



人权理事会

第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员的报告*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员根据理事会第 32/19 号决议编写的报告。在报告中，特别报告员考虑了在暴力侵害妇女问题上以基于人权的方法提供综合服务和保护措施(侧重于庇护所和保护令)的关键要素。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 报告	3
B. 与暴力侵害妇女问题区域组织和独立的全球与区域 机制的合作.....	3
C. 参加会议和磋商以及其他活动.....	4
D. 国别访问和通信.....	5
三. 在暴力侵害妇女问题上采用基于人权的方法提供综合服务 和保护措施：侧重于庇护所和保护令	5
A. 关于庇护所和保护令问题的国际和区域人权框架.....	5
B. 保护妇女免遭暴力生活的人权.....	7
C. 国家提供庇护所和保护令的人权义务.....	9
D. 庇护所和保护令：差距、挑战和良好做法.....	10
四. 结论和建议.....	18
A. 对各国的具体建议.....	19
B. 对各国的一般性建议.....	21
C. 对联合国妇女署和其他利害攸关方的一般性评论.....	21

一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 32/19 号决议提交。报告概述了暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员的活动，并对在暴力侵害妇女问题上以基于人权的方法提供综合服务和保护措施(侧重于庇护所和保护令)进行了专题分析，该议题被列为特别报告员的优先专题之一(见第 A/HRC/32/42 和 Corr.1, 第 51-57 段)。

二. 特别报告员的活动

A. 报告

2. 2016 年 9 月 23 日，特别报告员根据大会第 69/147 号决议在大会第七十一届会议上作了发言，介绍了她的关于杀害妇女或与性别相关的杀害妇女行为问题的专题报告(A/71/398)，在该报告中，她建议在全球、区域和国家各级建立“杀害妇女问题观察站”或暴力侵害妇女行为观察站。¹她还介绍了在她提出就暴力侵害妇女行为国际法律框架的适当性问题提供资料的呼吁后从全球和区域独立机制收到的答复。

3. 2017 年 3 月 13 日，特别报告员参加了妇女地位委员会第六十一届会议并作了口头报告，概述了当前优先任务。她还呼吁各国政府和民间社会启动第五次妇女问题世界会议的前期进程，作为优先事项侧重于暴力侵害妇女的行为。²

4. 在该届会议上，特别报告员还在几个专题小组作了发言，讨论了与暴力侵害妇女行为相关的广泛问题。她主持了关于在妇女权利和暴力侵害妇女问题国际和区域机制之间加强合作的具体实施问题的一次非公开协商。与会者商定，就这种合作的制度化开展工作。专家们还决定进一步探讨在人权理事会和其他政府间机构的届会期间举行国际和区域妇女权利机制都可参与的会议和磋商的可能性。

5. 特别报告员还会见了秘书长以及消除对妇女歧视委员会主席、欧洲委员会制止暴力侵害妇女和家庭暴力行为专家组主席、法律和实践中的歧视妇女问题工作组的一位成员、美洲人权委员会专题监测科的协调员。在这次会晤中，特别报告员提出了在妇女权利和暴力侵害妇女问题独立国际和区域机制之间开展合作这一关键问题，并建议将这种合作制度化。秘书长支持这一倡议，并委托其政策问题高级顾问作为其办公室的联络人，就此议题与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作。

B. 与区域组织和暴力侵害妇女问题全球和区域独立机制的合作

6. 特别报告员参加了 2016 年 10 月在班珠尔举行的非洲人权和人民权利委员会第五十九届会议。她还与非洲妇女权利问题特别报告员举行了一次会议，以促进双方的进一步合作。³

¹ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20677&LangID=E>。

² 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21382&LangID=E>。

³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20768&LangID=E。

7. 2016年11月25日(消除对妇女的暴力行为国际日),特别报告员与暴力侵害妇女问题的所有全球和区域独立机制联合发表了一项呼吁,要求加强国际、区域和国家努力,防止杀害女性和基于性别的暴力。这些机制呼吁各国充分接受、纳入并执行全球和区域妇女权利和暴力侵害妇女问题条约并支持设立“杀害妇女问题观察站”。⁴

8. 特别报告员和消除对妇女歧视委员会建立了正式合作,以更新委员会关于暴力侵害妇女行为的第19号一般性建议(1992年),在2015和2016年期间,双方继续开展工作。⁵在这方面,2016年10月30日,特别报告员参加了委员会的更新第19号一般性建议工作组在日内瓦举行的一次会议;2017年2月2日和3日,她参加了工作组在伦敦举行的一次后续专家组会议。

9. 特别报告员与其他人权机制联合发表了若干声明。⁶

C. 参加会议和磋商以及其他活动

10. 2016年5月23日至27日,特别报告员参加了预防犯罪和刑事司法委员会在维也纳举行的第二十五届会议,并作了开幕发言,重点是报告员与委员会在暴力侵害妇女行为的刑事司法和预防问题上的合作。⁷

11. 11月25日,她参加了欧洲安全与合作组织性别股和联合国毒品和犯罪问题办公室在维也纳举办的关于打击杀戮女性现象的性别问题专题讨论会,并介绍了她提出的关于建立杀害妇女现象观察站的倡议。⁸

12. 11月29日,她参加了公民自由、司法和内政委员会和妇女权利和两性平等委员会在布鲁塞尔欧洲议会举办的关于欧洲联盟加入欧洲委员会《防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》)问题的一次听证会,并吁请各国政府充分认可和执行《伊斯坦布尔公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》,将其视为彼此兼容和相互加强的文书。⁹

13. 12月12日和13日,她出席了各国议会联盟和阿拉伯联合酋长国联邦国民议会共同主办、在阿布扎比举行的全球女议长峰会。¹⁰峰会通过了《阿布扎比宣言》,题为“联合起来,创造未来,建立一个更美好的世界”,其中包括承诺促进两性平等和向妇女赋权。¹¹

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20911&LangID=E。

⁵ 见消除对妇女歧视委员会第65/4号决定;

⁶ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21317&LangID=E>; <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21304&LangID=E> and <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21317&LangID=E>。

⁷ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20013&LangID=E>。

⁸ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20953&LangID=E#sthash.1zNmbuRF.dpuf>。

⁹ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20964&LangID=E>。

¹⁰ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21053&LangID=E>。

¹¹ 见 <http://www.ipu.org/splz-e/abudhabi16/declaration.pdf>。

14. 2017年1月13日，她出席了与妇女、和平与安全中心在伦敦政治经济学院联合举办的关于庇护所和保护令问题的一次专家组会议，这次会议为本报告提供了资料。她还呼吁为本专题报告提交资料，收到了48份答复。^{12 13}

15. 2月7日和8日，她出席了由人权高专办和世界卫生组织联合举办的妇女、儿童和青少年的健康和人权问题高级别工作组的一次会议。

16. 4月4日，特别报告员致函妇女署执行主任，以便按照建立信托基金的决议所设想的，与妇女署(以暴力侵害妇女行为受害者信托基金管理人的身份)进一步探讨报告员与信托基金之间进行合作的方式和途径。¹⁴

