



U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT
WASHINGTON, DC 20410-2000

OFFICE OF FAIR HOUSING
AND EQUAL OPPORTUNITY

2011年2月9日

向以下人員提供的備忘錄：公平住房與機會（FHEO）辦公室主管
公平住房與機會（FHEO）地區主管

發件人： Sara K. Pratt，副助理部長，主管執法與計劃

主題： 根據《公平住房法》（Fair Housing Act，FHAct）和《遏止侵害婦女暴力行為法》（Violence Against Women Act，VAWA）評估家庭暴力受害者遭受住房歧視的指控

I. 目的

本備忘錄向公平住房與機會（FHEO）辦公室總部及分支機構工作人員提供有關根據《公平住房法》（FHAct）評估家庭暴力受害者提出遭受住房歧視的指控。此等指控通常是基於性別歧視，但也可能涉及其他受保護的群體，尤其是種族或原國籍。本備忘錄闡述了作為此等指控依據的法律理論，並透過一些近期案例分析家庭暴力受害者遭受住房歧視的指控。本備忘錄還解釋了《遏止侵害婦女暴力行為法》（VAWA）¹ 如何保護某些家庭暴力受害者，包括逐出住房、拒絕提供住房或基於施暴者的暴力行為終止補助等情形。

II. 背景

家庭暴力倖存者經常會因為施暴者的犯罪史和行為而遭受住房歧視。國會已經確認「全國各地的一些婦女和家庭因其家庭暴力受害者身份而遭受歧視，在申請公共和政府補助住房時被拒絕，甚至被從公共和政府補助住房中驅逐。」² 住房管理機構和房東根據犯罪零容忍政策驅逐受害者，以一名家庭成員、客人或在受害者「控制」下的其他人的暴力為理由。³ 受害人經常會在因家庭暴力反復打電話報警之後被驅逐，理由是打擾其他房客。受害者還會因為施暴者造成的財產損壞遭受驅逐。在很多此類案例中，關於租房的不利決定懲罰的是遭受暴力行為的受害者。這種造成「雙重受害」的做法是不公平的⁴，正如本指南中所述，也可能觸犯法律。

¹ 本指南參考了《2005年遏止侵害婦女暴力行為與司法部重新授權法案》（VAWA 2005），該法案包括適用於住房與城市發展部（HUD）計劃的第VI篇（「受虐婦女與兒童住房機會與安全」）中的條款。1994年制定的VAWA最初版本對HUD計劃並不適用。另請注意，HUD最近發佈了《VAWA最終規定》。請參閱《住房與城市發展部計劃：遏止侵害婦女暴力行為法修正條款；最終規定》，75 Fed. Reg. 66246（2010年10月27日）。

² 42 U.S.C. § 14043e(3)（在《遏止侵害婦女暴力行為法》中發表的調查結果）。請注意，VAWA也為男性家庭暴力受害者提供保護。請參閱《住房與城市發展部計劃：遏止侵害婦女暴力行為法修正條款；最終規定》，75 Fed. Reg. 66246, 66251（「VAWA 2005確實保護男性。儘管法令名稱僅提及婦女，法令內容明確規定，其保護範圍並不僅適用於婦女。」）

³ 請參閱24 CFR § 5.100。

⁴ 請參閱Lenora M. Lapidus, *Doubly Victimized: Housing Discrimination Against Victims of Domestic Violence*, 11 J. GENDER, SOC. POL'Y & L. 377 (2003)。

統計數字顯示，家庭暴力受害者絕大多數是婦女。⁵ 估計每年有130萬名婦女成為親密伴侶攻擊的受害者，其中約有四分之一的婦女將終身遭受親密伴侶的暴力襲擊。⁶ 美國司法統計局發現，85% 的家庭暴力受害者是婦女。⁷ 2009年，婦女遭受家庭暴力的可能性約為男性的五倍。⁸ 這些統計數字顯示，歧視家庭暴力受害者的行為幾乎總是對婦女的歧視。因此，按照《公平住房法》的規定，如果根據其家中發生的暴力行為拒絕向家庭暴力倖存者提供住房、將她們驅逐或剝奪向她們提供的補助，可能構成性別歧視的訴訟理由。⁹

此外，某些其他受保護群體遭受家庭暴力侵害的比例極高。例如，非裔美國人和美洲印第安人婦女遭受家庭暴力的比例高於白人婦女。黑人婦女遭受親密伴侶暴力襲擊的比例比白人婦女高出35%，是其他種族婦女的約2.5倍。¹⁰ 美洲印第安人婦女成為暴力犯罪的受害者（包括強姦和性攻擊）的比例是其他種族群體的兩倍以上。¹¹ 來自某些國家的婦女和移民婦女遭受家庭暴力的比例也很高。¹² 這意味著，根據《公平住房法》的規定，家庭暴力受害者還可能基於種族和原國籍歧視提出訴訟。

III. HUD的「一次出局」規定和《遏止侵害婦女暴力行為法》（VAWA）

2001年，HUD發佈了一項規定，允許住房管理部門和房東因任何家庭成員或客人的犯罪行為驅逐承租人，通常稱為「一次出局」規定。¹³ 該項規定允許公共住房和第八條（Section 8）補助住房的房主因「承租人、承租人家庭的任何成員、客人或受承租人控制的其他人」的犯罪活動終止承租人的租約¹⁴，只要該犯罪活動「威脅物業中其他居民（包括居住在物業中的物業管理人員）的健康、安全或和平娛樂權利；或者……威脅臨近物業居民的健康、安全或和平娛樂權利。」¹⁵ 該項政策似乎允許因配偶、同居伴侶或訪客的暴力行為驅逐婦女。但是，《2005年遏止侵害婦女暴力行為與司法部重新授權法案》

