



第七十届会议

临时议程\* 项目 29(a)

提高妇女地位；提高妇女地位

暴力侵害妇女行为及其因果问题

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 69/147 号决议的规定，向大会转递暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员拉希达·曼朱的报告。

\* A/70/150。



## 暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员的报告

### 摘要

在本报告中，特别报告员概述了三个区域人权体系，即非洲、欧洲和美洲人权体系中有关暴力侵害妇女问题的具有法律约束力的规定、实施机制和相关判例。她还强调，为了使各区域体系加强国际人权文书中所载的普遍人权标准，联合国系统内有一个具有法律约束力的有关暴力侵害妇女和女童问题的框架至关重要。

---

\* [A/70/150](#)。

## 目录

页次

一.	导言 .....	4
二.	活动 .....	4
	A.  国家访问 .....	4
	B.  提交妇女地位委员会和人权理事会的报告 .....	4
三.	缩小国际人权法的差距：从三个区域人权体系吸取的关于暴力侵害妇女问题的法律标准和做法的经验教训 .....	4
	A.  导言 .....	4
	B.  联合国决议和区域合作报告 .....	5
	C.  非洲人权体系 .....	5
	D.  欧洲人权体系 .....	10
	E.  美洲人权体系 .....	14
四.	结论和建议 .....	19

## 一. 引言

1. 暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员拉希达·曼朱依照大会第 69/147 号决议提交本报告。第二节概述了特别报告员自其上次向大会提交报告 (A/69/368) 以来至 2015 年 7 月开展的活动。第三节探讨了三个区域人权体系中有关暴力侵害妇女问题的现有法律标准和做法。在向人权理事会提交的报告增编 (A/HRC/29/27/Add.5) 中, 特别报告员强调了民间社会正在就国际人权法方面的规范性差距开展的讨论和活动。

## 二. 活动

### A. 国家访问

2. 特别报告员于 2014 年 3 月 31 日至 4 月 15 日访问了大不列颠及北爱尔兰联合王国 (A/HRC/29/27/Add.2), 于 2014 年 7 月 1 日至 8 日访问了洪都拉斯 (A/HRC/29/27/Add.1), 于 2014 年 11 月 4 日至 12 日访问了阿富汗 (A/HRC/29/27/Add.3), 并于 2015 年 5 月 13 日至 24 日访问了苏丹。特别报告员感谢这些国家政府给予的合作。她感到遗憾的是, 她不得不取消 2015 年 1 月对巴勒斯坦被占领土的访问, 因为她无法获得签证。对南非的访问应该国政府的要求推迟, 后来由于未获得南非政府对她新提议日期的确认, 特别报告员取消了访问。她感谢以色列政府近期接受了她 2012 年发出的访问请求。

### B. 提交妇女地位委员会和人权理事会的报告

3. 2015 年 3 月, 特别报告员参加了妇女地位委员会第五十九届会议。她作了口头发言, 介绍了她的活动, 并举办了一次会外活动, 说明谋求消除暴力侵害妇女行为方面面临的持续和新的挑战。

4. 2015 年 6 月, 特别报告员向人权理事会提交了其第六次专题报告 (A/HRC/29/27)。本报告是在该专题报告的基础上编写的。

## 三. 缩小国际人权法的差距: 从三个区域人权体系吸取的关于暴力侵害妇女问题的法律标准和做法的经验教训

### A. 引言

5. 本部分概述了非洲、欧洲和美洲区域人权体系中有关暴力侵害妇女问题的规范和标准、实施机制和相关判例。特别报告员试图提供指导, 这些指导可能有助于国际人权体系在解决规范性差距时考虑。特别报告员还强化了特别报告员在上

次报告中阐述的看法，即为了使区域体系加强国际人权文书中所载的普遍人权标准，联合国系统必须采用具有法律约束力的关于暴力侵害妇女和女童问题的框架。

## B. 联合国决议和区域合作报告

6. 大会和人权理事会均通过了关于“增进和保护人权区域安排”广泛主题的决议。<sup>1</sup> 在 2006 年 3 月 15 日第 60/251 号决议第 5 (h) 段，大会特别指出，理事会应，除其他外，与各国政府、区域组织、国家人权机构和民间社会在人权领域紧密合作。在其 2009 年通过的第 12/15 号决议中，理事会重申，区域安排(机制)在增进和保护人权方面发挥重要作用，它们应加强国际人权文书中所载的普遍人权标准。

7. 在随后的决议中，人权理事会呼吁联合国人权事务高级专员召开讲习班，就良好做法交换意见；讨论区域安排的附加值和挑战；并加强国际和区域机制之间的合作，包括通过在联合国和区域人权机制内建立联络点等。联合国人权事务高级专员办事处的报告(A/HRC/15/56 和 Corr.1)、高级专员的报告(A/HRC/23/18 和 A/HRC/28/31)和秘书长的报告(A/65/369)突出了一系列问题，其中包括：国际标准对各个区域立法和政策的持续相关性；在国际和区域机制之间建立协同增效作用，包括在促进和跟进各体系的建议方面；以及讨论如何缩小目前存在的保护人权方面的差距。

## C. 非洲人权体系

8. 非洲统一组织(非统组织)成立于 1963 年，2002 年被非洲联盟取代。鉴于议程上的主要问题是结束殖民主义和主张非洲国家的自决权，非统组织没有提及人权。<sup>2</sup> 1981 年建立的非洲人权体系促使通过了若干人权文书，并建立了监测机制。

9. 通过的人权文书包括《非洲人权和人民权利宪章》、《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》、《非洲儿童权利与福利宪章》、《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》和《非洲司法和人权法院规约议定书》。非洲人权体系在非洲次区域经济和政治共同体的各条约中也有涉及。由于篇幅所限，这些次区域体系未在本报告中予以讨论。

10. 监测机构包括非洲人权和人民权利委员会，负责监测尤其是《非洲人权和人民权利宪章》及其《关于非洲妇女权利的议定书》所列各国义务的履行情况，以及非洲儿童权利与福利问题专家委员会，负责监测《非洲儿童权利与福利宪章》

<sup>1</sup> 除其他外，见大会第 63/170 号决议和人权理事会第 6/20、12/15、18/14 和 24/19 号决议。

<sup>2</sup> 见《非洲统一组织宪章》，特别是第二条和第三条。

的实施情况。该委员会的任务是接受和审查缔约国的报告，审议来文及履行其保护和促进职责。<sup>3</sup>

11. 在《非洲人权和人民权利宪章》中，成员国强调权利相互依存并引入了独特性，如保护社区和群体的权利，以及使个人承担责任。《宪章》是第一个巩固发展权的人权文书。《宪章》中具体提到了妇女，例如，第 2 条禁止歧视，包括基于性别的歧视，以及第 18 条第 3 款要求各国消除对妇女的一切歧视，并确保保护国际宣言和公约中规定的妇女权利。《宪章》含有与文化、群体权利和尊重家庭环境有关的原则。《宪章》第 60 条责成非洲委员会在促进和保护人权方面从国际法汲取灵感。一些学者认为，尽管含有关于妇女权利的最低限度规定，《宪章》通过推理规定了各成员国应遵守关于妇女权利的国际人权标准。<sup>4</sup> 一些人批评《宪章》不切实际和过于雄心勃勃以及忽视妇女的人权，而另一些人则称赞其保护所有个人和集体的人权。<sup>5</sup>

