know their rights. Women migrant workers may lack mobility because they may be confined by employers to their work or living sites, prohibited from using telephones or banned from joining groups or cultural associations. They often lack knowledge of their embassies or of services available, due to their dependence on employers or spouses for such information. For example, it is very difficult for women migrant domestic workers who are scarcely ever out of sight of their employers to even register with their embassies or file complaints. As such, women may have no outside contacts and no means of making a complaint, and they may suffer violence and abuse for long periods of time before the situation is exposed. In addition, the withholding of passports by employers or the fear of reprisal if the women migrant worker is engaged in sectors that are linked to criminal networks prevent them from making a report.

22. Undocumented women migrant workers are particularly vulnerable to exploitation and abuse because of their irregular immigration status, which exacerbates their exclusion and the risk of exploitation. They may be exploited as forced labour, and their access to minimum labour rights may be limited by fear of denouncement. They may also face harassment by the police. If they are apprehended, they are usually prosecuted for violations of immigration laws and placed in detention centres, where they are vulnerable to sexual abuse, and then deported.

Recommendations to States parties⁷

Common responsibilities of countries of origin and destination

23. Common responsibilities of countries of origin and destination include:

- (a) Formulating a comprehensive gender-sensitive and rights-based policy: States parties should use the Convention and the general recommendations to formulate a gender-sensitive, rights-based policy on the basis of equality and non-discrimination to regulate and administer all aspects and stages of migration, to facilitate access of women migrant workers to work opportunities abroad, promoting safe migration and ensuring the protection of the rights of women migrant workers (articles 2 (a) and 3);
- (b) Active involvement of women migrant workers and relevant non-governmental organizations: States parties should seek the active involvement of women migrant workers and relevant non-governmental organizations in policy formulation, implementation, monitoring and evaluation (article 7 (b));
- (c) Research, data collection and analysis: States parties should conduct and support quantitative and qualitative research, data collection and analysis to identify the problems and needs faced by women migrant workers in every phase of the migration process in order to promote the rights of women migrant workers and formulate relevant policies (article 3).

Responsibilities specific to countries of origin

24. Countries of origin must respect and protect the human rights of their female nationals who migrate for purposes of work. Measures that may be required include,

⁷ The articles listed for each recommendation refer to the articles of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

but are not limited to, the following:

- (a) Lifting of discriminatory bans or restrictions on migration: States parties should repeal sex-specific bans and discriminatory restrictions on women's migration on the basis of age, marital status, pregnancy or maternity status. They should lift restrictions that require women to get permission from their spouse or male guardian to obtain a passport or to travel (article 2 (f));
- (b) Education, awareness-raising and training with standardized content: States parties should develop an appropriate education and awareness-raising programme in close consultation with concerned non-governmental organizations, gender and migration specialists, women workers with migration experience and reliable recruiting agencies. In that regard, States parties should (articles 3, 5, 10 and 14):
 - (i) Deliver or facilitate free or affordable gender- and rights-based pre-departure information and training programmes that raise prospective women migrant workers' awareness of potential exploitation, including: recommended contents of labour contracts, legal rights and entitlements in countries of employment, procedures for invoking formal and informal redress mechanisms, processes by which to obtain information about employers, cultural conditions in countries of destination, stress management, first aid and emergency measures, including emergency telephone numbers of home embassy, and services; information about safety in transit, including airport and airline orientations and information on general and reproductive health, including HIV/AIDS prevention. Such training programmes should be targeted to women who are prospective migrant workers through an effective outreach programme and held in decentralized training venues so that they are accessible to women;
 - (ii) Provide a list of authentic, reliable recruitment agencies and create a unified information system on available jobs abroad;
 - (iii) Provide information on methods and procedures for migrating to work for women workers who wish to migrate independently of recruitment agencies;
 - (iv) Require recruitment agencies to participate in awareness-raising and training programmes and sensitize them on the rights of women migrant workers,

the forms of sex- and gender-based discrimination, the exploitation women could experience and responsibilities of agencies towards the women;

- (v) Promote community awareness-raising concerning the costs and benefits of all forms of migration for women and conduct cross-cultural awareness-raising activities addressed to the general public, which should highlight the risks, dangers and opportunities of migration, the entitlement of women to their earnings in the interest of ensuring their financial security and the need to maintain a balance between women's familial responsibility and their responsibility to themselves. Such an awareness-raising programme could be carried out through formal and informal educational programmes;
 - (vi) Encourage the media, information and communication sectors to contribute to awareness-raising on migration issues, including on the contributions women migrant workers make to the economy, women's vulnerability to exploitation and discrimination and the various sites at which such exploitation occurs;
- (c) Regulations and monitoring systems, as follows:
- (i) States parties should adopt regulations and design monitoring systems to ensure that recruiting agents and employment agencies respect the rights of all women migrant workers. States parties should include in their legislation a comprehensive definition of irregular recruitment along with a provision on legal sanctions for breaches of the law by recruitment agencies (article 2 (e));
 - (ii) States parties should also implement accreditation programmes to ensure good practices among recruitment agencies (article 2 (e));
- (d) Health services: States parties should ensure the provision of standardized and authentic health certificates if required by countries of destination and require prospective employers to purchase medical insurance for women migrant workers. All required pre-departure HIV/AIDS testing or pre-departure health examinations must be respectful of the human rights of women migrants. Special attention should be paid to voluntariness, the provision of free or affordable services and to the problems of stigmatization (articles 2 (f) and 12);

- (e) Travel documents: States parties should ensure that women have equal and independent access to travel documents (article 2 (d));
- (f) Legal and administrative assistance: States parties should ensure the availability of legal assistance in connection with migration for work. For example, legal reviews should be available to ensure that work contracts are valid and protect women's rights on a basis of equality with men (articles 3 and 11);
- (g) Safeguarding remittances of income: States parties should establish measures to safeguard the remittances of women migrant workers and provide information and assistance to women to access formal financial institutions to send money home and to encourage them to participate in savings schemes (articles 3 and 11);
- (h) Facilitating the right to return: States parties should ensure that women who wish to return to their countries of origin are able to do so free of coercion and abuse (article 3);
- (i) Services to women upon return: States parties should design or oversee comprehensive socio-economic, psychological and legal services aimed at facilitating the reintegration of women who have returned. They should monitor service providers to ensure that they do not take advantage of the vulnerable position of women returning from work abroad, and should have complaint mechanisms to protect the women against reprisals by recruiters, employers or former spouses (articles 2 (c) and 3);
- (j) Diplomatic and consular protection: States parties must properly train and supervise their diplomatic and consular staff to ensure that they fulfil their role in protecting the rights of women migrant workers abroad. Such protection should include quality support services available to women migrants, including timely provision of interpreters, medical care, counselling, legal aid and shelter when needed. Where States parties have specific obligations under customary international law or treaties such as the Vienna Convention on Consular Relations, those obligations must be carried out in full in relation to women migrant workers (article 3);

Responsibilities specific to countries of transit

25. States parties through which migrant women travel should take all appropriate steps

to ensure that their territories are not used to facilitate the violation of the rights of women migrant workers. Measures that may be required include, but are not limited to, the following:

- (a) Training, monitoring and supervision of Government agents: States parties should ensure that their border police and immigration officials are adequately trained, supervised and monitored for gender-sensitivity and non-discriminatory practices when dealing with women migrants (article 2 (d));
- (b) Protection against violations of migrant women workers' rights that take place under their jurisdiction: States parties should take active measures to prevent, prosecute and punish all migration-related human rights violations that occur under their jurisdiction, whether perpetrated by public authorities or private actors. States parties should provide or facilitate services and assistance in situations where women travelling with an agent or escort have been abandoned, make all attempts to trace perpetrators and take legal action against them (articles 2 (c) and (e));

Responsibilities specific to countries of destination

26. States parties in countries where migrant women work should take all appropriate measures to ensure non-discrimination and the equal rights of women migrant workers, including in their own communities. Measures that may be required include, but are not limited to, the following:

- (a) Lifting of discriminatory bans or restrictions on immigration: States parties should repeal outright bans and discriminatory restrictions on women's immigration. They should ensure that their visa schemes do not indirectly discriminate against women by restricting permission to women migrant workers to be employed in certain job categories where men predominate, or by excluding certain female-dominated occupations from visa schemes. Further, they should lift bans that prohibit women migrant workers from getting married to nationals or permanent residents, becoming pregnant or securing independent housing (article 2 (f));
- (b) Legal protection for the rights of women migrant workers: States parties should ensure that constitutional and civil law and labour codes provide to women migrant workers the same rights and protection that are extended to all workers

- in the country, including the right to organize and freely associate. They should ensure that contracts for women migrant workers are legally valid. In particular, they should ensure that occupations dominated by women migrant workers, such as domestic work and some forms of entertainment, are protected by labour laws, including wage and hour regulations, health and safety codes and holiday and vacation leave regulations. The laws should include mechanisms for monitoring workplace conditions of migrant women, especially in the kinds of jobs where they dominate (articles 2 (a), (f) and 11);
- (c) Access to remedies: States parties should ensure that women migrant workers have the ability to access remedies when their rights are violated. Specific measures include, but are not limited to, the following (articles 2 (c), (f) and 3):
- (i) Promulgate and enforce laws and regulations that include adequate legal remedies and complaints mechanisms, and put in place easily accessible dispute resolution mechanisms, protecting both documented and undocumented women migrant workers from discrimination or sex-based exploitation and abuse;
 - (ii) Repeal or amend laws that prevent women migrant workers from using the courts and other systems of redress. These include laws on loss of work permit, which results in loss of earnings and possible deportation by immigration authorities when a worker files a complaint of exploitation or abuse and while pending investigation. States parties should introduce flexibility into the process of changing employers or sponsors without deportation in cases where workers complain of abuse;
 - (iii) Ensure that women migrant workers have access to legal assistance and to the courts and regulatory systems charged with enforcing labour and employment laws, including through free legal aid;
 - (iv) Provide temporary shelters for women migrant workers who wish to leave abusive employers, husbands or other relatives and provide facilities for safe accommodation during trial;
- (d) Legal protection for the freedom of movement: States parties should ensure that employers and recruiters do not confiscate or destroy travel or identity documents belonging to women migrants. States parties should also take steps

- to end the forced seclusion or locking in the homes of women migrant workers, especially those working in domestic service. Police officers should be trained to protect the rights of women migrant workers from such abuses (article 2 (e));
- (e) Non-discriminatory family reunification schemes: States parties should ensure that family reunification schemes for migrant workers are not directly or indirectly discriminatory on the basis of sex (article 2 (f));
 - (f) Non-discriminatory residency regulations: when residency permits of women migrant workers are premised on the sponsorship of an employer or spouse, States parties should enact provisions relating to independent residency status. Regulations should be made to allow for the legal stay of a woman who flees her abusive employer or spouse or is fired for complaining about abuse (article 2 (f));
 - (g) Training and awareness-raising: States parties should provide mandatory awareness-raising programmes concerning the rights of migrant women workers and gender sensitivity training for relevant public and private recruitment agencies and employers and relevant State employees, such as criminal justice officers, border police, immigration authorities, border police and social service and health-care providers (article 3);
 - (h) Monitoring systems: States parties should adopt regulations and design monitoring systems to ensure that recruiting agents and employers respect the rights of all women migrant workers. States parties should closely monitor recruiting agencies and prosecute them for acts of violence, coercion, deception or exploitation (article 2 (e));
 - (i) Access to services: States parties should ensure that linguistically and culturally appropriate gender-sensitive services for women migrant workers are available, including language and skills training programmes, emergency shelters, health-care services, police services, recreational programmes and programmes designed especially for isolated women migrant workers, such as domestic workers and others secluded in the home, in addition to victims of domestic violence. Victims of abuse must be provided with relevant emergency and social services, regardless of their immigration status (articles 3, 5 and 12);
 - (j) The rights of women migrant workers in detention, whether they are

- documented or undocumented: States parties should ensure that women migrant workers who are in detention do not suffer discrimination or gender-based violence, and that pregnant and breastfeeding mothers as well as women in ill health have access to appropriate services. They should review, eliminate or reform laws, regulations, or policies that result in a disproportionate number of women migrant workers being detained for migration-related reasons (articles 2 (d) and 5);
- (k) Social inclusion of women migrant workers: States parties should adopt policies and programmes with the aim of enabling women migrant workers to integrate into the new society. Such efforts should be respectful of the cultural identity of women migrant workers and protective of their human rights, in compliance with the Convention (article 5);
- (l) Protection of undocumented women migrant workers: the situation of undocumented women needs specific attention. Regardless of the lack of immigration status of undocumented women migrant workers, States parties have an obligation to protect their basic human rights. Undocumented women migrant workers must have access to legal remedies and justice in cases of risk to life and of cruel and degrading treatment, or if they are coerced into forced labour, face deprivation of fulfilment of basic needs, including in times of health emergencies or pregnancy and maternity, or if they are abused physically or sexually by employers or others. If they are arrested or detained, the States parties must ensure that undocumented women migrant workers receive humane treatment and have access to due process of the law, including through free legal aid. In that regard, States parties should repeal or amend laws and practices that prevent undocumented women migrant workers from using the courts and other systems of redress. If deportation cannot be avoided, States parties need to treat each case individually, with due consideration to the gender-related circumstances and risks of human rights violations in the country of origin (articles 2 (c), (e) and (f));

Bilateral and regional cooperation

27. Measures that are required include but are not limited to the following:

- (a) Bilateral and regional agreements: States parties who are sending or receiving and transit countries should enter into bilateral or regional agreements or

memorandums of understanding protecting the rights of women migrant workers as elaborated in this general recommendation (article 3);

(b) Best practices and sharing of information, as follows:

(i) States parties are also encouraged to share their experience of best practices and relevant information to promote the full protection of the rights of women migrant workers (article 3);

(ii) States parties should cooperate on providing information on perpetrators of violations of the rights of women migrant workers. When provided with information regarding perpetrators within their territory, States parties should take measures to investigate, prosecute and punish them (article 2 (c)).

Recommendations concerning monitoring and reporting

28. States parties should include in their reports information about the legal framework, policies and programmes they have implemented to protect the rights of women migrant workers, taking into consideration the sex- and gender-based human rights concerns listed in paragraphs 10 to 22 and guided by the recommendations given in paragraphs 23 to 27 of this general recommendation. Adequate data should be collected on the enforcement and effectiveness of laws, policies and programmes and the de facto situation of women migrant workers, so that the information in the reports is meaningful. This information should be provided under the most appropriate articles of the Convention, guided by the suggestions given against all the recommendations.

Ratification or accession to relevant human rights treaties

29. States parties are encouraged to ratify all international instruments relevant to the protection of the human rights of migrant women workers, in particular, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General
16 December 2010

Original: English

No.
27

Committee on the Elimination of
Discrimination against Women

**General recommendation No. 27 on older women and
protection of their human rights**

Introduction

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (hereinafter “the Committee”), concerned about the multiple forms of discrimination experienced by older women and that older women’s rights are not systematically addressed in the reports of States parties, decided at its forty-second session, held from 20 October to 7 November 2008, pursuant to article 21 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (hereinafter “the Convention”), to adopt a general recommendation on older women and protection of their human rights.

2. In its decision 26/III of 5 July 2002, the Committee acknowledged that the Convention “is an important tool for addressing the specific issue of the human rights of older women.”¹ General recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention (temporary special measures) also recognizes that age is one of the grounds on which women may suffer multiple forms of discrimination. In particular, the Committee recognized the need for statistical data, disaggregated by age and sex, in

¹ See *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 38 (A/57/38, Part One, chap. I, decision 26/III, and chap. VII, paras. 430-436).*

order to better assess the situation of older women.

3. The Committee affirms previous commitments to older women's rights enshrined in, inter alia, the Vienna International Plan of Action on Ageing,² the Beijing Declaration and Platform for Action,³ the United Nations Principles for Older Persons (General Assembly resolution 46/91, annex), the Programme of Action of the International Conference on Population and Development,⁴ the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002,⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 6 on the economic, social and cultural rights of older persons (1995), and general comment No. 19 on the right to social security (2008).

Background

4. Current United Nations figures estimate that within 36 years there will be more people over the age of 60 than children under 15 years, globally. It is estimated that by 2050, the number of older people will be over 2 billion, or 22 per cent of the global population, an unprecedented doubling of the present 11 per cent of the population that is over 60.

5. The gendered nature of ageing reveals that women tend to live longer than men, and that more older women than men live alone. While there are 83 men for every 100 women over the age of 60, there are only 59 men for every 100 women over the age of 80. Further, statistics from the United Nations Department of Economic and Social Affairs indicate that 80 per cent of men over 60 are married compared with only 48 per cent of older women.⁶

6. This unprecedented demographic ageing, due to improved living standards and basic health-care systems as well as declines in fertility and rising longevity, can be considered a successful outcome of development efforts and one that is set to continue, making

² *Report of the World Assembly on Ageing, Vienna, 26 July-6 August 1982* (United Nations publication, Sales No. E.I.16), chap. VI, sect. A.

³ *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995* (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.13), chap. I, resolution 1, annexes I and II.

⁴ *Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994* (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), chap. I, resolution 1, annex.

⁵ *Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 April 2002* (United Nations publication, Sales No. E.02.IV.4), chap. I, resolution 1, annex II.

⁶ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Ageing and Development 2009 Chart, available at <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>.

the twenty-first century, the century of ageing. However, such demographic changes have profound human rights implications and increase the urgency of addressing the discrimination experienced by older women in a more comprehensive and systematic manner through the Convention.

7. The issue of ageing is shared by both developed and developing countries. The proportion of older persons in less developed countries is expected to increase from 8 per cent in 2010 to 20 per cent by 2050,⁷ while the proportion of children will decrease from 29 to 20 per cent.⁸ The number of older women living in less developed regions will increase by 600 million within the period 2010 to 2050.⁹ This demographic shift presents major challenges for developing countries. The ageing of society is a well-established trend and a significant feature in most developed countries.

8. Older women are not a homogeneous group. They have a great diversity of experience, knowledge, ability and skills, however, their economic and social situation is dependent on a range of demographic, political, environmental, cultural, social, individual and family factors. The contribution of older women in public and private life as leaders in their communities, entrepreneurs, caregivers, advisers, mediators, among other roles, is invaluable.

Purpose and objective

9. This general recommendation on older women and promotion of their rights explores the relationship between the articles of the Convention and ageing. It identifies the multiple forms of discrimination that women face as they age, outlines the content of the obligations to be assumed by States parties with regard to ageing with dignity and older women's rights, and includes policy recommendations aimed at mainstreaming the responses to the concerns of older women into national strategies, development initiatives and positive action so that older women can fully participate in society without discrimination and on an equal basis with men.

10. The general recommendation also provides guidance to States parties on the inclusion of the situation of older women in their reports on the implementation of

⁷ Ibid.

⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.

⁹ Ibid.

the Convention. The elimination of all forms of discrimination against older women can only be achieved by fully respecting and protecting their dignity and their right to integrity and self-determination.

Specific areas of concern

11. While both men and women experience discrimination as they become older, older women experience ageing differently. The impact of gender inequality throughout their lifespan is exacerbated in old age and is often based on deep-rooted cultural and social norms. The discrimination that older women experience is often a result of unfair resource allocation, maltreatment, neglect and limited access to basic services.

12. Concrete forms of discrimination against older women may differ considerably under various socio-economic circumstances and in various sociocultural environments, depending on the equality of opportunities and choices regarding education, employment, health, family and private life. In many countries, the lack of telecommunication skills, access to adequate housing, social services and the Internet, loneliness and isolation pose problems for older women. Older women living in rural areas or urban slums often suffer a severe lack of basic resources for subsistence, income security, access to health care, information on and enjoyment of their entitlements and rights.

13. The discrimination experienced by older women is often multidimensional, with the age factor compounding other forms of discrimination based on gender, ethnic origin, disability, poverty levels, sexual orientation and gender identity, migrant status, marital and family status, literacy and other grounds. Older women who are members of minority, ethnic or indigenous groups, internally displaced or stateless often experience a disproportionate degree of discrimination.

14. Many older women face neglect as they are no longer considered useful in their productive and reproductive roles, and are seen as a burden on their families. Widowhood and divorce further exacerbate discrimination, while lack of or limited access to health-care services for diseases and conditions, such as diabetes, cancer, hypertension, heart disease, cataract, osteoporosis and Alzheimer, prevent older women from enjoying their full human rights.

15. The full development and advancement of women can only be achieved through a life-cycle approach that recognizes and addresses the different stages of women's lives – from childhood through adolescence, adulthood and old age – and the impact of each

stage on the enjoyment of human rights by older women. The rights enshrined in the Convention are applicable at all stages of a woman's life. However, in many countries, age discrimination is still tolerated and accepted at the individual, institutional and policy levels, and few countries have legislation prohibiting discrimination based on age.

16. Gender stereotyping, traditional and customary practices can have harmful impacts on all areas of the lives of older women, in particular those with disabilities, including family relationships, community roles, portrayal in the media, employers' attitudes, health care and other service providers, and can result in physical violence as well as psychological, verbal and financial abuse.

17. Older women are often discriminated against through restrictions that hamper their participation in political and decision-making processes. For example, lack of identification documents or transportation may prevent older women from voting. In some countries, older women are not allowed to form or participate in associations or other non- governmental groups to campaign for their rights. Further, the mandatory retirement age may be lower for women than for men, which may be discriminatory against women, including those who represent their Governments at the international level.

18. Older women with refugee status or who are stateless or asylum-seekers, as well as those who are migrant workers or internally displaced, often face discrimination, abuse and neglect. Older women affected by forced displacement or statelessness may suffer from post-traumatic stress syndrome, which may not be recognized or treated by health-care providers. Older refugee and internally displaced women are sometimes denied access to health care because they lack legal status or legal documents and/or are resettled far from health-care facilities. They may also experience cultural and language barriers in accessing services.

19. Employers often regard older women as non-profitable investments for education and vocational training. Older women also do not have equal opportunities to learn modern information technology, nor the resources to obtain them. Many poor older women, especially those with disabilities and those living in rural areas, are denied the right to education and receive little or no formal or informal education. Illiteracy and innumeracy can severely restrict older women's full participation in public and political life, the economy, and access to a range of services, entitlements and recreational activities.

20. Women are fewer in the formal employment sector. Women also tend to be paid less than men for the same work or work of equal value. Moreover, gender-based discrimination in employment throughout their life has a cumulative impact in old age, forcing older women to face disproportionately lower incomes and pensions, or even no pension, compared with men. In general comment No. 19, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights recognizes that non-contributory pensions will be required in most States since it is unlikely that everyone will be covered by contributory schemes (para. 4 (b)), while article 28, paragraph 2 (b) of the Convention on the Rights of Person with Disabilities provides for social protection for older women, particularly those with disabilities. Since the old-age pension payable is usually closely linked to earnings during active life, older women often end up with lower pensions compared with men. Furthermore, older women are particularly affected by discrimination on the basis of age and sex, which results in a different mandatory retirement age than that for men. Women should be subject to an optional retirement age so as to protect older women's right to continue working if they wish to and to accumulate pension benefits, where applicable, at par with men. It is a known fact that many older women care for, and are sometimes the sole caregivers of, dependent young children, spouses/partners or elderly parents or relatives. The financial and emotional cost of this unpaid care is rarely recognized.

21. Older women's right to self-determination and consent with regard to health care are not always respected. Social services, including long-term care, for older women might be disproportionately reduced when public expenditure is cut. Post-menopausal, post-reproductive and other age-related and gender-specific physical and mental health conditions and diseases tend to be overlooked by research, academic studies, public policy and service provision. Information on sexual health and HIV/AIDS is rarely provided in a form that is acceptable, accessible and appropriate for older women. Many older women do not have private health insurance, or are excluded from State-funded schemes because they did not contribute to a scheme during their working life in the informal sector or providing unpaid care.

22. Older women may not be eligible to claim family benefits if they are not the parent or legal guardian of children in their care.

23. Microcredit and finance schemes usually have age restrictions or other criteria that prevent older women from accessing them. Many older women, particularly those who are confined to their homes, are unable to participate in cultural, recreational and

community activities, which leaves them isolated and has a negative impact on their well-being. Often, not enough attention is given to the requirements for independent living, such as personal assistance, adequate housing, including accessible housing arrangements and mobility aids.

24. In many countries, the majority of older women live in rural areas where access to services is even more difficult due to their age and poverty levels. Many older women receive irregular, insufficient or no remittances from their migrant-worker children. Denial of their right to water, food and housing is part of the everyday life of many poor, rural older women. Older women may not be able to afford proper food due to a combination of factors such as the high price of food and the inadequacy of their income—due to discrimination with regard to employment—, social security and access to resources. Lack of access to transportation can prevent older women from accessing social services or participating in community and cultural activities. Such lack of access may be due to the fact that older women have low incomes and the inadequacy of public policy in providing affordable and accessible public transport to meet the needs of older women.

25. Climate change impacts differently on women, especially older women who, due to their physiological differences, physical ability, age and gender, as well as social norms and roles and an inequitable distribution of aid and resources relating to social hierarchies, are particularly disadvantaged in the face of natural disasters. Their limited access to resources and decision-making processes increases their vulnerability to climate change.

26. Under some statutory and customary laws, women do not have the right to inherit and administer marital property on the death of their spouse. Some legal systems justify this by providing widows with other means of economic security, such as support payments from the deceased’s estate. However, in reality, such provisions are seldom enforced, and widows are often left destitute. Some laws particularly discriminate against older widows, and some widows are victims of “property grabbing.”

27. Older women are particularly vulnerable to exploitation and abuse, including economic abuse, when their legal capacity is deferred to lawyers or family members, without their consent.

28. The Committee’s general recommendation No. 21 (1994) states that “[p]olygamous marriage contravenes a woman’s right to equality with men, and can have such serious

emotional and financial consequences for her and her dependants that such marriages ought to be discouraged and prohibited” (para. 14). Nevertheless, polygamy is still practised in many States parties, and many women are in polygamous unions. Older wives are often neglected in polygamous marriages once they are no longer considered to be reproductively or economically active.

Recommendations

General

29. State parties must recognize that older women are an important resource to society, and have the obligation to take all appropriate measures, including legislation, to eliminate discrimination against older women. States parties should adopt gender-sensitive and age-specific policies and measures, including temporary special measures, in line with article 4, paragraph 1 of the Convention and general recommendations No. 23 (1997) and No. 25 (2004) of the Committee, to ensure that older women participate fully and effectively in the political, social, economic, cultural and civil life, and any other field in their societies.

30. States parties have an obligation to ensure the full development and advancement of women throughout their life cycle in times of both peace and conflict, as well as in the event of any man-made and/or natural disaster. States parties should therefore ensure that all legal provisions, policies and interventions aimed at the full development and advancement of women do not discriminate against older women.

31. States parties' obligations should take into account the multidimensional nature of discrimination against women and ensure that the principle of gender equality applies throughout women's life cycle, in legislation and in the practical implementation thereof. In this regard, States parties are urged to repeal or amend existing laws, regulations and customs that discriminate against older women, and ensure that legislation proscribes discrimination on the grounds of age and sex.

32. In order to support legal reform and policy formulation, States parties are urged to collect, analyse and disseminate data disaggregated by age and sex, so as to have information on the situation of older women, including those living in rural areas, areas of conflict, belonging to minority groups, and with disabilities. Such data should especially focus, among other issues, on poverty, illiteracy, violence, unpaid work,

including care- giving to those living with or affected by HIV/AIDS, migration, access to health care, housing, social and economic benefits and employment.

33. States parties should provide older women with information on their rights and how to access legal services. They should train the police, judiciary as well as legal aid and paralegal services on the rights of older women, and sensitize and train public authorities and institutions on age- and gender-related issues that affect older women. Information, legal services, effective remedies and reparation must be made equally available and accessible to older women with disabilities.

34. States parties should enable older women to seek redress for and resolve infringements of their rights, including the right to administer property, and ensure that older women are not deprived of their legal capacity on arbitrary or discriminatory grounds.

35. States parties should ensure that climate change and disaster risk-reduction measures are gender-responsive and sensitive to the needs and vulnerabilities of older women. States parties should also facilitate the participation of older women in decision-making for climate change mitigation and adaptation.

Stereotypes

36. States parties have an obligation to eliminate negative stereotyping and modify social and cultural patterns of conduct that are prejudicial and harmful to older women, so as to reduce the physical, sexual, psychological, verbal and economic abuse that older women, including those with disabilities, experience based on negative stereotyping and cultural practices.

Violence

37. States parties have an obligation to draft legislation recognizing and prohibiting violence, including domestic, sexual violence and violence in institutional settings, against older women, including those with disabilities. States parties have an obligation to investigate, prosecute and punish all acts of violence against older women, including those committed as a result of traditional practices and beliefs.

38. State parties should pay special attention to the violence suffered by older women in times of armed conflict, the impact of armed conflicts on the lives of older women, and the contribution that older women can make to the peaceful settlement of conflicts

and to reconstruction processes. States parties should give due consideration to the situation of older women when addressing sexual violence, forced displacement and the conditions of refugees during armed conflict. States parties should take into account relevant United Nations resolutions on women and peace and security when addressing such matters, including, in particular, Security Council resolutions 1325 (2000), 1820 (2008) and 1889 (2009).

Participation in public life

39. States parties have an obligation to ensure that older women have the opportunity to participate in public and political life, and hold public office at all levels and that older women have the necessary documentation to register to vote and run as candidates for election.

Education

40. States parties have an obligation to ensure equal opportunity in the field of education for women of all ages, and to ensure that older women have access to adult education and lifelong learning opportunities as well as to the educational information they need for their well-being and that of their families.

Work and pension benefits

41. States parties have an obligation to facilitate the participation of older women in paid work without discrimination based on their age and gender. States parties should ensure that special attention is paid to addressing problems that older women might face in their working life, and that they are not forced into early retirement or similar situations. States parties should also monitor the impact of gender-related pay gaps on older women.

42. States parties have an obligation to ensure that the retirement age in both the public and private sectors do not discriminate against women. Consequently, States parties have an obligation to ensure that pension policies are not discriminatory in any manner, even when women opt to retire early, and that all older women who have been active have access to adequate pensions. States parties should adopt all appropriate measures, including, where necessary, temporary special measures, to guarantee such pensions.

43. States parties should ensure that older women, including those who have the responsibility for the care of children, have access to appropriate social and economic

benefits, such as childcare benefits, as well as access to all necessary support when caring for elderly parents or relatives.

44. States parties should provide adequate non-contributory pensions, on an equal basis with men, to all women who have no other pension or insufficient income security, and State-funded allowances should be made available and accessible to older women, particularly those living in remote or rural areas.

Health

45. States parties should adopt a comprehensive health-care policy aimed at protecting the health needs of older women in line with the Committee's general recommendation No. 24 (1999) on women and health. Such policy should ensure affordable and accessible health care to all older women through, where appropriate, the elimination of user fees, training of health workers in geriatric illnesses, provision of medicine to treat age-related chronic and non-communicable diseases, long-term health and social care, including care that allows for independent living and palliative care. Long-term care provisions should include interventions promoting behavioural and lifestyle changes to delay the onset of health problems, such as healthy nutritional practices and an active lifestyle, and affordable access to health-care services, including screening for and treatment of diseases, in particular those most prevalent among older women. Health policies must also ensure that health care provided to older women, including those with disabilities, is based on the free and informed consent of the person concerned.

46. States parties should adopt special programmes tailored to the physical, mental, emotional and health needs of older women, with special focus on women belonging to minorities and women with disabilities, as well as women tasked with caring for grandchildren and other young family dependants due to the migration of young adults, and women caring for family members living with or affected by HIV/AIDS.

Economic empowerment

47. States parties have an obligation to eliminate discrimination in all its forms against older women in economic and social life. All barriers based on age and gender to accessing agricultural credit and loans should be removed and access to appropriate technology for older women farmers and small landholders should be ensured. States parties should provide special support systems and collateral-free microcredit, as well as encourage micro- entrepreneurship for older women. Recreational facilities for older

women should be created and outreach services should be provided to older women who are confined to their homes. States parties should provide affordable and appropriate transportation to enable older women, including those living in rural areas, to participate in economic and social life, including community activities.

Social benefits

48. States Parties should take necessary measures to ensure older women have access to adequate housing that meet their specific needs, and all barriers, architectural and other, that hinder the mobility of older persons and lead to forced confinement should be removed. States parties should provide social services that enable older women to remain in their homes and live independently for as long as possible. Laws and practices that negatively affect older women's right to housing, land and property should be abolished. States parties should also protect older women against forced evictions and homelessness.

Rural and other vulnerable older women

49. States parties should ensure that older women are included and represented in rural and urban development planning processes. States parties should ensure the provision of affordable water, electricity and other utilities to older women. Policies aimed at increasing access to safe water and adequate sanitation should ensure that the related technologies are accessible and do not require undue physical strength.

50. States parties should adopt appropriate gender- and age-sensitive laws and policies to ensure the protection of older women with refugee status or who are stateless, as well as those who are internally displaced or are migrant workers.

Marriage and family life

51. States parties have an obligation to repeal all legislation that discriminates against older women in the area of marriage and in the event of its dissolution, including with regard to property and inheritance.

52. States parties must repeal all legislation that discriminates against older widows in respect of property and inheritance, and protect them from land grabbing. They must adopt laws of intestate succession that comply with their obligations under the Convention. Furthermore, they should take measures to end practices that force older women to marry against their will, and ensure that succession is not conditional on

forced marriage to a deceased husband's sibling or any other person.

53. States parties should discourage and prohibit polygamous unions, in accordance with general recommendation No. 21, and ensure that upon the death of a polygamous husband, his estate is shared equally among his wives and their respective children.



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General
16 December 2010

Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 28 on the core obligations of
States parties under article 2 of the Convention on the
Elimination of All Forms of Discrimination against Women**

I. Introduction

1. Through this general recommendation, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (“the Committee”) aims to clarify the scope and meaning of article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (“the Convention”), which provides ways for States parties to implement domestically the substantive provisions of the Convention. The Committee encourages States parties to translate this general recommendation into national and local languages and to disseminate it widely to all branches of Government, civil society, including the media, academia and human rights and women’s organizations and institutions.

2. The Convention is a dynamic instrument that accommodates the development of international law. Since its first session in 1982, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and other actors at the national and international levels have contributed to the clarification and understanding of the substantive content of

the Convention's articles, the specific nature of discrimination against women and the various instruments required for combating such discrimination.

3. The Convention is part of a comprehensive international human rights legal framework directed at ensuring the enjoyment by all of all human rights and at eliminating all forms of discrimination against women on the basis of sex and gender. The Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities contain explicit provisions guaranteeing women equality with men in the enjoyment of the rights they enshrine, while other international human rights treaties, such as the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, are implicitly grounded in the concept of non-discrimination on the basis of sex and gender. The International Labour Organization (ILO) Conventions No. 100 (1951) concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value, No. 111 (1958) concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation and No. 156 (1981) concerning Equal Opportunities and Equal Treatment for Men and Women Workers: Workers with Family Responsibilities, the Convention against Discrimination in Education, the Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, the Vienna Declaration and Programme of Action, the Cairo Programme of Action and the Beijing Declaration and Platform for Action also contribute to an international legal regime of equality for women with men and non-discrimination. Likewise, the obligations of States entered into under regional human rights systems are complementary to the universal human rights framework.

4. The objective of the Convention is the elimination of all forms of discrimination against women on the basis of sex. It guarantees women the equal recognition, enjoyment and exercise of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil, domestic or any other field, irrespective of their marital status, and on a basis of equality with men.

5. Although the Convention only refers to sex-based discrimination, interpreting article 1 together with articles 2 (f) and 5 (a) indicates that the Convention covers gender-based discrimination against women. The term "sex" here refers to biological differences between men and women. The term "gender" refers to socially constructed identities,

attributes and roles for women and men and society's social and cultural meaning for these biological differences resulting in hierarchical relationships between women and men and in the distribution of power and rights favouring men and disadvantaging women. This social positioning of women and men is affected by political, economic, cultural, social, religious, ideological and environmental factors and can be changed by culture, society and community. The application of the Convention to gender-based discrimination is made clear by the definition of discrimination contained in article 1. This definition points out that any distinction, exclusion or restriction which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women of human rights and fundamental freedoms is discrimination, even where discrimination was not intended. This would mean that identical or neutral treatment of women and men might constitute discrimination against women if such treatment resulted in or had the effect of women being denied the exercise of a right because there was no recognition of the pre-existing gender-based disadvantage and inequality that women face. The views of the Committee on this matter are evidenced by its consideration of reports, its general recommendations, decisions, suggestions and statements, its consideration of individual communications and its conduct of inquiries under the Optional Protocol.

6. Article 2 is crucial to the full implementation of the Convention, since it identifies the nature of the general legal obligations of States parties. The obligations enshrined in article 2 are inextricably linked with all other substantive provisions of the Convention, as States parties have the obligation to ensure that all the rights enshrined in the Convention are fully respected at the national level.

7. Article 2 of the Convention should be read in conjunction with articles 3, 4, 5 and 24 and in the light of the definition of discrimination contained in article 1. In addition, the scope of the general obligations contained in article 2 should also be construed in the light of the general recommendations, concluding observations, views and other statements issued by the Committee, including the reports on the inquiry procedures and the decisions of individual cases. The spirit of the Convention covers other rights that are not explicitly mentioned in the Convention, but that have an impact on the achievement of equality of women with men, which impact represents a form of discrimination against women.

II. Nature and scope of obligations of States parties

8. Article 2 calls on States parties to condemn discrimination against women in “all its forms”, while article 3 refers to appropriate measures that States parties are expected to take in “all fields” to ensure the full development and advancement of women. Through these provisions, the Convention anticipates the emergence of new forms of discrimination that had not been identified at the time of its drafting.

9. Under article 2, States parties must address all aspects of their legal obligations under the Convention to respect, protect and fulfil women’s right to non-discrimination and to the enjoyment of equality. The obligation to respect requires that States parties refrain from making laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures that directly or indirectly result in the denial of the equal enjoyment by women of their civil, political, economic, social and cultural rights. The obligation to protect requires that States parties protect women from discrimination by private actors and take steps directly aimed at eliminating customary and all other practices that prejudice and perpetuate the notion of inferiority or superiority of either of the sexes, and of stereotyped roles for men and women. The obligation to fulfil requires that States parties take a wide variety of steps to ensure that women and men enjoy equal rights de jure and de facto, including, where appropriate, the adoption of temporary special measures in line with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures. This entails obligations of means or conduct and obligations of results. States parties should consider that they have to fulfil their legal obligations to all women through designing public policies, programmes and institutional frameworks that are aimed at fulfilling the specific needs of women leading to the full development of their potential on an equal basis with men.

10. States parties have an obligation not to cause discrimination against women through acts or omissions; they are further obliged to react actively against discrimination against women, regardless of whether such acts or omissions are perpetrated by the State or by private actors. Discrimination can occur through the failure of States to take necessary legislative measures to ensure the full realization of women’s rights, the failure to adopt national policies aimed at achieving equality between women and men and the failure to enforce relevant laws. Likewise, States parties have an international responsibility to create and continuously improve statistical databases and the analysis of all forms

of discrimination against women in general and against women belonging to specific vulnerable groups in particular.

11. The obligations of States parties do not cease in periods of armed conflict or in states of emergency resulting from political events or natural disasters. Such situations have a deep impact on and broad consequences for the equal enjoyment and exercise by women of their fundamental rights. States parties should adopt strategies and take measures addressed to the particular needs of women in times of armed conflict and states of emergency.

12. Although subject to international law, States primarily exercise territorial jurisdiction. The obligations of States parties apply, however, without discrimination both to citizens and non-citizens, including refugees, asylum-seekers, migrant workers and stateless persons, within their territory or effective control, even if not situated within the territory. States parties are responsible for all their actions affecting human rights, regardless of whether the affected persons are in their territory.

13. Article 2 is not limited to the prohibition of discrimination against women caused directly or indirectly by States parties. Article 2 also imposes a due diligence obligation on States parties to prevent discrimination by private actors. In some cases, a private actor's acts or omission of acts may be attributed to the State under international law. States parties are thus obliged to ensure that private actors do not engage in discrimination against women as defined in the Convention. The appropriate measures that States parties are obliged to take include the regulation of the activities of private actors with regard to education, employment and health policies and practices, working conditions and work standards, and other areas in which private actors provide services or facilities, such as banking and housing.

III. General obligations contained in article 2

A. Introductory sentence of article 2

14. The introductory sentence of article 2 reads: “States Parties condemn discrimination against women in all its forms, agree to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating discrimination against women”.

15. The first obligation of States parties referred to in the chapeau of article 2 is the obligation to “condemn discrimination against women in all its forms”. States parties

have an immediate and continuous obligation to condemn discrimination. They are obliged to proclaim to their population and the international community their total opposition to all forms of discrimination against women to all levels and branches of Government and their determination to bring about the elimination of discrimination against women. The term “discrimination in all its forms” clearly obligates the State party to be vigilant in condemning all forms of discrimination, including forms that are not explicitly mentioned in the Convention or that may be emerging.

16. States parties are under an obligation to respect, protect and fulfil the right to non-discrimination of women and to ensure the development and advancement of women in order that they improve their position and implement their right of de jure and de facto or substantive equality with men. States parties shall ensure that there is neither direct nor indirect discrimination against women. Direct discrimination against women constitutes different treatment explicitly based on grounds of sex and gender differences. Indirect discrimination against women occurs when a law, policy, programme or practice appears to be neutral in so far as it relates to men and women, but has a discriminatory effect in practice on women because pre-existing inequalities are not addressed by the apparently neutral measure. Moreover, indirect discrimination can exacerbate existing inequalities owing to a failure to recognize structural and historical patterns of discrimination and unequal power relationships between women and men.

17. States parties also have an obligation to ensure that women are protected against discrimination committed by public authorities, the judiciary, organizations, enterprises or private individuals, in the public and private spheres. This protection shall be provided by competent tribunals and other public institutions and enforced by sanctions and remedies, where appropriate. States parties should ensure that all Government bodies and organs are fully aware of the principles of equality and non-discrimination on the basis of sex and gender and that adequate training and awareness-raising programmes are set up and carried out in this respect.

18. Intersectionality is a basic concept for understanding the scope of the general obligations of States parties contained in article 2. The discrimination of women based on sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste and sexual orientation and gender identity. Discrimination on the basis of sex or gender may affect women belonging to such groups to a different degree or in different ways to men. States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded

negative impact on the women concerned and prohibit them. They also need to adopt and pursue policies and programmes designed to eliminate such occurrences, including, where appropriate, temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25.

19. Discrimination against women on the basis of sex and gender comprises, as stated in general recommendation No. 19 on violence against women, gender-based violence, namely, violence that is directed against a woman because she is a woman or violence that affects women disproportionately. It is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy and exercise their human rights and fundamental freedoms on the basis of equality with men. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty, the violence that occurs within the family or domestic unit or within any other interpersonal relationship, or violence perpetrated or condoned by the State or its agents regardless of where it occurs. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence. States parties have a due diligence obligation to prevent, investigate, prosecute and punish such acts of gender-based violence.

20. The obligation to fulfil encompasses the obligation of States parties to facilitate access to and provide for the full realization of women's rights. The human rights of women shall be fulfilled by the promotion of de facto or substantive equality through all appropriate means, including through concrete 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, paragraph 1, and general recommendation No. 25.

21. States parties in particular are obliged to promote the equal rights of girls since girls are part of the larger community of women and are more vulnerable to discrimination in such areas as access to basic education, trafficking, maltreatment, exploitation and violence. All these situations of discrimination are aggravated when the victims are adolescents. Therefore, States shall pay attention to the specific needs of (adolescent) girls by providing education on sexual and reproductive health and carrying out programmes that are aimed at the prevention of HIV/AIDS, sexual exploitation and teenage pregnancy.

22. Inherent to the principle of equality between men and women, or gender equality, is the concept that all human beings, regardless of sex, are free to develop their personal

abilities, pursue their professional careers and make choices without the limitations set by stereotypes, rigid gender roles and prejudices. States parties are called upon to use exclusively the concepts of equality of women and men or gender equality and not to use the concept of gender equity in implementing their obligations under the Convention. The latter concept is used in some jurisdictions to refer to fair treatment of women and men, according to their respective needs. This may include equal treatment, or treatment that is different but considered equivalent in terms of rights, benefits, obligations and opportunities.

23. States parties also agree to “pursue by all appropriate means” a policy of eliminating discrimination against women. This obligation to use means or a certain way of conduct gives a State party a great deal of flexibility for devising a policy that will be appropriate for its particular legal, political, economic, administrative and institutional framework and that can respond to the particular obstacles and resistance to the elimination of discrimination against women existing in that State party. Each State party must be able to justify the appropriateness of the particular means it has chosen and demonstrate whether it will achieve the intended effect and result. Ultimately, it is for the Committee to determine whether a State party has indeed adopted all necessary measures at the national level aimed at achieving the full realization of the rights recognized in the Convention.

24. The main element of the introductory phrase of article 2 is the obligation of States parties to pursue a policy of eliminating discrimination against women. This requirement is an essential and critical component of a State party’s general legal obligation to implement the Convention. This means that the State party must immediately assess the de jure and de facto situation of women and take concrete steps to formulate and implement a policy that is targeted as clearly as possible towards the goal of fully eliminating all forms of discrimination against women and achieving women’s substantive equality with men. The emphasis is on movement forward: from the evaluation of the situation to the formulation and initial adoption of a comprehensive range of measures, to building on those measures continuously in the light of their effectiveness and new or emerging issues, in order to achieve the Convention’s goals. Such a policy must comprise constitutional and legislative guarantees, including an alignment with legal provisions at the domestic level and an amendment of conflicting legal provisions. It must also include other appropriate measures, such as comprehensive action plans and mechanisms for monitoring and implementing them, which provide a framework for the practical realization of the principle of formal and substantive

equality of women and men.

25. The policy must be comprehensive in that it should apply to all fields of life, including those which are not explicitly mentioned in the text of the Convention. It must apply to both public and private economic spheres, as well as to the domestic sphere, and ensure that all branches of Government (executive, legislative and judicial branches) and all levels of Government assume their respective responsibilities for implementation. It should incorporate the entire range of measures that are appropriate and necessary in the particular circumstances of the State party.

26. The policy must identify women within the jurisdiction of the State party (including non-citizen, migrant, refugee, asylum-seeking and stateless women) as the rights-bearers, with particular emphasis on the groups of women who are most marginalized and who may suffer from various forms of intersectional discrimination.

27. The policy must ensure that women, as individuals and groups, have access to information about their rights under the Convention and are able to effectively promote and claim those rights. The State party should also ensure that women are able to participate actively in the development, implementation and monitoring of the policy. To this end, resources must be devoted to ensuring that human rights and women's non-governmental organizations are well-informed, adequately consulted and generally able to play an active role in the initial and subsequent development of the policy.

28. The policy must be action- and results-oriented in the sense that it should establish indicators, benchmarks and timelines, ensure adequate resourcing for all relevant actors and otherwise enable those actors to play their part in achieving the agreed benchmarks and goals. To this end, the policy must be linked to mainstream governmental budgetary processes in order to ensure that all aspects of the policy are adequately funded. It should provide for mechanisms that collect relevant sex-disaggregated data, enable effective monitoring, facilitate continuing evaluation and allow for the revision or supplementation of existing measures and the identification of any new measures that may be appropriate. Furthermore, the policy must ensure that there are strong and focused bodies (national women's machinery) within the executive branch of the Government that will take initiatives, coordinate and oversee the preparation and implementation of legislation, policies and programmes necessary to fulfil the obligations of the State party under the Convention. These institutions should be empowered to provide advice and analysis directly to the highest levels of Government. The policy should also ensure that independent monitoring institutions, such as national human rights institutes or independent women's

commissions, are established or that existing national institutes receive a mandate to promote and protect the rights guaranteed under the Convention. The policy must engage the private sector, including business enterprises, the media, organizations, community groups and individuals, and enlist their involvement in adopting measures that will fulfil the goals of the Convention in the private economic sphere.

29. The words “without delay” make it clear that the obligation of States parties to pursue their policy, by all appropriate means, is of an immediate nature. This language is unqualified, and does not allow for any delayed or purposely chosen incremental implementation of the obligations that States assume upon ratification of or accession to the Convention. It follows that a delay cannot be justified on any grounds, including political, social, cultural, religious, economic, resource or other considerations or constraints within the State. Where a State party is facing resource constraints or needs technical or other expertise to facilitate the implementation of its obligations under the Convention, it may be incumbent upon it to seek international cooperation in order to overcome these difficulties.

B. Subparagraphs (a)-(g)

30. Article 2 expresses the obligation of States parties to implement the Convention in a general way. Its substantive requirements provide the framework for the implementation of the specific obligations identified in article 2, subparagraphs (a)-(g), and all other substantive articles of the Convention.

31. Subparagraphs (a), (f) and (g) establish the obligation of States parties to provide legal protection and to abolish or amend discriminatory laws and regulations as part of the policy of eliminating discrimination against women. States parties must ensure that, through constitutional amendments or by other appropriate legislative means, the principle of equality between women and men and of non-discrimination is enshrined in domestic law with an overriding and enforceable status. They must also enact legislation that prohibits discrimination in all fields of women’s lives under the Convention and throughout their lifespan. States parties have an obligation to take steps to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women. Certain groups of women, including women deprived of their liberty, refugees, asylum- seeking and migrant women, stateless women, lesbian women, disabled women, women victims of trafficking, widows and elderly women, are particularly vulnerable to discrimination through civil and penal laws, regulations

and customary law and practices. By ratifying the Convention or acceding to it, States parties undertake to incorporate the Convention into their domestic legal systems or to give it otherwise appropriate legal effect within their domestic legal orders in order to secure the enforceability of its provisions at the national level. The question of direct applicability of the provisions of the Convention at the national level is a question of constitutional law and depends on the status of treaties within the domestic legal order. The Committee takes the view, however, that the rights to non-discrimination and equality in all fields of women's lives throughout their lifespan, as enshrined in the Convention, may receive enhanced protection in those States where the Convention is automatically or through specific incorporation part of the domestic legal order. The Committee urges those States parties in which the Convention does not form part of the domestic legal order to consider incorporation of the Convention to render it part of domestic law, for example through a general law on equality, in order to facilitate the full realization of Convention rights as required by article 2.

32. Subparagraph (b) contains the obligation of States parties to ensure that legislation prohibiting discrimination and promoting equality of women and men provides appropriate remedies for women who are subjected to discrimination contrary to the Convention. This obligation requires that States parties provide reparation to women whose rights under the Convention have been violated. Without reparation the obligation to provide an appropriate remedy is not discharged. Such remedies should include different forms of reparation, such as monetary compensation, restitution, rehabilitation and reinstatement; measures of satisfaction, such as public apologies, public memorials and guarantees of non-repetition; changes in relevant laws and practices; and bringing to justice the perpetrators of violations of human rights of women.

33. According to subparagraph (c), States parties must ensure that courts are bound to apply the principle of equality as embodied in the Convention and to interpret the law, to the maximum extent possible, in line with the obligations of States parties under the Convention. However, where it is not possible to do so, courts should draw any inconsistency between national law, including national religious and customary laws, and the State party's obligations under the Convention to the attention of the appropriate authorities, since domestic laws may never be used as justification for failures by States parties to carry out their international obligations.

34. States parties must ensure that women can invoke the principle of equality in support of complaints of acts of discrimination contrary to the Convention, committed by public

officials or by private actors. States parties must further ensure that women have recourse to affordable, accessible and timely remedies, with legal aid and assistance as necessary, to be settled in a fair hearing by a competent and independent court or tribunal, where appropriate. Where discrimination against women also constitutes an abuse of other human rights, such as the right to life and physical integrity in, for example, cases of domestic and other forms of violence, States parties are obliged to initiate criminal proceedings, bring the perpetrator(s) to trial and impose appropriate penal sanctions. States parties should financially support independent associations and centres providing legal resources for women in their work to educate women about their rights to equality and assist them in pursuing remedies for discrimination.

35. Subparagraph (d) establishes an obligation of States parties to abstain from engaging in any act or practice of direct or indirect discrimination against women. States parties must ensure that State institutions, agents, laws and policies do not directly or explicitly discriminate against women. They must also ensure that any laws, policies or actions that have the effect or result of generating discrimination are abolished.

36. Subparagraph (e) establishes an obligation of States parties to eliminate discrimination by any public or private actor. The types of measures that might be considered appropriate in this respect are not limited to constitutional or legislative measures. States parties should also adopt measures that ensure the practical realization of the elimination of discrimination against women and women's equality with men. This includes measures that: ensure that women are able to make complaints about violations of their rights under the Convention and have access to effective remedies; enable women to be actively involved in the formulation and implementation of measures; ensure Government accountability domestically; promote education and support for the goals of the Convention throughout the education system and in the community; encourage the work of human rights and women's non-governmental organizations; establish the necessary national human rights institutions or other machineries; and provide adequate administrative and financial support to ensure that the measures adopted make a real difference in women's lives in practice. The obligations incumbent upon States parties that require them to establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men, ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination and take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise also extend to acts of national corporations operating extraterritorially.

IV. Recommendations to States parties

A. Implementation

37. In order to satisfy the requirement of “appropriateness”, the means adopted by States parties must address all aspects of their general obligations under the Convention to respect, protect, promote and fulfil women’s right to non-discrimination and to the enjoyment of equality with men. Thus the terms “appropriate means” and “appropriate measures” used in article 2 and other articles of the Convention comprise measures ensuring that a State party:

- (a) Abstains from performing, sponsoring or condoning any practice, policy or measure that violates the Convention (respect);
- (b) Takes steps to prevent, prohibit and punish violations of the Convention by third parties, including in the home and in the community, and to provide reparation to the victims of such violations (protect);
- (c) Fosters wide knowledge about and support for its obligations under the Convention (promote);
- (d) Adopts temporary special measures that achieve sex non-discrimination and gender equality in practice (fulfil).

38. States parties should also adopt other appropriate measures of implementation such as:

- (a) Promoting equality of women through the formulation and implementation of national plans of action and other relevant policies and programmes in line with the Beijing Declaration and Platform for Action, and allocating adequate human and financial resources;
- (b) Establishing codes of conduct for public officials to ensure respect for the principles of equality and non-discrimination;
- (c) Ensuring that reports of court decisions applying the provisions of the Convention on the equality and non-discrimination principles are widely distributed;

- (d) Undertaking specific education and training programmes about the principles and provisions of the Convention directed to all Government agencies, public officials and, in particular, the legal profession and the judiciary;
- (e) Enlisting all media in public education programmes about the equality of women and men, and ensuring in particular that women are aware of their right to equality without discrimination, of the measures taken by the State party to implement the Convention, and of the concluding observations by the Committee on the reports of the State party;
- (f) Developing and establishing valid indicators of the status of and progress in the realization of human rights of women, and establishing and maintaining databases disaggregated by sex and related to the specific provisions of the Convention.

B. Accountability

39. The accountability of the States parties to implement their obligations under article 2 is engaged through the acts or omissions of acts of all branches of Government. The decentralization of power, through devolution and delegation of Government powers in both unitary and federal States, does not in any way negate or reduce the direct responsibility of the State party's national or federal Government to fulfil its obligations to all women within its jurisdiction. In all circumstances, the State party that ratified or acceded to the Convention remains responsible for ensuring full implementation throughout the territories under its jurisdiction. In any process of devolution, States parties have to make sure that the devolved authorities have the necessary financial, human and other resources to effectively and fully implement the obligations of the State party under the Convention. The Governments of States parties must retain powers to require such full compliance with the Convention and must establish permanent coordination and monitoring mechanisms to ensure that the Convention is respected and applied to all women within their jurisdiction without discrimination. Furthermore, there must be safeguards to ensure that decentralization or devolution does not lead to discrimination with regard to the enjoyment of rights by women in different regions.

40. Effective implementation of the Convention requires that a State party be accountable to its citizens and other members of its community at both the national and international levels. In order for this accountability function to work effectively, appropriate mechanisms and institutions must be put in place.

C. Reservations

41. The Committee considers article 2 to be the very essence of the obligations of States parties under the Convention. The Committee therefore considers reservations to article 2 or to subparagraphs of article 2 to be, in principle, incompatible with the object and purpose of the Convention and thus impermissible under article 28, paragraph 2. States parties that have entered reservations to article 2 or to subparagraphs of article 2 should explain the practical effect of those reservations on the implementation of the Convention and should indicate the steps taken to keep the reservations under review, with the goal of withdrawing them as soon as possible.

42. The fact that a State party has entered a reservation to article 2 or to subparagraphs of article 2 does not remove the need for that State party to comply with its other obligations under international law, including its obligations under other human rights treaties that the State party has ratified or to which it has acceded and under customary international human rights law relating to the elimination of discrimination against women. Where there is a discrepancy between reservations to provisions of the Convention and similar obligations under other international human rights treaties ratified by a State party or to which it has acceded, it should review its reservations to the Convention with a view to withdrawing them.

United Nations

CEDAW/C/GC/29



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General
30 October 2013

Original: English

No.
29

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation on article 16 of the Convention on
the Elimination of All Forms of Discrimination against
Women (Economic consequences of marriage, family
relations and their dissolution)**

I. Background

1. As stated in the Universal Declaration of Human Rights, the family is the basic unit of society.^a It is a social and legal construct and, in various countries, a religious construct. It also is an economic construct. Family market research has established that family structures, gendered labour division within the family and family laws affect women's economic well-being no less than labour market structures and labour laws. Indeed, women often do not equally enjoy their family's economic wealth and gains, they usually bear the greater cost of the breakdown of the family than men and may be left destitute upon widowhood, especially if they have children and particularly where the State provides little or no economic safety net.

2. Inequality in the family underlies all other aspects of discrimination against women

^a Resolution 217 A (III), article 16 (3).

and is often justified in the name of ideology, tradition and culture. An examination of the reports of States parties reveals that in many States, the rights and responsibilities of married partners are governed by the principles of civil or common law, religious or customary laws and practices, or some combination of such laws and practices that discriminate against women and do not comply with the principles set out in the Convention.

3. Many of the States parties that maintain such legal arrangements have entered reservations to all or parts of articles 2 and 16. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has repeatedly noted with concern the extent of these reservations, which it considers invalid because they are incompatible with the object and purpose of the Convention. It has consistently called upon these States parties to withdraw their reservations and ensure that their legal systems, whether civil, religious, customary, or ethnic or some combination thereof, conform to the Convention in general and to article 16 in particular.

4. The economic consequences for women of marriage, divorce, separation and death have been of growing concern to the Committee. Research conducted in some countries has found that while men usually experience smaller, if not minimal, income losses after divorce and/or separation, many women experience a substantial decline in household income and increased dependence on social welfare, where it is available. Throughout the world, female-headed households are the most likely to be poor. Their status is inevitably affected by global developments such as the market economy and its crises; women's increasing entry into the paid workforce and their concentration in low-paying jobs; persistent income inequality within and between States; growth in divorce rates and in de facto unions; the reform of social security systems or the launching of new ones; and, above all, the persistence of women's poverty. Despite women's contributions to the economic well-being of the family, their economic inferiority permeates all stages of family relationships, often owing to their responsibility for dependants.

5. Regardless of the vast range of economic arrangements within the family, women in both developing and developed countries generally share the experience of being worse off economically than men in family relationships and following the dissolution of those relationships. Social security systems, nominally designed to improve economic status, may also discriminate against women.

II. Purpose and scope of the general recommendation

6. Article 16 of the Convention provides for the elimination of discrimination against women at the inception of marriage, during marriage and at its dissolution by divorce or death. In 1994, the Committee adopted general recommendation No. 21, which elaborated upon many aspects of article 16 as well as its relationship to articles 9 and 15. General recommendation No. 21 notes that article 16 (1) (h) specifically refers to the economic dimensions of marriage and its dissolution. The present general recommendation builds upon the principles articulated in general recommendation No. 21, other relevant general recommendations, such as general recommendation No. 27, and the Committee's jurisprudence. It invokes the definition of discrimination contained in article 1 of the Convention and calls upon States parties to take legal and policy measures as required under article 2 of the Convention and general recommendation No. 28. It also integrates the social and legal developments that have taken place since the adoption of general recommendation No. 21, such as the adoption by some State parties of laws on registered partnerships and/or de facto unions, as well as the increase in the number of couples living in such relationships.

7. The entitlement of women to equality within the family is universally acknowledged, as evidenced by the related general comments of other human rights treaty bodies: Human Rights Committee general comment No. 28, on equality of rights between men and women (in particular paras. 23-27), and general comment No. 19, on protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses; and Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 16, on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (in particular para. 27), and general comment No. 20, on non-discrimination in economic, social and cultural rights. Important global political documents such as the Beijing Platform for Action^b and the Millennium Development Goals also refer to equality in the family as a fundamental principle.^c

8. The Committee has consistently concluded that the elimination of discrimination against women requires States parties to provide for substantive as well as formal equality. Formal equality may be achieved by adopting gender-neutral laws and policies,

^b *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995* (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.13), chap. I, resolution 1, annex II, para. 61.

^c See resolution 55/2; see also the Millennium Project, Goal 3, available from <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm>.

which on their face treat women and men equally. Substantive equality can be achieved only when the States parties examine the application and effects of laws and policies and ensure that they provide for equality in fact, accounting for women's disadvantage or exclusion. In respect of the economic dimensions of family relations, a substantive equality approach must address matters such as discrimination in education and employment, the compatibility of work requirements and family needs, and the impact of gender stereotypes and gender roles on women's economic capacity.

9. The present general recommendation will serve as a guide for States parties in achieving a de jure and de facto egalitarian regime under which the economic benefits and costs of family relations and the economic consequences of their dissolution are borne equally by men and women. It will establish the norm for evaluating implementation by States parties of the Convention with respect to economic equality in the family.

III. Constitutional and legal framework

10. The constitutions or legal frameworks of a number of States parties still provide that personal status laws (relating to marriage, divorce, distribution of marital property, inheritance, guardianship, adoption and other such matters) are exempt from constitutional provisions prohibiting discrimination or reserve matters of personal status to the ethnic and religious communities within the State party to determine. In such cases, constitutional equal protection provisions and anti-discrimination provisions do not protect women from the discriminatory effects of marriage under customary practices and religious laws. Some States parties have adopted constitutions that include equal protection and non-discrimination provisions but have not revised or adopted legislation to eliminate the discriminatory aspects of their family law regimes, whether they are regulated by civil code, religious law, ethnic custom or any combination of laws and practices. All these constitutional and legal frameworks are discriminatory, in violation of article 2 in conjunction with articles 5, 15 and 16 of the Convention.

11. States parties should guarantee equality between women and men in their constitutions and should eliminate any constitutional exemptions that would serve to protect or preserve discriminatory laws and practices with regard to family relations. Multiple family law systems

12. Some States parties have multiple legal systems in which different personal status

laws apply to individuals on the basis of identity factors such as ethnicity or religion. Some, but not all, of these States parties also have a civil legal code that may apply in prescribed circumstances or by choice of the parties. In some States, however, individuals may have no choice as to the application of identity-based personal status laws.

13. The extent to which individuals are free to choose their religious or customary adherence and practice varies, as does their freedom to challenge the discrimination against women enshrined in the laws and customs of their State or community.

14. The Committee has consistently expressed concern that identity-based personal status laws and customs perpetuate discrimination against women and that the preservation of multiple legal systems is in itself discriminatory against women. The lack of individual choice relating to the application or observance of particular laws and customs exacerbates this discrimination.

15. States parties should adopt written family codes or personal status laws that provide for equality between spouses or partners irrespective of their religious or ethnic identity or community, in accordance with the Convention and the Committee's general recommendations. In the absence of a unified family law, the system of personal status laws should provide for individual choice as to the application of religious law, ethnic custom or civil law at any stage of the relationship. Personal laws should embody the fundamental principle of equality between women and men and should be fully harmonized with the provisions of the Convention so as to eliminate all discrimination against women in all matters relating to marriage and family relations.

IV. Various forms of family

16. In general recommendation No. 21, paragraph 13, the Committee acknowledges that families take many forms and underscores the obligation of equality within the family under all systems, "both at law and in private".

17. Statements by other entities in the United Nations system confirm the understanding that "the concept of 'family' must be understood in a wide sense".^d The Human Rights Committee, in para. 27 of its general comment No. 28, acknowledges the "various forms

^d See general comment No. 4 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on the right to adequate housing (article 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), para. 6.

of family”. In his report on observance of the International Year of the Family, the Secretary- General confirms that “families assume diverse forms and functions among and within countries”.^e

18. States parties are obligated to address the sex- and gender-based discriminatory aspects of all the various forms of family and family relationships. In respect of discrimination against women, they must address patriarchal traditions and attitudes and open family law and policy with the same scrutiny that is given to the “public” aspects of individual and community life.

19. Marriages may be formed through a variety of customs, ceremonies and rituals that may be sanctioned by the State. Civil marriage is sanctioned solely by the State and is registered. Religious marriage is solemnized through the performance of ritual(s) prescribed by religious law. Customary marriage is undertaken by the performance of ritual(s) prescribed by the customs of the parties’ community.

20. Some States parties do not require registration of religious and customary marriages in order for them to be valid. Unregistered marriages may be substantiated by production of a marriage contract, witness accounts of the rituals or other means, as appropriate in the circumstances.

21. Some States parties that recognize polygamous marriages, under either religious or customary law, also provide for civil marriage, monogamous by definition. Where civil marriage is not provided for, women in communities that practice polygamy may have no choice but to enter into a marriage that is at least potentially, if not already, polygamous, regardless of their wishes. The Committee concluded in general recommendation No. 21 that polygamy is contrary to the Convention and must be “discouraged and prohibited”.

22. In some States parties, the law also provides for registered partnerships and establishes rights and responsibilities between the parties. States may extend social and tax benefits to registered partnerships to varying degrees.

23. De facto unions are not registered and often do not give rise to any rights. Some States, however, recognize de facto unions and establish equal rights and responsibilities for them that can vary in scope and depth.

^e A/50/370, para 14.

24. Certain forms of relationships (namely, same-sex relationships) are not legally, socially or culturally accepted in a considerable number of States parties. However, where they are recognized, whether as a de facto union, registered partnership or marriage, the State party should ensure protection of the economic rights of the women in those relationships.

Customary/religious unregistered marriages

25. Registration of marriage protects the rights of spouses with regard to property issues upon dissolution of the marriage by death or divorce. The Convention obligates States parties to establish and fully implement a system of marriage registration. However, many States parties lack either a legal requirement of marriage registration or implementation of existing registration requirements, and in such instances individuals should not be penalized for failure to register, including where lack of education and infrastructure makes registration difficult.

