



保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General
20 January 2026
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

关于印度尼西亚第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2025 年 12 月 2 日至 3 日举行的第 611 和第 613 次会议¹ 上审议了印度尼西亚的第二次定期报告。² 委员会在 2025 年 12 月 11 日举行的第 626 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交根据报告前问题清单编写的第二次定期报告，³ 也欢迎由印度尼西亚常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团副常驻代表及印尼外劳保护部保护工作主任率领的高级别代表团提供的补充资料。

3. 委员会赞赏与代表团举行的坦诚和建设性的对话、缔约国代表提供的信息及对会晤采取的建设性态度，这使得双方能够进行共同分析和思考。委员会还感谢缔约国设法在对话后 24 小时内提交答复和补充资料。

4. 委员会认识到，缔约国主要是移民工人的原籍国(他们主要在东南亚、东亚、海湾国家及澳大利亚和土耳其就业)，但也是过境国和目的地国(尤其是对中国、日本和大韩民国国民而言)。该国在保护海外国民及境内的外国移民工人及其家庭成员的权利方面取得了一些进展。然而，委员会注意到，缔约国在保护境内或受其管辖以及身在国外的移民工人及其家庭成员的权利方面面临若干复杂挑战。

5. 委员会注意到，一些雇用印度尼西亚移民工人的国家并不是《公约》缔约国，这可能对移民工人享有《公约》规定的权利构成障碍。

* 委员会第四十一届会议(2025 年 12 月 1 日至 11 日)通过。

¹ 见 CMW/C/SR.611 和 CMW/C/SR.613。

² CMW/C/IDN/2。

³ CMW/C/IDN/QPR/2。



B. 积极方面

6. 委员会欢迎缔约国努力促进和保护海外印度尼西亚移民工人及其家庭成员的权利，并赞赏地注意到印度尼西亚加入了大部分国际劳工组织(劳工组织)基本公约。
7. 委员会欢迎该国通过《关于印尼外劳保护的 2017 年第 18 号法》。
8. 委员会还欢迎以下体制和政策措施：
 - (a) 2025 年通过《八大愿景》和《2025-2029 年国家中期发展计划》；
 - (b) 2025 年缔约国与劳工组织就劳工组织文书适用问题达成协定，包括以促进性别平等的方式招聘印度尼西亚移民工人；
 - (c) 2025 年 6 月的身份正常化政策；
 - (d) 印尼外劳保护部条例(2025 年第 1 至第 4 号条例)；
 - (e) 设立印尼外劳保护部，取代印尼外劳保护局(2024 年第 165 号总统条例)；
 - (f) 2024 年成立印度尼西亚国家警察下辖的保护妇女儿童及根除人口贩运局；
 - (g) 《加强印尼外劳安置和保护治理行动计划》(2024 年第 130 号总统条例)；
 - (h) 2023 年通过《预防和根除人口贩运国家行动计划》；
 - (i) 2022 年缔约国与国际移民组织(移民组织)共同制定印度尼西亚综合战略(2022-2025 年)；
 - (j) 《2021-2025 年全国人权行动计划》(2021 年第 53 号总统条例)，其中包括打击人口贩运和识别受害者的机制。
9. 缔约国投票赞成大会第 73/195 号决议批准的《安全、有序和正常移民全球契约》，委员会认为此举是积极做法。缔约国于 2020 年 12 月 9 日决定担任《全球契约》倡导国，委员会认为此举也具有积极意义。此外，缔约国积极参与 2025 年 2 月 4 日至 6 日的亚洲和太平洋地区区域审查，委员会认为此举同样具有积极意义。
10. 委员会建议缔约国在其《公约》所载国际义务和其他国际义务框架内，并根据委员会关于通过《公约》和《安全、有序和正常移民全球契约》共同保护移民工人及其家庭成员权利的第 6 号一般性意见(2024 年)，继续执行《安全、有序和正常移民全球契约》，包括最终完成《〈移民问题全球契约〉国家行动计划》的制定工作。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

11. 委员会感到关切的是:

- (a) 《2011 年第 6 号移民法》尚未完全符合《公约》，该法仍将非正常移民定为犯罪；
- (b) 家政工作立法迟迟得不到颁布；
- (c) 《关于创造就业的 2020 年第 11 号法》(称为“综合法”)不完全符合《公约》，需要对劳工和环境问题提供更强有力的保护，以及加强监测和监督机制。

12. 委员会建议缔约国:

- (a) 优先使国内法律框架，包括《2011 年第 6 号法》和《2017 年第 18 号法》与《公约》充分保持一致，废除所有将移民定为犯罪的法律条款，包括《2011 年第 6 号法》中的条款，并确保移民主人和民间社会切实参与影响移民主人的法律的修订工作；
- (b) 迅速颁布保护家政工人的立法，并通过批准有关家政工人的国际条约加强此类立法；
- (c) 确保适用于移民主人及其家庭成员的所有法律和政策，包括“综合法”全面尊重他们的人权并纳入性别视角和交叉视角。