⁵ 我們認識到男性也會遭受家庭暴力。但是，由於受害者人數有很大差異，並且由於很多FHAct訴訟將以家庭暴力對婦女全然不同的影響為依據，我們在本指南全文中均使用女性代詞。

⁶ 疾病控制與預防中心，全國受傷預防和控制中心，*Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States* (2003)。

⁷ 美國司法部，司法計劃辦公室，司法統計局犯罪資料摘要，*Intimate Partner Violence, 1993-2001* (2003)。

⁸ Jennifer R. Truman & Michael R. Rand，美國司法部，*Criminal Victimization, 2009* (2010)。

⁹ 同性別伴侶家庭暴力問題將按照相同的方法分析，並將基於性別以及任何其他相關的受保護類別。

¹⁰ *Id.*，（參考資料同上）

¹¹ Steven W. Perry，美國司法部，NCJ 203097，*A Bureau of Justice Statistics Statistical Profile, 1992-2002: American Indians and Crime* (2004)。

¹² 如需瞭解具體群組的統計數字，請參閱美國律師協會家庭暴力委員會《最新統計數字調查》，<http://new.abanet.org/domesticviolence/Pages/Statistics.aspx>。

¹³ 《藥物濫用與其他犯罪活動篩檢和驅逐》，66 Fed. Reg. 28776（2001年5月24日）（24 CFR修訂版第5、200、247、880、884、891、960、966和982部份）（經常被稱為「一次出局」規定）。

¹⁴ 24 CFR § 5.100.

¹⁵ 24 CFR § 5.859.

(VAWA)¹⁶ 禁止在公共住房、房租補助券和第八條專案計劃中實施此類驅逐。VAWA保護家庭暴力、約會暴力、性攻擊和跟蹤受害者。¹⁷

VAWA規定，不能因為某人是家庭暴力、約會暴力或跟蹤受害者而拒絕向其提供補助，或拒絕批准其租賃公共住房或第八條基於承租人和基於專案的補助住房。此外，虐待事件或威脅虐待事件不能被視為嚴重或反復違反租約的行為，亦不構成終止向受害者提供補助、租賃或居住權的「充分理由」。此外，如果承租人或承租人的直接家庭成員是承租人家庭成員或任何客人或受承租人控制的其他人實施的家庭暴力、約會暴力或跟蹤的受害者，VAWA禁止基於與該家庭暴力、約會暴力或跟蹤直接相關的犯罪活動終止補助、租賃或居住權。¹⁸

VAWA還允許住房擁有人和管理代理人在確定根據VAWA提供的保護是否適當時要求承租人出示證明，以確認承租人是家庭暴力、約會暴力或跟蹤的受害者，並證明威脅的或實際的虐待事件是真實事件。¹⁹ 住房與城市發展部已經發佈供住房管理機構和房東索取此類證明的表格，²⁰ 但承租人也可以出示第三方出具的虐待證明，包括法院記錄、警察報告或由受害者在應對虐待或尋求消除虐待影響時向其尋求幫助的雇員、代理人或受害者服務機構的義工、律師或醫療專業人員簽名的文件。²¹ 最後，VAWA允許住房管理機構和房東在出現家庭暴力的情形下將租約分開處理，以便驅逐虐待者，但允許受害者保留自己的住房。²²

儘管VAWA為家庭暴力受害者提供重要的保護，但其保護範圍有限。例如，VAWA沒有對損失賠償作出規定。²³ 此外，VAWA沒有為被非法驅逐的婦女規定明確的私人訴訟

¹⁶ Pub. L. 109-162, 119 Stat. 2960 (2006)。如需瞭解住房與城市發展部有關VAWA的最終規定，請參閱《住房與城市發展部計劃：遏止侵害婦女暴力行為法修正條款；最終規定》，75 Fed. Reg. 66246 (2010年10月27日) (24 CFR修訂版第5、91、880、882、883、884、886、891、903、960、966、982和983部份)。

¹⁷ 每一個術語均在VAWA和HUD的相關規章中定義。請參閱《住房與城市發展部計劃：遏止侵害婦女暴力行為法修正條款；最終規定》，75 Fed. Reg. 66246, 66258。

¹⁸ 請注意24 C.F.R. § 5.2005(d)(2) 中此類條款的例外情況，該條款說明，如果公共住房署 (PHA)、住房擁有人或管理代理人能夠證明，如果不終止承租人的租約，則會對其他承租人或物業中的雇員或服務人員構成實際和立即威脅，VAWA則不會限制公共住房署、住房擁有人或管理代理人驅逐承租人或終止承租人享受補助的權利。但是，這種例外情況受到 §5.2005(d)(3) 的制約，該條款說明，PHA、住房擁有人或管理代理人只有在無法採取其他能夠降低或消除威脅的措施的情況下才能終止補助。其他措施包括將受害者轉移至另一個單元、阻止行兇者進入物業、與執法機構聯絡加強警察巡邏或制定其他保持物業安全的計劃、或採取其他法律措施防止行兇者實施威脅行動。

