



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
25 April 2018  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 7 条第 3 款通过的关于第 103/2016 号来文的意见<sup>\*,\*\*</sup>

来文提交人: J.I.(由律师 Susan Hindström 代理)  
据称受害人: 来文人及其未成年儿子 E.A.  
所涉缔约国: 芬兰  
来文日期: 2016 年 5 月 2 日(首次提交)  
参考文件: 2016 年 5 月 26 日转交缔约国(未以文件形式印发)  
意见通过日期: 2018 年 3 月 5 日

\* 经委员会第六十九届会议(2018 年 2 月 19 日至 3 月 9 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审议: 艾谢·费里德·阿贾尔、克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、尼科尔·阿默林、马加里斯·阿劳恰·多明格斯、贡纳尔·贝里比、玛丽昂·贝塞尔、路易莎·查拉、纳伊拉·贾布尔、希拉里·格贝德玛、纳赫拉·海达尔、露特·哈尔帕林-卡达里、里廉·霍夫梅斯特、伊斯马特·贾汉、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁纳·德维·纳莱恩、班达娜·拉纳、帕特里夏·舒尔茨、宋文艳和艾莎·瓦勒·贝尔赫斯。



1.1 来文提交人为 J.I.，系芬兰国民，生于 1972 年。她代表本人及其儿子 E.A.(同为芬兰公民，生于 2011 年)提交来文。《公约》及其《任择议定书》分别于 1986 年和 2000 年对芬兰生效。提交人由律师 Susan Hindström 代理。

1.2 来文附有一项关于采取临时措施以确保与父亲共同生活的提交人之子的安全的请求。2016 年 5 月 26 日，委员会要求缔约国采取临时措施，以确保对提交人指控的暴力侵害 E.A.的行为进行迅速、详尽的调查并采取一切必要措施以避免对孩子的健康和福祉造成不可挽回的损害。2017 年 1 月 17 日和 5 月 30 日，委员会向缔约国重申了这一请求。然而，缔约国没有采取临时措施。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人与 J.A.在 2010 年底建立了正式男女关系。此后不久，J.A.开始对提交人施暴，包括曾经试图令她窒息、打到她流鼻血、扯她的头发、把她往门上及公寓各处推撞、让她受尽屈辱。后来，在提交人怀孕后，J.A.试图强迫她堕胎，但被提交人拒绝。2011 年怀孕期间，提交人受到推搡、掌掴、辱骂、羞辱和威胁。当时她仍然维持着这段正式的男女关系，因为她希望孩子的人生有父亲陪伴。他们的儿子 E.A.于 2011 年 8 月 14 日出生。

2.2 孩子出生后，暴力行为变本加厉。提交人并没有告知当局，因为 J.A.曾威胁说，如果她把这一情况告诉任何人，就杀了她。2011 年 12 月 22 日，J.A.在家里殴打了提交人，在其面部留下了伤痕：一只眼睛周围出现淤青，脸颊也留下了一道伤口。第二天，她看了医生。一到两周后，她的脸颊仍有痛感，眼周仍可见 1 厘米长的伤疤。

2.3 2012 年 1 月 18 日，在殴打事件发生不久后，儿童福利部门在起草的一份服务计划中指出，孩子父母在 2011 年底发生了肢体冲撞。J.A.称，每当提交人靠近他并对他大喊大叫时，他就会感到紧张，并承认他打过提交人。提交人告诉该部门，J.A.曾经打过她的肋部，还在另一次争执中打了她的脸。某外部方面已经注意到这对父母之间的关系不时发生打斗，并对提交人的处境表示担忧。

2.4 在 2012 年 2 月 15 日至 29 日期间，J.A.打折了提交人的左侧肋骨。她听到了肋骨骨折的声音，身体左侧立刻出现剧痛。由于疼痛持续了一个月之久，她无法抱孩子，也难以移动。此后，J.A.对她实施了当月的第二次殴打。

2.5 2012 年 2 月 22 日，图尔库市当局决定资助 J.A.参加针对暴力男性举行的小组会议。他并没有出席。2012 年 3 月，J.A.试图强行把提交人送到精神病院。根据提交人 2012 年 3 月 19 日的病历，负责收治的医生认定提交人并非精神病患者，没有既往精神疾病史，对本人或他人均不会造成潜在伤害，因此不符合收治标准。

2.6 2012 年 4 月 15 日晚，J.A.殴打了提交人，用一根长 30 厘米的钻头在她后脑勺上留下了一个伤口。提交人惊慌不已，驱车逃出 1.5 公里，随后停下打电话叫救护车。救护车将她送到医院，缝合了伤口。因此，2012 年 4 月 16 日，警察对 J.A.实施了拘留，并将他们 8 个月大的孩子交由儿童福利部门进行照管，因为孩

子的母亲仍在住院。2012年5月15日前，孩子一直由该部门看护，尽管提交人已于4月17日出院。图尔库市家庭和社会服务部作出该决定是出于对“父母在持续争执的背景下为孩子提供安全和适龄照料能力”的担忧。护理人员在2012年4月16日撰写的儿童福利报告称，“父亲用一根铁管打伤了母亲的头部，导致母亲被救护车送往急诊治疗”。J.A.后来在监护权纠纷期间于2013年10月14日向西南芬兰区地区法院提供证词时承认，他在当日用一把钻头打了提交人。

2.7 2012年10月16日，提交人按照社会工作者的建议，并考虑到频繁的家庭暴力和争执，带着孩子离开了家，搬到了图尔库的一家妇女收容所。双方的争吵仍在继续，2012年11月7日，孩子被送到一家孤儿院。因此，提交人感到十分难过，她认为收容所和儿童福利部门非但没有试图为她和孩子提供帮助，反而再次迫使她们母子分离，就像2012年4月16日她因遭到J.A.的暴力行为而被带到医院接受紧急治疗那天的情况一样。

