



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

Distr.: General
25 January 2013
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

委员会第四十九届会议(2012年10月29日至11月23日)通过的关于卡塔尔第二次定期报告的结论性意见

1. 禁止酷刑委员会在2012年11月5日和6日举行的第1104和1107次会议(CAT/C/SR.1104和1107)上审议了卡塔尔的第二次定期报告(CAT/C/QAT/2)，在2012年11月19日举行的第1124次会议(CAT/C/SR.1124)上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎卡塔尔提交第二次定期报告，报告遵循了关于定期报告形式和内容的一般准则，但对拖延了三年多才提交表示遗憾。委员会强调了按时提交报告以确保不断分析缔约国执行《公约》情况的重要性。委员会赞赏与缔约国以阿拉伯文和英文提交的对问题单的书面答复(CAT/C/QAT/Q/2/Add.2)。

3. 委员会赞赏地注意到缔约国派遣了一个高级代表团并与委员会进行了建设性对话，对话涉及《公约》所包括的各个领域。

B. 积极方面

4. 委员会感到满意的是，自审议其初次报告以来，缔约国批准或加入了下列国际法律文书：

- (a) 《消除对妇女一切形式歧视公约》，2009年4月29日；
- (b) 《残疾人权利公约》，2008年5月13日。

5. 委员会赞赏地注意到缔约国在人权领域进行的改革，以及为修改法律以确保更好地保护包括《公约》所保护权利在内的人权正在进行的努力。委员会尤其欢迎：

- (a) 根据2008年《第12号法案》成立了最高宪法法院；

(b) 根据最高家庭事务委员会 2008 年《第 1 号决定》建立了卡塔尔打击人口贩运活动基金会；

(c) 根据国家内务部部长 2008 年《第 46 号决定》成立了一个常设委员会以审理被关押在驱逐拘留中心的被拘留者的案件；

(d) 2009 年制定了关于监狱和惩戒机构的管理的关于《第 3 号法案》；

(e) 2010 年通过《第 17 号法令》修改了《关于成立国家人权委员会的法案》(2002 年第 38 号法案)。

C. 关注的主要问题和建议

委员会以前建议的落实情况

6. 委员会注意到缔约国为按照《公约》修改其某些法规采取了各种措施，但也关切地注意到，在审议缔约国初次报告(CAT/C/QAT/CO/1)之后提出的建议中有许多尚未落实，并对多数关注的问题仍然存在表示遗憾。

缔约国应重新研究委员会上次提出的结论性意见中提出的建议，并采取措施充分落实这些建议。

在落实方面应首先考虑的问题

7. 委员会感到遗憾的是，尽管多次请求，但它所请求提供的统计资料多数没有提供。缺少关于下列方面的资料严重妨碍了确定需要引起注意的履行和未履行公约的情况：执法人员、安全和监狱工作人员施加酷刑和虐待案件的申诉、调查、起诉和判决，驱逐移民和寻求庇护者，拘留记录的可查阅情况，审判所用时间，康复和赔偿，贩运人口和性暴力。

缔约国应汇编并在下次定期报告中向委员会提供关于下列方面的资料：执法人员、安全和监狱工作人员施加酷刑和虐待案件的申诉、调查、起诉和判决，驱逐移民和寻求庇护者，拘留记录的可查阅情况，审判所用时间，康复和赔偿，贩运人口和性暴力。为此，应按与《公约》监督有关的性别、年龄、族裔状况、国籍将统计资料分类。

酷刑的刑事定罪

8. 委员会欢迎为对酷刑和虐待行为给予适当惩罚按照《公约》第 1 条对《刑法》第 159 条和第 159 条之二所做修改以及对其他国家法规的修改。然而，委员会感到遗憾的是，没有资料说明国内法院如何适用这些法律条款以及对这类行为给予的惩罚(第 2 条和第 4 条)。

缔约国应确保按照第 159 条和第 159 条之二切实执行经修改的酷刑定义，并监督法院在其中援引这些条款的案件情况。缔约国应确保对酷刑和虐待罪处以适当刑罚，其中要按照《公约》第 4 条第 2 款考虑到其严重性质。

