



经济、社会和文化权利委员会

关于伊拉克第四次定期报告的结论性意见 *

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2015 年 9 月 29 日和 30 日举行的第 62 和 63 次会议(见 E/C.12/2015/SR.62 和 63)上审议了苏丹关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第四次定期报告(E/C.12/IRQ/4)，并且在 2015 年 10 月 9 日举行的第 78 次会议上通过以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第四次定期报告、对问题清单(E/C.12/IRQ/Q/4/Add.1)的答复中所载补充信息以及代表团所作口头答复。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准或加入以下国际人权文书：

- (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 7 月；
- (c) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2010 年 11 月；
- (d) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2008 年。

4. 委员会欣见缔约国采取以下立法和政策措施：

- (a) 关于打击贩运人口的第 28 号法(2012 年)；

* 委员会第五十六届会议通过(2015 年 9 月 21 日至 10 月 9 日)。



- (b) 关于库尔德斯坦地区家庭暴力问题的第 8 号法(2011 年);
- (c) 关于成立伊拉克人权事务独立高级委员会的第 53 号法(2008 年)和关于成立库尔德斯坦地区人权事务独立委员会的第 4 号法(2010 年);
- (d) 《国家发展计划》(2013 至 2017 年);
- (e) 《促进库尔德斯坦地区优质教育战略》(2013 至 2018 年);
- (f) 《伊拉克扫盲国家战略》(2011 至 2015 年);
- (g) 《减贫战略》(2010 至 2014 年)。

C. 初步评论

5. 委员会充分注意到缔约国武装冲突持续不断,特别是伊拉克武装部队与自称“伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊斯兰国)”的恐怖组织之间的武装冲突。委员会承认武装冲突阻碍缔约国有效控制部分领土,因此无法确保《公约》权利在全部领土上得到充分落实。但委员会提醒缔约国,人权义务是持续性的,缔约国负有保护其领土上所有人免受任何理由歧视的首要责任。为此,缔约国必须采取与国际法相一致的一切措施,尽最大努力履行《公约》规定的义务。

6. 委员会回顾了其先前于 1997 年发表的结论性意见。虽然注意到在本报告所涉期间出台了一些立法和政策措施,但委员会对报告中缺少关于上述多数措施的有效执行情况和所取得进展以及剩余障碍的信息表示遗憾。委员会还注意到,提供的统计数字零零散散且数量不足的现象,仅涵盖时期有限(大多涉及 2008 至 2010 年),无法通过它们对缔约国经济、社会和文化权利的落实情况进行准确评估。

D. 主要关注的问题和建议

《公约》的国内适用

7. 委员会对未将《公约》权利全面纳入缔约国法律秩序以及国内法院援引和/或适用《公约》条款的情况有限表示关切。

8. 委员会建议缔约国采取必要措施,将《公约》权利纳入国内法律秩序,还建议缔约国提高对《公约》所载经济、社会和文化权利及其可诉性的认识,特别是提高司法机关、律师、执法人员和其他政府官员以及在权利持有人的认识。委员会提请缔约国注意其关于国内适用《公约》的第 9(1998)号一般性意见。

司法机关独立

9. 委员会对缺乏保证司法机关独立的制度保障表示关切,这会对发挥其保证享有人权的作用产生不利影响。

10. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保将司法机关独立的制度保障作为保证享有包括经济、社会和文化权利在内的各种人权的一种手段。

反腐

11. 委员会注意到为遏制腐败采取的各种措施，包括通过《国家反腐战略》(2010 至 2014 年)和《反腐败法》，以及在 2008 年设立反腐委员会，但委员会仍对缔约国腐败现象盛行表示关切，这种情况对切实享受《公约》规定的各项权利产生了不利影响。

12. 委员会建议缔约国优先解决腐败问题的根源，并切实执行所有反腐政策和立法措施，以期(a) 有效打击腐败并结束与腐败有关的有罪不罚现象，以及(b) 确保在法律和实践中以透明方式开展公共事务。缔约国还应保证保护那些从事反腐工作者的人权，特别是受害者、举报者、证人及其律师，并保证向受害者适当告知其有权向反腐主管部门检举腐败行为。

库尔德斯坦地区的土地争端

13. 令委员会感到关切的是，亚述人和库尔德斯坦地区政府之间的土地争端持续不断，以及属于亚述人的土地经常因投资目的而被征用。委员会还对有关将亚述人土地归还给亚述人的司法裁定未得到系统性执行表示关切(第一条)。

