



## 人权理事会

## 第二十三届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政权权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员  
拉希达曼朱的报告\*

## 内容提要

本报告论述了关于国家对消除暴力侵害妇女问题的责任。作为一般规则，国家责任基于由国家行为者或者其行为属于国家的行为者的作为或不作为。此规则的一个长期例外是国家可能没有对一些非国家行为者的作为或不作为认真地加以防范或策应而承担责任。尽职的标准是权利拥有者用来追究国家责任的工具，标准提供了一个评估框架确认何为有效履行国家义务，分析其行为或不作为。要使尽职标准达标，国家确立的正式框架亦必须实际可行且有效。

\* 迟交。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 活动 .....	2-10	3
A. 国别访问 .....	2-3	3
B. 公函和新闻稿 .....	4-5	3
C. 大会和妇女地位委员会 .....	6-9	3
D. 其他活动 .....	10	4
三. 国家对消除暴力侵害妇女的责任 .....	11-68	4
A. 导言 .....	11-22	4
B. 目前的规范性标准 .....	23-40	8
C. 对所收到信息的分析 .....	41-68	12
四. 结论和建议 .....	69-77	18

## 一. 导言

1. 本报告由暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员拉希达曼朱根据人权理事会第 16/7 号决议提交。第二章概述了特别报告员自向理事会提交上次报告至 2013 年 3 月 4 日开展的活动。第三章论述了国家关于消除暴力侵害妇女的责任问题。

## 二. 活动

### A. 国别访问

2. 在审查阶段，特别报告员请求访问阿塞拜疆、哥伦比亚、古巴、以色列、南非和巴勒斯坦国的访问邀请。还向孟加拉国、尼泊尔、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)和津巴布韦等政府重申了早先提出的国别访问的请求。

3. 特别报告员在 2012 年 3 月 12 日至 16 日访问了索罗门群岛 (A/HRC/23/49/Add.1)；2012 年 3 月 18 日至 26 日访问了巴布亚新几内亚(A/HRC/23/49/Add.2)；2012 年 10 月 29 日至 11 月 5 日访问了波斯尼亚和黑山(A/HRC/23/49/Add.3)，2012 年 11 月 7 日至 16 日访问了克罗地亚(A/HRC/23/49/Add.4)。特别报告员谨感谢这些政府在访问前、访问期间和访问之后给予的合作，并促请尚未这么做的政府作出积极的反应。

### B. 公函与新闻发布

4. 在汇报期间向一些政府发出了一些公函(A/HRC/21/49, A/HRC/22/67, A/HRC/23/51)，这些公函涉及任意拘留、酷刑和残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚、即决与和法外处决、性暴力，包括强奸、性虐待和性剥削；及其他基于歧视妇女的暴力形式。

5. 特别报告员个别地或与其他任务负责人一起发布了无数的新闻讲话。

### C. 大会和妇女地位委员会

6. 2012 年 10 月，特别报告员向大会提出了第二份书面报告(A/67/227)。报告论述了暴力侵害残疾妇女的问题。

7. 报告中，特别报告员突出强调了残疾妇女如何经历了所有妇女所经历的许多同样形式的暴力行为，而且对她们施行的暴力行为具特别形式，特别原因，结果造成特别后果。残疾妇女经历了直接针对妇女的陈旧观，还经历了那些针对残疾人的陈旧观。

8. 特别报告员争辩，在处理暴力侵犯残疾妇女时，缔约国在其防范和策应工作中确保相对脆弱性角度应有一个赋权角度，应相对于医疗和慈善模式采用一个社会残疾模式。

9. 2013 年 3 月，特别报告员参加了妇女地位委员会第五十七届会议。会上她口头介绍了以往两年的活动，举办了两个会外活动，一个是与性别相关的杀害妇女的问题，另一个是在关押环境下对妇女施加暴力的问题；特别报告员参加了联合国机构和民间社会组织主办的一系列的活动。

#### D. 其他活动

10. 特别报告员参加了许多与其任务有关的课题会议、研讨会和会外活动。

### 三. 国家消除暴力侵害妇女的责任

#### A. 导言

11. 作为一般规则，国家责任基于国家行为者或其行为归于该国的行为者的行为或不行为。<sup>1</sup> 这一规则的一个长期例外是如果国家没有努力防止或策应非国家行为者的行为或不行为国家可能承担的责任。<sup>2</sup> 在 17 世纪，格老秀斯清楚有力地阐明了可视为当代国家责任概念先驱的原则。“容忍”原则在知晓一国民犯下罪行，但未在可以并应该防范的情况下防止罪行的发生，则应追究负责该社区或领导的责任。<sup>3</sup> 在 20 世纪早期，奥本海姆提出了国家转承责任理论，根据该项理论，国家应对在其领土内发生，其未承认或不赞成的个人不良行为负责。<sup>4</sup> Triepel 明确有力地提出了一项国家责任的理论：追究国家未恪尽职守的责任。<sup>5</sup>

12. 在以往 25 年内，总的国家责任的法律规则有了进展，特别是恪尽职守被视为是国家保护在其领土或管辖之内免遭人权暴力的义务。国际法委员会关于国家对国际不法行为的责任条款草案阐明了目前国家责任的方针。第 2 条和第 12 条广义上规定，但凡国家的行为或不行为触犯该国的国际义务或该家之行为不符合国际义务对其的要求，不论其渊源或性质如何，国家应对归属其的行为或不行为负责。适用于渎职或未恪尽职守的过错标准，不论其是有意还是无意的，取决于

<sup>1</sup> 见 2001 年国际法委员会年鉴，关于国家对国际不法行为所负责任的条款草案，一般性评论，第二卷(第二部分)和更正，第 77 段。

<sup>2</sup> Amos Hershey, *The Essentials of International Public Law* (New York, 1918), p. 162.

<sup>3</sup> Hugo Grotius, *De Jure Belli Ac Pacis* (1922).

<sup>4</sup> L. Oppenheim, *International Law* (1912), p. 218.

<sup>5</sup> 见 Heinrich Triepel, 国际法律和国内法律(巴黎, 1920 年)。

可适用的条款草案，<sup>6</sup> 该条的评注指出，克尽职守标准是有具体内容的，取决于有关的实质性国际法律规则。<sup>7</sup>

13. 克尽职守标准是权利拥有者用来追究国家责任的工具，克尽职守标准提供了一个评估框架，用来确定何为有效履行国家义务，用来分析国家的作为或不作为。凡因国家不作为而可能产生侵权行为时，由于没有规范性的评估依据时，权利拥有者往往难以评估是否不作为构成侵犯其权利的情况，这使一个评估框架尤为重要。

14. 关于非国家行为者，有人认为，“国际人权法要求一个国家采取措施，如通过立法和行政措施来控制、整顿、调查和起诉非国家行为者在该国家领土之内侵犯人权的行为。这些非国家行为者的行为不属于国家，而这是一项国家克尽职守保护国家领土内所有人权利义务的一部分责任。”<sup>8</sup>