12. 为关于妇女权利的特定文书游说的具体努力始于 1995 年，主要由在妇女权利领域开展工作的非政府组织牵头。第一位非洲妇女权利问题特别报告员于 1999 年任命；她支持非政府组织努力制定《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》。成员国为解决《宪章》的不足之处采取了一种从简的做法。一致意见是通过一项议定书，而不是一项有其自身监测机构的单独条约。在谈判过程中，对某些条款草案有争议，例如，那些关于一夫多妻制、有害传统习俗、性取向作为禁止歧视的理由、妇女控制自己生育的权利的条款。<sup>6</sup> 议定书草案由一个政府专家组审定，并于 2003 年 7 月由非洲联盟大会通过。它于 2005 年生效。

13. 《议定书》第 2 条要求各国采取积极行动，在国家努力中解决男女不平等问题，确保妇女享有她们的权利。另一些条款列出了尤其关于以下方面的义务：尊严权、生命权、人身完整权和安全权；防止有害习俗；婚姻权，包括享有财产和子女监护和保护权；防止早婚和强迫婚姻；诉诸司法和法律平等保护的权力；参与政治和决策过程的权利；和平权；适足住房权、粮食安全、教育和就业机会平等权；生殖和健康权，包括控制生育；以及防止艾滋病毒感染的权利。《议定书》还包含关于保护残疾妇女权利的具体规定。《非洲人权和人民权利宪章》和其他人权文书的所有促进和保护性条款同样适用于对《议定书》的解释。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 见《非洲人权和人民权利宪章》第 30、45 和 47 条。

<sup>4</sup> Frans Viljoen, 《非洲国际人权法》(牛津大学出版社, 2007 年)。

<sup>5</sup> Ebow Bondzie-Simpson, “非洲人权和人民权利宪章批判”, 《霍华德法学杂志》, 第 31 卷 (1988 年)。

<sup>6</sup> Rachel Rebouché, “《非洲宪章议定书》中的健康与生殖权利：相互影响和未解决的问题”, 《华盛顿和李公民权利和社会公正杂志》, 第 16 卷 (2009 年)。

14. 《议定书》含有关于暴力侵害妇女行为的条款，主要基于《消除对妇女的暴力行为宣言》，但增加了既具体又逐步的情况。《议定书》第 1 条规定了暴力侵害妇女行为的宽泛定义，其中包括明确提及剥夺私人或公共生活的基本自由，并将有害做法界定为对妇女和女童的基本权利，如她们的生命权、健康权、尊严权、受教育权或身心完整权产生不利影响的所有行为、态度和/或做法。第 4 条全面规定了成员国处理暴力侵害妇女问题应采取的法律和非法律措施，包括颁布具体立法；对暴力行为进行相应的制裁/处罚；提供充足的预算资源；采取公众教育和宣传措施，包括解决态度、传统和文化中的消极因素，以消除有害的文化和传统习俗；并提供相关服务，包括司法、保健和避难所。

15. 重要的是，《议定书》的序言明确指出，积极的非洲价值观是基于平等、自由、尊严、正义、团结和民主的原则。这一澄清在暴力侵害妇女行为领域是重要的，因为研究表明，暴力行为，包括殴打妻子，被认为是非洲某些社会中的家庭价值观之一。<sup>7</sup>

16. 一个开创性的发展是《议定书》中包含了关于堕胎的条款，第一次将这类规定纳入国际或区域人权文书。第 14 条第 2 款(c)项涉及药物流产问题，指出必须采取一切适当措施保护妇女的生殖健康，包括通过允许在性侵犯、强奸和乱伦，以及继续妊娠危及母亲的身心健康情况下堕胎。考虑到与不安全堕胎做法有关的孕产妇死亡率居高，这一规定至关重要。然而，非洲许多国家反对终止妊娠的文化、宗教和其他道德理由是对有效实现这一权利的挑战。

17. 第 14 条第 1 款要求各国保护和促进妇女不感染性传播疾病，包括艾滋病/艾滋病，以及知悉其伙伴艾滋病病毒状况的权利。在艾滋病病毒感染率居高的背景下，并且考虑到暴力侵害妇女行为与艾滋病病毒之间的关系，这一规定很重要。《议定书》第 6 条第(c)项提到一夫多妻制问题，这是一种往往与暴力侵害妇女行为有关的习俗。

18. 《议定书》受到批评的原因是，除其他外，语言过于具体和狭窄，并且这种语言可妨碍一些国家批准该文书；愿望性规定产生各国无法履行的法律义务；而且它依赖于西方的妇女权利思想，没有确定如何以及是否将在其实施中考虑习惯法。<sup>8</sup> 另一种批评意见是，在某些方面《议定书》不连贯且不符合国际标准。<sup>6</sup>

19. 《非洲儿童权利与福利宪章》提到暴力侵害女童方面，包括早婚和强迫婚姻、童工、虐待、酷刑、有害社会和文化习俗、武装冲突中的儿童状况、性剥削，以

<sup>7</sup> Alice Armstrong, 《文化与抉择：从津巴布韦性别暴力幸存者汲取的教训》(南部非洲研究与文献中心, 1998 年)。

<sup>8</sup> 见 Kirstin Davis “皇帝仍然赤裸：为何《非洲妇女权利议定书》使妇女更加容易遭受歧视”，《范德比特过渡法杂志》，第 42 卷，第 3 (2009) 号。

及贩运和绑架。虽然《宪章》包含非洲传统和价值观，但却禁止危害儿童的传统做法和习俗。<sup>9</sup>

20. 非洲人权体系内缺乏一个执法机制导致超过四十年的民间社会倡议活动。<sup>10</sup> 《非洲司法和人权法院规约议定书》<sup>11</sup> 规定建立非洲司法和人权法院，并将非洲法院与非洲人权和人民权利法院合并。《议定书》的序言指出，法院的宗旨是保障各国批准的《非洲人权和人民权利宪章》、《非洲儿童权利与福利宪章》、《非洲妇女权利议定书》和有关人权的任何其他法律文书中所载的权利。因此，《议定书》显著扩展了法院的任务规定，超出了非洲人权体系中的文书。遗憾的是，只有 5 个国家批准了该议定书，需要 15 个国家批准《议定书》后才能设立该法院。在过渡期间，1998 年成立的非洲人权和人民权利法院将继续审理案件。

