



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
22 April 2026
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于伊拉克根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2026 年 3 月 11 日举行的第 562 次会议¹ 上审议了伊拉克根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料。² 委员会在 2026 年 3 月 18 日举行的第 572 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会表示赞赏伊拉克按照 2020 年委员会结论性意见的要求³ 提交了补充资料。委员会于 2023 年 8 月 2 日收到伊拉克就委员会关于 2022 年 11 月 12 日至 25 日根据《公约》第三十三条对缔约国进行访问的报告⁴ 提交的意见，⁵ 委员会对此表示感谢。委员会还表示赞赏与缔约国代表团举行的建设性对话，以及缔约国在对话期间针对转交给缔约国的优先主题清单⁶ 中提出的问题提供了资料，说明缔约国为履行《公约》规定的义务而在以下领域采取的措施：(a) 立法与《公约》的协调统一以及制度框架；(b) 搜寻、调查、起诉和防止强迫失踪事件；(c) 强迫失踪受害者的权利；(d) 缔约国与委员会的合作。

B. 积极方面

3. 委员会肯定自委员会访问缔约国以来，缔约国在《公约》相关领域采取的措施，包括于 2024 年通过了一项加强遵守国际人道法和人权法的国家政策，包括追究违反国际人道法和国际人权法的军事和安全人员的责任。

* 委员会第三十届会议(2026 年 3 月 9 日至 19 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.562。

² CED/C/IRQ/AI/2。

³ CED/C/IRQ/OAI/1, 第 32 段。另见 CED/C/22/4, 第 11 页。

⁴ CED/C/IRQ/VR/1(Findings)和 CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations)。

⁵ CED/C/IRQ/OVR/1。

⁶ CED/C/IRQ/Q/AI/2。



C. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

4. 委员会在审议了缔约国在建设性对话中提供的资料之后，认为仍然存在重大挑战阻碍《公约》的充分执行，包括库尔德斯坦地区在内的全国各地的所有主管机构必须紧急应对这些挑战。在这方面，委员会遗憾地注意到，缔约国持续存在强迫失踪问题，有罪不罚和再次受害是普遍现象。委员会还注意到恐吓和报复行为有所增加。此外，委员会感到遗憾的是，先前向缔约国提出的建议，包括访问报告中所载建议的落实情况仍然非常有限；因此，大多数现行立法、其实施以及主管机构履行职能的行为均不符合《公约》。因此，委员会重申其先前向缔约国转交的建议，更新了其中一些建议，并请主管机构毫不拖延地落实所有建议。委员会请缔约国考虑这些建议，以确保缔约国旨在防止和惩治强迫失踪现象以及保障受害者权利的立法、此类立法的执行和主管部门的行为完全与《公约》相符。

1. 国内立法与《公约》的协调统一以及制度框架

国家人权机构

5. 委员会感到关切的是，伊拉克高级人权委员会的行政和财务事务由司法部长监督，而且该委员会自 2021 年以来一直未设专员，导致其在 2024 年被降为 B 级。委员会注意到代表团表示司法部对高级人权委员会的参与仅限于行政事务，但委员会感到关切的是，新结构⁷对高级人权委员会完全按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)履行其任务的能力有所影响，包括在进入剥夺自由地点和查阅被剥夺自由者登记册方面。委员会还对有关 2023 年成立的专家委员会包括涉嫌侵犯人权的政党代表的指称感到关切，并对代表团没有就这方面提供资料感到遗憾(第二、第十二、第十七和第二十四条)。

6. 委员会重申先前在这方面提出的建议，⁸并敦促缔约国加强高级人权委员会，确保该委员会完全符合《巴黎原则》，并落实国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会的建议。⁹在这方面，缔约国应：

(a) 紧急任命专员委员会成员，使委员会能够根据《巴黎原则》全面履行其任务，包括接收强迫失踪申诉，不受阻碍地进入剥夺自由场所，接触在那里被关押和工作的人员以及查阅现有登记册；

(b) 保障高级人权委员会的机构、职能和财务独立性，包括确保涉嫌侵犯人权的政府官员或人员不会成为委员会成员，也不参与其活动；

(c) 确保高级人权委员会的成员能够独立履行其专业职责，并受到保护，免遭任何恐吓、骚扰、不当干预或报复。¹⁰

⁷ 新结构并不能确保高级人权委员会与行政部门分开，这阻碍了该委员会的独立性。

⁸ CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations)，第 21、第 34 和第 76 段。

