



公民及政治权利 国际公约

Distr.: General
25 April 2022
Chinese
Original: English

人权事务委员会

关于卡塔尔初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 2 月 28 日和 3 月 1 日举行的第 3837 次和第 3838 次会议¹上审议了卡塔尔的初次报告²。委员会在 2022 年 3 月 21 日举行的第 3866 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎卡塔尔提交初次报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会与缔约国高级别代表团开展建设性对话，讨论缔约国为执行《公约》规定而采取的措施。委员会还感谢缔约国对问题清单³作出的书面答复⁴和代表团通过口头答复所作的补充。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施和其他措施：

(a) 修订《2015 年第 21 号法》关于外国人出入境和居留的规定的 2020 年第 19 号法令；

(b) 修订《劳动法》(《2004 年第 14 号法》)的条款、加重对违反工资保护制度行为的处罚的 2020 年第 18 号法令；

(c) 关于最低工资的《2020 年第 17 号法》；

(d) 规定包括家政工人在内的几类工人可以在没有出境许可的情况下离开该国的 2019 年第 95 号大臣令；

(e) 关于政治庇护的《2018 年 9 月第 11 号法》。

* 委员会第一百三十四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 日)通过。

¹ 见 [CCPR/C/SR.3837](#) 和 [CCPR/C/SR.3838](#)。

² [CCPR/C/QAT/1](#)。

³ [CCPR/C/QAT/Q/1](#)。

⁴ [CCPR/C/QAT/RQ/1](#)。



C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的执行

4. 委员会注意到缔约国提供的资料，即《公约》是国内法律体系的一个组成部分，在国家法律体系中的地位次于《宪法》，资料中还称，有一个国家法院直接援引《公约》的案例。然而，委员会感到关切的是，伊斯兰教法优先于包括《公约》在内的国际文书，以及伊斯兰教法、国内法规和《公约》保障之间的潜在冲突如何处理。委员会感到遗憾的是，没有具体资料说明个人如何在国内法院和行政诉讼中援引《公约》条款，也没有国内法院适用《公约》条款的例子(第二条)。

5. 缔约国应在其国内法律秩序中充分实施《公约》，并确保国内法，包括基于伊斯兰教法的法律的解释和适用符合《公约》规定的义务。此外，缔约国应努力提高法官、检察官和律师对《公约》及其国内适用的认识，以确保法院考虑到《公约》的规定。缔约国还应考虑加入《公约》的任择议定书，该议定书确立了个人申诉机制。

保留和声明

6. 委员会感到关切的是，缔约国维持其对《公约》第三条和第二十三条第四款的保留以及对第七条、第十八条第二款、第二十二条、第二十三条第二款和第二十七条的声明。委员会注意到缔约国提供的关于定期审查其保留的信息，但感到关切的是，不清楚这种审查和修改何时进行，以及是否将撤销所有保留和声明。具体而言，委员会关切地注意到缔约国对第 23 条第四款的保留，据缔约国称，该条款违反了伊斯兰教法，并注意到缔约国关于第七条、第十八条第二款和第二十三条第二款的声明，根据这些声明，这些条款将根据伊斯兰教法解释和执行(第二条)。

7. 缔约国应采取具体步骤，撤销对《公约》条款的保留和声明，以确保充分有效地适用《公约》。

国家人权机构

8. 委员会欢迎国家人权委员会于 2021 年经国家人权机构全球联盟重新认证获得“A”级地位。然而，委员会还关切地注意到，包括国家人权机构全球联盟报告在内的报告称，国家人权委员会成员的提名、任命和解职需经埃米尔批准，而且尽管缔约国采取了措施，如《2015 年第 12 号法》，以保障其成员的独立性和职能豁免，但缺乏关于任命和解职其成员的程序和标准的适当法律规定(第二条)。

9. 缔约国应继续努力，确保国家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》)，并能够充分、有效和独立地履行其任务，包括促进其成员和工作人员的多元化和多样性。

反恐怖主义措施

10. 委员会感到关切的是，缔约国的反恐立法，特别是《打击恐怖主义法》(经《2019 年第 27 号法》修订的《2004 年第 3 号法》)第 23 条、《建立国家安全机构法》(经《2008 年第 10 号法》修订的《2003 年第 5 号法》)第 7 条和《保护社

