



人权理事会
普遍定期审议工作组
第十九届会议
2014年4月28日至5月9日

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(b)段和理事会第 16/21 号决议附件第 5 段汇编的材料概述

卡塔尔*

本报告是 7 个利益攸关方¹ 为普遍定期审议所提供材料的概述。报告根据人权理事会第 17/119 号决定通过的一般准则编写，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。报告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。根据人权理事会第 16/21 号决议的规定，报告酌情单列一章，收录完全依照《巴黎原则》获资格认证的受审议国国家人权机构提供的材料。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普遍定期审议的周期及周期内发生的变化。

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。



一. 完全依照《巴黎原则》获资格认证的受审议国国家人权机构提供的材料

A. 背景和框架

1. 卡塔尔国家人权委员会(国家人权委员会)注意到卡塔尔在人权领域设立了若干机构，这些机构对监测政府部门遵守基本人权原则的情况发挥重要作用，还发挥传播人权文化的作用。²
2. 新设立的家庭事务最高委员会、卡塔尔保护妇女儿童基金会、卡塔尔打击人口贩运活动基金会、多哈新闻自由中心和国家人权委员会等机构对政府和非政府组织侵犯人权的情况进行监测。³
3. 国家人权委员会建议对 2005 年关于取得卡塔尔国籍的第 38 号法律进行修订，以实现所有公民之间的平等。⁴
4. 国家人权委员会批评 2002 年第 17 号《社会保护法》，该法律对禁止任意逮捕和拘留规定了正式豁免，从而限制了《宪法》保障的权利和自由。⁵ 国家人权委员会建议对该法律进行修订，因为该法律给予执法人员在不考虑 2004 年第 23 号《刑事诉讼法》的限制的情况下对个人进行长期拘留的广泛权力。⁶
5. 国家人权委员会建议修订 2004 年第 3 号《打击恐怖主义法》，该法律允许延长审前拘留和采取其他惩罚性措施，限制了行动和居留自由权。⁷
6. 国家人权委员会建议对《协会和私人机构法》进行修订，以便消除对设立协会的限制。⁸
7. 国家人权委员会建议对有关外籍人士出入卡塔尔的法律进行修订，取消担保制度和出境许可。⁹

B. 履行国际人权义务的情况

8. 关于平等和国籍权，国家人权委员会注意到，与非卡塔尔男子结婚的卡塔尔妇女受到歧视，因为根据 2005 年《国籍法》第 34 条，她们的子女无法取得卡塔尔国籍。¹⁰
9. 国家人权委员会警告指出，妇女参与决策进程仍然受到限制，尤其是参加议会的情况。¹¹ 目前在 *Shura* 理事会(立法部门)中没有任何女性代表，因为现行法律只允许提名男性。¹²
10. 国家人权委员会指出，提高妇女地位是政府机构的责任，缺乏处理妇女问题的民间社团以及传统文化对妇女陈旧刻板形象的持续宣传导致妇女参与许多领域受到限制，还限制她们进入不同机构担任领导职位。¹³