D. 国别访问和通信

17. 关于报告期内进行的国别访问和提出的国别访问报告，请见A/HRC/35/30/Add.1、Add.2和Add.3号文件。

18. 就报告员任务范围内的问题，特别报告员与其他任务负责人联合发出了40多封信函。

三. 在暴力侵害妇女问题上以基于人权的方法提供综合服务和保护措施：侧重于庇护所和保护令

A. 关于庇护所和保护令问题的国际和区域人权框架

19. 国际和区域人权和政策文书规定，国家有义务消除对妇女的一切形式歧视，包括暴力侵害妇女行为，并保护她们的人权，包括每个妇女免受暴力的权利。这些义务包括通过向妇女提供庇护所/避难所和保护令以确保妇女的安全和人权之途径，保护妇女免遭基于性别的暴力的义务——特别是在家庭暴力和亲密伴侣暴力方面。

20. 这些义务直接或间接地体现在国际和区域法律和政策人权文书之中，并得到监测其执行情况的独立机制的进一步阐明。这些机制包括：消除对妇女歧视委员会和其他条约机构、区域人权机制、暴力侵害妇女问题特别报告员和其他特别程序任务负责人。正如本报告所强调的，通过其建议和判例，这些机制进一步澄清了各国负有人权义务，建立一个全面和协调的国家框架，以打击和防止基于性别的暴力，包括通过提供庇护所和保护令，这是这一框架的重要工具。

21. 《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除暴力侵害妇女行为宣言》提供了一个全面的国际框架，在这一框架中，针对妇女的基于性别的暴力行为是妇女和男子之间传统的不平等权力关系的体现。基于性别的暴力被界定为构成对妇女的歧视和侵犯人权行为，从而建立了国家在防止、调查、起诉和惩治此类行为并

¹² <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/OrdersAndShelters.aspx>.

¹³ 所有材料均可在以下网址参阅：
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SheltersProtectionOrders.aspx>.

¹⁴ 大会第50/166号决议。

向受害者提供补救方面的相应义务。与预防密切相关的要求是，各国必须向受害者、幸存者和暴力行为的潜在受害者提供充分保护。

22. 第 19 号一般性建议将基于性别的暴力定义为，因为妇女的性别而对其实施的暴力或对妇女造成过度影响的暴力。它进一步解释说，这种暴力损害或阻碍妇女享有一般国际法或人权公约下的人权和基本自由。它强调，庇护所或“避难所”十分重要；它还具体规定，各国应为家庭暴力、强奸、性侵袭及其他形式的基于性别的暴力受害者建立支助服务，包括避难所，特别是受过训练的保健工作者、康复和辅导；

23. 消除对妇女歧视委员会与特别报告员合作，正在对这一重要文书进行更新，预期将列入关于消除基于性别的暴力行为所必需措施的更多指导。本报告反映了这一领域的重要动态并提供更详细的指导，说明基于人权的方法以及各国义务通过建立庇护所/避难所和执行保护令的做法保护妇女的人权和安全。

24. 在关于妇女诉诸法律的机会的第 33 号一般性建议(2015 年)中，消除对妇女歧视委员会承认许多暴力行为的妇女受害者所面临的经济困难并呼吁各国保证她们能获得经济援助，使用危机中心、庇护所、热线和医疗、社会心理和咨询服务。它还要求各国采取措施，保证妇女在申请保护令时不受不当延误，并保证及时公正地审理所有触犯刑法的性别歧视案件，包括涉及暴力的案件；

25. 1993 年《消除对妇女的暴力行为宣言》呼吁各国确保使遭受暴力的妇女以及必要时使其子女得到专门援助，诸如康复、协助照料和扶养子女、治疗、指导、保健和社会服务、设施和方案以及支助结构等，并采取其他一切有助于其安全和身心康复的适当措施。

26. 在《北京行动纲要》中，各国还确认，它们承诺向遭受暴力侵害的女童和妇女提供有充分资金支持的庇护所和救济支助以及医疗、心理和其他咨询服务和免费或低费用的法律援助。

27. 妇女地位委员会第五十七届会议 2013 年通过的关于消除和防止一切形式的暴力侵害妇女和女童行为的议定结论还呼吁，在加强多部门服务、方案和应对暴力侵害妇女行为方面，采取多学科和性别敏感预防和保护措施(例如紧急禁止令和保护令)以及进入庇护所的机会。其中包括，国家和独立的妇女庇护所和咨询中心、24 小时热线、社会援助服务、一站式危机处理中心、儿童服务和公共住房服务，向妇女和儿童提供低门槛、便于获得的和安全的援助，以及协助、保护和支持。

28. 经更新的《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》呼吁各国建立一个可持续的便于使用的设施和服务网络，向其提供资助并加以协调，为已遭受暴力的受害妇女及其子女或面临成为暴力受害者风险的妇女及其子女提供紧急和临时住宿设施、保健服务(包括咨询和心理护理)、法律援助和其他基本需要。

29. “2030 年可持续发展议程”在目标 5.2 中将消除对妇女的暴力列为实现两性平等和向妇女赋权方面的一个目标。然而，其相关指标 5.2.1 和 5.2.2 没有涉及收集关于庇护所和保护令的数据，这种数据可提供关于庇护所和保护令是否可资利用的相关信息并可表明建立更多庇护所或发出保护令的必要性。特别报告员还强调，目前没有关于杀害妇女或与性别相关杀害妇女的数目或发生率的任何指

标，虽然这种极端形式的暴力在许多情况下直接与普遍缺乏庇护所和保护令缺乏效力或可执行性相关。

30. 区域文书，例如《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》（《贝伦杜帕拉公约》）和《伊斯坦布尔公约》，专门涉及暴力侵害妇女问题，因此，这些文书对服务和保护措施，包括庇护所和保护令，作了明确和详细的规定。所有这些区域文书都是在《消除对妇女一切形式歧视公约》之后通过的，它们是立足于《公约》的兼容文书，而且提供了更详细的指导。《伊斯坦布尔公约》尤其是这种情况，它是最近期的区域文书。2011 年通过这项文书补充了《公约》框架和所有其他区域机制的判例。¹⁵

31. 《伊斯坦布尔公约》载有关于庇护所和保护令的明确规定。关于庇护所，第 23 条要求各国采取必要的立法或其他措施，规定建立数量充足的、适当的和便于使用的庇护所，向受害者，特别是妇女及其子女，提供安全的住宿并与与受害者主动接触。关于保护令，该公约在第 52 条中为家庭暴力受害者规定了“离开”或紧急禁制令，其中呼吁各国确保向主管部门当局授权，在有现前危险的情况下，命令家庭暴力肇事人离开受害者的住所。第 53 条对一切形式的暴力受害者的保护令作出规定，要求对受害者提供立即保护而不施加不适当的经济和行政负担，定出具体的时限；单方面签发和不论其他程序都予以签发。它还要求将违反这些规定的行为定为刑事定罪。

32. 1994 年的《贝伦杜帕拉公约》是关于暴力侵害妇女问题的第一个区域文书。该公约第 8 条(d)项呼吁缔约国逐步采取具体措施(包括方案)，通过公共和私营部门机构，向遭受暴力的妇女提供适当的专业服务，包括在适当情况下向所有家庭成员提供庇护所和心理咨询服务并向受影响子女提供照料和监护。关于保护令，第 7 条(d)项要求各国采取法律措施，要求肇事者不骚扰、恐吓或威胁妇女或使用任何方法伤害或危及其生命或完好性，或破坏其财产。

