



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
22 September 2014
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于伊拉克第十五至二十一次合并定期报告的结论性意见^{*}

1. 2014年8月19日至20日，委员会举行了第2307和2308次会议(CERD/C/SR.2307-2308)，审议了伊拉克合并为一份文件提交的第十五和二十一次定期报告(CERD/C/IRQ/15-21)。2014年8月27日，委员会举行了第2319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十五至二十一次合并定期报告。此外，委员会虽对推迟提交报告感到遗憾，然而，则表示赞赏缔约国高级代表团不避讳本国困境，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，缔约国自上次定期报告以来，在立法和体制方面所取得的进展，由此应具体促进消除种族歧视：

(a) 通过了(2010-2014年)全国人权行动计划以及(2013年)库尔德区域人权行动计划；

(b) 2010年伊拉克最高刑事法院裁决判定前政权执政期间强行驱逐法伊利库尔德人，没收库尔德人资产的做法为灭绝种族罪，并于2013年设立了一个政府间委员会，旨在处置侵害法伊利库尔德人的暴力问题；

^{*} 委员会第八十五届会议(2014年8月11日至29日)通过。



(c) 通过了设立伊拉克人权事务高级委员会的第 53(2008)号法案和设立库尔德区域人权问题独立委员会的第 4 (2010)法案；

(d) 2004 年通过了《过渡性行政法案》；

(e) 设立以调查以往侵犯人权行为宗旨的各个机构，包括执行《宪法》第 140 条的委员会；烈士基金会、政治犯问题基金会和伊拉克资产索赔委员会。

4. 委员会欢迎本次审议期期间，缔约国批准或加入了下列国际文书：

(a) 《残疾人权利公约》— 2013 年；

(b) 《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》— 2011 年；

(c) 《保护所有人免遭强迫失踪公约》—2010 年；

(d) 《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》和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》—2008 年；

(e) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》— 2008 年；《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩卖人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》—2009 年；《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》— 2009 年。

C. 阻碍执行《公约》的因素和困难

5. 委员会注意到，长期不断的恐怖主义袭击和最近与伊拉克武装部队冲突烈度的加强，以及恐怖主义集团自立的所谓“伊斯兰国”。委员会还注意到，过去几周来，数千平民百姓遭杀害或面临死亡的威胁，并且还有 650,000 人多沦为境内流离失所者，大部分为族裔宗教少数群体。委员会承认，冲突严重限制了缔约国对其领土各重要部分的控制，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，持续不断的冲突给各类少数人群体造成的严重影响。委员会提醒缔约国，依据《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

民主改革进程和族裔之间的关系

6. 委员会赞赏缔约国过去十年来为建立和平并恢复法治以及追查以往侵犯人权行径所作的专注努力。然而，委员会就此表示了如下的严重关切：

(a) 自 2003 年以来，缔约国境内出现了各派纷纷崛起的反叛行动，导致对族裔或种族宗教少数群体成员、他们朝圣之地和商业区的袭击行动加剧，包括尤

其是侵袭居住在巴格达、基尔库克市、尼尼微平原及其它部分领土上众多的少数人族裔群体：亚述人、迦勒底人、法伊利库尔德人、沙巴克人、叙利亚人、土库曼人和雅兹迪人；

(b) 对于上述这些据报称导致实际上不受惩罚的袭击行径，缔约国未给予充分的回复；

(c) 在先前的政权垮台之后，随后的各届政府均未建立起一个包容性的政府，结果加深了伊拉克社会按各宗派体系和族裔血统的分裂；

(d) 自 2003 年以来，伊拉克境内各少数民族人口出现了缩减，例如，萨宾曼德族群缩减至其 2003 年之前的十分之一，而亚述人则削减至不足三分之一；2010 年普查和其它信息来源表明，大部分少数人群体，主要是亚述人、黑肤色的伊拉克人、沙巴克人、土库曼人和雅兹迪人担心自己的人身安全；以及某些少数人语言，诸如，沙巴克语和曼德语亦面临灭绝的风险；