会法》(《2002 年第 17 号法》)第 2 条允许在没有适当司法审查的情况下进行长期审前拘留。委员会注意到缔约国提供的关于根据《保护社会法》逮捕的人数的资料,但感到遗憾的是,缺乏关于因涉嫌违反《打击恐怖主义法》和《建立国家安全机构法》而被逮捕的人数的资料。委员会还感到遗憾的是,没有关于这三项法律规定的审前拘留平均时间的资料(第二、第九和第十四条)。

11. 缔约国应使其反恐立法,特别是允许长期审前拘留而不进行适当司法审查的规定完全符合《公约》以及法律确定性、可预测性和相称性原则。缔约国还应确保根据《公约》在法律和实践中向涉嫌或被控犯有恐怖主义行为或相关罪行的人提供一切适当的法律保障。

不歧视框架

12. 委员会注意到缔约国《宪法》第 18 条宣布了平等原则,第 35 条规定不得以性别、种族、语言或宗教为由进行歧视的原则,但委员会感到关切的是,现有的国家法律框架没有提供全面保护,防止基于《公约》涵盖的所有理由的歧视,包括基于性取向和性别认同的歧视。委员会还感到关切的是,根据法律,归化的卡塔尔人不能与卡塔尔国民平等地享有某些权利,包括某些政治权利(第二和第二十六条)。

13. 缔约国应采取一切必要措施,确保其国家法律框架包含与《公约》一致的禁止歧视理由的全面清单,包括性取向和性别认同。缔约国还应在与卡塔尔国民平等的基础上保障归化卡塔尔人的所有权利。

性别平等

14. 委员会欢迎为促进性别平等所采取的措施,但感到关切的是,关于男女在家庭和社会中的角色的重男轻女成见持续存在。委员会感到关切的是,尽管缔约国提供了资料,但妇女在正规劳动力市场、私营和公共部门,包括行政和立法机构,特别是决策职位中的代表性不足。委员会还感到关切的是,根据《国籍法》(《2005 年第 38 号法》),卡塔尔妇女不能在与卡塔尔男子平等的基础上将其国籍传给子女和外籍配偶(第二、第三、第二十五和第二十六条)。

15. 缔约国应:

(a) 加强措施,确保性别平等,并制定战略,消除关于男女在家庭和整个社会中的角色和责任的重男轻女态度和成见;

(b) 加紧努力,实现妇女在正规劳动力市场、公共和政治领域,包括协商委员会和行政部门中的公平代表性,特别是在决策职位上,必要时采取适当的暂行特别措施,以落实《公约》的规定;

(c) 考虑修订《国籍法》,以确保卡塔尔妇女和男子在将国籍传给子女和外籍配偶方面享有平等权利。

暴力侵害妇女行为

16. 委员会注意到为处理暴力侵害妇女行为而采取的措施,例如向遭受家庭暴力的妇女提供法律援助和免费精神康复服务,但委员会感到关切的是,没有专门将包括婚内强奸在内的家庭暴力定为刑事犯罪的立法。委员会感到遗憾的是,没有

收到关于暴力侵害妇女案件的调查、起诉和定罪数量的资料(第二、第三、第七、第二十四和第二十六条)。

17. 缔约国应:

- (a) 将包括婚内强奸在内的家庭暴力行为定为犯罪;
- (b) 确保收集关于暴力侵害妇女行为的数据, 彻底调查所有暴力侵害妇女的案件, 包括家庭暴力案件, 起诉犯罪人, 如定罪, 给予适当惩处;
- (c) 建立有效机制, 鼓励举报暴力侵害妇女案件, 加紧努力处理受害者的社会污名化问题, 并确保她们获得充分赔偿和保护手段;
- (d) 开展运动, 提高公众对包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女行为的认识, 并确保警察、检察官和法官获得适当培训, 以有效处理此类案件。

自愿终止妊娠及性权利和生殖权利

18. 委员会注意到堕胎被定为刑事犯罪(《刑法》第 316 条和第 317 条), 除非是为了保护孕妇的生命以及如果怀孕会对母亲的健康造成严重伤害, 或者在某些情况下会对胎儿造成损害的一些情况下(1983 年关于内科、外科和牙科的《第 2 号法》第 17 条)。委员会感到关切的是, 不允许任何其他例外情况, 现有豁免不适用于未婚妇女, 这导致不安全堕胎, 危及妇女的生命和健康。委员会感到遗憾的是, 没有收到关于堕胎必须根据医疗委员会的决定在公立医院进行的要求的资料(第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