⁹ 见资格认证小组委员会会议报告和建议(2024 年 10 月 1 日至 3 日和 14 日至 18 日)。

¹⁰ 另见 CAT/C/IRQ/CO/2，第 40 和第 41 段。

强迫失踪罪

7. 委员会注意到代表团提到的适用于强迫失踪罪的国家法律框架，包括《刑法》、《刑事诉讼法》和反恐法。但是，委员会依然感到关切的是，没有依照《公约》将强迫失踪定为一项独立存在的刑事罪行。当前的国内法律框架仍然依赖分散的刑事条款和行政措施，任务和程序存在重叠，造成规范空白和“失踪人员”、“失踪”和“强迫失踪”等概念的混淆，因此限制了有效行动。委员会注意到，自 2017 年以来，缔约国曾多次尝试提出一项法律草案，将强迫失踪定义为一种独立的刑事犯罪，但委员会感到关切的是，该法律草案仍然没有明确区分强迫失踪与绑架和非法拘留等其他犯罪，并且该法律草案仍有待国民议会审议。委员会进一步关切的是：(a) 《伊拉克最高刑事法庭法》(2005 年第 10 号法)仅将 1968 年至 2003 年期间实施的强迫失踪行为定性为危害人类罪，而新法律草案没有解决这个问题；(b) 死刑仍然适用于根据《刑法》为处理强迫失踪案件而援引的罪名，并且也写入了新法律草案，这引起了对处罚相称性的关切，并可能阻碍受害者和证人的举报和合作(第二至第五条和第七条)。

8. 委员会重申在这方面的建议，¹¹ 并敦促缔约国：

(a) 修订和简化与失踪有关的法律框架，避免通过临时立法来解决具体案件，而是创建一个单一的法律框架来解决所有失踪案件，确保明确和系统地区分“下落不明”、“失踪”和“强迫失踪”等概念，并澄清任务和程序；

(b) 加快通过关于强迫失踪的法律草案，根据《公约》第二条和第四条，将强迫失踪确立为一种独立存在的罪行，纳入得到国家授权、支持或默许等要素，并根据《公约》第五条，将强迫失踪确定为危害人类罪；

(c) 确保对强迫失踪罪处以适当的刑罚，适当考虑到该罪行极其严重的性质，同时避免判处死刑；

(d) 确保在正在进行的政策和法律改革中与高级人权委员会和民间社会组织进行切实的协商。

上级的刑事责任与服从义务

9. 委员会注意到有关上级的刑事责任和服从义务的现行国内立法。尽管如此，委员会仍然感到关切的是，缔约国关于强迫失踪的现行立法和法律草案没有根据《公约》第六条第一款(二)项规定上级的刑事责任，而且根据《刑法》第 40 条，根据上级命令实施强迫失踪行为的公职人员或国家人员可以援引该命令为强迫失踪辩护(服从义务)。委员会回顾，《公约》第六条第二款所规定的禁令包括任何对下属拥有法律上或事实上的权力的上级(无论是文职还是军事人员)发布的命令(第六条)。

10. 委员会重申先前在这方面的建议，¹² 并敦促缔约国修订其关于强迫失踪的法律框架和法律草案，以明文禁止援引上级命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由，并根据《公约》第六条第一款和第二款规定上级的刑事责任。

¹¹ CED/C/IRQ/CO/1, 第 14 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 7 段；CED/C/IRQ/VR/1(Findings), 第 54 段和第 59-61 段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第 30、第 35 和第 97 段。

¹² CED/C/IRQ/CO/1, 第 16 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 11 段。

诉讼时效

11. 委员会感到关切的是，缔约国继续对强迫失踪罪适用不溯既往原则和诉讼时效，这限制了启动刑事诉讼和起诉施害者的可能性，即使强迫失踪尚未结束。委员会回顾，强迫失踪构成一项持续犯罪，只要失踪人员的命运或下落没有得到澄清，这种犯罪就持续存在(第八条)。

12. 委员会回顾先前在这方面的建议，¹³ 敦促缔约国：

(a) 确保不溯既往原则不妨碍对强迫失踪罪提起刑事诉讼和起诉施害者；

(b) 在刑法中明确规定，鉴于强迫失踪罪的持续性，如果适用诉讼时效，则时效期限应该较长，且应从失踪人员的命运或下落得到澄清之时起算。

2. 搜寻、调查、起诉和防止强迫失踪事件

“失踪人员”登记册

13. 委员会注意到，在司法部的领导下重新设立了全国失踪人员委员会，并欢迎为建立和协调全国“失踪人员”登记册而采取的举措。然而，委员会表示关切的是：

(a) 缺乏关于 1968 年以来失踪人数，包括强迫失踪人数的可靠、清晰和准确的统计数据；

(b) 在等待完成“失踪人员”登记册的同时，缔约国继续依赖现有的机构登记册，这些登记册相互独立，缺乏关联性，包括联邦主管机构和库尔德斯坦地区主管机构的登记册之间缺乏关联性；

