



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
26 October 2009
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第四十二届会议

2008年10月20日至11月7日

消除对妇女歧视委员会关于根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》作出的决定

第 15/2007 号来文**** †

提交人： Zhen Zhen Zheng 女士(由律师 Michel Arnold Collet 先生代表)

声称受害人： 来文人

缔约国： 荷兰

来文日期： 2007 年 1 月 22 日(首次提交)

参考文件： 已于 2007 年 6 月 7 日转交缔约国(未以文件形式印发)

依照《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，

*** 由于技术原因第三次重新印发。

**** 委员会以下成员参加了对本来文的审议：Ferdous Ara Begum 女士、Magalys Arocha Dominguez 女士、Meriem Belmihoub-Zerdani 女士、Saisuree Chutikul 女士、Dorcas Coker-Appiah 女士、Mary Shanthi Dairiam 女士、Naela Mohamed Gabr 女士、Françoise Gaspard 女士、Ruth Halperin-Kaddari 女士、Violeta Neubauer 女士、Pramila Patten 女士、Silvia Pimentel 女士、Yoko Hayashi 女士、Hanna Beate Schöpp-Schilling 女士、Dubravka Šimonović 女士、Anamah Tan 女士和 Maria Regina Tavares da Silva 女士。依据委员会议事规则第 60(1)(c) 条的规定，Ceas Flinterman 先生没有参与对本来文的审议，因为他是所涉缔约国的国民。

† 本文件载录一份经 Shanthi Dairiam、Violeta Neubauer 和 Silvia Pimentel(反对意见)签字的个别意见(反对意见)。



于 2008 年 10 月 27 日召开会议，

通过下列意见：

关于可受理性的决定

1. 2007 年 1 月 22 日附有 2007 年 3 月 12 日补充资料的来文提交人是 Zhen Zhen Zheng 女士，是寻求庇护的中国人，现居荷兰迪温特市。Zheng 女士声称她是荷兰违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第 6 条行为的受害者。来文人由律师 Michel Arnold Collet 先生代理。该《公约》及其《任择议定书》分别于 1991 年 8 月 22 日和 2002 年 8 月 22 日对该缔约国生效。

来文人陈述的事实

2.1 来文人 1986 年 3 月 3 日出生于中国四川省。她在中国生活很艰辛，也没有念过多少书。祖母去世后她开始流落街头。她在中国遭受虐待和强奸并被迫卖淫。

2.2 来文人和另一些人一起被贩运到荷兰卖淫。她们被带到一所住房，后来逃离了该处。Zheng 女士和一名青年男子一起过了一夜。后来一个华人女人把她带到她家里，要她做繁重的家务。大约八个月后，她开始显出怀孕迹象，被赶出了门，流落在街头。2003 年 6 月 22 日，来文人诞下一女。

2.3 Zheng 女士在怀孕期间于 2003 年 4 月 28 日申请庇护。在第二次听询时，Zheng 女士谈到了她遭受的虐待，包括威吓和强奸。

2.4 移民归化局(移民局)于 2003 年 5 月 1 日拒绝批准她的申请，因为她未能提供从中国到荷兰的行程细节，没有身份证件，而且等待了八个月后才申请庇护。2003 年 5 月 27 日，设在兹沃勒的海牙地区法院宣布她的申诉没有事实依据，并宣称如果她回到中国不会遭受任何危险。

2.5 2003 年 5 月 1 日，移民局又决定，不得因为她是未成年人或因为她有孩子而向她签发居留许可证，因为中国很照顾未成年人，还对单身母亲及其子女提供适当的收容设施。2003 年 8 月 19 日宣称来文人要求复审的申请没有事实依据。2003 年 9 月 16 日向地区法院提出上诉。2006 年 2 月 13 日，地区法院裁定她的行政上诉没有根据，并拒绝适用临时措施。法院只是依据外交部的一份出版物作出了这一裁定。该出版物指出，中国对未成年人和单身母亲照顾周到。2006 年 3 月 13 日，来文人向行政法院提出上诉。行政法院于 2006 年 7 月 24 日驳回上诉。

2.6 2006 年 8 月 17 日，来文人以特殊情况(例如在荷兰居住已久也适应了荷兰文化)为由，再次向移民局提出申请。来文人对 2006 年 9 月 26 日拒签居留许可证的决定提出上诉。2007 年 5 月 16 日上诉被驳回。2007 年 6 月 11 日，来文人请求对她的申请进行司法复审，该复审理请求目前尚待地方法院审理。