¹⁹ 42 U.S.C. §1437d(u)(1)(A) (公共住房計劃)，42 U.S.C. §1437f(ee)(1) (房租補助券計劃)。

²⁰ HUD Housing Notice 09-15隨附HUD-91066表 (家庭暴力、約會暴力或跟蹤證明)，供住房擁有人和管理多戶住房處基於專案的第8條計劃的代理人使用；並隨附HUD-91067表 (HUD批准的租約附件)，與基於專案的第8條計劃的相關租約範本共同使用。HUD Public and Indian Housing Notice 2006-42隨附HUD-50066表 (家庭暴力、約會暴力或跟蹤證明)，以便用於公共住房計劃、住房選擇房租補助券計劃 (包括基於專案的房租補助券計劃)、第8條基於專案的認證計劃和第8條溫和康復計劃。另請參閱PIH Notice 2006-23 (《2005年遏止侵害婦女暴力行為與司法部重新授權法案實施細則》)。

²¹ 42 U.S.C. §1437d(u)(1)(C)；42 U.S.C. § 1437f(ee)(1)(c)。

²² 42 U.S.C. §1437d(l)(6)(B)；42 U.S.C. § 1437f(c)(9)(C)。

²³ 例如，VAWA提供的補救方法包括傳統的PIH投訴程序。請參閱《住房與城市發展部計劃：遏止侵害婦女暴力行為法修正條款；最終規定》，75 Fed. Reg. 66246, 66255。

權。此外，VAWA僅保護住在公共住房、參加房租補助券和基於第八條專案計劃的婦女，住在私人住房內的家庭暴力受害者並不享受類似保護。對於沒有按照規定提供暴力行為證明的婦女，VAWA亦可能無法提供保護。²⁴ 另外，根據《公平住房法》提出的歧視指控不取決於遵守VAWA的規定。簡言之，當某人由於是家庭暴力受害者而被拒絕租賃、驅逐或終止補助，可能涉及FHAct，我們可能需要調查此類決定是否基於種族或性別等因素。

IV. 《公平住房法》的法律理論：直接證據、不公平對待和影響差異

直接證據。 在某些案例中，房東實施明顯的歧視政策。此類政策對待婦女的方法與對待男性的方法顯然不同。此類政策經常是基於對受虐待婦女的性別成見。例如，如果房東告訴一名女性家庭暴力受害者，他不接受有家庭暴力史的婦女作為承租人，因為她們總是回到虐待她們的男人身邊，這名房東的話就是基於性別歧視的直接證據。直接證據案例調查應當注重尋找證據，以確定是否有過歧視言論、該言論是否也曾針對其他人（以便發現其他可能的受害者）、以及此類言論是否反映了房東的一項政策或一種做法。有關司法權的常見問題也適用於此類案例。

不公平對待。 在某些案例中，房東將家庭暴力受害者與其他犯罪受害者進行比較，從而不公平地對待家庭暴力受害者。或者房東的政策表面上看起來沒有性別歧視，但在實際執行中可能會不公平地應用，從而導致基於性別的區別對待。例如，一項因犯罪活動驅逐家庭成員的政策可能有選擇地針對受到伴侶虐待的婦女，而不針對實施家庭暴力的男性。如果有證據顯示婦女因為是家庭暴力受害者而受到不同對待，則適用不公平對待理論。如果調查發現不公平對待的證據，調查則會轉而瞭解區別對待的原因，並對每種原因進行調查，以確定該原因是否合理。如果房東提出與歧視無關的理由，調查則會再次轉向尋找證據，以便確定此為正當理由還是進行歧視的託辭。²⁵

影響差異。 在某些案例中，不存在不公平對待的直接證據，但表面上看起來平等的住房政策、程序或做法更多地影響家庭暴力受害者。在此類案例中，則需要進行影響差異分析。影響差異案例常常可追溯至「零容忍」政策，在此類情形下，全家人因一名家庭成員的犯罪活動而被逐出住房。根據影響差異理論，一項政策即使針對所有的人，婦女也可能不合比例地受到影響，因為作為家庭暴力受害者中的絕大多數，婦女經常因為虐待者的暴力而被逐出住房。

進行影響差異分析共有四個步驟。首先，調查員必須發現房東被指控具有歧視性的具體政策、程序或做法。該項程序包含發現政策、程序或做法和檢查哪一種犯罪引發了此項政策的應用。其次，調查員必須確定該項政策、程序或做法是否針對所有的人。這一步驟十分重要，因為該步驟能夠揭示調查的正確架構。如果政策是不公平地應用，則適當的

²⁴ 儘管VAWA 2005允許住房擁有人 and PHA 要求受害者出示家庭暴力證明，法律也規定，住房擁有人 and PHA 「可自行決定……僅根據個人的陳述或其他確實的證據向個人提供福利。」 42 U.S.C.A. § 1437d(u)(1)(D)；42 U.S.C.A. § 1437(f)(ee)(1)(D)。

²⁵ 請參閱 *McDonnell Douglas Corp. v. Green*, 411 U.S. 792 (1973) 中有關舉證責任轉移的解釋。

分析是不公平對待，而不是影響差異。但是，如果政策是針對所有的承租人，則適用影響差異分析，調查進入下一個步驟。

第三，調查必須確定特定政策、程序或做法是否對家庭暴力受害者產生嚴重的不利影響，如果是，其中有幾名受害者是婦女（或某一種族的人或來自某一國家的移民）。通常會使用統計學方法確定受保護群體遭受歧視的範圍。這些統計數字應當儘量詳細，可以反映政策對某一座公寓樓或物業申請人的影響、或就房東的所有運營而言對申請人或住戶的影響。例如，在一個性別歧視的案例中，調查可能會發現根據零容忍政策一座公寓樓內的婦女比男性遭受驅逐的頻率更高的證據，即使房東沒有歧視婦女的意圖或該項政策對所有人一視同仁。影響差異的證明並非嚴格的科學。關於何為確鑿證據法院尚未規定任何準確的百分比或比例。是否構成足夠的影響差異取決於每個案例的特定事實和具體情形。