11. 国家人权委员会警告指出，加入卡塔尔国籍的人士或被取消、后来又恢复国籍的人士在参与政治方面受到限制，这一现象不符合《宪法》所载平等原则。2005 年第 38 号法规定在恢复国籍之后 10 年内不得担任政府任何立法机构候选人或被提名。¹⁴
12. 国家人权委员会指出，卡塔尔适用死刑，但自 1995 年以来没有执行过死刑。¹⁵
13. 国家人权委员会对 2004 年第 3 号《打击恐怖主义法》表示关切，该法给予检察机关延长审前拘留和采取惩罚性措施的自由裁量权，限制了行动和居留自由权。¹⁶
14. 关于结社和和平集会自由的问题，国家人权委员会警告指出，2004 年关于公众集会和示威的第 18 号法律载有一些对行使这一权利施加限制的条款。国家人权委员会建议重新审议这些限制条款。¹⁷
15. 国家人权委员会指出，应对协会和机构法进行修订，以便减少对设立协会程序的限制。¹⁸
16. 国家人权委员会注意到，卡塔尔近来在个人、媒体和出版界的见解和言论自由方面实现了重大突破。卡塔尔国家人权委员会建议对载有限制媒体开展活动条款的《新闻和媒体法》进行修订。¹⁹
17. 国家人权委员会指出，缺乏训练有素的专业人员是残疾人教育面临的挑战，该现象反过来使残疾儿童入学受到限制。²⁰
18. 国家人权委员会注意到，尽管国家作出了努力，但移徙工人伸张权利仍然面临许多障碍。家政工人得不到法律保护，建筑工人的工作条件很差，一些人得不到工资，另一些人受到虐待，生活条件恶劣。²¹
19. 国家人权委员会报告说，工人在高温、潮湿的艰苦工作条件下工作，还要处理有害材料与设备，导致出现许多人受伤的情况。²²
20. 国家人权委员会注意到，家政工人的权利面临重大挑战，因为发生违反劳动法的情况以及缺乏对劳动事务进行监管的具体法律，所以他们比其他人更容易受到虐待。国家人权委员会监测的案件显示，家政工人被迫超时工作，没有足够的休息时间，而他们没有办法诉诸劳动部。²³
21. 国家人权委员会注意到外籍工人受到的限制，他们只能暂时离开卡塔尔，或者在提交只有其担保人可授予的出境许可后才可永久离开该国。²⁴
22. 国家人权委员会指出，工人如果要向劳动法院提出申诉，就必须支付费用，用于编写一份专家报告，审查他们对雇主的申诉。民事和劳动法院的这一过程极为漫长，使工人的权利面临重大挑战，尤其是因为他们无法(在诉讼期间)离开该国或更换雇主。²⁵

二. 其他利益攸关方提供的材料

A. 背景和框架

1. 国际义务范围

23. 据联署材料 2 称, 卡塔尔批准的国际人权文书数量极少, 然而, 该国批准了劳工组织关于强迫或强制劳动的第 29 号公约, 作为国际劳工组织(劳工组织)的成员, 该国有义务遵守 1998 年劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》中规定的结社自由原则。

2. 宪法和法律框架

24. 制止对儿童的所有体罚全球倡议社(制止体罚儿童倡议社)指出, 卡塔尔在第一轮审议时接受了有关结束体罚的建议。然而, 政府需要颁布法律, 明确禁止在学校、家中和替代照料场所的体罚。需要制定一项新的法律, 确保伊斯兰法不对犯刑事法(hudud)或同态复仇罪行(qisas)的儿童判处体罚。²⁶ 大赦国际表达了类似关切。²⁷

25. 联署材料 1 表示关切的是, 卡塔尔政府采取的一些立法和法外措施严重阻碍民间社会的活动及工会的结社自由。²⁸

26. 联署材料 2 警告指出, 卡塔尔政府既没有依照国际法, 维持足以保护移徙工人权利的法律框架, 也没有实施现有的法律保护。在卡塔尔工作的移徙工人的就业主要由三项法律进行规范: 2004 年第 14 号法(《劳动法》); 2009 年第 4 号法(《担保法》); 2011 年第 15 号法(《关于贩运人口问题的法律》)。尤其令人关切的是《担保法》, 该法是海湾地区限制最为严格的法律之一, 除其他外, 该法为要求强迫劳动提供了便利, 移徙工人很难离开虐待他们的雇主。²⁹

27. 人权观察指出, 家政工人的处境仍然是令人严重关切的问题。卡塔尔的《劳动法》并没有纳入家政工人。因此, 应由政府批准的家政工作“区域统一合同”缺乏近来通过的劳工组织《家庭工人公约》所载最低标准。³⁰

