



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
11 January 2019  
Chinese  
Original: English

## 消除种族歧视委员会

### 关于伊拉克第二十二至二十五合并定期报告的结论性意见\*

1. 2018年11月29日和30日，委员会举行了第2687和2688次会议(CERD/C/SR.2687和2688)，审议了伊拉克以一份文件提交的第二十二至二十五次合并定期报告(CERD/C/IRQ/22-25)。2018年12月10日和11日，委员会举行了第2701次会议和2702次会议，通过了如下结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎伊拉克提交的第二十二次至二十五次合并定期报告。委员会赞赏缔约国高级代表团所作的介绍和坦诚及建设性的对话，以及对委员会所提诸多问题给予的答复。

#### B. 积极方面

3. 委员会颇有兴趣了解到，缔约国在立法和体制方面取得进展，并不断努力改进其法律和政策框架，以确保更好地保护人权，这将有助于反对种族歧视，尤其是通过了以下法律：

- (a) 2012年《人口贩卖法》(第28号)；
- (b) 2014年有关库尔德区域官方语言的第7号法律；
- (c) 2014年《官方语言法》(第7号)；
- (d) 2014年《社会保护法》(第11号)；
- (e) 2015年《有关库尔德区域族群的人权保护法》(第5号)；
- (f) 2015年《政党法》(第36号)；
- (g) 2015年《劳工法》(第37号)；
- (h) 2016年《地区和非地区建制省权利保障总署法》(第26号)；

\* 委员会第九十七届会议(2018年11月26日至12月14日)通过。



(i) 伊拉克国民议会 2016 年第 27 号决定，除其他事项外，处理图兹胡尔马图地区遭受种族袭击的受害者的赔偿问题；

(j) 伊拉克部长理事会 2016 年第 43 号决定，除其他事项外，处理在辛贾尔遭受“达伊沙”发起的恐怕主义行动的受害者的赔偿问题；

(k) 2014 年伊拉克部长理事会第 92 号决定，认定“达伊沙”对雅兹迪人、土库曼人、基督教徒、沙巴克人以及其他少数族裔和族裔宗教群体造成的苦难为种族灭绝。

### C. 阻碍执行《公约》的因素和困难

4. 委员会注意到，缔约国境内长期存在恐怖主义袭击，以及伊拉克安全部队和根据 2016 年第 40 号法律组建的人民动员力量为一方与所谓“达伊沙”恐怖组织为另一方在相互之间发生各种冲突。委员会还注意到，过去几年来，成千上万的平民被杀害，400 多万人沦为境内流离失所者，大部分为少数族裔宗教群体。委员会承认，武装冲突严重限制了缔约国对各重要领土的控制，因而使之无法确保全面履行《公约》。考虑到缔约国境内长期存在的人权问题，委员会特别关注的是，冲突给各类少数群体造成了严重影响。委员会提醒缔约国，根据《公约》规定，缔约国负有不加区别地保护其境内每一个人的责任。

### D. 关注的问题和建议

#### 统计

5. 委员会对以下情况仍然表示关切，缔约国未收集和提供有关人口的族裔和族裔-宗教组成情况信息，包括按生理性别、社会性别、族裔、残疾状况和年龄分类的经济和社会指标(第一和五条)。

6. 考虑到指导撰写《公约》执行情况报告的准则(CERD/C/2007/1, 第 7 段)并忆及关于《公约》第一条的第 24 (1999)号一般性建议，委员会建议缔约国收集并向委员会提供其人口族裔和族裔-宗教组成情况的统计数据，包括移民和难民，以及按生理性别、社会性别、族裔、残疾状况和年龄分类的经济和社会指标，从而使委员会能够更好地评估居住在其境内的不同群体如何享有《公约》所列的各项权利。

#### 《公约》在国内法律秩序中的地位

7. 委员会注意到缔约国努力将国内立法与《公约》协调一致，包括起草一项法律，将伊拉克已批准的国际条约纳入国内法律秩序，不过，委员会仍然对《公约》还没有完全融入到缔约国国内法律秩序表示关切。委员会还对《公约》地位及其与国内立法的关系不明确表示关切。委员会另外感到遗憾的是，缔约国未提供由国内法庭作出的与种族歧视相关的裁决案例，也没有这些法庭或在法庭上直接适用或援用《公约》的案例(第二条)。

8. 委员会促请缔约国将《公约》全面融入其国内法，并确保在《公约》与国内法出现冲突时，《公约》具有更高地位。委员会还建议缔约国为法官、公诉人、律师和其他执法人员以及普通群众开展培训和提高意识的宣传活动，以确保国内

