



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
19 October 2017  
Chinese  
Original: English

### 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

#### 关于印度尼西亚初次报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2017 年 9 月 5 日和 6 日举行的第 363 次和第 364 次会议(见 CMW/C/SR.363 和 364)上审议了印度尼西亚的初次报告(CMW/C/IDN/1)，并在 2017 年 9 月 13 日举行的第 374 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国按照报告前问题清单(CMW/C/IDN/QPR/1)编写并提交初次报告。委员会还欢迎缔约国的多部门代表团提供补充资料，代表团由印度尼西亚常驻联合国日内瓦办事处及其他国际组织大使兼副代表 Michael Tene 和印度尼西亚移徙工人国家安置保护局秘书长 Alip Singgih Hermono 共同带领，成员包括劳工与安置部、法律与人权部、外交部、社会事务部、印度尼西亚总统办公室、Wonosobo 镇以及印度尼西亚常驻联合国日内瓦办事处及其他国际组织代表团的代表。

3. 委员会赞赏与代表团开展的公开建设性对话，但遗憾地注意到，所获资料往往笼统或不全，尤其是关于《公约》在缔约国落实情况的资料。

4. 委员会肯定，印度尼西亚主要是原籍国，在保护海外本国移徙工人方面已有所进步，但仍面临挑战。委员会注意到，缔约国日益成为过境国和目的地国，因此需努力确保本国境内移徙工人的权利得到保护。

5. 委员会还注意到，印度尼西亚移徙工人就业的很多国家尚不是《公约》缔约国，这可能阻碍移徙工人享有《公约》规定的权利。

\* 委员会第二十七届会议(2017 年 9 月 4 日至 13 日)通过。



## B. 积极方面

6. 委员会欣见缔约国批准或加入了以下文书：

- (a) 国际劳工组织(劳工组织)2006年《海事劳工公约》，2017年6月；
- (b) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2012年9月；
- (c) 《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》，2012年9月；
- (d) 《残疾人权利公约》，2011年11月；
- (e) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的两项补充议定书：《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》及《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，2009年9月。

7. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施：

- (a) 劳工与安置部长第35/2015号规定，其中涉及“劳工与安置部长关于外籍工人雇佣程序的第16/2015号规定修正案”，2015年10月；
- (b) 劳工与安置部长关于印度尼西亚移徙工人安置许可发放、延期和吊销程序的第42/2015号规定，2015年；
- (c) 劳工与安置部长关于印度尼西亚预备移徙工人教育和就业培训的第PER.23/MEN/IX/2009号规定，2009年9月；
- (d) 关于贩运移徙工人问题的第21/2007号法，2007年4月；
- (e) 社会事务部长关于保护所和创伤治疗中心的第102/HUK/2007号规定，2007年；
- (f) 关于海外印度尼西亚工人安置保护的第39/2004号法，2004年10月，及其执行条例。

8. 委员会还欢迎缔约国采取以下体制和政策措施：

- (a) 通过“国家人权行动计划”(2015-2019)；
- (b) 通过“佐科·维多多总统的Nawa Cita计划(2015-2019年九项国家发展要务)，除其他外，该计划旨在更好地保护海外印度尼西亚工人与合法实体，同时保护缔约国内移徙工人的权利与安全；
- (c) 通过“2022年之前在印度尼西亚消除童工路线图”，2014年12月；
- (d) 成立移徙工人问题任务组，2011年7月；
- (e) 成立国家打击贩运人口任务组，2008年11月。

9. 委员会赞赏缔约国在科伦坡进程、阿布扎比对话、关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程和全球移民与发展论坛等区域磋商进程中起带头作用。

## 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

10. 委员会欣见，缔约国为海外印度尼西亚移徙工人设立的法律法规和方案及支持体系覆盖了移徙的各阶段。但委员会关切的是，尚无移徙问题综合立法以保护所有移徙工人(包括非正常身份者)的权利；尚无充分措施确保缔约国的立法(主要是关于移民的第 6/2011 号法)符合《公约》；关于海外印度尼西亚工人安置保护的 39/2004 号法修正案草案延迟通过。

