



残疾人权利公约缔约国会议

关于卡塔尔初次报告的结论性意见*

一、 引言

1. 委员会在 2015 年 8 月 26 日和 27 日分别举行的第 218 次和第 219 次会议上审议了卡塔尔的初次报告(CRPD/C/QAT/1)，于 2015 年 9 月 2 日举行的第 228 次会议上作出以下结论性意见。
2. 委员会欢迎该缔约国依照委员会报告准则编写的初次报告，并感谢缔约国对委员会编拟的问题清单作出的书面答复(CRPD/C/QAT/Q/1/Add.1)。
3. 委员会赞赏与缔约国高级别代表团举行的对话。

二、 积极方面

4. 委员会赞赏缔约国采取初步步骤，制定促进和保护残疾人的立法、机制和方案，包括《2011 年至 2016 年国家发展战略》。委员会还欢迎缔约国把残疾人问题纳入 2010 年人口普查，这是理解残疾人处境的首次努力。

A. 一般原则和义务(第一至第四条)

5. 委员会注意到缔约国尚未批准《公约任择议定书》。委员会还注意到缔约国尚未批准促进和保护人权国际体系的其他条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。
6. 委员会建议缔约国尽快批准《公约任择议定书》，并考虑批准尚未加入的国际人权条约，尤其是《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

* 委员会第十四届会议(2015 年 8 月 17 日至 9 月 4 日)通过。



7. 委员会关切的是，关于残疾人的立法是在《公约》批准前制定的，没有反映出残疾人权模式，而且过多侧重于提出专项解决办法，而这类办法导致隔离现象。委员会还关切的是，使残疾人方面的立法与《公约》取得一致的后续努力尚未推进到产生成果。

8. 委员会建议缔约国与残疾人及其代表组织协商，采取一切必要措施，确保立法完全符合《公约》的一般原则和具体规定。委员会尤其建议采取措施，处理不歧视问题并向基于人权的残疾模式全面过渡；建议缔约国把残疾人的权利及其获得各项服务纳入现有制度的主流，从而使他们融入社区。

9. 委员会关切的是，与残疾人的协商不足，残疾人及其家庭的独立组织难以参与改善《公约》执行情况的人权宣传活动。委员会还关切的是，独立于缔约国的残疾人组织的范围缺乏多样性。委员会进一步关切的是，在缔约国考虑执行《公约》的整个过程中缺乏残疾人组织的参与，委员会没有收到卡塔尔民间社会(包括残疾人组织在内)提交的任何其他报告。

10. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保残疾人组织能够作为社团注册，参与相关活动并与之进行协商，能够为与法律和政策制定相关的《公约》执行工作作出贡献，包括审查现有法律及其当前要求、提供资金和其他支持，以及建立一个得到法律承认的正式机制。委员会建议缔约国通过制定服务提供方面的指导原则和标准，确保包括残疾人组织在内的所有基金和民间组织遵守《公约》的各项原则和规定。委员会还建议缔约国确保残疾人组织拥有与联合国各人权机制合作的自由。

B. 具体权利(第五至第三十条)

平等和不歧视(第五条)

11. 委员会关切的是，法律中没有“合理便利”的定义，也不将拒绝提供此类便利视为一种歧视。委员会还关切的是，缺乏平等和不歧视方面的具体立法，包括保护免受多重和跨部门歧视的立法。

12. 委员会建议缔约国在国内立法中纳入禁止基于残疾的歧视的明确规定。委员会还建议缔约国根据《公约》把合理便利的定义纳入国内法律并加以适用，为此尤其要明确承认拒绝提供合理便利是一种基于残疾的歧视。委员会还建议缔约国对公共和私营行为方，尤其是法律专业人员、司法机关、执法官员和残疾人自身，提供关于合理便利概念和不歧视残疾人的培训，此外，委员会建议在国内法律中明确纳入保护，避免出于性别、年龄、残疾和移民身份等理由的多重和跨部门歧视，并提高对责任人的制裁以及对受害人的赔偿和补偿。

