



经济、社会及文化权利委员会

关于伊拉克第五次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2024 年 2 月 19 日和 20 日举行的第 12 次和第 14 次会议¹ 上审议了伊拉克的第五次定期报告，² 并在 2024 年 3 月 1 日举行的第 29 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第五次定期报告，并在对问题清单作出答复时提供补充资料。³ 委员会赞赏与缔约国高级别代表团包括库尔德斯坦地区政府代表团举行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎：缔约国自加入《经济社会文化权利国际公约》以来加入了相当多的国际文书；于 2023 年通过了新的《社会保障法》，该法涵盖在非正规部门工作的人士；于 2021 年通过了《雅兹迪幸存者法》，该法旨在向达伊沙受害者提供援助；还采取了本结论性意见中提及的其他措施。

C. 关注的主要问题和建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会仍然关切地注意到，《公约》权利没有被充分纳入缔约国的法律秩序，在国内法院援引《公约》条款和/或国内法院适用《公约》条款的情况有限。

* 委员会第七十五届会议(2024 年 2 月 12 日至 3 月 1 日)通过。

¹ 见 E/C.12/2024/SR.12 和 E/C.12/2024/SR.14。

² E/C.12/IRQ/5。

³ E/C.12/IRQ/RQ/5。



5. 委员会重申其先前的建议，⁴ 即缔约国采取必要步骤，将《公约》权利充分纳入国内法律秩序，缔约国提高人们对《公约》所载经济、社会及文化权利及其可诉性的认识，尤其是向司法机构、律师、执法人员和其他公职人员以及权利持有人宣传这些权利及其可诉性。在这方面，委员会提及其关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

国家人权机构

6. 委员会仍然关切地注意到，分配给伊拉克人权事务高级委员会的资金有限，而且没有专员委员会，这使该委员会无法充分执行任务，包括受理据称的侵犯人权行为受害者提出的申诉(第二条第一款)。

7. 委员会建议缔约国任命一个人权专员委员会，并重申其先前的建议，即缔约国增加分配给伊拉克人权事务高级委员会的人力和资金，以使其能够在完全遵守关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)⁵的前提下有效和独立地履行所有职责，并确保其独立性。

司法机构的独立性

8. 委员会注意到缔约国在对话期间提供的资料，但感到关切的是，据说缔约国政府各行政部门对联邦一级和库尔德斯坦地区的司法系统，包括法官和检察官任命方面的人事事项产生着影响。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 在法律和实践中保障法官和检察官的完全独立、公正和安全，使他们在决策中不因任何形式的不当政治压力、暴力、威胁或腐败而受到影响；

(b) 确保法官和检察官的遴选和任命程序符合《公约》和相关国际标准，包括《关于司法机关独立的基本原则》。

从事经济、社会及文化权利工作的人权维护者、记者和律师

10. 委员会关切地注意到，据说从事经济、社会及文化权利工作的人权维护者、记者和律师因所从事的工作而遭到报复，在某些情形中，非国家行为者(民兵)实施了这些报复行为。

11. 委员会建议缔约国：

(a) 加强对从事经济、社会及文化人权工作的人权维护者、记者和律师及其家人的保护，使其免遭任何形式的威胁、骚扰、绑架、酷刑、强迫失踪和杀害；

(b) 确保所有侵权行为包括非国家行为者的侵权行为都得到及时、有效和公正的调查，责任人受到起诉，如被认定有罪，受到与罪行严重程度相称的惩罚，并确保受害者获得补救和充分赔偿。

⁴ E/C.12/IRQ/CO/4，第 8 段。

⁵ 同上，第 18 段。

工商业与经济、社会及文化权利

12. 委员会关切地注意到，对受缔约国管辖的企业规定的进行人权尽职调查的法律义务存在缺陷。委员会还对工商业与人权国家行动计划缺乏表示关切(第二条第一款)。

13. 委员会建议缔约国为在缔约国经营的公司建立明确的监管框架，以确保这些公司的活动促进经济、社会及文化权利的享有，而不是对这些权利的享有产生不利影响。委员会还建议缔约国通过一项工商业与人权国家行动计划。在这方面，委员会提及其关于工商业活动方面国家在《公约》之下的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。

减缓气候变化

14. 委员会关切地注意到，目前的减排政策可能不足以使缔约国能够履行其在《巴黎协定》之下的义务，一些不可持续的做法对气候变化产生了不利影响，包括在缔约国境外产生了此种影响(第二条第一款)。