14. 委员会建议缔约国采取措施，解决亚述人和库尔德斯坦地区政府之间的土地争端问题，结束在没有赔偿也没有提供替代性住所的情况下非法征用亚述人土地的做法。委员会还呼吁缔约国确保执行命令把土地归还给亚述人的司法裁决。委员会提请缔约国注意其关于强迫驱离的第 7(1997)号一般性意见。

最大可用资源限度

15. 令委员会感到关切的是，为《公约》所涉关键部门划拨的资源不足，特别是社会保护、健康和教育部门(第二条第一款)。

16. 委员会建议缔约国逐步增加对社会保障、健康和教育的国家支出，逐步实现《公约》第二条第一款规定的经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国采取措施，确保在 2015 年推行的以及为将来设想的紧缩措施不会剥夺弱势和边缘化个人及群体享有其经济、社会和文化权利。在这方面，委员会请缔约国参阅委员会主席 2012 年 5 月 16 日就采取紧缩措施问题发给《公约》全体缔约国的信。

国家人权机构

17. 委员会欢迎通过 2008 年第 53 号法律成立伊拉克独立高级人权委员会，但委员会对推迟任命主席的理由以及对委员会划拨的财政资源有限表示关切，这阻碍了委员会充分履行其任务，特别是就受理和处置据称人权遭到侵犯的受害者投诉而言。

18. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保伊拉克独立高级人权委员会完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》），包括不再推迟任命主席。委员会还建议缔约国增加拨给人权委员会的人力资源和财政资源，使其能够独立有效地履行其全部职责。

不歧视

19. 委员会注意到缔约国《宪法》禁止基于某些理由的歧视，但委员会对缔约国的法律秩序中缺乏符合《公约》第二条第二款的全面反歧视法律表示关切。委员会还对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人尤其受到歧视性做法的影响表示关切(第二条)。

20. 委员会建议缔约国考虑通过完全符合《公约》第二条并且同时涉及直接和间接歧视的全面反歧视法律。委员会建议缔约国采取必要措施，确保女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人不受歧视地全面享有其经济、社会和文化权利。委员会提请缔约国注意其关于经济、社会和文化权利中的不歧视、包括性取向和性别认同问题的第 20(2009)号一般性意见。

难民和国内流离失所者

21. 委员会赞赏地注意到缔约国在其境内收容了超过 27 万难民和寻求庇护者。但令委员会感到关切的是，难民保护的法律框架不足、在通过新的难民法草案方面出现拖延以及有报告称在保护难民过程中存在歧视性做法，特别是就社会保护、住房、健康和教育等领域而言(第二条第二款)。

22. 委员会建议缔约国加入 1951《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》，加快通过难民法草案，以确保难民和寻求庇护者不分国籍、种族、宗教和避难地点均能享有其社会保护、住房、健康和受教育权。

23. 令委员会感到关切的是，尽管通过了用于支持生活在缔约国境内近 320 万国内流离失所者的政策和方案，但这类人员中有很多人在获取住房、健康服务、教育和基本社会服务方面继续面临极大阻碍。还令委员会感到关切的是，为推动流离失所者安全、自愿返回原籍所做的有限努力尚未产生有实际意义的成果(第二条第二款)。

24. 委员会建议缔约国加大力度，确保国内流离失所者的基本权利，包括以有效执行现有流离失所政策和方案的方式，还应确保政府补助落实到所有流离失所者身上，并启动其他旨在缓解这类人员危险处境的援助方案。委员会还呼吁缔约国推进国内流离失所者安全返回以及就地融入被伊拉克武装部队解放的地区，确保返回人员能够享有基本服务。

对少数族裔和宗教群体的歧视

25. 令委员会感到关切的是：

(a) 少数群体面临持续歧视；

(b) 自 2003 年以来，缔约国境内出现的宗教叛乱导致对少数群体的袭击增加，而且经常出现对这类袭击的有罪不罚形象；

(c) 缔约国未能颁布一项法律来实施《宪法》第 125 条及保证各个群体的行政、政治、文化和教育权利，并且在通过保护少数宗教群体和少数民族权利的法律草案方面出现拖延；

(d) 伊斯兰国及其所属武装团体针对少数群体发动袭击，特别是耶西迪人面临种族灭绝的风险(第二条第二款)。

26. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，优先推动所有族裔和宗教群体之间的民族和解，为此，缔约国应：

