

## منظمة العفو الدولية

### بيان عام

27 إبريل/نيسان 2018

رقم الوثيقة: MDE 22/8306/2018

**قطر: ينبغي أن يكون إصلاح نظام الكفالة الذي تأخر طويلاً في صدارة أولويات الحكومة القطرية، مع بدء مشروع "منظمة العمل الدولية" رسمياً بخصوص العمال الأجانب**

قالت منظمة العفو الدولية اليوم إنه يجب على قطر أن تقي بوعدھا الأخير بوضع حد لانتهاكات حقوق العمال الأجانب، ووضع برنامج زمني لإجراء إصلاحات جديّة لنظام الكفالة المقيد الذي تطبقه. وجاء تصريح المنظمة عشية افتتاح مكتب "منظمة العمل الدولية" في الدوحة يوم الأحد 29 إبريل/نيسان 2018.

وكانت قطر قد وقّعت، يوم 26 أكتوبر/تشرين الأول 2017، برنامجاً للتعاون الفني مع "منظمة العمل الدولية" يستمر ثلاث سنوات، والتزمت فيه "بأن تجعل قوانينها وممارساتها متماشية مع المعايير الدولية الخاصة بالعمل ومع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل". ويشمل البرنامج خمسة مجالات تخص العمل، وهي: إصلاح نظام الكفالة، وسبل التماس العدالة، و"سماع صوت العمال" في الأمور المتعلقة بالعمل، والصحة والسلامة المهنية، ونظام الأجور والتوظيف.

وتأمل منظمة العفو الدولية أن يوفّر برنامج "منظمة العمل الدولية"، في حالة تنفيذه بالكامل دون انتقاص أو تأخير، إلى توفير فرصة أصيلة لإنهاء ظاهرة اسغلال العمال المزمّنة في قطر. إلا إن الحكومة القطرية لم توضح حتى الآن كيفية وموعد تنفيذ التزاماتها بإجراء إصلاحات جوهرية لنظام الكفالة لديها.

وبعد مرور ستة أشهر على توقيع البرنامج، تهيب منظمة العفو الدولية بقطر أن تبادر على وجه السرعة بنشر خطة عمل قوية وفعّالة لإلغاء القيود المفرطة التي تتيح لأصحاب الأعمال الإيقاع بالعمال الأجانب في حبال أوضاع تنطوي على الاستغلال. ويجب أن تحدد الخطة بوضوح برنامجاً زمنياً لتنفيذ ذلك، مع وضع أهداف وأجال زمنية محددة.

ويعني هذا، كحد أدنى، إنهاء تحكُّم صاحب العمل في قدرة العامل الأجنبي على مغادرة البلاد أو تغيير وظيفته. كما يعني أيضاً إلغاء تجريم "هروب العامل"، أي ترك وظيفته بدون إذن من صاحب العمل.

ويتعرض العمال حالياً لخطر القبض عليهم وترحيلهم إذا ما أبلغ صاحب العمل السلطات بواقعة "هروبهم".

بعض جوانب التقدم الإيجابية، وإن كانت الحاجة لا تزال ماسّة لمعالجة أسباب الانتهاكات وتحسين آليات معالجة الانتهاكات

منذ التوقيع على الاتفاق مع "منظمة العمل الدولية"، في أكتوبر/تشرين الأول 2017، مضت وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية في قطر قدماً بتقديم عدد من المبادرات لمعالجة بعض القضايا التي تواجه العمال الأجانب.

ففي 18 مارس/آذار 2018، شكّلت "لجان فض المنازعات العمالية"، التي يرأسها ثلاثة قضاة، بهدف تحسين سبل التماس العدالة عن طريق تسوية المنازعات في غضون ثلاثة أسابيع من قيام العامل الأجنبي بتقديم شكوى.

وأكد مسؤولون حكوميون لمنظمة العفو الدولية أن العاملين والعاملات في المنازل سوف يكون بمقدورهم التقدُّم أيضاً بشكاوى إلى هذه اللجان. وذكر المسؤولون أيضاً أن نظام محاكم العمل الذي كان معمولاً به من قبل قد ألغي. وكان هذا النظام يستبعد العاملين والعاملات في المنازل، وكثيراً ما كان العمال المتضررون من انتهاكات يتعرضون في ظله لتأخير طويل في نظر قضاياهم، ويتحمّلون رسوماً باهظة وتعسفية.

