



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
2 January 2019
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于卡塔尔第十七至第二十一次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 11 月 27 日和 28 日举行的第 2683 次和第 2684 次会议(见 CERD/C/SR.2683 和 2684)上审议了卡塔尔以一份文件提交的第十七至第二十一次合并定期报告(CERD/C/QAT/17-21)。在 2018 年 12 月 11 日举行的第 2702 次和第 2703 次会议上,委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第十七至第二十一次合并定期报告,但感到遗憾的是,缔约国逾期两年才提交这份文件。委员会欢迎与卡塔尔高级别代表团所进行的开诚布公和建设性的对话,并感谢代卡塔尔表团在报告审议期间所提供的资料。委员会还欢迎国家人权委员会的参与及其对与缔约国对话的贡献。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎自上次报告审议以来缔约国采取的以下立法和政策措施:

(a) 通过了劳动和社会事务大臣关于工人适当住房的 2014 年第 18 号决定;

(b) 通过了 2015 年第 12 号法,修订关于国家人权委员会的组织安排的 2010 年第 17 号法令的某些条款;

(c) 通过了关于移民工人出入境及居留问题的 2015 年第 21 号法;

(d) 通过了 2017 年第 1 号法,修订关于移民工人出入境及居留以及个人离境自由的 2015 年第 21 号法的某些条款;

(e) 通过了关于家政工人的 2017 年第 15 号法;

(f) 通过了 2017 年《永久居留身份证法》;

(g) 通过了关于组织政治庇护的 2018 年第 11 号法。

* 委员会第九十七届会议(2018 年 11 月 26 日至 12 月 14 日)通过。



4. 委员会欢迎卡塔尔于 2018 年加入《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会及文化权利国际公约》。然而，委员会遗憾地注意到，缔约国对这两份《公约》有所保留，这可能会妨碍缔约国对这些文书的适用。

C. 关切和建议

数据收集

5. 委员会注意到，缔约国提供了按性别和国籍分类的经济参与数据。然而，委员会感到遗憾的是，仍缺乏关于人口(特别是卡塔尔国民)族裔构成以及移民工人国籍的全面统计数据，包括分类的经济和社会指标(第一条和第五条)。

6. 委员会回顾根据《公约》提交报告的准则(CERD/C/2007/1)，建议缔约国在下次定期报告中提供包括移民工人在内的人口族裔构成的分类数据，并提供不同族裔和国籍人群享有经济、社会和文化权利的分类统计数据，以便为委员会提供实证基础，用以评估《公约》所载权利的平等享有状况。

打击种族歧视的法律框架

7. 委员会感到关切的是，尽管《宪法》中纳入了平等和不歧视条款，但缔约国尚未采纳符合《公约》第一条的种族歧视定义(第一条、第四条和第五条)。

8. 委员会回顾其关于《公约》第一条第一款的第 14 号一般性建议(1993 年)，建议缔约国在国家法律中纳入符合该条的种族歧视定义。

国家人权机构

9. 委员会欢迎国家人权机构全球联盟于 2015 年授予卡塔尔国家人权委员会 A 级认证地位，并欣见其成员因 2015 年第 12 号法的通过而享有豁免，但委员会感到关切的是，国家人权委员会并不具备有效履行任务所需的充足人力和财力资源(第二条)。

10. 委员会建议缔约国确保国家人权委员会具备充足的人力和财力资源，以便依照关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)执行促进和保护人权的任务。

种族歧视投诉和司法救助

11. 委员会感到遗憾的是，没有资料和实例表明《公约》已成为法院裁决的法律依据。委员会还感到遗憾的是，没有关于缔约国内种族歧视投诉的详细资料。委员会欢迎关于移民工人劳资投诉审查机制，如劳资纠纷解决委员会的资料。然而，委员会感到遗憾的是，关于移民工人投诉的数量、类型和结果等没有详细的资料。委员会提醒缔约国，投诉数量少并不意味着缔约国内不存在种族歧视，反而有可能表明，在通过国内法院伸张《公约》所载权利方面存在障碍，包括公众不了解这些权利和寻求司法救济的可用方法(第六至第七条)。

12. 委员会回顾其关于在刑事司法系统的管理和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明种族歧视的案例以及国家法院援引《公约》的案例，包括种族歧视投诉数量和类型以及对行为人起诉和定罪数量的统计数据，按受害者年龄、性别、族裔和国籍分类，并提供

资料说明受害者获赔偿的情况。委员会建议缔约国开展公众教育运动，向公众(特别是非公民，包括移民工人和家政工人)宣传《公约》所载权利并说明如何提起种族歧视和劳资侵权投诉，继续努力确保人们获得司法救济。

