



人权事务委员会

关于印度尼西亚初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2013 年 7 月 10 日和 11 日举行的第 2984、2985 和 2986 次会议 (CCPR/C/SR.2984、2985 和 2986) 上审议了印度尼西亚的初次报告 (CCPR/C/IDN/1)。在 2013 年 7 月 23 日和 24 日举行的第 3002 和 3003 次会议 (CCPR/C/SR.3002 和 3003) 上通过了下列结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎印度尼西亚提交的初次报告以及报告内所介绍的情况。委员会欢迎有机会与缔约国高层次代表团就 2006 年《公约》在缔约国生效之后缔约国为实施《公约》条款所采取的措施的积极对话。委员会感谢缔约国对问题清单 (CCPR/C/IDN/Q/1) 所作的书面答复 (CCPR/C/IDN/Q/1/Add.1)，书面答复补充了代表团所作的口头答复，并感谢向委员会提供了书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取了下列政策与法律步骤：

(a) 通过了 2011 至 2014 年阶段的全国人权行动计划；和

(b) 颁发了关于少年刑事司法制度的 2012 年第 11 号法，该法将刑事责任年龄从 8 岁提高到 12 岁。

4. 委员会欢迎缔约国批准了下列国际文书：

(a) 2012 年批准了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；

(b) 2011 年批准了《残疾人权利公约》；

* 委员会第一〇八届会议(2013 年 7 月 8 日至 26 日)通过。

(c) 2009 年批准了《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与儿童公约》；

(d) 2012 年批准了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；和

(e) 2012 年批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

C. 主要关注与建议

5. 委员会注意到 1999 年关于人权的第 39 号法第 7 条以及缔约国在其答复中说缔约国批准的所有国际文书都是国内法的一部分，但是委员会注意到，《公约》并不优先于国家法律条款，而且国家条款似乎与《公约》不符。委员会注意到，尽管缔约国的宪法法院在其决定中提到《公约》的条款，但是律师与法官对公约条款的了解和引用有限(第二条)。

缔约国应采取所有措施充分在其国内法律秩序中实施《公约》的条款。缔约国还应采取适当的措施在所有层次的法官、律师和检察官中间提高其对《公约》的认识，特别在自治区要这么做，以确保在国家法院内考虑公约的条款。缔约国还应考虑加入《公约的第一项任择议定书》。

6. 委员会注意到缔约国努力根据关于权力下放政策(2004 年第 32 号法)下放国家权力，但委员会感到遗憾的是由此产生的各个区域自治导致颁发的次国家法律与细则有悖于《公约》的条款。委员会特别感到遗憾的是各区域通过了越来越多的严格限制享有人权与歧视妇女的细则与政策，例如在亚齐推行有悖于《公约》的伊斯兰教法的解释。委员会还关注有报告表明，在亚齐省，人们若要在警察机关或一些公共机构就职必须表明其熟读或能够阅读宗教书籍(第二、第三、十八和二十六条)。

委员会提到委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质第 31 号(2004)一般性意见的第 4 段，并提请缔约国注意“《公约》的一般性义务，特别是第二条规定的义务，对所有缔约国都具有约束力。政府的所有部门(执法、立法和司法)以及国家、地区或者当地各级的公共机构或者政府机构均应承担缔约国的责任。”。因此缔约国应确保《公约》的条款在缔约国的所有省份和自治地区得到尊重而不论缔约国内部治理安排如何。在这方面，缔约国应确保各个政府层次的立法符合《公约》条款。缔约国还应修订可能解释为规定对某一宗教信仰作为公务部门就业法定要求的政策与做法。

7. 委员会注意到缔约国努力促进国家人权委员会(Komnas HAM)与国家实体之间的合作，并注意到 Komnas HAM 已被增进和保护人权国家机构国际协调委员会授予“A”地位，但委员会还注意到关于 Komnas HAM 成员任期的问题及其缺乏充分资金的问题(第二条)。

缔约国应采取适当措施解决就 Komnas HAM 所提出的问题，包括其成员任期的问题，并根据增进和保护人权国家机构地位的原则向其提供充分的财力和人力资源(《巴黎原则》)。

8. 委员会感到遗憾的是缔约国没有按 Komnas HAM 和印度尼西亚议会的建议，实施 2000 年第 26 号法第 43 条，为调查 1997 年和 1998 年期间所犯下的强迫失踪的案件建立一个法庭。委员会特别感到遗憾的是，在由 Komnas HAM 查清证据确凿之后才由总检察长采取行动的问题方面，总检察长与 Komnas HAM 之间意见僵持不下。委员会进一步感到遗憾的是有罪不罚的现象普遍，以往侵犯人权行为，特别是由军方参与的侵犯人权行为的受害者没有得到赔偿(第二条)。

