



Denna rapport är en sammanställning grundad på Utrikesdepartementets bedömningar. Rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av läget för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i landet. Information bör också sökas från andra källor.

Qatar – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 30 juni 2019

I. SAMMANFATTNING

Qatar saknar ett demokratiskt system och det finns betydande brister i efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. Landet styrs av en emir som enligt konstitutionen innehar den verkställande makten, en betydande kontroll över lagstiftningen samt inflytande över den dömande makten. Qatar kan därmed beskrivas som en absolut monarki. Stora utmaningar finns vad gäller arbets- och levnadsförhållanden för migrantarbetare, yttrandefriheten samt diskriminering av kvinnor och hbtq-personer.

Landet har en stor arbetskraftinvandring vilket ger en unik demografi med endast cirka tio procent qatariska medborgare – som åtnjuter en mycket hög levnadsstandard – och närmare 90 procent utländsk arbetskraft. Majoriteten av de lågavlönade är migrantarbetare och deras situation är svår. Särskilt svår är situationen för kvinnliga hushållsarbetare. En successiv reform av arbetsrätten pågår men trots detta kvarstår allvarliga brister.

Inga fria och demokratiska val genomförs och offentlig, politisk opposition tillåts inte. Kvinnor diskrimineras framför allt inom familjerätten samt nationalitetslagen. Civilsamhället är på grund av rättsliga och praktiska hinder mycket inskränkt.

II. RÄTTSSTATENS PRINCIPER

Qatars rättsväsende är enligt konstitutionen oberoende i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten, men kontrolleras i realiteten av statschefen. Emiren tillsätter och har rätt att avsätta domare och statsåklagare. Både qatariska och utländska domare tjänstgör i landet.

Qatariska domare innehar sitt ämbete fram till pensionen vid 70 års ålder. Kontrakten för utländska domare förnyas årligen.

Domstolssystemet tillämpar såväl civil, sekulär lagstiftning som islamisk lag, sharia. Shia- och sunnimuslimer har rätt till sin respektive tolkning av sharia, som framför allt tillämpas inom familjerätt. För icke-muslimer regleras dessa områden, med undantag för vårdnad av barn, av sekulär civilrätt. Sharia är enligt konstitutionen primär rättskälla till landets lagstiftning, något som också återspeglas i de reservationer Qatar gjort vid ratificering av centrala konventioner om de mänskliga rättigheterna.

På *Transparency Internationals* index över upplevd korruption rankas Qatar på plats 33 av 180 rankade länder, vilket i ett regionalt perspektiv är förhållandevis högt. Anti-korruptionslagar finns. Påföljden för brott går från böter till fängelse på upp till tio år. Ramverken för korruptionsbekämpning har utvecklats under senare år. År 2016 stiftades en lag som ger utökad befogenhet till riksrevisionen att utreda offentliga upphandlingar.

Rättssäkerhet

Alla invånare har lagstadgad rätt till en rättvis rättegång oberoende av medborgarskap, kön eller religion. Qatariska medborgare anses dock generellt sett behandlas mer fördelaktigt än andra nationaliteter av domare, polis och åklagare.

Oskuldspresumtionen, att en misstänkt ska anses oskyldig till dess att motsatsen har bevisats, gäller. Möjligheten att släppas mot borgen i väntan på rättegång finns, men tillämpas i realiteten sällan. Domstolsdokument tillhandahålls enbart på arabiska och icke-arabiska parter ska ha rätt till tolkning, vilket inte alltid ges.

Kvinnor har samma lagstadgade tillgång till det juridiska systemet som män men i praktiken gäller ett informellt system som är diskriminerande mot kvinnor. I familjerättsmål anses en kvinnas vittnesmål vara värt hälften av en mans. Kvinnor har rätt att företräda sig själva men representeras ofta av en manlig släkting.

Domar kan normalt överklagas. Det finns inga fristående ombudsmannainstitutioner dit individer kan söka stöd i klagan mot enskilda företag eller myndigheter. Lågavlönade migrantarbetares tillgång till rättsväsendet är begränsad. Det beror på negativ särbehandling, språksvårigheter, brist på kunskap om hur rättssystemet fungerar samt i många fall en svag tilltro till polisen och offentliga institutioner. Av stor vikt i sammanhanget har kafalasytemet, ett sponsorbaserat system där arbets- och uppehållstillstånd är kopplat till en viss arbetsgivare eller qatarisk medborgare. En ny lag i december 2016 innebar steg mot ett mer kontraktbaserat system. Trots detta fortlever kafalasytemet alltjämt och sätter migrantarbetare i en fortsatt stark beroendeställning till sponsorn vilket ofta medför en rädsla och motvilja att rapportera missförhållanden.

Straffrihet och ansvarsutkrävande

Skadestånd ska kunna tilldelas individer som fallit offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna men inga sådana fall finns rapporterade. Mekanismer för individer och organisationer att överklaga nationella beslut till regionala människorättsorgan saknas.

Rapporter om statlig korruption förekommer men omfattningen är okänd. Detsamma gäller huruvida anmälningar utreds. Det rapporteras att familjer gör upp utanför rättsväsendet samt att brott mot enskilda ibland kompenseras ekonomiskt mellan släkterna.