如果調查顯示存在基於性別、種族或原國籍的影響差異，調查則會轉向瞭解調查對象強制執行某項政策的原因。徹底調查這些原因至關重要。為什麼要制定該項政策？該項政策旨在取得或預防哪些具體的結果？是否有任何觸發事件？是否考慮了其他替代方法？如果是，為什麼不使用這些替代方法？是否有任何顯示政策有效的證據？哪些因素構成充足的理由視具體情形而異。一般而言，調查人員將檢查提供的理由是否真實，是否存在重要的業務理由。本備忘錄強調，調查必須發現和評估正反兩面的證據。

即使有充足的理由支持該項政策，也可能存在可供調查對象使用的歧視性較小的替代方法。影響差異調查必須考慮可供使用的替代政策，並基於每項政策進行分析，以確定是否能夠以歧視性較小的政策達到相同的目標。例如，在一個根據零容忍政策實施的驅逐案例中，房東可以僅僅驅逐違法犯罪者，而不驅逐無辜的受害者，從而避免歧視。這樣的政策既保護了房東，又避免了不公平地懲罰暴力受害者。

總之，影響差異案例的調查必須找出證據，證實房東的某項具體政策對受保護群體造成了重大的、不合比例的不利影響。要證明影響差異的指控，通常需要透過統計資料顯示的確存在差異，還需要證明政策和差異之間的因果關係；歧視意圖則是不相關的因素。

V. 涉及家庭暴力的公平住房案例

驅逐案例。 受害者經常會在家庭暴力事件發生後收到驅逐通知。房東以虐待者對其他承租人構成危險、虐待者造成財產損壞或其他理由提出驅逐要求。在多個案例中，驅逐決定受到質疑，並被視作違反了VAWA和《公平住房法》。

Alvera v. CBM Group, Case No. 01-857 (D. Or. 2001)。²⁶ 受害者在自己的公寓內受到丈夫的襲擊。法庭對她的丈夫下達了禁制令，她的丈夫隨後因這項侵犯人身罪被逮捕和關押。她向物業經理提交了一份禁制令副本。物業經理隨後基於該家庭暴力事件向她下達了一份二十四小時驅逐通知。該通知指出：「您本人、受您控制的某個人或您的寵物已經對房東或其他承租人構成立即造成人身傷害的嚴重威脅或已經對房東或其他承租人造成人身

²⁶ 一份裁決書副本隨附於本備忘錄。

傷害。」受害者隨後提交了一份在同一座建築物內租賃一套單居室公寓的申請。管理人員拒絕了她的申請，並拒絕接受她支付的房租。在提交了第二份申請後，管理人員最後批准她租賃一套單居室的公寓，但警告她「再次發生任何類型的」家庭暴力將導致她被驅逐。

受害者向HUD提交了一份申訴，HUD對她的案例進行了調查，並對公寓管理機構提出了歧視指控。她選擇在聯邦法院處理這個案例。雙方後來同意就訴訟達成和解。俄勒岡地區法院於2001年批准的同意令要求管理機構同意不得「因承租人曾經是暴力（包括家庭暴力）受害者而驅逐或以其他方式歧視她們」，並對其政策作出相應的改變。另外，管理機構的雇員必須接受有關歧視和公平住房法的教育。管理機構還同意向受害者支付損失賠償。

Warren v. Ypsilanti Housing Authority, Case No. 4:02-cv-40034 (E.D. Mich. 2003)。受害者的前男友強行闖進她的住房，並對她進行人身攻擊。她打電話報警。Ypsilanti住房管理局（YHA）瞭解到該攻擊事件後，嘗試根據零容忍犯罪政策驅逐受害者及其兒子。美國民權聯盟（ACLU）對YHA提出了歧視控告，指出由於家庭暴力受害者幾乎總是婦女，根據對婦女施行的暴力驅逐家庭暴力受害者的政策會基於性別產生影響差異，因此違反了《聯邦公平住房法》和州法。辯訴雙方達成和解，根據和解協議，YHA同意停止根據「一次出局」的政策驅逐家庭犯罪受害者，並向受害者支付金錢賠償。

Bouley v. Young-Sabourin 394 F. Supp. 2d 675 (D. Vt. 2005)。受害者在她的丈夫在家中打她後打電話報警。她獲得了對她的丈夫的禁制令，並通知了房東。房東與受害者談論了發生的事件，鼓勵她解決爭端，並通過宗教尋求幫助。受害者告訴房東她不會讓她的丈夫返回公寓，對宗教幫助不感興趣。然後，房東派人送給她一份驅逐通知，聲明「顯然暴力會繼續。」在對雙方簡易判決交叉動議的裁定中，法院認為受害者根據《公平住房法》提出了初步證據確鑿的性別歧視案例。該訴訟後來庭外和解。

