



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
15 August 2014
Chinese
Original: Spanish

消除对妇女歧视委员会

第 47/2012 号来文

委员会第五十八届会议（2014 年 6 月 30 日至 7 月 18 日）通过的决定

提交人: Angela González Carreño（由全世界妇女联系代理）
据称受害人: 提交人及其已故女儿 Andrea Rascón González
所涉缔约国: 西班牙
来文日期: 2012 年 9 月 19 日（首次提交）
参考文件: 2012 年 11 月 15 日递送该缔约国（未以文件形式印发）
决定通过日期: 2014 年 7 月 16 日



附件

消除对妇女歧视委员会根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》发表的意见（第五十八届会议）

第 47/2012 号来文*

提交人： Angela González Carreño（由全世界妇女联系的律师代理）
据称受害人： 提交人及其已故女儿 Andrea Rascón González
所涉缔约国： 西班牙
来文日期： 2012 年 9 月 19 日（首次提交）
参考文件： 2012 年 11 月 15 日递送该缔约国（未以文件形式印发）

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 17 条设立的消除对妇女歧视委员会，
于 2014 年 7 月 16 日召开会议，
通过以下：

根据《任择议定书》第 7 条发表的意见

1. 提交人是西班牙国民 Angela González Carreño，于 1960 年 4 月 22 日出生。她声称自己是该缔约国违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2 条(a)、(b)、(c)、(d)、(e)和(f)项；第 5 条(a)项和第 16 条（单独并结合第 2 和 5 条一道理解）的受害人。提交人由律师代理。《公约》及其《任择议定书》分别于 1984 年 2 月 4 日和 2001 年 10 月 6 日在西班牙生效。

* 参加审查本来文的委员会委员有：Nicole Ameline、Barbara Bailey、Olinda Bareiro-Bobadilla、Niklas Bruun、Néla Gabr、Hilary Gbedemah、Nahla Haidar、Ruth Halperin-Kaddari、Yoko Hayashi、Ismat Jahan、Dalia Leinarte、Theodora Nwankwo、Pramila Patten、Silvia Pimentel、Maria Helena Pires、Biancamaria Pomeranzi、Patricia Schulz、Dubravka Šimonović 和邹晓巧。

提交人陈述的事实

2.1 提交人于 1996 年与 F.R.C. 结婚。俩人的女儿 Andrea 于当年 2 月 17 日出生。俩人在婚前和婚后共同生活期间，提交人的身心受到 F.R.C. 的暴力侵害。因此，提交人于 1999 年数次离家出走。

2.2 1999 年 9 月 3 日，F.R.C. 当着 Andrea 的面，持刀威胁提交人要杀死她。此事发生后，提交人永远离开了这个家。1999 年 9 月 3 日和 7 日，她向国民卫队和阿尔甘达·德尔·雷伊（马德里）的第二初审和调查法院报告此事。提交人在 1999 年 9 月 10 日前往到纳瓦尔卡尔内罗（马德里）的初审和调查法院，报告遭受的虐待和丈夫的心理问题。当时，她还请求临时分居，继续照顾和监护女儿，并请求作出安排，限制父女见面次数，同时要有社会工作者在场。提交人放弃了使用家庭住宅的权利。

2.3 1999 年 11 月 22 日，法官下令在等待正式提交分居申请时临时分居 30 天；并将照顾和监护 Andrea 的权利判给提交人；制定了父女见面的有限时间表，将见面限制在周五下午 5 时至晚上 8 时和周日上午 10 时至下午 2 时；命令 F.R.C. 为 Andrea 支付 360 欧元的子女赡养费；将家庭住宅判给 F.R.C. 使用。

2.4 暂时分居后，提交人继续受到 F.R.C. 的骚扰和恐吓。他在街上和电话中对她进行谩骂，并威胁要置她于死地。在与 Andrea 见面时，F.R.C. 询问提交人的结交关系，对她进行诬蔑，一再称她为“婊子”，指控她与其他男人有关系。这种情况使 Andrea 情绪紧张，闷闷不乐。她怕父亲，并开始拒绝与他在一起。于是，他便指责提交人操纵孩子和挑拨离间。2000 年的一次，F.R.C. 堵在她俩居住的楼门口，辱骂提交人并试图将孩子拉走。提交人设法与 Andrea 坐进车内，开往警察局。F.R.C. 尾随着她们。来到警察局后，他当着警察的面继续侮辱她，并威胁要将孩子抢走。他扯着提交人的头发，试图将她摔倒在地，而她则将 Andrea 搂在怀里。还有一次，即 2000 年 8 月 30 日，提交人与 Andrea 一起驾车同行时，F.R.C. 开车尾随她们，使出威胁她俩的行车手段。提交人停下车，F.R.C. 走过去，对她大喊大叫，要她把孩子给他，并捶打车身。Andrea 十分惶恐，开始叫喊要父亲走开。在探视不再受到监管后（见第 2.13 段），F.R.C. 在接女儿和送回女儿的社会服务中心，数次制造暴力事件。

2.5 提交人指称，在 1999 年 12 月至 2001 年 11 月期间，她已经向国民卫队以及民事法院和刑事法院提出 30 多项投诉，并一再申请为她和女儿下达针对 F.R.C. 的禁制令。她在申诉中还要求探视时有人监管和支付赡养费。F.R.C. 向来不遵守法院关于赡养费的命令，使提交人的财政处境困难。她则因学历和工作经历有限，加上年龄和家庭责任，难以找到工作。由于这些原因，她于 2000 年 4 月被迫请求法官将她以往拒绝的家庭住宅判给她使用，作为正在进行的分居诉讼的一部分。《民法》第 96 条规定，在离婚诉讼中，应将使用和享有家庭住宅的权利判给照顾和监护未成年人的配偶。