19. 铭记委员会第 36 号一般性意见(2018 年)第 8 段, 缔约国应:

- (a) 修订立法, 以保证在怀孕妇女或少女的健康面临风险的情况下, 以及在怀孕至足月将使怀孕妇女或少女遭受巨大痛苦, 特别是在怀孕是强奸或乱伦造成的或怀孕不可行的情况下, 能够安全、合法和有效地获得人工流产服务;
- (b) 确保进行人工流产的妇女和少女以及为她们服务的医生不受刑事处罚, 并取消障碍, 例如与医疗许可有关的障碍, 因为这种处罚和障碍的存在迫使妇女和少女采取不安全的堕胎方式;
- (c) 实施教育政策, 提高妇女、男子和青少年对性健康和生殖健康的认识, 防止对进行人工流产的妇女和少女的污名化, 并确保能够获得适当和负担得起的避孕药具和生殖健康服务。

死刑

20. 委员会感到关切的是, 有报告称, 缔约国最近于 2020 年 5 月执行了一次死刑, 结束了自 2000 年以来事实上暂停执行死刑的做法。委员会还感到关切的是, 国内立法维持了对不符合《公约》意义范围内“最严重罪行”门槛的罪行的死刑(第六条)。

21. 缔约国应暂停执行死刑, 考虑废除死刑并加入《公约第二任择议定书》。如果保留死刑, 缔约国应作为优先事项, 采取一切必要措施, 确保死刑仅适用于最严重的罪行, 包括故意杀人, 同时铭记委员会第 36 号一般性意见(2018 年)。缔约国还应采取适当的提高认识措施, 动员公众舆论支持废除死刑。

移民工人死亡事件

22. 委员会认可缔约国为保护工人包括移民工人的安全和健康而采取的措施，例如行政发展、劳动和社会事务部关于保护工人免受热应力措施的 2021 年第 17 号大臣声明。委员会还注意到代表团提供的信息，即任何导致工人死亡的工伤事故都会导致自动对雇主提起诉讼，死者家属有权要求赔偿。然而，委员会感到关切的是，有关于卡塔尔建筑工地上的移民工人死亡事件，包括为 2022 年足球世界杯做准备的工人死亡事件的报告，没有关于移民工人死亡人数、所进行的调查和向家属提供的赔偿的明确信息(第二和第六条)。

23. 缔约国应继续并加大力度，防止移民工人死亡，包括在建筑工地死亡，特别是通过切实执行为保护工人安全和健康而采取的措施以及关于调查工作场所事故和赔偿家属的法律框架。

歧视、剥削和虐待移民工人的行为

24. 委员会欢迎缔约国采取立法措施，废除担保(kafala)制度，保护移民工人，包括移民家政工人。然而，委员会感到关切的是，在切实执行法律方面存在挑战，尽管缔约国努力保护移民工人，但雇主继续违反禁止没收护照和扣留雇员工资的规定，这种情况在 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情期间更加恶化。委员会还感到关切的是，有指控称，移民家政工人受到虐待和剥削，包括工作时间过长、被剥夺每周休息日，以及辱骂、殴打和性侵害。委员会还感到关切的是，有资料称，由于担心雇主报复，担心被指控未经许可离开工作场所(“潜逃”)后被拘留或驱逐出境，虐待行为的移民工人特别是家政工人的案件的举报率较低(第二、第七、第八、第十二和第二十六条)。

25. 缔约国应：(a) 继续并加大力度，确保严格执行保护移民工人，包括家政工人免遭虐待的法律，并增加定期劳动监察；(b) 调查虐待指控，起诉和处罚实施虐待的雇主和招聘公司，并向受害者提供赔偿；(c) 提供获得有效的法律补救措施的机会，保护移民工人，包括家政工人的权利，同时使他们不必担心遭到报复、拘留或驱逐。

贩运人口

26. 委员会欢迎缔约国提供的关于打击人口贩运国家委员会的工作和 2017-2022 年打击人口贩运国家计划的信息。然而，委员会感到关切的是，关于人口贩运问题的信息，特别是关于调查、起诉和定罪以及对贩运受害者赔偿的信息有限(第二、第八和第二十六条)。