第 76 和第 77 条

13. 委员会注意到，缔约国尚未作出《公约》第 76 和第 77 条规定的声明。

14. 委员会建议缔约国作出《公约》第 76 和第 77 条所规定的声明，承认委员会有权接收和审议缔约国和个人提交的关于《公约》所载权利受到侵犯的来文。

批准相关文书

15. 委员会重申，建议缔约国尽快批准或加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、劳工组织《1975年移民主人(补充规定)公约》(第143号)、劳工组织《1949年移民就业公约(修订本)》(第97号)、劳工组织《2011年家庭工人公约》(第189号)、劳工组织《1981年职业安全和卫生公约》(第155号)、劳工组织《〈1930年强迫劳动公约〉(第29号)2014年议定书》、劳工组织《1969年(农业)劳动监察公约》(第129号)、劳工组织《1964年就业政策公约》(第122号)、劳工组织《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)、劳工组织《2019年暴力和骚扰公约》(第190号)。

全面的政策和战略

16. 委员会关切地注意到:

- (a) 缔约国没有全面协调的国家战略保障国内外移民主人及其家庭成员的全部权利；

- (b) 缔约国与移民相关的政策和战略尚未将性别问题纳入主流并采取交叉方法，特别是考虑到大多数海外印度尼西亚移民工人是女工这一情况；
- (c) 没有充分向缔约国境内和海外移民工人推广和宣传有关保护其权利的现有举措和方案。

17. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定一项全面、基于人权、对性别问题具有敏感认识的交叉性国家移民战略，要涵盖《公约》的各个方面，确保印度尼西亚移民工人及其家庭成员在国内外得到保护，为该战略建立有明确时限、指标及监测和评价基准的执行机制，划拨充足的资源，并在下一次定期报告中介绍其成果；
- (b) 在所有与移民相关的政策和战略中将性别和交叉性纳入主流，并确保相关政策和战略保护妇女和女童(包括残疾妇女和女童)免受性别暴力、网络暴力、骚扰、网络诈骗、贩运和性别歧视；
- (c) 加强针对缔约国境内和海外移民工人的推广和宣传战略，介绍如何获取和使用可用资源保护自身权利。

协调

18. 委员会注意到，缔约国设立了印尼外劳保护部，并注意到为改善移民问题方面各政府机构间的协调而采取的其他措施。然而，委员会感到关切的是，依然存在缺乏有效协调的情况，这表现为负责处理移民问题的仍有多个部委，包括外劳保护部、移民与惩教部、负责人力、法律、人权和外交事务的各部委，同时还有两个部委负责协调。

19. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保有协调有力的法律和体制框架，以保护本国和外国移民工人及其家庭成员，最好通过有明确授权、充分权力和资源的单一高级别跨部委机构加以落实；
- (b) 以透明和包容的方式，在规定时限内逐步将相关任务授权从人力部移交印尼外劳保护部，颁布尚未完成的法规，并确保这一新机构保障移民工人得以诉诸司法和获得补救措施，有效执行其监督和监测任务，保护海员和移民渔民的权利，并从人权角度处理非正常移民的结构性驱动因素。

数据收集和隐私权

20. 委员会注意到旨在改善移民相关数据治理并使其与国际标准接轨的各种举措，以及数字平台的加密和监控及在线培训材料的开发。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 移民相关数据收集方面仍然存在显著差异和不一致，且在收集国内外非正常移民统计数据方面持续存在障碍；
- (b) 需要改进保护移民工人隐私的现有机制，并确保招聘机构等私营行为体遵循这些机制。

21. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定涵盖《公约》所有方面的数据收集框架，确保其中包括按性别、国籍、族裔、残疾状况、年龄和移民身份分类的信息，并公开此类信息；
- (b) 通过报告防火墙和访问限制确保数据收集中的隐私和保护，以便移民工人，包括非正常身份的移民工人可以获得服务，而不必担心被逮捕、拘留或驱逐出境；确保包括招聘机构在内的私营行为体保护移民工人的隐私；制定针对国内外移民工人(无论其身份如何)的数字扫盲计划；确保境内移民工人能够使用互联网；开发现代数字平台，为移民工人与主管部门互动提供便利。

独立监测

22. 委员会欢迎全国人权委员会(该委员会于 2022 年被国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会重新授予“A”级地位)、打击暴力侵害妇女问题全国委员会、全国儿童保护委员会和全国残疾人委员会所发挥的作用。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会 2022 年的建议没有得到充分执行；
- (b) 需要增加国家人权机构对移民工人及其家庭成员，包括海外的此类人员的宣传工作，并增加他们接触国家人权机构的机会；
- (c) 缺乏关于国家人权机构业绩和成果的最新连贯信息。

23. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定一项国家战略，以落实国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会 2022 年的建议，从而确保建立透明、参与性、兼顾残疾问题和多元化的委员选拔和任命程序，确保国家人权机构有权根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)有效处理严重侵犯人权行为申诉，并确保它们拥有充足的人力、技术和财政资源来有效履行任务；
- (b) 制定一项宣传战略，以提高移民工人及其家庭成员(包括海外的此类人员)对国家人权机构的认识，并增加他们接触国家人权机构的机会，确保这一战略做到对性别问题具有敏感认识、兼顾残疾问题和有交叉性，并在下一次定期报告中介绍所获成果，辅以统计数据；
- (c) 确保所有国家人权机构制定符合《公约》的数据收集框架，并确保提供有关移民工人及其家庭成员(包括非正常身份者)的信息。

