



人权事务委员会

关于伊拉克第六次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 3 月 7 日和 8 日举行的第 3846、第 3847 和第 3848 次会议¹上审议了伊拉克的第六次定期报告²，由于与冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)有关的限制，审议采用混合形式。委员会在 2022 年 3 月 23 日举行的第 3870 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎伊拉克提交第六次定期报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会再次与缔约国高级别代表团开展建设性对话，讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国对问题清单³作出的书面答复⁴和代表团在对话期间通过口头答复所作的补充以及提交的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和体制措施：

- (a) 于 2021 年 7 月通过 2021-2025 年国家人权计划；
- (b) 于 2021 年 3 月通过《雅兹迪女性幸存者法》；
- (c) 于 2020 年发布第 29 号行政令，设立了一个常设委员会，负责调查高层腐败案件和其他重大犯罪；
- (d) 通过了关于高级选举委员会的 2019 年第 31 号法；
- (e) 于 2019 年设立了一项跟进国际建议落实情况的国家机制；
- (f) 通过了《囚犯和被拘留者改革法》(2018 年第 14 号法)；

* 委员会第一百三十四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 日)通过。

¹ 见 CCPR/C/SR.3846、CCPR/C/SR.3847 和 CCPR/C/SR.3848。

² CCPR/C/IRQ/6。

³ CCPR/C/IRQ/Q/6。

⁴ CCPR/C/IRQ/RQ/6。



- (g) 通过了《将司法学院并入最高司法委员会法》(2017 年第 70 号法);
- (h) 于 2017 年出台了伊拉克国家儿童保护政策。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用性

4. 委员会注意到, 条约经某项具体法律被纳入国内法后就可被法院适用, 但委员会感到遗憾的是, 缔约国没有提供此类情况的实例。此外, 委员会注意到, 缔约国仍未加入的《〈公约〉第一项任择议定书》(第二条)。委员会还对缔约国《宪法》第 2 条是否与《公约》相符表示关切。
5. 委员会回顾先前的建议⁵, 鼓励缔约国进一步加强努力, 提高法官、律师和检察官对《公约》及其在国内法中的适用性的认识, 以确保法院将《公约》规定纳入考虑。委员会还鼓励缔约国考虑加入《〈公约〉第一项任择议定书》, 该议定书确立了个人申诉机制。缔约国还应采取步骤, 确保该国《宪法》特别是第 2 条符合《公约》。

国家人权机构

6. 委员会注意到, 缔约国之所以推迟任命高级人权委员会的新成员, 是为了等待正在进行的选举伊拉克新总统和新任部长会议主席的进程得出结果。委员会表示关切的是, 高级人权委员会的任命程序不能保证其独立于各政党的影响。委员会还注意到, 设立高级人权委员会的第 53/2008 号法规定, 女性必须至少占该委员会成员的三分之一。但委员会感到遗憾的是, 该法仅规定了一名正式成员和一名后备成员为少数群体代表, 并且没有规定民间社会成员的代表。
7. 委员会鼓励缔约国采取必要措施, 确保少数群体以及民间社会在高级人权委员会的成员中得到充分代表。缔约国还应继续努力, 确保高级人权委员会具备足够的财政和人力资源, 确保缔约国全国各地所有人都有平等机会向其求助, 确保所有公共主管机构都与高级人权委员会充分合作, 并确保高级人权委员会能够按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》), 有效和独立地履行任务。