26. States parties should establish a legal requirement of marriage registration and conduct effective awareness-raising activities to that effect. They must provide for implementation through education about the requirements and provide infrastructure to make registration accessible to all persons within their jurisdiction. States parties should provide for establishing proof of marriage by means other than registration where circumstances warrant. The State must protect the rights of women in such marriages, regardless of their registration status.

Polygamous marriages

27. The Committee reaffirms paragraph 14 of its general recommendation No. 21, which states that “polygamous marriage contravenes a woman’s right to equality with men, and can have such serious emotional and financial consequences for her and her dependants that such marriages ought to be discouraged and prohibited”. Since the adoption of this general recommendation, the Committee has consistently noted with concern the persistence of polygamous marriages in many States parties. In its concluding observations, the Committee has pointed to the grave ramifications of polygamy for the human rights and economic well-being of women and their children, and has consistently called for its abolition.

28. States parties should take all legislative and policy measures needed to abolish polygamous marriages. Nevertheless, as stated by the Committee in its general

recommendation No. 27, “polygamy is still practised in many States Parties, and many women are in polygamous unions”. Accordingly, with regard to women in existing polygamous marriages, States parties should take the necessary measures to ensure the protection of the economic rights of women.

Registered partnerships

29. States parties that provide for registered partnerships must ensure equal rights, responsibilities and treatment between the partners in economic matters addressed by the legislation on those partnerships. The recommendations contained below apply *mutatis mutandis* in States parties that recognize registered partnerships in their legal order.

De facto unions

30. Women enter de facto unions for a variety of reasons. Some States provide a legal framework for recognizing de facto unions at some point, such as upon the death of a partner or the dissolution of the relationship. Where such legal frameworks do not exist, women may be exposed to economic risks when a cohabiting relationship ends, including when they have contributed to maintaining a household and to building other assets.

31. The Committee determined in its general recommendation No. 21 that the elimination of discrimination against women in de facto unions is included in State party obligations under article 16 (1). In States parties where such unions exist, and with regard to relationships in which neither partner is married to another person or is in a registered partnership with another person, the Committee recommends that the State party consider the situation of women in these unions, and of the children resulting from them, and take the necessary measures to ensure the protection of their economic rights. In countries where de facto unions are recognized by law, the recommendations contained below apply *mutatis mutandis*.

V. Economic aspects of family formation

32. States parties should provide to individuals entering into marriage information on the economic consequences of the marital relationship and of its potential dissolution by divorce or death. Where the States parties provide for registered partnerships, the same information should be provided to them.

Payment or preferment as a requirement of marriage

33. In general recommendation No. 21, paragraph 16, the Committee notes that some State parties “allow marriage to be arranged for payment or preferment”, which is a violation of a woman’s right to freely choose her spouse. “Payment or preferment” refers to transactions in which cash, goods or livestock are given to the bride or her family by the groom or his family, or when a similar payment is made by the bride or her family to the groom or his family. This practice should not be in any way required in order for a marriage to be valid, and such agreements should not be recognized by the State party as enforceable.

Contracts: prenuptial and postnuptial agreements

34. In some systems, marriages or other recognized forms of union may be undertaken only by written contract. Some systems allow the option of contractual agreements concerning property to be undertaken prior to or during the marriage. States must ascertain that women are not left with less protection than they would have under the standard or default marriage provisions, owing to grave inequality in bargaining power.

35. When States parties provide for the possibility of making private contractual arrangements with respect to the distribution of marital and other property following the dissolution of marriage, they should take measures to guarantee non-discrimination, respect public order, prevent the abuse of unequal bargaining power and protect each spouse from abuse of power in making such contracts. These protective measures may include requiring that such agreements be written or subject to other formal requirements and providing for retroactive invalidation or for financial or other remedies if the contract is found to be abusive.

VI. Economic aspects during the relationship

36. A number of States parties retain discriminatory systems of property management during the marriage. Some retain laws stating that the man is the head of the household, thus giving him the role of sole economic agent as well.

37. Where a community property regime is the norm, nominally providing that half of the marital property is theirs, women still may not have the right to manage the property. In many legal systems, women may retain the right to manage property that they own individually and may accumulate and manage additional separate property

during the marriage. However, property accumulated by virtue of women's economic activity may be considered as belonging to the marital household, and women may not have a recognized right to manage it. This may be the case even with regard to women's own wages.

38. States parties should provide for equal access by both spouses to the marital property and equal legal capacity to manage it. They should ensure that the right of women to own, acquire, manage, administer and enjoy separate or non-marital property is equal to that of men.

VII. Economic and financial consequences upon dissolution of relationships

Grounds for divorce and financial consequences

39. Some legal systems make a direct link between grounds for divorce and the financial consequences of divorce. Fault-based divorce regimes may condition financial rights on the lack of fault. They may be abused by husbands to eliminate any financial obligation towards their wives. In many legal systems, no financial support is awarded to wives against whom a fault-based divorce has been pronounced. Fault-based divorce regimes may include different standards of fault for wives and husbands, such as requiring proof of greater infidelity by a husband than by a wife as a basis for divorce. Fault-based economic frameworks frequently work to the detriment of the wife, who is usually the financially dependent spouse.

40. States parties should:

- Revise provisions linking grounds for divorce and financial consequences in order to eliminate opportunities for husbands to abuse these provisions and thereby to avoid any financial obligations towards their wives.
- Revise provisions relating to fault-based divorce in order to provide compensation for the contributions made by the wife to the family's economic well-being during the marriage.
- Eliminate differences in the standards of fault for wives and for husbands, such as requiring proof of greater infidelity by a husband than by a wife as a basis for divorce.

41. Some legal regimes require the wife or her family to return to the husband or his family any economic benefits in the form of payment or preferment, or other such payments that were an element of marriage formation, and do not impose equal economic requirements on a divorcing husband. States parties should eliminate any procedural requirement for payments to obtain a divorce that does not apply equally to husbands and wives.

42. States parties should provide for separating the principles and procedure dissolving the marriage relationship from those relating to the economic aspects of the dissolution. Free legal aid should be provided to women who do not have the means to pay for court costs and attorney fees, so as to ensure that no woman is forced to forgo her economic rights to obtain a divorce.

Dissolution of marriage by separation and divorce

43. Most laws, customs and practices relating to the financial consequences of marriage dissolution can be broadly classified into two categories: distribution of property and maintenance after divorce or separation. Property distribution and post-dissolution maintenance regimes often favour husbands regardless of whether laws appear neutral, owing to gendered assumptions relating to the classification of marital property subject to division, insufficient recognition of non-financial contributions, women's lack of legal capacity to manage property and gendered family roles. In addition, laws, customs and practices relating to the post-dissolution use of the family home and chattels clearly have an impact on women's post-dissolution economic status.

44. Women may be barred from claiming property rights for lack of recognized capacity to own or manage property, or the property regime may not recognize property accumulated during the marriage as subject to division between the parties. Interrupted education and employment histories and childcare responsibilities frequently prevent women from establishing a path to paid employment (opportunity cost) sufficient to support their post-dissolution family. These social and economic factors also prevent women living under a regime of separate property from increasing their individual property during marriage.

45. The guiding principle should be that the economic advantages and disadvantages related to the relationship and its dissolution should be borne equally by both parties. The division of roles and functions during the spouses' life together should not result in detrimental economic consequences for either party.

46. States parties are obligated to provide, upon divorce and/or separation, for equality between the parties in the division of all property accumulated during the marriage. States parties should recognize the value of indirect, including non-financial, contributions with regard to the acquisition of property acquired during the marriage.

47. States parties should provide for equal formal and de facto legal capacity to own and manage property. To achieve both formal and substantive equality with respect to property rights upon the dissolution of marriage, States parties are strongly encouraged to provide for:

- Recognition of use rights in property related to livelihood or compensation in order to provide for replacement of property-related livelihood.
- Adequate housing to replace the use of the family home.
- Equality within the property regimes available to couples (community property, separate property, hybrid), the right to choose property regime, and an understanding of the consequences of each regime.
- Inclusion of the present-value computation of deferred compensation, pension or other post-dissolution payments resulting from contributions made during the marriage, such as life insurance policies, as part of the marital property subject to division.
- Valuation of non-financial contributions to marital property subject to division, including household and family care, lost economic opportunity and tangible or intangible contributions to either spouse's career development and other economic activity and to the development of his or her human capital.
- Consideration of post-dissolution spousal payments as a method of providing for equality of financial outcome.

48. States parties should undertake research and policy studies on women's economic status within the family and upon the dissolution of family relationships and publish the results in accessible forms.

Property rights after death

49. Many States parties, by law or custom, deny widows equality with widowers in respect of inheritance, leaving them vulnerable economically upon the death of a spouse.

Some legal systems formally provide widows with other means of economic security, such as through support payments from male relatives or from the estate of the deceased. However, in practice, these obligations may not be enforced.

50. Under customary forms of landholding, which may limit individual purchase or transfer and may only be subject to right of use, upon the death of the husband, the wife or wives may be told to leave the land or may be required to marry a brother of the deceased in order to remain on the land. The existence of offspring, or lack of offspring, may be a major factor in such marriage requirements. In some States parties, widows are subject to “property dispossession” or “property grabbing”, in which relatives of a deceased husband, claiming customary rights, dispossess the widow and her children from property accumulated during the marriage, including property that is not held according to custom. They remove the widow from the family home and claim all the chattels, then ignore their concomitant customary responsibility to support the widow and children. In some States parties, widows are marginalized or banished to a different community.

51. Survivorship rights to social security payments (pensions and disability payments) and in contributory pension systems play a large role in States parties in which couples pay significant sums into those systems during the relationship. States parties are obligated to provide for equality between men and women in terms of spousal and survivorship benefits from social security and pension systems.

52. The laws or practices of some States parties restrict the use of a will to override discriminatory laws and customs and increase women’s share of inheritance. States parties are obligated to adopt laws relating to the making of wills that provide equal rights to women and men as testators, heirs and beneficiaries.

53. States parties are obligated to adopt laws of intestate succession that comply with the principles of the Convention. Such laws should ensure:

- Equal treatment of surviving females and males.
- That customary succession to use rights or title to land cannot be conditioned on forced marriage to a deceased spouse’s brother (levirate marriage) or any other person, or on the existence or absence of minor children of the marriage.
- That disinheritance of the surviving spouse is prohibited.

- That “property dispossession/grabbing” is criminalized, and that offenders are duly prosecuted.

VIII. Reservations

54. In its 1998 statement on reservations to the Convention,^f the Committee expressed concern about the number and the nature of reservations. In paragraph 6, it specifically noted that: Articles 2 and 16 are considered by the Committee to be core provisions of the Convention. Although some States parties have withdrawn reservations to those articles, the Committee is particularly concerned at the number and extent of reservations entered to those articles. In respect of article 16, the Committee specifically stated in paragraph 17 that: Neither traditional, religious or cultural practice nor incompatible domestic laws and policies can justify violations of the Convention. The Committee also remains convinced that reservations to article 16, whether lodged for national, traditional, religious or cultural reasons, are incompatible with the Convention and therefore impermissible and should be reviewed and modified or withdrawn.

55. With respect to reservations relating to religious laws and practices, the Committee recognizes that since 1998 a number of States parties have modified their laws to provide for equality in at least some aspects of family relations. It continues to recommend that States parties take “into consideration the experiences of countries with similar religious backgrounds and legal systems that have successfully accommodated domestic legislation to commitments emanating from international legally binding instruments, with a view to” withdrawing reservations.^g

^f A/53/38/Rev.1, part two.

^g CEDAW/C/ARE/CO/1 (2010), on concluding observations, United Arab Emirates, para. 46.



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General
1 November 2013

Original: English

No.
30

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 30 on women in conflict
prevention, conflict and post-conflict situations**

Contents

	Page
I. Introduction	2
II. Scope of the general recommendation	2
III. Application of the Convention to conflict prevention, conflict and post-conflict situations 3	
A. Territorial and extraterritorial application of the Convention	3
B. Application of the Convention to State and non-State actors	4
C. Complementarity of the Convention and international humanitarian, refugee and criminal law	6
D. Convention and the Security Council agenda on women, peace and security ..	7
IV. Convention and conflict prevention, conflict and post-conflict situations	8
A. Women and conflict prevention	8
B. Women in conflict and post-conflict contexts	9
V. Conclusion	23
A. Monitoring and reporting	23
B. Treaty ratification or accession	24

I. Introduction

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women decided at its forty-seventh session, in 2010, pursuant to article 21 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, to adopt a general recommendation on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. The primary aim and purpose of the general recommendation is to provide authoritative guidance to States parties on legislative, policy and other appropriate measures to ensure full compliance with their obligations under the Convention to protect, respect and fulfil women's human rights. It also builds upon principles articulated in previously adopted general recommendations.

2. Protecting women's human rights at all times, advancing substantive gender equality before, during and after conflict and ensuring that women's diverse experiences are fully integrated into all peacebuilding, peacemaking and reconstruction processes are important objectives of the Convention. The Committee reiterates that States parties' obligations continue to apply during conflict or states of emergency without discrimination between citizens and non-citizens within their territory or effective control, even if not situated within the territory of the State party. The Committee has repeatedly expressed concern about the gendered impacts of conflict and women's exclusion from conflict prevention efforts, post-conflict transition and reconstruction processes and the fact that reports of States parties do not provide sufficient information on the application of the Convention in such situations.

3. The general recommendation specifically guides States parties on the implementation of their obligation of due diligence in respect of acts of private individuals or entities that impair the rights enshrined in the Convention, and makes suggestions as to how non-State actors can address women's rights in conflict-affected areas.

II. Scope of the general recommendation

4. The general recommendation covers the application of the Convention to conflict prevention, international and non-international armed conflicts, situations of foreign occupation and other forms of occupation and the post-conflict phase. In addition, the recommendation covers other situations of concern, such as internal disturbances, protracted and low-intensity civil strife, political strife, ethnic and communal violence,

states of emergency and suppression of mass uprisings, war against terrorism and organized crime, which may not necessarily be classified as armed conflict under international humanitarian law and which result in serious violations of women's rights and are of particular concern to the Committee. For the purpose of the present general recommendation, the phases of conflict and post- conflict have at times been divided, given that they can encompass different challenges and opportunities with regard to addressing the human rights of women and girls. The Committee notes, however, that the transition from conflict to post- conflict is often not linear and can involve cessations of conflict and then slippages back into conflict, a cycle that can continue for long periods.

5. Such situations are closely linked to crises of internal displacement, statelessness and the struggle of refugee populations with repatriation processes. In that respect, the Committee reiterates its observation in general recommendation No. 28 that States parties continue to be responsible for all their actions affecting the human rights of citizens and non-citizens, internally displaced persons, refugees, asylum seekers and stateless persons, within their territory or effective control, even if not situated within their territory.

6. Women are not a homogenous group and their experiences of conflict and specific needs in post-conflict contexts are diverse. Women are not passive bystanders or only victims or targets. They have historically had and continue to have a role as combatants, as part of organized civil society, as human rights defenders, as members of resistance movements and as active agents in both formal and informal peacebuilding and recovery processes. States parties must address all aspects of their obligations under the Convention to eliminate discrimination against women.

7. Discrimination against women is also compounded by intersecting forms of discrimination, as noted in general recommendation No. 28. Given that the Convention reflects a life-cycle approach, States parties are also required to address the rights and distinct needs of conflict-affected girls that arise from gender-based discrimination.

III. Application of the Convention to conflict prevention, conflict and post-conflict situations

A. Territorial and extraterritorial application of the Convention

8. The Committee reiterates general recommendation No. 28 to the effect that the

obligations of States parties also apply extraterritorially to persons within their effective control, even if not situated within their territory, and that States parties are responsible for all their actions affecting human rights, regardless of whether the affected persons are in their territory.

9. In conflict and post-conflict situations, States parties are bound to apply the Convention and other international human rights and humanitarian law when they exercise territorial or extraterritorial jurisdiction, whether individually, for example, in unilateral military action, or as members of international or intergovernmental organizations or coalitions, for example, as part of an international peacekeeping force. The Convention applies to a wide range of situations, including wherever a State exercises jurisdiction, such as occupation and other forms of administration of foreign territory, for example, United Nations administration of territory; to national contingents that form part of an international peacekeeping or peace-enforcement operation; to persons detained by agents of a State, such as the military or mercenaries, outside its territory; to lawful or unlawful military actions in another State; to bilateral or multilateral donor assistance for conflict prevention and humanitarian aid, mitigation or post-conflict reconstruction; in involvement as third parties in peace or negotiation processes; and in the formation of trade agreements with conflict-affected countries.

10. The Convention also requires States parties to regulate the activities of domestic non-State actors within their effective control who operate extraterritorially. The Committee reaffirmed in its general recommendation No. 28 the requirement in article 2 (e) of the Convention to eliminate discrimination by any public or private actor, which extends to acts of national corporations operating extraterritorially. That would include cases in which the activities of national corporations in conflict-affected areas lead to women's rights abuses and cases that call for the establishment of accountability and oversight mechanisms for private security and other contractors operating in conflict zones.

11. There may be cases in which States parties also have extraterritorial obligations of international cooperation, as set out in international law, such as treaty law on women with disabilities (art. 32 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities), girls in armed conflict (art. 24 (4) of the Convention on the Rights of the Child and the first two optional protocols thereto) and the non-discriminatory enjoyment of economic, social and cultural rights (arts. 2 (1), 11 (1), 22 and 23 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). In such cases, the extraterritorial

application of the Convention requires States to comply with the Convention in implementing those obligations.

12. The Committee recommends that State parties:

- (a) Apply the Convention and other international human rights instruments and humanitarian law comprehensively in the exercise of territorial or extraterritorial jurisdiction, whether acting individually or as members of international or intergovernmental organizations or coalitions;
- (b) Regulate the activities of all domestic non-State actors within their effective control who operate extraterritorially, and ensure full respect of the Convention by them;
- (c) Respect, protect and fulfil the rights guaranteed by the Convention, which applies extraterritorially, as occupying Power in situations of foreign occupation.

B. Application of the Convention to State and non-State actors

13. Women's rights in conflict prevention, conflict and post-conflict processes are affected by various actors, including States acting individually (for example, as the State within whose borders the conflict arises, neighbouring States involved in the regional dimensions of the conflict or States involved in unilateral cross-border military manoeuvres), States acting as members of international or intergovernmental organizations (for example, by contributing to international peacekeeping forces or as donors giving money through international financial institutions to support peace processes) and coalitions and non-State actors, such as armed groups, paramilitaries, corporations, private military contractors, organized criminal groups and vigilantes. In conflict and post-conflict contexts, State institutions are often weakened or certain government functions may be performed by other Governments, intergovernmental organizations or even non-State groups. The Committee stresses that, in such cases, there may be simultaneous and complementary sets of obligations under the Convention for a range of involved actors.

14. State responsibility under the Convention also arises if a non-State actor's acts or omission may be attributed to the State under international law. When a State party is acting as a member of an international organization in conflict prevention, conflict or post-conflict processes, the State party remains responsible for its obligations under

the Convention within its territory and extraterritorially and also has a responsibility to adopt measures to ensure that the policies and decisions of those organizations conform to its obligations under the Convention.

15. The Committee has also repeatedly stressed that the Convention requires States parties to regulate non-State actors under the duty to protect, such that States must exercise due diligence to prevent, investigate, punish and ensure redress for the acts of private individuals or entities that impair the rights enshrined in the Convention. In its general recommendations Nos. 19 and 28, the Committee has outlined due diligence obligations in protecting women from violence and discrimination, emphasizing that, alongside constitutional and legislative measures, States parties must also provide adequate administrative and financial support for the implementation of the Convention.

16. In addition to requiring States parties to regulate non-State actors, international humanitarian law contains relevant obligations that bind non-State actors, as parties to an armed conflict (for example, insurgents and rebel groups) such as in common article 3 of the Geneva Conventions of 1949 and the Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of non-international armed conflicts. Under international human rights law, although non-State actors cannot become parties to the Convention, the Committee notes that, under certain circumstances, in particular where an armed group with an identifiable political structure exercises significant control over territory and population, non-State actors are obliged to respect international human rights. The Committee emphasizes that gross violations of human rights and serious violations of humanitarian law could entail individual criminal responsibility, including for members and leaders of non-State armed groups and private military contractors.

17. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure redress for the acts of private individuals or entities, as part of their due diligence obligation;
- (b) Reject all forms of rollbacks in women's rights protections in order to appease non-State actors such as terrorists, private individuals or armed groups;
- (c) Engage with non-State actors to prevent human rights abuses relating to their activities in conflict-affected areas, in particular all forms of gender-based violence; adequately assist national corporations in assessing and addressing the heightened risks of abuses of women's rights; and establish an effective

accountability mechanism;

- (d) Use gender-sensitive practices (for example, use of female police officers) in the investigation of violations during and after conflict to ensure that violations by State and non-State actors are identified and addressed.

18. The Committee also urges non-State actors such as armed groups:

- (a) To respect women's rights in conflict and post-conflict situations, in line with the Convention;
- (b) To commit themselves to abiding by codes of conduct on human rights and the prohibition of all forms of gender-based violence.

C. Complementarity of the Convention and international humanitarian, refugee and criminal law

19. In all crisis situations, whether non-international or international armed conflict, public emergencies, foreign occupation or other situations of concern such as political strife, women's rights are guaranteed by an international law regime that consists of complementary protections under the Convention and international humanitarian, refugee and criminal law.

20. In situations that meet the threshold definition of non-international or international armed conflict, the Convention and international humanitarian law apply concurrently and their different protections are complementary, not mutually exclusive. Under international humanitarian law, women affected by armed conflicts are entitled to general protections that apply to both women and men and to some limited specific protections, primarily protection against rape, forced prostitution and any other form of indecent assault; priority in the distribution of relief consignments to expectant mothers, maternity cases and nursing mothers in international armed conflict; detention in separate quarters from men and under the immediate supervision of women; and protection from the death penalty for pregnant women or mothers of dependent or young children.

21. International humanitarian law also imposes obligations upon occupying Powers that apply concurrently with the Convention and other international human rights law. International humanitarian law also prohibits a State from transferring part of its own civilian population into the territory that it occupies. Under international humanitarian law, women under occupation are entitled to general protections and the following

specific protections: protection against rape, forced prostitution or any other form of indecent assault; free passage of consignments of essential clothing intended for expectant mothers and maternity cases; safety or neutralized zones that may be established to shield the civilian population, including in particular expectant mothers and mothers of children under 7 years of age; and detention in separate quarters from men and under the immediate supervision of women. Women civilian internees must receive sanitary conveniences and be searched by women.

22. The provisions of the Convention prohibiting discrimination against women reinforce and complement the international legal protection regime for refugees and displaced and stateless women and girls in many settings, especially because explicit gender equality provisions are absent from relevant international agreements, notably the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

23. Under the Convention, States parties' obligations to prevent, investigate and punish trafficking and sexual and gender-based violence are reinforced by international criminal law, including jurisprudence of the international and mixed criminal tribunals and the Rome Statute of the International Criminal Court, pursuant to which enslavement in the course of trafficking in women and girls, rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization or any other form of sexual violence of comparable gravity may constitute a war crime, a crime against humanity or an act of torture, or constitute an act of genocide. International criminal law, including the definitions of gender-based violence, in particular sexual violence, must also be interpreted consistently with the Convention and other internationally recognized human rights instruments without adverse distinction as to gender.

24. The Committee recommends that State parties, when implementing their obligations under the Convention, give due consideration to the complementary protections for women and girls stemming from international humanitarian, refugee and criminal law.

D. Convention and the Security Council agenda on women, peace and security

25. The Committee recognizes that the various thematic resolutions of the Security Council, in particular 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) and 2122 (2013), in addition to resolutions such as 1983 (2011), which provides specific guidance on the impact of HIV and AIDS on women in conflict and post-conflict contexts, are crucial political frameworks for advancing advocacy regarding women, peace and security.

26. Given that all the areas of concern addressed in those resolutions find expression in the substantive provisions of the Convention, their implementation must be premised on a model of substantive equality and cover all the rights enshrined in the Convention. The Committee reiterates the need for a concerted and integrated approach that places the implementation of the Security Council agenda on women, peace and security into the broader framework of the implementation of the Convention and its Optional Protocol.

27. The Convention contains a reporting procedure, under article 18, by which States parties are required to report on measures that they have adopted to implement the provisions of the Convention, including in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. The inclusion in the reporting procedure of information on the implementation of Security Council commitments can make it possible to consolidate the Convention and the agenda of the Council and therefore broaden, strengthen and operationalize gender equality.

28. The Committee recommends that States parties:

(a) Ensure that national action plans and strategies to implement Security Council resolution 1325 (2000) and subsequent resolutions are compliant with the Convention, and that adequate budgets are allocated for their implementation;

(b) Ensure that the implementation of Security Council commitments reflects a model of substantive equality and takes into account the impact of conflict and post-conflict contexts on all the rights enshrined in the Convention, in addition to those violations concerning conflict-related gender-based violence, including sexual violence;

(c) Cooperate with all United Nations networks, departments, agencies, funds and programmes in relation to the full spectrum of conflict processes, including conflict prevention, conflict, conflict resolution and post-conflict reconstruction, to give effect to the provisions of the Convention;

(d) Enhance collaboration with civil society and non-governmental organizations working on the implementation of the Security Council agenda on women, peace and security.

IV. Convention and conflict prevention, conflict and post-conflict situations

A. Women and conflict prevention

29. States parties to the Convention are required to focus on the prevention of conflict and all forms of violence. Such conflict prevention includes effective early warning systems to collect and analyse open-source information, preventive diplomacy and mediation, and prevention efforts that tackle the root causes of conflict. It also includes robust and effective regulation of the arms trade, in addition to appropriate control over the circulation of existing and often illicit conventional arms, including small arms, to prevent their use to commit or facilitate serious acts of gender-based violence. There is a correlation between the increased prevalence of gender-based violence and discrimination and the outbreak of conflict. For example, rapid increases in the prevalence of sexual violence can serve as an early warning of conflict. Accordingly, efforts to eliminate gender-based violations also contribute in the long term to preventing conflict, its escalation and the recurrence of violence in the post-conflict phase.

30. The importance of conflict prevention for women's rights notwithstanding, conflict prevention efforts often exclude women's experiences as not relevant for predicting conflict, and women's participation in conflict prevention is low. The Committee has previously noted the low participation of women in institutions working on preventive diplomacy and on global issues such as military expenditure and nuclear disarmament. In addition to falling short of the Convention, such gender-blind conflict prevention measures cannot adequately predict and prevent conflict. It is only by including female stakeholders and using a gendered analysis of conflict that States parties can design appropriate responses.

31. The Convention requires that prevention policies be non-discriminatory and that efforts to prevent or mitigate conflict neither voluntarily or inadvertently harm women nor create or reinforce gender inequality. Interventions by centralized Governments or third-party States in local peace processes should respect rather than undermine women's leadership and peacekeeping roles at the local level.

32. The Committee has previously noted that the proliferation of conventional arms, especially small arms, including diverted arms from the legal trade, can have a direct or indirect effect on women as victims of conflict-related gender-based violence, as

victims of domestic violence and also as protesters or actors in resistance movements.

33. The Committee recommends that States parties:

- (a) Reinforce and support women's formal and informal conflict prevention efforts;
- (b) Ensure women's equal participation in national, regional and international organizations, as well as in informal, local or community-based processes charged with preventive diplomacy;
- (c) Establish early warning systems and adopt gender-specific security measures to prevent the escalation of gender-based violence and other violations of women's rights;
- (d) Include gender-related indicators and benchmarks in the results management framework of such early warning systems;
- (e) Address the gendered impact of international transfers of arms, especially small and illicit arms, including through the ratification and implementation of the Arms Trade Treaty.

B. Women in conflict and post-conflict contexts

1. Gender-based violence (arts. 1-3 and 5 (a))

34. Violence against women and girls is a form of discrimination prohibited by the Convention and is a violation of human rights. Conflicts exacerbate existing gender inequalities, placing women at a heightened risk of various forms of gender-based violence by both State and non-State actors. Conflict-related violence happens everywhere, such as in homes, detention facilities and camps for internally displaced women and refugees; it happens at any time, for instance, while performing daily activities such as collecting water and firewood or going to school or work. There are multiple perpetrators of conflict-related gender-based violence. These may include members of government armed forces, paramilitary groups, non-State armed groups, peacekeeping personnel and civilians. Irrespective of the character of the armed conflict, its duration or the actors involved, women and girls are increasingly deliberately targeted for and subjected to various forms of violence and abuse, ranging from arbitrary killings, torture and mutilation, sexual violence, forced marriage, forced prostitution and forced impregnation to forced termination of pregnancy and sterilization.

35. It is indisputable that, while all civilians are adversely affected by armed conflict, women and girls are primarily and increasingly targeted by the use of sexual violence, “including as a tactic of war to humiliate, dominate, instil fear in, disperse and/or forcibly relocate civilian members of a community or ethnic group”, and that this form of sexual violence persists even after the cessation of hostilities (see Security Council resolution 1820 (2008)). For most women in post-conflict environments, the violence does not stop with the official ceasefire or the signing of the peace agreement and often increases in the post-conflict setting. The Committee acknowledges the many reports confirming that, while the forms and sites of violence change, which means that there may no longer be State-sponsored violence, all forms of gender-based violence, in particular sexual violence, escalate in the post-conflict setting. The failure to prevent, investigate and punish all forms of gender-based violence, in addition to other factors such as ineffective disarmament, demobilization and reintegration processes, can also lead to further violence against women in post-conflict periods.

36. During and after conflict, specific groups of women and girls are at particular risk of violence, especially sexual violence, such as internally displaced and refugee women; women’s human rights defenders; women of diverse caste, ethnic, national or religious identities, or other minorities, who are often attacked as symbolic representatives of their community; widows; and women with disabilities. Female combatants and women in the military are also vulnerable to sexual assault and harassment by State and non-State armed groups and resistance movements.

37. Gender-based violence also leads to multiple additional human rights violations, such as State or non-State attacks on women’s rights defenders, which undermine women’s equal and meaningful participation in political and public life. Conflict-related gender-based violence results in a vast range of physical and psychological consequences for women, such as injuries and disabilities, increased risk of HIV infection and risk of unwanted pregnancy resulting from sexual violence. There is a strong association between gender-based violence and HIV, including the deliberate transmission of HIV, used as a weapon of war, through rape.

38. The Committee recommends that States parties:

- (a) Prohibit all forms of gender-based violence by State and non-State actors, including through legislation, policies and protocols;
- (b) Prevent, investigate and punish all forms of gender-based violence, in particular

- sexual violence perpetrated by State and non-State actors, and implement a policy of zero tolerance;
- (c) Ensure women's and girls' access to justice; adopt gender-sensitive investigative procedures to address gender-based violence, in particular sexual violence; conduct gender-sensitive training and adopt codes of conduct and protocols for the police and military, including peacekeepers; and build the capacity of the judiciary, including in the context of transitional justice mechanisms, to ensure its independence, impartiality and integrity;
 - (d) Collect data, and standardize data collection methods, on the incidence and prevalence of gender-based violence, in particular sexual violence, in different settings and with regard to different categories of women;
 - (e) Allocate adequate resources and adopt effective measures to ensure that victims of gender-based violence, in particular sexual violence, have access to comprehensive medical treatment, mental health care and psychosocial support;
 - (f) Develop and disseminate standard operating procedures and referral pathways to link security actors with service providers on gender-based violence, including one-stop shops offering medical, legal and psychosocial services for sexual violence survivors, multipurpose community centres that link immediate assistance to economic and social empowerment and reintegration, and mobile clinics;
 - (g) Invest in technical expertise and allocate resources to address the distinct needs of women and girls subject to violence, including the impact of sexual violence on their reproductive health;
 - (h) Ensure that national prevention and response measures include specific interventions on gender-based violence and HIV.

2. Trafficking (art. 6)

39. Trafficking in women and girls, which constitutes gender-based discrimination, is exacerbated during and after conflict owing to the breakdown of political, economic and social structures, high levels of violence and increased militarism. Conflict and post-conflict situations can create particular war-related demand structures for women's sexual, economic and military exploitation. Conflict-affected regions can be areas of

origin, transit and destination with regard to trafficking in women and girls, with the forms of trafficking varying by region, specific economic and political context and State and non-State actors involved. Women and girls living in or returning from camps for internally displaced persons, refugees or those searching for livelihoods are particularly at risk of trafficking.

40. Trafficking may also occur when third-party countries seek to restrict migrant influxes out of conflict-affected areas through measures such as interdiction, expulsion or detention. Restrictive, sex-specific or discriminatory migration policies that limit opportunities for women and girls fleeing from conflict zones may heighten their vulnerability to exploitation and trafficking.

41. The Committee recommends that States parties:

- (a) Prevent, prosecute and punish trafficking and related human rights violations that occur under their jurisdiction, whether perpetrated by public authorities or private actors, and adopt specific protection measures for women and girls, including those who are internally displaced or refugees;
- (b) Adopt a policy of zero tolerance based on international human rights standards on trafficking and sexual exploitation and abuse, which addresses such groups as national troops, peacekeeping forces, border police, immigration officials and humanitarian actors, and provide those groups with gender-sensitive training on how to identify and protect vulnerable women and girls;
- (c) Adopt a comprehensive gender-sensitive and rights-based migration policy that ensures that women and girls coming from conflict-affected areas are not subject to trafficking;
- (d) Adopt bilateral or regional agreements and other forms of cooperation to protect the rights of trafficked women and girls and to facilitate the prosecution of perpetrators.

3. Participation (arts. 7-8)

42. While women often take on leadership roles during conflict as heads of households, peacemakers, political leaders and combatants, the Committee has repeatedly expressed concern that their voices are silenced and marginalized in post- conflict and transition periods and recovery processes. The Committee reaffirms that the inclusion of a critical

mass of women in international negotiations, peacekeeping activities and all levels of preventive diplomacy, mediation, humanitarian assistance, social reconciliation and peace negotiations at the national, regional and international levels, as well as in the criminal justice system, can make a difference. At the national level, women's equal, meaningful and effective participation in the various branches of government, their appointment to leadership positions in government sectors and their ability to participate as active members of civil society are prerequisites for creating a society with lasting democracy, peace and gender equality.

43. The immediate aftermath of conflict can provide a strategic opportunity for States parties to adopt legislative and policy measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and to ensure that women have equal opportunities to participate in the new, post-conflict structures of governance. In many cases, however, the promotion of gender equality and women's participation in decision-making processes is not seen as a priority at the official cessation of hostilities and may even be sidelined as incompatible with stabilization goals. The full participation and involvement of women in formal peacemaking and post-conflict reconstruction and socioeconomic development are often not realized on account of deeply entrenched stereotypes, reflected in the traditionally male leadership of State and non-State groups, which exclude women from all aspects of decision-making, in addition to gender-based violence and other forms of discrimination against women.

44. The fulfilment of States parties' obligations to ensure women's equal representation in political and public life (art. 7) and at the international level (art. 8) requires measures, including temporary special measures under article 4 (1), to address this broader context of gender discrimination and inequality in conflict-affected areas, in addition to the specific and multiple barriers to women's equal participation that are linked to additional conflict-related restrictions on mobility, security, fundraising, campaigning and technical skills.

45. The implementation of these obligations applies in particular to States parties on whose territory hostilities have occurred, in addition to other States parties involved in peacemaking processes that are required to ensure that women are represented in their own institutions and to support local women's participation in peace processes. Their implementation, in conjunction with Security Council resolution 1325 (2000) on women, peace and security, guarantees women's meaningful participation in processes relating to the prevention, management and resolution of conflicts.

46. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure that legislative, executive, administrative and other regulatory instruments do not restrict women's participation in the prevention, management and resolution of conflicts;
- (b) Ensure women's equal representation at all decision-making levels in national institutions and mechanisms, including in the armed forces, police, justice institutions and the transitional justice mechanisms (judicial and non-judicial) dealing with crimes committed during the conflict;
- (c) Ensure that women, civil society organizations focused on women's issues and representatives of civil society are included equally in all peace negotiations and post-conflict rebuilding and reconstruction efforts;
- (d) Provide leadership training to women in order to ensure their effective participation in the post-conflict political processes.

47. The Committee recommends that third-party States participating in conflict-resolution processes either individually or as members of international or intergovernmental organizations and coalitions:

- (a) Include women in negotiation and mediation activities as delegates, including at senior levels;
- (b) Provide technical assistance on conflict-resolution processes to countries emerging from conflict so as to promote women's effective participation.

4. Access to education, employment and health, and rural women (arts. 10-12 and 14)

48. The total breakdown of State public and service provision infrastructure is one of the major and direct consequences of armed conflict, resulting in the lack of delivery of essential services to the population. In such situations, women and girls are at the front line of suffering, bearing the brunt of the socioeconomic dimensions of the conflict. In conflict-affected areas, schools are closed owing to insecurity, occupied by State and non-State armed groups or destroyed, all of which impede girls' access to school. Other factors preventing girls' access to education include targeted attacks and threats against them and their teachers by non-State actors, in addition to the additional caregiving and household responsibilities that they are obliged to assume.

49. Likewise, women are forced to look for alternative sources of livelihood as family survival comes to depend heavily on them. Even though during conflict women take on roles previously held by men in the formal employment sector, it is not uncommon in post-conflict settings for women to lose formal-sector jobs and return to the household or to the informal sector. In post-conflict settings, the generation of employment is a top priority for building a sustainable post-conflict economy; however, employment-generation initiatives in the formal sector tend to neglect women because they focus on economic opportunities for demobilized men. It is imperative that post-conflict reconstruction programmes value and support women's contributions in the informal and productive areas of the economy where most economic activity occurs.

50. In conflict-affected areas, access to essential services such as health care, including sexual and reproductive health services, is disrupted owing to inadequate infrastructure and a lack of professional medical care workers, basic medicines and health-care supplies. Consequently, women and girls are at a greater risk of unplanned pregnancy, severe sexual and reproductive injuries and contracting sexually transmitted infections, including HIV and AIDS, as a result of conflict-related sexual violence. The breakdown or destruction of health services, combined with restrictions on women's mobility and freedom of movement, further undermines women's equal access to health care, as guaranteed by article 12 (1). Power imbalances and harmful gender norms make girls and women disproportionately more vulnerable to HIV infection and these factors become more pronounced in conflict and post-conflict settings. HIV-related stigma and discrimination is also pervasive and has profound implications for HIV prevention, treatment, care and support, especially when combined with the stigma associated with gender-based violence.

51. Women in rural areas are often disproportionately affected by the lack of adequate health and social services and inequitable access to land and natural resources. Similarly, their situation in conflict settings presents particular challenges with regard to their employment and reintegration, given that it is often exacerbated by the breakdown of services, resulting in food insecurity, inadequate shelter, deprivation of property and lack of access to water. Widows, women with disabilities, older women, single women without family support and female-headed households are especially vulnerable to increased economic hardship owing to their disadvantaged situation, and often lack employment and means and opportunities for economic survival.

52. The Committee recommends that States parties:

- (a) Develop programmes for conflict-affected girls who leave school early so that they can be reintegrated into schools or universities as soon as possible; engage in the prompt repair and reconstruction of school infrastructure; take measures to prevent the occurrence of attacks and threats against girls and their teachers; and ensure that perpetrators of such acts of violence are promptly investigated, prosecuted and punished;
- (b) Ensure that economic recovery strategies promote gender equality as a necessary precondition for a sustainable post-conflict economy and target women working in both the formal and informal employment sectors; design specific interventions to leverage opportunities for women's economic empowerment, in particular for women in rural areas and other disadvantaged groups of women; ensure that women are involved in the design of those strategies and programmes and in their monitoring; and effectively address all barriers to women's equitable participation in those programmes;
- (c) Ensure that sexual and reproductive health care includes access to sexual and reproductive health and rights information; psychosocial support; family planning services, including emergency contraception; maternal health services, including antenatal care, skilled delivery services, prevention of vertical transmission and emergency obstetric care; safe abortion services; post-abortion care; prevention and treatment of HIV/AIDS and other sexually transmitted infections, including post-exposure prophylaxis; and care to treat injuries such as fistula arising from sexual violence, complications of delivery or other reproductive health complications, among others;
- (d) Ensure that women and girls, including those who may be particularly vulnerable to HIV, have access to basic health services and information, including HIV prevention, treatment, care and support;
- (e) Coordinate all activities with stakeholders from the humanitarian and development communities to ensure a comprehensive approach that does not duplicate efforts in the fields of education, employment and health and reaches disadvantaged populations, including in remote and rural areas.

5. Displacement, refugees and asylum seekers (arts. 1-3 and 15)

53. The Committee has previously noted that the Convention applies at every stage

of the displacement cycle and that situations of forced displacement and statelessness often affect women differently from men and include gender-based discrimination and violence. Internal and external displacement have specific gender dimensions that occur at all stages in the displacement cycle; during flight, settlement and return within conflict-affected areas, women and girls are especially vulnerable to forced displacement. In addition, they are often subjected to gross human rights violations during flight and in the displacement phase, as well as within and outside camp settings, including risks relating to sexual violence, trafficking and the recruitment of girls into armed forces and rebel groups.

54. Displaced women live in precarious conditions in conflict and post-conflict environments owing to their unequal access to education, income generation and skills training activities; poor reproductive health care; their exclusion from decision-making processes, which is exacerbated by male-dominated leadership structures; and poor layout and infrastructure, both in camp and non-camp settings. This situation of dire poverty and inequality can lead them to exchange sexual favours for money, shelter, food or other goods under circumstances that make them vulnerable to exploitation, violence and HIV infection and other sexually transmitted diseases.

55. Refugee women have different and additional needs to men owing to their experiences as refugees. Refugee women face similar assistance and protection concerns to internally displaced women and could therefore benefit from similar gender-sensitive interventions to address their needs. The Committee acknowledges the diversity within these groups, the particular challenges that they may face and the legal, social and other implications of the context of their internal or external displacement, the gaps in the international assistance provided to them and the need for responses targeted to their needs.

56. Searches for durable solutions following conflict-related displacement frequently exclude the perspective of displaced women, either because they rely on decision-making by a family member or community in which women's voices are marginalized or because durable solutions are set as part of post-conflict processes that exclude women. In addition, female asylum seekers from conflict-affected areas can face gendered barriers to asylum, given that their narrative may not fit the traditional patterns of persecution, which have been largely articulated from a male perspective.

57. The Committee recommends that States parties:

- (a) Take the preventive measures necessary to ensure protection against forced

displacement, in addition to the protection of the human rights of displaced women and girls, including access to basic services, during flight, displacement and in the context of durable solutions;

- (b) Address the specific risks and particular needs of different groups of internally displaced and refugee women who are subjected to multiple and intersecting forms of discrimination, including women with disabilities, older women, girls, widows, women who head households, pregnant women, women living with HIV/AIDS, rural women, indigenous women, women belonging to ethnic, national, sexual or religious minorities, and women human rights defenders;
- (c) Promote the meaningful inclusion and participation of internally displaced and refugee women in all decision-making processes, including in all aspects relating to the planning and implementation of assistance programmes and camp management, decisions relating to the choice of durable solutions and processes relating to post-conflict processes;
- (d) Provide protection and assistance for internally displaced and refugee women and girls, including by safeguarding them from gender-based violence, including forced and child marriage; ensure their equal access to services and health care and full participation in the distribution of supplies, as well as in the development and implementation of assistance programmes that take into account their specific needs; provide protection against the displacement of indigenous, rural and minority women with special dependency on land; and ensure education and income-generation and skills training activities are available;
- (e) Adopt practical measures for the protection and prevention of gender-based violence, in addition to mechanisms for accountability, in all displacement settings, whether in camps, settlements or out-of-camp settings;
- (f) Investigate and prosecute all instances of gender-based discrimination and violence that occur in all phases of the conflict-related displacement cycle;
- (g) Provide internally displaced and refugee women and girl victims of gender-based violence, including sexual violence, with free and immediate access to medical services, legal assistance and a safe environment; provide access to female health-care providers and services, such as reproductive health care and appropriate counselling; and ensure that military and civilian

authorities present in displacement contexts have received appropriate training on protection challenges, human rights and the needs of displaced women;

- (h) Ensure that immediate humanitarian assistance needs and protection requirements are complemented with long-term strategies in support of internally displaced and refugee women's socioeconomic rights and livelihood opportunities, enhanced leadership and participation in order to empower them to choose the durable solutions that suit their needs;
- (i) Ensure that all situations of massive influxes of refugee and displaced populations, including women and girls, are adequately addressed and that protection and assistance needs are not impeded by a lack of clarity in the mandates of international agencies or resource constraints.

6. Nationality and statelessness (arts. 1-3 and 9)

58. In addition to the heightened risks faced by internally displaced persons, refugees and asylum seekers, conflict can also be both a cause and a consequence of statelessness, rendering women and girls particularly vulnerable to various forms of abuse in both the private and public domains. Statelessness can arise when a woman's experience of conflict intersects with discrimination with regard to nationality rights, such as laws that require women to change nationality upon marriage or its dissolution or that deny them the ability to pass on their nationality.

59. Women may be left stateless when they cannot prove nationality because necessary documents such as identity documents and birth registration are either not issued or are lost or destroyed in conflict and are not reissued in their names. Statelessness may also result in situations in which women are denied the ability to pass on nationality to their children by gender-discriminatory nationality laws.

60. Stateless women and girls face heightened risks of abuse in times of conflict because they do not enjoy the protection that flows from citizenship, including consular assistance, and also because many are undocumented and/or belong to ethnic, religious or linguistic minority populations. Statelessness also results in the widespread denial of fundamental human rights and freedoms in post-conflict periods. For example, women may be denied access to health care, employment and other socioeconomic and cultural rights as Governments restrict services to nationals in times of increased resource constraints. Women deprived of a nationality are also often excluded from political

processes and from participating in the new government and governance of their country, in violation of articles 7 and 8 of the Convention.

61. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure that measures to prevent statelessness are applied to all women and girls and address populations that are particularly susceptible to being rendered stateless by conflict, such as female internally displaced persons, refugees, asylum seekers and trafficked persons;
- (b) Ensure that measures to protect stateless women and girls remain in place before, during and after conflict;
- (c) Guarantee conflict-affected women and girls equal rights to obtain documents necessary for the exercise of their legal rights and the right to have such documentation issued in their own names, and ensure the prompt issuance or replacement of documents without imposing unreasonable conditions, such as requiring displaced women and girls to return to their area of original residence to obtain documents;
- (d) Ensure individual documentation, including in post-conflict migration flows, of internally displaced women, refugee and asylum-seeking women and separated and unaccompanied girls, and ensure the timely and equal registration of all births, marriages and divorces.

7. Marriage and family relations (arts. 15-16)

62. Inequalities in marriage and family relations affect women's experiences in conflict and post-conflict situations. In such situations, women and girls may be forced into marriage to placate armed groups or because their post-conflict poverty forces them to marry for financial security, affecting their rights to choose a spouse and enter freely into marriage, as guaranteed by article 16 (1)(a) and 16 (1)(b). During conflict, girls are particularly susceptible to forced marriage, a harmful practice that is increasingly used by armed groups. Families also force girls into marriage as a result of poverty and a misconception that it may protect them against rape.

63. Equal access to property, as guaranteed by article 16 (1)(h), is particularly critical in post-conflict situations, given that housing and land are crucial to recovery efforts, in particular for women in female-headed households, the number of whom tends to

rise in crisis owing to family separation and widowhood. Women's limited and unequal access to property becomes particularly damaging in post- conflict situations, especially when displaced women who have lost husbands or close male relatives return to their homes to find that they have no legal title to their land and, as a result, no means of earning a livelihood.

64. Forced pregnancies, abortions or sterilization of women in conflict-affected areas violate myriad women's rights, including the right under article 16 (1)(e) to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children.

65. The Committee reiterates its general recommendations Nos. 21 and 29 and further recommends that States parties:

- (a) Prevent, investigate and punish gender-based violations such as forced marriages, pregnancies, abortions or sterilization of women and girls in conflict-affected areas;
- (b) Adopt gender-sensitive legislation and policies that recognize the particular disadvantages that women face in claiming their right to inheritance and their land in post-conflict contexts, including the loss or destruction of land deeds and other documentation owing to conflict.

8. Security sector reform and disarmament, demobilization and reintegration (arts. 1-3, 5 (a) and 7)

66. Disarmament, demobilization and reintegration are part of the broader security sector reform framework and among the first security initiatives put in place in post- conflict and transition periods. This notwithstanding, disarmament, demobilization and reintegration programmes are rarely developed or implemented in coordination with security sector reform initiatives. This lack of coordination often undermines women's rights, such as when amnesties are granted in order to facilitate the reintegration into security sector positions of ex-combatants who have committed gender-based violations. Women are also excluded from positions within newly formed security sector institutions owing to a lack of planning and coordination in security sector reform and disarmament, demobilization and reintegration initiatives. Inadequate vetting processes further impede gender-sensitive security sector reform, which is key to developing non-discriminatory, gender-responsive security sector institutions that address the security needs of women and girls, including disadvantaged groups.

67. At the end of conflict, women face particular challenges as female ex-combatants and women and girls associated with armed groups as messengers, cooks, medics, caregivers, forced labourers and wives. Disarmament, demobilization and reintegration programmes, given the traditionally male structure of armed groups, often do not respond to the distinct needs of women and girls, fail to consult them and also exclude them. It is not uncommon for female ex-combatants to be excluded from disarmament, demobilization and reintegration lists. Such programmes also fail to recognize the status of girls associated with armed groups by characterizing them as dependants rather than abductees, or by excluding those who did not have visible combatant roles. Many female combatants suffer gender-based violence, in particular sexual violence, resulting in children born of rape, high levels of sexually transmitted diseases, rejection or stigmatization by families and other trauma. Disarmament, demobilization and reintegration programmes often fail to address their experiences and the psychological trauma that they have undergone. Consequently, they are unable to reintegrate into family and community life successfully.

68. Even when women and girls are included in disarmament, demobilization and reintegration processes, the support is inadequate, gender stereotyped and limits their economic empowerment by providing skills development only in traditionally female fields. Disarmament, demobilization and reintegration programmes also fail to deal with the psychosocial trauma that women and girls experience in conflict and post-conflict situations. That in turn can cause further rights violations, given that women's social stigma, isolation and economic disempowerment can force some women to remain in exploitative situations (such as with their captors) or force them into new ones if they have to turn to illicit activities to provide for themselves and their dependants.

69. The Committee recommends that States parties:

- (a) Develop and implement disarmament, demobilization and reintegration programmes in coordination with and within the framework of security sector reform;
- (b) Undertake gender-sensitive and gender-responsive security sector reform that results in representative security sector institutions that address women's different security experiences and priorities; and liaise with women and women's organizations;
- (c) Ensure that security sector reform is subject to inclusive oversight and

accountability mechanisms with sanctions, including the vetting of ex-combatants; establish specialized protocols and units to investigate gender-based violations; and strengthen gender expertise and the role of women in oversight of the security sector;

- (d) Ensure women's equal participation in all stages of disarmament, demobilization and reintegration, from negotiation of peace agreements and establishment of national institutions to the design and implementation of programmes;
- (e) Ensure that disarmament, demobilization and reintegration programmes specifically target female combatants and women and girls associated with armed groups as beneficiaries and that barriers to their equitable participation are addressed; and ensure that psychosocial and other support services are provided to them;
- (f) Ensure that disarmament, demobilization and reintegration processes specifically address women's distinct needs in order to provide age-specific and gender-specific disarmament, demobilization and reintegration support, including by addressing the specific concerns of young mothers and their children without targeting them excessively and exposing them to further stigma.

9. Constitutional and electoral reform (arts. 1-5 (a), 7 and 15)

70. The post-conflict electoral reform and constitution-building process represents a crucial opportunity to lay the foundations for gender equality in the transition period and beyond. Both the process and substance of these reforms can set a precedent for women's participation in social, economic and political life in the post-conflict period, in addition to providing a legal base from which women's rights advocates can demand other types of gender-responsive reform that unfold in transitional periods. The importance of a gender perspective in post-conflict electoral and constitutional reform is also emphasized in Security Council resolution 1325 (2000).

71. During the constitution-drafting process, the equal and meaningful participation of women is fundamental for the inclusion of constitutional guarantees of women's rights. States parties must ensure that the new constitution enshrines the principle of equality between women and men and of non-discrimination, in line with the Convention. For women to enjoy their human rights and fundamental freedoms on an equal basis with

men, it is important that they be given an equal start, through the adoption of temporary special measures to accelerate de facto equality.

72. Electoral reform and constitution-drafting processes in post-conflict contexts pose a set of unique challenges to ensuring women's participation and promoting gender equality, given that the designs of electoral systems are not always gender-neutral. The electoral rules and procedures that determine which interest groups are represented on constitution-building bodies and other electoral bodies in the post-conflict era are critical in guaranteeing the role of women in public and political life. Decisions on the choice of electoral systems are important to overcome the traditional gender bias that undermines women's participation. Substantive progress towards the equal participation of women as candidates and voters, in addition to the holding of free and fair elections, will not be possible unless appropriate measures are taken, including the creation of a gender-responsive electoral system and the adoption of temporary special measures to enhance women's participation as candidates and ensure a proper voter's registration system and that women voters and female political candidates are not subject to violence by State or private actors.

73. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure women's equal participation in constitution-drafting processes and adopt gender-sensitive mechanisms for public participation in and input into such processes;
- (b) Ensure that constitutional reform and other legislative reforms include women's human rights under the Convention and the prohibition of discrimination against women, which encompasses both direct and indirect discrimination in the public and private spheres, in line with article 1 of the Convention, and also include provisions prohibiting all forms of discrimination against women;
- (c) Ensure that new constitutions provide for temporary special measures, apply to citizens and non-citizens, and guarantee that women's human rights are not subject to derogation in states of emergency;
- (d) Ensure that electoral reforms incorporate the principle of gender equality, and guarantee women's equal representation through the adoption of temporary special measures such as quotas, including for disadvantaged groups of women; adopt a proportional representation electoral system; regulate political parties; and mandate electoral management bodies to ensure compliance through sanctions;

- (e) Ensure the registration and voting of women voters, such as by allowing postal balloting, where appropriate, and removing all barriers, including by ensuring an adequate and accessible number of polling stations;
- (f) Adopt a policy of zero tolerance towards all forms of violence that undermine women’s participation, including targeted violence by State and non-State groups against women campaigning for public office or women exercising their right to vote.

10. Access to justice (arts. 1-3, 5 (a) and 15)

74. When conflict comes to an end, society is confronted with the complex task of dealing with the past, which involves the need to hold human rights violators accountable for their actions, putting an end to impunity, restoring the rule of law and addressing all the needs of survivors through the provision of justice accompanied by reparations. Challenges relating to access to justice are especially aggravated and acute in conflict and post-conflict situations because formal justice systems may no longer exist or function with any level of efficiency or effectiveness. Existing justice systems may often be more likely to violate women’s rights than to protect them, which can deter victims from seeking justice. All barriers faced by women in gaining access to justice before the national courts prior to the conflict, such as legal, procedural, institutional, social and practical barriers, in addition to entrenched gender discrimination, are exacerbated during conflict, persist during the post-conflict period and operate alongside the breakdown of the police and judicial structures to deny or hinder women’s access to justice.

75. In the aftermath of conflict, transitional justice mechanisms are established with the aim of addressing the legacy of human rights abuses, dealing with the root causes of the conflict, facilitating the transition from conflict to democratic governance, institutionalizing the State machinery designed to protect and advance fundamental human rights and freedoms, delivering justice and ensuring accountability for all violations of human rights and humanitarian law and ensuring their non-repetition. To achieve these multiple objectives, temporary judicial and/or non-judicial mechanisms, including truth commissions and hybrid courts, are often instituted either to replace dysfunctional national judicial systems or to supplement them.

76. The most egregious and pervasive violations that occur during conflict often remain unpunished by transitional justice mechanisms and are normalized in the post-conflict

environment. Efforts to strengthen and/or complement domestic justice systems notwithstanding, transitional justice mechanisms have failed and continue to fail women by not adequately delivering justice and reparations for all harms suffered, thereby entrenching the impunity enjoyed by perpetrators of women's human rights violations. Transitional justice mechanisms have not succeeded in fully addressing the gendered impact of conflict and in taking into account the interdependence and interrelatedness of all human rights violations that occur during conflict. For most women, post-conflict justice priorities should not be limited to ending violations of civil and political rights, but should include violations of all rights, including economic, social and cultural rights.

77. States parties' obligations under the Convention require them to address all violations of women's rights, in addition to the underlying structural sex and gender-based discrimination that underpinned such violations. Besides providing redress to women for gender-based violations suffered during conflict, transitional justice mechanisms have the potential to secure a transformative change in women's lives. Given their important role in laying the foundation for the new society, such mechanisms represent a unique opportunity for State parties to lay the ground towards the achievement of substantive gender equality by addressing pre-existing and entrenched sex and gender-based discrimination that had impeded women's enjoyment of their rights under the Convention.

78. Although international tribunals have contributed to recognizing and prosecuting gender-based crimes, a number of challenges remain to ensuring women's access to justice and many procedural, institutional and social barriers continue to prevent them from participating in international justice processes. Passive acquiescence of past violence reinforces the culture of silence and stigmatization. Reconciliation processes such as truth and reconciliation commissions often provide women survivors with an opportunity to deal with their past in a safe setting and constitute official historical records. They should, however, never be used as a substitute for investigations into and prosecutions of perpetrators for human rights violations committed against women and girls.

79. The Committee reiterates that State parties' obligations also require them to ensure women's right to a remedy, which encompasses the right to adequate and effective reparations for violations of their rights under the Convention. An assessment of the gender dimension of the harm suffered is essential to ensure that women are provided with adequate, effective and prompt reparations for violations suffered during conflict,

regardless of whether remedies are ordered by national or international courts or by administrative reparation programmes. Rather than re-establishing the situation that existed before the violations of women's rights, reparation measures should seek to transform the structural inequalities that led to the violations of women's rights, respond to women's specific needs and prevent their reoccurrence.

80. In many countries emerging from conflict, existing informal justice mechanisms represent the only form of justice available for women and can be a valuable tool in the aftermath of conflict. Given that the processes and decisions of these mechanisms may discriminate against women, however, it is critical to carefully consider their role in facilitating access to justice for women, such as defining the type of violations that they will be addressing and the possibility of challenging their decisions in the formal justice system.

81. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure a comprehensive approach to transitional justice mechanisms that incorporates both judicial and non-judicial mechanisms, including truth commissions and reparations, which are gender sensitive and promote women's rights;
- (b) Ensure that substantive aspects of transitional justice mechanisms guarantee women's access to justice, by mandating bodies to address all gender-based violations, by rejecting amnesties for gender-based violations and by ensuring compliance with the recommendations and/or decisions issued by transitional justice mechanisms;
- (c) Ensure that support for reconciliation processes does not result in blanket amnesties for any human rights violations, especially sexual violence against women and girls, and that such processes reinforce efforts to combat impunity for such crimes;
- (d) Ensure that all forms of discrimination against women are prohibited when re-establishing the rule of law during legal reform, establish criminal, civil and disciplinary sanctions where appropriate and include specific measures aimed at protecting women against any act of discrimination;
- (e) Ensure that women are involved in the design, operation and monitoring of transitional justice mechanisms at all levels so as to guarantee that their

- experience of the conflict is included, their particular needs and priorities are met and all violations suffered are addressed, and ensure their participation in the design of all reparations programmes;
- (f) Adopt the appropriate mechanisms to facilitate and encourage women's full collaboration and involvement in transitional justice mechanisms, including by ensuring that their identity is protected during public hearings and their testimony is taken by female professionals;
 - (g) Provide effective and timely remedies that respond to the various types of violations experienced by women and ensure the provision of adequate and comprehensive reparations, and address all gender-based violations, including sexual and reproductive rights violations, domestic and sexual enslavement, forced marriage and forced displacement, sexual violence and violations of economic, social and cultural rights;
 - (h) Adopt gender-sensitive procedures in order to avoid revictimization and stigmatization, establish special protection units and gender desks in police stations, undertake investigations confidentially and sensitively and ensure that, during investigations and trials, equal weight is given to the testimony of women and girls as to that of men;
 - (i) Combat impunity for violations of women's rights and ensure that all human rights violations are properly investigated, prosecuted and punished by bringing the perpetrators to justice;
 - (j) Enhance criminal accountability, including by ensuring the independence, impartiality and integrity of the judicial system, by strengthening the capacity of security, medical and judicial personnel to collect and preserve forensic evidence relating to sexual violence in conflict and post-conflict contexts, and by enhancing collaboration with other justice systems, including the International Criminal Court;
 - (k) Enhance women's access to justice, including through the provision of legal aid and the establishment of specialized courts, such as domestic violence and family courts, providing mobile courts for camps and settlement settings and for remote areas, and ensure adequate protection measures for victims and witnesses, including non-disclosure of identity and the provision of shelters;

- (l) Engage directly with informal justice mechanisms and encourage appropriate reforms, where necessary, in order to bring such processes into line with human rights and gender equality standards, and to ensure that women are not discriminated against.

V. Conclusion

82. In addition to those made above, the Committee makes the recommendations to States parties set out below.

A. Monitoring and reporting

83. States parties should report on the legal framework, policies and programmes that they have implemented to ensure the human rights of women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. States parties should collect, analyse and make available sex-disaggregated statistics, in addition to trends over time, concerning women, peace and security. States parties' reports should address actions inside and outside their territory in areas under their jurisdiction, in addition to their actions taken individually and as members of international or intergovernmental organizations and coalitions insofar as they concern women and conflict prevention, conflict and post-conflict situations.

84. States parties are to provide information on the implementation of the Security Council agenda on women, peace and security, in particular resolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) and 2122 (2013), including by specifically reporting on compliance with any agreed United Nations benchmarks or indicators developed as part of that agenda.

85. The Committee also welcomes submissions from relevant United Nations missions involved in the administration of foreign territories on the situation of women's rights in territories under administration insofar as they pertain to conflict prevention, conflict and post-conflict settings.

86. Pursuant to article 22 of the Convention, the Committee invites specialized agencies to submit reports on the implementation of the Convention in conflict prevention, conflict and post-conflict settings.

B. Treaty ratification or accession

87. States parties are encouraged to ratify all international instruments relevant to the protection of women's rights in conflict prevention, conflict and post-conflict, including:

- (a) Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1999);
 - (b) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict (2000);
 - (c) Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (1977); Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of non-international armed conflicts (1977);
 - (d) Convention relating to the Status of Refugees (1951) and its Protocol (1967);
 - (e) Convention relating to the Status of Stateless Persons (1954) and Convention on the Reduction of Statelessness (1961);
 - (f) Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000);
 - (g) Rome Statute of the International Criminal Court (1998);
 - (h) Arms Trade Treaty (2013).
-



**Convention on the Elimination
of All Forms of Discrimination
against Women**

Distr.: General
8 May 2019

Original: English

**Convention on the Rights of
the Child**

Committee on the Elimination of
Discrimination against Women

Committee on the Rights of the Child

No.
31

**Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the
Elimination of Discrimination against Women/general comment No.
18 of the Committee on the Rights of the Child (2019) on harmful
practices***

* The joint general recommendation/general comment on harmful practices was initially adopted in 2014. It was subsequently revised by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women at its seventy-second session and by the Committee on the Rights of the Child at its eightieth session.

Contents

	Page
I. Introduction	3
II. Objective and scope of the joint general recommendation/general comment	3
III. Rationale for the joint general recommendation/general comment	3
IV. Normative content of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child	4
V. Criteria for determining harmful practices	6
VI. Causes, forms and manifestations of harmful practices	6
A. Female genital mutilation	6
B. Child and/or forced marriage	7
C. Polygamy	8
D. Crimes committed in the name of so-called honour	8
VII. Holistic framework for addressing harmful practices	9
A. Data collection and monitoring	10
B. Legislation and its enforcement	10
C. Prevention of harmful practices	13
D. Protective measures and responsive services	18
VIII. Dissemination and use of the joint general recommendation/general comment and reporting	20
IX. Treaty ratification or accession and reservations	20

I. Introduction

1. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child contain legally binding obligations that relate both in general and specifically to the elimination of harmful practices. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Rights of the Child have consistently drawn attention to those practices affecting women and children, primarily girls, in the execution of their monitoring mandates. It is by virtue of that overlapping mandate and the shared commitment to prevent, respond to and eliminate harmful practices, wherever and in whichever form they occur, that the Committees decided to develop the present joint general recommendation/general comment.

II. Objective and scope of the joint general recommendation/ general comment

2. The objective of the present joint general recommendation/general comment is to clarify the obligations of States parties to the Conventions by providing authoritative guidance on legislative, policy and other appropriate measures that must be taken to ensure full compliance with their obligations under the Conventions to eliminate harmful practices.

3. The Committees acknowledge that harmful practices affect adult women, both directly and/or owing to the long-term impact of practices to which they were subjected as girls. The present joint general recommendation/general comment therefore further elaborates on the obligations of States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with regard to the relevant provisions for the elimination of harmful practices that affect the rights of women.

4. Moreover, the Committees recognize that boys are also the victims of violence, harmful practices and bias and that their rights must be addressed for their protection and to prevent gender-based violence and the perpetuation of bias and gender inequality later in their lives. Accordingly, reference is made herein to the obligations of States parties to the Convention on the Rights of the Child regarding harmful practices stemming from discrimination that affect boys' enjoyment of their rights.

5. The present joint general recommendation/general comment should be read in conjunction with the relevant general recommendations and general comments issued by the Committees, in particular general recommendation No. 19 (1992) on violence against women, of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, and general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment and general comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, of the Committee on the Rights of the Child. The content of general recommendation No. 14 (1990) on female circumcision, of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, is updated by the present joint general recommendation/general comment.

III. Rationale for the joint general recommendation/ general comment

6. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Rights of the Child consistently note that harmful practices are deeply rooted in social attitudes according to which women and girls are regarded as inferior to men and boys based on stereotyped roles. They also highlight the gender dimension of violence and indicate that sex- and gender-based attitudes and stereotypes, power imbalances, inequalities and discrimination perpetuate the widespread existence of practices that often involve violence or coercion. It is also important to recall that the Committees are concerned that the practices are also used to justify gender-based violence as a form of “protection” or control of women¹ and children in the home or community, at school or in other educational settings and institutions and in wider society. Moreover, the Committees draw States parties’ attention to the fact that sex- and gender-based discrimination intersects with other factors that affect women² and girls, in particular those who belong to, or are perceived as belonging to, disadvantaged groups, and who are therefore at a higher risk of becoming victims of harmful practices.