(c) “失踪人员”登记册中登记的信息可能令人无法在《公约》第二条所界定的强迫失踪情况、第三条所界定的失踪情况，以及不在《公约》上述条款涵盖范围内的其他涉及人员失踪的犯罪或情形之间作出区分(第一至第三条、第十二和第二十四条)。

14. 委员会重申先前在这方面的建议，¹⁴ 并敦促缔约国加快努力，最终建立一个统一的全国数据库来登记所有失踪案件，以生成可靠的统计数据，并制定和实施适当和有效的战略，防止和根除强迫失踪。该数据库至少应包含以下信息：

(a) 失踪类别，确保以单独的条目明确区分“下落不明”、“失踪”和“强迫失踪”的概念。应确定每一类别的范围，以便澄清缔约国和其他行为方的相应责任；

(b) 自 1968 年以来所有失踪人员的总人数和身份，¹⁵ 不论失踪发生的时间、地点和情况如何；

(c) 失踪人员的性别、性别认同、性取向、年龄、国籍，如果相关还应包括族裔群体或宗教信仰；

¹³ CED/C/IRQ/VR/1(Findings)，第 62 段。

¹⁴ CED/C/IRQ/CO/1，第 12 段；CED/C/IRQ/OAI/1，第 5 段；CED/C/IRQ/VR/1(Findings)，第 49-54 段、第 73、第 77 和第 86-89 段。

¹⁵ CED/C/IRQ/VR/1(Findings)，第 10-34 段。

(d) 搜寻工作和调查进展，包括在适用情况下关于挖尸检验、身份识别以及尸检结果的详细信息；

(e) 失踪的地点、日期和情况，包括据以确定案件是否属于《公约》第二条定义的强迫失踪、第三条定义的失踪或不属于《公约》这些条款范围的其他犯罪或失踪情况的所有相关要素。

报告、调查和起诉强迫失踪事件

15. 委员会注意到全国失踪人员委员会的任务是搜寻“失踪人员”和调查关于“失踪人员”的报告，并在所有参与查明其命运的机构之间开展协调工作。委员会还注意到代表团确认伊拉克没有登记在案的强迫失踪案件。然而，委员会表示关切的是：

(a) 有大量报告指称在安全行动、拘留和抗议背景下发生了强迫失踪事件，包括被剥夺自由者的强迫失踪以及参加 2019 年 10 月示威活动的活动人士和抗议者的强迫失踪，此外最近有指控涉及 2024 年和 2025 年发生的失踪案件，委员会根据紧急行动程序对这些案件进行了登记；

(b) 强迫失踪罪有罪不罚的现象普遍存在，而大赦法的存在以及在施害者身份不明的情况下根据《刑事诉讼法》第 130 条结案的做法，加剧了这种现象；

(c) 缺乏资料说明对 2003 年之后强迫失踪事件的调查、惩罚和赔偿情况，包括 2016 年和 2018 年成立的实况调查委员会调查的强迫失踪事件；

(d) 受害者在报告亲人失踪时面临行政负担，并再次遭受伤害，因为他们必须联系至少七个机构并以多种格式填写信息，然后缔约国才能开始搜寻和调查程序，而这些要求往往导致人们不愿报告案件，阻碍后续启动调查；

(e) 全国失踪人员委员会成员中有人据称是涉嫌参与强迫失踪事件的“人民动员力量”成员，这有损其独立性和公正性；

(f) 在允许亲属提交申诉或搜寻请求之前需对失踪人员进行“安全筛查”，目的是确定失踪人员是否涉嫌恐怖主义，在这种情况下，亲属无法诉诸投诉机制、也无法获得调查和赔偿(第一至第三条、第七、第十二和第二十四条)。

16. 委员会重申在这方面的建议，¹⁶ 并敦促缔约国：

(a) 采取具体行动，确保对所有关于强迫失踪的指控，包括涉及恐怖主义嫌疑人的指控，进行彻底、有效和公正的调查，而不论失踪的时间、地点和情况如何，即使没有正式提出申诉也要调查，包括通过设立专门的司法机构或检察单位来处理强迫失踪案件；

(b) 确保被指控的强迫失踪施害者，包括通过授权、支持或默许参与其中的军事和文职上级官员和国家官员受到审判，如被判有罪，则予以适当惩罚，同时避免判处死刑；

(c) 建立统一的失踪案件报告机制，采用统一格式，满足参与搜寻和调查过程的所有主管机构各自的需求；

¹⁶ CED/C/IRQ/CO/1, 第 20 和第 21 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 15 段；CED/C/IRQ/VR/1(Findings), 第 77 段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第 22 和第 30 段。

