



人权事务委员会

关于约旦第五次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2017 年 10 月 19 日和 20 日举行的第 3420 次和第 3421 次会议 (CCPR/C/SR.3420 和 3421) 上审议了约旦的第五次定期报告 (CCPR/C/JOR/5)，并在 2017 年 11 月 6 日和 7 日举行的第 3443 次和第 3445 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎约旦提交第五次定期报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话，讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国对问题清单 (CCPR/C/JOR/Q/5) 作出的书面答复 (CCPR/C/JOR/Q/5/Add.1) 和代表团在对话期间通过口头答复所作的补充及其提供的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和体制措施：
- (a) 修正《约旦宪法》，2011 年；
 - (b) 设立宪法法院，2012 年；
 - (c) 设立独立的选举委员会，2011 年；
 - (d) 任命人权协调员，2014 年；
 - (e) 制定 2016-2025 年国家人权行动计划。

* 委员会第 121 届会议 (2017 年 10 月 16 日至 11 月 10 日) 通过。



C. 关注的主要问题及建议

《公约》的国内执行

4. 虽然《公约》的规定优先于国内法，但委员会注意到《宪法》并未明文规定《公约》的地位。它还注意到，在伊斯兰教法与《公约》规定不一致的情况下，《公约》的优先地位未得到明文承认。委员会又注意到，现行的《个人地位法》反映的是伊斯兰教法，适用于所有约旦人，无论其信奉何种宗教(第二条)。

5. 缔约国应在其国内法律秩序中全面适用《公约》，并确保遵照其在《公约》下承担的义务解释和适用国内法，包括基于伊斯兰教法的国内法。此外，缔约国应进一步努力，提高法官、检察官、司法官员和律师对《公约》的认识。缔约国应考虑制定一项适用于约旦所有公民和居民的统一的个人地位法，无论其信奉何种宗教。缔约国还应考虑加入《公约任择议定书》。

国家人权机构

6. 委员会欢迎国家人权中心的职权范围有所扩大，其成员的独立性得到强化，而且在 2016 年被国家人权机构全球联盟重新认证为“A”类国家人权机构。但委员会感到关切的是，没有为该中心提供适足的资源，使其能够切实履行其职责。(第二条)。

7. 缔约国应当为国家人权中心提供必要的人力资源和财政资源，使其能够履行其职责，并应制定接收和处理关于人权遭受侵犯的申诉的明确程序。

不歧视和平等

8. 尽管《宪法》第 6 条第 1 款规定法律面前人人平等，但委员会感到遗憾的是，尚未制定全面的法律来禁止基于《公约》中载明的包括性别、性取向和性别认同在内的所有理由的歧视行为。它还关注《个人地位法》的歧视性规定影响到妇女的平等权利。它特别关切的是：未满 18 岁女孩的早婚现象；允许一夫多妻；继承问题；和约旦妇女不能把国籍传给子女(第二、第三、第二十三、第二十四和第二十六条)。

9. 缔约国应采取一切必要措施，确保其法律框架全面涵盖歧视理由，包括性别、性取向和性别认同，并使其法律，包括《个人地位法》，与《公约》相符。缔约国应采取步骤，确保妇女在法律上和实际上不受任何形式的歧视，包括在结婚、离婚、继承或国籍传给子女或配偶等事项上。它应继续加大努力，解决歧视性传统和习俗问题，包括早婚和一夫多妻。缔约国应开展宣传运动，以促进两性平等和不歧视。

暴力侵害妇女，包括家庭暴力

10. 委员会欣慰地注意到，颁布了防止家庭暴力的法律和撤销了允许迎娶受害人以逃避强奸罪责的《刑法》第 308 条，但委员会仍感关切的是，《刑法》第 292 条作了例外规定，没有把未经同意的婚内性行为定为罪行。委员会还感到关切的是，《刑法》第 98 条规定，经受害人家属同意，谋杀罪可以减刑。它还对以保护妇女免遭暴力或名誉犯罪侵害为名而采取诸如保护性拘留一类保护性措施的政策感到关切。委员会注意到，在实际解决家庭暴力方面，尚待努力之处仍多(第二、第三、第六、第七和第二十六条)。