21. 《非洲人权和人民权利宪章》第 45 条间接允许任命特别报告员，而非洲人权和人民权利委员会的议事规则第 23 条明确规定委员会建立委员会附属机制，如特别报告员。非洲妇女权利问题特别报告员的任务于 1996 年设立，而第一个任务负责人是 1999 年从委员会成员中任命的。特别报告员办公室面临严峻挑战，因为它未从委员会收到充足预算或得到秘书处的支持。<sup>12</sup> 尽管有这些挑战，但特别报告员对许多国家进行了宣传访问，而且暴力侵害妇女问题是一个重点领域。

22. 《宪章》第 62 条要求缔约国每两年提交一次报告。报告准则已获通过；要求各国报告《非洲宪章》中反映的一般人权状况，而 1989 年“国家定期报告准则”第七部分概述了与消除对妇女一切形式歧视有关的报告要求。要求各国报告为增强妇女权能所采取的立法和其他措施，以及为消除妨碍妇女参与各方面生活的障碍所采取的措施。这些准则还要求缔约国的报告涉及《消除对妇女一切形式歧视公约》的每一条。《非洲妇女权利议定书》第 26 条重申缔约国有义务在其定期报告中纳入有关资料，说明为实现《议定书》中规定的妇女权利所采取的措施。有关《议定书》的报告准则于 2010 年获得通过。在通过这些准则后提交的定期报告表明未遵守就《议定书》提交报告的规定。然而，在审议报告期间非洲人权和人民权利委员会提出了妇女权利问题，并在一些结论性意见中特别提到妇女处境问题。

<sup>9</sup> 见 Rachel Murray, 《非洲的人权：从非统组织到非洲联盟》(剑桥, 联合王国, 剑桥大学出版社, 2004 年)。

<sup>10</sup> 见 Vincent O. Orlu Nmeielle, “关于非洲人权法院：构建与法院”, 《国际法和比较法年度调查》, 第 6 卷, 第 1 (2000) 号。

<sup>11</sup> 2008 年 7 月在非洲联盟首脑会议上正式通过。

<sup>12</sup> 见 Julia Harrington, “非洲人权和人民权利委员会特别报告员”, 《非洲人权法期刊》, 第 1 卷, 第 2 (2001) 号。



23. 非洲人权和人民权利委员会提交来文的程序未被广泛用于处理妇女权利，尤其是暴力侵害妇女问题。虽然在若干决定中委员会提到了保护妇女权利，援引了《非洲人权和人民权利宪章》第 18 条，但这主要是通过推理，而不是关于妇女人权的的具体决定。委员会迄今已处理超过 550 份来文，但只有一个案件，即 2011 年裁决的埃及人身权倡议和 INTERIGHTS 诉埃及（第 323/06 号来文），专门寻求对侵犯妇女权利的补救措施。在该案中，委员会审议了对国家当局在政治示威期间造成的基于性别的暴力事件的指控，并认为侵犯了《非洲宪章》规定的妇女人权，而埃及不是《非洲妇女权利议定书》的缔约方。委员会因属时理由裁定涉及离婚妇女财产权的 Echaria 诉肯尼亚一案不予受理（第 375/09 号来文），而宣布立即平等组织诉埃塞俄比亚的一个涉及强奸的案件可予受理（第 341/07 号来文）。

24. 保护妇女权利很少使用来文程序是一个值得关注的问题。很少使用的一些原因包括：在国家层面妇女缺乏诉诸司法的机会或很少诉诸司法，导致对非洲区域体系存在类似弱点的看法；缺乏关于如何利用该体系的知识；由于《非洲人权和人民权利宪章》第 56 条第 5 款有关向委员会提交指控之前用尽当地补救办法的要求，无法利用来文制度；与区域人权体系进行互动的妇女权利组织的数量相对较少；《宪章》中有关妇女权利的规定不足，对利用区域体系造成障碍。考虑到《非洲妇女权利议定书》已经生效近十年，但该程序的使用仍然有限，后一种说法现在存在缺陷。

25. 非洲人权体系中国家一级非政府组织提交影子报告的作用未得到充分利用。极少数非洲妇女权利非政府组织向委员会提交此类报告。可能的解释包括与非洲体系相比这些非政府组织更熟悉联合国系统，或者它们还未看到该委员会工作的影响，因此不认为它是一种有效的机制。

26. 尽管非洲有《人权和人民权利宪章》和《妇女权利议定书》，但非洲国家因其人权记录，也因为其对妇女人权的处理办法而普遍受到批评。<sup>13</sup> 许多挑战，如资源制约、决策延误、缺乏知识、信任和政治意愿、不履行报告义务，以及缺乏与区域人权机制合作，导致非洲体系被视为履行其职责无效，包括关于妇女人权的宣传、保护和问责方面。

---

<sup>13</sup> Christof Heyns, “非洲区域人权体系：需要改革？”，《非洲人权杂志》，第 1 卷，第 2（2001）号。

## D. 欧洲人权体系

27. 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》是为专门解决暴力侵害妇女问题而通过的第二个区域条约。<sup>14</sup>与该条约有关的监测机制尚未建立，在评估效率方面目前尚无报告或判例可以引述。

28. 欧洲委员会拥有充分的立法权，而欧洲联盟作为另一个主要欧洲政治法律机构，具有有限的管辖权，包括在颁布暴力侵害妇女行为领域的任何法律方面。<sup>15</sup>欧洲联盟颁布了关于不成比例地影响妇女的具体暴力形式，即贩运和职场性骚扰的两项指令。欧洲委员会通过了两份具有法律约束力的文书：《打击人口贩运公约》和《保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》。由于篇幅所限，本报告将不讨论这些文书。

29. 1990 年代以来，欧洲委员会采取了许多措施并提出了一些建议、指标、报告和其他不具约束力的文件，通过立法和其他涉及暴力侵害妇女行为的措施，制定了关于取得进展的准则。<sup>16</sup>所采取措施的一些实例包括通过关于保护妇女免遭暴力侵害的第 2002 (5) 号建议；2005 年成立消除对妇女的暴力行为包括家庭暴力工作队；以及参加提高认识运动、会议和活动。<sup>17</sup>根据工作队的建议，欧洲委员会 2009 年决定制定一项具有约束力的法律文书，对暴力侵害妇女行为领域的预防、保护和惩罚加以规范，从而解决区域人权体系中的差距。《预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》于 2011 年通过，并于 2014 年生效。

30. 《公约》将暴力侵害妇女行为作为一种侵犯人权行为而且也作为一种基于性别的歧视形式处理，从而加强了各国承担的义务。《公约》的 81 个条款规定了各国需要采取的综合法律措施和其他措施的范围，以履行其预防、保护和起诉暴力侵害妇女行为的义务。这些措施包括数据收集、预防、保护和支持措施，以及立法、调查和起诉措施。《公约》还规定设立一个监测机制，以确保国家承担责任。