缔约国应作为紧急事项解决 Komnas HAM 和总检察长之间的僵局。应该按照 Komnas HAM 和印度尼西亚议会的建议，尽快地建立一个法庭调查 1997 年和 1998 年之间所犯的强迫失踪案件。此外，缔约国应有力起诉以往侵犯人权的案件，例如 2004 年 9 月 7 日人权捍卫者 Munir Said Thalib 杀害案件，向受害者及其家庭成员提供充分的赔偿。

9. 委员会关注在 1945 年的《宪法》第 28I 条和取代 1959 年第 23 号法的条例(管控紧急状况下不得克减的权利)缺乏明确的条款消除对某些权利的疑点，例如不能仅仅因无力履行合同义务遭到囚禁的权利，因为这是《公约》第十一条所保护的权利，该项权利不应该在紧急状况下克减(第二和第四条)。

委员会提到其第 29(2001)号一般性意见，促请缔约国确保其有关紧急状态的法律的明确性以便《公约》第四条保护的所有权利，包括《公约》第十一条保护的權利，在紧急状态期间不受到克减，并确保此类克减的要求符合《公约》。

10. 委员会感到遗憾的是缔约国中止其事实上暂停执行死刑，并已恢复执行死刑。委员会感到遗憾的法庭因毒品罪而施加死刑，毒品罪并不属《公约》第六条规定的“最严重罪行”的界限(第六条)。

缔约国应恢复事实上暂停执行死刑，并应考虑批准《公约》第二项任择议定书废除死刑。此外，缔约国应确保如果维持死刑，仅对最为严重的罪行施行死刑。在这方面，委员会建议缔约国审查其立法，确保涉及毒品的罪行不受到死刑惩罚。在这方面，缔约国应考虑减缓所有犯毒品罪者的死刑判决。

11. 委员会注意到缔约国正在最后完善性别平等的法案，并承认缔约国努力通过采取暂行特别措施改进妇女在政治职务方面的代表性，例如在政党内规定 30% 的妇女代表定额，但委员会感到遗憾的是没有资料表明为在政党之外促进妇女代表性采取同样措施。委员会赞赏在问题清单答复中提供了关于妇女在司法界代表性的数据。然而，委员会关注没有关于妇女在私营部门代表性的数据(第三条和第二十六条)。

缔约国应加强努力提高妇女在政治、公共事务以及在私营部门的代表性，若有必要，扩展暂行特别措施，委员会促请缔约国在其下次定期报告中纳入妇女在私营部门代表性的分类统计数据。

12. 委员会感到遗憾的是缔约国在乌里玛理事会的一项裁决之后，颁布了 2010 年第 1636 号条例，该项条例允许行医者切割女性生殖器，包括切割六个月的婴儿。委员会感到遗憾的是缔约国解释说，先前对女性生殖器切割的禁止导致越来越多的非从医者实施女性生殖器切割，将妇女置于有害的妇女生殖器切割形式的严重风险之下，目前的条例将能够更好地保护妇女(第七条)。

缔约国应废除卫生部 2010 年第 1636 号条例，因为该条例授权由行医者实施女性生殖器切割(将女性生殖器切割医学化)。在这方面，缔约国应颁发一条法律禁止任何形式的女性生殖器切割，并确保该条法律规定适当的惩治，以反映这一犯罪行为的严重性。此外，缔约国应努力防止和消除有害传统做法，包括女性生殖器切割，可通过加强提高认识与教育方案达到此目的。在这方面，为对妇女生殖器切割问题形成统一看法而建立的国家一级的工作队应确保将此种做法普遍流行的社区作为目标，以实现观念的改变。

13. 委员会注意到缔约国努力消除对妇女的暴力行为，例如建立了暴力侵犯妇女问题全国委员会(Komnas Perempuan)，但委员会仍关注此类暴力行为普遍存在，并因缔约国对此持沉默态度以及对妇女作用的陈旧观念而恶化。委员会还关注尽管《刑法》规定强奸的最高惩治为 12 年监禁，但缔约国法庭对强奸犯施加的惩罚较轻(第二、第三和第七条)。

缔约国应采取一项全面的方针，开展有关暴力行为有害后果的提高认识运动，防止和解决所有形式与表现方式的侵犯妇女的暴力行为，包括家庭暴力。在这方面缔约国应通过各种方案消除有关妇女作用的陈旧观，确保鼓励暴力行为的女性受害者向执法当局汇报此类事件。缔约国应确保彻底调查暴力侵害妇女的案件，起诉肇事者，一旦定罪，则量刑予以制裁，并向受害者提供充分赔偿。此外，缔约国应对法官和行政法官进行定期培训，确保强奸罪按其罪行的严重性予以适当惩治。