打击有罪不罚现象和以往的侵犯人权行为

8. 委员会感兴趣地注意到, 一项关于保护人们免遭强迫失踪的法案目前已提交部长会议作最后批准。委员会欢迎设立达伊沙犯罪调查处以调查与奴役雅兹迪库尔德妇女儿童和属于其他社群的人有关的案件, 还欢迎设立特别司法机构以调查在尼尼微省对雅兹迪人犯下的罪行。委员会还欢迎于 2016 年和 2018 年设立两个事实调查委员会, 以便调查侵犯人权的指控并就 2019 年的示威活动确保问责。但委员会感到遗憾的是, 没有资料说明这些调查委员会得出了什么结果以及是否有它们提出的任何建议得到落实。此外, 委员会感到关切的是, 有报告称, 尽管有大量的暴力指控案件, 起诉的数量却很少。委员会还感到遗憾的是, 没有资料说明对雅兹迪妇女实施性暴力者被起诉和定罪的数量以及所受惩罚的类型。委员

⁵ CCPR/C/IRQ/CO/5, 第 6 段。

会还关切地注意到，有报告称，倡导问责的活动人士以及参与办理示威活动期间暴力案件的法官和调查人员遭到了报复。此外，委员会表示关切是，有报告称仍在发生强迫失踪案件(第三、第六至第七、第九、第十四和第二十六条)。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 采取必要措施，及时调查和起诉所有报告的侵犯人权案件，包括涉及达伊沙成员在武装冲突期间对雅兹迪妇女和女童实施性犯罪的案件，以及在2019年和2020年示威活动期间发生的侵犯人权行为，特别是关于强迫失踪、任意拘留、酷刑和其他暴力行为的指控；

(b) 确保犯罪者受到惩罚，确保所施加的惩罚与罪行严重程度相称但不包括死刑，并确保受害者或其家庭成员得到充分赔偿；

(c) 确保迅速通过关于保护人们免遭强迫失踪的法案，并采取一切必要措施，确保停止这种做法。

性别平等

10. 委员会赞赏地注意到，缔约国表示正在努力促进妇女积极参与公共和政治生活，并且这些努力已在近期的选举中取得了成果。但委员会关切的是，妇女在政府最高层以及在司法和公诉机关中的任职人数很少(第二至第三和第二十六条)。

11. 缔约国应采取更有力的措施，保证男女在法律上和事实上的平等。特别是，缔约国应：

(a) 加强努力，增加妇女在公共生活中的代表性，特别是增加妇女在政府最高层以及在司法和公诉机关中的任职人数；

(b) 加大努力，消除关于男女在家庭和社会中的作用和责任的性别成见。

不歧视

12. 委员会注意到，缔约国表示伊拉克法律中没有基于性取向或性别而歧视任何特定类别人员的规定，但委员会关切的是，不断有报告称，有人因自身真实的或被认为的性取向或性别认同而遭到了歧视和暴力，包括绑架、强奸、酷刑和谋杀，背负了社会污名、受到了社会排斥，并且这些严重罪行没有得到调查和惩处。此外，委员会遗憾地注意到，缔约国并未考虑修订《刑法》第394和第401条，据称这两条被用来以有关人员的性取向或性别认同为由予以起诉(第二至第三、第七和第二十六条)。

