



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
26 August 2020
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 105/2016 号来文的意见*、**、***

来文提交人:	法律促进会
所称受害人:	V.C.(已故)
缔约国:	摩尔多瓦共和国
来文日期:	2016 年 7 月 20 日(初次提交)
参考文件:	已于 2016 年 2 月 24 日转交缔约国(未以文件形式发布)
意见通过日期:	2020 年 7 月 9 日
事由:	性别暴力和未能提供补救
程序性问题:	提交人同意
实质性问题	提交人死于其丈夫暴力,且得不到有效的补救措施
《公约》条款:	第 1 条和第 2 条(a)、(c)、(e)及(f)项
《任择议定书》条款:	第 2 条

* 委员会第七十六届会议(2020 年 6 月 29 日至 7 月 9 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月裕子、塔马德尔·拉马、尼科尔·阿默林、冈纳尔·博格比、马里昂·贝塞尔、路易扎·查拉尔、埃斯特·伊戈巴敏-穆谢利亚、内尔拉·穆罕默德·贾布尔、希拉里·戈贝德玛、纳赫拉·海达尔、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、安娜·佩拉兹·纳尔瓦埃斯、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、宋文艳、杰诺薇娃·提谢瓦和弗朗斯琳·妥耶-波达。

*** 由秋月弘子、居纳尔·贝格比、玛丽昂·贝瑟尔、丽雅·拉达拉亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、班达娜·拉纳和宋文艳签署的联合(异议)意见书附在本文件之后。



背景

1. 来文提交人是经 V.C.遗嘱执行人 P.同意行事的法律促进会。来文称，摩尔多瓦共和国侵犯了 1961 年出生的已故摩尔多瓦国民 V.C.¹ 根据《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项——与第 1 条一并解读——的权利。《公约》及其《任择议定书》分别于 1994 年 7 月 31 日和 2006 年 5 月 28 日对摩尔多瓦共和国生效。

提交人陈述的事实

2.1 2008 年，V.C.与 C.结婚，他们没有孩子，住在基希讷乌的一套属于 V.C.的小公寓里。V.C.没有亲属或亲戚，² 并且作为残疾妇女，³ 高度依赖丈夫。

2.2 2013 年，V.C.与丈夫的关系恶化，而且在此期间，她经常遭受家庭暴力和孤立。她的丈夫殴打她，扯她的头发，并向她砸东西。丈夫经常不许她离开公寓，也不许她与邻居说话。她还遭受言语和精神虐待。丈夫的行为常常与酗酒有关，并因她不愿为他买酒而“触发”。

2.3 2013 年 12 月至 2014 年 1 月，V.C.给警方紧急服务部门和负责她所在地区的单派警察 D.P.打了 5 次电话，报告了她丈夫对她的虐待。她的邻居也代表她报了警。

2.4 D.P.定期造访这对夫妇的公寓，讨论 C.的暴力问题。在这些情况下，C 的“不可接受的行为”只是受到了口头警告。2013 年，警方从未采取任何有利于 V.C.的现有保护措施。他们既没有向她提供保护，也没有告知她有权提起诉讼以获得保护令。

2.5 2014 年 1 月 9 日，V.C.打电话给警方，报告了她丈夫实施的身体和精神暴力，以及他持续酗酒的情况。警察被派往公寓，根据《摩尔多瓦共和国违反法》第 354 条 C.被指控行为不当。他认罪，并被处以 200 列伊(相当于约 15 美元)的罚款。⁴ 然而，这项指控并没有完全反映出控诉或 V.C.所遭受虐待的全部严重性。⁵ 似乎没有考虑根据《刑法》专门涉及家庭暴力罪行的规定是否可以或应该起诉 C.。在 2014 年 1 月 9 日的袭击之后，V.C.搬到了邻居 P.那里，因为由于她丈夫的威胁，她不敢住在自己的公寓里。

2.6 2014 年 1 月 10 日，C.受到书面警告，并在基希讷乌被登记为“家庭侵害者”。警方起草了一份“防止家庭暴力个人计划”，目的是防止对 V.C.的进一步

¹ 法律促进会是一个非政府组织，其目标是通过促进和维护人权以及监测民主进程来促进摩尔多瓦共和国的民主。

² V.C.是被收养的，不知道她的亲生父母；她的养父母去世了，她没有兄弟姐妹或其他近亲。

³ 除此之外未提供进一步信息。

⁴ 警方报告称，C.在过量饮酒后犯下了这一罪行。

⁵ 提交人援引欧洲人权法院，C.N.诉联合王国案，申请书第 4239/08 号，2012 年 11 月 13 日判决，第 70 和 76-77 段，以及 M.C.诉保加利亚案，申请书第 39272/98 号，2003 年 12 月 4 日判决，第 179 段。