法庭和在法庭上援用《公约》。委员会建议缔约国在下一份报告中包括国内法庭适用《公约》的具体案例。

### 反歧视立法

9. 委员会注意到，不存在涵盖所有生活领域的预防和反对歧视的一般性反歧视法律。委员会注意到缔约国在包括《劳工法》在内的某些立法中通过了禁止种族歧视的规定，但对《劳工法》中直接和间接歧视的定义并不包含《公约》第一条所要求的种族、肤色、世系或民族等因素表示关切(第一条)。

10. 委员会建议缔约国通过一项全面反歧视的法律，在所有生活领域预防和反对歧视，并且在立法以及在《劳工法》中包含直接和间接歧视的定义，定义应根据《公约》第一条列出所有禁止的因素。

### 国家人权机构

11. 委员会承认人权事务高级委员会人员和财政状况得以改善，2015年3月获得了国家人权机构全球联盟的B等级认证，但对该机构据报面临困难表示关切，这些困难包括资源不足，成员遴选缺乏确保机构独立性的透明、参与性和择优选拔程序(第二条)。

12. 忆及关于设立国家机构推动落实《公约》的第17(1993)号一般性建议，委员会建议缔约国采取措施，遵循关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)，确保人权事务高级委员会能够充分、有效和独立履责(参见大会第48/134号决议)。缔约国应采用透明、参与性和择优的程序遴选人权事务高级委员会成员，并提供该机构有效履职所必需的充足的人力和财政资源。

### 仇恨犯罪和仇恨言论

13. 委员会对公众人物包括政治人士发表仇恨言论的报道表示关切。委员会还对缔约国报告第83段和第84段提及的缔约国立法并没有充分涵盖禁止仇恨犯罪和仇恨言论这一情况表示关切(第四条)。

14. 委员会建议缔约国谴责公众人物包括政治人士发表种族仇恨言论，并且与这些言论划清界限，开展有效调查，并根据情况对仇恨言论行为提起诉讼并予以惩罚。参照有关执行《公约》第四条的第7(1985)号一般性建议、关于《公约》第四条的第15(1993)号一般性建议和关于打击种族主义仇恨言论的第35(2013)号一般性建议，委员会还建议缔约国遵照第四条的要求进行立法。

### 针对种族歧视的投诉

15. 委员会注意到缔约国代表团提交的涉及在《劳工法》框架内投诉的信息，但还是对缺乏关于人权事务高级委员会和国内法庭受理有关针对种族歧视的投诉的信息表示遗憾。委员会忆及，缺乏对种族歧视的投诉和法律行动，可能表明缺乏适当的立法，人们对可获得的法律救济了解不足，人们对司法系统缺乏信心，害怕遭到报复，或者主管当局缺乏意愿去起诉这类行为的责任人(第六条)。

16. 委员会提醒缔约国注意关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31(2005)号一般性建议，建议缔约国在下一份报告中提交人权事务高级委员会和国内法庭受理关于种族歧视的投诉的信息和统计数据，以及结案情况，包括定

罪或确定的纪律措施，以及给予受害者的赔偿。委员会还建议缔约国采取一切必要的措施，确保受《公约》保护的所有群体和个人可诉诸司法，传播有关种族歧视立法的信息，告知境内居住的所有民众他们可获得的一切法律救济和获得法律援助的可能性。

#### 武装冲突中族裔和族裔一宗教群体的处境

17. 委员会关切地注意到：

(a) 根据联合国人权高级专员办事处的报告(A/HRC/28/18, 第 78 段)，“达伊沙”可能对雅兹迪地区实施了种族灭绝，并且犯下危害人类罪和战争罪；

(b) 有关“达伊沙”针对族裔和族裔一宗教群体的其他严重侵犯人权的报道，包括即决处决、强迫失踪、酷刑、强迫改变宗教信仰，以及包含强奸和性奴役在内的性暴力和基于社会性别的暴力、损毁和抢劫他们的宗教场所、家园和其他财产，以及关于雅兹迪人和其他族裔和族裔宗教群体仍被达伊沙扣押的报道；

(c) 有关在伊拉克国内族裔之间和宗教之间长期存在暴力，在种族、族裔和族裔一宗教方面存在结构性歧视的报道，这些暴力和歧视因武装冲突更加恶化；

(d) 武装暴力和流离失所给族裔和族裔一宗教群体造成的灾难性影响，比如亚美尼亚人、亚述人、迦勒底人、卡卡伊人、塞巴曼达人、沙巴克人、叙利亚人、土库曼人和雅兹迪人以及其他族裔和族裔一宗教群体，报道指出对这些群体的袭击导致人口出现惊人下降，尤其是在尼尼微平原；