种族主义仇恨言论和仇恨罪

13. 委员会感到遗憾的是，没有全面资料说明采取了哪些措施来确保处理种族和宗教纷争的法律规定符合《公约》第四条。委员会还感到遗憾的是，没有详细资料说明关于禁止仇恨犯罪和仇恨言论的法律条款的通过、实施和影响情况(第四条)。

14. 委员会回顾其关于执行《公约》第四条的第7号一般性建议(1985年)、关于《公约》第一条第一款和第四款的解释和适用的第8号一般性建议(1990年)、关于《公约》第四条的第15号一般性建议(1993年)以及关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2013年)，敦促缔约国确保其《刑法典》条款完全符合《公约》第四条。委员会建议缔约国在下次定期报告中详细说明缔约国完全符合第四条的针对仇恨犯罪和仇恨言论的立法的通过情况。

移民工人

15. 委员会欢迎最近采取的保护移民工人权利的立法措施，例如关于移民工人出入境及居留问题的2015年第21号法以及废除移民工人出境许可证要求的2018年第13号法。然而，委员会感到关切的是：

(a) 虽然最近的立法废除了担保(“卡法拉”)制度，但该立法颁布了与此类似的某些规定，使其在实践中得以续存；

(b) 没有资料表明保护移民工人的法律通常得到执行，违法的雇主受到惩罚；

(c) 有报告称移民工人仍然面临虐待和剥削，如不付或迟付工资；

(d) 虽然禁止没收护照，但事实上仍然存在没收护照而不受惩罚的情况；

(e) 有报告称向移民工人支付的工资因原籍国而异；

(f) 有报告称移民工人的家庭团聚权未得到保障；

(g) 尽管法律允许移民工人更换雇主，但如果移民工人的合同中没有具体说明时间，则他们必须等待五年才可以更换雇主，这种做法有失公允，并且可能会造成侵权行为；

(h) 没有资料和实例说明工伤投诉和移民工人提起的其他投诉是如何得到有效解决的(第五至第七条)。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 终止使移民工人遭受虐待和剥削的担保制度和相关做法；

(b) 确保所有保护移民工人的措施得到充分执行，违者受到惩罚，并在下次定期报告中提供资料说明这些措施的执行情况；

(c) 保护移民工人免受虐待和剥削，并确保其工资按时支付；

(d) 确保护照不被没收，并确保违反这一规定的雇主受到惩罚；

- (e) 确保不同原籍国的移民工人同工同酬；
- (f) 保障移民工人的家庭团聚权；
- (g) 在合同中未作具体说明时，缩短雇员更换雇主所需的等待时间；
- (h) 确保移民工人可以充分使用投诉机制并在被侵权后获得适当救济，在下次定期报告中提供资料说明投诉的解决情况。

移民家政工人

17. 委员会欢迎缔约国采取步骤保障家政工人的权利，包括通过 2017 年第 15 号法。然而，委员会仍然感到关切的是，移民家政工人仍被排除在《劳工法》的更大保护范围以外。委员会还感到关切的是，有报告称，移民家政工人仍然面临艰难的工作条件，并且新法律缺少执行条款且未说明工人在被侵权的情况下如何伸张其权利。委员会还感到关切的是，没有资料说明是否存在旨在保护女性移民家政工人免遭强奸和性虐待的措施及其实施情况(第五至第七条)。

18. 委员会回顾其关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国：

- (a) 确保《劳工法》的规定覆盖移民家政工人的雇佣；
- (b) 确保旨在保护移民家政工人免受虐待和剥削的所有现行法律条款得到有效执行；
- (c) 确保所有遭受劳动虐待和剥削的受害者可以使用投诉机制并享有司法追索权；
- (d) 确保保护女性移民家政工人免遭强奸和性虐待；
- (e) 批准国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)；
- (f) 在下次定期报告中详细说明旨在保护移民家政工人免遭劳动剥削的法律的实施情况，包括移民家政工人投诉数量、类型和结果的数据。

少数民族妇女状况

19. 委员会感到关切的是，少数民族妇女面临基于族裔和性别的多重交叉歧视，包括在就业、教育、医疗保健和司法正义方面存在障碍(第二条和第五条)。

20. 委员会回顾其关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国消除少数民族妇女在就业、教育、医疗保健和司法正义方面所面临的一切障碍。为此，委员会建议缔约国在所有与性别相关的政策和战略中纳入少数民族妇女视角。