申诉

3.1 来文人指称她是缔约国违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第6条行为的受害者。她声称该条保护妇女免受贩运和被迫卖淫之害。她声称，尽管缔约国在某种程度上认识到这一点并希望尽其所能打击这种罪行，但缔约国往往无视这种罪行的性质，采取行动的方式违反了《公约》第6条。

3.2 来文人声称，尽管中国有不少妇女遭到贩运是众所周知的现象，但很难弄清人贩子的活动方式，因为地下秘密活动人员网络极其庞大。她坚持认为很难甚至几乎无法起诉犯罪者，因为他们总是神出鬼没。光靠一个人的证词不足以摧毁一个网络，也不足以据此起诉犯罪者。

3.3 来文人表示，荷兰法律规定，妇女如果与警察联系并告知自己是贩运人口行为的受害者，就可能获得居留许可证。获得居留许可证第二个必须符合的条件，是警方开始刑事调查以找到犯罪者。

3.4 来文人声称，移民局没有告知她可以向警方报告她遭受虐待的案情，也没有告知她在这些案例中有可能取得在该国居留的特别许可证。来文人声称，移民局本来应该在第二次听询时就承认她是贩运奴隶和被迫卖淫行为的受害者，她的医疗记录表明她已受到严重的精神创伤。此外，他们本来应该对她为什么会有明显遭受虐待的迹象提出问题。

3.5 她坚持认为必须铭记，如果妇女受害者向移民局等政府机构报告自己的处境，她就会极易受到伤害，尤其是会遇到严重的危险，因为贩运人口网络中有人会打听到她已经向主管当局举报了案情。

3.6 来文人声称，该缔约国违反了《公约》第6条，没有在她还是未成年人时认真处理她的申请，也没有向她提供专门法律援助和充分的保护和支助。她还声称，移民官没有考虑到 Zheng 女士文化水平不高，也没有考虑到她是未成年人，因此她未能提供有关她前往荷兰行程详尽资料，也未能说清她在中国的家是在什么地方。他们也没有建议她向警方报告她的遭遇。

3.7 由于缔约国玩忽职守，来文人在审理庇护程序期间受到严重精神创伤，还因为处境不安全产生了自杀倾向。她声称，缔约国的移民政策把未能提供有关曾到过哪些地方的任何信息和未能提供身份证明文件的过错推给了贩运行为的受害者。

缔约国关于可受理性和案情的意见

4.1 缔约国于2007年8月7日来函，对来文的可受理性提出反驳，指称来文人未用尽国内补救办法，来文也没有充分的证据。

4.2 关于用尽庇护诉讼程序国内补救办法一事，缔约国指称，来文人本来可以就海牙地区法院2003年5月27日的裁决向行政法院(Afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State)提出上诉。缔约国还声称,来文人未向国内法院提出指称违反《公约》第6条的实质内容,致使缔约国没有机会纠正指称的违约行为。缔约国在这方面提及委员会在 Constance Ragan Salgado 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国的案件(来文第11/2006号)中所作的决定。

4.3 缔约国还指出,来文人对2006年9月26日拒绝向她签发居留许可证的决定的上诉于2007年5月16日被驳回,并指出来文人2007年6月11日要求司法复审的申请目前尚待地区法院审理。