暴力。该计划包含 6 个行动要点。然而没有证据表明已采取实际行动落实这些行动要点或采取后续行动，而 V.C. 也没有得到保护或支持服务。

2.7 2014 年 1 月 14 日，V.C. 提起离婚诉讼。

2.8 2014 年 1 月 19 日，V.C. 回到两人的公寓，告诉其丈夫她打算与其离婚，并要求他搬出公寓。当天，在一场争吵之后，C. 用厨房斧头袭击了 V.C.，多次击中她的头部。她立刻失去了知觉。听到公寓里传来很大的吵闹声后，P. 报了警。当他们到达时，他们发现门开着，V.C. 倒在地上的血泊中。由于这次袭击，V.C. 瘫痪了，说话也有困难。2014 年 1 月 20 日，C. 被拘留。2014 年 9 月 16 日，V.C. 死于伤势引起的并发症。⁶

2.9 2015 年 12 月 30 日，基希讷乌 Centru 区法院判定 C. 谋杀其妻子罪名成立。他目前正在服 8 年徒刑。基希讷乌上诉法院维持了这一判决。提交人声称，对 C. 的定罪不足以排除在 V.C. 生前缔约国的行为或不作为的责任，包括对 C. 在家中多次实施严重的性别暴力。⁷

法律促进会的合法立场

2.10 提交人指出，根据《任择议定书》第 2 条，来文可以由声称其根据《公约》规定的任何权利受到侵犯的受害者个人或其代表提交。提交人认为，法律促进会代表 V.C. 提交本来文是正当和适当的，由于 V.C. 已经去世，无法表示同意。V.C. 在她的离婚案件中由法律促进会的一名律师 S. 作为代理。由于 V.C. 是一个孤儿，没有在世的亲生或领养家庭，也没有孩子，所以提交人无法找出其近亲以寻求其同意。然而，法律促进会已经获得了 V.C. 的邻居 P. 的书面同意，P. 是 V.C. 最亲密的朋友之一，V.C. 指定 P. 作为她的遗嘱执行人，并且于 2014 年 1 月 9 日，V.C. 在 P. 的家中得到了庇护，免受丈夫对她的暴力。

2.11 提交人认为《任择议定书》第 2 条的条件因此已得到满足。据提交人称，在所有案件中要求受害者同意的做法与《任择议定书》第 2 条的精神和明文规定相违背。根据该条，可以代表那些由于某种原因无法表示同意的人提交个人来文，只要有正当理由说明这种行动。这类情况必须包括诸如法律促进会等信誉良好的注重权利的组织寻求代表已故或因其他原因无法表示同意、其权利无法以其他方式得到保护和保护的受害者行事。提交人认为，这种解读最大限度地增强了委员会为那些无法自己伸张正义的人提供诉诸司法的能力。

2.12 此外，提交人认为在性别暴力受害者因这种暴力而死亡之后，这种“代表立场”对于确保普遍保护《公约》规定的妇女权利和确保妇女在平等基础上不受暴力侵害和生活不受恐吓与暴力具有重要意义。

⁶ 提交人提供了死亡证明。

⁷ 提交人援引维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Goekce 等人诉奥地利案 (CEDAW/C/39/D/5/2005)，第 12.1.6 段，和维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Akbak 等人诉奥地利案 (CEDAW/C/39/D/6/2005) 第 12.1.6 段。

用尽国内补救办法

2.13 提交人说，V.C.没有根据法律申请“受害者保护令”，⁸因为她不知道，当局也从未告知她可以采取这一措施。虽然她曾多次向警方投诉其丈夫的暴力行为，但她从未得到有效保护。由于她已经去世，没有进一步的补救措施可以为她提供有效的救济。

2.14 因此提交人声称，要求受害者用尽她由于缔约国当局的失误而不曾知道的国内补救办法，特别是在这些失误构成受害者申诉的一部分的情况下，将破坏《任择议定书》的宗旨。在这方面提交人指出，家庭暴力案件有其特殊性，施暴者往往对受害者实施身体和精神胁迫。⁹因此，依赖于受害者所采取的行动的补救措施，往往不能被当作提供有效救济的可靠依据。¹⁰

申诉

3.1 提交人声称，缔约国未能在保护 V.C.免受已知家庭暴力威胁方面尽到责任，侵犯了她根据《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项——与第 1 条一并解读——所享有的权利。¹¹

未能执行

3.2 提交人认为，在本案中违反《公约》的主要原因是缔约国在执行其现有法律框架方面存在缺陷。¹²这些缺陷很明显，既涉及 2013 年 V.C.遭受的持续暴力，也涉及当局对 2014 年 1 月 9 日事件的对策。

3.3 提交人声称，摩尔多瓦共和国的情况反映了以下问题：(a) 当局始终没有将家庭暴力视为严重的刑事问题；(b) 国家当局，特别是警察对其在家庭暴力情况下的义务缺乏认识。¹³提交人特别援引埃雷米亚等人诉摩尔多瓦共和国一案，欧洲人权法院在该案裁定，当局对针对申请人的多次家庭暴力所采取的行动“不是简单的失败”，而是“相当于对这种暴力行为的一再纵容，反映了(对身为妇女的申请人)的歧视态度”。¹⁴

⁸ 2007 年 3 月 1 日关于预防和打击家庭暴力的第 45-XVI 号法(《家庭暴力法》)。

⁹ 提交人援引欧洲人权法院，T.M.和 C.M.诉摩尔多瓦共和国案，申请书第 26608/11 号，2014 年 1 月 28 日判决。

¹⁰ 提交人援引维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Goekce 等人诉奥地利案和维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Akbak 等人诉奥地利案。