有关《公约》的培训和宣传

24. 委员会注意到，缔约国的培训举措涵盖整个移民周期，其中的举措包括加强当地社区作为安全移民中心作用的 Desa Migran Emas(金色移民村)、在村庄开展的能力建设方案及针对移民工人的离境前强制辅导方案。然而，委员会仍然感到关切的是：

- (a) 需要扩大针对关键利益攸关方，包括执法人员、司法机构和社会服务部门等的培训和传播举措的范围和覆盖面；
- (b) 培训方案主要针对海外印度尼西亚国民，非本国国民在缔约国境内获得职业指导和培训的机会有限，对私营招聘机构的监管和监督不足。

25. 委员会建议缔约国:

- (a) 加强关于移民工人及其家庭成员权利的培训方案，并将此类方案开放给所有从事移民工作的官员，包括执法人员、边境管理机构、海岸警卫队成员、法官、检察官、劳动监察员和领事官员，以及国家、地区和地方官员、社会工作者和民间社会组织包括移民组织成员；
- (b) 确保在缔约国居住的移民能够利用有关《公约》的能力建设方案并从中受益，并让他们充分参与加强当地社区作为安全移民中心作用的方案，确保这些方案对性别问题具有敏感认识且兼顾残疾问题。

民间社会的参与

26. 委员会承认民间社会和人权维护者在保护移民工人及其家庭成员权利方面发挥的根本作用。委员会还承认民间社会组织在援助回返移民和捍卫海员权利方面所做的贡献。然而，仍然令委员会关切的是，缺少与民间社会长期合作的机制，且收到的信息表明，缔约国境内存在干扰和威胁维护外国移民工人权利组织活动的情况。

27. 委员会建议缔约国与民间社会组织和移民权利维护者协商，建立长期合作机制，使其得以有效、持续且有意义地参与移民政策，并采取具体措施，使移民工人的维护者能够在不受干扰且无需担心报复的情况下发挥根本作用。

腐败

28. 委员会注意到缔约国通过《刑法》第 368 条建立了处理针对移民的骚扰、滥用职权、贿赂和勒索问题的法律框架，并设立监督机构以确保在各部门实现问责。委员会还承认，移民工人原则上可以通过便捷的渠道向主管机构提出申诉，以就侵犯人权行为寻求法律补救。然而，委员会感到关切的是，存在重大障碍阻止非正常移民有效利用申诉机制，这可能使他们容易受到骚扰、腐败和虐待之害却无法诉诸司法。委员会尤其感到关切的是，非正常移民可能因害怕拘留或驱逐出境而不敢报告侵犯其权利的行为，以至于为那些剥削或虐待弱势移民的人创造了有罪不罚的环境。

29. 委员会建议缔约国:

- (a) 确保所有移民，无论其移民身份如何，都能有效利用所有申诉机制而不必担心遭到报复、拘留或驱逐出境，并在移民执法和申诉程序之间设立规程和防火墙，以鼓励举报虐待行为；
- (b) 加强监督机制，以调查和起诉针对移民尤其是移民女工的骚扰、腐败和滥用职权案件。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

30. 委员会仍然感到关切的是：

- (a) 缔约国没有制定关于歧视的全面法律框架并在其中纳入《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条所禁止的所有歧视理由，未提供信息介绍应对歧视问题的法律程序，且未提供统计数据说明提交主管机构的歧视案件及其结果；
- (b) 缔约国法律框架中存在歧视性条款，如根据《2011 年第 6 号法》(第 42 条)对患有可能损害公共秩序的精神健康问题的个人实施签证限制；
- (c) 对本国和外国非婚生子女的污名和歧视不利于且阻碍儿童获得登记。

31. 根据关于消除对移民和其他被视为移民者的仇外心理及其影响的一般和专题指南的消除种族歧视委员会第 38 和第 39 号和移民工人问题委员会第 7 和第 8 号联合一般性建议/意见，委员会敦促缔约国：

- (a) 颁布全面的立法，以保护移民工人免受歧视、种族主义、仇外行为和社会污名化，并制定法律程序以预防、应对和处罚歧视行为，并编制有关向主管机构报告的歧视案件及其结果的统计数据；
- (b) 废除法律中保留的歧视性条款，包括根据《2011 年第 6 号法》(第 42 条)对患有可能损害公共秩序的精神健康问题的个人实施的签证限制；
- (c) 开展反对歧视、种族主义、仇外心理、社会污名化和性别暴力的宣传活动，确保包括社区和宗教领袖在内的所有利益攸关方充分参与，废除所有导致非婚生子女污名化的歧视性规定和做法，并保护他们和母亲免受污名化与歧视。

有效补救权

32. 委员会注意到缔约国努力告知移民工人及其家庭成员可用的补救措施。然而，委员会感到关切的是，《公约》在下级法院的直接适用有限；担心报复和驱逐出境风险会阻碍移民提出申诉；未提供数据说明为有效处理申诉划拨的资源和开展的员工培训情况；所有移民无论身份如何在平等诉诸司法方面都面临障碍；根据《2011 年第 6 号法》继续使用移民拘留，妨碍非正常移民寻求补救；缺少分类数据反映移民工人及其家庭成员(包括身份非正常的此类人员)提起的案件。

33. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保移民工人及其家庭成员，包括非正常身份的此类人员，在《公约》规定的权利受到侵犯时，可向主管国家机关提出申诉，并在法院获得有效救济；
- (b) 加大力度确保移民工人及其家庭成员，包括身份非正常、无国籍和受人口贩运影响的此类人员得以诉诸司法和获得免费法律援助；
- (c) 系统地收集并发布移民工人所涉案件的数据，包括借助有效的跨司法管辖区证据收集流程。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

边境管理和过境移民

34. 委员会欢迎缔约国加入东南亚国家联盟(东盟)和东盟经济共同体，这会促进熟练劳动力的自由流动。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 包含 2016 年第 125 号总统条例(其中也允许拘留移民和寻求庇护者)在内的保护寻求庇护者和难民的框架不完善，且缔约国仍未批准《关于难民地位的公约》(1951 年《公约》)及其 1967 年议定书；
- (b) 未制定全面战略保护需要国际保护的罗兴亚人并确保其权利得到尊重；
- (c) 需要确保所有有关移民和安全的双边和区域协定，包括与澳大利亚政府签署的协定及“巴厘进程”的磋商符合《公约》，且不会导致对边境控制、移民和管理采取基于安全的方针。

35. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定基于法律的有力框架保护寻求庇护者、难民和所有需要国际保护的人，框架应立足于不推回原则、禁止任意或集体驱逐、尊重人权和“默认不拘留”理念，并批准《关于难民地位的公约》(1951 年《公约》)及其 1967 年议定书；
- (b) 改进针对罗兴亚难民的现有方案，并加强行动保护他们免受仇恨犯罪、仇外行为和种族主义，确保他们有获得合法工作机会的渠道，保护他们免受劳工剥削，并确保他们获得卫生保健及充分的水、环境卫生设施和个人卫生用品；
- (c) 发挥外交领导作用，以确保所有有关移民和安全的双边和区域协定，包括与澳大利亚谈判签署的协定及“巴厘进程”符合《公约》并对移民和边境管理采取基于人权的方针。

劳动剥削和其他形式的虐待

36. 委员会欢迎缔约国打击劳动剥削的努力，包括妇女赋权和儿童保护部《关于保护儿童以支持在社区层面解决童工问题的准则的 2024 年第 6 号条例》、《消除最恶劣形式童工劳动国家行动计划》及印度尼西亚无童工计划第二阶段。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 犯罪网络针对移民工人进行在线劳动剥削、网络诈骗和非法贷款的情况增加，社交媒体上的虚假招聘广告、以东南亚工作机会引诱年轻人的虚假招聘及拐卖至诈骗园区的虚假招聘增加，受害者在诈骗园区会遭受强迫劳动、威胁和暴力行为，被严加隔离并被强迫支付赎金；
- (b) 缺乏全面数据说明缔约国境内特别是非正规部门劳动剥削的情况，包括家庭奴役、强迫劳动和童工劳动及色情旅游，同时也注意到需要扩大检查并确保劳动监察员的独立性；
- (c) 仍在根据《关于伊斯兰刑法的 2014 年第 6 号亚齐行政法规》使用体罚。

37. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定一项全面战略，以预防、处理和调查针对移民工人的在线劳动剥削、网络诈骗、非法借贷和数字剥削案件，以及社交媒体上虚假招聘广告、针对青年的虚假招聘和拐卖至诈骗园区案件的增加；

- (b) 扩大劳动监察，加强劳动监察员的独立性，改善劳动剥削方面的数据收集；
- (c) 结束体罚做法，废除所有允许体罚的法律，包括《关于伊斯兰刑法的 2014 年第 6 号亚齐行政法规》。

正当程序、拘留和在法庭上的平等

38. 委员会欢迎缔约国努力与马来西亚移民主管机构合作，确保对该国移民工人实行适当的遣返程序。然而，委员会感到关切的是，《2011 年第 6 号法》允许在未经司法审查的情况下拘留非正常移民和寻求庇护者长达 10 年之久，拘留没有被作为最后手段使用，且缔约国未提供最新信息说明遣返程序中可用的行政和司法救济及被遣返人数。

39. 委员会建议缔约国紧急修订《2011 年第 6 号法》，废除所有允许移民拘留的条款，并执行委员会第 5 号一般性意见(2021 年)，为此在法律中确立“默认给予自由”的理念，并确保拘留是最后手段，严格用于例外情况且是必要、相称和有时限的，须在 24 小时内进行强制司法审查，以及在法律条款中规定基于社区或非羁押的替代方案，将拘留与自愿庇护所安置区分开来，并确保庇护所与拘留设施分开且不具有惩罚性。

移民的拘留条件

40. 委员会注意到缔约国努力改善移民拘留设施、全国人权委员会的监测考察，尤其是对东努沙登加拉的古邦拘留中心的考察，以及建立防止酷刑和虐待合作机制。委员会也赞扬缔约国为 28 名被判处死刑的印度尼西亚国民争取到特赦或宽大处理。然而，委员会仍然感到关切的是：

- (a) 与移民有关的被拘留者可以被关押在警察局，或与普通监狱囚犯关押在一起；
- (b) 缺少完全符合国际标准的正式国家防范机制；
- (c) 缔约国需要加强双边和区域战略，以处理涉及面临死刑的印度尼西亚国民特别是移民工人的案件。

41. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保移民不被关押在警察局，或与监狱普通囚犯关押在一起；
- (b) 批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，这意味着需要根据国际人权法建立正式的国家防范机制；
- (c) 加强战略处理印度尼西亚移民工人被判处死刑的案件，根据国际标准发挥双边和区域领导作用，并提高人们有关死刑对移民工人权利负面影响的认识。

驱逐

42. 委员会感到关切的是，在驱逐和遣返时，非正常移民工人及其家庭的具体情况得不到充分考虑，且未提供充分信息介绍扩大省级任务组的情况，限制了改善正常移民途径的努力。

43. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保驱逐的行政程序受到严格依法监管，且符合《公约》第 22 和第 23 条，并包括提出具有自动中止效力的上诉的权利；
- (b) 保证被下达驱逐令的人，包括寻求庇护者和无国籍人获得支助服务和免费法律代理；
- (c) 建立机制，包括拟订双边协定，防止未经适当筛查是否需要国际保护就驱逐移民，并维护不推回原则和禁止集体和任意驱逐的规定；
- (d) 加强执行旨在提供驱逐替代办法的政策和机制，包括庇护权、补充保护、基于人道理由的居留许可和其他形式的身份正常化。

领事协助

44. 委员会欢迎缔约国努力加强对印度尼西亚移民工人的领事协助，并指定 29 个印度尼西亚驻外使团为综合保护使团，且 19 个使团配备了临时庇护设施，其中大多数指定供妇女和儿童使用。委员会还注意到“安全旅行”应用程序，该应用程序直接嵌入了领事保护功能。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 缺少最新全面信息说明海外的印度尼西亚正常和非正常移民工人总数、身份正常化途径的具体成果及庇护所和欢迎中心提供的照顾；
- (b) 对移民工人提供的海外领事保护参差不齐，包括在拘留和遣返程序中的法律援助及在赴拘留中心探视方面。

45. 委员会建议缔约国：

- (a) 编制有关海外印度尼西亚正常和非正常移民工人人数的全面统计数据，并提供信息说明身份正常化程序的成果及庇护所和欢迎中心提供的照顾；
- (b) 保证向身在海外的移民工人提供平等一致的领事保护，确保这种保护对性别问题具有敏感认识，包含支助服务，且在拘留、驱逐和寻求庇护的情况下提供免费法律代理，并确保对拘留中心进行系统探视，记录移民工人包括移民儿童的待遇；并建议缔约国在下一次定期报告中报告有关领事探视和结果的数据。

薪酬和工作条件

46. 委员会注意到缔约国承诺审查劳工协定，以维护平等待遇，包括同工同酬，并欢迎根据双边协定与德国、日本和大韩民国建立政府招聘制度。然而，委员会仍然感到关切的是，家政工人被排除在《2003 年第 13 号法》的保护之外，《2004 年第 23 号法》的执行持续存在不足，尤其在商业化性剥削方面，以及没有充足的可用数据说明平等待遇原则的遵守情况，对于通过非正规渠道招募的移民和缔约国境内的非正常移民工人而言尤其如此。

47. 委员会建议缔约国修订《2003 年第 13 号法》和相关立法，以保障所有移民工人无论身份如何都享有同工同酬，并在工资、工作时间、休息日和结社自由方面受到平等保护，确保劳动监察局独立于移民主管机构运作，以促进安全地举报虐待行为，并明确招聘机构在合同合规、薪资待遇、回国安排和执行监督方面的责任。

社会保障

48. 委员会欢迎缔约国提供信息说明印度尼西亚移民工人和在印度尼西亚境内就业的外籍工人所享有的国家社会保障制度及海外的移民工人可购买的各种补充保险。委员会欣然注意到缔约国与马来西亚和大韩民国签订的社会保障协定。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 需要按照《公约》第 27 和第 28 条的要求，确保其境内外的非正常移民工人能够充分获得社会保障；
- (b) 需要制定路线图来克服阻碍签订更多双边和区域协定方面的挑战，以保障海外印度尼西亚移民工人获得社会保障。

49. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保国内外非正常移民工人及其家庭成员都能参加社会保障计划，并告知他们在这方面的权利；
- (b) 制定战略并酌情利用技术援助，以克服签订双边和区域社会保障协定方面的障碍。

医疗保健

50. 委员会肯定印度尼西亚移民工人可参保 BPJS Ketenagakerjaan(就业人员社会保障管理公司)，但深感关切的是，系统性障碍妨碍他们获得及时、可负担、对性别敏感的医疗保健，这些障碍包括：

- (a) 没有充分采取措施，确保缔约国境内外的无证移民工人不因法律身份和害怕赴诊所就医而无法获得医疗服务；
- (b) 报告称存在针对特定性别的侵犯人权行为，包括海外就业培训中心的强制避孕和性暴力行为；
- (c) 海上作业工人面临严重的职业健康风险，超过 80% 的人报告轮班时间超过 16 小时，20% 面临强迫劳动的迹象，仅 2024 年就有 1,156 起申诉，申诉通常得不到处理或赔偿；
- (d) 移民工人的子女被系统性排除在医疗保健服务之外，因为他们缺少合法身份证件且民事登记程序薄弱。