31. 《公约》要求各国采取综合和协调统一政策，将受害者的权利置于所有措施的核心，并吸收所有相关行为体，包括政府机构、国家、区域和地方当局、民间社会组织和其他相关实体参与。在第二章，《公约》明确要求采取综合办法，并要求建立一个专门的政府协调机构，监督政策和措施，包括分类数据收集的落实

<sup>14</sup> 第一个是 1994 年《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》。

<sup>15</sup> 欧洲联盟委员会，《评估使有关暴力侵害妇女、暴力侵害儿童和性取向暴力问题国家立法标准化的可能性、机会和需要的可行性研究》（卢森堡，2010 年）。

<sup>16</sup> 见欧洲委员会，“与防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力特设委员会有关的国际法律文汇编”，可查阅 [www.coe.int/t/dgh/l/standardsetting/convention-violence/CAHVIO/compilation\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/l/standardsetting/convention-violence/CAHVIO/compilation_en.pdf)。

<sup>17</sup> 见 [www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro\\_Task\\_Force\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro_Task_Force_EN.asp)。

情况。其他部分包括第三章，预防领域的具体立法、政策和其他措施；第四章，保护和支持问题；第五章，实体法方面；第六章，调查、起诉、程序法和保护措施；第七章，移民和庇护问题；以及第八章，国际合作。

32. 关于预防，要求各国：制定必要的政策，转变观念并挑战使暴力侵害妇女行为可以接受的性别角色和陈规定型观念；培训与受害者一起工作的专业人员；提高对不同暴力形式及其创伤性质的认识；与非政府组织、媒体和私营部门合作；以及对公众进行宣传。关于保护和支持，各国必须确保将受害者的需要和安全置于所有措施的核心，并设立：专门支持服务，以便为受害者及其子女提供医疗援助以及心理和法律咨询；足够数量的收容所；免费电话热线；对性暴力受害者的专门支持；以及专业人士的报告结构。

33. 关于实体法，要求各国：规定适当的民事补救办法；确保对所有形式的暴力侵害妇女行为和家庭暴力进行刑事定罪和应有的惩罚；以及在法律上承认，作为暴力侵害妇女行为和家庭暴力受害者的一个家庭成员或前配偶是在确定刑罚时必须考虑的一个加重处罚的情节。关于调查、起诉和程序方面，各国必须确保所有形式的暴力侵害妇女行为和家庭暴力行为受到适当处罚；确保文化、习俗、宗教或所谓的“名誉”不被作为任何暴力行为的理由；确保在调查和司法诉讼期间对受害者采取特别保护措施；实施风险评估协议，以加强对受害者的保护；确保执法机构对援助呼吁作出及时回应，并确保它们适当管理危险局势；以及引入预防和保护性立法，包括紧急禁止令。

34. 系统和适当的数据收集被认为是有效决策工作的重要组成部分和监测措施执行情况的一个关键要求。《公约》规定了应由国家协调机构收集并向相关监测机构传播的数据类型。《公约》第九章含有关于在国家和区域两级执行《公约》必需的监测系统的详细规定。缔约国不得对监测规定作出保留。缔约国必须在区域、国家和地方各级建立政府机构，以协调、执行、监测和评价相关政策和措施。

35. 《公约》规定成立打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力专家组。专家组将由 10 至 15 名以个人身份任命的成员组成，并将向《公约》缔约方委员会提交报告。在评估缔约国采取的各种措施时它将遵循基于报告的程序，并将考虑到国家以及非政府组织提交的资料。在有关某一案件的信息不足和没有其他可行方法获取可靠信息的情况下它可以组织国家访问。在某些情况下，专家组可要求缔约国紧急提交一份特别报告，说明防止严重、大规模或持续违反《公约》条款的措施，或请求访问有关国家。

36. 根据《公约》，应邀请各国议会参与监测《公约》，缔约国应向各自的议会提交专家组报告以供审议。欧洲委员会会议也应负责评估《公约》的执行情况。

37. 缔约方委员会可根据专家组的结论，就有关缔约国所采取的措施通过建议。根据《公约》，专家组还可以通过不针对具体国家的一般性建议。这些解释性建议将不具法律约束力，但可以就更清晰理解和更有效执行《公约》提供指导。

38. 研究人员提出的一个令人关切的问题是，《公约》明确规定家庭暴力不同于暴力侵害妇女行为。有人认为，《公约》将家庭暴力视为与性别无关的现象，同时承认家庭暴力不成比例地影响妇女。也有人认为，这偏离欧洲委员会早期承认的家庭暴力基于性别的性质，而且它违背了国际公认的关于基于性别的暴力的认识。<sup>18</sup>

39. 《保护人权与基本自由公约》体现了适用于欧洲范围的西欧标准和道德。该公约于 1953 年 9 月 3 日生效。《公约》同时列出了实质性权利和附属权利，包括享有有效补救措施的权利和禁止歧视。随后修订的议定书保障若干其他权利，包括夫妻之间平等的权利（见《第 7 号议定书》，第 5 条），和不遭受歧视的一般权利（见《第 12 号议定书》，第 1 条）。

40. 在《公约》谈判期间，曾决定建立欧洲人权法院和欧洲人权委员会。<sup>19</sup> 该委员会从 1953 年至 1999 年开展工作，主要履行两项职责，即避免法院的个人申诉可能超量，以及作为一个直接面向个人的区域机构。<sup>20</sup> 它通过受理程序筛选投诉，通过友好解决调解纠纷，开展调查活动并就已宣布可予受理但尚未解决的纠纷起草报告。根据《第 11 号议定书》，欧洲人权法院接管了该委员会的职能。

41. 欧洲人权法院成立于 1959 年。法院的判决送交部长委员会，该委员会负责对其执行进行监督。<sup>21</sup> 法院指出，鉴于保护人权的主要责任属于缔约国，其在增进和保护人权方面的作用是辅助和监督性的。其裁决一般体现《公约》应以动态方式解释的观点，考虑到欧洲各国的国家法律普遍接受的标准。在缺乏欧洲共识的情况下，通过适用判断余地原则反映国家法律，在各国采取立法、行政或司法行动方面允许适度的自由裁量权，从而适应各国的不同做法。这可使法院避免因成员国之间缺乏道德和/或法律共识而作出过于严格的解释性裁决。这一原则被批评为破坏人权的普遍性，并将无正当理由的灵活性引入《公约》。另一方面，支持者认为该原则承认欧洲各国的文化和政治标准存在差异的现实。