13. 按照委员会先前的建议⁶，缔约国应确保所有人都能充分享有《公约》所载的所有人权，无论其真实或被认为的性取向或性别认同如何。特别是，委员会建议缔约国：

(a) 考虑颁布全面的反歧视法，该法应提供充分和有效的保护，在所有领域防止歧视，并载有禁止的歧视理由的全面清单，包括性取向和性别认同；

(b) 采取步骤，消除基于人的性取向或性别认同的刻板印象的和负面态度；

⁶ 同上，第12段。

(c) 采取具体措施，包括提供面向警察和司法部门包括公诉机关的培训和提高认识方案，以有效防止针对这些人员的歧视和暴力；

(d) 确保及时有效地调查所有因性取向或性别认同而对人实施的暴力行为，确保将犯罪者绳之以法，并确保受害者得到补偿；

(e) 采取步骤，确保不利用间接提到道德和得体的含混概念的现行法律，基于人的性取向和性别认同而对其行为定罪。

暴力侵害妇女行为

14. 委员会感兴趣地注意到关于家庭暴力的法案和打击性别暴力的战略，该法案和战略均已提交议会。委员会欢迎修正《刑法》的举措，即删除规定丈夫可合法惩戒妻子的《刑法》第 41(1)条，以及修正允许被控强奸者通过与受害者结婚来逃避起诉第 398 条。但委员会感到关切的是，《刑法》中仍然存在歧视妇女的法律规定，例如关于强奸的第 393 条，还有第 409 条，该条规定在特定情况下，可对所谓的“名誉”杀人行为给予宽大处罚；1959 年《个人地位法》第 3(4)条也存在歧视妇女的规定，该条允许在特定情况下实行一夫多妻制(第二至第三、第七、第二十三和第二十六条)。

15. 缔约国应：

(a) 加快通过关于家庭暴力的法案，继续审查国内法，并按照《公约》废除或修正所有歧视妇女和允许暴力侵害妇女的条款，包括《刑法》第 393 和第 409 条以及《个人地位法》第 3(4)条；

(b) 进一步加强面向警察、司法部门包括公诉机关以及家庭和儿童免遭家庭暴力局和其他相关国家部门的工作人员和广大公众的关于打击家庭暴力行为的培训、教育和提高认识方案。

反恐措施

16. 委员会注意到，作为立法程序的一部分，反恐法的修正案已提交给部长会议，国家反恐战略现已转交相关部委予以实施。委员会重申先前的意见⁷，即《反恐法》中对恐怖主义的定义过于宽泛，并且该国对超出《公约》第六条第二款规定范围的多类犯罪实施死刑(第九和第十四条)。

17. 缔约国应采取必要步骤，确保包括《反恐法》修正案草案和国家反恐战略在内的反恐法律符合国际人权标准，特别是应更精确地定义恐怖主义，限制使用匿名证词，确保受害者和证人充分参与审判，并确保充分遵守公正审判保障。还鼓励缔约国不对《反恐法》规定的罪行强制判处死刑。

生命权

18. 委员会重申其关切，即未达到《公约》第六条第二款意义上“情节最重大之罪”门槛的罪行可被判处死刑，某些罪行依然会被强制判处死刑，并且可被判处死刑的特定罪行被明令排除在特赦范围之外。此外，委员会关切的是，有报告称缔约国仍在经常作出死刑判决(第六和第十四条)。

⁷ 同上，第 9 段。

19. 参照并铭记委员会第 36 号一般性意见(2018 年)及其先前的建议⁸，如果保留死刑，缔约国应采取一切必要措施，包括立法行动，以确保：仅对最严重的罪行规定死刑；决不强制适用死刑；在所有案件中，无论所犯罪行如何，均可获得赦免或减刑。缔约国还应确保，如果要判处死刑，也绝不违反《公约》，包括绝不违反公正审判程序。委员会鼓励缔约国适当考虑废除死刑并加入《旨在废除死刑的〈公约〉第二项任意议定书》。

禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

20. 委员会感兴趣地注意到国务委员会正在审议一项反酷刑法案，但感到遗憾的是，该法案没有规定要加入个人申诉机制。此外，委员会重申其关切，即缔约国的刑事法律未能妥善确保国际公认的酷刑定义所涵盖的行为被充分定罪。⁹ 委员会还感到关切的是，有报告称在警方拘留所和拘留中心普遍存在对囚犯实施酷刑和虐待的情况，通过酷刑取得的供词如果有其他佐证就会被法院采信为证据，而且报告酷刑案件的囚犯可能面临报复。委员会注意到伊拉克高级人权委员会等检查机构的人员可对监狱和拘留场所进行查访，但感到遗憾的是，这种查访的时间必须事先与主管机构商定(第七和第九条)。

21. 缔约国应：

(a) 采取必要步骤，加快通过反酷刑法案，同时确保其对酷刑的定义完全符合《公约》第七条和其他国际既定规范，并明确禁止在任何情况下实施酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；