14. 委员会注意到关于《刑法典》的一项法案力图全面界定酷刑及由此应施加的惩治，但委员会关注该项法律迟迟未得以制定，使酷刑行为的受害者无法得到充分赔偿(第二条和第七条)。

缔约国应加速制定修订《刑法典》的进程。确保经修订的《刑法典》包括酷刑定义，并且该项酷刑定义应涵盖《禁止酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格待遇或惩治公约》第 1 条和《公约》第七条所涵盖的所有因素。缔约国还应确保该项法律详细规定对此类行为的肇事者及其同伙进行有效的调查和起诉，一旦定罪，对肇事者及其同犯量刑予以制裁；对受害者给予充分的赔偿。此外，缔约国应将《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》纳入其所有培训方案之内，确保执法人员接受有关防止和调查酷刑和虐待的培训。

15. 委员会感到遗憾的是在刑法系统内采用体罚，特别在亚齐省，《亚齐刑法》，除其他事项外，规定了侵犯《公约》第七条的惩罚，例如对违反有关衣着

的 qanun(细则), 违反 qanun khalwat(禁止一名男子和一名妇女单独在一个僻静的地方), 和违反 qanun khamar(禁止饮用酒精饮料)等法的违法行为采用鞭打。委员会还感到遗憾的是伊斯兰教警察过度严厉地对妇女实施这些刑罚(第二、第三、第七和二十六条)。

缔约国应采取实际步骤在刑法系统内以及在所有场合消除体罚。在这方面, 缔约国应废除《亚齐细则》(Qanun Jinayah), 因为该细则允许在刑法系统内采用体罚。缔约国在该法废除之前, 应积极行动防止根据该法采用体罚作为对刑事罪的一种惩罚形式。

16. 委员会关注越来越多的报告表明警察和军方在抗议阶段, 特别在西 Papua、Bima 和西 Nusa Tenggara 等地过度地使用武力和法外杀害。委员会特别关注有报告表明缔约国利用治安机器惩罚政治异己者和人权捍卫者。委员会还关注授权接受公众有关执法人员的申诉的国家警察委员会软弱无力, 因为其既没有权力传唤执法人员也没有职权进行独立调查(第六和第七条)。

缔约国应采取具体步骤确保执法官员遵守《执法人员使用武力和火器的基本原则》, 防止执法人员过度使用武力。缔约国还应采取适当措施加强国家警察委员会, 确保其能够有效地处理指控执法人员违法行为的举报案件。此外, 缔约国应采取具体步骤杜绝治安人员任意和法外杀害的有罪不罚现象, 并应采取适当措施保护政见异己者的权利和人权捍卫者的权利。缔约国应起诉法外处决案件, 一旦定罪, 惩治负有责任者, 并向受害者家庭提供充分的赔偿。

17. 委员会关注有报告指出缔约国当局没有保护基于种族仇恨暴力袭击的受害者, 例如 2012 年 8 月在马都拉岛对 Shia 全体成员的袭击。委员会进一步关注对具有宗教仇恨目的的暴力袭击的肇事者所施加的惩罚过轻, 例如对 2011 年 2 月在 Cikeusik Banten 对 Madura 全体成员进行袭击的 12 名肇事者的惩治过轻(第二、第六、第七和二十六条)。

缔约国应采取一切措施保护具有宗教目的袭击的受害者; 调查和起诉这些袭击的肇事者, 确保一旦肇事者定罪, 将量刑制裁; 并且向受害者提供充分的赔偿。

18. 委员会欢迎通过了有关杜绝人口贩运的 2007 年第 21 号法, 并注意到缔约国的资料表明从 2011 年至 2013 年 6 月阶段人口贩运案件数量有所减少(CCPR/C/IDN/Q/1/Add.1, 第 160 段), 但委员会仍然关注在缔约国内普遍存在狎妓旅游和人口贩运(第八条)。

缔约国应加紧努力确认人口贩运的受害者, 确保系统地收集有关人口贩运的数据, 这些数据应以年龄、性别和种族原籍分类, 并应将重点放在来自、通往或在过渡的人贩流动现象。缔约国应加紧向警官、边境人员、法官、律师及其他相关的人员提供培训方案以便提高对这一现象以及对受害者权利的认识。此外, 缔约国应确保调查与起诉所有人口贩运肇事者, 一旦定罪, 适当予以制裁, 并应保障向受害者提供充分的保护、赔偿与补偿。