15. 美洲人权法院是第一个人权机构坚持《美国人权公约》要求各国克尽职守防止在其领土内攻击人的生命、身体完整或自由，惩治肇事者，恢复所侵犯的权利，对暴力行为所造成的损失给予赔偿。<sup>9</sup> 这是国家确保申诉人权利的义务的先决条件。预防的责任是采用所有法律、政治、行政和文化性质的方式促进保护人权，确保将侵权行为视为非法行为，并作为非法行为处理，最终惩治负有责任的当事方，为达到克尽职守之目的，由国家建立的正式框架必须行之有效。<sup>10 11</sup>

16. 克尽职守前提之下的辩论之一是克尽职守是一项行为/方式义务还是一项结果义务。<sup>12</sup> 一般的观点是这是一项行为义务，然而行为的失败很可能构成结果的失败。因而这可以说，这是一种重要的行为类别。确立保护免遭侵权义务的条约往往要求各国采取适当的措施，而不明确确定何种是适当的措施。同样，克尽职守标准要求各国行使其应尽的职责；但标准并不界定此类克尽职守的程度。<sup>13</sup>

<sup>6</sup> 对第 2 条的评注，第 3 段。

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> Robert McCorquodale and Penelope Simons, “Responsibility beyond borders: State responsibility for extraterritorial violations by corporations of international human rights law”, *Modern Law Review*, vol. 70, No. 4 (2007), p. 618.

<sup>9</sup> 见美洲人权法院, *Velásquez Rodríguez* 诉洪都拉斯, 1988 年 7 月 29 日判决。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 同上第 178 段。

<sup>12</sup> Riccardo Pisillo-Mazzeschi, “The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States”, *German Yearbook of International Law* (1992), pp. 9 and 30.

<sup>13</sup> Monica Hakimi, “State bystander responsibility”, *European Journal of International Law*, vol. 21, No. 2 (2010), p. 372.

17. 将近 20 年的时间，暴力侵害妇女问题特别报告员的任务观察和注意了一般的国家职责，特别关注了克尽职守的原则。在评估国家尽职地解决暴力侵犯妇女的职责时，第一特别报告员在 1999 年建议需要提出下列各项问题：

(a) 该缔约国是否已经批准包括《消除对妇女一切形式歧视公约》的所有国际人权文书？

(b) 是否有宪法机构保障妇女平等或禁止暴力侵害妇女？

(c) 是否有国家立法和/或行政制裁向暴力妇女受害者提供适当赔偿？

(d) 是否有旨在解决暴力侵害妇女问题执行政策或行动计划？

(e) 刑事司法制度是否对暴力侵害妇女问题具有敏感性？在这方面，警察的做法是什么？警察调查了多少此类案件？警方如何对待受害者？多少案子得到起诉？在此类案件中判以何种类型的裁决？援助起诉的保健专业人员是否意识到暴力侵害妇女的问题？

(f) 暴力妇女受害者是否得到支助性服务，如住房、法律和身心咨询、专业化的援助和由政府或非政府组织提供的康复项目？

(g) 在教育和媒体领域是否采取适当的措施将暴力侵害妇女作为一项侵犯人权的行為来提高认识，是否改进了歧视妇女的做法？

(h) 收集数据和统计数字的方式是否确保突出暴力侵害妇女的问题？<sup>14</sup>

18. 暴力侵害妇女问题第二位特别报告员在 2006 年的报告(E/CN.4/2006/61, 第 19 段 ff)内进一步审议了国家克尽职守的意义。她认为首要问题之一是克尽职守标准集中于作为单独行为的暴力侵害妇女行为，而没有考虑暴力侵害妇女与侵犯其他人权之间的联系，包括与性别平等和非歧视一般原则的联系。她还提到在审视暴力侵犯妇女时，必须摒弃公共/私营两方法。她的论点是将暴力侵犯妇女的一些形式作为私人范围的一部分将具有正常化的影响，使得国家在此类情况下的干预较之“公共”暴力事件似乎有所不同。

19. 前任务负责人认为，非歧视原则要求各国“与对待其他形式暴力行为同样程度的决心防止、调查、惩治暴力侵害妇女，并对暴力侵犯妇女的行为给予补偿(同上，第 35 段)。她指出，在这之前克尽职守“往往限于在发生暴力侵犯妇女时作出反应，在这种情况下，其集中于法律改革，诉诸司法和提供服务。而对更为一般的防范性义务的工作做得相对较少，这包括改革延续和加固暴力侵犯妇女的重男轻女结构与价值的职责”(同上，第 15 段)。

20. 前任务负责人还强调缺乏国家对社会结构弊病，诸如始终存在的性别歧视现象的问责制，开辟了有利于暴力侵害妇女行为的环境。当前的任务负责人在

<sup>14</sup> E/CN.4/1999/68, 第 25 段。

2011 年关于多种交互交织的歧视形式助长加剧了暴力侵害妇女现象的报告(A/HRC/17/26)中更为详细地论述了这一理论。特别报告员在报告中论述道, 尽管法律、政策和资源对有效解决暴力侵害妇女与女孩至关重要, 但各种努力必须伴随更加坚定重新振作的意愿与行动来打击此类暴力行为根源和结果的机构与系统问题。而且为了预防和消除暴力侵犯妇女与女孩, 此类暴力行为必须被理解为影响妇女一生的因素, 并且因个人、家庭、社区、经济和社会因素复杂的相互作用而加固。这需要承认国家恪尽职守之责任既是一个系统层面的责任, 即国家有责任创建一个良好而有效的制度与结构来解决暴力侵害妇女的根源与后果; 也是一个个人层面的责任, 即国家有责任为每个受害者提供预防、保护、惩治和赔偿的有效措施。

21. 秘书长在 2006 年的研究报告(A/61/122/Add.1 和 Corr.1)中提到暴力侵害妇女是一种歧视形式, 是对人权的侵犯。他赞成国家在暴力侵害妇女方面恪尽职守的原则。此外, 人权理事会和大会发出的有关暴力侵害妇女的决议吁请各国恪尽职守预防和调查暴力侵害妇女与女孩的行为并惩治肇事者。<sup>15</sup> 这些决议广泛地吁请各国实施民事和刑事措施解决犯罪者的问责制问题, 确保受害者的安全, 并且更为重要的是, 提供受害者能够有效获得的补救和司法措施。还促请各国通过法律、政策和方案承认多种相互交织的歧视形式的后果, 因为这些歧视是某些类别的妇女更为脆弱。