2.8 2012年12月初，提交人与J.A.永久分居，并搬到梅利莱以防止她们母子遭到任何进一步的暴力行为。根据2012年12月5日的一项裁决，E.A.被送至母亲身边并与她共同生活，J.A.被判获得探视权。根据该裁决，一名社会工作者要求急性精神病院对提交人的状况进行评估，但没有对J.A.进行这方面的评估。根据得出的医疗报告，提交人愿意讨论自己的情况。报告完全没有就她的精神健康状况及其对孩子的可能影响表示任何关切。报告还进一步指出，父母双方都有能力照顾孩子。由于提交人是孩子被送到孤儿院前的主要照料者并且正在休育儿假，因此其儿子被交由提交人照顾。社会工作者所作的评估并没提及父亲在孩子面前持续对提交人施加暴力的情况，也没有就其本人状态是否稳定提出任何问题，尽管有足够的理由可以将其评估为暴力分子，对提交人母子构成威胁。

2.9 2012年底，J.A.提交了关于对儿子进行单独监护的申请。2013年1月28日，西南芬兰区地区法院以父母双方达成的协议为基础，作出了一项中间判令，内容为：儿子应当与母亲共同生活，而父亲享有在每月的两个周末进行探视的权利。

2.10 2012年5月14日，双方均请求社会服务部门提供报告，因为父亲的探视权并没有成功行使。2013年9月11日，西南芬兰区地区法院获取了这份报告并发送给了双方。2013年10月14日，西南芬兰区地区法院授予父亲单独监护权。该法院在裁决理由中仅简要地提到了父母之间的暴力行为，但主要侧重于提交人对J.A.的敌意态度以及这种态度未来可能如何对孩子产生影响。关于该暴力行为，该法院指出，双方均指控对方曾使用、并承认己方曾使用暴力，没有迹象表明E.A.遭受了任何暴力——尽管暴力行为是当着他的面发生的，以及在分居后没有发生过任何暴力事件。法院在裁决中提到有文件确认提交人的表现不存在任何心理疾病的症状，但指出她的行为很不稳定，这一点得到了证人的证实。

2.11 2013年10月16日，检察官就J.A.涉嫌在2011年和2012年对提交人实施三次暴力殴打的情况提起诉讼。2013年10月30日，两名社会工作者、两名法警和两名警察将孩子从提交人在梅利莱的家中带走。这令提交人母子非常震惊。

2.12 2014年2月19日,西南芬兰区地区法院就J.A.在2011年12月22日暴力殴打提交人脸部、致使其一只眼睛周围出现淤青并在脸颊留下一道伤口的行为予以定罪。<sup>1</sup> 该法院判令J.A.支付罚金240欧元,并向提交人支付伤痛损害赔偿200欧元以及容貌损害赔偿800欧元。J.A.至今没有向提交人支付这1000欧元的赔偿金。地区法院驳回了关于在2012年2月15日至29日以及4月15日至16日对提交人实施殴打行为的指控。在这两起案件中,该法院裁定,鉴于J.A.的叙述与提交人的叙述以及检察官向法庭提交的提交人的病历内容之间存在出入,无法就当时的情况得出结论。在2013年10月14日的监护权审理期间,J.A.承认他在2012年4月15日用一把钻头打了提交人,但他在刑事诉讼程序中又否认了这一事实。因此,提交人主张,他也应被判定犯有该项罪行。

2.13 2014年6月11日,图尔库上诉法院维持了西南芬兰区地区法院作出的授予J.A.单独抚养E.A.的权利的裁决。在上诉中,提交人指出J.A.存在暴力行为,一般而言不适合照顾E.A.。该法院认为所有这些都无法改变下级法院的裁决。2014年11月10日,最高法院驳回了提交人的上诉许可,但没有给出任何理由。

2.14 尽管E.A.与J.A.共同生活,但他多次告诉提交人,父亲晃他的身体,给他造成了伤害。他还时常要求与提交人共同生活。2015年和2016年,提交人与儿童福利部门向警察提交了有关J.A.涉嫌对E.A.施暴的刑事报告,但调查进展缓慢且无效。鉴于J.A.已被判定犯有殴打提交人的罪行且暴力成性,这种状况是孩子所无法忍受的,并且对他的安全和福祉带来了严重危险。此外,由于没有把孩子送进托儿所,因此无法对他的健康情况进行监测。

2.15 2015年7月,在探视期间,J.A.殴打了提交人。她向警察报告了此次施暴情况,但警察告知其不会采取行动。因此,她撤回了指控。因此,提交人称,当局没有为她提供有效保护以防止进一步暴力侵害。

## 申诉

3.1 提交人认为,缔约国在阻止家庭暴力方面的失败对妇女的影响大于对男子,违反了《公约》第一条。她声称,缔约国不认为家庭暴力是真实且严重的威胁。缔约国立法以及司法系统等公共机构的惯例不承认性别暴力及其后果。例如,监护裁决所依据的《儿童监护和探视权法》(第361/1983号)并没有规定对作为家庭暴力受害者的母亲或儿童的特殊保护措施,即便这类暴力的大部分受害者为妇女及其子女,而施害者一般为男子。由本案可以看出,该法在实践中的适用并没有为家庭暴力受害者提供有效保护。

3.2 提交人认为,缔约国并没有履行应尽职责以有效保护提交人母子免遭暴力侵害及其后果影响。缔约国未能采取适足的立法和政策措施以保障提交人及其孩子的权利以及保护其免遭施害者进一步施暴的风险,因为其将对孩子的单独监护权判给了暴虐的父亲,而孩子继续与施害者共同生活。提交人还认为,法院作出中止其对孩子的监护权的裁决之举侵犯了她的人权,并对作为妇女和家庭暴力受害

<sup>1</sup> 案件编号 R13/4430。

者的她本人构成了严重歧视，因为 J.A.有好几次当着孩子的面对她施暴，后来有法院在刑事诉讼程序中将他的施暴行为之一定为犯罪。她声称她们母子是性别暴力的受害者，因为缔约国未能保护她在婚姻中以及解除婚姻关系期间的平等权利以及作为母亲在保护儿子最大利益方面的平等权利(监护权、居住权和探视权)。缔约国的这些作为和不作为违反了《公约》第一条、第二条(a)、(c)、(d)和(f)项、第十五条第 1 款以及第十六条第 1 款(d)、(e)和(f)项。