残疾妇女(第六条)

13. 委员会关切的是，残疾妇女和女童在缔约国受到多种形式的歧视。委员会对总体缺乏资料的情况表示关切，无法说明残疾妇女和女童的社会、经济和政治处境，

也无法说明残疾妇女在制定总体上影响到她们的决定中参与有限的情况。委员会还关切的是，把残疾妇女和女童的权利和需求纳入各项战略主流的措施没有被执行。

14. 委员会建议缔约国在各个层面开展提高认识的行动和教育方案，尤其把目标放在家庭层面，从而加强对残疾妇女和女童权利和尊严的尊重，并遏制对残疾妇女和女童的成见、偏见和错误观念。委员会还建议缔约国通过残疾妇女和女童的代表组织与她们协商，把她们的权利纳入妇女权利议程各个方面的主流，从而制定促进其自治和充分参与社会的政策。

残疾儿童(第七条)

15. 委员会关切的是，缺乏促进残疾女童和男童在与其他儿童平等的基础上行使各项自由和权利的战略。委员会还关切的是，缺乏关于残疾女童和男童的数据，也缺乏系统资料，说明为了帮助进入成年的残疾女童和男童开始独立生活而采取的措施和提供的支持。委员会还关切的是，女童和男童没有就一切影响本人的事项自由表达意见的手段。

16. 委员会建议缔约国采取一切必要步骤，促进残疾女童和男童在与其他儿童平等的基础上实现儿童权利，为残疾女童和男童提供适足的支持，以帮助他们进入成年时开始独立生活。委员会建议缔约国确保采取保障措施，保护残疾男女孩童在影响到他们的所有事务中被征求意见的权利，并确保他们在此方面得到适当协助。

提高认识(第八条)

17. 委员会关切的是，缔约国实施的“预防残障优先”政策违反《公约》以及残疾人的权利。委员会还关切的是，对预防残障进行高额投资使得残疾人的负面形象长期存在。委员会还关切的是，残疾人在家庭中以及在社会总体上被视为缺乏独立生活的能力，不能与他人平等地参与并融入社区。

18. 委员会建议缔约国采取措施，确保残疾康复、治疗和预防上的任何政策不损害残疾人的尊严，制订符合《公约》各项原则、以残疾人权模式为基础的提高认识的行动和培训项目，从而克服社会中根深蒂固的性别和残疾成见。

无障碍(第九条)

19. 委员会关切的是，缺乏具体的法律和政策框架，从而确保残疾人在与其他人平等的基础上使用向公众开放或提供的所有设施和服务、包括获取信息、通讯和交通。

20. 委员会参照其关于无障碍的第2号一般性意见(2014年)，建议缔约国通过无障碍公共设施和服务方面的立法。委员会还建议制定一个综合性的无障碍计划，并划拨充足资源，针对违规行为实施可执行的和有威慑力的制裁，制定基于详细数据、具有明确时间表的路线图。委员会还建议缔约国促进所有建筑和公共服务、信息和社会通讯媒体、交通运输和对公共开放的所有服务实行普遍的无障碍设计。

危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)

21. 委员会关切的是,在危难情况和人道主义紧急情况下残疾人的预防、保护、协助和参与方面,缺乏具体的战略、文书和工具。
22. 委员会建议缔约国通过和执行对于残疾人全面包容并全无障碍的紧急情况和减少灾害风险综合战略和文书。

在法律面前获得平等承认(第十二条)

23. 委员会深为关切的是,《刑法》第 305 条、2004 年第 40 号《监护(未成年人的资产)法》第 34 条、《民法》第 127 条等载入的残疾人替代决策和监护制度对行使多项权利加以限制,包括投票、结婚、组建家庭、给予和(或)撤回自由和知情同意、获取司法保护以及选择在何地、与谁一起生活等的权利。
24. 委员会回顾关于在法律面前获得平等承认(第十二条)的第 1 号一般性意见(2014 年),建议缔约国对其立法开展审查,撤销替代决策制度并代之以维护残疾人自主、意愿和偏好的协助型决策制度。