11. 缔约国应：

(a) 加强保护妇女免遭家庭暴力的法律框架，特别是修正《刑法》第 292 条，将婚内强奸定为罪行，并撤销名誉犯罪减轻处罚的条件；

(b) 修正其保护性拘留政策，并采取一切适当措施，确保躲避家庭暴力的妇女能够得到收容和支助而不致有失去自由之虞；

(c) 制定和实施对执法官员、法官、检察官和律师及各省与家庭保护有关的部门雇员进行培训的更有效方案，并向家庭暴力受害人提供援助；

(d) 开展宣传运动，以制止暴力侵害妇女，包括家庭暴力，对暴力侵害妇女的根本原因进行研究，并立足于这类研究加大宣传努力，以防止和消除暴力侵害妇女的行为。

反恐措施

12. 委员会关注 2006 年的《防止恐怖主义法》，包括 2014 年所作的修正，后者扩大了恐怖主义的定义，将扰乱公共秩序、破坏和谐的行为以及支持或传播恐怖主义团体观点的网上活动等也涵盖在内。这样的笼统规定使当局得以拘留并起诉行使其言论自由与和平集会权利的人。委员会特别感到关切的是，这种宽泛的恐怖主义定义是更广泛的一组安全措施的一部分，诸如警方和情报部门有权进行逮捕和拘留以及将嫌疑人送交国家安全法院，而该法院的法官是由行政部门任命的(第二、第九、第十四、第十九和第二十一条)。

13. 缔约国应：

(a) 审查《防止恐怖主义法》，以确保其恐怖主义和恐怖主义行为的定义与《公约》和国际标准相符；

(b) 确保被拘留者交由民事当局处置并享有所有基本法律保障；

(c) 确保嫌疑人交由普通民事法院审理，并充分遵守正当程序要求。

死刑

14. 委员会感到关切的是，据报告，缔约国最近曾于 2014 年和 2017 年数次执行死刑，结束了自 2007 年 4 月以来的事实上暂停处决的做法。它还感到关切的是，国内法判处死刑的某些罪行未达到《公约》所指“最严重罪行”的门槛(第六条)。

15. 缔约国应采取一切必要措施，确保死刑只限于涉及蓄意杀害的最严重罪行。它还应考虑恢复其暂停死刑的做法并批准旨在废除死刑的《公约第二项议定书》。

酷刑和虐待

16. 委员会承认 2011 年对《宪法》所作的修正提及禁止酷刑，但注意到《刑法》第 208 条中的酷刑定义未充分保证国际公认的酷刑定义所涵盖的所有行为和行为人都属于罪行和罪犯。在这方面，委员会注意到《公共安全法》第 81 条(c) 项允许公安厅厅长将酷刑行为定为轻罪，只判处三年以下徒刑。它还关切地注意到，没有一个可受理涉嫌酷刑或虐待案件的独立申诉机制，而且这类案件很少被调查和起诉(第二和第七条)。

17. 缔约国应：

(a) 审查其刑事立法，以确保酷刑定义充分符合《公约》和国际标准，将绝对禁止酷刑的原则纳入国内法，而且对酷刑案件不适用追诉时效；

(b) 按照酷刑的严重程度处罚这种罪行；

(c) 建立有效和独立的机制来受理申诉和调查涉嫌酷刑案件，并确保酷刑或虐待的受害人获得充分赔偿。

生命权、人身自由和安全以及被剥夺自由的人的人道待遇

18. 委员会感到关切的是，据报告，拘留场所有酷刑和虐待情事，还有犯人死于当局之手。委员会承认国家人权中心在探访拘留场所方面起了作用，但感到关切的是，《预防犯罪法》授权省长可长期拘留人犯，且送交法院审理的可能性很低。委员会注意到，在可提起申诉的情况下，须聘请具有特别资格的律师，服务费高昂，而且申诉这一补救手段成功的希望很小，实际上不常被使用。委员会还感到关切的是，据报告，这样的被拘留者多达 30,000 人，包括数千名妇女，拘留时间有数月之久，极端情况下长达数年(第六、第七、第九和第十条)。