(e) “伊斯兰国”以境内流离失所者中占有颇高比例的族裔宗教少数民族群体为直接的目标(第一、二和五条)。

委员会敦请缔约国承认民族和解为一优先目标。为此，缔约国应：

(a) 建立一个代表伊拉克境内各类政治和族裔宗教群体，包括妇女在内的包容性政府，并采取有效措施，重建族裔宗教少数群体与中央政权之间的信任，同时确保所有各方所涉族群的真正参与和代表比例；

(b) 承认伊拉克在历史上对各遭排斥少数群体的歧视行径，并研究这种歧视的根源及其对上述少数群体的多层影响；尤其应注意的事实是，大部分少数人群体，特别是尼尼微平原的少数人群体，面临暴发已的冲突，对自身安全感到担心，并且也会第一个遭“伊斯兰国”的残暴入侵和得不到缔约国的保护；

(c) 发展和通过一项打击种族歧视的政策和方案；为此，拨出充分的资源；并在下次定期报告中列入为此所采取的各项措施和所取得的成果；

(d) 一旦缔约国政府收复了被“伊斯兰国”所窃占的领土，即加快必要的法律进程，依据《宪法》第 140 条，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，以期确保少数人群体的安全。为此，缔约国应让生活在争议领土上各族群的参与和加入；

(e) 采取各项保护措施，与各所涉族群开展磋商，增强少数族群的安全，并启动独立的调查，清查以往基于族裔宗教的袭击行动，将袭击者绳之以法，且一旦判罪，即予以充分的惩罚，并为受害者作出赔偿；

(f) 采取直接的措施，保护和维护伊拉克境内长达数百年来现存的语言、宗教和文化。

相关统计数据

7. 委员会遗憾地感到，由于缺乏有关人口的族裔构成情况，包括各相关社会经济指数的资料，无法评估是否每个人都平等地享有《公约》所列各项权利。委员会还对伊拉克一直拖延实施全国范围的普查，表示了关切(第一和五条)。

鉴于缔约国人口的族裔宗教多样化，委员会提醒注意，指导编撰《公约》规定报告的经修订后准则(CERD/C/2007/1, 第 10-12 段)并回顾了委员会关于报告隶属不同种族或民族/族裔群体的人个情况第 24 (1999)号一般性建议之际，要求缔约国按缔约国全国境内少数人群体占实质性多数区域的类别划分，收集和公布有关该国人口族裔构成，以及各不同族裔和族裔宗教群体社会和经济境况的可靠统计数据，为据此制订出各项政策，增强缔约国境内平等享有《公约》所列的各项权利。委员会还鼓励缔约国加快开展全国普查的进程。

《公约》在国内法律秩序中的地位

8. 委员会注意，缔约国代表团通报称，根据《宪法》第 8 条，缔约国拟履行其国际义务。然而，委员会仍关切，为了使《公约》成为国内法组成部分，使之具备高于各项有竞争性国内法条款的地位，缔约国必须将《公约》尚未融入的条款，纳入国内法(第二条)。

委员会鼓励缔约国继续推进将《公约》融入其国内法的想法，并采取一切法律和其它必要的措施，将《公约》条款列为国内法律秩序的组成部分，从而使遭歧视的受害者在国内法庭援用该《公约》。

禁止种族歧视和法律改革

9. 在确认通过审查现行法律和列入旨在制订更好保护和提高各少数群体地位的新法律草案，为履行法律改革所作努力的同时，委员会关切：

(1) 改革进程缓慢；

(2) 缔约国的《刑法》未依据《公约》第一条第 1 款和第四条规定，禁止种族歧视和种族仇恨言论；

(3) 未履行遵循《公约》条款编撰的反歧视和劳工法草案；

(4) 排斥某些个人群体获得保护的歧视性法律，包括《社会保护法》(1971 年)依然存在的现实情况(第一、二、四和六条)。

委员会敦请缔约国优先推进和加快法律改革的进程，并为此目的确保：

(a) 保护宗教和族裔少数群体权利法律草案不再经任何拖延，予以最后确定并生效；

(b) 《刑法》的修订包括遵照《公约》第一条第 1 款，明确禁止种族歧视；

(c) 根据委员会关于打击种族仇恨言论问题的第 35 (2013)号一般性建议，编撰完全符合《公约》第四条的反歧视法草案，尤其要为种族歧视受害者提供有效补救办法，不会以歧视申诉者的未果视为犯罪或予以惩罚，并可得到各项有力、有效和可诉诸执行机制的支持；