获取司法保护(第十三条)

25. 委员会关切的是,司法人员不了解残疾人的权利,司法部门没有扶助残疾人的专项方案。委员会还对司法系统缺乏无障碍措施表示关切,包括法律援助和协助、法庭手语译员和程序性便利。
26. 委员会建议缔约国确保对法庭工作人员、法官、警察和监狱工作人员进行培训,从而维护残疾人包括公平审判权在内的各项权利,履行提供合理便利的义务。委员会还建议缔约国执行措施,确保所有司法设施在身体、信息和通讯方面无障碍,包括提供职业手语译员、盲文和其他程序性便利。

自由和人身安全(第十四条)

27. 委员会关切的是,存在因某人不健全就对其进行非自愿拘留以及基于残疾剥夺自由的做法,包括智力和(或)社会心理残疾。委员会还关切的是,缔约国宣布受到犯罪指控的智力和(或)社会心理残疾人不适合接受审判,不给予正当法律程序。委员会还关切的是,犯罪受害人是智力和(或)社会心理残疾人的,可能在案件处理过程中暂时被安置在相关机构中。
28. 委员会建议缔约国撤销所有未经当事人自由、知情同意而将其送入相关机构的立法,包括由第三方代为同意的情况;并撤销所有以残疾为理由剥夺自由的法律。委员会还建议缔约国确保受到犯罪指控的残疾人在与他人平等的基础上有权获得程序便利、公平审判和正当法律程序保障,包括无罪推定。

免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第十五条)

29. 委员会关切的是,体罚仍然合法,而且缺乏资料说明体罚对所有环境中的残疾人的影响,包括在替代照料环境、家庭、学校中以及作为刑罚的情形。

30. 委员会建议缔约国制定禁止一切体罚的规定,并执行禁止酷刑委员会涉及残疾人的各项建议(参见 CAT/C/QAT/CO/2,第 12 和第 19 段)。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供这方面的资料。

免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

31. 委员会对以下情况表示关切:

- (a) 缺乏把家庭暴力定为犯罪的专项法律,家庭暴力经常得不到报告;
- (b) 在保护免于暴力、虐待和剥削的政策中缺乏残疾观念;
- (c) 缺乏关于保护残疾人尤其是妇女儿童免于剥削、暴力和虐待的数据。

32. 委员会重申消除对妇女歧视委员会的建议(参见 CEDAW/C/QAT/CO/1,第 24 段),建议缔约国:

(a) 按照《2011 年至 2016 年国家发展战略》的设想建立一个家庭暴力综合保护体系,并且制定把一切形式的暴力侵害妇女和女童的行为定为犯罪的专项法律,把残疾妇女和女童的权利和需求纳入这项法律的主流,包括通过与其代表组织协商;

(b) 制定免于暴力、虐待和剥削的保护政策,把残疾观念纳入这些政策的主流,并加强保护残疾人(尤其是妇女和女童)免受剥削、暴力和虐待的措施;

(c) 保障在充足的地点提供充足的无障碍信息和受害人支持服务,并保障其易于获得,尤其对残疾妇女和女童而言;

(d) 收集关于暴力侵害残疾人(尤其是妇女)行为的数据,并对这一问题开展研究。

保护人身完整性(第十七条)

33. 委员会关切的是,缺乏资料说明是否会强迫残疾人(尤其是智力和/或社会心理残疾人)接受医疗干预,主要是违背其意愿接受非自愿或强迫绝育。

34. 委员会建议缔约国确保不得在未获当事人完全、知情同意的情况下实施医治,尤其是非自愿和强迫绝育;并请缔约国在把相关资料纳入下次定期报告。

迁徙自由和国籍(第十八条)

35. 委员会对遣返和拘留中心里的条件,以及对这些中心缺乏面向残疾移徙工人的无障碍设施和合理便利表示关切。

36. 委员会强烈建议缔约国改善拘留和遣返中心的条件,确保它们对残疾移徙工人无障碍,并向残疾移徙工人提供合理便利。

独立生活和融入社区(第十九条)