(a) 通过并执行各种立法、政策和提高认识措施；

(b) 逐步加大防止歧视少数族裔和宗教群体的工作力度，将凶手绳之以法并补偿受害者；

(c) 迅速颁布《宪法》第 125 条的实施细则并通过关于保护少数宗教群体和少数族裔权利的法律草案；

(d) 加大保护特别容易受到伊斯兰国及其所属武装团体袭击的群体和个人的工作力度，包括通过采取有效措施将凶手绳之以法和补偿受害者。

男女平等

27. 令委员会感到关切的是，男女平等方面的法律改革进展缓慢以及缔约国《国籍法》和《刑法》中仍然存在基于性别的歧视条款及其他法律条文。

28. 委员会建议缔约国加快进行法律修订工作，废除其立法中存在性别歧视的所有其余条款。

29. 令委员会感到关切的是，妇女在政治事务和高层决策岗位上的代表性有限及其劳动力参与水平低下。还令委员会感到关切的是，伊斯兰国及其所属武装团体日益以女性政治家、新闻记者和专业人士为暗杀对象，使得妇女参与政治生活进一步受到威胁(第三条)。

30. 委员会促请缔约国采取有效措施，促进形成支持男女平等享有权利的氛围。为此，委员会建议缔约国采取包括以采用暂行特别措施的方式在内的有效措施，提高妇女在政治事务和公共管理领域以及高层决策岗位的代表性，并且提高妇女在劳动力市场中参与率。

工作权

31. 委员会对失业率不断上升以及罗姆人和伊拉克黑人在失业人员中所占比例过高且国内流离失所者极难获得正式工作表示关切。委员会还对缺少关于包括残疾人员在内的就业问题的分类统计数字表示关切(第六条)。

32. 委员会建议缔约国加大工作力度，切实执行其就业政策，提供工作机会，特别是为最弱势和最边缘化个人与群体。委员会还呼吁缔约国加大工作力度，确保按照 2013 年第 38 号法律有效实行残疾人在公共和私营部门的就业配额制度。此外，委员会还要求缔约国在下次定期报告中提供关于失业程度的分类统计数据。

公正且良好的工作条件

33. 虽然注意到 2013 年非技术工人的最低工资被提高到 15 万伊拉克第纳尔(合 123 美元)，但令委员会遗憾的是，缺少关于更新后的数额是否能让工人及其家属过上体面生活的信息，并且缺少关于技术工人工资情况的信息。委员会还对仍然存在有关将履行工作义务作为某些特定犯罪服刑内容的一部分的条款表示关切(第七条)。

34. 委员会建议缔约国确保逐步使最低工资与生活成本挂钩，使所有个人及其家属都能过上体面的生活。委员会还建议缔约国废除在任何情况下必须从事强制性劳动的法律条款。

工会权利

35. 委员会注意到代表团提供了关于新《劳动法》(2015 年 7 月)中载有承认工会权利的条款的信息，但委员会仍对缺少信息用以说明先前对工会权利特别是对石油公司工人工会权利的限制是否已经取消表示关切(第八条)。

36. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供关于所有工人享有《公约》第八条中所载权利的情况的详细信息。委员会还建议缔约国考虑加入国际劳工组织(劳工组织)1948 年《结社自由及保护组织权公约》(《第 87 号公约》)。

社会保障权

37. 委员会对缔约国未提供关于社会保障权执行情况方面的信息表示遗憾。委员会关切地注意到在通过《工人抚恤金和社会保障法》草案出现拖延以及由于遭受恐怖主义袭击而依靠抚恤金生活的人数增加。委员会还对男女退休年龄不同表示关切(第九条)。

38. 委员会建议缔约国加快通过《工人抚恤金和社会保障法》草案，该法案草案应确保社会保障福利，抚恤金应使受取人及其家属能够享有适足的生活标准，并且使男女退休年龄相同。委员会还鼓励缔约国考虑按照劳工组织《关于最低社会保障的第 202 号建议书》(2012 年)以及委员会在 2015 年 3 月 6 日通过的关于

最低社会保障标准的声明(E/C.12/2015/1)，确定最低社会保护标准，将其作为建立全面社会保障体系的第一步。

性别暴力

39. 委员会对缔约国普遍存在性别暴力问题表示关切。虽然注意到已有一部关于反对家庭暴力的法案，尽管只是在库尔德斯坦地区，并且注意到代表团提供了关于伊拉克妇女自由组织在伊拉克中部和南部运行庇护所的信息，但令委员会感到关切的是，为暴力受害者提供的庇护所仍然数量不够且资源不足，而且受到暴力侵害的妇女往往不清楚这种庇护所的所在地以及住进庇护所需要履行的程序。委员会还对《刑法》中仍有规定强奸犯与受害者结婚可以免罪以及其他允许对以家庭荣誉为借口侵害女童和妇女的暴力行为从轻发落的条款表示关切。此外，委员会还对逃离伊斯兰国魔掌的妇女和女童在治疗和康复方面得到的支持甚少且在释放后可能遭受部族暴力的问题表示关切(第十条)。