T.J. v. St. Louis Housing Authority (2005)。受害者結束了與虐待她的男友的關係後，一直受到他的威脅和騷擾。當她拒絕讓男友進入自己的公寓時，她的男友反復打破公寓的窗子。她獲得了禁制令，並通知了房東。房東因她的前男友造成的財產損壞向她下達了一份違反租約通知，要求她為損壞作出賠償，並說她應當對自己的家庭狀況承擔責任。她的男友最後闖入公寓，在她逃走後對公寓進行肆意破壞。住房管理局嘗試根據這次事件驅逐她。受害者向 HUD 提交了申訴，HUD 對該案例進行了調解。調解協議要求住房管理局讓她搬入另一套公寓，將她支付的打碎的窗子的錢退給她，禁止她的前男友進入她居住的物業，並讓其雇員接受家庭暴力意識培訓。

Lewis v. North End Village, Case No. 2:07-cv-10757 (E.D.Mich. 2007)。受害者獲得了針對虐待她的前男友的個人保護令。幾個月後，她的前男友試圖闖入公寓，打破了窗玻璃和前門。擁有該公寓的管理公司根據其前男友造成的財產損失驅逐了受害者及其子女。在密西根州美國民權聯盟的幫助下，她在聯邦法院對管理公司提出了控告，根據 FHAct 指控該公司性別歧視。該訴訟最終庭外和解，管理公司同意制定新的不歧視的家庭暴力政策，並向受害者作出金錢賠償。

Brooklyn Landlord v. R.F. (Civil Court of Kings County 2007)。受害者在結束了與前男友的關係後，她的前男友繼續騷擾、跟蹤和威脅她。2006年4月下旬，他在半夜來到她的公寓，大聲敲門和喊叫。受害者打電話給大樓保安，保安無法與她的施虐者講道理，她的前男友在警察到來之前離開。一週後，施虐者又返回大樓，又與同一名保安發生衝突，並開槍打保安。受害者收到第八條房東根據這次事件發出的驅逐通知。受害者提交了簡易判決動議，該動議根據 VAWA 對所作的驅逐提出抗辯，並認為驅逐構成 FHAct 禁止的性別歧視。雙方達成庭外和解，根據該和解，房東同意採取措施防止其前男友進入物業。

Jones v. Housing Authority of Salt Lake County (D. Utah, 2007 年提交)。受害者於 2006 年申請和獲得第八條房租補助券。她和孩子當年搬入了位於猶他州 Kearns 的一座房子居住。她允許自己過去曾經虐待過她的前夫搬入了住房。在搬入住房後不久，受害者就發現她的前夫又開始酗酒。在他將牆壁捅了一個洞之後，受害者要求他搬走。當他拒絕搬走後，她告訴住房管理局她打算帶著孩子逃離前夫的虐待。住房管理局要求她簽署一份終止住房補助的通知。受害者要求召開聽證會，對終止補助提出抗議，住房管理局認為終止她的補助是適當的，並說明她從未打電話將她的丈夫的暴力行為報警。在猶他州法律服務部的幫助下，她在聯邦法院對住房管理局提出控告，指控終止她的福利違反 VAWA 和 FHAct。

Cleaves-Milan v. AIMCO Elm Creek LP, 1:09-cv-06143 (N.D. Ill., 2009 年 10 月 1 日提交)。2007 年，受害者與自己的未婚夫和女兒一起搬入伊利諾州 Elmhurst 的一座公寓大樓內。她的未婚夫很快就開始虐待她，她就終止了與他的關係。他變得非常煩惱，拿出一把手槍，並威脅要打死自己和她。她打電話報警，要求將他趕走，獲得了保護令，並獲得了大樓管理人員的同意，將他從租約中去除。但是，當她嘗試支付房租時，大樓管理人員告訴她，因為「在公寓中任何時候發生犯罪行為，家庭均須被驅逐」。在 Sargent Shriver 全國貧困法中心的幫助下，她根據《公平住房法》對管理公司提出了性別歧視申訴。

搬遷案例。 為了逃避虐待者，受害者有時請求搬遷至由同一個住房管理局管理的另一套住房。在最近發生的兩個案例中，搬遷請求被拒絕，受害者根據《公平住房法》提出性別歧視控告，但裁決結果並不一致。

Blackwell v. H.A. Housing LP, Civil Action No. 05-cv-01225-LTB-CBS (D. Colo. 2005)。受害者的前男友闖入她的公寓，在幾個小時內強姦、毆打、並刺傷她。她請求搬遷至另一座公寓大樓。公寓管理人員拒絕了她的請求，她和孩子在警察追捕她的前男友的過程中被迫藏起來。在科羅拉多法律服務所的幫助下，受害者在聯邦法院提出控告，聲稱根據影響差異理論，管理人員拒絕她的搬遷請求違反了有關性別歧視的規定。該案例最終庭外和解。房東同意執行一項新的家庭暴力政策，禁止歧視家庭暴力受害者，允許面臨迫在眉睫的危險的受害者緊急搬遷至另一處第八條物業。

Robinson v. Cincinnati Metropolitan Housing Authority, Case No. 1:08-CV-238 (S.D. Ohio 2008)。受害者在 2006 年與她的孩子們一道入住辛辛那提的一套公共住房。她開始與一位鄰居約會，這個人多次虐待她。當她試圖終止關係時，他毒打她，並威脅說她如果回到這座公寓就殺死她。她獲得了一份保護令，並向辛辛那提市住房管理局 (CMHA) 申請