11. 委员会建议缔约国出台移徙问题综合立法，同时采取必要步骤，确保国家法律，包括关于移民的第 6/2011 号法和关于海外印度尼西亚工人安置保护的 39/2004 号法修正案草案，符合《公约》规定。

#### 第 76 至第 77 条

12. 委员会建议缔约国考虑依《公约》第 76 和第 77 条规定作出声明，承认委员会有权受理并审查缔约国和个人关于《公约》权利受到侵犯的来文。

#### 批准相关文书

13. 委员会建议缔约国考虑尽快批准或加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

#### 综合性政策和战略

14. 委员会关切的是，缔约国尚未出台移徙问题综合政策或战略。

15. 委员会建议缔约国制定顾及性别、遵守人权的综合移徙战略，同时辅以充足的人力、技术和资金资源，并设置战略执行监测机制。

#### 协调

16. 委员会欣见 2006 年成立了印度尼西亚移徙工人国家安置保护局，7 家政府单位或机构已承诺进一步加强协同增效以保护海外印度尼西亚移徙工人。但委员会关切的是，各部委和政府各级机构在落实受《公约》保护的權利方面协调不足。

17. 委员会建议缔约国加大力度改善各部委和政府各级机构的协调，以便有效落实《公约》保护的權利。具体工作包括：为各主要单位(主要是印度尼西亚移徙工人国家安置保护局、移民总局和海外印度尼西亚公民与合法实体保护局)妥善配备人力、技术和资金资源。各大单位还应获得必要职权，以便在各层面有效协调综合移徙政策，并评估此类政策方案在缔约国境内对外对移徙工人及其家庭成员权利的影响。

#### 数据收集

18. 委员会注意到缔约国努力提供海外移徙工人数据，但关切的是，劳动移徙数据组织零散，且不包括非正常身份移徙工人、移徙工人留守缔约国内的子女或缔约国境内移徙工人的情况。

19. 委员会建议缔约国建设涵盖《公约》各方面的中央综合数据库，并确保采集关于缔约国内移徙工人身份的数据。委员会鼓励缔约国编纂资料和统计数据，按性别、年龄、国籍、婚姻家庭状况、出入境原因和所事工种分列，以便遵循可持续发展目标之具体目标 17.18，为相关政策和《公约》之适用提供有效参考。委员会还建议缔约国建设公务人员能力，以改善准确移徙数据的采集分析，包括关于非正常移徙工人和贩运受害者的数据，并确保海外领事与外交代表配合这项工作。委员会请缔约国在无法获得准确资料时(例如关于非正常身份移徙工人的资料)根据研究与估算提供数据。

#### 独立监测

20. 委员会注意到，缔约国的国家人权委员会 2017 年再次被国家人权机构全球联盟评为 A 类，该委员会负责审查印度尼西亚移徙工人和身在印度尼西亚的外籍工人遭受侵权的指控。还注意到，该委员会及其伙伴负责监测全国拘留所的条件。但委员会关切的是：

- (a) 该委员会中妇女和少数族裔人员人数少；
- (b) 缺乏清晰透明的参与式遴选任命程序；
- (c) 该委员会的资金和财务自主程度尚不足以受理移徙工人的申诉。

21. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以便：

- (a) 增加国家人权委员会中的妇女和少数族裔人数；
- (b) 确保清晰透明的参与式遴选任命程序；
- (c) 为该委员会配备充足的人力、技术和资金资源，使之得以有效履职，包括受理移徙工人的申诉。

#### 有关《公约》的培训和宣传

22. 委员会注意到缔约国以多项措施向广大利益攸关方传播《公约》信息和规定，并为领事人员和劳工问题随员提供关于保护移徙工人权利的培训。但委员会关切的是，缔约国尚未充分面向所有相关利益攸关方开展《公约》培训和传播《公约》所载权利的信息。