¹¹ 提交人援引维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Goekce 等人诉奥地利案，第 12.1.4 和 12.1.6 段，和维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Akbak 等人诉奥地利案，第 12.1.5 和 12.1.6 段。

¹² 提交人除其他外援引 V.K.诉保加利亚案(CEDAW/C/49/D/20/2008)，第 9.4 段。

¹³ 提交人提及的事实是 A/HRC/11/6/Add.4 和 UNEP/C/MDA/CO/4-5 号文件已经指出了这种情况。

¹⁴ 申请书第 3564/11 号，2013 年 5 月 28 日判决书，第 89 段。

未能进行调查

3.4 提交人声称，V.C.和她的邻居提出的投诉都没有经过正式调查，¹⁵ 当局采取的唯一行动仅限于非正式的“警告”和与 C.的“讨论”，尽管 C.的行为始终没有改变。提交人补充说，尽管国家法律有以下规定，但仍未进行调查：(a) 《摩尔多瓦共和国刑事诉讼法》第 28 条；¹⁶ (b) 2007 年 3 月 1 日关于预防和打击家庭暴力的第 45-XVI 号法令(《家庭暴力法》)第 8(6)条。¹⁷ 提交人援引欧洲人权法院的判例法声称，在本案中由于当局知道 V.C.对家庭暴力的指控，他们有义务主动调查为防止此类暴力而采取行动的必要性。¹⁸ 提交人特别声称，未能及时和适当地对指控采取跟进行动，等于构成了对《公约》第 2 条——结合第 1 条解读——的违反行为。¹⁹

未提供有关保护和(或)未作出提供此类服务所需的安排

3.5 2013 年，甚至在 2014 年 1 月 9 日非常严重的事件之后，警方也未曾通知 V.C. 获得受害者保护令的可能性，也不曾主动就此类保护令提起诉讼。此外，V.C.和 C.都没有被告知或被安排与提供咨询或康复服务的组织接触，这些组织本可能帮助 C.解决酗酒问题和相关的暴力行为，也没有向 V.C.提供临时住所的住宿。因此，缔约国未能遵守《家庭暴力法》第 8、10 和 11 条规定的义务。

3.6 提交人声称，未曾告知 V.C.获得保护令的可能性，未曾代表她申请保护令，以及警方未曾明确这样做，所有这些都违反了委员会关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议(第 24(b)和(t)段)。

3.7 提交人认为，《家庭暴力法》没有对立即保护家庭暴力受害者作出有效规定，也没有明确说明谁有权提出保护令申请。提交人进一步声称，该法没有明确解释应受害者的请求或警察、社会工作者或检察官的提议而获得保护令的程序。该法也没有提供有关执行这类命令的具体机制和义务的资料。提交人声称，这些失职等于缔约国违反了其义务，即确保反对性别暴力的法律给予所有妇女充分保护并尊重她们的人格和尊严，以及缔约国采取一切必要的法律和其他措施有效保护妇女免受性别暴力的义务。

¹⁵ 提交人援引 [A/HRC/11/6/Add.4](#) 号文件，第 21 段，其中指出，除非家庭暴力造成严重伤害，否则摩尔多瓦共和国的家庭暴力不被视为需要法律干预的问题。因此，这是在沉默中经历的，几乎没有引起官员们的重视。

¹⁶ 提交人解释说，根据第 28 条，国家当局有义务采取积极行动，包括刑事调查，在任何情况下，只要有合理怀疑发生了犯罪，包括在家庭暴力的情况下，国家当局都有义务采取积极行动。

¹⁷ 提交人解释说，根据第 8(6)条，内政机构，包括地区和地方警察，必须记录并报告家庭暴力案件，审查公民提交的与家庭内部冲突和暴力行为有关的举报，并开展旨在防止反复发生家庭暴力行为的活动。

¹⁸ 欧洲人权法院，T.M.和 C.M.诉摩尔多瓦共和国案，第 46 段。

¹⁹ 提交人援引 [贾洛诉保加利亚案\(CEDAW/C/52/D/32/2011\)](#)，第 8.4 段

建议的补救措施

3.8 关于可能的补救措施，提交人建议缔约国：(a) 采取必要措施，确保作为家庭暴力受害者的妇女有效获得适当的保护和支持服务；(b) 加强对现行法律的执行和监测，尽责地采取行动以防止和应对暴力侵害妇女行为；(c) 向包括警察在内的执法人员提供关于实施现行法律的强制性培训，重点是确保向妇女提供她们所能得到的补救和保护。

缔约国关于案情的意见

4.1 缔约国于 2017 年 4 月 6 日提交了普通照会，就可受理性和案情提出了意见。它指出，在 2012 年至 2014 年间，警察介入并解决 V.C 关于家庭暴力的三项申诉。这些行为是在基希讷乌警察局中央警察监察处“关于犯罪和事件的其他资料记录”中登记的，并在警察权限范围内进行了审查，并向 V.C 通报了这些审查的结果。其中一起事件是根据《刑事诉讼法》²⁰ 第 274 条进行的，导致对 C 提起刑事诉讼，并于 2014 年 3 月 31 日提交法院。