III. DEMOKRATI

De politiska rättigheterna och de politiska institutionerna

Qatar är en monarki med en emir, som statsöverhuvud och överbefälhavare. Konstitutionen ger emiren den verkställande makten, en betydande kontroll över lagstiftningen samt inflytande över rättsväsendet, vilket i praktiken gör landet till en absolut monarki. Konstitutionen antogs i en folkomröstning 2003 och trädde i kraft 2005. Den föreskriver en maktindelning mellan den verkställande, lagstiftande och dömande makten samt fastställer fri- och rättigheter. Beslut av särskild vikt kräver emirens godkännande, medan mer rutinmässiga beslut fattas av regeringen, vars medlemmar utses av emiren. Endast en manlig medlem av familjen Al Thani kan utses till emir. Al Thani-familjen dominerar det

politiska och ekonomiska beslutsfattandet, men andra betydande qatariska släkter finns representerade i regeringen och på andra nyckelpositioner. Landets rådgivande organ, *Shura Council*, har enligt konstitutionen inflytande över lagstiftningen, men i praktiken stiftas lagarna av emiren.

Kvinnors politiska deltagande är svagt. I landets regering finns en kvinnlig minister, hälsoministern. Som mest har tre kvinnliga ministrar tjänstgjort samtidigt. Av *Shura Councils* 45 medlemmar är fyra kvinnor. *Shura Councils* medlemmar är samtliga utsedda av emiren. Enligt konstitutionen ska allmänna val hållas vart fjärde år, genom vilka två tredjedelar av rådets medlemmar ska tillsättas. Resterande tredjedel ska fortsatt utses av emiren. Ett första val har kontinuerligt skjutits fram sedan konstitutionens ikraftträdande. Emiren har förlängt nuvarande råds mandat med två år, vilket möjliggör val tidigast 2021. Något fastslaget valdatum finns inte.

Val förekommer dock på kommunal nivå. Sedan 1999 hålls vart fjärde år allmänna val till *Central Municipal Council*, ett rådgivande organ med ansvar för lokala frågor om offentlig service. Qatariska medborgare över 18 år har rösträtt, undantaget anställda inom försvarsmakten samt inrikesministeriet. Både män och kvinnor kan kandidera, men kvinnor är kraftigt underrepresenterade. Vid senaste valet i april 2019, kandiderade fem kvinnor och 80 män till 29 platser. Samtliga kandiderade som oberoende, då politiska partier inte är tillåtna i Qatar. Två kvinnor valdes in. Valdeltagandet var lågt, totalt röstade 13 000 av cirka 150 000 röstberättigade medborgare.

Det civila samhällets utrymme

Lagstiftningen medger bildandet av organisationer, men rättsliga och praktiska hinder begränsar kraftigt civilsamhällets utrymme. Konstitutionen garanterar enbart medborgare mötesfrihet men i praktiken är den inskränkt även för dem. Alla organisationer måste registreras hos arbetsmarknadsdepartementet. Grundare av en organisation och den som ansöker om registrering måste vara qatarisk medborgare. Ansökan avslås som regel om bedömning görs att organisationen kommer att verka politiskt eller utgöra ett hot mot landets

intressen. Därtill tillkommer en rad administrativa åtgärder som förvårar möjligheterna till finansiering av organisationer.

Arbetsmarknadsministern har mandat att lösa upp sammanslutningar, som anses ägna sig åt politisk verksamhet.

Människorättsförsvarare kan som regel inte verka öppet eftersom staten ser främjande av de mänskliga rättigheterna som politiskt känsligt. Inga frivilligorganisationer som arbetar med de mänskliga rättigheterna finns registrerade i landet. Organisationer såsom *Amnesty* och *Human Rights Watch* tillåts dock besöka Qatar.

Det finns ett begränsat antal nationellt verksamma organisationer och dessa har ofta kopplingar till den styrande makten, genom deras ledning och genom statlig finansiering. Flera mindre organ under den halvstatliga stiftelsen *Qatar Foundation* benämns ofta som civilsamhällesorganisationer, men kan inte i praktiken anses vara oberoende.

En nationell kommitté för mänskliga rättigheter, *National Human Rights Committee* (NHRC), inrättades 2002 med syfte att bevaka situationen för, och öka kunskapen om, de mänskliga rättigheterna i landet. NHRC är statligt finansierad och kritiserar i viss utsträckning politiska beslut och myndighetsutövning, bland annat genom en skuggrapport till FN:s universella granskningsmekanism (UPR). NHRC har status som oberoende och kommitténs medlemmar rapporteras ha immunitet. Kopplingen till staten är dock tydlig eftersom flera av kommitténs medlemmar samtidigt innehar nyckelpositioner bland annat inom utrikesförvaltningen.

Qatar arbetar sedan 2017 med att ta fram en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna.

IV. MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

Respekt för rätten till liv, kroppslig integritet och förbud mot tortyr

Enligt konstitutionen får ingen utsättas för tortyr eller annan förnedrande behandling; tortyr är också straffbart. Rapporter av tortyr och annan omänsklig behandling är sporadisk men faktiska system som säkerställer

oberoende utredningar saknas. FN:s kommitté mot tortyr, CAT, uttryckte 2018 oro över att rätten till en oberoende medicinsk undersökning i direkt anslutning till arrestering inte tillgodoses, liksom rätten att utan onödigt dröjsmål ställas inför rätta. Det rapporteras vidare att erkännanden erhålls under tvång, hot eller tortyr och att dessa accepteras av domstolar. Strafflagstiftningen förbjuder inte uttryckligen tortyr utan medger enligt sharia kroppsbestraffning såsom spöstraff och stening, något den qatariska delegationen inför CAT 2018 angav inte tillämpas i praktiken. Inga summariska avrättningar eller politiska mord eller fall av påtvingade försvinnanden har rapporterats.