15. 委员会建议缔约国采取措施，落实《巴黎协定》之下的国家自主贡献，具体做法是：增收排放税，开发天然气燃烧替代办法；扩大太阳能等可再生能源的生产和使用；暂停发放石油和天然气开采和生产的新的许可证和特许权。在这方面，委员会提及其关于气候变化与《公约》的声明。⁶

最大限度可用资源

16. 委员会对缔约国切实征税和实施连贯一致的经济政策的能力感到关切，这也使缔约国在相当大程度上依赖不稳定的石油和天然气价格，从而不利于实现经济、社会及文化权利(第二条第一款)。

17. 委员会建议缔约国加倍努力，提高征税能力，扩大收入基础，实施连贯一致的经济政策，并减少对不稳定的石油和天然气价格的依赖。

腐败

18. 委员会注意到缔约国在对话期间提供的关于反腐败政策的资料，对缔约国腐败现象十分严重表示关切。委员会还关切地注意到，据说廉政委员会调查的案件只有一小部分由法院审理，据说这从某种程度上可以表明司法机关内部的腐败状况(第二条第一款)。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 迅速、独立和公正地调查和起诉所有腐败案件，尤其是高层腐败案件，包括政府和司法机构的腐败案件，并在将人定罪的情况下，则适用与罪行严重程度相称的刑罚；

(b) 确保必要的独立性、有效性、透明度和问责，以确保司法机关对包括廉政委员会在内的反腐败机构提出的案件进行处理；

⁶ E/C.12/2018/1.

(c) 修订和补充法律框架和实际保护制度，以更好地保护举报人、调查人员、记者和个人，防止合法反腐败活动受到骚扰，并确保获取公开信息。

紧缩措施

20. 委员会注意到近年来石油价格波动、打击达埃什行动和冠状病毒病(COVID-19)疫情对缔约国整体宏观经济和财政状况造成的总合影响，对紧缩措施对经济、社会及文化权利的享有造成的相当大的不利影响表示关切(第二条第一款、第六条、第九条、第十一条和第十二条)。

21. 委员会建议缔约国利用财政空间因打击达埃什行动结束和 COVID-19 疫情结束而扩大这一局面，消除紧缩措施对经济、社会及文化权利造成的不利影响。在这方面，委员会提及其关于公共债务、紧缩措施与《公约》的声明。⁷

不歧视

22. 委员会注意到缔约国提供的论及缔约国的文化和社会特殊性的资料，但仍然关切地注意到，全面的反歧视立法缺乏。委员会还对第 111 号《刑法》(1969 年)中的一些条款——如第 128 条第 1 款——感到关切。该条款规定，出于“维护名誉动机”而犯罪的，可以“减轻罪责”。这事实上等于规定可基于性取向和/或性别认同对他人进行骚扰、实施暴力侵害和凶杀。委员会还关切地注意到，据说执法机构、非国家行为者(民兵)和个人因性取向和/或性别认同而对他人实施暴力、酷刑、强迫失踪和凶杀的现象很普遍，而且这种现象已经常态化(第二条第二款)。

23. 委员会回顾其关于在经济、社会及文化权利方面不实行歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，建议缔约国：

(a) 颁布全面的反歧视立法，以提供全面有效的保护，防止所有领域的歧视。该立法还载有受到禁止的歧视理由——包括性取向和/或性别认同——的详细清单；

(b) 修订第 111 号《刑法》(1969 年)，包括第 128 条第 1 款，规定所有以所谓维护名誉为名犯下的罪行均须承担刑事责任，并且不再将“维护名誉动机”作为“减轻罪责理由”；

(c) 确保因性取向和/或性别认同而对人犯罪的案件，无论是发生在公共场所还是属于家庭暴力，都能得到及时和彻底的调查，行为人受到起诉，如果被定罪，受到与罪行严重程度相称的惩罚，并确保受害者得到充分赔偿；

(d) 开展关于歧视性规范和看法的公共教育方案，同政府官员将性取向和性别认同污名化的做法作斗争，包括为法官、检察官、执法机构、媒体和公众执行公共教育方案，包括开展全面的提高认识活动。

男女权利平等

24. 委员会仍然关切地注意到，男女平等方面的法律改革步伐缓慢，缔约国的《国籍法》和《刑法》以及其他法律条款中因性别而实行歧视的条款仍然没有废

⁷ E/C.12/2016/1.