23. 委员会建议缔约国：

- (a) 制定关于《公约》所载移徙工人及其家庭成员权利的教育培训方案，方案应纳入性别视角，并面向移徙领域所有官员和工作人员，主要是执法和边境机关、法官、检察官和相关领事人员，以及国家、省级和地方官员，社会工作者和民间社会组织；
- (b) 进一步采取措施，确保移徙工人获得信息和指导，了解自身依《公约》规定享有的权利，主要是实行就业前和离境前说明方案；
- (c) 加强与民间社会组织和媒体的合作，以便在缔约国全国传播《公约》信息。

## 民间社会的参与

24. 委员会关切的是，收到的报告指出，缔约国在《公约》执行工作中未充分纳入或咨商民间社会。

25. 委员会建议缔约国考虑更积极系统地请民间社会和非政府组织参与《公约》的执行，包括在印度尼西亚移徙工人就业的国家、在双边协议谈判和监测中这样做，同时应顾及法律规定。

## 2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

### 不歧视

26. 委员会注意到针对歧视的宪法和法律一般禁令，但关切的是，国家立法未涵盖《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条中禁止的所有歧视理由，也未明文禁止直接和间接歧视。委员会还关切的是，有报告称，移徙工人及其家庭成员(尤其是非正常身份者)受到处理劳工事务的政府官员的歧视待遇。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 修订本国《宪法》和/或国家立法，加入禁止出于《公约》(第 1 条第 1 款和第 7 条)所述任何原因直接和间接歧视的规定，规定应涵盖就业和职业的各个方面和所有工人，包括家政工人和非正规行业的工人；

(b) 采取必要步骤，确保本国境内或本国辖区内所有有证件和无证件移徙工人及其家庭成员按第 7 条享有《公约》保护的权利而不受任何歧视。

### 获得有效补救的权利

28. 委员会注意到缔约国通过了关于法律援助的第 16/2011 号法并设置了多个海外印度尼西亚移徙工人申诉机制，印度尼西亚移徙工人国家安置保护局也开展了调解和争端解决工作，但委员会关切的是：

(a) 移徙工人在自身权利和缔约国司法体系提供的补救方面所获信息和法律顾问不足；

(b) 除其他外，为员工提供的资源和培训不足(包括申诉管理技能和性别敏感度培训)等原因导致申诉受理不力；

(c) 贫困和低技能移徙工人(主要是无证件和移徙家政工人)的申诉处理不足或得不到援助；

(d) 权利受侵犯的无证件移徙工人可能惧怕依照关于移民的第 6/2011 号法因非法入境被拘留，因此无法诉诸司法。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 在法律上和实际上确保移徙工人及其家庭成员(包括非正常身份者)依《公约》规定享有的权利受到侵犯时与缔约国国民有同等机会向法院提出申诉并获得有效补救，包括为无证件移徙者诉诸司法消除障碍，例如可能根据关于移民的第 6/2011 号法被拘留；

(b) 加大力度，让移徙工人及其家庭成员(非正常身份者)知晓自身依《公约》规定享有的权利受到侵犯时可用的司法和其他补救；

(c) 为申诉机制增拨资源，使之更有效地受理申诉，并确保该机制员工的常规能力建设和技能提高(包括在不歧视方面)，同时改善法律援助以帮助移徙工人申诉；

(d) 确保遭受侵权的归国移徙工人获得适当补救，包括赔偿金，确保有受理基于性或性别的暴力之申诉的专门安排。

### 3. 所有移徙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

30. 委员会关切的是，非正常出入境缔约国是刑事犯罪，依照关于移民的第 6/2011 号法第 113 条可处以一年以下监禁。

31. 委员会建议缔约国保障正常和非正常移徙工人有权离开任何国家，包括自己的祖国，并将非正常出入境非罪化。委员会还建议缔约国遵守《国际边界人权问题建议原则和准则》，所有边境关卡均应尊重本国人权义务，包括所有移徙者的正当程序权，无论其身份如何，并确保边境管控措施应对并打击国家行为方在国内上的一切形式歧视，确保它们奉行不驱回、禁止任意和集体驱逐的原则。