(d) 劳工法草案包括各条款明确界定和禁止对所有工人和各个就业阶段的直接和间接歧视；

(e) 所有歧视性法律都得废除，并且针对每个人毫无区别地落实新的社会保护法草案；和

(f) 在库尔德区域制订和适用同样依据《公约》设立的禁止和打击种族歧视的法律框架。

国家人权机构

10. 委员会注意到，根据第 53 (2008)号法律设立了伊拉克人权事务委员会，并根据 4 (2010)号法律设立了伊拉克人权事务高级委员会，以及两个机构之间采取的合作态度。然而，委员会表示关切，高级委员会中央和各区域分办事处，以及分办事处主任任命的一再延迟，以及据报称其缺乏独立和资源有限的状况 (第二条)。

委员会鼓励缔约国进一步加强人权事务高级委员会的任务，有效促进人权和打击一切形式的种族歧视，并继续支持高级委员会与人权问题独立委员会之间的合作。委员会还请缔约国，包括库尔德区域政府，遵照委员会关于设立国家机构的第 17 (1993)建议，促进执行《公约》，为高级委员会和库尔德地方独立委员会提供充分的财力和人力资源，并确保缔约国遵循与促进和保护人权国家机构地位相关的《原则》(《巴黎原则》)，并采取有效步骤确保上述两个机构获得公众信任和充分独立的地位。

安全和警察机构的族裔构成

11. 委员会关切地注意到，尽管《宪法》规定缔约国安全服务部门的构成分必须平衡，然而安全和警察部队，特别是尼尼微平原安全力量，以及指挥和主管层级中任高级别职位族裔宗教少数的比例却仍然偏低。委员会还关切基于各派系新呈现的武装民兵(第二和五条)。

委员会建议，缔约国采取特别措施，通过切实的深入广泛和招聘工作，确保族裔宗教少数在政府安全和警察部队的所有各层级，包括在担任指挥和主管职位方面均实现适足的比例。缔约国还应确保所有伊拉克武装部队的单位均严格按非派系的基础构建，并保持以对政府和理事会代表透明和问责制方式构建的上下级领导体制。

少数人参政的所占比例

12. 委员会关切，目前的竞选法不够充分，因为这些法律难以使少数人群在社会中按其所占比例赢得政治代表席位，而且分派给某些少数族群的配额比率太低(第二和五条)。

委员会建议，缔约国修订竞选法，并扩大为少数群体，包括为不享有配额制的少数群体保留的席位数量，保障人口结构各不同族群的代表比例，与他们的实际人口比重相符。缔约国还应履行 2010 年联邦法院裁决的要求，提高为雅兹迪人所保留席位数量。

行使宗教信仰自由方面的种族歧视

13. 在铭记缔约国各族裔与宗教宗派之间互相影响的情况下，委员会关切据民间社会收集到的信息，族裔宗教少数群体中儿童家长的某一方或双方皈依穆斯林后被禁止再回归其原来的宗教，这种窘境会对女孩形成深远的影响，当她们长大成人之后，会使之面临婚姻方面的困难(第二和五条)。

委员会呼吁缔约国确保个人身份法，无一例外地遵循《宪法》第 14 条规定，保障每个人的宗教自由。

黑肤色伊拉克人和罗姆人族群的境况

14. 委员会注意到，黑肤色伊拉克人和罗姆人族群深受贫困和社会排斥的影响。据民间社会提供的资料，黑肤色伊拉克人在失业者中所占的比例可高达 80%，而罗姆人的失业率也偏高。颇高比例的黑肤色伊拉克人和罗姆人族群陷于贫困的生活境况，各种基本需求，诸如用水、供电、保健匮乏，得不到适足的食物和高度盲文率，是这两个族群的普遍现状，而且许多罗姆人村庄甚至没有小学教育设施(第二和五条)。