19. 委员会关注，根据《刑事诉讼程序法》被拘留者在提交给法官之前可在警察羁押所被关押长达 20 天，如涉及恐怖主义嫌疑只可延长至 60 天甚至更长的时间。委员会赞赏缔约国正在修订《刑事诉讼程序法》，并考虑了缔约国代表团所提供的补充资料，但委员会仍然关注新的法案仅仅提议将拘留期从 20 天降至 5 天(第九条)。

委员会鼓励缔约国确保修订《刑事诉讼程序法》，规定任何因刑事犯罪而被拘捕或拘留者在 48 小时内提交法官。

20. 委员会注意到缔约国为了改善对惩教设施的监督，特别与检察官和 Komnas HAM 签署了谅解备忘录，但委员会关注不允许任何一个监督机构对缔约国内的任何被剥夺自由的场所进行未预先通报的查访。委员会还关注有报告表明过度限制监督机构查访军方管制下的被剥夺自由的场所(第九条)。

缔约国应修订其各项政策，确保监督惩教设施的机构具有权力对所有监狱和拘留设施进行未事先通报的查访。此外，缔约国应便利这些监督机构对所有剥夺自由的场所，包括那些在军方统治之下的被剥夺自由场所进行查访。

21. 委员会注意到缔约国努力建造新的设施来改善监狱的条件。然而，委员会关注有报告表明监狱过分拥挤，没有对一定类别的囚犯进行分割，还发生囚犯死亡现象，而囚犯死亡现象与简陋的环境卫生和缺乏充分的保健照料有关。委员会还关注没有任何关于囚犯向监狱当局提出申诉的数据(第十条)。

缔约国应根据《公约》和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》加紧努力减少拘留场所拥挤现象，包括采用替代监禁的方式，改善拘留条件，特别要改善有关医疗保健的条件。缔约国应在其下次定期报告内纳入有关囚犯针对监狱人员提出申诉的统计数据。

22. 委员会注意到缔约国答复表明关于税收条例的 2000 年第 19 号法惩治逃税行为，因而并不管控民事债务，委员会关注越来越多的报告表明警官滥用 gijzeling 制度，根据该项制度个人仅因未向其贷方支付民事债务而被拘留(第十一条)。

委员会促请缔约国采取措施杜绝警官滥用 gijzeling 制度。在这方面，委员会建议缔约国调查和起诉此类案件，并确保肇事者一旦定罪受到适当的制裁。

23. 委员会欢迎缔约国努力解决司法系统腐败现象，例如建立了根除司法黑手党的专职小组，该专职小组现已由总统的一个工作股取代，并且通过了防止与根除腐败全国战略的 2011 年第 17 号总统令。然而委员会关注有报告表明提供司法援助和在一般的司法中存在腐败现象(第二和十四条)。

缔约国应采取有效措施根除司法部门腐败现象，包括在提供法律援助方面的腐败现象。缔约国应加强努力确保及时、彻底和独立地调查在司法与在提供法律援助方面的腐败指控，起诉，惩办肇事者，包括涉嫌参与腐败的法官。

24. 委员会对近期通过的关于群众组织的法律表示关注，因为该项法律过度地限制了结社自由、言论自由和国内与“外国”协会的宗教自由。委员会特别关注该法的条款对结社登记规定了过分严厉的要求。而且规定此类协会应符合国家官方“Pancasila”理念的要求模糊不清和过分严格。Pancasila 鼓吹信奉“一个和唯一的上帝”(第十八、十九和二十二条)。

委员会促请缔约国审查关于群众组织的法律，确保其符合委员会在其关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性评论(1993 年)和关于意见与言论自由的第 34 号(2011 年)一般性评论中所阐述的《公约》第十八、十九和二十二条的条款。

25. 委员会对关于宗教毁名的 1965 年第 1 号法表示遗憾。该法禁止诠释被认为背离受保护与承认宗教教义的宗教教义。印度尼西亚乌里玛理事会 2005 年法令和宗教事务部长及其他人的 2008 年的联合法令过度限制宗教少数，例如 Ahmadiyya 的宗教和言论自由。委员会还关注其他宗教少数，例如 Shia 和基督教遭受迫害的举报。这些宗教少数遭受到其他宗教群体和执法人员的暴力侵害(第十八、十九、二十一和二十二条)。

