



الواقع عن كذب

أوضاع حقوق العمال الأجانب قبل أقل من أربع سنوات من بدء بطولة
كأس العالم لعام 2022 في قطر



منظمة العفو
الدولية

منظمة العفو الدولية حركة عالمية تضم ما يزيد على 7 مليون شخص يناضلون من أجل عالم يتمتع فيه الجميع بحقوقهم الإنسانية .

وتتمثل رؤية المنظمة في أن يتمتع جميع البشر بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من المعايير الدولية لحقوق الإنسان .

ومنظمة العفو الدولية منظمة مستقلة عن جميع الحكومات والعقائد السياسية أو المصالح الاقتصادية أو المعتقدات الدينية، وتتلقى تمويلها من أعضائها ومن التبرعات العامة .



صورة الغلاف: يرجى إضافة الوصف باللغة العربية هنا لصورة الغلاف.
© Amnesty International

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العفو الدولية، 2019
ما لم يذكر خلاف ذلك فإن محتوى المادة الوارد في هذه الوثيقة محمي بموجب رخصة المشاع الإبداعي (يجب نسبة المادة إلى منظمة العفو الدولية، ويحظر استخدام المادة لأية أغراض تجارية، ويحظر إجراء أي تعديل أو اجترار في المادة أو نشر أو عرض مواد أخرى مستقاة منها، رخصة دولية 4).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة صفحة الأذونات على موقعنا:

www.amnesty.org

وإذا نسبت حقوق الطبع إلى جهة غير منظمة العفو الدولية، فإن هذه المادة تكون غير خاضعة لرخصة المشاع الإبداعي.

الطبعة الأولى 2019

الناشر: مطبوعات منظمة العفو الدولية

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

رقم الوثيقة: MDE 22/9758/2019

اللغة الأصلية: الإنكليزية

amnesty.org



منظمة العفو
الدولية

قائمة المحتويات

4	1. نبذة عامة
8	2. نظام الكفالة
10	3. دفع الأجور والتظلم
13	4. العمالة المنزلية
15	5. عرض للتسلسل الزمني

1. نبذة عامة

لم يبقَ سوى أقل من أربع سنوات على انطلاق بطولة كأس العالم لكرة القدم لعام 2022 أمام 86 ألف متفرج في "ملعب لوسيل الدولي" وملايين المشاهدين في شتى أنحاء العالم، وما زال سجل قطر بشأن حقوق العمال الأجانب مثار اهتمام وتدقيق.

وقد بدأت قطر، أخيراً، عملية إصلاح عالية المستوى ووعدت بالتصدي للاستغلال الواسع النطاق للعمال و"مراجعة قوانينها وممارساتها بما يتماشى مع المعايير الدولية للعمل"، ومع ذلك فما زال العمال عرضةً لانتهاكات جسيمة، من بينها العمل بالسخرة والقيود على حرية التنقل.

وتقدم هذه الصفحة تحديثاً للمستجدات وفضلاً للواقع لتبيين مدى وفاء قطر بوعودها ومقدار ما تبقى على الدولة المستضيفة لكأس العالم لعام 2022 إنجازه حتى يمكن القول إنها تحترم تماماً حقوق العمال وتحميها.

خلفية: الاستغلال الذي طال عليه الأمد للعمال الأجانب في قطر

سجلت العمالة الأجنبية في قطر زيادة سريعة بدءاً من عام 2010 الذي مُنحت فيه قطر حق استضافة بطولة كأس العالم لعام 2022. فنتيجة لأسباب، من بينها الطفرة التي أعقبت ذلك العام في أعمال البناء والتشييد، [فُيز عدد سكان البلاد](#) من 1,6 مليون نسمة في ديسمبر/كانون الأول 2010 إلى 2,7 مليون نسمة في أكتوبر/تشرين الأول 2018. ويمثل العمال الأجانب 95 بالمئة من القوة العاملة في قطر، وهم يفدون إليها من بعض أكثر بلدان العالم فقراً، ويعملون في قطاعات مثل البناء والفنادق والعمل في المنازل. لكن مع التزايد السريع لأعداد العمال الذين يفدون للاستفادة من الفرص الاقتصادية، سقط المزيد منهم ضحايا لنظام العمل الذي يتسم بالاستغلال في قطر.