4.4 缔约国还指称,该来文的可受理性没有事实依据。来文人以笼统地提及《公约》第6条,没有指出缔约国在这一具体案件中如何违反了该条规定。

4.5 鉴于上述理由,缔约国认为,根据《任择议定书》第4条第1款和第4条第2款c项,该来文应不予受理。

4.6 缔约国不放弃在稍后阶段对案情作出评论的权利,同时认为以下指控毫无依据:即指控移民局没有充分认真行事,没有通知来文人可向执法当局举报贩运人口行为并可随后依据受害者和证人/举报人特别计划(“B9计划”)提出权利要求。缔约国表示,B9计划规定,已经向执法当局报告的贩运人口行为受害者可在调查期间和对嫌疑犯进行刑事诉讼期间获得临时居留许可证。随后,这种许可证可能会基于紧迫的人道主义理由而转成长期居留许可证。缔约国强调指出,来文人没有提供口头或文件证据证实她的陈述,以支持她的庇护申请。缔约国指出,关于她本人身份及家庭成员的资料、她的历史或前往荷兰行程的情况,来文人提供的资料少之甚少,甚至未提供任何资料。缔约国还指出,她无法说出她声称抚养她长大的父母或祖父祖母的姓名,也无法说出她从哪个城镇离开中国,前往荷兰时途径哪些国家,使用了哪些交通工具。她也未能提供她同行者的任何资料,未能提供在提交庇护申请前约8个月内她住在什么地方以及同什么人住在一起的资料。在后来的审理程序中,她本来有机会表明她对拒绝批准她2003年5月1日庇护申请的意向通知的意见,但来文人没有提供任何补充资料;来文人在2003年5月7日提交的关于获得居留许可证程序的抗诉通知中也没有提供补充资料。因此缔约国得出结论认为,来文人的陈述没有任何内容可促使移民局告知来文人可向执法当局报告贩运人口行为。鉴于同样的理由,即使来文人当初通知了有关当局,也未必就会促成进行任何调查。

4.7 缔约国强调,来文人由一名法律顾问在国内申诉程序中提供了援助。如果有任何适当的理由,该法律顾问当初可能会告知来文人可向执法当局报告她的处境,并要求根据B9计划得到保护。

4.8 最后,缔约国指出,尽管现在已经告知来文人可以向执法当局报告她被贩运的案情,但她还是没有报告。

4.9 缔约国的结论认为，如果委员会决定该案件可以受理，这将是毫无根据的决定。

来文人就缔约国关于可受理性和案情的意见提出的评论

5.1 来文人于 2007 年 9 月 20 日来函，声称她已用尽国内补救办法。她解释说，“庇护居留申请”和“正常居留申请”两者有着明显的区别(也称为“分水岭”)，第一类仅涉及寻求庇护并声称担忧如果回到本国生命就会遭到危险的难民，第二类涉及居留许可证的申请，例如以遭受贩运为由的申请。据说行政法院司法部严格遵守这种分水岭界线。因此，来文人坚持认为，就涉及庇护诉讼程序而言，用尽国内补救办法的问题无关紧要，而且按照该机构 2006 年 7 月 24 日的决定，来文人已用尽有关居留许可证程序的所有国内补救办法。

5.2 来文人声称，她已在来文中明确指出缔约国如何违反《公约》第 6 条的情况。她在移民局第二次听询会上说，她被迫与一些男子睡觉，遭到数次强奸，并被关锁在一所房屋里。她重申缔约国没有对她已提供的资料采取任何行动，因此未履行《公约》第 6 条规定的义务。缔约国设有处理贩运人口这一极敏感问题的特别工作队，移民局本来至少应该告知来文人有向警方举报该案件的选择。

5.3 来文人声称，她无法提供有关她遭遇的详尽资料，这是因为她文化水平低，也因为她的遭遇使她的精神受到了创伤。她还进一步声称，无论如何，都不应该由移民局决定是否充分证据开始对指称的贩运行为进行调查，因为这种调查是检察官的职责。她重申特别工作队应给予她特别的照顾，因为这些工作队已经调查是否有充分的理由可依照 B9 计划启动程序。

5.4 来文人对缔约国的如下解释提出质疑：她的前任律师没有依照 B9 计划启动程序的原因是没有这个必要。其实，有许多原因可以解释她的前任律师为什么没这样做，其中一个原因是：几年前，许多律师不熟悉这种特别程序。

缔约国关于可受理性和案情的补充评论

6.1 缔约国注意到来文人的如下论点：来文人没有用尽庇护程序所有法律补救办法的事实没有重要意义，因为 B9 计划并不适用于庇护程序。缔约国认为，这一论点对她没有用尽庇护程序国内补救办法的事实没有任何关联。

6.2 关于获得居留许可证的程序，缔约国重申，来文人没有证实她根据《公约》第 6 条提出的指控。缔约国还重申，来文人提到的以遭受贩运为由获得临时居留许可证的新程序尚待审议，并重申来文人仍然没有向警方报告贩运人口活动的情况，因此不能依照 B9 计划启动程序。

6.3 关于来文的是非曲直，缔约国重申来文人未能提供证据支持她的庇护申请。因此，移民局没有任何资料可促使该局建议来文人向警方报告她是贩运人口行为的受害者。缔约国承认，不应由移民局而应由警方决定现有资料是否可以促成开