2.6 尽管多次投诉，但 F.R.C. 只有一次因骚扰而在 2000 年 10 月 24 日获罪。科斯拉达第一调查法院认定，F.R.C. 跟踪和骚扰提交人，并经常虐待她。但给予的唯一惩罚是支付相当于 45 欧元的罚款。

2.7 法院下达了有利于提交人的限制令。但其中只有一次命令也将 Andrea 包括在内。那是 2000 年 9 月 1 日科斯拉达第五调查法院下达的，有效期两个月。F.R.C. 就该命令提出上诉，法院撤销了与 Andrea 有关的限制，认定该命令影响探视安排，会严重影响父女之间的关系。F.R.C. 违反了其他有利于提交人的限制令，但没有给他带来任何法律后果。

2.8 在进行有关照顾和监护 Andrea 的诉讼程序期间，提交人表示，与父亲见面对孩子的心理健康产生不利影响，并申请对她进行心理检查。为此，法官命令 Andrea 2000 年 12 月 11 日出庭。听讯时，孩子表示，她不喜欢与父亲在一起，因为“他对她不好”，而且“撕坏她的画”等等。

2.9 2001 年 1 月 31 日，纳瓦尔卡尔内罗第一初审法院作出在社会工作者监管下探视的临时安排，规定从 2001 年 2 月 8 日起，限定在周四晚上 6 时至 7 时在 Mejjorada Velilla 社会服务中心进行探视。

2.10 2001 年 5 月 30 日，负责监管探视的社会工作者向法院提交了一份报告。她在报告中表示，父女最好在彼此能够更自然地互动的另一个场合见面。她还表示，F.R.C. 间接地通过女儿向提交人传话，而 Andrea 不知道该怎样应对这些口信。提交人写信给法院，对该报告表示失望，并要求继续执行有监管的探视安排。

2.11 2001 年 9 月，应提交人请求，法院下令对提交人、Andrea 和 F.R.C. 进行心理检查。2001 年 9 月 24 日提交的有关报告建议，探视应该正常化，以便在六个月后，Andrea 能够在没有社会工作者在场的情况下与她父亲相处近一整天，但不过夜，并建议也许可让孩子与她父亲度过整个周末但不过夜。如果一年以后，父女关系完全正常化了，Andrea 或许有可能在她父亲家里过夜。¹

2.12 2001 年 11 月 27 日，法院判决夫妇依法分居，其中并没有考虑提交人提出的许多虐待投诉，也没有提及一贯的虐待作为分居理由。关于探视安排，法院下令，有监管的限制性探视应该持续三个月，如果 F.R.C. 的行为有所改善，则应该逐渐扩大这种安排。如果监管中心提出的报告有利，则探视方案可以进入为期六个月的第二阶段，期间，周四的探视时间从放学到晚上 8 时为止，应没有监管。六个月到期时，如果社会服务部门提出的报告有利，则将隔周在周末进行探视，从周六和周日的中午一直到晚上 7 时，不过夜。再过六个月后，如果社会服务部门的报告有利，就延长时间表，隔周在周末住一晚，可能的话包括一半的假期时间。与此同时，F.R.C. 获得使用和享有家庭住宅的权利。命令没有提及 F.R.C. 依然不付赡养费的事。

¹ 报告指出，F.R.C. 患有“强迫症，有妒忌特性，并有歪曲现实的倾向，有可能恶化为类似于偏执狂的疾病”。

2.13 虽然 F.R.C.在有监管的一年半探视期间，继续挑起暴力事件，但纳瓦尔卡尔内罗第一法院于 2002 年 5 月 6 日发布命令，批准进行没有监管的探视。法院依据的是社会服务部门的报告，其中没有明确建议不可改变有监管的探视制度。在这份报告中，社会服务人员表示，F.R.C. “关爱孩子，时常向她表示他对她热爱和感情……这种关系明确表明，他没有调整适应孩子的发展水平。他问的问题和说的话从形式到内容都不合适，造成对未成年人很不利的情况。起码看上去他不能从另一个人的角度看问题，显得无法设身处地。这从他无法根据孩子的幼小年纪调整自己的行为举止以及无法理解因年幼而产生的正常情况中可见一斑。”

2.14. 提交人对该决定提出上诉，但没有成功；法院于 2002 年 6 月 17 日裁决，尽管“社会服务部门无法预测没有监管的探视会出现怎样的情况，而且尽管其报告指出父亲有某些不适当的举动……但也同时指出，他与女儿之间的关系正在正常化”。法院下令在社会服务总部接送孩子。裁决表示此裁决不容审查。

2.15 在没有监管探视的几个里，社会服务部门提交了几份报告，表示 Andrea 暂时不希望与她父亲相处超过现有时间表的更长时间；并表示父亲继续一再追问该未成年人其母亲的私人生活和关系及发表不知所云的评论意见这种不适当的情况可能还会继续下去；还表示非常有必要继续监测探视安排。在 2003 年 2 月 5 日的报告中，社会服务部门通知法院，根据孩子对其母亲所说的，F.R.C.在 2003 年 1 月 30 日探视时，一再询问孩子提交人现在的伴侣，并侮辱提交人，其他几次也有这种行为。

2.16 2003 年 4 月 24 日，提交人提出使用家庭住宅的要求后三年，就此事举行了一次司法听证。听证后，正当提交人离开大楼时，F.R.C.走近她，告诉她他要把她最喜爱的东西夺走。

