



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 3052/2017 号
来文的决定* **

来文提交人:	A.G. (由律师 J. Bravo Mougán 代表)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	荷兰
来文日期:	2017 年 10 月 31 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2017 年 11 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2020 年 11 月 6 日
事由:	强迫劳动
程序性问题:	申诉证据不足
实质性问题:	有效补救权; 保护免受强迫劳动和劳役
《公约》条款:	第二条第三款(与第八条一并解读)
《任择议定书》条款:	第二条

1.1 来文提交人 A.G.系摩洛哥公民, 生于 1962 年。她申诉称荷兰侵犯了她根据《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)享有的权利, 她是本案的受害人。提交人由律师代理。

1.2 2017 年 11 月 23 日, 委员会通过新来文和临时措施问题特别报告员行事, 根据议事规则第 94 条决定不发出采取临时措施请求。

* 委员会第一三〇届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、大卫·摩尔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼、根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 提交人 1962 年 4 月 27 日出生于摩洛哥，目前居住在荷兰阿姆斯特丹。提交人在摩洛哥一个非常贫穷的家庭长大。她没有受过教育，做过佣人，先是在沙特阿拉伯，后来在摩洛哥为一位名叫 Naima 的荷兰裔摩洛哥人工作。2002 年，Naima 邀请提交人前往荷兰为她工作。在提交人同意后，Naima 试图用自己的车让提交人非法偷渡入境，但在边境被抓获。2003 年，Naima 再次将提交人藏在她的车里，这一次设法将她非法带到了荷兰。提交人进入荷兰时有护照，但没有有效签证。

2.2 提交人在荷兰与她的雇主 Naima 住在一起。提交人在她家中工作了八年，照顾 Naima 的孩子。除了食宿外，提交人工作但拿不到工资。提交人必须一周 7 天、全天 24 小时为 Naima 提供服务。她没有固定的工作时间，且待遇很差。例如，Naima 有时会在半夜把提交人赶到外面且不给她外套，或者会口头羞辱她。

2.3 Naima 曾承诺为提交人申请并帮她拿到居留许可，但从未做到。相反，Naima 威胁提交人说，她如果离开就会被警方逮捕。提交人从未得到过报酬，只有几次拿到了大约 50 欧元。此外，提交人得不到糖尿病所需的医疗护理，Naima 明知她的医疗状况却不为她安排医疗保险。2010 年，提交人在为 Naima 工作了大约 8 年后，在 Naima 工作时离家外出，躲到了另一个家庭并在那里工作。¹

2.4 2015 年 12 月 8 日，提交人根据《刑法》第 273f 条向警方举报了 Naima 的人口贩运罪行。² 在 2016 年 11 月 11 日的一封信中，检察官决定驳回此案，因为官方的犯罪报告没有显示出有迹象表明本案存在就业剥削、需要刑事调查：提交人持有有效护照，她的非法身份并未妨碍她从事想做的事，而且她在离开 Naima 后已经设法生活了五年。此外，检察官认为，提交人从事的任务不是重活、脏活，时间也不太长，提交人得到了食宿、医疗且可以打电话。因此，检察官认为，她并未被迫工作或提供服务，也没有受到《刑法》第 273f 条所界定的任何其他方式的剥削。检察官还考虑到，提交人直到案发五年后才报告犯罪，当时她想留在荷兰，而她能否继续住在荷兰取决于她是否报告这起犯罪。

2.5 2017 年 3 月 2 日，提交人以不起诉犯罪为由向上诉法院提出申诉。提交人在申诉中提到法律和管辖权的问题，指出她的情况包含剥削的所有要件，检察官关于本案不构成《刑法》第 273f 条所界定的剥削的结论，理由不充分。

2.6 应上诉法院的要求，总检察长处理了申诉，检察长在 2017 年 4 月 24 日的一封信中承认，提交人工作了很长一段时期，工作时间长且没有得到适当的报酬。然而，总检察长得出的结论是，这不足以认为工作条件构成《刑法》第 273f 条所定义的剥削，因为提交人的工作与“许多兼职或全职工作的荷兰妇女从事的正常活动”别无二致。总检察长还说，提交人掌握自己的护照，有离开房子的自由，不必在不健康的条件下工作。