7. Harmful practices are therefore grounded in discrimination based on sex, gender and age, among other things, and have often been justified by invoking sociocultural

¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 19 (1992), para. 11; Committee on the Rights of the Child, general comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, paras. 8, 10 and 79; and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, paras. 8 and 9.

² Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, para. 18.

and religious customs and values, in addition to misconceptions relating to some disadvantaged groups of women and children. Overall, harmful practices are often associated with serious forms of violence or are themselves a form of violence against women and children. While the nature and prevalence of the practices vary by region and culture, the most prevalent and well documented are female genital mutilation, child and/or forced marriage, polygamy, crimes committed in the name of so-called honour and dowry-related violence. Given that those practices are frequently raised before both Committees, and in some cases have been demonstrably reduced through legislative and programmatic approaches, they are used herein as key illustrative examples.

8. Harmful practices are endemic in a wide variety of communities in most countries. Some are also found in regions or countries in which they had not been previously documented, primarily owing to migration, whereas in other countries where such practices had disappeared they are now re-emerging as a result of such factors as conflict situations.

9. Many other practices having been identified as harmful practices are all strongly connected to and reinforce socially constructed gender roles and systems of patriarchal power relations and sometimes reflect negative perceptions of or discriminatory beliefs regarding certain disadvantaged groups of women and children, including individuals with disabilities or albinism. The practices include, but are not limited to, neglect of girls (linked to the preferential care and treatment of boys), extreme dietary restrictions, including during pregnancy (force-feeding, food taboos), virginity testing and related practices, binding, scarring, branding/infliction of tribal marks, corporal punishment, stoning, violent initiation rites, widowhood practices, accusations of witchcraft, infanticide and incest.³ They also include body modifications that are performed for the purpose of beauty or marriageability of girls and women (such as fattening, isolation, the use of lip discs and neck elongation with neck rings)⁴ or in an attempt to protect girls from early pregnancy or from being subjected to sexual harassment and violence (such as breast ironing). In addition, many women and children increasingly undergo medical treatment and/or plastic surgery to comply with social norms of the body, rather than for medical or health reasons, and many are also pressured to be fashionably thin, which has resulted in an epidemic of eating and health disorders.

³ See Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 19 (1992), para. 11, and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011), para. 29.

⁴ See A/61/299, para. 46.

IV. Normative content of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child

10. Although the issue of harmful practices was less known at the time of drafting of the Conventions, both include provisions that cover harmful practices as human rights violations and oblige States parties to take steps to ensure that they are prevented and eliminated. In addition, the Committees have increasingly tackled the issue when examining States parties' reports, in the ensuing dialogue with States parties and in their concluding observations. The issue has been further developed by the Committees in their general recommendations and general comments.⁵

11. States parties to the Conventions have a duty to comply with their obligations to respect, protect and fulfil the rights of women and children. They also have a due-diligence obligation⁶ to prevent acts that impair the recognition, enjoyment or exercise of rights by women and children and ensure that private actors do not engage in discrimination against women and girls, including gender-based violence, in relation to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, or any form of violence against children, in relation to the Convention on the Rights of the Child.

12. The Conventions outline the obligations of States parties to establish a well-defined legal framework in order to ensure the protection and promotion of human rights. An important first step in doing so is through the incorporation of the instruments into national legal frameworks. Both Committees stress that legislation aimed at eliminating harmful practices must include appropriate budgeting, implementing, monitoring and

⁵ To date, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women has referred to harmful practices in nine of its general recommendations: No. 3 (1987) on education and public information campaigns, No. 14 (1990), No. 19 (1992), No. 21 (1994) on equality in marriage and family relations, No. 24 (1999) on women and health, No. 25 (2004) on temporary special measures, No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, No. 29 (2013) on the economic consequences of marriage, family relations and their dissolution, and No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. The Committee on the Rights of the Child provides a non-exhaustive list of harmful practices in its general comments Nos. 8 (2006) and 13 (2011).

⁶ Due diligence should be understood as an obligation of States parties to the Conventions to prevent violence or violations of human rights, protect victims and witnesses from violations, investigate and punish those responsible, including private actors, and provide access to redress for human rights violations. See Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendations Nos. 19 (1992), para. 9; 28 (2010), para. 13; 30 (2013), para. 15; the views and decisions of the Committee on individual communications and inquiries; and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011), para. 5.

effective enforcement measures.⁷

13. Furthermore, the obligation to protect requires States parties to establish legal structures to ensure that harmful practices are promptly, impartially and independently investigated, that there is effective law enforcement and that effective remedies are provided to those who have been harmed by such practices. The Committees call upon States parties to explicitly prohibit by law and adequately sanction or criminalize harmful practices, in accordance with the gravity of the offence and harm caused, provide for means of prevention, protection, recovery, reintegration and redress for victims and combat impunity for harmful practices.

14. Given that the requirement to effectively address harmful practices is among the core obligations of States parties under the two Conventions, reservations to the relevant articles,⁸ which have the effect of broadly limiting or qualifying the obligations of States parties to respect, protect and fulfil the rights of women and children to live free from harmful practices, are incompatible with the object and purpose of the two Conventions and impermissible pursuant to article 28 (2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and article 51 (2) of the Convention on the Rights of the Child.

V. Criteria for determining harmful practices

15. Harmful practices are persistent practices and forms of behaviour that are grounded in discrimination on the basis of, among other things, sex, gender and age, in addition to multiple and/or intersecting forms of discrimination that often involve violence and cause physical and/or psychological harm or suffering. The harm that such practices cause to the victims surpasses the immediate physical and mental consequences and often has the purpose or effect of impairing the recognition, enjoyment and exercise of the human rights and fundamental freedoms of women and children. There is also a negative impact on their dignity, physical, psychosocial and moral integrity and development, participation, health, education and economic and social status. The practices are therefore reflected in the work of both Committees.

⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 28 (2010), para. 38 (a), its concluding observations and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011), para. 40.

⁸ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 2, 5 and 16, and Convention on the Rights of the Child, arts. 19 and 24 (3).

16. For the purposes of the present joint general recommendation/general comment, practices should meet the following criteria to be regarded as harmful:

- (a) They constitute a denial of the dignity and/or integrity of the individual and a violation of the human rights and fundamental freedoms enshrined in the two Conventions;
- (b) They constitute discrimination against women or children and are harmful insofar as they result in negative consequences for them as individuals or groups, including physical, psychological, economic and social harm and/or violence and limitations on their capacity to participate fully in society or develop and reach their full potential;
- (c) They are traditional, re-emerging or emerging practices that are prescribed and/or kept in place by social norms that perpetuate male dominance and inequality of women and children, on the basis of sex, gender, age and other intersecting factors;
- (d) They are imposed on women and children by family members, community members or society at large, regardless of whether the victim provides, or is able to provide, full, free and informed consent.

VI. Causes, forms and manifestations of harmful practices

17. The causes of harmful practices are multidimensional and include stereotyped sex- and gender-based roles, the presumed superiority or inferiority of either of the sexes, attempts to exert control over the bodies and sexuality of women and girls, social inequalities and the prevalence of male-dominated power structures. Efforts to change the practices must address those underlying systemic and structural causes of traditional, re-emerging and emerging harmful practices, empower girls and women and boys and men to contribute to the transformation of traditional cultural attitudes that condone harmful practices, act as agents of such change and strengthen the capacity of communities to support such processes.

18. The efforts to combat harmful practices notwithstanding, the overall number of women and girls affected remains extremely high and may be increasing, including, for example, in conflict situations and as a result of technological developments such as the widespread use of social media. Through the examination of State parties' reports,

the Committees have noted that there is often continued adherence to harmful practices by members of practising communities who have moved to destination countries through migration or to seek asylum. Social norms and cultural beliefs supporting such harmful practices persist and are at times emphasized by a community in an attempt to preserve its cultural identity in a new environment, in particular in destination countries where gender roles provide women and girls with greater personal freedom.

A. Female genital mutilation

19. Female genital mutilation, female circumcision or female genital cutting is the practice of partially or wholly removing the external female genitalia or otherwise injuring the female genital organs for non-medical or non-health reasons. In the context of the present joint general recommendation/general comment, it is referred to as female genital mutilation. Female genital mutilation is performed in every region and, within some cultures, is a requirement for marriage and believed to be an effective method of controlling the sexuality of women and girls. It may have various immediate and/or long-term health consequences, including severe pain, shock, infections and complications during childbirth (affecting both the mother and the child), long-term gynaecological problems such as fistula, psychological effects and death. The World Health Organization and the United Nations Children's Fund estimate that between 100 million and 140 million girls and women worldwide have been subjected to a type of female genital mutilation.

B. Child and/or forced marriage

20. Child marriage, also referred to as early marriage, is any marriage where at least one of the parties is under 18 years of age. The overwhelming majority of child marriages, both formal and informal, involve girls, although at times their spouses are also under 18 years of age. A child marriage is considered to be a form of forced marriage, given that one or both parties have not expressed full, free and informed consent.

21. In some contexts, children are betrothed or married very young and, in many cases, young girls are forced to marry men who may be decades older. In 2012, the United Nations Children's Fund reported that almost 400 million women between 20 and 49 years of age around the world had been married or had entered into a union before reaching 18 years of age.⁹ The Committees have therefore been paying particular attention to cases in which girls have been married against their full, free and informed consent,

⁹ See www.apromiserenewed.org.

such as when they have been married too young to be physically and psychologically ready for adult life or to make conscious and informed decisions and thus not ready to consent to marriage. Other examples include cases in which guardians have the legal authority to consent to marriage of girls in accordance with customary or statutory law and in which girls are thus married contrary to the right to freely enter into marriage.

22. Child marriage is often accompanied by early and frequent pregnancy and childbirth, resulting in higher than average maternal morbidity and mortality rates. Pregnancy-related deaths are the leading cause of mortality for girls between 15 and 19 years of age, whether married or unmarried, around the world. Infant mortality among the children of very young mothers is higher (sometimes as much as two times higher) than among those of older mothers. In cases of child and/or forced marriage, in particular where the husband is significantly older than the wife, and where girls have limited education, the girls generally have limited decision-making power in relation to their own lives. Child marriage also contributes to higher rates of school dropout, especially among girls, forced exclusion from school and an increased risk of domestic violence, in addition to limiting the enjoyment of the right to freedom of movement.

23. Forced marriages are marriages in which one or both parties have not personally expressed their full and free consent to the union. They may be manifested in various forms, including child marriage, as indicated above, exchange or trade-off marriages (e.g. *baad and baadal*), servile marriages and levirate marriages (coercing a widow to marry a relative of her deceased husband). In some contexts, a forced marriage may occur when a rapist is permitted to escape criminal sanctions by marrying the victim, usually with the consent of her family. Forced marriages may occur in the context of migration in order to ensure that a girl marries within the family's community of origin or to provide extended family members or others with documents to migrate to and/or live in a particular destination country. Forced marriages are also increasingly being used by armed groups during conflict or may be a means for a girl to escape post-conflict poverty.¹⁰ Forced marriage may also be defined as a marriage in which one of the parties is not permitted to end or leave it. Forced marriages often result in girls lacking personal and economic autonomy and attempting to flee or commit self-immolation or suicide to avoid or escape the marriage.

24. The payment of dowries and bride prices, which varies among practising

¹⁰ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 30 (2013), para. 62.

communities, may increase the vulnerability of women and girls to violence and to other harmful practices. The husband or his family members may engage in acts of physical or psychological violence, including murder, burning and acid attacks, for failure to fulfil expectations regarding the payment of a dowry or its size. In some cases, families will agree to the temporary “marriage” of their daughter in exchange for financial gains, also referred to as a contractual marriage, which is a form of trafficking in human beings. States parties to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography have explicit obligations with regard to child and/or forced marriages that include dowry payments or bride prices because they could constitute a sale of children as defined in article 2 (a) of the Protocol.¹¹ The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has repeatedly stressed that allowing marriage to be arranged by such payment or preferment violates the right to freely choose a spouse and has in its general recommendation No. 29 (2013) outlined that such practice should not be required for a marriage to be valid and that such agreements should not be recognized by a State party as enforceable.

C. Polygamy

25. Polygamy is contrary to the dignity of women and girls and infringes on their human rights and freedoms, including equality and protection within the family. Polygamy varies across, and within, legal and social contexts and its impact includes harm to the health of wives, understood as physical, mental and social well-being, the material harm and deprivation that wives are liable to suffer and emotional and material harm to children, often with serious consequences for their welfare.

26. While many States parties have chosen to ban polygamy, it continues to be practised in some countries, whether legally or illegally. Although throughout history polygamous family systems have been functional in some agricultural societies as a way of ensuring larger labour forces for individual families, studies have shown that polygamy actually often results in increased poverty in the family, especially in rural areas.

27. Both women and girls find themselves in polygamous unions, with evidence showing that girls are much more likely to be married or betrothed to much older men, increasing the risk of violence and violations of their rights. The coexistence of statutory laws with religious, personal status and traditional customary laws and practices often

¹¹ See also art. 3 (1) (a) (i).

contributes to the persistence of the practice. In some States parties, however, polygamy is authorized by civil law. Constitutional and other provisions that protect the right to culture and religion have also at times been used to justify laws and practices that allow for polygamous unions.

28. States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women have explicit obligations to discourage and prohibit polygamy because it is contrary to the Convention.¹² The Committee on the Elimination of Discrimination against Women also contends that polygamy has significant ramifications for the economic well-being of women and their children.¹³

D. Crimes committed in the name of so-called honour

29. Crimes committed in the name of so-called honour are acts of violence that are disproportionately, although not exclusively, committed against girls and women because family members consider that some suspected, perceived or actual behaviour will bring dishonour to the family or community. Such forms of behaviour include entering into sexual relations before marriage, refusing to agree to an arranged marriage, entering into a marriage without parental consent, committing adultery, seeking divorce, dressing in a way that is viewed as unacceptable to the community, working outside the home or generally failing to conform to stereotyped gender roles. Crimes in the name of so-called honour may also be committed against girls and women because they have been victims of sexual violence.

30. Such crimes include murder and are frequently committed by a spouse, female or male relative or a member of the victim's community. Rather than being viewed as criminal acts against women, crimes committed in the name of so-called honour are often sanctioned by the community as a means of preserving and/or restoring the integrity of its cultural, traditional, customary or religious norms following alleged transgressions. In some contexts, national legislation or its practical application, or the absence thereof, allows for the defence of honour to be presented as an exculpatory or a mitigating circumstance for perpetrators of such crimes, resulting in reduced sanctions or impunity. In addition, prosecution of cases may be impeded by unwillingness on the part of individuals with knowledge of the case to provide corroborating evidence.

¹² Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendations Nos. 21 (1994), 28 (2010) and 29 (2013).

¹³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 29 (2013), para. 27.

VII. Holistic framework for addressing harmful practices

31. Both Conventions contain specific references to the elimination of harmful practices. States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women are obliged to plan and adopt appropriate legislation, policies and measures and ensure that their implementation responds effectively to specific obstacles, barriers and resistance to the elimination of discrimination that give rise to harmful practices and violence against women (arts. 2 and 3). States parties must, however, be able to demonstrate the direct relevance and appropriateness of the measures that have been taken, ensuring first and foremost that the human rights of women are not violated, and demonstrate whether such measures will achieve the desired effect and result. Furthermore, the obligation of States parties to pursue such targeted policies is of an immediate nature and States parties cannot justify any delay on any grounds, including cultural and religious grounds. States parties are also obliged to take all appropriate measures, including temporary special measures (art. 4 (1))¹⁴ to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices that are based on the idea of the inferiority or the superiority of either sexes or on stereotyped roles for men and women (art. 5 (a)) and to ensure that the betrothal and the marriage of a child will have no legal effect (art. 16 (2)).

32. The Convention on the Rights of the Child, on the other hand, obliges States parties to take all effective and appropriate measures with a view to abolishing traditional practices prejudicial to the health of children (art. 24 (3)). In addition, it provides for the right of the child to be protected from all forms of violence, including physical, sexual or psychological violence (art. 19) and requires States parties to ensure that no child is subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (art. 37 (a)). It applies the four general principles of the Convention to the issue of harmful practices, namely protection from discrimination (art. 2), ensuring the best interests of the child (art. 3 (1)),¹⁵ upholding the right to life, survival and development (art. 6), and the right of the child to be heard (art. 12).

33. In both instances, the effective prevention and elimination of harmful practices require

¹⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 25 (2004), para. 38.

¹⁵ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration

the establishment of a well-defined, rights-based and locally relevant holistic strategy that includes supportive legal and policy measures, including social measures that are combined with commensurate political commitment and accountability at all levels. The obligations outlined in the Conventions provide the basis for the development of a holistic strategy to eliminate harmful practices, the elements of which are set out herein.

34. Such a holistic strategy must be mainstreamed and coordinated both vertically and horizontally and integrated into national efforts to prevent and address all forms of harmful practices. Horizontal coordination requires organization across sectors, including education, health, justice, social welfare, law enforcement, immigration and asylum, and communications and media. Similarly, vertical coordination requires organization between actors at the local, regional and national levels and with traditional and religious authorities. To facilitate the process, consideration should be given to delegating responsibility for the work to an existing or specifically established high-level entity, in cooperation with all relevant stakeholders.

35. The implementation of any holistic strategy necessarily requires the provision of adequate organizational, human, technical and financial resources that are supplemented with appropriate measures and tools, such as regulations, policies, plans and budgets. In addition, States parties are obliged to ensure that an independent monitoring mechanism is in place to track progress in protecting women and children from harmful practices and in realizing their rights.

36. Strategies aimed at eliminating harmful practices also need to involve a wide range of other stakeholders, including national independent human rights institutions, health, education and law enforcement professionals, members of civil society and those who engage in the practices.

A. Data collection and monitoring

37. The regular and comprehensive collection, analysis, dissemination and use of quantitative and qualitative data are crucial to ensuring effective policies, developing appropriate strategies and formulating actions, as well as evaluating impacts, monitoring progress achieved towards the elimination of harmful practices and identifying re-emerging and emerging harmful practices. The availability of data allows for the examination of trends and enables the establishment of the relevant connections between policies and effective programme implementation by State and non-State actors and the corresponding changes in attitudes, forms of behaviour, practices and prevalence rates.

Data disaggregated by sex, age, geographical location, socioeconomic status, education level and other key factors are central to the identification of high-risk and disadvantaged groups of women and children, which will guide policy formulation and action to address harmful practices.

38. Such recognition notwithstanding, disaggregated data on harmful practices remain limited and are seldom comparable by country and over time, resulting in limited understanding of the extent and evolution of the problem and identification of adequately tailored and targeted measures.

39. The Committees recommend that the States parties to the Conventions:

- (a) Accord priority to the regular collection, analysis, dissemination and use of quantitative and qualitative data on harmful practices disaggregated by sex, age, geographical location, socioeconomic status, education level and other key factors, and ensure that such activities are adequately resourced. Regular data collection systems should be established and/or maintained in the health-care and social services, education and judicial and law enforcement sectors on protection-related issues;**
- (b) Collect data through the use of national demographic and indicator surveys and censuses, which may be supplemented by data from nationally representative household surveys. Qualitative research should be conducted through focus group discussions, in-depth key informant interviews with a wide variety of stakeholders, structured observations, social mapping and other appropriate methodologies.**

B. Legislation and its enforcement

40. A key element of any holistic strategy is the development, enactment, implementation and monitoring of relevant legislation. Each State party is under the obligation¹⁶ to send a clear message of condemnation of harmful practices, provide legal protection for victims, enable State and non-State actors to protect women and children at risk, provide appropriate responses and care, and ensure the availability of redress and an end to impunity.

¹⁶ See Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 2 (a)-(c), 2 (f) and 5, and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011).

41. The enactment of legislation alone is, however, insufficient to combat harmful practices effectively. In accordance with the requirements of due diligence, legislation must therefore be supplemented with a comprehensive set of measures to facilitate its implementation, enforcement and follow-up, and monitoring and evaluation of the results achieved.

42. Contrary to their obligations under both Conventions, many States parties maintain legal provisions that justify, allow or lead to harmful practices, such as legislation that allows for child marriage, provides the defence of so-called honour as an exculpatory or mitigating factor for crimes committed against girls and women or enables a perpetrator of rape and/or other sexual crimes to avoid sanctions by marrying the victim.

43. In States parties with plural legal systems, even where laws explicitly prohibit harmful practices, prohibition may not be enforced effectively because the existence of customary, traditional or religious laws may actually support those practices.

44. Prejudices and weak capacity to address the rights of women and children among judges in customary and religious courts or traditional adjudication mechanisms and the belief that matters falling within the purview of such customary systems should not be subjected to any review or scrutiny by the State or other judicial bodies deny or limit the access to justice of victims of harmful practices.

45. The full and inclusive participation of relevant stakeholders in the drafting of legislation against harmful practices can ensure that the primary concerns relating to the practices are accurately identified and addressed. Engaging with and soliciting input from practising communities, other relevant stakeholders and members of civil society is central to this process. Care should be taken, however, to ensure that prevailing attitudes and social norms that support harmful practices do not weaken efforts to enact and enforce legislation.

46. Many States parties have taken steps to decentralize government power through devolution and delegation, but this should not reduce or negate the obligation to enact legislation that prohibits harmful practices and is applicable throughout their jurisdiction. Safeguards must be put in place to ensure that decentralization or devolution does not lead to discrimination with regard to protection of women and children against harmful practices in different regions and cultural zones. Devolved authorities need to be equipped with the human, financial, technical and other resources necessary to effectively enforce legislation that aims to eliminate harmful practices.

47. Cultural groups engaged in harmful practices may contribute to spreading such practices across national boundaries. Where this occurs, appropriate measures are needed to contain the spread.

48. National human rights institutions have a key role to play in promoting and protecting human rights, including the right of individuals to be free from harmful practices, and enhancing public awareness of those rights.

49. Individuals providing services for women and children, especially medical personnel and teachers, are uniquely placed to identify actual or potential victims of harmful practices. They are, however, often bound by rules of confidentiality that may conflict with their obligation to report the actual occurrence of a harmful practice or the potential for it to occur. This must be overcome with specific regulations that make it mandatory for them to report such incidents.

50. Where medical professionals or government employees or civil servants are involved or complicit in carrying out harmful practices, their status and responsibility, including to report, should be seen as an aggravating circumstance in the determination of criminal sanctions or administrative sanctions such as loss of a professional licence or termination of contract, which should be preceded by the issuance of warnings. Systematic training for relevant professionals is considered to be an effective preventive measure in this regard.

51. Although criminal law sanctions must be consistently enforced in ways that contribute to the prevention and elimination of harmful practices, States parties must also take into account the potential threats to and negative impact on victims, including acts of retaliation.

52. Monetary compensation may not be feasible in areas of high prevalence. In all instances, however, women and children affected by harmful practices should have access to legal remedies, victim support and rehabilitation services and social and economic opportunities.

53. The best interests of the child and the protection of the rights of girls and women should always be taken into consideration and the necessary conditions must be in place to enable them to express their point of view and ensure that their opinions are given due weight. Careful consideration should also be given to the potential short-term and long-term impact on children or women of the dissolution of child and/or forced marriages and the return of dowry payments and bride prices.

54. States parties, and in particular immigration and asylum officials, should be aware that women and girls may be fleeing their country of origin to avoid undergoing a harmful practice. Those officials should receive appropriate cultural, legal and gender-sensitive training on what steps need to be taken for the protection of such women and girls.

55. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions adopt or amend legislation with a view to effectively addressing and eliminating harmful practices. In doing so, they should ensure:**

- (a) That the process of drafting legislation is fully inclusive and participatory. For that purpose, they should conduct targeted advocacy and awareness-raising and use social mobilization measures to generate broad public knowledge of and support for the drafting, adoption, dissemination and implementation of the legislation;**
- (b) That the legislation is in full compliance with the relevant obligations outlined in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child and other international human rights standards that prohibit harmful practices and that it takes precedence over customary, traditional or religious laws that allow, condone or prescribe any harmful practice, especially in countries with plural legal systems;**
- (c) That they repeal without further delay all legislation that condones, allows or leads to harmful practices, including traditional, customary or religious laws and any legislation that accepts the defence of honour as a defence or mitigating factor in the commission of crimes in the name of so-called honour;**
- (d) That the legislation is consistent and comprehensive and provides detailed guidance on prevention, protection, support and follow-up services and assistance for victims, including towards their physical and psychological recovery and social reintegration, and is complemented by adequate civil and/or administrative legislative provisions;**
- (e) That the legislation adequately addresses, including by providing the basis for the adoption of temporary special measures, the root causes of harmful practices, including discrimination on the basis of sex, gender, age and other intersecting factors, focuses on the human rights and needs of the victims and fully takes into account the best interests of children and women;**

- (f) That a minimum legal age of marriage for girls and boys, with or without parental consent, is established at 18 years;
- (g) That a legal requirement of marriage registration is established and effective implementation is provided through awareness-raising, education and the existence of adequate infrastructure to make registration accessible to all persons within their jurisdiction;
- (h) That a national system of compulsory, accessible and free birth registration is established in order to effectively prevent harmful practices, including child marriage;
- (i) That national human rights institutions are mandated to consider individual complaints and petitions and carry out investigations, including those submitted on behalf of or directly by women and children, in a confidential, gender-sensitive and child-friendly manner;
- (j) That it is made mandatory by law for professionals and institutions working for and with children and women to report actual incidents or the risk of such incidents if they have reasonable grounds to believe that a harmful practice has occurred or may occur. Mandatory reporting responsibilities should ensure the protection of the privacy and confidentiality of those who report;
- (k) That all initiatives to draft and amend criminal laws must be coupled with protection measures and services for victims and those who are at risk of being subjected to harmful practices;
- (l) That legislation establishes jurisdiction over offences of harmful practices that applies to nationals of the State party and habitual residents even when they are committed in a State in which they are not criminalized;
- (m) That legislation and policies relating to immigration and asylum recognize the risk of being subjected to harmful practices or being persecuted as a result of such practices as a ground for granting asylum. Consideration should also be given, on a case-by-case basis, to providing protection to a relative who may be accompanying the girl or woman;
- (n) That the legislation includes provisions on regular evaluation and monitoring, including in relation to implementation, enforcement and follow-up;

- (o) **That women and children subjected to harmful practices have equal access to justice, including by addressing legal and practical barriers to initiating legal proceedings, such as the limitation period, and that the perpetrators and those who aid or condone such practices are held accountable;**
- (p) **That the legislation includes mandatory restraining or protection orders to safeguard those at risk of harmful practices and provides for their safety and measures to protect victims from retribution;**
- (q) **That victims of violations have equal access to legal remedies and appropriate reparations in practice.**

C. Prevention of harmful practices

56. One of the first steps in combating harmful practices is through prevention. Both Committees have underlined that prevention can be best achieved through a rights-based approach to changing social and cultural norms, empowering women and girls, building the capacity of all relevant professionals who are in regular contact with victims, potential victims and perpetrators of harmful practices at all levels and raising awareness of the causes and consequences of harmful practices, including through dialogue with relevant stakeholders.

1. Establishing rights-based social and cultural norms

57. A social norm is a contributing factor to and social determinant of certain practices in a community that may be positive and strengthen its identity and cohesion or may be negative and potentially lead to harm. It is also a social rule of behaviour that members of a community are expected to observe. This creates and sustains a collective sense of social obligation and expectation that conditions the behaviour of individual community members, even if they are not personally in agreement with the practice. For example, where female genital mutilation is the social norm, parents are motivated to agree to its being performed on their daughters because they see other parents doing so and believe that others expect them to do the same. The norm or practice is often perpetuated by other women in community networks who have already undergone the procedure and exert additional pressure on younger women to conform to the practice or risk ostracism, being shunned and stigmatization. Such marginalization may include the loss of important economic and social support and social mobility. Conversely, if individuals conform to the social norm, they expect to be rewarded, for example through

inclusion and praise. Changing social norms that underlie and justify harmful practices requires that such expectations be challenged and modified.

58. Social norms are interconnected, meaning that harmful practices cannot be addressed in isolation, but within a broader context based on a comprehensive understanding of how the practices are linked to other cultural and social norms and other practices. This indicates the need to adopt a rights-based approach that is founded on recognition that rights are indivisible and interdependent.

59. An underlying challenge that must be confronted is the fact that harmful practices may be perceived as having beneficial effects for the victims and members of their family and community. Consequently, there are significant limitations to any approach that targets only individual behavioural change. Instead, there is a need for a broad-based and holistic collective or community-based approach. Culturally sensitive interventions that reinforce human rights and enable practising communities to collectively explore and agree upon alternative ways to fulfil their values and honour or celebrate traditions without causing harm and violating the human rights of women and children can lead to the sustainable and large-scale elimination of the harmful practices and the collective adoption of new social rules. Public manifestations of a collective commitment to alternative practices can help to reinforce their long-term sustainability. In this regard, the active involvement of community leaders is crucial.

60. The Committees recommend that the States parties to the Conventions ensure that any efforts undertaken to tackle harmful practices and to challenge and change underlying social norms are holistic, community-based and founded on a rights-based approach that includes the active participation of all relevant stakeholders, especially women and girls.

2. Empowerment of women and girls

61. States parties have an obligation to challenge and change patriarchal ideologies and structures that constrain women and girls from fully exercising their human rights and freedoms. For girls and women to overcome the social exclusion and poverty that many experience, which increase their vulnerability to exploitation, harmful practices and other forms of gender-based violence, they need to be equipped with the skills and competencies necessary to assert their rights, including to make autonomous and informed decisions and choices about their own lives. In this context, education is an important tool for empowering women and girls to claim their rights.

62. There is a clear correlation between the low educational attainment of girls and women and the prevalence of harmful practices. States parties to the Conventions have obligations to ensure the universal right to high-quality education and to create an enabling environment that allows girls and women to become agents of change (Convention on the Rights of the Child, arts. 28 and 29; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 10). This entails providing universal, free and compulsory primary school enrolment and ensuring regular attendance, discouraging dropping out, eliminating existing gender disparities and supporting access for the most marginalized girls, including those living in remote and rural communities. In implementing the obligations, consideration should be given to making schools and their surroundings safe, friendly to girls and conducive to their optimal performance.

63. The completion of primary and secondary education provides girls with short-term and long-term benefits by contributing to the prevention of child marriage and adolescent pregnancy and lower rates of infant and maternal mortality and morbidity, preparing women and girls to better claim their right to freedom from violence and increasing their opportunities for effective participation in all spheres of life. The Committees have consistently encouraged States parties to take measures to boost enrolment and retention in secondary education, including by ensuring that pupils complete primary school, abolishing school fees for both primary and secondary education, promoting equitable access to secondary education, including technical-vocational educational opportunities and giving consideration to making secondary education compulsory. The right of adolescent girls to continue their studies during and after pregnancy can be guaranteed through non-discriminatory return policies.

64. For out-of-school girls, non-formal education is often their only route to learning and should provide basic education and instruction in life skills. It is an alternative to formal schooling for those who did not complete primary or secondary school and may also be made available through radio programmes and other media, including digital media.

65. Women and girls are enabled to build their economic assets through training in livelihood and entrepreneurship skills and benefit from programmes that offer an economic incentive to postpone marriage until 18 years of age, such as scholarships, microcredit programmes or savings schemes (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 11 and 13; Convention on the Rights of the Child, art. 28). Complementary awareness-raising programmes are essential to

communicating the right of women to work outside the home and challenging taboos about women and work.

66. Another means of encouraging the empowerment of women and girls is by building their social assets. This can be facilitated through the creation of safe spaces where girls and women can connect with peers, mentors, teachers and community leaders and express themselves, speak out, articulate their aspirations and concerns and participate in decisions affecting their lives. This can help them to develop self-esteem and self-efficacy, communication, negotiation and problem-solving skills and awareness of their rights and can be particularly important for migrant girls. Given that men have traditionally held positions of power and influence at all levels, their engagement is crucial to ensuring that children and women have the support and committed engagement of their families, communities, civil society and policymakers.

67. Childhood, and early adolescence at the latest, are entry points for assisting both girls and boys and supporting them to change gender-based attitudes and adopt more positive roles and forms of behaviour in the home, at school and in wider society. This means facilitating discussions with them on social norms, attitudes and expectations that are associated with traditional femininity and masculinity and sex- and gender-linked stereotypical roles and working in partnership with them to support personal and social change aimed at eliminating gender inequality and promoting the importance of valuing education, especially girls' education, in the effort to eliminate harmful practices that specifically affect pre-adolescent and adolescent girls.

68. Women and adolescent girls who have been, or are at risk of being, subjected to harmful practices face significant risks to their sexual and reproductive health, in particular in a context where they already encounter barriers to decision-making on such issues arising from lack of adequate information and services, including adolescent-friendly services. Special attention is therefore needed to ensure that women and adolescents have access to accurate information about sexual and reproductive health and rights and on the impacts of harmful practices, as well as access to adequate and confidential services. Age-appropriate education, which includes science-based information on sexual and reproductive health, contributes to empowering girls and women to make informed decisions and claim their rights. To this end, health-care providers and teachers with adequate knowledge, understanding and skills play a crucial role in conveying the information, preventing harmful practices and identifying and assisting women and girls who are victims of or might be at risk of being subjected to them.

69. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

- (a) **Provide universal, free and compulsory primary education that is girl-friendly, including in remote and rural areas, consider making secondary education mandatory while also providing economic incentives for pregnant girls and adolescent mothers to complete secondary school and establish non-discriminatory return policies;**
- (b) **Provide girls and women with educational and economic opportunities in a safe and enabling environment where they can develop their self-esteem, awareness of their rights and communication, negotiation and problem-solving skills;**
- (c) **Include in the educational curriculum information on human rights, including those of women and children, gender equality and self-awareness and contribute to eliminating gender stereotypes and fostering an environment of non-discrimination;**
- (d) **Ensure that schools provide age-appropriate information on sexual and reproductive health and rights, including in relation to gender relations and responsible sexual behaviour, HIV prevention, nutrition and protection from violence and harmful practices;**
- (e) **Ensure access to non-formal education programmes for girls who have dropped out of regular schooling, or who have never enrolled and are illiterate, and monitor the quality of those programmes;**
- (f) **Engage men and boys in creating an enabling environment that supports the empowerment of women and girls.**

3. Capacity development at all levels

70. One of the primary challenges in the elimination of harmful practices relates to the lack of awareness or capacity of relevant professionals, including front-line professionals, to adequately understand, identify and respond to incidents or the risks of harmful practices. A comprehensive, holistic and effective approach to capacity-building should aim to engage influential leaders, such as traditional and religious leaders, and as many relevant professional groups as possible, including health, education and social workers, asylum and immigration authorities, the police, public prosecutors, judges and

politicians at all levels. They need to be provided with accurate information about the practice and applicable human rights norms and standards with a view to promoting a change in the attitudes and forms of behaviour of their group and the wider community.

71. Where alternative dispute resolution mechanisms or traditional justice systems are in place, training on human rights and harmful practices should be provided to those responsible for their management. Furthermore, police officers, public prosecutors, judges and other law enforcement officials need training on the implementation of new or existing legislation criminalizing harmful practices to ensure that they are aware of the rights of women and children and are sensitive to the vulnerable status of victims.

72. In States parties in which the prevalence of harmful practices is primarily limited to immigrant communities, health-care providers, teachers and childcare professionals, social workers, police officers, migration officials and the justice sector must be sensitized and trained in how to identify girls and women who have been, or are at risk of being, subjected to harmful practices and which steps can and should be taken to protect them.

73. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

- (a) **Provide all relevant front-line professionals with information on harmful practices and applicable human rights norms and standards and ensure that they are adequately trained to prevent, identify and respond to incidents of harmful practices, including mitigating negative effects for victims and helping them to gain access to remedies and appropriate services;**
- (b) **Provide training to individuals involved in alternative dispute resolution and traditional justice systems to appropriately apply key human rights principles, especially the best interests of the child and the participation of children in administrative and judicial proceedings;**
- (c) **Provide training to all law enforcement personnel, including the judiciary, on new and existing legislation prohibiting harmful practices and ensure that they are aware of the rights of women and children and of their role in prosecuting perpetrators and protecting victims of harmful practices;**
- (d) **Conduct specialized awareness and training programmes for health-care providers working with immigrant communities to address the unique health-care needs of children and women who have undergone female genital**

mutilation or other harmful practices and provide specialized training also for professionals within child welfare services and services focused on the rights of women and the education and police and justice sectors, politicians and media personnel working with migrant girls and women.

4. Awareness-raising, public dialogue and manifestations of commitment

74. To challenge sociocultural norms and attitudes that underlie harmful practices, including male-dominated power structures, sex- and gender-based discrimination and age hierarchies, both Committees regularly recommend that States parties undertake comprehensive public information and awareness-raising campaigns that are part of long-term strategies to eliminate harmful practices.

75. Awareness-raising measures should include accurate information from trusted sources about the harm caused by the practices and convincing reasons as to why they should be eliminated. In this respect, the mass media can perform an important function in ensuring new thinking, in particular through access by women and children to information and material aimed at the promotion of their social and moral well-being and physical and mental health, in line with obligations under both Conventions that help to protect them from harmful practices.

76. The launching of awareness-raising campaigns can provide an opportunity to initiate public discussions about harmful practices with a view to collectively exploring alternatives that do not cause harm or violate the human rights of women and children and reaching agreement that the social norms underlying and sustaining harmful practices can and should be changed. The collective pride of a community in identifying and adopting new ways to fulfil its core values will ensure the commitment and sustainability of new social norms that do not result in the infliction of harm or violate human rights.

77. The most effective efforts are inclusive and engage relevant stakeholders at all levels, especially girls and women from affected communities and boys and men. Moreover, those efforts require the active participation and support of local leaders, including through the allocation of adequate resources. Establishing or strengthening existing partnerships with relevant stakeholders, institutions, organizations and social networks (religious and traditional leaders, practitioners and civil society) can help to build bridges between constituencies.

78. Consideration could be given to the dissemination of information on positive

experiences that followed the elimination of harmful practices within a local or diaspora community or within other practising communities from the same geographical region with similar backgrounds, as well as to the exchange of good practice, including from other regions. This may take the form of local, national or regional conferences or events, visits of community leaders or the use of audiovisual tools. In addition, awareness-raising activities need to be carefully designed so that they accurately reflect the local context, do not result in a backlash or foster stigma and/or discrimination against the victims and/or the practising communities.

79. Community-based and mainstream media can be important partners in awareness-raising and outreach regarding the elimination of harmful practices, including through joint initiatives with Governments to host debates or talk shows, prepare and screen documentaries and develop educational programmes for radio and television. The Internet and social media can also be valuable tools for providing information and opportunities for debate, while mobile telephones are increasingly being used to convey messages and engage with people of all ages. Community-based media can serve as a useful forum for information and dialogue and may include radio, street theatre, music, art, poetry and puppetry.

80. In States parties with effective and enforced legislation against harmful practices, there is a risk that practising communities will go into hiding or go abroad to carry out the practices. States parties hosting practising communities should support awareness-raising campaigns regarding the harmful impact on the victims or those at risk, as well as the legal implications of the violation, while at the same time preventing discrimination and stigma against those communities. To this end, steps should be taken to facilitate the social integration of such communities.

81. The Committees recommend that the States parties to the Conventions:

- (a) **Develop and adopt comprehensive awareness-raising programmes to challenge and change cultural and social attitudes, traditions and customs that underlie forms of behaviour that perpetuate harmful practices;**
- (b) **Ensure that awareness-raising programmes provide accurate information and clear and unified messages from trusted sources about the negative impact of harmful practices on women, children, in particular girls, their families and society at large. Such programmes should include social media, the Internet and community communication and dissemination tools;**

- (c) **Take all appropriate measures to ensure that stigma and discrimination are not perpetuated against the victims and/or practising immigrant or minority communities;**
- (d) **Ensure that awareness-raising programmes targeting State structures engage decision makers and all relevant programmatic staff and key professionals working within local and national government and government agencies;**
- (e) **Ensure that personnel of national human rights institutions are fully aware and sensitized to the human rights implications of harmful practices within the State party and that they receive support to promote the elimination of those practices;**
- (f) **Initiate public discussions to prevent and promote the elimination of harmful practices, by engaging all relevant stakeholders in the preparation and implementation of the measures, including local leaders, practitioners, grass-roots organizations and religious communities. The activities should affirm the positive cultural principles of a community that are consistent with human rights and include information on experiences of successful elimination by formerly practising communities with similar backgrounds;**
- (g) **Build or reinforce effective partnerships with the mainstream media to support the implementation of awareness-raising programmes and promote public discussions and encourage the creation and observance of self-regulatory mechanisms that respect the privacy of individuals.**

D. Protective measures and responsive services

82. Women and children who are victims of harmful practices are in need of immediate support services, including medical, psychological and legal services. Emergency medical services may be the most urgent and obvious, given that some of the harmful practices covered herein involve the infliction of extreme physical violence and medical intervention may be necessary to treat severe harm or prevent death. Victims of female genital mutilation or other harmful practices may also require medical treatment or surgical interventions to address the short-term and long-term physical consequences. The management of pregnancy and childbirth in women or girls who have undergone female genital mutilation must be included in pre-service and in-service training for midwives, doctors and other skilled birth attendants.

83. National protection systems or, in their absence, traditional structures should be mandated to be child-friendly and gender-sensitive and adequately resourced to provide all necessary protection services to women and girls who face a high risk of being subjected to violence, including girls running away to avoid being subjected to female genital mutilation, forced marriage or crimes committed in the name of so-called honour. Consideration should be given to the establishment of an easy-to-remember, free, around-the-clock helpline that is available and known nationwide. Appropriate safety and security measures for victims must be available, including specifically designed temporary shelters or specialized services within shelters for victims of violence. Given that perpetrators of harmful practices are often the spouse of the victim, a family member or a member of the victim's community, protective services should seek to relocate victims outside their immediate community if there is reason to believe that they may be unsafe. Unsupervised visits must be avoided, especially when the issue may be considered one of so-called honour. Psychosocial support must also be available to treat the immediate and long-term psychological trauma of victims, which may include post-traumatic stress disorder, anxiety and depression.

84. When a woman or a girl who was subjected to or refused to undergo a practice leaves her family or community to seek refuge, her decision to return must be supported by adequate national protection mechanisms. In assisting her in making this free and informed choice, the mechanisms are required to ensure her safe return and reintegration based on the principle of her best interest, including avoiding revictimization. Such situations require close follow-up and monitoring to ensure that victims are protected and enjoy their rights in the short term and the long term.

85. Victims seeking justice for violations of their rights as a result of harmful practices often face stigmatization, a risk of revictimization, harassment and possible retribution. Steps must therefore be taken to ensure that the rights of girls and women are protected throughout the legal process, in accordance with articles 2 (c) and 15 (2) and (3) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and that children are enabled to effectively engage in court proceedings as part of their right to be heard under article 12 of the Convention on the Rights of the Child.

86. Many migrants have a precarious economic and legal status, which increases their vulnerability to all forms of violence, including harmful practices. Migrant women and children often do not have access to adequate services on an equal basis with citizens.

87. The Committees recommend that the States parties to the Conventions:

- (a) **Ensure that protection services are mandated and adequately resourced to provide all necessary prevention and protection services to children and women who are, or are at high risk of becoming, victims of harmful practices;**
- (b) **Establish a free, 24-hour hotline that is staffed by trained counsellors, to enable victims to report instances when a harmful practice is likely to occur or has occurred, and provide referral to needed services and accurate information about harmful practices;**
- (c) **Develop and implement capacity-building programmes on their role in protection for judicial officers, including judges, lawyers, prosecutors and all relevant stakeholders, on legislation prohibiting discrimination and on applying laws in a gender-sensitive and age-sensitive manner in conformity with the Conventions;**
- (d) **Ensure that children participating in legal processes have access to appropriate child-sensitive services to safeguard their rights and safety and to limit the possible negative impacts of the proceedings. Protective action may include limiting the number of times that a victim is required to give a statement and not requiring that individual to face the perpetrator or perpetrators. Other steps may include appointing a guardian ad litem (especially where the perpetrator is a parent or legal guardian) and ensuring that child victims have access to adequate child-sensitive information about the process and fully understand what to expect;**
- (e) **Ensure that migrant women and children have equal access to services, regardless of their legal status.**

VIII. Dissemination and use of the joint general recommendation/ general comment and reporting

88. States parties should widely disseminate the present joint general recommendation/general comment to parliaments, Governments and the judiciary, nationally and locally. It should also be made known to children and women and all relevant professionals and stakeholders, including those working for and with children (e.g. judges, lawyers, police officers and other law enforcement officials, teachers, guardians, social workers, staff of public or private welfare institutions and shelters

and health-care providers) and civil society at large. It should be translated into relevant languages and child-friendly/appropriate versions and formats accessible to persons with disabilities should be made available. Conferences, seminars, workshops and other events should be held to share good practice on how best to implement it. It should also be incorporated into the formal pre-service and in-service training of all relevant professionals and technical staff and should be made available to all national human rights institutions, women's organizations and other human rights non-governmental organizations.

89. States parties should include in their reports under the Conventions information about the nature and extent of attitudes, customs and social norms that perpetuate harmful practices and on the measures guided by the present joint general recommendation/general comment that they have implemented and the effects thereof.

IX. Treaty ratification or accession and reservations

90. States parties are encouraged to ratify the following instruments:

- (a) Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
- (b) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography;
- (c) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict;
- (d) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.

91. States parties should review and modify or withdraw any reservations to articles 2, 5 and 16, or their subparagraphs, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and articles 19 and 24 (3) of the Convention on the Rights of the Child. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women considers reservations to those articles in principle incompatible with the object and purpose of the Conventions and thus impermissible under article 28 (2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General

14 November 2014
Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 32 on the gender-related
dimensions of refugee status, asylum, nationality and
statelessness of women**

I. Introduction

1. Through the present general recommendation, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women aims to provide authoritative guidance to States parties on legislative, policy and other appropriate measures to ensure the implementation of their obligations under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Optional Protocol thereto regarding non-discrimination and gender equality relating to refugee status, asylum, nationality and statelessness of women.

2. The Convention is a dynamic instrument that contributes and adapts itself to the development of international law. The present general recommendation builds on the Committee's earlier general recommendations, including No. 19 on violence against women, No. 26 on women migrant workers, No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention and No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, as well as on reports of States parties under the

14-64766 (E) 251114

Convention and the Committee's concluding observations thereon. It also builds on the Committee's consideration of individual communications and its conduct of inquiries under the Optional Protocol.

3. In section III, the Committee seeks to ensure that gender equality and non-discrimination obligations are upheld by States parties to the Convention in respect of women asylum seekers and refugees throughout the displacement cycle, with a focus on asylum processes. In section IV, the Committee seeks to ensure that gender equality and non-discrimination principles are upheld by States parties in relation to women's right to nationality, including the right to acquire, change or retain their nationality and to confer their nationality on their children and spouses.

II. Scope of the general recommendation

4. The scope and purpose of the present general recommendation must be determined in the context of the overall scope and purpose of the Convention, which is to eliminate all forms of discrimination against women in the recognition, enjoyment or exercise of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field, irrespective of their marital status. Within this overall scope, the objective of the present general recommendation is to guide States parties on how to address all aspects of their obligations under the Convention and assume their obligations to respect, protect and fulfil the rights of refugee, asylum-seeking and stateless women to non-discrimination and substantive equality, in times of peace, in situations of international and non-international armed conflict and in situations of occupation.

5. The Convention, as a gender-specific human rights instrument, covers other rights that are not explicitly mentioned therein, but that have an impact on the achievement of equality of women and men.¹ As such, the Convention provides a gender-sensitive interpretation of human rights law and protects women from sex- and gender-based discrimination with regard to all the human rights contained in the Universal Declaration of Human Rights and other human rights instruments.² Such application of the Convention was elaborated by the Committee in relation to the prohibition of violence

¹ General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, para. 7.

² General recommendation No. 28, para. 3, and general recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention, on temporary special measures, para. 13.

against women as a form of discrimination against women in its general recommendation No. 19, in which it enumerated some of those protected rights, including the right to life and the right not to be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. 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.

6. The Committee has, in previous general recommendations, clarified that articles 1, 2 (f) and 5 (a) of the Convention read together indicate that the Convention covers sex- and gender-based discrimination against women. The Committee has explained that application of the Convention to gender-based discrimination falls under the definition of discrimination contained in article 1, which points out that any distinction, exclusion or restriction which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women of human rights and fundamental freedoms is discrimination. Discrimination against women based on sex and/or gender is often inextricably linked with and compounded by other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, age, class, caste, being lesbian, bisexual or transgender and other status.³ Discrimination on the basis of sex or gender may affect women belonging to such groups to a different degree or in different ways to men. States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned and prohibit them.

7. The Committee notes that the experiences of women during displacement, from asylum to integration, return or settlement in a third country, in addition to those of stateless women, are shaped by the action or inaction of various actors. States parties bear the primary responsibility for ensuring that asylum-seeking women, refugee women, women nationality applicants and stateless women within their territory or under their effective control or jurisdiction, even if not situated within their territory, are not exposed to violations of their rights under the Convention, including when such violations are committed by private persons and non-State actors.⁴

³ General recommendation No. 28, paras. 5 and 18.

⁴ General recommendation No. 28, and general recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations.

8. 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 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.⁵ 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 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.

III. Relationship between the Convention, international human rights law and international refugee law

9. The Convention is part of a comprehensive international human rights legal framework that operates simultaneously with international refugee law and the laws relating to the status of stateless persons and the reduction of statelessness. There is an important overlapping interrelationship between international human rights law, including the Convention, the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol thereto, and the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. The shared objective of the two protection regimes should ensure the complementary and cumulative protection of refugees, asylum seekers and stateless persons.

10. The provisions of the Convention reinforce and complement the international legal protection regime for refugees and stateless women and girls, especially because explicit gender equality provisions are absent from relevant international agreements, notably

⁵ General recommendation No. 28, para. 9.

the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol thereto, the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.⁶

11. Given that the Convention applies at every stage of the displacement cycle, it serves to prohibit sex- and gender-based discrimination at every stage: during the refugee status determination procedure, throughout the return or resettlement process and throughout the integration process for women who have been granted asylum. It also applies to processes of statelessness determination and to processes relating to women acquiring, retaining or changing their nationality or conferring their nationality on their children and spouses.

IV. Application of non-discrimination and gender equality to international refugee law

A. General comments

12. While noting that the definition of a refugee under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees provides criteria for the determination of refugee status in relation to persons who are explicitly covered under the Convention, the Committee notes that the present general recommendation covers all women in need of international protection under the Convention and seeks to apply the protection of the Convention to all women in the context of refugee status and asylum. However, the criteria provided by the definition of the word “refugee” in the 1951 Convention are important for the identification of women in need of international protection. At the same time, the Committee notes that regional refugee instruments and national laws have accepted and also expanded upon the definition given in the 1951 Convention to cover a range of persons in need of international protection for reasons of, variously, international or internal/non-international armed conflict and occupation, events seriously disturbing public order, serious human rights violations or generalized violence.⁷

⁶ See UNHCR, “Guidelines on statelessness No. 4: ensuring every child’s right to acquire a nationality through articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness” (HCR/GS/12/04), paras. 13-15. Available from www.refworld.org/docid/50d460c72.html.

⁷ See Organization of African Unity Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa of 1969, article I (2), which states: “The term ‘refugee’ shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part of the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of

13. The Committee notes that asylum seekers seek international protection on the basis that they cannot return to their country of origin because they have a well-founded fear of persecution or are at risk of being ill-treated or subjected to other serious harm. It also notes that under article 1A(2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees the reasons for persecution must be linked to one of the five grounds listed therein: race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. Gender-related persecution is absent from the text. The present general recommendation is intended to ensure that States parties apply a gender perspective when interpreting all five grounds, use gender as a factor in recognizing membership of a particular social group for purposes of granting refugee status under the 1951 Convention and further introduce other grounds of persecution, namely sex and/or gender, into national legislation and policies relating to refugees and asylum seekers. It should be noted that, in other international, national and regional contexts, asylum is also provided to persons who cannot be returned to their countries of origin owing to, among other things, threats to their lives or torture or inhuman or degrading treatment. Those forms of complementary protection are also covered herein.

14. There are many reasons why women are compelled to leave their homes and seek asylum in other countries. In addition to aggravated or cumulative forms of discrimination against women amounting to persecution, women experience violations of their rights throughout the displacement cycle. The Committee recognizes that displacement arising from armed conflict, gender-related persecution and other serious human rights violations that affect women compounds existing challenges to the elimination of discrimination against women. It also recognizes the persistence of other forms of exploitation concomitant with displacement, such as trafficking for purposes of sexual or labour exploitation, slavery and servitude. The Committee therefore reiterates the obligation of States parties to treat women with dignity and to respect,

habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality". The Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held in Cartagena de Indias, Colombia, from 19 to 22 November 1984, states in section III (3) that "the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order". In addition, directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of the European Union of 13 December 2011 pertains to standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

protect and fulfil their rights under the Convention at each stage of the displacement⁸ cycle, as well as in the enjoyment of durable solutions, including integration and/or resettlement in receiving States and/or voluntary repatriation to their State of origin.

15. Gender-related forms of persecution are forms of persecution that are directed against a woman because she is a woman or that affect women disproportionately.⁹ The Committee observes that understanding the way in which women's rights are violated is critical to the identification of those forms of persecution. The Committee notes that violence against women that is a prohibited form of discrimination against women is one of the major forms of persecution experienced by women in the context of refugee status and asylum. Such violence, just as other gender-related forms of persecution, may breach specific provisions of the Convention. Such forms are recognized as legitimate grounds for international protection in law and in practice.¹⁰ They may include the threat of female genital mutilation, forced/early marriage, threat of violence and/or so-called "honour crimes", trafficking in women,¹¹ acid attacks, rape and other forms of sexual assault, serious forms of domestic violence, the imposition of the death penalty or other physical punishments existing in discriminatory justice systems, forced sterilization,¹² political or religious persecution for holding feminist or other views and the persecutory consequences of failing to conform to gender-prescribed social norms and mores or for claiming their rights under the Convention.

16. Gender-related claims to asylum may intersect with other proscribed grounds of discrimination, including age, race, ethnicity/nationality, religion, health, class, caste, being lesbian, bisexual or transgender and other status.¹³ The Committee is concerned

⁸ The word "displacement" in the present general recommendation refers to those persons who have fled and crossed their country's borders.

⁹ See the definition of gender-based violence in paragraph 6 of general recommendation No. 19 on violence against women. See also UNHCR, "Guidelines on international protection: gender-related persecution within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees", guideline No. 1 (HCR/GIP/02/01), paras. 3, 9, 16 and 17.

¹⁰ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 2, and general recommendation No. 28, para. 9.

¹¹ On trafficking as a basis for refugee status, see UNHCR, "Guidelines on international protection: the application of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked", guideline No. 7 (HCR/GIP/06/07).

¹² General recommendation No. 19, para. 22; general recommendation No. 21 on equality in marriage and family relations, para. 22; and communication No. 4/2004, *A.S. v. Hungary*, views adopted by the Committee on 14 August 2006.

¹³ See footnote 3 above; communication No. 19/2008, *Cecilia Kell v. Canada*, views adopted by the

that many asylum systems continue to treat the claims of women through the lens of male experiences, which can result in their claims to refugee status not being properly assessed or being rejected. Even though gender is not specifically referenced in the definition of a refugee given in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, it can influence or dictate the type of persecution or harm suffered by women and the reasons for such treatment. The definition in the 1951 Convention, properly interpreted, covers gender-related claims to refugee status.¹⁴ It must be emphasized that asylum procedures that do not take into account the special situation or needs of women can impede a comprehensive determination of their claims. For example, asylum authorities may interview only the male “head of household”, may not provide same-sex interviewers and interpreters to allow women to present their claims in a safe and gender-sensitive environment or may interview women asylum seekers in the presence of their husbands or male family members who may in fact be the source or sources of their complaints.

B. Principle of non-refoulement

17. The principle of non-refoulement of refugees is the cornerstone of refugee protection and is a norm of customary international law. Since its formal codification in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, it has been developing and has been integrated into international human rights instruments, namely the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (art. 3) and the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 7). In addition, the prohibition of refoulement to a risk of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is codified in a number of regional human rights treaties and international non-binding documents.¹⁵

Committee on 28 February 2012, para. 10.2.

¹⁴ UNHCR, “Guidelines on international protection: gender-related persecution”, para. 6 (see footnote 9 above).

¹⁵ See, for example, the 2000 Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 19 (2); the 1966 Principles concerning Treatment of Refugees, adopted by the Asian-African Legal Consultative Committee (art. III (3)); the Declaration on Territorial Asylum, adopted by the General Assembly by its resolution 2132 (XXII) (art. 3); the 1969 Organization of African Unity Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa (art. II (3)); the 1969 American Convention on Human Rights (art. 22 (8)); and the 1984 Cartagena Declaration on Refugees (para. 5). In addition, non-refoulement provisions modelled on article 33 (1) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees have also been incorporated into extradition treaties and a number of anti-terrorism conventions at the universal and regional levels.

18. Bearing in mind that the vast majority of States have become parties to international instruments prohibiting the refoulement of asylum seekers and refugees, in addition to State practice and, among others, the practice whereby non-signatory States to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees host large numbers of refugees, often in mass-influx situations, the prohibition of refoulement of refugees, as enshrined in article 33 of the Convention and complemented by non-refoulement obligations under international human rights law,¹⁶ constitutes a rule of customary international law.¹⁷

19. Article 3 of the Convention against Torture prohibits removal of a person to a country where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture. The Committee against Torture, in its general comment No. 2, has explicitly situated gender-based violence and abuse within the scope of the Convention against Torture.¹⁸ Articles 6 and 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights also encompass the obligation on States not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm in the country to which the person will, or may subsequently, be removed. The Human Rights Committee has further noted that the absolute prohibition of torture that is part of customary international law includes, as an essential corollary component, the prohibition of refoulement to a risk of torture, which entails the prohibition of any return of an individual where he or she would be exposed to a risk of torture, ill-treatment or arbitrary deprivation of life.

20. According to those human rights provisions, no asylum seeker or refugee is to be expelled or returned (refoulé) in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his or her life or freedom or the right to be free from torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment would be threatened.

21. The Committee notes that the Convention, as an instrument to prevent discrimination against women, contains no explicit provision on non-refoulement. In the framework of its work on individual communications under the Optional Protocol, the Committee has had to address States parties' objections to the effect that the Committee has no

¹⁶ UNHCR, Declaration of States parties to the 1951 Convention and or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, adopted on 13 December 2001 (HCR/MMSP/2001/09).

¹⁷ UNHCR, "Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol" (2007), para. 15.

¹⁸ See also communication No. 35/2011, *M.E.N. v. Denmark*, inadmissibility decision adopted by the Committee on 26 July 2013, para. 8.8.

competence to deal with cases submitted on behalf of asylum seekers whose applications have been rejected at the national level but who claim that they would be exposed to the risk of sexual and/or gender-based violence and persecution if forcibly returned to their country of origin. In reply, the Committee has noted,¹⁹ among other things, that, under international human rights law, the non-refoulement principle imposes a duty on States to refrain from returning a person to a jurisdiction in which he or she may face serious violations of human rights, notably arbitrary deprivation of life or torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In addition, the Committee recalls that civil and political rights and freedoms, including the right to life and the right not to be subjected to torture or ill-treatment, are implicitly covered by the Convention, and thus States parties are under the obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory to the territory of another State where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm.

22. The Committee further considers that, under article 2 (d) of the Convention, States parties undertake to refrain from engaging in any act or practice of discrimination against women and to ensure that public authorities and institutions act in conformity with that obligation. That duty encompasses the obligation of States parties to protect women from being exposed to a real, personal and foreseeable risk of serious forms of discrimination against women, including gender-based violence, irrespective of whether such consequences would take place outside the territorial boundaries of the sending State party: if a State party takes a decision relating to a person within its jurisdiction, and the necessary and foreseeable consequence is that the person's basic rights under the Convention will be seriously at risk in another jurisdiction, the State party itself may be in violation of the Convention. The foreseeability of the consequence would mean that there was a present violation by the State party, even though the consequence would not occur until later.

23. 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. What amounts to serious forms of discrimination against women, including gender-based violence, will depend on the

¹⁹ See, for example, communication No. 33/2011, *M.N.N. v. Denmark*, inadmissibility decision adopted by the Committee on 15 July 2013, paras. 8.5 ff.

circumstances of each case.²⁰

C. Comments on specific articles of the Convention

24. 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. Women asylum seekers are entitled to have their rights under the Convention respected; they are entitled to be treated in a non-discriminatory manner and with respect and dignity at all times during the asylum procedure and thereafter, including through the process of finding durable solutions once asylum status has been recognized by the receiving State. The receiving State has a responsibility towards women granted asylum status when it comes to helping them to, among other things, find proper accommodation, training and/or job opportunities, providing legal, medical, psychosocial support for victims of trauma and offering language classes and other measures facilitating their integration. In addition, women asylum seekers whose asylum applications are denied should be granted dignified and non-discriminatory return processes.

25. 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. A gender-sensitive approach should be applied at every stage of the asylum process. This means that women's claims to asylum should be determined by an asylum system that is informed, in all aspects of its policy and operations, by a thorough understanding of the particular forms of discrimination or persecution and human rights abuses that women experience on grounds of gender or sex. Owing to shame, stigma or trauma, some women may be reluctant to disclose or identify the true extent of the persecution that they have suffered or fear. Account needs to be taken of the fact that they may continue to fear persons in authority or rejection and/or reprisals from their family and/or community. In any event, they should be entitled to appeal against first-instance asylum decisions.

26. In addition, articles 2, 15 (1) and 16 require States parties to recognize that women may present independent claims to asylum. In this respect, their claims may also be based on fears relating to their children. For example, claims to refugee status may arise from a fear that their daughters will suffer female genital mutilation, be forced

²⁰ See *ibid.*, para. 8.9.

into marriage or be subjected to severe community ostracism and exclusion for being girls.²¹ The child’s protection claim should also be considered on its own merits in a child-sensitive manner in the best interests of the child.²² Once the principal claimant is recognized as a refugee, other members of the family should normally also be recognized as refugees (“derivative status”).

27. Harm perpetrated against women and girls is often at the hands of non-State actors, including family members, neighbours or society more generally. In such cases, 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.²³ It does not suffice to strive for vertical gender equality of the individual woman vis-à-vis public authorities; States must also work to secure non-discrimination at the horizontal level, even within the family. Harm perpetrated by non-State actors is persecution where the State is unable or unwilling to prevent such harm or protect the claimant because of discriminatory governmental policies or practices.²⁴

28. The Committee is aware that, in cases in which persecution is perpetrated by non-State actors, receiving States have advanced the option of internal flight alternative, according to which a person is not at risk of persecution by non-State actors if he or she is relocated to a safe place within the State of origin. 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.²⁵ States should also take into account gender-related aspects and risks in

²¹ UNHCR, “Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation” (Geneva, 2009), para. 12.

²² For more on child asylum claims, see UNHCR, “Guidelines on international protection: child asylum claims under articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, guideline No. 8 (2009) (HCR/GIP/09/08); Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin; and general comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

²³ General recommendation No. 19, paras. 9 and 10.

²⁴ UNHCR, “Guidelines on international protection: gender-related persecution”, para. 19 (see footnote 9 above).

the assessment as to whether internal relocation is permissible.²⁶ Difficulties faced by women in relocating to other parts of their countries of origin can include legal, cultural and/or social restrictions or prohibitions on women travelling or living alone, practical realities such as problems of securing accommodation, childcare and economic survival without family or community support, and risk of harassment and exploitation, including sexual exploitation and violence.

29. The Committee acknowledges that, as a matter of international law, the authorities of the country of origin are primarily responsible for providing protection to the citizens, including ensuring that women enjoy their rights under the Convention, and that it is only when such protection is not available that international protection is invoked to protect the basic human rights that are seriously at risk. However, the Committee notes that the fact that a woman asylum seeker has not sought the protection of the State or made a complaint to the authorities before her departure from her country of origin should not prejudice her asylum claim, especially where violence against women is tolerated or there is a pattern of failure in responding to women's complaints of abuse. It would not be realistic to require her to have sought protection in advance of her flight. She may also lack confidence in the justice system and access to justice or fear abuse, harassment or retaliation for making such complaints.²⁷

30. In line with the Convention, States parties are required to take proactive measures to ensure that the legally recognized grounds of persecution, including those enumerated in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (race, religion, nationality, membership of a particular social group and political opinion), are given a gender-sensitive interpretation. In addition, gender may be used as a factor in recognizing membership of a particular social group or indeed as an identifying characteristic of such a group for purposes of granting refugee status under the 1951 Convention. States parties are also encouraged to add sex and or gender as an additional ground for refugee status in their national legislation.

²⁵ *Salah Sheekh v. the Netherlands*, application No. 1948/04, judgement of 11 January 2007 of the European Court of Human Rights, cited in *Case of Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, applications Nos. 8319/07 and 11449/07, judgement of 28 June 2011 of the European Court of Human Rights, para. 266.

²⁶ UNHCR, "Guidelines on international protection: 'internal flight or relocation alternative' within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees", guideline No. 4 (HCR/GIP/03/04); UNHCR, "Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation", paras. 28-32 (see footnote 21 above).

²⁷ Communication No. 5/2005, *Şahide Goekce (deceased) v. Austria*, views adopted by the Committee on 6 August 2007; communication No. 6/2005, *Fatma Yildirim (deceased) v. Austria*, views adopted by the Committee on 6 August 2007.

31. The Committee notes that women’s claims to asylum are regularly classified under the “social group” ground in the definition of a refugee, which may reinforce the stereotyped notions of women as dependent victims. 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. Gender stereotyping affects the right of women to a fair and just asylum process and the asylum authorities must take precautions not to create standards that are based on preconceived notions of gender-based violence and persecution.²⁸ In addition, women are active agents who play important roles as political leaders, members of Governments or opposition groups, journalists, human rights defenders and activists, lawyers and judges, among others. They are targeted on account of their political opinions and/or activities, including the expression of women’s rights. Accordingly, article 7 of the Convention requires States parties to take action to realize equality for women in political and public life. It may therefore be appropriate that women bring claims to asylum on gender-related persecution grounds or political, religious, racial and ethnic grounds, including in situations in which they were compelled to flee their country of origin owing to external aggression, occupation, foreign domination or serious civil strife.²⁹

32. 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. To this end, States should take positive measures to ensure that women are not discriminated against and that they are provided with effective legal protection throughout the asylum process, including by providing legal aid, legal representation and assistance, as necessary.³⁰

33. 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. In addition, women refugees should be offered sources of livelihood and employment opportunities.³¹ Obligations include providing information on their rights and practical information on how to gain

²⁸ Communication No. 18/2008, *Karen Tayag Vertido v. Philippines*, views adopted by the Committee on 16 July 2010, paras. 8.4 and 8.9 (iv); communication No. 20/2008, *V.K. v. Bulgaria*, views adopted by the Committee on 25 July 2011.

