



人权理事会

普遍定期审议工作组

第七届会议

2010年2月8日至19日，日内瓦

人权事务高级专员办事处根据人权理事会第 5/1 号决议附件 第 15(C)段编写的材料概述

卡塔尔*

本报告为 5 个利益攸关方为普遍定期审议所提供材料¹ 的概述。报告采用的是人权理事会通过的一般准则的结构。其中不含联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的任何意见、看法或建议，亦不含对具体主张的任何判断或评定。所载资料均在尾注中一一注明出处，对原文尽可能不作改动。某些具体问题如资料不全或重点不突出，可能是由于利益攸关方未提供有关材料。凡所收到的材料，均可在人权高专办的网站上查阅全文。编写本报告时考虑到第一轮审议周期为 4 年。

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一. 背景和框架

A. 国际义务范围

1. Al Karama 人权组织(Al Karama)建议卡塔尔考虑批准《公民权利和政治权利国际公约》和《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》(《禁止酷刑公约任择议定书》)。² 此外还建议卡塔尔撤销对《禁止酷刑公约》第 21 条和第 22 条的保留。³

2. 大赦国际指出,过去 12 年,卡塔尔政府一直将妇女权利作为其政治言论的主要议题之一,而且卡塔尔于 2009 年 4 月 29 日加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》)。但大赦国际认为,卡塔尔作出的广泛保留似乎不符合该公约的目标和宗旨,从而反映出一个现实,即无论是在国内立法还是在实践中,仍普遍存在对妇女的歧视。⁴ 大赦国际呼吁卡塔尔政府取消对《公约》的保留,或者修改这些保留,使其符合《公约》的目标和宗旨。⁵

B. 宪法和法律框架

3. Al Karama 报告说,2003 年,卡塔尔以全民投票方式通过了一部新《宪法》,该《宪法》于 2005 年 6 月 9 日生效,包括设立一个由 45 名成员组成的议会,其中三分之二的成员由普选选出,三分之一由埃米尔任命。Al Karama 还指出,该议会旨在协助制定政策,但目前尚未设立,因此继续由埃米尔行使核心权力。⁶ Al Karama 建议卡塔尔实行目的在于让公民真正参与国家政治生活的政策改革,根据《宪法》设立议会,并举行普选以任命 2/3 的合格人员。⁷

4. 大赦国际指出,卡塔尔《宪法》禁止歧视,第 35 条规定,“法律面前人人平等,不得有任何基于性别、种族、语言或宗教的歧视”。⁸

5. Al Karama 指出,2005 年颁布的第 22 号法律禁止贩运儿童。⁹

C. 体制和人权结构

6. Al Karama 报告说,2005 年在内政部设立了一个人权部门。¹⁰

二. 实际增进和保护人权的情况

A. 履行国际人权义务的情况

1. 平等和不歧视

7. 大赦国际认为，国内立法歧视妇女；尤其是，关于结婚和离婚的法律偏袒男性。例如，妇女诉称，丈夫与她们分居而不离婚，从而使其无法再婚，也没有权利从前夫那里获得收入，因此往往在经济上依赖于其他亲属。在这种情况下，妇女可以向法院申请离婚，但不能保证法院会判离，或者，法院可能会在她们同意支付一大笔钱或者放弃子女监护权时才准予离婚。大赦国际指出，相比之下，男性可在任何时候与妻子离婚而不必付钱，并可在与妻子分居时同另一女人结婚。¹¹

8. 大赦国际指出，其他法律规定限制妇女的行动自由权，并在国籍问题上歧视妇女。大赦国际提到，妇女申请护照须征得丈夫或监护人的同意，而且，与外国人结婚的卡塔尔妇女的子女无法像卡塔尔男子与外国妇女生育的子女那样获得卡塔尔国籍。¹²