(d) 保证全国失踪人员委员会成员的独立性、公正性、工作效力和相关资格，包括确保其成员中没有任何涉嫌参与强迫失踪的个人或组织成员；

(e) 确保涉嫌参与据称强迫失踪事件的人员不参与搜寻、调查过程或相关活动的任何阶段；

(f) 审查和修改国家立法，以结束阻碍诉诸司法和助长有罪不罚的做法，例如《刑事诉讼法》第 130 条、大赦法以及以不可靠的安全筛查结果作为受害者享有其权利之前提条件的立法；

(g) 确保所有强迫失踪受害者获得考虑到他们特殊要求的充分赔偿，包括康复，包括为此确保系统地适用性别平等视角。

达伊沙犯下的罪行

17. 委员会肯定缔约国为解决在 2014 年至 2017 年期间达伊什所犯罪行所做的努力，并欢迎在促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)结束工作后设立国际司法合作国家中心。然而，委员会感到关切的是，调查和惩处的案件数量有限，并对缺乏资料说明作出的判决表示遗憾。委员会回顾，根据《公约》第三条，缔约国有义务对非国家行为方所实施的《公约》第二条所界定的行为进行调查，并将责任人绳之以法。委员会注意到代表团确认与群坟墓和达伊沙罪行有关的所有数据和档案都已从联合国调查组安全转移到国际司法合作国家中心。然而，委员会表示遗憾的是，没有收到任何资料说明为确保保存和安全移交联合国调查组收集的法证、证词和证据材料而采取的措施。委员会还感到遗憾的是，达伊沙向伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其等国移交的人员目前命运和下落不明，但缺乏资料说明为这些国家提供了哪些合作和法律援助，以便利搜寻这些人员并确定其位置(第三、第十二、第十五和第二十四条)。

18. 委员会重申在这方面的建议，¹⁷ 并敦促缔约国确保：

(a) 对达伊沙或任何其他团体在未经国家官员授权、支持或默认的情况下实施的所有《公约》第二条所界定的行为立即予以彻底和公正地记录和调查，并将责任人绳之以法，如果罪名成立，则予以惩罚；

(b) 为解决强迫失踪问题而通过的任何立法都包括明确条款，保证对《公约》第三条所述案件及时进行独立和公正的调查，确保将所有施害者绳之以法；

(c) 与邻国建立有效的合作和司法协助，包括接收了达伊沙转移的目前命运和下落不明的人员的国家，以促进信息和证据共享，支持搜寻失踪人员、识别、调查和起诉被指控的施害者，并为受害者提供支助；

(d) 按照监管链适当保护和保存从联合国调查组转移的法证、证词和证据材料，确保受害者能够获取相关信息。

¹⁷ CED/C/IRQ/CO/1, 第 23 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 9 段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第 52 段。

秘密拘留和基本法律保障

19. 委员会注意到代表团说伊拉克没有秘密拘留设施，因为这些设施为国内法所禁止。然而，委员会感到关切的是，经常有指控称伊拉克存在和使用秘密剥夺自由场所，¹⁸ 并对缔约国没有提供任何资料说明为核实和调查此类指控而采取的举措感到遗憾。委员会还感到关切的是，有指控称，被剥夺自由者被剥夺了基本法律保障，包括在没有逮捕令的情况下被逮捕、无法立即联系法律顾问以及被剥夺与家人或其选择的任何其他人沟通的权利以及接受司法监督的权利(第十七条)。

20. 委员会重申在这方面的建议，¹⁹ 并敦促缔约国确保没有人被秘密拘留。为此目的，缔约国应：

(a) 对所有秘密拘留指控进行紧急、独立和公正的调查。²⁰ 在这方面，缔约国应设立一个公正和独立的委员会，在国家与国际独立专家的参与下，开展实况调查，负责利用卫星图片和无人航空器等所有相关技术手段，核实在指明的地区是否存在秘密拘留场所；

(b) 确保上述委员会在执行任务时与所有相关利益攸关方，特别是民间社会组织和受害者协商和协调，以确保现有指控得到适当考虑。任务结束后应发布一份公开报告，以澄清所谓的秘密拘留地点是否存在。在确定此类地点或查明存在秘密拘留后，缔约国应编制所有被拘留者的详细名单，并提供给其亲属以及负责搜寻和调查的主管机构；

(c) 如果剥夺自由属非法，则保证释放所有在秘密地点被剥夺自由的人，立即将他们的所在地点通知他们的亲属或他们选择的人，将这种秘密拘留行为的责任人绳之以法，并根据其行为的严重程度予以惩罚；

(d) 确保只有经法律授权可以实施逮捕和拘留的官员才可剥夺他人自由，且必须严格符合法律规定；

(e) 保证所有被剥夺自由的人，包括涉恐嫌疑人，从被剥夺自由之时起，在法律上和实践中享有《公约》第十七条规定的所有基本法律保障，包括可以与律师联系和立即与其亲属或其选择的任何其他人联系，如果是外国人，则可以与其领事主管部门联系。