#### 劳动剥削和其他形式的虐待，包括童工

32. 委员会关切的是：

(a) 有报告称，在缔约国工作的无证件移徙者常遭受劳动剥削和性剥削，包括强迫劳动，主要是在渔业、建筑业、农业、矿业、制造业、旅游业和家政行业；

(b) 亚齐监所长期使用鞭笞等体罚，可能也影响到移徙工人及其家庭成员；

(c) 大量在工矿、远洋捕捞、建筑工地和采石场工作的移徙儿童面临危险条件或最有害形式童工，或者成为家政工人或性工作者而早早辍学，易遭受暴力和剥削，包括身心侵犯和性侵犯、贩运儿童和强迫劳动。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 为所有身为性剥削和劳动剥削受害者的移徙工人(尤其是妇女儿童)提供充分的援助、保护与康复，包括社会心理康复；

(b) 遵循可持续发展目标之具体目标 8.7 和 16.2，修订立法以将强迫劳动刑事化，加大劳动监察力度，起诉并惩处剥削有证件或无证件移徙工人或令他们遭受强迫劳动和侵犯的所有人员或组织，尤其是在非正规经济中；

(c) 审议本国所有准许使用体罚作为刑事惩处的国家和地方刑事立法，特别是 2005 年亚齐《刑法典》，以期立即废除体罚，同时确保设有法律援助机制，保障缔约国内包括移徙工人在内的所有人享有聘请律师的可执行权利和其他正当法律程序保障，所有嫌疑人都能为自己辩护，并能就违反国家法律和《公约》的虐待行为提出申诉；

(d) 在“消除最有害形式童工国家行动计划(2013-2022 年)”中加入关于移徙儿童的专门干预。

## 正当法律程序、拘留和在法庭上的平等

### 34. 委员会关切的是：

(a) 根据关于移民的第 6/2011 号法第 85 条，无证件移徙者和寻求庇护者可能被逮捕并在移民拘留所安置，最长可安置 10 年，等候遣返听证而不予司法审查；

(b) 无证件移徙儿童，包括无人陪伴的移徙儿童，在移民拘留所被拘留数月或数年，身处恶劣暴力的环境，通常与不相关的成人一同关押；

(c) 有报告称，移民官员和士兵对被拘留者施以人身暴力，无人陪伴的移徙儿童也不例外；

(d) 移民拘留场所条件极其恶劣、超员且卫生设施不足，食物量少质差；

(e) 缺乏资料说明移徙工人及其家庭成员在刑事和行政程序(例如拘留和驱逐)中的正当程序保障。

### 35. 委员会建议缔约国：

(a) 修订关于移民的第 6/2011 号法，确保行政拘留仅用作最后手段，时间尽可能短，同时根据委员会关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，推行非羁押替代措施；

(b) 尽快彻底停止因父母的移民身份而拘留儿童，准许尚未解决移民身份的儿童在非羁押的社区式环境下留在家庭成员和/或监护人身边，以维护他们的最大利益及其自由和家庭生活权；

(c) 严格规定拘留所士兵和工作人员行为准则，确保拘留所定期接受独立监测机构评估；

(d) 确保移民拘留中心提供充足的食物、清洁饮用水和卫生设施以及保健；

(e) 采取必要步骤，确保在行政和司法程序(包括拘留和驱逐)中，移徙工人及其家庭成员，主要是非正常身份者，在法院和法庭面前享有与缔约国公民平等的正当程序保障。

## 领事协助

36. 委员会注意到缔约国为加强领事协助采取的多项措施，包括在 24 个印度尼西亚外交使团设置公民服务处，以便更好地保护海外务工的公民。但委员会关切的是：

(a) 印度尼西亚移徙工人在就业国继续遭受多种侵权，包括性暴力和基于性别的暴力；

(b) 印度尼西亚移徙工人在海湾国家因离开接待家庭、未履行合同义务等原因而受到监禁，据称有移徙工人被拘留数月，有人成为死刑犯，领事机关未前往探视，有些情况下甚至不知情；