3.3 提交人还称，当局的法律和惯例并没有承认多种形式的暴力侵害妇女行为，导致妇女与男子地位不平等以及对母亲的保护的缺失，并且缔约国没有为家庭暴力受害者提供有效支持。受害者往往不向主管部门寻求保护，部分原因是她们可能会因此蒙受耻辱，并且社会一般会作出消极反应。在她们寻求保护时，当局往往不能提供适足保护。提交人还对这种耻辱感到忧虑，对遭受暴力感到羞耻。当她最后因暴力行为寻求帮助时，她并没有得保护，即使当局很早以前——至少早在 2011 年底——就知道这种暴力情况的存在。相反，儿童福利部门一再将这种暴力行为视为(平等)配偶之间的不和。除了持续严重暴力对提交人的健康造成影响(包括紧张和过度反应)之外，当局还对她的精神健康状况提出质疑。尽管多名医生在 2012 年和 2013 年表示她没有任何精神疾病并且精神健康状况正常，但是当局和法院至少一定程度上相信了 J.A.作出的关于她精神状况“不稳定”的指控。

#### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2016 年 7 月 26 日，缔约国请委员会将来文可否受理问题与案情分开进行考虑。该请求未被接受。

4.2 缔约国认为，在最高法院驳回最初的诉讼程序之后，提交人在 2015 年 5 月 13 日向西南芬兰区地区法院提出了新的诉讼程序，要求批准共同监护和居住，或者延长她的探视权。2016 年 6 月 9 日，地区法院批准了延长她的探视权，并驳回了所有其他请求。2016 年 7 月 8 日，提交人向上诉法院提起上诉。在提交来文时，这些程序仍未结束，刚刚超过两年，不能视为被不合理拖延。此外，她并没有向国家当局提起来文中关于性别暴力的指控。

4.3 缔约国表示，提交人并没有资格代表其儿子提交来文，因为他目前正由 J.A.监护，而后者并不知道委员会的程序。它认为，提交人并没有按照《任择议定书》第 2 条以及委员会的议事规则第 68 条的要求提供充足的理由。

4.4 关于重要指控，缔约国声称，这些指控没有任何根据，因此，应基于属事理由认定该申诉不可受理。它指出，根据可用信息，与 E.A.有关的儿童福利通知总共有 51 项，其中 29 项由提交人提出，3 项由父亲提出，其余由当局提出。此外，它指出，当局对所有通知作出了适当反应，以多种方式保护了儿童的安全和福祉。它强调，根据地区法院 2016 年 6 月 9 日的判决，提交人在通知中作出的指控的内容和语气证明她意图改变原先裁决的实质。法院指出，提交人提出的大部分通知被证明毫无根据。

4.5 它进一步指出，该申诉实质上仅仅是为了对国内法院作出的关于儿童监护权的合法评估提出质疑。因此，提交人企图将委员会当成四审法院。

4.6 关于 2014 年 4 月 16 日针对提交人的孩子签发的紧急保护令，缔约国指出，提交人并没有就此向行政当局提出申诉，《儿童福利法》(第 417/2007 号)和《行政司法程序法》(第 586/1996 号)对此作出了规定。

4.7 缔约国声称，在诉讼程序的各个阶段都按照国家立法对 E.A. 的最大利益进行了考虑。<sup>2</sup> 在这方面，它提到一个事实，即《男女平等法》(第 609/1986 号)为男女平等提供了保障，这是符合《公约》规定的立法框架的重要组成部分，相关的欧洲联盟立法和《刑法典》在此基础上作了进一步发展。国内法院在提交人案件中所作判决明确表示，它们在审议监护权、居住权和探视权时考虑了提交人及其配偶实施的暴力行为。

4.8 缔约国补充说，目前正在继续制定法律，以确保如《社会福利法》(第 1301/2014 号)所重申的那样，对儿童提供有效保护，还在 2016 年 5 月通过了《2016 年至 2019 年性别平等新政府行动计划》，其中包含大概 30 项措施，包括有关作为优先领域的暴力侵害妇女行为和亲密伴侣暴力行为的措施。缔约国还指出，它已经批准了《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》，该公约已于 2015 年 8 月 1 日生效。缔约国还寻求通过立法和其他措施确保切实落实关于儿童最大利益的政策。该原则仍居于首要地位。

4.9 缔约国坚称，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，提交人提出的关于缺乏为其母子提供保护的国内立法的指控显然毫无根据。因此，它声称，根据上述情况，不存在违反《公约》第一条、第二条(a)、(c)、(d)和(f)项、第十五条第 1 款或第十六条第 1 款(d)和(f)项的行为。

#### 缔约国关于案情的意见

5.1 2016 年 11 月 28 日，缔约国提交了关于来文案情的意见。

5.2 缔约国重申了其关于可否受理问题的评论并对提交人所作指控提出质疑——即使没有提交任何具体意见，它特别指出，向上诉法院提出上诉的许可于 2016 年 9 月 7 日获准，目前上诉尚未完结。

5.3 缔约国提到《宪法》第二章第 6 条和《男女平等法》第 1 节和第 4 节中有关平等的现有立法规定，其中包括关于消除歧视、保护基本权利以及系统地推动实现平等的积极义务的详细规定。

5.4 在具体涉及提交人关于歧视的指控(包括关于缔约国未保护其母子免遭家庭暴力、未履行应尽义务和及时开展调查、未采取足够的立法措施和政策程序、未在法律中承认并防范暴力侵害妇女行为、未面向执法官员提供培训、未将受害者健康放在首位以及对受害者构成事实上的惩罚的指控)时，缔约国声称，这些指控模糊而笼统，没有事实根据，也不涉及提交人案件的具体情况。缔约国还称，提交人没有证明她根据《任择议定书》第 2 条享有的权利是如何受到侵犯的。

<sup>2</sup> 《儿童监护和探视权法》和《儿童福利法》。

5.5 缔约国认为，提交人是在其对国家主管当局就其案件所得结论表示异议的基础上提出申诉的，她仅仅是将委员会当作四审法院，以令其案件的事实和证据获得重新评估。

5.6 至于提交人提出的关于警察未对其申诉进行调查的指控，缔约国申明，提交人分别于 2015 年的 3 月 3 日、7 月 20 日和 11 月 18 日三次对 J.A. 提起刑事诉讼，并指出，警察于 2016 年 8 月 23 日下令将他带走问话。