²⁹ General recommendation No. 28, paras. 10 and 11.

³⁰ *Ibid.*, para. 34; see also 1951 Convention relating to the Status of Refugees, arts. 16 and 25.

³¹ Universal Declaration of Human Rights, art. 25; see also the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, arts. 13 and 17-23.

access to such services in a language that they understand. Given the high levels of illiteracy among women in some societies, special assistance may be required.

34. Gender sensitivity should be reflected in reception arrangements, taking into account the specific needs of victims of sexual abuse and exploitation, of trauma and torture or ill-treatment and of other particularly vulnerable groups of women and girls.³² Reception arrangements should also allow for the unity of the family as present within the territory, in particular in the context of reception centres.³³ As a general rule, pregnant women and nursing mothers, who both have special needs, should not be detained.³⁴ Where detention of women asylum seekers is unavoidable, separate facilities and materials are required to meet the specific hygiene needs of women. The use of female guards and warders should be promoted. All staff assigned to work with women detainees should receive training relating to the gender-specific needs and human rights of women.³⁵ 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.³⁶ Not least for the purposes of avoiding violence against women, separate facilities for male and female detainees are required, unless in family units, and alternatives to detention are to be made available.³⁷

³² Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, conclusion No. 93 (LIII) on reception of asylum seekers in the context of individual asylum systems, para. (b) (iii).

³³ Ibid., para. (b) (iv); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 16.

³⁴ United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) (General Assembly resolution 65/229, annex), rule 42; UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (Geneva, 2012).

³⁵ The Bangkok Rules, rules 5, 19 and 33 (1); UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, para. 9.3.

³⁶ Communication No. 23/2009, *Inga Abramova v. Belarus*, views adopted by the Committee on 25 July 2011, paras. 7.5 and 7.7; see also the Bangkok Rules and general recommendation No. 24 on women and health, para. 6.

³⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, art. 9. The Human Rights Committee has affirmed an obligation to consider less invasive means of achieving the same objective (see communication No. 900/1999, *C. v. Australia*, views adopted by the Human Rights Committee on 28 October 2002, para. 8.2. See also UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, para. 9.3.

D. Specific recommendations of the Committee³⁸

35. States parties should review and remove any reservations to the Convention; consider ratifying the Optional Protocol to the Convention; and consider acceding to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol thereto, as well as to other relevant international and regional instruments. They should remove any reservations to those instruments, adopt an asylum law in line with those instruments and apply those instruments in a complementary manner.

36. States that are parties to regional refugee or asylum instruments should ensure that they respect the rights of women in need of international protection and apply those instruments in a gender-sensitive manner. They should also ensure that women enjoy the benefits of those instruments without discrimination and on the basis of substantive equality.³⁹

37. States parties should adopt legislation and other measures to respect the principle of non-refoulement, in accordance with existing obligations under international law, and take all measures necessary to ensure that victims of serious forms of discrimination, including gender-related forms of persecution, who are in need of protection, regardless of their status or residence, are not returned under any circumstance to any country in which their life would be at risk or where they might be subjected to serious forms of discrimination, including gender-based violence, or to torture or inhuman or degrading treatment or punishment.⁴⁰

³⁸ The Committee acknowledges that the vast majority of refugees are hosted by developing countries that are overwhelmed and unable to meet the challenges faced by significant refugee influxes. The Committee recalls that refugee protection is a collective responsibility. Therefore, and without compromising or undermining States parties' obligations, it calls upon the international community, in particular non-receiving States, to express their solidarity through burden-sharing by assisting receiving countries in meeting their international obligations. They should, among other things, take proactive measures such as granting adequate technical and financial assistance to receiving States to alleviate the challenges faced by massive influxes of refugees and financially supporting United Nations and other international or regional agencies entrusted with providing refugee protection and services.

³⁹ Organization of African Unity Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa of 1969; Cartagena Declaration on Refugees, 1984; and directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of the European Union of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

⁴⁰ See Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, art. 61, and 1951 Convention relating to the Status of Refugees, art. 33.

38. States parties should interpret the definition of a refugee in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in line with obligations of non-discrimination and equality;⁴¹ fully integrate a gender-sensitive approach while interpreting all legally recognized grounds; classify gender-related claims under the ground of membership of a particular social group, where necessary; and consider adding sex and/or gender, as well as the reason of being lesbian, bisexual or transgender, and other status to the list of grounds for refugee status in their national asylum legislation.

39. States parties should report to the Committee on their national policy and legislation with regard to asylum seekers and refugees and gather, analyse and make available sex-disaggregated statistical data and trends over time on asylum claims, countries of origin, reasons for seeking asylum and recognition rates.

40. States parties should ensure that adequate human and financial resources are made available for the implementation of the Convention in respect of asylum seekers and refugees, including gender-related aspects of that implementation, and seek technical advice and assistance as required.

41. States parties should cooperate with all United Nations agencies, in particular the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), in relation to asylum systems and procedures to give effect to the provisions of the Convention and other instruments for refugees with a view to promoting the rights of women asylum seekers and refugees.⁴² They should collaborate with civil society and grass-roots non-governmental organizations supporting women asylum seekers and refugees.

42. Asylum procedures of States parties should ensure that women are able to lodge independent asylum applications and be heard separately, even if they are part of a family seeking asylum. States parties should accept that, when the principal claimant is recognized as a refugee, other members of the family should normally also be

⁴¹ See the UNHCR guidelines on international protection, including “Guidelines on international protection: gender-related persecution within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, guideline No. 1 (HCR/GIP/02/01); “Guidelines on international protection: ‘Membership of a particular social group’ within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, guideline No. 2 (HRC/GIP/02/02); and “Guidelines on international protection No. 9: claims to refugee status based on sexual orientation and/or gender identity within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees” (HRI/GIP/12/09).

⁴² 1951 Convention relating to the Status of Refugees, art. 35; 1967 Protocol to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, art. II; Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (General Assembly resolution 428 (V), annex), para. 8.

recognized as refugees (“derivative status”). Just as a child can derive refugee status from the recognition of a parent as a refugee, a parent should be granted derivative status based on the child’s refugee status.⁴³ It is essential that women who are recognized as refugees, whether in their own right or as derivative status holders, be issued with individual documentation in order to prove their status, be protected from refoulement and secure associated rights.

43. States parties should not deem that a woman asylum seeker lacks credibility for the mere reason of lack of documentation to support her asylum claim. Instead, they should take into account that women in many countries do not possess documentation in their respective countries of origin and seek to establish credibility by other means.

44. States parties should ensure that their border police and immigration officials are adequately trained, supervised and monitored for gender-sensitivity and non-discriminatory practices when dealing with women asylum seekers and refugees. They should ensure that they adopt and implement a gender-sensitive approach of a proper identification system for women asylum seekers and refugees that is not based on prejudices and stereotyped notions of women, including for victims of trafficking and/or sexual exploitation.⁴⁴

45. States parties should recognize that trafficking is part and parcel of gender- related persecution, with the result that women and girls who are victims of trafficking or who fear becoming victims should be informed of and effectively enjoy the right of access to asylum procedures without discrimination or any preconditions. States parties are encouraged to classify victims of trafficking under the “social group” ground in the refugee definition in line with the UNHCR “Guidelines on international protection: the application of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked” and are recommended to take measures so that women and girls are not returned to places where they risk being re trafficked.

46. States parties should establish adequate screening mechanisms for the early identification of women asylum seekers with specific protection and assistance needs,

⁴³ Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, conclusion No. 88 (L) on the protection of the refugee’s family, para. (b) (iii); UNHCR, “Guidelines on international protection: child asylum claims”, para. 9 (see footnote 22 above).

⁴⁴ Communication No. 15/2007, *Zhen Zhen Zheng v. the Netherlands*, views adopted by the Committee on 27 October 2008, para. 9.1 (a); see also Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 5; and general recommendation No. 25, para. 7.

including women with disabilities, unaccompanied girls,⁴⁵ victims of trauma, victims of trafficking and/or forced prostitution, victims of sexual violence and victims of torture and/or ill-treatment.⁴⁶

47. States parties should ensure that interviewers and decision makers at all levels have the necessary training, tools and guidance on the adjudication of gender-related asylum claims. In recognition of the relevant provisions of the Convention, States parties should develop policies in line with the present general recommendation and with the UNHCR “Guidelines on international protection: gender-related persecution within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”.

48. States parties should ensure, throughout the asylum procedure and during the integration process for women granted refugee status, an adequate standard of living, including safe accommodation, sanitary and health facilities, food, clothing and necessary social services, in addition to sources of livelihood and employment opportunities for women asylum seekers and refugees, and provide for appropriate monitoring and complaints mechanisms at reception facilities.⁴⁷

49. States parties should recognize in their legislation that seeking asylum is not an unlawful act and that women asylum seekers should not be penalized (including by means of detention) for their illegal entry or stay if they present themselves to the authorities without delay and show good cause for their illegal entry or stay.⁴⁸ As a general rule, detention of pregnant women and nursing mothers, who both have special needs, should be avoided, while children should not be detained with their mothers unless doing so is the only means of maintaining family unity and is determined to be in the best interest of the child. Alternatives to detention, including release with or without conditions, should be considered in each individual case and especially when separate facilities for women and/or families are not available.

50. States parties should institute gender-sensitive procedural safeguards in asylum

⁴⁵ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, para. 31 (i).

⁴⁶ Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, conclusion No. 93 (LIII) on reception of asylum seekers in the context of individual asylum systems, para. (b) (iii).

⁴⁷ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 2 (c) and (f) and 3.

⁴⁸ 1951 Convention relating to the Status of Refugees, art. 31.

procedures to ensure that women asylum seekers are able to present their cases on the basis of equality and non-discrimination. States parties should ensure:

- (a) That women asylum seekers have the right to an independent claim to asylum and, in this respect, to be interviewed separately, without the presence of male family members, so that they have the opportunity to present their case;
- (b) That women asylum seekers are provided with information about the status of the determination process and how to gain access to it, in addition to legal advice, in a manner and language that they understand. They should be informed of the right to and, upon request, be provided with, a female interviewer and interpreter;
- (c) That women asylum seekers have access to competent legal representation in advance of the initial asylum interview. Where necessary, they should be afforded legal assistance free of charge. Unaccompanied and separated girls must in all cases be assigned a qualified legal representative and a guardian to assist them through the asylum procedure and ensure respect for their best interests;⁴⁹
- (d) That interviewers use techniques and procedures that are sensitive to gender, age and other intersectional grounds of discrimination and disadvantage that compound the human rights violations that women refugees and asylum seekers experience;
- (e) That a supportive interview environment is established so that the claimant can provide her account, including disclosure of sensitive and personal information, especially for survivors of trauma, torture and/or ill-treatment and sexual violence, and that sufficient time is allocated for interviews;
- (f) That childcare is made available during the interviews so that the claimant does not have to present her claim, involving sensitive information, in front of her children;
- (g) That, while the woman asylum claimant normally bears the burden of proving

⁴⁹ See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, paras. 21, 33, 36 and 39; Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, conclusion No. 107 (LVIII) on children at risk, para. (g) (viii).

her asylum case, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the claimant and the examiner. The threshold for accepting asylum applications should be measured not against the probability but against the reasonable likelihood that the claimant has a well-founded fear of persecution or that she would be exposed to persecution on return;

- (h) That, in some cases, it may be for the examiner to use all the means at his or her disposal to produce the necessary evidence in support of the application, including by seeking and gathering gender-relevant information from reliable governmental and non-governmental sources on human rights in the country of origin;
- (i) That late disclosure by the claimant during the asylum procedure of sexual violence and other traumatic events does not automatically lead to an adverse judgement on her credibility. Reluctance to identify the true extent of the persecution suffered or feared may stem from feelings of shame, stigma or trauma. Statements regarding the confidential nature of interviews, including that information provided by the woman will not be shared with members of her family without her consent, should be standard practice;
- (j) That mechanisms for referral to psychosocial counselling and other support services, where necessary, both before and after the asylum interview, are made available;
- (k) That, should the application be rejected, the decision must be reasoned and the claimant should be able to appeal against it to a competent body;

(l) That, in the context of durable solutions, the voluntary return home from exile of refugees and their sustainable reintegration in safety are carried out with dignity and the social and economic security of refugees are secured.⁵⁰ States who recognized the refugee status of women claimants should ensure that local integration is performed on the basis of equality and non-discrimination and that women are treated with dignity.

⁵⁰ Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, conclusion No. 109 (LXI) on protracted refugee situations.

V. Application of non-discrimination and gender equality to nationality determination processes and statelessness

A. General comments

51. The Convention is a significant tool in international efforts to prevent and reduce statelessness because it particularly affects women and girls with regard to nationality rights.⁵¹ The Convention requires full protection of women’s equality in nationality matters. Nationality is the legal bond between a person and a State and is critical to ensuring full participation in society. Nationality is also essential to guaranteeing the exercise and enjoyment of other rights, including the right to enter and reside permanently in the territory of a State and to return to that State from abroad. Article 9 of the Convention is therefore essential to the enjoyment of the full range of human rights by women. While human rights are to be enjoyed by everyone, regardless of nationality status, in practice nationality is frequently a prerequisite for the enjoyment of basic human rights. Without nationality, girls and women are subject to compounded discrimination as women and as non-nationals or stateless persons.

52. Article 9 (2) of the Convention provides that women are to have the same rights as men to acquire, retain or change their nationality, regardless of marriage and divorce and of what their husbands do with their own nationality. Women are also, according to the Convention, to transmit their nationality to their children under the same conditions as their husbands, whether they are in their own country or abroad.

53. Without status as nationals or citizens,⁵² stateless women and girls are often marginalized, deprived of the right to vote or stand for public office and may be denied access to public benefits, a choice of residence and free movement, in addition to access to various rights and benefits flowing from status as a national, including rights to education, health care, property or employment.

54. Nationality laws may discriminate directly or indirectly against women. Legislative

⁵¹ A stateless person is defined under customary international law and in article 1 (1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons as someone who is “not considered as a national by any State under the operation of its law”. The International Law Commission has considered the definition in article 1 (1) of the 1954 Convention to form part of customary international law (A/61/10, chap. IV, para. 49). See also UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons: Under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons* (Geneva, 2014).

⁵² The terms “nationality” and “citizenship” are used interchangeably.

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. In many instances, women are not allowed to transmit their nationality to their foreign husbands. Sex- and gender-based discrimination in nationality laws continues to have a significant and detrimental impact on the enjoyment by women and their children of their human rights. Gender inequality persists in the nationality laws and practices of a significant number of countries and can lead to women becoming stateless. Gender inequality can also render children stateless when their mothers are prevented, on an equal basis with fathers, from transmitting their nationality to their children. In this way, discrimination against women can lead to a cycle of statelessness that can be perpetuated from generation to generation.⁵³

55. 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, such as acquiring proficiency in a host State's language, which may be more difficult for women, including stateless women, who have suffered prior or current impediment of their right of access to formal education. Other requirements such as economic self-sufficiency or property ownership may also be more difficult for women to meet as individuals. Situations of statelessness following marriage to a foreigner and naturalization requirements, as mentioned in paragraph 54 above, can lead to women being dependent on men economically, socially, culturally and linguistically and, in turn, expose women to an increased risk of exploitation.

56. Birth registration is also closely linked to the enjoyment by women and their children of the right to a nationality. Birth registration provides proof of a person's identity and acquisition of nationality based either on descent (*jus sanguinis*) or place of birth (*jus soli*). In practice, indirect discrimination, cultural practices and poverty often make it impossible for mothers, especially unmarried mothers, to register their children on an equal basis as fathers. Failure to register a child's birth may impair or nullify the

⁵³ UNHCR, "Guidelines on statelessness No. 4: ensuring every child's right to acquire a nationality", paras. 13-15 (see footnote 6 above).

child's effective enjoyment of a range of rights, including the right to nationality, to a name and identity, to equality before the law and to recognition of legal capacity.

57. Discriminatory laws or practices may lead to women and their children being unable to gain access to documentation that proves their identity and nationality. In the absence of proof of identity and nationality, a woman and her children may be faced with restrictions on freedom of movement, problems gaining access to diplomatic protection, prolonged detention pending determination of proof of identity and nationality and, ultimately, to a situation in which no State considers them to be nationals and they are rendered stateless.

58. Given the critical importance of nationality to the full participation of women in society,⁵⁴ the significant number and nature of reservations made by some States parties to article 9 of the Convention undermine the object and purpose of the Convention. The rights to nationality and non-discrimination contained in many other international human rights instruments,⁵⁵ which reinforce the equal right of women to nationality, also raise the question of the validity and legal effect of such reservations. The Committee notes with interest the trend towards the withdrawal or, at least, the narrowing of reservations to article 9 and the related tendency of States parties to introduce formal equality of men and women in nationality laws, thereby reducing the risk of discrimination against women and in particular of statelessness among women and their children.

B. Comments on specific articles of the Convention

59. 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. The Committee has interpreted that this right also applies to spouses.⁵⁶

60. 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

⁵⁴ See general recommendation No. 21, para. 6.

⁵⁵ Universal Declaration of Human Rights, art. 15; International Covenant on Civil and Political Rights, arts. 2, 3, 24 and 26; Convention on the Rights of the Child, art. 7; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, art. 5; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 18; and International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 29.

⁵⁶ CEDAW/C/KWT/CO/3-4, para. 37.

nationality of the wife, renders her stateless or forces upon her the nationality of the husband. Women can become stateless as a result of discriminatory laws and practices in which, for example, a woman's nationality is automatically lost upon marriage to a foreigner and she cannot acquire her husband's nationality on the basis of marriage; if her husband changes his nationality, becomes stateless or dies; or where her marriage ends in divorce.

61. 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. The non-fulfilment by States parties of their obligations under article 9 (2) places children at risk of statelessness. Nationality laws that grant nationality through paternal descent alone infringe article 9 (2) and may render children stateless if:

- (a) The father is stateless;
- (b) The laws of the father's country do not permit him to confer nationality in certain circumstances, such as when the child is born abroad;
- (c) The father is unknown or not married to the mother at the time of the child's birth;
- (d) The father has been unable to fulfil administrative steps to confer his nationality or acquire proof of nationality for his children because, for example, he has died, has been forcibly separated from his family or cannot fulfil onerous documentation or other requirements;

(e) The father has been unwilling to fulfil administrative steps to confer his nationality or acquire proof of nationality for his children, for example if he has abandoned the family.

62. 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. Discrimination against women in this respect impedes the reduction of statelessness. The same holds true when women are unable to confer their nationality on their stateless spouses. It may also create further risks of statelessness in the case of children born out of such unions.

C. Specific recommendations

63. In the light of the foregoing, the Committee recommends that States parties that have not already done so:

- (a) Review and withdraw their reservations to article 9 of the Convention because they are incompatible with the object and purpose of the Convention and thus impermissible under article 28 (2);⁵⁷
- (b) Review and reform their nationality laws to ensure equality of women and men with regard to the acquisition, changing and retention of nationality and to enable women to transmit their nationality to their children and to their foreign spouses and to ensure that any obstacles to practical implementation of such laws are removed, in full compliance with articles 1 to 3 and 9 of the Convention;
- (c) Repeal laws stipulating the automatic acquisition of nationality upon marriage or automatic loss of a woman's nationality as a result of changes in the marital status or nationality of her husband;
- (d) Consider permitting dual nationality where women have married foreign men, and for the children born of such unions, especially in situations in which legal regimes providing for dual nationality may lead to statelessness;
- (e) Prevent statelessness through legislative provisions making the loss or renunciation of nationality contingent on possession or acquisition of another nationality, and allow reacquisition of nationality for women left stateless owing to the absence of such safeguards;
- (f) Promote awareness of recent legal and policy development granting women equal rights with men to acquire, change or retain their nationality or that enable women to confer their nationality to their children and their foreign spouses;
- (g) Address indirect discrimination in nationality laws that arise, for example, through naturalization requirements that may be more onerous for women to meet in practice than for men;
- (h) Ratify or accede to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless

⁵⁷ General recommendations Nos. 4, 20 and 28.

Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness;

- (i) Refrain from adopting and implementing any measures that deprive women of their nationality and render them stateless;
 - (j) Collaborate with UNHCR in relation to its work on the identification, reduction and prevention of statelessness and protection of stateless persons, in particular stateless women;
 - (k) Collect, analyse and make available sex-disaggregated statistics on stateless persons within their respective territories;
 - (l) Implement effective measures to ensure that women and girls have equal access to identity documentation, including proof of nationality;
 - (m) Take measures to achieve the timely registration of all births and, in this regard, take measures to raise awareness, especially in rural and remote areas of their respective territories, of the importance of registering births to ensure that all children are registered and that girls benefit from the same rights as boys.
-



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General
3 August 2015

Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

General recommendation No. 33 on women’s access to justice

Contents

	Page
I. Introduction and scope	3
II. General issues and recommendations on women’s access to justice	5
A. Justiciability, availability, accessibility, good quality, provision of remedies and accountability of justice systems	5
B. Discriminatory laws, procedures and practices	11
C. Stereotyping and gender bias in the justice system and the importance of capacity - building	12
D. Education and raising awareness of the impact of stereotypes	13
E. Legal aid and public defence	15
F. Resources	15
III. Recommendations for specific areas of law	16
A. Constitutional law	16
B. Civil law	17

C. Family law	17
D. Criminal law	18
E. Administrative, social and labour law	20
IV. Recommendations for specific mechanisms	21
A. Specialized judicial/quasi-judicial systems and international/regional justice systems	21
B. Alternative dispute resolution processes	22
C. National human rights institutions and ombudsperson offices	22
D. Plural justice systems	23
V. Withdrawal of reservations to the Convention	24
VI. Ratification of the Optional Protocol to the Convention	24

I. Introduction and scope

1. The right to access to justice for women is essential to the realization of all the rights protected under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. It is a fundamental element of the rule of law and good governance, together with the independence, impartiality, integrity and credibility of the judiciary, the fight against impunity and corruption, and the equal participation of women in the judiciary and other law implementation mechanisms. The right to access to justice is multidimensional. It encompasses justiciability, availability, accessibility, good quality, the provision of remedies for victims and the accountability of justice systems. For the purposes of the present general recommendation, all references to “women” should be understood to include women and girls, unless otherwise specifically noted.

2. In the present general recommendation, the Committee examines the obligations of States parties to ensure that women have access to justice. These obligations encompass the protection of women’s rights against all forms of discrimination with a view to empowering them as individuals and as rights holders. Effective access to justice optimizes the emancipatory and transformative potential of the law.

3. In practice, the Committee has observed a number of obstacles and restrictions that impede women from realizing their right to access to justice on a basis of equality, including a lack of effective jurisdictional protection offered by States parties in relation to all dimensions of access to justice. These obstacles occur in a structural context of discrimination and inequality owing to factors such as gender stereotyping, discriminatory laws, intersecting or compounded discrimination, procedural and evidentiary requirements and practices, and a failure to systematically ensure that judicial mechanisms are physically, economically, socially and culturally accessible to all women. All these obstacles constitute persistent violations of women’s human rights.

4. The scope of the present general recommendation includes the procedures and quality of justice for women at all levels of justice systems, including specialized and quasi-judicial mechanisms. Quasi-judicial mechanisms encompass all actions of public administrative agencies or bodies, similar to those carried out by the judiciary, which have legal effects and may affect legal rights, duties and privileges.

5. The scope of the right to access to justice also includes plural justice systems. The term “plural justice systems” refers to the coexistence within a State party of State

laws, regulations, procedures and decisions on the one hand, and religious, customary, indigenous or community laws and practices on the other. Therefore, plural justice systems include multiple sources of law, whether formal or informal, whether State, non-State or mixed, that women may encounter when seeking to exercise their right to access to justice. Religious, customary, indigenous and community justice systems — referred to as traditional justice systems in the present general recommendation — may be formally recognized by the State, operate with the acquiescence of the State, with or without any explicit status, or function outside of the State’s regulatory framework.

6. International and regional human rights treaties and declarations and most national constitutions contain guarantees relating to sex and/or gender equality before the law and obligations to ensure that everyone benefits from the equal protection of the law.¹ Article 15 of the Convention provides that women and men must have equality before the law and benefit from equal protection of the law. Article 2 stipulates that States parties must take all appropriate measures to guarantee the substantive equality of men and women in all areas of life, including through the establishment of competent national tribunals and other public institutions, to ensure the effective protection of women against any act of discrimination. The content and scope of that provision are further detailed in the Committee’s general recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention. Article 3 mentions the need for appropriate measures to ensure that women can exercise and enjoy their human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men.

7. Discrimination may be directed against women on the basis of their sex and gender. Gender refers to socially constructed identities, attributes and roles for women and men and the cultural meaning imposed by society on to biological differences, which are consistently reflected within the justice system and its institutions. Under article 5 (a) of the Convention, States parties have an obligation to expose and remove the underlying social and cultural barriers, including gender stereotypes, that prevent women from exercising and claiming their rights and impede their access to effective remedies.

¹ See, for example, articles 7 and 8 of the Universal Declaration of Human Rights, articles 2 and 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights and articles 2 (2) and 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. At the regional level, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), the American Convention on Human Rights and the African Charter on Human and Peoples’ Rights all contain relevant provisions.

8. Discrimination against women, based on gender stereotypes, stigma, harmful and patriarchal cultural norms and gender-based violence, which affects women in particular, has an adverse impact on the ability of women to gain access to justice on an equal basis with men. In addition, discrimination against women is compounded by intersecting factors that affect some women to degrees or in ways that differ from those affecting men or other women. Grounds for intersecting or compounded discrimination may include ethnicity/race, indigenous or minority status, colour, socioeconomic status and/or caste, language, religion or belief, political opinion, national origin, marital and/or maternal status, age, urban/rural location, health status, disability, property ownership and identity as a lesbian, bisexual or transgender woman or intersex person. These intersecting factors make it more difficult for women from those groups to gain access to justice.²

9. Other factors that make it more difficult for women to gain access to justice include illiteracy, trafficking, armed conflict, status as an asylum seeker, internal displacement, statelessness, migration, being a female head of household, widowhood, living with HIV, deprivation of liberty, criminalization of prostitution, geographical remoteness and stigmatization of women fighting for their rights. That human rights defenders and organizations are frequently targeted because of their work must be emphasized and their own right to access to justice protected.

10. The Committee has documented many examples of the negative impact of intersecting forms of discrimination on access to justice, including ineffective remedies, for specific groups of women. Women belonging to such groups often do not report violations of their rights to the authorities for fear that they will be humiliated, stigmatized, arrested, deported, tortured or have other forms of violence inflicted upon them, including by law enforcement officials. The Committee has also noted that, when women from those groups lodge complaints, the authorities frequently fail to act with due diligence to investigate, prosecute and punish perpetrators and/or provide remedies.³

11. In addition to articles 2 (c), 3, 5 (a) and 15 of the Convention, States parties have further treaty-based obligations to ensure that all women have access to education and information about their rights and the remedies that are available and how to gain access

² See paragraph 18 of general recommendation No. 28.

³ See, for example, the concluding observations on the Bahamas (CEDAW/C/BHS/CO/1-5, para. 25 (d)), Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/5-6, paras. 40-41), Fiji (CEDAW/C/FJI/CO/4, paras. 24-25), Kyrgyzstan (A/54/38/Rev.1, part one, paras. 127-128), the Republic of Korea (CEDAW/C/KOR/CO/6, paras. 19-20, and CEDAW/C/KOR/CO/7, para. 23 (d)) and Uganda (CEDAW/C/UGA/CO/7, paras. 43-44).

to them, and access to competent, gender -sensitive dispute resolution systems, as well as equal access to effective and timely remedies.⁴

12. The Committee's views and recommendations concerning the steps that need to be taken to overcome obstacles encountered by women in gaining access to justice are informed by its experience in considering the reports of States parties, its analysis of individual communications and its conduct of inquiries under the Optional Protocol to the Convention. In addition, reference is made to work on access to justice by other United Nations human rights mechanisms, national human rights institutions, civil society organizations, including community-based women's associations, and academic researchers.

II. General issues and recommendations on women's access to justice

A. Justiciability, availability, accessibility, good quality, provision of remedies and accountability of justice systems

13. The Committee has observed that the concentration of courts and quasi - judicial bodies in the main cities, their non-availability in rural and remote regions, the time and money needed to gain access to them, the complexity of proceedings, the physical barriers for women with disabilities, the lack of access to high -quality, gender-competent legal advice, including legal aid, as well as the often-noted deficiencies in the quality of justice systems (e.g., gender -insensitive judgements or decisions owing to a lack of training, delays and excessive length of proceedings, corruption) all prevent women from gaining access to justice.

14. Six interrelated and essential components — justiciability, availability, accessibility, good quality, provision of remedies for victims and accountability of justice systems — are therefore necessary to ensure access to justice. While differences in prevailing legal, social, cultural, political and economic conditions will necessitate a differentiated application of these features in each State party, the basic elements of the approach are universally relevant and immediately applicable.

Accordingly:

- (a) Justiciability requires the unhindered access by women to justice and their ability and empowerment to claim their rights as legal entitlements under the

⁴ See, in particular, general recommendations Nos. 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29 and 30.

Convention;

- (b) Availability requires the establishment of courts, quasi -judicial bodies or other bodies throughout the State party in urban, rural and remote areas, as well as their maintenance and funding;
- (c) Accessibility requires that all justice systems, both formal and quasi - judicial, be secure, affordable and physically accessible to women, and be adapted and appropriate to the needs of women, including those who face intersecting or compounded forms of discrimination;
- (d) Good quality of justice systems requires that all components of the system adhere to international standards of competence, efficiency, independence and impartiality⁵ and provide, in a timely fashion, appropriate and effective remedies that are enforced and that lead to sustainable gender -sensitive dispute resolution for all women. It also requires that justice systems be contextualized, dynamic, participatory, open to innovative practical measures, gender -sensitive and take account of the increasing demands by women for justice;
- (e) Provision of remedies requires that justice systems provide women with viable protection and meaningful redress for any harm that they may suffer (see art. 2); and
- (f) Accountability of justice systems is ensured through monitoring to guarantee that they function in accordance with the principles of justiciability, availability, accessibility, good quality and provision of remedies. The accountability of justice systems also refers to the monitoring of the actions of justice system professionals and of their legal responsibility when they violate the law.

15. With regard to justiciability, the Committee recommends that States parties:

- (a) **Ensure that rights and correlative legal protections are recognized and incorporated into the law, improving the gender responsiveness of the justice system;**
- (b) **Improve women’s unhindered access to justice systems and thereby empower them to achieve de jure and de facto equality;**

⁵ See the Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the General Assembly in its resolution 40/32.

- (c) **Ensure that justice system professionals handle cases in a gender- sensitive manner;**
- (d) **Ensure the independence, impartiality, integrity and credibility of the judiciary and the fight against impunity;**
- (e) **Tackle corruption in justice systems as an important element of eliminating discrimination against women in gaining access to justice;**
- (f) **Confront and remove barriers to women’s participation as professionals within all bodies and levels of judicial and quasi-judicial systems and providers of justice-related services, and take steps, including temporary special measures, to ensure that women are equally represented in the judiciary and other law implementation mechanisms as magistrates, judges, prosecutors, public defenders, lawyers, administrators, mediators, law enforcement officials, judicial and penal officials and expert practitioners, as well as in other professional capacities;**
- (g) **Revise the rules on the burden of proof in order to ensure equality between the parties in all fields where power relationships deprive women of fair treatment of their cases by the judiciary;**
- (h) **Cooperate with civil society and community-based organizations to develop sustainable mechanisms to support women’s access to justice and encourage non-governmental organizations and civil society entities to take part in litigation relating to women’s rights;**
- (i) **Ensure that women human rights defenders are able to gain access to justice and receive protection from harassment, threats, retaliation and violence.**

16. With regard to the availability of justice systems, the Committee recommends that States parties:

- (a) **Ensure the creation, maintenance and development of courts, tribunals and other entities, as needed, that guarantee women’s right to access to justice without discrimination throughout the entire territory of the State party, including in remote, rural and isolated areas, giving consideration to the establishment of mobile courts, especially to serve women living in remote, rural and isolated areas, and to the creative use of modern information technology solutions, when**

feasible;

- (b) **In cases of violence against women, ensure access to financial aid, crisis centres, shelters, hotlines and medical, psychosocial and counselling services;**
- (c) **Ensure that rules on standing allow groups and civil society organizations with an interest in a given case to lodge petitions and participate in the proceedings;**
- (d) **Establish an oversight mechanism by independent inspectors to ensure the proper functioning of the justice system and address any discrimination against women committed by justice system professionals.**

17. With regard to accessibility of justice systems, the Committee recommends that States parties:

- (a) **Remove economic barriers to justice by providing legal aid and ensure that fees for issuing and filing documents, as well as court costs, are reduced for women with low incomes and waived for women living in poverty;**
- (b) **Remove linguistic barriers by providing independent and professional translation and interpretation services, when needed, and provide individualized assistance for illiterate women in order to guarantee their full understanding of judicial and quasi-judicial processes;**
- (c) **Develop targeted outreach activities and distribute through, for example, specific units or desks dedicated to women, information about the justice mechanisms, procedures and remedies that are available, in various formats and also in community languages. Such activities and information should be appropriate for all ethnic and minority groups in the population and designed in close cooperation with women from those groups and, especially, from women's and other relevant organizations;**
- (d) **Ensure access to the Internet and other information and communications technology (ICT) to improve women's access to justice systems at all levels, and give consideration to the development of Internet infrastructure, including videoconferencing, to facilitate the holding of court hearings and the sharing, collection and support of data and information among stakeholders;**
- (e) **Ensure that the physical environment and location of judicial and quasi-judicial institutions and other services are welcoming, secure and accessible to all**

women, with consideration given to the creation of gender units as components of justice institutions and special attention given to covering the costs of transportation to judicial and quasi-judicial institutions and other services for women without sufficient means;

- (f) Establish justice access centres, such as “one-stop centres”, which include a range of legal and social services, in order to reduce the number of steps that a woman has to take to gain access to justice. Such centres could provide legal advice and aid, begin the legal proceedings and coordinate support services for women in areas such as violence against women, family matters, health, social security, employment, property and immigration. Such centres must be accessible to all women, including those living in poverty and/or in rural and remote areas;
- (g) Pay special attention to access to justice systems for women with disabilities.

18. With regard to the good quality of justice systems, the Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure that justice systems are of good quality and adhere to international standards of competence, efficiency, independence and impartiality, as well as to international jurisprudence;
- (b) Adopt indicators to measure women’s access to justice;⁶
- (c) Ensure an innovative and transformative justice approach and framework, including, when necessary, investing in broader institutional reforms;
- (d) Provide, in a timely fashion, appropriate and effective remedies that are enforced and that lead to sustainable gender-sensitive dispute resolution for all women;
- (e) Implement mechanisms to ensure that evidentiary rules, investigations and other legal and quasi-judicial procedures are impartial and not influenced by gender stereotypes or prejudice;
- (f) When necessary to protect women’s privacy, safety and other human rights,

⁶ See, for example, the United Nations indicators on violence against women (see E/CN.3/2009/13) and the progress indicators for measuring the implementation of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Convention of Belém do Pará), adopted on 21 May 2013.

ensure that, in a manner consistent with due process and fair proceedings, legal proceedings can be held privately in whole or in part or that testimony can be given remotely or using communications equipment, such that only the parties concerned are able to gain access to their content. The use of pseudonyms or other measures to protect the identities of such women during all stages of the judicial process should be permitted. States parties should guarantee the possibility of taking measures to protect the privacy and image of victims through the prohibition of image capturing and broadcasting in cases where doing so may violate the dignity, emotional condition and security of girls and women;

- (g) **Protect women complainants, witnesses, defendants and prisoners from threats, harassment and other forms of harm before, during and after legal proceedings and provide the budgets, resources, guidelines and monitoring and legislative frameworks necessary to ensure that protective measures function effectively.⁷**

19. With regard to the provision of remedies, the Committee recommends that States parties:

- (a) **Provide and enforce appropriate and timely remedies for discrimination against women and ensure that women have access to all available judicial and non-judicial remedies;**
- (b) **Ensure that remedies are adequate, effective, promptly attributed, holistic and proportional to the gravity of the harm suffered. Remedies should include, as appropriate, restitution (reinstatement), compensation (whether provided in the form of money, goods or services) and rehabilitation (medical and psychological care and other social services).⁸ Remedies for civil damages and criminal sanctions should not be mutually exclusive;**
- (c) **Take full account of the unremunerated domestic and caregiving activities of women in assessments of damages for the purposes of determining appropriate**

⁷ International guidance and best practices in the protection of victims and their families from intimidation, retaliation and repeat victimization should be followed. See, for example, article 56 of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence.

⁸ See paragraph 32 of general recommendation No. 28 which indicates that “such remedies should include different forms of reparation, such as monetary compensation, restitution, rehabilitation, and reinstatement; measures of satisfaction, such as public apologies, public memorials and guarantees of non-repetition; changes in relevant laws and practices; and bringing to justice the perpetrators of violations of human rights of women”.

compensation for harm in all civil, criminal, administrative or other proceedings;

- (d) Create women-specific funds to ensure that women receive adequate reparation in situations in which the individuals or entities responsible for violating their human rights are unable or unwilling to provide such reparation;
- (e) In cases of sexual violence in conflict or post-conflict situations, mandate institutional reforms, repeal discriminatory legislation and enact legislation providing for adequate sanctions, in accordance with international human rights standards, and determine reparation measures, in close cooperation with women's organizations and civil society, to help to overcome the discrimination that preceded the conflict;⁹
- (f) Ensure that non-judicial remedies, such as public apologies, public memorials and guarantees of non-repetition granted by truth, justice and reconciliation commissions, are not used as substitutes for investigations and prosecutions of perpetrators when human rights violations occur in conflict or post-conflict contexts; reject amnesties for gender-based human rights violations, such as sexual violence against women, and reject statutory limitations for the prosecution of such violations (see general recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations);
- (g) Provide effective and timely remedies and ensure that they respond to the different types of violations experienced by women, as well as adequate reparation, and ensure women's participation in the design of all reparation programmes, as indicated in general recommendation No. 30.¹⁰

20. With regard to the accountability of justice systems, the Committee recommends that States parties:

- (a) Develop effective and independent mechanisms to observe and monitor women's access to justice in order to ensure that justice systems are in accordance with the principles of justiciability, availability, accessibility, good quality and effectiveness of remedies, including the periodic auditing/review of the autonomy, efficiency and transparency of the judicial, quasi-judicial and administrative bodies that take decisions affecting women's rights;

⁹ See the Nairobi Declaration on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation.

¹⁰ See also A/HRC/14/22.

- (b) **Ensure that cases of identified discriminatory practices and acts by justice professionals are effectively addressed through disciplinary and other measures;**
- (c) **Create a specific entity to receive complaints, petitions and suggestions with regard to all personnel supporting the work of the justice system, including social, welfare and health workers as well as technical experts;**
- (d) **Data should include but need not be limited to:**
 - (i) **The number and geographical distribution of judicial and quasi- judicial bodies;**
 - (ii) **The number of men and women working in law enforcement bodies and judicial and quasi-judicial institutions at all levels;**
 - (iii) **The number and geographical distribution of men and women lawyers, including legal-aid lawyers;**
 - (iv) **The nature and number of cases and complaints lodged with judicial, quasi-judicial and administrative bodies, disaggregated by the sex of the complainant;**
 - (v) **The nature and number of cases dealt with by the formal and informal justice systems, disaggregated by the sex of the complainant;**
 - (vi) **The nature and number of cases in which legal aid and/or public defence were required, accepted and provided, disaggregated by the sex of the complainant;**
 - (vii) **The length of the procedures and their outcomes, disaggregated by the sex of the complainant;**
- (e) **Conduct and facilitate qualitative studies and critical gender analyses of all justice systems, in collaboration with civil society organizations and academic institutions, in order to highlight practices, procedures and jurisprudence that promote or limit women’s full access to justice;**
- (f) **Systematically apply the findings of those analyses in order to develop priorities, policies, legislation and procedures to ensure that all components of the justice system are gender-sensitive, user-friendly and accountable.**

B. Discriminatory laws, procedures and practices

21. Frequently, States parties have constitutional provisions, laws, regulations, procedures, customs and practices that are based on traditional gender stereotypes and norms and are, therefore, discriminatory and deny women full enjoyment of their rights under the Convention. The Committee, therefore, consistently calls upon States parties, in its concluding observations, to review their legislative frameworks and to amend and/or repeal provisions that discriminate against women. This is consistent with article 2 of the Convention, which enshrines obligations for States parties to adopt appropriate legal and other measures to eliminate all forms of discrimination against women by public authorities and non-State actors, be they individuals, organizations or enterprises.

22. Women, nonetheless, face many difficulties in gaining access to justice as a result of direct and indirect discrimination, as defined in paragraph 16 of general recommendation No. 28. Such inequality is apparent not only in the discriminatory content and/or impact of laws, regulations, procedures, customs and practices, but also in the lack of capacity and awareness on the part of judicial and quasi-judicial institutions to adequately address violations of women's human rights. In its general recommendation No. 28, the Committee, therefore, notes that judicial institutions must apply the principle of substantive or de facto equality, as embodied in the Convention, and interpret laws, including national, religious and customary laws, in line with that obligation. Article 15 encompasses obligations for States parties to ensure that women enjoy substantive equality with men in all areas of the law.

23. Many of the Committee's concluding observations and views under the Optional Protocol, however, demonstrate that discriminatory procedural and evidentiary rules and a lack of due diligence in the prevention, investigation, prosecution, punishment and provision of remedies for violations of women's rights result in contempt of obligations to ensure that women have equal access to justice.

24. Special consideration is to be given to girls (including the girl child and adolescent girls, where appropriate) because they face specific barriers to gaining access to justice. They often lack the social or legal capacity to make significant decisions about their lives in areas relating to education, health and sexual and reproductive rights. They may be forced into marriage or subjected to other harmful practices and various forms of violence.

25. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ensure that the principle of equality before the law is given effect by taking steps to abolish any existing laws, procedures, regulations, jurisprudence, customs and practices that directly or indirectly discriminate against women, especially with regard to their access to justice, and to abolish discriminatory barriers to access to justice, including:
 - (i) The obligation or need for women to seek permission from family or community members before beginning legal action;
 - (ii) Stigmatization of women who are fighting for their rights by active participants in the justice system;
 - (iii) Corroboration rules that discriminate against women as witnesses, complainants and defendants by requiring them to discharge a higher burden of proof than men in order to establish an offence or seek a remedy;
 - (iv) Procedures that exclude or accord inferior status to the testimony of women;
 - (v) Lack of measures to ensure equal conditions between women and men during the preparation, conduct and aftermath of cases;
 - (vi) Inadequate case management and evidence collection in cases brought by women, resulting in systematic failures in the investigation of cases;
 - (vii) Obstacles faced in the collection of evidence relating to emerging violations of women's rights occurring online and through the use of ICT and new social media;
- (b) Ensure that independent, safe, effective, accessible and child-sensitive complaint and reporting mechanisms are available to girls. Such mechanisms should be established in conformity with international norms, especially the Convention on the Rights of the Child, and staffed by appropriately trained officials, working in an effective and gender-sensitive manner, in accordance with general comment No. 14 of the Committee on the Rights of the Child, so that the best interests of the girls concerned is taken as a primary consideration;

- (c) **Take measures to avoid the marginalization of girls owing to conflicts and disempowerment within their families and the resulting lack of support for their rights, and abolish rules and practices that require parental or spousal authorization for access to services such as education and health, including sexual and reproductive health, as well as to legal services and justice systems;**
- (d) **Protect women and girls from interpretations of religious texts and traditional norms that create barriers to their access to justice and result in discrimination against them.**

C. Stereotyping and gender bias in the justice system and the importance of capacity-building

26. Stereotyping and gender bias in the justice system have far-reaching consequences for women's full enjoyment of their human rights. They impede women's access to justice in all areas of law, and may have a particularly negative impact on women victims and survivors of violence. Stereotyping distorts perceptions and results in decisions based on preconceived beliefs and myths rather than relevant facts. Often, judges adopt rigid standards about what they consider to be appropriate behaviour for women and penalize those who do not conform to those stereotypes. Stereotyping also affects the credibility given to women's voices, arguments and testimony as parties and witnesses. Such stereotyping can cause judges to misinterpret or misapply laws. This has far-reaching consequences, for example, in criminal law, where it results in perpetrators not being held legally accountable for violations of women's rights, thereby upholding a culture of impunity. In all areas of law, stereotyping compromises the impartiality and integrity of the justice system, which can, in turn, lead to miscarriages of justice, including the revictimization of complainants.

27. Judges, magistrates and adjudicators are not the only actors in the justice system who apply, reinforce and perpetuate stereotypes. Prosecutors, law enforcement officials and other actors often allow stereotypes to influence investigations and trials, especially in cases of gender-based violence, with stereotypes undermining the claims of the victim/survivor and simultaneously supporting the defence advanced by the alleged perpetrator. Stereotyping can, therefore, permeate both the investigation and trial phases and shape the final judgement.

28. Women should be able to rely on a justice system free of myths and stereotypes, and on a judiciary whose impartiality is not compromised by those biased assumptions.

Eliminating stereotyping in the justice system is a crucial step in ensuring equality and justice for victims and survivors.

29. The Committee recommends that States parties:

- (a) **Take measures, including awareness-raising and capacity-building programmes for all justice system personnel and law students, to eliminate gender stereotyping and incorporate a gender perspective into all aspects of the justice system;**
- (b) **Include other professionals, in particular health-care providers and social workers, who potentially play an important role in cases of violence against women and in family matters, in the awareness-raising and capacity- building programmes;**
- (c) **Ensure that capacity-building programmes address, in particular:**
 - (i) **The issue of the credibility and weight given to women’s voices, arguments and testimony, as parties and witnesses;**
 - (ii) **The inflexible standards often developed by judges and prosecutors for what they consider to be appropriate behaviour for women;**
- (d) **Consider promoting a dialogue on the negative impact of stereotyping and gender bias in the justice system and the need for improved justice outcomes for women who are victims and survivors of violence;**
- (e) **Raise awareness of the negative impact of stereotyping and gender bias and encourage advocacy to address stereotyping and gender bias in justice systems, especially in gender-based violence cases;**
- (f) **Provide capacity-building programmes for judges, prosecutors, lawyers and law enforcement officials on the application of international legal instruments relating to human rights, including the Convention and the jurisprudence of the Committee, and on the application of legislation prohibiting discrimination against women.**

D. Education and raising awareness of the impact of stereotypes

30. The provision of education from a gender perspective and raising public awareness through civil society, the media and the use of ICT are essential to overcoming the

multiple forms of discrimination and stereotyping that have an impact on access to justice and to ensuring the effectiveness and efficiency of justice for all women.

31. Article 5 (a) of the Convention provides that States parties must take all appropriate measures to modify social and cultural patterns of conduct, with a view to eliminating prejudices and customary and all other practices that are based on the idea of the inferiority or the superiority of either sex. In its general recommendation No. 28, the Committee emphasized that all provisions of the Convention must be read jointly in order to ensure that all forms of gender -based discrimination are condemned and eliminated.¹¹

1. Education from a gender perspective

32. Women who are unaware of their human rights are unable to make claims for the fulfilment of those rights. The Committee has observed, especially during its consideration of periodic reports submitted by States parties, that they often fail to guarantee that women have equal access to education, information and legal literacy programmes. Furthermore, awareness on the part of men of women's human rights is also indispensable to guaranteeing non-discrimination and equality, and to guaranteeing women's access to justice in particular.

33. The Committee recommends that States parties:

- (a) Develop gender expertise, including by increasing the number of gender advisers, with the participation of civil society organizations, academic institutions and the media;**
- (b) Disseminate multi-format materials to inform women of their human rights and the availability of mechanisms for access to justice, and inform women of their eligibility for support, legal aid and social services that interface with justice systems;**
- (c) Integrate, into curricula at all levels of education, educational programmes on women's rights and gender equality, including legal literacy programmes, that emphasize the crucial role of women's access to justice and the role of men and boys as advocates and stakeholders.**

¹¹ In paragraph 7, it was stated that article 2 of the Convention should be read in conjunction with articles 3, 4, 5 and 24 and in the light of the definition of discrimination contained in article 1.

2. Raising awareness through civil society, the media and information and communications technology

34. Civil society, the media and ICT play an important role in both reinforcing and reproducing gender stereotypes as well as in overcoming them.

35. **The Committee recommends that States parties:**

- (a) **Emphasize the role that the media and ICT can play in dismantling cultural stereotypes about women in connection with their right to access to justice, paying particular attention to challenging cultural stereotypes concerning gender-based discrimination and violence, including domestic violence, rape and other forms of sexual violence;**
- (b) **Develop and implement measures to raise awareness among the media and the population, in close collaboration with communities and civil society organizations, of the right of women to have access to justice. Such measures should be multidimensional and directed at girls and women, as well as boys and men, and should take account of the relevance and potential of ICT to transform cultural and social stereotypes;**
- (c) **Support and involve media bodies and people working with ICT in a continuing public dialogue about women's human rights in general and within the context of access to justice in particular;**
- (d) **Take steps to promote a culture and a social environment in which justice-seeking by women is viewed as both legitimate and acceptable rather than as cause for additional discrimination and/or stigmatization.**

E. Legal aid and public defence

36. A crucial element in guaranteeing that justice systems are economically accessible to women is the provision of free or low-cost legal aid, advice and representation in judicial and quasi-judicial processes in all fields of law.

37. **The Committee recommends that States parties:**

- (a) **Institutionalize systems of legal aid and public defence that are accessible, sustainable and responsive to the needs of women, ensure that such services**

- are provided in a timely, continuous and effective manner at all stages of judicial or quasi-judicial proceedings, including alternative dispute resolution mechanisms and restorative justice processes, and ensure the unhindered access of legal aid and public defence providers to all relevant documentation and other information, including witness statements;
- (b) Ensure that legal aid and public defence providers are competent and gender-sensitive, respect confidentiality and are granted adequate time to defend their clients;
 - (c) Conduct information and awareness-raising programmes for women about the existence of legal aid and public defence services and the conditions for obtaining them using ICT effectively to facilitate such programmes;
 - (d) Develop partnerships with competent non-governmental providers of legal aid and/or train paralegals to provide women with information and assistance in navigating judicial and quasi-judicial processes and traditional justice systems;
 - (e) In cases of family conflict or when a woman lacks equal access to family income, the use of means testing to determine eligibility for legal aid and public defence services should be based on the real income or disposable assets of the woman.¹²

F. Resources

38. Highly qualified human resources, combined with adequate technical and financial resources, are essential to ensure the justiciability, availability, accessibility, good quality, provision of remedies for victims and accountability of justice systems.

39. The Committee recommends that States parties:

- (a) Provide adequate budgetary and technical assistance and allocate highly qualified human resources to all parts of justice systems, including specialized judicial, quasi-judicial and administrative bodies, alternative dispute resolution mechanisms, national human rights institutions and ombudsperson offices;

¹² United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, guideline 1 (f): “If the means test is calculated on the basis of the household income of a family, but individual family members are in conflict with each other or do not have equal access to the family income, only the income of the person applying for legal aid is used for the purpose of the means test.”

- (b) **Seek support from external sources, such as the specialized agencies of the United Nations system, the international community and civil society, when national resources are limited, while ensuring that, in the medium and long term, adequate State resources are allocated to justice systems to ensure their sustainability.**

III. Recommendations for specific areas of law

40. Given the diversity of institutions and judicial arrangements around the world, some elements placed under one field of law in one country may be placed elsewhere in another. For example, the definition of discrimination may or may not be included in the Constitution; protection orders may appear under family law and/or under criminal law; and asylum and refugee issues may be dealt with by administrative courts or by quasi-judicial bodies. States parties are asked to consider the paragraphs below in that light.

A. Constitutional law

41. The Committee has observed that, in practice, States parties that have adopted constitutional guarantees relating to substantive equality between men and women and incorporated international human rights law, including the Convention, into their national legal orders are better equipped to secure gender equality in access to justice. Under articles 2 (a) and 15 of the Convention, States parties are to embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation, including through the establishment of competent national tribunals and other public institutions, and to take measures to ensure the realization of that principle in all areas of public and private life as well as in all fields of law.

42. **The Committee recommends that States parties:**

- (a) **Provide explicit constitutional protection for formal and substantive equality and for non-discrimination in the public and private spheres, including with regard to all matters of personal status, family, marriage and inheritance law, and across all areas of law;**
- (b) **When provisions of international law do not directly apply, fully incorporate international human rights law into their constitutional and legislative frameworks in order to effectively guarantee women's access to justice;**

- (c) **Create the structures necessary to ensure the availability and accessibility of judicial review and monitoring mechanisms to oversee the implementation of all fundamental rights, including the right to substantive gender equality.**

B. Civil law

43. In some communities, women are unable to approach justice systems without the assistance of a male relative, and social norms hinder their ability to exercise autonomy outside the household. Article 15 of the Convention provides that women and men are to be equal before the law and that States parties must accord to women a legal capacity in civil matters identical to that of men and the same opportunities to exercise that capacity. The civil law procedures and remedies to which women are to have access include those in the fields of contracts, private employment, personal injury, consumer protection, inheritance, land and property rights.

44. **The Committee recommends that States parties:**

- (a) **Eliminate all gender-based barriers to access to civil law procedures, such as requiring that women obtain permission from judicial or administrative authorities or family members before beginning legal action, or that they furnish documents relating to identity or title to property;**
- (b) **Enforce the provisions set out in article 15 (3) of the Convention that all contracts and all other private instruments of any kind with a legal effect directed at restricting the legal capacity of women shall be deemed null and void;**
- (c) **Adopt positive measures to ensure that the freedom of women to enter into contracts and other private law agreements is enforced.**

C. Family law

45. Inequality in the family underlies all other aspects of discrimination against women and is often justified in the name of ideology, tradition and culture. The Committee has repeatedly emphasized that family laws and the mechanisms of their application must comply with the principle of equality enshrined in articles 2, 15 and 16 of the Convention.¹³

¹³ See, in particular, general recommendation No. 29 on article 16 of the Convention (economic consequences of marriage, family relations and their dissolution).

46. **The Committee recommends that States parties:**

- (a) **Adopt written family codes or personal status laws that provide for equal access to justice between spouses or partners irrespective of their religious or ethnic identity or community, in accordance with the Convention and the Committee's general recommendations;¹³**
- (b) **Consider the creation, within the same institutional framework, of gender-sensitive family judicial or quasi-judicial mechanisms to deal with issues such as property settlement, land rights, inheritance, dissolution of marriage and child custody; and**
- (c) **In settings in which there is no unified family code and in which there exist multiple family law systems, such as civil, indigenous, religious and customary law systems, ensure that personal status laws provide for individual choice as to the applicable family law at any stage of the relationship. State courts should review the decisions taken by all other bodies in that regard.**

D. Criminal law

47. Criminal laws are particularly important in ensuring that women are able to exercise their human rights, including their right to access to justice, on the basis of equality. States parties are obliged, under articles 2 and 15 of the Convention, to ensure that women have access to the protection and remedies offered through criminal law, and that they are not exposed to discrimination within the context of those mechanisms, either as victims or as perpetrators of criminal acts. Some criminal codes or acts and/or criminal procedure codes discriminate against women by:

- (a) Criminalizing forms of behaviour that are not criminalized or punished as harshly if they are performed by men;
- (b) Criminalizing forms of behaviour that can be performed only by women, such as abortion;
- (c) Failing to criminalize or to act with due diligence to prevent and provide redress for crimes that disproportionately or solely affect women;
- (d) Jailing women for petty offences and/or inability to pay bail in such cases.

48. The Committee has also highlighted the fact that women suffer from discrimination

in criminal cases owing to a lack of gender -sensitive, non-custodial alternatives to detention, a failure to meet the specific needs of women in detention and an absence of gender-sensitive monitoring and independent review mechanisms.¹⁴ The secondary victimization of women by the criminal justice system has an impact on their access to justice, owing to their heightened vulnerability to mental and physical abuse and threats during arrest, questioning and detention.

49. Women are also disproportionately criminalized owing to their situation or status, such as being involved in prostitution, being a migrant, having been accused of adultery, identity as a lesbian, bisexual or transgender woman or intersex person, having undergone an abortion or belonging to other groups that face discrimination.

50. The Committee notes that many countries have critical shortages of trained police and legal and forensic staff capable of dealing with the requirements of criminal investigations.

51. The Committee recommends that States parties:

- (a) Exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for all crimes committed against women, whether by State or non-State actors;**
- (b) Ensure that statutory limitations are in conformity with the interests of the victims;**
- (c) Take effective measures to protect women against secondary victimization in their interactions with law enforcement and judicial authorities, and consider establishing specialized gender units within law enforcement, penal and prosecution systems;**
- (d) Take appropriate measures to create supportive environments that encourage women to claim their rights, report crimes committed against them and actively participate in criminal justice processes, and take measures to prevent retaliation against women seeking recourse in the justice system. Consultations with women's groups and civil society organizations should be sought to develop legislation, policies and programmes in those areas;**

¹⁴ Communication No. 23/2009, *Abramova v. Belarus*, views adopted on 25 July 2011; see also the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), adopted by the General Assembly in its resolution

- (e) Take measures, including the adoption of legislation, to protect women from Internet crimes and misdemeanours;
- (f) Refrain from conditioning the provision of support and assistance to women, including the granting of residency permits, upon cooperation with judicial authorities in cases of trafficking in human beings and organized crime;¹⁵
- (g) Use a confidential and gender-sensitive approach to avoid stigmatization, including secondary victimization in cases of violence, during all legal proceedings, including during questioning, evidence collection and other procedures relating to the investigation;
- (h) Review rules of evidence and their implementation, especially in cases of violence against women, and adopt measures with due regard to the fair trial rights of victims and defendants in criminal proceedings, to ensure that the evidentiary requirements are not overly restrictive, inflexible or influenced by gender stereotypes;
- (i) Improve the criminal justice response to domestic violence, including through recording of emergency calls taking photographic evidence of destruction of property and signs of violence and considering reports from doctors or social workers, which can show how violence, even if committed without witnesses, has material effects on the physical, mental and social well-being of victims;
- (j) Take steps to guarantee that women are not subjected to undue delays in applications for protection orders and that all cases of gender-based discrimination subject to criminal law, including cases involving violence, are heard in a timely and impartial manner;
- (k) Develop protocols for police and health-care providers for the collection and preservation of forensic evidence in cases of violence against women, and train sufficient numbers of police and legal and forensic staff to competently conduct criminal investigations;
- (l) Abolish discriminatory criminalization and review and monitor all criminal procedures to ensure that they do not directly or indirectly discriminate against women; decriminalize forms of behaviour that are not criminalized or punished

¹⁵ See *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* (United Nations publication, Sales No. E.10.XIV.1).

- as harshly if they are performed by men; decriminalize forms of behaviour that can be performed only by women, such as abortion; and act with due diligence to prevent and provide redress for crimes that disproportionately or solely affect women, whether perpetrated by State or non-State actors;
- (m) Closely monitor sentencing procedures and eliminate any discrimination against women in the penalties provided for particular crimes and misdemeanours and in determining eligibility for parole or early release from detention;
 - (n) Ensure that mechanisms are in place to monitor places of detention, pay special attention to the situation of women prisoners and apply international guidance and standards on the treatment of women in detention;¹⁶
 - (o) Keep accurate data and statistics regarding the number of women in each place of detention, the reasons for and duration of their detention, whether they are pregnant or accompanied by a baby or child, their access to legal, health and social services and their eligibility for and use of available case review processes, non-custodial alternatives and training possibilities;
 - (p) Use preventive detention as a last resort and for as short a time as possible, and avoid preventive or post-trial detention for petty offences and for the inability to pay bail in such cases.

E. Administrative, social and labour law

52. In accordance with articles 2 and 15 of the Convention, the availability and accessibility of judicial and quasi-judicial mechanisms and remedies under administrative, social and labour law should be guaranteed to women on a basis of equality. The subject areas that tend to fall within the ambit of administrative, social and labour law, and are of particular importance for women, include health services, social security entitlements, labour relations, including equal remuneration, equality of opportunities to be hired and promoted, equality of remuneration for civil servants, housing and land zoning, grants, subsidies and scholarships, compensation funds, governance of Internet resources and policy and migration and asylum.¹⁷

¹⁶ See the Bangkok Rules and also the Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, adopted by the Economic and Social Council in its resolution 2005/20.

¹⁷ See general recommendation No. 32 on gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women.

53. **The Committee recommends that States parties:**

- (a) **Ensure that independent review, carried out in accordance with international standards, is available for all decisions by administrative bodies;**
- (b) **Ensure that a decision rejecting an application is reasoned and that the claimant is able to appeal to a competent body against the decision, and that the implementation of any prior administrative decisions is suspended pending further judicial review. This is of particular importance in the area of asylum and migration law, where appellants may be deported before having the chance to have their cases heard;**
- (c) **Use administrative detention only exceptionally, as a last resort, for a limited time, when necessary and reasonable in the individual case, proportionate to a legitimate purpose and in accordance with national law and international standards; ensure that all appropriate measures, including effective legal aid and procedures, are in place to enable women to challenge the legality of their detention; ensure regular reviews of such detention in the presence of the detainee; and ensure that the conditions of administrative detention comply with relevant international standards for the protection of the rights of women deprived of their liberty.**

IV. Recommendations for specific mechanisms

A. Specialized judicial/quasi-judicial systems and international/regional justice systems

54. Other specialized judicial and quasi-judicial mechanisms,¹⁸ including labour,¹⁹ land claims, electoral and military courts, inspectorates and administrative bodies,²⁰ also have obligations to comply with international standards of independence, impartiality and

¹⁸ Depending on the country, the fields are covered by general or specialized justice systems.

¹⁹ With regard to women's access to justice, relevant conventions of the International Labour Organization include the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), and the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189).

²⁰ See the draft principles governing the administration of justice through military tribunals (see E/CN.4/2006/58).

efficiency and the provisions of international human rights law, including articles 2, 5 (a) and 15 of the Convention.

55. Transitional and post-conflict situations may result in increased challenges for women seeking to assert their right to access to justice. In its general recommendation No. 30, the Committee highlighted the specific obligations of States parties in connection with access to justice for women in such situations.

56. The Committee recommends that States parties:

- (a) Take all appropriate steps to ensure that all specialized judicial and quasi-judicial mechanisms are available and accessible to women and exercise their mandates under the same requirements as the regular courts;**
- (b) Provide for independent monitoring and review of the decisions of specialized judicial and quasi-judicial mechanisms;**
- (c) Put in place programmes, policies and strategies to facilitate and guarantee the equal participation of women at all levels in those specialized judicial and quasi-judicial mechanisms;**
- (d) Implement the recommendations on women's access to justice in transitional and post-conflict situations that are set out in paragraph 81 of general recommendation No. 30, taking a comprehensive, inclusive and participatory approach to transitional justice mechanisms;**
- (e) Ensure the national implementation of international instruments and decisions of international and regional justice systems relating to women's rights, and establish monitoring mechanisms for the implementation of international law.**

B. Alternative dispute resolution processes

57. Many jurisdictions have adopted mandatory or optional systems for mediation, conciliation, arbitration and collaborative resolutions of disputes, as well as for facilitation and interest-based negotiations. This applies, in particular, in the areas of family law, domestic violence, juvenile justice and labour law. Alternative dispute resolution processes are sometimes referred to as informal justice, which are linked to, but function outside of, formal court litigation processes. Informal alternative dispute resolution processes also include non-formal indigenous courts and chieftancy-based alternative dispute resolution, where chiefs and other community leaders resolve

interpersonal disputes, including divorce, child custody and land disputes. While such processes may provide greater flexibility and reduce costs and delays for women seeking justice, they may also lead to further violations of their rights and impunity for perpetrators because they often operate on the basis of patriarchal values, thereby having a negative impact on women's access to judicial review and remedies.

58. The Committee recommends that States parties:

- (a) **Inform women of their rights to use mediation, conciliation, arbitration and collaborative dispute resolution;**
- (b) **Guarantee that alternative dispute settlement procedures do not restrict access by women to judicial or other remedies in any area of the law and do not lead to further violations of their rights;**
- (c) **Ensure that cases of violence against women, including domestic violence, are under no circumstances referred to any alternative dispute resolution procedure.**

C. National human rights institutions and ombudsperson offices

59. The development of national human rights institutions and ombudsperson offices may open up further possibilities for women to gain access to justice.

60. The Committee recommends that States parties:

- (a) **Take steps:**
 - (i) **To provide adequate resources for the creation and sustainable operation of independent national human rights institutions, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles);**
 - (ii) **To ensure that the composition and activities of those institutions are gender-sensitive;**
- (b) **Provide national human rights institutions with a broad mandate and the authority to consider complaints regarding women's human rights;**
- (c) **Facilitate women's access to individual petition processes within ombudsperson offices and national human rights institutions on a basis of equality and provide**

the possibility for women to lodge claims involving multiple and intersecting forms of discrimination; and

- (d) Provide national human rights institutions and ombudsperson offices with adequate resources and support to conduct research.**

D. Plural justice systems

61. The Committee notes that State laws, regulations, procedures and decisions can sometimes coexist, within a given State party, with religious, customary, indigenous or community laws and practices. This results in the existence of plural justice systems. There are, therefore, multiple sources of law that may be formally recognized as part of the national legal order or operate without an explicit legal basis. States parties have obligations under articles 2, 5 (a) and 15 of the Convention and under other international human rights instruments to ensure that women's rights are equally respected and that women are protected against violations of their human rights by all components of plural justice systems.²¹

62. The presence of plural justice systems can, in itself, limit women's access to justice by perpetuating and reinforcing discriminatory social norms. In many contexts, the availability of multiple avenues for gaining access to justice within plural justice systems notwithstanding, women are unable to effectively exercise a choice of forum. The Committee has observed that, in some States parties in which systems of family and/or personal law based on customs, religion or community norms coexist alongside civil law systems, individual women may not be as familiar with both systems or at liberty to decide which regime applies to them.