42. 法院受理家庭暴力、强奸、以名誉为由的暴力、残割女性生殖器官、拘留期间的不人道待遇、公共场所的暴力、奴役、强迫绝育以及与堕胎有关的暴力案

<sup>18</sup> Ren éR ömkens 和 Fleur van Leeuwen, 研究论文（作者文档）。

<sup>19</sup> 见欧洲委员会，《欧洲人权公约》“筹备工作”全集，第一卷。

<sup>20</sup> 见 Mark W. Janis、Richard S. Kay 和 Anthony W. Bradley, 《欧洲人权法：文本和素材》（牛津，牛津大学出版社，2008 年）。

<sup>21</sup> 《欧洲人权公约》，第 46 条第 2 款。

件。大多数案件涉及已经发生的暴力，但涉及不驱回的权利，即防止实际暴力行为发生的以名誉为理由的暴力和残割女性生殖器官的案件除外。第2条(生命权)、第3条(禁止酷刑)、第8条(尊重私人和家庭生活权)、第13条(获得有效补救的权利)和第14条(禁止歧视)与暴力侵害妇女行为案件相关。然而，关于暴力侵害妇女行为的投诉通常是在这些事件是否构成违反第8条、暴力是否达到第2条所指的严重程度以及暴力是否构成第3条所称的酷刑或不人道或有辱人格的待遇的广泛主题下讨论。法院经常仅根据第8条讨论暴力侵害妇女行为案件，并不考虑其他条款的相关性。

43. 法院的判例反映这种观点，即虽然第8条的主要目的是防止公共机构对个人采取任意行动，但可能有积极义务，这些义务可能涉及在个人关系方面采取措施。<sup>22</sup> 因此，在某些情况下，法院制定缔约国的义务，要求它们必须采取行动，而非只是避免介入。这种做法往往在处理暴力侵害妇女行为违反第2条和第8条的案件中得到体现。<sup>23</sup> 法院认为向受暴力侵害的妇女提供诉诸司法的机会是缔约国的义务，并且包括在这项义务下提供：对暴力侵害妇女行为定罪的法律框架；保护个人权利的裁决和执法机制监管框架；<sup>24</sup> 法律援助；<sup>25</sup> 以及在政府当局未能采取行动时落实权利的程序框架。<sup>26</sup> 法院认为，《公约》要求对暴力侵害妇女行为的案件进行有效调查和起诉，并对犯罪者进行处罚，不得无故拖延，<sup>27</sup> 因为长期拖延影响判决的效力，并使起诉应有的威慑作用最小化。<sup>28</sup> 防止暴力的积极义务在适当情况下延伸至要求当局采取预防行动措施，以保护个人免受他人犯罪行为的影响。<sup>29</sup>

44. 法院对涉及暴力侵害妇女行为的案件通常不提及“尽责”一词。在Ebcin诉土耳其一案中，法院重申，尽责是进行调查的义务的隐含要求。然而，当法院确

<sup>22</sup> 例如，见 Airey 诉爱尔兰（1979 年）；X 和 Y 诉荷兰（1985 年）；Bevacqua 和 S. 诉保加利亚（2008 年）；A. 诉克罗地亚（2010 年）；Kalucza 诉匈牙利（2012 年）。

<sup>23</sup> 见 Osman 诉联合王国（1998 年）；Tomasic 等人诉克罗地亚（2009 年）；Opuz 诉土耳其（2009 年）；Kontrova 诉斯洛伐克（2007 年）；Bevacqua 和 S. 诉保加利亚（2008 年）；A. 诉克罗地亚（2010 年）；Hajduova 诉斯洛伐克（2010 年）；Ebcin 诉土耳其（2011 年）；Kalucza 诉匈牙利（2012 年）；M.C. 诉保加利亚（2003 年）；Siliadin 诉法国（2005 年）。

<sup>24</sup> A、B 和 C 诉爱尔兰（2010 年）。

<sup>25</sup> Airey 诉爱尔兰（1979 年）。

<sup>26</sup> Tysiac 诉波兰（2007 年）。

<sup>27</sup> M.C. 诉保加利亚（2003 年）；Kontrova 诉斯洛伐克（2007 年）；Bevacqua 和 S. 诉保加利亚（2008 年）；Opuz 诉土耳其（2009 年）；Kalucza 诉匈牙利（2012 年）。

<sup>28</sup> Ebcin 诉土耳其（2011 年）。

<sup>29</sup> Kontrova 诉斯洛伐克（2007 年）；Tomasic 等人诉克罗地亚（2009 年）；Opuz 诉土耳其（2009 年）。

定国内当局知道或应当知道存在真实和直接风险时，它就调查当局是否展示出尽责，以防止暴力侵害受害者行为。<sup>30</sup>法院指出，积极义务的范围必须以这种方式解释，即不对当局造成不可能或不相称的负担，以及不适用于每一种指称的生命危险。<sup>31</sup>

45. 除一例案件外，<sup>32</sup>法院未承认对妇女的歧视是暴力侵害妇女行为的原因之一，而且它并不认为有必要审查根据《公约》其他条款（包括第 14 条）提出的投诉。对法院判例的另一种批评是，尽管事实和情况相似，但裁决却不一致。一个例子是，在 *Opuz 诉土耳其* 和 *A 诉克罗地亚* 的案件中，对关于家庭暴力不成比例地影响妇女的现有统计证据的解释作出了不同的裁决。<sup>33</sup>此外，尽管在少数案件中提到了不歧视和尽责，但法院仅在 *Opuz* 一案中提供关于这种义务的范围的任何指示。*Opuz* 案件是法院引用许多国际和区域人权文书并强调《消除对妇女一切形式歧视公约》的约束性以及国际和区域标准相互适用性的唯一家庭暴力案件。遗憾的是，在随后的性别暴力案件中法院未援引国际文书。它随后仅在两个案件中提到《消除对妇女一切形式歧视公约》：一个涉及强迫绝育（*V.C. 诉斯洛伐克*，2011 年），另一个涉及合法堕胎的权利（*R.R. 诉波兰*，2011 年）。

46. 在缺乏有效执行机制的情况下，各成员国执行法院的裁决仍然疲弱。法院面临的另一个挑战是案件工作量增加，这可能导致对案件排列优先次序，不利于暴力侵害妇女行为的案件。

## E. 美洲人权体系

47. 美洲人权体系建立于 1948 年并在美洲国家组织（美洲组织）的框架内运作，主要重点领域包括民主、人权、安全和发展。规范制定工作包括 1948 年通过《美洲关于人的权利和义务宣言》和《美洲国家组织宪章》。《宣言》承认一系列公民、政治、经济、社会和文化权利，包括生命权（第一条）；妇女在怀孕和哺乳期间的权利和儿童受到特殊保护、照顾和帮助的权利（第七条）；维护健康和福祉的权利（第十一条）；受教育的权利（十二条）；参加文化生活和受益于知识进步的权利（第十三条）；工作和公平报酬的权利（第十四条）；以及社会保障的权利（第十六条）。《宪章》在若干条款中提到人权，包括第 3 条第（一）款，个人的基本权利，不分种族、国籍、信仰或性别。第 17 条规定“每个国家有权自由和自然发展其文化、政治和经济生活。在这种自由发展中，国家应尊重个人