5.7 关于 2012 年 4 月 16 日针对孩子签发的紧急保护令，缔约国指出，紧急救护工作者当日向儿童福利部门通报了情形，此外，孩子的安全因父母之间的暴力行为而被认为存在严重危险，因此孩子被安置在紧急救护机构。当局在 2012 年 4 月 16 日晚上 10:30 将其决定通知了提交人，在对话期间，她威胁要杀死 J.A.。2012 年 5 月 2 日，由于下令安置的理由不复存在，安置结束。缔约国坚称，这一安置符合孩子的最大利益，并且在条件允许的情况下及时结束。此外，提交人并未就 2012 年 4 月 16 日的决定提出上诉。

5.8 关于提交人提出的关于没有机会进入妇女收容所的指控，缔约国称，根据其掌握的信息，提交人母子实际上在提出请求后就被收进了收容所。它坚称，缔约国认真地采取了为需要者提供庇护所的政策，并在 1970 年代制定以来一直在不断完善。它还指出，自 1990 年代中期以来，缔约国已经制定了减少暴力侵害妇女行为的特殊方案，其中最近的一项是 2010 年至 2015 年减少暴力侵害妇女行为的行动计划，该计划的目的是将多学科风险评估系统推广到各市政当局。它还申明，2015 年 1 月 1 日生效的《庇护所服务提供者国家补偿法》(第 1354/2014 号)将为收容所供资规定为一项国家责任，而不是地方责任。该法还规定对人员和服务进行质量评估，其中包括社会心理支助、咨询和指导。所有服务均免费提供，覆盖所有地区，并视需要面向男性、妇女和儿童。

5.9 关于提交人提出的关于其子自 2013 年 10 月 30 日以来无法获得日托服务的权利主张，缔约国指出，根据《儿童监护和探视权法》第 4 节，享有子女监护权的一方有权利决定孩子的照料、抚养、居住地以及其他个人事务。缔约国称，根据其掌握的资料，提交人的孩子自 2016 年 6 月 1 日以来一直接受着日托服务。

#### 提交人针对缔约国关于可否受理及案情的意见所作的评论

6.1 2017 年 1 月 4 日，提交人就缔约国的意见提供了评论。她不同意缔约国提出的关于她没有用尽国内补救办法的说法。缔约国确认，第一次监护权纠纷于 2014 年 11 月 10 日结束，当时最高法院驳回了她的上诉许可，上诉法院的裁决成为最终裁决。因此，她用尽了国内所有可用的补救办法，以求在监护权纠纷中为其本人及孩子争取保护。可受理的要求并不在于她多次尝试用尽国内诉讼程序，因为很明显，就同一案件再次向同一法院或同一些法院提出质疑并不会改变国内法院持有的歧视性和陈规定型态度。此外，她用尽了刑法中可用的补救措施，在这种情况下，J.A. 于 2014 年 2 月 19 日被判定犯有对其施暴的罪行。J.A. 被判处支付罚金 240 欧元，以及向她支付伤痛损害赔偿 200 欧元和容貌损害赔偿 800 欧元。尽

管该判决为最终判决，但并没有为她们母子提供任何保护，J.A.也没有向她支付判令支付的赔偿金。

6.2 提交人一再强调，她和她儿子作为家庭暴力的受害者在第一次监护权纠纷中受到了歧视。她肯定，她提起第二次诉讼的目的是为了获得对孩子的保护，目前上诉法院尚未审结该诉讼案。她意识到了孩子遭受的持续痛苦，声称其作为孩子的母亲，有义务依法为他争取保护，无论当局此前在提供保护方面的不作为和失败。不过，这些最近的诉讼程序并不是本来文的主题。

6.3 对于缔约国声称的她没有将所述事项提交国内法院的说法，提交人持有异议。她已将 J.A.在孩子面前对她反复实施严重暴力侵害的事实告知了法院。在上诉法院的诉讼程序中，她将 2014 年 2 月 19 日对 J.A.施暴行为定罪的情况提交作为监护权纠纷中的书面证据。据称，父母一方若当着孩子的面对父母另一方反复施暴，可以证明该施暴一方不适合担当孩子的监护人。

6.4 提交人称，她还向国内法院提出，在评估孩子的最大利益时，必须考虑到 2012 年由于 J.A.对她实施家庭暴力而决定将 E.A. 交托紧急照料的情况，并以此作为 J.A. 育儿技能不足和存在有害行为的证据。J.A.在与提交人同居期间对提交人实施的暴力已对 E.A.产生了严重影响，因为父亲的行为导致了他被安置在紧急替代性照料机构，仅 8 个月大便与父母分离，并在 15 个月大时再次与父母分离数周。这充分表明，J.A.的行为对孩子极其不利，并且已经产生了严重不利影响。此外，她坚称，每次紧急安置结束后，孩子都是被交还给她而不是孩子的父亲来照料，这证明 J.A.并不是可靠的父亲，无法为孩子的稳定发展提供一个安全的环境。因此，她应该享有对孩子的监护权，而 J.A.只应获取探视权。此外，她声称自己一直将 E.A.照顾得很好，J.A.在法院诉讼程序中也承认了这点。她坚称，法院在裁决时，并没有以非歧视的方式考虑这些事实和证据。

6.5 缔约国声称，根据西南芬兰区地区法院 2016 年 6 月 9 日的判决，提交人在儿童福利通知和电子邮件中的内容和弦外之音表明她意图改变(先前)法院裁决的实质内容；对此，提交人表示，该地区法院在此前的判决中对作为家庭暴力受害者的她本人和儿子表现出严重歧视，根本没有考虑到 J.A.对她实施的家庭暴力行为。法院对她有偏见，并且法院显然倾向于维持其早先的裁决。法院针对她提起第二次监护权诉讼的动机的说法是看法，而不是事实。为了争取对儿子的保护，她提起了诉讼程序并提交了 29 份儿童福利报告。由于法院先前持有的立场是应当剥夺母亲对孩子的监护权，以及已证实的家庭暴力并不是一个值得关切的问题，因此该法院显然认为，提出针对儿童的家庭暴力问题的父/母有问题，而暴力本身没有问题。

6.6 关于缔约国向地区法院提出的提交人与孩子父亲均承认对对方使用暴力的说法，提交人坚称她从未对 J.A.使用暴力，也从未承认对他使用过暴力。此外，她从未涉嫌犯有任何这类行为，并且 J.A.从未向法院提交有关她实施所指控的暴力的任何证据。她回顾说，作为刑事调查的嫌疑人，J.A.没有义务向法院或在刑事调查过程中说实话，并且指称她也实施过暴力行为的做法对他显然有利。然而，J.A.从未向警察报告过她实施暴力行为的情况，也没有提交过这方面的证据。她