根据《公约》第 21 条和第 22 条作出的保留和声明

9. 委员会注意到缔约国已采取步骤撤消对《公约》第 21 条和第 22 条的保留，但仍然关切的是，它尚未接受这两条所规定的委员会的权限。缔约国还试图维持对《公约》第 1 条和第 16 条的范围极广的含糊保留，因为不符合伊斯兰法律和伊斯兰教的有关概念。委员会认为，由于，如本结论性意见第 8 段中所提到，缔约国已接受《公约》第 1 条中关于酷刑的定义，而且已经其纳入国内法，所以撤消保留不会有什么障碍。委员会注意到缔约国代表团说，对《公约》的保留不会妨碍对《公约》所保证的各项权利的充分享有，但委员会仍然关切的是，所作保留的笼统和含糊性质使法院、政府官员和其他官员可否认《公约》的许多条款，这就使严重关切它是否符合《公约》的目标和宗旨。

缔约国应考虑撤消其保留，以确保它符合《公约》的要求。委员会建议缔约国考虑作出《公约》第 21 条和第 22 条所规定的声明。

基本法律保障

10. 委员会注意到，《宪法》第 39 条及《刑事诉讼法》第 40、112 和 113 条为被拘留者提供了一些法律保障，但仍然担心，在实际中，这些规定并不总是得到遵守，特别是在对待非公民的情况下，也不是包括《公约》所要求的所有基本保障，特别是被剥夺自由后立即独立检查身体的权利。委员会还表示关切的是，没有关于拘留登记的资料，也没有对落实保障的监督，特别是考虑到缔约国曾说，在所报告期间，它未记录关于当局没有适当登记被拘留者的情况。委员会注意到，《刑事诉讼法》要求在 48 小时内对被拘留人员提出控罪，否则，释放，但仍然关切的是，检察长可将无控罪拘留延长至 16 天。一些关于人员被拘留而无控罪或审判的报告更令人关切，特别是任意拘留问题工作组受理的 Mohamed Farouk al Mahdi 一案(A/HRC/WGAD/2010/25)(第 2 条和第 16 条)。

缔约国应当立即采取有效措施，确保在实际中从拘留开始就向所有被拘留者，包括非公民，提供所有基本法律保障，包括立即得到独立法律援助的权利、由独立医生检查身体的权利、联系亲属的权利、按照国际标准在一定期限内接受法官审判的权利。缔约国还应采取措施，确保有效监督所有人员遵守关于保障和纪律的法律的情况，或对那些未按法律规定向被剥夺自由者提供保障的人提出起诉。缔约国应当确保将所有被拘留者，包括未成年人，在一本中央登记册中登记。鼓励缔约国在所有容易发生酷刑和虐待事件的场所采用对所有审讯进行录像、录音监控和记录的系统办法，并为此提供必要资源。

根据特别法律条款实行的任意拘留

11. 委员会十分担忧的是，根据《社会保护法》(2002 年第 17 号法律)、《打击恐怖主义法》(2004 年第 3 号法律)和《国家安全局法》(2003 年第 5 号法律)被拘留的人员可能会在没有控罪、没有基本保障(包括接触律师、独立医生和通知家庭成员或向法官对拘留的质疑)的情况下关押很长一段时间。委员会关切的是，据报告，根据上述法律被拘留的人员时常被单独或独自监禁，如 Mohammed al-Ajami、Fawaz Al-Attayah、Abdullah Khowar 和 Salem Al Kuwari 等人的案件(第 2 条和第 16 条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 确保在法律和实际中向所有被剥夺自由者提供一切基本保障，包括提供司法和其他补救办法，使他们的申诉能立即得到公正审查，使他们能就对他们的拘留或待遇提出质疑；

(b) 修改《社会保护法》和《打击恐怖主义法》，使其与《公约》一致。缔约国应对单独关押的使用进行审查，确保单独关押是一种例外措施，且时间有限，符合国际标准；

(c) 提供统计资料，表明被国家安全人员逮捕人员的数目以及因涉嫌违反《社会保护法》和《打击恐怖主义法》而被捕的所有人员，以及他们在被控罪之前过去的时间。

作为刑事制裁的体罚

12. 委员会注意到，关于监狱和惩戒机构的法律(2009 年第 3 号法律)不像以前的法律(1995 年第 3 号法律)那样规定将鞭刑作为一种纪律制裁，但仍然关切的是，根据《刑法》第 1 条，鞭刑和石刑仍然是刑罚。根据委员会所掌握而且缔约国没有异议的资料，在 2009 年和 2011 年之间，至少有 45 人被判处鞭刑(第 2 条)。

缔约国应停止实行违反《公约》的体罚，并对其法规进行相应修改。缔约国应确保刑事制裁完全符合《公约》。

司法独立

13. 委员会注意到《宪法》和第 10 号《司法权法》都承认司法独立，但仍担心，实际上法官没有独立性，这主要是因为法官的职位没有保障。委员会关切地注意到，很大一部分法官是外国国民，他们有赖于民政当局发给居住许可证，埃米尔批准法官任命(第 2 条)。