63. The Committee has observed a range of models through which practices embedded in plural justice systems can be harmonized with the Convention in order to minimize conflicts of laws and guarantee that women have access to justice. They include the adoption of legislation that clearly defines the relationship between existing plural justice systems, the creation of State review mechanisms and the formal recognition and codification of religious, customary, indigenous, community and other systems. Joint efforts by States parties and non-State actors will be necessary to examine ways in which plural justice systems can work together to reinforce protection for women's rights.²²

²¹ See, in particular, general recommendation No. 29.

²² International Development Law Organization, *Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment* (Rome, 2013).

64. The Committee recommends that, in cooperation with non-State actors, States parties:

- (a) Take immediate steps, including capacity-building and training programmes on the Convention and women's rights, for justice system personnel, to ensure that religious, customary, indigenous and community justice systems harmonize their norms, procedures and practices with the human rights standards enshrined in the Convention and other international human rights instruments;
- (b) Enact legislation to regulate the relationships between the mechanisms within plural justice systems in order to reduce the potential for conflict;
- (c) Provide safeguards against violations of women's human rights by enabling review by State courts or administrative bodies of the activities of all components of plural justice systems, with special attention to village courts and traditional courts;
- (d) Ensure that women have a real and informed choice concerning the applicable law and the judicial forum within which they would prefer their claims to be heard;
- (e) Ensure the availability of legal aid services for women to enable them to claim their rights within the various plural justice systems by engaging qualified local support staff to provide that assistance;
- (f) Ensure the equal participation of women at all levels in the bodies established to monitor, evaluate and report on the operations of plural justice systems;
- (g) Foster constructive dialogue and formalize links between plural justice systems, including through the adoption of procedures for sharing information among them.

V. Withdrawal of reservations to the Convention

65. Many countries have made reservations to:

- (a) Article 2 (c), which indicates that States parties undertake to establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men and to ensure, through competent national tribunals and other public institutions, the effective protection of women against any act of discrimination;

- (b) Article 5 (a), which indicates that States parties shall take all appropriate measures to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either sex or on stereotyped roles for men and women;
- (c) Article 15, which indicates that States parties shall accord to women a legal capacity in civil matters identical to that of men and the same opportunities to exercise that capacity, and that they shall give women equal rights to conclude contracts and to administer property and shall treat them equally in all stages of procedure in courts and tribunals;
- (d) Article 16, which indicates that States parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in all matters relating to marriage and family relations.

66. In view of the fundamental importance of women's access to justice, the Committee recommends that States parties withdraw their reservations to the Convention, in particular to articles 2 (c), 5 (a), 15 and 16.

VI. Ratification of the Optional Protocol to the Convention

67. The Optional Protocol to the Convention creates an additional international legal mechanism to enable women to bring complaints in relation to alleged violations of the rights set forth in the Convention and to enable the Committee to conduct inquiries into alleged grave or systematic violations of the rights set forth in the Convention, thereby reinforcing women's right to access to justice. Through its decisions on individual communications issued under the Optional Protocol, the Committee has produced noteworthy jurisprudence in relation to women's access to justice, including in relation to violence against women,²³ women in detention,²⁴ health²⁵ and employment.²⁶

²³ See communication No. 19/2008, *Kell v. Canada*, views adopted on 28 February 2012; communication No. 20/2008, *V.K. v. Bulgaria*, views adopted on 25 July 2011; communication No. 18/2008, *Vertido v. the Philippines*, views adopted on 16 July 2010; communication No. 6/2005, *Yildirim v. Austria*, views adopted on 6 August 2007; communication No. 5/2005, *Goekce v. Austria*, views adopted on 6 August 2007; and communication No. 2/2003, *A.T. v. Hungary*, views adopted on 26 January 2005.

²⁴ See communication No. 23/2009, *Abramova v. Belarus*, views adopted on 25 July 2011.

²⁵ See communication No. 17/2008, *Teixeira v. Brazil*, views adopted on 25 July 2011.

²⁶ See communication No. 28/2010, *R.K.B. v. Turkey*, views adopted on 24 February 2012.

68. The Committee recommends that States parties:

- (a) Ratify the Optional Protocol;
 - (b) Conduct and encourage the creation and dissemination of outreach and educational programmes, resources and activities, in various languages and formats, to inform women, civil society organizations and institutions of the procedures available for furthering women's access to justice through the Optional Protocol.
-



**Convention on the
Elimination
of All Forms of
Discrimination
against Women**

Distr.: General
7 March 2016

Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 34 (2016)
on the rights of rural women**

Contents

	Page
I. Introduction	2
II. Background	2
III. Overarching State party obligations to respect, protect and fulfil the rights of rural women	3
A. Application of articles 1 and 2	3
B. Article 14, paragraph 1	6
C. Article 14, paragraph 1, read alongside articles 3, 4, paragraph 1, 5, paragraph (a), 6, 9, 15 and 16	7
IV. State party obligations in relation to specific dimensions of the rights of rural women	10
A. Right to participate in and benefit from rural development (art. 14, para. 2 (a))	10

16-03601 (E) 220316

B. Health-care services (art. 14, para. 2 (b), read alongside art. 12)	10
C. Economic and social life (art. 14, para. 2 (c), read alongside art. 11, paras. 1 (e) and 2 (b), and art. 13 (a))	12
D. Education (art. 14, para. 2 (d), read alongside art. 10 (a))	12
E. Employment (art. 14, para. 2 (e), read alongside art. 11)	14
F. Political and public life (art. 14, paras. 2 (a) and 2 (f), read alongside art. 7)	16
G. Land and natural resources (art. 14, para. 2 (g), read alongside art. 13)	17
H. Adequate living conditions (art. 14, para. 2 (h))	22
I. Rural women in developed countries	23
V. Data on the situation of rural women	24
VI. Reservations and declarations	25
VII. Dissemination and reporting	25

I. Introduction

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women acknowledges the vital contributions of rural women and the urgent need to improve the recognition and protection of their human rights. Through its previous concluding observations and general recommendations, the Committee has identified various ways in which rural women continue to face discrimination. In the present general recommendation, the Committee clarifies States parties' obligations to ensure the rights of rural women, with a focus on article 14 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, which recognizes the unique situation of rural women and highlights specific obligations of States parties in recognizing, promoting and protecting their rights.

2. Article 14 is the only provision in an international human rights treaty that specifically pertains to rural women. However, all rights under the Convention apply to rural women, and article 14 must be interpreted in the context of the Convention as a whole. When reporting, States parties should address all articles that have bearing on the enjoyment of rights by rural women and girls. Accordingly, the present general recommendation explores the links between article 14 and other Convention provisions. As many of the Sustainable Development Goals address the situation of rural women and provide an important opportunity to advance both process and outcome indicators, the specific intent of the present general recommendation is to provide guidance to States parties on the implementation of their obligations with respect to rural women. While general recommendation No. 34 focuses on rural women in developing countries, some of its components also pertain to the situation of rural women in developed countries. It is recognized that rural women, even in developed countries, suffer discrimination and challenges in various areas, including economic empowerment, participation in political and public life, access to services and the labour exploitation of rural migrant women workers.

II. Background

3. Currently, rural women represent a quarter of the world's population. They play a crucial role in maintaining and improving rural livelihoods and strengthening rural communities. In recent years, the Committee has developed a significant body of jurisprudence on the rights of rural women and the challenges that they face, in particular

through concluding observations. Several United Nations conferences have recognized the role of rural women in agriculture, rural development, food and nutrition, and poverty reduction.¹ Hence, there is a need for further specific attention to rural women, as recognized in the Sustainable Development Goals.

4. The Committee recognizes that rural women continue to face systematic and persistent barriers to the full enjoyment of their human rights and that, in many cases, conditions have deteriorated. In many States, rural women's rights and needs remain insufficiently addressed or ignored in laws, national and local policies, budgets and investment strategies at all levels. Even when they exist, laws and policies that consider rural women's situation and foresee special measures to address it are often not implemented.

5. Globally, and with few exceptions, on every gender and development indicator for which data are available, rural women fare worse than rural men and urban women and men,² and rural women disproportionately experience poverty and exclusion. They face systemic discrimination in access to land and natural resources. They carry most of the unpaid work burden owing to stereotyped gender roles, inequality within the household and the lack of infrastructure and services, including with respect to food production and care work. Even when formally employed, they are more often engaged in work that is insecure, hazardous, poorly paid and not covered by social protection. They are less likely to be educated and are at higher risk of being trafficked and forced into labour, as well as into child and/or forced marriage and other harmful practices (see CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18). They are more likely to become ill, suffer from malnutrition or die from preventable causes, and are particularly disadvantaged with respect to access to health care.

6. Rural women are also more likely to be excluded from leadership and decision-making positions at all levels. They are disproportionately affected by gender-based violence and lack access to justice and effective legal remedies. Clearly, the importance of rural women's empowerment, self-determination and position in decision-making and governance must not be ignored. When it is, States jeopardize their own progress.

¹ 15 October has been designated the International Day of Rural Women. The priority theme of the fifty-sixth session of the Commission on the Status of Women was also the empowerment of rural women and their role in poverty and hunger eradication, development and current challenges.

² See *The World's Women 2010: Trends and statistics* (United Nations publication, Sales No. E.10.XVII.11). Available from unstats.un.org/unsd.

III. Overarching State party obligations to respect, protect and fulfil the rights of rural women

A. Application of articles 1 and 2

7. The definition of discrimination contained in article 1 of the Convention applies to all women and concerns all forms of discrimination, making its application to rural women self-evident. Article 2 provides that States parties shall condemn discrimination against women in all its forms and is inextricably linked with all other substantive provisions of the Convention, including article 14. To comply with article 2 in relation to rural women, States parties must refrain from acts of commission and omission that discriminate against them.

8. Discriminatory or otherwise inadequate legal frameworks, complex legal systems, conflict and post-conflict settings, a lack of information and sociocultural constraints can combine to make justice inaccessible to rural women. Factors that contribute to discriminatory stereotypes and practices, especially in rural areas, include the parallel existence of often overlapping and conflicting statutory, customary and religious laws and authorities. Many rural women and girls live in communities in which informal justice mechanisms are used to resolve disputes. While informal justice may be more accessible to them, rules and mechanisms that are not in conformity with the Convention must be brought into line with it and with general recommendation No. 33 (2015) on women's access to justice.

9. **States parties should ensure that legal frameworks are non-discriminatory and guarantee access to justice to rural women, in line with general recommendation No. 33, including by:**

- (a) Conducting a gender impact analysis of current laws to assess their effect on rural women;**
- (b) Enacting legislation to regulate the relationship between different mechanisms within plural legal systems in order to reduce conflicts of law and ensure that rural women may claim their rights;**
- (c) Increasing rural women's awareness and legal literacy by providing them with information on their legal rights and on the existence of plural legal systems**

(where relevant);

- (d) **Ensuring free or affordable access to legal services and legal aid;**
- (e) **Promoting rural women’s legal empowerment, including through gender-responsive quasi-judicial and judicial procedures;**
- (f) **Dismantling barriers to rural women’s access to justice by ensuring that formal and informal justice mechanisms and dispute resolution alternatives are available to them;**
- (g) **Ensuring physical access to courts and other justice mechanisms, for example through the provision of mobile courts that are accessible to rural women;**
- (h) **Providing training to the judiciary, lawyers, law enforcement officials, paralegals, traditional leaders and other relevant authorities and officials in rural areas on the rights of rural women and the negative impact of discrimination against them.**

10. Discrimination against rural women cannot be fully understood without taking into account the macroeconomic roots of gender inequality. States often fail to acknowledge the role of rural women and girls in unpaid work, their contribution to the gross domestic product and, therefore, to sustainable development. Bilateral and multilateral agreements on trade, tax and other economic and fiscal policies can have a significant negative impact on the lives of rural women. Environmental issues, including climate change and natural disasters, often provoked by the unsustainable use of natural resources, as well as poor waste management practices, also have detrimental impacts on the well-being of rural women. Gender-neutral policies, reforms and laws may uphold and strengthen existing inequalities related to all of the above.

11. **States parties should ensure that macroeconomic policies, including trade, fiscal and investment policies, as well bilateral and multilateral agreements, are responsive to the needs of rural women and strengthen the productive and investing capacities of small-scale women producers. They should address the negative and differential impacts of economic policies, including agricultural and general trade liberalization, privatization and the commodification of land, water and natural resources, on the lives of rural women and the fulfilment of their rights. Similarly, development partners should also ensure that their development assistance policies focus on the specific needs of rural women.**

12. States parties should address specific threats posed to rural women by climate change, natural disasters, land and soil degradation, water pollution, droughts, floods, desertification, pesticides and agrochemicals, extractive industries, monocultures, biopiracy and the loss of biodiversity, in particular agro-biodiversity. They should alleviate and mitigate those threats and ensure that rural women enjoy a safe, clean and healthy environment. They should effectively address the impact of such risks on rural women in the planning and implementation of all policies concerning the environment, climate change, disaster risk reduction, preparedness and management and ensure the full participation of rural women in designing, planning and implementing such policies. States parties should also ensure the protection and security of rural women and girls in all phases of disasters and other crises, ranging from early warning to relief, recovery, rehabilitation and reconstruction.

13. States parties should regulate the activities of domestic non-State actors within their jurisdiction, including when they operate extraterritorially. General recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 reaffirms the requirement under article 2 (e) to eliminate discrimination by any public or private actor, which extends to acts of national corporations operating extraterritorially. States parties should uphold extraterritorial obligations with respect to rural women by, *inter alia*: not interfering, directly or indirectly, with the enjoyment of their rights; taking regulatory measures to prevent any actor under their jurisdiction, including private individuals, companies and public entities, from infringing or abusing the rights of rural women outside their territory; and ensuring that international cooperation and development assistance, whether bilateral or multilateral, advance the rights of rural women outside their territory. Appropriate and effective remedies should be available to affected rural women when a State party has violated its extraterritorial obligations.

14. In line with general recommendation No. 28, States parties should recognize that rural women are not a homogenous group and often face intersecting discrimination. Many indigenous and Afro-descendent women live in rural settings and experience discrimination based on their ethnicity, language and traditional way of life. Rural women who belong to other ethnic minorities or to religious minorities, as well as female heads of household, may also experience higher rates of poverty and other forms of social exclusion. Women working in rural areas, including peasants, pastoralists, migrants, fisherfolk and landless women, also suffer disproportionately from intersecting forms of discrimination. As recognized in general recommendation No. 18 (1991) on disabled women, while women with disabilities face unique challenges in all areas of life, this

is particularly the case of those living in rural areas. Discrimination may be compounded in rural areas by a lack of appropriate access to, inter alia, water, sanitation, electricity, health care, child and older person care, and inclusive and culturally appropriate education. As recognized in general recommendation No. 27 (2010) on older women and protection of their human rights, older women and widows may also suffer stigmatization and isolation in rural areas, which expose them to greater risks of ill-treatment. In addition, rural women, including heads of household, living in conflict-affected areas face security concerns and further obstacles in enjoying their rights.

15. States parties should eliminate all forms of discrimination against disadvantaged and marginalized groups of rural women. For example, States parties should ensure that disadvantaged and marginalized groups of rural women, including those belonging to indigenous, Afro-descendent, ethnic and religious minorities, heads of household, peasants, pastoralists, fisherfolk, landless women, migrants and conflict-affected rural women, are protected from intersecting forms of discrimination and have access to education, employment, water and sanitation and health care, among others. States parties should develop policies and programmes ensuring the equal enjoyment of rights by rural women with disabilities, including by ensuring the accessibility of infrastructures and services. States parties should similarly ensure that older rural women have access to social services and adequate social protection, as well as economic resources and the empowerment to live life with dignity, including through access to financial services and social security. B. Article 14, paragraph 1

16. Under article 14, paragraph 1, States parties are required to take into account the particular problems faced by rural women and the significant roles that they play in the economic survival of families, including their work in the non -monetized sectors of the economy. Inclusive and sustainable development must uphold the rights of rural women, underscoring their role as key actors and fully acknowledging the economic value of their paid and unpaid work.

17. States parties should promote inclusive and sustainable economic development that enables rural women to enjoy their rights and:

- (a) **Recognize their crucial contributions to local and national economies and to food production, as well as to the well-being of their families and communities, including through unpaid care work and work on family farms, in line with general recommendation No. 17 (1991) on the measurement and quantification**

of the unremunerated domestic activities of women and their recognition in the gross national product;

- (b) Promote their empowerment and ensure their economic and social independence, in particular by creating enabling environments in line with general recommendation No. 25 (2004) on temporary special measures, including through programmes and policies targeted at improving the economic conditions of rural women;**
- (c) Ensure that they are able to benefit effectively and directly from economic and social programmes by involving them in the design and development of all relevant plans and strategies, such as those relating to health, education, employment and social security.**

C. Article 14, paragraph 1, read alongside articles 3, 4, paragraph 1, 5, paragraph (a), 6, 9, 15 and 16

18. Article 3 provides that States parties shall take all appropriate measures, in all fields, including legislation, to ensure the full development and advancement of women.

19. States parties should adopt effective laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures to ensure the full development and advancement of rural women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men.

20. Article 4, paragraph 1, provides for the adoption of temporary special measures by States parties to accelerate substantive equality. Such measures may include redistributing decision-making roles and resources. General recommendation No. 25 emphasizes that, where necessary, those measures should be directed at women subjected to multiple discrimination, including rural women.

21. States parties should develop and implement temporary special measures to accelerate the achievement of substantive equality for rural women in all areas in which they are underrepresented or disadvantaged, including in political and public life, education, health and employment.

22. Article 5 (a) addresses the elimination of discriminatory stereotypes and practices, which are often more prevalent in rural areas. Rural women and girls are often

disadvantaged by harmful practices (see CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, para. 9), such as child and/or forced marriage, polygamy and female genital mutilation, which endanger their health and well-being and may push them to migrate in order to escape such practices, potentially exposing them to other risks. They are also disadvantaged by practices such as the inheritance of ancestral debt, which perpetuates cycles of poverty, and by discriminatory stereotypes and related practices that prevent them from enjoying rights over land, water and natural resources, such as male primogeniture and property grabbing from widows.

23. In line with general recommendation No. 31 (2014) on harmful practices, States parties should eliminate harmful practices, including child and/or forced marriage, female genital mutilation and the inheritance of ancestral debt, which negatively affect the health, well-being and dignity of rural women and girls. They should eliminate discriminatory stereotypes, including those that compromise the equal rights of rural women to land, water and other natural resources. In this regard, States parties should adopt a range of measures, including outreach and support programmes, awareness-raising and media campaigns, in collaboration with traditional leaders and civil society, to eliminate harmful practices and stereotypes.

24. In general recommendation No. 19 (1992) on violence against women, it is stated that rural women are at risk of violence because of traditional attitudes regarding the subordinate role of women that persist in many rural communities. Girls from rural communities are at special risk of violence, sexual exploitation and harassment when they leave the rural community to seek employment in towns. Rural women human rights defenders are often at risk of violence when working, for example, to protect victims, transform local customs or secure natural resource rights.

25. States parties should prevent and eliminate all forms of violence against rural women and girls, and, in line with general recommendations No. 19 and No. 33:

- (a) **Raise the awareness of rural women and men, girls and boys, as well as local, religious and community leaders, about the rights of rural women and girls, with the aim of eliminating discriminatory social attitudes and practices, in particular those that condone gender-based violence;**
- (b) **Take effective measures aimed at preventing, investigating, prosecuting and punishing acts of violence against rural women and girls, including migrant rural women and girls, whether perpetrated by the State, non-State actors or**

private persons;

- (c) Ensure that victims living in rural areas have effective access to justice, including legal aid, as well as compensation and other forms of redress or reparation, and that authorities at all levels in rural areas, including the judiciary, judicial administrators and civil servants, have the resources needed and the political will to respond to violence against rural women and girls and protect them against retaliation when reporting abuses;**
- (d) Ensure that integrated services for victims, including emergency shelters and comprehensive health services, are accessible to women and girls in rural areas. Such services should avoid stigmatization and protect the victims' privacy and dignity;**
- (e) Implement measures to prevent and address threats and attacks against rural women human rights defenders, with particular attention to those engaged on issues relating to land and natural resources, women's health, including sexual and reproductive rights, the elimination of discriminatory customs and practices, and gender-based violence.**

26. Article 6 on the suppression of the traffic in women and of the exploitation of prostitution has special relevance for rural women and girls, including indigenous women and girls, who face specific risks because they live in remote areas. The economic hardships of rural life, alongside the lack of information on trafficking and how traffickers operate, can make them especially vulnerable, in particular in conflict-affected regions.

27. **States parties should address the root causes of the traffic in women by economically empowering rural women and raising awareness in rural areas of the risks of being lured by traffickers and the ways in which traffickers operate. States parties should ensure that anti-trafficking legislation addresses the social and economic challenges faced by rural women and girls and provide gender-responsive training on prevention measures, protection and assistance for victims to the judiciary, the police, border guards, other law enforcement officials and social workers, especially in rural areas and indigenous communities.**

28. Article 9 provides that States parties shall grant women equal rights with men to acquire, change or retain their nationality. Rural women and their children may be deprived of their rights if not recognized as citizens of their countries. Their statelessness

is often the consequences of discriminatory legislation whereby women cannot pass on their nationality to their children and foreign spouse or may risk losing their nationality through marriage with a foreigner or as a consequence of divorce. In addition, identity documents may be more difficult to acquire in rural areas, owing in particular to the lack of birth registration or of marriage, divorce or death certificates.

29. In line with general recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, States parties should ensure that rural women may acquire, change, retain or renounce their nationality, or transfer it to their children and foreign spouse under the same conditions as men, and that they are aware of their rights in this regard. States parties should also provide rural women with access to personal identification documents (such as identity cards, passports and social security numbers) and ensure that civil registration procedures, including for birth, marriage, divorce and death, are accessible in rural areas.

30. Article 15 provides for equality of women and men before the law and identical legal capacity in civil matters, so that, for example, rural women have the same legal capacity as men to conclude contracts and administer property independent of their husband or any male guardian.

31. States parties should ensure that rural women are equal before the law and have the same legal capacity as men in civil matters, including to conclude contracts and administer property independent of their husband or any male guardian.

32. Article 16 provides for equality for women in marriage and family relations, which is something that many rural women do not enjoy owing to discriminatory social norms, practices and laws, plural justice systems where they exist, or the lack of enforcement of relevant laws. Girls from rural communities are at special risk of child and/or forced marriage and early pregnancy. Rural women are also disproportionately affected by polygamy, which severely undermines equality in marriage and family relations.

33. States parties should harmonize personal status and family laws with article 16, in line with general recommendations No. 21 (1994) on equality in marriage and family relations and No. 29 (2013) on the economic consequences of marriage, family relations and their dissolution, guarantee that rural women have equal rights in marriage, including to marital property upon divorce or death of their spouse and to maintenance or alimony, and raise awareness of women's rights within marriage in rural areas.

34. States parties should take steps to prevent and prohibit child and/or forced marriage

among rural women and girls, including through the reform and enforcement of laws prohibiting such practices in rural areas, media campaigns, particularly aimed at raising the awareness of men, the provision of school-based prevention programmes, including comprehensive age-appropriate sexual and reproductive health education, as well as the provision of social and health services for rural married girls and girls at risk of child and/or forced marriage. In addition, States parties should discourage and prohibit the practice of polygamy, which may be more common in rural areas.

IV. State party obligations in relation to specific dimensions of the rights of rural women

A. Right to participate in and benefit from rural development (art. 14, para. 2 (a))

35. Rural women must be regarded as drivers of sustainable development. Notwithstanding the vital role of rural women in agriculture and rural development, policies and initiatives are often not gender-responsive and rural women often do not benefit from enabling frameworks. The rights of rural women are also often not taken into consideration in disarmament, demobilization and reintegration efforts in conflict and post-conflict environments.

36. States parties should establish enabling institutional, legal and policy frameworks to ensure that rural development, agricultural and water policies, including with respect to forestry, livestock, fisheries and aquaculture, are gender-responsive and have adequate budgets. States parties should ensure:

- (a) The integration and mainstreaming of a gender perspective in all agricultural and rural development policies, strategies, plans (including operational plans) and programmes, enabling rural women to act and be visible as stakeholders, decision makers and beneficiaries, in line with the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication, general recommendation No. 23 (1997) on political and public life and the Sustainable Development Goals. States parties should ensure that those policies, strategies, plans and programmes have evidence-based monitoring and clear evaluation frameworks;

- (b) **The establishment of gender units with senior-level staff in ministries relevant to rural development, supported by adequate budgets, institutional procedures, accountability frameworks and effective coordination mechanisms;**
- (c) **The protection of the rights of rural women, specifically when planning rural development programmes linked to disarmament, demobilization and reintegration efforts in conflict and post-conflict environments, in line with general recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations.** B. Health-care services (art. 14, para. 2 (b), read alongside art. 12)

37. Access to health care, including sexual and reproductive health care, is often extremely limited for rural women, including older women and women with disabilities, owing to prevailing social norms and patriarchal attitudes, insufficient budget allocations to rural health services, the lack of infrastructure and trained personnel, the lack of information on modern methods of contraception, remoteness and the lack of transport. The lack of access to adequate food and nutrition, safe drinking water, sanitation and waste management facilities results in increased health risks. Some conditions, such as obstetric fistula, are also more prevalent among rural women and result directly from the lack of access to emergency health services capable of performing caesarean sections, and indirectly from early pregnancy and malnutrition.

38. Maternal mortality and morbidity are disproportionately high in many rural areas. Child marriage exposes rural girls to early pregnancy and significantly contributes to maternal mortality, in particular in developing countries. Globally, the presence of skilled birth attendants and medical personnel is lower in rural than urban areas and leads to poor prenatal, perinatal and postnatal care. There is a greater unmet need for family planning services and contraception owing to poverty, the lack of information and the limited availability and accessibility of services. Rural women are more likely to resort to unsafe abortion than their urban counterparts, a situation that puts their lives at risk and compromises their health. Even in countries in which abortion is legal, restrictive conditions, including unreasonable waiting periods, often impede access for rural women. When abortion is illegal, the health impact is even greater.

39. **States parties should safeguard the right of rural women and girls to adequate health care, and ensure:**

- (a) **That high-quality health-care services and facilities are physically accessible**

- to and affordable for rural women, including older women, heads of household and women with disabilities (provided free of charge when necessary), culturally acceptable to them and staffed with trained medical personnel. Services should provide: primary health care, including family planning; access to contraception, including emergency contraception, and to safe abortion and high-quality post-abortion care, regardless of whether abortion is legal; prenatal, perinatal, postnatal and obstetric services; HIV prevention and treatment services, including emergency intervention following rape; mental health services; counselling on nutrition, the feeding of infants and young children; mammography and other gynaecological examinations services; the prevention and treatment of non-communicable diseases, such as cancer; access to essential medicines, including pain relief; and palliative care;
- (b) The adequate financing of health-care systems in rural areas, in particular with regard to sexual and reproductive health and rights;
 - (c) That laws and regulations that place obstacles to rural women's access to health care, including to sexual and reproductive health services, are repealed, in particular laws that criminalize or require waiting periods or third-party consent for abortion;
 - (d) The systematic and regular monitoring of the health and nutritional status of pregnant women and new mothers, especially adolescent mothers, and their infants. In case of malnutrition or lack of access to clean water, extra food rations and drinking water should be provided systematically throughout pregnancy and lactation;
 - (e) That rural health-care facilities have adequate water and sanitation services;
 - (f) That health-care information is widely disseminated in local languages and dialects through various media, including in writing, through illustrations and orally, and that it includes information on, inter alia: hygiene; preventing communicable, non-communicable and sexually transmitted diseases; healthy lifestyles and nutrition; family planning and the benefits of delayed childbearing; health during pregnancy; breastfeeding and its impact on child and maternal health; and the need to eliminate violence against women, including sexual and domestic violence and harmful practices;
 - (g) The effective regulation of the marketing of breast-milk substitutes and the

implementation and monitoring of the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes;

- (h) **The gender-responsive and culturally responsive training of community health workers and traditional birth attendants, the provision of mobile clinics providing affordable health services in remote rural areas, and enhanced health education for rural communities, including education on the sexual and reproductive health and rights of both women and men;**
- (i) **Investment in community and microhealth insurance schemes to support rural women, including caregivers, in meeting their health needs.**

C. Economic and social life (art. 14, para. 2 (c), read alongside art. 11, paras. 1 (e) and 2 (b), and art. 13 (a))

40. Article 14, paragraph 2 (c), provides that States parties shall ensure that rural women benefit directly from social security program mes. However, a majority of rural women have limited opportunities in the formal labour market and are more likely to be engaged in activities not regulated by labour codes and social security legislation linked with formal employment. They are therefore e xposed to increased risks and need measures of social protection that take their situation into account.

41. To eliminate discrimination against rural women in economic and social life, States parties should:

- (a) **Ensure that rural women engaged in unpaid work or in the informal sector have access to non-contributory social protection in line with general recommendation No. 16 (1991) on unpaid women workers in rural and urban family enterprises, and that those employed in the formal sector have access to contributory social security benefits in their own right, irrespective of their marital status;**
 - (b) **Adopt gender-responsive social protection floors to ensure that all rural women have access to essential health care, childcare facilities and income security, in line with article 14, paragraphs 2 (b) and (h), and Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) of the International Labour Organization.**
- D. Education (art. 14, para. 2 (d), read alongside art. 10 (a))**

42. Worldwide, rural women and girls have lower levels of literacy and are

disadvantaged when it comes to access to education and training. Rural girls may be victims of child and/or forced marriage and experience sexual harassment and violence in and out of educational settings, which may force them to drop out of school. Their school attendance is also often curtailed by chores, such as domestic and care work, including cooking, childcare, farm work and fetching water and firewood, the long distances to travel to school and the lack of adequate water, toilet facilities and sanitation in schools, which fail to meet the needs of menstruating girls. In some regions, students and teachers in girls' schools face threats and attacks from opponents of girls' education.

43. States parties should protect the right of rural girls and women to education, and ensure that:

- (a) High-quality education is accessible to and affordable for all rural women and girls, including those with disabilities, by improving educational infrastructures in rural areas, increasing the number of qualified teachers, including women, and ensuring that primary education is compulsory and provided free of charge and that education is provided in local languages and in a culturally appropriate manner;**
- (b) Systematic training is provided for teaching personnel at all levels of the education system on the rights of rural girls and women and on the need to combat discriminatory sex-based and gender-based, ethnic and other stereotypes that limit the educational opportunities of rural women and girls. Curricula should be reviewed to eliminate discriminatory stereotypes about the roles and responsibilities of women and men in the family and in society;**
- (c) Awareness-raising is implemented to change negative attitudes in rural areas towards girls' education and incentives are provided to support rural girls and their parents in offsetting the direct and indirect costs of education, including through scholarships and financial support, loans and cash transfers, and transportation;**
- (d) Programmes are in place, both inside and outside the school system, to reduce the engagement of rural girls in unpaid care work, which constitutes a barrier to school attendance, and to protect rural girls from labour exploitation, child and/or forced marriage and gender-based violence, including sexual violence and abuse;**
- (e) Where girls and teachers face attacks from opponents of girls' education, the**

protection of educational institutions is a priority for security forces;

- (f) **Rural girls and women are encouraged to choose non-traditional fields of study and careers, such as mathematics, informatics, natural and agricultural sciences and technology, including through career guidance and academic counselling programmes that may also be applied to home-based or community-based micro-entrepreneurial activities;**
- (g) **Pregnant girls in rural schools are not expelled during pregnancy and allowed to return to school following childbirth, and childcare facilities and breastfeeding rooms, as well as counselling on childcare and breastfeeding, are made available;**
- (h) **Schools in rural areas have adequate water facilities and separate, safe, sheltered latrines for girls and offer hygiene education and resources for menstrual hygiene, with special focus on girls with disabilities;**
- (i) **Adult literacy programmes are provided for women in rural areas;**
- (j) **On-the-job training is tailored and targeted to rural women's professional needs, and rural women have equal access to technical and vocational education and skills training, such as on sustainable farming practices, animal health and improved husbandry.**

44. In addition to training and education, article 14, paragraph 2 (d), also provides that rural women shall be able to benefit from community and extension services, which play an important role in education for farmers, farm productivity and women's economic empowerment. Those services often do not respond effectively to rural women's priorities, capacities and needs, and insufficiently promote their access to technical knowledge.

45. **States parties should improve the design and delivery of high-quality agricultural extension and rural advisory services, recognizing women as farmers and clients. Such services should ensure that male and female extension and rural advisory service staff have expertise in gender-responsive programme design and delivery and are regularly trained on women's rights, gender equality, gender analysis and gender-responsive programming. States parties should adopt, implement and regularly monitor and evaluate gender-responsive agricultural extension and rural advisory policies and programmes.**

46. States parties should promote rural women's representation in agricultural extension services by employing a greater number of women as extension and advisory staff, and ensure that organizational policies are supportive of the rights, needs and aspirations of women. States parties should also increase the proportion of educational content provided through extension services that is relevant to rural women by employing additional female scientists in agricultural research.

47. States parties should specifically promote rural women's access to technical knowledge on food harvesting techniques, preservation, storage, processing, packaging, marketing and entrepreneurship. E. Employment (art. 14, para. 2 (e), read alongside art. 11)

48. Rural women have limited paid employment opportunities and tend to work extremely long hours in low-skilled, part-time, seasonal, low-paid or unpaid jobs, home-based activities and subsistence farming. They are disproportionately represented in the informal sector, uncovered by social protection. Unequal access to income diversification opportunities often results in rural women being poorer than rural men.

49. Rural women are overrepresented among agricultural workers in many regions, exposing them to increased health risks linked to the improper and extensive use of fertilizers and pesticides by various actors, resulting in illnesses, early deaths, pregnancy complications, fetal disorders and physical and developmental disorders in infants and children. Those risks are compounded by their underrepresentation in agricultural cooperatives, farmers' and producers' organizations, land administration and rural workers' organizations, and their limited access to extension services.

50. States parties should fully incorporate the right to decent conditions of work and the principle of equal pay for work of equal value into their legal and policy frameworks, paying special attention to the situation and labour force representation of rural women, in line with general recommendations No. 13 (1989) on equal remuneration for work of equal value and No. 23.

51. States parties should strengthen local rural economies, including through the promotion of social and solidarity economies, and create local employment opportunities and livelihoods for rural women in the context of sustainable development. They should review relevant laws, regulations and policies that limit rural women's access to decent employment and eliminate practices that discriminate against women in rural labour markets, such as not hiring women for certain jobs.

52. States parties should further ensure rural women's rights to employment by:

- (a) **Facilitating the transition of rural women from the informal to the formal economy, including in the agricultural sector, through the implementation of Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204) of the International Labour Organization, ensuring opportunities for income security and improved livelihoods;**
- (b) **Expanding opportunities for rural women to run businesses and other enterprises, including through microcredit facilities;**
- (c) **Improving rural working conditions, including by providing paid maternity leave; setting living wages, with urgent attention to the informal sector, and taking steps to prevent sexual harassment, exploitation and other forms of abuse in the workplace;**
- (d) **Protecting the rights of rural women workers to bargain collectively to ensure decent working conditions;**
- (e) **Protecting the occupational health and safety of rural women by taking legislative and other measures to protect them against exposure to harmful chemicals. They should receive information about the health and environmental effects of the use of and exposure to chemicals, in particular hazardous chemicals, pesticides and other products used in agriculture and in extractive and other industries. States parties should develop and implement public awareness programmes on those effects and on alternatives and ensure that no use, storage or disposal of hazardous materials or substances takes place without the explicit consent of rural women and their communities;**
- (f) **Providing social security to rural women, including in cases of sickness or invalidity;**
- (g) **Promoting rural women's active and effective engagement as producers, entrepreneurs, suppliers, workers and consumers in local and global value chains and markets, including by promoting capacity development on quality assurance and standards and public procurement;**
- (h) **Providing childcare and other care services in rural areas, including through solidarity and community-based care services, in order to alleviate rural**

women's burden of unpaid care work, facilitating their engagement in paid work, and allowing them to breastfeed during working hours;

- (i) **Designing and implementing targeted measures to promote the employment of rural women in their localities, in particular through the creation of income-generating activities.** F. Political and public life (art. 14, paras. 2 (a) and 2 (f), read alongside art. 7)

53. Rural women have a right to participate in decision-making at all levels and in community-level discussions with high authorities, yet they are inadequately represented as elected officials, as civil servants, in rural extension and water, forestry or fishery services, in cooperatives and in community or elders' councils. Their limited participation may be due to a lack of education, language and literacy constraints, limited mobility and transport, conflict and security concerns, discriminatory gender norms and stereotypes and a lack of time owing to childcare, the task of fetching water and other responsibilities. Limited knowledge of relevant legal, political and institutional procedures may also limit their effective participation in decision-making processes.

54. To ensure the active, free, effective, meaningful and informed participation of rural women in political and public life, and at all levels of decision-making, States parties should implement general recommendations Nos. 23 and 25, and specifically:

- (a) **Establish quotas and targets for rural women's representation in decision-making positions, specifically in parliaments and governance bodies at all levels, including in land, forestry, fishery and water governance bodies, as well as natural resource management. In this regard, clear objectives and time frames should be in place to reach substantive equality of women and men;**
- (b) **Ensure that rural women and their organizations can influence policy formulation, implementation and monitoring at all levels and in all areas that affect them, including through participation in political parties and in local and self-governing bodies, such as community and village councils. States parties should design and implement tools to monitor rural women's participation in all public entities in order to eradicate discrimination;**
- (c) **Address unequal power relations between women and men, including in decision-making and political processes at the community level, and remove barriers to rural women's participation in community life through the**

establishment of effective and gender-responsive rural decision-making structures. States parties should develop action plans that address practical barriers to rural women's participation in community life and implement campaigns to raise awareness about the importance of their participation in community decision-making;

- (d) Ensure the participation of rural women in the development and implementation of all agricultural and rural development strategies, and that they are able to participate effectively in planning and decision-making relating to rural infrastructure and services, including water, sanitation, transportation and energy, as well as in agricultural cooperatives, farmers' producer organizations, rural workers' organizations, self-help groups and agro-processing entities. Rural women and their representatives should be able to participate directly in the assessment, analysis, planning, design, budgeting, financing, implementation, monitoring and evaluation of all agricultural and rural development strategies;
- (e) Ensure that rural development projects are implemented only after participatory gender and environmental impact assessments have been conducted with the full participation of rural women, and after obtaining their free, prior and informed consent. The results of participatory assessments shall be considered to be fundamental criteria for taking any decision regarding the implementation of such projects. Effective measures should be taken to mitigate possible adverse environmental and gender impacts;
- (f) In the case of States parties in conflict or post-conflict situations, ensure the participation of rural women as decision makers in peacebuilding efforts and processes, in line with general recommendation No. 30.

G. Land and natural resources (art. 14, para. 2 (g), read alongside art. 13)

55. Rural women often have only limited rights over land and natural resources. In many regions, they suffer from discrimination in relation to land rights, including with respect to communal lands, which are controlled largely by men.

1. Land and natural resources

56. The Committee considers rural women's rights to land, natural resources, including

water, seeds and forests, and fisheries as fundamental human rights. Barriers that prevent them from enjoying these rights often include discriminatory laws, the lack of harmonization of laws and their ineffective implementation at the national and local levels, and discriminatory cultural attitudes and practices.

57. States parties should take all measures, including temporary special measures, necessary to achieve the substantive equality of rural women in relation to land and natural resources, and design and implement a comprehensive strategy to address discriminatory stereotypes, attitudes and practices that impede their rights to land and natural resources.

58. States parties should pay special attention to customary systems, which often govern land management, administration and transfer, in particular in rural areas, and ensure that they do not discriminate against rural women. They should raise awareness about rural women's rights to land, water and other natural resources among traditional, religious and customary leaders, lawmakers, the judiciary, lawyers, law enforcement authorities, land administrators, the media and other relevant actors.

59. States parties should ensure that legislation guarantees rural women's rights to land, water and other natural resources on an equal basis with men, irrespective of their civil and marital status or of a male guardian or guarantor, and that they have full legal capacity. They should ensure that indigenous women in rural areas have equal access with indigenous men to ownership and possession of and control over land, water, forests, fisheries, aquaculture and other resources that they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired, including by protecting them against discrimination and dispossession. In addition, States parties should:

- (a) Promote rural women's access to and meaningful participation in agricultural cooperatives, in which women may be members or the sole members;**
- (b) Enhance rural women's role in fisheries and aquaculture, as well as their knowledge of the sustainable use of fishery resources, and promote their access to forests and sustainable forest resources, including safe access to fuelwood and non-wood forest resources;**
- (c) Strengthen customary and statutory institutions and mechanisms for defending or protecting women's rights to land, water and other natural resources, including community paralegal services.**

2. Agricultural and land policies and organic farming

60. The consequences of industrial agriculture have often been detrimental to rural women farmers and have included soil degradation and erosion, water depletion and the use of cash crops to the detriment of local food crops. The controversial use of genetically modified organisms and the patenting of genetically altered crops are also linked to increased agricultural industrialization. Rural women, however, are more often engaged in organic and sustainable farming practices.

61. Global food, energy, financial and environmental crises have led to the increased sale and leasing of land owned by the State or other actors to local, national and foreign investors. Such agreements, often accompanied by expropriations, have put rural women at risk of forced eviction and increased poverty and have further diminished their access to and control over land, territories and natural resources, such as water, fuelwood and medicinal plants. Displacement negatively affects rural women in multiple ways, and they often suffer gender-based violence in that context.

62. States parties should implement agricultural policies that support rural women farmers, recognize and protect the natural commons, promote organic farming and protect rural women from harmful pesticides and fertilizers. They should ensure that rural women have effective access to agricultural resources, including high-quality seeds, tools, knowledge and information, as well as equipment and resources for organic farming. In addition, States parties should:

- (a) **Respect and protect rural women's traditional and eco-friendly agricultural knowledge, in particular the right of women to preserve, use and exchange traditional and native seeds;**
- (b) **Protect and conserve native and endemic plant species and varieties that are a source of food and medicine, and prevent patenting by national and transnational companies to the extent that it threatens the rights of rural women. States parties should prohibit contractual requirements on the mandatory purchase of seeds producing plants whose seeds are sterile ("terminator seeds"), which prevent rural women from saving fertile seeds;**
- (c) **Ensure that land acquisitions, including land lease contracts, do not violate the rights of rural women or result in forced eviction, and protect rural women from the negative impacts of the acquisition of land by national and**

transnational companies, development projects, extractive industries and megaprojects;

- (d) Obtain the free and informed consent of rural women before the approval of any acquisitions or project affecting rural lands or territories and resources, including those relating to the lease and sale of land, land expropriation and resettlement. When such land acquisitions do occur, they should be in line with international standards, and rural women should be adequately compensated;**
- (e) Adopt and effectively implement laws and policies that limit the quantity and quality of rural land offered for sale or lease to third States or companies.**

3. Food and nutrition

63. Rural women are critical to achieving food security, reducing poverty, malnutrition and hunger and promoting rural development, yet their contribution is often unpaid, unacknowledged and poorly supported. Rural women are among those most affected by food insecurity, exposed to food price volatility, malnutrition and hunger, and likely to suffer when food prices escalate (see A/HRC/22/50).

64. States parties should ensure the realization of the right to food and nutrition of rural women within the framework of food sovereignty and ensure that they have the authority to manage and control their natural resources.

65. States parties should pay particular attention to the nutritional needs of rural women, in particular pregnant and lactating women, putting in place effective policies ensuring that rural women have access to adequate food and nutrition, taking into account the Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security.

66. States parties should adopt laws, policies and measures to promote and protect the diverse local agricultural methods and products of rural women and their access to markets. They should ensure the diversity of crops and medicinal resources to improve rural women's food security and health, as well as access to livestock.

4. Financial services, including agricultural credits, loans and insurance

67. Access to financial services on fair terms is crucial for the development of rural

women's enterprises and for their income-generating and livelihood strategies as producers and entrepreneurs. Constraints on women's access to financial services include: legal and policy barriers, which may not allow women to apply for credit in their own right; discriminatory attitudes that prevent women from holding bank accounts or entering into contracts without the consent of a male relative; and requests for collaterals that rural women may lack.

68. States parties should promote the transition to formal financial services and ensure rural women's access to credit, loans, matrimonial savings, insurance and domestic payment services, on the basis of equality with rural men, and promote their economic, financial and business skills. States parties should ensure that rural women have equal access to:

- (a) **Community-managed and mobile financial services, which should address rural women's needs, for example by lending to women who may lack collaterals, employ simplified, low-cost banking practices and facilitate rural women's access to formal financial service providers;**
- (b) **Information on financial services and facilities;**
- (c) **Financial skills-building programmes using innovative methods that take into account concerns of illiteracy.**

69. States parties should ensure that financial services, including credit and loans, include gender-responsive mechanisms and are not withheld from rural women because they lack a male guarantor. Registration procedures should be adapted to the time and mobility challenges faced by many rural women. Agricultural credit and loans should allow for the untenured nature of the smallholdings held by many women farmers, so that rural women who may lack formal tenure rights are still able to gain access to them.

5. Markets and marketing facilities

70. For rural women farmers and producers to sell their goods and produce successfully, they must have access to markets and marketing facilities and develop effective marketing skills. However, public and private discrimination, as well as limitations on mobility and time, may serve to exclude rural women from the use of marketing facilities and supply chains. Rural women also tend to be underrepresented on market committees and often have little input into the design, creation, use and upgrading of local marketing

facilities.

71. States parties should ensure that rural women have access to markets and marketing facilities and that, as farmers and producers, they are explicitly consulted on their problems regarding access to and the effective use of markets, so that marketing facilities may better address their needs. States parties should also seek to improve their marketing skills and their skills to add value to their products, including through targeted outreach activities.

72. States should also develop specific support and agricultural extension programmes and advisory services to promote the economic and entrepreneurial skills of rural women and to improve their capacity to gain access to markets and value chains.

6. Technology

73. Reducing rural women's labour time and effort through infrastructure and technological innovation is particularly vital. In this regard, they are in need of agricultural, irrigation and water-harvesting technology and labour-saving agricultural equipment. Furthermore, the access of rural women to information and communications technology (ICT) and mobile networks is as important as improving their marketing and other skills.

74. States parties should ensure that labour-saving and environmentally sound technology, including agricultural, irrigation and water-harvesting technology, and technology to reduce the burden of unpaid domestic and productive work are available and accessible to rural women and create enabling environments that improve their access to technology, including ICT, in rural areas. Rural women should be consulted in the development of such technology and their access to such innovative technological solutions should be promoted.

7. Information and communications technology

75. ICT (including radio, television, mobile phones, computers and the Internet) plays an important role in empowering rural women and girls by connecting them to the broader world and providing easy access to information and education. Various forms of technology can meet a diversity of needs, from joining online communities to taking advantage of distance learning. However, rural women and girls are disproportionately affected by gender gaps in access to ICT, which is an important dimension of the digital divide. For rural women and girls, poverty, geographic isolation, language barriers, a

lack of computer literacy and discriminatory gender stereotypes can all hamper access to ICT.

76. States parties should adopt measures to promote gender equality in the ICT sector and improve the access of rural women and girls to ICT, as well as develop or expand initiatives to increase their ICT skills, for example, through the development of village-based or community-based knowledge centres. States parties should also explore public awareness-raising and training through mobile phone technology, which has the potential to reach rural women and girls.

8. Land and agrarian reform, land acquisition and resettlement

77. Land and agrarian reform often exclude rural women and are not implemented in a gender-responsive manner. Land reform policies sometimes have a male bias, such as registering land only in men's names, making compensation payments mostly in their name or compensating for land use restrictions (resulting in the loss of land, the loss of use and the loss of land value) based only on men's activities.

78. States parties should give priority to rural women's equal rights to land when undertaking land and agrarian reforms and consider it a specific and central objective of land reform. They should:

(a) **Ensure that land and agrarian reform programmes integrate gender-specific goals, targets and measures, and advance both formal and substantive equality, for example through joint titling, and require the wife's consent for the sale or mortgage of jointly owned land or for engaging in financial transactions linked to the land;**

(b) **Recognize and include rural women's equal rights to land in any land distribution, registration and titling or certification schemes;**

(c) **Formally recognize and review indigenous women's laws, traditions, customs and land tenure systems, with the aim of eliminating discriminatory provisions;**

(d) **Develop and implement measures, including temporary special measures, to enable rural women to benefit from the public distribution, lease or use of land, water bodies, fisheries and forests, and from agrarian reform policies, rural investments and the management of natural resources in rural areas. Landless rural women should be given priority in the allocation of public lands, fisheries and forests.**

H. Adequate living conditions (art. 14, para. 2 (h))

1. Housing

79. The right to adequate housing is of particular concern in rural areas, where basic infrastructure and services are often inaccessible or of poor quality. Many of the measures that protect rural women's rights to land (for example, the recognition of women's legal capacity, the recognition of the security of tenure and the elimination of discrimination against women in registration and titling) can be applied to protect their right to adequate housing (see A/HRC/19/53). However, additional measures can also be taken to improve the conditions of rural housing from a gender-responsive perspective.

80. States parties should address housing as part of overall rural development and ensure that measures are developed in consultation with rural women. States parties should improve the quality of rural housing through the design and implementation of targeted policies and programmes that take into account the specific needs of rural women. Such efforts should be made in line with international housing rights standards, including the basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex I), and should contain strong measures to protect rural women effectively from forced eviction by State and non-State actors.

2. Water, sanitation and energy

81. The rights of rural women and girls to water and sanitation are not only essential rights in themselves but also key to the realization of a wide range of other rights, including rights to health, food, education and participation.

82. Rural women and girls are among those most affected by water scarcity; a situation that is aggravated by unequal access to natural resources and the lack of infrastructure and services. Rural women and girls are frequently obliged to walk long distances to fetch water, sometimes exposing them to a heightened risk of sexual violence and attacks. Owing to poor rural infrastructure and services in many regions, rural women often spend four to five hours per day (or more) collecting water from sometimes poor-quality sources, carrying heavy containers and suffering acute physical problems, as well as facing illnesses caused by the use of unsafe water. Various forms of low-cost and effective technology exist that could ease the burden, including well-drilling technology, water extraction systems, wastewater reuse technology, labour-saving irrigation technology, rain-harvesting and household water treatment and purification systems.

83. In the absence of toilets or latrines, rural women and girls must also walk long distances in search of privacy. The lack of adequate sanitation also increases their risk of ill health. To remedy this situation, rural women and girls must have physical and economic access to sanitation that is safe, hygienic, secure and socially and culturally acceptable.

84. Rural women's access to electricity and other forms of energy is often limited. The responsibility for biomass collection and use for energy production, and the associated health and safety risks, falls primarily on women and girls. They are traditionally responsible for meeting household energy requirements and, as the principal consumers of energy at the household level, are also likely to be more directly affected by cost increases or resource scarcity. While a specific reference to electricity is made in article 14, paragraph 2 (h), it is important to recognize that rural women may also have other energy needs, for example for cooking, heating, cooling and transportation.

85. States parties should ensure that rural women have access to essential services and public goods, including:

- (a) **Sufficient, safe, acceptable and physically accessible and affordable water for personal and domestic uses and irrigation;**
- (b) **Adequate sanitation and hygiene, enabling women and girls to manage their menstrual hygiene and have access to sanitary pads;**
- (c) **Sustainable and renewable sources of energy, extending on-grid services to rural areas and developing solar energy and other sustainable energy sources with low-cost technology.**

3. Transportation

86. Transport and road access pose significant challenges for rural women and have an impact on their enjoyment of various rights, including access to education, livelihood opportunities and health care. Geographical distance, inhospitable terrain, a lack of infrastructure and access to public transportation can all limit day-to-day mobility. Even when transportation alternatives are available in rural areas, the associated costs of travel or risks of sexual harassment and violence can serve as strong disincentives for rural women to use them. Consequently, they often spend long hours travelling by foot, creating other problems for them in terms of increased time poverty and risks to health and safety.

87. States parties should analyse the sex-differentiated demands for transport services in rural areas, ensure that transportation sector policies and programmes reflect the mobility needs of rural women and provide them with safe, affordable and accessible means of transport.

I. Rural women in developed countries

88. Rural women in developed and developing countries often face similar challenges in terms of poverty and exclusion and may have similar needs in terms of accessible services, social protection and economic empowerment. As in many developing countries, rural economies in developed countries tend to favour men, and rural development policies in developed countries may also at times pay scant attention to women's needs and rights. Rural women in developed countries (and in developing countries) continue to need targeted policies and programmes that promote and guarantee the enjoyment of their rights. Many of the recommendations made in the preceding sections will be relevant to the situation of rural women living in developed countries. Nonetheless, there are unique issues that merit special attention.

89. For example, many migrant women workers in developed countries are employed in agriculture and often face serious violations of their human rights, including violence, exploitation and denial of access to services, including health care. In addition, the move to industrial farming in many developed countries has tended to marginalize small farmers, having a disproportionate impact on rural women. There is therefore a need to facilitate and support alternative and gender-responsive agricultural development programmes that enable small -scale women producers to participate in and benefit from agriculture and rural development. In addition, while rural communities in developed countries may often be well connected to social services and have access to transportation infrastructure, water, sanitation, technology, education and health -care systems, among others, the situation is not equal across all rural communities. In many places, such access is noticeably lacking, and women living within those rural communities experience not only the deprivation of such rights but also an increased burden of care work as a result. This holds particularly true in peripheral or remote rural communities, including indigenous ones, which are isolated and tend to have higher levels of poverty.

90. States parties should ensure the implementation of general recommendation No. 26 (2008) on women migrant workers, paying special attention to rural women working as seasonal migrant farmworkers. They should in this regard ensure legal protection

for the rights of rural women migrant workers and access to remedies, protecting both documented and undocumented rural women migrant workers from discrimination or sex-based exploitation and abuse.

91. States parties should facilitate and support alternative and gender-responsive agricultural development programmes that enable small-scale women producers to participate in and benefit from agriculture and rural development. Such programmes should support women-led farms and women as farmers and promote women’s traditional farming practices.

92. States parties should improve the living situation of rural women, in particular indigenous ones, who reside in peripheral regions, which tend to be poorer, more isolated and less connected to social services. They should accord priority to the development of those rural communities, engaging local women in the design and implementation of rural development plans.

V. Data on the situation of rural women

93. A fundamental challenge to the implementation of article 14 is a general lack of disaggregated data about the situation of rural women, which prevents the adequate monitoring and enforcement of their rights under the Convention.

94. States parties should collect, analyse, use and disseminate data on the situation of rural women, disaggregated by sex, age, geographical location, disability and socioeconomic, minority or other status. Such data, including for Sustainable Development Goal indicators, should be used to inform and design measures, including temporary special measures, aimed at achieving substantive equality for rural women in all spheres of life. Those data should also include information on the situation of rural women, including on specific groups of rural women who face intersecting forms of discrimination and specific barriers in gaining access to their rights. VI. Reservations and declarations

95. Reservations to any article of the Convention, and in particular articles 2 (f), 5 (a), 7, 9 and 14 to 16, may have a disproportionate impact on rural women. Examples include reservations limiting or otherwise adversely affecting their ability to enjoy rights to housing, land and property, such as those relating to succession and inheritance, as well as reservations limiting their right to political participation.

96. States parties that have entered reservations should provide information in their periodic reports to the Committee on the specific effects of such reservations on the enjoyment by rural women of their rights, as set out in the Convention, and indicate the steps taken to keep those reservations under review, with a view to withdrawing them as soon as possible. VII. Dissemination and reporting

97. The Committee encourages States parties to translate the present general recommendation into national and local languages, including indigenous and minority languages, and to disseminate it widely to all branches of government, civil society, the media, academic institutions and women's organizations, including rural women's organizations. The Committee recommends that, when preparing their periodic reports, especially as regards article 14, States parties consult rural women's groups, including women farmers' organizations, producer collectives and rural cooperatives.



**Convention on the
Elimination of All Forms
of Discrimination against
Women**

Distr.: General
26 July 2017

Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 35 on gender-based violence
against women, updating general recommendation No. 19**

I. Introduction

Acknowledgements

The Committee acknowledges the valuable contributions of the more than 100 civil society and women's organizations, States parties to the Convention, representatives of academia, United Nations entities and other stakeholders that provided their views and comments during the elaboration of the present general recommendation. The Committee also acknowledges with gratitude the work of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences in the implementation of her mandate and her contribution to the present general recommendation.

1. In its general recommendation No. 19 (1992) on violence against women, adopted at its eleventh session,¹ the Committee clarified that discrimination against women, as defined in article 1 of the Convention, included gender-based violence, that is “violence

¹ Although first addressed through its general recommendation No. 12 (1989) on violence against women, it was in general recommendation No. 19 that the Committee provided a detailed and comprehensive review of violence against women and a basis for its subsequent work on the issue.

which is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately”, and that it constituted a violation of their human rights.

2. For more than 25 years, in their practice, States parties have endorsed the Committee’s interpretation. The *opinio juris* and State practice suggest that the prohibition of gender-based violence against women has evolved into a principle of customary international law. General recommendation No. 19 has been a key catalyst for that process.²

3. Acknowledging those developments, and the work of the Special Rapporteur on

² In the decades since the adoption of general recommendation No. 19, most States parties have improved their legal and policy measures to address diverse forms of gender-based violence against women. See the report of the Secretary-General on the review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome of the twenty-third special session of the General Assembly (E/CN.6/2015/3), paras. 120-139. In addition, evidence in the practice of non-parties, Iran (Islamic Republic of), Palau, Somalia, the Sudan, Tonga and the United States of America, includes the following: adoption of national legislation on violence against women (United States, in 1994; Somalia, in 2012), invitations extended to and accepted by the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (visits to the United States, in 1998 and 2011; Somalia, in 2011; and the Sudan, in 2015); acceptance of the diverse recommendations on strengthening the protection of women from violence made in the context of the universal periodic review mechanism of the Human Rights Council; and endorsement of key resolutions of the Human Rights Council on eliminating violence against women, including resolution 32/19 of 1 July 2016. State practice to address gender-based violence against women is also reflected in landmark political documents and regional treaties adopted in multilateral forums, such as the Vienna Declaration and Programme of Action, in 1993; the Declaration on the Elimination of Violence against Women, in 1993; and the Beijing Declaration and Platform for Action, in 1995, and its five-year reviews; and regional conventions and action plans, such as the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, in 1994; the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, in 2003; and the Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, in 2011. Other relevant international instruments are the Declaration on the Elimination of Violence against Women and Elimination of Violence against Children in the Association of Southeast Asian Nations; the Arab Strategy for Combating Violence against Women, 2011-2030; and the agreed conclusions of the fifty-seventh session of the Commission on the Status of Women on the elimination and prevention of all forms of violence against women and girls (E/2013/27, chap. I, sect. A). The Rome Statute of the International Criminal Court, Security Council resolution 1325 (2000) and subsequent resolutions on women and peace and security, as well as many resolutions of the Human Rights Council, including resolution 32/19 of 1 July 2016, contain specific provisions on gender-based violence against women. Judicial decisions of international courts, which are a subsidiary means for the determination of customary international law, also demonstrate such development (see A/71/10, chap. V, sect. C, conclusion 13). Examples include European Court of Human Rights, *Opuz v. Turkey* (application No 33401/02), judgment of 9 June 2009, in which the Court was influenced by what it referred to as “the evolution of norms and principles in international law” (para. 164) through a range of international and comparative materials on violence against women; and Inter-American Court of Human Rights, *González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico*, judgment of 16 November 2009.

violence against women, its causes and consequences, and of the human rights treaty bodies³ and the special procedures mandate holders of the Human Rights Council,⁴ the Committee has decided to mark the twenty-fifth anniversary of the adoption of general recommendation No. 19 by providing States parties with further guidance aimed at accelerating the elimination of gender-based violence against women.

4. The Committee acknowledges that civil society groups, especially women's non-governmental organizations, have prioritized the elimination of gender-based violence against women; their activities have had a profound social and political impact, contributing to the recognition of gender-based violence against women as a human rights violation and to the adoption of laws and policies to address it.

5. In its concluding observations on the periodic reports of States parties under the Convention⁵ and the related follow-up procedures, general recommendations, statements, and views and recommendations issued in response to communications⁶ and inquiries⁷

³ See, for example, Human Rights Committee, general comment No. 28 (2000) on the equality of rights between men and women; Committee against Torture, general comment No. 2 (2007) on the implementation of article 2 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health; and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, general comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities.

⁴ In particular, the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice and the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

⁵ Almost 600 concluding observations have been adopted by the Committee since the adoption of general recommendation No. 19, most of which contain explicit references to gender-based violence against women.

⁶ In particular, communications No. 2/2003, *A.T. v. Hungary*, views adopted on 26 January 2005; No. 4/2004, *A.S. v. Hungary*, views adopted on 14 August 2006; No. 6/2005, *Yildirim (deceased) v. Austria*, views adopted on 6 August 2007; No. 5/2005, *Goekce (deceased) v. Austria*, views adopted on 6 August 2007; No. 18/2008, *Vertido v. Philippines*, views adopted on 16 July 2010; No. 20/2008, *V.K. v. Bulgaria*, views adopted on 25 July 2011; No. 23/2009, *Abramova v. Belarus*, views adopted on 25 July 2011; No. 19/2008, *Kell v. Canada*, views adopted on 28 February 2012; No. 32/2011, *Jallow v. Bulgaria*, views adopted on 23 July 2012; No. 31/2011, *S.V.P. v. Bulgaria*, views adopted on 12 October 2012; No. 34/2011, *R.P.B. v. Philippines*, views adopted on 21 February 2014; No. 47/2012, *González Carreño v. Spain*, views adopted on 16 July 2014; No. 24/2009, *X. and Y. v. Georgia*, views adopted on 13 July 2015; No. 45/2012, *Belousova v. Kazakhstan*, views adopted on 13 July 2015; No. 46/2012, *M.W. v. Denmark*, views adopted on 22 February 2016; and No. 58/2013, *L.R. v. Republic of Moldova*, views adopted on 28 February 2017.

⁷ See the report on Mexico produced by the Committee under article 8 of the Optional Protocol to the Convention and the reply from the Government of Mexico. Available from http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en; report of the inquiry concerning Canada (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); and the summary of the inquiry concerning the Philippines

under the Optional Protocol to the Convention, the Committee condemns gender-based violence against women, in all its forms, wherever it occurs. Through those mechanisms, the Committee has also clarified standards for eliminating such violence and the obligations of States parties in that regard.

6. Despite those advances, gender-based violence against women, whether committed by States, intergovernmental organizations or non-State actors, including private persons and armed groups,⁸ remains pervasive in all countries, with high levels of impunity. It manifests itself on a continuum of multiple, interrelated and recurring forms, in a range of settings, from private to public, including technology-mediated settings⁹ and in the contemporary globalized world it transcends national boundaries.

7. In many States, legislation addressing gender-based violence against women is non-existent, inadequate or poorly implemented. An erosion of the legal and policy frameworks that aim to eliminate gender-based discrimination or violence, often justified in the name of tradition, culture, religion or fundamentalist ideology, and significant reductions in public spending, often as part of so-called “austerity measures” following economic and financial crises, further weaken States responses. In the context of shrinking democratic spaces and the consequent deterioration of the rule of law, all of those factors contribute to the pervasiveness of gender-based violence against women and lead to a culture of impunity.

II. Scope

8. The present general recommendation complements and updates the guidance to States parties set out in general recommendation No. 19 and should be read in conjunction with it.

9. The concept of “violence against women”, as defined in general recommendation

(CEDAW/C/OP.8/PHL/1).

⁸ This includes all types of armed groups, such as rebel forces, gangs and paramilitary groups.

⁹ See General Assembly resolution 68/181, entitled “Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders”; report of the Working Group for Broadband and Gender of the Broadband Commission for Sustainable Development, co-chaired by the United Nations Development Programme-United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UNWomen), entitled “Cyber violence against women and girls: a worldwide wake-up call”, October 2015; and agreed conclusions of the fifty-seventh session of the Commission on the Status of Women (E/2013/27, chap. I, sect. A).

No. 19 and other international instruments and documents, has placed an emphasis on the fact that such violence is gender-based. Accordingly, in the present recommendation, the term “gender-based violence against women” is used as a more precise term that makes explicit the gendered causes and impacts of the violence. The term further strengthens the understanding of the violence as a social rather than an individual problem, requiring comprehensive responses, beyond those to specific events, individual perpetrators and victims/survivors.

10. The Committee considers that gender-based violence against women is one of the fundamental social, political and economic means by which the subordinate position of women with respect to men and their stereotyped roles are perpetuated. Throughout its work, the Committee has made clear that such violence is a critical obstacle to the achievement of substantive equality between women and men and to the enjoyment by women of their human rights and fundamental freedoms, as enshrined in the Convention.

11. In general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, it is indicated that the obligations of States are to respect, protect and fulfil women’s rights to non-discrimination and the enjoyment of de jure and de facto equality.¹⁰ The scope of those obligations in relation to gender-based violence against women occurring in particular contexts is addressed in general recommendation No. 28 and other general recommendations, including general recommendation No. 26 (2008) on women migrant workers; general recommendation No. 27 (2010) on older women and the protection of their human rights; general recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations; joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2014) on harmful practices; general recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women; general recommendation No. 33 (2015) on women’s access to justice; and general recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women. Further details on the relevant elements of the general recommendations referred to herein may be found in those recommendations.

¹⁰ General recommendation No. 28, para. 9. Other human rights treaty bodies also use that typology, including the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in its general comment No. 12 (1999) on the right to adequate food.