(b) 采取具体措施防止酷刑和虐待，包括实施面向警察、司法部门包括公诉机关和监狱工作人员的培训方案，以及面向被拘留者的提高认识方案，并确保对所有此类指控进行迅速、独立和彻底的调查，将犯罪者绳之以法并给予应有的处罚，确保受害者得到充分赔偿；

(c) 确保法院在任何情况下都不采信以违反《公约》第七条的方式取得的供词，并确保证明供词是自愿作出的责任由检方承担；

(d) 确保检查机构能够对监狱和拘留中心进行突击查访，并确保就这种查访产生的任何建议或报告采取后续行动。

人身自由和安全权以及被剥夺自由的人的待遇

22. 委员会注意到缔约国表示不存在秘密拘留设施，但仍感关切的是，有报告称事实与此相反，并且有指控称有人曾被关押在这种设施内。委员会还感到关切的是，有报告称，当局经常根据未披露信息在没有逮捕令的情况下实施任意逮捕，而且有大量人员的审前羁押时间超出了国内法规定的期限。委员会还感到关切的是，尽管缔约国努力扩大监狱和拘留中心的容量并改善其条件，但仍然存在的问题是，监狱条件恶劣，例如过度拥挤、被拘留者无法获得医疗服务，以及还存在不允许被拘留者利用程序性保障的情况，例如不能与律师接触和与家人联系(第七和第九至第十条)。

⁸ 同上，第 28 段。

⁹ 同上，第 30 段。

23. 缔约国应采取必要措施，保证任何被逮捕或拘留的人从被剥夺自由之时起就切实享有《公约》第九条所载的所有基本法律保障。特别是，缔约国应确保：

(a) 剥夺自由的实施完全符合《公约》和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)，包括在与律师接触的机会、与家人联系的权利和在有需要时医疗服务的提供方面；

(b) 仅将被拘留者关押在官方拘留设施中，对于任何秘密设施，或予以关闭，或将之置于政府控制之下；

(c) 遵守规定的审前羁押期，以防拘留时间过长；

(d) 进一步加强对监狱和拘留设施的改造和扩容工作，改善监狱条件；

(e) 在可能的情况下，出台和采用有别于拘留的非羁押替代措施。

外国人，包括难民、寻求庇护者和境内流离失所者的待遇

24. 委员会表示关切的是，有报告称，生活在境内流离失所者营地的妇女和儿童因被认为与达伊沙有联系而受到歧视和背负污名，包括无法获得食物、水和保健；无法获得身份证；以及遭受性暴力，包括强奸和性剥削。委员会还感到关切的是，许多雅兹迪妇女和儿童仍被达伊沙成员关押在伊拉克(第二、第六至第七、第九至第十、第十二至第十三和第二十五条)。

25. 缔约国应：

(a) 加强努力，确保境内流离失所者返回原居住地或在适当的新居住地充分融入社会，以期尽快关闭剩余的营地；

(b) 确保剩余的境内流离失所者营地的所有居民，包括可能与达伊沙有联系的人，都能不受歧视地享有适当的生活和安全水准；

(c) 为受害者投诉提供便利，有效监测和调查所有关于境内流离失所者营地发生的侵犯人权行为的指控，妥善惩处犯罪者，特别是对妇女和女童遭受性暴力和剥削负有责任的犯罪者；

(d) 采取一切可能的措施，释放在伊拉克被达伊沙成员关押的雅兹迪妇女和儿童。

诉诸司法和司法独立

26. 委员会对《宪法》规定了司法独立原则表示肯定，但指出仅有法律规定不足以保障独立和公正。委员会仍感关切的是，有报告显示，在实践中司法部门既不完全独立也不公正，在涉及涉嫌与达伊沙有关联者的案件中尤甚，并且法官和检察官往往受到政治压力、部落势力或宗教利益的影响。委员会还感到关切的是，有报告称，在实践中，正规司法系统和部落法庭都经常发生违反公正审判保障的情况，在恐怖主义案件中尤甚(第二和第十四条)。

