



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
12 March 2021
Chinese
Original: Spanish

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 120/2017 号来文的意见^{*、**}

来文提交人: A.R.B.M.(由“妇女纽带组织”代理)
所称受害人: 提交人
缔约国: 西班牙
来文日期: 2017 年 9 月 27 日(初次提交)
参考文件: 2017 年 11 月 13 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期: 2021 年 2 月 18 日

背景

1. 来文提交人 A.R.B.M., 系乌拉圭国民, 生于 1969 年。她声称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第二条、第五条和第六条享有的权利。《公约》及其《任择议定书》分别于 1984 年 2 月 4 日和 2001 年 10 月 6 日对缔约国生效。提交人由非政府组织“妇女纽带组织”的律师 Gema Fernández Rodríguez de Liévana 代理。

提交人陈述的事实

2.1 2005 年, 提交人住在蒙得维的亚, 经济陷入困顿。她女儿的婆婆问她是否愿意到意大利她们家族里的一个朋友经营的一家酒店的清洁部工作。她解释说, 他们会为她安排旅行, 并为她垫付费用, 提交人以后再用她的收入偿还这笔钱。就这样, 提交人欠下了最初的 3 000 美元债务。

* 委员会在其第七十八届会议(2021 年 2 月 15 日至 26 日)上通过。

** 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、马里昂·贝塞尔、莱蒂西娅·博尼法斯·阿方索、路易扎·查拉尔、科琳·戴特梅耶-韦尔默朗、内尔拉·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、阿鲁娜·德维·纳拉因、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、娜塔莎·斯科特·德斯波贾、格诺维娃·提谢娃、弗朗斯丽娜·托艾-布达和夏杰。根据委员会议事规则第 60(1)(c)条, 安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯没有参加对来文的审查。



2.2 2005年4月15日，提交人前往直意大利。在机场，她女儿的公公和另外两名男子为她接机。他们告诉她，她不需要签合同，因为她停留的时间很短，他们拿走了她的护照，告诉她随身携带不安全。第二天，她女儿的公公告诉她，她不到清洁服务部工作，而是要出卖身体。被提交人拒绝后，他威胁要伤害她在乌拉圭的母亲和女儿。

2.3 提交人在意大利米兰期间，处于贩运网络的控制之下，经常被监视，并被迫为她与其他被剥削的妇女合住的一套公寓里她睡觉的房间支付每天40欧元。她不得不用几乎所有的“收入”来偿还债务。

2.4 2005年8月，提交人在平时接她到剥削场所的出租车司机的帮助下，逃离了贩运网络。她穿越欧洲，来到她姐妹居住的西班牙维哥。在旅途中，她接到贩运网络成员的几个电话，要求她支付5000欧元，并威胁她若返回乌拉圭就杀死她。提交人给女儿打电话，女儿告诉她，在提交人逃跑后，她受到了婆家人的攻击和威胁。提交人没有把加害于她的罪行告诉任何人，因为她害怕遭到剥削者的报复。从那时起，她住在她的姐妹家里，做一份清洁工的工作，但由于没有工作许可，从未签过合同。

2.5 2009年8月21日，警方确认提交人为无居留证的外国人，并按驱逐立案，随后蓬特韦德拉政府分支机构发布了驱逐决定。尽管如此，提交人仍留在西班牙。

2.6 2011年8月27日，提交人前往西班牙希洪后遭到两名男子袭击。她向警方提出申诉，但警方发现她身负驱逐令后，却拘留了她，并要求将她关押在马德里 Aluche 的移民拘留中心。8月29日，希洪第3号调查法院批准对她进行关押，两天后她被关押。

2.7 2011年9月5日，警察将提交人从移民拘留中心带到机场，准备将她驱逐回乌拉圭。她拒绝登上飞机，因为她确信，如果她回到乌拉圭，人贩子会将她的死亡威胁付诸实施。经过一番挣扎，警察把她带回了拘留中心。提交人现在意识到被驱逐回国的真实、迫在眉睫的威胁，并决定给拘留中心主任写一封信，解释她的情况并请求保护。

2.8 2011年9月14日，提交人在移民拘留中心与省移民和边境第七移民工作队的三名国家警察进行了面谈，以确定贩运受害者的身份。提交人称，确认贩运受害者的身份是被贩运的人获得公认的受害者保护制度的帮助和由此产生的权利的先决条件。在西班牙，此类面谈由警方进行，并由司法部、内政部、就业和社会保障部、卫生部、社会服务和平等部以及总检察长办公室和司法委员会通过的《人口贩运受害者保护框架协议定书》作出规定。如果认为有正当理由相信处于非正常行政地位的人是人口贩运的受害者，并且他们不清楚是否愿意与当局合作起诉犯罪，他们有权要求《外国人法》规定的恢复和考虑期。¹ 如果给予考虑期，受害者在考虑期内不会被驱逐。如果被拒绝，有关人员将不会被当局视为贩运人口受害者，并将被或可能被驱逐出境。

¹ 见 Organic Act 4/2000 of 11 January (2000) on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration, art. 59 bis (3)。

2.9 在面谈期间，提交人说，她是贩运人口受害者，愿意配合警方进行调查。面谈结束后，她给女儿打了电话，女儿告诉她，她听婆家人说，提交人将被驱逐，他们正在等她。提交人听到这一消息非常震惊，她认为这显示了贩运网络的势力和关系网。