(c) 所获资料显示，移徙工人得到的领事协助不足，印度尼西亚使团庇护所条件差，使团超员，食物不足，行动自由受限，负责人培训不足；

(d) 缺乏资料说明印度尼西亚使团为海外移徙工人提供的公民服务，多数情况下仅有证件移徙工人可接触使团；

(e) 缺乏资料说明设有哪些机制监测目的地国领事人员访问拘留场所的频率和针对被拘留移徙工人采取的后续行动。

#### 37. 委员会建议缔约国：

(a) 目的地国外交使团应将大力保护移徙工人(包括非正常身份者和在隔绝条件下工作者)作为首要关切；

(b) 在目的地国加强面向缔约国移徙工人的福利服务和领事协助，包括心理咨询、法律顾问和为处境艰难的移徙者提供充足的庇护所，并确保这些服务和援助顾及性别且向所有移徙工人提供，包括无证件者；

(c) 确保领事和外交使团人员充足，工作人员经妥善培训，本着人权方针处理移徙工人面临的所有问题，包括贩运和其他形式的剥削、身心暴力、性暴力和侵犯、任意拘留、虐待和死刑；

(d) 确保就业国领事和外交使团的工作人员行事符合《维也纳领事关系公约》(1963年)，并制定专门政策，预防并处理任意拘留及性暴力和基于性别的暴力，包括由女性工作人员处理性侵犯案件，开设地方 24/7 全天候免费热线，拟定有能力为缔约国的移徙工人提供法律事务协助的当地有资质律师名单并定期访问移徙者拘留中心。

### 社会保障

38. 委员会注意到，缔约国通过劳动社会保障局设立了社会保障框架。但委员会关切的是，缺乏资料说明移徙领域达成的双边和多边协议(包括短期劳动方案)如何保障对印度尼西亚海外移徙工人的社会保护。

39. 委员会建议缔约国以双边和多边社会保障协定确保所有移徙工人及其家庭成员在目的地国获得充分社会保护。委员会请缔约国在下次定期报告中提供进一步资料，说明劳动社会保障局扩大社会保障框架覆盖面的情况。

### 出生登记和国籍

40. 委员会关切的是，缔约国大量新生儿并未登记，而信息缺失、行政障碍和资金困难令海外印度尼西亚移徙工人无法为子女(主要是被认为非法的非婚生子女)进行出生登记并领取身份证件，使这些儿童可能成为无国籍人并被剥夺权利。

#### 41. 委员会建议缔约国：

(a) 遵循可持续发展目标之具体目标 16.9，确保所有出生在缔约国的移徙工人子女和印度尼西亚移徙工人海外出生的子女进行出生登记并获发身份证件，确保在各地和所有情况下均免费并便利进行出生登记；

(b) 提高移徙工人及其家庭成员，特别是非正常身份者对出生登记重要性的认识；

(c) 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》。



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

##### 离境前和知情权

42. 委员会欣见缔约国努力改善预备移徙工人离境前培训和信息提供, 包括 24/7 全天候热线、一站式综合服务中心和印度尼西亚使团欢迎方案。但委员会关切的是:

(a) 据称有些预备移徙工人不知晓有这些培训可用或认为培训有所不足;

(b) 缺乏离境前方案的统计数据, 并缺乏资料说明缔约国在实际上如何确保私营机构为移徙工人提供充足的离境前信息;

(c) 离境前培训不能充分告知移徙工人他们依《公约》规定和在目的地国享有的权利, 或诉诸司法及可用申诉机制的情况。

##### 43. 委员会建议缔约国:

(a) 根据《公约》, 以顾及性别的方式改善离境前培训和信息, 以促进知情决定并提高预备移徙工人的技能水平, 包括语言技能和整体教育水平;