28. 联署材料 2 注意到, 尽管卡塔尔的法律禁止在卡塔尔设立和登记的招聘机构向工人征收招聘费, 但是, 法律并没有处理或试图禁止招聘公司使用能够的确征收这类费用的海外附属机构。法律也没有要求雇主承担支付与录用相关费用的明确责任。³¹

B. 参照适用的国际人道主义法履行国际人权义务的情况

1. 平等和不歧视

29. Al Karama 人权基金会(AF 基金会)警告指出, 尽管卡塔尔《宪法》第 34 条保障所有公民的平等待遇, 但对国籍进行规范的法律(第 38/2005 号法)第 12 条显

示，入籍者享有更少的保护，因为只要有内政部的简单建议，任何时候都可废除他们的卡塔尔国籍。在卡塔尔本国人和入籍的公民之间的不平等现象非常明显，因为入籍的公民并不享有与本国相同的政治权利。不论入籍公民拥有卡塔尔国籍多长时间，他们都不能投票或参加选举。³²

30. 大赦国际注意到，妇女在法律和实际中仍然受到歧视，得不到免遭家庭暴力的充分保护。具体而言，家庭法歧视妇女，男子要求离婚比妇女容易的多，此外，如果妇女要求离婚或她们的丈夫离开她们，则妇女被置于严重不利的经济地位。³³

2. 生命权、人身自由和安全权

31. AF 基金会注意到，卡塔尔还没有根据酷刑罪的严重性对该罪行制定适当惩罚。³⁴

32. AF 基金会引用了一名外籍人士的案例，该案件显示卡塔尔违反《禁止酷刑公约》第 3 条。该案件当事人在多哈的一个清真寺担任伊玛目，他于 2010 年 10 月 18 日被警察传讯。警察告诉他他被捕了，因为他受到第三国当局的通缉。他随后被引渡至第三国，没有被告知对上述裁决进行上诉的权利。他现在仍被关押在上文提及的第三国，可能在那里受到严厉的酷刑。这一案例表明国家有必要在这方面制定具体法律。³⁵

33. 大赦国际警告指出，包括强奸和其他性虐待形式的性别暴力事件，特别是针对家政工人的事件非常普遍，而大多数家政工人是外国人。没有将家庭暴力定为刑事犯罪的具体法律，但受害者可根据《刑法》提出有关身体或性虐待的申诉。大赦国际访问的家政工人的证词以及对移民群体的代表进行的访问表明，包括男性和女性在内的雇主使用身体暴力和性虐待的情况不在少数。许多家政工人害怕向当局报告这类虐待行为，有时是因为他们害怕被指控被《刑法》视为刑事犯罪的“非法关系”。³⁶

34. AF 基金会仍然表示关切的是，没有相关法律条款，根据《禁止酷刑公约》第 3 条明确规定在有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险时，禁止将其驱逐、遣返或引渡至该国，也没有为可能受到这类措施影响的个人提供的有效上诉程序。³⁷

35. 大赦国际报告的资料称，自 2006 年以来，约有 10 多人依照《社会保护法》，未经指控或审判被拘留，他们被隔离关押数周，有时甚至数月。2013 年 3 月，两名活动分子在一个检查点被安全部队便衣人员无逮捕令逮捕。他们在没有指控和审讯的情况下被羁押 28 天，开始的 4 天被隔离和单独拘禁。后来他们被允许家人和律师不定期探视。他们在获释的那一天被告知将不对他们进行起诉，随后他们收到了来自内政部的短信息，告知他们禁止其离开该国。他们没有收到任何解释。³⁸

36. 大赦国际记录的一些案件显示，在卡塔尔工作的建筑工人和家政工人遭到强迫劳动和被贩运等对待。³⁹

3. 司法(包括有罪不罚问题)和法治(只有在适用时才列入的内容)