2.10 2011年9月16日，马德里政府办公室发布了一项决定，其中指出，“在审查了案卷材料后，认为没有合理迹象表明该人是贩运人口受害者”。

2.11 2011年10月6日，警方再次试图驱逐提交人。提交人决定在自己的左前臂上切几个口子，试图因此而逃避驱逐。当警察发现她手臂上有伤口时，他们非常生气，并用力抓住她的手臂，想要把她带走。据提交人说，其中一名警察用性别歧视和种族主义语言辱骂她，称她为“该死的南美佬(sudaca)² 婊子”，并叫她滚回她的“烂国家”。为了制止她的喊叫和抵抗，警察使用了武力，提交人为了保护自己，抓伤了其中一名警官的手臂。提交人没有被驱逐，当晚接受了医疗救助。

2.12 被抓伤的警官投诉了提交人。在2014年12月9日的判决中，马德里第20号刑事法院以抗拒当局罪判处提交人6个月监禁，以伤害罪轻罪判处1个月监禁。提交人就这一裁决向马德里省法院提出上诉，省法院于2015年3月24日予以驳回，提交人随后向宪法法院提交了保护令申请；该申请于2015年10月21日被宣布为不可受理。

2.13 提交人对那些粗暴对待她并使用性别歧视和种族主义语言辱骂她的警官提出投诉。2012年5月18日，马德里第35号调查法院暂时结束调查，认为没有充足的理由指控任何人犯有这些罪行。虽然提交人提供了关于警官身份的补充资料，但提交人声称随后调查没有继续。马德里第11号调查法院也对同一申诉进行了平行调查。2013年8月12日，马德里第11号法院宣布临时停止诉讼程序，2014年10月28日，马德里第35号法院根据任何人不应因同一罪行受到两次审判的原则，下令结束诉讼。提交人就临时停止诉讼程序提出上诉。2015年4月15日，马德里省法院驳回了上诉，指出提交人之前拒绝出庭接受法医检查，事件没有目击证人，卷宗中唯一的医学报告仅报告了提交人自我伤害的情况。提交人再次要求重新开庭审理，2016年2月26日的命令再次拒绝了她的请求。

2.14 2011年10月11日，提交人在马德里第12号行政法院对马德里政府办公室2011年9月15日拒绝给予考虑期的决定提出上诉。提交人声称，警方和行政当局在没有保障措施的情况下进行了身份确认程序，没有履行对她的证据进行有效调查的义务。提交人在上诉中还提供了对她实施的犯罪和犯罪人的进一步细节，例如，她了解到她女儿的公公最近一直在乌拉圭活动，他因以性剥削为目的贩运人口在意大利被判罪而无法前往该国。提交人曾两次要求采取预防措施，先是要求暂时给予恢复和考虑期，后来要求撤销对她的驱逐令。这两项请求分别于2011年10月11日和21日被驳回。2012年2月14日，第12号法院驳回了提交人的上诉，认为“无法推断，更不可能推定提交人所称但完全没有得到证实的说法，即她是人口贩运的受害者”。法院注意到，提交人的陈述包含许多不准确和含糊

² 在西班牙，南美佬(sudaca)是用来指代南美移民的贬义词。

的提法。提交人对这一决定提出上诉，但她的上诉于 2013 年 7 月 15 日被马德里高等法院驳回。高等法院还着重指出提交人陈述的含糊不清之处，陈述中没有提供关于人贩子的细节，并指出，自事件发生以来六年过去了，没有任何关于所指控的贩运行为的新情况。提交人随后申请保护令，声称她享有的平等、不歧视、福祉和有效司法保护的权利受到侵犯。宪法法院于 2015 年 10 月 21 日驳回了关于保护令的申请，理由是基本权利没有受到侵犯。

2.15 提交人向欧洲人权法院提出申诉，所载指控与提交给委员会的指控相似。2016 年 9 月 29 日，由独任法官组成的法院以未能满足《保护人权与基本自由公约》第 34 条和第 35 条规定的受理标准为由，宣布其不可受理。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国通过对她提出的贩运指控的作为和不作为，并试图将她驱逐出境，违反了《公约》第二条、第五条和第六条。

3.2 提交人认为，缔约国在两个方面未遵守《公约》第二条规定的义务。第一，它未能履行义务对她的性剥削指控进行调查，并未能保护她免受驱逐对她自己和亲属的生命构成的威胁。第二，它曾两次试图将她驱逐出境，在此过程中她遭到带有歧视性成分的暴力行为的侵害，而这一暴力行为没有得到调查。提交人认为，缔约国有义务在其反贩运行动中采取非歧视性和敏感对待性别问题的做法，这一义务源于《公约》第二条，以及《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和《欧洲委员会打击人口贩运公约》。

3.3 提交人指出，委员会表示关注各国：(a) 采取预防和调查措施，消除人口贩运的根源；³ (b) 通过援助(包括医疗和心理治疗)、保护和临时庇护所，为需要国际保护的妇女，特别是为不愿与当局合作的人口贩运受害者提供康复和社会融合；⁴ (c) 加强与原籍国、过境国和目的地国的国际、区域和双边合作，以解决人口贩运问题；⁵ (d) 向参与援助人口贩运受害者的当局(警察、法官、边防官员和社会工作者)提供关于反人口贩运立法的培训；⁶ (e) 增加被起诉和惩罚的人贩子人数；⁷ (f) 提供按性别、年龄和国籍分列的被贩运妇女和女童人数的可靠的统计数字和数据，以打击这一现象；⁸ (g) 通过关于贩运人口的