委员会敦请缔约国的消除贫困和文盲的战略拟立足于扫除这些遭排斥区域的不平等现象和发展工作。此外，参照委员会关于《公约》特别措施含义和范围的第 32 (2009)号一般性建议；关于消除对罗姆人歧视的第 27 (2000)号一般性建议；和关于消除对非洲后裔的种族歧视的第 34 (2011)号一般性建议，委员会建议缔约国采取具体的针对性措施，缓解黑肤色伊拉克人和罗姆人岌岌可危的社会经济困境，以期改善他们的生活条件，包括不受偏见或陈规俗念的排斥；融入主流教育和接受高等教育；获得适住房、保健服务和谋取就业的机会。此外，政府应采取各项措施铲除黑肤色伊拉克人和罗姆族群的贫困和遭排斥现象，包括他们所面临的任何间接歧视的根源。

有关种族歧视案情的资料

15. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会提出过下述相关的建议，然而，缔约国的报告并未列入向国内法庭投诉的相关种族歧视案情以及相应裁决的资料(CERD/C/304/Add.80, 第 20 段)(第五和六条)。

参照关于防止刑事司法制度在行政事务和履职期间出现歧视现象的第 31 (2005) 号一般性建议，委员会吁请缔约国，包括库尔德区域政府，采取一切必要的措施，确保举报种族歧视行为，并建议缔约国下次定期报告提供这方面的综合情况资料，包括有关种族歧视案的数据，具体列明案件性质和下达的制裁举措，以及为受害者提供的赔偿情况。

隶属少数群体的妇女

16. 委员会关切地注意到，隶属少数群体的妇女面临多层面形式的歧视。例如，据报称，雅兹迪人妇女的自杀率高；遭排斥地区的少数人群体妇女，诸如黑肤色的伊拉克妇女和罗姆人妇女除了家务之外不易谋得就业；与多数人口的妇女相比，她们的文盲率更高；而上述少数群体妇女中的童婚率更为普遍。委员会还表示关切没有资料阐明，提高妇女地位国家战略可对少数人群体妇女产生多大的影响力(第五条)。

委员会提醒缔约国注意，委员会关于与性别因素相关的种族歧视问题第 25 (2000)号一般性建议，并敦请缔约国评估和监督对妇女，特别是对隶属少数人群体妇女的种族歧视。缔约国有义务确保人人有权享有人权，不会遭受基于性别、种族、肤色或民族或族裔血统的歧视。最后，缔约国必须将少数群体的妇女视角，融入所有与性别相关的政策和战略，并向委员会报告在隶属少数人群体妇女方面所取得的进展。

公民身份和国籍

17. 委员会表示关切专门适用于巴勒斯坦难民的《国籍法》。委员会还关切，许多 1980 年代期间被剥夺了伊拉克国籍的法伊利库尔德人一直未能恢复他们的公民身份并且因他们没有证件而面临一系列严重的障碍，致使他们无法具备公民身份资格。委员会还关切，库尔德区域政府不承认沙巴克人和雅兹迪人为有显著有别的族裔群体，尽管上述这些群体的众多成员本身并不认同他们为库尔德族人(第五条)。

委员会敦请缔约国确保有关获得、恢复和传承国籍的法律和条例，一律毫无歧视地适用于每个人。委员会还要求缔约国通过除证件以外的其它方式，加速办理恢复法伊利库尔德人公民身份的手续。委员会还敦请库尔德区域政府承认生活在他们区域内的沙巴克人和雅兹迪人为显著有别的族裔群体，因此赋予他们库尔德宪法第 5、14、35 和 36 条所规定的权利。