委员会再次建议缔约国采取有效措施，充分保证司法独立，使之符合国际标准，如《司法独立基本原则》。

申诉与及时、彻底和公正调查

14. 委员会再次表示关注的是，没有关于酷刑和虐待的个人申诉资料，也没有与《公约》条款有关的调查或起诉结果的资料。委员会担忧地注意到，缔约国提供的资料说，它没有记录任何关于酷刑或虐待的申诉，这和包括卡塔尔国家人权委员会(国家人权委)在内的一些来源提供的关于虐待被拘留者的报告相矛盾(第12、13和16条)。

缔约国应确保广泛提供和宣传关于可针对警察提出申诉和相关程序的资料，包括在拘留设施的显眼处展示。缔约国应确保由独立机构对所有关于酷刑和虐待的指控及时进行彻底调查，调查人员不得与所指称的肇事警察有机构或上下级关系。如在本结论性意见第7段中所指出，缔约国应在其下次定期报告中提供按罪行、国籍、年龄和性别分类的关于酷刑和虐待申诉以及任何有关调查、起诉、刑事和纪律制裁的资料。

对剥夺自由场所的监督和检查

15. 委员会关切的是，没有本国或国际监督人员对所有剥夺自由场所进行系统和有效的监督。另外，它还对现有监督机制进行访查(包括事先不宣布的访查)的充分和经常性表示关切，它还关切的是，没有资料说明当局如何落实它们的建议(第2、11和16条)。

缔约国应确保对包括驱逐拘留中心、精神病治疗设施和国家安全部监狱在内的所有剥夺自由场所经常进行完全独立的监督，包括事先不宣布的访查；并应有效跟踪这类系统监督的结果，以防止酷刑及其他不人道或有辱人格的待遇或处罚。为此，缔约国应加强国家人权委员会和其他国家监督机制的任务和资源。鼓励缔约国接受非政府组织和有关国际机制的监督，并考虑尽快批准《公约任择议定书》。

国家人权委员会

16. 委员会注意到国家人权委在监督拘留设施和向当局提交侵犯人权案件方面的作用，但仍然对关于下述问题的报告表示关切：国家人权委并非经常进行访查，有时访查会被拒绝；国家人权委缺少拘留访查所需要的医学知识，缺少访查驱逐拘留中心所需要的翻译。另外，很大一部分国家人权委的成员仍然是政府官员，虽然他们没有表决权。委员会还关注的是，没有关于国家人权委所收到有关违反《公约》事件的申诉、当局的反应行动及其结果的全面资料(第2、12和13条)。

缔约国应加强努力确保：(a) 国家人权委员会能独立和公正地监察和调查国家官员制造的酷刑和虐待案件，并拥有为此所需要的资源；(b) 所有有关机构都关注国家人权委提出的建议。另外，还鼓励缔约国减少国家人权委成员中的政府官员人数，同时减少他们的作用，特别是在拘留监督和通过建议方面的作用，以便按

照关于国家人权机构在增进和保护人权方面的地位的原则(《巴黎原则》)加强国家人权委的全面独立性。

人权维护者

17. 委员会关切的是，没有资料说明为防止对人权维护者和记者的骚扰以及起诉和惩罚肇事者所采取措施的资料。它还遗憾的是，没有资料说明 Sultan al-Khalaiifi 的情况，他是一个人权组织的创始人，2011 年 3 月被捕，被拘留了一个月而没有控罪。另外，委员会还关切地注意到关于在卡塔尔最近有一些人权维护者被捕的指控，人权维护者处境问题特别报告员和另外三个特别程序任务负责人的报告中都提到这些指控(A/HRC/18/51, 第 QAT 1/2011 号案件)。委员会遗憾的是，在缔约国，非政府机构在监督国家一级履行《公约》的情况方面发挥作用不足(第 13、14 和 16 条)。

缔约国应采取必要措施，确保人权维护者受到保护，不因为其活动受到恐吓或暴力袭击。另外，它还应确保对这类恐吓或暴力行为及时进行公正而有效的调查，对肇事者给予适当惩罚。它应采取肯定性措施，鼓励在缔约国成立监督、促进和保护所有人的人权的独立非政府机构。