37. AF 基金会认为，司法系统的独立性仍然面临挑战，主要是因为一些人员是拿临时合同工作的非国民。他们一般来自其他阿拉伯国家，由行政当局直接任命。他们的居留身份可能严重妨碍其独立性及冷静行使职能的能力。在这种条件下，对司法系统独立性至关重要的法官任期原则得不到保障。⁴⁰

38. AF 基金会补充说，虽然 1999 年设立的最高司法委员会(该机构的任务是提出与司法制度相关的立法建议以及就任命法官提供咨询)受到欢迎，但任命委员会成员的程序与该机构所称目标，即司法制度的独立性相悖，这是因为，任命或撤销该机构所有成员的权力完全由埃米尔掌握。⁴¹

39. 大赦国际注意到，根据卡塔尔《刑事诉讼法》，被逮捕者必须在 48 小时内受到指控或获释，除非一名检察官将未经指控的拘留时间再延长 16 天，他们随后必须接受审讯。该法还规定必须向被拘禁者告知其与任何希望的人联系的权利。然而，这些保障不适用于依照 2002 年第 17 号《社会保护法》和 2004 年第 3 号《打击恐怖主义法》拘留的个人。⁴²

40. 人权观察注意到，当局极少对违反卡塔尔劳动法或关于贩运人口的法律的雇主提出刑事起诉。⁴³

4. 行动自由

41. 联署材料 2 指出，根据 2009 年《担保法》，雇主几乎可完全控制其雇佣工人的行动，包括他们在卡塔尔居住、更换工作，甚至离开该国的能力。受这类控制的工人常常因为害怕受到报复而不敢报告受到虐待或主张其权利。这一现象进一步使他们陷入被强迫劳动的处境。⁴⁴

42. 人权观察表示了类似关切，人权观察指出，所有外籍工人要想离开卡塔尔，都必须由其担保人提供出境签证。但并不需要对出境签证提出要求，以防止外国人逃避卡塔尔的法院案件，因为内政部有单独的权力，可禁止被卡塔尔法院提出刑事指控或民事申诉的非公民旅行。此外令人表示关切的是，对受到雇主刑事或民事指控的个人，卡塔尔在对他们施加无限期旅行限制方面具有任意性。出境签证要求及当局可任意使用旅行限制意味着卡塔尔雇主能够无限期阻止其外籍雇员离开卡塔尔，他们可不公正地使用这一权力，以确保与他们发生争执的外籍雇员让步。⁴⁵

43. 联署材料 2 强调具有剥削性的担保制度的另一要素，即没有雇主的许可，移徙工人被禁止离开卡塔尔。因此，即使工人有办法离开该国，在没有许可的情况下他们也不能自由离开，因此很难脱离雇主的剥削。在另一些情况下，雇主在给予工人离境许可时向他们勒索钱财。⁴⁶ AF 基金会提出了类似关切。⁴⁷

5. 宗教和信仰自由、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

44. 人权观察指出，尽管卡塔尔接受了关于取消对见解和言论自由权施加限制以及采取步骤促进所有形式媒体新闻自由的建议，但没有做到这一点，2012 年的《媒体法》草案条款限制媒体的自由并阻碍言论自由。⁴⁸

45. 联署材料 1 警告指出，尽管卡塔尔《宪法》对言论自由予以法律保障，但政府继续援引限制性和过激的法律，用于逮捕和囚禁记者和博客作家及其他对敏感问题进行报道的政府的批评者。联署材料 1 补充说，政府继续严厉限制接入国际媒体和互联网新闻网站，并对国内媒体机构进行严格控制。联署材料 1 认为，政府对不同意见的极力压制严重破坏了言论自由，对独立媒体造成冷酷打击。⁴⁹

46. 大赦国际注意到，言论自由在卡塔尔受到严格控制，媒体常常进行自我审查。卡塔尔 2008 年 5 月加入的海湾合作委员会 2004 年《制止恐怖主义公约》进一步压制言论自由权，该公约条款可能将一些合法活动定为刑事犯罪。卡塔尔政府近来通过新的网络犯罪和媒体法草案，进一步加紧了对言论自由的管制。如果新的媒体法草案获得通过，将要求所有出版物经过政府任命的“相关当局”的批准，该机构有权删除内容或阻止刊印。⁵⁰