33. 尽管不像《贝伦杜帕拉公约》那样具体，《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》）也涉及暴力侵害妇女问题。第 4 条第 2 款(f)项规定，缔约国应建立机制和便于使用的服务，向暴力侵害妇女行为的受害者提供有效信息、康复和补偿。

B. 保护妇女免遭暴力生活的人权

34. 国际和区域人权文书载有重要的指导性人权规范，将暴力侵害妇女行为视为侵犯人权行为。此外，《维也纳宣言和行动纲领》确认，妇女权利是人权，妇女和女童的人权是普遍性人权中不可剥夺和不可分割的内在组成部分”。反对种族主义、种族歧视和相关的不容忍现象世界大会也呼吁设立特别报告员的任务，这一任务于 1994 年设立，目的是进一步将暴力侵害妇女问题纳入人权框架和议程。此外，1995 年《北京宣言和行动纲要》专门涉及暴力侵害妇女行为，将其视为侵犯人权行为。

¹⁵ 见 Dubravka Šimonović, “Global and regional standards on violence against women: the evolution and synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions”, *Human Rights Quarterly*, vol. 36, No. 3 (August 2014), pp. 590-607.

35. 妇女人权框架依赖适用于暴力侵害妇女行为的专涉性别或性别化的人权原则，包括关于庇护所和保护令等服务和措施的原则。这些原则包括涵盖其他人权的原则：不因生理/社会性别歧视、男女之间的实质性平等原则、向妇女赋权、国家责任，包括克尽职责的责任、生活不受暴力侵害的权利。

36. 各国负有人权义务，通过禁止和惩处一切形式的基于生理和社会性别的歧视，包括基于性别的暴力侵害妇女行为(《消除对妇女一切形式歧视公约》第一和第二条)，打击和防止对妇女的一切形式歧视和暴力行为，并且，为此目的，通过采取措施，确保妇女的充分发展和地位提高，体现和实现男女平等原则(第二条)并向妇女赋权(第三条)。

37. 各国保护妇女生活免受暴力的权利之义务要求保护她们的人权。在第 19 号一般性建议中，消除对妇女歧视委员会列举了其中一些权利：(a) 保护生命权；(b) 不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利；(c) 在国际或国内武装冲突时按照人道主义规范享受平等保护的權利；(d) 自由和人身安全权利；(e) 法律之前平等保护权；(f) 家庭内的平等权；(g) 可达到的最高水准身心健康权；(h) 公平和有利的工作条件权利。

38. 此外，《公约》明确要求各国采取一切适当措施，消除对农村妇女的歧视，并确保她们享有适当的生活条件和适足住房(第十四条第 2 款)。

39. 在暴力侵害妇女案件中会被侵犯的所有人权和基本自由构成妇女的生活免遭暴力的人权。《贝伦杜帕拉公约》明确指出，暴力侵害妇女行为构成对其人权和基本自由的侵犯；第三条确认，每名妇女都有在公共和私人领域免受暴力的权利。

40. 《伊斯坦布尔公约》第四条第 1 款明确将暴力侵害妇女行为视为侵犯人权的行为，它保护每个人，特别是妇女，在公共和私人领域的生活免遭暴力的权利。

41. 对妇女的生活免遭暴力的权利的这种承认决定了国家有人权义务，通过采取法律和实际措施防止和打击这种暴力，提供一整套服务，例如庇护所和措施(包括保护令)等途径，保护妇女受害者或暴力侵害妇女行为的潜在受害者。各国应确保，这些服务有助于妇女从暴力中恢复并使她们能够克服暴力的多重后果以重建她们的生活。这要求从性别角度提供便于使用的、负担得起的、适当的、可接受的和高质量的服务和保护措施。

42. 这些服务必须以受害者为中心并侧重于妇女的人权、安全和向受害者赋权，并以避免对妇女和儿童的二次伤害为目标。¹⁶ 这种整体方法必须适用于与提供保护措施相关的所有阶段，以预防和起诉基于性别的暴力和提供保护，并确保受害者从暴力行为中康复，从而增强她们的权能。

¹⁶ 消除对妇女歧视委员会，第 47/2012 号来文，González Carreño 诉西班牙，2014 年 7 月 16 日的决定。

43. 消除对妇女歧视委员会阐述了国家确保有子女的妇女进入庇护所的义务，¹⁷ 它裁定，在申请人由于没有一个庇护所有能力收容她及其子女(其中一人是残疾人)而无法逃至一个庇护所时，该国未能履行其义务，而且，未能向带有一个残疾子女的妇女提供庇护所侵犯了《公约》第二条(a)项、(b)项和(e)项下的妇女权利。在该案中，委员会确认，没有和无法使用庇护所明显侵犯了妇女的人权。

44. 在向欧洲人权法院提交的一个案件中，该法院述及面临暴力风险的生活以及各国采取保护措施的义务：“此外，鉴于国家有积极义务采取预防性可行措施以保护生命面临风险的个人，可以预期的是，有关部门在面对一个已知有实施暴力袭击犯罪记录的嫌疑人时，会采取符合情势严重性的特别措施，以保护申诉人的母亲。”¹⁸

45. 在另一起案件中，消除对妇女歧视委员会进一步强调，在评估是否应给予保护令时，法庭应考虑到一切形式的暴力侵害妇女行为，而不仅仅是威胁生命的暴力行为。此外，申请人为获得保护令必须满足的证据标准不应是排除合理怀疑的刑事证据标准。法院还应认识到，许多形式的暴力，特别是家庭暴力，是长时间发生的过程行为，因此在获得保护令方面不应施加严格的时间限制。¹⁹

46. 适足生活水准权所含适足住房权问题特别报告员和人权委员会的不受歧视权问题特别报告员确认了在适足住房权方面提供庇护所的相关性。他们指出，家庭暴力可大大增加妇女陷入无家可归境地的脆弱性，特别是在缺乏执法人员或法律制度本身的保护的情况下(见 E/CN.4/2006/118, 第 33 段)。

C. 国家提供庇护所和保护令的人权义务

47. 根据《公约》第二条，国家有人权义务，确保国家和非国家人员避免对妇女进行任何歧视。各国对国家本身人员所犯的暴力行为负有直接责任。《公约》第二条(d)项要求缔约国，包括其国家机构和人员，避免对妇女采取任何不利行动或做法或直接或间接歧视，并确保公共部门和机构按照这项义务行事。

48. 对于非国家行为方包括私人对妇女实施的歧视和暴力行为，国家还负有尽责义务。第二条(e)项阐述了关于国家对私人所犯暴力的尽责原则，它要求各国采取一切适当措施，消除个人、组织或企业对妇女的歧视。²⁰ 因此，如果国家未能履行尽责义务，国家对非国家行为方包括个人的行动负有责任。

49. 在第 19 号一般性建议中，消除对妇女歧视委员会作出了进一步解释：“国家如果未能尽责地采取行动，防止侵权或调查和惩罚暴力行为，也可能对私人行为和提供赔偿负有责任”。