4.2 缔约国还指出，2014 年 1 月 10 日，为了阻止 C 的暴力行动并监督他的行为，根据内政部 2012 年 8 月 14 日第 275 号命令核准的“关于内务部干预预防和打击家庭暴力案件的办法指示”第 90 和 91 段，对他进行了登记，并采取了单独预防措施。

4.3 缔约国称，2014 年 4 月 3 日，Centru 区社会援助局接到关于 V.C 的严重情况的电话通知，因此进行了现场检查。结果发现，V.C 已经出院，病情严重，瘫痪，说话困难，无法表达自己的意思。她由 P 照顾，而 P 报告了 V.C 和 C 之间的争吵，并升级为使用武力，导致 V.C 身受重伤，被救护车送到了一家急救医院，而 C 已被逮捕。

4.4 缔约国解释说，在调查期间，照顾 V.C 的 P 被告知需要获得法律代表、社会援助部提供的服务和社会福利以及申请医疗援助的权利。同时，已通知领土医学会提供必要的医疗服务，而在 2014 年 4 月 4 日，V.C 住院。出院后，V.C 继续由 P 照料。

4.5 此外，2014 年 1 月 31 日，基希讷乌 Centru 区法院发布了对受害者 V.C 的保护令，²¹ 对侵害她的 C 实施了法律规定的某些限制。根据《家庭暴力法》，警察执行了该命令，告知 C 法院对其实施的限制，并在签字时警告他不遵守该命令的法律责任。与此同时，一名警察启动了监督执行法院实施的限制的程序。缔约国补充说，在实施该命令期间，该警察并未报告任何违反措施的行为。缔约国还说，中央警察监察局报告说，它正在采取一切必要措施，防止冲突情况和家庭暴力的发生。

²⁰ 摩尔多瓦共和国《刑事诉讼法》第 274(1)条规定：根据第 262 和 273 条规定的方式接到举报的刑事调查机构应根据命令作出决定，即作出刑事调查，前提是合理怀疑犯罪已经发生，以及没有任何理由排除因举报或立案行为造成的刑事调查。作出举报的个人或其代表也应被告知。

²¹ 缔约国并未提供该保护令的副本。

4.6 最后缔约国强调，上诉法院于 2016 年 4 月 22 日维持了对 C. 的 8 年徒刑判决。

立法变动

4.7 缔约国告知委员会，该国于 2018 年 7 月 28 日通过了第 196 号法，修订和补充了与预防和打击家庭暴力有关的各种事项，以努力使国家法律框架与国际标准保持一致。根据新法律，修订了《家庭暴力法》中的一些定义，并在保护受害者机制内设立了新的“紧急限制令”，作为受害者保护的一项临时措施，由警方实施，最长期限为 10 天。在这一期限内，立即将侵害者迁离家庭住宅，并对其实施一系列禁令，以防止暴力行为。缔约国还告知委员会，它于 2017 年 2 月 6 日签署了《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》。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

5.1 提交人在 2017 年 8 月 22 日的评论中强调，缔约国并不质疑来文的可受理性；它既不质疑提交人的合法立场，也不质疑是否用尽国内补救办法。

5.2 提交人声称，缔约国并未就违反《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项——与第 1 条一并解读——提出的核心申诉作出答复。

5.3 关于缔约国在 2014 年 1 月 19 日袭击 V.C. 导致她死亡之前采取的步骤，提交人称，这些步骤不足以排除缔约国在保护 V.C. 免受已知家庭暴力威胁方面尽职调查的义务。提交人特别声称，缔约国未曾采取一切必要措施防止家庭暴力。缔约国的意见证实，警方充分意识到 V.C. 是一系列家庭暴力的受害者，但从未将这一事实通知相关的社会服务机构。这证实了在暴力案件中监测和提供支持的国家机制存在严重缺陷。此外，尽管缔约国称警方已在其职权范围内审查了 V.C. 的申诉，但没有提供任何资料或证据来反驳警方采取的行动仅限于对 C. 提出非正式警告和与其讨论的说法，从而强化了这样一个事实，即此类行动无助于有效保护 V.C. 免遭严重暴力的再次侵害。提交人还认为，缔约国确认它未能为 C. 提供咨询和康复服务以及对 V.C. 的保护和支持服务。此外，提交人强调，缔约国没有具体说明或提供证据说明 2014 年 1 月 10 日的单独预防措施是如何实施、监测或强制执行的，也没有提供资料说明在 2014 年 1 月 9 日严重家庭暴力事件之后是否存在有利于 V.C. 的保护令。

5.4 关于缔约国在 2014 年 1 月 19 日袭击后采取的步骤，提交人声称，这些步骤并未回答与保护不力有关的指控。只有在 V.C. 在她丈夫手中遭受了最终致命的袭击之后，才向 V.C. 和 P. 通报了可获得的援助和社会服务，这只会突显他们在之前明显没有做到这一点。提交人还声称，缔约国并未提供据称于 2014 年 1 月 31 日为 V.C. 签发的保护令的副本，在针对 C. 的刑事诉讼档案中没有证据证明存在这样的保护令，而中央警察监察局也没有应提交人的要求提供该保护令的副本。至关重要的是，鉴于 C. 于 2014 年 1 月 20 日被捕，自那日起一直被拘留，即使发布了这样的保护令，也不会有任何实际作用。