22. 对暴力侵害妇女现象制订和实施恪尽职守原则的一个具体领域是跨国公司。2008 年, 秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表发表了题为“保护、尊重和救济: 工商业与人权框架”(A/HRC/8/5)的报告。这一框架着重于国家的“保护职责”和跨国公司的“尊重职责”。保护职责是行为标准, 而不是结果, 意味着希望国家采取适当的步骤防范、调查和惩治和补救私人行为者的劣行(A/64/216, 第 7 段)。2011 年, 特别报告员向人权理事会提交了《工商业与人权指导原则》(A/HRC/17/31, 附件)。该项《指导原则》明确有力地阐述了基本原则, 澄清并扩大了国家保护的职责与跨国公司尊重职责的意义。理事会在第 17/4 号决议内赞成这些《指导原则》, 并且建立了一个人权与跨国公司和其他工商企业问题的工作组, 来推动这些原则的有效和全面的宣传与实施。就跨国公司而言, 有四个人权职责因素: (a) 界定和评估实际和潜在的不利人权的影响; (b) 根据评估获得的资料采取适当的行动; (c) 跟踪策应的效力; 和(d) 就有关策应与相关利益者进行有效交流。这四个因素在暴力侵害妇女领域内可作为一个有用的评估工具, 据此各国可以审查其策应是否符合恪尽职守的标准, 而且更为重要的是, 可检验其在实际中是否也是有效的。

<sup>15</sup> 见大会第 64/137 和 65/187 决议和人权理事会第 14/12 号决议。

## B. 现有的规范性标准

### 1. 国际标准

23. 许多人权文书，无论是具有法律约束力的或者“软法”，都对国家恪尽职守的责任有一项解释和/或基本的指导因素。除其他外，这包括：承认问题；审查目前的政策确认问题领域，修订法律和政策以防范损害或保护一项权利；谈判和/或教改肇事者；向受害者提供赔偿和其他补救措施；向一国际机构汇报履约所采取的措施；和经常地监督各种案件和指标，执行和进一步修订各项政策。如本职责报告中所证实的那样赔偿在过程中是往往被忽视的步骤。一般而言，在国际和区域人权文书中都清楚明了一致地提到恪尽职守的框架，有着可能影响实现国家义务的不同条款。

24. 关于《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条提到各国有义务立即用一切适当办法，推行消除对妇女歧视的政策。然而，并没有一条具体的恪尽职守责任的条款。为解决这一弊病，消除妇女歧视委员会以两个一般性建议的形式发表了解释性的准则。第 12 号一般性建议(1989 年)根据《公约》第 2、第 5、第 11、12 和 16 条，各国有义务在家庭、工作场所或其他社会生活领域保护妇女免遭暴力。在第 19 号一般性建议(1992 年)中，委员会声明“基于性别的暴力可能违反《公约》的具体条款，不论这些条款是否明文提到暴力。”(第 6 段)。委员会重申“《公约》之下的歧视并不限于政府的行为或代表政府的行为”，并且重申“缔约国如果没有恪尽职守防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚和提供赔偿，也可能为个人行为偿付责任”(第 9 段)。在解释《公约》具体条款内累积性地禁止基于性别的暴力行为时，委员会在第 12 号一般性建议中建议各缔约国在其定期报告内纳入以下信息：为保护妇女免遭暴力已实施的法律和其他措施，目前为妇女提供的支持服务，普遍存在的所有暴力侵犯妇女形式的统计数据。

25. 该委员会在 2007 年在审议两起申诉时重申了恪尽职守的标准。这两起起诉指控国家违背《公约》第 1、第 2、第 3 和第 5 条，没有调查和起诉暴力侵害妇女的行为。<sup>16</sup> 委员会的三名成员在不可受理来文中发表不同意见时在对一国提出的申诉中提到了恪尽职守的标准，因为该国关于人口贩运的申诉中没有准许一项庇护请愿，违背了《公约》第 6 条。<sup>17</sup> 人们认为这样的决定/意见反映了“根据国际法，一国可能不仅为其官员的行为，而且还为其官员的不行为承担责任。对该国而言，以下为非法的：在明确要求得到援助时未给予援助；没有进行调

<sup>16</sup> 第 5/205 号来文，Hakan Goekce 等诉奥地利，《意见》，2007 年 8 月 6 日和第 6/2005 号，Banu Akbak 等诉奥地利，《意见》，2007 年 8 月 6 日。

<sup>17</sup> 第 15/2007 号来文，Zheng 诉荷兰，可受理决定，2007 年 1 月 22 日。



查，因而没有保障妇女的权利；和以歧视的方式实施人权(即便此类歧视并非故意的)。”<sup>18</sup>

26. 2010 年，委员会在第 28 号一般性建议(2010)中对国家责任作了进一步的解释性指导，广泛地规定了《公约》之下国家责任的原则：国家责任是一项尊重和保护履行妇女不受歧视权利并享有平等的法律义务。

27. 禁止酷刑委员会在第二号一般性评论(2007 年)第 18 段内认为，恪尽职守一般而言，以及在涉及暴力侵害妇女方面——具体而言，恪尽职守发生在当国家当局或以官方身份行使或表面上依法行使的其他人或合理的理由相信非国家官员和私人行为者站在实行酷刑或虐待但并未按照《公约》阻止、调查、起诉和惩罚这些非国家官员或私人行为者。该条还认为根据《公约》国家应承担责任，其官员应视为违禁行为的行为者、共犯，因为其同意或默许此种违禁行为。由于国家未能恪尽职守干预、制止、制裁和向酷刑受害者提供赔偿，助长促使非国家行为者犯下了《公约》规定的不允许行为，且有罪不罚，国家的漠不关心或无所作为构成了鼓励和/或事实上的允许。委员会将这些原则用于没有防范和保护基于性别暴力受害者的缔约方，此类暴力行为包括强奸、家暴、女性生殖器切割与人口贩运。

28. 1993 年大会通过了《消除对妇女的暴力行为宣言》。《宣言》反映了委员会关于消除暴力侵害妇女的第 19 号一般性建议的条款，更明确彻底地阐明了有关暴力侵害妇女的声明。《宣言》将国家采取行动的责任纳入恪尽职守标准，各国“防止、调查并按照本国法律惩处对妇女施加暴力的行为，无论是由国家或私人所施加的暴力的行为”(第 4 条一般和第 4(c)具体)。

29. 《北京宣言和行动纲领》列出了国家应采取的恪尽职守的清单，其中包括：通过、实施和定期审查与分析立法，确保立法在消除暴力侵害妇女方面的效力，强调防止暴力行为和起诉犯罪者；采取措施确保保护遭受暴力的妇女，评估正当和有效的补救，包括赔偿和治疗受害者，以及肇事者的教改。<sup>19</sup>

30. 安全理事会第 1325(2000 年)决议强调国家有责任终止有罪不罚现象，追究对涉及性暴力或其他类型暴力侵害妇女的战争罪负有责任者。补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《关于预防禁止和惩治贩运人口特别是妇女与儿童行为的补充议定书》也强调了恪尽职守的问题。

31. 2011 年，大会通过了关于加强针对暴力侵害妇女行为的预防犯罪和刑事司法对策的第 65/28 号决议。大会重申防止犯罪和刑事司法委员会通过的《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女暴力行为的示范战略和实际措施》(1997 年)。

<sup>18</sup> Bonita Meyersfeld, “Developments in International law and Domestic Violence”, INTERRIGHTS Bulletin, vol. 16, No.3(2011), p.110.