³ 见 CEDAW/C/MKD/CO/4-5, 第 26 段; CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 第 25 段; CEDAW/C/BLR/CO/7, 第 21 和 22 段; CEDAW/C/ECU/CO/7, 第 22 段。

⁴ 见 CEDAW/C/BEL/CO/7, 第 24 和 25 段; CEDAW/C/GRC/CO/7, 第 23 段; CEDAW/C/BLR/CO/7, 第 21 和 22 段; CEDAW/C/ISR/CO/5, 第 30 和 31 段; CEDAW/C/PRT/CO/7, 第 34 段。

⁵ 见 CEDAW/C/BEL/CO/7, 第 24 和 25 段; CEDAW/C/ISR/CO/5, 第 30 和 31 段。

⁶ 见 CEDAW/C/SLV/CO/7, 第 25 和 26 段。

⁷ 见 CEDAW/C/LKA/CO/7, 第 26 和 27 段; CEDAW/C/NZL/CO/7, 第 27 段。

⁸ 见 CEDAW/C/HRV/CO/4-5, 第 21 段; CEDAW/C/CPV/CO/7-8, 第 20 段; CEDAW/C/CRI/CO/5-6, 第 22 和 23 段。

具体法律；⁹ (h) 建立受害者识别机制，并向受害者提供临时居留证。¹⁰ 关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)规定，缔约国对寻求庇护的妇女和难民妇女、包括贩运和(或)性剥削行为受害者应采用并实施适当的鉴别系统，不以偏见和对妇女的刻板观念为依据，而且对性别问题有敏感认识。¹¹

3.4 提交人声称，她没有被认为贩运受害者，原因是根据《外国人法》设立的受害者识别程序存在缺陷，未能为她提供适当保护，违反了缔约国根据《公约》第二条承担的应尽义务。提交人认为，通过《外国人法》而不是另一项法律规定识别程序和给予恢复和考虑期机制，本身就突显了这样一个事实，即该国选择将移民管制放在起诉犯罪之前的优先位置。此外，管理该机制的《保护贩运人口受害者框架议定书》规定，负责控制非正常移民和调查贩运犯罪的警察部队也是唯一有法律能力和权限确认受害者身份的单位。这凸显了性别平等视角的缺失，并阻碍了对贩运网络的起诉。提交人还指出，《议定书》赋予警察和行政当局非常广泛的自由裁量权，可确定个人是贩运的受害者还是据称的受害者。此外，提交人称，身份确认面谈是在移民拘留中心进行的，没有法律或专门援助，最终作出了毫无根据、毫无理由的消极行政决定，违反了《外国人法》。¹² 提交人强调，卷宗中完全没有任何调查或核实她提供的信息过程的记录。卷宗中也没有记录表明，根据她提供的信息，启动了现有的与意大利协调的警察机制。

3.5 提交人还声称，国家人员两次对她采取陈规定型的态度，违反了《公约》第五条。首先，提交人认为，国家警察之所以得出没有犯罪证据的结论，是因为他们存在陈规定型观念，认为移民妇女是骗子，愿意为在西班牙居留做任何事情，并且自愿从事卖淫。由于对提交人采取这些陈规定型观念，所指控的罪行没有得到调查，提交人被视为非正常移民，面临被驱逐的风险。其次，在第二次试图驱逐她期间，她受到的侮辱和攻击带有明显的种族主义和性别歧视成分。

3.6 最后，提交人认为，根据《公约》第六条，国家当局有义务依职权对她的指控进行调查，因为不应该让她承担举证责任。她指出，委员会鼓励缔约国批准打击贩运人口的国际、区域和机构文书，因此，第六条应参照下列适用于西班牙的相关国际文书进行解读：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》；《欧洲委员会打击人口贩运公约》；2011 年 4 月 5 日欧洲议会和欧洲联盟理事会关于防止和打击贩运人口以及保护受害者的第 2011/36/EU 号指令；《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》。提交人强调，暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员认为，“恪尽职守一般而言，以及在涉及暴力侵害妇女方面具体而言，发生在此类情况下，即国家当局或以官方身份行事或表面上

⁹ 见 CEDAW/C/CPV/CO/7-8，第 20 段；CEDAW/C/BRA/CO/7，第 21 和 22 段。

¹⁰ 见 CEDAW/C/NLD/CO/5，第 29 段。

¹¹ 见关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)，第 44 段。

¹² 见 Organic Act No. 4/2000 of 11 January 2000 on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration, art. 59 bis (3)。

依法行事的其他人知悉或有合理的理由相信非国家官员或私人行为者正在施行酷刑或虐待但并未按照《公约》阻止、调查、起诉和惩罚这些非国家官员或私人行为者”。¹³ 第六条规定的义务包括确认贩运受害者身份的义务。¹⁴ 确认受害者身份的义务也载入了《欧洲委员会打击人口贩运公约》、¹⁵ 2011年4月5日欧洲议会和欧洲联盟理事会关于防止和打击贩运人口以及保护受害者的第2011/36/EU号指令¹⁶ 和《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》。此外，欧洲人权法院认为，各国必须采取必要措施保护贩运受害者或潜在受害者。因此，风险评估必须逐案进行，当局有义务在“意识到或本应意识到有合理的理由怀疑某一身份的个人已经面临或正面临被贩运或剥削的真实和直接风险的情况”时采取行动。¹⁷ 在这方面，提交人指出，由于没有足够的证据认为提交人是受害者，举证责任落在了她的身上。事实上，当局有义务利用该领域专门机构提供的信息并进行调查，确定她是贩运受害者。提交人指出，西班牙和意大利都是申根地区的一部分，因此可以相对容易地将贩运受害者从一个国家运送到另一个国家。纵然人口贩运发生在意大利，西班牙当局本应采取一切必要步骤，与意大利对口单位协调，并为调查提供便利。此外，缔约国在提交人一案中没有遵守不推回原则，先后两次试图将她驱逐出境，而遵守这一原则是缔约国根据《公约》第六条和第32号一般性建议承担的义务之一。