2.17 当天下午，提交人将 Andrea 带到社会服务部门，按预定安排与她父亲见面。当她后来去接她时，他们却不在那里。等了一个小时后，期间 F.R.C.也不接电话，提交人便与警察联系，报告这一情况，并请警察到 F.R.C.的住所去。警察进入他家时，发现 Andrea 和 F.R.C.两人的尸体，F.R.C.手上拿着枪。警察的调查结论是，F.R.C.先打死了孩子，随后自杀。2003 年 6 月 12 日，纳瓦尔卡尔内罗第三调查法院判定，F.R.C.对 Andrea 的死亡不负刑事责任，因为他已自杀。

2.18 2004 年 4 月 23 日，提交人向司法部提出索赔，追究国家的赔偿责任，因为司法系统运作不当，指控行政当局和司法当局失职。提交人声称，尽管她一再告诉法院和警察女儿与父亲在一起有危险，但司法机构和社会服务部门都没有履行保护她女儿生命的义务。提交人要求赔偿，以此作为唯一可行的救助形式。

2.19 2005 年 11 月 3 日，司法部驳回索赔要求，理由是司法机构对探视安排的处理是适当的；其索赔的基础是指称犯了司法错误，但对此错误的追究必须遵循适当的程序。因此，只有在最高法院对司法错误作出认定后，才能审理索赔要求。为了作出这一决定，司法部咨询了司法权总委员会和国务委员会，并邀请提交人出席听证

会。2005年12月15日，提交人向司法部提出上诉。2007年1月22日，上诉被以同样理由驳回。

2.20 2007年6月14日，提交人向国家高等法院提出行政申诉，要求认定司法系统运作不当，理由是法院允许没有监管的探视是错误的，社会服务部门和检察官办公室终止有监管的探视安排也是错误的。2008年12月10日，申诉被驳回。2009年2月27日，提交人向最高法院提出撤销原判的申诉；2010年10月15日，申诉被驳回。

2.21 2010年11月30日，提交人向宪法法院提出要求保护宪法权利的申诉，声称侵犯了她的以下宪法权利：有效补救、安全、生命和身心健康、法律面前人人平等、不受酷刑和残忍或有辱人格的待遇或处罚的权利。2011年4月13日，法院驳回这项上诉，认为没有宪法意义。

申诉

3.1 提交人指出，上述事件构成了对《公约》第2、5和16条的违反。

3.2 警察以及行政当局和司法当局的行为侵犯了她受第2条(a)至(f)项保护的不受歧视权利。此违反发生在两个层次上。首先，国家未尽采取一切可用手段，毫不拖延地防止和调查 F.R.C.对提交人及其女儿犯下的暴力行为并对 F.R.C.进行判决和惩罚，最终导致她女儿被害。其次，孩子去世后，缔约国未能做出有效的法律回应，也未向提交人提供适当赔偿，弥补因国家疏忽所造成的损害。

3.3 缔约国违反了《公约》第2条(e)项，因为缔约国未能保护身为家庭暴力受害人的她和她女儿。提交人反复报告当局其所受的暴力，以及她如何担心她们母女的生命和身心健康。尽管提交人向当局和法院提出30多次申诉和保护请求，但她和女儿继续遭受言语、身体和心理攻击。提交人曾多次请社会服务部门介入，唯恐施害人通过伤害孩子来伤害她本人，然而当局却未采取任何有效的防护措施。

3.4 在提交人身受家庭暴力的这些年中，西班牙当局和司法部门未就家庭暴力案件采取保护措施，也未进行调查。司法权总委员会2001年的一项报告批评了这一状况，并强调指出对受害人缺乏保护，让家庭暴力行为人道遥法外。尽管在1996年至2003年期间采取了措施，但不平等和歧视受害人的现象依然存在。该国未能制定打击家庭暴力的有效手段，导致诸如本案所述的情况，违反第2条(a)、(b)和(f)项。

3.5 行政当局和法院未就提交人遭受的暴力采取措施，证明持续存在消极的陈旧定型观念和偏见，其显著表现是未正确评估其情况的严重性。发生这一情况的社会背景特点是家庭暴力事件层出不穷。国家工作人员未以正确态度对待提交人这位遭受暴力的受害妇女和女儿被其父杀害的母亲，也未能以正确态度对待其女儿这位遭受家庭暴力的儿童。因此，行政当局和法院的行动违反了第2条(d)项。

3.6 法院从未进行适当调查，以查清何人对导致 Andrea 最终被害的行政和司法疏忽负有责任。此外，提交人未收到任何赔偿。这违反了第 2 条(b)和(c)项。

3.7 缔约国未能履行第 2 条(a)、(b)和(f)项规定的义务，未建立旨在事发时保护妇女免受家庭暴力的法律框架。此外，尽管自 2004 年以来实施了法律改革，但法律制度中依然缺乏可供人们因国家机构过失造成的损害寻求赔偿的机制，并缺乏对生活于暴力环境并因此成为受害人的未成年人的适当保护。国家有恪尽职守的责任要求其采取必要的法律和其他措施，有效保护受害人。

3.8 依据《公约》第 5 条，提交人指出，当局不能正确了解她和女儿所面临的严重境况，也不能正确了解女儿的情况给她造成多大的痛苦，明显表明当局存在偏见。当局未调查孩子生活在暴力环境中、成为该暴力的直接和间接受害人有何后果。相反，负责提供保护的当局最重视的却是陈旧定型观念，即任何父亲，即便是最暴虐的父亲，也必须拥有探视权，且认定孩子由父母共同抚养是最佳选择。当局未真正考虑孩子的权利，全然不顾孩子说她害怕父亲，不想跟他接触。法院想当然地认为孩子与暴虐的父亲接触好过不与其接触。然而，根据此案情况，当局和法院本应确定：探视规定是否尊重了孩子的生命权？是否尊重了孩子在无暴力环境中生活的权利？是否符合孩子的最佳利益？