12. In general recommendation No. 28 and general recommendation No. 33, the Committee confirmed that discrimination against women was inextricably linked to other factors that affected their lives. The Committee, in its jurisprudence, has highlighted the fact that such factors include women's ethnicity/race, indigenous or minority status, colour, socioeconomic status and/or caste, language, religion or belief, political opinion, national origin, marital status, maternity, parental status, age, urban or rural location, health status, disability, property ownership, being lesbian, bisexual, transgender or intersex, illiteracy, seeking asylum, being a refugee, internally displaced or stateless, widowhood, migration status, heading households, living with HIV/AIDS, being deprived of liberty, and being in prostitution, as well as trafficking in women, situations of armed conflict, geographical remoteness and the stigmatization of women who fight for their rights, including human rights defenders.¹¹ Accordingly, because women experience varying and intersecting forms of discrimination, which have an aggravating negative impact, the Committee acknowledges that gender-based violence may affect some women to different degrees, or in different ways, meaning that appropriate legal and policy responses are needed.¹²

13. The Committee recalls article 23 of the Convention, in which it is indicated that any provisions in national legislation or international treaties other than the Convention that are more conducive to the achievement of equality between women and men will prevail over the obligations in the Convention and, accordingly, the recommendations in the present general recommendation. The Committee notes that States parties' action to address gender-based violence against women is affected by reservations that they maintain to the Convention. It also notes that, as a human rights treaty body, the Committee may assess the permissibility of reservations formulated by States parties,¹³

¹¹ General recommendation No. 33, paras. 8 and 9. Other general recommendations relevant to intersecting forms of discrimination are general recommendation No. 15 (1990) on the avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of AIDS, general recommendation No. 18 (1991) on disabled women, general recommendation No. 21 (1994) on equality in marriage and family relations, general recommendation No. 24 (1999) on women and health, general recommendation No. 26 (2008) on women migrant workers, general recommendation No. 27 (2010) on older women and protection of their human rights, general recommendation No. 30, joint general recommendation No. 31/general comment No. 18, general recommendation No. 32 and general recommendation No. 34. The Committee has also addressed intersecting forms of discrimination in its views on *Jallow v. Bulgaria*, *S.V.P. v. Bulgaria*, *Kell v. Canada*, *A.S. v. Hungary*, *R.P.B. v. Philippines* and *M.W. v. Denmark*, among others, and inquiries, in particular those concerning Mexico, of 2005, and Canada, of 2015 (see footnote 7 above).

¹² General recommendation No. 28, para. 18; and report of the inquiry concerning Canada (CEDAW/C/OP.8/CAN/1), para. 197.

¹³ International Law Commission, Guide to practice on reservations to treaties (A/65/10/Add.1, chap. IV,

and reiterates its view that reservations, especially to article 2 or article 16,¹⁴ the compliance with which is particularly crucial in efforts to eliminate gender-based violence against women, are incompatible with the object and purpose of the Convention and thus impermissible under article 28 (2).¹⁵

14. Gender-based violence affects women throughout their life cycle¹⁶ and, accordingly, references to women in the present document include girls. Such violence takes multiple forms, including acts or omissions intended or likely to cause or result in death¹⁷ or physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, threats of such acts, harassment, coercion and arbitrary deprivation of liberty.¹⁸ Gender-based violence against women is affected and often exacerbated by cultural, economic, ideological, technological, political, religious, social and environmental factors, as evidenced, among other things, in the contexts of displacement, migration, the increased globalization of economic activities, including global supply chains, the extractive and offshoring industry, militarization, foreign occupation, armed conflict, violent extremism and terrorism. Gender-based violence against women is also affected by political, economic and social crises, civil unrest, humanitarian emergencies, natural disasters and the destruction or degradation of natural resources. Harmful practices¹⁹ and crimes against women human rights defenders, politicians,²⁰ activists or journalists are also forms of gender-based violence against women affected by such cultural, ideological

sect. F, para. 3.2).

¹⁴ Statement of the Committee on reservations (A/53/38/Rev.1, part II, chap. I, sect. A, para. 12); see also general recommendation No. 29 (2013) on the economic consequences of marriage, family relations and their dissolution, para. 54-55. In its concluding observations on the reports of States parties under the Convention, the Committee has also indicated that reservations to articles 2, 7, 9 and 16, as well as to general reservations, are incompatible with the object and purpose of the Convention.

¹⁵ General recommendation No. 28, paras. 41-42.

¹⁶ See general recommendation No. 27 and joint general recommendation No. 31/general comment No. 18.

¹⁷ Deaths resulting from gender-based violence include murders, killings in the name of so-called “honour” and forced suicides. See the report on the inquiry concerning Mexico; and the report of the inquiry concerning Canada (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); as well as the concluding observations of the Committee on the following periodic reports of States parties: Chile (CEDAW/C/CHL/CO/5-6 and Corr.1); Finland (CEDAW/C/FIN/CO/7); Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7); Honduras (CEDAW/C/HND/CO/7-8); Iraq (CEDAW/C/IRQ/CO/4-6); Mexico (CEDAW/C/MEX/CO/7-8); Namibia (CEDAW/C/NAM/CO/4-5); Pakistan (CEDAW/C/PAK/CO/4); South Africa (CEDAW/C/ZAF/CO/4); Turkey (CEDAW/C/TUR/CO/7); and United Republic of Tanzania (CEDAW/C/TZA/CO/7-8), among others.

¹⁸ General recommendation No. 19, para. 6, and general recommendation No. 28, para. 19.

¹⁹ Joint general recommendation No. 31/general comment No. 18.

²⁰ See the Inter-Parliamentary Union issues brief entitled “Sexism, harassment and violence against women parliamentarians” (October 2016).

and political factors.

15. Women's right to a life free from gender-based violence is indivisible from and interdependent on other human rights, including the rights to life, health, liberty and security of the person, equality and equal protection within the family, freedom from torture, cruel, inhumane or degrading treatment, and freedom of expression, movement, participation, assembly and association.

16. Gender-based violence against women may amount to torture or cruel, inhuman or degrading treatment in certain circumstances, including in cases of rape, domestic violence or harmful practices.²¹ In certain cases, some forms of gender-based violence against women may also constitute international crimes.²²

17. The Committee endorses the view of other human rights treaty bodies and special procedures mandate holders that, in determining when acts of gender-based violence against women amount to torture or cruel, inhuman or degrading treatment,²³ a gender-sensitive approach is required to understand the level of pain and suffering experienced by women,²⁴ and that the purpose and intent requirements for classifying such acts as torture are satisfied when acts or omissions are gender-specific or perpetrated against a person on the basis of sex.²⁵

²¹ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/31/57); report of the Special Rapporteur (A/HRC/7/3), para. 36; concluding observations of the Committee against Torture on the following periodic reports of States parties under the Convention against Torture: Burundi (CAT/C/BDI/CO/1); Guyana (CAT/C/GUY/CO/1); Mexico (CAT/C/MEX/CO/4); Peru (CAT/C/PER/CO/5-6); Senegal (CAT/C/SEN/CO/3); Tajikistan (CAT/C/TJK/CO/2); and Togo (CAT/C/TGO/CO/1); Human Rights Committee, general comment No. 28 (2000) on the equality of rights between men and women; concluding observations of the Human Rights Committee on the following periodic reports of States parties under the International Covenant on Civil and Political Rights: Slovakia (CCPR/CO/78/SVK); Japan (CCPR/C/79/Add.102); and Peru (CCPR/CO/70/PER), among others.

²² Including such crimes against humanity and war crimes as rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization or any other form of sexual violence of comparable gravity, according to articles 7 (1) (g), 8 (2) (b) (xxii) and 8 (2) (e) (vi) of the Rome Statute of the International Criminal Court.

²³ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/31/57), para. 11.

²⁴ For example, to understand that "severe suffering of the victim is inherent in rape, even when there is no evidence of physical injuries or disease. ... Women victims of rape also experience complex consequences of a psychological and social nature." Inter-American Court of Human Rights, *Fernández Ortega et al. v. Mexico*, judgment of 30 August 2010, para. 124. See also the reports of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/31/57), para. 8, and (A/HRC/7/3), para. 36.

18. Violations of women’s sexual and reproductive health and rights, such as forced sterilization, forced abortion, forced pregnancy, criminalization of abortion, denial or delay of safe abortion and/or post-abortion care, forced continuation of pregnancy, and abuse and mistreatment of women and girls seeking sexual and reproductive health information, goods and services, are forms of gender-based violence that, depending on the circumstances, may amount to torture or cruel, inhuman or degrading treatment.²⁶

19. The Committee regards gender-based violence against women as being rooted in gender-related factors, such as the ideology of men’s entitlement and privilege over women, social norms regarding masculinity, and the need to assert male control or power, enforce gender roles or prevent, discourage or punish what is considered to be unacceptable female behaviour. Those factors also contribute to the explicit or implicit social acceptance of gender-based violence against women, often still considered a private matter, and to the widespread impunity in that regard.

20. Gender-based violence against women occurs in all spaces and spheres of human interaction, whether public or private, including in the contexts of the family, the community, public spaces, the workplace, leisure, politics, sport, health services and educational settings, and the redefinition of public and private through technology-mediated environments,²⁷ such as contemporary forms of violence occurring online and in other digital environments. In all those settings, gender-based violence against women can result from acts or omissions of State or nonState actors, acting territorially or extraterritorially, including extraterritorial military actions of States, individually or as members of international or intergovernmental organizations or coalitions,²⁸ or extraterritorial operations of private corporations.²⁹

²⁵ Committee against Torture, communication No. 262/2005, *V.L. v. Switzerland*, views adopted on 20 November 2006; reports of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/31/57), para. 8, and (A/HRC/7/3).

²⁶ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/31/57); Committee on the Elimination of Discrimination against Women, communication No. 22/2009, *L.C. v. Peru*, views adopted on 17 October 2011, para. 8.18; and Human Rights Committee, communications No. 2324/2013, *Mellet v. Ireland*, views adopted on 31 March 2016, para. 7.4, and No. 2425/2014, *Whelan v. Ireland*, views adopted on 17 March 2017.

²⁷ See the report of the Secretary-General entitled “In-depth study on all forms of violence against women” (A/61/122/Add.1 and Corr.1).

²⁸ For example, as part of an international peacekeeping force. See general recommendation No. 30, para. 9.

²⁹ Concluding observations of the Committee on the periodic reports of Switzerland (CEDAW/C/CHE/CO/4-5) and Germany (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

III. State party obligations in relation to gender-based violence against women

21. Gender-based violence against women constitutes discrimination against women under article 1 and therefore engages all obligations under the Convention. Article 2 provides that the overarching obligation of States parties is to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating discrimination against women, including gender-based violence against women. That is an obligation of an immediate nature; delays cannot be justified on any grounds, including economic, cultural or religious grounds. In general recommendation No. 19, it is indicated that, with regard to gender-based violence against women, the obligation comprises two aspects of State responsibility for such violence, that which results from the acts or omissions of both the State party or its actors, on the one hand, and non-State actors, on the other.

A. Responsibility for acts or omissions of State actors

22. Under the Convention and general international law, a State party is responsible for acts or omissions of its organs and agents that constitute gender-based violence against women,³⁰ which include the acts or omissions of officials in its executive, legislative and judicial branches. Article 2 (d) of the Convention provides that States parties, and their organs and agents, are to refrain from engaging in any act or practice of direct or indirect discrimination against women and ensure that public authorities and institutions act in conformity with that obligation. Besides ensuring that laws, policies, programmes and procedures do not discriminate against women, in accordance with articles 2 (c) and (g), States parties must have an effective and accessible legal and legal services framework in place to address all forms of gender-based violence against women committed by State agents, whether on their territory or extraterritorially.

23. States parties are responsible for preventing such acts or omissions by their own organs and agents, including through training and the adoption, implementation and monitoring of legal provisions, administrative regulations and codes of conduct, and for investigating, prosecuting and applying appropriate legal or disciplinary sanctions, as well as providing reparation, in all cases of gender-based violence against women,

³⁰ See International Law Commission, articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, article 4, Conduct of organs of a State. See also Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts, article 91.

including those constituting international crimes, and in cases of failure, negligence or omission on the part of public authorities.³¹ In so doing, the diversity of women and the risks of intersecting forms of discrimination should be taken into consideration.

B. Responsibility for acts or omissions of non-State actors

24. Under general international law, as well as under international treaties, acts or omissions of a private actor may engage the international responsibility of the State in certain cases, which include the following:

1. Acts or omissions by non-State actors attributable to the State

- (a) The acts or omissions of private actors empowered by the law of that State to exercise elements of governmental authority, including private bodies providing public services, such as health care or education, or operating places of detention, are considered acts attributable to the State itself,³² as are the acts or omissions of private agents acting on the instruction or under the direction or control of that State,³³ including when operating abroad;

2. Due diligence obligations for acts or omissions of non-State actors

- (b) Article 2 (e) of the Convention explicitly provides that States parties are to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise.³⁴ That obligation, frequently referred to as an obligation of due diligence, underpins the Convention as a whole³⁵ and accordingly States parties will be held responsible should they fail to take all appropriate measures to prevent, as well as to investigate, prosecute, punish and provide reparations for, acts or omissions by non-State actors that result in gender-based violence against women,³⁶ including actions taken by corporations operating extraterritorially. In particular, States parties are required to take the steps necessary to prevent human rights violations perpetrated abroad by corporations over which they may exercise influence,³⁷ whether through

³¹ See footnote 6 above and general recommendation No. 33.

³² See International Law Commission, articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, article 5, Conduct of persons or entities exercising elements of governmental authority.

³³ Ibid., article 8, Conduct directed or controlled by a State.

³⁴ General recommendation No. 28, para. 36.

³⁵ Ibid., para. 13.

³⁶ General recommendation No. 19, para. 9.

regulatory means or the use of incentives, including economic incentives.³⁸ Under the obligation of due diligence, States parties must adopt and implement diverse measures to tackle gender-based violence against women committed by non-State actors, including having laws, institutions and a system in place to address such violence and ensuring that they function effectively in practice and are supported by all State agents and bodies who diligently enforce the laws.³⁹ The failure of a State party to take all appropriate measures to prevent acts of gender-based violence against women in cases in which its authorities are aware or should be aware of the risk of such violence, or the failure to investigate, to prosecute and punish perpetrators and to provide reparations to victims/survivors of such acts, provides tacit permission or encouragement to perpetrate acts of gender-based violence against women.⁴⁰ Such failures or omissions constitute human rights violations.

25. In addition, both international humanitarian law and human rights law have recognized the direct obligations of non-State actors in specific circumstances, including as parties to an armed conflict. Those obligations include the prohibition of torture, which is part of customary international law and has become a peremptory norm (*jus cogens*).⁴¹

26. The general obligations described above encompass all areas of State action, including in the legislative, executive and judicial branches and at the federal, national, subnational, local and decentralized levels, as well as action under governmental authority by privatized governmental services. They require the formulation of legal norms, including at the constitutional level, and the design of public policies, programmes, institutional frameworks and monitoring mechanisms aimed at eliminating all forms of gender-based violence against women, whether perpetrated by State or non-State actors. They also require, in accordance with articles 2 (f) and 5 (a) of the Convention, the adoption and implementation of measures to eradicate prejudices, stereotypes and practices that are the root causes of gender-based violence against

³⁷ See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, paras. 43-44, and the Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights.

³⁸ See, for example, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, para. 39.

³⁹ *Goekce (deceased) v. Austria*, para. 12.1.2, and *V.K. v. Bulgaria*, para. 9.4.

⁴⁰ General recommendation No. 19, para. 9.

⁴¹ General recommendation No. 30.

women. In general terms, and without prejudice to the specific recommendations provided in the following section, the obligations include the following:

Legislative level

- (a) According to articles 2 (b), (c), (e), (f) and (g) and 5 (a), States are required to adopt legislation prohibiting all forms of gender-based violence against women and girls, harmonizing national law with the Convention. In the legislation, women who are victims/survivors of such violence should be considered to be right holders. It should contain age-sensitive and gender-sensitive provisions and effective legal protection, including sanctions on perpetrators and reparations to victims/survivors. The Convention provides that any existing norms of religious, customary, indigenous and community justice systems are to be harmonized with its standards and that all laws that constitute discrimination against women, including those which cause, promote or justify gender-based violence or perpetuate impunity for such acts, are to be repealed. Such norms may be part of statutory, customary, religious, indigenous or common law, constitutional, civil, family, criminal or administrative law or evidentiary and procedural law, such as provisions based on discriminatory or stereotypical attitudes or practices that allow for gender-based violence against women or mitigate sentences in that context;

Executive level

- (b) Articles 2 (c), (d) and (f) and 5 (a) provide that States parties are to adopt and adequately provide budgetary resources for diverse institutional measures, in coordination with the relevant State branches. Such measures include the design of focused public policies, the development and implementation of monitoring mechanisms and the establishment and/or funding of competent national tribunals. States parties should provide accessible, affordable and adequate services to protect women from gender-based violence, prevent its reoccurrence and provide or ensure funding for reparations to all victims/survivors.⁴² States parties must also eliminate the institutional practices and individual conduct and behaviour of public officials that constitute gender-based violence against women, or tolerate such violence, and that provide a context for lack of a response or for a negligent response. This

⁴² See footnote 5 above and general recommendation No. 33.

includes adequate investigation of and sanctions for inefficiency, complicity and negligence by public authorities responsible for the registration, prevention or investigation of such violence or for providing services to victims/survivors. Appropriate measures to modify or eradicate customs and practices that constitute discrimination against women, including those that justify or promote gender-based violence against women, must also be taken at the executive level;⁴³

Judicial level

- (c) According to articles 2 (d) and (f) and 5 (a), all judicial bodies are required to refrain from engaging in any act or practice of discrimination or gender-based violence against women and to strictly apply all criminal law provisions punishing such violence, ensuring that all legal procedures in cases involving allegations of gender-based violence against women are impartial, fair and unaffected by gender stereotypes or the discriminatory interpretation of legal provisions, including international law.⁴⁴ The application of preconceived and stereotypical notions of what constitutes gender-based violence against women, what women's responses to such violence should be and the standard of proof required to substantiate its occurrence can affect women's rights to equality before the law, a fair trial and effective remedy, as established in articles 2 and 15 of the Convention.⁴⁵

IV. Recommendations

27. Building on general recommendation No. 19 and the Committee's work since its adoption, the Committee urges States parties to strengthen the implementation of their obligations in relation to gender-based violence against women, whether within their territory or extraterritorially. The Committee reiterates its call upon States parties to ratify the Optional Protocol to the Convention and examine all remaining reservations to the Convention with a view to their withdrawal.

28. The Committee also recommends that States parties take the following measures

⁴³ See joint general recommendation No. 31/general comment No. 18.

⁴⁴ *Vertido v. Philippines*, para. 8.9 (b); *R.P.B. v. Philippines*, para. 8.3; and general recommendation No. 33, paras. 18 (e), 26 and 29.

⁴⁵ See general recommendation No. 33.

in the areas of prevention, protection, prosecution and punishment, redress, data collection and monitoring and international cooperation in order to accelerate elimination of gender-based violence against women. All measures should be implemented with an approach centred around the victim/survivor, acknowledging women as right holders and promoting their agency and autonomy, including the evolving capacity of girls, from childhood to adolescence. In addition, the measures should be designed and implemented with the participation of women, taking into account the particular situation of women affected by intersecting forms of discrimination.

A. General legislative measures

29. The Committee recommends that States parties implement the following legislative measures:

- (a) Ensure that all forms of gender-based violence against women in all spheres, which amount to a violation of their physical, sexual or psychological integrity, are criminalized and introduce, without delay, or strengthen, legal sanctions commensurate with the gravity of the offence, as well as civil remedies;⁴⁶
- (b) Ensure that all legal systems, including plural legal systems, protect victims/survivors of gender-based violence against women and ensure that they have access to justice and to an effective remedy, in line with the guidance provided in general recommendation No. 33;
- (c) Repeal, including in customary, religious and indigenous laws, all legal provisions that are discriminatory against women and thereby enshrine, encourage, facilitate, justify or tolerate any form of gender-based violence.⁴⁷ In particular, repeal the following:
 - (i) Provisions that allow, tolerate or condone forms of gender-based violence against women, including child⁴⁸ or forced marriage and other harmful practices, provisions allowing medical procedures to be performed on women with disabilities without their informed consent and provisions that criminalize abortion,⁴⁹ being lesbian, bisexual or transgender, women in

⁴⁶ See footnote 5 above.

⁴⁷ Following the guidance provided in general recommendation No. 33.

⁴⁸ Article 16 (2) of the Convention; and joint general recommendation No. 31/general comment No. 18, para. 42 and para. 55 (f), regarding the conditions under which marriage at an earlier age than 18 years is allowed, in exceptional circumstances.

prostitution and adultery, or any other criminal provisions that affect women disproportionately, including those resulting in the discriminatory application of the death penalty to women;⁵⁰

- (ii) Discriminatory evidentiary rules and procedures, including procedures allowing for the deprivation of women's liberty to protect them from violence, practices focused on "virginity" and legal defences or mitigating factors based on culture, religion or male privilege, such as the defence of so-called "honour", traditional apologies, pardons from the families of victims/survivors or the subsequent marriage of the victim/survivor of sexual assault to the perpetrator, procedures that result in the harshest penalties, including stoning, lashing and death, often being reserved for women and judicial practices that disregard a history of gender-based violence to the detriment of women defendants;⁵¹
 - (iii) All laws that prevent or deter women from reporting gender-based violence, such as guardianship laws that deprive women of legal capacity or restrict the ability of women with disabilities to testify in court, the practice of so-called "protective custody", restrictive immigration laws that discourage women, including migrant domestic workers, from reporting such violence, and laws allowing for dual arrests in cases of domestic violence or for the prosecution of women when the perpetrator is acquitted;
- (d) Examine gender-neutral laws and policies to ensure that they do not create or perpetuate existing inequalities and repeal or modify them if they do so;⁵²
 - (e) Ensure that sexual assault, including rape, is characterized as a crime against the right to personal security and physical, sexual and psychological integrity⁵³

⁴⁹ See the summary of the inquiry concerning the Philippines (CEDAW/C/OP.8/PHL/1); communication No. 22/2009, T.P.F. v. Peru, views adopted on 17 October 2011; and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 22.

⁵⁰ The Committee recalls General Assembly resolutions 62/149, 63/168, 65/206, 67/176, 69/186 and 71/187, in which the Assembly called upon all States that still maintained the death penalty to establish a moratorium on executions with a view to abolishing it.

⁵¹ See, among others, the concluding observations of the Committee on the following periodic reports of States parties: Afghanistan (CEDAW/C/AFG/CO/1-2); Jordan (CEDAW/C/JOR/CO/6); Papua New Guinea (CEDAW/C/PNG/CO/3); and South Africa (CEDAW/C/ZAF/CO/4); and the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (A/HRC/35/23).

⁵² General recommendation No. 28, para. 16.

⁵³ See *Vertido v. Philippines*.

and that the definition of sexual crimes, including marital and acquaintance or date rape, is based on the lack of freely given consent and takes into account coercive circumstances.⁵⁴ Any time limitations, where they exist, should prioritize the interests of the victims/survivors and give consideration to circumstances hindering their capacity to report the violence suffered to the competent services or authorities.⁵⁵

B. Prevention

30. The Committee recommends that States parties implement the following preventive measures:

- (a) Adopt and implement effective legislative and other appropriate preventive measures to address the underlying causes of gender-based violence against women, including patriarchal attitudes and stereotypes, inequality in the family and the neglect or denial of women's civil, political, economic, social and cultural rights, and to promote the empowerment, agency and voices of women;
- (b) Develop and implement effective measures, with the active participation of all relevant stakeholders, such as representatives of women's organizations and of marginalized groups of women and girls, to address and eradicate the stereotypes, prejudices, customs and practices set out in article 5 of the Convention, which condone or promote gender-based violence against women and underpin the structural inequality of women with men. Such measures should include the following:
 - (i) Integration of content on gender equality into curricula at all levels of education, both public and private, from early childhood onwards and into education programmes with a human rights approach. The content should target stereotyped gender roles and promote the values of gender equality and non-discrimination, including non-violent masculinities, and ensure age-appropriate, evidence-based and scientifically accurate comprehensive sexuality education for girls and boys;
 - (ii) Awareness-raising programmes that promote an understanding of

⁵⁴ See *Vertido v. Philippines* and *R.P.B. v. Philippines*.

⁵⁵ See *L.R. v. Republic of Moldova* and general recommendation No. 33, para. 51 (b). Consideration should be given, in particular, to the situation of girls who are victims/survivors of sexual violence.

gender-based violence against women as unacceptable and harmful, provide information about available legal recourses against it and encourage the reporting of such violence and the intervention of bystanders; address the stigma experienced by victims/survivors of such violence; and dismantle the commonly held victim-blaming beliefs under which women are responsible for their own safety and for the violence that they suffer. The programmes should target women and men at all levels of society; education, health, social services and law enforcement personnel and other professionals and agencies, including at the local level, involved in prevention and protection responses; traditional and religious leaders; and perpetrators of any form of gender-based violence, so as to prevent repeat offending;

- (c) Develop and implement effective measures to make public spaces safe for and accessible to all women and girls, including by promoting and supporting community-based measures adopted with the participation of women's groups. Measures should include ensuring adequate physical infrastructure, including lighting, in urban and rural settings, in particular in and around schools;
- (d) Adopt and implement effective measures to encourage the media to eliminate discrimination against women, including the harmful and stereotypical portrayal of women or specific groups of women, such as women human rights defenders, from their activities, practices and output, including in advertising, online and in other digital environments. Measures should include the following:
 - (i) Encouraging the creation or strengthening of self-regulatory mechanisms by media organizations, including online or social media organizations, aimed at the elimination of gender stereotypes relating to women and men, or to specific groups of women, and addressing gender-based violence against women that takes place through their services and platforms;
 - (ii) Guidelines for the appropriate coverage by the media of cases of gender-based violence against women;
 - (iii) Establishing or strengthening the capacity of national human rights institutions to monitor or consider complaints regarding any media that portray gender-discriminatory images or content that objectify or demean women or promote violent masculinities;⁵⁶

- (e) Provide mandatory, recurrent and effective capacity-building, education and training for members of the judiciary, lawyers and law enforcement officers, including forensic medical personnel, legislators and health-care professionals,⁵⁷ including in the area of sexual and reproductive health, in particular sexually transmitted infections and HIV prevention and treatment services, and all education, social and welfare personnel, including those working with women in institutions, such as residential care homes, asylum centres and prisons,⁵⁸ to equip them to adequately prevent and address gender-based violence against women. Such education and training should promote understanding of the following:
- (i) How gender stereotypes and bias lead to gender-based violence against women and inadequate responses to it;⁵⁹
 - (ii) Trauma and its effects, the power dynamics that characterize intimate partner violence and the varying situations of women experiencing diverse forms of gender-based violence, which should include the intersecting forms of discrimination affecting specific groups of women and adequate ways of interacting with women in the context of their work and eliminating factors that lead to their revictimization and weaken their confidence in State institutions and agents;⁶⁰
 - (iii) National legal provisions and national institutions on gender-based violence against women, the legal rights of victims/survivors, international standards and associated mechanisms and their responsibilities in that context, which should include due coordination and referrals among diverse bodies and the adequate documentation of such violence, giving due respect for women's privacy and right to confidentiality and with the free and informed consent of the victims/survivors;

⁵⁶ Concluding observations of the Committee on the combined periodic reports of Croatia (CEDAW/C/HRV/CO/4-5).

⁵⁷ See footnote 5 above and the World Health Organization clinical and policy guidelines on responding to intimate partner violence and sexual violence against women (2013).

⁵⁸ See *Abramova v. Belarus*; communication No. 53/2013, *A. v. Denmark*, views adopted on 19 November 2015; and General Assembly resolution 65/229 on the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules).

⁵⁹ See, among others, *Belousova v. Kazakhstan*, *R.P.B. v. Philippines*, *Jallow v. Bulgaria* and *L.R. v. Republic of Moldova*.

⁶⁰ See *M.W. v. Denmark*, *R.P.B. v. Philippines*, *Jallow v. Bulgaria* and *Kell v. Canada*.

(f) Encourage, through the use of incentives and corporate responsibility models and other mechanisms, the engagement of the private sector, including businesses and transnational corporations, in efforts to eradicate all forms of gender-based violence against women and in enhancing its responsibility for such violence in the scope of its action,⁶¹ which should entail protocols and procedures addressing all forms of gender-based violence that may occur in the workplace or affect women workers, including effective and accessible internal complaints procedures, the use of which should not exclude recourse to law enforcement authorities, and should also address workplace entitlements for victims/survivors.

C. Protection

31. The Committee recommends that States parties implement the following protective measures:

- (a) Adopt and implement effective measures to protect and assist women complainants of and witnesses to gender-based violence before, during and after legal proceedings, including by:
 - (i) Protecting their privacy and safety, in line with general recommendation No. 33, including through gender-sensitive court procedures and measures, bearing in mind the due process rights of victims/survivors, witnesses and defendants;
 - (ii) Providing appropriate and accessible protective mechanisms to prevent further or potential violence, without the precondition that victims/survivors initiate legal action, including through removal of communication barriers for victims with disabilities.⁶² Mechanisms should include immediate risk assessment and protection comprising a wide range of effective measures and, where appropriate, the issuance and monitoring of eviction, protection, restraining or emergency barring orders against alleged perpetrators, including adequate sanctions for non-compliance. Protective measures should avoid imposing an undue financial, bureaucratic or personal burden on women who are victims/survivors. The rights or claims of perpetrators

⁶¹ General recommendation No. 28, para. 28. See the “Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework” (A/HRC/17/31).

⁶² For example, protective orders in some countries allow for the banning of travel of people who are believed to be at risk of female genital mutilation.

or alleged perpetrators during and after judicial proceedings, including with respect to property, privacy, child custody, access, contact and visitation, should be determined in the light of women's and children's human rights to life and physical, sexual and psychological integrity and guided by the principle of the best interests of the child;⁶³

- (iii) Ensuring access to financial assistance, gratis or low-cost, high-quality legal aid,⁶⁴ medical, psychosocial and counselling services,⁶⁵ education, affordable housing, land, childcare, training and employment opportunities for women who are victims/survivors and their family members. Health-care services should be responsive to trauma and include timely and comprehensive mental, sexual and reproductive health services,⁶⁶ including emergency contraception and post-exposure prophylaxis against HIV. States should provide specialized women's support services, such as gratis helplines operating around the clock and sufficient numbers of safe and adequately equipped crisis, support and referral centres and adequate shelters for women, their children and other family members, as required;⁶⁷
 - (iv) Providing women in institutions, including residential care homes, asylum centres and places of deprivation of liberty, with protective and support measures in relation to gender-based violence;⁶⁸
 - (v) Establishing and implementing appropriate multisectoral referral mechanisms to ensure effective access to comprehensive services for survivors of such violence, ensuring the full participation of and cooperation with nongovernmental women's organizations;
- (b) Ensure that all legal proceedings, protective and support measures and services concerning victims/survivors respect and strengthen their autonomy. They should be accessible to all women, in particular those affected by intersecting

⁶³ *Yildirim v. Austria, Goekce v. Austria, González Carreño v. Spain, M.W. v. Denmark and Jallow v. Bulgaria.*

⁶⁴ General recommendation No. 33, para. 37, and general recommendation No. 28, para. 34; see also *Kell v. Canada, Vertido v. Philippines, S.V.P. v. Bulgaria* and *L.R. v. Republic of Moldova*, among others.

⁶⁵ General recommendation No. 33, para. 16.

⁶⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 22.

⁶⁷ See joint general recommendation No. 31/general comment No. 18.

⁶⁸ See footnote 54 above.

forms of discrimination, take into account any specific needs of their children and other dependants,⁶⁹ be available throughout the State party and be provided irrespective of residency status or ability or willingness to cooperate in legal proceedings against the alleged perpetrator.⁷⁰ States should also respect the principle of nonrefoulement;⁷¹

- (c) Address factors that heighten the risk to women of exposure to serious forms of gender-based violence, such as the ready accessibility and availability of firearms, including their export,⁷² a high crime rate and pervasive impunity, which may increase in situations of armed conflict or heightened insecurity.⁷³ Efforts should be undertaken to control the availability and accessibility of acid and other substances used to attack women;
- (d) Develop and disseminate accessible information, through diverse and accessible media and community dialogue, aimed at women, in particular those affected by intersecting forms of discrimination, such as those with disabilities, those who are illiterate or those who have no or limited knowledge of the official languages of a country, on the legal and social resources available to victims/survivors, including reparations.

D. Prosecution and punishment

32. The Committee recommends that States parties implement the following measures with regard to prosecution and punishment for gender-based violence against women:

- (a) Ensure effective access for victims to courts and tribunals and that the authorities adequately respond to all cases of gender-based violence against women, including by applying criminal law and, as appropriate, ex officio prosecution to bring alleged perpetrators to trial in a fair, impartial, timely and

⁶⁹ *R.P.B. v. Philippines, Jallow v. Bulgaria and V.K. v. Bulgaria.*

⁷⁰ General recommendation No. 33, para. 10.

⁷¹ In accordance with the Convention relating to the Status of Refugees, of 1951, and the Convention against Torture. See also general recommendation No. 32 and *A. v. Denmark.*

⁷² See article 7 (4) of the Arms Trade Treaty. See also the concluding observations of the Committee on the following periodic reports of States parties: Pakistan (CEDAW/C/PAK/CO/4); to Democratic Republic of the Congo (CEDAW/C/COD/CO/6-7); France (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); Switzerland (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); and Germany (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); and Human Rights Committee, general comment No. 35 (2014) on liberty and security of person, para. 9.

⁷³ General recommendation No. 30.

expeditious manner and imposing adequate penalties.⁷⁴ Fees or court charges should not be imposed on victims/survivors;⁷⁵

- (b) Ensure that gender-based violence against women is not mandatorily referred to alternative dispute resolution procedures, including mediation and conciliation.⁷⁶ The use of those procedures should be strictly regulated and allowed only when a previous evaluation by a specialized team ensures the free and informed consent of victims/survivors and that there are no indicators of further risks to the victims/survivors or their family members. Procedures should empower the victims/survivors and be provided by professionals specially trained to understand and adequately intervene in cases of gender-based violence against women, ensuring adequate protection of the rights of women and children and that interventions are conducted with no stereotyping or revictimization of women. Alternative dispute resolution procedures should not constitute an obstacle to women's access to formal justice.

E. Reparations

33. The Committee recommends that States parties implement the following measures with regard to reparations:

- (a) Provide effective reparations to victims/survivors of gender-based violence against women. Reparations should include different measures, such as monetary compensation, the provision of legal, social and health services, including sexual, reproductive and mental health services for a complete recovery, and satisfaction and guarantees of non-repetition, in line with general recommendation No. 28, general recommendation No. 30 and general recommendation No. 33. Such reparations should be adequate, promptly attributed, holistic and proportionate to the gravity of the harm suffered;⁷⁷
- (b) Establish specific funds for reparations or include allocations in the budgets of existing funds, including under transitional justice mechanisms, for reparations to victims of gender-based violence against women. States parties

⁷⁴ See, among others, *Vertido v. Philippines*, *S. V. P. v. Bulgaria* and *L.R. v. Republic of Moldova*.

⁷⁵ General recommendation No. 33, para. 17 (a).

⁷⁶ As indicated in general recommendation No. 33, para. 58 (c).

⁷⁷ See footnote 5 above and general recommendation No. 33, para. 19.

should implement administrative reparations schemes without prejudice to the rights of victims/survivors to seek judicial remedies, design transformative reparations programmes that help to address the underlying discrimination or disadvantaged position that caused or significantly contributed to the violation, taking into account the individual, institutional and structural aspects. Priority should be given to the agency, wishes, decisions, safety, dignity and integrity of victims/survivors.

F. Coordination, monitoring and data collection

34. The Committee recommends that States parties implement the following measures with regard to coordination and monitoring and the collection of data regarding gender-based violence against women:

- (a) Develop and evaluate all legislation, policies and programmes in consultation with civil society organizations, in particular women's organizations, including those that represent women affected by intersecting forms of discrimination. States parties should encourage cooperation among all levels and branches of the justice system and the organizations that work to protect and support victims/survivors of gender-based violence against women, taking into account their views and expertise.⁷⁸ States parties should encourage the work of human rights organizations and women's non-governmental organizations;⁷⁹
- (b) Establish a system to regularly collect, analyse and publish statistical data on the number of complaints about all forms of gender-based violence against women, including technology-mediated violence, the number and type of orders of protection issued, the rates of dismissal and withdrawal of complaints, prosecution and conviction and the amount of time taken for the disposal of cases. The system should include information on the sentences imposed on perpetrators and the reparations, including compensation, provided to victims/survivors. All data should be disaggregated by type of violence, relationship between the victim/survivor and the perpetrator, and in relation to intersecting forms of discrimination against women and other relevant sociodemographic characteristics, including the age of the victim/survivor. The analysis of the data should enable the identification of failures in protection

⁷⁸ *Yildirim v. Austria* and *Goekce (deceased) v. Austria*.

⁷⁹ General recommendation No. 28, para. 36.

- and serve to improve and further develop preventive measures, which should, if necessary, include the establishment or designation of observatories for the collection of administrative data on the gender-based killings of women, also referred to as “femicide” or “feminicide”, and attempted killings of women;
- (c) Undertake or support surveys, research programmes and studies on gender-based violence against women in order to, among other things, assess the prevalence of gender-based violence against women and the social or cultural beliefs exacerbating such violence and shaping gender relations. Studies and surveys should take into account intersecting forms of discrimination, on the basis of the principle of self-identification;
 - (d) Ensure that the process of collecting and maintaining data on gender-based violence against women complies with established international standards⁸⁰ and safeguards, including legislation on data protection. The collection and use of data and statistics should conform to internationally accepted norms for the protection of human rights and fundamental freedoms and ethical principles;
 - (e) Set up a mechanism or body, or mandate an existing mechanism or body, to regularly coordinate, monitor and assess the national, regional and local implementation and effectiveness of the measures, including those recommended in the present recommendation and other relevant regional and international standards and guidelines, to prevent and eliminate all forms of gender-based violence against women;
 - (f) Allocate appropriate human and financial resources at the national, regional and local levels to effectively implement laws and policies for the prevention of all forms of gender-based violence against women, provision of protection and support to victims/survivors, investigation of cases, prosecution of perpetrators and provision of reparations to victims/survivors, including support to women’s organizations.

G. International cooperation

35. The Committee recommends that States parties implement the following measures with regard to international cooperation to combat gender-based violence against women:

⁸⁰ General Assembly resolution 68/261 on the Fundamental Principles of Official Statistics.

- (a) Seek support, where necessary, from external sources, such as the specialized agencies of the United Nations system, the international community and civil society, in order to meet human rights obligations by designing and implementing all appropriate measures required to eliminate and respond to gender-based violence against women,⁸¹ taking into consideration, in particular, the evolving global contexts and the increasingly transnational nature of such violence, including in technology-mediated settings and other extraterritorial operations of domestic non-State actors.⁸² States parties should urge business actors whose conduct they are in a position to influence to assist the States in which they operate in their efforts to fully realize women’s right to freedom from violence;
- (b) Prioritize the implementation of the relevant Sustainable Development Goals, in particular Goals 5, to achieve gender equality and empowerment of all women and girls, and Goal 16, to promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels; and support national plans to implement all the Goals in a gender-responsive manner, in accordance with the agreed conclusions of the sixtieth session of the Commission on the Status of Women on women’s empowerment and the link to sustainable development, enabling meaningful participation of civil society and women’s organizations in the implementation of the Goals and the follow-up processes, and enhance international support and cooperation for knowledge-sharing and effective and targeted capacity-building.⁸³

⁸¹ General recommendation No. 28, para. 29, and general recommendation No. 33, paras. 38 and 39.

⁸² General recommendation No. 34, para. 13.

⁸³ General Assembly resolution 70/1, entitled “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”.



**Convention on the
Elimination of All Forms of
Discrimination against
Women**

Distr.: General
27 November 2017

Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 36 (2017) on the right of girls
and women to education**

I. Introduction

1. Education plays a pivotal, transformative and empowering role in promoting human rights values and is recognized as the pathway to gender equality and the empowerment of women.¹ It is also an essential tool for personal development and for the development of an empowered workforce and citizenry that can contribute to civic responsibility and national development. In the United Nations Millennium Declaration, the General Assembly resolved to ensure that, by 2015, children everywhere would be able to complete a full course of primary schooling and that girls and boys would have equal access to all levels of education (resolution 55/2).

2. Despite important progress, that goal was not achieved. The education of girls and women is considered to be one of the most effective investments for sustainable and inclusive development; however, in 2012, 32 million girls of primary school age around the world were out of school, representing 53 per cent of all out-of-school children, as were 31.6 million adolescent girls (50.2 per cent) of lower secondary school age.² Even where educational opportunities are available, inequalities persist, preventing

¹ Azza Karam, "Education as the pathway towards gender equality", *UN Chronicle*, vol. L, No. 4 (2013).

² UNESCO Institute for Statistics and United Nations Children's Fund, *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-School Children* (2015).

women and girls from fully taking advantage of such opportunities. In September 2013, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) reported³ that 773.5 million adults (15 years of age or older) worldwide were illiterate, and 61.3 per cent of them were women, while among youth (15 to 24 years of age) 125.2 million were illiterate, with women and girls representing 61.3 per cent of that population. Girls and women are disproportionately discriminated against during the schooling process in terms of access, retention, completion, treatment and learning outcomes, as well as in career choices, resulting in disadvantage beyond schooling and the school environment.

3. The need to ensure inclusive and quality education for all and promote lifelong learning is a priority of Sustainable Development Goal 4, as contained in General Assembly resolution 70/1, adopted with a view to transforming the world by 2030. Two critical education targets to be met are ensuring that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes; and eliminating gender disparities in education and ensuring equal access to all levels of education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations. In the Education 2030 Framework for Action, adopted on 4 November 2015 by the General Conference of UNESCO, and considered by the global education community as complementary to the Sustainable Development Goals, it is acknowledged that gender equality is inextricably linked to the right to education for all and that its achievement requires taking a rights-based approach, in order to ensure that all learners not only gain access to and complete education cycles, but are empowered equally in and through education.

4. However, certain factors disproportionately prevent girls and women from claiming and enjoying their basic human right to education. Such factors include barriers to access for girls and women from disadvantaged and marginalized groups, exacerbated by poverty and economic crises, gender stereotyping in curricula, textbooks and teaching processes, violence against girls and women in and out of school and structural and ideological restrictions to their engagement in male-dominated academic and vocational fields.

5. The gap between the legal recognition of the right of girls and women to education

³ UNESCO Institute for Statistics, Adult and youth literacy fact sheet No. 26, September 2013. Available from http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en_1.pdf.

remains critical, and the effective implementation of that right calls for further guidance and action on article 10 of the Convention, as set out below. The recommendations herein are grounded in existing jurisprudence under the Convention, including the Committee’s concluding observations and existing general recommendations, and information obtained from submissions received and oral presentations made by States parties and a wide range of stakeholders, including nongovernmental and civil society organizations and academics, at a preliminary half-day consultation hosted by the Committee in July 2014.⁴

II. Justiciability of the right to education

6. Since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights by the General Assembly in December 1948, education has been acknowledged as a basic human right. Subsequently, several international, regional and national instruments and court decisions⁵ have established that the right is justiciable and consequently enforceable in law. Those instruments therefore provide that protection from discrimination in the field of education is an underlying and basic principle of human rights law.

7. Therefore, in line with the Committee’s general recommendation No. 33 (2015) on women’s access to justice, all States parties have an obligation to protect girls and women from any form of discrimination that denies them access to all levels of education and to ensure that, where that occurs, they have recourse to avenues of justice. III. Right to education: existing normative framework

8. In addition to the Universal Declaration of Human Rights, the right to education is enshrined in a number of international and regional⁶ legally binding instruments. States parties, therefore, have an obligation to respect, protect and fulfil the right to education, which must be justiciable in national legal systems.

9. As a human right, education enhances the enjoyment of other human rights and

⁴ See www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx.

⁵ See *SERAP v. Nigeria*, judgment, Court of Justice of the Economic Community of West African States (suit No. ECW/CCJ/APP/12/07; judgment No. ECW/CCJ/JUD/07/10 (30 November 2010)).

⁶ Arab Charter on Human Rights, Charter of the Organization of American States, American Declaration of the Rights and Duties of Man, African Charter on Human and Peoples’ Rights, African Charter on the Rights and Welfare of the Child, Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, first Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and European Convention on the Legal Status of Migrant Workers.

freedoms, yields significant development benefits, facilitates gender equality and promotes peace. It also reduces poverty, boosts economic growth and increases income, increases the chances of having a healthy life, reduces child marriage and maternal deaths and provides individuals with the tools to combat diseases.

10. Although it is recognized internationally, including by UNESCO, that education can be progressively implemented according to available resources, the aspects of national law that constitute the core of the right to education must be immediately implemented, including ensuring the right of access to public educational institutions and programmes on a non-discriminatory basis, ensuring that education conforms to the objectives set out in international standards, providing primary education for all, adopting and implementing a national educational strategy that includes the provision of fundamental, secondary and higher education and ensuring free choice of education, without interference from the State or third parties, subject to conformity with minimum educational standards.⁷

11. International legally binding instruments on the right to education include the following: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (article 13); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (article 5); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (article 30); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (article 24); Convention on the Rights of the Child (article 28); International Charter of Physical Education, Physical Activity and Sport of UNESCO (article 1); and Convention on Technical and Vocational Education of UNESCO.

12. Non-binding political commitments and global strategies reiterate the responsibilities of Governments in recognizing education as a catalyst for accelerating national development and social transformation. States are called upon to take strategic action in confronting inequalities and inadequacies in the access of girls and women to education and training. They include the following: Programme of Action of the International Conference on Population and Development, 1994; Beijing Platform for Action, 1995; World Declaration on Education for All, 1990; Dakar Framework for Action, 2000; Millennium Development Goals. 2000; and 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, which includes the Sustainable Development Goals and targets

⁷ UNESCO, “The right to education: law and policy review guidelines” (2014). Available from <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002284/228491e.pdf>.

aimed at the elimination of all forms of discrimination against all women and girls.

IV. Scope of the general recommendation: the tripartite human rights framework

13. Education that empowers girls and women equips them with capacities to claim and exercise broader socioeconomic, cultural and political rights, on an equal basis with boys and men in their societies. To achieve gender equality all aspects of the education system, laws and policies, educational content, pedagogies and learning environments should be gender sensitive, responsive to the needs of girls and women and transformative for all.

14. The present general recommendation is grounded in a human rights framework for education, which is focused on three dimensions. The first is the right of access to education; the second, rights within education; and the third, the instrumentalization of education for the enjoyment of all human rights through education. The tripartite framework largely reflects the rights set out by the Special Rapporteur on the right to education in the framework on governmental obligations on school accessibility, availability, acceptability and adaptability⁸ and referred to below.

15. The right of access to education involves participation and is reflected in the extent to which girls and boys and women and men are equally represented and the extent to which there is adequate infrastructure at the various levels to accommodate the respective age cohorts. Attendance, retention in school and transition from one level to another are indicators of the degree to which the right of access to education is respected.

16. Rights within education extend beyond numerical equality and are aimed at promoting substantive gender equality in education. They concern equality of treatment and opportunity, as well as the nature of gender relations between female and male students and teachers in educational settings. The equality dimension is particularly important, given that society shapes and reproduces gender-based inequalities through social institutions, and educational institutions are critical players in that regard. Instead of challenging entrenched discriminatory gender norms and practices, in many societies, gender stereotypes are reinforced through schooling and it maintains the gender order

⁸ See E/CN.4/1999/49.

of society, expressed through the reproduction of the female/male and subordination/domination hierarchies and the reproductive/productive and private/public dichotomies.

17. Rights through education define the ways in which schooling shapes rights and gender equality in aspects of life outside the sphere of education. The absence of such a right is particularly evident when education, which should be transformational, fails to significantly advance the position of women in the social, cultural, political and economic fields, thereby denying their full enjoyment of rights in those arenas. A central concern is whether certification carries the same value and social currency for women as for men. Global trends show that, in many instances, even where the educational attainment of males is lower than that of females, males occupy better positions in those arenas.

18. The present general recommendation is aimed at ensuring that regional disparities and within-country inequalities based on the multiple and intersecting forms of discrimination that prevent girls and women from enjoying rights to, within and through education are addressed and ultimately eliminated. The present general recommendation expands upon article 10 of the Convention and links it with all other articles and the relevant existing general recommendations to establish the correlation between the right to education and the enjoyment of other rights enshrined in the Convention.

19. The target users of the present general recommendation include: all State officials tasked with the formulation and implementation of legal and policy decisions pertaining to public and private education at all levels; academia and researchers; student, teacher and parent associations; government agencies and non-governmental organizations engaged in girls' and women's education; traditional and faith-based organizations; the media; and corporate organizations and trade unions.

V. Addressing gender-based discrimination in education

20. The Convention is the international bill of rights for women and serves as binding international law for the 189 States that have ratified it as at June 2017. Article 10 addresses women's and girls' legal right to education; States parties are to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in order to ensure them equal rights with men in the field of education and thereby to eliminate discrimination against women in education throughout the life cycle and at all levels of education.

To meet the criterion of non-discrimination, education must be accessible, in both law and practice, to all girls and women, including those belonging to disadvantaged and marginalized groups, without discrimination on any prohibited ground.

21. Article 1 of the Convention defines discrimination as any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. States parties are required therefore to ensure not only that education is recognized as a human right but also that appropriate conditions are created for that right to be fully and freely enjoyed and exercised by girls and women.

22. In specifying situations and requirements by which States parties must ensure the realization of the right for men and women, and their enjoyment of that right, on an equal basis, article 2 of the Convention reaffirms both negative and positive obligations. Its core is the prohibition of discrimination, which implies that States parties must refrain from interfering, directly or indirectly, with the full enjoyment by girls and women of their right to education — the obligation to respect. Similarly, States parties must take positive steps to meet their obligation to fulfil, by ensuring rights to, within and through education for the full development of the potential of girls and women on an equal basis with men.

23. The gains in numerical equality that girls and women have made in the field of education in some regions of the world conceal the continuing discrimination that they face in spite of the existence of formal legal and policy frameworks intended to promote de facto equality. The protections of equality contained in formal instruments are effective only if those instruments are enforced, in line with provisions set out in articles 1 and 2 of the Convention.

24. The Committee recommends that States parties institute the following measures to respect, protect and fulfil the rights of girls and women to, within and through education:

- (a) **Enhance compliance with article 10 of the Convention and raise awareness in society of the importance of education as a fundamental human right and the basis for the empowerment of women;**
- (b) **Integrate age-appropriate education on women's human rights and the Convention into school curricula at all levels;**

- (c) Undertake constitutional amendments and/or other appropriate legislative action to ensure the protection and enforcement of the rights of girls and women to, within and through education;
- (d) Enact legislation that provides for the right to education, throughout the life cycle, for all girls and women, including all disadvantaged groups of women and girls;
- (e) Eradicate and/or reform policies, institutional, administrative and regulatory directives and practices that directly or indirectly discriminate against girls or women within the education sector;
- (f) Enact legislation that sets the minimum age of marriage for girls at 18 years and, in compliance with international standards, align the end of compulsory education with the minimum age of employment;
- (g) Review and/or abolish laws and policies that allow the expulsion of pregnant girls and teachers and ensure that there are no restrictions on their return following childbirth;
- (h) Recognize rights in education as legally enforceable and that, upon the violation of those rights, girls and women have equal and effective access to justice and the right to remedies, including reparation;
- (i) Monitor the implementation of the national, regional and international provisions governing the right of girls and women to education, ensuring the right to remedy where there are violations;
- (j) Work with the international community and civil society towards the enhancement and development of the right of girls and women to education.

VI. Addressing gender stereotyping

25. Discrimination faced by girls and women in education is both ideological and structural. The ideological dimension is addressed in articles 5 and 10 (c) of the Convention; States parties are to modify accepted social and cultural patterns of conduct of men and women which are based on stereotyped roles for women and men, which is of paramount significance in ensuring that women and girls can enjoy their rights to, within and through education, and essential, as these discriminatory practices not

only are exercised at the individual level but also are codified in law, policy and programmes and are therefore perpetuated and enforced by the State.

26. In article 5 (a), the structural dimension of discrimination is described as being rooted in prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women. States parties are to adopt measures towards a real transformation of opportunities, institutions and systems so that they are no longer grounded in historically determined male paradigms of power and life patterns. The education system is an example of an area for transformation that, once achieved, can accelerate positive change in other areas.

27. In line with articles 5 and 10 (c) of the Convention, the Committee recommends that States parties strengthen efforts and take proactive measures to eliminate gender stereotyping in education that perpetuates direct and indirect discrimination against girls and women by:

- (a) **Challenging and changing patriarchal ideologies and structures that limit girls and women from freely and fully exercising and enjoying their human rights to, within and through education;**
- (b) **Developing and implementing policies and programmes, including awareness-raising and educational campaigns about the Convention, gender relations and gender equality, at all levels of schooling and among society at large, directed at modifying the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary practices, in line with article 5 (a) of the Convention;**
- (c) **Encouraging the media to project positive and non-sexualized images of women, including women and girls from ethnic minority groups, older women and women and girls with disabilities, and promote the value of gender equality for society as a whole;**
- (d) **Revising and developing non-stereotypical educational curricula, textbooks and teaching materials to eliminate traditional gender stereotypes that reproduce and reinforce gender-based discrimination against girls and women and to promote more balanced, accurate, healthy and positive projections of the images and voices of women and girls;**

- (e) **Instituting mandatory training of teaching staff at all levels of education on gender issues and gender sensitivity and the impact of gendered behaviours on teaching and learning processes.**

VII. The right of access to education

28. The right of girls and women of access to high-quality education is based on the availability of adequate infrastructure to meet their needs. Without such availability, the right of access is compromised. When girls and women lack access to high-quality education, they ultimately face major difficulties, including lack of personal autonomy and choices, including control over their health and sexual and reproductive decisions, lower-quality health care for themselves and their children, intergenerational poverty and lack of power-sharing and participation on an equal basis with boys and men in both the private and public domains. Ensuring that right necessitates paying due attention to physical, technological and economic access, in particular for disadvantaged groups and those in precarious situations. Physical access: availability of adequate infrastructure

29. Availability refers to providing functioning educational institutions and programmes in sufficient quantity to meet the needs of girls and women within the jurisdiction of the State party irrespective of their location (article 14) or any other factor. Access to educational institutions must be provided within safe reach for girls and women, either by ensuring that they are accessible at some reasonably convenient geographical location or through technological means. Proximity to schools, in particular in rural areas, is crucial, given the prevalence of gender-based violence against girls and women in public spaces and the risk that they face when travelling to and from school. School distance can constitute a significant barrier to school attendance, especially in rural areas, where over 80 per cent of all out-of-school children live.

30. Essential consideration must be given to providing adequate infrastructure in educational institutions in order to remove the barriers to the successful completion of school faced by girls from the age of menarche. Lack of an enabling school environment, including inadequate water and sanitation and hygiene facilities segregated by gender, untrained or unsupportive staff, lack of appropriate sanitary protection materials and lack of information on puberty and menstrual issues, contribute to social exclusion, reduced participation in and focus on learning and decreased school attendance.

31. The Committee recommends that States parties take the following measures to ensure the availability of physical facilities for the education of girls and women:

- (a) Provide adequate budgetary, human and administrative resources to ensure that adequate provision is made at the primary and secondary levels to accommodate all girls according to their respective population age cohorts;
- (b) Address imbalances in budgetary allocations for disadvantaged and marginalized groups of girls and women based on socioeconomic status, location, ethnicity, gender identity and religious persuasion;
- (c) Institute temporary special measures, in line with article 4 of the Convention, to increase the number of qualified teachers, in particular women, where the teaching force consists predominantly of men, including through the provision of appropriate and continued training;
- (d) Monitor the implementation of the right of girls and women to education by regularly collecting data disaggregated by sex, location, age, school type and ethnic group on access at all levels of education, including the following indicators: number of female and male students enrolled, and as a proportion of the overall school-age population, at each level of education; retention, dropout, attendance and repetition rates; average years of schooling for female and male students; rate of successful transition between school levels, including for early childhood to primary, primary to secondary and secondary to tertiary or vocational; number of male and female teachers, as an indication of the level of parity among teachers; and female and male literacy rates at different age levels; and by using the information to inform decision-making, policy formulation and periodic reports to the Committee on barriers to girls' and women's access to education;
- (e) Adopt strategies to encourage and monitor school enrolment, attendance, retention and reintegration after dropout, based on disaggregated data;
- (f) Improve sanitation facilities by providing sex-segregated toilets and washrooms in all schools, as well as access to safe drinking water.

32. The Committee recommends that States parties take the following measures to ensure access to education for all girls and women:

- (a) **Ensure that girls and women living in rural and remote areas have access to education, in line with articles 4 and 14 (d) of the Convention, and adopt temporary special measures, when appropriate, to support their right to education;**
- (b) **Ensure that schools are physically accessible and located within safe distances from students' homes, in particular in rural and remote areas;**
- (c) **Provide opportunities for access to programmes of continuing education, including adult and functional literacy programmes, in particular those aimed at reducing any gaps in education between men and women (article 10 (e));**
- (d) **Institute policy initiatives, including social protection programmes, school feeding initiatives and the provision of sanitary protection materials to increase school attendance, in particular in rural and remote areas;**
- (e) **Provide hostels and transportation for girls where the distance between home and school inhibits access to education and ensure that girls in such facilities are protected from sexual and other forms of abuse;**
- (f) **Train teachers to provide a supportive environment and culture that allows pubescent girls to participate confidently in learning, without fear, shame or risk.** Technological accessibility

33. Where financing is limited, an alternative to providing physical access to educational facilities is through the use of information and communications technologies in distance and open learning settings. Such approaches provide distinct benefits for girls and women with limited access to conventional forms of education and training, including those who are excluded owing to distance from school in rural areas, domestic work and parental responsibilities, in particular in cases of child marriage and adolescent pregnancy, and on the basis of other social and cultural barriers. Women who want to pursue advanced education while combining work and domestic responsibilities also benefit from those possibilities.

34. Other distinct benefits that can be derived from the use of open learning technologies are the development of new patterns of teaching and learning, the fostering of a new learning culture, increased flexibility for adult learners, opportunities for employers to provide cost-effective professional development on the job and opportunities for Governments to increase the cost-effectiveness of and capacity for education and training.

35. The Committee recommends that States parties take the following measures where opportunities for girls and women to gain access to education through distance and open learning do not exist:

- (a) Examine the feasibility of introducing access, at the upper secondary and tertiary levels, by setting up facilities to provide certification through the pursuit of open learning opportunities;
- (b) Upgrade teachers' knowledge and competence in the use of information and communications technologies and provide training in the skills required to operate in an open learning environment;
- (c) Ensure that girls and women belonging to disadvantaged groups, those from rural communities and those with low levels of literacy are not excluded from such opportunities owing to a lack of access to the tools and the skills required for meaningful participation. Economic accessibility

36. Education must be affordable for all, without discrimination based on sex or any other prohibited ground, and should be free and compulsory from preschool through secondary school and progressively made free through the tertiary level. Despite the existence of legislation providing for free education up to a stipulated age or grade level, in many States parties, auxiliary fees are imposed on students attending public schools to augment government subsidies. In addition, parents are faced with meeting the hidden costs of uniforms, transportation, textbooks and other school materials, school lunch and various levies and user fees, with students from the poorest quintile being most adversely affected and often stigmatized.

37. The monetization of access, through user fees, forces poor parents to choose which of their children to send to school, and they often show a preference for educating boys over girls. They decide on the basis of what they believe will be the maximum economic benefit to the family, over the long term, of their educational investment. Because of entrenched gender inequality, labour markets generally favour men. Parents therefore conclude that it is better to educate boys, who are able to gain access to better employment opportunities after their schooling. Parents' choices are also influenced by stereotypes that place girls in the domestic sphere.

38. In the context of economic crises, many States parties make cuts to social services, and education is outsourced to private entities, as well as provided by nonState organizations such as religious or community groups or non-governmental organizations.

It has been established that privatization has specific negative consequences for girls and women, and in particular girls from poorer families, namely, their exclusion from education.

39. The Committee recommends that States parties take all measures to ensure that user fees and hidden costs do not have a negative impact on girls' and women's access to education by instituting the following measures:

- (a) Universal, free and compulsory education from preschool to secondary school, regardless of socioeconomic status, for citizens of the State party, as well as for girls and women with migrant or refugee status;**
- (b) Affordable education at the tertiary level, by reducing user fees and indirect and opportunity costs;**
- (c) Introduction of social safety nets and other measures to ensure that girls and women from lower socioeconomic strata are not denied access to any level of education on the basis of their inability to pay user fees or meet hidden costs;**
- (d) Ensuring that private actors respect the same standards regarding non-discrimination of girls and women as do public institutions, as a condition of their running academic institutions;**
- (e) Campaigns targeting parents and the wider society to overcome male preference where education is concerned and recognize the value of educating girls.**

Disadvantaged groups of girls and women

40. Many girls and women are excluded from education and are marginalized because they are simultaneously exposed to the intersection of multiple forms of discrimination, as well as owing to lack of relevance of the curriculum, teaching conducted only in the majority language, exposure to violence, stigma or poverty. Such disadvantaged or vulnerable groups include the following.

Students from ethnic minority groups and indigenous groups

41. The majority of girls not in primary school belong to ethnic minority groups and other excluded groups. The main factors having an impact on the access of those groups to education include poverty, discrimination, lack of cultural relevance and, often,

instruction delivered only in the dominant language, resulting in lower educational achievement, higher dropout rates, loss of heritage languages and lower self-esteem.

Students who are refugees, asylum seekers, Stateless, undocumented, internally displaced and migrants

42. When forcibly uprooted, girls and women in those situations end up in camps with no schools or in makeshift schools with limited capacity, without curricula or instruction in their languages. Displacement causes particular barriers to learning; human resources may be lost and physical infrastructure destroyed and, during flight, children may lose State-mandated documentation, thereby preventing them from enrolling in new schools. Girls can be particularly affected during displacement because the situation of increased insecurity causes some parents to keep girls at home.

Students with disabilities

43. Millions of girls and women with disabilities are deprived of the right to education as a result of intersecting forms of discrimination, on the basis of gender and disability. According to UNESCO, a third of out-of-school children worldwide are children with disabilities.⁹

44. Many Governments officially promote inclusive education; however, in practice, children with disabilities, especially girls, are either excluded or segregated in special schools. Low attendance rates of children with disabilities, in particular girls, have similar causes globally, namely, lack of physical accessibility, refusal of teachers or school principals to enrol such children, lack of accommodation of their needs in school curricula and teaching materials and, more generally, stigma and lack of awareness among parents and communities, which yield negative attitudes about the learning capacities of women and girls with disabilities. Additionally, the number of teachers trained to address students with special needs is often inadequate.

Lesbian, bisexual, transgender, and intersex students

45. Bullying, harassment and threats against such students by fellow students and teachers constitute barriers to their right to education. Schools perpetuate and reinforce social prejudices, often as a result of the poor implementation of policies by school governance bodies, as well as irregular enforcement of non-discrimination policies by

⁹ See <https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education>.

teachers, principals and other school authorities. Limited education and cultural taboos are among the factors that prevent lesbian, bisexual, transgender, and intersex students from achieving social mobility and increase their vulnerability to violence.

46. The Committee recommends that States parties take all appropriate measures to ensure the right of all categories of disadvantaged and marginalized groups to education by eliminating stereotyping and discrimination, removing barriers to access and implementing the following measures:

- (a) Address stereotyping, in particular of indigenous girls and women and of those from minority groups, that puts them at risk in gaining access to education, exposes them to violence in school and the community and on their way to and from school, especially in remote areas;**
- (b) Address the low socioeconomic status and living conditions, in particular of indigenous girls and women and of those from minority groups, that are barriers to gaining access to education, in particular in the light of male preference where schooling is concerned in situations of scarce financial resources;**
- (c) Ensure, when necessary, in collaboration with donors and humanitarian agencies, that adequate provision is made for the education and safety of all disadvantaged groups of girls and women;**
- (d) Ensure that the application of a mandatory dress code and banning of specific clothing does not hamper access to inclusive education, in particular for those of migrant backgrounds;**
- (e) Eliminate all forms of discrimination against girls and women with disabilities by identifying and removing legal, physical, social, financial, attitudinal, communication and language barriers within educational institutions and the community;**
- (f) Take the measures necessary to ensure non-discrimination against girls and women with disabilities at all levels of education by providing inclusive education in learning environments offering reasonable accommodation;**
- (g) Ensure the physical accessibility of educational institutions and prevent principals from blocking the enrolment of students with disabilities, in particular girls, and ensure that curricula, teaching materials and pedagogical strategies**

are tailored to the unique needs of individuals affected by the various forms of disability;

- (h) **In line with article 4 of the Convention, on temporary special measures, institute incentives to attract and train special education teachers for all levels of education;**
- (i) **Address discrimination against lesbian, bisexual, and transgender, women and girls, and intersex persons by ensuring that policies are in place to address the obstacles that impede their access to education.**

Access to education during situations of conflict and natural disaster

47. Another factor constraining girls' and women's access to education is the total breakdown of infrastructure for State public service provision owing to armed conflict, resulting in the lack of delivery of essential services to the population. In conflict-affected areas, schools are closed owing to insecurity, occupied by State and non-State armed groups or destroyed, all of which impede girls' access to school. In its general recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, the Committee noted that other factors preventing girls' access to education include targeted attacks and threats to them and their teachers by non-State actors, as well as the additional caregiving and household responsibilities that they are obliged to undertake.

48. According to the Global Coalition to Protect Education from Attack, between 2005 and 2012, educational institutions were used in conflicts in at least 24 countries, across four continents. In addition to the risk of death or severe injury from attacks, students attending classes in schools under occupation by troops or armed forces may be exposed to physical or sexual abuse, with girls at greater risk than boys. The presence of armed men often discourages families from sending girls to school for fear that they will become victims of sexual violence or be subjected to sexual harassment. They therefore often marry off their daughters at an early age, believing that it may afford them protection. Overall, attacks on education and use of schools and universities by the military or armed groups have a disproportionate or discriminatory impact upon girls and women.

49. Women and children are the most vulnerable groups during any natural disaster. The destruction of or use of schools as community shelters for affected families have serious consequences for access to education, causing loss of time for classroom

instruction and high dropout rates.