¹ 提交人没有就此提供更多信息。

² 第 273f(1)条内容如下：“任何人采用胁迫、暴力或其他敌对行为，或暴力威胁或其他敌对行为相威胁，或敲诈、欺诈、欺骗或滥用特定环境中的权力，或滥用脆弱地位等手段，意图剥削他人或摘除他人器官，招募、运送、转移、收容或庇护该人——包括交换或转移对该人的控制权，或者为了获得对该人拥有控制权的人的同意而授受报酬或利益的……即犯有贩运人口罪，应处以不超过八年的有期徒刑，或处以第五类罚金”。

2.7 2017年6月27日，提交人再次向上诉法院提出上诉，称总检察长错误地得出结论，认为她的情况不构成剥削、劳役或强迫劳动。她补充说，尽管荷兰当局进行了调查，但这样做还不够。她最后说，政府没有履行尊重和确保她作为受害者的权利的积极义务，也没有采取必要步骤，采取必要措施保护她的权利。上诉法院在2017年7月12日的裁决中确认了检察官的决定。

申诉

3.1 提交人申诉说，荷兰侵犯了她根据《公约》第八条享有的权利，因为她的情况构成剥削、劳役和/或强迫劳动，而且适用的法律和行政程序不符合《公约》第二条第三款规定的保障。

3.2 提交人说，她的情况属于《公约》第八条的范围，因为人口贩运通常是指个人为谋取经济利益而将他人置于或维持在遭受剥削境地的过程。³ 提交人还指出，荷兰已于2005年7月27日批准了《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》。⁴ 她提到欧洲人权法院的判例，⁵ 并认为她是剥削、劳役和/或强迫劳动的受害者。她强调说，本案满足《刑法》第273f条的所有四个要件：(a) 行为上，她被藏在汽车中非法进入荷兰；(b) 手段上，她在荷兰没有合法身份，不掌握该国语言，也不了解荷兰，因此她受到威胁，面临暴力行为，她是滥用权力的受害者且没有工资；(c) 意图上，提交人的雇主完全知道提交人的弱势地位；(d) 目的上，表现为她工作的性质和持续时间，以及雇主的经济好处。

3.3 因此，提交人说，检察官没有结合所有情况对她的案件作出有效的评估。她援引了国内判例、⁶ 当地一个名为“FairWork”（公平工作）的组织关于她情况的一份报告⁷ 和国际劳工组织（劳工组织）的资料，⁸ 主张她的情况符合剥削的指标，构成劳役和/或强迫劳动，特别是滥用脆弱性、欺骗、限制行动、隔离、身体忽视、恐吓和威胁、扣发工资、债役、恶劣的工作和生活条件以及过度逾时工作。

³ 提交人提到联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）题为“人权与贩运”的第36号情况说明书，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_en.pdf。

⁴ 提交人特别提到《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》第3条(a)款，该款规定人口贩运“系指为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员。剥削应至少包括利用他人卖淫进行剥削或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、劳役或切除器官。”

⁵ 见欧洲人权法院以下案件：*Rantsev v. Cyprus and Russia* (application No. 25965/04), judgment of 7 January 2010, para. 282; *Siliadin v. France* (application No. 73316/01), judgment of 26 October 2005, paras. 126–127; and *C.N. v. the United Kingdom* (application No. 4239/08), judgment of 13 November 2012, para. 80。

⁶ 海牙地区法院，*Mehak* 案，ECLI:NL:RBSGR:2007:BC1195，2007年12月14日的判决。在该案中，法院裁定，受害者无法逃脱的事实不因其对雇主心怀感激而减轻，因为他们完全依附于雇主。

⁷ 提交人提供了 FairWork 组织于2017年2月28日的报告。

⁸ 劳工组织打击强迫劳动特别行动纲领，“Indicators of forced labour”，可查阅 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf。