<sup>19</sup> 行动纲领，第 124(d)段。还见 124(c)和(i)段。

国家恪尽职守的责任理念加固了《示范战略和实际措施》，促请缔约国遵循全面原则，即有效的侵犯妇女暴力行为的罪行防范和刑事司法反应应以人权为基础，在确保追究犯罪者责任时应同时管控风险，保护受害者的安全与赋权与受害者(第13(a))。

32. 秘书长题为“联合起来结束对妇女的暴力”运动在联合国各个机构和其他伙伴在内的整个联合国系统内引发了策应与防范暴力侵害妇女的行动。“联合起来结束对妇女的暴力”运动吁请各国政府、民间社会、妇女组织、青年人、私营部门、媒体和整个联合国系统联合起来与全球性的暴力侵害妇女与儿童瘟疫进行斗争。结束暴力侵害妇女运动目的是于2015年在所有国家实现下列5个目标：通过和实施解决和惩治所有形式暴力侵害妇女与儿童的国家法律；通过和实施多部门的国家行动计划；通过和实施加强收集有关暴力侵害妇女与儿童普遍现象的数据；提高公众认识和进行社会动员；和解决冲突中的性暴力行为。<sup>20</sup>

33. 2010年，联合国妇女发展基金(现并入联合国两性平等和增强妇女权利实体(联合国妇女实体))发行了《国家消除对妇女与儿童暴力问责制框架》作为一项工具援助成员国在国家一级努力监督各项法律、政策与方案。<sup>21</sup> 该项框架依据并扩展了暴力侵害妇女问题第一任特别报告员1999年报告中所提到的许多问题。该报告纳入了一份促请国家结束暴力侵害妇女问责制关键因素的核查清单。这十大问题是：

- (a) 是否解决了侵犯妇女与儿童的各种各样形式？
- (b) 是否有数据收集、分析与宣传系统？
- (c) 是否政策与方案反映了整体多部门方针？
- (d) 是否提供并普及了紧急状况“一线服务”？
- (e) 是否调整了国家立法使其与人权标准相符？
- (f) 是否法令、条例和议定书规定了责任与标准？
- (g) 是否有国家行动计划，是否有并且是否执行了关键的政策？
- (h) 是否为执法和实施各种方案定期提供足够资源？
- (i) 是否努力着重于妇女赋权和社区动员？
- (j) 是否监督和问责制运行良好，具有参与性？

<sup>20</sup> 见 <http://endviolence.un.org/>。

<sup>21</sup> 见 <http://admin.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/ending-violence-against-women-and-girls-unifem-strategy-and-information-kit>。

## 2. 地区标准

34. 相对与国际一级，区域一级制订有关暴力侵犯妇女的具有法律约束力的具体文书，或者其它文书类的条款在非洲、美洲和欧洲人权系统内加强了现有的人权框架。这些文书除其它之外包括执法机制，并强调纳入国家恪尽职守的责任，将其作为一个中心组成部分。

35. 1994 年《美洲国家防止、惩罚和根除针对妇女暴力公约》(《贝伦杜帕拉公约》)是该区域对承认暴力侵害妇女是人权问题，以及需要在妇女人权方面更努力地加强人权义务的召唤的一个反应。《公约》不仅仅对各国施加抑制侵犯权利的负面责任，而且还向各国施加了防止、调查、惩治、和提供补救的积极义务。<sup>22</sup> 恪尽职守的国家义务意味着即便一项非法行为并非是国家犯下的行为，但由于没有阻止暴力行为或者没有作出适当的反应，国家对这项非法行为也负有责任。<sup>23</sup>

36. 《贝伦杜帕拉公约》是第一项纳入恪尽职守的暴力侵犯妇女问题的人权文书。第三章概述了缔约国的职责，其中包括有义务恪尽职守防止、惩治和根除暴力侵犯妇女现象。缔约国必须采取法律措施实施《公约》的各项目标。公约明列了各项义务但这并非包罗一切，这些义务包括解决具体形式暴力行为的义务，包括持续侵害妇女的骚扰和习惯做法，为受害者确立公正和有效的法律程序，包括及时审讯和获得归还、赔偿及其他补救。

37. 欧洲理事会关于预防和打击暴力侵害妇女和家庭暴力公约序言声明国家恪尽职守的责任不仅是结果的义务，而且是方式的义务。要求缔约国对《公约》范围包括的所有形式的暴力行为作出策应安排，以便有关当局能够恪尽职守地防范、调查、惩治此类暴力行为，并提供赔偿。《公约》第五条第 1 款概述了国家有义务确保其所属各当局、官员、办事人员、机构及其他代表国家行为者避免对妇女采取暴力行为。第五条第 2 款阐明缔约国有义务对非国家行为者犯下的行为行使其职责。在这两种情况下，凡国家未这样做则由国家承担责任。

38. 《欧洲委员会公约》第二十九条第 2 款阐明了确保民法补救的义务。该条款允许受害者可因国家主管部门没有履行职责采取防范和保护措施对国家主管当局提出申诉和要求赔偿。不履行这一义务可能将承担法律责任与民法补偿，包括对渎职者和玩忽职守行为造成的损失给予补偿。由缔约国国内法管控国家主管当局民事职责的范围，有权决定何种玩忽职守的行为可予以起诉。<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ursula A. O'Hare, "Realizing human rights for women", *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No.2 (1999), p. 395.

<sup>23</sup> IACtHR, *Velásquez Rodríguez* (footnote).

<sup>24</sup> 防范和打击暴力侵犯妇女和家庭暴力委员会(防暴措施委员会)，防范和打击暴力侵犯妇女与家庭暴力公约：解释性备忘录草案，斯特拉斯堡，2011 年 1 月 28 日。

39. 《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(“马普托议定书”)于 2005 年生效。该议定书《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京宣言》。《议定书》界定了侵犯妇女的暴力行为并规定了国家在暴力侵害妇女范畴内的若干义务。第二条论述了通过适当的立法、体制和监管措施消除所有形式的歧视。在若干条款内纳入了恪守职责的标准,如第四条第 2(a)款吁请各国颁发和实施禁止所有形式暴力侵犯妇女的法律,包括不愿意的或者强迫性行为,而不论暴力行为发生在私人或公共场合。第四条 2(b)款广泛指示各国通过其他必要措施确保防范、惩治和消除所有形式暴力侵犯妇女的行为。

40. 《议定书》第四条 2(c)和(d)款委以各国一项积极的义务,即研究暴力行为的原因,促进提高认识,以及采取其他形式消除这些原因,而 2(i)款吁请各国为所有适当的措施提供资金。第 2(e)和(f)款提到了惩治和有效补救。第二十五条规定国家的积极义务是向其权利遭到侵犯的妇女提供所有适当的补救。第二十六条论述了实施问题并且吁请各国采取所有必要措施,特别提到为有效实施提供资金和提供资源。执行《议定书》的首要机制是通过非洲人民和人民权利委员会的汇报程序。

### C. 收集资料的分析

41. 继续开展本职责以往 19 年早已进行的分析,本届特别报告员试图通过基于证据的做法探索及借鉴理论与实际知识,分析各国在何种程度履行其职责,尽职地消除暴力侵害妇女的行为。通过呼吁成员国、民间社会组织提供资料并在一些地区进行磋商进行研究,目的是从国家和非国家行为者两方面收集国家在解释、实施和有效落实国家努力消除暴力侵害妇女采取的措施方面的经验。