51. 委员会敦促缔约国：

- (a) 促进所有印度尼西亚移民工人无论身份如何都能参加医疗保险，并确保他们可以获得医疗保险而不必担心被拘留或遣返；
- (b) 调查和起诉海外就业培训中心的所有强制避孕和性暴力案件，并向幸存者提供对性别问题具有敏感认识、以幸存者为中心的全面医疗和社会心理支持；
- (c) 加强对海上作业的移民工人的职业健康和安全保护，包括可转移保险和跨境赔偿机制；
- (d) 确保儿童获得医疗保健，无论他们是否缺少证件和得到出生登记。

出生登记和国籍

52. 委员会注意到缔约国努力对海外出生的印度尼西亚移民工人子女予以登记并承认其国籍，并欣然注意到出生登记率提高。然而，委员会仍然感到关切的是：

(a) 出生登记政策因地区和印度尼西亚驻外机构情况而异，移民工人非婚生子女出生登记仍然存在污名；

(b) 出生登记的法律框架(包括《2013 年第 24 号法》第 32 条)可能会因规定时限短和对不遵守行为处以罚款而阻碍出生登记，这也可能导致滥用权力、腐败和行政成本高昂，且出生登记程序仍然缓慢且复杂，增加了无国籍的风险。

53. 根据委员会第 3 和第 4 号及儿童权利委员会第 22 和第 23 号联合一般性意见(2017 年)，委员会建议缔约国：

(a) 对各地区和印度尼西亚驻外机构对有证和无证移民工人子女的出生登记程序进行简化和标准化，防止和消除移民工人非婚生子女出生登记的污名；

(b) 确保出生登记的法律框架能够为出生登记创造条件、提供便利并起到促进作用，降低行政成本并取消处罚和罚款，增加针对移民群体开展的多语种宣传活动，以提高对出生登记重要性的认识，并加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

教育

54. 委员会欢迎缔约国努力为海外印度尼西亚移民工人子女提供教育，包括通过大使馆支持的学校提供教育。然而，委员会仍然感到关切的是：

(a) 没有充分提供信息介绍为按照《公约》第 30 条的要求确保缔约国境内正常和非正常移民工人子女平等接受教育而采取的措施；

(b) 没有充分采取措施保障缔约国境内外籍移民工人子女无论移民身份如何都能接受教育；

(c) 未就《公约》第 31 条规定的母语学习和文化特性保护提供信息。

55. 根据委员会第 3 和第 4 号及儿童权利委员会第 22 和第 23 号联合一般性意见(2017 年)，委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第 30 条，确保所有移民工人的子女(包括残疾子女)无论移民身份如何都能在缔约国境内平等接受学前、小学和中学教育；

(b) 在移民和执法主管机构与教育机构之间建立报告防火墙，以确保身份不正常的家庭能够安全地为孩子办理入学；

(c) 在下一次定期报告中提供有关移民工人子女，尤其是身份不正常移民工人子女的入学率、出勤率和毕业率的全面数据，并详细说明根据《公约》第 31 条为支持母语学习和文化特性保护而采取的措施。

居留结束时收入和储蓄的汇转

56. 委员会承认汇款对印度尼西亚移民工人家庭和国民经济的重要作用，并欣然注意到：《2017 年第 76 号总统条例》使侨民能够在印度尼西亚开设银行账户、拥有财产和成立公司；采取了旨在增强移民工人的经济权能并向其提供指导的举

措；银行法律和法规没有对移民工人汇出或汇入资金进行限制；采取了降低转账费用的举措；数字汇款渠道得到拓展。然而，委员会仍然感到关切的是：

- (a) 缔约国尚未确保其境内的移民工人无论身份如何都能从银行、增强经济权能和数字经济相关的方案和举措中受益；
- (b) 据报告，缔约国没有为外国移民工人，尤其是非正常移民开展金融知识普及或提高认识方案，这造成了获得金融教育和服务的不平等。

57. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保境内所有移民工人，尤其是非正常身份的移民工人，都能从数字经济、银行和增强经济权能相关的政策中受益；
- (b) 为外籍移民工人，尤其是非正常移民实施金融和技术扫盲方案，确保这些方案对性别问题具有敏感认识并兼顾残疾问题。

4. 有证件或身份正常的移民工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

在原籍国的选举权和被选举权

58. 委员会欢迎缔约国采取步骤保障定居海外的印度尼西亚移民工人行使选举权，尤其是颁布了《2017 年第 7 号法》，并通过《2023 年第 25 号大选委员会条例》和《2024 年第 66 号决定》，为参加国内选举提供便利。委员会还欣然注意到，海外选民登记率较高，投票率同样较高(81.48%)。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 印度尼西亚海外移民工人似乎无权在原籍国竞选，因为现行选举法要求立法和行政职位候选人在缔约国境内居住，这限制了他们受《公约》第 41 条保障的充分政治参与；
- (b) 需要制定一项战略来克服已发现的问题，如选民登记中的违规行为、数据不准确或重复的风险及在核验有限的情况下通过邮寄方式或投票箱投票存在的漏洞。

59. 委员会敦促缔约国：

- (a) 额外采取措施，保障所有居住在国外的印度尼西亚移民工人及其家庭成员的选举权和被选举权，改进他们在日后所有选举中的登记和参与状况，确保投票站无障碍和便于利用，并确保独立观察员在场；
- (b) 制定全面且有时限的战略，以克服已发现的问题，从而充分确保移民工人的选举权。