27. 缔约国应加大力度防止和打击人口贩运。具体而言，缔约国应改进其收集贩运案件数据的系统，以评价这一现象的范围，并评估为打击贩运而采取的措施的效率。缔约国还应确保人口贩运案件得到彻底调查，犯罪者被绳之以法，如果被判有罪，处以适当刑罚，受害者得到充分赔偿和充分保护。

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

28. 委员会感到遗憾的是，没有收到资料说明缔约国采取了哪些措施来确保其国家立法规定绝对禁止酷刑及这种禁止的不可克减性质。委员会感到关切的是，酷刑行为的最低刑期不确定，《刑法》第 161 条涵盖的最高可判处三年徒刑的行为

种类不明确，与《刑法》第 159 条和第 159 条之二涵盖的其他酷刑行为有所不同。委员会还感到关切的是，缔约国提供的资料称，没有指控酷刑的申诉，这可能表明在报告、补救措施的可获得性和有效性以及缔约国的问责机制方面存在问题(第二和第七条)。

29. 缔约国应：

- (a) 确保其立法明确规定禁止酷刑是绝对的和不可克减的；
- (b) 针对所有酷刑行为，规定与此类罪行的严重程度相称的处罚；
- (c) 建立一个方便、独立和有效的机制，接受申诉并调查指称的酷刑或虐待案件，确保受害者获得充分赔偿。

人身自由和安全

30. 委员会感到关切的是：(a) 将包括通奸、婚外亲密关系、同性关系、乞讨、饮酒和药物滥用在内的各种非暴力行为定为犯罪；(b) 《刑事诉讼法》的某些条款，特别是第 117 条，允许长期审前拘留的可能性；据称许多囚犯被长期审前拘留；(c) 有报告称，一些个人，特别是外国国民，因无力偿还债务而被拘留(第九和第十一条)。

31. 缔约国应考虑到委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，使其立法和做法符合《公约》第九条，并符合《公约》第十一条。除其他外，缔约国应：

- (a) 将通奸、婚外亲密关系、同性关系、乞讨、饮酒和药物滥用等非暴力行为非刑罪化；
- (b) 在实践中增加使用非拘禁措施而不是审前拘留，并确保审前拘留是基于个人情况的例外、合理和必要措施，时间尽可能短，并定期接受司法审查；
- (c) 审查目前的立法和做法，以确保个人不会因无力偿还债务而被监禁，并实施替代性回收措施。

寻求庇护者和难民

32. 委员会欢迎缔约国通过《政治庇护法》(《2018 年第 11 号法》)，这是海湾地区的第一部庇护法。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到关于该法执行情况的充足信息。委员会还感到关切的是，该法(第十条)限制迁居和居住自由权，因为它要求难民如果想离开政府指定的居住地，必须获得批准。委员会还感到关切的是，有规定(第十一条)禁止寻求庇护者和难民在卡塔尔居住期间参与政治活动，否则将被驱逐出境，这也影响到表达自由权、和平集会权和结社自由权(第二、第十二、第十三、第十九、第二十一、第二十二和第二十六条)。

33. 缔约国应修订《政治庇护法》(《2018 年第 11 号法》)中限制寻求庇护者和难民迁居和居住自由权及禁止他们参与政治活动的条款，并使这一立法符合《公约》。

司法独立和公正审判

34. 委员会欢迎最高司法委员会通过《司法行为守则》，以促进法官的廉正。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到关于埃米尔为了公共利益目的解雇法官的权

限的资料。委员会注意到《宪法》、《刑事诉讼法》和其他法律中规定的程序保障，但委员会感到关切的是，缔约国提供的资料称，一个人只有在公诉机关开始调查时才能接触律师，而不是从被警方拘捕时(第二和第十四条)。

35. 缔约国应采取一切必要措施，在法律和实践中保障司法机构的充分独立性和公正性，包括确保法官免职程序符合《公约》和相关国际标准，如《关于司法机关独立的基本原则》。缔约国还应加强措施，确保被拘留者从被警方拘捕之时起就切实享有获得法律顾问的权利。