وفي أكتوبر/تشرين الأول 2017، تعهّدت الحكومة، في إطار اتفاقها مع "منظمة العمل الدولية"، بالتوسُّع في "نظام حماية الأجور"، والذي يكفل دفع أجور العمال من خلال التحويل الإلكتروني عبر المصارف. وقد بدأ تطبيق هذا النظام في نوفمبر/تشرين الثاني 2015 للحد من شكاوى العمال فيما يتعلق بدفع أجورهم.

وفي الوقت نفسه تقريباً، أعلنت الحكومة القطرية عن خطط لإنشاء "صندوق دعم وتأمين العمال". وسوف يُستخدم هذا الصندوق، الذي لم يبدأ العمل بعد، في دفع أجور العمال الذين يكسبون قضايا في

منازعات بشأن الأجور أمام "لجان فض المنازعات العمالية"، ولكنهم لا يستطيعون استرداد الأموال المستحقة لهم من الشركات التي يعملون لديها.

ومن شأن هذه الآليات، في حالة تطبيقها بشكل فعّال، أن تساعد في تخفيف بعض جوانب المعاناة الطويلة الأمد التي يكابدها العمال الخاضعون للاستغلال. إلا إن تحقيق تقدّم جدّي لمنع الاستغلال المعتاد يتطلب التركيز بشكل سريع على إجراءات محددة لتفكيك نظام الكفالة سيئ السمعة، والذي لا يزال العامل الأساسي وراء العمل الجبري، وغيره من الانتهاكات الجسيمة للعمال في قطر.

كما قررت الحكومة، في أكتوبر/تشرين الأول 2017، وضع حد أدنى للأجور بشكل مؤقت، يبلغ 750 ريالاً قطرياً (حوالي 200 دولار أمريكي) شهرياً لجميع العمال. ويقلّ هذا المبلغ عن الحد الأدنى للأجر الشهري الذي تطالب به حالياً وزارة العمل والتوظيف النيبالية من الشركات الساعية للتعاقد مع عمال من نيبال، وقدره 900 ريال قطري. والمعروف أن العمال النيباليين يشكّلون أكبر نسبة من العمال الأجانب ذوي الأجور المنخفضة في قطر. وقد أكد وزير العمل القطري أن مبلغ الحد الأدنى للأجور سوف يخضع لإعادة النظر، وقد يزيد عند وضع الحد الأدنى الدائم للأجور.

وفي أغسطس/آب 2017، أصدرت قطر أخيراً "قانون العمالة المنزلية"، الذي يوفّر حماية قانونية لما يزيد على **173 ألفاً** من العمال والعاملات الأجانب العاملين في المنازل، وأغلبهم من النساء. وينصّ هذا القانون، الذي تأخر صدوره لسنوات كثيرة، على أن يكون الحد الأقصى لساعات العمل في اليوم هو 10 ساعات، على أن يُمنح العامل يوم عطلة على الأقل أسبوعياً، وعطلة سنوية مدفوعة الأجر لمدة ثلاثة أسابيع. ومثّل هذا القانون أول خطوة محدّدة لتحسين أوجه الحماية لبعض العمال الأجانب الأكثر عرضة لمخاطر الانتهاكات الجسيمة للعمل، بما في ذلك العمل الجبري والاتجار بالعمال.

وكثيراً ما يواجه عمال وعاملات المنازل عزلة تامةً وأوضاعاً يخضعون فيها للسيطرة حين يعيشون في منازل مخدمين يتسمون بالإيذاء. وقد سبق أن أظهرت **بحوث** منظمة العفو الدولية أن عمال وعاملات المنازل في قطر يعملون قرابة 100 ساعة أسبوعياً، ولا يحصلون على أية أيام عطلة، ويتعرضون لعنفٍ مروّع.