表示，缔约国反复重申的 J.A.所作未经证明的指控对她构成诽谤，并且没有证据的指控不足以证明父母双方都实施了暴力行为。

6.7 提交人表示，法院并没有考虑到该案包含一种家庭暴力模式，而这种家庭暴力对受害人(即母亲和儿子)产生了严重影响。这种家庭暴力长期多次发生，导致 2012 年两次将孩子紧急安置在替代照料机构，2012 年 4 月 16 日提交人在遭到殴打后被送往医院，以及 2014 年 J.A.被定罪。然而，大部分暴力事件都没有得到惩罚。提交人提到，在一次暴力事件中，J.A.用钻头打她的头部，事后他们的儿子被交予他人照料。

6.8 提交人因此坚称，在就有关 E.A.的监护权、居住权和探视权作决定时，并没有充分考虑到这种家庭暴力模式，并且当局并没有有效地调查所有暴力行为并就此提供救济。正如缔约国所述，她提交了 29 份关于其儿子的儿童福利报告。缔约国还申明，截至 2016 年 7 月，其他当事方、个人和当局共提交了 19 份儿童福利报告。报告的数量让人极为关注，证明了她并不是对孩子的安全和福祉感到担忧的唯一当事方。这些报告没有获得详细调查，并且警察在没有听取孩子或证人的证词或对孩子进行任何身体或心理方面检查的情况下就终止了调查。尽管委员会在 2016 年 5 月 26 日提出了采取临时措施请求，但缔约国忽视了这一问题。这导致在 2016 年 12 月 5 日至 15 日期间，孩子报告称遭受了 J.A.实施的数次殴打。提交人和洛伊马城保健中心的一名精神科护士向儿童福利部门报告了殴打情况。对此，没有人开展任何调查。E.A.报告称，2017 年 4 月 9 日和 22 日又发生了若干暴力事件，他被掐住脖子、撕扯头发。尽管医生和儿童福利刑事报告的意见表示担忧，但没有人开展任何调查。尽管委员会要求采取临时措施，但是 E.A. 仍然得不到保护。地方当局表示对该要求一概不知。

6.9 提交人表示，她同时代表她的儿子提交本来文，目的是为他争取保护。她本人目前安全地在自己家里生活，因为她能够与 J.A.分开，从而很大程度上能避免遭受他的暴力。根据人权机构的判例，亲生母亲有资格代表孩子，因为该申诉是为了保护孩子。在享有对孩子单独监护权的父母一方因对另一方(在本案中为提交人)施暴而被法院定罪的情况下，允许被剥夺监护权的父母非暴力一方在国际调查中作为孩子的代表，很明显符合孩子的最大利益。缔约国在该事项上坚决否认作为家庭暴力受害者并试图保护自己儿子的生母权利的立场明确体现了芬兰严重歧视妇女的传统态度，因而家庭暴力没有被承认为一个问题，家庭暴力受害者的权利也得不到保护。

6.10 对于称她希望将来文程序用作四审程序的说法，提交人表示不同意。她采用可用的来文程序的原因是她和她的儿子作为家庭暴力的受害者遭到了国内法院和当局的歧视。他们在国内民事或刑事诉讼程序中没有得到国家法律和《公约》规定的有效保护。缔约国已经批准了《公约》及其《任择议定书》，《公约》的规定应当适用于缔约国所有的家庭暴力案件，无论是民事案件还是刑事案件。委员会应当对案件进行审查，因为很明显法院的裁决具有任意性并且构成司法不公。

6.11 提交人进一步称，委员会在关于暴力侵害妇女的第 19(1992)号一般性建议中，将性别暴力界定为《公约》第一条所指的一种歧视形式。缔约国负有尽职义务，应采取一切适当措施预防和调查非国家行为体实施的性别暴力案件，惩罚行为者并为受害人和幸存者提供赔偿。委员会认为，若要在实践中使妇女享有实质性平等并免遭暴力侵害，公职人员必须遵守这一义务。该义务包括就公共部门是否存在失效、忽视或不作为的问题进行调查，因为这些情况可能使受害者得不到防止此类暴力的保护。

6.12 在 *González Carreño* 诉西班牙一案中，委员会申明，关于儿童监护和探视的决定应当以儿童的最大利益为基础，而不是陈规定型观念，而家庭暴力是一个相关的考虑因素，并强调陈规定型观念影响妇女获得公平司法程序的权利，司法机构不应基于有关何为家庭暴力的先入为主的观念而适用僵化标准。<sup>3</sup>在该案中，委员会得出结论认为，授予父亲不受监督的探视权所依据的是关于家庭暴力的陈规定型观念，这种陈规定型观念弱化了他的虐待行为，将他(男性)的利益置于母子的安全之上，并没有考虑到家庭暴力的长期模式，也没有说明必要的保障。与此类似，在本案中，法院并没考虑到长期性的家庭暴力模式，也没有说明在父母分居后为孩子提供保护的必要保障措施。这导致自 2013 年 10 月以来三年期间 E.A. 都报告过父亲对他的伤害。据 E.A. 向他母亲所说，J.A. 最近对他实施的一次较严重的侵害发生在 2016 年 12 月 5 日至 15 日之间。缔约国甚至忽略了委员会在 2016 年 5 月 26 日提出的采取临时措施为 E.A. 提供保护的要求。缔约国没有采取任何行动保护孩子，警察也在没有审查或听取孩子或证人证词的情况下结束了调查。

6.13 提交人强调说，如果有证据表明存在系统性暴力侵害妇女的模式，或暴力侵害妇女的发生率过高——正如芬兰家庭暴力高发所体现的那样，那么缔约国显然知道或应当知道曾经申诉遭到伴侣或前伴侣暴力伤害的妇女所面临的危险。因此，缔约国认为提交人或其儿子面临的风险很小或案件明显理据不足这种说法是不可接受的，因为 J.A. 已因对提交人施暴而被定罪。她坚称，缔约国为履行其尽职义务而通过立法之举显然不够；必须将立法付诸实施。芬兰尽管已经采取了立法措施，但是国家忽视为妇女和未成年人提供防范家庭暴力的保护这一现象仍然存在。该法在保护生活在暴力环境中、因此也是暴力行为受害者的未成年人方面也存在缺陷。