42. 不幸的是,提供实质性的有关解释、实施和有效措施的调查结果和建议因若干因素而受到限制:国家和非国家行为者的反馈率较低;由于所收到的回复的质量影响,因而反馈率更加低下;由于缺乏进行实质性和专门的初步研究和分析因而本职责面临种种挑战;因资源和知识限制因素,区域咨询收集资料受到影响。此外,另一个障碍是,事实上,在国际法下,没有具法律约束力的文书来有效监督缔约国在策应、预防和消除所有形式暴力侵害妇女努力尽职地履行其职责的情况。

43. 尽管通过消除对妇女歧视委员会和普遍定期审议进程存在着关于暴力侵害妇女的解释性准则和监督,但由于对大量各种监督职责的限制,加上审查缔约国报告的时间限制因素,因而无法充分讯问有关暴力侵害妇女、其根源和结果的信息,无法充分地评估有效遵循现有标准的情况。因而这些挑战加上其他的挑战影响了评估为解决所有形式暴力侵害妇女而制定的各项措施的效率。目前全球的现实是大多数成员国已经承认暴力侵害妇女是各国所面临的最普遍的侵犯人权的现象,而配偶/同伴的暴力行为则是这种暴力行为的最为普遍的现象。然而,事实上,民间社会的意见是,这种暴力行为普遍率正在上升,在世界许多地方还出现

了新的表现形式。而且，对肇事者和不保护好防止暴力侵害妇女的国家官员的有罪不罚现象仍然是一种普遍状况。

44. 从成员国收到了 43 份答复(22%)<sup>25</sup> 并从民间社会组织收到了 17 份答复，将近半数的国家直接回答了信息所有要求的问题。所有国家的答复反映了有关目前国家法律、政策和计划的资料；一些答复提到了今后在国家一级的举措；一些答复提到了国家在国家前提之外所做出的努力。尽管诸如《消除对妇女一切形式歧视公约》这类条约已得到批准，但不到 10% 的国家清楚详述表明了其在具有法律约束力的国际人权法之下的恪尽职守的责任。

45. 特别报告员还举办和/或参加了某些区域磋商会议。<sup>26</sup> 磋商会议汇聚了来自该地区的 10 至 20 名专家，联合国机构的代表也应邀出席选定的会议。会前向与会者提交了强调经桌面研究过程确认的方针与挑战的短文。磋商会议的安排包括广泛概观暴力侵犯妇女问题特别报告员的任务，国家恪守职责的责任专题、有关国别案例研究的讨论，并对与会者各自国家恪尽职守标准的实施情况进行了一般性讨论。与会者讨论了在国家一级实施恪尽职守标准的法律、政策和体制问题，确认了良好做法，并向该地区不同国家汲取了经验教训。

46. 所有国家的答复反映了在不同程度上着重于立法和政策发展。下文突出论述了来自各国的答复所反应的若干领域；民间社会的答复/来文以及一些区域磋商和特别报告员进行的国别访问资料所清楚明论述的一些问题。

## 1. 立法

47. 国家在刑事和民事法律两方面对涉及一般暴力侵害妇女的性别平等问题或者有关暴力行为的具体法律进行了修订或通过了新法律。有关暴力行为的具体法律采用一系列术语，这些法律适用于家庭成员的暴力行为、家庭暴力、亲密伙伴之间的暴力、人口贩运和性暴力，以及女性生殖器切割等。许多答复反映了在家

<sup>25</sup> 特别报告员感谢下列成员国对其要求的资料作出反应：澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、保加利亚、智利、哥伦比亚、克罗地亚、古巴、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、德国、希腊、危地马拉、匈牙利、伊朗伊斯兰共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、黑山、摩洛哥、新西兰、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、新加坡、斯洛文尼亚、西班牙、苏里南、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、多哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和委内瑞拉玻利维亚共和国。

<sup>26</sup> 关于国家尽职责的初次绘图练习与研究由联合国人口基金提供资金。进一步的资源性研究是由 Jonathan Strug(开普敦大学)和维吉尼亚大学国际人权法律诊所的学生进行的，由 Deena Hurivtz 监督。2012 年 6 月 20 日和 21 日在突尼斯举行了中东和北非磋商(由联合国政府提供资金)。2012 年 12 月 9 日和 10 日在斯洛伐克举办了中欧和东南欧磋商(由联合国妇女提供资金)。2013 年 1 月 27 日和 28 日在斐济举行了太平洋岛屿磋商(由联合国妇女提供资金)。2011 年 12 月 8 日和 9 日在南非之后于 2012 年 4 月 2 日和 3 日在乌干达举行了撒哈拉南部非洲磋商，暴力侵害妇女问题特别报告员出席了会议，会议由不同的组织作为东道主。南非宪法律师网组织并支助了南非会议，该会议由开普敦大学民主治理和权利股举办。乌干达会议由乌干达女律师协会和 Witwatersrand 大学并由法律研究中心主办。

庭暴力方面民事和刑事法律的修订，以及在人口贩运方面的法律的发展。一些国家的发展显然呈现法律朝性别中性发展的趋势，不再着重于暴力侵犯妇女的问题。而且，不论在男女平等，非歧视、或身体完整权利及其他权利方面，法律改革举措并不必定反映国际法律的发展。尽管存在着一些法律，但是对暴力侵犯妇女行为的举报、起诉和定罪率仍然低下。

## 2. 国家战略与行动计划

48. 在整个区域普遍制订国家战略和行动计划，并以家庭暴力和人口贩运作为大多数此类措施的重点。一些国家没有暴力侵害妇女问题的战略或行动计划，但却有包括暴力侵害妇女的性别平等战略和行动计划。普遍未意识和认识应如何从一个较大的重点出发，在纲举目张地解决各种形式暴力侵犯妇女的政策框架方面采取整体做法的重要性。而且，此类战略和计划未提及虑及歧视多重性与相互交织形式及其后果的相辅相成和相互加强保护与防范措施的实现情况。

49. 国家答复中普遍缺乏战略/计划中监督和评估过程与结果的资料。民间社会组织的关注包括：现有的战略没有实施计划；计划没有规定不同国家机构的责任、基准、时限和没有为实施此类战略预算拨款；没有为此类战略与计划配备充分资金和专门人员安排；计划的实施依赖于捐助者提供资金；没有进行公众教育运动激发此类战略/计划的信息与知识；没有对此类措施的有效性地探索研究；缺乏连贯持续性。尽管特别报告员看到令人鼓舞的典范，如联合行动议定书，但转交系统，多科目动员工作队、国家服务提供者和国家服务提供者与非国家服务之间的充分协调仍然是个重要问题。而且，这些服务缺乏敏感性，缺乏妇女权利观念，结果往往不能够实质性地保护妇女受害者。