5.5 至于对 C.的刑事诉讼，于 2014 年 1 月 20 日开始，也就是在致命袭击之后。因此，提交人声称，针对 C.的唯一相关的刑事诉讼仅仅是在缔约国未曾采取适当步骤加以预防并最终导致 V.C.死亡的袭击之后才开始的。提交人得出结论，如果对先前的袭击做了更多的工作，导致她丧生的袭击可能永远不会发生。提交人重申，随后的起诉并不能排除缔约国方面的责任。

5.6 对于缔约国提供的关于法律发展情况的资料，提交人声称，这些资料没有回答本案所提出的指控，不足以排除缔约国的义务。提交人欢迎缔约国致力于预防和打击家庭暴力，并使其立法与国际标准相一致。然而提交人强调，这些法律发展是在 V.C.死亡数年后才发生的，因此与缔约国在她有生前是否履行了对她的义务的问题完全无关。最后提交人声称，这些法律发展并未解决诸如适用法律的技术规定与有关当局执行这些规定的能力和意愿之间存在明显差距等关键问题。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可受理性

6.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》决定来文可否受理。根据议事规则第 72 条第 4 款，委员会将在审议来文案情实质之前决定来文可否受理。

6.2 委员会指出，本来文是在未征得所称受害者具体同意代表她行事的情况下提交的。委员会指出，缔约国没有对此提出异议。

6.3 在这方面委员会初步认为，《公约任择议定书》第 2 条第二句的措辞明确预见了在未经受害者同意的情况下提交来文的可能性，前提是提交人能够为在未经受害者同意的情况下代表其行事提供理由。委员会认为，基于缺乏明确同意而拒绝登记像目前这样的案件，将使委员会无法评估来文的理由，并鉴于其严重性，很可能等同于授予有罪不罚的待遇。委员会认为，在下列情况下，可在未经受害者同意提交来文：(a) 受害者无法提交来文或指定代表，例如死者；(b) 提交人能够以正当理由说明在未经明确同意的情况下代表受害者行事。在后一种情况下，提交人必须以书面形式说明未经同意行事的理由。

6.4 委员会了解欧洲人权法院在类似案件中采取的做法。例如，在法律资源中心代表 *Valentin Câmpescu* 诉罗马尼亚一案²² 中，一个非政府组织在申诉人去世 4 年多以后代表他提出申请。欧洲人权法院在判决中除其他外提到根据《公民及政治权利国际公约》设立的联合国人权事务委员会的判例法，根据该判例法，在特殊情况下，第三方可以代表受害者提交来文。只有在第三方能够以正当理由证明代表受害者行事的情况下，才可以审查这样的来文。受害人可以授权代理人代表她或他提交来文。根据委员会的议事规则，当有关个人显然无法亲自提交来文时，也可以接受受害者代表提交的来文。该法院指出，这种情况的典型例子包括强迫

²² 申请书第 47848/08 号，2014 年 7 月 17 日判决。

失踪、据称受害者被绑架、受害者失踪、无法获知受害者下落、受害者被拘留或在精神病院。第三方(通常是近亲)可以代表死者提交来文。²³

6.5 该法院还指出，美洲保护人权系统采取了类似的做法，接受第三方提交的案件，例如强迫失踪或被拘留者的案件。

6.6 法院的结论是，鉴于案件的特殊情况和指控的严重性，必须承认该非政府组织有权作为 Câmpeatu 先生的代表行事，尽管该非政府组织没有得到代表他行事的明确授权，而且根据《公约》提出申请之前他已经亡故。法院认为，相反的结论将等于阻止在国际一级审查关于违反《公约》的严重指控，因为被告国虽然根据国内法有义务，但却未指定一名法律代表代表受害者行事，因此有可能逃避《公约》规定的责任。法院认为，允许缔约国因此而逃避责任不符合《公约》的一般精神及其第三十四条规定的义务，根据该条，缔约国不得以任何方式阻碍有效行使向法院提交请愿的权利。

6.7 在本案中，委员会指出，由于 V.C.的死亡，提交人无法得到 V.C.的同意，而且由于她是孤儿，没有在世的亲生或领养家庭，也没有子女，提交人无法找到可以适当寻求其同意的近亲。委员会指出，为提交人工作的一名律师曾代表 V.C.参加国内当局的诉讼。此外，在没有近亲的情况下，提交人征得了 V.C.最亲密的朋友和遗嘱执行人 P.的同意，以支持本来文，并因此作出了合理努力，以确保其有足够的立场行事。因此委员会认为，在本案的特殊情况下，提交人在未获明确同意的情况下代表 V.C.行事已具备正当理由。委员会认为，鉴于案件事实，所称受害者的脆弱性，特别是在 2014 年 1 月 19 日其丈夫的袭击，使其瘫痪并导致她死亡之后，以及指控的严重性，受害者客观上不可能表示同意代表其行事，而且接受非政府组织法律促进会可以作为本来文的提交人符合司法利益和防止有罪不罚的原则。鉴于上述考虑，委员会得出结论，《任择议定书》第 2 条并不排除委员会审议来文。