6.14 提交人指出，在 *González Carreño* 诉西班牙案中，委员会回顾说，“在子女监护权和探视权方面，儿童的最大利益必须作为核心关切，且当国家当局在就这方面作出决定时，必须考虑到家庭暴力环境的存在”。<sup>4</sup> 委员会进一步认为，“缔约国的主管当局最初采取了行动以保护家庭暴力环境下的儿童。不过在作出允许不受监督进行探视的决定时没有提供必要保障，也没有考虑到多年来家庭关系中

<sup>3</sup> CEDAW/C/58/D/47/2012，第 9.7 段。

<sup>4</sup> 同上，第 9.4 段。

特有的家庭暴力模式(未被缔约国质疑)仍然存在”。<sup>5</sup> 在本案中,国内法院甚至没有考虑可能需要授予 J.A. 受监督的探视权。相反,它们授予了他对孩子的单独监护权,而剥夺了作为家庭暴力受害者的母亲的监护权。依照职权,法院应当负责评估家庭暴力案件中是否需要给予有监督的探视权,因为受害者本人提出这种要求可能是不安全的。受害者在审讯中单方面提出这一需求还可能激起施害者再次使用暴力,从而危及自身健康甚至生命。

6.15 委员会回顾说,根据《公约》第二条(a)项,缔约国有义务通过法律或其他适当手段确保真正实现男女平等原则,并且根据第二条(f)项和第五条(a)项,缔约国有义务采取一切适当措施修改或废除构成歧视妇女的现有法律和规章以及习俗和惯例。根据第十六条第 1 款,缔约国还有义务采取一切适当措施,消除在涉及婚姻和家庭关系的一切事项上对妇女的歧视。在这方面,委员会强调,陈规定型观念影响妇女获得公平审判的权利,司法机构必须谨慎避免基于有关何为家庭或性别暴力的先入为主的观念制定一成不变的标准。<sup>6</sup>

6.16 提交人承认,缔约国采取了一些一般性措施来处理家庭暴力问题,包括立法和提高认识活动。然而,对公众、司法官员和社会服务官员的教育仍不够充分,他们仍然不清楚家庭暴力的概念、其对家庭权力结构的影响或对受害者的影响。这些官员也不清楚缔约国批准的各项国际人权公约。相反,他们继续抱持一种有害的传统态度,反映了男性的支配地位,并在事实上许可男子实施家庭暴力。为了使作为家庭暴力受害者的妇女切实享受到实现男女平等原则及其本人人权和基本自由的好处,立法中表达的政治意愿必须得到所有国家行为体的支持,他们也必须遵守缔约国的尽职义务。<sup>7</sup> 缔约国在答复中指出, J.A. 声称父母双方都曾对对方使用过暴力。然而,监护权案件和刑事审判中的证据证明的事实完全相反。提交人甚至未曾涉嫌针对 J.A. 实施过任何攻击,但 J.A. 已因攻击提交人而被定罪。因此,法院在关于他们的孩子 E.A. 的监护权、居住权和探视权的案件中忽视了提交人提出的 J.A. 在孩子面前单方面对她施暴的明确证据。因此,相比 J.A. 的证据,她的重要证据获得的尊重和重视程度不足,于她而言,这构成了《公约》第十五条规定的歧视。

#### 委员会需审理的问题和议事情况

##### 审议可否受理

7.1 根据议事规则第 64 条,委员会应按照《任择议定书》确定来文是否可以受理。根据其议事规则第 72 条第 4 款,委员会必须在审议来文的案情实质前作出上述决定。

<sup>5</sup> 同上,第 9.5 段。

<sup>6</sup> 见 V.K. 诉保加利亚案(CEDAW/C/49/D/20/2008),第 9.11 段。

<sup>7</sup> 见 Goecke 诉奥地利案(CEDAW/C/39/D/5/2005),第 12.1.2 段。

7.2 根据《任择议定书》第4条第2款(a)项，委员会确信同一事项过去未曾、现在也未依照其他国际调查或解决程序进行审查。

7.3 委员会注意到缔约国的主张，即提交人没有用尽国内补救办法，因为它声称对2016年6月9日的裁决提起的上诉依然未决，她没有向国家当局提出性别暴力指控，她也没有就关于她孩子的紧急保护令提出质疑。委员会注意到，法院在2013年10月14日作出了将对提交人孩子的监护权授予孩子父亲的裁决，提交人在2014年6月11日向图尔库上诉法院提出对该裁决的质疑而该上诉法院维持了原判，高级法院随后在2014年11月10日驳回了提交人的上诉许可。提交人认为，为第一套诉讼程序(她就该诉讼程序的结果向委员会提出了质疑)之目的，她将包括家庭暴力在内的实质性事项提交给了国家当局，直至最高司法审级。提交人还在2017年11月23日以信函形式通知委员会，关于2016年6月9日裁决的第二套诉讼程序已经停止，因为她获得的法律意见认为，鉴于该法院关于监护权的诉讼程序存在内在缺陷，就先前受理的同一问题继续向同一法院提出质疑徒劳无益。

7.4 委员会指出，提交人四年多以来一直就孩子的法律监护权提出质疑。鉴于有关第一套诉讼程序的种种问题，包括：在J.A.因暴力侵害提交人而被定罪之后维持关于监护权的裁决，而没有对他是否适合承担单独监护权进行任何评估；警察未能对分居后报告的新暴力事件进行调查或启动诉讼程序；第二套诉讼程序是在提交人向委员会提交来文后才启动的；这些诉讼程序所依据的事项与第一次监护权纠纷涉及的事项相同；提交人已将提交给委员会的、包括家庭暴力在内的所有事项提交至最高法院审理，并且认为有必要提出第二套相同的诉讼程序，只是为了防止儿子因缔约国不履行委员会一再重申的关于采取临时措施的要求而遭受伤害，委员会因而认为，在来文中提出的问题已经用尽国内补救办法，并因此认为委员会不因《任择议定书》第4条第1款的规定而无法审议案情。委员会认为没有必要考虑第二套诉讼程序是否已经用尽国内补救办法。