47. 联署材料 1 指出，1997 年的《新闻和出版法》规定，对批评卡塔尔埃米尔或在没有埃米尔办公厅明确允许的情况下即将问题归因于他的人，最长判处 6 个月监禁。⁵¹ 人权观察表达了类似关切。⁵²

48. 联署材料 1 补充说，1997 年的《新闻和出版法》载有一些宽泛的条款，对某些言论一律禁止，包括要求记者不得报道可能对“国家的最高利益”造成损害或“冒犯公共道德”的问题。⁵³

49. 联署材料 1 警告指出，一些记者、公民和诗人仍然因为对一些敏感话题进行评论而受到攻击和司法骚扰。一名著名诗人于 2012 年 11 月 29 日依照《刑法》第 130 和 134 条被判处终身监禁，罪名是“煽动推翻执政政府”和“侮辱埃米尔”。这名诗人是在互联网上发布对卡塔尔埃米尔的批评并要求民主改革的诗歌后被捕的，他的刑期后来于 2013 年 2 月缩减为 15 年。⁵⁴ AF 基金会提出了类似关切。⁵⁵

50. 联署材料 1 注意到，在卡塔尔工作的外国记者也受到各种未经授权和过度的限制。卡塔尔外国信息机构负责对在该国开展业务的所有外国记者进行认证，该机构有权在不提供正式解释的情况下单方面和永久地禁止记者进入卡塔尔。2011 年 4 月 1 日，两名由瑞士广播电视台认证的记者在报道将于 2022 年在卡塔尔举办的足球世界杯筹备情况时被捕。两名记者被罚款，他们在被羁押 13 天后获释。⁵⁶

51. 联署材料 1 指出，卡塔尔政府强制实施极具歧视性的登记要求，给予政府阻碍民间社会组织成立的过分权力，导致没有任何独立的人权组织获准在该国开展工作。《协会和私人机构法》(2004 年第 12 号法)第 35 条规定，禁止民间社会

组织参与没有界定的“政治问题”。此外，民间社会组织必须获得社会事务部的批准，如果该部认为某组织威胁到公共利益，可拒绝对该组织进行登记。正因如此，在该国登记的民间社会组织数量仍然非常有限。⁵⁷

52. 联署材料 2 指出，卡塔尔的现行法律违反结社自由的原则，因为法律禁止非卡塔尔籍工人加入劳动组织，进而将在该国工作的总人口中 90%的人排除在外。⁵⁸

53. 联署材料 1 警告指出，广泛禁止罢工权进一步损坏了工人结社的自由。根据 2004 年第 14 号《劳动法》第 120 条，公务人员、家政工人和公共卫生工作人员及安全部队成员禁止罢工。此外，移徙工人也被明确禁止举行罢工活动。2010 年 9 月，一家建筑公司雇佣的 90 多名尼泊尔移徙工人因举行“非法”罢工而被捕。这些工人被关押起来，在最后将他们引渡出境之前好几天没有为他们提供食物。此外，加入公司不到两年的雇员被迫自己负担回家的旅费。⁵⁹

54. 关于集会自由的问题，联署材料 1 注意到，卡塔尔《宪法》第 44 条规定：“公民的集会权受到法律条款的保障。”然而，尽管存在这些法律保障，政府制订了一些对这一权利的严格限制。因此，包括集会和抗议在内的公开示威活动在卡塔尔仍然近乎不存在。⁶⁰