Landets fängelser anses uppfylla internationell minimistandard även om enskilda fall av missförhållanden förekommer. Oberoende observatörer tillåts besöka alla fängelser utom stats säkerhetsfängelset, vilket dock utländska diplomater ges tillträde till. I det förvar som finns för avvisade utländska medborgare rapporteras förhållanden vara bristfälliga i form av överbeläggning, otillfredsställande tillgång till hygien samt systematiskt kvarhållande av migrantarbetare under långa perioder, i flera fall med barn, i väntan på utvisning. Kvinnor uppges sitta frihetsberövade i landets fängelser med spädbarn efter att ha dömts för att ha fött barn utan att vara gifta.

Prostitution, människohandel, koppleri och att köpa sex är olagligt enligt sharia. Såväl prostitution som människohandel förekommer, även om det är oklart i vilken omfattning. Qatar är både en destination och ett transitland för människohandel. Särskilt utsatta är kvinnor som rekryterats som hushållsarbetare men som tvingats till prostitution.

I juni 2017 bröt Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Bahrain och Egypten sina diplomatiska förbindelser med Qatar. Havs- och landgränserna mellan Qatar och de tre förstnämnda länderna stängdes för qatariska fordon och fartyg medan qatariska flygplan förbjöds att trafikera deras luftrum. Isoleringen av Qatar innebär också restriktioner kring qatariska medborgares möjligheter att resa till eller uppehålla sig i Saudiarabien, Förenade Arabemiraten och Bahrain. Släktskap och giftermål över nationsgränserna är vanliga i regionen, liksom att studera eller arbeta i något av grannländerna. Dispyten mellan Qatar och de tre

grannländerna har bland annat lett till flertalet fall av familjesplittring samt begränsningar av rätten till utbildning.

Dödsstraff

Dödsstraff kan utdömas för bland annat mord, rån, brott mot nationell säkerhet och äktenskapsbrott. Qatar har inget formellt moratorium för dödsstraff, men det finns inga uppgifter om verkställda dödsstraff sedan 2003. Dödsstraff fortsätter dock att utdömas. Under perioden 2012 – 2018 ska dödsstraff ha utdömts i fem fall enligt CAT. Dödsstraff för minderåriga är enligt straffrätten förbjudet och utdöms heller inte.

Rätten till frihet och personlig säkerhet

Qatar avskaffade 2018 kravet på utresevisering för en majoritet av landets utländska arbetstagare. Arbetsgivare kan dock ansöka om fortsatt krav på utresetillstånd för upp till fem procent av sina anställda. Yrkesgrupper som inte lyder under landets arbetsrätt såsom hushållsarbetare, militär och statligt anställda måste fortsatt ha arbetsgivarens godkännande för att resa ut ur landet.

Resebegränsningar förekommer för ogifta qatariska kvinnor under 25 år, som behöver förmyndares samtycke för att lämna landet.

Arbetsgivare är enligt lag förbjudna att beslagta anställdas pass.

Kvarhållande av pass är dock vanligt. Brottsmisstänkta utländska medborgare måste som regel deponera sina pass hos polisen, och får inte lämna landet förrän rättegång hållits. Att lämna landet efter avslutad anställning är inte tillåtet innan eventuella skulder är reglerade.

Arbetstagares rörlighet är begränsad genom att ett formellt arbetsgivarmedgivande krävs för att byta arbetsgivare, något som kan öka risken för tvångsarbete.

Konstitutionen förbjuder godtyckliga frihetsberövanden. Samtidigt förekommer uppgifter om godtyckliga frihetsberövanden som inte utreds. Brottsmisstänkta informeras som regel om vad de anklagas för, med undantag för personer som misstänks ha brutit mot lagen om samhällsskydd och lagen om terrorbekämpning. Enligt den senare kan en person hållas i förvar i upp till sex månader, eller längre om så beslutas av behörig domstol, utan att ställas inför rätta. Vid misstanke om brott mot

rikets säkerhet kan den misstänkte hållas frihetsberövad upp till två år med premiärministerns godkännande. Det förekommer uppgifter om att personer hålls frihetsberövade utan möjlighet att kontakta anhöriga eller advokater.

Yttrande-, press- och informationsfrihet, inklusive på internet

Yttrande- och tryckfrihet är inskrivet i konstitutionen men är i praktiken kraftigt begränsad. Att offentligt kritisera statsmakten eller emiren är straffbart liksom att förstöra eller uttrycka förakt mot landets flagga. Förtal är olagligt och journalister riskerar böter och fängelse i upp till ett år för ärekränkning eller för att sprida vad lagen beskriver som "falska nyheter". Den qatariske poeten al-Ajami dömdes 2011 till 15 år i fängelse efter att vid en privat tillställning som student i Kairo ha reciterat en regimkritisk dikt, något som filmades och lades upp på sociala media. Han benådades 2016 av emiren. Al-Ajamis fall utgör det enda kända fallet där en individ dömts för att ha utövat sin yttrandefrihet.