7.5 委员会注意到缔约国的其他论点，诸如：提交人没有资格代表其孩子提出权利主张且没有解释她提出这一主张的理由；她是在请求委员会担任四审法院并重新评估本案的事实和证据；基于属事理由她的权利主张不可受理，因为大部分主张已被否决。它还注意到提交人的立场，即：作为孩子的母亲，她有权利提出旨在保护孩子的权利主张，特别是考虑到提出这一权利主张是由于J.A.对她本人和孩子实施了暴力行为，而且她的权利主张因J.A.殴打行为被定罪而得以证明有理，以及她请求委员会对案件进行审查的理由是国家当局对她实施了歧视并存在司法不公。委员会认定，就可否受理问题而言，提交人的权利主张已经充分证实，属于委员会职权范畴，她确实有资格在孩子安全有虞的情况下代表孩子行事，她以司法不公和性别歧视为由请求对国家程序进行审查，并不仅仅是质疑国家决策者得出的事实结论。因此，委员会不认为自身由于任何其他可受理性理由而不能审议该事项，并着手审议案情。

## 审议案情

8.1 委员会按照《任择议定书》第9条第1款的规定，并依据提交人和缔约国向其提交的所有信息，对本来文进行了审议。

8.2 委员会需要处理的问题是，缔约国在保护提交人不受 J.A. 实施的家庭暴力侵害以及对这些事件进行调查方面是否履行了尽责义务。委员会的任务是根据《公约》审查国家当局在其职权范围内作出的决定，并确定它们在作出这些决定时是否考虑了《公约》规定的义务。因此，本案件中的决定性因素是，当局是否适用了尽责原则并采取了合理的步骤，以不带性别歧视地确保保护提交人母子免遭持续家庭暴力情形下的可能风险。

8.3 委员会注意到，缔约国提出其在男女平等和孩子的最大利益方面已制定强有力的综合立法，而且这是作出有关 E.A. 的监护权和探视权的决定的最重要依据。它又注意到，缔约国称提交人的权利主张是笼统的。委员会还注意到，提交人承认这种立法存在，但事实上国家决策者和执法官员没有予以适当实施，因为他们任由性别陈规定型观念影响受害者和弱势群体(往往是妇女和儿童)的证据相对于施害者的证据的重要性，以及缔约国当局由于决策中的性别陈规定型观念弱化了父亲暴力行为的重要影响，没有为提交人母子提供保护。委员会认为，提交人关于国家法律和惯例的意见关系到她的个人案件。

8.4 委员会关切地注意到，它所提出并重申的关于采取临时措施的要求从未传达至地方当局，也没有人采取任何行动以保护 E.A. 免遭其父亲被指控的暴力行为侵害。委员会回顾称，《任择议定书》第5条和议事规则第63条规定的临时措施对委员会处理按照《任择议定书》提交的各项来文的工作至关重要。藐视这条规则，特别是如本案情况那样，不对可能遭受严重伤害的妇女和儿童提供保护，就会影响到依靠《任择议定书》对《公约》权利的保护。

8.5 委员会注意到，西南芬兰区地区法院在将对孩子的单独监护权授予被指控的施虐者之前，并没有对该被指控的施虐者的精神稳定性提出质疑或开展评估，反而对作为家庭暴力受害者的提交人的精神状态及其对所指控的施虐者的敌意态度表示质疑。委员会指出，检察官几乎是在监护权决定作出之后立即对 J.A. 的暴力攻击行为提起了控诉，但两周之后，在没有开展进一步检查的情况下，E.A. 被交给了他的父亲。委员会还指出，母亲接受了有关监护权和探视权的精神病学评估，结果表明无足关切，但父亲却从未接受此类评估，尽管他已被刑事定罪。委员会还注意到，2013年10月14日的最终监护权裁决包含很少或基本没有关于监护权从母亲转给父亲的理由；上诉法院的裁决或关于申请最高法院上诉许可的裁决没有解释在决策进程中为什么没有对暴力行为给予重视，即使是其间 J.A. 暴力侵害提交人的行为被定罪之后；向警察提交的报告没有得到调查；以及尽管有人提供了一定数量的儿童福利报告并且 J.A. 被定罪，但是没有人对他作为父亲的

能力进行调查或评估。委员会还认为存在违反尽职义务的情况，因为 J.A. 在犯罪行为申诉提出一年之后，才因此被带走问话。<sup>8</sup>

8.6 在这方面，委员会提到关于妇女获得司法救助的第 33(2015)号一般性建议的第 26 段和 27 段，其中指出：

法官往往采用刻板标准来评判其所谓的妇女的适当行为，并惩罚行为不符合这些陈规定型观念的人。陈规定型观念也影响着妇女以当事人和证人身份发表的言论、提出的论据和提供的证言的可信度。这种陈规定型观念可致使法官错误解释或不当适用法律。这一点影响深远，例如，在刑法中会方面导致不追究行为人侵犯妇女权利的法律义务，从而助长了有罪不罚的风气。在各个法律领域，陈规定型观念损害了司法制度的公正性和完整性，继而可能导致误审判不公，包括使申诉人再次受到伤害。

法官、裁判官和仲裁员并不是司法系统中唯一适用、助长和延续陈规定型观念的行为体。检察官、执法官员和其他行为体往往任由陈规定型观念影响调查和审判，尤其是在性别暴力案件中，陈规定型观念削弱了受害人/幸存者的申诉，同时支持了被指控行为人的辩护。因此，陈规定型观念可能普遍存在于调查和审判阶段，并影响着最终判决。

8.7 委员会认为，《公约》第十六条第 1 款(d)项和(f)项中的“为重”一词意指，儿童的最大利益可能不会获得与其他因素同等的地位。委员会还认为，为了证明儿童要求评估其最大利益并将其作为首要或最重要考虑因素的权利得到了尊重，任何涉及儿童的决定必须给出原因、理由和解释。委员会指出，缔约国在警察和各法院处理提交人提出的申诉方面未履行尽职义务，导致 E.A. 的最大利益受损，并侵犯了他要求母亲在监护权问题上获得《公约》第十六条规定的平等待遇之益的权利。