<sup>30</sup> *Opuz 诉土耳其*（2009 年）。

<sup>31</sup> *Kontrova 诉斯洛伐克*（2007 年）；*Tomasic 等人诉克罗地亚*（2009 年）；*Opuz 诉土耳其*（2009 年）。

<sup>32</sup> *Opuz 诉土耳其*（2009 年）。

<sup>33</sup> *Opuz 诉土耳其*（2009 年）；*A 诉克罗地亚*（2010 年）。

的权利和普遍的道德原则。”第 106 条规定建立美洲人权委员会，作为一个促进和保护人权的磋商机制。

48. 《美洲人权公约》于 1969 年通过，是美洲人权体系的主要管制条约。第一部分包含一份各国有义务尊重和保障、不受任何形式歧视的公民、政治、经济、社会和文化权利清单。第 1 条第 1 款规定各国普遍有义务尊重并确保《公约》规定的权利，没有任何基于各种理由的歧视，包括性别歧视。第 2 条要求各国采取立法和其他措施，落实各种权利。下列规定也对保护妇女的生存权利不受暴力侵害至关重要：第 8 条第 1 款和第 25 条中所载的司法保护和适当保障；人道待遇和人身完整权（第 5 条）；隐私权、尊重人的荣誉和承认人的尊严（第 11 条）；以及生命权（第 4 条）。第 24 条载有保障法律面前平等和得到等保护，而第 17 条承认在婚姻存续期间和在婚姻解体时配偶权利平等，以及保护家庭的一般权利。关于暴力侵害妇女问题的国家义务包括有义务在应对这种侵犯人权行为时尽责，并有义务确保充分和有效诉诸司法。<sup>34</sup> 《公约》第二部分规定美洲人权委员会和美洲人权法院是主管监测机构。

49. 1994 年通过的《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》）是美洲体系中批准国家最多的文书。《公约》的一个特点是将侵害妇女的暴力行为界定为“无论是公共或私人领域的基于性别、导致妇女死亡或身体、性或心理伤害或痛苦的任何举动或行为”（第 1 条）。《公约》明确承认性别暴力与歧视之间的关系，指出这种暴力行为是男女之间历史上不平等权力关系的一种表现，而妇女免遭暴力的生命权包括免于一切形式的歧视和受到重视及免于，除其他外，刻板行为模式的受教育权（序言和第 6 条）。它认定，暴力以多种方式影响妇女，损害她们行使公民和政治性质的其他基本权利，以及经济、社会和文化权利（第 5 条）。它规定，缔约国必须尽责采取行动，预防、调查和惩处无论是在公共或私人领域发生以及无论是个人或国家犯下的暴力侵害妇女行为（第 7 条）。它规定，各国必须特别考虑某些妇女群体因其种族或族裔背景，或她们作为移民、难民或流离失所者的地位可能面临暴力的危险处境；对怀孕、残疾、面临不利经济条件、受武装冲突影响或被剥夺自由的妇女必须给予类似的考虑（第 9 条）。

50. 《贝伦杜帕拉公约》还承认妇女在谴责暴力行为时获得适当司法保护和消除暴力问题以及使其延续的歧视之间的关键联系。缔约国同意，根据第 8 条，逐步采取具体措施，包括为广泛参与司法行政管理的所有人制定培训的方案；开展旨在提高广大公众对该问题认识的教育活动；改变社会和文化行为模式和消除使暴力侵害妇女行为合法化或加剧的偏见、习俗和其他做法；为遭受暴力的妇女提供

<sup>34</sup> 见美洲人权委员会，《美洲暴力行为受害妇女诉诸司法》（美洲国家组织，2007 年）。

适当的专业服务；以及确保有关暴力侵害妇女的原因、后果和频率的研究和数据收集，以便能够制订政策和评估有关措施的效力。

51. 2004 年建立了一个机制，以审查《贝伦杜帕拉公约》的执行情况并处理与不遵守相关的问题。它由两部分组成，即缔约国会议和专家委员会。该机制的任务是使国家的政治意图制度化，提供一个基于共识和独立的《公约》实施进展情况评价系统，促进《公约》的实施，并建立缔约国之间的技术合作制度。后续进程包括多边评价和多轮后续活动。在多边评价期间，专家委员会分析《公约》的执行情况，根据缔约国填写的调查问卷提出建议，并编写一份半球报告。在后续评价期间，委员会就其具体建议的执行情况向缔约国分发补充调查问卷。迄今已公布 56 份国家报告、一份后续报告和两份半球报告。

52. 在 *da Penha Maia Fernandes* 诉巴西一案中委员会首次适用《贝伦杜帕拉公约》；它认为，国家对预防、惩治和消除家庭暴力未能做到勤勉尽责，并认为国家对在 17 年期间未将犯罪者定罪或处罚犯罪人。<sup>35</sup>

53. 与暴力侵害妇女问题相关的另一项区域条约是《美洲防止和惩处酷刑公约》（1985 年），因为它将强奸作为酷刑的概念而产生了影响。<sup>36</sup>

54. 体制机制包括一个委员会和一个法院。美洲人权委员会的任务包括接受和调查有关侵犯人权的个人申诉；观察成员国的总体人权状况；对各国进行实地访问，对一般状况进行深入分析和/或调查具体状况；提高美洲人民对人权的认识，包括通过公布关于相关专题问题的报告；与国家和非国家行为体一起组织和举行访问、讲座、研讨会和会议；向成员国提出建议；在严重和紧急情况下，要求成员国采取预防措施，以防止无法弥补的伤害；向美洲人权法院提交案件；征求美洲人权法院的咨询意见；以及审查国家间来文。使用预防措施机制导致委员会请求一个缔约国采取措施，保护在哥伦比亚研究武装冲突问题的妇女权利维护者的生命和人身安全；保护在海地流离失所者营地生活的妇女的生命、人身完整和健康；确保墨西哥妇女权利维护者的安全；以及除其他紧急情况外，保护性虐待的受害者。

---

<sup>35</sup> 见美洲人权委员会，*da Penha Maia Fernandes* 诉巴西，第 12.051 号案件，第 54/01（2001）号报告。

<sup>36</sup> 见美洲人权委员会，*Fernández Ortega* 等人诉墨西哥。初步反对意见、案情、赔偿和费用，2010 年 8 月 30 日的判决以及 *Rosendo Cantú* 等人诉墨西哥，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2010 年 8 月 31 日的判决。