55. AF 基金会注意到，卡塔尔的政治党派没有结社自由权，因为行政程序仍然是政党组建和登记的主要障碍。⁶¹

6. 工作权和公正良好工作条件权

56. 大赦国际注意到，尽管 2004 年《劳动法》和相关政令规定了保护条款，但一些外籍移徙工人仍然受到雇主的剥削和虐待。《劳动法》的保护条款没有充分实施，而且该法律明确排除了家政工人和一些其他类型的工人，导致在卡塔尔工作的极高比例的工人得不到法律保护。⁶²

57. AF 基金会关切地注意到，有极大数量的工人来自印度次大陆，在建筑业工作。他们的工作条件很差，食宿状况恶劣。他们无法享有社会权，从法律角度而言，他们的命运掌握在雇主的手中。⁶³

58. 联署材料 2 警告指出，据报告，移徙工人被置于受剥削的境地，如实际的收入远远低于承诺的工资，工资受到各种没有具体说明的削减、几个月收不到工资，以及/或生活条件极为恶劣，几十名工人挤在狭小、不通风的棚屋里，没有正常的上下水、水和电。⁶⁴

59. 人权观察关切地注意到，工人通常支付高额的录用费，其雇主常常在他们到达卡塔尔后收走他们的护照。担保(kafala)制度将移徙工人的合法住所与其雇主或“担保人”联系在一起。移徙工人普遍投诉说，他们的雇主不及时甚至根本不支付工资，但没有其担保雇主的许可，他们不得更换工作，只有例外情况除外，而例外情况必须获得内政部的明确许可。⁶⁵

60. 联署材料 2 补充说，移徙工人无法更换雇主以自由寻求更好的工作条件，因为没有剥削他们的雇主的同意，他们无法更换工作。对那些未经许可辞职的工人，必须向当局报告其逃逸。如果工人逃跑，则担保法规定其不得以雇主实施虐待或不支付工资为由提出申诉。如果启动这类申诉，则受到虐待行为的工人可变更担保人，但在实际中这种情况极少发生。⁶⁶

61. 人权观察指出，如果雇主报告工人逃跑，或工人没有付款更新年度身份证，则工人可能变成无证件者。因为缺乏正当的记录，所以工人始终面临被逮捕、拘留或引渡的风险，面临劳动剥削的风险更大。⁶⁷

62. 大赦国际认为，2009 年的担保法要求所有外籍工人在离开卡塔尔或变更雇主时必须获得担保人的许可，这一法律被雇主利用，用于阻碍外籍工人向当局投诉或受到虐待时寻找新的工作。《担保法》中存在一项机制，允许工人在受到担保人“虐待”时变更工作，但 2012 年采用这种方式永久变更工作的人只有 49 人，211 人临时变更工作。虽然《担保法》禁止雇主没收工人的护照，但这一法律条款没有充分执行。⁶⁸

63. 联署材料 2 指出，移徙工人没有寻求补救的有效手段，在保护工人权利方面，政府几乎没有采取任何措施，如针对虐待行为进行补救或对肇事者予以处罚等。⁶⁹

64. 联署材料 2 注意到，语言障碍导致移徙工人的申诉案件无法进行到底。处理申诉的调查员只懂阿拉伯语，几乎没有人会讲英语。而最容易受到剥削的工人只能用自己的本国语交流。缺乏翻译或具备语言能力的调查员阻碍了移徙工人提出申诉的能力。⁷⁰

65. 联署材料 2 警告指出，恐惧是另一阻碍工人提出申诉的原因。得知申诉消息的雇主可终止就业关系，这样做导致工人在卡塔尔的居留身份成为非法身份，可被逮捕和/或引渡。因此，许多工人因为害怕报复而忍受剥削。⁷¹

66. 据联署材料 2 称，法律禁止在卡塔尔的移徙工人为捍卫其权利结社或组建工会。他们没有任何有效手段应对强迫劳动，或对工作条款及条件进行谈判。卡塔尔法律规定移徙工人可享有的权利极少，而劳动监察和司法系统对这些权利的落实极不充分。⁷²