3.4 提交人说，尽管当局展开了调查，但这还不够，因为检察官关于她的案件不构成《刑法》第 273f(1)条和《公约》第八条所定义的剥削的结论的理由不充分。她认为，《公约》第二条第三款规定各国负有程序性义务，要求各国必须对任何将他人置于奴役、劳役或者强迫或强制劳动状态的人定为刑事罪犯并加以有效起诉，还要求各国建立禁止和惩治此类行为的立法和行政框架。她提到《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》⁹ 和欧洲人权法院的判例，¹⁰ 认为缔约国没有履行调查劳动剥削的积极义务，她的案件被驳回是错误的。

3.5 提交人向警方报案后，当局向她提供了住宿和医疗援助。然而，该案 2016 年结案以后，所有的保护和照料都被终止。提交人坚持认为，荷兰仍有责任在刑事诉讼后向她提供保护和帮扶，她因此要求采取临时措施。¹¹

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2018 年 5 月 23 日，缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见。缔约国认为来文没有根据，应宣布它不可受理。

4.2 缔约国回顾了来文讲述的主要事实，指出 2015 年 9 月 14 日，阿姆斯特丹的一个警察分队与提交人举行了初步访谈，以确定她是否可能是人口贩运的受害者，人口贩运是应按照《刑法》第 273f 条予以惩治的罪行。由于有迹象表明可能存在以劳动剥削为目的的人口贩运行为，当局根据《外国人法实施准则》B8 部分(B8 程序)，出于人道主义原因向提交人提供了临时住所。在此基础上，提交人有三个月的时间提出刑事控告，并在此期间获准在荷兰合法居留。

4.3 缔约国解释说，2015 年 12 月 8 日，提交人提出人口贩运刑事控告。提交人在控告中说，她在 2010 年得以摆脱这种情况。摆脱后，她在荷兰的多个地方停留过。她直到 2015 年才向当局报告了自己的情况。当局决定依职权调查该刑事控告，并按照《外国人法》第 3.45(1)(a)部分和《外国人法实施准则》B8/3 部分规定的提出人口贩运刑事控告的受害者和证人制度，向她发放了以“临时人道主义理由”为限的居留许可，自 2015 年 12 月 8 日起生效，有效期一年。

4.4 2016 年 11 月 11 日，检察官决定不对提交人的刑事控告提起刑事诉讼。检察官不认可提交人的案件涉及《刑法》第 273f 条所界定的强迫劳动；海牙上诉法院在 2017 年 7 月 12 日的裁决中维持了这一决定。根据现有证据，上诉法院认定本案不存在提供《刑法》第 273f 条所指的强迫劳动或服务的情况。缔约国指出，提交人对检察院拒绝立案的所有上诉都得到了相关法院的审理并被驳回，缔约国还认为提交人可以获得有效的国内法律救济。关于雇主获得的经济利益问题，国内诉讼承认雇主从提交人的工作中获得了可观的经济利益。在诉讼过程中，提交人知悉她可以对雇主提起民事诉讼，追回任何未付的工资。

4.5 2016 年 9 月 14 日，提交人申请续签居留许可。2016 年 11 月 23 日，提交人获悉，移民大臣有意从 2016 年 11 月 11 日起注销她的居留许可，并驳回她的居留许可续签申请，理由是检察官已决定不对提交人提出的人口贩运刑事控告提起刑事诉讼。

⁹ 《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》，序言和第 5 条。

¹⁰ See *C.N. v. The United Kingdom*, para. 76; and *Rantsev v. Cyprus and Russia*, para. 285.