Oberoende medier saknas och lagen reglerar etablering av nya mediekanaler. De större dagstidningarna ägs i betydande omfattning av medlemmar av, eller närstående till, den styrande familjen. Självcensur tillämpas vad gäller kritik av emiren eller landets inrikes- och utrikespolitik. Tv-bolaget Al-Jazira har säte i Qatar.

I april 2019 meddelades att *Doha Center for Media Freedom*, en statligt finansierad organisation som arbetat för pressfrihet huvudsakligen internationellt, hade stängts. Bakgrunden till beslutet är inte känd.

2016 blockerades den nätbaserade nyhetskanalen *Doha News*, som lades ned efter en tid. Kanalen rapporterade i större utsträckning än andra medier om potentiellt känsliga frågor och utgjorde ett forum för diskussioner om inrikesfrågor. Innan kanalen blockerades publicerades en artikel som beskrev vardagen för homosexuella i landet.

Internet är statligt kontrollerat och sidor som anses ha politiskt, pornografiskt eller religiöst provokativt innehåll blockeras. Konstitutionen förbjuder godtycklig övervakning och avlyssning av privatpersoner. Polis och säkerhetstjänst misstänks dock övervaka telefonsamtal, mail och sociala medier.

2014 antogs en lag mot cyberbrottslighet. Kritik har framförts mot att lagen i stor utsträckning begränsar yttrandefriheten med svepande skrivelser som kriminaliserar online aktiviteter, vilka anses hota statens säkerhet eller den allmänna ordningen. Påföljden är böter och fängelse upp till tre år. Lagen från 2014 förbjuder spridningen av "falska nyheter" vilket också kan användas för att begränsa yttrandefriheten.

Qatar har sedan 2010 kontinuerligt försämrat sin plats i *Reportrar utan gränser*s pressfrihetsindex och återfinns 2018 på 125:e plats av 180 länder.

Rätten till mötes- och föreningsfrihet

Mötes- och föreningsfriheten är kraftigt begränsad och befolkningens möjligheter att organisera sig är små. Demonstrationer tillåts i viss utsträckning och tillstånd måste sökas hos inrikesdepartementet. Strejkrätten är starkt begränsad. Strejk är inte tillåtet inom strategiskt viktiga branscher såsom transport- och säkerhetssektorn, olje- och gasindustrin, inom allmännyttiga företag eller inom sjukvården.

Hushållsarbetare och statsanställda har inte rätt att strejka. För andra yrkesgrupper måste villkoren för eventuell strejk godkännas på förhand av behöriga myndigheter. Sammantaget är regelverket så pass omfattande att det i praktiken är extremt svårt att strejka. Under sommaren 2019 förekom dock en strejk bland gästarbetare, som uppgavs protestera mot bland annat obetalda löner. Myndigheterna ska enligt uppgift inte ha straffat de strejkande utan agerat mot arbetsgivaren och säkerställt att de strejkande fick sina löner utbetalda.

Oberoende fackföreningar är förbjudna. En nationell motsvarighet till fackförening finns men medlemskap är begränsat till qatariska medborgare inom den privata sektorn som är anställda på arbetsplatser med fler än hundra anställda. Sammanslutningen har inte rätt att ägna sig åt politisk eller religiös verksamhet. Flertalet yrkeskategorier är exkluderade från att ansluta sig, däribland statliga tjänstemän, poliser och sjuksköterskor. Inom ramen för pågående reformering av arbetsrätten öppnas nu dock möjligheten till organisering på arbetsplatser upp, även för migrantarbetare. Så kallade *Joint Labor Committees*, gemensamma kommittéer på arbetsplatser med fler än 30 anställda, omnämns i arbetsrättslagen från 2004. Ett ministerbeslut från 2019 reglerar

ytterligare bildandet av dessa kommittéer. Kommittéerna ska utgöras av ett lika stort antal arbetstagare som arbetsgivare, samtliga utsedda genom val på arbetsplatserna och med mandat att handskas med arbetsplatsrelaterade frågor. Ett antal kommittéer har inlett sin verksamhet.

Religions- och övertygelsefrihet

Islam är statsreligion och majoriteten av den inhemska befolkningen är sunnimuslimer. Konstitutionen förbjuder diskriminering på grund av religiös tillhörighet samt garanterar frihet att utöva religion, i enlighet med allmän ordning och moral. Sunni- och shiamuslimer samt åtta kristna samfund utgör de enda registrerade religiösa grupperna i landet med rätt att förvärva egendom, erhålla finansiering och inneha bankkonton.

2008 invigdes ett område särskilt avsett för kristna kyrkor och samlingslokaler. Oregistrerade samfund betraktas som olagliga men toleransen är trots det relativt hög och oregistrerade religiösa grupper tillåts utöva sin tro privat. Att bära religiösa kläder eller symboler är som regel oproblemiskt. Regeringen har uppgett att inrättandet av specifika platser för sammankomster för anhängare av hinduism, judendom och buddism är under övervägande. I nuläget saknar stora grupper migrantarbetare med annan tro än islam eller kristendom denna möjlighet.