工作许可和居留许可

60. 委员会注意到《关于〈2011 年第 6 号移民法〉第三修正案的 2024 年第 63 号法》获得通过，并注意到根据现行法律框架，持有有效旅行证件和签证的个人有权进出缔约国，并有权获得签证、居留证和逗留许可。然而，委员会感到关切的是，行政框架似乎没有为身份非正常的移民实现身份正常化提供适当且充分的途径。

61. 委员会建议缔约国为身份非正常的移民实现身份正常化提供适当且充分的途径，确保其有效落实，并跟踪结果。
5. 促进工人及其家庭成员国际移民的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

国际移民中的儿童

62. 委员会欢迎缔约国努力建立儿童福利制度，包括社会安全屋、家访和社会心理支持，也欢迎允许在移民拘留中心外重新安置孤身和离散儿童的法律条款。然而，委员会仍然感到关切的是：

- (a) 保护移民工人子女方面的机构间协调仍然薄弱，法律框架不能全面保护身份非正常的移民儿童，导致他们特别容易受到伤害；
- (b) 没有提供充分信息说明如何按照《儿童权利公约》第 12 条的要求，保障孤身和离散儿童有权在影响到他们的程序中表达意见；
- (c) 未报告任何防止替代照料环境中暴力行为的措施，如工作人员行为规则和独立监测。

63. 根据委员会第 3 和第 4 号及儿童权利委员会第 22 和第 23 号联合一般性意见(2017 年)，委员会建议缔约国：

- (a) 改善保护移民工人子女方面的机构间协调，并将儿童福利制度下的全面保护扩大到覆盖所有移民儿童，包括身份非正常的移民儿童；
- (b) 确保所有孤身和离散儿童有权表达意见并有意义地参与所有影响他们的决定；
- (c) 为接触移民儿童的工作人员制定明确的行为准则，并建立针对所有移民儿童安置设施的独立监督机制。

海上作业的移民工人

64. 委员会关切地注意到：

- (a) 海上作业的移民工人(移民海员和移民渔民)面临工作条件恶劣和工作时间过长的问题，导致他们更容易遭受强迫劳动、贩运和现代奴役；
- (b) 存在两种海上作业的移民工人招聘机构许可制度，分属两个不同政府机构(印尼外劳保护部和交通部)，这违反《2017 年第 18 号法》，阻碍了对海上作业的移民工人的保护；
- (c) 缺乏充分的监督和保护机制来确保尊重海上作业的移民工人的权利。

65. 委员会建议缔约国：

- (a) 全面评估海上作业的移民工人的处境，并与海上作业的移民工人和移民权利维护者协商制定一项战略，使此类移民工人的工作条件符合《公约》，确保其中包括防止强迫劳动、贩运和现代奴役的保障措施及独立监督机制，并保障诉诸司法和获得补救的机会；

- (b) 实施单一的海上作业的移民工人招聘机构制度，由印尼外劳保护部管辖，并确保制度符合《2017年第18号法》和《公约》；
- (c) 实施强有力的独立监督机制，以保护海上作业的移民工人。

气候变化

66. 委员会关切地注意到气候变化对缔约国构成的威胁，它会对移民工人及其家庭产生过大影响，使他们更容易遭受侵犯人权行为。委员会还关切地注意到，收到的信息称《2020年第11号综合法》削弱了环境保护机制，且缺少信息说明2022年印度尼西亚年轻人向全国人权委员会提出的关于缔约国未充分履行减缓措施的申诉的结果。

67. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定一项对性别问题具有敏感认识的气候变化和减少灾害风险全面战略，确保其中所载的措施能应对移民工人及其家庭的具体独特需求，并有助于建立他们对于气候变化的韧性和有效适应气候变化的能力；
- (b) 确保《2022年第11号综合法》不会阻碍环境保护机制，并在下一次报告中提供信息介绍向全国人权委员会提出的有关缔约国未充分履行减缓措施的申诉的结果。

与过境国和目的地国的国际合作

68. 委员会欢迎缔约国加入东盟框架，并与雇用印度尼西亚移民工人的国家达成双边协定。然而，委员会仍然感到关切的是：

- (a) 缔约国尚未与印度尼西亚境内移民工人的原籍国签订双边协定，现有协定不能保证外国工人无论身份如何都获得平等待遇；
- (b) 印度尼西亚移民工人，尤其是家政女工，继续在海外面临暴力、剥削和虐待，包括酷刑、性暴力、克扣工资和监视，尤其是在亚洲和中东国家；
- (c) 暂停向实施担保制度的21个中东国家进行劳务输出，但没有代之以以权利为基础的替代方案，并可能限制安全的移民途径，且在中东寻求就业的家政工人可能无法使用安全、非歧视和以权利为基础的机制来防止剥削。

69. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定与印度尼西亚境内移民工人原籍国签订双边协定的战略，并确保现有协定完全符合《公约》；
- (b) 采取紧急措施，通过加强外交接触、领事保护和在协定中规定强有力的保障措施，应对针对海外印度尼西亚移民工人，特别是家政女工的暴力、酷刑和剥削问题；
- (c) 积极参与科伦坡进程和阿布扎比对话等区域进程，以促进公平招聘和移民权利，以基于权利的非歧视性替代方案取代暂停向21个中东国家进行劳务输出的决定，并倡导废除移民工人担保制度。