¹¹ 见上文第 1.2 段(该段说明临时措施请求被驳回)。

4.6 2017年1月17日，提交人提交了对这份意向通知的答复，并提交了一份申请，要求将她的居留许可修改为《外国人法》第3.51(1)(k)条所指的“非临时人道主义理由”。2017年2月24日，提交人的居留许可被注销，自2016年11月11日起生效，续签、修改的申请被驳回。2017年3月16日，提交人对2017年2月24日的决定提出反对意见，当局在2017年10月9日的决定中宣布反对意见没有根据。2017年10月26日，提交人向地区法院提出上诉，法院召开一次听证会审议了她的申诉。2018年2月28日，地区法院宣告该司法复核申请没有根据。2018年3月28日，提交人向行政司法委员会提出上诉，上诉尚无结果。

4.7 缔约国回顾《任择议定书》第一、第二、第三和第五条规定的受理标准，并补充说，委员会即便有权审议可能侵犯受《公约》保障的权利的行为，也不是上诉法院或四审法院。缔约国还认为，根据委员会的既定判例法，评估事实和证据是国内法院，而非委员会的职权。¹² 国家当局比委员会更有能力确定和审议案件的具体情况，委员会不能重新评估国内法院审理过的事实。

4.8 如果委员会仍然裁定提交人的来文可以受理，缔约国则认为来文没有事实依据。缔约国指出，提交人诉称她是违反《公约》第八条的劳役或强迫劳动行为的受害者。在这方面，缔约国回顾说，《刑法》第273f条将贩运人口定为刑事犯罪，这符合《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》和欧洲人权法院的判例法；提出刑事控告和起诉贩运人口案件的国内程序设计得十分谨慎。缔约国认为，它这样做就已履行了打击私人对弱势个人实施劳动剥削的积极义务。

4.9 缔约国回顾说，一名专门检察官按照《刑法》第273f条所指的内容对提交人的情况进行了评估，检察官的结论是，该案的情况不足以引起《刑法》第273f条所指的剥削的合理嫌疑。缔约国称，检察官和上诉法院的评估无不合理之处，符合《公约》第八条。此外，与提交人向给委员会提交的来文中申诉的内容相反，她在警方2015年12月8日的访谈中否认受到任何暴力或威胁。

4.10 对于提交人援引的判例法，缔约国认为它与本案的情况不可比。*Siliadin* 诉法国案¹³ 涉及一名没有合法居民身份的未成年人被带到法国，她在几年时间里每周工作七天，没有任何休假和行动自由，护照被没收。在*Mehak*案中，地方法院确实裁定当事人的处境毫无希望，案情有辱人格。当事人未经特别许可拿不到护照，极少或根本无法与外界接触，该案还涉及身体暴力。在*Siliadin* 诉法国和*C.N.*诉联合王国案中，¹⁴ 欧洲人权法院认定存在侵害行为，法律未能有效将劳役和强迫劳动定为刑事犯罪。与这些案件中提到的法定制度相反，荷兰法律确实明确将劳役和强迫劳动定为刑事犯罪。

4.11 对于公平工作组织2017年2月28日关于提交人情况的报告，缔约国指出，与提交人在来文中的申诉相反的是，报告没有得出她实际上是剥削受害者的结论。在早期阶段推定有可能存在剥削的迹象，并不意味着贩运人口或剥削犯罪的要件已经满足，这在任何情况下都与当局的调查职责无关。

¹² O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰(CCPR/C/87/D/1314/2004)，第8.4段。

¹³ 见 *Siliadin v. France*。

¹⁴ 同上，另见 *C.N. v. the United Kingdom*。

4.12 缔约国还认为，它已履行了《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)产生的调查义务。缔约国回顾，《公约》第二条第三款意味着，国家必须提供补救措施，以便在国内检验根据《公约》提出的申诉是否有充分的依据、足以依照《公约》提出争议。¹⁵ 此外，为了对获得补救权作出适当规定，国家还必须针对有关违反《公约》的可信指控采取积极步骤。

4.13 缔约国提到 Horvath 诉澳大利亚案，¹⁶ 并承认国家有保护受害者免受剥削者侵害的积极义务。这意味着，除其他外，当局一旦得知剥削的迹象，就必须展开调查。政府认为，荷兰在预防、禁止和惩治人口贩运方面的法律规定和程序是充分的。