Reglerna för konvertering i samband med äktenskap är olika för män och kvinnor. En icke-muslimsk kvinna som ingår äktenskap med en muslimsk man har inte ett juridiskt krav på sig att konvertera. Barn födda inom dylikt äktenskap anses vara muslimer. En icke-muslimsk man som ingår äktenskap med en muslimsk kvinna måste konvertera till islam. Straffrätten föreskriver fängelse i upp till tio år för missionerande för andra religioner än islam samt hädelse mot islam, kristendom eller judendom. Att konvertera från islam är formellt belagt med dödsstraff men det finns inga kända uppgifter om att någon har dömts till döden för detta brott sedan självständigheten 1971.

V. EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

Rätten till arbete, rättvisa arbetsvillkor och relaterade frågor

Qatars regering bedöms ha ett starkt intresse av att reformera arbetsrätten och arbetsvillkoren och flera framsteg har gjorts på området. Trots detta är situationen för migrantarbetare fortsatt mycket allvarlig. Inte minst finns fortsatta utmaningar i implementeringen av ny lagstiftning. Alla yrkesgrupper omfattas heller inte av den allmänna arbetsrätten, däribland hushållsarbetare vilket försätter dem i en särskilt utsatt position.

Qatar har ratificerat fem av ILO:s åtta kärnkonventioner. De tre konventionerna om föreningsfrihet, organisationsrätt samt lika lön för likvärdigt arbete oavsett kön har inte ratificerats. 2014 riktades klagomål mot Qatar hos ILO gällande bristen på efterlevnad av förbudet mot tvångsarbetskonvention 29 samt konvention 81 om arbetsinspektion.

Under klagomålsprocessen åtog sig Qatar att genomföra förbättringar inom dessa områden och ett större reformarbete av arbetsrätten inleddes. Ett tekniskt samarbetsavtal existerar sedan 2017 mellan Qatar och ILO. 2018 öppnade ILO ett projektkontor i Doha, med syftet att under en treårsperiod stödja reformarbetet och genomförandet av de nya arbetsrättsliga lagarna. ILO-kontoret arbetar med fem prioriterade områden: (1) förbättrande av löneutbetalningssystemet, (2) förbättrade arbetsmiljöinspektioner (3), avskaffande av kafalssystemet och utveckling av ett system grundat på kontraktbaserade anställningar, (4) ökat skydd mot tvångsarbete och (5) stärkande av arbetstagares möjligheter att hävda sina rättigheter.

Ett återkommande problem för migrantarbetare är att löner inte alltid betalas ut eller att de godtyckligt reduceras. Sedan en lagändring 2015 ska löner betalas ut elektroniskt. Grupper som inte omfattas av arbetslagstiftningen täcks i nuläget inte av skyddet med elektroniska löneutbetalningar. 2018 inrättades domarledda arbetstvistikommittéer under arbetsmarknadsministeriet. Syftet med kommittéerna är att tvister mellan arbetstagare och arbetsgivare ska kunna lösas utanför domstolarna och på så vis påskynda och förenkla processen. Migrantarbeters bristfälliga tillgång till rättssystemet är ett centralt problem och

kommittéerna har mottagit stora antal klagomål. Få fall har dock lösts och effektiviteten så här långt har varit tveksam. En stödfond med huvudsakligt syfte att betala ut uteblivna löner efter beslut i någon av arbetstvistikommittéerna har lagstadgat stöd, men är ännu inte aktiv.

Sedan 2017 finns en preliminär minimilön på 750 qatariska riyal per månad (cirka 2000 svenska kronor). Utöver den grundläggande lönen ska arbetsgivaren täcka kostnader för mat och boende.

Bristerna i arbetsmiljön och relaterade frågor är stora och det förekommer många uppgifter om värmestress, olyckor och dödsfall på arbetsplatser, inte minst inom byggsektorn. Statistik kring arbetsrelaterade skador och dödsfall är bristfällig. I april 2019 antogs en nationell arbetsinspektionspolicy som ett led i samarbetet mellan Qatar och ILO. Sedan december 2018 finns under arbetsmarknadsdepartementet en särskild enhet som bland annat utvecklat en utbildningsplan, utifrån vilken samtliga inspektörer ska fortbildas under 2019–2020. Ytterligare åtgärder på området innefattar utvecklandet av en nationell policy för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

Det finns mycket stora utmaningar vad gäller efterlevnaden av förbudet mot tvångsarbete. Det förekommer att individer kommer till Qatar skuldsatta på grund av olagliga rekryteringsavgifter. Väl i landet tvingas de till underbetalda arbeten, ofta under fysiskt eller sexuellt våld alternativt hot om våld. Andra aspekter av tvångsarbete är begränsningar av rörelsefrihet och beslagtagande av pass. Qatar har vidtagit åtgärder, bland annat antogs 2018 en nationell strategi mot människohandel, där tvångsarbete inkluderas för första gången. Därutöver har Qatar etablerat visumcenter i de största ursprungsländerna, där bland annat anställningskontrakt undertecknas och legaliseras före avresa.

Utöver vikten av pågående arbetsrättsreformer och att lagarna till fullo implementeras, ligger också ett viktigt ansvar på de privata aktörerna som verkar i landet. Detta kräver i sin tur att aktörer som inte följer de lagar och regler som finns lagförs och att straffåtgärder utdöms i enlighet med gällande regelverk.