入籍公民状况

21. 委员会仍然感到关切的是，根据法律规定，入籍公民并不与出生于缔约国的公民同等享有某些权利，包括住房权、公务员系统内的工作权和某些政治权利(第五至第七条)。

22. 委员会建议缔约国保障入籍公民享有与出生于缔约国的公民同等的各项权利，不受歧视。

非公民状况

23. 委员会注意到通过了《永久居留身份证法》，该法在拥有财产以及获得教育和医疗保健方面赋予永久居留身份证持证人与国民同等的权利。然而，委员会仍然感到关切的是，有报告称对非公民存在歧视，包括限制移民工人和外国常住居民购买和拥有财产，并且据称非公民在获得就业、教育、住房和医疗保健方面也受到歧视。

24. 委员会回顾其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国消除非公民所面临的障碍，确保他们能平等获得就业、教育、住房和医疗保健，并确保他们享有平等购买和拥有财产的权利，不受歧视。

国籍权

25. 委员会注意到，《永久居留身份证法》赋予与非公民结婚的卡塔尔妇女的子女永久居留身份。然而，委员会仍然感到关切的是，卡塔尔妇女仍然无法将其国籍传给子女。

26. 委员会建议缔约国修订法律，允许与非公民结婚的卡塔尔妇女在子女出生时即将其国籍传给子女，不受歧视。

无国籍

27. 委员会感到关切的是，有报告称存在缔约国公民被剥夺国籍的案例，这可能导致无国籍风险。

28. 委员会建议缔约国采取措施以免出现无国籍状态。委员会还建议缔约国批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

难民和寻求庇护者

29. 委员会欢迎关于组织政治庇护的 2018 年第 11 号法获得通过。然而，委员会感到关切的是，该法第 8 条允许被拒绝的寻求庇护者向首相而非法院提起上诉，第 11 条禁止寻求庇护者和难民参与政治活动。委员会仍然感到关切的是，缔约国尚未批准《关于难民地位的公约》(第五至第七条)。

30. 委员会回顾其关于《公约》关于难民和流离失所者的第五条的第 22 号一般性建议(1996 年)，建议缔约国确保寻求庇护者的司法上诉程序，并允许寻求庇护者和难民享有基本权利。委员会建议缔约国批准《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》。

民间社会组织

31. 委员会感到遗憾的是，有报告称民间社会组织注册程序困难，其参与政治活动的的能力受到限制。

32. 委员会建议缔约国确保为民间社会组织的运作提供开放空间，取消登记程序和对其实活动能力的限制，以期促进人权维护者的工作。

人权培训

33. 委员会注意到，缔约国在人权培训和提高认识方面采取了一些举措，包括针对学生、教师和学校管理者的人权方案以及国家人权委员会的举措。然而，委员会仍然感到关切的是，缔约国国内的种族主义定型观念和污名化现象依然普遍存在(第七条)。

34. 委员会建议缔约国加大力度提供人权培训，以使公众进一步认识到族裔多样性、文化多样性和打击种族歧视的重要性，并加大力度继续提高认识，特别是提高执法人员、司法人员、狱警、律师和教师的认识。

D. 其他建议

批准其他条约

35. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与种族歧视问题直接相关的条约，如《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任择议定书》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

《德班宣言和行动纲领》

36. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件，委员会还建议缔约国向委员会报告相关情况。

非洲人后裔国际十年

37. 委员会根据大会第 68/237 号决议，请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次定期报告中确切说明在非洲人后裔国际十年框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

38. 委员会建议缔约国在落实本结论性意见和编写下次定期报告时，与人权保护领域的民间组织，特别是反种族歧视组织进行协商并扩大对话。

《公约》第八条修正案

39. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四次会议 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案；

依照《公约》第十四条作出的声明

40. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审查个人来文。

共同核心文件

41. 委员会鼓励缔约国根据 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的《根据国际人权条约提交报告的协调准则》，尤其是编写共同核心文件的准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，提交核心文件并定期对其更新。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守此类文件不超过 42,400 字的字数限制。

后续落实本结论性意见

42. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国自本结论性意见通过后一年内说明上文第 10 段(国家人权机构)和 16(a)、(c)、(d)段(移民工人)所载建议的后续落实情况。

特别重要的段落

43. 委员会还谨请缔约国注意，上文第 12 段(种族歧视投诉和司法救助)、第 16 段(移民工人)、第 18 段(移民家政工人)、第 22 段(入籍公民状况)和第 26 段(国籍权)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

传播相关信息

44. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅，并建议缔约国同样酌情以官方语言和其他通用语言公布委员会关于这些报告的结论性意见。

编写下次定期报告

45. 委员会建议缔约国在 2021 年 8 月 21 日前以一份文件提交第二十二和第二十三次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1)，回应本结论性意见提到出的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。