被剥夺自由者登记册

21. 委员会注意到代表团提供的资料，即缔约国正在努力创建一个被剥夺自由者数据在线电子系统。然而，委员会仍然感到关切的是，缺乏全国范围内所有被剥夺自由者的中央登记册，包括医院、精神病院、日托中心以及儿童和青少年或是

¹⁸ 向委员会提交的指控有两类。有些指控提到的是在官方设施和已知拘留地点的构成秘密拘留的情况。其他指控提到的是“任何人都无法进入”的剥夺自由的秘密场所。例如，见 CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations)，第 80 段。

¹⁹ CED/C/IRQ/CO/1，第 29 和第 30 段；CED/C/IRQ/OAI/1，第 17 和第 19 段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations)，第 75、第 79、第 82 和第 83 段。

²⁰ CED/C/IRQ/OAI/1，第 16 和第 17 段。

残疾人护理机构等私人机构²¹ 中的被剥夺自由者。在没有这样一个全国性登记册的情况下，各部委和机构以及库尔德斯坦地区仍然存在着多个互不关联的被剥夺自由者登记册，失踪人员亲属因此需要与不同的主管机构联系，以查阅相应的登记册。委员会还重申其关切，即据报告这些登记册中反映出在记录保存方面存在缺陷，而且现行国内立法和关于强迫失踪的法律草案都没有保障任何有合法权益的人都能够获取《公约》第十八条第一款所列的信息。这种情况导致对被剥夺自由者的搜寻和定位工作变得非常复杂，使他们面临强迫失踪的风险，并给他们的亲属造成不安和痛苦(第十七、第十八、第二十和第二十二条)。

22. 委员会重申在这方面的建议，²² 并敦促缔约国：

(a) 加快建立一个全国性的登记册，将所有被剥夺自由者的现有登记册，包括私营机构中的被剥夺自由者的登记册集中在一个单一的登记册中，该登记册至少应包括《公约》第十七条第三款所要求的资料，同时确保联邦登记册和库尔德斯坦地区登记册相互关联；

(b) 设立一个独立工作组，负责系统性地对所有剥夺自由场所的登记册进行交叉比对，不论有关场所属于哪个机构，以比对所有被拘留者的姓名和失踪人员登记册，确保剥夺自由场所的所有人都得到登记，并将其下落及时通知亲属；

(c) 确保所有剥夺自由的案件都得到适当记录，并系统更新和定期检查记录的资料；

(d) 确保《公约》第二十二条第(二)项和第(三)项所述行为受到调查和适当惩罚；

(e) 保证任何对相关信息有合法权益的人，能迅速获得《公约》第十八条第一款所述的信息。

搜寻失踪人员

23. 委员会注意到，司法部失踪人员科设有调查强迫失踪报告的搜寻机制。然而，委员会感到关切的是：

(a) 缔约国仍有大量人员失踪，包括遭受强迫失踪；

(b) 缺乏集中、独立和高效并配备了充足资源的搜寻机制来处理缔约国所有强迫失踪案件；

(c) 机构任务分散重叠，各种负责失踪人员的机构在搜寻和调查过程中缺乏机构间协调，导致重复工作、延误和受害者疲劳，并破坏了搜寻、调查和数据收集工作；

(d) 只有在亲属完成漫长而繁琐的程序后才开始搜寻，导致主管机构启动搜寻程序之前出现长期拖延；

²¹ 见防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会，关于剥夺自由地点的定义和范围的第1号一般性意见(2024年)。

²² CED/C/IRQ/OAI/1, 第21段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第67-70段和第74段。

(e) 搜寻工作往往仅限于对多个不同主管机构的名单和数据库进行纸面的交叉比对，使用科学证据和实地访问的情况很少，这导致搜寻失踪人员的进展非常有限；

(f) 受害者及其代表不能有效参与搜寻、调查、挖尸检验、身份识别和司法程序，而且由于担心报复，他们的参与程度进一步减少(第十二和第二十四条)。

24. 委员会重申在这方面的建议，²³ 并敦促缔约国加倍努力：

(a) 确保所有命运不明的失踪人员，包括涉恐失踪人员，都得到搜寻和确定位置，在已死亡的情形下，其遗体得到辨认、受到尊重并以有尊严的方式归还受害者家人；

(b) 建立集中、独立和高效并配备了充足资源的搜寻机制来处理伊拉克所有强迫失踪案件；

(c) 确保主管机构一旦以任何方式知悉某人遭受强迫失踪或发现此种迹象，则应立即迅速开始搜寻，即便没有提出正式申诉或对是否发生所谓的失踪存疑，也应主动开始搜寻；

(d) 制定与《搜寻失踪人员指导原则》一致的全面搜寻和调查战略和公共规程，确保搜寻和调查过程不是只对数据库和登记册进行书面的交叉比对。为此，缔约国应设立背景分析单位并任命专门的检察官和调查法官；