55. 美洲人权法院具有裁决和咨询两种功能。在裁决功能方面，法院有权处理委员会或《美洲人权公约》缔约国向其提交的案件。法院颁布了关于一系列人权问题的判决，<sup>37</sup> 但直到最近才在判决中处理性别问题，开始处理的问题是 Miguel Castro Castro 监狱诉秘鲁的性暴力问题。<sup>38</sup> 2007 年后，个人申诉制度导致委员会向法院提交的关于妇女人权的案件增多。这导致一系列在歧视和暴力侵害妇女领域推进重要法律标准的判决。<sup>39</sup> 法院还可以在极端严重和紧迫性的情况下以及在必须避免不可弥补的损失时采取临时措施。<sup>40</sup> 作为其咨询职能的一部分，法院还可以就《美洲人权公约》和其他区域条约的解释提供咨询意见。<sup>41</sup> 法院的咨询意见机制尚未用于处理妇女权利问题。法院对接受法庭之友意见书做出了反应，而这些有助于其进行法律分析，包括对各国非歧视义务范围的分析。<sup>42</sup>

56. 委员会包含 35 个国家和 9 个专题报告员机构。妇女权利问题报告员办公室成立于 1994 年，审查美洲组织成员国影响妇女权利的立法和做法在多大程度上符合国际和区域人权文书中体现的平等和不歧视的一般义务。<sup>43</sup> 该办公室协助在个案系统内发展判例和法律标准，支持在区域和国家层面进行影响妇女权利的主题调查，包括通过实地访问，以及发布专题和国别报告；促进将性别观点纳入美洲系统的整个体制机制，注重暴力、歧视、尽责和诉诸司法问题；为委员会提供动力，批准一些关于指称侵犯人权和有特定性别原因的案件的案情、可否受理和友好解决报告和提交法院的创新案例诉讼；以及促进在整个美洲更宏观的层面普遍遵守有关性别平等和妇女权利的人权义务。在所产生的许多专题报告中，2007 年发布的《美洲暴力受害妇女诉诸司法》报告对妇女设法获得司法资源和保护时面临的主要挑战进行了全面诊断。

<sup>37</sup> 见 [www.corteidh.or.cr/casos.cfm](http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm)。

<sup>38</sup> 见 Rosa M. Celorio, “美洲人权体系中的妇女权利：当前标准制定的机遇和挑战”，《迈阿密大学法学评论》，第 65 卷，第 3 (2011) 号。

<sup>39</sup> 见美洲人权法院，González 等人诉墨西哥 (“棉田”)，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2009 年 11 月 16 日的判决；2008 年 “Las Dos Erres Massacre” 诉危地马拉，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2009 年 11 月 24 日的判决；Fernández Ortega 诉墨西哥；Rosendo Cantú 等人诉墨西哥；Atala Riffo 和女儿诉智利，案情、赔偿和费用，2012 年 2 月 24 日的判决；Artavia Murillo 等人 (“体外受精”) 诉哥斯达黎加，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2012 年 11 月 28 日的判决；Espinoza González 诉秘鲁，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2014 年 11 月 20 日的判决；J. 诉秘鲁，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2013 年 11 月 27 日的判决。

<sup>40</sup> 关于采取的临时措施，见 [www.corteidh.or.cr/medidas.cfm](http://www.corteidh.or.cr/medidas.cfm)。

<sup>41</sup> 关于发布的咨询意见，见 [www.corteidh.or.cr/index.php/en/advisory-opinions](http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/advisory-opinions)。

<sup>42</sup> 见 González 等人 (“棉田”) 诉墨西哥，第 14 段以及 Atala Riffo 和女儿诉智利。

<sup>43</sup> 见 [www.oas.org/en/iachr/women/default.asp](http://www.oas.org/en/iachr/women/default.asp)。

57. 关于暴力侵害妇女案件，委员会和法院对案情的裁决受到了相关国际和区域文书的影响。<sup>44</sup>这些裁决产生了处理关键问题的法律标准，适用于关键领域的妇女权利，包括妇女免遭任何形式的歧视和暴力的权利；各国尽责的义务；歧视和暴力的受害妇女诉诸司法；妇女的经济、社会和文化权利；以及妇女的生殖权利。一些最重要的标准包括各国义务恪尽职责，预防、及时调查和惩罚国家或非国家行为者各种形式的暴力侵害妇女行为；有义务为各种形式的暴力侵害妇女行为的受害者提供有效和公正的司法途径；当国家工作人员实施强奸时将其视作一种酷刑；各国义务采取行动，消除对妇女的歧视和助长她们在其社会中的不平等待遇的刻板行为模式；以及承认土著妇女可能遭受多种形式的基于性别、种族、族裔和经济地位的歧视和暴力。委员会的多数建议在传统上集中于下列主题：暴力、尽责义务、诉诸司法和歧视的不同方面，包括其结构性、系统性和交叉性。<sup>45</sup>

58. *González* 等人（“棉田”）诉墨西哥被认为是暴力侵害妇女领域具有里程碑意义的判决。<sup>46</sup>有人认为，该国未能克尽职责保护受害者的生命、人道待遇、个人自由和免于暴力的权利，也未能对受害者的失踪和谋杀进行充分和有效的调查。法院强调了国家尽责的义务，并提供了对职责的内容的全面分析，以对此类案件进行预防、调查并提供赔偿。它强调，尽管防止暴力行为的义务是手段而不是结果的义务，但责任是全面的，包括采取旨在防止此类行为和保护妇女免遭增加她们面临暴力风险的法律、公共政策和体制措施。此外，法院首次规定，在已知和普遍存在暴力侵害妇女问题的背景下，在谋杀或虐待妇女的案件中，或在妇女的人身自由受到影响时，对侵犯人权进行认真、公正和彻底调查具有更广的范围。该判决也标志着法院首次处理应从性别角度对歧视和暴力侵害妇女行为的受害者在满意、康复、保证不重犯、纠正和赔偿方面给予何种赔偿。法院还强调了尽责与各国保障受害者及其家属获得适当和有效司法补救的义务之间的联系。

59. 一些裁决，包括在 *da Penha Maia Fernandes*、*González* 等人（“棉田”）、*Lenahan* (*Gonzales*) 等人和 *Veliz Franco* 案件中的裁决，体现了关于歧视和暴力侵害妇女问题的积极发展的连续性，也反映了世界和区域人权保护体系确立的

<sup>44</sup> 见美洲人权委员会，“美洲人权体系中有关性别平等和妇女权利的法律标准：制定和应用”（2011年），第16段。另见美洲人权委员会的案例：*Martín de Mejía* 诉秘鲁，第10.970号案件，第5/96号报告（1996年）；*Morales de Sierra* 诉危地马拉，第11.625号案件，第4/01号报告（2001年）；*González Pérez* 诉墨西哥，第11.565号案件，第53/01号报告（2001年）；*da Penha Maia Fernandes* 诉巴西；*Lenahan* (*Gonzales*) 等人诉美国，第12.626号案件，第80/11号报告（2011年）。