37. 委员会关切的是, 缺乏促进残疾人独立生活和融入社区权利的战略, 缔约国也没有向残疾人及其家庭系统地提供如何申请他们有权获得的支持服务和援助的信息。

38. 委员会建议缔约国制定一项战略, 从而促进残疾人独立生活和融入社区的权利; 并向残疾人及其家庭系统地提供如何申请他们有权获得的支持服务和援助的信息, 以便使他们根据自己的选择并作为社区的一部分独立生活。

表达意见的自由和获得信息的机会(第二十一条)

39. 委员会关切的是, 缔约国在没有听觉残障者的充分参与和协商的情况下就对阿拉伯语区的手语进行规范。

40. 委员会敦促缔约国承认和促进卡塔尔手语的使用; 并且在制定、执行和监督缔约国全国和区域的所有手语政策、项目和活动时, 确保卡塔尔聋人社区的参与和协商。

尊重家居和家庭(第二十三条)

41. 委员会关切的是, 歧视性的法律和政策限制残疾人(尤其是妇女)在涉及婚姻、家庭、生育和个人关系的一切事项中, 享受与其他人平等的权利。

42. 委员会建议缔约国废除家庭方面的歧视性规定和其他法律, 从而确保所有残疾妇女和男子在涉及婚姻、家庭、生育和个人关系的一切事项中享受平等权利。

教育(第二十四条)

43. 委员会关切的是, 缔约国尚未采取充分步骤向主流学校中的所有残疾学生提供合理便利, 缺乏促进优质、包容性教育的战略。委员会还关切的是, 只有某些种类残障的学生接受主流教育, 其他学生则在单独、隔离的设施中就读或者等待安置, 并且不是在教育系统以内。委员会还关切的是, 年龄较大的残疾成人文盲率较高, 缺乏获得职业培训和高等教育的机会。

44. 委员会建议缔约国采取必要的法律和其他措施, 确保残疾儿童接受义务和免费、优质和包容性小学教育的权利。委员会还建议缔约国把用于隔离教育环境的资源调整到优质、包容性教育中, 并向主流学校中的所有残疾学生提供合理便利和个人支持、无障碍环境和课程; 向教育设施中的所有教师和全体员工提供关于优质、包容性教育的在职培训。委员会还建议缔约国确保最高教育委员会负责为残疾人调配适当的终身学习环境。

健康(第二十五条)

45. 委员会对卫生专业人员缺乏残疾人人权方面的培训表示关切。委员会还关切的是, 缺乏资料说明实施了哪些措施, 确保卫生专业人员在有关残疾人权利方面的所

有决策中根据个人、自由和知情同意行事；也缺乏资料说明针对怀孕妇女和移徙工人的艾滋病病毒/艾滋病强制检测政策怎样影响健康权。委员会关切的是，缺乏无障碍医疗保健服务和信息，包括性和生殖健康卫生服务的信息；向残疾人提供的卫生服务被集中在首都对生活在外地的残疾人获得服务造成额外的障碍。

46. 委员会建议缔约国采取措施，确保向残疾人提供的所有卫生保健和服务，包括所有的精神卫生保健和服务，以相关个人的自由、知情同意为基础，明确禁止由第三方同意；并且建议修订艾滋病病毒/艾滋病强制检测的政策，这一政策违反自由、知情同意。委员会还建议缔约国发展广泛的、以社区为基础的卫生服务并确保无障碍。委员会还建议缔约国提高所有卫生专业人员对残疾人权模式的认识，包括通过关于自由、知情同意的培训。

适应训练和康复(第二十六条)

47. 委员会对有关适应训练和康复的政策过于强调涉及健康的问题表示关切。

48. 委员会建议缔约国以参与和包容为基础，发展综合性、跨部门的适应训练和康复服务和方案，尤其在健康、就业、教育和社会服务等领域，使残疾人在社区内部或就近即可获得。

工作和就业(第二十七条)