## 3. 维持治安

50. 在收到一些答复中论述了扩展警察机构作用和/或权力的问题，其中包括开除/逐除肇事者，发布警方保护令等。尽管有一些积极发展，但是仍然存在一些主要陋弊，例如在出现暴力行为时，主管当局在初次应对紧急呼救时未能够充分地保护暴力行为的妇女受害者，而警方往往是妇女求救的首要主管部门。毫无疑问，警官做出反应的方式，他们对待受害者的态度，以及他们所提供的保护是确保受害者安全和追究犯罪者责任的关键的第一步。特别报告员采访的幸存者与活动分子所提出的共同申诉是警方往往对待暴力侵害妇女的案件没有像对待其他罪行那么严肃，特别是涉及伴侣/配偶暴力行为案件时更是如此。另一个申诉是警方往往对私人暴力行为的举报不作出任何反应，当他们作出反应时，他们的做法往往是不适当的。

51. 警官通常鼓励当事方之间的非正式解决，而不是逮捕肇事者，或者他们执行双重逮捕，指控受害者的举止也相当地暴力。警官有时允许其个人本身的性别观念来左右是否拘留肇事者或者是否受理该案件的决定。警官除了缺乏敏感性，缺乏专门的性别培训之外，警官对某些案件的反应仅仅因为缺少执行其职责的必要资源而大大地受到限制。

52. 特别报告员采访的警官有着同样的困惑，因为缺乏基本资源，包括有些情况下没有车辆或燃料，而不能援助暴力侵害妇女的受害者。尽管在一些国家已有专门处理家暴和/或性暴力案件的专业警察机构，并对警官进行了专门培训，但这些机构往往人员配备不足或者资源不足，并非所有时候所有警察站都有这样的警官执勤。首先作出反应的警官往往是没有经过暴力侵害妇女问题专门培训的一般性警官。因而由于缺少全天提供专门服务的足够资源，一些积极发展受到阻碍。

#### 4. 起诉和惩罚

53. 在解决暴力侵害妇女行为方面，扩大检察官和法官的权力和甄处权，但未必定同时进行有关这一问题的培训或者如何有效解释和实施新法律的适当培训。此外，案件的调查和对肇事者的制裁往往受支配于与妇女与男子及其性别作用的神话和陈旧观相关联的重男轻女的概念。检察官往往过分地依赖于受害者和证人的证词，而不是依赖调查过程中收集必要的证据。在第一种情况下，事关警方调查不力。妇女受害者往往在经历刑事诉讼程序中得不到适当的社会、心理和法律援助，而且在这些过程中往往冒着再次被伤害的风险。尽管通常向受害者提供免费法律援助，但难以获得，一方面是由于申请的格式复杂，另一方面是由于低收入水平的要求，或者没有意识到存在此类援助。

54. 妇女暴力受害者所面临的挑战，往往反映在罪行和指控模式的划分方面。因而这往往影响哪些案件应确实在法庭系统内处理。关于配偶/伙伴/家庭暴力问题，即便在这类问题属刑事犯罪行为的国家内，此类暴力行为往往作为轻度罪行审讯，并以其他轻度罪行同样的方式处理。关于这一点的同共借口是这些“较容易的”案件往往较快处理和结案。尽管轻罪行系统被认为是比一般刑事司法制度办案快捷，但特别报告员收到的报告指出，在发布和执行保护性措施并在完成审讯方面存在不可接受的延误。

55. 在暴力侵害妇女案件方面，法庭很少具有所要求的专业水平。在裁决这些案件时往往没有铭记妇女的最佳利益，没有认真考虑性别不平等的特别因素以及根深蒂固于此类暴力行为的歧视，通常只有在极其严重的案件中，如涉及严重的身体伤害或死亡，才将这些案件确定为刑事犯罪。司法惯例往往未体现对家庭暴力动态的理解，对长期反复暴力的受害者麻木不仁。法官有时不相信受害者的经历，怀疑未及时举报暴力的妇女的证词，或指责其撒谎，滥用司法制度或意图接获益或得到财产。此外，由于调拨极其少的资源与人员，不可能实现法官专业化。

56. 在一些国家内，司法裁决着重于处理肇事者而不是保护受害者。在有些案件中，即便是风险极大的案件，社会心理和戒瘾治疗方案与暂缓执行判决的命令同时下达。特别报告员获悉有证词表面法庭裁决受法官中间重男轻女观点的影响。这是法官在裁决有关配偶/同伴暴力案件时觉得应小心谨慎地对待男子，因为男子的“养家糊口”作用和需要考虑到家庭的财政支出需求。对一些法官而

言，在他们裁决是否要关押一名男性肇事者时，这是一项考虑。然而，在涉及毒品罪、抢劫罪或其他罪行时，则不考虑有关犯罪者家庭经济状况等这些考虑；因为刑事司法制度显然认为贩毒罪、抢劫罪或其他比被暴力侵害妇女的罪行更为严重。这些问题表明需紧急开展有关暴力侵害妇女的全面司法培训。

## 5. 社会服务

57. 国家主管部门在所有地区普遍提供社会服务，但没有任何资料表明这类服务是否以人权准则和标准为支柱，是否特别以妇女享有平等、不歧视和身体完整的人权准则和标准为支柱。在许多地区普遍的共识是在涉及暴力侵害妇女的案件中，社会福利方针是一项标准。特别报告员在许多国家访问时见证了国家主办的各种服务，特别是社会服务或“社会工作中心”如何明确地着重于家庭和解和团聚开展工作。在这类国家内，标准是通过和解而不是通过问责措施，例如通过起诉和惩治肇事者来解决伴侣/配偶/家庭暴力的案件。这些机构往往对妇女受害者的保护需求不能作出充分和适当的反应，因为其职员不了解内在关系的复杂性质，有时候不能够针对损害受害者安全的问题作出适当的反应。

58. 这些职员往往没有经过有关暴力或是风险评估的培训，因而其不能够确认风险状况，酌情作出保护暴力受害者适当防范措施决定。着重于保存家庭整体的做法使这些职员劝导受害者返回到肇事者的家庭，或者警告他们如果他们去庇护所他们将和其子女分开。此类服务的首要事项是家庭团圆，这令人担忧，因为调解或和解进程很少有先例遵循或者有任何办法来解决受害者和施虐者之间的权力不平衡问题。

59. 特别报告员还收到资料表明这些社会工作机构有时在没有举报儿童遭受虐待的情况下如何便利肇事者进行家访或如果一肇事者对一名妇女施加暴力，但没有对其女子施加暴力，他仍然被认为能够照料这些孩子，当局事实上将促进和便利肇事者与儿童之间的继续联系。这种做法有着灾难性的结果，因为其不仅尽量避重就轻地对待受害者的经历，还将对孩子产生负面影响，因为该儿童可能是父亲虐待母亲的见证人。

60. 在一些国家内，这些中心或社会工作者特别在有非政府组织监管，有国家支助的庇护所内充当受害者与庇护者之间的看门人。直接与警方或庇护所联系的受害人往往需要重新转移到社会工作者那里，以便进行登记或获准在一个庇护所内住宿。获得庇护的繁琐规则不应该成为受害者为获得紧急和急需服务而不得不面对的繁文缛节。尽管为确保一定的标准，监督和视察妇女庇护所是重要的，但是特别报告员认为，民间社会组织应继续独立地运行妇女保护中心/庇护所。公私合办的庇护所最有利于妇女，确实是一个最佳的国际做法。