19. 委员会重申，它曾建议(见 CCPR/C/JOR/CO/4, 第 11 段)缔约国修正《预防犯罪法》，以停止行政拘留的做法。同时，缔约国应采取具体步骤，大幅度减少行政拘留的人数。此外，缔约国应确保被行政拘留者能够向有权裁决拘留合法性的独立公正法院提起申诉。它应允许对所有拘留场所进行更进一步的探访，包括探访情报总局的下属设施。

自愿终止妊娠

20. 委员会注意到，经 2011 年修正的《刑法》第 321-325 条将堕胎定为罪行，除非孕妇有生命或健康危险(《公共卫生法》(2008 年)，第 12 条)。委员会感到关切的是，不允许有任何其他例外，这就造成了不安全堕胎。它还感到关切的是，《刑法》规定，在施行了堕胎的情况下，即使孕妇不同意，维护家族名誉也可作为从轻处理的一个理由。委员会又感到关切的是，据报告，有妇女根据《刑法》的堕胎规定被起诉(第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

21. 缔约国应修正其立法，在怀孕的妇女和女孩妊娠进行下去会造成很大痛苦或苦难特别是在怀孕系强奸或乱伦造成或妊娠不可行的情况下，为能够安全、合法和有效堕胎提供保障。此外，对于所有其他情况，缔约国关于怀孕或堕胎的条例不得违反其确保妇女和女孩无须诉诸不安全堕胎的义务，它应根据上述原则修订其堕胎法律。对实行堕胎的妇女和女孩，或对协助堕胎的医疗服务提供者，缔约国都不得施加刑事处罚，因为采取这样的措施会迫使妇女和女孩诉诸不安全堕胎。缔约国应确保提供医疗设施和为使用这些设施进行合法堕胎提供保障，并确保妇女和女孩不致因刑事条款等法律障碍而诉诸可能危及其生命和健康的不安全堕胎。它还应确保只在妇女自愿同意的情况下实行堕胎，并对强制妇女接受堕胎的任何企图进行刑事处罚。缔约国还应确保可以获得避孕手段，并围绕妇女性和生殖方面的健康和权利开展教育和宣传活动。

移徙家庭佣工

22. 委员会承认缔约国致力于保护移徙工人特别是家庭佣工，但仍感关切的是，据称有下列情事：雇主扣留雇员的护照和薪金并限制其自由；以及当局在送交主管司法机构处理之前长期拘留无证移徙工人(第二、第八和第二十六条)。

23. 缔约国应确保移徙家庭佣工享有其他工人在劳动法下享有的权利，并强制执行防止侵犯其权利的法律。

难民与不驱回

24. 委员会注意到，目前从阿拉伯叙利亚共和国涌入的难民，包括巴勒斯坦难民，对缔约国造成了沉重负担，但它对位于约旦与阿拉伯叙利亚共和国交界处的 Rukban 难民营内寻求庇护者的生活条件及食物和医疗服务的适足情况表示关切。它特别感到关切的是，缔约国拒绝受理庇护申请，据报告还有巴勒斯坦难民被强制遣返阿拉伯叙利亚共和国，这对缔约国是否遵守不驱回原则引起了严重的问题。委员会还感到关切的是，巴勒斯坦裔约旦人被剥夺国籍，使他们面临遭到逮捕、境内行动受限制和被非法驱逐的高度风险(第二、第六、第七、第九、第十、第十三和第二十六条)。