67. 联署材料 2 警告指出，卡塔尔没有结社自由是大量移徙工人死亡的根本原因，这些工人忍受惩罚性的工作条件，包括在酷热中长时间从事密集的体力劳动、从事建筑工作，但没有适当的安全设备或安全和正当的建筑方法，生活条件恶劣，许多工人挤在闷热、几乎没有通风的棚屋里。⁷³

68. 联署材料 1 补充说，结社自由权和工会集体谈判权在卡塔尔仍然受到严重阻碍。《劳动法》严格禁止设立独立工会。因此，所有的工会活动都必须由卡塔尔工人总工会主持进行，而该总工会是由政府设立和监督的。尽管如此，2004 年第 14 号《劳动法》第 3 条严格禁止一些职业部门加入工人总工会。被禁止者

包括政府雇员、武装部队成员、警务人员和所有的家政和农业工人。此外，占卡塔尔工作人口 94% 的移徙工人被完全禁止加入工会。⁷⁴

69. 人权观察指出，尽管移徙工人占私营部门工作人口的 99%，但他们被禁止设立工会或参加罢工。⁷⁵

70. 联署材料 2 补充说，罢工权实际并不存在。只有卡塔尔国民(占工作人口的极小比例)被允许罢工，但他们面临的限制性条件使行使这一权利几乎不可能。⁷⁶

7. 社会保障权和适足生活水准权

71. 人权观察关切地注意到，移徙工人，特别是没有证件的移徙工人生活在狭窄和不卫生的环境中。⁷⁷

8. 移民、难民和寻求庇护者

72. 据联署材料 2 称，卡塔尔的移徙工人约占卡塔尔工作人口的 94%，有 120 万人。这一数字继续增长，因为该国仍在继续雇用主要来自南亚的大量工人，为 2022 年的足球世界杯赛建造基础设施和体育场馆。⁷⁸

73. 人权观察警告指出，尽管卡塔尔在为 2022 年的足球世界杯赛对基础设施进行升级，但政府并没有实施必要的改革，为外国移徙工人提供充分保护，使他们免遭强迫劳动和被贩运等严重侵权现象。自上一次于 2010 年对卡塔尔进行普遍定期审议以来，卡塔尔没有采取任何步骤，对有利于这类侵权行为的法律进行改革，因此该国没有落实其接受的普遍定期审议建议——“确保国内法保障移徙工人人权得到保护，包括自由迁徙权和适足生活水准权”及“改革担保制度，在出现冲突的情况下为雇员提供保护。”⁷⁹

74. 联署材料 2 警告指出，从移徙工人在卡塔尔找工作进程开始的那一刻起，他们就被卷入了一个剥削性严重的制度，这一制度有利于他们的雇主要求他们强迫劳动。⁸⁰

75. 关于合同和雇佣的问题，联署材料 2 注意到，工人在到达卡塔尔后，通常会收到一份新的合同，与其在原籍国受到的承诺或签署的合同大相径庭。合同中可能提供与之前的描述完全不同的工作，工资经常低于当初的承诺。然而，工人一旦到达卡塔尔，他们没有真正有效的寻求补救的选择，因此只能接受很差的新工作条件。新的合同条款常常使工人很难偿还事先为他们垫付卡塔尔旅费的雇佣机构或贷款人的资金。⁸¹

9. 人权与反恐

76. 大赦国际指出，内政部长在公安局局长的建议下，可命令将根据《社会保护法》拘留的个人在无指控或审判的情况下拘留长达 6 个月。首相还可自行裁量决定将这类没有指控或审判的行政拘留延长至两年。该法第三条规定，囚犯或其亲属可针对其拘留或延长拘留，向首相提出书面上诉。然而，拘留不受任何司法

监管或监督，法院没有审理有关这类拘留的上诉的管辖权，也不能命令释放囚犯。该法也没有任何关于囚犯联系亲属或律师的条款，因而实际上允许将囚犯隔离关押。⁸²

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.