缔约国关于来文可否受理及案情的意见

4.1 在2018年6月8日的书面来文中，缔约国对来文的可受理性以及来文表明存在违反《公约》情况的说法提出了异议。

4.2 缔约国回顾，提交人向欧洲人权法院提出了申诉，但该法院于2016年9月29日宣布不予受理。缔约国指出，这一裁决虽然简短，但提到了《欧洲人权公约》第34条和第35条所载的要求。由于申诉显然符合这些条款规定的所有其他要求，缔约国得出结论认为，申诉不可受理的理由只能是第35条第3款(a)和(b)项所规定的申诉无根据或国内法庭已对其进行合理考量的情形。因此，对来文案情势必已做过事前的分析。

4.3 缔约国指出，提交人关于采取预防措施请求包括搁置2011年9月15日马德里政府办公室的决定(该决定认为没有初步证据表明提交人是人口贩运的受害者)，马德里第12号行政法院依照推理和法律原则拒绝了提交人的这一请求，因为不能搁置诸如所涉决定这样的消极行政行为。¹⁸ 如果所涉行为不妨碍行使自由，

¹³ 见 A/HRC/23/49，第27段。

¹⁴ 见 CEDAW/C/NLD/CO/5，第29段；CEDAW/C/BEL/CO/7，第24和25段。

¹⁵ 见 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, art. 10.2。

¹⁶ 见 Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council, art. 18.3。

¹⁷ 见 European Court of Human Rights, *Rantsev v. Cyprus and Russia* (application No. 25965/04), judgment of 7 January 2010, para. 286。

¹⁸ 见 Supreme Court decisions of 20 February and 1 October 1990, 22 March, 16 July and 17 and 25 September 1991 and 3 September 1992。

也不强加义务，而是不承认正在向有关公共当局寻求的权利，则预防措施也不适用。¹⁹ 因此，该决定具有法律依据，获得有效司法保护的权利没有受到侵犯。

4.4 关于根据提交人申诉的案情作出的司法裁决，马德里第 12 号行政法院 2012 年 2 月 14 日的判决和马德里高等法院 2013 年 7 月 15 日的判决都认为，由于提交人陈述存在不准确和含糊不清之处，不能推断或推定她是人口贩运的受害者。特别是，第二个法院注意到从提交人据称逃离米兰到她作出陈述之间的时间间隔，并指出，提交人无法提供囚禁她的个人的全名。因此，两个主管法院认定，没有达到法院要求的证据标准。

4.5 关于与本来文有关的刑事诉讼，提交人的申诉因缺乏证据而被驳回，因此无法得到证实。马德里第 20 号刑事法院 2014 年 12 月 9 日的有罪判决认为，呈交的证据有效、充分且经过客观评估，并提供了所有程序性保障措施，从既定事实可以看出，被告为抗拒驱逐，侮辱警察人员，踢中一名警察左肋，并在其左前臂上抓了几道痕。因此，不存在违反《公约》第二条和第五条的问题，因为已经确定没有证据支持提交人的陈述，两个法院(刑事法院和行政法院)的司法调查显示没有违反《公约》第六条。

4.6 缔约国指出，宪法法院一开始就宣布提交人的保护令申请不可受理，理由是补救办法所涵盖的基本权利没有受到侵犯。提交人在宪法法院声称，她获得有效司法保护和身心健康的权利受到侵犯。然而，她关于保障措施未得到尊重的指控涉及同一司法程序，在这一司法程序中，审判认定没有充分证据表明她的身心健康受到了攻击。在这方面，宪法法院的理论依据则是，获得有效司法保护的权利并不等同于要求对案情实质进行审议的权利。相反，它表明，案件将由一个具备所有保障措施的独立法院进行审查，而不会在此过程中失去辩护权，这一点在本案中得到了明显的支持。

4.7 缔约国辩称，提交的案件卷宗中确定的事实，如果是由尊重所有保障措施的诉讼程序认定的，则国际机构不能改变这些事实。因此，提交给委员会的申诉不能涉及随后的司法审判，对西班牙这样的法治国家情况更是如此，因为该国《宪法》规定，法律必须根据其加入的人权条约进行解释。

4.8 缔约国认为，提交人以她的案件是根据偏见和陈规定型观念作出裁决的借口(她无法以任何方式证明或证实这些偏见和陈规定型观念的存在)，声称西班牙国家侵犯了她的权利，尽管如前所述，欧洲人权法院认为该国没有犯下这一指称的侵权行为。除了对可能已发生的事情进行纯粹的猜测和阐释之外，提交人没有满足提供真实证据的要求。根据欧洲人权法院的裁决，没有足够的证据证实提交人的申诉，这一点也是国内法院所断定的。因此，缔约国出于法律确定性的原因，请委员会接受各法院在认真调查和分析后作出的裁决。

来文人对缔约国关于可否受理及案情的意见所作评论

5.1 在 2018 年 12 月 14 日的书面来文中，提交人提交了她对缔约国意见的评论。提交人辩称，缔约国曲解了欧洲人权法院不予受理的裁定。她认为，与缔约国的说法相反，某一事项已由国家法院适当审议这一事实并不是不可受理的理由，而

¹⁹ 见 Constitutional Court decision of 29 March 1990.