50. 《消除对妇女的暴力行为宣言》第四条(c)项促请各国充分尽责，以防止、调查并按照本国法律惩处暴力侵害妇女行为。

¹⁷ 见第 2/2003 号来文，A.T. 诉匈牙利，2005 年 1 月 26 日通过的意见，第 9.4 段。

¹⁸ 见第 33401/02 号申请，Opuz 诉土耳其，2009 年 6 月 9 日的决定，第 148 段。

¹⁹ 见第 20/2008 号来文，V.K. 诉保加利亚，2011 年 7 月 25 日通过的意见，第 9.9 段。

²⁰ 见 www.theadvocatesforhumanrights.org/uploads/bip_report_january_2016.pdf。

51. 《贝伦杜帕拉公约》第七条(b)项在国家义务中列入了谴责一切形式的暴力侵害妇女行为并同意立即用一切适当方法，实行防止、惩处和消除此种暴力行为的政策，并克尽职责地预防、调查和惩罚暴力侵害妇女行为。

52. 《伊斯坦布尔公约》第五条第 2 款要求各国采取一切必要的立法和其他措施，尽责地防止、调查和惩罚非国家行为方实施的暴力侵害妇女和女童行为，并提供补偿。

53. 国家对私人行为的责任包括，有义务修改或通过国内法律，以保护妇女免遭非国家行为方实施的基于性别的暴力并提供服务和采取措施，保护她们免受此种暴力。这一克尽职责义务也包括，充分执行相关法律和所有国家行为方参与合作的、强有力的刑事司法对策。

54. 消除对妇女歧视委员会在两起杀害妇女案件中进一步阐述了克尽职责义务，在这些案件中，家庭暴力的妇女受害者在获得保护令后被丈夫杀害。在这两项决定中，委员会指出，为使“家庭暴力的妇女受害者个人享有男女平等原则及其人权和基本自由的切实实现，在上述奥地利全面制度中表达的政治意愿必须得到国家行为方的支持，他们恪守缔约国的克尽职责义务”。此外，在这两起案件中，委员会认为，主管人员(即检察官)应该知道这两名肇事者已经跨越了高暴力门槛；他们不应拒绝警察提出的逮捕和拘留请求，因为肇事者的权利不能超越妇女的生命和身心完好人权。²¹

D. 庇护所和保护令：差距、挑战和良好做法

1. 定义

55. “庇护所”²² 或“避难所”指的是“为在家庭内遭受或面临(通常是男性)暴力风险的妇女和儿童”提供的紧急和临时“安全住所”。²³ 庇护所提供临时和紧急安全，但通常不提供长期解决办法。它们往往与家庭暴力避难所联系在一起，但也可为己遭受或面临其他形式暴力的妇女和女童提供支助，例如被贩运人员、移民和寻求庇护者，以及从冲突逃至难民营和境内流离失所者营地的人员，在这些营地，基于性别的暴力风险很高。²⁴

²¹ 见第 5/2006 号来文，Goekce(已故)诉奥地利；第 6/2006 号，Yildirim(已故)诉奥地利，2007 年 8 月 6 日通过的意见，两项决定的第 12.1.2 和 12.3(b)段。这两项决定的第 12.1.5 段载有关于该缔约国未能保护受害者的类似措辞。

²² “避难所”一词是欧洲环境中用得更多，“庇护所”在北美洲和澳大利亚更常见；有些国家也使用“安全之家”或其他词语。在本报告中，使用“庇护所”涵容不同术语。关于妇女庇护所的历史，参见：加拿大妇女庇护所和过渡之家网络与联合国妇女署，“面临暴力的或暴力幸存者妇女和女童的庇护所”，2013 年，可在以下网址参阅：www.endvawnow.org/uploads/modules/pdf/1363538451.pdf。

²³ 欧洲妇女反暴力组织和奥地利妇女庇护所网络，摆脱暴力：建立和运作妇女庇护所准则(维也纳，2004 年)。

²⁴ 消除对妇女歧视委员会，关于在预防冲突、冲突中和冲突后情势中的妇女问题的第 30(2013)号一般性建议。

56. 庇护所的类型在不同国家、地区和社区有很大不同。有些庇护所是由独立的民间社会组织自主建立的，没有得到国家的支助；有些得到许可证制度或用于某一特定时期的赠款的支持。一些民间社会组织，例如，欧洲妇女反暴力组织，制订了设立庇护所准则。也有一些国有和国家运营的庇护所，但这些庇护所往往证明在提供服务方面不足。

57. 庇护所的设立和支持还涉及考虑文化障碍和性别定型观念以及国家的经济制约因素。近年来，社会服务，例如公共住房和使用庇护所的机会，受到紧缩政策和削减预算的削弱。

58. 没有关于会员国庇护所数目和类型的联合国、全球或区域数据，也没有关于所需庇护所数目的议定全球标准。民间社会组织建立了妇女庇护所全球网络，举办了三次世界会议，公布了五份全球庇护所数据计算报告，最后一份报告载有关于 46 个国家的资料。²⁵

59. 欧洲妇女反暴力组织 2001 年在 27 个欧洲国家进行的一项调查发现，在每个国家都有至少几个妇女庇护所和支助组织，有必要建立更多的妇女庇护所。²⁶ 一个专家组建议，为每一万名居民建立一个庇护/避难所，提供安全的紧急住宿、合格咨询以及在寻找长期住宿方面提供协助。²⁷

60. 在一些国家，没有庇护所；在另一些国家，只有白天庇护所，不允许过夜。庇护所的类型也有不同：一些国家有民间社会组织开办的庇护所，另一些国家有国营庇护所或两者都有。在许多国家，庇护所的类型是由是否有(来自国家或外部捐助方的)资金和资金数额以及资金是否具有可持续性决定的。²⁸

61. 保护令旨在通过“离开”令确保安全，它要求家庭暴力肇事者离开共同住所并与受害人保持一定距离(禁制令)。保护令可对受该命令约束的人施加一系列限制。例如，这种命令要求肇事者离开受害者的住所或远离共同住所、远离具体地点(例如，受害者的工作场所或其子女的学校)或避免接触受害者或面临风险的人。一些司法辖区允许发出其他命令，例如，要求肇事者为家庭住所支付租金或儿童支助，或交出他持有的武器。

62. 在大多数情况下，保护令由法院、检察官或警察发出，以保护个人免遭来自某个写明姓名的人的骚扰或暴力，或对其暴力的恐惧。保护令可由民事法院独立下达，或者，保护令可以是民事或刑事法律诉讼的一部分，在进行其他程序的同时，保护受害者的安全。国家应确保，在家庭暴力情形中肇事者对受害者构成危险威胁的情况下，使用刑事和民事两种补救办法。²⁹

²⁵ 见 <http://gnws.org/en/work/global-data-count.html>.

²⁶ 见 <https://www.wave-network.org/>.