6.8 关于《任择议定书》第 4 条第 1 款，委员会指出，缔约国并不质疑来文关于没有用尽国内补救办法的可受理性。委员会还指出，由于 V.C.已经去世，没有进一步的补救措施可以提供有效的救济。因此，委员会认为根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，委员会有权审理本来文。

6.9 关于《任择议定书》第 2 条(a)项，委员会确认，该事项过去和现在均未由另外一项国际调查或解决程序进行审查。

6.10 委员会没有理由以任何其他证据认定来文不可受理，因此宣布来文可受理，并继续审查案情。

²³ 例如见 Bazarov 和 Bazarov 诉乌兹别克斯坦案(CCPR/C/87/D/959/2000)，Celal 诉希腊案(CCPR/C/82/D/1235/2003)，Telitsina 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/80/D/888/1999)，Coronel 等诉哥伦比亚案(CCPR/C/76/D/778/1997)和 Miango 诉扎伊尔案(CCPR/C/31/D/194/1985)。

审议案情

7.1 委员会依照提交人和缔约国根据《任择议定书》第 7 条第 1 款规定提供的所有资料审议了本来文。

7.2 提交人声称，缔约国侵犯了 V.C.根据《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项——与第 1 条一并解读——享有的权利。因此委员会面临的问题是，确定缔约国是否通过其整个结构，包括其当局、官员、机构、实践和立法，进行了尽职调查，充分处理和调查了 V.C.一再提出的家庭暴力申诉，并为她提供了有效的法律保护、咨询和康复服务。委员会必须确定缔约国是否履行了《公约》规定的保护 V.C 免受歧视的积极义务，将家庭暴力理解为明目张胆的对妇女歧视的表现。²⁴

7.3 委员会回顾，根据《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项，缔约国有义务尊重男女平等原则，有效和合法地保护妇女，并采取一切适当措施消除对她们的歧视，包括不仅有义务修订或废除歧视妇女的现行法律法规，还有义务改变或废除此类惯例和习俗。委员会重申，这些义务由包括执法官员在内的所有国家机关承担。²⁵

7.4 委员会指出，缔约国已采取措施，根据《家庭暴力法》提供防止家庭暴力的保护，其中包括发布保护令的可能性，但这些措施都是在 V.C.死亡后才采取的。

7.5 然而在本案中，委员会指出，尽管存在上述法律，V.C.在 2013 年多次给警方打电话报告其丈夫对她的身体和精神虐待，结果警方只对 C.做了口头警告，并与他就其“不可接受的行为”进行非正式讨论(见上文第 2.3 和 2.4 段)。委员会指出缔约国并未对这些事实提出异议。

7.6 委员会还指出，2014 年 1 月 9 日，在 V.C.打电话报告其丈夫对她的虐待后，警察被派往她家。因此，她的丈夫因行为不检而被罚款，而由于担心丈夫的暴力，V.C.决定搬到邻居家。委员会注意到，缔约国没有对这一点提出异议，也没有说明警方当时为何：(a) 没有连同 V.C.以前的投诉一起评估局势的严重性，这些投诉已经登记在基希讷乌警察局中央警察监察局的“关于犯罪和事件的其他信息记录”中(见上文第(4.1)段)，以便根据相关法律有效地保护 V.C.；(b) 鉴于针对 V.C.的暴力行为屡屡发生，未考虑根据《摩尔多瓦共和国刑法》专门处理家庭暴力罪行的规定，要求调查针对 C.的指控。

7.7 委员会还指出，缔约国也未说明为什么到那时一直没有向 V.C.提供咨询、康复服务或住所，以便立即保护她，或者为什么没有根据缔约国的反对家庭暴力的立法，为 C.的酗酒问题提供支持和康复服务。委员会还指出，提交人声称警方没有采取有利于 V.C.的保护措施，也没有告知她有权根据《家庭暴力法》提起诉讼以获得保护令。委员会还指出，提交人声称该法没有明确解释应受害者的请求或警察、社会工作者或检察官的提议而获得保护令的程序。

²⁴ 见委员会关于对妇女的暴力行为的第 19(1992)号一般性建议和更新第 19 号一般性建议的关于性别暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议。

²⁵ 例如见 L.R.诉摩尔多瓦共和国案(CEDAW/C/66/D/58/2013)，第 13.6 段。

7.8 委员会指出，缔约国声称，2014年1月10日，为了阻止C.的暴力行动并监督他的行为，对他进行了登记，并采取了单独预防措施(见上文第4.2段)。然而委员会注意到，提交人指出，缔约国没有具体说明或提供证据说明这些单独措施实际上是如何实施的，也没有说明如何监测或强制执行这些措施(见上文第5.3段)。

7.9 委员会还注意到，2014年1月19日，C.猛烈攻击V.C.，多次击中她的头部。结果，她瘫痪，说话困难，并于2014年9月16日死于因受伤引起的并发症。2014年1月20日，C.被拘留，2015年12月30日，他被判谋杀妻子罪名成立，并被判处8年监禁。委员会注意到缔约国声明，2014年1月31日，基希讷乌Centru区法院发布了一项关于V.C.的保护令，对C.施加了某些限制。然而委员会还注意到，提交人声称，没有证据证明存在这样的保护令，C.的刑事案卷中没有该保护令的副本，尽管提交人提出了这样的要求，但仍无法获得副本，而且即使发布了该命令，鉴于C.自2014年1月20日起就已被逮捕并一直被拘留，该命令也不会有任何实际作用。