是用尽国内补救办法这一要求的重要组成部分。她指出，在 T.N.诉丹麦案中，²⁰ 提交人收到了与对她的裁决相同的不可受理裁决，这导致委员会指出，欧洲法院在其裁决中没有提供足够的推理或资料，让委员会能够审议该法院是否已经从《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项的角度审查了该案件。因此，通过审查判例法，提交人得出的结论是，她的案件不是不可受理的，因为她的申诉的案情没有被另一个国际机制或程序审议过。

5.2 提交人辩称，缔约国必须根据证据而不是确定性来确定贩运受害者的身份，并且根据此类证据，各国必须提供保护。根据缔约国的判例法，²¹ 妇女在证明其受害者身份或对人贩子提出指控方面往往存在困难，这是由犯罪的性质以及围绕犯罪的背景和情况所造成的。缔约国声称提交人没有提供足够的证据来支持她的指控，其实是混淆了两种不同的证据标准，即适用于法院的标准和适用于确认贩运受害者的行政程序的标准，使适用的标准远远高于给予贩运受害者考虑期可适用的标准。一再提到提交人陈述的非证据性质表明，主管当局在确认贩运受害者时采取的做法违反了保护人权的尽职义务。负责执行《欧洲委员会打击人口贩运公约》的打击人口贩运行动专家组在其最近两份报告中指出，缔约国当局在“合理根据”和“客观证据”之间存在混淆，报告承认为了将某人视为贩运受害者并向其提供援助和保护措施而要求提供证据是非法的。²²

5.3 提交人认为，调查她的指控的义务应由收到她的陈述的警察承担。行政案件卷宗中没有任何文件可证明启动了任何调查活动，现在缔约国在其意见中也没有提供任何此类文件。提交人坚持认为，各国负有尽职义务，包括采取和实施各种措施，处理对妇女的性别暴力行为，包括非国家行为者的贩运行为。²³ 在这方面，贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员表示，各国负有尽职义务确定贩运受害者，²⁴ 这对于确保履行尽职义务的许多其他方面，例如调查和起诉人贩子以及全面保护受害者，是不可或缺的条件。²⁵ 缔约国辩称受害者没有提供足够的证据，是在将举证责任推回到据称的受害者身上，将证明暴力的责任推给提交人，而实际上应该对指控进行调查的是国家。事实上，由于性别暴力受害者举证困难，国家和国际法院裁定举证责任应颠倒过来。²⁶ 在 V.K.诉保加利亚案中，委员会审

²⁰ 见 T.N.诉丹麦案(CEDAW/C/59/D/37/2012)，第 8.4 和 12.4 段。

²¹ 见 High Court of Aragon, Administrative Chamber, First Section, judgment No. 82/2015 of 16 February 2015, first legal ground.

²² 见 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, “Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain” (2018), paras. 139 and 151 (有英文和法文两种版本)。

²³ 见关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)，第 24 段。

²⁴ 见 A/HRC/38/45，第 73(a)和(f)段。

²⁵ 见 A/70/260，第 24 段。

²⁶ 见 Directive 97/80/EC of the Council of the European Union of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex, pp. 6-8; European Court of Human Rights, *Nachova and others v. Bulgaria* (application Nos. 43577/98 and 43579/98), judgment of 6 July 2005; and Inter-American Commission on Human Rights, *Simone André Diniz v. Brazil* (case 12.001), merit report No. 66/06 of 21 October 2006.

议了国家法院在确定是否需要采取保护措施时采用的证据标准，得出的结论是，它们适用了非常高的证据标准，“要求必须证明家庭暴力行为确定无疑，从而将举证责任完全推到受害者身上，并基于所采集的证据推断出没有发生具体的家庭暴力行为”。²⁷ 此外，缔约国没有采取行动与意大利当局协调努力，尽管两国都是《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《欧洲委员会打击人口贩运公约》的缔约国，并受2011年4月5日欧洲议会和欧洲联盟理事会关于防止和打击贩运人口以及保护受害者的第2011/36/EU号指令的约束。所有三项文书都规定了各国在打击贩运和保护受害者方面的合作与协作。

5.4 关于据称性别和种族陈规定型观念在确定身份过程中的作用，提交人重申，缔约国系统地否认她的证词的真实性，但没有说明它认为没有贩运证据的原因，这表明确定身份过程和对事实的相关调查是有缺陷的，依据的是性别和种族陈规定型观念以及认定她为避免被驱逐而撒谎的先入为主的想法。她指出，缔约国没有提到它建立了哪些机制，以确保当局作出决定依据的是客观原因，而不是对自称是贩运受害者的人的原籍的偏见或陈规定型观念，这些人往往是没有正常身份的外国妇女，是一系列可能导致歧视的先入为主观念的对象。关于她受到警察攻击的指控，司法当局没有调查事实，也没有询问涉事的警官，这违反了他们调查关于国家人员行动中存在歧视性动机的说法的职责。

5.5 提交人的结论是，来文可以受理，并显示存在违反《公约》第二条、第五条和第六条的情况，因为缔约国仍然没有解释针对她的指控采取了哪些调查措施，也没有评估她被遣返对她的生命构成的风险。此外，贩运受害者身份确认过程没有足够的保障措施来避免对她的证词可信度采取性别和种族陈规定型观念，并要求她满足苛刻的证据标准。