4.14 缔约国指出，提交人没有提出任何论据证明调查进行得不够仔细。因此，本来文没有事实根据。结果不符合提交人预期的提起刑事起诉和向她发放拘留许可，并不意味着本案违反《公约》第二条第三款。《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)并没有赋予刑事起诉的当然权利。

4.15 缔约国补充说，提交人获得了有效救济，当局履行了对据称的劳动剥削案件进行调查的义务。同样，她在初次访谈后有三个月的思考期，有机会在口译员在场的情况下向训练有素的警察详细说明她的情况。检察官在结论中将决定和理由告知了提交人。缔约国认为，当局对存在的涉及提交人的人口贩运迹象进行了严肃审查，并根据其实质进行了审议。提交人有机会对检察官不提起刑事诉讼的决定提出异议。在实质问题上，检察官和上诉法院均得出结论，认为没有证据表明提交人受到了《刑法》第 273f 条所指意义上的剥削。

4.16 缔约国还说，提交人直到离开雇主五年后才与当局联系，提出剥削指称。这段时间的流逝造成的结果是，2015 年和 2016 年的进一步调查不太可能产生足够的线索，难以对 2003 年至 2010 年期间涉嫌劳动剥削的情况进行调查。

4.17 缔约国认为，提交人没有充分证明她提出的缔约国在本案中并没有向她提供充分保护的說法。国家当局对提交人案件进行的调查足以满足《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)的目的。最后，缔约国认为本来文不可受理，委员会不承担上诉法院的职责。如委员会不赞同这一观点，则缔约国认为本案不存在违反《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)的情况，整个来文没有事实根据。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2018 年 8 月 27 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人认为，争议的问题在于，缔约国在检察官驳回该案的决定中没有审查证据或个人的刑事责任，也没有审查该人是否有罪的问题。

¹⁵ Kazantzis 诉塞浦路斯(CCPR/C/78/D/972/2001)，第 6.6 段。

¹⁶ 在 Horvath 诉澳大利亚案(CCPR/C/110/D/1885/2009)第 8.2 段中，委员会说：《公约》第二条第三款不强制要求缔约国采取任何特定形式的补救措施，《公约》也没有规定个人有权要求国家对第三方提起刑事起诉。然而，第二条第三款确实规定缔约国有义务通过独立和公正的机构迅速、彻底和有效地调查侵害指控。

另见 Bautista de Arellana 诉哥伦比亚(CCPR/C/55/D/563/1993)，第 8.6 段；以及委员会第 31 号一般性意见(2004 年)，第 15 段。

5.2 提交人回顾说，她没有说缔约国未进行适当的调查，但缔约国在评估可信的事实和情况是否构成违反《公约》第八条时存在错误，因此没有提供《公约》第二条第三款意义上的有效补救。因此，提交人强调，她不要求委员会就证据、刑事责任或是否有罪的问题作出裁定，而是请求重新审理此案，以便缔约国重新启动对案件的调查。

5.3 提交人提到欧洲人权法院的 *S.M.诉克罗地亚案*，¹⁷ 并且辩称法院在该案中认为，尽管该成员国有适当的法律框架将贩运人口、强迫卖淫和剥削行为定为刑事犯罪，但当局的调查存在缺陷。因此，公诉机关和国内法院将申请人的案件适用《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 4 条要求的仔细审查的做法，令法院感到不满。

5.4 提交人说，“第四审原则”的前提是委员会不能审查国内法院在职权范围内得出的事实或法律调查结果，除非委员会认为案件可能有违反《公约》的行为。本来文提出的申诉是，国内法律裁定构成忽视有效补救权的行为，因此侵犯了《公约》保障的另一项权利，申诉人认为委员会有权宣布她的来文可受理，就实质问题作出裁定。

5.5 提交人还说，本案已用尽国内补救办法一事没有争议，来文符合《任择议定书》第五条第二款(丑)项所载条件。提交人认为她的来文可以受理，并请委员会审议来文的实质问题。