除。委员会还关切地注意到，性别差异依然存在，具体而言，男女薪酬差距仍未消除(第三条)。

25. 委员会重申其先前的建议，即缔约国加快进行法律改革，以期废除立法中所有余下的基于性别实行歧视的条款。⁸ 委员会还建议缔约国加紧努力弥合男女薪酬差距，包括为此处理劳动力市场基于性别的不公平隔离和妇女面临的不平等待遇，审查社会和税收政策，并处理阻碍妇女继续职业生涯或从事全职工作的因素。在这方面，委员会回顾其关于男女在享有所有经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)。

工作权

26. 委员会关切地注意到，自上次定期报告以来，失业率大幅上升，某些处境不利和边缘化群体的失业人数明显偏高，妇女的劳动力参与率低且就业不足。委员会还关切地注意到，非正规经济规模庞大，非正规经济部门的大量工人不受劳动法或社会保障制度的保护，农村和周边地区的情况尤其如此(第六、第七和第九条)。

27. 委员会回顾其关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)，建议缔约国：

(a) 进一步努力处理失业和就业不足问题，例如为此实施有针对性的公共部门就业计划、职业培训，并与私营部门结成伙伴关系，特别关注境内流离失所者、青年、残疾人和妇女；

(b) 便利工人从受雇于非正规经济部门转向受雇于正规经济部门，尤其是为农村和周边地区的工人提供这种便利，例如为此目的专门向地区和地方行政部门划拨联邦资金并增加划拨款。

享有公正和良好工作条件的权利

28. 委员会对伤亡事件明显上升和据称工作条件不安全感到关切，这种情况尤其发生在石油和天然气行业、建筑行业 and 农业部门。委员会还关切地注意到，据说雇主没有按规定支付法定最低工资，而且还扣发工资，不及时支付工资。委员会还关切地注意到，据说存在强迫或强制劳动做法，移徙工人受到剥削，遭到殴打，工时长，超过法律规定的限度，劳动监察部门人员不足，缺乏资金(第七条)。

29. 委员会回顾其关于享有公正和良好工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)，建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，确保公正和有利的工作条件，尤其是确保石油和天然气行业、建筑行业工人和农业工人享有公正和有利的工作条件，包括为此增加劳动监察，划拨更多资金以负担业务费用，并增加监察人员；

(b) 确保各类工人都能获得医疗和事故保险以及工伤和职业病方面的适当赔偿；

⁸ E/C.12/IRQ/CO/4，第 28 段。

(c) 迫使雇主及时支付法定最低工资，并采取措施防止经济剥削和虐待，包括对移徙工人的剥削和虐待。

工会权利

30. 委员会关切地注意到，缔约国的法律框架中不禁止反工会歧视，因从事合法工会活动而被解雇的工人无法获得法律补救(第八条)。

31. 委员会建议缔约国审查立法和监管框架，包括第 52 号《工会组织法》(1987 年)，以使该框架完全符合《公约》并明令禁止反工会歧视。在这方面，委员会提及与人权事务委员会发表的关于结社自由，包括成立和加入工会的权利的声明。⁹

社会保障权

32. 委员会欢迎 2023 年通过新的《社会保障法》，但对缔约国充分执行该法条款的能力感到关切。鉴于公共部门人员的社会保障系统相对慷慨，委员会还对该系统的资金可持续性感到关切。委员会还关切地注意到，据说公共分配系统(粮食配给)和社会安全网(现金转移)的针对性不明确，而且两者之间缺乏协调(第九条)。

33. 委员会回顾其关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)，建议缔约国：

(a) 确保新的《社会保障法》(2023 年)的实施充分并在事实上确保社会保障权，特别关注处境最为不利和边缘化群体的需求；

(b) 审查公共部门人员社会保障系统的开支水平，以确保该系统的财务稳健性，包括中长期财务稳健性；

(c) 加强公共分配系统和社会安全网之间的协调，并确保这两者明确针对援助对象，以便社会保障覆盖各阶层人口。

保护家庭和儿童

34. 委员会注意到缔约国提供资料，表示一项对《刑法》第 398 条和第 409 条作出修正的法案草案有待审议，但感到关切的是，第 128 条、第 130 条、第 131 条、第 398 条和第 409 条可能会助长基于性别的暴力，因而与缔约国的国际法律义务不一致(第十条)。

35. 委员会建议缔约国立即采取步骤修订《刑法》，包括第 128、130、131、398 和 409 条，消除所有会助长性别暴力的因素，以确保《刑法》与缔约国的国际法律义务包括《公约》相一致。

36. 委员会关切地注意到，许多儿童从事危险工作，包括从事制造业、制砖业和农业部门的危险工作，这些儿童还面临经济剥削。委员会注意到缔约国提供资料，表示伊斯兰教法在法律上高于国际法，但对童婚和商业性剥削，包括所谓的临时婚姻以及强迫乞讨的报告感到关切(第十条)。

37. 委员会建议缔约国采取紧急措施消除最有害的童工劳动形式，包括武装部队招募儿童现象，加强劳动监察机制，特别关注童工问题，并确保关于童工的法律

⁹ E/C.12/66/5.