9. 大赦国际呼吁卡塔尔政府确保修改或废除歧视妇女或助长对妇女暴力行为的国内法律，包括家庭法、与监护人对妇女的权力有关的法律和程序、国籍法及住房条例。¹³

2. 生命权、人身自由和安全权

10. 大赦国际指出，尽管卡塔尔仍在判处死刑，但很少执行。大赦国际估计目前至少有 20 人被判处死刑，并且指出，对死刑予以减刑的权力在埃米尔。大赦国际报告，判处死刑的人中，有 17 人在经过不公正的审判后，被判犯有参与 1996 年未遂政变的罪行。大赦国际还说，这 17 人均在 20 名政治犯之列，其中包括可能的良心犯，他们最初因未遂政变被判处终身监禁，但 2001 年 5 月被上诉法院增至死刑。大赦国际指出，审判期间许多人都称“供词”是在受到酷刑的情况下作出的，¹⁴ 它呼吁卡塔尔政府对所有死刑减刑，并根据 2007 年 12 月通过的联合国大会第 62/149 号决议和 2008 年 12 月联合国大会第 63/168 号决议宣布暂停执行。¹⁵ Fundación Mundial Déjame Vivir En Paz(FMDVP)呼吁在卡塔尔废除死刑。¹⁶

11. Al Karama 报告说，《宪法》第 36 条指出，“任何人都不应受到酷刑或有辱人格的待遇”。酷刑是可以依法惩处的罪行，但 2004 年《刑法》并没有关于惩处这一罪行的单独规定。Al Karama 指出，《刑事诉讼法》认为，对被控犯有刑事犯罪的人实施酷刑或虐待是非法的，根据该法第 232 条，“经确定是靠强迫或威胁得到的陈述无效。”¹⁷

12. Al Karama 说，禁止酷刑委员会在 2006 年的结论性意见中指出，“国内法没有给出酷刑的全面定义，而这种定义是满足《禁止酷刑公约》第 1 条的要求所必需的。《宪法》对酷刑的提法以及其他国内法包括《刑法》和《刑事诉讼法》

对残忍和伤害的提法都不准确，也不完整。” Al Karama 指出，禁止酷刑委员会建议，这一定义“应确保刑法将所有酷刑行为都定为犯罪，并对实施这些行为的责任人规定适当的刑罚”。¹⁸ Al Karama 建议卡塔尔将《禁止酷刑公约》定义的酷刑犯罪纳入国内法，并规定适当的刑罚。¹⁹

13. 结束对儿童的一切体罚全球倡议(全球倡议)报告说，家庭内的体罚是合法的，《刑法》、《刑事诉讼法》和《宪法》在免遭暴力方面为儿童提供的保护有限。全球倡议还说，《部长令》(1993 年)指出不得在学校使用体罚，但法律并没有明确禁止。²⁰

14. 全球倡议指出，在刑罚制度中，体罚作为对犯罪的一种惩处，是合法的；《青少年法》规定，禁止鞭打 15 岁的青少年(第 19 条)，但 16 和 17 岁的年轻人被视为成人，可以根据《刑法》判处鞭刑、石刑或砍断肢体的刑罚。全球倡议指出，在刑罚机构中，体罚也是一种合法的惩戒措施，《监狱法》允许在这些机构中鞭打犯人(不超过 20 下)，而且也不明确禁止替代照料机构中的体罚。²¹

15. 全球倡议指出，在 2001 年审查了卡塔尔的初次报告后，儿童权利委员会建议禁止对触法儿童处以鞭刑和其他残忍、不人道或有辱人格的处罚，禁止家庭和教养机构中的体罚，并采取措施有效解决学校内的体罚问题。全球倡议报告说，2006 年，禁止酷刑委员会在关于卡塔尔初次报告的结论性意见中建议废除《刑法》所规定的鞭刑和石刑。²²

16. 全球倡议希望普遍定期审议将突出表明禁止对儿童体罚的重要性，并强烈建议卡塔尔政府紧急颁布立法，禁止家庭、学校、刑罚机构和替代照料机构内，以及作为一种法院判决而对儿童实行的一切体罚。²³