(b) 赋权移徙工人, 使之了解自身权利及如何实现权利, 包括为之提供资料, 介绍目的地国公平招聘、体面工作标准、可用社会保护、财务事宜、地方文化和生活方式及重要立法, 说明妇女另有标准的情况, 并提供就业国劳工问题随员和福利官员的联系信息;

(c) 确保移徙工人适当获知移徙程序, 具体而言, 确保移徙工人签署的就业合同均以他们可以读懂的语言拟定。

##### 汇出收入和储蓄的权利

44. 委员会注意到缔约国为便利汇款采取的各项措施。但委员会关切的是, 汇款费用高, 可用的正式金融渠道有限。

45. 委员会建议缔约国遵循可持续发展目标之具体目标 10.c, 继续采取措施, 减少汇款和接收汇款的费用, 同时顾及性别平等原则, 便利使用安全平价汇款转账体系、有效利用汇款和向农村地区汇款低收费。

#### 5. 增进工人及其家庭成员国际移徙的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

##### 国际移徙背景下的儿童

46. 委员会注意到缔约国努力保证国内移徙工人子女和海外务工的印度尼西亚移徙工人留守国内的子女的福利, 例如设立儿童社会安居所和其他举措。但委员会关切的是, 父母海外务工的留守缔约国的印度尼西亚儿童容易中断教育、遭受忽视、遗弃、侵犯和剥削(包括性侵犯, 主要是女童)、酗酒、家中和外部的童工、以及早婚和贩运。

## 47. 委员会建议缔约国：

(a) 就缔约国内移徙工人子女和父母海外务工、留守缔约国的印度尼西亚移徙工人子女的情况开展全国研究，以确定该群体的人口构成，从而指导国家政策与方案；

(b) 制定综合战略，增进和保护印度尼西亚工人儿童及家庭的权利，主要是借助教育及创业、培训和社区福利方案，为此应深化与缔约国和原籍国民间社会行为方的合作。

## 与目的地国的国际合作

48. 委员会注意到，缔约国签署了多项谅解备忘录并签订了多项双边协议，但委员会关切的是：

(a) 印度尼西亚移徙工人在就业国继续遭受大量侵权行为，包括无权离开工作场所、拒付工资、没收护照、骚扰、暴力、威胁、生活条件差、得不到保健服务、甚至酷刑；

(b) 多数谅解备忘录和双边协议未充分涵盖《公约》所载规定。

## 49. 委员会建议缔约国：

(a) 大力推动目的地国批准《公约》，为此应改善与这些国家的合作，防止调换合同、没收护照、拒付工资、侵犯和剥削等侵权行为；

(b) 继续借助科伦坡进程和阿布扎比对话改善原籍国间的合作，争取实行公平招聘标准和基于国际人权和劳工标准的有约束力的统一工作合同，合同应规定岗位设置、商定工资、工作和生活条件、有效复审和补救；

(c) 解决身为‘卡法拉’（监护）制度受害者的移徙工人处境问题，主要是针对海湾国家，并考虑集体和个别提出问题，以鼓励有关政府废除该制度；

(d) 与目的地国共同推行移徙领域顾及性别的双边、区域和国际合作；

(e) 与所有目的地国谈判有约束力的双边协议，协议应顾及性别且不歧视，并规定保护移徙工人的人权，包括社会保障权；

(f) 监测双边协议的执行，确保公布所有与目的地国签署的此类协定和谅解备忘录，确保协议透明，并确保其执行得到有效监测。

## 移徙家政工人

50. 委员会注意到通过了劳工与安置部长关于保护家政工人的第 2/2015 号规定，但委员会关切的是：

(a) 印度尼西亚移徙家政工人常面临工作场所侵犯、骚扰和剥削，包括奴役、性骚扰、人身虐待和扣发薪水；

(b) 家政工人得不到其他工人依关于劳工的第 13/2003 号法所受保护，并且缔约国尚未出台关于家政工人的法案，也未批准劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号公约)；