50. The Committee recommends that, in situations of conflict and natural disaster States parties implement the following measures to minimize their impact on girls' and women's access to education and to protect their rights to education and safety:

- (a) Enact legislation, revise military practice and policy and introduce training to prohibit national armed forces and armed groups from using or occupying schools, school grounds or other educational facilities and institutions in a manner that violates international humanitarian law and/or the right to education under international human rights law;**
- (b) Institute measures to protect female students and teachers from physical and sexual abuse by State and non-State actors occupying educational institutions;**
- (c) Assess and address the impact of armed conflict on girls' and women's access to education;**
- (d) Bearing in mind Security Council resolution 1325 (2000) on women and peace and security and subsequent resolutions on women and peace and security, demonstrate a proactive commitment to take the measures necessary to prevent targeted attacks on educational institutions and to protect women and girls;**
- (e) Ensure the meaningful participation of women in monitoring attacks and in developing preventive, protective and peacebuilding measures, and ensure the participation of women, including those from disadvantaged groups, in their development;**
- (f) Devise effective, coordinated, reconstructive and rapid responses, including both legal and non-legal accountability measures to hold perpetrators accountable;**
- (g) Systematically investigate and prosecute, in accordance with international standards, those individuals responsible for ordering, taking part in or bearing command responsibility for the range of violations of international human rights, humanitarian and criminal law that constitute attacks on education;**
- (h) Ensure that, when schools are destroyed or used as shelters during natural disasters, girls' and women's access to schooling is not unduly curtailed;**
- (i) Give priority to the rehabilitation of schools affected by natural disasters,**

especially those serving disadvantaged girls and women;

- (j) **Ensure that all new school buildings adhere to prescribed building codes which incorporate disaster resilience, and carry out regular audits on existing schools.**

Cultural barriers

51. Even where there is adequate provision of education and accessibility is not a constraining factor, the persistence of patriarchal systems and cultural norms and practices based on those systems and the traditional roles associated with girls and women, can become powerful barriers to the enjoyment by girls and women of their right to education.

52. When girls are not in school, they are more likely to be forced to marry. The discriminatory and harmful practices of child and/or forced marriage, associated with religious or cultural practices in some societies, negatively impacts the right to education. When girls are unable to finish their education because of child and/or forced marriage and pregnancy, they face practical barriers, including forced exclusion from school, social norms confining girls to the home and stigma. Child marriage also contributes to an increased risk of domestic violence, reproductive health risks and limitations to the right to freedom of movement. By failing to curb child marriage, Governments fail in their obligation to ensure access to education for girls on an equal basis with boys.

53. In some regions of the world, the pervasive cultural practice of female genital mutilation hinders and/or ends girls' education. Complications following the procedure can cause girls to be less focused in school or absent, resulting in poor performance and ultimately premature termination of their studies. In some countries, the high cost associated with the procedure also has an impact on parents' capacity to subsequently meet school expenses, resulting in girls dropping out of school. Forced marriage after the procedure, considered an initiation into maturity, can also lead to dropout due to pregnancy or a focus on responsibilities in the home.

54. Poverty, combined with cultural practices, necessitates children's undertaking both paid and unpaid work. In a report of 2015 on child labour and education,¹⁰ the International Labour Organization (ILO) indicated that 168 million children 5 to 17 years of age were trapped in child labour. Girls are overrepresented in the care economy involving work in their own or others' households and bear the double burden of work inside and outside the home, often with little or no time left for schooling. For those

¹⁰ ILO, *World Report on Child Labour 2015: Paving the way to decent work for young people* (2015).

who manage to combine school and work, performance often suffers, leading to dropout. In many regions, the practice of child labour is also culturally determined, with children incorporated in family-related work in particular seasons or on certain days of the week.

55. The Committee recommends that States parties take the following measures to mitigate the impact of cultural and religious practices on girls' and women's access to education:

- (a) Protect girls and women from being deprived of their right to education on the basis of patriarchal, religious or cultural norms and practices, in line with joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2014) on harmful practices;**
- (b) Facilitate dialogue with religious and traditional leaders on the value of educating girls and the importance of addressing practices and customs that act as barriers to their participation at all levels of education;**
- (c) Ensure that the minimum age of marriage, with or without parental consent, is set at 18 for girls, in line with joint general recommendation No. 31/general comment No. 18;**
- (d) Integrate the topic of female genital mutilation into formal and nonformal education, so that it is openly discussed, without stigma, to enable girls and women to receive accurate information on the detrimental and harmful effects of the practice, in line with the Committee's general recommendation No. 14 (1990) on female circumcision;**
- (e) Train teachers, facilitators and youth workers to equip them to educate girls about female genital mutilation and support those at risk of undergoing the procedure or who have already undergone the procedure;**
- (f) Encourage religious and community leaders to oppose the practice of female genital mutilation and to inform and educate their communities on the dangers of the practice;**
- (g) Formulate re-entry and inclusive education policies enabling pregnant girls, young mothers and married girls under 18 years of age to remain in or return to school without delay and ensure that such policies are disseminated to all**

educational establishments and administrators, as well as among parents and communities;

- (h) **Address practices that may hinder access to education, such as involving girls in unpaid labour in the home;**
- (i) **Ensure that all children, in particular girls, under the minimum age of employment are in school full time, including, where appropriate and consistent with the relevant international labour standards, in vocational or technical school.**

VIII. Rights within education

56. Girls' and women's rights within education relate to the governmental obligation to make education acceptable.¹¹ Acceptability addresses issues of the form (content) and substance (quality) of education, which apply to the school setting, as well as educational content and method. The realization of rights within education requires the government's provision of funds, the necessary infrastructure, support and supplies for students and teachers. It also requires that girls be ensured equal access to the same quality of education as boys, in terms of the quality of teachers and amenities, and an environment characterized by girls and women having opportunities to pursue goals towards their self-determination and self-actualization. Rights within education, therefore, encompass respect for and promotion of the human rights of girls and women throughout the education cycle.

57. The lack of respect and dignity that girls and women experience in educational institutions, depending upon the gender regime of the school, is a reflection of the wider social order. An environment lacking respect and dignity for girls and women is often marked by entrenched patriarchal ideologies, practices and structures that shape the daily experience of teachers and students. As a result of girls being exposed to such an environment, which can be one of physical, emotional and sexual abuse, for as many as 10 years or more, they are denied their rights within the education arena. Various issues need to be addressed to ensure that girls and women, including the staff of educational institutions, can enjoy equality of treatment and opportunity. Stratification of schools and knowledge (articles 10 (a) and (b))

¹¹ See para. 14 above.

58. In general, education systems are highly differentiated in the ways by which students are sorted, in particular at the point of transition from the primary and secondary levels, into schools and/or streams that stress either vocational or academic training. In some systems, once students are placed, movement between vocational or academic training is challenging. Socioeconomic status strongly influences student placement into the different types of schools. Students of high economic status are more likely to attend academically oriented schools offering high-status knowledge that provides a direct pathway to tertiary education. Highly differentiated education systems therefore maintain socioeconomic inequalities from quite early in the lifecycle and well before students complete their education and enter the labour force.

59. In such a differentiated education system there are also marked differences in the material resources allocated to schools to support delivery of the curricula. Schools in communities of lower socioeconomic status are generally more poorly endowed both in terms of material resources and teacher quality compared with those of higher socioeconomic status, with students in the latter better positioned to benefit from parental subsidies to offset insufficient public funding.

60. Between and within school types, students are also differentiated on the basis of perceptions of appropriate subject options for each sex. In academic schools, girls are often clustered in programmes in the humanities and underrepresented in science, technology, engineering and mathematics, while, in vocational schools, women and girls predominate in areas such as food and nutrition, cosmetology and clerical studies. The stratification of students and knowledge ultimately leads to girls being propelled into what are socially regarded as low-status occupations. Such stratification has the potential for further reinforcement in single-sex schools, where often the only subjects deemed suitable for the particular sex are offered. As a result, a school for girls would not offer instruction in woodworking, or building and construction. Facilitating the realization of the right of girls and women to the same quality education as that offered to boys and men entails providing for the full range of academic and vocational subjects in schools and not reinforcing segregation of the curricula by sex.

61. A critical technical and vocational area in which girls and women are underrepresented is in information and communications technology. Sixty per cent of people in the world, most of them girls and women, are denied the right of access to the transformative power of the Internet. To overcome the digital divide between men and women in the use of new technologies and to provide women with equal

access to information and employment opportunities in those industries, schools need to address the barriers that result in their exclusion.

62. Article 10 (g) of the Convention provides that States parties are to ensure that girls and women have the same opportunities as boys and men to actively participate in sports and physical education. However, on the basis of prevailing stereotypes, positive outcomes for the empowerment of women and gender equality in that sphere are constrained by discrimination in all areas of sports and physical activity. Sex segregation persists, and the participation of women in decision-making is limited at both the national and international levels. In addition, the value placed on women's sports is often lower, resulting in the inadequate allocation of resources to support their participation, as well as the lower remuneration of women athletes. Media representations of women in sports also influence prevailing stereotypes. Violence against women, exploitation and harassment in sports also reflect traditional male domination in the sporting arena.

63. The Committee recommends that States parties take the following actions to ensure that education systems allow for equal opportunities for both sexes and for free choice of courses of study and of careers:

- (a) **Reform and standardize, as necessary, the education system to ensure the equitable distribution of all educational resources in all schools regardless of the location or population served;**
- (b) **Eliminate ideological and structural barriers in co-educational schools, in particular at the secondary level, including such barriers as school timetables that are arranged so that only subjects segregated by sex are offered in a given time slot, which obliges students to take the sex-segregated class and precludes interaction and discussion between girls and boys on those subjects, and teacher attitudes that prevent girls from making free choices in terms of subject choice and course options;**
- (c) **Equip teacher trainees and teachers to provide career counselling for students and parents to address and modify the entrenched perceptions of which subjects and careers are appropriate for each sex;**
- (d) **Institute measures to increase the participation of women and girls in science, technology, engineering and mathematics programmes, at all levels of education, by providing such special incentives as scholarships and adopting temporary special measures, in line with article 4 of the Convention and the**

Committee's general recommendation No. 25 (2004) on temporary special measures;

- (e) Ensure that, in single-sex schools, the full range of subjects, in particular in the technical and vocational areas, are offered so that girls have the opportunity to participate in male-dominated areas, and vice versa, to allow for wider career options;**
- (f) Develop national information and communications technology plans or strategies with specific targets for achieving gender equity in access to information and communications technologies in schools and tertiary-level institutions, backed by specific programmes that can be implemented in schools and with a budget necessary for their delivery and the gathering of timely data disaggregated by sex for the monitoring of the achievement of targets;**
- (g) Institute clear legislative and policy measures to ensure that, when girls and women participate in male-dominated disciplines and activities in educational institutions, they are protected from sexual harassment and violence;**
- (h) Provide equal opportunities in educational institutions for girls and women to freely choose areas of physical activity and sport in which they wish to engage and to enjoy the health and psychological benefits that accrue from such engagement;**
- (i) Address traditional stereotypes and provide facilities that allow for the participation of girls and women in male-dominated physical activities and sports in both co-educational and female single-sex educational institutions;**
- (j) Institute positive actions, preferential treatment or quota systems, in the areas of sport, culture and recreation, in line with general recommendation No. 25 and, where necessary, direct such measures at girls and women who are subjected to multiple forms of discrimination, including rural women, in accordance with general recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women. Gender inequality, abuse and sexual violence in schools**

64. Gender inequality in education includes differential treatment whereby one sex is favoured or given preferential access to rewards by the school system, in terms of attention, grades, opportunities and praise, and more lenient punishment for misbehaviour. Gender inequality is also manifested in unequal access to non-material

status and power in teacher-student interactions. In educational settings, the way girls experience such inequality is influenced by several attributes, including their sex, socioeconomic status, race or ethnicity or belonging to a minority group, appearance and language patterns.

65. Another area in which girls and women are adversely affected is in the sexual politics associated with their participation in education. Sexual politics in schools refers to gender relations marked by unwarranted sexual overtones, such as the sexual harassment of girls in schools or on the way to and from school. They may be confronted with sexual harassment and abuse perpetrated by students, teachers and community members, as well as biased treatment in school. Sexual assault and other forms of gender-based violence in schools significantly contribute to low self-esteem, poor educational achievement and have adverse long-term effects on health and well-being. As a result of violence, girls are kept out of school, drop out of school or do not fully participate in school. Violence often begins with verbal insults and threatening gestures which, when not challenged by those in authority, are followed by violent acts.

66. Disadvantaged groups of girls are at an increased risk of violence at school because of the multiple forms of discrimination that they face, in particular on the basis of their HIV status, caste, ethnicity, race and religion, which increase the risk of abuse and influence the nature of the violence experienced. Girls with disabilities face discrimination on the basis of both their gender and disability, while lesbian, bisexual, transgender, and intersex children experience both sexism and homophobia.

67. In spite of the rampant sexual harassment and abuse of girls in educational institutions, and that they constitute a key barrier to their right to and within education, those facts have not been systematically factored into educational policy and programmes. In many instances there is no strict accountability mechanism and, in schools, the matter is ignored or responded to by victim-blaming, with impunity for perpetrators. 68. The sexual abuse of girls may result in unwanted pregnancies, and there is therefore a need to alert girls, in particular during adolescence to that problem and its consequences. An important response to the magnitude of the problem in the home, school and community is instituting mandatory, age-appropriate curricula, at all levels of education, on comprehensive sexuality education, including on sexual and reproductive health and rights, responsible sexual behaviour, prevention of early pregnancy and prevention of sexually transmitted infections, in line with articles 10 (h) and 12 of the Convention, the Committee's general recommendation No. 24 (1999)

on women and health and general recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19. Teachers should be specifically trained for the various levels of age-appropriate delivery. In situations where the teaching staff is predominantly male, such as at the secondary school level, efforts should be made to recruit, train and hire female teachers who can serve as role models and make classrooms safer and more enabling places for girls and young women.

69. The Committee recommends that States parties take the following measures to curtail violence against girls and women associated with educational institutions and schooling, thereby protecting their right to be treated with respect and dignity:

- (a) Enact and enforce appropriate laws, policies and procedures to prohibit and tackle violence against girls and women in and around educational institutions, including verbal and emotional abuse, stalking, sexual harassment and sexual violence, physical violence and exploitation;**
- (b) Recruit, train and hire more female teachers in educational institutions where the school faculty is predominantly male;**
- (c) Ensure that girls and women affected by violence in schools have effective access to justice and remedy;**
- (d) Respond to cases of violence against girls and women in educational institutions through confidential and independent reporting mechanisms, effective investigations, criminal prosecutions where appropriate and the adequate punishment of perpetrators and by providing services for victims/survivors;**
- (e) Ensure that all incidents of violence against girls and women in educational institutions are reported and recorded, check the criminal records of school personnel prior to their employment and develop and enforce codes of conduct for all school staff and students;**
- (f) Adopt national plans of action to address school-related violence against girls, including guidelines for schools and compulsory training for teachers and students in early intervention strategies to address sexual harassment and violence against girls;**
- (g) Designate a government mechanism for preventing and investigating incidents of violence in educational institutions and provide adequate public funding to**

address the problem;

- (h) **Provide support services for girls who experience violence, including counselling, medical treatment, HIV/AIDS information and medication;**
- (i) **Develop and introduce age-appropriate, evidence-based, scientifically accurate mandatory curricula at all levels of education, covering comprehensive information on sexual and reproductive health and rights, responsible sexual behaviour, prevention of early pregnancy and sexually transmitted infections.**

Cyberbullying

70. Another form of abuse that girls experience is cyberbullying, by which information and communications technologies and various social media platforms are the means through which perpetrators intimidate, threaten or harass them. While both boys and girls are involved in cyberbullying, research shows that girls, in particular adolescent girls, are almost twice as likely as boys to be both victims and perpetrators. Online victimization of adolescent girls takes many forms, including name-calling, rumours, threats, disclosure of confidential information, images and videos, revenge porn, sexual harassment and sexual advances, often from strangers.

71. Cyberbullying has a wide variety of effects on adolescent girls, including mild or extreme emotional effects, feelings of being unsafe and frightened and, in some instances, suicidal ideation or suicide.

72. The Committee recommends that, although cyberbullying is not always rooted in the school environment, States parties take the following measures in schools to protect girls:

- (a) **Alert parents to the spread of the phenomenon of cyberbullying and the impacts that it can have on girls;**
- (b) **Develop comprehensive programmes that inform teachers, students and parents about the forms that cyberbullying can take and the potential impacts, and provide counselling and support for students who are victims of cyberbullying;**
- (c) **Put into place policies that ensure that the technologies available in schools are not used for the purpose of cyberbullying and monitor their implementation;**
- (d) **Establish multiple and readily accessible channels that students can use to report**

such incidents by establishing peer and teacher counselling services, safe locations in schools and hotlines for anonymous reporting;

- (e) Inform girls of the consequences of engaging in cyberbullying to victims' health and well-being, as well as the sanctions that may be applied to perpetrators;**
- (f) Enact legislation that defines and penalizes harassment through use of information and communications technologies and the online harassment of women and girls in all its forms.**

Equitable female participation in management structures

73. The gender regime evident in educational institutions has negative impacts on female staff, in particular staff in systems of secondary and tertiary education. Those impacts are most evident in terms of their limited upward mobility in the profession and their rate of transition to decision-making positions. Although teaching is considered to be a feminized profession, there is a disproportionately low representation of women in senior and top management positions at all levels of education, worldwide.

74. Several factors account for the underrepresentation of women in leadership and decision-making positions at all levels of education. They include limited access to education, especially opportunities for pursuing higher educational certification for those teaching at the lower levels, discriminatory appointment and promotion practices, family attitudes, career interruptions, cultural stereotyping, alienation from the male culture of networking and patronage, and continued resistance to including women in management positions.¹²

75. The Committee recommends that States parties institute the following measures to close the gender gap in leadership positions at all levels of education to ensure the elimination of the discrimination women face in that regard:

- (a) Increase the professional mobility of women in institutions of higher learning by providing grants and/or scholarships to enable them to acquire advanced postgraduate degrees and introduce incentives and schemes to retain them;**

¹² See UNESCO document, ED.99/HEP/WCHE/Vol. IV-12, Proceedings of the World Conference on Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action (Paris 5-9 October 1998, vol. IV. Available from http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=117320&set=005A51B380_3_203&gp=1&lin=1&ll=1.

- (b) **Strengthen efforts to increase the number of women in leadership positions at all levels of education, especially university professors in all fields, through the use of measures, including temporary special measures in accordance with article 4 (1) of the Convention and general recommendation No. 25;**
- (c) **Review appointment and promotion procedures and remove any discriminatory provisions, which act as barriers to the equal participation of women in leadership positions in educational institutions, and address discriminatory practices in appointments and promotions;**
- (d) **Address prevailing organizational cultures that are unfavourable to the upward mobility of women in the teaching profession;**
- (e) **Establish targets, within a given timeline, to ensure parity in positions in higher education, including senior positions, professorships chancellorships and vice-chancellorships in universities;**
- (f) **Establish policies and quotas for the equal representation of women in governing bodies in higher education, such as senates and councils, and in research bodies.**

IX. Rights through education

76. Since 1985, several United Nations international conferences have focused on human rights, women, social issues and sustainable development and have identified numerous actions to promote gender equality and the empowerment of women. Many of the conferences emphasized education as the means for achieving those goals and for improving the position of women in society. Education equips individuals with the skills to be adaptable to the needs of changing societies and therefore has a multiplier effect in enabling women to claim rights in all spheres, beyond the school. However, women's rights through education are far from being realized.

77. In spite of regional disparities, global data indicate that more women than men have higher educational certifications and thus are the more highly qualified source of human capital. However, men with lower levels of certification are favoured for certain jobs and positions over women with higher levels of certification, contributing to the universal phenomenon of horizontal and vertical sex-segregation of labour markets. Certification therefore does not carry the same social currency for women and men. Even where both sexes have equal levels of education, men are often given preferential

treatment in employment.¹³

78. Such systemic patterns become entrenched, in particular in the labour market, which operates on the basis of the “man as breadwinner” ideology, resulting in men occupying dominant positions in wage labour. As a result, in most societies, women experience lower levels of employment and higher levels of unemployment and of poverty, are more highly represented as part-time workers, earn less than men, on average, are disproportionately represented in vulnerable areas of work, and have less opportunities for decent working conditions. Women are underrepresented in decision-making positions at all levels of social and political institutions and lack real personal autonomy. Although increased access to education has improved the condition of women’s lives and that of their children, the potential for education, as it presently exists, to shift the overall balance of power in the economic, political and social spheres and to make a strategic difference in terms of the empowerment of women, has not been achieved, owing to cultural beliefs and practices that reproduce entrenched gendered ideologies, structures and systems.

79. That consistent pattern is linked to gender socialization processes that reproduce and maintain a sexual division of labour, which defines what is feminine and masculine and is in turn linked to a public/private dichotomy, a system in which males dominate the public sphere and females the private sphere. The result is that, rather than being transformative, institutionalized schooling becomes an instrument of the State for reproducing the gender order and maintaining the male/female, dominant/ subordinate and public/private hierarchies.¹⁴

80. The trend continues in the level of participation of women in political processes and decision-making, where, because women remain poorly represented, they cannot effectively influence policy that affects them. In 2017, the proportion of women holding elected or nominated government positions worldwide was approximately 1:4, compared with men. In the lower houses of parliaments, women hold 23.4 per cent of representative posts and in the upper houses, 22.9 per cent. The same trend is evident in the representation of women as members and chairs of public and private sector boards. Women continue to be largely marginalized in the political sphere and in boardrooms as a result of discriminatory laws, practices, attitudes and gender stereotypes.

¹³ See the statement by former Committee member Barbara Bailey to the high-level round table held on the margins of the fifty-fifth session of the Commission on the Status of Women. Available from www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf.

¹⁴ Ibid.

81. The Committee recommends that States parties pursue the following measures to achieve the equal participation of women in social, economic and political processes, as well as in decision-making positions in all sectors:

- (a) Train teachers to adopt constructivist teaching strategies that equip girls and women with critical thinking skills and a sense of positive self-worth and confidence to participate equally with men in high-level and decision-making positions in the social, economic and political spheres;
- (b) Adapt the options and content of girl's and women's education, in particular at the higher levels to increase their participation in scientific, technical and managerial courses of study, and thereby their qualifications, in order to ensure access to high-level jobs and decision-making positions, in particular in male-dominated professions and jobs;
- (c) Strengthen civic and citizenship education in schools and gender-responsive continuing adult literacy programmes aimed at enhancing the roles of women and their participation in the family and society;
- (d) Recognize the importance of empowering all women through education and training in government, public policy, economics, information and communications technology and science to ensure that they develop the knowledge and skills needed to make full contributions in all spheres of public life;
- (e) Protect the right of women to decent work by challenging the entrenched horizontal segregation of labour markets where men are privileged and predominantly positioned in high-status occupational sectors on the basis of patronage rather than merit;
- (f) Improve and broaden women's access to information and communications technologies, including e-government tools, in order to enable political participation and to promote engagement in broader democratic processes, while also improving the responsiveness of such technologies to the needs of women, including those of marginalized women;
- (g) Develop appropriate tools, skills and training programmes, in consultation with women, to equip and empower them to participate in leadership positions and to assume responsibilities in public life;

- (h) **Take all appropriate measures to eliminate the prejudices and gender stereotypes that constitute barriers to women's access to and full participation in the social, economic and political spheres.**

X. State responsibility: implementation and monitoring

82. Information in the preceding sections of the present general recommendation indicates that, although there have been some gains towards the realization of the right of girls and women to education, their rights in all three domains — to, within and through — remain not fully realized. The recommendations contained herein identify benchmarks for the adoption and reform of policy and legislative frameworks and the financial and human resources required to provide for and protect the rights of girls and women in those three domains. If education is ultimately to be the vehicle for the personal, social, economic and political empowerment of women and the tool for equipping them to seize opportunities to make a direct contribution to national and regional development processes, then attention to those actions is not optional but obligatory. Transformation of systems and structures can only be realized, however, where there is political will. States parties need to commit to fulfil their internationally binding obligations under agreements such as the Convention, as supported by the general recommendations of the Committee, in particular general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention.

83. The Committee urges States parties to take the following actions to ensure the timely implementation and monitoring of the recommendations contained in the present general recommendation to protect the right of girls and women of access to education and their rights within and through education, which elaborate upon article 10 of the Convention and are linked to other articles of the Convention and other general recommendations of the Committee:

- (a) **Ensure the wide dissemination of the general recommendation to all stakeholders, including all government officials engaged in the education sector and supporting sectors, educators at all levels of the education system, students, parents, the media and the relevant national and community organizations;**
- (b) **As necessary, translate the document into the national languages and into those used by the ethnic minority groups in States parties;**
- (c) **Establish a national multisectoral task force with representation from the major**

- government sectors involved in the delivery of education and educational services and the major non-governmental stakeholders engaged in education to develop a comprehensive implementation and monitoring strategy with clear timelines, benchmarks for measuring the achievement of outcomes and individuals assigned to provide oversight to specific dimensions of the strategy;
- (d) Ensure that adequate quantitative and qualitative datasets are available and accessible to inform monitoring of outcomes and maximize outcomes by harmonizing implementation of the present general recommendation with requirements under other international, regional and national instruments that address the rights of girls and women to, within and through education, which are consistent with the present instrument.
-



**Convention on the
Elimination of All Forms of
Discrimination against
Women**

Distr.: General
13 March 2018
Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 37 (2018) on the gender-related
dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change**

Contents

	Page
I. Introduction	2
II. Objective and scope	4
III. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and other relevant international frameworks	6
IV. General principles of the Convention applicable to disaster risk reduction and climate change	7
A. Substantive equality and non-discrimination	8
B. Participation and empowerment	9
C. Accountability and access to justice	10
V. Specific principles of the Convention relevant to disaster risk reduction and climate change	11
A. Assessment and data collection	11
B. Policy coherence	12

C. Extraterritorial obligations, international cooperation and resource allocation	13
D. Non-State actors and extraterritorial obligations	14
E. Capacity development and access to technology	15
VI. Specific areas of concern	16
A. Right to live free from gender-based violence against women and girls	16
B. Rights to education and to information	17
C. Rights to work and to social protection	18
D. Right to health	19
E. Right to an adequate standard of living	21
F. Right to freedom of movement	22
VII. Dissemination and reporting	24

I. Introduction

1. Climate change is exacerbating both the risk and the impacts of disasters globally, by increasing the frequency and severity of weather and climate hazards, which heightens the vulnerability of communities to those hazards.¹ There is scientific evidence that a large proportion of extreme weather events around the world are a result of human-caused changes to the climate.² The human rights consequences of such disasters are apparent in the form of political and economic instability, growing inequality, declining food and water security and increased threats to health and livelihoods.³ Although climate change affects everyone, those countries and populations that have contributed the least to climate change, including people living in poverty, young people and future generations, are the most vulnerable to its impacts.

2. Women, girls, men and boys are affected differently by climate change and disasters, with many women and girls experiencing greater risks, burdens and impacts.⁴ Situations of crisis exacerbate pre-existing gender inequalities and compound the intersecting forms of discrimination against, among others, women living in poverty, indigenous women, women belonging to ethnic, racial, religious and sexual minority groups, women with disabilities, refugee and asylum-seeking women, internally displaced, stateless and migrant women, rural women, unmarried women, adolescents and older women, who are often disproportionately affected compared with men or other women.⁵

3. In many contexts, gender inequalities limit the control that women and girls have over decisions governing their lives, as well as their access to resources such as food, water, agricultural input, land, credit, energy, technology, education, health services, adequate housing, social protection and employment.⁶ As a result of those inequalities,

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Synthesis Report — Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Geneva, 2013). The Panel notes that climate change “refers to a change in the state of the climate that can be identified (e.g. using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer”.

² Susan J. Hassol and others, “(Un)Natural disasters: communicating linkages between extreme events and climate change”, *WMO Bulletin*, vol. 65, No. 2 (Geneva, World Meteorological Organization, 2016).

³ United Nations Development Programme (UNDP), “Climate change and disaster risk reduction”, 23 March 2016.

⁴ See Commission on the Status of Women, resolutions 56/2 and 58/2 on gender equality and the empowerment of women in natural disasters, adopted by consensus in March 2012 and March 2014.

⁵ See, for example, general recommendation No. 27 (2010) on older women and the protection of their human rights.

women and girls are more likely to be exposed to disaster-induced risks and losses relating to their livelihoods, and they are less able to adapt to changes in climatic conditions. Although climate change mitigation and adaptation programmes may provide new employment and livelihood opportunities in sectors such as agricultural production, sustainable urban development and clean energy, failure to address the structural barriers faced by women in gaining access to their rights will increase gender-based inequalities and intersecting forms of discrimination.

4. Mortality and morbidity levels in situations of disaster are higher among women and girls.⁷ Owing to gender-based economic inequalities, women, and women heads of household in particular, are at a higher risk of poverty and more likely to live in inadequate housing in urban and rural areas of low land value that are vulnerable to such impacts of climate-related events as floods, storms, avalanches, earthquakes, landslides and other hazards.⁸ Women and girls in situations of conflict are particularly exposed to risks associated with disasters and climate change. The higher levels of mortality and morbidity among women during and following disasters are also a result of the inequalities that they face in gaining access to adequate health care, food and nutrition, water and sanitation, education, technology and information.⁹ In addition, failure to engage in gender-responsive disaster planning and implementation often results in protective facilities and infrastructure, such as early warning mechanisms, shelters and relief programmes, that neglect the specific accessibility needs of diverse groups of women, including women with disabilities, older women and indigenous women.¹⁰

5. Women and girls also face a heightened risk of gender-based violence during and following disasters. In the absence of social protection schemes and in situations in which there is food insecurity combined with impunity for gender-based violence,

⁶ For the purposes of the present general recommendation, all references to “women” should be read to include women and girls, unless otherwise noted.

⁷ Eric Neumayer and Thomas Plümper, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, No. 3 (2007).

⁸ United Nations, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015: Making Development Sustainable-The Future of Disaster Risk Management* (New York, 2015); *Disasters without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development: Asia-Pacific Disaster Report 2015* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.F.13).

⁹ C. Bern and others, “Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 71, No. 1 (1993).

¹⁰ Tripartite Core Group, “Post-Nargis joint assessment”, July 2008; Lorena Aguilar and others, “Training manual on gender and climate change” (San José, International Union for Conservation of Nature, UNDP and Gender and Water Alliance, 2009).

women and girls are often exposed to sexual violence and exploitation as they attempt to gain access to food and other basic needs for family members and themselves. In camps and temporary settlements, the lack of physical security, as well as the lack of safe and accessible infrastructure and services, including drinking water and sanitation, also result in increased levels of gender-based violence against women and girls. Women and girls with disabilities are at particular risk of gender-based violence and sexual exploitation during and following disasters, owing to discrimination on the basis of physical limitations and barriers to communication and the inaccessibility of basic services and facilities. Domestic violence, early and/or forced marriage, trafficking in persons and forced prostitution are also more likely to occur during and following disasters.

6. As the higher vulnerability and exposure of women and girls to disaster risk and climate change are economically, socially and culturally constructed, they can be reduced. The level of vulnerability may vary according to the type of disaster and the geographical and sociocultural contexts.

7. The categorization of women and girls as passive “vulnerable groups” in need of protection from the impacts of disasters is a negative gender stereotype that fails to recognize the important contributions of women in the areas of disaster risk reduction, post-disaster management and climate change mitigation and adaptation strategies.¹¹ Well-designed disaster risk reduction and climate change initiatives that provide for the full and effective participation of women can advance substantive gender equality and the empowerment of women, while ensuring that sustainable development, disaster risk reduction and climate change objectives are achieved.¹² It should be underlined that gender equality is a precondition for the realization of the Sustainable Development Goals.

8. In the light of the significant challenges in, and opportunities for, the realization of women’s human rights presented by climate change and disaster risk, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women has provided specific guidance for States parties on the implementation of their obligations relating to disaster risk

¹¹ United Nations, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015*; UNDP, “Clean development mechanism: exploring the gender dimensions of climate finance mechanisms”, November 2010; UNDP, “Ensuring gender equity in climate change financing” (New York, 2011).

¹² Senay Habtezion, “Gender and disaster risk reduction”, Gender and Climate Change Asia and the Pacific Policy Brief, No. 3 (New York, UNDP, 2013); World Health Organization (WHO), “Gender, climate change and health” (Geneva, 2010).

reduction and climate change under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. In its concluding observations on the reports of States parties and in several of its general recommendations, the Committee has underlined that States parties and other stakeholders have obligations to take specific steps to address discrimination against women in the fields of disaster risk reduction and climate change, through the adoption of targeted laws, policies, mitigation and adaptation strategies, budgets and other measures.¹³ In its statement on gender and climate change, the Committee outlined that all stakeholders should ensure that climate change and disaster risk reduction measures were gender responsive and sensitive to indigenous knowledge systems and that they respected human rights. The right of women to participate at all levels of decision-making must be guaranteed in climate change policies and programmes (A/65/38, part one, annex II).

9. The Committee notes that other United Nations human rights mechanisms, including the Human Rights Council and the special procedures mandate holders, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Committee on the Rights of the Child, refer with increasing frequency to the negative consequences of climate change, environmental degradation and disasters. Those mechanisms have also affirmed the obligations of Governments and other stakeholders to take immediate, targeted steps to prevent and mitigate the negative human rights impacts of climate change and disasters and to provide technical and financial support for disaster risk reduction and climate change adaptation measures.

II. Objective and scope

10. Pursuant to article 21 (1) of the Convention, the present general recommendation provides guidance to States parties on the implementation of their obligations under the Convention in relation to disaster risk reduction and climate change. In their reports submitted to the Committee pursuant to article 18, States parties should address general

¹³ For concluding observations, see CEDAW/C/SLB/CO/1-3, paras. 40-41; CEDAW/C/PER/CO/7-8, paras. 37-38; CEDAW/C/GIN/CO/7-8, para. 53; CEDAW/C/GRD/CO/1-5, paras. 35-36; CEDAW/C/JAM/CO/6-7, paras. 31-32; CEDAW/C/SYC/CO/1-5, paras. 36-37; CEDAW/C/TGO/CO/6-7, para. 17; CEDAW/C/DZA/CO/3-4, paras. 42-43; CEDAW/C/NLZ/CO/7, paras. 9 and 36-37; CEDAW/C/CHI/CO/5-6, paras. 38-39; CEDAW/C/BLR/CO/7, paras. 37-38; CEDAW/C/LKA/CO/7, paras. 38-39; CEDAW/C/NPL/CO/4-5, para. 38; and CEDAW/C/TUV/CO/2, paras. 55-56. See also general recommendation No. 27 (2010) on older women and the protection of their human rights, para. 25, and general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, para. 11.

obligations to ensure substantive equality between women and men in all areas of life, as well as the specific guarantees in relation to those rights under the Convention that may be particularly affected by climate change and disasters, including extreme weather events such as floods and hurricanes, as well as slow-onset phenomena, such as the melting of polar ice caps and glaciers, drought and sea-level rise.

11. The present general recommendation may also be used to inform the work of civil society organizations, international and regional intergovernmental organizations, educators, the scientific community, medical personnel, employers and any other stakeholders engaged in activities connected to disaster risk reduction and climate change.

12. The objective of the present general recommendation is to underscore the urgency of mitigating the adverse effects of climate change and to highlight the steps necessary to achieve gender equality, the realization of which will reinforce the resilience of individuals and communities globally in the context of climate change and disasters. It is also intended to contribute to coherence, accountability and the mutual reinforcement of international agendas on disaster risk reduction and climate change adaptation, by focusing on the impacts of climate change and disasters on women's human rights.

13. In the present general recommendation, the Committee does not exhaustively cover the gender-related dimensions of climate change mitigation and adaptation measures, nor does it differentiate between disasters relating to climate change and other disasters. It should be emphasized, however, that a large proportion of contemporary disasters may be attributed to human-induced climatic changes and that the recommendations provided herein are also applicable to hazards, risks and disasters that are not directly linked to climate change. For the purposes of the present general recommendation, disasters are defined as including all those events, small-scale and large-scale, frequent and infrequent, sudden- and slow-onset, caused by natural or human-made hazards, and related environmental, technological and biological hazards and risks, mentioned in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, as well as any other chemical, nuclear and biological hazards and risks. Such hazards and risks include the testing and use of all types of weapons by State and non-State actors.

14. The obligations of States parties to effectively mitigate and adapt to the adverse effects of climate change, in order to reduce the increased disaster risk, have been recognized by international human rights mechanisms. Limiting fossil fuel use and greenhouse gas emissions and the harmful environmental effects of extractive industries

such as mining and fracking, and the allocation of climate financing, are regarded as crucial steps in mitigating the negative human rights impacts of climate change and disasters. Any mitigation or adaptation measures should be designed and implemented in accordance with the human rights principles of substantive equality and non-discrimination, participation and empowerment, accountability and access to justice, transparency and the rule of law.

15. The present general recommendation is focused on the obligations of States parties and non-State actors to take effective measures to prevent, mitigate the adverse effects of and respond to disasters and climate change and, in that context, to ensure that the human rights of women and girls are respected, protected and fulfilled in accordance with international law. Three mutually reinforcing areas for action by stakeholders are identified, centring on the general principles of the Convention applicable to disaster risk and climate change, specific measures to address disaster risk reduction and climate change and specific areas of concern.

III. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and other relevant international frameworks

16. The Convention promotes and protects women’s human rights, and this should be understood to apply at all stages of climate change and disaster prevention, mitigation, response, recovery and adaptation. In addition to the Convention, several specific international frameworks govern disaster risk reduction, climate change mitigation and adaptation, humanitarian assistance and sustainable development, and a number of them also address gender equality. Those instruments should be read together with the provisions of the Convention.

17. In the Rio Declaration on Environment and Development, of 1993, and reiterated in the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, entitled “The future we want”, of 2012, the particularly vulnerable situation of small island developing States was acknowledged and the principle of gender equality and the need to ensure the effective participation of women and indigenous peoples in all initiatives relating to climate change were reaffirmed.

18. In the Sendai Framework, it was emphasized that women and their participation were critical to effectively managing disaster risk and designing, resourcing and implementing gender-sensitive disaster risk reduction policies, plans and programmes,

and that adequate capacity-building measures needed to be taken to empower women for preparedness, as well as to build their capacity to secure alternate livelihood means in post-disaster situations. Empowering women to publicly lead and promote gender-equitable and universally accessible response, recovery, rehabilitation and reconstruction approaches was also emphasized.¹⁴

19. In the United Nations Framework Convention on Climate Change, States parties were called upon to take action on climate change on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and capabilities. It was recognized that, although climate change affected everyone, countries who had contributed the least to greenhouse gas emissions, as well as people living in poverty, children and future generations, were the most affected. Climate equity required that, in global efforts to mitigate the adverse effects of and adapt to climate change, the needs of countries, groups and individuals, including women and girls, which were the most vulnerable to its adverse impacts, were prioritized.

20. In 2014, the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change adopted decision 18/CP.20, entitled “Lima work programme on gender”, in which it established a plan for promoting gender balance and achieving gender-responsive climate policies developed for the purpose of guiding the effective participation of women in the bodies established under the Convention. In 2017, the Conference of the Parties adopted decision 3/CP.23, entitled “Establishment of a gender action plan”, in which it agreed to advance the full, equal and meaningful participation of women and promote gender-responsive climate policy and the mainstreaming of a gender perspective into all elements of climate action.

21. In the Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Conference of the Parties noted that Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, the empowerment of women and intergenerational equity. They also acknowledged that adaptation, including capacity-building for mitigation and adaptation action, should be gender-responsive, participatory and fully transparent, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems.

¹⁴ General Assembly resolution 69/283, annex II, paras. 36 (a) (i) and 32, respectively.

22. The Sustainable Development Goals contain important targets on gender equality, including those in Goals 3–6 and 10, and on climate change and disaster risk reduction, in Goals 11 and 13.

23. At the third International Conference on Financing for Development, held in Addis Ababa in 2015, participants adopted documents that link gender equality and women’s rights with climate change adaptation and disaster risk reduction and called upon States to integrate those issues into development financing.

24. Participants in the World Humanitarian Summit, in 2016, called for gender equality, the empowerment of women and women’s rights to become pillars of humanitarian action, including in disaster preparedness and response. Also in 2016, in the New Urban Agenda, the participants in the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) recognized the need for gender-responsive measures to ensure that urban development was sustainable, resilient and contributed to climate change mitigation and adaptation.

IV. General principles of the Convention applicable to disaster risk reduction and climate change

25. Several cross-cutting principles and provisions of the Convention are of crucial importance and should serve as guidance in the drafting of legislation, policies, plans of action, programmes, budgets and other measures relating to disaster risk reduction and climate change.

26. States parties should ensure that all policies, legislation, plans, programmes, budgets and other activities relating to disaster risk reduction and climate change are gender responsive and grounded in human rights-based principles, including the following:

- (a) **Equality and non-discrimination, with priority being accorded to the most marginalized groups of women and girls, such as those from indigenous, racial, ethnic and sexual minority groups, women and girls with disabilities, adolescents, older women, unmarried women, women heads of household, widows, women and girls living in poverty in both rural and urban settings, women in prostitution and internally displaced, stateless, refugee, asylum-seeking and migrant women;**

- (b) **Participation and empowerment, through the adoption of effective processes**

and the allocation of the resources necessary to ensure that diverse groups of women have opportunities to participate in every stage of policy development, implementation and monitoring at each level of government, at the local, national, regional and international levels;

- (c) **Accountability and access to justice, which require the provision of appropriate and accurate information and mechanisms in order to ensure that all women and girls whose rights have been directly and indirectly affected by disasters and climate change are provided with adequate and timely remedies.**

27. Those three general principles — equality and non-discrimination, participation and empowerment, accountability and access to justice — are fundamental to ensuring that all interventions relating to disaster risk reduction in the context of climate change are implemented in accordance with the Convention.

A. Substantive equality and non-discrimination

28. States parties have obligations under article 2 of the Convention to take targeted and specific measures to guarantee equality between women and men, including the adoption of participatory and gender-responsive policies, strategies and programmes relating to disaster risk reduction and climate change, across all sectors. Article 2 identifies the specific, core obligations of States parties to ensure substantive equality between women and men in all areas covered by the Convention and to take legislative, policy-based and other measures to that effect.¹⁵ The obligation to take all appropriate measures, including with regard to legislation, in all fields, to guarantee the full development and advancement of women on a basis of equality with men, is further expanded in articles 3 and 24 of the Convention.

29. Intersecting forms of discrimination may limit the access of particular groups of women to the information, political power, resources and assets that would help them to mitigate the adverse effects of disasters and climate change. In its general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, as well as in general recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, general recommendation No. 33 (2015) on women's access to justice, general recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women, general recommendation

¹⁵ See general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention.

No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, and general recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education, the Committee reiterated that discrimination against women was inextricably linked to other factors that affected their lives.

30. The present general recommendation does not contain an exhaustive list of every group of right holders for which respect of their rights must be integrated into laws, policies, programmes and strategies on disaster risk reduction and climate change. The principles of non-discrimination and substantive equality, which form the foundation of the Convention, require that States parties take all measures necessary to ensure that direct and indirect discrimination, as well as intersecting forms of discrimination, are redressed. Specific measures, including temporary special measures, legislation that prohibits intersecting forms of discrimination and resource allocation, are necessary to ensure that all women and girls are able to participate in the development, implementation and monitoring of policies and plans relating to climate change and disasters.

31. As outlined in general recommendation No. 28, States parties have obligations to respect, protect and fulfil the principle of non-discrimination towards all women, against all forms of discrimination, in all areas, even those not explicitly mentioned in the Convention, and to ensure the equal development and advancement of women in all areas. To ensure substantive equality between women and men in the context of disaster risk reduction and climate change, States parties should take specific, targeted and measurable steps:

- (a) **To identify and eliminate all forms of discrimination, including intersecting forms of discrimination, against women in legislation, policies, programmes, plans and other activities relating to disaster risk reduction and climate change. Priority should be accorded to addressing discrimination in relation to the ownership, access, use, disposal, control, governance and inheritance of property, land and natural resources, as well as barriers that impede the exercise by women of their full legal capacity and autonomy in areas such as freedom of movement and equal access to economic, social and cultural rights, including to food, health, work and social protection. Women and girls should be empowered through specific policies, programmes and strategies so that they are able to exercise their right to seek, receive and impart information relating to climate change and disaster risk reduction;**

- (b) **To create effective mechanisms to guarantee that the rights of women and girls are a primary consideration in devising measures relating to disaster risk reduction and climate change at the local, national, regional and international levels. Measures must be taken to ensure that high-quality infrastructure and critical services are available, accessible and culturally acceptable for all women and girls on a basis of equality.**

B. Participation and empowerment

32. The participation of diverse groups of women and girls, and the development of their leadership capacity, at various levels of government and within local communities is essential to ensuring that the prevention of and response to disasters and the adverse effects of climate change are effective and incorporate perspectives from all sectors of society. Promoting the participation of girls and young women in the creation, development, implementation and monitoring of policies and plans relating to climate change and disaster risk reduction is essential, because those groups are often overlooked, even though they will experience the impacts of those phenomena throughout their lifetimes.

33. Women make significant contributions to household, local, national, regional and international economies and to environmental management, disaster risk reduction and climate change resilience at various levels. At the local level, the traditional knowledge held by women in agricultural regions is particularly important in that respect, because those women are well positioned to observe changes in the environment and respond to them through adaptive practices in crop selection, planting, harvesting, land conservation techniques and careful management of water resources.

34. The Intergovernmental Panel on Climate Change has noted that most local communities develop adaptation practices that could and should be identified and followed, in order to tailor effective adaptation and response strategies relating to disaster risk reduction and climate change.¹⁶ In the Paris Agreement, the Conference of the Parties acknowledged that climate change adaptation should be guided by the best available science and, as appropriate, by traditional, indigenous and local knowledge systems, a view that aligns with the many provisions in the Convention, including articles

¹⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Synthesis Report—Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Geneva, 2007).

7, 8 and 14, that provide that States parties should ensure that all women are provided with meaningful opportunities to participate in political decision-making and development planning.

35. Articles 7 and 8 of the Convention provide that women should have equality in political and public life at the local, national and international levels, and article 14 reiterates that rural women have the right to participate in development planning and agricultural reform activities. That guarantee of political equality encompasses leadership by women and the representation and participation of women, which are components that are essential to the development and implementation of effective programmes and policies relating to disaster risk reduction and climate change that take into account the needs of the population, in particular those of women.

36. To ensure that women and girls are provided with equal opportunities to lead and to participate and engage in decision-making in activities relating to disaster risk reduction and climate change, the Committee recommends that States parties:

- (a) **Adopt targeted policies, such as temporary special measures, including quotas, as provided for in article 4 of the Convention and in general recommendation No. 25 (2004) on temporary special measures, as one element of a coordinated and regularly monitored strategy to achieve the equal participation of women in all decision-making and development planning relating to disaster risk reduction and climate change;¹⁷**
- (b) **Develop programmes to ensure the participation of and leadership by women in political life, including through civil society organizations, in particular women's organizations, at various levels, in particular in the context of local and community planning and climate change and disaster preparedness, response and recovery;**
- (c) **Ensure the equal representation of women in forums and mechanisms on disaster risk reduction and climate change, at the community, local, national, regional and international levels, in order to enable them to participate in and influence the development of policies, legislation and plans relating to disaster risk reduction and climate change and their implementation. States parties should also take positive measures to ensure that girls, young women and women belonging to indigenous and other marginalized groups are provided with**

¹⁷ See CEDAW/C/TUV/CO/2, paras. 55-56.

opportunities to be represented in those mechanisms;

- (d) Strengthen national institutions concerned with gender-related issues and women's rights, civil society and women's organizations and provide them with adequate resources, skills and authority to lead, advise, monitor and carry out strategies to prevent and respond to disasters and mitigate the adverse effects of climate change;**
- (e) Allocate adequate resources to building the leadership capacity of women and creating an enabling environment for strengthening their active role in disaster risk reduction and response and climate change mitigation, at all levels and across all relevant sectors.**

C. Accountability and access to justice

37. In line with article 15 (1) of the Convention, women should be accorded equality before the law, which is extremely important in situations of disaster and in the context of climate change, given that women, who often face barriers to gaining access to justice, may encounter significant difficulties in claiming compensation and other forms of reparation to mitigate their losses and to adapt to climate change. The recognition of the legal capacity of women as identical to that of men and equal between groups of women, including women with disabilities and indigenous women, as well as their equal access to justice, are essential elements of disaster and climate change policies and strategies.¹⁸

38. States parties should ensure that legal frameworks are non-discriminatory and that all women have effective access to justice, in line with general recommendation No. 33, including by:

- (a) Conducting a gender impact analysis of current laws, incorporating those that are applied in plural legal systems, including customary, traditional and religious norms and practices, to assess their effect on women with regard to their vulnerability to disaster risk and climate change, and adopt, repeal or amend laws, norms and practices accordingly;**
- (b) Increasing awareness among women of the available legal remedies and dispute resolution mechanisms and their legal literacy, by providing them with**

¹⁸ See also general recommendation No. 33 (2015) on women's access to justice.

information on their rights and on policies and programmes relating to disaster risk reduction and climate change and empowering them to exercise their right to information in that context;

- (c) Ensuring affordable or, if necessary, free access to legal services, including legal aid, as well as to official documents such as birth, death and marriage certificates and land registration documents and deeds. Reliable and low-cost administrative systems should be implemented to make such documentation accessible and available to women in situations of disaster so that they are able to benefit from such services as relief payments and compensation;
- (d) Dismantling barriers to women's access to justice by ensuring that formal and informal justice mechanisms, including alternative dispute resolution mechanisms, are in conformity with the Convention and made available and accessible, in order to enable women to claim their rights. Measures to protect women from reprisals when claiming their rights should also be developed;
- (e) Minimizing disruptions to legal and justice systems that may result from disasters and climate change, by developing response plans that provide for the deployment of mobile or specialized reporting mechanisms, investigative teams and courts. Flexible and accessible legal and judicial mechanisms are of particular importance for women and girls wishing to report incidents of gender-based violence.

V. Specific principles of the Convention relevant to disaster risk reduction and climate change

A. Assessment and data collection

39. The gender-related dimensions of disaster risk reduction and the impacts of climate change are often not well understood. Limited technical capacity at the national and local levels has resulted in a lack of data disaggregated by sex, age, disability, ethnicity and geographical location, which continues to impede the development of appropriate and targeted strategies for disaster risk reduction and climate change response.

40. States parties should:

- (a) Establish or identify existing national and local mechanisms to collect, analyse

- and manage, and for the application of, data disaggregated by sex, age, disability, ethnicity and region. Such data should be made publicly available and used to inform gender-responsive national and regional disaster risk reduction and climate resilience legislation, policies, programmes and budgets;
- (b) **Develop, on the basis of disaggregated data, specific and gender-responsive indicators and monitoring mechanisms to enable States parties to establish baselines and measure progress in areas such as the participation of women in initiatives relating to disaster risk reduction and climate change and in political, economic and social institutions. Integration with and coordination in the implementation of other existing frameworks, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change, the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sendai Framework, are essential to ensuring a consistent and effective approach;**
 - (c) **Empower, build the capacity of and provide resources to, if necessary through donor support, the national institutions responsible for collecting, consolidating and analysing disaggregated data, across all relevant sectors, such as economic planning, disaster risk management, planning and monitoring of implementation of the Sustainable Development Goals, including at the local level;**
 - (d) **Incorporate climate information into disaster planning and decision-making at the subnational and national levels by ensuring that diverse groups of women are consulted as valuable sources of community knowledge on climate change.**

B. Policy coherence

41. It is only recently that concerted efforts have been made to coordinate policies on gender equality, disaster risk reduction, climate change and sustainable development. While certain policy documents, such as the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals, integrate those objectives into their frameworks for implementation, much remains to be done at the national, regional and international levels to align policies. Programmes of action, budgets and strategies should be coordinated across sectors, including trade, development, energy, environment, water, climate science, agriculture, education, health and planning, and at levels of government, including local and subnational, national, regional and international, in order to ensure an effective and human rights-based approach to disaster risk reduction and climate change mitigation

and adaptation.

42. States parties should:

- (a) **Engage in a comprehensive audit of policies and programmes across sectors and areas, including climate, trade and investment, environment and planning, water, food, agriculture, technology, social protection, education and employment, in order to identify the degree of integration of a gender equality perspective and any inconsistencies, with a view to reinforcing efforts aimed at disaster risk reduction and climate change mitigation and adaptation;**
- (b) **Improve coordination between sectors, including those involved in disaster risk management, climate change, gender equality, health care, education, social protection, agriculture, environmental protection and urban planning, through such measures as the adoption of integrated national strategies and plans relating to disaster risk reduction and climate change that explicitly integrate a gender equality perspective into their approaches;**
- (c) **Undertake gender impact assessments during the design, implementation and monitoring phases of plans and policies relating to disaster risk reduction and climate change;**
- (d) **Develop, compile and share practical tools, information and best practices and methodologies for the effective integration of a gender equality perspective into legislation, policies and programmes in all sectors relevant to disaster risk reduction and climate change;**
- (e) **Promote and strengthen the vital role played by subnational governments in disaster risk reduction, service provision, emergency response, land-use planning and climate change. To that end, adequate budgets should be allocated and mechanisms developed to monitor the implementation of legislation and policies at the subnational level.**

C. Extraterritorial obligations, international cooperation and resource allocation

43. States parties have obligations both within and outside their territories to ensure the full implementation of the Convention, including in the areas of disaster risk reduction and climate change mitigation and adaptation. Measures such as limiting fossil fuel use, reducing transboundary pollution and greenhouse gas emissions and promoting

the transition to renewable energy sources are regarded as crucial steps in mitigating climate change and the negative human rights impacts of the adverse effects of climate change and disasters globally. In its resolutions 26/27 and 29/15, the Human Rights Council noted that the global nature of climate change called for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response.¹⁹

44. There is currently an insufficient level of resources being dedicated to addressing the underlying structural causes of gender inequality that increase the exposure of women to disaster risk and the effects of climate change and to developing gender-responsive programmes in those areas. Low-income, climate-vulnerable countries face particular challenges in developing, implementing and monitoring gender-responsive disaster risk reduction and climate change prevention, mitigation and adaptation policies and programmes, as well as in promoting access to affordable technology, owing to the limited availability of national public financing and development assistance.

45. In accordance with the Convention and other international human rights instruments, an adequate and effective allocation of financial and technical resources for gender-responsive disaster and climate change prevention, mitigation and adaptation must be ensured through both national budgets and international cooperation. Any steps taken by States parties to prevent, mitigate and respond to climate change and disasters within their own jurisdictions or extraterritorially must be firmly grounded in the human rights principles of substantive equality and nondiscrimination, participation and empowerment, accountability and access to justice, transparency and the rule of law.

46. **States parties, separately and in cooperation with others, should:**

- (a) **Take effective steps to equitably manage shared natural resources, in particular water, and limit carbon emissions, fossil fuel use, deforestation, near-surface permafrost degradation, soil degradation and transboundary pollution, including the dumping of toxic waste, and all other environmental, technological and biological hazards and risks that contribute to climate change and disasters, which tend to disproportionately negatively affect women and girls;**

¹⁹ In his 2016 report (A/HRC/31/52, footnote 27), the Special Rapporteur on human rights and the environment noted that “the failure of States to effectively address climate change through international cooperation would prevent individual States from meeting their duties under human rights law to protect and fulfil the human rights of those within their own jurisdiction”.

- (b) **Increase dedicated budget allocations, at the international, regional, national and local levels, to respond to gender-specific disaster and climate change prevention, preparedness, mitigation, recovery and adaptation needs in the infrastructure and service sectors;**
- (c) **Invest in adaptability by identifying and supporting livelihoods that are resilient to disasters and climate change, sustainable and empowering for women, and in gender-responsive services that enable women to gain access to and benefit from those livelihoods;**
- (d) **Increase access for women to appropriate risk reduction schemes, such as social protection, livelihood diversification and insurance;**
- (e) **Integrate a gender equality perspective into relevant international, regional, national, sectoral and local programmes and projects, including those financed with international climate and sustainable development funds;**
- (f) **Share resources, knowledge and technology to build disaster risk reduction and climate change adaptation capacity among women and girls, including by providing adequate, effective and transparent financing administered through participatory, accountable and non-discriminatory processes;**
- (g) **Ensure that States, international organizations and other entities that provide technical and financial resources for disaster risk reduction, sustainable development and climate change incorporate a gender equality and women's rights perspective into the design, implementation and monitoring of all programmes and establish appropriate and effective human rights accountability mechanisms.**

D. Non-State actors and extraterritorial obligations

47. The private sector and civil society organizations can play an important role in disaster risk reduction, climate resilience and the promotion of gender equality, at the national level and when operating transnationally. The development of public-private partnerships is promoted through a number of mechanisms, including in the context of the 2030 Agenda. Such partnerships may provide the financial and technical resources necessary to enable the creation of new infrastructure for disaster risk reduction and climate-resilient livelihoods.

48. In the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, it is stipulated that businesses have a direct responsibility to respect and protect human rights, to act with due diligence to prevent human rights violations and to provide effective remedies for human rights violations connected to their operations. To ensure that private sector activities in the fields of disaster risk reduction and climate change respect and protect women's human rights, they must guarantee accountability and be participatory, gender-responsive and subject to regular human rights-based monitoring and evaluation.

49. States parties should regulate the activities of non-State actors within their jurisdiction, including when they operate extraterritorially. General recommendation No. 28 reaffirms the requirement under article 2 (e) to eliminate discrimination by any public or private actor, which extends to acts of national corporations operating extraterritorially.

50. Civil society organizations operating locally and internationally, sometimes in partnership with government authorities and the private sector, also have responsibilities to ensure that their activities in the fields of climate change and disaster risk reduction and management do no harm to local populations, and those organizations should take steps to minimize the harm that they may inadvertently be causing simply by being present and providing assistance.²⁰

51. In relation to non-State actors, States parties should:

- (a) Create environments conducive to gender-responsive investment in disaster and climate change prevention, mitigation and adaptation, including through sustainable urban and rural development, the promotion of renewable energy and social insurance schemes;**
- (b) Encourage entrepreneurship among women and create incentives for women to engage in businesses involved in sustainable development and climate-resilient livelihood activities in areas such as the clean energy sector and agroecological food systems. Businesses working in those areas should also be encouraged to increase the number of women whom they employ, in particular in leadership positions;**
- (c) Conduct gender impact analyses of any proposed public-private partnerships in the areas of disaster risk reduction and climate change and ensure that diverse**

²⁰ See A/HRC/28/76, paras. 40 (g), 99 and 104.

groups of women are involved in their design, implementation and monitoring. Particular attention should be paid to guaranteeing that all groups of women have physical and economic access to any infrastructure and services provided through public-private partnerships;

- (d) **Adopt regulatory measures to protect women from human rights violations by private business actors and ensure that their own activities, including those conducted in partnership with the private sector and civil society, respect and protect human rights and that effective remedies are available in the event of human rights violations relating to the activities of non-State actors. Such measures should be applied to activities occurring both within and outside of the territory the State party concerned.**

E. Capacity development and access to technology

52. A lack of active participation by women in programmes relating to disaster risk reduction and climate change, in particular at the local level, impedes progress towards the implementation of gender equality commitments and the development of coordinated and effective policies and strategies for disaster risk reduction and climate resilience. Measures should be taken to build the capacity and capabilities of women, women's rights organizations and State entities to participate in gender-responsive disaster risk and climate assessments at the local, national, regional and international levels.

53. In its statement on gender and climate change, the Committee noted that policies that supported gender equality in access to and use and control of science and technology and formal and informal education and training would enhance a nation's capability in the areas of disaster reduction, mitigation and adaptation to climate change (A/65/38, part one, annex II). Too often, however, women have been unable to gain access to technology, training opportunities and information, owing to gender-based inequalities.

54. **States parties should:**

- (a) **Increase the participation of women in the development of plans relating to disaster risk reduction and climate change, by supporting their technical capacity and providing adequate resources for that purpose;**
- (b) **Institutionalize leadership by women at all levels in disaster prevention, preparedness, including the development and dissemination of early warning**

systems, response and recovery and climate change mitigation and adaptation;

- (c) **Ensure that early warning information is provided using technology that is modern, culturally appropriate, accessible and inclusive, taking into account the needs of diverse groups of women. In particular, the extension of Internet and mobile telephone coverage, as well as other reliable and cost-effective communications technology such as radios, and the accessibility of that technology for all women, including women belonging to indigenous and minority groups, older women and women with disabilities, should be actively promoted within the context of programmes relating to disaster risk reduction and climate change;**
- (d) **Ensure that women have access to technology for preventing and mitigating the adverse effects of disasters and climate change on crops, livestock, homes and businesses and that they can use and economically benefit from climate change adaptation and mitigation technology, including that relating to renewable energy and sustainable agricultural production;**
- (e) **Promote the understanding, application and use of the traditional knowledge and skills of women in disaster risk reduction and response and climate change mitigation and adaptation;**
- (f) **Promote and facilitate contributions by women to the conceptualization, development and use of disaster risk reduction and climate science technology.**

VI. Specific areas of concern

A. Right to live free from gender-based violence against women and girls

55. In its general recommendation No. 35, the Committee noted that gender-based violence against women was one of the fundamental social, political and economic means by which the subordinate position of women with respect to men and their stereotyped roles were perpetuated. It also highlighted situations of disaster and the degradation and destruction of natural resources as factors that affected and exacerbated gender-based violence against women and girls.

56. The Committee has also observed that sexual violence is common in humanitarian crises and may become acute in the wake of a national disaster. In a time of heightened

stress, lawlessness and homelessness, women face an increased threat of violence (A/65/38, part two, annex II, para. 6).²¹

57. In accordance with the Convention and general recommendation No. 35, States parties should:

- (a) **Develop policies and programmes to address existing and new risk factors for gender-based violence against women, including domestic violence, sexual violence, economic violence, trafficking in persons and forced marriage, in the context of disaster risk reduction and climate change, and promote the participation and leadership of women in their development;**
- (b) **Ensure that the minimum legal age of marriage is 18 years for both women and men. States parties should include training on the prevalence of early and forced marriage for all personnel involved in disaster response activities. In partnership with women’s associations and other stakeholders, mechanisms should be established, within local and regional disaster management plans, to prevent, monitor and address early and forced marriages;**
- (c) **Provide accessible, confidential, supportive and effective mechanisms for all women wishing to report gender-based violence;**
- (d) **Develop, in partnership with a wide range of stakeholders, including women’s associations, a system for the regular monitoring and evaluation of interventions designed to prevent and respond to gender-based violence against women, within programmes relating to disaster risk reduction and climate change;**
- (e) **Provide training, sensitization and awareness-raising for the authorities, emergency services workers and other groups on the various forms of gender-based violence that are prevalent in situations of disaster and how to prevent and address them. The training should include information on the rights and needs of women and girls, including those from indigenous and minority groups, women and girls with disabilities, lesbian, bisexual and transgender women and girls and intersex persons, and the ways in which they may be exposed to and affected by gender-based violence;**

²¹ See also general commendation No. 19 (1992) on violence against women and general recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general commendation No. 19, para. 14.

- (f) **Adopt long-term policies and strategies to address the root causes of gender-based violence against women in situations of disaster, including by engaging with men and boys, the media, traditional and religious leaders and educational institutions, in order to identify and eliminate social and cultural stereotypes concerning the status of women.**

B. Rights to education and to information

58. Article 10 of the Convention concerns the elimination of discrimination in education.²² Education improves the capacity of women to participate within their households, families, communities and businesses and to identify the means to reduce disaster risk, mitigate climate change, develop more effective recovery strategies and thus build more resilient communities. Education also increases access to opportunities, resources, technology and information that aids in disaster risk reduction and the development of effective policies relating to climate change. The prevention and mitigation of disasters and climate change require well-trained women and men in disciplines including economics, agriculture, water resources management, climatology, engineering, law, telecommunications and emergency services.

59. In the aftermath of disasters, girls and women, whose access to education is often already limited as a result of social, cultural and economic barriers, may face even greater obstacles to participation in education, owing to the destruction of infrastructure, lack of teachers and other resources, economic hardship and security concerns.

60. In accordance with article 10 of the Convention and general recommendation No. 36, States parties should:

- (a) **Ensure, through regular inspections, that educational infrastructure is safe and resilient enough to withstand disasters and that adequate resources are dedicated to the protection of students and educators from the impacts of climate change and disasters;**
- (b) **Allocate adequate resources and budgets so that schools and other educational facilities are built to withstand hazards, reconstructed on the basis of sound disaster risk assessment and building codes and rendered operational as expeditiously as possible following disasters. The reintegration of girls and other groups for which education has not traditionally been valued should be**

²² See general recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education.

prioritized through specific outreach programmes, with a view to ensuring that girls and women are not excluded from education in the wake of disasters;

- (c) **Ensure that women and girls have equal access to information, including scientific research, and education regarding disasters and climate change. That information should form part of the core educational curricula at each level of instruction;**
- (d) **Prioritize innovative and flexible gender-responsive educational programmes, including at the community level, to enable women to develop the skills required to adapt to the changing climate and engage in sustainable development initiatives. Specific programmes and scholarships should be established to support girls and women in undertaking education and training in all areas relating to disaster risk reduction and management and environmental and climate science.**

C. Rights to work and to social protection

61. Disasters and climate change directly affect women, in particular those living in poverty, by having an impact on their livelihoods. Economic inequalities between women and men are entrenched and reinforced through discrimination, including restrictions on ownership and control of land and property, unequal remuneration, the concentration of women in precarious, informal and unstable employment, sexual harassment and other forms of workplace violence, pregnancy-related discrimination in employment, gendered divisions of household labour and the undervaluing of the contributions of women in domestic, community and care work, as well as workplace discrimination including labour and sexual exploitation, land grabs and environmental destruction by abusive extractive industries and due to unregulated industrial and/or agro-industrial activities. All such gender-based discrimination limits the capacity of women to prevent and adapt to the harm generated by disasters and climate change.

62. The burden of caregiving and domestic work often increases for women following disasters. The destruction of food stocks, housing and infrastructure such as water and energy supplies and an absence of social protection systems and health-care services all have specific consequences for women and girls. The result of such gendered inequalities is the increased vulnerability and mortality levels among women and girls, and they are frequently left with less time to engage in economic activities or to gain access to the resources, including information and education, necessary for recovery

and adaptation.²³

63. Social and legal inequalities further restrict the ability of women to move to safer, less disaster-prone areas and may limit women's rights to access to financial services, credit, social security benefits and secure tenure of land and other productive resources.²⁴

64. States parties should:

- (a) **Invest in gender-responsive social protection systems and social services that reduce economic inequalities between women and men and enable women to mitigate disaster risk and adapt to the adverse effects of climate change. Eligibility criteria for social protection schemes should be closely monitored to ensure that they are accessible to all groups of women, including women heads of household, unmarried women, internally displaced, migrant and refugee women and women with disabilities;**
- (b) **Ensure the resilience to disasters of workplaces and critical infrastructure, including nuclear reactors and plants, through regular inspections and the adoption of building safety codes and other systems to guarantee that such infrastructure, in particular that which is necessary for income-generating and domestic activities, is rendered operational as expeditiously as possible following disasters;**
- (c) **Guarantee women's equal right to decent and sustainable employment opportunities, as provided for in article 11 of the Convention, and apply that right in the context of disaster prevention, management and recovery and in connection with climate change adaptation in both urban and rural areas;**
- (d) **Facilitate equal access for women to markets, financial services, credit and insurance schemes and regulate the informal economy to ensure that women are able to claim pensions and other employment-related social security entitlements;**
- (e) **Acknowledge and address the unequal burden of the unpaid and care work performed by women, including within disaster and climate policies. Policies and programmes should be developed to assess, reduce and redistribute the**

²³ See, for example, A/55/38, para. 339.