(e) 明确参与搜寻、调查、起诉和识别失踪人员遗骸的所有主管机构的任务并确定其责任，建立有效机制协调其活动；

(f) 保证定期向受害者及其代表通报搜寻和调查的进展与结果，确保他们可以参与搜寻、调查、挖尸检验、身份识别和司法程序的所有阶段，无论其族裔、宗教或民族背景或失踪时间、地点和情况如何，包括制定具体的机制和程序来保证他们的有效参与，并避免他们再次受害和创伤再现。

群坟墓和归还遗骸

25. 委员会欢迎缔约国为识别从群坟墓和其他地点所发现遗骸所做的努力，感谢代表团提供的资料，即自委员会 2022 年访问以来，已挖尸检验了 65 个恐怖主义受害者的群坟墓，其中葬有 903 人的遗骸，以及 3 个复兴党政权受害者的群坟墓，其中葬有 835 人的遗骸，并注意到又发现了 36 个群坟墓，但尚未开掘。在这方面，委员会关切地注意到，代表团确认缔约国没有为识别从群坟墓中发现的遗骸划拨任何预算。委员会还感到关切的是：

(a) 《群坟墓保护法》(经 2015 年第 13 号法修订)未涵盖国家人员涉嫌犯下的罪行；

(b) 自委员会 2022 年访问伊拉克以来，在识别和挖掘数百个群坟墓以及识别和归还已发现的遗骸(包括最近发现的群坟墓中的遗骸)方面取得的进展有限；

²³ CED/C/IRQ/OAI/1, 第 15 和第 23 段；CED/C/IRQ/VR/1(Findings), 第 76 段和第 78-81 段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第 11-20 段。

(c) 为识别身份对数据进行的交叉比对和法证数据库的互操作性仍然不足，缔约国仍然没有编制身份不明者以及群坟墓和秘密坟墓的国家登记册；

(d) 由于缺乏资源和专业能力，检察官、调查人员和法官对有科学依据的证据的使用仍然有限，这损害了搜寻、调查和身份识别过程；

(e) 根据委员会收到的报告，存在未经授权开掘群坟墓的情况，影响了监管链和证据完整性(第十二、第十九和第二十四条)。

26. 委员会重申在这方面的建议，²⁴ 并敦促缔约国：

(a) 修订《群坟墓保护法》，以确保该法也涵盖国家工作人员实施的行为；

(b) 确保所有参与遗骸识别的实体，包括负责保护群坟墓的管理局，拥有必要的财政、技术和人力资源，以便根据国际标准和最佳做法履行其职能，确保遗骸得到适当储存和识别；

(c) 加快群坟墓的挖掘以及遗骸的识别和归还工作，包括建立国家人类身份识别中心、创建国家法证数据库以及身份不明者和群坟墓和/或秘密坟墓的可互操作登记册，以及在全国范围内收集家庭的脱氧核糖核酸(DNA)参考样本，实现跨境遗传数据交换并确保数据保护保障措施；

(d) 确保主管搜寻、调查和法证工作的机构之间协调合作，包括在与挖掘坟墓或调查档案有关的案件中，以便这些实体之间和受害者之间有效共享所有相关信息；

(e) 防止未经授权开掘群坟墓，保护证据并确保监管链的完整性(可追溯性、管控、安全、最少干预和透明度)。

《公约》相关培训

27. 委员会欢迎缔约国与法官、检察官、执法人员、安全部队和伊拉克惩教部门成员等不同主管机构开展的人权培训和提高认识举措。然而，委员会关切地注意到，所有相关机构都没有提供有关《公约》和强迫失踪问题的具体和经常性培训(第二十三条)。

28. 委员会重申在这方面的建议，²⁵ 即缔约国应加强努力，确保所有执法和安全人员、文职或军事人员、医务人员、公职人员以及其他可能参与羁押或处理任何被剥夺自由者的人员——包括法官、检察官和其他负责司法的官员——接受关于《公约》和强迫失踪问题的具体和经常性培训，并定期评估培训效果。委员会还鼓励缔约国将其他相关文件纳入强迫失踪培训课程，例如《搜寻失踪人员指导原则》和委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第1号一般性意见(2023年)。

²⁴ CED/C/IRQ/CO/1, 第34段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第23段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第44-55段。

²⁵ CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第124段。

3. 强迫失踪受害者的权利

受害者的定义

29. 委员会注意到代表团提供的解释，即根据《刑法》和《刑事诉讼法》，受害者是犯罪行为的实施对象。委员会还注意到，《战争行动、军事错误和恐怖主义行动受害者赔偿法》(2009 年第 20 号法)扩大了这一定义，将家庭成员也包括在内。虽然现行立法中对受害者的定义不符合《公约》第二十四条第一款所载的定义，但委员会欢迎代表团确认强迫失踪法律草案中对受害者的定义与《公约》第二十四条第一款所载定义是一致的(第二十四条)。