(e) 对伊拉克安全部队及附属的民兵组织在军事行动和执行反恐措施时侵犯人权的指称，包括针对族裔和族裔宗教群体的即决处决、强迫失踪、酷刑和其他虐待，以及损毁家园和其他财产(第一至七条)；

18. 委员会促请缔约国将民族和解和过渡司法进程作为优先目标，包括通过确立一项战略来处理伊拉克武装冲突各方侵犯少数族裔和族裔一宗教群体人权的情况。缔约国应当：

(a) 与所涉社区进行磋商，采用各种必要措施，保障各族裔和族裔-宗教群体成员的安全和安保；确保境内流离失所者自愿回到原地后的安全和安保；使用一切可用的方式确保雅兹迪和其他仍被“达伊沙”扣押的人得到解救；

(b) 采取一切必要措施，处理伊拉克族裔之间和宗教之间暴力以及种族、族裔和族裔一宗教方面结构性歧视的根源；继续促进宽容、文化间对话和尊重多样性，以保护语言、宗教、族群和文化的历史多样性；

(c) 采取措施确保追究犯下罪行的“达伊沙”成员的责任，开展有效和独立的调查，包括记入危害人类罪、战争罪和种族灭绝罪的报告，起诉责任人，并且在定罪的情况下予以充分的惩罚；

(d) 确保反恐措施不会歧视族裔或族裔一宗教群体；调查侵犯人权的报道，尤其是据称是伊拉克安全部队或附属的民兵组织实施的即决处决、强迫失踪、酷刑和其他虐待、损毁家园和其他财产的报道，起诉责任人，并且在定罪的情况下予以充分的惩罚；

(e) 立即采取措施，向受害者提供医疗、心理、物质和其他支助，以及足够的赔偿，包括归还、补偿、康复、抵偿并保证不再发生；

(f) 确保族裔和族裔一宗教群体有意义地参与民族和解和过渡司法进程，包括让这些群体参与社区重建、重建他们的寺庙和圣祠、规划支持受害者的项目，以及为提供必要的服务拨款。

#### 争议领土上的少数群体

19. 委员会注意到缔约国提供的解释，但还是对生活在争议领土上的族裔和族裔一宗教群体和少数群体的安全状况表示关切，尤其是那些生活在尼尼微平原的人，其突出原因是法律进程没有解决伊拉克中央政府与库尔德区域政府之间的领土纠纷问题(第一至七条)。

20. 委员会建议缔约国加快解决领土争议所必要的法律和政治进程，以确保少数群体的安全。缔约国应当保证生活在争议领土上的族裔和族裔一宗教群体有意义地参与这些进程。

#### 保护少数民族语言

21. 委员会欢迎缔约国采取措施维护并促进伊拉克的语言多样性，比如通过《官方语言法》和 2014 年关于库尔德区域官方语言的第 7 号法律，但对缺乏确实用官方语言和少数民族语言提供高质量教育所采取措施的信息表示遗憾(第五条)。

22. 委员会建议缔约国继续努力在法律和实践方面维护并促进少数民族语言。委员会还建议缔约国采取特别措施，增加必要的人力、技术和财政资源，从而用官方和少数民族语言开展高质量教育，比如阿拉米语、亚美尼亚语、车臣语、彻尔克斯语、叙利亚语、土库曼语和其他语言。

#### 少数民族妇女

23. 委员会注意到缔约国为打击针对妇女的暴力做出了努力，但对这种暴力长期存在表示关切，尤其是针对少数族裔或族裔宗教的妇女。委员会对雅兹迪妇女遭受武装冲突严重影响的报道深表关切，包括她们沦为奴役、劫持以及强奸等性暴力和基于社会性别的暴力的受害者(第五条)。

24. 委员会忆及关于种族歧视与性别有关方面的第 25(2000)号一般性建议，建议缔约国立即采取措施，有效预防并保护少数民族妇女免遭任何形式的基于社会性别的暴力，包括奴役、劫持和强奸。缔约国应确保全面调查针对少数民族妇女的任何形式的暴力，并将责任人绳之以法。缔约国应进而向受害者提供补救。

#### 少数群体参与公共和政治生活

25. 委员会对少数族裔和族裔一宗教群体在各级选任机构和公职部门代表性有限表示关切。委员会尤其感到关切的是，《选举法》中规定的配额制没有顾及少数族裔和族裔一宗教群体按社会中的实际人口比例达到足够的政治代表性。委员会还对配额制并没有惠及所有少数群体感到关切(第二和五条)。