(c) 根据劳工与安置部长关于禁止向中东个体雇主派遣印度尼西亚移徙工人的第 260/2015 号规定，移徙家政工人不得前往中东国家劳动，这种做法歧视印度尼西亚妇女，增加了她们遭受贩运和其他形式剥削的风险。

51. 委员会参考关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2011 年)，建议缔约国：

(a) 在移徙家政工人权利保护框架和协定方面加强与就业国合作，包括确保劳工移徙方面相关双边和区域协定参照并遵守国际人权法且具有国际法的法律约束力，确保此类协定明文纳入移徙工人的保健和社会保护，并就弱势处境的工人作专门规定，同时顾及性别并包括考虑性别的监测机制；

(b) 所有关于家政工人的双边和区域协定标准和统一就业合同应纳入公平、完整且清晰的条件和劳动标准，标准应在缔约国和就业国均可依法执行；

(c) 制定体现家政工人技能和经验的工资标准，标准应适用于全部目的地国所有工人并纳入双边和区域协定；

(d) 确保为遭受侵权后向海外外交使团求助的移徙家政工人提供庇护、法律援助、医疗和社会心理照料及翻译服务；

(e) 在明确时间框架内出台关于家政工人的法案，并确保其中有保护海外移徙家政工人权利的规定；

(f) 借助媒体和公众教育方案，就移徙家政工人处境及权利开展提高认识的宣传，支持工作中与移徙家政工人打交道的工会，并加强劳动监察机制；

(g) 设立申诉机制，让移徙家政工人遭受家政领域不公劳工惯例侵犯后得以投诉，同时深入发展家政领域侵权行为受害者支助服务和庇护所；

(h) 批准劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号公约)；

(i) 对有意前往中东国家务工的移徙家政工人取消禁令，并采纳联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发布的“安全、有序和正常移民全球契约”中关于妇女人权的建议，考虑通过并实施不带歧视的替代措施，以便有效保护移徙家政工人的权利。

## 招工机构

52. 委员会注意到缔约国为加强招工机构规范监督采取了多项立法和其他措施。但委员会关切的是：

(a) 对缔约国内招工机构的监管不足，却在签订合同、离境前培训、申诉受理、调解和归国方面拥有具有宽泛权限；

(b) 据称缔约国聘用制度方面的违规行为包括伪造文件、未经许可乱收服务费、调换合同、要求签署空白或不完整的合同表格、债役、无照雇佣、以欺诈手段将未登记工人送往海外、无妥善文件而雇佣工人并雇佣儿童等；

(c) 惩处参与非法和欺诈行为(据称包括伪造培训证书)的单位或雇佣机构的举措有限；

(d) 招工机构签署的合同并非总是译成移徙工人理解的语言，移徙工人往往得不到合同副本或关于合同条款未履行时如何投诉的信息；

(e) 据称预备移徙工人感觉聘用程序繁复耗时，导致缔约国大多数潜在移徙者向非正规网络寻求信息与安置，很多人因此落入违规招工机构和高利贷者之手。

53. 委员会建议缔约国：

(a) 设立接受公共管理的聘用制度，减少私营职业介绍所违规行为；

(b) 改善招工机构监管：(i) 制定顾及性别、公平的高标准综合招聘政策；(ii) 确保招工机构改善业务；(iii) 追究不履职情况；(iv) 调查并惩处用人单位违法行为，以期惩处参与剥削者；(v) 监管非常规分支机构和中间商并惩处无照机构；(vi) 定期更新并公布聘用机构黑名单；