5.6 对于来文实质问题的评估，提交人认为，缔约国没有充分考虑她所从事的劳动的性质和持续时间。她提到 *Faure 诉澳大利亚案*，委员会在该案中指出，《公约》没有进一步详细说明“强迫或强制劳动”一词的含义。¹⁸ 她重申劳工组织提出的因素，并提出关于案件是否涉及《公约》第八条所界定的劳役或强迫劳动的问题，应根据案件的具体情况加以评估。提交人还提到 *C.N.诉联合王国案*，¹⁹ 欧洲人权法院在该案中裁定，“家庭劳役是一种具体罪行……涉及到一系列复杂的动态因素，包括采用公开以及更隐蔽的胁迫形式迫使人们屈从。因此，彻底调查有关这类行为的投诉，需要了解一个人可能会以许多微妙的方式受制于另一人。”鉴于上述情况，提交人认为，即使家务劳动和照看儿童的性质不构成劳动剥削，但如果结合所有案情进行评估，则可构成《公约》第八条所指的劳役或强迫劳动。

5.7 提交人提出，缔约国也没有认识到她不得不在恶劣情况下工作，包括使用胁迫手段，她受到口头羞辱，受到身体暴力的威胁，雇主还威胁要向荷兰警方报告将她引渡给摩洛哥警方，摩洛哥警方会殴打她。因此，她在街头行走时就会害怕，想尽快赶回雇主家中，这也是她等了多年后才控告的原因。她的糖尿病以及其他需要医护的情况也得不到必要、适当的医疗援助：有一次她的脚受了伤，雇主拒绝让她接受治疗，直到伤口感染后雇主的一位朋友才把她送到了医院。还有一次她牙痛，她的雇主叫了一名地下牙医来家里，在没有麻醉的情况下给她拔了牙。

¹⁷ European Court of Human Rights, *S.M. v. Croatia* (application No. 60561/14), judgment of 19 July 2018, para. 75.

¹⁸ CCPR/C/85/D/1036/2001.

¹⁹ 见第 80 段。

5.8 提交人认为，与缔约国的评估意见相反，根据《刑法》第 273f 条的解释备忘录，如利用某种胁迫手段，人口贩运受害者是否同意跟随雇主前往荷兰（本案即是如此），则无关紧要。她说她受到雇主的操纵，雇主承诺她在荷兰有一个光明的未来。提交人说她曾数次想离开，但都不敢。提交人还说，她是“滥用实际情况造成的支配地位”的受害者，²⁰ 根据荷兰最高法院的意见，这是滥用一段关系中的支配地位的情况，如果某人不是荷兰合法居民，这种情况更有可能存在。她还处于弱势地位，出身贫寒，不懂荷兰语，缺乏有关该国的常识，因此完全依附于雇主。

5.9 提交人指出，即使是缔约国也承认，她的雇主从她的工作中获得了可观的经济利益。她还说，虽然她可以拿到自己的护照，但她的雇主也偶尔拿得到，在她不知情的情况下拿去摩洛哥大使馆延长护照的有效期。

5.10 缔约国提出经过很长一段时间后，2015 年和 2016 年开展进一步调查不太可能产生关于所称劳动剥削的足够调查线索；提交人对此强调，本来文不涉及证据问题，因为她的案件被驳回的理由不是缺乏证据，而是没有足够的劳动剥削迹象，不足以进行刑事调查。同样，她提供了前雇主的全名和地址，因此缔约国本可以对前雇主进行进一步调查并加以起诉。

5.11 鉴于上述情况，提交人的结论是，缔约国驳回该案的決定没有充分的理由，不能确定本案不是《公约》第八条所界定的劳役或强迫劳动案件。同样，《公约》第二条第三款规定各国义务迅速、彻底和有效地调查侵害指控，缔约国没有履行打击劳动剥削以及尊重和确保提交人作为受害者的权利的积极义务。因此，缔约国侵犯了《公约》第二条第三款意义上的有效补救权。

缔约国的补充意见

6.1 2018 年 12 月 4 日，缔约国提交了进一步意见，并重申应宣布来文不可受理或没有事实根据。关于来文可否受理的问题，缔约国指出，提交人的重点是案件事实是否足以证明提交人是劳役或强迫劳动的受害者，而不是调查是否适当开展的问题。缔约国重申，重新评估事实不是委员会的任务。