展调查。缔约国指出，在本案中，来文人没有提出理由证明移民局作出了此种决定。对来文人关于许多提供法律援助的人不知道可以举报贩运人口活动的这一论点，缔约国指出，来文人现在已经完全知道存在着这种选择，但她还是没有向警方报告她的案情。

对可受理性问题的审议

7.1 按照委员会议事规则第 64 条，委员会应根据《公约任择议定书》决定来文是否可以受理。根据其议事规则第 72 条第 4 款，委员会应在审议来文的是非曲直之前作出此种决定。

7.2 委员会业已查实，本事项没有经由或正在由另一国际调查程序或解决程序审理。

7.3 委员会注意到缔约国如下论点：应按照《任择议定书》第 4 条第 1 款宣布来文不予受理，因为来文人没有在庇护诉讼程序以及居留许可证诉讼程序中用尽国内补救办法，在庇护诉讼程序中，来文人没有就海牙地区法院 2003 年 5 月 27 日的决定向行政法院行政司法部提出上诉；在居留许可证诉讼程序中，来文人 2007 年 6 月 11 日提出的对其申请进行司法复审的请求尚待审理。委员会回顾指出，《任择议定书》第 4 条第 1 款规定，委员会受理一项来文之前，必须确定“所有可用的国内补救办法已经用尽，或是补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救”，否则不得审议。委员会注意到来文人就此案有关事实唯一依据的《公约》条款就是第 6 条。委员会还注意到来文人没有向缔约国当局提出这一条款下的这个问题，来文人承认说贩运人口/妇女可作为获得居留许可的依据，来文人一直没有通过向警方报告案情来利用这一可能性。委员会提到其判例，其中指出来文人一定已经在国内一级提出实质性的诉求，并希望提交到委员会，¹ 从而使国内当局和(或)法庭有机会处理这一诉求。² 委员会又注意到，对来文人申请进行司法复审的请求尚待审理，来文人没有提出任何令人信服的辩解显示这一补救办法被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救。委员会提到人权事务委员会的判例，其中称仅仅是怀疑补救方法的有效性并不意味着不让某个人用尽国内补救方法。委员会对来文人表示同情，因为她无法解释如何从中国一路来到荷兰，她文化水平不高，从幼年成为孤儿后遇到重重困难，自从发现自己身处荷兰，生活就十分艰难。但与此同时，只要来文人没有诉诸荷兰法律规定的程序，委员会就不能审议此案。为此，消除对妇女歧视委员会依照《任择议定书》关于没有用尽国内补救措施的第 4 条第 1 款，认为此来文不予受理。

7.4 因此，委员会决定：

¹ 见来文第 8/2005 号，[Kayhan 诉土耳其](#)，2007 年 1 月 22 日决定，第 7.7 段。

² 见来文第 10/2005 号，[N. S. F 诉联合王国](#)，2007 年 5 月 30 日决定，第 7.3 段。

(a) 依照《任择议定书》关于没有用尽国内一切现有补救措施的第 4 条第 1 款，来文不予受理；

(b) 本决定应当送交缔约国和来文人。

**委员会成员 Mary Shanthi Dairiam、Violeta Neubauer 和 Silvia Pimentel 的
个人意见(反对意见)**

8.1 我们认为来文可予以受理。我们注意到该缔约国争辩说应按照《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第 4 条第 1 款宣布来文不予受理，因为来文人没有在庇护诉讼程序以及居留许可证诉讼程序中用尽国内补救办法，在庇护诉讼程序中，来文人没有就海牙地区法院 2003 年 5 月 27 日的决定向行政法院行政司法部提出上诉；在居留许可证诉讼程序中，来文人 2007 年 6 月 11 日提出的对其申请进行司法复审的请求尚待审理。我们记得《任择议定书》第 4 条第 1 款规定委员会受理一项来文之前，必须确定“所有可用的国内补救办法已经用尽，或是补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救”，否则不得审议。我们认为这项申诉是围绕着贩运人口问题开展的，来文人以贩运人口活动之外的理由启动的庇护程序或居留许可证程序均与本案无关。委员会认为，缔约国应义不容辞地保护贩运人口等国际罪行的受害者，并对执法官员进行充分培训，使他们能鉴别这种罪行的受害者，并告知受害者可通过哪些渠道寻求保护。我们还观察到贩运人口行为受害者处于非常易受伤害的境地，他们本应得到如何利用适当补救措施的指导。