40. 委员会建议缔约国加大有关打击和制止一切暴力行为的工作力度。为此，委员会建议缔约国：

(a) 有效且尽职地调查所有这些行为，将凶手绳之以法，对有罪者予以惩罚，并对受害者予以补偿；

(b) 加大为暴力受害者提供支持和援助服务的工作力度，包括通过在缔约国所有地区设立资源充足的庇护所，并授权民间社会继续提供庇护所和其他相关服务，包括提高认识和宣传运动；

(c) 加快通过与伊拉克中部和南部相关的反家庭暴力法草案，切实执行打击暴力侵害妇女的国家战略；

(d) 废除《刑法》第 128、第 130、第 131、第 398 和第 409 条等条款，以确保对性别暴力零容忍；

(e) 加倍努力，保护所有人特别是妇女和女童免受伊斯兰国及其所属武装团体的袭击；

(f) 采取具体措施，为脱离伊斯兰国魔掌的妇女和女童提供心理和其他必要的支助和康复服务，并确保他们不再遭受部族暴力。

有害习俗：早婚、临时婚姻和强迫婚姻

41. 委员会对早婚、临时婚姻和强迫婚姻在缔约国死灰复燃表示关切(第十条)。

42. 委员会促请缔约国采取必要措施，解决针对女孩和妇女的有害习俗的兴起问题，其中包括早婚、临时婚姻和强迫婚姻问题。除其他外，缔约国应确保严格遵守将两性最低结婚年龄均定为 18 岁的法律规定，规定对强迫婚姻进行威慑性处罚，并就这类习俗的有害影响广泛开展教育运动。

儿童保护

43. 委员会对有大量儿童失去父母表示关切，其中有很多儿童(约 50 万人)流落街头或寄身缔约国的庇护所。委员会还对缔约国境内出现包括在危险条件下的童工现象以及对违反童工规定者的制裁未得到执行表示关切。此外，委员会还关切武装冲突中增用儿童的情况，特别是伊斯兰国及其所属武装团体以及缔约国支持的民兵组织增用儿童，以及关切防止招募儿童的保障措施不充分(第十条)。

44. 委员会建议缔约国通过全面的儿童保护政策，特别注意：

(a) 加强对失去家庭环境的儿童的替代性照料方案，以充足的人力、技术和财政资源促进他们康复和融入社会；

(b) 更加有效地解决儿童问题，包括通过加强劳动监察和优先查明比较容易沦为童工的儿童群体并对其予以援助，以及对剥削儿童者给予更为严厉的制裁；

(c) 解决导致儿童越来越多地卷入武装冲突的根源问题，通过法律和其他保障措施防止招募儿童并将涉及在武装冲突中招募和使用儿童的人员绳之以法；

(d) 履行其向被复员男童和女童提供适当援助的义务，以便他们恢复身心健康和重新融入社会。

贫穷

45. 委员会对缔约国贫穷肆虐给儿童、妇女、少数群体、国内流离失所者和生活在农村地区的人造成严重影响表示关切。委员会关切地注意到，以前在 2005 至 2012 年获得的经济增长未在减少贫穷方面取得令人满意的结果(第十一条)。

46. 委员会建议缔约国加大力度，减轻缔约国的贫穷，包括通过采取解决弱势和边缘化个人与群体的、基于人权的减贫战略并为落实该战略拨出充足的资金。在这方面，请缔约国注意委员会 2001 年关于贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

住房权

47. 委员会对缔约国存在 100 万套住房缺口以及无家可归者和非正规住房数量上升表示关切。委员会还对国内流离失所者的住房条件不符合标准表示关切，其中很多人住在极不合格的住房里，没有水、卫生、电力和废弃物处理服务(第十一条)。

48. 委员会注意到代表团提供了关于为建造住房所采取措施的信息，促请缔约国加大在这一方面的工作力度。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供关于为更有效解决非正规住房人员更容易遭受无家可归和强迫驱离而采取措施的信息。委员会建议缔约国加大工作力度，改善国内流离失所者的住房条件，确保他们能够获取基本服务。此外，委员会还建议缔约国按照国家住房政策和国家较长