6.2 缔约国认为，提交人提到了欧洲人权法院的一项判决，判决的结论是当局的调查存在缺陷。²¹ 缔约国认为，这一判决表明欧洲人权法院没有对事实进行评估，而只是确定调查是否符合《欧洲人权公约》第 4 条规定的程序要求。

6.3 如果委员会认为来文可受理，则缔约国就来文的实质问题再次强调，检察官和一个独立法院对事实进行了评估，考虑了这些事实是否足以提起刑事起诉。提交人评论中关于缔约国是否认识到情况的严重性以及工作的性质和持续时间的陈述，需要评估事实及其在多大程度上符合刑事犯罪定义的要件，因此不属于本来文的范围。缔约国重申已经履行了调查义务，并强调它没有义务取得特定结果。

²⁰ Supreme Court of the Netherlands, 27 October 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097, para. 2.4.2, available at <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2009:BI7097>.

²¹ See *S.M. v. Croatia*.

提交人的补充评论

7.1 2019年3月28日，提交人提交了对缔约国2018年12月4日意见的评论，重申了她此前的陈述。提交人认为，委员会有权审议这些事实是否构成侵犯《公约》保障权利的情况，也有权评估缔约国是否履行了尊重、确保和落实提交人的受害者权利的积极义务。缔约国确定申诉人是否为剥削受害者的积极义务源于欧洲人权法院的判例法，²² 不仅需要仔细审查本案，而且还需要惩治和有效起诉任何旨在使人处于奴役、劳役、强迫或强制劳动状态的行为。

7.2 提交人在第三方意见中收录了当地组织“公平工作”的一份报告。公平工作组织在报告中评估了提交人是否属于国际法和国内法规定的家庭领域中劳动剥削的受害者。报告指出，根据《欧洲人权公约》第4条，缔约国有对指称的劳役和强迫劳动案件进行有效调查的积极义务，调查必须考虑到具体案件的情况。公平工作组织说，当局决定将申诉人的案件结案有可能违反了这一程序义务，因为荷兰当局在调查申诉人的案件时，可能没有足够了解和理解在劳役情况下起作用的微妙胁迫形式。²³ 报告说，根据国际法和国内法，有重要迹象表明申诉人可能是家庭劳动剥削的受害者，并建议对申诉人的案件进行更彻底的调查。

缔约国的进一步意见

8.1 2019年5月28日，缔约国提交了关于提交人2019年3月28日作出的、包括公平工作组织报告在内的评论的进一步意见。缔约国重申立场，认为提交人的评论没有提出任何补充意见。缔约国还反对将公平工作组织提交的报告视为委员会议事规则第96条所指的第三方材料。

8.2 缔约国说，公平工作组织在提交的材料中主要评估了提交人是否为国际法或国内法规定的家庭环境劳动剥削的受害者这一问题。缔约国认为，这一问题与委员会审理程序中的核心问题无关。委员会需处理的问题是缔约国是否未能彻底和有效地调查提交人的情况，从而侵犯了她在《公约》第二条第三款意义上的有效补救权。

8.3 缔约国强调，公平工作组织在报告中歪曲或曲解了几个事实。例如，该组织称提交人拿不到她的护照，这表明她处于劳役或强迫劳动的境地。这与案件事实相矛盾，因为提交人实际上可以自由使用护照，因此她的行动自由不受限制。公平工作组织还简要提到缔约国有义务调查涉嫌违反《欧洲人权公约》第4条的行为，但它没有对检察院实际开展的调查发表评论，就认定当局可能对许多微妙的强迫形式缺乏专门理解。缔约国认为这一结论属于推测，事实不正确，因为提交人的案件由一名专门检察官(国家检察院负责金融、经济和环境犯罪的人口贩运综合事务专职主管)负责处理，他根据提交人的陈述评估是否发生了《刑法》第273f条所指的劳动剥削。检察院的每个办事处都有一名人口贩运综合事务主管，该主管为其他负责调查人口贩运的检察官提供咨询意见，与报告人口贩运证据的机构联络，并在受害者或潜在受害者的居留身份构成关键问题的案件中担任移民入籍局的联络人。

²² See *Rantsev v. Cyprus and Russia, Siliadin v. France and S.M. v. Croatia*.