緊急搬遷，但遭到拒絕。受害者在支付公寓的房租，但出於安全考慮卻不得不寄宿於朋友和親戚家裏。在西南俄亥俄法律援助會幫助下，受害者在聯邦法院對 CMHA 提出控告，聲稱 CMHA 基於其虐待者的行為拒絕為她提供與其他承租人相同的居住權，因此是故意進行性別歧視。法院駁回了她的臨時禁制令和初步禁止令，裁定 CMHA 政策僅僅允許聯邦仇恨罪受害者申請緊急搬遷，而不包括家庭暴力受害者。法院還裁定，家庭暴力驅逐案例有別於這位受害者的案例，²⁷ 聲稱 CMHA 拒絕她搬遷的決定並沒有違反 FHAct 賦予她的權利。

VI. 與家庭暴力受害者接觸時需要考慮的實際情形

在與家庭暴力受害者接觸時，調查人員必須考慮到受害者的獨特處境。她不僅可能遭受住房歧視，還是受虐待者。受害者在面臨驅逐或基於家庭暴力的其他不利措施時還面臨迫在眉睫的人身安全威脅。她可能擔心虐待者會回來傷害她和孩子。調查人員應當瞭解家庭暴力受害者可以依賴的資源，幫助受害者聯繫維權組織或警察。²⁸ 調查人員還應當理解，受害者可能不願意談起受迫害的歷史。在與住房管理局、警察或法院有過負面的接觸經歷後，受害者常常對「體制」持懷疑態度。為了進行有效的調查，調查人員應當對受害者表現出耐心和理解，不要對她的行為加以評判，或為有關部門的行為進行辯解。²⁹

VII. 總結

《遏止侵害婦女暴力行為法》為某些遭受住房歧視的家庭暴力受害者提供保護，但對基於性別或其他群體特徵的歧視並不提供保護。因此，如果一位受害者由於家庭暴力住房申請被拒絕、受到驅逐或住房補助被終止，我們應當調查該拒絕決定或其他行動是否違反了《公平住房法》。受害者可能提出性別歧視指控，但也可能基於其他受保護群體特徵——例如種族和原國籍——提出歧視指控。

如果對本備忘錄內容有疑問，請洽主管執法與計劃的副助理部長辦公室的Allison Beach女士，電話是：(202) 619-8046，分機5830。

²⁷ 在拒絕Robinson提出的臨時禁制令和初步禁止令申請的裁決中，法院援引了 *Bouley, Lewis, Warren, and Alvera* 等案例，聲稱法院「認識到在這種情形下驅逐婦女意味著讓她們二次受害：不僅受到虐待，而且被逐出住房」。命令，第6頁。

²⁸ 全國性的援助資源包括全國家庭暴力熱線，電話號碼是1-800-799-SAFE (7233)；電子郵箱是 www.thehotline.org 和 www.womenslaw.org。這兩種方式均可幫助受害者與當地維權組織及避難所聯繫，並可提供保證人身安全的建議。

²⁹ 有關與家庭暴力受害者接觸的更多建議，請參閱Loretta M. Frederick, *Effective Advocacy on Behalf of Battered Women*, The Battered Women's Justice Project，載於 http://www.bwjp.org/files/bwjp/articles/Effective_Advocacy_Battered_Women.pdf。

合理原因的確定

案例名稱：Alvera v Creekside Village Apartments

案例編號：10-99-0538-8

I. 管轄權

1999年10月22日，住房與城市發展部收到一份控告書，聲稱投訴人Tiffani Ann Alvera女士遭受歧視性待遇，被告為：Creekside Village Apartments，加州的一家有限合夥公司；普通合夥人Edward和Dorian Mackay；The CBM Group, Inc.；以及CBM Group的雇員Karen Mock（擔任Creekside Village Apartments物業經理）和Inez Corenevsky（擔任物業監督管理經理）。投訴人指控被告基於歧視拒絕租賃公寓，其行為涉及歧視性條款、條件、特權、或服務和設施，違反了《公平住房法》第804條（Sections 804）(a)款和(b)款。據指控，最近的一次歧視行為發生於1999年9月7日。所涉及的物業為Creekside Village Apartments, 1953 Spruce Drive, Seaside, Oregon。該物業不享有《公平住房法》豁免。

被告從美國農業部獲得農村發展方面的聯邦資助。

II. 投訴人提出的指控

Alvera女士聲稱，1999年8月2日，她的丈夫在她位於Creekside Village Apartments的21號公寓家中對她施行暴力。她的丈夫被監禁，Alvera女士獲得了一份針對她丈夫的臨時禁制令。Alvera女士說，她於1999年8月4日收到管理機構發來的一份二十四小時驅逐通知，該通知說，根據俄勒岡州的法律：「您本人、受您控制的某個人或您的寵物已經對房東或其他承租人構成立即造成人身傷害的嚴重威脅或已經對房東或其他承租人造成人身傷害。」該通知指明傷害事件為Alvera女士的丈夫對她的攻擊。Alvera女士還說，在發出通知後，經理們拒絕接受她支付的9月份房租，還拒絕讓她搬遷至一套單居室公寓。由於她丈夫不再與她共同居住，她認為她不再有資格在這處美國農業部補助的物業中佔有一套兩居室的公寓。Alvera女士指控說，經理們基於性別對她進行歧視，因為他們解釋和執行俄勒岡州有關家庭暴力受害者的法律的方式對婦女有更大的不利影響。她還說，經理們不會以同樣的方式對待男性租戶。

III. 被告的辯護

被告的辯詞說，他們之所以向Alvera女士發出二十四小時退房通知，是因為他們的政策規定必須驅逐對同一物業中其他房客的安全和福祉構成威脅的承租人。當一位家庭成員構成威脅時，全家人都必須遷出。