期住房问题解决方案战略之规定，加大长期解决所有流离失所人口住房问题的的工作力度。

食物权

49. 委员会关于对缔约国普遍存在粮食不安全和营养不良现象表示关切(第十一条)。

50. 委员会建议缔约国加紧努力，包括在公共分配体系项目中，以实现人人享有食物权，特别是弱势和边缘化个人与群体。

水和卫生

51. 委员会对缔约国存在水危机表示关切，该危机给南方沼地阿拉伯人的生活条件带来严重影响，很多沼地阿拉伯人在失去自己的牲口后沦为国内流离失所者。委员会还对因缺乏安全饮用水和卫生设施致使腹泻与霍乱等可预防疾病发病率上升表示关切(第十一条)。

52. 委员会建议缔约国在周边国家配合下加紧订立关于在其领土内公平合理地利用河道的协议。委员会还建议缔约国在顾及 2014 年国家干旱管理政策指南的情况下制定基于人权的抗旱准备战略，除了向农民提供赔偿以外，采取有效措施，帮助那些受旱情影响最为严重的人。此外，委员会还建议缔约国采取预防措施，控制和制止腹泻和霍乱的传播，包括通过提供接种疫苗和关于基本卫生程序的信息。

健康权

53. 委员会注意到代表团提供的信息表明，卫生预算从 2014 年占公共预算的 5%提高到 6%，但委员会对该拨款仍然不能令人满意表示关切。委员会对获取基本卫生服务有限(特别是在收容大批国内流离失所者的地区)以及缺少卫生设施、医生和其他技能熟练的卫生工作者及药物和医疗用品表示关切(第十二条)。

54. 委员会建议缔约国采取措施，逐步增加卫生预算。还建议缔约国优先恢复急救和初级和二级基本卫生服务，包括在刚解放的地区，并确保为受影响人口提供拯救生命的紧急服务。在这方面，委员会提请缔约国注意关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见。委员会还建议缔约国继续寻求技术合作，特别是与世界卫生组织的合作。

受教育权

55. 委员会对入学和就学率下降而退学率和文盲比例上升表示关切，特别是女童。委员会还对学校数量有限以及很多学校物质条件差且缺乏基本设施的事实表示关切。委员会对残疾儿童和国内流离失所儿童在受教育方面面临特别障碍表示关切(第十三和第十四条)。

56. 委员会建议缔约国切实执行《2011-2020 年国家教育和高等教育战略》，还建议缔约国采取一切必要措施，以便让受武装冲突影响的儿童重新进入教育体系，包括通过非正规教育方案和优先重视修复学校建筑和设施。委员会还建议缔约国采取具体措施，确保国内流离失所儿童和残疾儿童能够平等享受教育。

文化遗产

57. 委员会赞扬缔约国为解决破坏文化遗产遗址和掠夺文物而采取的措施，但委员会仍对伊斯兰国及所属武装团体继续大规模实施这种行为表示关切。此外，委员会还对教科书未以包容和平衡的方式反映伊拉克社会的丰富构成表示关切(第十五条)。

58. 委员会建议缔约国继续加强其各项措施，包括通过与联合国教育、科学及文化组织以及其他组织开展技术合作，并获取国际援助，以制止破坏和掠夺遗址与文物的行为，并采取措施将肇事者绳之以法。委员会还呼吁缔约国修改教学课程，以反映伊拉克社会中所有少数群体的文化和遗产。

E. 其他建议

59. 委员会鼓励缔约国考虑批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

60. 委员会建议缔约国收集数据，并鼓励收集关于人权指标的数据以及制作和使用关于人权指标的统计数字，包括经济、社会、文化权利指标。在这方面，委员会请缔约国参考联合国人权事务高级专员办事处为人权指标编写的概念和方法框架(见 HRI/MC/2008/3)。委员会请缔约国在下一次定期报告中就《公约》每一项权利的享受情况提供按年龄、性别、族裔、城市/农村人口和其他相关身份列的年度比较统计资料。

61. 委员会请缔约国在与经济、社会和文化权利相关问题上继续并加强与联合国人权事务高级专员办事处、专门机构和联合国有关方案的合作。

62. 委员会请缔约国向社会各阶层，尤其是议员、政府官员和司法机关广为散发本结论性意见，并在其下一次定期报告中向委员会通报为落实这些意见所采取的措施。委员会还鼓励缔约国在提交下次定期报告前请非政府组织和民间社会其他成员参与国家层面的讨论。

63. 委员会请缔约国在 2020 年 10 月 31 日之前提交第五次定期报告，报告应根据委员会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写。委员会还请缔约国根据国际人权条约统一提交报告准则(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)提交其共同核心文件。