尽管宪法法院通过了支持有关宗教诽谤的 1965 年第 1 号法的决定，但委员会认为该法不符合《公约》的条款，应立即予以废除。委员会重申其在第 34 号一般性意见第 48 段内所表达的立场：“禁止不尊重宗教和其他信仰体系的表现，包括亵渎法不符合《公约》，但《公约》第二十条第 2 款规定的具体情况除外。因此，例如，任何此类法律均不得存在利于或不利于某个或某些宗教或信仰体系，或者其拥护者优于他人，或者宗教信徒优于非信徒的差别待遇。也不得利用此类限制防止或处罚批评宗教领袖或评论宗教教义和信仰原则的行为。”此外，委员会建议缔约国提供充分的保护，防止对宗教少数群体成员施加任何暴力行为。

26. 委员会注意到缔约国目前正在制定一项作为加强宗教容忍法律框架的法案。委员会也承认缔约国努力改革学校教程，以便向不同宗教背景的学生可以学习其所信奉的宗教。委员会进一步注意到在学校内宗教作为必修科目传授，该国打算仅部分地扩展其将要传授的宗教清单。然而，缔约国并不打算让学生选择其所传授的宗教，并不打算规定可以避免接受宗教教育的可能性(第二条和第十八条)。

委员会认为思想、意识和宗教自由权意味着不仅仅接受或者奉行某一宗教或信仰的自由，也意味着抵制这些信仰的权利。委员会提到其第 22 号一般性意见，提请缔约国注意“包括特定宗教或信仰在内的公共教育除非规定了能够符合父母和法定监护人愿望的不歧视例外办法或备选方法，否则即不符合第十八第 4 款的规定”。(第 22 号一般性意见，第 6 段)。因而委员会建议缔约国改革其教程促进宗教多样性并确保同时顾及信仰者与非信仰者的愿望。

27. 委员会关注《刑法典》诋毁条款和关于信息和电子交易的 2008 年第 11 号法的执行抑制了对国家官员的合法批评(第十九条)。

缔约国应考虑修订其诋毁法，特别要修订关于信息和电子交易法，确保这些法律符合《公约》第十九条。

28. 委员会注意到，Papua 与其他省份不同，不要求 Papua 示威者在举行示威之前获得警方允许，但委员会仍然关注对西巴布亚示威者过度地限制集会和言论自由(第十九条和二十一条)。

根据委员会第 34 号一般性意见，缔约国应采取必要步骤确保对言论自由的限制，如第 34 号一般性意见进一步阐明的那样，完全遵守《公约》第十九条第 3 款的严格要求。缔约国应确保人人享有和平集会自由，保护示威者免遭骚扰、恐吓与暴力行为。缔约国应坚持不懈地调查此类案件，起诉负有责任者。

29. 委员会关注有报告表明一夫多妻制的做法普遍存在，女孩的最低结婚年龄是 16 岁，男孩是 19 岁。委员会关注报告表明缔约国的女孩中始终存在早婚的现象(第二、第三、二十四和二十六条)。

缔约国应采取适当措施确保其法律有效禁止一夫多妻制并予以有效地实施，缔约国应在民众中，特别在妇女中开展有关禁止一夫多妻制和其负面影响的提高认识运动。缔约国应审查其立法以便禁止早婚。缔约国应进一步加强措施，在各个省份建立机制消除早婚，在继续在社区开展提高认识战略，重点放在早婚后果方面。缔约国还应收集有关一夫多妻制和早婚的数据，并在下次定期报告中向委员会提供这一资料。

30. 委员会欢迎 2012 年 2 月 17 日第 46/PUU-VIII/2010 号宪法法院裁决。该项裁决就非婚生儿童的继承权澄清了关于婚姻的 1974 年第 1 号法。但是，委员会关注并没有努力修正该法，而由公众和当局诠释与实施宪法法院的裁决(第二和二十四条)。

根据宪法法院关于非婚生儿童继承权的裁决，委员会促请缔约国根据宪法法院的裁决和《公约》采取立法步骤修订婚姻法及相关的立法。

31. 缔约国应广泛散发本《公约》、初次报告的案文、缔约国为答复委员会编制的问题清单提供的书面答复以及本结论性意见，提高执法、立法和行政当局、民间社会和在该国境内运作的非政府组织以及广大公众的认识。委员会还建议将本报告和结论性意见翻译为该国的官方语言。委员会还请缔约国在编写第二次定期报告时与民间社会和非政府组织进行广泛磋商。

32. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在一年以内提供有关资料，说明上文第 8、第 10、12 和 25 段内委员会建议的落实情况。

33. 委员会请其在 2017 年 7 月 26 日提交的下次报告中提供委员会所有建议和《公约》全面情况的最新具体资料。