IV. 調查結果與結論

調查表明，涉案物業有四十套公寓，資金源於美國農業部農村發展計劃。該物業的用途是為低收入居民提供住房。

調查發現，Alvera女士和其前夫Humberto Mota先生於1998年11月簽約入住該物業中的一套兩居室公寓。直至導致本案的事件發生之日，Alvera女士沒有從被告那裏收到過關於她作為租戶的行為的警告或訓誡。在此期間，Mota對Alvera女士施暴，後者報警。但是，被告顯然對此不知情，也沒有對他們夫妻的租約採取任何行動。1999年3月，被告Karen Mock成為Creekside Village Apartments的物業經理。

證據表明，1999年8月2日，大約早晨5時30分，Mote先生對Alvera女士進行暴力攻擊，導致Alvera女士前往醫院。她的母親Tamie Alvera居住在同一物業中的30號公寓，在大約早晨六時前往Mock女士住處取鑰匙，以便進入女兒的公寓，查看Mota先生是否仍然留在公寓中。當時，Tamie Alvera告訴Mock女士，Alvera女士遭到Mota先生毆打。Mock女士寫了一份事件報告，並發送至被告Corenevsky。調查表明，離開醫院後，Alvera女士立即獲得了一份針對她丈夫的禁制令，她把禁制令給Mock女士看了。該禁制令說，Mota先生不得前往Alvera女士的住所或工作地點與她接觸，或進入距離Alvera女士100英尺的範圍，並且不得給她打電話或發郵件。該命令還規定，Mota先生必須遷出並且不得返回他們的住處。Alvera女士和Mock女士討論了把Mota先生從租約中除名的事宜。

調查進一步表明，Mock女士接到Corenevsky女士的指令，終止Alvera女士的租約，並且發出一份二十四小時因故驅逐通知。1999年8月4日，CBM Group向Alvera女士和Mota先生發出一份二十四小時驅逐通知。該通知說：「您本人、受您控制的某個人或您的寵物已經對房東或其他承租人構成立即造成人身傷害的嚴重威脅或已經對房東或其他承租人造成人身傷害。」該通知指明：「1999年8月2日大約早晨六點鐘，據報告Humberto Mota在其公寓中對Tiffani Alvera進行暴力攻擊。事後招來警察。」

調查證實，1999年8月4日，Alvera女士申請在同一物業中租賃一套單居室的公寓，因為只剩下她一人居住。證據表明，該申請受到被告拒絕，原因是導致Alvera女士收到二十四小時驅逐通知的家庭暴力事件。證據表明，從1999年8月4日至18日，有一套單居室的公寓無人居住，最終Alvera女士遷入這套公寓。1999年10月8日，Alvera女士提出第二份單居室公寓申請。11月2日，Alvera女士簽約租賃一套單居室公寓，她在這套公寓中一直住到後來由於和本案無直接關聯的原因被驅逐。

證據進一步表明，1999年8月6日，Mock女士拒絕接受Alvera女士支付的八月份房租。直至1999年9月初，被告一直對Alvera女士說她們打算對她採取FED措施。1999年10月26日，代表被告的一位律師向Alvera女士發出一封「涉及您就 [21號公寓] 簽訂的租約」的信函。該信函說：

「如您所知，最近在您和您的另一位家庭成員之間發生了一起暴力事件。據我們瞭解，您已經採取步驟，確保此類事件不會再發生。」

本信函旨在告知您，**Creekside**對此類行為對物業中其他租戶的影響感到關切。您和另一位房客的行为可能構成終止您的租約的原因。顯然，**Creekside**不希望採取這個行動。

本信函旨在告知您，如果未來再次發生類似上述事件的情形，**Creekside**的唯一選擇將是下達驅逐通知。我們促請您予以合作，繼續保持一份禁制令，或採取任何必要行動，確保遵守您的租約中的規定。」

二十四小時驅逐通知的唯一原因是被告對這起家庭暴力事件作出的反應，關於這一點沒有爭議。證據表明，沒有任何其他租戶向被告投訴說他們的居住環境受到該事件的干擾，或他們因此遭受人身傷害或擔心遭受人身傷害。**Mock**聲稱，在**Alvera**女士遷出後，發現公寓的牆壁上有一個洞，可能是**Mota**先生施行暴力時所致，但她是在二十四小時驅逐通知發出後過了很長時間才瞭解到這項損壞，而且她並沒有把這個洞報告給她的上級。

調查未能證實**Alvera**女士受到的待遇與類似情形下男性承租人受到的待遇不同。不存在情形類似的男性承租人。證據還表明，**Creekside Village Apartments**至少發生了三起家庭暴力事件，受害者全部是女性，但被告僅僅瞭解1999年8月涉及**Alvera**女士的事件。證據表明，被告還發出另外三份二十四小時驅逐通知。其中一份涉及犯罪活動，另一份是因為移民局（**INS**）把全家人帶走，最後一份是因為一位房客用一隻棒球杆威脅其他房客。證據還表明，從1999年6月1日至2000年1月31日，物業經理向上級主管發送了六份事件報告，唯一有關暴力（包括家庭暴力和其他暴力）的報告是涉及**Alvera**女士的報告。