第三方提交的材料

6.1 2019年10月3日和11月5日，委员会通过其任择议定书来文工作组核准阿尔达·法西奥和弗朗西丝·拉德²⁸及《贝伦杜帕拉公约》后续机制提交材料。

6.2 阿尔达·法西奥和弗朗西丝·拉德认为，正如许多国际机构重申的那样，在防止、调查、起诉和惩处贩运等暴力侵害妇女行为方面，缔约国有恪尽职责的义务；²⁹ 就人口贩运而言，当局一旦“知道或应当知道”与其领土或管辖权(包括域

²⁷ 见 V.K. 诉保加利亚案(CEDAW/C/49/D/20/2008)，第 9.9 段。

²⁸ 阿尔达·法西奥和弗朗西丝·拉德是人权和妇女人权领域的国际法专家。弗朗西丝·拉德之前是委员会和歧视妇女和女童问题工作组的成员。阿尔达·法西奥是歧视妇女和女童问题工作组成员。

²⁹ 例如，见 Belém do Pará Convention, art. 7; 大会第 48/104 号决议，第 4 条(c)款; European Court of Human Rights, *Opuz v. Turkey* (application No. 33401/02), judgment of 9 June 2009; Inter-American Court of Human Rights, *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico*, judgment of 16 November 2009; and African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Michelo Hansungule and others (on behalf of children in northern Uganda) v. Uganda*, communication No. 1/2005, decision of 19 April 2013.

外管辖权)有关的贩运行为, 尽职义务就开始了。³⁰ 他们还声称, 当警察部队是负责确认受害者身份的唯一机构时, 这些同时负责打击非法移民和调查其他犯罪活动的部队, 在适应和准备方面可能存在重大弱点。

6.3 《贝伦杜帕拉公约》后续机制专家委员会报告说, 根据美洲体系的标准, 当国家意识到真实和直接的风险而没有采取合理行动加以预防时, 就产生了预防义务。³¹ 在暴力侵害妇女的案件中, 预防义务因尽职义务而得到加强, 尽职义务的范围扩大到在能够确定妇女处于危险中的合理证据的背景或模式下发生的危险情况。因此, 根据后续机制, 各国有义务确定贩运的潜在受害者。³² 此外, 美洲人权法院认定, 各国在面临涉及性别暴力的行为侵犯权利的事实或纯粹可能性时, 必须以最严格的尽职努力采取行动, 以保护和确保行使和享有权利。³³ 因此, 各国有义务调查它们知道的任何可能的贩运情况, 以防止有罪不罚和再次伤害。³⁴ 在人口贩运调查过程中, 举证责任也必须颠倒过来, 因为当局不能声称受害者没有充分证明他或她的身份; 相反, 国家必须采取尽责行动, 以确定暴力的性质和妇女受害者。³⁵

提交人提供的补充资料

7.1 2019年10月11日, 提交人澄清说, 由于她的抵抗, 针对她的驱逐令从未执行过, 而且在移民拘留中心的最长逗留期限过后, 她已被释放, 仍然处于非正常的行政地位。大约一年后, 提交人成为性别暴力的受害者, 因此, 提交人利用这一机会, 申请作为处于非正常行政地位、本人是性别暴力受害者的外国妇女, 由于特殊情况居留一段时期。³⁶ 居留证有效期为五年, 于2018年6月10日到期。提交人由于一直没有稳定的工作而未能续签居留证, 此后发现自己再次处于非正常地位。

³⁰ 见关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议(2013年), 第8段。

³¹ 见 Inter-American Court of Human Rights, *Luna López v. Honduras*, judgment of 10 October 2013, para. 120; *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico*, judgment of 16 November 2009, para. 280; and case *Pueblo Bello Massacre v. Colombia*, judgment of 31 January 2006。

³² 见 Follow-up Mechanism to the Belém do Pará Convention, Third Hemispheric Report on the Implementation of the Belém do Pará Convention: Prevention of Violence against Women in The Americas – Paths to Follow, para. 87。

³³ 见 Inter-American Court of Human Rights, case *Velásquez Paiz et al. v. Guatemala*, judgment of 19 November 2015, para. 145。

³⁴ 见 Inter-American Court of Human Rights, case *Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, judgment of 28 November 2018, paras. 270-272。

³⁵ 见 Inter-American Court of Human Rights, case *Fernández Ortega v. Mexico*, judgment of 30 August 2010, para. 181; and Inter-American Commission on Human Rights, *Ana, Beatriz and Celia Gómez Pérez v. Mexico*, report No. 53/01 of 4 April 2001。

³⁶ 提交人澄清说, 这一许可证不同于为人口贩运受害者发放的许可证, 受2000年1月11日关于在西班牙的外国人权利和自由及其社会融合的第4/2000号组织法(又称《外国人法》)第31条之二的管辖。

缔约国对提交人提供的补充材料的意见

8.1 应委员会通过其来文工作组提出的要求，2020年6月2日缔约国就提交人提供的补充材料提出了意见。

8.2 缔约国坚称，提交人提供的补充材料不会削弱或增加任何足以改变已经分析的情况的实质内容，也不会影响国内判决中的裁决。缔约国重申，司法当局的行动没有任何武断的迹象，提交人得以向司法当局提交她的所有指控，这些指控都经过了适当的审查。

8.3 缔约国还坚称，《贝伦杜帕拉公约》后续机制专家委员会的第三方意见只是有助于学术性的理论研究，有利于设计或维护本该属于为减少歧视而开展的提高认识努力，而无助于解决具体案件。