ومنذ أن أوكلت لقطر مهمة تنظيم بطولة كأس العالم، كان هناك توثيق مُكثّف لما يتعرض له العمال الأجانب الذين يتقاضون أجوراً زهيدة من إساءة واستغلال يُعدّان، في بعض الأحيان، عملاً بالسخرة، واتجاراً بالبشر. فعلى سبيل المثال، أفادت [صحيفة "الغارديان"](#) في أكتوبر/تشرين الأول 2013 بأن 44 عاملاً نيابياً تُوفوا في قطر في فترة لا تتجاوز الشهرين، بينما وثقت تقارير منظمة العفو الدولية في عامي 2013 و2016 استغلالاً واسع النطاق للعمال في قطاع التشييد والبناء، بما في ذلك العمل بالسخرة كما هو الحال، مثلاً، في أعمال بناء "ملعب خليفة الدولي" في الدوحة. وفي عام 2014، أفاد ["مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحقوق المهاجرين"](#) كذلك بأن "الاستغلال متفش، وكثيراً ما يعمل الوافدون دون أجر، ويعيشون في ظروف دون المستوى"، ودعا إلى إلغاء نظام الكفالة المعمول به في البلاد.

وبالرغم من الإصلاحات الحديثة العهد، فما زال مثل هذا الاستغلال للعمال مستمراً على نطاق واسع حتى الآن. ففي سبتمبر/أيلول 2018، [نشرت منظمة العفو الدولية نتائج تقص لأعمال شركة هندسية تدعى "ميركوري مينا"](#) تركت عشرات العمال مفلسين، وقد تقطعت بهم السبل في قطر، وشعروا في نهاية الأمر بأنهم مضطرون للعودة إلى بلادهم مثقلين بالديون؛ برغم أن لهم آلاف الدولارات من الأجور والمستحقات. وكان العمال يشاركون في تشييد بنية أساسية حيوية تخدم المدينة والملعب اللذين سيستضيفان المباراتين الافتتاحية والنهائية لبطولة كأس العالم لعام 2022. وفي حالة أخرى لاقى اهتماماً كبيراً ووردت أنبأؤها أول الأمر في مايو/أيار 2018، [ظل 1200 عامل دون أجر لعدة أشهر، وعاشوا أسابيع دون مياه جارية أو كهرباء.](#)

وهناك عدة عوامل أساسية وراء هذا الاستغلال الذي يتعرض له العمال الأجانب، من بينها:

- **نظام الكفالة** الذي يشكل أساس عملية التوظيف، حيث يربط العمال الأجانب قانوناً بمستخدميهم، فيقيّد قدرة جميع العمال على تغيير عملهم، كما يمنع كثيرين منهم من مغادرة البلاد دون إذن مستخدميهم؛
- **التأخر في دفع الأجور وعدم دفعها**، وهو ما يؤدي إلى تفاقم مشكلة الديون الكبيرة التي تنقل كاهل العمال بسبب ممارسات التوظيف غير القانونية وغير الأخلاقية؛
- **العقبات التي تعترض سبل نيل العدالة** عند انتهاك الحقوق؛
- **حظر التنظيمات العمالية؛**
- **التعاس في إنفاذ القوانين** القطرية التي يفترض أن تحمي حقوق العمال.

وبعيداً عن الأضواء المسلّطة على استعدادات كأس العالم، وطفرة التوسع العمراني الأوسع في قطر، لا تزال العمالة المنزلية في البلاد عرضةً بشكل حاد للإساءات ومستبعدة من بعض إجراءات الحماية الأساسية والإصلاحات.

وعود الإصلاح

بعد وعود متكررة لا يتبعها إلا تحرك محدود على مدى سنوات (انظر التسلسل الزمني)، ووّعت قطر في نوفمبر/تشرين الثاني 2017 **إتفاقاً مع "منظمة العمل الدولية" التابعة للأمم المتحدة** أثار قدراً أكبر من التفاؤل. وتعمل "منظمة العمل الدولية"، التي صار لها الآن مكتب في قطر، مع السلطات في عملية إصلاح واسعة تشمل خمسة مجالات تتعلق بالعمل، وهي: إصلاح نظام الكفالة، وسبل نيل العدالة، وأصوات العمال، والصحة والسلامة، والأجور والتوظيف.