得到严格执行。委员会还建议缔约国采取一切必要措施防止商业性剥削，包括所谓的临时婚姻。委员会还建议缔约国采取一切必要措施避免童婚。

贫困

38. 委员会关切地注意到，尽管采取了一些减贫措施，如执行了减贫战略(2018-2022 年)，但贫困和极端贫困率仍然很高，处境不利和边缘化人口的贫困和极端贫困率尤其高(第十一条)。

39. 委员会建议缔约国加紧努力消除贫困，特别是极端贫困，为此增加资源并对现有方案和战略进行详细评估，以确定障碍并作出必要修改，实现预期的减贫目标，包括针对武装冲突和恐怖主义受害者、难民、境内流离失所者、农村和城市贫困地区居民、妇女和女童、残疾人以及少数民族和宗教少数群体制定的减贫目标，并特别注意纳入人权。在这方面，委员会提及其关于贫困与《公约》的声明。¹⁰

适足住房权

40. 委员会注意到缔约国在对话期间提供的关于努力提供住房的资料，但关切地注意到，据说缔约国提供住房的方案，包括 2018-2022 年国家发展计划之下建造 700,000 套住房的目标，不足以满足缔约国人口的需求。委员会还对住房的总体状况和服务的缺乏表示关切(第十一条)。

41. 委员会回顾其关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)及其关于卫生设施权的声明，¹¹ 建议缔约国：

(a) 增加用于建造新住房单元和修复受损住房的资源；

(b) 向居住在非正规住区、贫民窟和难民营的人提供持久、适当的住房解决方案，同时改善他们的生活条件和获得安全饮用水、一般消费用水、卫生设施、医疗保健、教育、公共交通、电力、废物处理服务和其他服务的机会。

适应气候变化

42. 委员会注意到缔约国制定了适应气候变化的国家行动计划，但感到关切的是，据说缔约国的气候变化适应措施不足，特别是在应对水危机和干旱方面，数百万人因此而缺水，这也影响到了农业生产和在与农业相关部门工作的人员的生计(第十一条)。

43. 委员会建议缔约国大幅增加建设经济和社会抵御缺水 and 环境冲击的能力所需的资源。例如，这可以包括植树方案，建造海水淡化厂，增加废水处理厂的数量和能力以及加强与邻国的合作等，目的是确保公平和公正地使用境内河道。在这方面，委员会提及其关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

¹⁰ E/C.12/2001/10.

¹¹ [E/C.12/2010/1](#).

食物权

44. 委员会关切地注意到，由于缺水，农业产量下降，这对粮食安全，包括难民、国内流离失所者和回返难民的粮食安全造成进一步压力。

45. 委员会建议缔约国拨出追加资源扩大资产创造干预措施，以进一步提高小农的生产力，包括为此提供种子、温室、牲畜和其他支持手段。委员会还建议缔约国继续并加强与世界粮食计划署和联合国粮食及农业组织的合作与协调，以减轻粮食不安全状况。在这方面，委员会提及其关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)。

身心健康权

46. 委员会关切地注意到，在缔约国各地，包括在农村和贫困城区以及受武装冲突和恐怖主义影响的地区，获得初级和中级保健和服务的机会不足。委员会还关切地注意到，公共卫生设施、医生和熟练卫生专业人员、药品和医疗用品短缺。委员会还关切地注意到，据说精神卫生保健不足，包括达伊沙受害者以及遭受家庭暴力侵害的妇女和儿童所需的精神卫生保健不足(第十二条)。

47. 委员会回顾其关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，包括增加相关预算，改善公共卫生保健服务，确保缔约国全国人口都能享有优质和负担得起的卫生保健权；

(b) 专门拨出资金，在预防和治疗层面改善精神保健服务，包括为达伊沙受害者和遭受家庭暴力侵害的妇女和儿童提供的精神保健服务。

48. 委员会关切地注意到，关于依法堕胎的法律框架极具限制性。委员会还关切地注意到，该法律框架会使医生、医务人员和病人受到刑事起诉，并导致不安全堕胎(第十二条)。