30. 委员会重申在这方面的建议，²⁶ 敦促缔约国在国内立法中采用符合《公约》第二十四条第一款定义的受害者定义，确保这一概念包括所有因强迫失踪而直接遭受伤害的人。

获得补救和及时、公平、充分赔偿的权利

31. 正如委员会在访问伊拉克后的报告中所指出的那样，委员会注意到缔约国在处理赔偿问题方面存在各种法律。然而，委员会感到关切的是，缔约国几乎没有采取行动来落实转交的这方面的建议，并注意到受害者获得赔偿的权利仍然取决于受害者和被指控施害者的情况，导致某些类别的失踪人士被排除在赔偿计划之外，例如父母隶属于复兴党政权的孩子，以任何身份在复兴党政权服务过的人的家人，任何被认为与恐怖组织有关联的人，以及失踪幸存者和死亡原因尚未确定的人。委员会还对受害者在获得赔偿方面面临的障碍继续表示关切，包括必须从好几个国家主管机构获取文件。此外，委员会感到遗憾的是，没有收到足够的资料说明向强迫失踪受害者提供的赔偿，向受害者提供的心理支助，现有强迫失踪法草案版本中为确保受害者有效获得真相、正义、赔偿和不重犯的保证的具体条款，以及为纪念强迫失踪受害者所做的努力(第二十四条)。

32. 委员会重申在这方面的建议，²⁷ 并进一步建议缔约国应：

(a) 根据《公约》第二十四条第四款和第五款，在国内法中建立全面的赔偿和补偿制度，由国家负责，并且即使未提起刑事诉讼，该制度也可适用，同时向负责主管机构提供实施该制度所需的财政和人力资源；

(b) 确保与受害者和民间社会组织协商并基于有区别的方法来设计和实施赔偿和补偿制度，同时考虑到受害者的个人情况，例如其性别、性别认同、年龄、民族血统和社会地位以及任何残疾状况；

(c) 确保直接因强迫失踪而遭受伤害的任何个人都能获得赔偿和补偿，无论强迫失踪是在何时发生的，也无论受害者和被指控施害者的情况如何；

(d) 消除限制失踪人员亲属获得补偿的障碍，包括简化索赔提交程序和取消关于死亡证明的要求；

²⁶ CED/C/IRQ/CO/1, 第 32 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 25 段。

²⁷ CED/C/IRQ/CO/1, 第 32 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 25 段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第 112-119 段。

(e) 确保将心理护理和社会支助系统地纳入所有赔偿计划和相关立法，并为负责机构提供适当履行职责所需的财政和专业人力资源；

(f) 加倍开展纪念工作，例如建造纪念馆、定期举办纪念活动以及将失踪和强迫失踪问题纳入主流教育方案。

下落不明声明

33. 委员会关切地注意到，尽管委员会先前向缔约国转交了建议，²⁸ 但目前的国内立法仍然要求在宣布失踪人员死亡后才能实现他们及其亲属的法律地位的规范化。委员会感到关切的是，这一要求致使相关家庭陷入法律地位不确定的境地，影响到继承、财产权、社会福利和家庭状况等领域。委员会再次强调指出，作为一个原则问题，在失踪人员的命运得到澄清之前，不能推定其已经死亡(第二十四条)。

34. 委员会重申其建议，²⁹ 即缔约国应确保失踪人员及其亲属在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域的法律情况得到适当处理，而无需宣布失踪人员死亡。在这方面，委员会建议缔约国在法律中规定可出具因强迫失踪而下落不明的声明。

恐吓和报复

35. 委员会高度关切的是，关于强迫失踪受害者、人权维护者、律师、民间社会组织成员、公职人员和其他积极参与搜寻和调查进程或向国家主管机构提出申诉或向委员会提出紧急行动请求的个人遭到威胁、袭击、恐吓和报复的报告有所增加，特别是关于失踪人员女性亲属遭受上述行为的报告，她们往往面临污名化、歧视和社会经济困难。委员会遗憾的是，没有收到资料说明在这方面进行的调查及其结果、收到的保护请求数量、提供的保护措施类型以及国内立法(特别是2017年第58号法)和强迫失踪法律草案中关于全面保护方案的规定。委员会还对下列情况表示关切：