26. 委员会建议缔约国，包括库尔德区域政府，采取一切必要的措施，包括修订选举法律和确保配额制还没有惠及的少数群体获得代表性，保证少数族裔和族

裔一宗教群体，包括少数民族妇女，在所有选任机构和公职部门都有充足的代表。

### 非洲人后裔

27. 委员会注意到缔约国代表团提供的信息，但对非洲人后裔长期遭受结构性种族歧视、边缘化和污名化表示关切，这些情况使他们无法充分享有《公约》所列的各项权利，尽管委员会已经提出过建议(CERD/C/IRQ/CO/15-21, 第 14 段)。委员会尤其感到关切的是，有报道称非洲人后裔受贫困和社会排斥的影响超出其人口比例，在享有适当生活、教育、医疗、住房和就业权利方面遭受歧视(第二和五条)。

28. 参照委员会关于《公约》特别措施的含义和范围的第 32 (2009)号一般性建议和关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 (2011)号建议，委员会建议缔约国加倍努力，有效反对针对非洲人后裔的结构性种族歧视、污名化和边缘化，包括采取特别措施，减少非洲人后裔的贫困和社会排斥，提升他们获得适当生活条件、教育、医疗、住房和就业的机会。

### 罗姆人

29. 委员会对罗姆人在缔约国持续遭受歧视和边缘化感到关切。委员会尤其感到关切的是，罗姆人受贫困影响超出其人口比例，他们在获得就业、医疗、住房和教育方面也面临困难。委员会还对有报道称大多数罗姆人不持有统一的国家身份证件表示关切，据称这种情况使他们遭受歧视，包括在求职方面(第二和五条)。

30. 参照委员会关于对罗姆人歧视的第 27(2000)号一般性建议，委员会建议缔约国采取具体措施，有效反对歧视和污名化罗姆人。委员会还建议缔约国采取特别措施，增进罗姆人融入社会，包括坚定不移地解决他们的贫困问题，确保他们获得医疗、就业、教育和住房。委员会还建议缔约国确保向罗姆地区的所有成员不加歧视地颁发统一的官方身份证件。

### 移民工人

31. 委员会虽然注意到国家已经采取措施，调查和起诉雇主虐待和剥削移民工人的行为，但对包括移民家政工人在内的移民工人普遍遭受工资低、工时长、加班无报酬的工作条件的报道感到关切(第五条)。

32. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，充分保证包括移民家政工人在内的移民工人免遭虐待和剥削，能够不受歧视地全面享有《公约》所列的各项权利。委员会还建议缔约国全面调查虐待和剥削的报道事件，对相关责任人绳之以法。委员会还建议，缔约国确保告知移民工人法律救济渠道以及获得法律救济的可能性。

### 公民身份

33. 委员会欢迎缔约国采取措施，恢复在 1980 年代被剥夺伊拉克公民身份的法伊利库尔德人的公民身份，但对有关报道表示关切，这些报道称恢复进程慢，法伊利库尔德人在恢复公民身份过程中仍然因对申请人繁琐的要求而面临行政障碍(第二和五条)。

34. 委员会建议缔约国加快恢复法伊利库尔德人公民身份的进程，便利他们获得公民身份，包括在整个过程中取消所有行政障碍。

35. 委员会对有些可能导致无国籍状态的情况表示关切。<sup>1</sup> 委员会特别注意到民间社会组织提供的信息表明，尽管妇女在子女出生时可以将自己的国籍传给子女，但要求提供父亲证明文件的要求可能导致出现无国籍的情况，因为此种要求对强奸后出生的孩子、父亲无证或父亲亡故的孩子形成障碍，报道称这尤其使雅兹迪孩子遭受无国籍风险(第二和五条)。

36. 委员会促请缔约国确保获取、恢复和传承国籍的法律法规不加歧视地适用于所有人员，并采取一切必要措施防止无国籍状态。委员会还建议缔约国考虑批准 1961 年的《减少无国籍状态公约》和 1954 年的《关于无国籍人地位的公约》。

#### 难民和境内流离失所者

37. 委员会注意到库尔德区域人口大幅上升，这是由于报道所称的难民和境内流离失所者从冲突地区涌入所致。委员会赞赏库尔德区域政府支助流离失所人群，为其提供避难所。委员会对以下情况表示关切：