(c) 责成招工机构应要求分派女员工管理妇女家政工人招工，并为利用持证招工机构提供方便，以减少非正式网络和对中间商的依赖，包括在农村地区这样做；

(d) 与目的地国共同确保招工不得非法收费，确保来自条件不利的国家的工人在缔约国签署就业合同时不分摊费用；

(e) 不再要求离开缔约国前缴纳激励费，这种做法导致债役，使移徙工人难以甚至不可能离开虐待他们的雇主，还应对有意到海外务工者实行“零安置费”政策；

(f) 批准 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号公约)。

#### 归国和重新融入

54. 委员会注意到缔约国通过了多项安置和重新融入方案，例如“前印度尼西亚劳工移徙者工商业赋权方案”，但关切的是：

(a) 据称有移徙工人遣返者不知晓这些方案或认为它们有所不足，多见于曾在海外遭受侵权和需要治疗者；

(b) 妇女移徙工人回国后常面临家庭和社会重新融入问题，包括背负不道德的污名。

55. 委员会建议缔约国：

(a) 协助所有需要协助的移徙工人归国，包括逃离侵权雇主或沦为非正常身份处境的，无论是遭到拘留中还是身在他处；

(b) 改善为回国移徙工人重新融入提供的顾及性别的服务，包括社会心理服务和谋生机会，主要是性暴力和基于性别的暴力之受害者和移徙过程中曾遭受侵犯者；

(c) 开展提高认识的宣传，凸显妇女移徙工人的贡献，消除归国妇女移徙工人的污名。

#### 贩运人口

56. 委员会欣见缔约国出台“打击贩运人口国家行动计划(2015-2019 年)”，惩处贩运罪的数量也有所增加。但委员会关切的是：

(a) 关于贩运移徙工人的第 21/2007 号法并未有效执行，贩运人口问题国家任务组的工作所覆盖的地区不多；

(b) 缺乏有效措施保护贩运活动受害者并为之提供有效补救，包括赔偿与康复；

(c) 贩运人口罪行的起诉数量近期有所增加，但起诉水平仍然较低，对犯罪者的惩处不足；

(d) 对贩运活动受害者的保护尚不足以使他们免于因非法入境或居留缔约国、或由于身为被贩运者受到直接影响而参与一些活动而受到起诉、拘留或惩处；

(e) 政府各级仍普遍存在与贩运相关的腐败和串通。

#### 57. 委员会建议缔约国：

(a) 确保有效执行关于贩运移徙工人的第 21/2007 号法，包括改进贩运人口问题国家任务组并将其范围扩大到缔约国全境；

(b) 系统、透明、公正地大力调查贩运人口的指控，起诉责任人，定罪的予以惩处，并赔偿受害者；

(c) 遵循可持续发展目标之具体目标 5.2，继续努力防止、打击并惩处贩运人口行为，包括在区域层面并与邻国合作这样做，并改善关于贩运人口问题的机构间合作；

(d) 加紧努力，查明并保护和援助所有贩运人口活动受害者，主要是提供考虑性别的庇护所、医疗和社会心理等支助，协助他们重新融入社会；

(e) 采取措施，保护贩运人口活动受害者，使由于身为被贩运者受到直接影响而参与一些活动的受害者不因此受到起诉、拘留或惩处；

(f) 积极采取措施，调查并起诉涉嫌贩运相关腐败和参与实施贩运罪行的政府官员；

(g) 面向执法人员、法官、检察官、劳动监察员、地方政府人员、村干部、教师、保健服务人员及本国使领馆工作人员加强顾及性别的培训，更广泛地传播资料，说明贩运人口和援助受害者的情况。

## 6. 后续和传播

### 传播

58. 委员会请缔约国确保及时以本国官方语言向各级政府机构传播本结论性意见，包括政府部门、立法部门、司法部门、相关地方当局、非政府组织和民间社会其他成员。

### 技术援助

59. 委员会建议缔约国进一步寻求国际援助，以便遵循《2030 年可持续发展议程》，落实本结论性意见所载建议。

结论性意见之后续落实

60. 委员会请缔约国在两年内(2019年10月1日前)以书面资料说明上文第11、第35(a)、第41(a)和第53(a)段所载建议的落实情况。

下次定期报告

61. 委员会请缔约国在2022年10月1日前提交第二次定期报告。为此,缔约国不妨采用简化报告程序。委员会提请缔约国注意条约专要协调准则(HRI/GEN.2/Rev.6)。

---