(a) 据称人权维护者和其他行为者因涉嫌“诽谤”或“违反公共礼仪”而受到刑事起诉；

(b) 在居住证或相关身份证件上标明“失踪人员妻子”的做法使妇女遭受污名化、歧视性待遇和骚扰；

(c) 对纪念活动施加限制，例如受害者家属为纪念2025年8月30日强迫失踪受害者国际日而组织的守夜活动(第十二、第二十四和第三十条)。

36. 委员会重申在这方面的建议，³⁰ 并敦促缔约国：

(a) 加倍努力防止和惩罚针对《公约》第十二条第一款和第三十条第一款所述及的所有人员的一切威胁、骚扰、恐吓和报复行为，包括使妇女遭受此类行

²⁸ CED/C/IRQ/CO/1, 第36段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第27段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第118段。

²⁹ CED/C/IRQ/CO/1, 第36段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第27段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第118段。

³⁰ CED/C/IRQ/OAI/1, 第13段；CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第33、第34和第96-100段。

为的做法和对纪念活动的限制，包括确保强迫失踪法草案列入一项这方面的条款；

(b) 制定和实施保护方案，辅之以具体而现实的行动计划、充足的人力和财政资源以及国际合作和互助机制；

(c) 修订和修正国内立法，取消将民间社会的活动定为刑事犯罪。

4. 缔约国与委员会的合作

紧急行动

37. 委员会回顾，根据第三十条，失踪人员的亲属或是他们的法律代表、律师或任何得到授权的人，或任何拥有合法权益的其他人，可作为紧急事项，向委员会提出紧急行动请求，而无需用尽国内补救办法，条件是在可能的情况下，案件已报告给所涉缔约国的主管机构。委员会注意到，伊拉克目前是委员会登记的紧急行动数量第二多的缔约国(截至 2026 年 3 月 18 日共计 670 项)。在这方面，委员会感到关切的是，尽管委员会在其建议中就此提供了明确的指南，但缔约国的答复没有包括任何资料说明为搜寻失踪人员、澄清他们的命运或下落并调查他们的失踪情况而采取的具体措施。³¹ 委员会还感到关切的是，有关紧急行动的统计和分析数据没有公之于众或与议会和高级人权委员会共享(第十二、第二十四和第三十条)。

38. 委员会重申在这方面的建议，³² 并敦促缔约国确保立即处理所有紧急行动请求，并将其转交负责案件的主管机构；立即采取行动搜寻失踪人员，调查他们的失踪情况，并允许其亲属参与搜寻和调查并获取信息；要求主管机构并在整个过程中向委员会提供详细具体和充分的资料，说明为执行紧急行动程序中转交的每项建议而采取的行动。

后续机制

39. 委员会感到遗憾的是，没有收到资料说明伊拉克是否存在国家执行、报告和后续行动机制以确保对条约机构提出的建议采取后续行动。在这方面，委员会感到关切的是，委员会自 2015 年以来提出的建议，包括其访问报告中所载建议，没有得到落实，而且缺乏落实建议的国家战略。

40. 委员会重申这方面的建议，³³ 请缔约国建立高效的执行、报告和后续行动机制，如果已经建立这种机制则予以加强，同时确保该机制具有任务授权以及充足的人力、技术和财政资源，以便与国际和区域人权机制进行协调和接触，编写提交这些机制的报告，并有效协调和跟踪对这些机制所提建议和所做决定，包括委员会所提建议和所做决定的国家后续行动和落实情况。委员会强调，此类机构应长期配备充足的专职工作人员，并应有能力系统地征求库尔德斯坦地区自治政府、高级人权委员会和民间社会团体的意见。

³¹ CED/C/29/2, 第 85-89 段；以及 CED/C/30/2。

³² CED/C/IRQ/CO/1, 第 8 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 29 段。

³³ CED/C/IRQ/VR/1(Recommendations), 第 130 段。

D. 遵守《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

41. 委员会谨回顾各国在成为《公约》缔约国时所承担的义务，并为此促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何，也无论出自哪个主管机关，均完全符合《公约》和其他相关国际文书。

42. 委员会还谨强调，强迫失踪对妇女和儿童造成特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女尤其容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。根据《公约》第二十四条第一款被视为受害者的失踪人员的女性亲属特别有可能在社会和经济上处于严重不利地位，并因努力寻找亲人而遭到暴力侵害、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害者的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯，包括身份替代。因此，委员会特别强调，缔约国在落实本结论性意见所载建议以及《公约》规定的权利和义务时，必须系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需要。

43. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》和本结论性意见，以提高政府主管机构、民间社会行为体和广大民众的认识。委员会还鼓励缔约国促进和便利民间社会参与落实本结论性意见所载建议的进程。

44. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2029 年 3 月 18 日之前，就本结论性意见所载建议的落实情况，以及在履行《公约》所载义务方面的其它新情况，提交具体的最新资料。委员会鼓励缔约国通过一项关于防止强迫失踪的国家政策，并鼓励和便利民间社会，特别是受害者组织，参与编写资料。