提交人对缔约国补充意见的评论

9.1 应委员会通过其来文工作组提出的要求，2020年7月6日提交人提供了关于其居留情况的补充材料。提交人报告说，她继续以非正常身份居住在西班牙，并坚持认为，她不能续签居留证的主要原因有两个：没有雇佣合同，有犯罪记录。提交人声称，她这种不稳定的居留地位源于她没有被认为贩运受害者从而没有得到适当保护的负面影响，因为她的犯罪记录恰恰源于她在面临驱逐时不得不进行的抵抗。在提交人看来，这是贩运受害者如何遭到社会排斥的一个例子，因为当局只向那些容易起诉或容易对人贩子或贩运网络进行逮捕的案件的贩运受害者提供保护，使那些案件没有胜算的受害者得不到保护。使这一现象雪上加霜的是，警察既负责调查和起诉人贩子，又负责确定贩运受害者的身份。

9.2 提交人在其指控中重申，她尤其认为缔约国混淆了获得有效司法保护的权利和调查暴力侵害妇女行为的义务(第5.2段)。提交人还重申，她向委员会求助，并不是把委员会当作四审法庭，而是请委员会审查《公约》的遵守情况，包括司法当局的反应是否适当，是否遵守了《公约》所载的程序性和实质性义务。提交人认为，司法当局将举证责任强加给她，无视警察当局依职权调查与贩卖妇女有关的事实的义务，也没有采取行动履行国家预防和应对侵犯人权行为的尽职义务。

9.3 提交人认为，在性别暴力调查中采取陈规定型观念及其对她的陈述可信度的影响是有据可查的。³⁷

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 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。

10.2 委员会回顾，根据《任择议定书》第4条第2款(甲)项的规定，如果同一事项已由或正由另外一项国际调查或解决程序加以审查，不得宣布来文可予受理。委员会注意到，提交人向欧洲人权法院提出申诉，该申诉于2016年9月29日被

³⁷ 见关于妇女获得司法救助的第33号一般性建议(2015年)，第26段。

宣布为不可受理，理由是未能满足《欧洲人权公约》第 34 条和第 35 条规定的受理标准。委员会还注意到，缔约国称，根据不可受理决定，可以推断该法院已对来文的案情进行了审查，而提交人坚持认为没有进行过这种审查。委员会审议了该法院的裁决，并注意到该裁决只有一处一般性地提到《欧洲人权公约》第 34 条和第 35 条，这两条规定了多种受理标准，包括纯粹形式上的标准，但没有指明不予受理的具体理由。因此，委员会认为，该裁决没有提供足够的论据或资料来认定欧洲法院已按照《任择议定书》第 4 条第 2 款(甲)项的规定审查了该案。³⁸ 委员会的结论是，上述条款对来文的可受理性不构成任何障碍。

10.3 委员会注意到，缔约国表示，如果国内司法当局认可的事实是经过尊重所有保障措施的诉讼程序确定的，则国际机构不能对这些事实提出质疑。然而，委员会认为，提交人不仅仅是质疑国家当局评估其案件事实的方式，而是向委员会提出关于缔约国根据《公约》承担的义务的范围以及国家司法当局的裁决对她根据《公约》享有权利的影响的问题。委员会认为，就可受理性而言，来文是有充分根据的，属于委员会职权范围之内。

10.4 因此，委员会宣布来文可受理，因为它提出了《公约》第二条、第五条和第六条范围内的问题，并着手审议案情。

审议案情

11.1 依照《任择议定书》第 7 条第 1 款的规定，委员会根据来文人和缔约国提供的所有资料审议了本来文。

11.2 委员会回顾，根据《公约》第六条的规定，缔约各国应采取一切适当措施，包括制定法律，以禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。此外，根据关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年)第 38 段：

国际人权法规定各国有识别贩运受害者的积极义务。这一义务明确地施以国家，不论受害者是否主动表明受害身份。……幸存者往往不愿表明自己的身份或披露其贩运者，因为害怕遭到报复、缺乏关于犯罪和举报地点的信息，也害怕与当局接触，包括害怕被拘留、起诉、惩罚和驱逐出境。

11.3 在这方面，委员会强调，陈规定型观念影响到妇女免受性别暴力和本案中的贩运行为侵害的权利，负责预防和打击贩运的当局必须谨慎行事，避免仅仅根据根深蒂固的以男性为中心的先入为主观念看待贩运受害者，硬性规定妇女和女童应当如何面对贩运或采取哪些行动。在打击贩运妇女方面，根据第 38 号一般性建议(2020 年)第 97 段，各国必须：

消除对遭贩运和性剥削妇女和女童(特别是移民)的偏见和歧视，为此为负责提供援助和保护服务的个人提供体察心理创伤、敏感对待性别问题和儿童的培训，培训对象包括相关地方和国家当局……警察、边防人员、移民人员……。

³⁸ 见 T.N.诉丹麦案(CEDAW/C/59/D/37/2012)，第 12.4 段。

11.4 贩运受害者具有特殊身份，有权获得国家提供的特别援助和保护措施。以需求为基础、以受害者为中心的长期全面援助和保护措施往往缺乏打击人口贩运的应对措施，原因是受害者识别不力，以及国家法律对人口贩运的定义和执行不充分。³⁹ 委员会还认为，基于人权和人道主义理由，各国必须向被贩运妇女及其受抚养人提供获得免费法律援助的机会，在其等待正式身份确认期间，在可能的情况下提供反思和恢复期以及居留证，使她们能够参与恢复和重新融入措施，这些措施必须具有包容性、易于获得，并且不以参与刑事司法程序或对贩运者定罪为条件，包括以个性化、敏感对待性别问题和儿童、体察心理创伤的方式提供适当的应急和长期住所、社会福利、教育和就业机会、高质量的医疗服务(包括性健康和生殖健康服务和心理咨询)、免费发放的官方身份证件、家庭团聚措施和必要庇护程序。⁴⁰