²⁷ 暴力侵害妇女问题立法手册(联合国出版物，销售品编号 E.10.IV.2)，第 31 页。

²⁸ 加拿大网络，“为面临风险的妇女和女童提供庇护所”。

²⁹ 见：Yildirim(已故)诉奥地利，第 12.3(b)段。

2. 庇护所和保护令之间的联系

63. 在庇护所和保护令之间有很大关联，尽管它们是由国家体系的不同行为方或机构提供的。经验表明，即使存在有效的防止暴力的法律保护，庇护所仍然是必要的。并非每个暴力受害者都希望诉诸警察和司法制度，并提供法律指控或寻求保护令；一些人宁愿去避难。在有些情况下，面临高风险的妇女在分居过程期间需要安全的住宿，因为法律和保护令不能提供免受暴力的全面保护。因为她们遭受的创伤，或因为其伴侣的亲属住在隔壁，或因为租约已经终止或租约不是以她们的名义，一些妇女不能或不愿留在家中(见 A/HRC/32/42/Add.2, 第 69 段)。

64. 庇护所和保护令是必要的和互补性保护措施，可以累加使用。然而，这种互补性通常在实践中没有被遵循，因为社会服务和司法系统之间的官僚分歧往往导致由于协调不足造成的保护差距。

65. 在许多情况下，国家对长期持续暴力的干预不力和缺乏协调，造成保护空缺和悲剧结局：妇女被杀害³⁰ 和/或其子女被杀害。³¹ 如果这种暴力行为被视为严重犯罪，各国履行打击和防止此类行为的人权义务，这种对妇女的杀害或与性别相关的杀害是可以预防的。这种义务包括，向受害者或潜在受害者提供全面保护服务，例如庇护所、长期住房和保护令。这些措施需要随时提供并使妇女和女童便于使用。

3. 差距、挑战 and 良好做法

66. 通过在国别访问(包括访问庇护所)期间收集关于庇护所和保护令的资料以及从暴力侵害妇女行为的幸存者、服务提供方和有关当局收集的第一手资料，特别报告员获得了独特的经验。从消除对妇女歧视委员会和其他相关任务负责人的工作中也发现了与提供庇护所和保护令相关的差距和挑战。

67. 总体而言，特别报告员还遇到以下问题：普遍不了解国家的人权义务，包括有义务打击和防止基于性别的暴力并提供庇护所和保护措施等保护服务。³²

68. 特别报告员的经验表明，当今许多国家倾向于认为，建立庇护所或支持非政府组织经营庇护所是自愿承诺，而不是其基于国际人权条约的人权义务的一部分。这种情况与以下问题有关：未充分纳入和执行《消除对妇女一切形式歧视公约》；在提供综合服务打击和防止暴力侵害妇女行为方面未能采用全面和整体方法。此外，刑法和刑事诉讼法往往未能与家庭暴力法律或暴力侵害妇女问题法律充分配合，而且，它们采用的是性别中性方法。这种情况，再加上缺乏关于暴力侵害妇女行为和现有定型观念的统计数据，导致无视暴力侵害妇女行为和对这种行为的宽容或正常化和在庇护所和保护令提供的保护方面出现系统性差距。

³⁰ 见 Opuz 诉土耳其。

³¹ 见 González Carreño 诉西班牙和美洲人权委员会，案件号 12.626, Lenahan(Gonzales)等人诉美利坚合众国，2011 年 7 月 21 日通过的决定。

³² 特别报告员国别访问调查结果摘要和汇编，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Shelters/CountryVisitExperience.pdf。

庇护所

69. 1994 年设立特别报告员任务以来，这一任务列入了在国别访问期间视察妇女庇护所，23 年来在这种经历过程中收集的信息已被用来确定在庇护所方面存在的具体差距和挑战。在其第一份初步报告中，第一位任务负责人确认，庇护所的目的是向被殴打妇女提供一个安全的避难场所和可去的地方，提供生存、安全、支助、自尊和信息。在该报告中，特别报告员指出，必须将任何庇护所或避难制度仅仅视为以协调一致和多层面方法处理家庭暴力的一个组成部分(见 E/CN.4/1995/42, 第 139 段)。

70. 以下是提出的最常见问题，作为与庇护所相关的严重关切问题。

庇护所和安全替代住房的提供、可用和供资

71. 通常提出的令人关切的问题是，缺乏或没有足够数量的庇护所，以及无法利用庇护所和替代性安全之家。在许多情况下，要么不具备庇护所，要么提供的服务不足以应对暴力侵害妇女行为。还缺乏对庇护所的公平地域分配，特别是在农村地区。³³

72. 虽然对家庭暴力迫使妇女和儿童迁移到安全之处有所认识，但各国政府往往不进行国家规划或提供资金，以在全国各地建立足够数量的、足够能力的或分布充分的庇护所。³⁴ 许多庇护所从国家获得一些资金，但通常这种资金不持续，而且仅为某一特定时期，无法使庇护所制定、规划或提供所需服务。良好做法表明，国家资金需要可靠、可持续和充足，庇护所应从中央政府预算和区域或省级预算共同资助。国家保护妇女免受暴力侵害的义务，也必须反映在为庇护所和保护措施分配充足的财政资源。

73. 在若干情况下，一个重大挑战是，确保妇女和儿童在离开庇护所时有安全和负担得起的住房选择。许多逃离家庭暴力的妇女被迫回家，由于缺乏第二阶段庇护设施而面临进一步的暴力。幸存者获得安全和负担得起的住房的机会不足，往往不足以满足需求。

安全/保密

74. 特别报告员还发现，在庇护所的“安全”和“保密”观念之间存在紧张。良好³⁵做法是，庇护所的地点向公众保密，只有能够向妇女提供庇护所途径的人知道其地点。向民间社会组织经营的庇护所提供资源和许可证的国家可以进行监测和评价，以确定有哪些需要，同时保持庇护所的保密性和安全。然而，在有些情况下，特别是在农村地区，保密可能成为庇护所中的妇女和其家庭支助人员

³³ 例见 A/HRC/32/42/Add.2, 第 69 段(南非)。

³⁴ Janet C. Bowstead, “Why women’s domestic violence refuges are not local services”, *Critical Social Policy*, vol. 35, No. 3 (August 2015); Deborah Quilgars and Nicholas Pleace, *Meeting the Needs of Households at Risk of Domestic Violence in England: The Role of Accommodation and Housing-related Support Services* (London, Department for Communities and Local Government, Government of the United Kingdom, 2010)。亦见, A/HRC/11/6/Add.2, 第 84 段(塔吉克斯坦)和 A/HRC/23/49/Add.3, 第 101(h)段(波斯尼亚和黑塞哥维那)。

³⁵ 例见, A/HRC/11/6/Add.4, 第 72 和第 83(h)段(摩尔多瓦共和国)。

之间的障碍：需要有各种方法，在不损害庇护所的安全和保密性前提下，确保保持联系。因此，必须采取适当的安全措施，并不断加以审查。“为此目的，应评估每个受害者的安全处境并在此评估基础上拟订个人安全计划。建筑物的技术安全是庇护所的另一重要问题，因为肇事者的暴力袭击不仅对妇女及其子女是一个威胁，也是对周围地区工作人员和其他人员的威胁。此外，在安全问题上与警方的有效合作是不可或缺的。”³⁶

75. 特别报告员访问了若干国家，在这些国家，妇女被以行政拘留或“保护性拘留”形式关押在庇护所中，³⁷表面上是为了确保她们的安全，使其不遭受名誉杀人等形式的暴力，但实际上这是对实际或涉嫌违反社会规范的一种惩罚。在其他一些国家，由于缺乏女性的审前设施，庇护所被用于审前拘留目的。³⁸