3.9 国家有义务维护孩子的发言权。法院对此案的裁决未尊重该权利。社会服务部门的几份报告谈到 F.R.C.不能根据孩子的年龄调整行为，因为他与孩子的互动方式不当，然而法院对此却未予考虑。法院只是刻板地认为探视权是父亲的权利，而没有认为探视权也是孩子的权利。为了孩子的最佳利益，即使不取消探视，至少也应将其限制为短时间的有监督探视。

3.10 F.R.C.多次攻击提交人，且不付赡养费，却未受惩罚。尽管提交人多次请求，但 F.R.C.却无义务接受心理治疗，以设法使其与女儿的关系正常化。当局评估提交人和她女儿所面临的风险时似乎受到偏见和成见的影响。这种偏见和成见令人质疑家庭暴力的受害妇女是否可信。

3.11 鉴于上述情况，提交人认为，缔约国未履行其恪尽职守的责任，违反了单独并结合《公约》第 2 条一道理解的第 5 条(a)项。

3.12 依据《公约》第 16 条，提交人声称，关于其分居和离婚的裁决对她有歧视。当局受偏见驱使，在关于分居条件和探视安排的裁决中未考虑到提交人及其女儿所处的暴力境况。也未采取措施确保 F.R.C.履行协助抚养孩子的义务，即便提交人多次提出申诉亦无果。这一切都使提交人处于极端脆弱的地位。直到 2003 年 4 月 21 日，即孩子被害的前 3 天以及提交人首次就 F.R.C.未支付赡养费提起申诉的 3 年后，公诉机关才对 F.R.C.提起诉讼。当时，他欠提交人的金额已达 6 659 欧元。这些行为，特别是未保障孩子的最佳利益，违反单独并结合《公约》第 2 和 5 条一道理解的第 16 条。

3.13 F.R.C.将女儿用作伤害提交人和女儿的手段，并利用探视权达到这一目的。社会服务部门和法院每次都坚持说孩子与其侵害人的关系应“正常化”，而不考虑孩子的权益或意见。当局未能有效地评估是否值得让侵害人以有监督或无监督的方式探视不断遭其虐待的孩子。相反，当局认定父亲有权与孩子保持联系，无论其在家里的行动如何。行政当局和司法当局任凭 F.R.C.不履行第 16 条第 1 款(c)、(d)及(f)项规定的义务。这件事的发生具有歧视背景，因为两个当局的裁决受到偏见和成见的影响，违反了《公约》第 2、5 和 16 条。

缔约国关于此案应否受理的意见

4.1 2013 年 1 月 14 日，缔约国就此案可否受理提出意见，认为来文不应受理，因为尚未正当地用尽国内补救办法。其次，辩称来文证据不足。

4.2 提交人主张国家机构之一应为其造成的损害承担责任。对此，政府和法院在其所有回应中均告诉提交人：她就司法系统运作不良寻求和获得赔偿的途径不是以司法系统运行不当为理由提出索赔，而是根据《司法部门组织法》第 292.1 条² 及其后诸条的规定以司法错误为理由。最高法院在 2010 年 10 月 15 日的裁决中回顾其判例，即司法错误包括“法官无视某关系中的不争事实，以至于破坏了法律秩序，或法官的裁决基于对法律的误解，原因是任何适用于司法实践的解释方法均不能维持该裁决”。司法系统运行不当的概念涵盖法官或法院工作的任何缺陷，其中法院被认为是一个有机整体，包含各种人员、服务、机制、活动。各个案件应遵循的程序不同。在就错误提出索赔之前，必须先有司法裁决，其中明确承认该错误，而就司法系统运作不当提出的索赔则不要求事先获得司法裁决，可根据《司法部门组织法》第 292 条直接向司法部提出。

4.3 提交人声称法院和社会服务部门采取了错误的行动，而且悲剧本可避免，因为从法院关于探视计划的裁决及其所依据的报告中可以清楚地看出，法院采取了错误的行动，尤其是因为提交人曾就前夫提出 47 次申诉，但无一获得答复。这项索赔涉及的是明显的司法错误，必须通过申请最高法院进行司法复核获得确认书。³ 如果提交人没有提出上诉，所以没有用尽国内补救办法。

4.4 此外，缔约国认为，该国并未违反《公约》，也未具体违反第 2 条和第 5 条，因为西班牙当局并未大意行事。此事只能归罪于 F.R.C.。而且也不能因《任择议定书》在西班牙生效前的所作所为指控国家在维护提交人及其女儿的人身安全方面有所疏忽，因为这些行为并不是连续的，因此不能予以考虑。

² 第 292.1 条：“因司法错误或司法系统运作不当而给任何资产或权利造成损害时，所有受害人均有权获得国家的赔偿，但本节所述的不可抗力情况除外。”

³ 根据《司法机构组织法》第 293.1 条。

4.5 缔约国支持国家高等法院作出的评估，即：司法机构在就分居问题作出裁决时，权衡了案件情况和心理医生的报告；司法机构在就孩子的照看和监护及探视安排作出裁决时，选择了渐进方案，详细列明了父亲与女儿接触可历经的各个阶段，规定了探视的小时数，并确定了父女关系应受何种监督。在无监督探视阶段的几个月中，探视报告是乐观的，考虑逐步延长探访时间的可能性时没有提出警告说孩子可能面临危险。

4.6 国家高等法院的结论是，其了解的情况并未显示司法系统运作不当，而是司法当局作出了一系列裁决，权衡了案件的具体情况，考虑到对探视的持续监督以及心理医生关于父母和孩子的报告，在公诉机关参与整个诉讼过程的情况下，依据孩子父母的多次书面控告及社会服务部门提出的定期随访报告，决定其认为分居父亲及其女儿之间的应有的适当沟通方式的。因此，谋杀似乎并非与法院或其合作的机构运作不当有关。