移徙工人

18. 委员会深切关注关于普遍存在的，特别是在投保人制度下，对移徙工人的酷刑、虐待和欺凌现象，对投诉其雇主的限制的报道，也没有资料说明担保人因对移徙工人施加酷刑或虐待受到惩罚的情况。委员会注意到消除种族歧视委员会对一些问题的表示的关切(CERD/C/QAT/CO/13-16, 第 15 段)：尽管法律规定禁止担保人扣留护照和工资，但担保人制度的根本性质不是加强了移徙工人对担保人的依赖，使他们很容易受到各种形式的剥削和欺凌。另外，委员会还感到遗憾的是没有保护家庭佣工的劳工法，虽然注意到目前正在审查一项关于家庭佣工的法律草案。委员会遗憾的是缔约国没有提供资料说明在报告所涉期间移徙家庭佣工申诉暴力侵害的情况，以及是否对申诉进行了调查和对肇事者提出了起诉，之所以提出这一问题特别是因为据委员会所收到资料反映，许多移徙工人提出了关于身体侵害、性暴力、强奸和强奸未遂的指控(第 2、12、14 和 16 条)。

缔约国应加大力度向其境内的移徙工人，包括女性家庭佣工，提供法律保护，使其免于遭受酷刑、虐待和欺凌，同时保证他们能诉诸法律。在这方面，缔约国应：

(a) 作为紧迫事项通过包括家庭工作的劳工法，向移徙工人提供保护，使他们免受剥削、虐待和欺凌；

(b) 考虑废除所有移徙工人的担保人制度，如贩运人口，特别是妇女和儿童问题特别报告员所建议(A/HRC/4/23/Add.2, 第 95 段)；

(c) 提供关于移徙工人向当局提出的虐待申诉、为解决问题采取的行动、向受害者提供的补救和对有责任的雇主的惩罚的资料。

暴力侵害妇女，包括家庭暴力

19. 委员会颇受鼓舞地注意到缔约国，包括“卡塔尔保护妇女和儿童基金会”开始采取的各种措施，如设置热线电话以及为某些受害者提供住所和法律援助。但委员会仍关切的是，暴力侵害妇女现象，包括家庭暴力和对家庭佣工的性暴力，仍然存在，如本结论性意见第 7 段所指出，没有关于所报告的所有家庭暴力申诉、所作调查、判决和惩罚的统计资料(第 2、12、14 和 16 条)。

缔约国应加强努力防止暴力侵害妇女，包括家庭暴力和性暴力，特别是要：

(a) 制定有效措施，保证受害者就违反《公约》的行为提出申诉的权利以及不因申诉而遭受酷刑或虐待或恐吓的不可剥夺的权利。为此，缔约国应与有关非政府机构或国际机构(包括外国使馆)合作，并向委员会报告它为评估这种制度的可行性和效力所作的努力；

(b) 确保追究所有这类行为的肇事者的责任，对申诉及时进行有效而公正的调查，起诉暴力行为者并给他们以适当惩罚；

(c) 确保暴力侵害妇女的所有受害者得到补救和补偿，包括赔偿和尽可能好地康复的办法。

贩运人口

20. 委员会欢迎缔约国，特别是卡塔尔打击人口贩运基金会，所采取的各种措施，如通过《打击人口贩运阿拉伯倡议》，但仍关切的是，卡塔尔仍然是将被强迫劳动和强迫卖淫的男人和妇女的一个目的地。委员会还感到遗憾的是，没有资料说明申诉的数目、调查、起诉判决人口贩子的情况。委员会注意到 2011 年颁布了关于贩运人口问题的第 15 号法律，但仍关切的是，如卡塔尔国家人权委在其 2011 年的年度报告中所提到，上述法律的第 5 条允许在不评估返回风险的情况下将受害人遣返他们的国家(第 2、3、4 和 16 条)。

缔约国应采取一切必要措施：

(a) 切实执行打击人口贩运的法律，包括 2011 年的第 15 号法律；

(b) 采取系统程序，在因违反移民条例被捕者或卖淫者等弱势群体中查明贩运人口的受害者，为受害者提供保护，使他们能得到医疗、回归社会和法律服务，包括酌情提供咨询服务；

(c) 为受害者行使申诉权创造适当条件，对所有关于贩运人口的指控及时进行公正而有效的调查，将肇事者绳之以法，确保给予适合其犯罪性质的惩罚。

难民和不驱回原则

21. 委员会关注的是，没有与《公约》第 3 条的要求一致、明确管制驱逐、驳回和引渡的国家法规和程序。委员会对没有资料说明 Eman al-Obeidi 强行遣返利比亚一案表示遗憾，据称，她曾被利比亚士兵强奸，尽管联合国难民事务高级专

员办事处已承认她为难民。另外，委员会还注意到，尽管卡塔尔当局为帮助某些难民采取了一些人道主义措施，但缔约国尚未批准了与保护难民和寻求庇护者有关的国际法律文书(第3条)。