良心自由和宗教信仰自由

36. 委员会注意到代表团提供的信息，即当局允许在 Mesaimeer 宗教建筑外建造非穆斯林礼拜场所，并且不阻止穆斯林进入该建筑。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到关于将叛教、亵渎和改变宗教定为犯罪的资料，也没有收到关于采取措施消除改信其他宗教的穆斯林和与非穆斯林结婚的穆斯林妇女所遭受的歧视和社会压力的资料(第二、第十八和第二十六条)。

37. 缔约国应采取进一步措施，确保尊重所有人的思想、良心和宗教自由，并确保其立法和做法完全符合《公约》的规定。缔约国应采取措施，确保皈依其他信仰的穆斯林和嫁给非穆斯林的穆斯林妇女不会受到歧视和社会压力。

表达自由

38. 委员会感到关切的是，缔约国的国内规定可能不适当地限制表达自由，包括 1997 年《印刷和出版法》、2012 年《媒体法》和 2014 年《预防网络犯罪法》。委员会还感到关切的是，修订《刑法》的《2020 年第 2 号法》所载条款宽泛而模糊，根据这些条款，对散布谣言或虚假新闻者可处以最高五年的徒刑。委员会还感到关切的是，《刑法》第 36 条将诽谤定为犯罪(第十九条)。

39. 缔约国应：

(a) 修订和修正可能不适当地限制表达自由权的国家立法，包括上述法律，使其符合《公约》规定的义务；

(b) 确保对行使表达自由，包括在线表达自由的任何限制符合《公约》第十九条第三款的严格要求；

(c) 考虑将诽谤非刑事化，无论是何种情况，只在最严重的情况下诉诸刑法，铭记委员会第 34 号一般性意见(2011 年)指出，监禁绝不是对诽谤的适当处罚；

和平集会权和结社自由权

40. 委员会感到关切的是，关于公共集会和示威活动的《2004 年第 18 号法》要求举行公共集会必须得到内政部的事先批准。委员会注意到缔约国代表团提供的资料，即关于私人协会和机构的新立法(《2020 年第 21 号法令》)没有对建立非政府组织施加特别限制。然而，委员会感到关切的是，有报告称，这些协会和组织的成立需要遵守模糊的条件，并从行政发展、劳动和社会事务部获得许可。委员会感到遗憾的是，缺乏关于家政工人、政府工作人员和移民工人组织和加入工会权利的资料(第二十一和第二十二条)。

41. 缔约国应：

(a) 铭记委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，使其关于和平集会的立法完全符合《公约》，并确保施加的任何限制符合《公约》中的严格要求；

(b) 使其关于成立协会和非政府组织的立法完全符合《公约》，并采取措施确保这些协会，包括非政府组织，能够自由和独立地运作；

(c) 保障能够不受歧视地行使组织和加入工会的权利，并确保施加的任何限制符合《公约》第二十二條。

儿童权利

42. 委员会感到关切的是，目前的刑事责任最低年龄定为 7 岁，同时注意到新的《儿童法》将使刑事责任年龄符合国际标准。委员会还感到关切的是，没有立法明确禁止在任何场合体罚儿童。(第七和第二十四条)。

43. 缔约国应加快通过《儿童法》，并根据国际公认的标准提高刑事责任最低年龄。缔约国还应颁布立法，清楚地禁止在任何场合体罚儿童。

参与公共事务

44. 委员会欢迎 2021 年 10 月举行的协商委员会首次选举。然而，委员会感到关切的是，2021 年 7 月通过的选举法律，特别是《2021 年第 6 号法律》，仅赋予卡塔尔国民和祖父为卡塔尔人并出生在卡塔尔的人在选举中的投票权，没有包括所有归化的卡塔尔公民(第二、第二十五和第二十六条)。

45. 缔约国应使其选举法律框架完全符合《公约》，特别是取消对归化的卡塔尔公民投票权的限制，并保证所有公民平等享有《公约》第二十五条承认的权利。

D. 传播和后续行动

46. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的初次报告、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。

47. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在 2025 年 3 月 25 日之前提供资料，说明委员会在上文第 21 段(死刑)、第 23 段(移民工人死亡事件)和第 45 段(参与公共事务)所提建议的落实情况。

48. 根据委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2028 年收到委员会发送的报告前问题清单，并应在一年内提交对问题清单的答复，该答复将构成缔约国的第二次定期报告。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。与缔约国的下一次建设性对话将于 2030 年在日内瓦举行。