Trots omfattande reformer inom arbetsrätten befinner sig fortfarande en majoritet av landets migrantarbetare i utsatta positioner. Särskilt utsatta är kvinnliga hushållsarbetare. Rapporterade missförhållanden inkluderar långa arbetsdagar utan rast, inga lediga dagar, konfiskering av mobiltelefoner och pass, försenade och uteblivna löner samt fysiskt, verbalt och sexuellt våld. 2017 antogs en lag som för första gången stärker skyddet för hushållsarbetare.

Lagen reglerar bland annat arbetstid, semester, löneutbetalning och förbud mot att beslagta pass. Samtidigt som lagen välkomnas kritiserar den för att vara svagare än landets allmänna arbetsrätt och för att inte leva upp till ILO:s konvention om hushållsarbetare. Därtill saknas system för kontroll och genomförande av lagen. Den anses dessutom vara relativt okänd bland hushållsarbetare.

De officiella arbetslöshetssiffrorna är mycket låga, 0,1 procent 2017. Värt att notera är dels en i praktiken rådande jobbgaranti för qatariska medborgare, dels ett system enligt vilket utländska invånare som saknar arbete inte har rätt att stanna i landet, då uppehållstillstånd grundas på arbete.

Trots en jämförbart hög utbildningsnivå fortsätter kvinnor att vara underrepresenterade på arbetsmarknaden, särskilt inom högre beslutsfattande positioner. Ett system för föräldraledighet för kvinnor finns. Efter en anställning på minst ett år har kvinnan rätt till femtio dagars betald föräldraledighet. Under ett års tid har kvinnan vidare rätt till en timmes betald ledighet per dag för att amma.

Rätten till bästa uppnåeliga fysiska och mentala hälsa

Medellivslängden i Qatar är 78,1 år. 77,3 år för män och 79,9 för kvinnor. Mödra- och barnadödligheten är förhållandevis låg med 13 mödrar per 100 000 levande födda barn respektive 7 barn per 1 000 levande födda. Hälso- och sjukvårdssektorn har kraftigt expanderat i takt med landets ekonomiska tillväxt. Resultatet är ett nationellt system med fri sjukvård till alla med tillstånd att vistas i landet. Även socioekonomiskt utsatta grupper, såsom lågavlönade migrantarbetare, har således tillgång till fri allmän hälsovård. För kostnadskrävande icke-akuta ingrepp kan faktorer som inkomst och sjukförsäkring påverka tillgången till vård.

Luftföroreningar har inverkan på hälsan för boende i Qatar. I Doha är utsläppsnivåerna bland de tio högsta i världen. Den dåliga luften är särskilt oroande för personer som arbetar utomhus, ofta migrantarbetare. Personer med hiv diskrimineras systematiskt. För att erhålla arbetsvisum krävs en godkänd hälsoundersökning. Hiv-positiva nekas tillstånd och det finns rapporter om att utländska medborgare med hiv deporteras på grund av sin sjukdom. Hiv-positiva qatariska medborgare ges vård.

Abort är inte tillåtet, förutom av medicinska skäl då det finns risk för moderns liv. I dessa fall måste aborten godkännas av tre medicinska experter. Alla former av sexuellt umgänge utom äktenskapet är olagligt. Enligt qatarisk lag måste en kvinna vara gift för att få föda barn i landet. Gravida ogifta kvinnor som söker vård riskerar fängelsestraff, alternativt utvisning.

Rätten till utbildning

Tillgången till utbildning är god. För qatariska medborgare är nioårig grundskoleutbildning gratis och obligatorisk. För barn till utländska medborgare är skolan obligatorisk men inte avgiftsfri. Läskunnigheten i landet är 93,5 procent enligt 2017 års siffror från Världsbanken. Läskunnigheten för kvinnor är 94,7 procent och för män 93,1 procent. Andelen barn som går i skola är 94 procent enligt siffror från Världsbanken 2017. 96 procent av eleverna slutför grundläggande utbildning, pojkar i något större utsträckning än flickor. Andelen flickor på grundskolenivå är närmare 49 procent. På universitetsnivå är andelen kvinnliga studenter två tredjedelar.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet

Skillnaderna i levnadsstandard mellan qatariska medborgare och högavlönad utländsk arbetskraft och de stora grupper av lågavlönade migrantarbetare som finns i landet är avsevärda. Qatariska medborgare åtnjuter en rad sociala och ekonomiska förmåner vid sidan om fri utbildning och sjukvård, till exempel gratis tomtmark i samband med giftermål med möjlighet till fördelaktiga nollräntelån, gratis el och vatten.

Lågavlönade migrantarbetare bor ofta i undermåliga bostäder som kritiserats både för dålig sanitet och för att vara överfulla. Den statliga

organisationen ansvarig för byggnationer av sportarenorna och genomförandet av VM 2022, har tillsammans med Qatar Foundation särskilda regler kring boende för anställda i deras regi och där standarden under senare år har höjts.

Qatar rankas på plats 37 av 189 länder i UNDP:s index över mänsklig utveckling år 2018.