招聘机构

70. 委员会欢迎缔约国与德国、日本和大韩民国根据双边协定建立的政府招聘系统，这些系统允许在公共行政部门管理下直接招聘，并欢迎通过综合系统实行由政府监督的招聘程序。然而，委员会仍然感到关切的是，没有充分的监测机制来确保《2017 年第 18 号法》得到遵守，没有充分信息说明第 4/2025 号部长条例的有效性，且工人继续面临剥削、费用过高和欺骗性招聘行为(包括中介的此类做法)，一站式服务中心运营方面存在不足。

71. 委员会根据其第 1 号一般性意见(2011 年)和《工商企业与人权指导原则》，建议缔约国：

- (a) 加强私营招聘机构的监管制度，并加强现行招聘机构许可证发放制度，以根据《公约》确保移民工人的权利，并解决一站式服务中心的不足；
- (b) 加强招聘监督和检查，以防止私营招聘机构收取过高的服务费，并防止其充当不法外国招聘者的中介；
- (c) 确保私营招聘机构向有出境就业意向的人员提供完整的信息，并确保切实提供所有商定的就业福利，尤其是薪金；
- (d) 调查并惩处招聘机构的不道德和/或非法做法；
- (e) 对有出境就业意向的人员实行“零安置费”政策。

返回和重新融入

72. 委员会欢迎缔约国努力确保印度尼西亚移民工人顺利重新融入社会，包括由印尼外劳保护部成立回国支援小组。然而，委员会感到关切的是，缺少充分信息说明针对移民工人(包括残疾移民工人)的回国、重新融入和重返社会方案及这些方案的成果；没有为回国移民女工重新融入社会提供对性别敏感的服务；未开展宣传运动来强调移民女工的积极贡献并消除她们在返回印度尼西亚后面临的污名；没有充分的支持机制来解决回国移民工人，包括可能在海外遭受过虐待或剥削的移民工人面临的经济、社会和心理挑战。

73. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保所有回返都符合包括《公约》在内的国际法，并有正当程序保障，尊重不推回原则且防止任意和集体驱逐；
- (b) 在全国范围内开展宣传运动，以认可移民工人，尤其是女工对印度尼西亚经济和发展的贡献，并打击他们回国后遭受的污名和歧视；
- (c) 采取有效措施，为要回国的移民工人及其家庭成员返回缔约国并持久融入其经济、社会和文化生活提供便利，并确保提供对性别敏感和兼顾残疾问题的支持，以解决遭受暴力和虐待的人的具体身心健康需求；
- (d) 加强回国支援小组的能力并扩大其任务范围，以提供全面的重新融入支持，包括获得医疗保健、为回国工人子女提供教育及在社会保障的转移方面提供援助；
- (e) 缔结双边或多边人员流动或重新接纳协定，确保其执行符合《公约》，并确保其中包括适当的程序保障。

贩运人口

74. 委员会注意到缔约国打击人口贩运的举措，包括《打击人口贩运国家行动计划》和网络贩运应对小组。委员会还注意到，缔约国设立了一条热线供举报暴力侵害妇女和儿童行为，包括贩运行为，以及最近设立保护妇女儿童及根除人口贩运局。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 缺少在国内执行《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》的计划，缺少机构间的适当合作机制，缺少综合案件筛查系统，缺少贩运受害者转介机制，也缺少适当的补救、恢复或赔偿程序，且规定人口贩运案件 11 年追诉时效的法律条款被保留下来；
- (b) 需要具体战略来预防、调查和惩处高风险部门(包括海上作业的移民工人)贩运案件；人口贩运问题工作队尚未举行全国协调会议，也没有确保民间社会的有意义参与；
- (c) 没有提供全面最新信息说明人口贩运的调查、起诉和判决情况及向受害者提供赔偿的情况。

75. 委员会建议缔约国：

- (a) 根据《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》，加强打击人口贩运政策及早期识别程序，并加强人口贩运受害者的支持、转介、康复和融入社会机制，包括使其获得庇护所、法律援助、医疗护理和社会心理服务，同时加大力度对执法人员、司法部门和一线人员开展促进性别平等和儿童友好的培训；
- (b) 制定一项具体战略，以预防、调查并惩处高风险部门(包括海上作业的移民工人)贩运案件，并确保人口贩运问题工作队全面运行，并有民间社会的参与；
- (c) 编制全面最新信息，说明人口贩运的调查、起诉和判决情况及向受害者提供赔偿的情况。

6. 传播和后续落实

传播

76. 委员会请缔约国确保以本国官方语言向各级相关国家机构(包括政府部委、立法部门、司法部门和相关地方当局)以及非政府组织和民间社会其他成员及时传播本结论性意见。

技术援助

77. 委员会建议缔约国进一步寻求国际和政府间援助，依照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。它还建议缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作。

后续落实结论性意见

78. 委员会请缔约国在两年内(即 2028 年 1 月 1 日前)提供书面资料, 说明第 12 段(立法和适用)、第 19 段(协调)、第 63 段(国际移民中的儿童)和第 65 段(海上作业的移民工人)所载各项建议的落实情况。

下次定期报告

79. 缔约国的第三次定期报告应于 2031 年 1 月 1 日前提交。除非缔约国明确选择采用传统报告程序, 否则委员会将在这一日期之前的一届会议上根据简化报告程序通过一份报告前问题清单。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。⁴

⁴ [HRI/GEN/2/Rev.6](#)。