<sup>45</sup> 见美洲人权法院案例：*Fernández Ortega* 等人诉墨西哥，第4段；*Rosendo Cantú* 等人诉墨西哥，第3和4段；*Atala Riffo* 和女儿诉智利；*Artavia Murillo* 等人（“体外受精”）诉哥斯达黎加，包括美洲人权委员会关于案情的第85/10号报告（2010年7月14日）。

<sup>46</sup> *Rosa M. Celorio*，“美洲人权法院：*Gonzalez*（‘棉田’）诉墨西哥”，《国际法律素材》，第49卷，第3（2010）号；*Rosa* 和 *M. Celorio*，“妇女在美洲人权体系中的权利：当前在标准设定方面的机遇和挑战”，《迈阿密大学法律评论》，第65卷，第3（2011）号。

先例。委员会用于处理暴力侵害妇女问题的广泛机制也正在为受害者和民间社会组织参与制定有关暴力侵害妇女问题的法律标准越来越多地创造空间。

60. 委员会和法院面临的挑战，包括关于如何加强该区域人权体系运作的挑战，目前正在讨论之中。其他挑战包括：财力和人力资源限制；机构拖延处理个案申诉和预防措施；以及需要更广泛地传播知识和关于美洲体系制定的法律标准方面的能力建设。此外正在讨论关于以下方面的挑战：承认批评和满足民间社会对需要更多有关暴力侵害妇女问题的渐进法律标准的期待，以及改进裁决和建议的后续行动系统。

#### 四. 结论和建议

61. 如上所述，三个区域人权体系已经制定具有法律约束力的文书，并已建立机制，处理广泛的妇女人权问题，并在欧洲和美洲体系情况下，通过了解决暴力侵害妇女问题的具体文书。这些体系是根据区域需求和谅解，并借鉴国际体系以及各区域体系本身的经验教训建立的。遗憾的是，世界其他区域对妇女人权和暴力侵害妇女问题缺乏或很少制定具有法律约束力的规范性框架是一个令人关切的问题。

62. 国际体系的局限，包括缺乏关于暴力侵害妇女行为的具有法律约束力的特定文书，会削弱大会和人权理事会的期望，即区域安排应加强国际人权文书中所载的普遍人权标准。联合国系统内目前的规范和标准源自软法的发展，并且具有有说服力的价值，但没有法律约束力。

63. 在之前的报告中，特别报告员表达了她对联合国内“不具合法性的规范”的关切，体现在各国通过决议和宣言核可各项原则，但未能制定并通过一个专门的、具有法律约束力的具体框架，以确立一切形式的暴力侵害妇女行为是一种具体、严重且普遍的侵犯人权行为。正如第 19 号一般性建议所反映的，将暴力侵害妇女行为作为符合《消除对妇女一切形式歧视公约》所解释的歧视形式之一，这种有限和间接处理方式具有有说服力的价值，但不具有法律约束力。本报告强调，对本身作为侵犯人权行为之一的暴力侵害妇女行为的处理，只能以上述讨论的 3 份具有法律约束力的区域性文书体现。

64. 特别报告员参加了与国际法在暴力侵害妇女方面的规范性差距有关主题的诸多会议和讨论（见 A/HRC/29/27/Add.5）。从各组织和个人收到的呈件表明，有必要在联合国一级开展更深入的讨论。人权理事会 2015 年 6 月届会期间举行的互动对话为成员国提供了就该事项提出问题和评论的机会。各成员国发表了广泛的意见，其中包括以下方面：目前已存在足够且适用的国际法，因此重点应该是制定战略和行动计划，以在国家一级落实相关法律；且引入一项新文书存在与《消除对妇女一切形式歧视公约》和关于暴力侵害妇女行为的区域文书重复的风险；对于引入一项具有法律约束力的新文书，也有人表达了毫无保留的支持；还

有人表达了以下观点，即应由成员国进一步考虑和讨论该想法。特别报告员的结论是，自《世界人权宣言》存在以来，尽管在一种平等、非歧视的框架内存在尊重、保护和履行人权的广泛准则，但成员国也承认有必要通过 10 项具体条约。这体现了在涉及特定人权问题方面，对专一性的重要性的理解与接受。遗憾的是，在《消除对妇女一切形式歧视公约》起草时，并未考虑到出台关于暴力侵害妇女和女童的具体规定的必要性。现在是考虑这种解决与有说服力的、普遍侵犯人权行为有关的规范性差距的时候了。美洲和欧洲关于暴力侵害妇女问题的公约提供了一个起点，以就制定一份具有普遍适用性的文书展开全球讨论。

65. 鉴于过去和当前为平息和阻止关于该问题的讨论而做的种种尝试，关于过去在应对规范性差距的努力方面，提供一种历史观点并避免制度化记忆的丧失势在必行。对于 1991 年在维也纳举行的一次历史性、开创性联合国专家组会议缺乏讨论、记录和认可也令人关切。会议致力于讨论关于制定一项关于暴力侵害妇女的具体文书，期间加拿大政府提交了一份题为“制定关于暴力侵害妇女问题的国际文书所面临的问题”的工作文件（1991 年）。该工作文件确认，现有国际条约仅有限适用于暴力侵害妇女问题。加拿大政府提议制定一项条约以应对暴力侵害妇女行为的理由在于，“目前没有任何国际文书以一种明确而全面的方式处理暴力侵害妇女问题”。<sup>47</sup> 特别报告员曾阅读过的源自专家组会议的唯一文件是一份呈件，该呈件是为回应加拿大政府提出的草案条约的想法。尽管曾接洽相关联合国机构和专家小组会议的与会者，但特别报告员未能获得其他文件。

66. 20 多年前提出并得到特别报告员报告进一步强调的关切使人更加认为，是考虑制定和通过关于暴力侵害妇女和女童问题的具有约束力的国际文书的时候了。这样一份文书应确保各国对具有法律约束力的标准承担责任，它应为在全球保护妇女和女童提供一个明确的规范性框架，并应有一个具体的监测机构，在实质上提供对一般和国家层面发展情况的深入分析。有了一项具有法律约束力的文书，就可以建立一个保护、预防和教育框架，重申国际社会对其表述的承诺，即妇女的权利是人权，以及侵害妇女的暴力行为其本身是对人权的侵犯。

67. 缩小规范性差距需要国际法律认可妇女享有免遭一切形式暴力行为，无论是公开还是私下暴力行为的权利。一项明确阐明保护妇女尊严、自由、安全、安保和平等权利的国际人权法将带来法定义务，由此提供由某个专门的监测机构实施国际审查和问责的机会。这将在保护、预防和问责一切形式的暴力侵害妇女和女童行为方面，为国内人权实践带来积极影响。

---

<sup>47</sup> 见 Andrew Byrnes，“对加拿大政府编制的关于制定一项有关暴力侵害妇女行为国际文书所面临问题的背景文件的意见”，由 1991 年 11 月 11 日至 15 日在维也纳举行的暴力侵害妇女行为专家组会议编制（第 2 段）。