8.2 我们认为，来文人有关《公约》第 6 条的指控具有足够的、可予以受理的根据，因此宣布可予以受理。

8.3 我们根据来文人和缔约国依照《任择议定书》第 7 条第 1 款提供的所有现有资料，审议了该来文。

8.4 按照《公约》第 6 条，“缔约各国应采取一切适当措施，包括制定法律，以禁止一切形式贩运妇女和强迫妇女卖淫对她们进行剥削的行为。”

8.5 关于对缔约国违反《公约》第 6 条的指控，我们注意到缔约国辩解说来文人从来没有提供足够的证据证明被贩运，在国内法庭面前也没有提出违反第 6 条的证据，因此没有给予该国对违反行为作出补救的机会，她只是非常笼统地提到了第 6 条。我们注意到缔约国称，来文人在她申请庇护时或在后来的诉讼程序中都没有提供任何本来可能会促使移民局相信她是贩运人口活动的受害者的资料，并促使移民局告知来文人有根据 B9 计划寻求保护的可能性。我们还注意到缔约国声称：即使来文人当初向警方报告了她的案情，但由于资料不足，也未必会开展调查。我们还注意到缔约国争辩说，尽管律师已告知来文人可诉诸 B9 计划，她还是这样做。

8.6 然而，我们注意到对来文人的访谈以及来文所附报告中许多情况本可以使移民局官员怀疑她就是贩运人口的受害者。例如，来文人声称移民局在第2次听询会上就应该意识到她是奴隶制和卖淫的受害者；她曾被迫与男子睡觉，遭到多次强奸，并被锁在一个房屋里。按照《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》（巴勒莫公约）第3条(a)和(b)款关于贩运的定义，这些都清楚地表明来文人遭到贩运。而荷兰于2005年7月27日成为该《议定书》的缔约国。我们还注意到，来文人文化水平极其有限，包括她无法说清如何从中国一路去到荷兰的情况，她识字不多，从幼年起就是孤儿，祖母去世后遭到遗弃，生活一贫如洗。我们还注意到来文人来文所附的医疗报告，该报告进一步证实了能表明她确是贩运人口行为受害者的种种迹象。

8.7 鉴于贩运人口罪行的性质，也鉴于受害者因文化水平不高和受到精神创伤而难以准确和十分详尽地报告其遭遇的情况，我们认为，移民局没有以来文人的处境所要求的谨慎态度行事，没有确认她可能是贩运人口罪行的受害者，因此也没有告知她享有各种权利，包括可以采用B9计划的权利。根据《巴勒莫公约》，该项义务在第6条中有明确规定。此外，我们希望回顾在2007年送交缔约国的结论意见中，委员会敦促缔约国向贩运受害者提供一切必要福利，无论他们是否能够提供合作。³

9.1 按照《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第7条第3款采取行动，我们认为委员会所获悉的事实表明了存在违反《公约》第6条的行为，并向缔约国提出以下建议：

(一) 关于来文人：采取措施认定来文人是否确实是贩运人口活动的受害者，并在认定她确实是受害者后，向她提供《巴勒莫公约》第6条规定的保护措施。

(二) 一般性建议：

(a) 采取措施，确保对边防卫队、警察和移民官员进行适当培训，培养他们拥有必要的技能，据以在早期阶段就能与贩运行为受害者妥善面谈并确认他们是受害者；对面谈技巧提供指导，应考虑到被贩运者处于患有创伤后应激障碍的弱势处境；

(b) 做出规定，必须转介那些假定为被贩运的人员接受服务和咨询，并告知他们可根据哪些程序寻求具体的保护。

9.2 此外，我们愿意向缔约国指出，当妇女们运用《消除对妇女一切形式歧视公约》的《任择议定书》时，《议定书》的一个重要宗旨是，为缔约国提供一个

³ 见 CEDAW/C/NLD/CO/4，第24段。

机会，可借以评估那些不让妇女获得法律意欲给与的福利以及那些不让妇女采取补救措施的程序、立法结构和行政机构以及法律系统的执行过程的种种不足之处。

Mary Shantai **Dairiam** (签名)

Violeta **Neubauer** (签名)

Silvia **Pimentel** (签名)