27. 缔约国应采取一切必要措施，确保司法部门和公诉机关在实践中的充分独立和公正，并保证它们能在不受任何类型的不当压力或干扰的情况下自由运作。缔约国还应确保所有司法程序，包括在部落法庭进行的司法程序，完全按照《公约》第十四条所载的公正审判保障进行。

消除奴隶制和奴役

28. 委员会感兴趣地注意到关于修正《反贩运法》以填补法律漏洞的提案，注意到缔约国表示自 2019 年以来实施打击贩运人口行为的国家计划取得了积极成果，还注意到缔约国表示打算在全国各省为贩运受害者建立庇护所。但委员会关切的是，境内和跨境贩运妇女和儿童的事件正在增加。委员会还表示关切的是，有指控称强迫和临时婚姻有时被用来在缔约国境内和向邻国贩运妇女(第八条)。

29. 缔约国应进一步加强努力，打击、防止、根除和惩处境内和跨境贩运人口和强迫劳动行为。特别是，缔约国应：

(a) 加快修正《反贩运法》，确保填补所有法律漏洞，包括针对为贩运目的利用强迫和临时婚姻的情况；

(b) 确保彻底调查所有贩运人口和强迫劳动案件，确保将犯罪者绳之以法并予以应有的惩处，并确保受害者获得充分的赔偿和保护手段，包括能够托庇于资源充足的庇护所；

(c) 向司法部门包括公诉机关、执法人员和边防警察提供培训，以尽早识别出被贩运的妇女和女童。

良心和宗教信仰自由

30. 委员会表示关切的是，有的法律条款不利于《公约》关于宗教和信仰自由的保障，包括《个人地位法》第 17 条，该条不允许穆斯林妇女与非穆斯林男子结婚，以及《统一国民身份证法》第 26 条，该条不允许穆斯林改信其他宗教，并规定穆斯林与非穆斯林结婚所生子女被认定为穆斯林。委员会还感到关切的是，禁止巴哈教信仰的第 105 号法依然有效。委员会还表示关切的是，有报告称，缔约国拒绝承认一些宗教团体，导致一些礼拜场所特别是福音派教会无法合法进行登记(第二、第十八和第二十六条)。

31. 委员会鼓励缔约国立即采取步骤，修正相关法律，包括《个人地位法》、《统一国民身份证法》和第 105 号法，使之完全符合《公约》第十八条。缔约国还应确保宗教组织的登记以符合《公约》之下缔约国义务的明确和客观标准为基础。

表达自由、和平集会和结社自由

32. 虽然《伊拉克宪法》第 38 条保障表达自由和集会权，但委员会遗憾地注意到，《刑法》包含了可能限制表达自由的条款，例如关于诽谤和侮辱的第 433 条。委员会表示关切的是，有报告称，在 2019 年和 2020 年的示威活动中，发生了侵犯表达自由与和平集会权的情况，包括关闭媒体机构和给互联网降速以压制对示威活动的报道，以及安全部队对抗议者使用过度武力造成了人员伤亡，据称还发生了强迫失踪。委员会关切的是，有指控称记者和媒体工作者受到了国家和非国家行为体的攻击和恐吓，并被安全部队阻止采访。委员会注意到，目前提交给国民议会的关于表达和意见自由、集会与和平抗议的法案已进入快速处理通道，以便迅速予以通过(第六、第十九、第二十一至第二十二和第二十五至第二十六条)。

33. 缔约国应确保关于表达和意见自由、集会与和平抗议的法案允许充分行使《公约》所设想的表达自由权、和平集会权和结社权(第二、第十九和第二十一至第二十二条)。缔约国还应采取一切必要措施,确保记者和媒体工作者能不用担心遭到暴力或报复的情况下自由开展工作。缔约国应迅速、公正地调查关于记者和抗议者遭威胁或暴力的指控,并应追究犯罪者的责任。