²⁴ See general recommendation No. 29 (2013) on the economic consequences of marriage, family relations and their dissolution and general recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women.

gendered burden of care tasks, such as awareness-raising programmes on the equal sharing of domestic work and unpaid care work, the introduction of time-saving measures and the inclusion of appropriate technology, services and infrastructure;

- (f) **Protect and promote women’s right to access to training in non-traditional areas of work, including within the green economy, and sustainable livelihoods, which would enable them to design, participate in, manage and monitor disaster and climate change prevention, preparedness, mitigation and adaptation initiatives and better equip them to benefit from such interventions.**

D. Right to health

65. Under article 12 of the Convention, States parties are to guarantee substantive equality between women and men in the provision of health-care services, including sexual and reproductive health services and mental and psychological health services. The measures that States parties must take, under article 12, in order to respect, protect and fulfil the right to health for all women are detailed in the Committee’s general recommendation No. 24 (1999) on women and health. Health services and systems, including sexual and reproductive health services, should be available, accessible, acceptable and of good quality, even in the context of disasters.²⁵ To that end, measures should be taken to ensure that gender-responsive climate change and disaster resilience policies, budgets and monitoring activities are fully integrated into health services and systems.²⁶

66. Climate change and disasters, including pandemics, influence the prevalence, distribution and severity of new and re-emerging diseases. The susceptibility of women and girls to disease is heightened as a result of inequalities in access to food, nutrition and health care and the social expectations that women will act as primary caregivers for children, older persons and the sick.

67. States parties should ensure that detailed policies and budget allocations are made to promote, protect and fulfil women’s right to health, including sexual and reproductive

²⁵ WHO, “Gender inequities in environmental health”, EUR/5067874/151 (2008).

²⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability-Part A: Global and Sectoral Aspects*, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (New York, Cambridge University Press, 2014), p. 733.

health and comprehensive, age-appropriate sexuality education, mental and psychological health, hygiene and sanitation. Provisions for antenatal and postnatal care, such as emergency obstetric care and support for breastfeeding, should form part of strategies, plans and programmes relating to climate change and disasters.

68. In particular, States parties should:

- (a) Ensure participation, including in decision-making positions, by diverse groups of women and girls in the planning, implementation and monitoring of health policies and programmes and in the design and management of integrated health services for women in the context of disaster risk management and climate change;**
- (b) Invest in climate- and disaster-resilient health systems and services and allocate the maximum of their available resources to the underlying determinants of health, such as clean water, adequate nutrition and sanitation facilities and menstrual hygiene management. Those investments should be geared towards transforming health systems so that they are responsive to the changing health-care needs arising from climate change and disasters and sufficiently resilient to cope with those new demands;**
- (c) Ensure the removal of all barriers to access for women and girls to health services, education and information, including in the areas of mental and psychological health, oncological treatment and sexual and reproductive health, and, in particular, allocate resources for cancer screening, mental health and counselling programmes and programmes for the prevention and treatment of sexually transmitted infections, including HIV, and treatment for AIDS, before, during and after disasters;**
- (d) Accord priority to the provision of family-planning and sexual and reproductive health information and services, within disaster preparedness and response programmes, including access to emergency contraception, post-exposure prophylaxis for HIV, treatment for AIDS and safe abortion, and reduce maternal mortality rates through safe motherhood services, the provision of qualified midwives and prenatal assistance;**
- (e) Monitor the provision of health services to women by public, non-governmental and private organizations, to ensure equal access to and quality of care that responds to the specific health needs of diverse groups of women, in the context**

of disasters and climate change;

- (f) **Require that all health services operating in situations of disaster function to promote the human rights of women, including the rights to autonomy, privacy, confidentiality, informed consent, non-discrimination and choice. Specific measures to ensure the promotion and protection of the rights of women and girls with disabilities, women and girls belonging to indigenous and minority groups, lesbian, bisexual and transgender women and girls, intersex persons, older women and women and girls belonging to other marginalized groups should be explicitly included in health-care policies and standards relating to situations of disaster;**
- (g) **Ensure that training curricula for health workers, including in emergency services, incorporate comprehensive, mandatory, gender-responsive courses on women's health and human rights, in particular gender-based violence. Health-care providers should be made aware of the linkages between increased disaster risk, climate change and the growing potential for public health emergencies as a result of shifting disease patterns. The training should also include information on the rights of women with disabilities and women belonging to indigenous, minority and other marginalized groups;**
- (h) **Collect and share data on gender-based differences in vulnerability to infectious and non-infectious diseases occurring in situations of disaster and as a result of climate change. That information should be used to develop integrated rights-based disaster and climate change action plans and strategies.**

E. Right to an adequate standard of living

Food, land, housing, water and sanitation

69. The impacts of climate change are already being experienced in many areas, in connection with decreased food security, land degradation and more limited availability of water and other natural resources. There is evidence that the effects of food, land and water insecurity are not gender-neutral and that women are more likely to suffer from undernourishment and malnutrition in times of food scarcity.²⁷ It has also been shown that women and girls, who are those with the primary responsibility for growing, gathering and preparing food and collecting fuel and water in many societies, are

²⁷ See, for example, CEDAW/C/NPL/CO/4-5.

disproportionately affected by a lack of available, affordable, safe and accessible drinking water and fuel sources. The additional burden placed on women and girls by such climate-related resource scarcity drains time, causes physical hardship, increases exposure to the risk of violence and increases stress.²⁸

70. Women, in particular rural and indigenous women, are directly affected by disasters and climate change, as food producers and as agricultural workers because they make up the majority of the world's smallholder and subsistence farmers and a significant proportion of farmworkers. As a result of discriminatory laws and social norms, women have limited access to secure land tenure, and the farmland that they are allotted tends to be of inferior quality and more prone to flooding, erosion or other adverse climatic events. Owing to the increasing rate of out-migration among men in climate change-affected areas, women are left with the sole responsibility for farming, yet they do not possess the legal and socially recognized land ownership necessary to adapt to the changing climatic conditions effectively. Women are also indirectly affected by the impacts of weather-related events on the price of foodstuffs.

71. Articles 12 and 14 of the Convention contain specific guarantees on nutrition and the equal participation of women in decision-making about food production and consumption. In addition, the core obligations of States parties to eliminate discrimination, outlined in article 2, to modify cultural patterns of behaviour based on discriminatory stereotypes, in article 5 (a), to ensure equality before the law, in article 15, and to guarantee equality within marriage and family relations, in article 16, are of central importance to addressing women's rights to land and productive resources, which are vital to ensuring the right to food and sustainable livelihoods.

72. **States parties should:**

- (a) **Promote and protect women's equal rights to food, housing, sanitation, land and natural resources, including adequate drinking water, water for domestic use and for food production, and take positive measures to guarantee the availability and accessibility of those rights, even during times of scarcity. Particular attention should be paid to ensuring that women living in poverty, in particular those in informal settlements in both urban and rural areas, have access to adequate housing, drinking water, sanitation and food, especially in the context of disasters and climate change;**

²⁸ WHO, "Gender, climate change and health".

- (b) **Increase resilience to the impacts of disasters and climate change among women by identifying and supporting livelihoods that are sustainable and empowering, and develop gender-responsive services, including extension services to assist women farmers, that enable women to gain access to and benefit from those livelihoods;**
- (c) **Develop participatory, gender-responsive development plans and policies that integrate a human rights-based approach, in order to guarantee sustainable access to adequate housing, food, water and sanitation. Priority should be given to ensuring the accessibility of services for all women;**
- (d) **Adopt legislation, programmes and policies and allocate budgets to eliminate homelessness and to ensure that adequate and disaster resilient housing is available and accessible to all women, including those with disabilities. Measures must be taken to protect women against forced eviction and to ensure that public housing and rental assistance schemes accord priority and respond to the specific needs of groups of women.**

F. Right to freedom of movement

73. The increasing frequency and intensity of extreme weather events and environmental degradation resulting from climate change are likely to lead to significant population displacement both within countries and across borders.²⁹

74. The Committee and many other international human rights bodies, including the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, have recognized that disasters and climate change are among the push factors for migration, in particular among women.³⁰ In several regions, climate change and disasters are contributing to an increase in the migration of women, on their own, into sectors of work done predominantly by women, for the purposes of supporting family members who no longer have local livelihood opportunities.

²⁹ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, “Addressing gender dimensions in large-scale movements of refugees and migrants”, joint statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 19 September 2016.

³⁰ Ibid. See also general recommendation No. 26 (2008) on women migrant workers.

75. Women migrants face a heightened risk of gender-based violence, including trafficking in persons, and other forms of discrimination in transit, in camps, at borders and in destination countries. Women may also face specific human rights violations during migration and at their destination, owing to a lack of adequate sexual, reproductive and mental health services and discrimination in gaining access to employment, social security, education, housing, legal documents such as birth or marriage certificates, and justice. Migrant women and girls are frequently subject to intersecting forms of discrimination. Women who migrate may also be vulnerable to the impacts of climate change in destination areas, in particular in urban centres in developing countries.

76. In many contexts, however, women are impeded from leaving regions that are at high risk of disaster or migrating to re-establish their lives in the wake of extreme climatic events.³¹ Gender-based stereotypes, household responsibilities, discriminatory laws, lack of economic resources and limited access to social capital frequently restrict the ability of women to migrate.

77. Women who are left behind when male family members migrate may also find themselves having to take on non-traditional economic and community leadership tasks for which they have had little preparation or training, such as when disasters occur and women must assume primary responsibility for coordinating mitigation, recovery and adaptation efforts.

78. In accordance with the Convention and general recommendation No. 26 (2008) on women migrant workers and general recommendation No. 32, States parties should:

- (a) Ensure that migration and development policies are gender responsive and that they include sound disaster risk considerations and recognize disasters and climate change as important push factors for internal displacement and migration. That information should be incorporated into national and local plans for monitoring and supporting the rights of women and girls during migration and displacement;**
- (b) Facilitate the participation of migrant women, including those who have been displaced as a result of disasters and climate change, in the development, implementation and monitoring of policies designed to protect and promote their human rights at all phases of migration. Particular efforts must be made**

³¹ Asian Development Bank, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Mandaluyong City, Philippines, 2013), p. 12.

- to involve migrant women in designing appropriate services in areas including mental health and psychosocial support, sexual and reproductive health, education and training, employment, housing and access to justice;
- (c) **Ensure gender balance among the border police, military personnel and government officials responsible for the reception of migrants and train those groups on the gender-specific harm that migrant women may face, including the increased risk of violence;**
 - (d) **Integrate human mobility-related considerations into disaster risk reduction and climate change mitigation and adaptation policies, taking into account the specific rights and needs of women and girls, including unmarried women and women heads of household, before, during and after disasters.**

VII. Dissemination and reporting

79. To effectively prevent and mitigate the impacts of disasters and climate change, States parties and other stakeholders should take measurable and targeted steps to collect, analyse and disseminate information and data concerning the development of strategies, policies and programmes designed to address gender inequalities, reduce disaster risk and increase resilience to the adverse effects of climate change.

80. Cooperative networks between civil society organizations working in the field of gender equality and those working in humanitarian assistance, disaster risk reduction and climate change should be established and should include national human rights institutions, government agencies at all levels and international organizations.

81. **To ensure that effective monitoring and reporting systems are established, States parties should:**

- (a) **Design and institutionalize reliable mechanisms to collect and analyse data and monitor and disseminate findings across all areas relevant to disaster risk reduction, climate change and gender equality;**
- (b) **Ensure the participation of women at the subnational, national, regional and international levels in data collection and analysis and the monitoring and dissemination of findings;**
- (c) **Include information in their periodic reports to the Committee on the legal**

frameworks, strategies, budgets and programmes that they have implemented to ensure that the human rights of women are promoted and protected within policies relating to climate change and disaster risk reduction;

- (d) Translate the present general recommendation into national and local languages, including indigenous and minority languages, and disseminate it widely to all branches of government, civil society, the media, academic institutions and women's organizations.**
-



**Convention on the
Elimination of All Forms of
Discrimination against
Women**

Distr.: General
20 November 2020
Original: English

Committee on the Elimination of Discrimination
against Women

**General recommendation No. 38 (2020) on trafficking in women and
girls in the context of global migration**

Contents	Page
I. Introduction	2
II. Objectives and scope	2
III. Legal framework	3
IV. Root causes of trafficking in women and girls	5
A. Socioeconomic injustice	5
B. Discrimination in migration and asylum regimes	6
C. Demand that fosters exploitation and leads to trafficking	7
D. Situations of conflict and humanitarian emergencies	8
E. Use of digital technology in trafficking	8
V. Assistance and protection for women and girls who are victims of trafficking	9
A. Victim identification	9
B. Victim assistance and protection	9

VI. Access for victims to justice	9
A. Remedies for victims of trafficking	10
B. Investigations, prosecutions and punishment of perpetrators	10
VII. Recommendations	10
A. Addressing the root causes of trafficking in women and girls	10
B. Upholding victims' rights	16
C. Gender-sensitive court proceedings	21
D. Data collection and legislative, policy and institutional frameworks	21
E. Dissemination and reporting	23
F. Treaty ratification or accession	23

I. Introduction

1. Article 6 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women sets out the legal obligation of States parties to take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of trafficking in women and exploitation of prostitution of women. Despite the plethora of existing legal and policy frameworks to combat trafficking at the national, regional and international levels, women and girls continue to comprise the majority of detected victims of trafficking across the world, and perpetrators enjoy widespread impunity.

2. In the view of the Committee, the situation persists due to a lack of appreciation of the gender dimensions of trafficking overall and, in particular, of the trafficking of women and girls who are exposed to various types of exploitation, including sexual exploitation. A gender analysis of the crime reveals that its root causes lie in sex-based discrimination, including the failure to address the prevailing economic and patriarchal structures and the adverse and gender-differentiated impact of the labour, migration and asylum regimes of States parties that create the situations of vulnerability leading to women and girls being trafficked.

3. Globally dominant economic policies further exacerbate large-scale economic inequality between States and between individuals, which manifests as labour exploitation, including denial by corporations, public procurement officials and employers of an obligation to ensure that there are no trafficked persons in their supply or production chains. Globalized macroeconomic and political factors, including the privatization of public goods, deregulated labour markets, the shrinking of the welfare State, and austerity measures forming part of structural adjustment policies and as an aid conditionality, often exacerbate unemployment and poverty and produce economic injustices that have a disproportionate impact on women. Often accompanied by other economic policies, such as reduction in government spending on social services and the privatization of public goods and services, regressive tax shifts and labour market reforms all severely hamper States' abilities to implement social policies that form the basis for dismantling structural inequalities, including gender inequalities and violations of women's human rights in various spheres. Reduced social expenditure further shifts the responsibilities for basic social services from the Government to women. Those factors reinforce, and are perpetuated by, discriminatory cultural and social norms that engender the oppression of various groups of women.

II. Objectives and scope

4. Mandated under article 21 of the Convention to develop general recommendations with the aim of clarifying the obligation of States parties to combat discrimination against women and girls, the Committee advances that a life free from being trafficked must be recognized as a human right and appropriate conditions must be created for that right to be fully enjoyed by women and girls. States parties must pursue all appropriate means to eradicate trafficking and exploitation of prostitution to ensure that laws, systems, regulations and funding are in place to make the realization of that right effective, rather than illusory. The provisions of the Convention are mutually reinforcing so as to provide complete protection. The present general recommendation links article 6 of the Convention with all other articles of the Convention and the existing jurisprudence of the Committee.

5. The present general recommendation contextualizes the implementation of the obligations of States parties to combat all forms of trafficking, as stipulated in article 6 of the Convention, in the context of global migration. Pathways of trafficking in persons often align with mixed migration flows. The Committee highlights the particular vulnerability of smuggled women and girls to being trafficked and underlines the conditions created by restrictive migration and asylum regimes that push migrants towards irregular pathways.

6. In the present general recommendation, the Committee affirms that it is a priority duty of States, both individually and collectively, to prevent women and girls from exposure to the risk of being trafficked. States are also obliged to discourage the demand that fosters exploitation and leads to trafficking. It has set out practical guidance on implementing anti-trafficking interventions that are based on an approach incorporating a gender and intersectional perspective, with the focus placed on realizing the human rights of women and girls as a strategic priority for achieving sustainable development. It recalls the obligations of States parties under international law, including the jurisprudence of the Committee, to identify, assist and protect survivors of trafficking, to prevent their revictimization and to ensure their access to justice and the punishment of perpetrators.

7. The Committee acknowledges that the causes, consequences and experiences of trafficking differ for young girls, for adolescent girls and for adult women. It highlights the additional vulnerability of girls due to the intersecting characteristics of sex and

age, recalling that children who are victims of trafficking are entitled to enhanced substantive and procedural protections under international law. The Committee encourages States parties to address the full spectrum of those differences, ensuring age-appropriate and child-centred anti-trafficking response measures, where appropriate.

III. Legal framework

8. Article 6 of the Convention is based on article 8 of the Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, which provides that all appropriate measures, including legislation, be taken to combat all forms of trafficking in women and exploitation of prostitution of women. International law on the question was codified and developed in the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. This legal basis requires that article 6 be read as an indivisible provision, which links trafficking and sexual exploitation.

9. While trafficking is defined as a criminal offence in international law, the primary obligation of States parties is to address trafficking in a way that respects, protects and fulfils the human rights of persons, in particular those belonging to marginalized groups, as set out in the core United Nations human rights treaties, drawing from the Universal Declaration of Human Rights. The Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking elaborated by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in 2002, and the commentary thereon elaborated in 2010, provide an important soft law framework for integrating a human rights-based approach into all anti-trafficking interventions.

10. The Committee affirms that discrimination against women and girls includes gender-based violence, the prohibition of which has evolved into a principle of customary international law. Recognizing the gender-specific nature of the various forms of trafficking in women and girls and their consequences, including with regard to harms suffered, the Committee acknowledges that trafficking and exploitation of prostitution in women and girls is unequivocally a phenomenon rooted in structural, sex-based discrimination, constituting gender-based violence, and is often exacerbated in the contexts of displacement, migration, the increased globalization of economic activities, including global supply chains, the extractive and offshore industries, increased militarism, foreign occupation, armed conflict, violent extremism and terrorism.

11. The internationally accepted legal definition of trafficking in persons is set out in

article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime:

- (a) “Trafficking in persons” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

12. The Committee emphasizes that the realities of trafficking in women and girls extend beyond the scope of the Trafficking in Persons Protocol, such as in the recent trends and role of information and communications technology, social media and messaging applications in the recruitment of women and girls and their exploitation. It acknowledges that the definition of trafficking in persons extends beyond situations in which physical violence has been used or the victim has been deprived of personal liberty. Its examination of the reports of States parties has revealed that the abuse of a position of vulnerability and the abuse of power are the most common means used to commit the crime of trafficking and that victims are often subjected to multiple forms of exploitation.

13. Combating trafficking in women and girls in the context of global migration requires the engagement of the larger protection framework stemming from international humanitarian law, refugee law, criminal law, labour law and international private law, the conventions against statelessness, slavery and the slave trade and international human rights law instruments. The Convention reinforces and complements the regional and international law regime for victims of trafficking, in particular in cases in which explicit gender equality provisions are absent from international agreements. The Committee recognizes that women and girls retain the concurrent protection of those legal instruments.

14. Trafficking and sexual exploitation in women and girls is a human rights violation and can be a threat to international peace and security. The positive obligation of States parties to prohibit trafficking is reinforced by international criminal law, including the Rome Statute of the International Criminal Court, in which enslavement, sexual slavery and enforced prostitution are recognized as crimes that may fall within the jurisdiction of the Court.

15. Obligations flowing to non-State actors to respect the prohibition of trafficking also arise from the peremptory norm (*jus cogens*) prohibiting slavery, the slave trade and torture, and the Committee notes that, in certain cases, trafficking in women and girls may amount to such rights violations.

16. Strategic global action by States to combat trafficking, especially in women and girls, must happen within the commitments set out in the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development, as well as in the context of the implementation of the United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons and Security Council resolutions.

17. States parties bear a legal obligation to respect and ensure the rights set out in the Convention to anyone within their power or effective control, even if not situated within their respective territories. The direct obligation of States parties to prevent, investigate, prosecute and punish acts of trafficking in women and girls and offer redress to victims extends to the acts or omissions of all perpetrators, including private persons, family members and intimate partners, State-mandated actors and officials, organizations and businesses, as well as non-State actors, including armed terrorist groups.

IV. Root causes of trafficking in women and girls

18. Identifying, addressing and eliminating the following root causes are key elements of the obligation of States parties to prevent trafficking and sexual exploitation in women and girls in the context of global migration: (a) the systemic gender-based discrimination that creates the economic and social injustices experienced disproportionately by women and girls; (b) situations of conflict and humanitarian emergencies, including the consequent displacement; (c) discrimination in migration and asylum regimes; and (d) the demand that fosters exploitation and leads to trafficking.

19. Criminal law alone is unable to address or redress the crime of trafficking, due to the uneven harmonization of laws, including the definition of trafficking, both between

countries and within countries, the complexity of the financial operations and the powerlessness of justice systems, which are often corrupt, underfunded and underresourced, to fight against powerful trafficking networks. An effective antitrafficking response ensuring that women and girls are able to exercise their fundamental rights must therefore engage all substantive provisions of the Convention and be read within the international human rights treaty framework.

A. Socioeconomic injustice

20. Trafficking in women and girls is rooted in sex-based and gender-based discrimination, gender-based structural inequality and the feminization of poverty. The women and girls who are most vulnerable to being trafficked are those belonging to marginalized groups, such as women and girls living in rural and remote areas, those belonging to indigenous and ethnic minority communities, women and girls with disabilities, women and girls with an irregular migration status, as well as those who are displaced, stateless or at risk of statelessness, refugee and asylum-seeking women and girls, including those whose claims have been rejected, women and girls living in or coming from conflict or post-conflict settings and girls without care or in alternative care, and their life experiences are marked by serious rights deprivation. Members of those groups often experience social, political and economic exclusion, resulting in their being more likely to be impoverished, uneducated or undereducated, unregistered or undocumented and unemployed or underemployed, to carry the burden of household and childcare responsibilities, to face restricted access to State benefits, protection and services, to experience intimate partner and domestic violence, abuse and neglect in the family environment, to be in care institutions and to be subjected to child, forced and servile marriage or deprivations due to widowhood. Such situations can be aggravated by the additional burden of an impairment or severe illness that is a consequence of trafficking, including sexual exploitation.

21. Women and girls continue to be the prime targets of traffickers for specific forms of exploitation, owing to the pervasive and persistent gender and age inequalities that result in an economic, social and legal status of women and girls that is lower in

comparison with that which is enjoyed by men and boys. Violations of all rights under the Convention may be found at the root of trafficking in women and girls and must be addressed as part of a transformative approach that empowers women and girls by promoting gender equality and their civil, political, economic, social and cultural rights, in line with Sustainable Development Goals 1, 3, 4-5, 8, 10-11, 13 and 16.

B. Discrimination in migration and asylum regimes

22. Migration is a constitutive element of modern society and can be empowering for women if they are able to migrate and work in conditions in which their dignity is respected. Although it presents new social and economic opportunities for many women, migration may also place their human rights and security at risk, in particular if they are compelled to travel through irregular channels and/or it results in an irregular migration situation. Women and girls face an increased risk of being trafficked at all stages of the migration cycle – in transit, in reception and accommodation facilities, at borders and in destination countries. Upon return, they may experience reprisals and revictimization.

23. Although States have a sovereign prerogative to manage their borders and regulate migration, they must do so in full compliance with their obligations as parties to the human rights treaties that they have ratified or to which they have acceded. That includes transparency and accountability in the ways in which States govern migration and provide safe pathways guaranteeing the human rights of women throughout all stages of migration.

24. Sex-specific or discriminatory migration and asylum policies establishing measures such as increased border control, refusal of entry, pushbacks, expulsion or detention limit the movement of women and girls fleeing from crises and conflict zones. They heighten their vulnerability to all forms of exploitation, in particular at points of transit, not least of which due to an increased need to use the services of people smugglers or other types of underground or criminal networks in order to move, both internally as well as internationally to evade border controls. Girls who are unaccompanied or separated from their families or other support structures due to displacement are particularly vulnerable to being trafficked.

25. The Committee reaffirms that displacement has specific gender dimensions and that the Convention applies at every stage of the displacement cycle – during flight, in

settlement and upon return. It has recognized that gender-based violence against women and girls is one of the major forms of persecution experienced by women and girls that may be grounds for granting refugee status and asylum and/or residence permits on humanitarian grounds. Trafficking in women and girls breaches specific provisions of the Convention relating to the Status of Refugees and should therefore be recognized as legitimate grounds for international protection in law and in practice, in specific cases. Furthermore, refugee women and girls are highly vulnerable to trafficking and are in need of international protection, especially against refoulement.

26. Gender-neutral provisions in States' migration policies contribute to limiting access for women to safe and regular migration pathways and to regular and decent job opportunities in transit and destination countries. The ability for women to migrate is further restricted by gender-based stereotypes, discriminatory laws, discrimination and exploitation in recruitment, lack of available decent work and limited reliable information on migration. Migrant women also face indirect discrimination from migration laws that have prerequisites such as a mandatory minimum income in order to obtain a visa. Given that women are often employed in low-wage and insecure employment, it is difficult for some women to satisfy such criteria.

27. Visa regimes may be responsible for creating an economic and legal dependency on an employer or spouse, creating the conditions for exploitation and for such sponsors to operate with impunity. The temporary or seasonal work in which migrant women are often engaged may not offer pathways to more regular, long-term or permanent employment and often does not offer unemployment protection, health care or access to other gender-responsive social protection and essential services. Sex-specific migration bans or restrictions, designed to protect women from trafficking, notably often heighten the risk of women becoming victims of trafficking, given that they are then obliged to seek alternative ways to migrate.

28. A disproportionate number of migrant women are engaged in informal and precarious employment, in particular in sectors categorized as "low-skilled", such as care, domestic and manufacturing services. In those sectors, sex-specific migration rules and policies intersect with racial discrimination to perpetuate sex-based stereotypes about what constitutes so-called "women's work" and discrimination against women. Such gender-segregated labour markets do not offer decent and safe working conditions, because they are either part of the unregulated informal economy or, where regulated, they provide fewer protections than sectors meeting national standards. Migrant women,

in particular domestic and farm workers, may be confined to their place of work and have little access to information about their rights and entitlements, thereby exposing them to the risk of severe human rights violations.

C. Demand that fosters exploitation and leads to trafficking

29. Strategies aimed at preventing trafficking must take into account demand as a root cause. Failure to recognize the demand is acknowledged as one of the barriers to States addressing trafficking in persons. Demand in the context of trafficking is often shaped by desire for financial gain, discriminatory attitudes, including cultural attitudes, and beliefs. Women may be preferred for certain forms of exploitation because they are perceived as being weak and less likely to assert themselves or to claim the rights to which they are entitled. Members of certain ethnic or racial groups may be targeted for trafficking-related exploitation on the basis of such racist or culturally discriminatory assumptions as those relating to their sexuality, servility or work capacity. The need to address demand for certain forms of trafficking is particularly urgent.

30. Sexual exploitation persists due to the failure of States parties to effectively discourage the demand that fosters exploitation and leads to trafficking. Persistent norms and stereotypes regarding male domination and the need to assert male control or power, enforce patriarchal gender roles and male sexual entitlement, coercion and control, which drive the demand for the sexual exploitation of women and girls. Massive financial gains with few risks owing to impunity are still widespread. Under article 9 (5) of the Trafficking in Persons Protocol, States should adopt or strengthen legislative or other measures to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking. The need to address the demand that fosters sexual exploitation is especially important in the context of digital technology, which exposes potential victims to an increased risk of being trafficked.

31. In the context of labour as a form of trafficking in women and girls, demand for trafficking persists due to an insufficient regulatory environment. Where workers are organized, where labour standards for wages, working hours and conditions and health and safety are monitored and enforced and where economic and social rights, as well as changes to tax laws so that States can finance the public services that women need, are adequately implemented, the demand for the labour or services of trafficked persons is markedly lower.

32. Medical advancements in organ transplantation give critically ill individuals a chance

of survival. However, the dramatic scarcity of human organs and the failure to address the legal responsibility of those in the demand and supply chains encourage unregulated and often enforced organ removals.

D. Situations of conflict and humanitarian emergencies

33. The obligations of States parties do not cease in the context of states of emergency resulting from conflict, political events, health crises or natural disasters. Women and girls face an increased vulnerability to gender-based violence, including trafficking, when they are not able to meet their basic livelihood needs or confront economic desperation, which is often exacerbated in such contexts.

34. Trafficking in women and girls is exacerbated during and after situations of conflict and humanitarian emergencies, owing to displacement, the breakdown of political, economic and social structures, instability and insufficient governance, including the absence of the rule of law, increased militarism, the availability of small arms, the weakening or loosening of community and family ties, the high incidence of widowhood and the “normalization” of gender-based violence, including conflict-related sexual violence, as an aggravating factor of pre-existing structural, gender-based discrimination against women and girls.

35. Financial flows to certain terrorist groups remain a critical component of trafficking, especially sexual exploitation. During humanitarian emergencies, Governments are often required to divert resources, including policing and social services, making it easier for traffickers to hide their operations and rendering victims increasingly invisible, as well as making it more difficult for victims to seek protection, services, assistance and support.

E. Use of digital technology in trafficking

36. Digital technologies offer new possibilities for having a positive impact on society. At the same time, they pose new security challenges at both the individual and State levels. The use of electronic currencies offers tools for hiding personal information, such as the identification of the parties involved in the transaction and their location, and allow for making anonymous payments, without even disclosing the purpose of the transaction, all of which facilitates trafficking. Demand channels, through social media, the dark web and messaging platforms, provide easy access to potential victims, thereby increasing their vulnerability.

37. The use of digital technology for trafficking poses special problems during global pandemics. In the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, State parties face a growth in trafficking in cyberspace, including increases in recruitment for sexual exploitation online, in demand for child sexual abuse material and in technology-facilitated child sex trafficking.

V. Assistance and protection for women and girls who are victims of trafficking

A. Victim identification

38. International human rights law imposes positive obligations on States to identify victims of trafficking, a duty placed firmly on States, irrespective of the lack of self-identification by a victim. Victims are often hidden in non-public areas, such as private residences, isolated factories and farms and brothels. Front-line professionals often lack the required training to adequately understand, identify and appropriately respond to all types of victims, including survivors of sexual exploitation, and to intersecting forms of exploitation. In mixed migration flow hotspots, appropriate and confidential spaces for carrying out identification by trained staff and interpreters, who can promptly assess indicators of vulnerability and provide adequate support, are lacking. Survivors are often reluctant to self-identify or to disclose who has trafficked them for fear of retaliation, owing to lack of information on the crime and where to report it and to fear of engaging with authorities, including fear of being detained, prosecuted, punished and deported.

B. Victim assistance and protection

39. Victims of trafficking have a special status and a right to special assistance and protection measures provided by the State. Long-term, needs-based, comprehensive, victim-centred assistance and protection measures are often lacking in anti-trafficking response measures due to poor victim identification and an insufficient definition of trafficking in national law and implementation thereof.

40. Victims of trafficking are in need of high-quality support services with immediate availability, which must be inclusive and accessible, include access to information on their rights, the medical, psychological, social and legal services available to them and how to acquire access to them, as well as to safe and appropriate accommodations.

However, they often face restricted access to essential services, both in the place in which they are identified and in their place of origin, for the following reasons: cost and language of the delivery of services; lack of gender or cultural sensitivity and trauma-informed practices; failure of first responders to conduct appropriate risk assessments and referrals; fear of being forced into a rehabilitation programme or cooperating with law enforcement authorities in the prosecution of traffickers; and fear of prosecution for crimes committed as a consequence of having been trafficked or for immigration offences. Adequate assistance must be provided to women and girls with disabilities, who are particularly vulnerable to being trafficked.

41. States parties are obligated to protect victims of trafficking in persons, especially women and children, from revictimization, which includes guaranteeing victims of trafficking protection against forcible return.

VI. Access for victims to justice

42. Trafficked women and girls, including those who do not hold an immigration status, must be ensured access to justice on the basis of equality and nondiscrimination, including the prosecution of their perpetrators and the provision of remedies. However, existing justice systems may be more likely to violate women's rights than to protect them, including by subjecting victims to criminalization, stigmatization, revictimization, harassment and possible retribution.

A. Remedies for victims of trafficking

43. Article 2 (b) of the Convention obligates States parties to provide appropriate and effective remedies, including restitution, recovery, compensation, satisfaction and guarantees of non-repetition, to women whose rights under the Convention have been violated. Victims of trafficking often encounter significant difficulties in claiming compensation and other forms of reparation, including damages, for the harm suffered, including in cases in which: it is made conditional upon cooperation with law enforcement authorities; victims do not have access to high-quality, gender-sensitive, trauma-informed legal aid and representation; residency permits are tied to criminal justice processes and repatriation occurs prior to seeking or obtaining civil remedies; the victim bears the burden of proof in civil claims; survivors of trafficking are not identified as victims of a crime for the purpose of reparations owed under law; and monetary compensation is unavailable or the proceeds of crimes are not redistributed to victims.

B. Investigations, prosecutions and punishment of perpetrators

44. Obstacles to prosecution include the lack of special court procedures to accommodate victims' needs, deficiencies in the quality of justice systems, including gender bias and victim-blaming rhetoric in courts, resulting in discriminatory judgments or decisions, explicit or implicit social acceptance of gender-based violence against women, delays and excessive length of proceedings, corruption of State officials and their implication in crime, and ignorance of the demand for all forms of exploitation, including sexual exploitation.

45. The Committee acknowledges the complexity and the high level of skill required to investigate and prosecute allegations of trafficking in women and girls that may implicate criminal networks operating transnationally. The transnational nature of trafficking in persons and migration requires cooperation by all affected countries and their participation in an effective and appropriate international response to protect the rights of victims. States parties have a duty to accept and facilitate the voluntary return of their nationals who are trafficked abroad.

46. The Committee condemns the use of anti-trafficking interventions to justify violence against specific groups of women, in particular in the case of violent raids and entrapment operations by law enforcement authorities conducted with a view to dismantling trafficking networks.

VII. Recommendations

A. Addressing the root causes of trafficking in women and girls

47. States parties must work towards the mobilization of public resources and the strengthening of public services in areas that support the achievement of gender equality and the promotion of the human rights of women and girls and sustainable development, in order to reduce the risk factors that lead to trafficking. Full achievement of the Sustainable Development Goals is essential in order to address the factors that heighten the risks of trafficking, in particular achieving gender equality and empowering women and girls, promoting peace, justice and strong institutions, reducing inequalities, ending poverty in all its forms, ensuring inclusive and equitable quality education and promoting lifelong learning opportunities for women and girls, ensuring healthy lives and promoting the well-being of women and girls of all ages, ensuring decent work and economic

participation for women and girls and promoting climate change measures in gender equality policies.

1. Socioeconomic injustice

48. Ensure the full, effective and meaningful participation of women and girls, especially victims of trafficking, those at risk of being trafficked and communities affected by trafficking and/or anti-trafficking measures, in all levels of decision-making and at all stages of efforts to prevent and combat trafficking, in the design of human rights-based, gender-sensitive response measures, including in the development, implementation, monitoring and evaluation of anti-trafficking legislation, policy and programmes, the continuing implementation of the Convention and the Trafficking in Persons Protocol and as an essential component of the peacemaking, stabilization and reconstruction processes, in line with Security Council resolution 1325 (2000) and the follow-up resolutions.

49. Adopt a transformative approach, promoting gender equality and the empowerment of women, in order to dismantle the structural and systemic conditions that deprive women and girls of their fundamental rights, the consequence of which places them in situations of vulnerability to all forms of trafficking and sexual exploitation.

50. Reduce the risk of trafficking by eradicating the pervasive and persistent gender inequality that results in an economic, social and legal status of women and girls that is lower in comparison with that which is enjoyed by men and boys, by adopting economic and public policies that prevent a lack of sustainable livelihood options and basic living standards for women and girls.

51. Eliminate social structures which limit women's autonomy and access to key resources, which in turn increases their risk of being lured by promises of a means of escape from impoverished circumstances, including lower access to education and vocational training opportunities, asset and land ownership and credit, the low participation of women in decision-making, unequal pay, child and forced marriage, the pervasiveness of patriarchal gender roles, the concentration of women in insecure and vulnerable work and their lack of decent work opportunities.

52. Enact legislation to protect women and provide effective assistance to victims of domestic abuse, review family law, address sociocultural practices, including intrafamily arrangements, that increase the exposure of women and girls to trafficking and sexual

exploitation.

53. Eradicate patriarchal norms and values formalized in legislation, including family laws, which facilitate trafficking for child and forced marriage. Measures must be adopted that prevent families from agreeing to the indefinite or temporary “marriage” of their daughter in exchange for financial gain. Take into consideration the fact that so-called “women shortages” due to family planning policies in some countries have exacerbated the situation.

54. Strengthen the implementation of a labour rights framework, as follows:

- (a) Introduce, strengthen and enforce employment legislation designed to protect all women workers, including migrant workers, irrespective of their documentation status, level of skill or the sector in which they work, whether they are in the formal or informal economy and the duration of their employment, and to minimize the opportunities for exploitation by providing very clear protections, including regarding localized living wage requirements, overtime pay, health and safety and social protections, decent working conditions and equal pay for work of equal value, in particular in unregulated, informal or unmonitored economic sectors that rely on migrant labour;
- (b) Ensure adequate resourcing and increase the number and strengthen the capacity, mandate and investigative powers of labour inspectors to undertake gender-responsive, safe, ethical and confidential inspections and to systematically recognize and report breaches of labour laws and presumed cases of trafficking in women and girls uncovered during both routine and unscheduled inspections, in particular in highly feminized sectors, and inspections of migrant workers’ seasonal and informal workplaces and accommodations, agricultural farms and, where appropriate, private households;
- (c) Establish firewalls between labour inspections, victims’ use of public services, including health-care services, and other monitoring mechanisms and immigration and/or criminal law enforcement for illegal labour, in order to enable reporting of presumed trafficking in the context of such reporting mechanisms;
- (d) Encourage businesses to establish safe and anonymous grievance mechanisms for all workers, in cooperation with workers’ representatives, that are gender-sensitive, to ensure that their labour rights are upheld and that they

can access those rights without fear of retaliation;

- (e) Enforce adequate legal sanctions against employers engaging in abusive employment and labour practices;
- (f) Provide assistance and training to businesses to ensure compliance with human rights and labour standards, targeting in particular industries known to be hubs, entry points or channels for trafficking.

55. Provide special economic and social support to disadvantaged groups of women and girls, such as those in extreme poverty in both rural and urban areas, those belonging to stigmatized and racialized groups, sexual abuse survivors and women with disabilities.

2. Promoting a safe migration framework

56. Establish a gender-responsive and safe migration framework to protect migrant women and girls, including those with an irregular migration status, from violations of their human rights at every stage of migration by:

- (a) Supporting increased access to pathways for safe and regular migration to avoid exploitation, including sexual exploitation, considering the specific needs of women and their children and ensuring the rights of the migrant populations within such pathways to protected formal employment opportunities and legal paths to education and vocational training, in both their countries of origin and destination;
- (b) Facilitating the independent attainment of official identification and travel documents for the safe passage of women wishing to emigrate, without requiring them to obtain permission from a spouse or male guardian;
- (c) Applying a robust gender analysis to all migration policies and programmes, including those relevant to employment, labour rights, detention, the provision of passports, visas and residence permits and bilateral and multilateral agreements, such as readmission agreements;
- (d) Increasing access to family reunification, with a focus on psychosocial and economic dependency, including in consideration of the various types of families;
- (e) Upholding the rights of children, guaranteeing their right to be heard and

considering unaccompanied girls as especially vulnerable and requiring additional protection.

57. In line with the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, the Committee encourages States parties to:

- (a) Participate in regional processes and sign bilateral agreements with destination countries for employment, to ensure coordination between States parties to strengthen cooperation on the regulation of working conditions in compliance with international labour and human rights standards, which ensure the protection and promotion of the rights of women migrant workers;
- (b) Ensure that representatives of workers are involved in the development of such agreements;
- (c) Establish mechanisms in the country of destination to address violations of the rights of women migrant workers during employment, in particular to report exploitation and claim unpaid wages and benefits;
- (d) Ensure that diplomatic missions, labour and economic attachés and consular officials are trained on responding to cases of trafficked women migrant workers.

58. Ensure that visa schemes do not discriminate against women or facilitate or result in their trafficking, through the following measures:

- (a) Remove any restrictions that are placed on the employment of women in specific job categories or that exclude female-dominated occupations from visa schemes;
- (b) Repeal requirements for workers to undergo mandatory testing for pregnancy and eliminate deportation on the grounds of pregnancy or diagnosis of HIV;
- (c) Revise the conditions for granting residence permits to women, to mitigate the consequences of dependency on their spouses.

59. Regulate and monitor labour recruiters, intermediaries and employment agencies, as follows:

- (a) Support the commitment to move to ethical recruitment measures, such as

through the Fair Recruitment Initiative of the International Labour Organization and the Know Before You Go campaign of the International Organization for Migration, and to provide services for prospective migrant workers, including by involving the consular networks of countries of origin;

- (b) Establish an enforcement mechanism to ensure that the same contracts are used in the destination country and in workers' countries of origin;
- (c) Invalidate contracts in which undue pressure was applied to the worker during the process of recruitment;
- (d) Prosecute and punish the engagement in exploitative recruitment processes, including acts of violence, coercion, abuse of power, deception or exploitation, such as the intentional provision of misleading information and documentation, the confiscation of passports, other identity documents or work permits by any person other than the document holder or law enforcement authorities, the charging of illegal recruitment fees to workers, requiring a deposit, and charging for the issuance of visas, passports, transportation tickets or participation in predeparture training programmes.

60. Mitigate the risks of dependency and vulnerability of women migrant workers in relation to their employers, as follows:

- (a) End discriminatory conditionalities in recruitment, including the practice of making the migration status of workers conditional on the sponsorship or guardianship of a specific employer, as is the case with "tied visas";
- (b) Enforce the right for migrants to seek alternative employers and sectors of employment without seeking their existing employer's permission or leaving the country;
- (c) Discontinue the practice of security bond conditions on employers of migrant workers to ensure that they "control and supervise" their foreign employee;
- (d) Ensure that employer-provided accommodations and food are reasonably priced and that costs are not automatically deducted from the worker's pay;
- (e) Facilitate the inclusion of women migrant workers in the labour market and provide training programmes for improving their skills.

3. Demand that fosters exploitation and leads to trafficking

61. Discourage the demand that fosters exploitation of prostitution and leads to trafficking in persons.

62. Implement educational, social or cultural measures aimed at targeting potential users.

63. Prevent and address trafficking in all business operations and public procurement and corporate supply chains by:

- (a) Investigating, prosecuting and convicting all perpetrators involved in trafficking in persons, including those on the demand side;**
- (b) Providing in law a civil cause of action, in both the country of operation and the country of incorporation, for workers in global supply chains who suffer harm due to the non-fulfilment of mandatory due diligence laws;**
- (c) Encouraging businesses and public agencies to ensure that a dedicated regulatory body in which workers and their representatives are represented has the power and resources to proactively investigate and monitor compliance with mandatory due diligence laws and to sanction non-compliant entities;**
- (d) Conducting, and/or funding, awareness-raising campaigns to inform consumers and customers of products and services that may involve exploitative labour, including unethical recruitment practices and slave labour, and of where to report suspicions of criminal activity.**

64. Discourage the demand for organ trafficking through the effective regulation of altruistic organ matching organizations, addressing, as much as possible, donor wait times, monitor hospitals for illegal transplantations and for the identification of clandestine, makeshift operating rooms and spread awareness of the health risks related to trafficked transplant organs.

4. Situations of conflict and humanitarian emergencies

65. Integrate into conflict and disaster-risk reduction, preparedness and response plans the existing and emerging factors that place women and girls at risk of trafficking, including sexual exploitation, ensuring that they are provided with comprehensive protection and assistance.

66. Address issues of vulnerability that members of displaced families experience, including economic insecurity, access to high-quality education, livelihoods and legal identity documentation, stereotypes about gender roles, harmful masculinities and unequal power relations and perceptions about family honour, as well as the particular vulnerability of displaced girls to being trafficked for sexual purposes.

67. Prevent trafficking and sexual exploitation in all accommodation facilities for displaced women and girls, including by training facility staff to identify potential victims, and ensure the security of women and girls by establishing single-sex accommodations and facilities, having police officers patrol the area, including female officers, ensuring adequate lighting and access to sanitary facilities and establishing resource centres for women and girls in their vicinity.

68. Adopt a policy of zero tolerance of trafficking, sexual exploitation, forced labour, slavery and slavery-like practices, based on international human rights standards, which addresses groups such as the national armed forces, peacekeeping forces, border police, immigration officials, humanitarian actors and other staff members of international organizations and international civil society organizations.

69. Ensure access to complaint procedures and redress mechanisms in cases of human rights violations.

70. Address the gendered impact of international transfers of arms, especially small and illicit arms, including through the ratification and implementation of the Arms Trade Treaty.

5. Use of digital technology in trafficking

71. Call for social media and messaging platform companies to take responsibility for exposing women and girls to trafficking and sexual exploitation through use of their services. Require that such companies define the relevant controls to mitigate those risks and put into place the appropriate governance structure and procedures that will allow them to be reactive in their response and provide the necessary level of information to the relevant authorities. Require that such companies also use their existing capabilities in big data, artificial intelligence and analytics to identify any pattern that could lead to trafficking and the identification of the involved parties, including on the demand side.

72. States parties should call for the existing digital technology companies to increase

transparency. At the same time, States parties should aim to initiate and create, for example as part of central banking systems, platforms for the use of electronic currencies that are based on disclosed user information, including beneficial owner, ordering customer and services or goods related to the transaction. Ensure that anti-money-laundering laws are effectively implemented in order to disincentivize the use of electronic currencies based on user anonymity.

73. Initiate the proactive identification of the production of online sexual abuse material during the COVID-19 pandemic and afterwards, cooperate with technology companies in creating automated tools to detect online recruitment and identify traffickers and strengthen partnerships between the public and private sectors to address pandemic-related increases in the incidence of the crime.

74. Call for information-sharing between digital interactive platforms in order to facilitate international cooperation in combating trafficking and sexual exploitation and assist with law enforcement efforts. Improve data collection, ensure that data is up to date and provide for reliable information-sharing.

6. Raising awareness

75. Provide accurate information to members of the public, targeting in particular women and girls in disadvantaged situations, those living in remote and border areas and migrant women and girls en route or in a destination context, about their rights and the means of and reasons for avoiding human traffickers, including through evidence-informed, accessible communication campaigns based on a clear understanding of community risk factors and the barriers faced by community members in protecting themselves and others from trafficking, in particular in the context of migration, so that they can identify and report potential traffickers and gain access to service providers when they feel vulnerable to trafficking or exploitation.

B. Upholding victims' rights

1. Victim identification

76. Address the adverse collateral effects of anti-trafficking efforts by ensuring that innocent women and girls are not arbitrarily arrested, abused or falsely charged, in particular women belonging to marginalized groups and women in prostitution, including through any raids conducted by law enforcement authorities with a view to dismantling

trafficking networks.

77. Create national guidelines that are updated on a regular basis for the early identification and referral of, and the provision of services to, victims or presumed victims, that are benchmarked against international standards and that integrate a rights-based, victim-centred, age-appropriate, gender-sensitive and trauma-informed approach, which is uniformly applicable at international borders and throughout the territory of the State party by all relevant State and non-State actors.

78. The identification of victims or presumed victims and their referral to assistance services are to be performed by multidisciplinary teams, including professionals from all relevant fields, the composition of which can be adapted to the circumstances of the case, and should not be exclusively led by law enforcement or immigration authorities or be linked to the initiation or outcome of criminal proceedings, but based on the personal and social vulnerabilities of the victims and potential victims.

79. Provide updated and consistent training to professionals from all relevant fields on the causes, consequences and incidence of trafficking in women and girls and the various forms of exploitation of women and girls and on the content and effective implementation of national guidelines on victim identification, the provision of services and referral systems to facilitate the safe, confidential and non-discriminatory screening and referral of victims, including non-nationals, after obtaining their informed consent.

80. Strengthen the capacities of health-care systems for the early identification of and intervention for women and girls who are at risk of being trafficked and victims of trafficking, irrespective of migration status, ensuring confidential and safe access to free health care, based on trauma-informed and survivor-centred care, as informed by international standards.

81. Collaborate with civil society organizations, including through strengthening their human, technical and financial resources, to ensure that victims of trafficking are identified, assisted and protected at an early stage, including through the operation of mobile units, and the availability of safe disclosure procedures and safe spaces, targeting in particular sites where displaced and migrant women and girls are accommodated, registered or detained.

82. Assess the impact of the national legal and policy framework, in particular with respect to the application of immigration, asylum, labour, health, education and social protection frameworks on victims of trafficking, to ensure that they do not adversely

affect victim identification, assistance, protection, social inclusion and reintegration and do not increase the vulnerability of women and girls to trafficking, re-trafficking, detention, forced return or other harms.

83. Address disincentives for victims to seek assistance, including by establishing a firewall between immigration enforcement, the criminal justice system and all care and support services and ensuring that victims of and those vulnerable to trafficking can safely go to the authorities, without fear of negative consequences, such as prosecution, punishment, detention or deportation for immigration, labour or other offences related to their being a victim of trafficking.

2. Application of other protection frameworks

84. Improve cross-border collaboration, coordination and knowledge exchange among border control, law enforcement, child protection and social protection authorities and non-governmental organizations, to provide displaced and migrant women and girls with appropriate and sufficient reception facilities and services by incorporating gender-sensitivity and trauma-sensitivity into arrangements for arrivals at land, air and sea borders, including the provision of safe accommodations and adequate treatment, taking into consideration the need for skilled personnel to adequately screen for and identify potential victims of trafficking and ensuring that the necessary measures are in place to respond to the specific protection needs of victims of trafficking, including access to consular protection.

85. Ensure that all governance measures taken at international borders, including those aimed at addressing irregular migration and combating transnational organized crime, are in accordance with the principle of nonrefoulement and the prohibition of arbitrary and collective expulsions.

86. Build the capacity of, and facilitate the periodic updating of training for, law enforcement staff, including police, immigration and border control officers, as well as professionals working in and around areas where women and girls who are facing or are at risk of distress migration and displacement are located, on their role in ensuring adequate protection to such women and girls, by establishing procedures to identify possible victims of trafficking, including those suspected of association with or returning from territory under the control of non-State armed groups.

87. Apply a due diligence framework to the risk assessment conducted by

multidisciplinary teams for the identification and protection of trafficked women and girls from further rights violations, including by:

- (a) Providing access to statelessness status determination procedures and granting legal status and protection to stateless women and girls, including protection against forcible return to their countries of origin;**
- (b) Developing regular coordination between the asylum procedures and trafficking protection systems, such that when both grounds are recognized, women and girls have access to both refugee status and protection as victims or potential victims of trafficking;**
- (c) Carrying out screenings of displaced and migrant women and girls suspected of breaches of national labour, immigration or criminal laws and those held in places of deprivation of liberty, in particular in detention centres for undocumented migrants;**
- (d) Establishing indicators to identify trafficked women and girls, especially sexually exploited women and girls, in areas affected by armed conflict to ensure that victims of trafficking are not inadvertently placed in detention or subject to removal proceedings;**
- (e) Providing refugees, including victims of trafficking in persons in armed conflict, with the option to document their cases for future legal action so as to hold traffickers accountable.**

88. Recognize that, in specific cases, trafficking in women and girls may be considered gender-related persecution, and that consequently victims or potential victims are informed of and effectively enjoy the right of access to fair, efficient, trauma-informed and clear asylum procedures without discrimination or any preconditions, regardless of country of origin or mode of entry into the State party or their participation in criminal proceedings. Interpret the grounds for identifying victims of persecution under the Convention relating to the Status of Refugees, in line with the Guidelines on International Protection of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: No. 1, on gender-related persecution, No. 7, on victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, No. 8, on child asylum claims, and No. 9, on sexual orientation and gender identity.

89. States parties are obligated to protect victims of trafficking, especially women and

girls, from revictimization, including by:

- (a) **Guaranteeing victims of trafficking protection against forcible return to their places of origin in cases in which:**
 - (i) **It is not an appropriate, durable solution for victims, due to a fear of being re-trafficked or experiencing stigma, threats, intimidation, violence or retaliation;**
 - (ii) **They may face persecution and/or violations of the right to life or the prohibition against torture;**
- (b) **Protecting children born of trafficking from re-victimization and stigmatization, including through clarifying and securing the legal status of undocumented children, providing comprehensive support and ensuring that they are not separated from their mothers.**

90. Girls who are at risk of being re-trafficked should not be returned to their country of origin unless it is in line with their best interests and appropriate measures for their protection have been taken, including a risk and security assessment to ensure a safe return, the availability of long-term reintegration support in the country of return, comprising access to health care, education and/or vocational training, and protection from discrimination and re-trafficking.

91. Improve cooperation with receiving States to ensure the voluntary repatriation of citizens and permanent residents who have been trafficked abroad in cases in which they wish to return, facilitated through standardized processes and effective communication between the authorities and officials involved, ensuring that the receiving country complies with international standards for the protection of and provision of assistance to victims of trafficking.

3. Non-criminalization and non-conditionality

92. Based on human rights and humanitarian grounds, provide access to free legal aid, grant, where possible, a reflection and recovery period and a residence permit pending formal identification to enable trafficked women and their dependents to take part in recovery and reintegration measures, which must be inclusive and accessible, not made conditional on their participation in the criminal justice process or the obtaining of a conviction against traffickers, including appropriate individualized, gender-sensitive,

child-sensitive and trauma-informed emergency and longer-term access to accommodations, welfare benefits, educational and employment opportunities, high-quality medical care, including sexual and reproductive health services and counselling, the issuance of official identification documents free of charge, family reunification measures and asylum procedures, where relevant. Grant girls who are victims residence permits for an indefinite duration, in line with their best interests, to enable access to a durable solution that is sustainable and secure in the long-term.

93. Provide immediate access to a sufficient number of adequately funded, well-equipped shelters and separate units for victims of sexual violence and enforced prostitution within shelters and crisis centres, which are safe, accessible and appropriate for trafficked women and girls, including women accompanied by children, with specially trained staff that focus on the provision of tailored assistance to victims according to standard operating procedures, ensuring their dignified treatment in a confidential manner.

94. Ensure that assistance services and social inclusion programmes for all women affected by trafficking are provided on an informed and voluntary basis and that neither victims nor their children are forcibly kept or detained in shelters or “rehabilitation” programmes against their will or in compulsory protective detention, including for witness testimony purposes. In the exceptional case that limitations are placed on women’s freedom of movement for security considerations, such limitations should be restricted to the shortest possible duration.

95. Support community-based programmes for the reintegration and social inclusion of women and girls who are victims of trafficking, including access to safe and affordable independent accommodations, the creation of a work quota for victims in State agencies and the inclusion of victims in the list of priority groups for access to social programmes, and access to the redemption of tax debts.

96. Ensure that the principle of the best interests of the child is a primary consideration in decision-making for all girls who are victims of trafficking, including non-nationals, that their right to be heard is respected, that they are guaranteed access to developmentally appropriate and age-appropriate protection and support services that are integrated, interdisciplinary and include individualized case management, to family tracing and to the reunification of unaccompanied and separated children and that children are never criminalized or detained. Carry out age assessments only as a measure of last resort and in a manner that is multidisciplinary, scientifically and culturally

appropriate, child-sensitive, gender-sensitive and, for all unaccompanied or separated girls, overseen by a qualified guardian.

97. Counter stereotypical attitudes and discrimination towards women and girls who are victims of trafficking and sexual exploitation, in particular migrants, by providing trauma-informed, gender-sensitivity and child-sensitivity training for individuals tasked with providing assistance and protection services, including to relevant authorities at the local and State levels, child protection agencies, embassy and consular authorities, employers and public and private recruitment agencies and to police officers, border officers, immigration personnel, labour inspectors, social workers and health-care providers.

98. Ensure that all women and girls who are victims of trafficking, without exception, are not subject to arrest, charge, detention, prosecution or penalty or are otherwise punished for irregular entry or stay in countries of transit and destination for the absence of documentation or for their involvement in unlawful activities to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as victims of trafficking. The non-punishment principle must:

- (a) Be enshrined in legislation and implemented through proper training to ensure that responders are able to identify victims of trafficking for such relief;
- (b) Not compel victims to provide evidence or testimony in exchange for immunity from prosecution, redress or services;
- (c) Provide recourse for victims of trafficking to clear their criminal records in cases in which they have been convicted of crimes that were committed as a direct consequence of being a victim of trafficking.

4. Right to information about rights and legal assistance

99. Provide all women and girls with accessible information in a format that they can understand about their rights under the Convention and the Optional Protocol thereto, the legal provisions protecting them from trafficking and exploitation and the corresponding remedies for lodging complaints of violations of those rights, how to gain access to them, their entitlements to continued assistance and protection, including through hotlines that are operational around the clock and free legal aid, advice and representation in judicial and quasi-judicial processes in all fields of law.

5. Right to remedy

100. Ensure facilitated access to inclusive, age-sensitive and gender-sensitive complaint mechanisms and justice mechanisms, including through the provision of procedural and age-appropriate accommodations, for all women and girls who are victims of trafficking, including non-citizens, by providing effective channels for seeking protection and redress for violations of their rights through the creation of adequate conditions for lodging complaints without fear of reprisal, arrest, detention or deportation.

101. Ensure that that trafficked women and girls have a legally enforceable right to affordable, accessible and timely remedies through the criminal, civil and labour courts and administrative proceedings, including a right to compensation, back pay and other tailored reparations, and ensure that such remedies are not made conditional on confiscation of assets from the traffickers and are guaranteed under the conditions provided for in domestic law for victims. Compensation as a victim of a crime should have no impact on social assistance received by victims or as provided by another State programme.

C. Gender-sensitive court proceedings

102. Guarantee all trafficked women and girls a fair hearing and due process in administrative and judicial proceedings, including detention and expulsion proceedings, ensuring that they are heard, informed and consulted throughout the hearing and have access to adequate trauma-informed, culturally specific, gender-sensitive and age-sensitive accommodations, support and protection to enable them to testify against their traffickers.

103. Safeguard the right to privacy of trafficked girls, ensuring that they are continuously informed and can exercise their right to be heard. Ensure their right to special protection in court proceedings through the provision of specialized, child-sensitive legal assistance to simplify procedures for testifying and prevent additional trauma, including by appointing victim advocates, social workers or legal guardians.

104. Fund and support the effective implementation of protection systems for trafficked women and girls, their family members, witnesses and informants, to safeguard against threats and retaliation from trafficking networks, both during and after legal proceedings, including through witness protection programmes, needs-based court procedures and temporary residence permits for non-citizens and their dependents, irrespective of their

cooperation in the prosecution.

105. Promptly investigate, prosecute and adequately punish both those directly involved in trafficking and those negligent in addressing or preventing trafficking, including alleged corruption of government officials and members of the private sector, ensuring that the sanctions imposed are commensurate with the gravity of the crime and the degree of responsibility of the offender.

106. Ensure the effective prosecution and adequate punishment of traffickers of women and girls through the design, implementation and periodic evaluation of multisectoral capacity-building programmes for all court officials and support staff on the trauma-informed age-sensitive, gender-sensitive, culturally sensitive and human rights-based application of anti-trafficking legislation and treatment of victims.

107. States parties are encouraged to systematize their criminal justice and judicial cooperation, including harmonizing legal procedures for mutual legal assistance, extradition and the confiscation and return of the proceeds of crime, with countries of origin, transit and destination for trafficking in women and girls.

108. Build and adequately resource cross-agency investigative teams to track the financial flows generated by trafficking in women and girls and redistribute any confiscated proceeds of such criminal conduct to victims as compensation for the human rights violations that they have suffered.

D. Data collection and legislative, policy and institutional frameworks

109. Establish partnerships between anti-trafficking, migration and development practitioners, international organizations and women-focused and girl-focused civil society stakeholders, including community-based organizations of groups affected by trafficking and/or anti-trafficking measures, to systematically collect, exchange, analyse and publish data, with the objective of developing an understanding of trends in trafficking in women and girls and implementing targeted, evidenced-based strategies for its prevention, enhancing the prompt gender-responsive human rights-based and needs-based assistance to victims and ensuring their protection and that they are provided with reparations.

110. Disaggregate data collected on both victims and perpetrators of trafficking by all parameters considered relevant, including sex, age, disability, ethnicity, nationality,

immigration status, location, socioeconomic status and form of exploitation, in line with Sustainable Development Goal indicator 16.2.2, where permitted by national law.

111. All measures for data collection, storage, sharing or dissemination must be carried out in a legal and ethical manner, in accordance with international standards on privacy and confidentiality.

112. Adopt and implement comprehensive, victim-centred, child-sensitive and gender-sensitive anti-trafficking legislation that provides a harmonized approach to criminalizing trafficking at all jurisdiction levels, ensuring that it:

- (a) Fully complies with international human rights standards, including the Convention, the present general recommendation, the Trafficking in Persons Protocol and applicable regional instruments;
- (b) Codifies that victim consent is not a valid defence for trafficking;
- (c) Where not already penalized in other national laws, aims to combat trafficking for the purposes of, among other things, child, forced and servile marriage, domestic servitude, debt bondage, serfdom, begging, forced or compulsory labour, slave trading, slavery, sexual exploitation and commercial sexual exploitation, abusive surrogacy practices and the sale of children, trafficking in organs, tissues and cells, including trafficking in human egg cells, and forced criminality;
- (d) Addresses contemporary methods of trafficking, such as those using information and communications technologies, including social media;
- (e) Promotes asset investigation as a key tool to fight trafficking;
- (f) Is developed, implemented, monitored and evaluated to assess its impact, with the active participation of women and girls affected by trafficking in persons.

113. Adopt a result-oriented, evidence-led, gender-responsive, rights-based and victim-centred comprehensive anti-trafficking national plan of action, ensuring that it is:

- (a) In compliance with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, on migrants in vulnerable situations and on human rights

at international borders;

- (b) Harmonized with national action plans on gender equality, on combating violence against women, on women and peace and security, on migration and asylum management and on sustainable development;
- (c) Adequately funded and regularly assessed.

114. Establish a national referral mechanism with the objective of coordinating the alignment of all relevant national policies to ensure an effective and human rights-based approach to combating trafficking in women and girls, ensuring that it is operationalized by a dedicated and fully funded secretariat responsible for the harmonization of clear information management and coordination structures between relevant local and national authorities, including migration, asylum and labour officials, national human rights institutions, the private sector and civil society organizations engaged in combating trafficking in women and girls, and developing a common response, including comprehensive standard operating procedures outlining relevant legal obligations, referral procedures, roles and responsibilities.

115. Establish an independent national rapporteur on trafficking in persons to track and report on the progress of transformative anti-trafficking strategies, promoting gender equality and the empowerment of women.

E. Dissemination and reporting

116. The Committee underscores the need to accelerate the implementation of all provisions of the Convention, in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development and the recommendations emanating from the 25-year review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action, as a means to induce transformative and radical change in the exercise by women of their autonomy and self-determination.

117. The Committee recommends that States parties include information in their periodic reports under the Convention on the strategies implemented to promote and protect the human rights of women and girls in their antitrafficking response efforts.

118. The United Nations specialized agencies and the special procedures of the Human Rights Council are invited to provide country-specific and region-specific input to the Committee on the situation of trafficking and sexual exploitation in women and girls in the context of global migration and protection and recovery measures taken, as

appropriate, in the context of the review of the periodic reports of States parties.

119. States parties are encouraged to include in their reports to other mechanisms information on their strategies to implement a transformative antitrafficking response that promotes gender equality and the empowerment of women and girls, including in the context of the universal periodic review process of the Human Rights Council, the high-level political forum on sustainable development, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto.

120. The present general recommendation should be translated into local languages and disseminated widely to all branches of government, civil society, the media, academic institutions, women's, girls' and migrant's rights organizations, the private sector and financial institutions.

F. Treaty ratification or accession

121. States parties are encouraged to ratify or accede to the following instruments:

- (a) **Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;**
- (b) **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;**
- (c) **Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography;**
- (d) **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;**
- (e) **Labour rights framework for the governance of labour migration and protection of migrant workers of the International Labour Organization:**
 - (i) **Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), and the Domestic Workers Recommendation, 2011 (No. 201);**

- (ii) **Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190);**
- (iii) **Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) and the Protocol thereto, the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), and the Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation, 2014 (No. 203);**
- (f) **Convention relating to the Status of Refugees and the Protocol thereto, the Convention relating to the Status of Stateless Persons and the Convention on the Reduction of Statelessness;**
- (g) **Slavery Convention and the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery;**
- (h) **Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others.**

122. States parties are urged to endorse the New York Declaration for Refugees and Migrants, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration annexed thereto and the global compact on refugees.

유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고
2021년 개정판

여성차별철폐위원회 일반권고

|인 쇄| 2021년 11월

|발 행| 2021년 11월

|발행인| 송 두 환 (국가인권위원회 위원장)

|발행처| 국가인권위원회

|주 소| (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가)
나라키움저동빌딩 정책교육국 국제인권과

|전 화| 02)2125-9881 |F A X| 02)2125-0918

|Homepage| www.humanrights.go.kr

|인쇄처| 유-파트너 보호작업장 (중증장애인생산물)

|전 화| (02)1833-2064 |F A X| (070)8277-7846

ISBN 978-89-6114-845-0 93360

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.