8.8 委员会回顾了其第 19 号一般性建议以及关于针对妇女的性别暴力的第 35(2017)号一般性建议(旨在更新第 19 号一般性建议)，其中规定，有损或阻碍妇女根据一般国际法或人权公约享有人权和基本自由的性别暴力是《公约》第一条所指的歧视。根据尽职义务，缔约国必须通过并执行各种措施，处理非国家行为体实施的针对妇女的性别暴力行为，包括：颁布法律、建立制度和构建系统以消除此类暴力，并确保它们在实践中有效运作，并得到勤勉执行法律的所有国家人员和机构的支持。施害者或被指控施害者在诉讼程序中及诉讼之后的权利或权利主张，包括在财产、隐私、儿童监护、接触、联络和探视方面的权利或权利主张，应根据妇女和儿童享有的生命及身体、性和心理完整方面的人权决定，并以儿童最大利益原则为指导。<sup>9</sup> 缔约国如果在其当局知道或应当知道存在针对妇女的性

<sup>8</sup> 见上文第 6.5 段。

<sup>9</sup> 见 Yildirim 诉奥地利案 (CEDAW/C/39/D/6/2005)；Goekce 诉奥地利案 (CEDAW/C/39/D/5/2005)；González Carreño 诉西班牙案 (CEDAW/C/58/D/47/2012)；M.W. 诉丹麦案 (CEDAW/C/63/D/46/2012) 以及 Jallow 诉保加利亚案 (CEDAW/C/52/D/32/2011)。

别暴力行为风险的情况下未能采取一切适当措施防范这种行为，或未能调查、起诉和惩罚施害者并为此类行为的受害人/幸存者提供赔偿，那么就为针对妇女实施性别暴力行为的施害者提供了默许或鼓励。这种不作为构成了对人权的侵犯。<sup>10</sup>

8.9 委员会回顾说：根据《公约》第二条(a)项，缔约国有义务通过法律和其他适当手段确保真正实现男女平等原则；根据第二条(e)项，缔约国如果未能履行尽职义务，则可能需对私人个人、组织或企业的行为负责；根据第二条(f)项和第五条(a)项，缔约国有义务采取一切适当措施修改或废除构成歧视妇女的现行法律、规章、习俗和惯例。根据第十六条第1款，缔约国还有义务采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事项上对妇女的歧视。在这方面，委员会强调，陈规定型观念影响妇女获得公平司法程序的权利，司法机构不应基于有关何为家庭暴力的先入为主的观念而适用僵化标准。在本案中，委员会认为，当局在决定E.A.的监护权时，针对家庭暴力背景适用了陈规定型、因而也是歧视性的观念，将J.A.单方面反复施暴的模式看作父母双方之间的不和，申明父母双方均曾实施暴力——尽管除了提交人在遭受严重殴打后一天所作的陈述以外并无任何证据支持这一点，不理睬J.A.被刑事定罪的重要性，并将监护权授予这一暴虐成性的男子。因此它们未能根据《公约》第二条(a)、(c)、(d)、(e)和(f)项、第十五条(a)项和第十六条第1款(d)项和(f)项规定的义务提供适当监督。

8.10 委员会赞赏地注意到，缔约国采取了一种宽泛模式解决家庭暴力问题，其中包括立法、提高认识、教育和能力建设。不过，它回顾了其2014年在有关缔约国向委员会提交的定期报告的结论性意见中表示的担忧，尤其是关于暴力侵害妇女问题的担忧。<sup>11</sup> 它指出，为了让家庭暴力的女性受害人看到不歧视原则和实质性平等的真正实现并享受到人权和基本自由，公职人员必须支持这一模式所体现的政治意愿，并遵守缔约国的尽职义务。这些尽职义务中包括调查公共部门是否存在可能导致受害者缺乏保护情况的失效、忽视或不作为情形的义务。委员会认为，在本案中，就提交人提出的有关J.A.的申诉、她在法院获得的待遇以及委员会提出的关于采取临时措施的要求而言，缔约国没有履行这一义务。

9. 依照《任择议定书》第7条第3款并考虑到上述所有因素，委员会认为，在结合《公约》第一条和委员会第35号一般性建议一并解读的前提下，缔约国侵犯了提交人及其儿子根据《公约》第二条(a)、(c)、(d)和(f)项、第十五条(a)项以及第十六条第1款(d)项和(f)项享有的权利。

10. 委员会向缔约国提出了下列建议：

(a) 关于提交人和她的儿子：

(一) 尽快重新启动关于对E.A.的监护权的司法程序，并在这一框架内对J.A.的暴力行为进行详细评估，以便确定孩子的最大利益，并为她提供法律援助；

<sup>10</sup> 见委员会第35号一般性建议，第242(b)段。

<sup>11</sup> 见CEDAW/C/FIN/CO/7，第18段。

(二)给予提交人适当赔偿,包括与侵犯其权利行为严重程度相应的综合补偿;

(三)确保向提交人支付2014年2月19日针对J.A.的刑事判决中所要求的应付款额。

(b) 总体上:

(一)采取措施确保在儿童监护权决定中适当考虑家庭暴力;

(二)开展详尽和公正的调查,以确定缔约国的体制和惯例中是否存在可能导致家庭暴力受害者缺乏保护的结构性失灵;

(三)加强法律框架的适用,以确保主管部门尽职尽责地处理家庭暴力情况;

(四)为法官和行政人员提供关于适用旨在消除家庭暴力的法律框架的强制性培训,包括关于家庭暴力定义和性别陈规定型观念的培训,以及有关《公约》及其《任择议定书》以及委员会判例和一般性建议(特别是第19、28、33和35号一般性建议)的培训。在提高认识和能力建设方面,特别是:

a. 解决妇女以当事人和证人身份发表的言论、提出的论据和提供的证言的可信度和重要行问题;

b. 解决法官和检察官用以评判其所谓的妇女的适当行为的标准;

(五)制定和实施有效的体制机制来协调、监测和评估旨在防止和处理暴力侵害妇女行为的措施;<sup>12</sup> 实施监测机制,以确保证据规则、调查和其他法律和准司法程序公正,不受性别陈规定型观念或偏见的影响。

11. 按照《任择议定书》第7条第4款,缔约国应适当考虑委员会的意见和建议,并在六个月内向委员会提交书面答复,包括提供与按照这些意见和建议采取的任何行动有关的信息。还请缔约国公布并广为传播委员会的意见和建议,让所有相关社会群体都能够了解委员会的意见和建议。

---

<sup>12</sup> 见CEDAW/C/FIN/CO/7,第18(b)段。