准入和转介

76. 妇女对紧急庇护所的需要可在任何时候出现，特别是在夜间，保障立即进入庇护所是十分重要的。特别报告员发现了不同障碍，例如要求正式承认受害人身份。³⁹在许多情况下，妇女无法自行前往庇护所。因此，必须通过服务提供者中的一个官僚委员会介绍，这种要求可成为妇女进入庇护所的障碍。

77. 在有些情况下，青少年和超过一定年龄的男童被排除在庇护所之外，使他们与母亲分离，或阻止母亲寻求庇护。应在关切隐私或浴室设施的基础上，寻求替代排斥的解决办法，例如在一个独立公寓中向母亲及其儿子提供庇护所。

78. 一些妇女也可依法被排除于庇护所之外。例如，一些国家有一项法律，公共资金不得用于没有法律地位的妇女，这使她们无法获得公共服务(见CEDAW/C/GBR/CO/7, 第56段)。在这些国家，无证件移民妇女和移民工尤其容易遭受侵权雇主、丈夫或其他亲属的暴力行为，她们被排除于庇护所之外。⁴⁰

留住时间

79. 虽然庇护所不是一个长期解决办法，但从特别报告员的经验来看，庇护所通常提供至少三至六个月的支助，并可在必要时延长住宿时间。仅可提供短期或具体时限(几天)的庇护所不能提供适当援助，而且，在受害者回到危险情境后，可使她们面临暴力升级，作为对寻求保护的报复。在应急庇护所的留住时间通常很短，可能不能为妇女提供足够的时间来决定她们需要什么样的住房或在离开庇护所前选择并获得一个适当的空间。此外，国家为增加提供住房所作的努力往往未考虑到逃离暴力妇女的具体安全需求(例如，通过审慎的风险评估、安全规划或住房安全预防措施)，这进一步影响了妇女选择稳定备选办法的能力。

³⁶ 见《欧洲委员会防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》的解释性报告，欧洲委员会条约汇编第210号，2011年5月11日，第134段。

³⁷ 例见，A/HRC/26/38/Add.2, 第64段(孟加拉国)；A/HRC/20/16/Add.1, 第27-28段(约旦)。

³⁸ 例见，A/HRC/29/27/Add.3, 第53段(阿富汗)。

³⁹ 见A/HRC/32/42/Add.3, 第57、84和88段(格鲁吉亚)。

⁴⁰ 消除对妇女歧视委员会关于移徙女工的第26(2008)号一般性建议。

在庇护所缺乏向妇女赋权的服务

80. 许多庇护所，由于资源有限，仅提供安全和与身心健康相关的服务。通常，庇护所不提供免费医疗、社会心理和咨询支助、诉诸司法和获得法律咨询等服务。⁴¹

81. 妇女应能在庇护所“处理创痛经历，结束暴力，恢复自尊，并为自主和独立的生活奠定基础”。⁴² 在许多情况下，妇女由于缺乏就业、家庭支助或任何手段来养活自己及其子女又无法离开庇护所。在一些庇护所，与母亲一起生活的儿童在母亲的整个留住期间被迫辍学，未向他们提供任何适当的替代办法。

4. 保护令

不求助于保护令或缺乏可执行性

82. 特别报告员注意到，对于妇女需要“离开”一个暴力家庭，有普遍的文化假设，却未考虑到需要移除一个破坏妇女享有适足住房权的暴力伴侣。⁴³

83. 消除对妇女歧视委员会指出，国家应确保，在家庭暴力情形中肇事者对受害者构成危险威胁的情况下，使用刑事和民事两种补救办法。⁴⁴

84. 特别报告员还强调，在许多司法辖区，保护令不是立即和单方面签发的。此外，警察未通知妇女她们有权申请保护令，而且，即使法律明确规定了这种保护，被害人也作了申请，当局仍常常拒绝签发保护令。⁴⁵

85. 此外，主管部门拖延签发保护令太久，使保护令失去实效，这一程序实际上增加了受害者的风险。通常，保护令未能有效执行，违反保护令的行为未被定罪。违反命令可能意味着妇女或其子女面临更大危险。必须确保，在对肇事者违反命令追究刑事责任的同时，采取所有其他举措，包括提供家庭暴力庇护所和保护令。⁴⁶ 的确，国际上的若干案件表明，继续违反保护令的肇事者最终可杀死受害人。⁴⁷ 这表明，为使警察能够逮捕肇事者，将违反保护令的行为定为犯罪是绝对必要的。⁴⁸

⁴¹ 例见，A/HRC/26/38/Add.3, 第 68 段(阿塞拜疆)；A/HRC/20/16/Add.3, 第 10 段(索马里)；A/HRC/17/26/Add.4, 第 81 段(赞比亚)。

⁴² 欧洲妇女反暴力组织，“远离暴力”。

⁴³ 例见，A/HRC/29/27/Add.3, 第 44 段(阿富汗)。

⁴⁴ 见：Goekce(已故)诉奥地利，第 12.3(b)段。

⁴⁵ 例见，A/HRC/29/27/Add.1, 第 36、78 和 85 段(洪都拉斯)；A/HRC/29/27/Add.2, 第 101 段(大不列颠及北爱尔兰联合王国)；A/HRC/17/26/Add.5, 第 110(d)段(美利坚合众国)。

⁴⁶ 见 Lenahan (Gonzales)等人诉美利坚合众国，第 168 段，引用第 12.051 号案件，da Penha Fernandes 诉巴西，2001 年 4 月 16 日通过的決定，第 56 段；还引述，Opuz 诉土耳其，第 86 段。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 《暴力侵害妇女问题立法手册》，第 50 页。

86. 特别报告员还对法官的保护措施做法感到关切，这种做法往往侧重于处理肇事者而不是保护受害者。⁴⁹ 与保护令相关的其他关切包括：未能立即签发保护令；命令时效较短而无实效；命令缺乏关于侵权人应与受害人保持距离的明确指令。

87. 法律系统各部门之间(例如，家庭法院和刑事法院之间)缺乏协调，⁵⁰ 可阻碍妇女获得安全。在有些管辖区，受害者必须在民事保护令补救措施和刑事制裁之间作出选择，但良好做法是同时向受害者提供这两种措施。经常缺乏有效的协调机制；⁵¹ 有必要建立保护令登记制度，以便警察或刑事司法官员能够迅速确定这种命令是否正在有效期。在联邦制国家，法律和保护令在不同辖区是不同的，而且，往往不相互承认和统一执行，而良好做法是，在各辖区之间法律和保护令应具有自动执行力。

88. 消除对妇女歧视委员会和美洲人权法院在杀害妇女案件中的判例表明，只有在认真执行保护令而且违反保护令的行为受到刑事处罚时，保护令才有效。⁵² 通过执行保护令寻求保护的妇女应受到警方的迅速接待，同时应尊重她们的权利。⁵³

第三方申请保护令

89. 一个应考虑的关键问题是，第三方是否能申请保护令。⁵⁴ 在确保尊重申诉人/幸存者的主动性的同时，应允许其他行为方有资格提出这类申请，例如国家行为方、家庭成员和相关专业人员。⁵⁵ 关于这一问题的判例已确定，保护令的申请不仅应由面临危险的妇女提出，⁵⁶ 在审议与起诉有关的证据时，检察官应确定受害者的保护需要并采取主动行动。