提交人对缔约国关于可受理性的意见提出的评论

5.1 2013年3月11日，提交人提交了她对缔约国意见的评论。提交人称，她提起诉讼，目的是为了证明存在运作不良，而不仅仅是司法错误。她的诉讼策略依据的《司法机构组织法》中阐述的运作不当概念。根据这一概念，运作不当是法院或法庭履职中的任何缺陷，而对法院或法庭的理解是由各种人员、服务、机制和活动组成的组织实体。⁴ 不同当局，包括与法院和社会服务机构挂钩的心理学家和社会工作者，均以疏忽和不协调的方式行事。正因如此，她决定提起诉讼，以证明国家行政当局运作不良。

5.2 关于缔约国声称，提交人本应起诉国家，索赔因司法错误造成的损害。然而，缔约国未提供任何资料说明这种程序的有效性，例如受害人通过这一途径获得赔偿的类似案件的统计数字和实例。缔约国显然没有证明这种补救办法会比她所寻求的补救办法更有效。

5.3 关于缔约国提出的提交人案件证据不足的论点，提交人指出，在考虑可受理性时应该忽略这些意见，因为它们指的是案情实质。提交人还表示，她不同意这些观点，认为缔约国提交的事件说法是歪曲之词。

5.4 关于缔约国提出的行为并无持续性的论点，提交人答复说，她和她女儿遭受的暴力一直持续，并最终导致她女儿在《任择议定书》生效之后丧生。这种暴力仍在继续，因为她至今未得到任何补偿。

⁴ 见上文第 2.18 段。

缔约国关于案情实质的意见

6.1 2013年5月14日，缔约国提交了对来文是非曲直的意见。缔约国申明，提交人已向国内法院提出，鉴于国家对法院授权的探视安排所反映的司法系统运作不良负有责任，要求国家给予经济赔偿100万欧元。提交人当时并未提出国家违反了《公约》。她的赔偿要求并未提及司法系统对她运作不良的问题。因此，行政当局的回应只针对这一赔偿要求，她向委员会提出的投诉也应仅限于这一赔偿要求。否则，国内补救办法就还没有穷尽。

6.2 关于探视安排，当局一直监测父亲与孩子的关系，并使孩子和父母于2001年9月24日接受全面的心理评估。评估报告指出，尽管观察到父亲有强迫症，并有严重的嫉妒心和歪曲事实的倾向，影响了他与妻子的关系，然而心理学家在其结论中没有看到“孩子在与父亲交往中会发生影响或风险”。该报告建议逐步拉近孩子与父亲的关系。

6.3 考虑到该案的具体情况，2001年11月27日下达的分居令指定由母亲照顾和监护孩子，并规定双方共享父母权利。此后的几个月，在监测父亲与孩子的关系之后，法院要求社会服务机构提交报告，说明几个月来的探视情况以及是否适合进入分居令规定的第二阶段，即无监督探视阶段。该报告说，虽然父亲在与女儿的关系中表现得十分固执和霸道，也未适当顾及她的幼小年纪，但父女关系并无特别不寻常之处。根据这份报告，法院于2002年5月6日裁定没有理由不启动探视方案的第二阶段。提交人对这一裁决提出上诉，但法院维持了裁决。不过法院也裁定，该裁决并非不可撤销，如果发现对孩子不利，将对其进行审查。在法院要求下，社会服务机构于2002年12月3日提交了另一份报告，其结论是：“据观察，孩子的心理社会发展令人满意”；“必须考虑到，孩子目前不希望和父亲一起度过比现有探视安排更长的时间”；“认为有必要继续长期监测探视安排”。根据这份报告，检察官认为不宜进入下一阶段即过夜阶段。此后，社会服务机构于2003年1月8日提交一份报告，认为应该继续维持探视安排不变。2003年2月13日，法院决定维持现有探视安排，并采取措施扣发父亲的工资。

6.4 当局在此案中没有疏忽行事，F.R.C.的作为只能完全归罪于他自己。国家高等法院的裁决表达了政府的观点，除了提交人所采取的法律行动性质不当以外，确凿地证明：作出分居裁决的司法机构考量了该案的具体情况以及心理学家的报告；其关于孩子的照顾和监护及探视安排的裁决选择了渐进计划，其中十分详细地列明了父亲可与女儿接触的先后几个阶段。2002年5月，根据法院命令，监督探视被无监督探视取代。无监督探视持续了几个月，期间一直在监测探视活动，并提出了关于探视情况的正面报告，甚至考虑了加长探视时间的可能性。直到2003年4月24日下午父亲将孩子杀害以前，没有任何人警告这些探视使孩子处于危险之中。

6.5 尽管家庭情况复杂，后来又发生致命事件，但任何一份心理学家的综合报告或关于任何一次监督探视的报告都没有丝毫迹象显示孩子的生命或身心安全面临危

险。不可能指出与法庭挂钩的服务机构在哪一个时刻没有始终如一地本着孩子的最佳利益对她的情况进行监测和监督。她的小圈子中没有任何迹象预示 F.R.C. 的过激反应。他所持的武器是非法的，因为他没有持枪执照，也无人知道他对枪有兴趣。

6.6 关于提交人根据《公约》第 2、5 和 16 条对西班牙存在歧视妇女的结构性问题提出的一般投诉，缔约国反驳提交人的说法，即在事件发生时，西班牙没有防范性别暴力的措施；歧视性的做法、行为和陈规定型观念在体制和司法机构中盛行。缔约国提交了自 1987 年以来为消除对妇女一切形式歧视而采取的行动清单，包括：反对家庭暴力综合行动第一项和第二项计划；《刑法典》和《刑事诉讼法典》修正案，对侵犯性自由罪作出更精确的分类并规定补偿办法；为保护虐待行为受害人而采取的措施。2004 年《全面防范性别暴力措施法》规定了程序性措施，允许同时在民事和刑事领域采用简易诉讼，以对妇女及其子女建立保护措施，并规定了紧急预防措施。此外，还设立了专门处理暴力侵害妇女案件的公诉机关和法院，并于 1995 年 12 月 11 日颁布了一项新法律，即关于援助和协助暴力罪行和侵犯性自由罪行受害人的第 35/1995 号法。