7.10 在本案中，缔约国遵守《公约》第2条(a)、(c)、(e)和(f)项义务的情况，必须根据警方在处理V.C.案件时的尽职调查和性别敏感程度以及所采取的预防和保护措施来评估。

7.11 委员会认为，在V.C.这名残疾妇女多次报告家庭暴力事件之后，特别是在2014年1月9日事件之后，警方本应认识到继续对她实施暴力的风险。在提交的材料中，缔约国自己将这些事件称为“家庭暴力”(见第4.1段)。委员会认为，这种认识要求警方了解家庭暴力的含义，以及他们根据《家庭暴力法》对进一步发生暴力的风险所承担的责任，并对他们进行关于如何充分和全面地应对家庭暴力事件的培训。

7.12 委员会还认为，在2014年1月9日事件后C.只是因行为不当而受到惩罚，而该事件没有根据预防和打击家庭暴力的相关现行立法进行审查，这表明警方缺乏能力了解针对妇女的家庭暴力的范围和严重性，并采取相应行动，向V.C.提供支持和康复服务，并提供有关获得保护令的可能性的资料。委员会回顾说，未能提供立即保护，特别是提供临时住所，可能构成违反缔约国根据《公约》第2条(c)和(e)项承担的义务。²⁶

7.13 委员会指出，缔约国几乎没有提供关于有效执行2014年1月10日采取的预防措施的资料，更没有提供据称2014年1月31日为支持V.C.而发布的唯一保护令的存在和效力的资料。委员会认为，在任何情况下，这样的命令都不会有任何作用，因为C.这个威胁要对V.C.实施进一步暴力的人在该命令发布之时已经被剥夺了自由，而V.C.当时已经受到致命伤害。

7.14 最后，委员会同意提交人的评估，即对C.提起的唯一相关的刑事诉讼只是在2014年1月19日的袭击事件之后才开始的，在那之前缔约国没有采取足够的

²⁶ V.K.诉保加利亚案，第9.13段。

预防措施并最终导致 V.C.死亡，而随后对 C.的起诉和监禁并不能排除缔约国的责任。

7.15 委员会回顾，性别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》第一条所指的歧视。²⁷ 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，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。缔约国如果在其当局知道或应当知道存在针对妇女的性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。这种不尽责或不作为构成了对人权的侵犯。²⁸

7.16 委员会赞赏缔约国在 2018 年通过了一项反对家庭暴力的新法律，并为解决家庭暴力问题作出了努力，但委员会认为，在本案的情况下，这些措施没有得到充分落实。²⁹ 警方在处理 V.C.案件的过程中的反应不利于防止或保护她免受家庭暴力。此外委员会认为，缔约国的具体立法本应由受缔约国义务约束的所有国家行为体包括执法官员执行。

7.17 鉴于上述情况，委员会得出结论，所提交的事实表明，缔约国当局处理 V.C.的方式侵犯了她根据《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项——与第 1 条一并解读——享有的权利。

8. 根据《公约任择议定书》第 7(3)条以及上述各项考虑，委员会认为，缔约国未能履行其义务，因此侵犯了提交人根据《公约》第 2 条(a)、(c)、(e)和(f)项——与第 1 条一并解读——应享有的权利。

9. 委员会向缔约国提出如下建议：

(a) 个人：以显著和恰当的方式向 V.C.提供她作为家庭暴力受害者的身份的死后确认；

(b) 总体建议：

(一) 迅速、彻底、公正和严肃地调查所有性别暴力侵害妇女的指控，确保对所有此类案件启动刑事诉讼程序，对被控施害者进行公平、公正、及时和迅速的审判并处以适当的惩罚；

(二) 向家庭暴力受害者提供安全和迅速的司法途径，包括必要时提供免费法律援助，以确保他们能够根据委员会关于妇女获得司法救助的第 33(2015)号

²⁷ 见第 19 号一般性建议和更新第 19 号一般性建议的关于性别暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议。

²⁸ 见第 35 号一般性建议，第 24(2)(b)段。

²⁹ 见美洲人权委员会，Maria Da Penha Maia Fernandes 诉巴西案，案件编号 12.051，第 54/01 号报告，2001 年 4 月 16 日，第 57 段；杰西卡·勒纳汉(Gonzales)等诉美国案，案件编号 12.626，第 80/11 号报告，2011 年 7 月 21 日，第 161 段。

一般性建议提供的指导意见获得有效和充分的补救和康复，并确保向家庭暴力受害者及其子女提供及时和充分的支持，包括提供临时住所和心理支持；

(三) 为执法人员包括警察提供关于适用旨在预防和打击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的培训，特别是第 19 号、关于缔约国根据《公约》第 2 条的核心义务的第 28(2010)号、第 33 和 35 号一般性建议。