25. 缔约国应采取一切必要措施，确保遵守不驱回原则，包括对巴勒斯坦难民，无论其在约旦的身份如何，并为免遭驱回制定程序性保障，包括须经独立的司法机构审查和提供有效的补救办法。缔约国应确保公民资格不被撤销，除非依照与《公约》和国际标准相符的国内法行事且须经过独立的司法审查。它还应采取措，改善难民营中难民的地位和生活条件。

公平审判权和司法独立

26. 委员会再次表示关切的是，国家安全法院依然存在。它还感到关切的是，该法院的管辖范围很广泛，也涵盖恐怖主义行为。委员会又感到关切的是，据报告，该法院既不独立也不公正，一贯依据《防止恐怖主义法》审判平民，而该法院的做法侵犯了公平审判权(第十四条)。

27. 委员会重申，先前曾于 1994 年(见 CCPR/C/79/Add.35, 第 16 段)和 2010 年建议(CCPR/C/JOR/CO/4, 第 12 段)缔约国废除国家安全法院。

良心、宗教或信仰自由

28. 委员会感到关切的是，宗教自由受到限制，包括不准那些放弃伊斯兰信仰的人结婚或剥夺其继承权利(第二、第十八和第二十六条)。

29. 缔约国应采取步骤，确保尊重所有人的宗教或信仰自由，并确保其法律和实际行为充分符合《公约》的规定。

言论自由

30. 委员会欢迎缔约国提供的 2011 年至 2015 年媒体战略的拟订情况，但感到关切的是，据报告，记者仍因表示了被视为批评的观点(包括“侮辱国王”)而在《刑法》和《防止恐怖主义法》下面对起诉和处罚(第十九条)。

31. 缔约国应采取必要步骤保护记者，使其能够完全自由和不受任何限制地从事活动。它应调查攻击记者的案件，并将肇事者绳之以法。它还应审查其立法，以确保不对表达批评观点的人施以刑事处罚，并确保对报刊和媒体活动施加的任何限制符合《公约》的规定。

和平集会和结社自由权

32. 委员会注意到，缔约国采取步骤制定了 2011 年的《公共集会法》，为举行和平集会提供便利，例如订明无须取得示威许可，只需知会当局即可。但委员会关切地注意到，据报告，该法实际上遭到规避。委员会感到关切的是，许多示威活动被禁止；参与者和组织者在《预防犯罪法》和《防止恐怖主义法》下被拘留，多人还被迫签下不参加示威的保证书；而且民间社会组织受到严厉限制，包括在经费筹募方面(第十九、第二十一和第二十二条)。

33. 缔约国应按《公约》第二十一条的规定和国际标准保障和平集会权利。缔约国不得利用安全法律和措施恐吓行使这一权利的民间社会成员，并确保其能够自由开展活动且可获得资助。

参与公共事务

34. 委员会欢迎国家妇女委员会的设立和妇女参与政治的程度有所提高，但注意到在工业部门和公共部门工作的妇女比率依然很低(第二十五条)。

35. 缔约国应采取一切必要措施，包括采取临时特别措施，进一步提高妇女参与私营部门和公共部门的程度，特别是担任决策职位。

D. 传播和后续行动

36. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第五次定期报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。

37. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在 2019 年 11 月 10 日前提供资料，说明委员会在上文第 11 段(暴力侵害妇女，包括家庭暴力)、第 19 段(生命权、人身自由和安全以及被剥夺自由的人的人道待遇)和第 25 段(难民与不驱回)所提建议的落实情况。

38. 委员会请缔约国在 2022 年 11 月 10 日前提提交下次定期报告，载列具体和最新资料说明落实本结论性意见所提建议和全面履行《公约》的情况。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。或者，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内同意采用简化报告程序，即由委员会向缔约国发送问题清单供其提交报告。缔约国对问题清单的答复将构成其根据《公约》第四十条提交的下次定期报告。