6.7 关于《公约》第 5 条和第 16 条，缔约国提及为培训司法系统人员而采取的行动、为执行 2004 年《防范措施法》编写的实用指南、1994 年设立的妇女形象观察站以及开设的家庭聚会点。为执行 2004 年《防范措施法》采取的措施主要包括：提高认识、预防和侦查活动；设立打击性别暴力的行政机构；修改某些违法行为的分类。

提交人对缔约国关于案情实质的意见提出的评论

7.1 2013 年 8 月 9 日，提交人提交了她对缔约国意见的评论。

7.2 缔约国认为，提交人向委员会提交的申诉基于 2004 年 4 月 27 日提出的赔偿损害要求。提交人反驳这一论点，并指出，她多次提出、并在赔偿损害要求中提到的关于盯梢、骚扰和暴力行为的投诉，但国家故意对其置之不理。当局在决定准许实行无监督探视时没有考虑这些投诉。国家也未回应提交人关于她女儿持续遭受暴力的投诉。她女儿也是家庭暴力的受害人，但没有得到当局这方面的保护。

7.3 与缔约国所作的陈述相反，初次来文不仅包括 Andrea 遇害后提起的诉讼，还包括提交人在 1999-2003 年期间（即 Andrea 遇害前）提出的所有刑事和民事投诉。自 2000 年 3 月起，提交人对每一次未付的赡养费都提出民事索偿，但直至 2003 年 4 月 21 日，即 Andrea 遇害前三天，检察官才对 F.R.C. 提出指控。法院还无视提交人因未收到赡养费而提出的使用家庭住所的请求。这方面的第一次请求是在 2000 年 4 月 24 日提交的，但直到 2003 年 4 月 24 日（即 Andrea 遇害那天）才举行听证会。提交人提出刑事投诉 30 余次，只有一次得以定罪，按轻罪论处罚款 45 欧元。Andrea 遇害后提起的行政诉讼是针对广义上的行政程序运作不良，涉及与母女两人有关的

程序，包括关于分居、监护、探视安排、使用家庭住所和未付赡养费的程序，以及关于威胁、虐待和暴力行为的投诉。

7.4 缔约国认为，提交人对其受害的行为未穷尽国内补救办法。提交人不同意这一论点。她和她女儿是同一暴力行为的受害人，因此彼此不应有所区别。

7.5 提交人在初次来文中就发生的事实提供的背景资料非常重要，证明该案中的不尽责行为典型地反映了对家庭暴力案件通常不采取尽责行为的情况。在有证据表明存在暴力侵害妇女行为的一贯模式时，或存在过多的暴力侵害妇女行为（表现为家庭暴力发生率高）的情况下，国家显然知道或应该知道，报告自己遭到伴侣或前伴侣暴力伤害的妇女处境危险。缔约国认为提交人及其女儿面临的风险不可预测。这一论点是不可接受的。国家不仅了解西班牙的家庭暴力状况，也了解提交人及其女儿的处境。

7.6 国家仅靠通过关于这一问题的立法而履行尽责义务是不够的。必须强制执行立法。西班牙虽然通过了立法措施，但国家继续忽视保护妇女和未成年人免遭家庭暴力的问题。此外，目前仍未立法建立对发生疏忽情况下的受害人给予损害赔偿的制度。法律也未规定对生活在暴力之中并因此成为受害人的未成年人加以保护。

7.7 关于未对孩子的最佳利益进行充分评估或未在诉讼程序中对侵犯孩子权利的行为进行听证的问题，缔约国没有作出任何评论。Andrea 曾多次表示，由于身处暴力氛围，她怕父亲，并一直拒绝与他有身体和感情接触。因此，当局和法院本应考虑她与父亲的探视安排是否尊重了她的生命权和不受暴力侵害地生活的权利，并符合首先考虑她的最佳利益的原则。

7.8 提交人请求委员会向缔约国提出如下建议：(a) 充分赔偿和（或）适当补偿，包括但不限于：支付未付的赡养费，加上利息；偿还提交人在她被剥夺使用家庭住所权利的三年中被迫支付的租金，加上利息；金钱和非金钱支出；象征性赔偿，包括但不限于设立一个纪念 Andrea 的基金，以通过应对家庭暴力的组织帮助家庭暴力受害儿童；(b) 对提交人受到的身心损害给予赔偿；(c) 对该案中发生的体制未能尽职落实保护令的问题进行彻底、公正的调查，包括确定公职人员应负的责任；(d) 就未能保护提交人及其女儿向提交人公开道歉；(e) 对所发生的体制未能尊重 Andrea 的陈情权问题进行彻底、公正的调查；(f) 对所发生的批准进行无监督探视方面的失职进行彻底、公正的调查。提交人还请求委员会建议缔约国除其他外审查本国关于家庭暴力的立法，包括适用保护措施、回应家庭暴力投诉以及施虐父母的探视权和监护权等方面。

委员会的讨论

审议可否受理问题

8.1 根据其议事规则第 64 条，委员会必须决定，按《任择议定书》来文是否可以受理。根据议事规则第 72 条第 4 款，委员会应在审议来文的案情之前作出上述决定。

8.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会注意到同一事项目前未由其他国际调查或解决程序加以审查。