وما زال هذا القانون يُعد أهم خطوة اتخذتها قطر لزيادة أوجه الحماية لقطاع من العمال الأجانب كثيراً ما عانى من التجاهل. إلا إن التنفيذ الفعّال لأحكام القانون سوف يكون العنصر الأساسي في تحقيق تغيير حقيقي. ويمثّل العمل المنزلي، بحكم طبيعته، تحدياً كبيراً، ومما يزيد من صعوبته أن عمال وعاملات

المنازل يظلون عُرضَةً لنظام الكفالة القمعي. ولا تزال منظمة العفو الدولية تشعر بالقلق أيضاً بشأن البند المُبهم في القانون، والذي يُجيز تشغيل عمال وعاملات المنازل لفترات تزيد عن الحد الأقصى الجديد لساعات العمل إذا كان هناك "اتفاق" بين الطرفين على ذلك، وهو الأمر الذي يغفل طابع الاستغلال الذي كثيراً ما تتسم به علاقات القوى بين صاحب العمل والعامل.

## تاريخ من قصور الإصلاحات لنظام الكفالة

في ديسمبر/كانون الأول 2016، أصدرت قطر قانوناً جديداً للعمل يحل محل نظام الكفالة، وينصُّ على إلغاء الحظر الذي كان مفروضاً على عودة العامل السابق إلى قطر في غضون عامين إذا كان قد غادرها بدون موافقة صاحب العمل السابق، كما يزيد العقوبات المالية التي تُفرض على أصحاب العمل الذين يثبتُ أنهم صادروا جوازات سفر عمال لديهم. وأبقى القانون على نظام تصريح الخروج، ولكنه قضى بتشكيل لجنة جديدة، تتولى مراجعة الحالات في غضون 72 ساعة إذا ما رفض صاحب العمل طلب العامل بمغادرة البلاد، كما أجاز للطرفين التظلم من قرارات اللجنة.

وبالرغم من إلغاء أية إشارة إلى تسمية "الكفيل" في القانون الجديد، فقد جاءت هذه التعديلات قاصرة إلى حد كبير عن الوفاء بما ادعته الحكومة من إلغاء قانون "الكفالة" ذي السمعة السيئة. فلم يطرأ تغيير يُذكر على العناصر القاسية لنظام الكفالة وعلى التفاوت في توازن القوى. ولا يزال العامل الأجنبي مُطالباً بالحصول على موافقة صاحب الأعمال على الانتقال إلى عمل آخر خلال مدة سريان عقد العمل، والتي قد تمتد إلى خمس سنوات.

وقد حُلَّت لجنة الخبراء في "منظمة العمل الدولية" أحكام القانون، وخلصوا إلى ما يلي:

"تشير اللجنة مع الأسف إلى أن أرياب الأعمال سوف يظلون يلعبون دوراً مهماً في عملية مغادرة موظفيهم، وأن القانون رقم 21 لا يكفل للعامل الأجنبي، على ما يبدو، إنهاء [علاقة العمل] قبل انقضاء مدة العقد الأصلي (أي الذي يتضمن مهلة إشعار) بدون موافقة صاحب العمل، ولا يُحدد أيضاً أسباباً وشروطاً للإلغاء بصفة عامة، فيما عدا حالات معينة قليلة... وترى اللجنة أن عدداً من البنود في القانون الجديد، التي لا تزال تفرض قيوداً على إمكان قيام العامل الأجنبي بمغادرة البلاد أو تغيير صاحب العمل، من شأنها أن تمنع العمال، الذين قد يكونون ضحايا لممارسات تنطوي على انتهاكات، من تحرير أنفسهم من هذه الأوضاع".

## يجب على شركاء قطر استخدام نفوذهم لضمان ألا تأتي عملية إصلاح نظام عمل العمال الأجانب قاصرة مرة أخرى

أصبح نظام الكفالة ومعاملة العمال الأجانب في قطر موضع فحص مكثف وضغط دولي متزايد، منذ أن مُنحت قطر حق استضافة بطولة كأس العالم لكرة القدم في العام 2022. وبالرغم من الضغوط الدولية المستمرة من جانب منظمة العفو الدولية ومنظمة "هيومن رايتس ووتش"، وغيرها من منظمات المجتمع المدني والنقابات، فإن التعديلات التشريعية، التي طُرحت في عام 2014، وصدرت في نهاية عام 2016، جاءت قاصرة إلى حد كبير.