49. 委员会回顾其关于性健康和生殖健康权利的第 22 号一般性意见(2016 年)，建议缔约国：

(a) 修订部分国内法律和体制框架，以确保堕胎的妇女和女童以及医生或为其提供照料的其他人免受刑事处罚；

(b) 考虑到世界卫生组织堕胎护理指南。¹²

受教育权

50. 委员会关切地注意到，据说校舍被达伊沙摧毁和/或受敌对行动影响的学生无法继续接受教育，而且没有为受损学校的重建和新校舍的建造划拨足够的资源(第十三条和第十四条)。

51. 委员会建议缔约国拨出充足的专项资金建造新校舍并修复受损校舍，同时加强国际合作，确保在校舍修复和建造之前，学生入学尽可能不受影响。

52. 委员会注意到缔约国通过了《2022-2031 年国家教育战略》，但感到关切的是，据说缔约国有数百万学龄儿童失学，小学辍学率高，尤其是女童。委员会还

¹² Geneva, 2022.

关切地注意到，教育系统长期资金不足，包括教师工资、教材和校舍维护等业务费用和其他费用所需资金长期不足。委员会还关切地注意到中学女生比例较低(第十三条和第十四条)。

53. 委员会回顾其关于初等教育行动计划的第 11 号一般性意见(1999 年)和关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，处理义务教育系统中的失学和辍学现象，特别是女童的失学和辍学现象，并提高中学女生的比例；

(b) 为教育系统划拨充足的资源，并加强与联合国儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织等国际伙伴的合作，以期获得这方面的技术援助。

文化权利

54. 委员会关切地注意到，据说一些被达伊沙毁坏和/或在武装冲突中遭毁坏的对宗教和族裔少数群体具有重要宗教和文化意义的场所尚未完全修复，肇事者也未被追究责任。委员会还关切地注意到，据说古迹和遗产保护局资金不足(第十五条)。

55. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保重建和保护文化和宗教场所，并确保及时、有效和公正地调查所有破坏和袭击案件，起诉肇事者，如有肇事者被定罪，对其处以与罪行严重程度相称的惩罚。委员会还建议缔约国确保向古迹和遗产保护局提供足够的资金，以使其能够执行任务。在这方面，委员会提及其关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)。

科学与经济、社会及文化权利

56. 委员会关切地注意到，缔约国未能采取充分措施扩大互联网和数字技术的使用，尤其是增加处境不利和边缘化群体利用互联网和数字技术的机会，也未能采取充分措施增加女童和妇女利用科学的机会(第十五条)。

57. 委员会建议缔约国扩大互联网接入，特别是难民营、非正式住所和农村地区的互联网接入，并划拨专项资金增加处境不利和边缘化群体的互联网接入。在这方面，委员会提及其关于科学与经济、社会及文化权利的第 25 号一般性意见(2020 年)。

D. 其他建议

58. 委员会鼓励缔约国批准《〈经济社会文化权利国际公约〉任择议定书》。

59. 委员会还鼓励缔约国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《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》和《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任择议定书》。

60. 委员会建议缔约国充分考虑到在《公约》之下的义务，确保在国家一级执行《2030 年可持续发展议程》过程中，包括在从 COVID-19 疫情中复苏过程中，人们能够充分享有《公约》所载各项权利，并在必要时获得国际援助和合作。缔约国建立独立的进展监测机制，将公共方案的受益者视为可提出权利主张的权利持

有人，将极大地促进《可持续发展目标》的实现。此外，委员会建议缔约国支持实现《可持续发展目标》行动十年的全球承诺。在参与、问责和不歧视原则的基础上实现这些目标，将确保不让任何人掉队。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于承诺不让任何人掉队的声明。¹³

61. 委员会请缔约国在社会级，包括在国家 and 市一级，特别是在公职人员和司法机构中广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见采取的步骤。委员会鼓励缔约国请伊拉克人权事务高级委员会、非政府组织和民间社会其他成员参与本结论性意见的后续落实工作，以及提交下次定期报告前的全国协商进程。

62. 按照委员会通过的结论性意见后续落实程序，请缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内(2026 年 3 月 31 日)提供资料，说明第 13 段(工商业与经济、社会及文化权利)、第 23 段(a)和(b)分段(不歧视)以及第 35 段(保护家庭和儿童)所载建议的执行情况。

63. 委员会请缔约国在 2029 年 3 月 31 日之前根据《公约》第十六条提交第六次定期报告，除非因审查周期发生变化而另行通知。按照大会第 68/268 号决议，报告不应超过 21,200 字。此外，委员会还请缔约国按照《根据国际人权条约提交报告的协调准则》，对其共同核心文件作必要更新。¹⁴

¹³ [E/C.12/2019/1](#).

¹⁴ [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章。