8.3 提交人向委员会申诉，她和她的女儿若干年来一直遭受她前任丈夫，即女儿父亲实施的暴力。这种暴力最终导致她的女儿于 2003 年 4 月 24 日，在几个月前经司法决定批准的一次没有监管的探视中遭到杀害。她声称，在女儿死亡之前，她向行政当局和司法部门举报她们所受的来自提交人前夫的虐待并要求当局提供保护。

8.4 委员会注意到一部分虐待行为以及提交人向主管部门的检举发生在 2001 年 10 月 6 日之前，即《任择议定书》在西班牙生效日之前。委员会缺乏根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项的规定逐一审议这一事实的属时管辖权。基于这个原因，委员会只能在这些事实能够解释在《议定书》对西班牙生效后发生的事件时才予以考虑。

8.5 委员会也注意到，在议定书生效之后，有关法院曾就导致未成年人死亡的行为专门作出两项有关司法裁决，即纳瓦尔卡尔内罗第一法院 2002 年 5 月 6 日下达的命令，准许不受监督的探视安排；以及 2002 年 6 月 17 日的裁定，其中驳回提交人反对这些安排的上诉。该裁定不得上诉。鉴于这两项裁决是在《任择议定书》生效之后作出的，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项委员会有权审议由于这些决定而引起的事件。

8.6 关于是否用尽国内补救办法的问题，委员会注意到，根据缔约国的意见，提交人没有用尽此类补救办法，因为她应当以明显的司法错误而非司法系统运作不当为由向法院提出赔偿请求。针对这一反对意见，委员会认为应当确定，根据《公约》的规定，提交人是否已经作出合理努力向国家当局申诉其《公约》所载权利受到侵犯。在这方面，委员会注意到，提交人在她女儿死后提交了数次行政和司法申诉，要求国家承担起对司法行政违规行为的责任。特别是，她向司法部提出了两项申诉，向国家高等法院提出了一项申诉并向最高法院提出了上诉。在这些申诉中，提交人指称司法系统运作不良，因为法院、社会服务部门和检察官办公室并没有履行尽职监管的义务，并错误地允许父亲与女儿之间没有监管的探视制度。所有这些申诉均被驳回。此外，提交人曾向宪法法院提出要求保护宪法权利的申诉，其中她指称导致她女儿死亡的情形以及缔约国不予赔偿的做法侵犯了她的基本权利。这一申诉也遭到法院驳回，认为该案不具有宪法意义。鉴于提交人对其申诉目的的解释，不仅限于存在司法错误，而且考虑到缔约国并未指出可能有其他法律途径来有效答复提交人提出的具体且全面的索赔要求，委员会认为，针对当局规定的没有监管的探视

制度以及由这一制度所产生的负面后果没有得到赔偿的相关投诉，已经用尽了国内补救办法。

8.7 关于缔约国根据《任择议定书》第4条第2款(c)项反对受理的原因，委员会认为，提交人就有关建立不受监督的探视安排和对 Andrea 死亡给予赔偿的申诉，就可受理性而言，已具有充分的理由。因此，既然没有任何其他理由阻止受理，委员会认为来文可予受理，并着手对案情进行审议。

审议案情实质

9.1 委员会根据《任择议定书》第7条第1款的规定，参照提交人和缔约国提供给委员会的全部资料，审议了这份来文。

9.2 委员会面前的问题是，国家没有对导致提交人的女儿被害的一连串事件履行恪尽职守义务的责任问题。委员会认为，已可确认这起谋杀案的背景是持续若干年的家庭暴力，而且缔约国对此没有异议。这一背景同样包含了 F.R.C.未支付赡养费以及关于家庭住宅使用的争议。委员会指出，其任务是根据《公约》审查国家当局在其职权范围内作出的决定，并确定国家当局在作出这些决定时是否考虑了源自《公约》的义务。在本案件中，决定性因素必须是当局是否应用恪尽职守的原则，并采取合理的步骤，以便在一个不断发生家庭暴力的情况下保护提交人及其女儿所可能面临的危险。

9.3 委员会注意到缔约国的论点，称其无法预见 F.R.C 的行为，并且心理专家的报告和社会服务机构的报告中都没有任何内容表明孩子的生命或身心健康面临危险。根据该文件中包含的信息，并基于以下的理由委员会不能同意这种说法。首先，委员会注意到在 2001 年 11 月 27 日最终裁定夫妻分居之前，已经发生过许多次针对提交人的暴力事件，孩子经常是这些事件的目击者。法院发出禁制令。但 F.R.C.没有遵守，也没有什么法律后果。他唯一一次被判罪是在 2000 年，因骚扰行为被判相当于 45 欧元罚款。第二点，尽管提交人提出请求，当局颁发的禁制令不包括孩子，而 2000 年颁发的有关孩子的禁止令后来又因为 F.R.C.提出的申诉而被撤销，目的是避免损害父女关系。第三点，社会服务部门的报告一贯强调 F.R.C.利用女儿向提交人传递恶意信息；这些报告还指出 F.R.C.很难调整自身行为以适应孩子的幼小年龄。第四点，2001 年 9 月 24 日的一份心理报告指出，F.R.C.“患有强迫症，有嫉妒特性，并有歪曲现实的倾向，有可能恶化为类似于偏执狂的疾病”。第五点，在实行不受监督探视的几个月中，社会服务部门的多份报告提到父亲多次向孩子询问其母亲的私人生活这种不当行为，并且还提到有必要继续监测探视安排。委员会还注意到，自分居之日起，F.R.C.一贯毫无理由地不遵守支付赡养费的义务。尽管提交人多次举报这种情况，并指出自己的经济困难，但司法当局直到 2003 年 2 月 13 日才采取行动扣押 F.R.C.的工资。同样，提交人须等三年法院才开庭审议她关于使用家庭住宅的请求。