17. 大赦国际指出，普遍存在对妇女的暴力行为，包括强奸、其他形式的性虐待和殴打，特别是对家庭女佣，她们绝大多数是外国人。大赦国际认为，尽管对妇女的暴力行为构成国内法规定的侵犯人身罪，但当局往往不愿将其看作刑事犯罪，而警察不愿通过法律处理对妇女的暴力行为问题往往会妨碍妇女报告家庭内的暴力，从而使妇女陷入暴力和歧视的恶性循环。大赦国际指出，家庭女佣面临的风险特别高，这是因为，由于就业状况不佳，她们往往不能离开自己生活和工作的家庭，因此特别容易遭到男雇主的强奸和其他性暴力行为。²⁴

18. 大赦国际呼吁卡塔尔政府加强措施，防止对妇女的暴力行为，包括家庭暴力和对外国佣工的暴力行为，并将这类犯罪的责任人绳之于法。²⁵

19. Al Karama 报告说，《刑事诉讼法》指出，应在四十八小时内起诉或释放被拘留人，但总检察长可在该人面见法官之前，将未经起诉的拘留延长到 16 天。²⁶

20. 大赦国际提到，在卡塔尔，任意逮捕和起诉前或审前羁押似乎是一种常见做法，特别是对政治反对派和涉嫌参与恐怖行为的人而言。大赦国际指出，近年来收到了包括外国人在内的许多人的报告，他们称在实行“打击恐怖主义”和“加强国家安全”的措施期间，在未经起诉或审判的情况下，遭到国家安全部队

的长期拘留。大赦国际指出，在很多情况下，他们见不到律师，而且数周内也没有向家人通知他们被关在何处。²⁷

21. 大赦国际认为，受到这种拘留的人似乎是根据《反恐怖主义法》(2004 年第 3 号法律)和《社会保护法》(2002 年第 17 号法律)被拘留的。这两部法律给出的犯罪定义都很模糊，而且授权当局根据连续并且可以延期的 15 天拘留令，在未经起诉或审判的情况下，对人实行不超过六个月的拘留。按照这些法律，被拘留人往往先受到隔离关押，然后是未经起诉或审判的长期任意拘留。大赦国际不知道按照这两部法律被拘留的确切人数，但有证据表明，2005 年至少拘留了 18 人。²⁸

22. Al Karama 指出，国内刑事诉讼法保证了起诉方面的法律框架，并确定了拘留时限，以及总检察长访问和监督辖区内拘留地点的权利。但是还指出，根据紧急状态法特别是《社会保护法》被逮捕的人得不到《刑事诉讼法》各项规定的保护。Al Karama 还说，他们通常遭到情报机构的逮捕和审问，并在司法部权限之外的在国家安全局总部受到无限期的拘留，但是，如《刑事诉讼法》第 395 条所指出的那样，国家安全局总部并不是为了用作受到管制和总检察长监督的拘留中心。Al Karama 认为，在这些条件下被拘留者不可能通过司法或其他途径，就自己被拘留一事提出异议。²⁹

23. Al Karama 报告说，近年来它向任意拘留问题工作组提交了一些案件，在这些案件中，有人遭到逮捕，并被隔离关押了几个月，却没有被带去见法官或者被提起任何法律程序。Al Karama 还说，国家人权委员会发现，2007 年有三人根据《社会保护法》被捕，而且情况不明。Al Karama 指出，国家人权委员会要求当局根据该法释放或审判所有囚犯。³⁰

24. 据 Al Karama 报告，1995 年至 2000 年，在对现任埃米尔的父亲组织的未遂政变进行调查的过程中，有三十人被捕。政变后，被推翻的埃米尔在欧洲流亡了几年，后被允许返回卡塔尔，目前他住在卡塔尔。2005 年，因这场未遂政变被判死刑的两名主谋获得赦免并被释放，但在该事件中起到次要作用的其他 28 人仍然在押。³¹ Al Karama 建议卡塔尔根据公民权利和义务平等原则，对未遂政变后于 2001 年 5 月被定罪的所有人扩大行使赦免权。³²

25. 大赦国际呼吁卡塔尔政府使与逮捕和拘留程序有关的立法(包括《反恐怖主义法》和《社会保护法》)符合国际人权标准，从而保护被拘留者免遭任意逮捕和拘留；限制被拘留人未经起诉的拘留时限；严格限制使用隔离关押，包括要求拘留机构在规定的短时间内将被拘留者的被捕一事通知其家属；并允许被拘留者立即见到家人、法律代表和独立的医疗人员。³³