(a) 由于难民法草案仍未完成，难民保护没有充分的法律框架；

(b) 难民和境内流离失所者，他们大都属于少数族裔和族裔一宗教群体，生活条件艰苦，在获得包括医疗、充足食品、电和水等基础服务方面面临障碍；

(c) 据报道，一些境内流离失所者因其族裔和教派原因不被允许进入库尔德区域，尤其是阿拉伯人、沙巴克人、土库曼人和其他一些人群(第五条)。

38. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保无歧视对待所有难民和境内流离失所者，确保他们平等享有法律保护。委员会建议缔约国：

(a) 加快通过难民法草案并加以实施，以便确保存在充分的法律框架来保护难民和寻求避难者，做到符合国际承认的原则，包括不推回原则，并考虑批准 1951 年的《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书；

(b) 保护所有难民和境内流离失所者，包括与联合国和其他难民和人道主义机构合作，为他们提供包括电、水、医疗、充足食品和其他服务的基本必需条件；

(c) 确保在一切联邦实体保护境内流离失所者，包括在库尔德区域，不因族裔或族裔一宗教原因产生歧视。

#### 采取培训、教育和其他措施反对偏见和不容忍现象

39. 委员会注意到缔约国采取措施反对偏见和不容忍现象，比如将人权原则融入学校课程，但对在伊拉克普遍存在的种族主义成见和污名化表示关切，它们对族裔之间的关系产生负面影响(第七条)。

<sup>1</sup> CERD/C/SR.2687, 第 25 段；以及 CERD/C/SR.2688, 第 8 和 37 段。

40. 委员会建议缔约国加大努力，提升公众对族裔、族裔—宗教和文化多样性以及反对种族歧视的认识，并将这些内容融入学校课程，以促进族裔之间的友谊和团结。

## E. 其他建议

### 批准其他条约

41. 鉴于各项人权之间的相互不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准该国尚未批准的各项国际人权条约，特别是载有可能与会沦为遭种族歧视对象的群体相关条款的国际条约，诸如，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

### 《德班宣言和行动纲领》的后续行动

42. 参照委员会关于德班审查会议的后续行动的第 33 (2009)号一般性建议，委员会建议，缔约国运用国内法律秩序执行《公约》时，落实 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》，铭记 2009 年 4 月通过的德班审查会议成果文件。委员会再次请缔约国在下一份定期报告中提供具体信息，阐明在全国层面为落实《德班宣言和行动纲领》而实施的行动计划和其他措施。

### 非洲人后裔国际十年

43. 参照大会第 68/237 号决议，委员会请缔约国在下一份定期报告中，提供根据非洲人后裔国际十年框架制定的具体措施的信息，铭记委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 (2001)号一般性建议。

### 与民间社会的磋商

44. 委员会建议缔约国，为执行本结论性意见和编撰下一份定期报告，与从事保护人权领域工作，特别是从事消除种族歧视领域工作的民间组织开展磋商，并扩大与之的对话。

### 根据《公约》第十四条发表的声明

45. 委员会鼓励缔约国做出《公约》第十四条规定的任择声明，承认委员会有权接受并审查个人来文。

### 共同核心文件

46. 委员会鼓励缔约国依据 2006 年 6 月人权条约机构第五次委员会间会议通过的根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，尤其是关于编撰共同核心文件的准则，提交一份核心文件并定期更新。

### 结论性意见的后续行动

47. 根据《公约》第九条第 1 款，和委员会经修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后的一年之内，提供材料说明为执行上文第 20 段



(争议领土上的少数群体)、24 段(少数民族妇女)和 34 段(公民身份)所载建议采取的后续行动。

#### 尤其重要的段落

48. 委员会还希望提请缔约国注意，上文第 14 段(仇恨犯罪和仇恨言论)、18 段(武装冲突中族裔和族裔-宗教群体的处境)、28 段(非洲人后裔)和 30 段(罗姆人)尤其重要，并请缔约国在下一份定期报告中提供材料，详情阐明为执行这些建议采取的具体措施。

#### 宣传

49. 委员会建议缔约国在提交报告时也将其向公众公布，供随时索取和查阅，并酌情以官方语言及其他常用语言公布委员会对这些报告的结论性意见。

#### 编写下一份定期报告

50. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1)，在 2023 年 3 月 15 日之前以一份文件提交第二十六次和第二十七次合并定期报告，并在报告中阐述本结论性意见述及的所有事项。委员会还促请缔约国遵守条约专要报告篇幅不超过 40 页，共同核心文件不超过 60 至 80 页的规定(见 HRI/GEN/2/Rev.6 文件所载提交报告的协调准则，第 19 段)。