49. 委员会关切的是，缺乏包容性再就业政策；虽然缔约国实施配额制，但实际上残疾人的就业率偏低，尤其就妇女而言，她们参与就业需以男性监护人同意为条件。委员会还关切的是，缺乏说明可用的安置服务和继续培训机会的资料。

50. 委员会建议缔约国废除基于残障和性别的歧视性做法，通过显著提高残疾人(尤其是妇女)在公共和私营部门开放就业市场上的就业率所必需的政策和措施，包括平权行动在内。委员会还建议缔约国采取措施，发展安置服务和继续培训，以及自我就业和创业机会。

参与政治和公共生活(第二十九条)

51. 委员会关切的是，为残疾投票人提供协助的立法违反投票的秘密性。

52. 委员会建议缔约国通过立法和其他措施，确保选票、选举材料和投票站无障碍，并且在投票时残疾人获准由其选定的人士提供协助。

参与文化生活(第三十条)

53. 委员会关切的是，缔约国尚未批准《关于方便盲人、视障者或印刷品阅读障碍者获得出版作品的马拉喀什条约》，这项条约使盲人、视障者或印刷品阅读障碍者能够享用出版作品。

54. 委员会鼓励缔约国采取一切适当步骤，尽快批准和执行《马拉喀什条约》。

统计和数据收集(第三十一条)

55. 委员会关切的是, 缔约国没有系统收集关于残疾人的分类统计数据。委员会还关切的是, 关于残疾移徙工人和移徙在外罹患残疾的工人所收集的数据不足。

56. 委员会建议缔约国系统地促进各个部门分类统计数据的收集、分析和传播, 说明残疾人的人口学情况, 从而使缔约国能够制定和执行可切实落实《公约》的政策。

国际合作(第三十二条)

57. 委员会关切的是, 缔约国的各项国际发展和援助努力没有系统地考虑残疾人的权利。

58. 委员会建议缔约国确保所有国际合作从方案和政策的设计开始一直到监测和评估, 都充分把残疾人包容在内; 缔约国和国际发展行为方应与残疾人组织系统地进行协商。

C. 特殊义务

国家实施和监测(第三十三条)

59. 委员会对缺乏协调残疾人政策的高级别机制表示关切。委员会还关切的有, 国家人权委员会的独立性不足, 它开展与《公约》相关的任务所需的资源不足, 以及与残疾人组织的合作水平较低。

60. 委员会建议缔约国考虑在部委层面建立一个高级别框架主管机构, 协调涉及在所有部门和在各级政府间执行《公约》的事项。委员会还建议缔约国向国家人权委员会提供适当的人力和财力资源, 以确保其继续遵循有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则。委员会还建议缔约国确保残疾人组织与这一主管机构一道参与事务。

D. 后续行动和传播

61. 委员会请缔约国在 12 个月内并按照《公约》第三十五条第(二)款, 提供关于为了落实上文第 30 和第 60 段所述委员会建议所采取措施的资料。

62. 委员会请缔约国执行本结论性意见所载的委员会的建议。委员会建议缔约国采用现代社会传播方法, 向政府和议会成员、相关部委工作人员、地方主管机构和有关专业团体(教育、医学和法律界人士)成员以及媒体传达结论性意见, 以供研究和采取行动。

63. 委员会大力鼓励缔约国让民间组织特别是残疾人组织参与定期报告的编写工作。

64. 委员会请缔约国用本国语言和少数民族语言，包括手语，以无障碍格式广泛传播本结论性意见，包括向非政府组织和残疾人组织以及残疾人本人及其家庭成员传播本结论性意见，并在政府人权网站张贴这些结论性意见。

E. 下次报告

65. 委员会请缔约国在2022年6月13日之前提交合并的第二、第三和第四次报告，在该报告中介绍本结论性意见的执行情况。委员会请缔约国考虑按照委员会的简化报告程序提交上述报告，根据该报告程序，委员会在为缔约国的报告/合并报告规定的到期日期前至少一年拟订一份问题单。