缔约国应当：

(a) 通过国家庇护法和程序，其中要按照《公约》第3条规定，向寻求庇护者和难民提供有效保护，避免将其逐回有充分理由相信他或她在那里会有遭受酷刑或虐待的危险的国家；

(b) 如在本结论性意见第7段中所表示，提供分类资料，具体说明所收到庇护申请的数目、因在原籍国曾遭受酷刑或回到那里可能遭受酷刑而申请被接受的寻求庇护者的人数、驱逐数目，同时说明与寻求庇护者有关的驱逐数目，以及作为驱逐目的地的国家；

(c) 考虑加入1951年《关于难民地位的公约》及其1967年任择议定书、1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》。

少年司法

22. 委员会再次对在卡塔尔承担刑事责任的最低年龄为7岁表示严重关切(第2和16条)。

缔约国应加速制定法律措施，包括儿童权利法草案，将承担刑事责任的最低年龄提高到国际上接受的水平。缔约国应确保充分实行少年司法标准以及《联合国少年最低限度标准规则》(《北京规则》)和《联合国预防少年犯罪准则》(《利雅得准则》)。

培训

23. 委员会赞赏地注意到缔约国为人权执法人员安排了几次培训会议，但仍关切的是，没有对处理被拘留者问题的执法人员、法官、检察官和医务人员的关于《公约》条款以及如何探测和记录酷刑或其他残忍、不合作关系或有辱人格的待遇或处罚的专门培训。另外，委员会还感到遗憾的是，参加培训的人比较少，对所进行培训产生的影响及其对减少酷刑和虐待事件的作用也未进行充分评估(第10条)。

缔约国应进一步制定和加强教育和培训方案，确保所有与被剥夺自由者打交道的官员充分了解《公约》的规定。另外，包括医务人员在内的所有相关人员都必须接受关于如何确认酷刑和虐待迹象的培训。为此，《酷刑和其他残忍、不人道或辱人格的待遇或处罚的有效调查和记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)应当纳入培训材料。另外，缔约国还应当制定和实行一种办法，以评估这种培训方案对减少酷刑和虐待事件的作用和影响。

补救，包括赔偿和康复

24. 委员会关切的是，没有全面的资料和统计数据说明在缔约国如何对酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的受害者给予补救和赔偿，包括康复。委员会关切地注意到，受害者，特别是家庭佣工获得赔偿和康复的案件极少。在 2007 年至 2012 年这一时期，缔约国共向八名家庭佣工提供了赔偿，卡塔尔打击人口贩运基金会共向 12 名受害者提供了康复服务(第 14 条)。

缔约国应加强努力向酷刑和其他虐待的受害者提供公正和适当的补救和赔偿，包括康复。缔约国应将移徙工人和被贩运者纳入补救方案的范围，确保他们能因遭受酷刑和虐待获得补救，包括赔偿和康复。委员会提醒缔约国注意最近通过的关于履行《公约》第 14 条的第 3(2012)号一般性意见，其中说明了缔约国向酷刑受害者提供充分补救的义务的内容和范围。

普遍管辖

25. 委员会注意到《卡塔尔刑法》规定了对酷刑案件的普遍管辖权，但关切的是，没有资料说明缔约国如何对《公约》第 4 条和第 5 条所述酷刑案件行使管辖权(第 5 条)。

缔约国应确保按照《公约》第 5 条在其国内法中规定对酷刑行为实行普遍管辖。

26. 委员会请缔约国批准该国尚未成为其缔约国的一些联合国核心人权文书，特别是《公民权利和政治权利国际公约》及其《任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》及《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》。

27. 鼓励缔约国以适当语文，通过官方网站、传媒和非政府组织，广为宣传提交委员会的报告及本结论性意见。

28. 委员会请缔约国在 2014 年 11 月 23 日之前提供资料，说明为落实委员会在本结论性意见第 10、14 和 19 段中提出的有关下列问题的建议所采取的行动：
(a) 确保或加强对被拘留人员的法律保障；(b) 及时进行公正和有效调查；(c) 起诉酷刑或虐待行为嫌疑人，对肇事者给予制裁；(d) 暴力侵害妇女。

29. 请缔约国在 2016 年 11 月 23 日之前提交其下一次报告，即第三次定期报告。为此，委员会请缔约国在 2013 年 11 月 23 日之前同意按照任择报告程序提交报告，即在提交报告前由委员会向缔约国发送一个问题单。根据《公约》第 19 条，缔约国对问题单的答复将构成其下一次定期报告。