9.4 委员会注意到，在实行司法机构作出的探视安排期间，司法当局和社会服务部门及心理专家的主要目标都是恢复正常的父女关系，尽管两个部门均表示对 F.R.C 的行为有保留意见。相关裁决没有显示这两个当局有任何兴趣，从各方面评价，强加给孩子的安排可能给她带来的益处或伤害。委员会还注意到，转为不受监督探视安排的裁决作出之前，没有事先征求提交人及其女儿的意见，并且在这方面也没有考虑 F.R.C 一直不支付赡养费这一点。凡此种种都反映出一种以公平形式访问权为根据的定型概念的行为模式。在本案中，尽管他的粗暴行为，却作了对父亲明显有利的判决，反而忽视了作为暴力行为受害者的母亲和女儿的处境，把她们置于容易受害的境地。在这方面，委员会指出，在子女监护权和探视权方面，儿童的最佳利益应是首要考虑，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的因素。

9.5 委员会认为，缔约国当局最初采取了旨在保护身陷家庭暴力的儿童的行动。然而，主管部门在作出允许不受监督探视的裁定时没有提供必要保障，也没有考虑到多年来已成为该家庭关系特点的家庭暴力模式仍然存在这个被缔约国承认的事实。在这方面，仅需回顾 2002 年 6 月 17 日的司法裁决中提到 F.R.C 对其女儿的一些不当行为，当时 F.R.C 继续无视其支付抚养费的法律义务而不受惩罚，同时他继续使用家庭住宅，尽管提交人已经提出与此有关的诉求。

9.6 委员会回顾其第 19 号一般性建议，其中规定，基于性别的暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第 1 条所指的歧视。⁵ 这种歧视并不限于政府或以政府名义所作的行为。例如，依据《公约》第 2 条(e)项，缔约国须采取一切适当行动，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。据此，委员会认为，如果缔约国未能尽职尽责采取行动以防止权利受到侵犯或调查并惩治暴力行为及提供赔偿，则国家也可能对私人行为承担责任。⁶

9.7 委员会指出，根据《公约》第 2 条(a)项，各缔约国有义务以法律或其他适当方法保障实现男女平等的原则，并且根据《公约》第 2 条(f)项和第 5 条(a)项，缔约国有义务采取适当措施，修改或废除歧视妇女的现行法律、规章以及习俗和惯例。依照第 16 条第 1 款，缔约各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，委员会强调指出，陈规定型观念影响妇女获得公平审判的权利，在什么是家庭暴力的问题上，司法机构不得基于先入为主的成见适用僵化标准。⁷ 委员会认为，在本案中，国家当局在决定作出不受监督的探视安排时，适用了有关家庭暴力的陈规定型因而也是歧视性的观念，未能履行其

⁵ 关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议，第 6 和 7 段。

⁶ 同上，第 9 段。

⁷ 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 9.11 段。

妥善照顾的义务，从而未能依照《公约》第 2 条(a)、(d)、(e)和(f)项，第 5 条(a)项和第 16 条第 1 款(d)项履行其义务。

9.8 委员会注意到，失去了女儿以及上述侵犯权利行为导致提交人遭受了非常严重的损害和和无法弥补的伤害。此外，她获取赔偿的努力没有成功。因此，委员会的结论是，毫无赔偿措施构成缔约国违反其根据《公约》第 2 条(b)项和(c)项承担的义务的行为。

9.9 委员会注意到，缔约国采取了解决家庭暴力问题的综合措施，其中包括立法、提高认识、教育和培训。但是，为了让家庭暴力的各位女性受害人切实享受不歧视原则和实质性平等及人权和基本自由，国家行为体应恪守缔约国的尽职义务，支持上述制度中所体现的政治意愿。⁸ 这些义务包括调查是否存在可能造成受害者缺乏保护情况的公权力机关的过错、疏忽或遗漏的义务。委员会认为在本案中，缔约国没有履行这一义务。

10. 根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第 7 条第 3 款，并考虑到所有上述因素，委员会认为缔约国侵犯了提交人及其已故女儿依照《公约》第 2 条(a)、(b)、(c)、(d)、(e)和(f)项，第 5 条(a)项和第 16 条第 1 款(d)项（结合《公约》第 1 条和委员会第 19 号一般性建议一道理解）享有的权利。

11. 委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 关于提交人的建议：

- (一) 向提交人提供适当的补偿和与侵权严重程度相称的全面赔偿；
- (二) 完成一项彻底和公正的调查，以确定国家的结构和做法方面是否出现故障，造成了提交人和她的女儿没有受到保护。

(b) 一般性建议：

- (一) 采取适当和有效措施，以便在具体规定与儿童有关的监护权或探视权时考虑家庭暴力背景，并确保探视权或监护权的行使不会危及包括儿童在内的暴力行为受害者的安全。在这方面作出的所有决定必须首先考虑儿童的最佳利益和儿童被听取意见的权利；
- (二) 加强执行法律框架，以确保主管部门尽职尽责，适当解决家庭暴力情况；
- (三) 向法官和行政主管人员提供其必须参加的运用法律框架处理家庭暴力的培训，内容包括家庭暴力的定义和性别陈规定型观念，并提供有关《公约》及其《任择议定书》和委员会一般性建议，尤其是第 19 号一般性建议的适当培训。

⁸ 第 5/2005 号来文，Goekce 诉奥地利，2007 年 8 月 6 日通过的意见，第 12.1.2 段。

12. 按照《任择议定书》第 7 条第 4 款的规定，缔约国应适当考虑委员会的意见及建议，并且应当在六个月内向委员会提交书面答复，其中说明依照委员会意见和建议采取的任何行动。缔约国还应公布和广泛分发委员会的意见和建议，使社会所有相关部门都能知晓。