## 6. 数据收集

61. 一些例子提供了有关数据和记录系统的资料，但没有详细论述如何利用资料跟踪趋势与模式，及如何塑造法律、政策与方案。没有包括数据收集和指标等



的监督和评估系统则难以评估所采取的措施和干预的效力和影响。甚至在具有统计机构的国家内，缺少具有分析性的暴力侵害妇女的分类数据对本职责及其他相关条例机构也构成重要关注。数据收集的连贯持续性对有效制订和实施法律、政策和方案至关重要。还必须包括定量数据来测定普遍情况与形式，并且需要定性数据来评估措施效力。

## 7. 与民间社会的合作

62. 国家答复也反映了特别在提供法律与咨询服务和庇护服务方面国家与民间社会合作及伙伴关系的重要性。所提供的资料并没有反映事实上在许多情况下民间社会组织承担了提供服务与成本；一些国家在资金申请和汇报方面施行了繁琐的规定；在向民间社会提供资金的决定中偏见与偏好确实起了一定作用；(与缩减措施相关的)资金削减也对服务提供造成了巨大的影响。

63. 此外，将重点转向男子与男孩也负面影响了向妇女与儿童提供的总体服务；事实上有关男性的方案正在与向为妇女儿童提供特别服务的长期有经验的组织争夺资金，而且并没有评估与估计这些有关男性的新方案特别在受害者安全与犯罪者责任方面的效力。人们认为，重点和资金转移的趋势进一步表明在早已重男轻女的社会中男性特权的持续性。

## 8. 提供认识

64. 成员国所采取的措施的共同特点是在不同部门进行提高认识的方案。但从所收到的来文中并没有清楚地说明了在社会转型、赋权妇女、同伴效应和举止改变方面的产生的影响。而且，没有清楚说明提高认识措施是否考虑并反映了更为持续教育进程需求。

## 9. 政治障碍

65. 不论是联邦制度还是权力下放措施，政治结构问题对以下各方面都有一定影响：法律、政策和方案制订、政策支助提供和服务，以及责任性与问责制等等。一些情况下的现实是支离破碎、缺乏一贯持续性，且有将问题政治化的可能性。这在平等地向所有公民提供实质性服务方面影响了国家的责任性。

## 10. 没有恪尽职守

66. 考虑到本职责要求的资料是关于国家消除暴力侵犯妇女恪尽职守的责任——通过促进免遭暴力的生命权；防止、保护、调查和惩治；以及提供赔偿——但几乎没有提供任何资料说明已采取一些措施来解决国家主管当局未能恪尽职守履行这些职责的问题。实施标准和制裁不遵守现象反映了国家对恪尽职守责任的接受。受害者与民间社会组织的观点是：对暴力行为的非国家肇事者和施行暴力和/或未保护或防止暴力的官员而言，有罪不罚是一个普遍现象。

#### 11. 国际标准和教育干预、材料与培训的使用和/或价值增加

67. 审议了特别从联合国及其他国际机构以及从专家小组咨询和获得技术合作收集有关暴力侵害妇女问题的大量文件。令人关注的是没有任何有关使用此类标准制订、教育干预、材料与培训的资料也没有任何资料说明此类标准制订的产出和教育干预、材料和培训的添加价值。

68. 此外，一个关键的思考要点是联合国及其他参加制订研究报告、准则和其他工具的国际机构的作用。考虑到的问题包括：一旦这些机构在制订了关于标准、准则和最佳做法的相关工具和其他材料之后，他们在后续工作方面的作用和责任是什么的？这些机构是否有义务进行教育性工作以便宣传此类材料？他们是否有义务监督和评估此类文件的使用情况，包括在国家一级进行研究工作评估是否存在有效使用此类工具和标准的障碍？他们是否在国家行为者参与的试验性项目中研究产出时发挥作用？还有他们是否在界定最佳做法和普遍地，特别向成员国，宣传此类信息时是否应发挥作用？

### 四. 结论和建议

69. 尽管发展众多，暴力侵害妇女仍然是司空见惯的现象，在许多国家内，不追究妇女所经历的暴力行为并非是例外现象而是习以为常的情况。有关国家责任问题包括：没有将暴力侵犯妇女的问题接受为一项人权问题；没有充分的国家策应；几乎没有努力系统地全面地和持久地解决这个问题；用于这个问题的时间、努力和资源极其少；没有注重于调查暴力的模式、原因和结果；在举报案件中，极少肇事者受到起诉，更为少数的肇事者被定罪；制裁往往没有反映所犯罪行的严重性。而且，仍然没有彻底解决不平等和多层次与相互交织歧视形式的问题，而这是暴力侵害妇女的原因与结果。

70. 需要建立一个讨论国家恪尽职守责任的框架，将恪尽职守标准分为两大类：个别的恪尽职守和系统的恪尽职守。这项调整挑战了先前恪尽职守的公式，先前公式将国家对个别暴力受害者的义务与国家的义务合为一体，创建了一个消除暴力侵犯妇女的运作系统。个别的恪尽职守是指国家对具体个人或者具体个人团体在具体的基础之上负有的预防、保护、惩治和提供有效补救义务。个别的恪尽职守需要灵活性，因为在这些情况下所采取的程序必须反映受伤害的个人需求与愿望。国家能够履行提供保护恪尽职守的义务，例如向妇女提供以下各项服务：例如电话热线、保健照料、咨询中心、法律援助、庇护住所、限制性命令和财政援助。有关保护措施也能够有助于履行国家对个人负有的保护和防范义务。个别恪尽职守的责任要求国家承担援助受害者重建生活面向未来的义务，这可能包括金钱赔偿、以及帮助重新定居或者帮助其找到工作。个别恪尽职守的义务也要求国家不仅仅惩办肇事者，并且还惩办那些没有在其职责中对暴力作出策应的人。

71. 系统地恪尽职守是指国家必须承担义务以确保对暴力侵害妇女的行为采取一个整体和持续的防范、保护、惩治和赔偿模式。在系统一级，国家可以通过以下方式履行其保护、防止和惩治责任，这些方式如：制定战略、行动计划与提高认识运动、提供各项服务、加强警察、检察官和法官的能力与权力、适当的资源提供、变革性举措、追究未行事保护和防范责任者，追究犯下暴力侵害妇女人权者。此外，各国还应更为具体地参与总体社会改革，解决结构与系统的性别不平等和歧视。