وفي الوقت نفسه، لم يطرأ تغيير يُذكر على السلطات المفردة التي يتمتع بها أرباب الأعمال على العمال الأجانب، مما يجعل جميع هؤلاء العمال عُرضةً لخطر الاستغلال وغيره من الانتهاكات الجسيمة في العمل، بما في ذلك العمل الجبري.

ويتعيّن على المؤسسات والشركات الدولية وحكومات العالم، الساعية إلى إقامة علاقات تجارية وغير ذلك من أشكال التعاون مع قطر عشية بطولة كأس العالم لكرة القدم للعام 2022، أن تلاحظ أن مخاطر مشاركتها في الانتهاكات الجسيمة للعمال لا تزال عالية. وسوف تظل هذه المخاطر قائمة مادام نظام العمل في قطر مستمراً في تسهيل العمل الجبري وغيره من الانتهاكات الجسيمة للعمال، حيث يترك العمال الأجانب تحت رحمة بعض أصحاب الأعمال منعدمي الضمير، ممن يشكلون سلطات واسعة تتيح لهم التحكم في حياة العمال.

وقد خطت قطر خطوة مهمة بتعهداتها بالتعاون مع "منظمة العمل الدولية". إلا إن تحقيق تغيير حقيقي في أوضاع العمال الأجانب يقتضي أن تفي الحكومة القطرية بوعودها.

ويجب على الأطراف الدولية الشريكة لقطر، والمؤسسات ذات النفوذ العالمي مثل "الاتحاد الدولي لكرة القدم" (فيفا) ورُعاته، أن تسعى سراً وعلانيةً إلى الضغط على السلطات القطرية لحثّها على تنفيذ التعهدات التي أبدتها في الاتفاق مع "منظمة العمل الدولية" تنفيذاً كاملاً. ويجب على هذه الأطراف الدولية، بشكل خاص، أن تشجّع بقوة على الإسراع بإجراء إصلاحات جديّة لنظام الكفالة، من أجل حماية حقوق العمال الأجانب، وإعادة التوازن بشكل جوهري لعلاقات القوى بين أصحاب الأعمال والعمال الأجانب.

## خلفية: توثيق منظمة العفو الدولية للانتهاكات الناجمة عن نظام الكفالة

على مدى سنوات عدّة، وثّقت منظمة العفو الدولية [الآثار المدمّرة التي يخلفها نظام الكفالة](#) على العمال الأجانب في قطر، والذين يُشكّلون ما يزيد على 90 بالمئة من عدد سكان البلاد.

ويعاني العمال بصفة عامة من [عدد كبير من الانتهاكات](#)، بما في ذلك:

- الخداع في عملية التوظيف بخصوص طبيعة العمل وشروطه
- وفود العمال من بلادهم محمّلين بديون هائلة، بعد أن يكونوا قد دفعوا رسوماً باهظة لوكالات التوظيف
- تخفيض الأجور بشكل تعسفي
- التأخير في دفع الأجور، أو عدم دفعها
- تشغيل العمال لساعات طويلة تتجاوز حدود العمل اليومي، وعدم منحهم أيام عطلة
- منع العمال من مغادرة البلاد
- منع العمال من تغيير وظائفهم
- مصادرة جوازات سفر العمال بشكل غير قانوني
- اعتبار "الهروب" جريمة جنائية يُعاقب عليها العمال الذين يحاولون الهروب من استغلال العمل، بما في ذلك العمل الجبري بالسُّخرة وغيره من الانتهاكات
- عدم تجديد تصاريح الإقامة أو بطاقات هوية العمال بعد انقضاء مُددها، مما يجعل العمال عُرضة للقبض عليهم للاشتباه في إقدامهم على "الهروب"
- نقص سُبُل الحصول على الرعاية الصحية
- نقص وسائل السلامة المهنية في أماكن العمل (وخاصة بالنسبة لعمال البناء)
- العنف الجنسي، وخاصة ضد العاملات في المنازل
- نقص سُبُل التماس العدالة نظراً لعدم القدرة على اللجوء إلى المحاكم.