3. 司法和法治

26. Al Karama 报告说，卡塔尔《宪法》第 130 条规定：“司法权具有独立性，由各法院行使，法院应依法作出判决”，第 131 条规定：“法官具有独立性，判决时只遵从法律，而不受任何其他权力支配。”但它注意到，部分司法人员是合同聘用的非国民，随时可能因居留身份而被撤职。Al Karama 认为，这种不稳定的状况使他们无法独立履行职能，这可视为对法官职位稳定原则的一种限制。³⁴ Al Karama 建议卡塔尔颁布不更换法官外籍原则，并使这项原则涵盖国内的所有法官，包括合同聘用的外籍法官，以确保司法机关真正独立。³⁵

27. Al Karama 报告，2005 年颁布了一项关于国籍的法规(2005 年第 38 号法)，在这部法律中，埃米尔被赋予给予、撤销或恢复卡塔尔国籍的广泛权力。Al Karama 指出，第 11 条特别授权埃米尔在某些情况下可以剥夺公民的国籍，尤其是在公民参加破坏国家社会、经济或政治结构的外国部队、机构或组织的情况下。³⁶

28. Al Karama 指出，归化入籍人员受到的保护甚至更少，因为当内政部长认为撤销这些人的国籍符合公众利益时，他们的卡塔尔国籍可能随时根据内政部长的建议被撤销(第 12 条末尾)。Al Karama 指出，法律确立了卡塔尔本地公民与归化入籍公民之间的不平等，因为后者不能与前者享有同样的权利，而且无论入籍时间长短，他们都没有选举权和被选举权。³⁷

29. 大赦国际称，政府对一些个人和部落采取了剥夺国籍的方法，针对的是政治反对派。丧失国籍对有关人员其家人都会造成严重后果。除了失去公民权利外，经济和社会权利也可能受到影响，例如享有保健服务、教育、住房、社会保障和工作的权利以及在该国居留的权利。³⁸

30. 大赦国际报告说，2004 年 10 月至 2005 年 6 月期间，Al-Murra 部落的 Al-Ghufran 分支中有多达 6,000 人被剥夺了国籍，理由是(这种理由被认为是虚假的)他们系其他国家的国民。大赦国际指出，据说有些人被迫离开卡塔尔，设法在邻国重新定居，或者遭到逮捕或拘留，以迫使他们这样做。此外还指出，他们可能是由于卡塔尔政府认为其所在部落与 1996 年的未遂政变有关而被任意剥夺了国籍。³⁹ Al Karama 也提供了类似信息。⁴⁰

31. 大赦国际指出，没有向受影响者说明撤销其卡塔尔国籍的原因，而且他们无法就这一决定向法院提出异议。大赦国际提到，有些居住国外的人不许返回卡塔尔，而留在卡塔尔的人则被剥夺了工作机会、社会保障和保健权利以及子女受教育权。大赦国际指出，据认为，受影响者中大约有 4,000 人后来恢复了卡塔尔国籍，但他们的出生地大多被改，说是在邻国出生的，因此无权在卡塔尔的选举中投票。⁴¹ Al Karama 也提供了类似信息。⁴²

32. 大赦国际呼吁卡塔尔政府结束以剥夺卡塔尔国籍为手段、对疑为政府政治反对派的人实行惩罚的歧视性做法，确保剥夺一个人国籍的任何决定都符合适当程序原则，包括确保受影响者充分获悉其国籍被剥夺的原因，并确保他们能够向

独立法院就这一决定提出异议。⁴³ Al Karama 建议卡塔尔采取步骤，根据 1961 年《减少无国籍状态公约》解决无国籍问题。⁴⁴

4. 隐私权、婚姻权和家庭生活权

33. 联合提交的材料(联合材料)指出，根据《民法》和《刑法》，伊斯兰法在卡塔尔有效，尽管只适用于穆斯林；婚外性关系罪使已婚人员的任何婚外性行为均可判处死刑，非婚人员的性行为可判处鞭刑。⁴⁵