Civil society

Individual submissions:

AF Al Karama Foundation, Geneva, Switzerland;
AI Amnesty International, London, UK;
GIEACPC Global Initiative to end all Corporal Punishment of Children, London, UK;
HRW Human Rights Watch, Geneva, Switzerland.

Joint submissions:

S1 **Joint submission 1 submitted by:** CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, Johannesburg (South Africa); and GCHR: Gulf Centre for Human Rights, Dublin, Ireland;
JS2 **Joint submission 2 submitted by:** ITUC: International Trade Union Confederation, Brussels, Belgium.

National human rights institution (s):

*NHRC National Human Rights Committee for Qatar, Doha, Qatar.

- ² NHRC, p. 9.
- ³ NHRC, pp. 9-12.
- ⁴ NHRC, p. 27.
- ⁵ NHRC, p. 13.
- ⁶ NHRC, p. 27.
- ⁷ NHRC, p. 27.
- ⁸ NHRC, p. 27.
- ⁹ NHRC, p. 27.
- ¹⁰ NHRC, p. 5. See also pp. 15.
- ¹¹ NHRC, p. 5.
- ¹² NHRC, p. 30.
- ¹³ NHRC, p. 6.
- ¹⁴ NHRC, p. 14.
- ¹⁵ NHRC, p. 13.
- ¹⁶ NHRC, p. 13.
- ¹⁷ NHRC, p. 14.
- ¹⁸ NHRC, p. 15.
- ¹⁹ NHRC, p. 17.
- ²⁰ NHRC, p. 20.
- ²¹ NHRC, p. 5.
- ²² NHRC, p. 21.
- ²³ NHRC, p. 21.
- ²⁴ NHRC, p. 17.
- ²⁵ NHRC, p. 16.
- ²⁶ GIEACPC, p. 2.
- ²⁷ AI, p. 3.
- ²⁸ CIVICUS, p. 2.
- ²⁹ ITUC, p. 2.
- ³⁰ HRW, p. 2.
- ³¹ JS2, p. 3.
- ³² AF, Para. 14, p. 4.

- 33 AI, p. 3.
- 34 AF, Para. 25, p. 5.
- 35 AF, Para 27, p. 5.
- 36 AI, p. 3.
- 37 AF, Para. 26, p. 5.
- 38 AI, p. 2.
- 39 AI, p. 3.
- 40 AF, Para. 11, p. 2.
- 41 AF, Para. 12, p. 2.
- 42 AI, p. 2.
- 43 HRW, p. 2.
- 44 JS2, p. 3.
- 45 HRW, p. 2.
- 46 JS2, p. 4.
- 47 AF, Para, 30-31, p. 6.
- 48 HRW, p. 3.
- 49 JS1, p. 4.
- 50 AI, p. 1.
- 51 JS1, p. 4.
- 52 HRW, p. 3.
- 53 JS1, p. 5.
- 54 JS1, p. 5.
- 55 AF, Para. 19, p. 4.
- 56 JS1, p. 6.
- 57 JS1, p. 3.
- 58 JS2, p. 8.
- 59 JS1, p. 4.
- 60 JS1, p. 7.
- 61 AF, Para. 17, p. 4.
- 62 AI, p. 2.
- 63 AF, Para, 28, pp. 5-6.
- 64 JS2, pp. 3-4.
- 65 HRW, p. 1.
- 66 JS2, p. 4.
- 67 HRW, p. 2.
- 68 AI, p. 2.
- 69 JS2, p. 5.
- 70 JS2, p. 6.
- 71 JS2, p. 6.
- 72 JS2, p. 1.
- 73 JS2, p. 7.
- 74 JS1, p. 4.
- 75 HRW, p. 1.
- 76 JS2, p. 9.
- 77 HRW, p. 1.
- 78 JS2, p. 1.
- 79 HRW, p. 1.
- 80 JS2, p. 1.
- 81 JS2, pp. 2-3.
- 82 AI, p. 2.