²³ *C.N. v. the United Kingdom*, para. 80; and William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), p. 210.

8.4 缔约国同意公平工作组织的看法，即本案中有迹象表明提交人可能是强迫劳动的受害者。毕竟正是由于这些迹象，当局才对提交人的案件进行了调查，并在她提出刑事控告后发放了临时居留许可。然而，正如公平工作组织承认的那样，一个或多个迹象的存在并不一定意味着确实发生了人口贩运或强迫劳动，也不意味着这些情况者实际上可以证明。如果调查显示贩运人口或强迫劳动活动无法证明，检察院可以决定不起诉，本案就是这种情况。当局作出不起起诉的决定，并不代表当局未能彻底有效地调查案件的情况。

提交人的进一步评论

9. 2020年3月18日，提交人就缔约国的进一步意见提交了进一步评论。她澄清说，根据《任择议定书》第五条第一款，公平工作组织的报告应作为提交人材料的一部分，而不应视为第三方意见。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

10.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

10.3 委员会注意到，提交人称她已用尽了所有可用的合法国内救济手段。由于缔约国对此没有任何异议，委员会认为来文已经满足了《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求。

10.4 委员会注意到缔约国的论点，即来文证据不足，不可受理。委员会还注意到缔约国的论点，应由国内法院审查事实和证据，委员会不应充当上诉法院或第四审法院。关于提交人根据《公约》第八条提出的申诉，委员会还注意到缔约国提交的材料表明，一名专门检察官(国家检察院负责金融、经济和环境犯罪的人口贩运综合事务专职主管)仔细审查了提交人的控告。当局根据《刑法》第273f条的含义对提交人的控告进行了评估，并在审查期间为她颁发了为期一年的居留许可。最后，委员会注意到缔约国的论点，即荷兰法律明确将劳役和强迫劳动定为刑事犯罪。

10.5 委员会注意到提交人诉称，当局对她遭受强迫劳动和劳役状况的调查无效，侵犯了她根据《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)享有的权利，因为检察官没有充分理由就认定该案不构成《刑法》第273f(1)条和《公约》第八条所界定的剥削。另一方面，委员会注意到，警方对她进行了访谈并给她三个月的时间提出刑事控告。委员会注意到，缔约国在早期阶段承认受害者可能遭受强迫劳动或劳役，但最后检察官认为她的案件不属于《刑法》第273f(1)条的范围，并决定不提起刑事诉讼。委员会还注意到提交人诉称调查无效，理由是她控告的事实没有得到充分的审查和评估。委员会回顾说，委员会的一贯立场是它不是最高终审法院，无权重新评估事实定论或国内法的适用问题，除非能够确定国内法院的诉讼程序明显是任意的或等同于明显错误或执法不公。²⁴

²⁴ Simms 诉牙买加(CCPR/C/53/D/541/1993)，第6.2段；Röder、Thomas 和 Dagmar 诉德国(CCPR/C/80/D/1138/2002)，第8.6段；Arutyunyan 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/80/D/917/2000)，第5.7段；以及 Fernández Murcia 诉西班牙(CCPR/C/92/D/1528/2006)。

10.6 在本案中，委员会认为，它无法根据收到的资料认定刑事调查无效，检察官决定不提起刑事诉讼后的司法程序缺乏适当充分的理由、透明度、独立性或公正性，也无法认定这些程序显然具有任意性，或构成明显错误或司法不公。委员会认为，提交人没有提供足够的资料证明她根据《公约》第二条第三款(与第八条一并解读)提出的申诉；委员会根据《任择议定书》第二条认定这些申诉不可受理。

11. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不予受理；
 - (b) 将本决定发送缔约国和提交人。
-