34. 联合材料还指出，卡塔尔对成人之间双方自愿的性行为予以刑事处罚，⁴⁶ 建议人权理事会敦促卡塔尔暂停死刑，并废除将成人之间双方自愿的性行为定为刑事犯罪的所有规定。⁴⁷ FMDVP 指出，应在卡塔尔停止基于性取向的歧视。⁴⁸

5. 宗教或信仰自由、言论自由、结社自由、和平集会自由，以及公共和政治生活参与权

35. Al Karama 指出，尽管保证了结社和宗教自由以及司法机关的独立性，但仍然禁止成立政党。⁴⁹ 大赦国际指出，新闻自由和言论自由在卡塔尔受到严格控制，而且新闻媒体经常进行自我审查。大赦国际还指出，由于卡塔尔政府 2008 年 5 月加入了 2004 年《海湾合作理事会制止恐怖主义公约》，使言论自由权受到进一步的威胁，因为该公约的规定存在将合法活动定为刑事犯罪的危险。⁵⁰ 大赦国际呼吁卡塔尔政府立即取消对言论和结社自由权利的严格限制。⁵¹

6. 移徙者、难民和寻求庇护者

36. Al Karama 提到，80%的卡塔尔经济是以石油收入为基础，该部门在很大程度上取决于外国劳动力，这些劳动力占人口总数(约有 160 万居民)的近 75%。Al Karama 指出，大多数工人来自印度次大陆和阿拉伯国家，他们得不到法律的充分保护，并受到歧视，尤其是家庭佣工。⁵²

37. 大赦国际报告说，外国移徙工人经常受到雇主的剥削。据说他们通常是在剥削性的合同下被雇用，这些合同使雇主对他们拥有广泛的权力，而且，合同往往规定，未获雇主允许，他们不能更换工作或离开卡塔尔。大赦国际还说，雇主经常扣留押移徙工人的护照，或者任意扣发工资。⁵³ Al Karama 也提出了类似的意见，并补充说，这些工人的住房条件很糟糕，享受不到充分的社会保障。⁵⁴ 大赦国际称，移徙工人得不到卡塔尔法律的充分保护，往往无法诉诸司法制度，就雇主的决定提出异议或寻求补偿，因为他们被困在家中，而且因为诉讼费太高，语言也不通。⁵⁵

38. Al Karama 提到，移徙工人无法组成工会，在发生暴乱时，抗议者会被驱逐。⁵⁶ 大赦国际指出，2007 年，据说约有 20,000 移徙工人逃离了雇主，因为他们拿不到工资或者生活条件恶劣。据报告，这种生活条件曾导致 2008 年该国不同地区的工人住处发生了几起火灾。⁵⁷ 大赦国际呼吁卡塔尔政府增进并保护移徙工人的经济、社会和文化权利，包括适足的生活水准权；并确保法律、政策和

实际做法完全符合国际人权标准，以保证移徙工人的人权得到保护，包括行动自由和人身安全权。⁵⁸

7. 人权与反恐

39. Al Karama 指出，尽管卡塔尔在 2005 年之前没有遭受过任何恐怖袭击，但在 2002 年颁布了《社会保护法》(2002 年第 17 号法)，后来又加入了 2004 年《海湾合作理事会制止恐怖主义公约》，并通过了一部国家反恐怖主义法。Al Karama 还指出，在 2005 年 3 月 19 日遭到恐怖袭击后，卡塔尔批准了 12 项国际反恐法律文书中的 9 项⁵⁹。此外还说，2004 年《海湾合作理事会制止恐怖主义公约》和国家反恐立法都以非常宽泛而模糊的字眼给出了恐怖主义的定义，从而为限制、禁止或损害言论、结社和集会自由的合法权利提供了可能性。⁶⁰ 大赦国际也提供了类似信息。⁶¹