VI. RÄTTEN ATT INTE UTSÄTTAS FÖR DISKRIMINERING

Kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna

Konstitutionen slår fast att alla människor är jämlika och lika inför lagen oavsett kön men dessa rättigheter realiserar inte i övrig lagstiftning. I frågor om familjerätt såsom äktenskap, arv och vård av barn tillämpas sharia. Kvinnor behöver godkännande från en manlig förmyndare för att ingå äktenskap. Både män och kvinnor kan initiera skilsmässa, men med olika förutsättningar. Vid skilsmässa ges modern, om muslim, generellt vårdnaden av döttrar upp till 15 år och söner upp till 13 år. Icke-muslimska mödrar ges generellt vårdnaden av barn upp till 7 års ålder. I arvsfrågor har kvinnor inte samma rättigheter som män. Döttrar ärver hälften av vad söner ärver. Muslimska kvinnor ärver tillgångarna efter sina makar, medan icke-muslimska kvinnor ärver högst en tredjedel av dessa. Qatarisk medborgarskapslag är diskriminerande mot kvinnor då medborgarskapet enbart följer med fadern.

Påföljden för våldtäkt utom äktenskapet är livstids fängelse eller i de fall förövaren är en släkting, lärare eller vårdnadshavare, dödsstraff. Situationen kompliceras av problematiken att individen som anmäler våldtäkt riskerar att själv straffas, om inte brottet kan bevisas. Detta då sex utanför äktenskap i sig är straffbart. Våldtäkt inom äktenskapet är däremot inte kriminaliserat. Våld i hemmet är en vanligt förekommande men samtidigt dold företeelse. Enligt kvinnocentret *AMAN* rapporterades 2017 närmare 450 fall av våld mot kvinnor och barn. Sannolikt är siffran grovt underskattad då våld i hemmen samt sexuellt våld tenderar att inte rapporteras samt att polisväsendet har en benägenhet att inte utreda dylika fall då de ses som privata familjeangelägenheter. Sexuella

trakasserier är olagliga, men det råder ett socialt tabu att prata om dessa och få fall anmäls.

FN:s kvinnokommission har uppmanat Qatar att inrätta en central enhet med samordningsansvar för arbetet att stärka kvinnors ställning.

Arbetsmarknadsdepartementets enhet för familjefrågor anses av Qatars regering fylla funktionen av ett sådant organ, något som kritiserats från många håll. Kritikerna menar att genom att likställa kvinnofrågor med familjefrågor förstärks en förlegad stereotyp kvinnobild. I *World Economic Forums Gender Gap Report* från 2018 rankas Qatar på plats 127 av totalt 149 länder.

Barnets rättigheter

Minimiåldern för giftermål är för flickor 16 år och för pojkar 18 år, vilket innebär ett de facto tillåtande av barnäktenskap. Sådana uppges dock vara ovanliga. Enligt FN:s barnrättskommitté (2017) förekommer äga i stor utsträckning i hemmen samt inom skolväsendet. Detta trots att det finns en uppförandekod och ett ministerdekret som förbjuder äga i skolor. Kroppsbestraffning i hemmet är inte olagligt och det saknas förbud mot barnäga inom förskoleverksamhet.

2017 upprättades med tekniskt stöd av kommunikationsministeriet en telefoncentral dit kvinnor och barn utsatta för våld kan ringa.

Minimiåldern för straffbarhet är sju år. Barn över 16 år kan i vissa fall dömas till såväl kroppsbestraffning som livstidsstraff.

Minimiåldern för att arbeta är 16 år och fram till 18 års ålder krävs vårdnadshavares godkännande. Inga uppgifter finns om att barnarbete förekommer.

Rättigheter för personer som tillhör nationella, etniska, språkliga och religiösa minoriteter samt urfolk

Konstitutionen förbjuder diskriminering grundat på etnicitet. Enligt siffror från NHRC finns det i Qatar uppemot 2000 statslösa individer, så kallade bidoons, vilka har en oklar rättslig status. Lagen möjliggör för invånare som varit boende i landet i minst 25 år att ansöka om medborgarskap. Bidoons rapporteras diskrimineras genom att exkluderas

från dessa processer, varför de i praktiken saknar möjlighet till qatariskt medborgarskap. De kan dock få uppehållstillstånd och därmed tillgång till samhällelig service såsom utbildning och sjukvård.

Qatarisk medborgarskapslag är generellt sett mycket restriktiv. 2018 antogs en lag som reglerar möjligheten till permanent uppehållstillstånd. Processen är omfattande och endast 100 ansökningar per år godkänns. Barn till qatariska mödrar och icke-qatariska fäder ska enligt lagen prioriteras. Medborgarskap genom ansökan om naturalisation godkänns för maximalt 50 individer per år. Den återhållsamma medborgarskapslagen ses som ett sätt för Qatar att bevara sin nationella och kulturella identitet.

Hbtq-personers åtnjutande av mänskliga rättigheter

Homosexualitet är förbjudet i lag och bestraffas i förekommande fall enligt sharia. Straffet för en sexuell relation mellan två män är upp till sju års fängelse. Lagen reglerar inte sexuellt umgänge mellan kvinnor och det finns inga kända uppgifter om att sådana relationer har behandlats i domstol. Det finns heller inga rapporter om våld mot hbtq-personer och det är allmänt känt att hbtq-personer vistas i landet utan repressalier. Däremot finns en underliggande diskriminering och en utbredd intolerans och hbtq-personer tenderar att inte öppet visa sin sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Inga hbtq-organisationer finns i landet.