交互保护令的签发

90. 特别报告员注意到，禁制令经常是交互性的，这往往意味着家庭暴力法的非性别化适用问题。⁵⁷ 保护令建立在以性别中立的方式平等对待一切形式的暴力基础上：温和形式的被动暴力或言语争吵是与严重的基于性别的暴力同样对待的。因此，暴力行为的妇女受害者也受制于为保护肇事者发出的保护令，而且，在一些情况下，她们由于违反这些交互性命令而被拘留。

⁴⁹ 例见，A/HRC/23/49/Add.4，第 65 段(克罗地亚)。

⁵⁰ 例见，CEDAW/C/PRT/CO/8-9，第 22 段。

⁵¹ 见 Lenahan (Gonzales) 诉美利坚合众国，第 215(4)段。

⁵² 同上，第 163 段。

⁵³ 同上，第 215(4)段。

⁵⁴ 例见，A/HRC/11/6/Add.4，第 49 段(摩尔多瓦共和国)。

⁵⁵ 《暴力侵害妇女问题立法手册》，第 48 页。

⁵⁶ 见 Opuz 诉土耳其，第 148 段。

⁵⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21243&LangID=E。

5. 作为以综合方法提供服务和保护措施一部分的保护令和庇护所

缺乏提供专业化服务和保护措施的综合方法

91. 特别报告员经常遇到的是，在处理暴力侵害妇女问题方面，缺乏综合、全面和协调的方法，包括在所有专门服务和保护措施方面。

92. 得到消除对妇女歧视委员会和特别报告员认可的一个重要的良好做法是“一站式服务”，这种做法为妇女提供了多种重要服务，包括广泛的法律、保健和社会服务。⁵⁸ 这些服务包括：提供法律咨询以及及时的伤害医疗护理；在遭遇强奸时获得紧急避孕和艾滋病毒预防；医疗-法律证据收集和报告；咨询；转介其他服务，例如，在遭遇家庭暴力时提供庇护所；协助向警方报告。

93. 有一些例子是，非政府组织设立了一周 24 小时免费热线，在某些情况下得到国家支持，但普遍情况是，缺乏免费、可持续和国家支助的一周 24 小时热线。

执法人员的态度

94. 特别报告员还表示严重关切的是，在警察中，性别定型观念持续存在，这反映在各种形式的不当行为之中。警察经常拒绝申诉，要么拒绝相信妇女的指控，要么未能将家庭暴力视为犯罪。特别是在农村地区，警察仍然发出“警告信”或只是记录一份肇事者承诺不对其伴侣行使暴力侵害的书面声明，这并没有任何法律价值。⁵⁹ 在许多情况下，警察不向家庭暴力受害者提供适当支助和关于庇护所或保护令的信息，受害者一撤回声明，调查马上就终止了。这种偏见常常意味着，妇女的申诉被拒之门外，而且，有时受害者甚至受到恐吓或警告，要她们不要试图提出指控，这加剧了暴力侵害妇女行为报告不足的问题。

缺乏风险评估和管理

95. 从特别报告员的国别访问中了解到，在命令采取保护措施和保护免遭基于性别的暴力并起诉此种暴力方面，首先出现的一个问题是，警察和其他相关人员缺乏风险管理和对相关致命性进行风险评估。⁶⁰

少数民族的语言障碍

96. 特别报告员还强调，为保护女性暴力受害者提供的服务，经常不是以所有少数民族的语言提供，阻碍她们报告暴力案件，因而也阻碍了她们寻求适当保护。

⁵⁸ 例见，A/HRC/32/42/Add.2, 第 57 段(南非)。

⁵⁹ 例见，A/HRC/32/42/Add.3(格鲁吉亚)；A/HRC/26/38/Add.3(阿塞拜疆)；消除对妇女歧视委员会，第 24/2009 号来文，X 和 Y 诉格鲁吉亚，2015 年 7 月 13 日通过的意见。

⁶⁰ 见：A/HRC/32/42/Add.2(南非)；亦见：Isabel Ruiz-Pérez, Juncal Plazaola-Castaño and Carmen Vives-Cases, “Methodological issues in the study of violence against women”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 61 (December 2007), 可在以下网址参阅：<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2465770/>。

强制性和解/调停

97. 国家法律经常要求基于性别的暴力妇女受害者与暴力侵害她们的男子进入调解程序，尤其是在家庭相关暴力案件或离婚或儿童监护纠纷案件中。社会耻辱和保持家庭不破裂的压力以及妇女缺乏经济赋权严重影响了妇女与对其施加暴力者和解的决定。执法部门也倾向于最大限度地淡化犯罪，他们认为，家庭暴力是私人问题，不鼓励受害者提起诉讼，而是促进和解。⁶¹ 因此，谈判和调解可能产生危险影响，如果主持或监督谈判的人不熟悉肇事者在使用肢体暴力的同时还使用的心理威胁和控制方法，就尤其有这种可能。

执法人员缺乏培训

98. 特别报告员和消除对妇女歧视委员会还探讨了缺乏对法官和执法人员提供关于各种形式的基于性别的暴力的现实性⁶² 和关于国家和国际相关法律和判例的培训的问题以及提供这种培训的必要性。法官、律师和执法人员应接受关于国家暴力侵害妇女问题法律的适用性和关于《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》、委员会的一般性建议尤其是委员会判例的强制性培训。⁶³

儿童目睹基于性别的暴力侵害妇女行为

99. 儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会认为，儿童目睹或面临家庭暴力行为，这既是一种忽视，也是心理暴力行为。⁶⁴ 在“Angela González Carreño 诉西班牙”一案中，消除对妇女歧视委员会就儿童安全而言保护令所需标准作出了若干决定。该案涉及一名 7 岁女孩，在法庭批准的一次探访期间，她被她的父亲杀害，该案的背景是，母亲曾多次寻求保护免遭丈夫侵害，他对她们进行了威胁并进行了身体侵害。委员会指出，主管部门未对这种制度对儿童的可能利益或伤害进行全面评估；相反，该案的要素表明，行动模式所对应的是基于形式上平等的陈规探视权观念。⁶⁵

四. 结论和建议

100. 持续一贯的基于性别的暴力侵害妇女行为——即使是在已宣布对暴力侵害妇女行为零容忍的国家——所表明的是，基于性别的暴力在我们仍然主要是父权的社会中根深蒂固并被接受为“本来如此”。预防和消除暴力侵害妇女行为需要变革，需要在国际和区域人权法承诺基础上制定全面、综合和协调的政策和法律。建立安全的妇女庇护所和高效及时的保护令应被视为人权义务，这种义务维护妇女生活免遭暴力的权利。

⁶¹ 见，A/HRC/17/26/Add.2，第 59 段(萨尔瓦多)。

⁶² 见，A/HRC/11/6/Add.3，第 70(c)段(沙特阿拉伯)。

⁶³ 见，V.K.诉保加利亚，第 9.16(b)(iv)段。

⁶⁴ 儿童权利委员会，关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)，第 20(b)段和第 21 段。