难民和境内流离失所者

18. 委员会赞赏缔约国，主要在伊拉克库尔德区域收容了 220,000 多名叙利亚难民，并承认在照顾 150 万境内流离失所者方面面临着重重困难。然而，委员会仍关切如下：

- (a) 尚无充分确保保护难民的 legal 框架；

(b) 有报告称，难民法的推行并未纳入叙利亚难民以及基于族裔暴力侵害巴勒斯坦和叙利亚难民；

(c) 那些被滞留在原阿什拉夫难民营内的伊朗人困境；

(d) 大多数境内流离失所者隶属族裔、宗教和本地人群体，而且他承受着艰难的境况，获得人道主义援助的渠道有限，和基本需求的供应短缺；

(e) 各类报告揭露按族裔血统和宗派体系，对境内流离失所者，特别是逃离交战区的阿拉伯人进入库尔德区域实行入境管制规则和条例，并没收隶属其它族裔群体人员的身份证等情况(第五条)。

委员会呼吁缔约国：

(a) 最后确定应该符合国际难民标准的难民法草案，并加入 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《议定书》；

(b) 确保所有难民获得不受歧视的对待，并享有平等的法律保护；

(c) 针对滞留在原阿什拉夫难民营内的伊朗人，尊重不驳回的原则；

(d) 防止和遏止基于族裔的暴力侵害难民；

(e) 寻求与邻国以及联合国及其它难民和人道主义机构的援助和合作，以期援助每一位难民和境内流离失所者，为他们提供保护和基本的需求；

(f) 确保缔约国境内的每个人，不论种族、族裔或族裔宗教背景，一律享有迁徙和居住自由权。

E. 其他建议

批准其它条约

19. 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，《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)和国际劳工组织关于家庭雇工体面的第 189 (2011)公约。委员会还要求缔约国考虑加入《国际刑事法院罗马规约》(1998 年)。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

20. 参照委员会关于《德班宣言和行动纲领》的第 33 (2009)号一般性建议，委员会建议，缔约国国内法律秩序在执行《公约》的同时，铭记 2009 年 4 月在日内瓦举行的会议成果文件，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》。委员会要求缔约国下次定期报告列入具体资料，阐明为在全国层面落实《德班宣言和行动纲领》奉行的行动计划和其它措施。

与其它民间社会组织的磋商

21. 委员会建议缔约国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社会组织开展磋商并扩大与之的对话，商讨关于执行本结论性意见和编撰下次定期报告的事宜。

根据《公约》第十四条发表的声明

22. 委员会鼓励缔约国发表《公约》第十四条规定的任择声明。

宣传

23. 委员会建议缔约国在其报告提交之际即向广大公众提供和便于索取，并且以官方和酌情以其它广泛使用的语言，广为宣传委员会就上述这些报告发表的意见。

共同核心文件

24. 委员会鼓励缔约国依据 2006 年 6 月人权条约机构举行的第五届委员会间会议通过的国际人权条约规定的报告协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6，第一章)，尤其是那些关于编撰共同核心文件的准则，提交核心文件并定期予以更新补充。

结论性意见的后续行动

25. 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，提供资料说明为执行上文第 6 和 18 段所载建议采取的后续行动。

尤其重要的段落

26. 委员会还希望提请缔约国注意，上文第 7、10、11 和 16 段尤其重要，并要求缔约国下期定期报告提供资料，详情阐明为执行上述这些建议采取的具体措施。

编撰下次定期报告

27. 委员会建议缔约国应参照委员会第七十一届会议通过的提交《消除种族歧视公约》具体文件的准则(CERD/C/2007/1)，应在 2017 年 2 月 13 日前，以单一文件形式，提交提交第二十二次和第二十五次合并定期报告，并应在报告中阐述本结论性意见述及的所有事项。委员会还敦请缔约国恪守条约专要报告的篇幅限制为 40 页，而共同核心文件限制为 60 至 80 页(见 HRI/GEN.2/Rev.6 文件所载提交报告的协调准则，第 19 段)。