據被告**Corenevsky**說，根據被告的政策，只要一位房客或其客人有暴力行為或威脅使用暴力，則全家人的租約將被終止。她說，涉案物業對暴力或暴力威脅採取「零容忍」政策，此項政策經過**CBM Group**的**ADA/504**協調員確認。**Corenevsky**女士聲稱：「正如家庭暴力事件中常見的那樣，受害者通常不採取步驟防止暴力行為再次發生，致使其他房客一再目睹這種情形。」我們之所以對暴力行為採取如此嚴厲的做法，是因為我們要為所有租戶保持一個和平的生活環境。」

在全國範圍內，從1992年至1996年，每年大約有8/1000的婦女和1/1000的男人遭受親密伴侶（包括現在或原來的配偶、男/女朋友）施行的暴力。全國性統計數據還顯示，雖然在總體上婦女比男人遭受暴力犯罪的比例要低，但婦女遭受親密伴侶暴力行為的比例比男人中的比例高五至八倍。其他全國性研究發現，婦女遭受親密伴侶暴力行為的比例是男人的十倍。

全國性統計數字顯示，90%至95%的家庭暴力受害者是婦女。根據全國性估計，每年至少有一百萬婦女遭受家庭暴力。《1998年俄勒岡州家庭暴力受害者需求評估報告》說，該州有超過八分之一（13.3%）的婦女在前一年遭受親密伴侶的暴力侵犯。調查過程中獲得的證據表明，1999年**Clatsop**縣有93%的家庭暴力受害者是女性。《1998年俄勒岡州家庭暴力受害者需求評估報告》比較了俄勒岡州的家庭暴力發生率和全國發生率，發現二者基本相同。使用類似方法的全國性研究的結果是，在前一年有九分之一至十二分之一的婦女遭受親密伴侶的暴力侵犯。俄勒岡州的研究發現，該州有十分之一的婦女遭受暴力侵犯。

這些統計數字表明，被告關於在家庭暴力事件後驅逐整個家庭的政策——無論家庭成員是受害者還是施暴者——對婦女產生了歧視性影響，因為絕大多數家庭暴力受害者是女性。

被告為其政策提出了數項理由，其中之一是有必要保護其他房客，使他們免遭暴力或暴力威脅，確保他們在公寓中的日常生活不受干擾。但是，此項理由缺乏證據。在Alvera女士的案例中，沒有其他房客對該事件抱怨，證據顯示，唯一瞭解該事件的房客是Alvera女士的母親。雖然證據表明在同一物業中發生了其他家庭暴力事件，但沒有關於這些事件的房客抱怨的記錄或事件報告。另外，沒有證據支持被告的假設：即發生家庭暴力的物業中鄰近的房客更有可能遭受同一來源的暴力。

被告提出的另一理由是，其政策符合農村發展項目關於補助物業的規定。農村發展項目實施的規章與程序申明：「承租人或家庭成員的行動或行為對任何人的健康或安全構成直接威脅，或對其他承租人或家庭成員在租賃物業中安靜生活的權利構成直接威脅，從而破壞物業的可居住性.....」即構成終止租約的理由。但是，農村發展項目的規則和政策也指出：「這條關於嚴重違反租約的法律不適用於承租人家庭中沒有參與非法活動且並無義務控制另一家庭成員或客人的無辜成員。」負責監督Creekside Village Apartments的農村發展項目代表說，這些規則旨在保護無辜者。

被告Corenevsky還說，驅逐整個家庭的另一項理由是臨時禁制令（TRO）並不能制止暴力，許多男人並不害怕臨時禁制令。關於禁制令在遏制未來家庭暴力方面的有效性的全國性研究的結果並不一致。有一項研究顯示，在禁制令下達後的六個月內，65%受禁制令保護的婦女沒有再遭受家庭暴力。另一項研究則顯示，在禁制令下達後家庭暴力事件依然發生。然而，被告的理由是基於過於寬泛的概括，沒有考慮到作為受害者的女性承租人的具體情形，也沒有考慮到女性受害者為防範未來暴力可能採取的所有行動。例如，在Alvera女士的案例中，Mota先生被監禁，出獄後顯然離開了美國，並且沒有再與Alvera女士接觸聯絡。

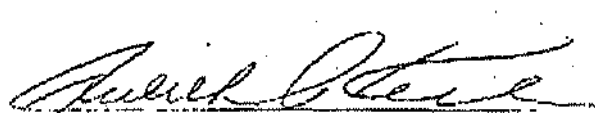
在發出二十四小時驅逐通知時，被告顯然參考了一條俄勒岡州的法律（ORS 90.400(3)），該法律允許房東在其本人或其他房客遭受嚴重身體傷害時發出二十四小時驅逐通知。但是，這條法律及其立法過程的意圖均不適用於無辜的暴力受害者。在立法聽證會上，證人作證說：「[法律]特別關注遭受暴力侵犯的婦女可能由於本條款而被驅逐的情形，她們是其男朋友惡劣暴行的受害者；被男朋友毆打，然後又基於這種暴行被驅逐。」

總體而言，證據表明，在家庭暴力事件發生後驅逐無辜受害者的政策具有歧視性，因為這種暴力行為更多地對婦女產生不利影響，另外，被告也沒有能夠為此提出正當的業務、健康或安全理由。

V. 結論

出於上述原因，本機構裁定，有合理原因認為原告遭受了違反《公平住房法》的歧視。欲索取《最終調查報告》複製件，請致函：Fair Housing Hub, Northwest/Alaska Area, U.S. Department of Housing and Urban Development, 909 First Avenue, Suite 205, Seattle, Washington 98104。

4/13/01
日期


Judith A. Keeler
西雅圖公平住房地區辦事處主任