Flyktingars och migranternas rättigheter

Qatar har inte anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention och fram till nyligen har det saknats regelverk för flyktingar. 2018 antogs en asyllag, den första i regionen, som medger möjligheten att ansöka om politisk asyl. Den nya lagen anses visa landets engagemang för flyktingar men kritiserar samtidigt för att inte leva upp till internationell standard. *Amnesty International* har framfört oro över statens rätt att begränsa kategorierna, som kan ansöka om asyl samt över en smal definition av flyktingbegreppet. Cirka 60 000 syrier rapporteras bo i Qatar varav närmare en tredjedel anlände i samband med inbördeskriget, och därefter fått förnyade uppehållstillstånd. Dessa de facto flyktingar har, innan den nya asyllagen, benämnts som gäster i landet och har av qatariska myndigheter getts visst stöd i form av boende och utbildning.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Lagstiftningen förbjuder diskriminering av individer med fysisk, sensorisk, intellektuell eller psykisk funktionsnedsättning samt medger att personer med funktionsnedsättning ska ges resurser för att kunna ta del av utbildning, hälsa och det juridiska systemet. Staten har därtill en skyldighet att agera på klagomål från enskilda individer med funktionsnedsättning. 2017 inkom enligt NHRC 17 sådana klagomål.

Det finns inga kända uppgifter om systematisk diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Däremot råder ett socialt stigma kring denna grupp, vilket i kombination med en vilja att skydda individen gör att personer med funktionsnedsättning ofta hålls utanför det offentliga rummet och därmed frånges möjligheten att fullt ut delta i samhället. Myndigheter verkar för att förbättra situationen för qatariska medborgare med funktionsnedsättningar bland annat genom att erbjuda kostnadsfri eller kraftigt reducerad specialundervisning och rehabilitering. Privata skolor tillhandahåller i större utsträckning än statliga stöd till elever med särskilda behov, men till höga kostnader.

Vad gäller tillgänglighet uppnår generellt sett få offentliga byggnader tillfredsställande tillgänglighetsstandard för personer med fysisk funktionsnedsättning och det publika området är svårtillgängligt. Exempelvis saknas i stor utsträckning trottoarer. Miljö- och samhällsministeriet arbetar med att upprätta standards som ska ligga till grund för lagstiftning, bland annat tillgänglighet till offentliga byggnader. Inför förberedelserna för fotbolls-VM 2022 pågår ett arbete med att öka tillgängligheten till sportarenor.

VII. Exempel på svenskt och internationellt arbete rörande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Qatar

Regeringens demokratisatsning, som går ut på att Sverige i alla sammanhang ska stå upp för demokratiska principer, arbeta för att stärka demokratin och uttrycka kritik när den brister, genomförs också i Qatar. Sverige har sedan 2014 en ambassad i Qatar. De mänskliga rättigheterna är centrala i den politiska dialogen mellan länderna. 2017 besökte en delegation med qatariska representanter från justitiedepartementet samt utrikes- och inrikesministeriet Sverige för att öka sin kapacitet och

kunskap inför landets arbete med att ta fram en nationell strategi för de mänskliga rättigheterna. Sverige är aktivt inom det lokala EU-samarbetet, genom vilket EU årligen för en dialog med Qatar om de mänskliga rättigheterna. Arbets- och boendeförhållanden för migrantarbetare ges högsta prioritet.

Qatar granskades i FN:s universella periodiska granskning (UPR) i maj 2019. Sverige gav en rekommendation gällande arbetsrätt vilken accepterades av Qatar. Rekommendationer gavs också om jämställdhet samt om yttrandefrihet i relation till lagen om cyberbrottslighet vilka båda noterades av Qatar.

FN-organ i Qatar utgörs av ILO:s projektkontor, Unesco och ett regionalt kontor för FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna. FN:s specialrapportörer tillåts att komma in i landet.

VIII. RATIFICERING AV CENTRALA KONVENTIONER OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*) ratificerades 2018. Qatar är inte part till det fakultativa protokollet om enskild klagorätt och det fakultativa protokollet om avskaffandet av dödsstraffet.

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*) ratificerades 2018. Qatar är inte part till det fakultativa protokollet om enskild klagorätt.

Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD*) ratificerades år 1976.

Konventionen om avskaffandet av all slags diskriminering mot kvinnor (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW*) ratificerades 2009. Qatar är inte part till det fakultativa protokollet om enskild klagorätt.

Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT*) ratificerades år 2000. Qatar är inte part till det fakultativa protokollet om förebyggande av tortyr.

Konventionen om barnets rättigheter (*Convention on the Rights of the Child, CRC*) ratificerades år 1995. Det fakultativa protokollet om indragning av barn i väpnade konflikter och det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi ratificerades år 2002 respektive år 2001.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD*) ratificerades år 2008.

Qatar är inte part till internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, ICED*).

Qatar är inte part till 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (*Convention Relating to the Status of Refugees, 1951 Refugee Convention*) och det tillhörande protokollet.

Qatar är inte part till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (*Rome Statute of the International Criminal Court*).

Regionala instrument

Arabiska stadgan för de mänskliga rättigheterna (*Arab Charter on Human Right, ACHR*) ratificerades år 2013.