⁶⁵ 见，González Carreño 诉西班牙，第 9.4 段；亦见，《伊斯坦布尔公约》第 31 条。

A. 对各国的具体建议

基于人权的方法和综合、协调的法律和政策

101. 在制定和实施关于暴力侵害妇女和家庭暴力问题的国家法律时，各国应采用《消除对妇女一切形式歧视公约》和区域文书提供的基于人权的方针，以防止暴力侵害妇女行为，保护妇女生活免受暴力的权利并起诉肇事者。各国需要建立一个统一的法律框架，由关于庇护所和保护措施(包括保护令)等保护服务的配套法律组成，并在处理暴力侵害妇女行为问题国家体系的不同部门之间建立起开展合作和协调的有效机制。这包括警察、检察官、司法和社会服务、保健人员、非政府组织和提供一线服务的其他有关组织并提供多机构合作以适当处理案件。

资金和人力资源

102. 各国应划拨充分的财政和人力资源，以充分执行防止和打击基于性别的暴力侵害妇女行为的综合政策、措施和方案，包括为设立和运营庇护所，包括非政府组织运营的庇护所提供适当的财政和人力资源。

风险评估和管理

103. 各国应确保，警察和其他专业人员对致命性风险、情势的严重性和反复暴力的风险进行评估，以管理风险并向受害者提供安全和支助。各国应采取必要措施，确保在调查和执行保护措施的各个阶段都适当考虑到这种评估，并确保这些评估适当考虑到肇事者是否拥有或可获得火器。有关部门也必须认识到，在妇女向主管部门、法院或警察寻求官方援助时面临更大的报复风险。

儿童安全综合方法

104. 目睹基于性别的暴力侵害妇女行为的儿童有被聆听权以及所有决策者将其最大利益作为首要考量加以考虑的权利，同时也考虑到存在家庭暴力的情况。⁶⁶ 各国必须建立评估儿童是否目睹了暴力侵害妇女行为的体制方法并提供适当资源，以查明、预防并应对暴力侵害儿童行为；在国家人员无视儿童的最大利益时，就违反了国家义务。⁶⁷ 必须认真管理暴力父母的探视，以确保受害者及其子女的安全。在提供庇护所和执行保护令时需考虑到儿童安全综合方法。

105. 有时，在母亲寻找庇护所时，男童(包括青少年男童)是由母亲照料的。在由于有男童而产生例如关于卫生间的隐私关切时，庇护所应提供适当住宿，例如，有私人卫生间设施的独立单元，以使这些家庭保持团聚。所有在庇护所与母亲居住的儿童都应得到支持和援助，以使他们能够继续接受教育，尽可能不中断。

⁶⁶ 见，儿童权利委员会，第 13 号一般性意见，第 3(e)段。

⁶⁷ 同上，第 32 段。

培训专业人员

106. 各国应确保将关于基于性别的暴力问题的培训纳入所有相关专业人员，包括警察、律师、法官、社会工作者和医务人员基本专业培训的主流。警察尤其应接受培训，以消除对暴力行为女性受害者的不当待遇和偏见，包括关于除非必要不应签发交互保护令的培训。

七天 24 小时热线

107. 各国应为受害者建立全天候国家免费电话热线，提供保密咨询，并适当顾及受害者的匿名性，而且能够处理紧急入住庇护所的事宜。

安全的庇护所

108. 各国应提供足够数量的安全和保密的庇护所(国家和非国家资助的庇护所)，向其划拨充足资金并将其分布于全境，包括农村地区。各国应安排和规划足够数量的庇护所。至少在每个国家的每个地区，包括农村地区，都有一个能够全天候接纳妇女和儿童的庇护所；每一万名居民有一个庇护所可作为基准。每名妇女都应能迅速到达庇护所。还必须提供交通，将妇女和儿童送至最近的避难所。

109. 各国应确保为需要保护的任何妇女或女童(包括儿童和处境不利妇女)提供使用庇护所的充分机会。还应紧急提供准入，即使是在夜间：一周七天 24 小时应是规范。妇女应能自行前往这些服务设施，只要安全未有保障，就可以在那里长时间留住。

110. 庇护所应是妇女赋权之所。其导向应是受害者康复和妇女赋权。应提供支助，以帮助妇女在长期、可持续和适足住房中独立生活，并保障她们的康复和赋权。

111. 国家绝不应将庇护所作为一种保护性拘留，并确保保障妇女安全的措施是与有关妇女充分协商并征得其同意后采取的。

有效的保护令

112. 各国应对国内法律作出必要修订，以确保保护令得到公职人员的适当执行并且应当容易获得。在这方面：

(a) 各国应确保，主管部门有权对一切形式的暴力侵害妇女行为签发保护令。命令必须容易获得和执行，以保护受其保护者包括儿童的福祉和安全；

(b) 在有当下暴力危险的情况下，也应可以提供单方保护令，以进行紧急保护(紧急命令)，并且，在庭审后的长期保护令生效前，保护令应保持有效。接到受害人的声明即应提供保护令，因为寻求进一步证据可能会导致拖延，使受害者面临更大风险。保护令通常应命令肇事者离开受害人的住所达足够长的时间，并禁止肇事者进入住所或与受害者接触；

(c) 必须能够提供保护令，而不论是否有或另有其他法律程序，例如针对肇事者的刑事或离婚程序；保护令的提供不取决于是否提起刑事诉讼，而且应允许在随后的法律程序中引入。由于许多形式的暴力，特别是家庭暴力，是长期发生的过程行为，因此，不应对获得保护令施加严格的时间限制。申请人为获得保护令而必须达到的证据标准不应是刑事案件的证据标准；

(d) 在内容方面，保护令可命令肇事者离开家庭住所，与受害者及其子女(如果适用，包括其他人)和一些具体地点保持一定距离，并禁止肇事者与受害者联系。鉴于签发保护令不应对受害人带来不适当的经济或行政负担，保护令也可以命令肇事者向受害人提供经济援助；

(e) 关于资格，在确保尊重受害者行为的同时，应允许其他行为方，例如国家行为方、家庭成员和相关专业人员，有资格提出保护令申请。

(f) 在刑事诉讼中，主管部门应使用所有可以使用的保护措施确保受害者的安全。特别是，各国应保证在提供保护令的过程中应纳入适当的风险评估和儿童安全方法；

(g) 各国应对肇事者不遵守保护令进行适当的刑事制裁；

(h) 各国应确保定期监测保护令的执行情况，并确保保护令跨不同辖区的自动可执行性。

113. 各国还应保证，所有基于性别的暴力案件都得到及时和公正审理，妥善行使当然起诉，而即使受害者撤诉，诉讼程序也可继续。

114. 各国还应避免暴力侵害妇女案件中的强制性和解。

B. 对各国的一般性建议

115. 各国应当考虑制订关于可持续发展目标 5.2(消除对妇女的暴力)执行情况的更多指标，包括关于庇护所和保护令的指标。

116. 各国应收集关于一切形式暴力侵害妇女行为的数据，并建立一个“杀害妇女现象观察站”或“与性别相关杀害妇女现象观察站”，并收集和公布杀害妇女人数的年度数据，分析每一起杀害妇女案件，以防止未来案件。

C. 对联合国妇女署和其他利益攸关方的一般性评论

117. 联合国妇女署不妨与特别报告员和其他利益攸关方合作，建立并保持一个关于各国庇护所数目和类型的全球数据库，并为建立庇护所提供适当支助，以此作为暴力侵害妇女问题相关工作和暴力侵害妇女行为受害者信托基金管理工作的部分。