儿童权利

34. 委员会注意到,缔约国正在实施旨在优先保护流离失所地区和解放区儿童的国家儿童保护政策,并且目前正在起草一项儿童保护法案。委员会遗憾地注意到,《国民身份证法》规定,父母一方为穆斯林的儿童会被自动被列为穆斯林,因为这给被达伊沙关押的雅兹迪妇女遭强奸后所生的儿童造成了困难。委员会注意到,已经设立了一个专门委员会,讨论如何依法处理因性暴力而出生的儿童和父母被视为达伊沙成员的儿童所面临的问题(第八和第二十四条)。

35. 委员会敦促缔约国加快通过儿童保护法案,确保该法案按照《公约》和该国加入的其他国际文书,为儿童权利提供充分保护。委员会还鼓励缔约国考虑修正《国民身份证法》,以考虑到非穆斯林母亲所生而父亲身份不明或父亲不参与儿童生活的儿童的情况,特别是先前被达伊沙关押的雅兹迪妇女遭强奸后所生的儿童的情况。

最低刑事责任年龄

36. 委员会赞赏地注意到,已经提交了《青少年福利法》(1983年第76号)的一项修正案,旨在将最低刑事责任年龄从9岁提高至11岁,并且库尔德斯坦的最低刑事责任年龄已经是11岁(第九和第十四条)。

37. 委员会鼓励缔约国加快修正《青少年福利法》,并考虑进一步提高最低刑事责任年龄,使之符合国际公认的标准。

有害做法

38. 委员会关切的是,尽管法律规定了最低结婚年龄,但仍有关于早婚的报告。委员会注意到,残割女性生殖器的现象在库尔德斯坦地区的特定地方之外罕见,但委员会指出缔约国仍有此类案件发生,并且感到遗憾的是,缔约国没有在全境明确禁止残割女性生殖器的行为并将之定为犯罪(第七条)。

39. 按照委员会先前的建议¹⁰,缔约国应加强努力,防止和根除歧视妇女和女童的有害做法,特别是早婚和残割女性生殖器的行为,包括为此采取更有力的措施,使公众认识到其负面影响。缔约国还应确保在其所有领土上明确禁止一切形式的残割女性生殖器的行为并将之定为犯罪,并确保库尔德斯坦地区的相关刑事法律得到高效执行。

参与公共事务

40. 委员会确认,2020年《选举法》(第9号法)规定了一些少数社群(基督徒、雅兹迪人、塞巴曼达人、沙巴克人和费利库尔德人)的议会席位,但委员会遗憾地

¹⁰ 同上,第16段。

注意到，非洲裔伊拉克人没有获得任何配额，有报告称他们在公共生活中没有得到充分代表(第二十五至第二十六条)。

41. 按照消除一切形式种族歧视委员会的建议¹¹，缔约国，包括库尔德斯坦地区政府，应采取措施，确保族裔和族裔-宗教少数群体，包括非洲裔伊拉克人，特别是这一少数群体的妇女，在选举机构中的代表和担任公职的人数与其在社会中的实际人口比重相称，并应考虑修订《选举法》，为非洲裔伊拉克人规定配额。

D. 传播和后续行动

42. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第六次定期报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将报告和本结论性意见译成缔约国的其他官方语言。

43. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2025 年 3 月 25 日之前提供资料，说明委员会在上文第 9 段(过渡期正义)、第 17 段(反恐措施)和第 21 段(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)所提建议的落实情况。

44. 根据委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2028 年收到委员会发送的报告前问题清单，并应在一年内提交对问题清单的答复，该答复将构成缔约国的第七次定期报告。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。与缔约国的下一次建设性对话将于 2030 年在日内瓦举行。

¹¹ CERD/C/IRQ/CO/22-25, 第 26 段。