10. 按照《任择议定书》第 7 条第 4 款，缔约国应充分考虑委员会的意见及建议，并在 6 个月内向委员会提交一份书面回复，包括关于就这些意见及建议所采取行动的资料。还请缔约国公布并广为传播这些意见和建议，让所有相关社会群体都能够了解委员会的意见和建议。

附件

由委员会成员秋月弘子、居纳尔·贝格比、玛丽昂·贝瑟尔、丽雅·拉达拉亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、班达娜·拉纳和宋文艳签署的联合(异议)意见书

1. 我们感到遗憾的是，我们无法认同委员会多数成员得出的结论，即第 105/2016 号来文可以受理。
2. 缔约国在本案中并没有质疑可受理性这一事实，并不能免除委员会在满足《任择议定书》第 4 条规定的任何条件的情况下宣布来文不可受理的义务。
3. 我们的调查结果不应被解释为我们不愿或未能承认非政府组织对维护《公约》规定的妇女权利，尤其是为根据《任择议定书》拟订来文所作的重要贡献。此外，妇女的脆弱性解释了《任择议定书》第 2 条和委员会议事规则第 68 条关于《公约》规定由受害者以外的第三方或个人提交来文的可能性的规定，而根据其他各种人权文书，情况并非如此。我们还铭记委员会关于妇女诉诸司法的第 33 号一般性建议，其中建议缔约国确保关于法律地位的规则允许对特定案件感兴趣的团体和民间社会组织提交请愿书并参与诉讼(CEDAW/C/GC/33, 第 16(c)段)。
4. 然而我们认为，第三方提交来文应仍然是《任择议定书》第 2 条规定的一般规则的例外，即来文应由受害者本人提交。未经受害者同意的来文只能在例外情况下进行，因此，委员会只有在特殊和合理的情况下才能行使允许第三方代表受害者提交来文的酌处权。我们建议谨慎行事，特别是在根据《任择议定书》允许以代表受害者的来文为幌子提起诉讼时。
5. 在本案中，来文据称是由非政府组织法律促进会(“提交人”)代表已故的 V.C.(“受害者”)提出的。受害者并没有任何近亲或继承人可以根据《任择议定书》第 4 条代表她提交来文或授权提交人代表受害者行事。
6. 提交人没有诉讼地位，也没有代表受害者行事的法律权力。它没有足够的利益来证明未经受害者同意而代表她提起诉讼是合理的。它并没有在受害者生前收到代表她行事的指示。在受害者的离婚案件中代表她的是与提交人合作的一名律师，而并非提交人本身。离婚案件中很可能出现了性别暴力问题，但没有证据表明这一点。
7. 遗嘱执行人也没有在这方面代表受害者行事的权力，也没有赋予提交人代表受害者提交来文的权力。我们不能推测受害者会同意提交本来文。
8. 我们还审议了欧洲人权法院对法律资源中心代表 *Valentin Câmpeanu* 诉罗马尼亚案(申请书第 47848/08 号)的判决，其中载有关于立场的有趣的意见。除了《欧洲保护人权与基本自由公约》第 25 条中关于立场的不同规定外，该案不同于本来文，因为它涉及一名精神残疾的受害者，提出了特别的能力问题。在本案中，受害者有残疾，但没有关于残疾是身体残疾还是精神残疾以及能力是否有问题的信息。更重要的是，在 *Câmpeanu* 先生的案件中，欧洲法院强调，法律资源中心

代表受害者行事的立场在国内诉讼中并未受到质疑。因此，欧洲法院援引的用以证明合理立场的特殊特征在本案中并不存在。

9. 人权事务委员会通过一些关于可受理性的决定，只有在提交人证明其提交来文的权力是正当的情况下，才能考虑第三方代表据称的受害者提交的来文。

10. 我们的结论是，就《任择议定书》第 2 条而言，本案中的提交人没有足够的利益以正当理由说明未经受害者同意而代表受害者提起诉讼。

11. 此外，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文不可受理，因为无论是在受害者生前还是在她死后，所有可用的国内补救办法都没有用尽。因此，缔约国没有机会在国内法院处理和回应目前的指控，也没有确定这样的行动不会带来有效的救济。

12. 最后我们认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(d)项，来文不可受理，因为它滥用了提交来文的程序。受害者没有表示希望成为来文的提交人，委员会也没有就她的问题建议任何可信的个人补救办法。我们认为，缔约国不会逃避对其违反《公约》行为的责任，因为在根据《公约》第 2 和 5 条与缔约国进行建设性对话之后，以委员会多数票在第 9(b)段提出的总体建议可以在结论性意见中提出(例如，见 [CEDAW/C/MDA/CO/6](#)，第 23 段)，并可通过积极利用后续机制来监测其执行情况。或者，提交人本可以根据《任择议定书》第 8 条提起诉讼，辩称受害者的死亡和其他受害者在类似情况下的死亡构成了对缔约国妇女权利的严重或系统性侵犯。

13. 由于提交人既不是直接受害者，也不是间接受害者，无法证明它有权利或有能力在未经受害者同意的情况下代表受害者行事，因此来文相当于滥用提交来文的程序，而不可受理。

14. 因此我们得出结论，鉴于所有上述原因，来文不可受理。