40. Al Karama 报告说，《社会保护法》第 1 条指出，“内政部长在与国家安全、猥亵或公共道德有关的犯罪中，可以根据安全总局局长的报告，在存在针对嫌疑人的强有力根据的情况下决定拘留嫌疑人。”第 2 条指出，“拘留时期为两个星期，可以延长 1 次或数次，但总共不得超过 6 个月，而且须经部长理事会主席同意。在与国家安全有关的犯罪中，拘留时期可以加倍。”⁶² Al Karama 建议卡塔尔废除紧急状态立法，尤其是《社会保护法》。⁶³ Al Karama 认为《反恐怖主义法》进一步加强了这些规定。根据这两部法律作出的决定不得向法院上诉，这两部法律有效地实现了任意拘留和隔离关押的合法化，并为各种虐待打开了大门。嫌疑人不是受法律管制，而是任由监狱看守处理。根据紧急状态法被拘留的人无法就其拘留提出质疑，也见不到法律顾问。Al Karama 认为，即使这些法律不常适用，但它们的存在意味着它们可以被执行。⁶⁴

三. 成绩、最佳做法、挑战和制约因素

41. Al Karama 指出，卡塔尔政府采取了各种措施来促进尊重人权，包括批准某些国际人权条约并在 2002 年设立了国家人权委员会。⁶⁵

四. 国家重要优先事项、举措和承诺

不适用。

五. 能力建设与技术援助

不适用。

注

- ¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org. (One asterisk denotes a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council.)

Civil society

AI	Amnesty International*, London, United Kingdom.
Al Karama	Al Karama for Human Rights, Geneva, Switzerland.
FMDVP	Fundacion Mundial Dejame Vivir en Paz, Costa Rica.
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, London, United Kingdom.
Joint Submission	
ILGA; ILGA-Europe*	International Gay and Lesbian Human Rights Commission; ARC International, Geneva, Switzerland.

- ² Al Karama, p. 6.
³ Al Karama, p. 6.
⁴ AI, p. 3.
⁵ AI, p. 5.
⁶ Al Karama, p. 2.
⁷ Al Karama, p. 6.
⁸ AI, p. 3.
⁹ Al Karama, p. 3.
¹⁰ Al Karama, p. 3.
¹¹ AI, p. 3.
¹² AI, p. 4.
¹³ AI, p. 5.
¹⁴ AI, p. 3.
¹⁵ AI, p. 5.
¹⁶ FDMVP, p. 3.
¹⁷ Al Karama, p. 3.
¹⁸ Al Karama, pp. 3-4.
¹⁹ Al Karama, p. 6.
²⁰ GIEACPC, p. 2.
²¹ GIEACPC, p. 2.
²² GIEACPC, p. 2.
²³ GIEACPC, p. 1.
²⁴ AI, p. 4.
²⁵ AI, p. 5.
²⁶ Al Karama, p. 3.
²⁷ AI, p. 4.
²⁸ AI, p. 4.
²⁹ Al Karama, pp. 4-5.
³⁰ Al Karama, p. 5.
³¹ Al Karama, p. 5.
³² Al Karama, p. 6.
³³ AI, p. 6.
³⁴ Al Karama, p. 3.
³⁵ Al Karama, p. 6.
³⁶ Al Karama, p. 5.
³⁷ Al Karama, p. 5.
³⁸ AI, p. 4.

- 39 AI, p. 4.
- 40 Al Karama, p. 5.
- 41 AI, p. 4.
- 42 Al Karama, p. 5.
- 43 AI, p. 6.
- 44 Al Karama, p. 6.
- 45 Joint Submission, p. 1.
- 46 Joint Submission, p. 1.
- 47 Joint Submission, p. 2.
- 48 FMDVP, p. 3.
- 49 Al Karama, p. 2.
- 50 AI, p. 3.
- 51 AI, p. 5.
- 52 Al Karama, p. 2.
- 53 AI, p. 4.
- 54 Al Karama, p. 6.
- 55 AI, p. 4.
- 56 Al Karama, p. 6.
- 57 AI, p. 4.
- 58 AI, p. 5.
- 59 Al Karama, p. 2.
- 60 Al Karama, p. 3.
- 61 AI, p. 4.
- 62 Al Karama, p. 3.
- 63 Al Karama, p. 6.
- 64 Al Karama, p. 3.
- 65 Al Karama, p. 3.