72. 必须建立一个全面的保护和防范制度，必须以实际可行，并对个别案例具有普遍效力的方式实施这一制度。<sup>27</sup> 这项义务是一种方式而不是结果，要求各国采取合理的措施，即确实具有改变结果或减缓伤害的措施。<sup>28</sup> 最后，一般系统及其对具体案件的适用应该具有充分的抑制力以防范对妇女的暴力行为。尽管恪尽职守并不要求实际上每个案子得到完全抑制，但要求缔约国以合理地抵制暴力行为的方式行事。<sup>29</sup> 恪尽职守要求国内法律中的保护性措施能够充分地应对这一局势，并注重是否运用了这些保护性的措施。<sup>30</sup> 最终，“并非司法补救形式的存在表明恪尽职守，而是这些司法补救是否存在与是否有效”<sup>31</sup>

73. 国家有义务调查所有暴力侵害妇女的行为，其中包括调查未系统防范暴力侵犯妇女的行为。在一般暴力侵害妇女模式下发生具体暴力事件时，要求遵循恪尽职守的义务范围很广。<sup>32</sup> 需要以性别观念调查案件，<sup>33</sup> 并要考虑受害者的特殊脆弱性。<sup>34</sup> 调查内容有两个目的：防止今后重复以及为个别案件伸张正义。这应解决所涉国家结构和所涉具体公务人员的行为。<sup>35</sup> 这样的调查必须是公正的严肃的，彻底的，凡触犯法治，则应追究公务员的行政，纪律或刑事责任<sup>36</sup>

<sup>27</sup> 消除对妇女歧视委员会以及美洲间制度和欧洲人权委员会已经通过了这一方针。见 *Banu Akbak* 及其他人(脚注 16), 第 12.1.1-12.1.5 段; *Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)*, 第 12.051 号案件, *da Penha Maia Fernandes* 诉巴西, 2001 年 4 月 16 日。

<sup>28</sup> 欧洲人权法庭第 3340133401/02 号申诉, *Opuz* 诉土耳其, 2009 年 6 月 9 日裁决, 第 136 段和第 33218/96 号申诉, *E* 和其他人诉联合王国, 2002 年 10 月 26 日裁决, 第 99 段。

<sup>29</sup> *Opuz*, 第 153 段。

<sup>30</sup> 同上, 第 148 段。

<sup>31</sup> IACHR, 第 12.626 号案件, *黎巴嫩(Gonzales)*诉美利坚合众国, 2011 年 7 月 21 日, 第 212 段。

<sup>32</sup> 欧洲人权法庭, *González* 及其他诉墨西哥, 2009 年 11 月 16 日裁决, 第 293 段。

<sup>33</sup> 同上, 第 455 段。

<sup>34</sup> 见欧洲人权法庭, 第 47159/08 申诉, *BS* 诉西班牙, 2012 年 7 月 24 日裁决, 提交人关于警方虐待, 没有受到有效调查部分是因为没有考虑其妓女的非洲妇女的脆弱状况。

<sup>35</sup> 黎巴嫩(*Gonzales*), 第 178 段; *González* 等诉墨西哥, 第 242 段。

<sup>36</sup> 黎巴嫩(*Gonzales*), 第 178 段; 美洲人权委员会, “Juárez 妇女的权利的情况, 墨西哥: 免遭暴力与歧视的权利”(2003 年), 第 142 段; 美洲人权委员会, “美洲暴力妇女受害者诉诸司法的情况(2007 年), 建议 1。

恪尽职守对进行调查的方式没有任何限制，但受害人有获得调查状况信息的权利。<sup>37</sup>

74. 恪尽职守要求建立一个独立有效的司法制度。<sup>38</sup> 特别在伴侣/配偶施暴情况下，防范和惩治义务之间存在着重叠现象。由于受害者与肇事者之间关系的性质，有效地制裁以往的暴力行为是必要的，以防止今后发生同样性质的行为。恪尽职守要求对暴力侵害妇女行为的惩治足够严厉以抑制今后的行为。<sup>39</sup> 此外，尽管国家具有一定程度的甄处权决定施加何种形式制裁，恪尽职守要求确实地实施限制和抑制一犯罪者的制裁(例如心理治疗)。<sup>40</sup> 司法不对具体的犯罪行为施法定规定的制裁也可违背恪尽职守的义务。<sup>41</sup> 必须在合理的时间阶段内完成旨在防范暴力侵害妇女的司法诉讼程序。<sup>42</sup>

75. 恪尽职守标准要求补救措施不仅仅形式上存在，而且这些补救措施应该能够获得并具有效力。<sup>43</sup> 补救措施方面的恪尽职守义务并不是仅仅让妇女返回到个别案件发生之前其所处的情况之下，而应努力具有改革可能。这意味着补救措施不是加强先前存在的交叉结构从属地位模式，而应尽可能地推翻重男轻女、系统边缘化与结构不平等，因为这可能是妇女遭受暴力的根源。正如特别报告员在其 2010 年报告中强调的那样，赔偿权的概念处于补救措施法律的框架之内，可用于个人又可用于社会目的，其所强调的目的包括管教司法、抑制力、补偿与平反(A/HRC/14/22, 第 12 段)。赔偿应包括性别观念，在处理歧视与暴力行为妇女受害者时更应如此，这包括雪冤、康复、保障不重犯和赔偿等领域。<sup>44</sup>

76. 界定人权性质的一般原则奠定了处理暴力侵犯妇女的基础，即普遍、不可分割、平等、不歧视、相互依赖与相互关联以及有关尊重、保护和履行人权目标的各项原则。因而参与、包容、法制与问责制应该是支助各国恪尽职守地履行暴力侵犯妇女义务的核心价值。

<sup>37</sup> 黎巴嫩(*Gonzales*)，第 193 段。

<sup>38</sup> *Opuz*，第 150 段。

<sup>39</sup> 同上，第 169 段。

<sup>40</sup> 见欧洲人权法庭，*A.诉克罗地亚*，第 55164/08 号申请，10 月 14 日裁决，第 78-79 段。

<sup>41</sup> 见欧洲人权法庭，*Hajduová 诉斯洛伐克*，第 2660/03 号申请，2010 年 11 月 30 日裁决，第 52 段。

<sup>42</sup> 见欧洲人权法庭，*Kalucza 诉匈牙利*，第 57693/10 号申请，2012 年 4 月 24 日裁决，第 64-67 段。

<sup>43</sup> 美洲人权委员会，*Smith 和 Armendatriz 等诉美利坚合众国*，第 81/10 号报告，第 12.562 号案件(2010 年)，第 62 段；*Gonzales 和其他人诉美利坚合众国*，2007 年 7 月 24 日予以受理决定，第 42 段，美洲人权委员会，“诉诸司法”，26 段。

<sup>44</sup> *González 及其他*，第 446 段。

77. 国家恪尽职守的职责必须以累积性和包容性的方式发展。有关内容可包括：测定国家防范暴力的义务与职责；确保国家和非国家行为者的问责制；解决妇女实际经历的相互交叉暴力行为的根源和歧视根源。消除暴力侵犯妇女要求对问责制采取一个多层次利益攸关方者方针，这包括为监督国家和非国家行为者的遵守情况，将它们作为防范、保护和改革的直接责任承担者。人权恪尽职守要求进行调查与评估以确定在国家本身的行为以及在国家监督第三方行为方面——不论其是个人或是组织——实施了普遍接受的人权原则。

---