11.5 提交人声称她是人口贩运的受害者，并认为，拒绝调查她的申诉并试图将她驱逐出境的行为，违反了缔约国为她提供保护和通过调查犯罪来防止人口贩运的义务，从而违反了《公约》第二条和第六条；由于采取陈规定型偏见是导致这一拒绝行为的主要原因，缔约国也违反了第五条(甲)项。她还声称，在试图对她执行驱逐命令时，她沦为一次涉及陈规定型侮辱的攻击的受害者，并认为这一行为和随后的判决都违反了《公约》第五条(甲)项。

11.6 关于提交人声称在试图将她驱逐过程中她所遭受的陈规定型侮辱的攻击，委员会注意到，提交人认为她是陈规定型偏见的受害者，是陈规定型偏见导致了对她的攻击，随后的判决则是基于陈规定型偏见作出的。委员会注意到，缔约国声称，经过具有所有保障措施的司法审查，对提交人的攻击没有得到证实，而提交人对警官的攻击已得到证实。委员会回顾，通常是由《公约》缔约国当局对具体案件中的事实和证据以及国家法律的适用情况进行评估，除非可以确定评估存有偏见或基于构成对妇女歧视的性别陈规定型观念、明显武断或构成司法不公。⁴¹ 因此，委员会需要考虑的问题是，导致认定事实的决策过程中是否存在任何违规之处。委员会注意到，与所称提交人受到警察攻击以及反过来警察受到提交人攻击有关的事实，在两起诉讼中都已经得到司法当局的注意。提交人申诉引起的诉讼已结案。委员会注意到，该事件没有目击者，只有亲耳听到的证人；提交人拒绝接受法医检查；卷宗中唯一的医学报告只提到了提交人的自我伤害。三个不同法院审查了的由警官的申诉引发的诉讼，在分析了包括医疗报告和证词在内的证据之后，决定对提交人定罪。委员会注意到，提交人没有证实在国内一级作出的裁定在多大程度上存在明显的武断、司法不公或采取有悖于《公约》的陈规定型观念或偏见的证据。因此，委员会认为，它面前的卷宗中的信息不允许它得出结论，认为这些事实是违反《公约》第五条(甲)项的证据。

³⁹ 见关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年)，第 39 段。

⁴⁰ 同上，第 92 段。

⁴¹ 例如，见 S.J.A. 诉丹麦案(CEDAW/C/68/D/79/2014)，第 7.8 段。

11.7 提交人声称她是人口贩运受害者，因此她本应获得国家的保护，这种保护包括首先不应对她进行驱逐，同时应根据她在陈述和行政上诉中提供的材料进行调查，对此，提交人声称，缺乏调查导致对她的歧视，从而未能根据《公约》第六条保护她作为人口贩运受害者的权利，并声称，有关法院裁决是基于性别陈规定型观念作出的。在这方面，委员会注意到，缔约国司法当局考虑并排除了提交人是人口贩运受害者的可能性，指出提交人的陈述有许多不准确和含糊的提法，且自指称的事件发生后六年的时间内没有关于指称的贩运行为任何新的情况。特别是，马德里高等法院在 2013 年 7 月 15 日的判决中指出，“在提交人的陈述中，关于她所说强迫她卖淫的人的所有细节完全含糊不清，这一点至关重要，因为她说她与这些人有六个月的时间相互接触；同样重要的是，她没有提供关于可能在她的国家对她进行威胁的人的细节，特别是如果像她所说的，她的女儿在那里受到攻击的话”。虽然提交人声称这些判决是基于性别陈规定型观念作出的，但她不能指出这些判决的任何具体方面可能表明使用了此类陈规定型观念。委员会还注意到，提交人向委员会提供的资料 and 文件有限，而且自从这些行为在她超过 15 年前就已经离开的第三国境内发生以来，整段时间内没有任何证据表明提交人或其家人面临真实的危险，这支持缔约国当局的结论，即她的指控是没有事实根据的。

11.8 委员会强调，在预防贩运犯罪方面，必须考虑到该罪行的性质以及心理往往遭受创伤的受害者在提供有关其经历的准确和详细信息方面遇到的困难。⁴² 然而，委员会注意到，由于提交人陈述中的漏洞和矛盾，她未能向缔约国法院或委员会提出充分的论据，以推翻举证责任，并将举证责任推给缔约国。因此，在本案中，对裁决和卷宗的解读并不能向委员会提供存在明显武断、剥夺司法公正的证明，或使用有悖于《公约》的陈规定型观念或偏见的证据。由于没有发现任何需要委员会偏离缔约国对事实的评估和提交人不是贩运受害者的结论，委员会认为本案中的事实不构成任何违反《公约》行为的证据。

12. 鉴于上述情况，根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款行事，委员会认为，委员会面前的事实未显示出提交人根据《公约》第六条享有的权利受到任何侵犯。

⁴² 见 European Court of Human Rights (First Section), *S.M. v. Croatia*, (application No. 60561/14), judgment of 19 July 2018 (referral to the Grand Chamber), para. 80.