وقد أصدرت الحكومة في الفترة التي انقضت منذ عام 2017 عدة تشريعات جديدة تستهدف منفعة العمال الأجانب، من بينها وضع **حد أدنى مؤقت للأجور**، وسن **قانون للعمالة المنزلية**، وإقامة **لجان جديدة لفض المنازعات**، وإنشاء **صندوق لدعم وتأمين العمال**، كما صدّقت على **معاهدتين دوليتين مهمتين لحقوق الإنسان**؛ ورغم أنها أشارت إلى أنها لن تنقيد بعض التزاماتها الأساسية، مثل تلك المتعلقة بحقوق العمال في تشكيل نقابات. وأجرت الحكومة أيضاً إصلاحاً جزئياً لنظام الكفالة دون إلغائه بالكامل، **فألغت شرط "مأذونية الخروج" لأغلب العمال**، وهو ما يعني أن بمقدور المستفيدين من هذا الإلغاء الآن مغادرة البلاد دون إذن مستخدميهم.

لكن برغم هذه الإصلاحات المرحب بها، فقد ظل **الواقع بالنسبة إلى كثير من العمال الأجانب في قطر قاسياً**، وسيظل كذلك حتى اكتمال عملية الإصلاح وإحكام تنفيذها بشكل أفضل بكثير في الممارسة العملية وتطبيقها على جميع العمال. فعلى سبيل المثال، ما زال 174 ألف عامل من عمال المنازل من بين عدة فئات من العمال مستثناة من إلغاء "مأذونية الخروج"، وما زال "الحد الأدنى لأجور العمال" منخفضاً، وما زال التراخي في إنفاذ القوانين عقبة في سبيل التقدم الحقيقي في أرض الواقع، وما زال ممكناً أن تستغرق "لجان فض المنازعات العمالية" الجديدة شهوراً كثيرة في نظر الشكاوى، وقد لا تضمن بعد ذلك دفع المستحقات عندما تمنع الشركات عن الدفع أو لا تقدر عليه.

ولعل ما يستلفت النظر أنه لم يجر أي إصلاح يُعتد به للبنود القانونية التي تمنع العمال من تغيير وظائفهم دون موافقة صاحب العمل، والتي تُعرف باسم "إذن عدم الممانعة". وهذا يعني أن من الإنصاف القول إن **نظام الكفالة ما زال راسخاً في مكانه**، حيث يمثل ركيزةً أساسيةً لنظام للعمل يتسم بالاستغلال، ويواصل منع العمال من الهرب من الاستغلال والإساءات.

ماذا عن عمال كأس العالم؟

بالإضافة إلى الإصلاحات على مستوى البلاد، من المفترض كذلك أن يستفيد زهاء 30 ألف عامل، يعملون تحديداً في المشروعات التي تشرف عليها "اللجنة العليا للمشاريع والإرث" (اللجنة العليا)، وهي الهيئة المسؤولة عن تخطيط وإنشاء البنية الأساسية اللازمة لاستضافة كأس العالم، من معايير أكثر صرامة للعمل والحماية من خلال "معايير رعاية العمال" التي استُحدثت في عام 2014. وهذه المعايير، التي تُدرج في العقود الممنوحة للشركات العاملة في مشاريع كأس العالم، تتناول عدة موضوعات، من بينها التوظيف الأخلاقي، ودفع الرواتب في مواعيدها، والحظر التام للعمل القسري. ونُقل عمال كأس العالم كذلك إلى مساكن جديدة أقيمت حديثاً تفي بمعايير محددة، بينما [بدأت "اللجنة العليا" أيضاً برنامجاً](#) لتقديم مدفوعات لآلاف العمال الذين دفعوا رسوم **توظيف**.

وقد أدت هذه المعايير إلى [بعض التحسينات الحقيقية](#)، لكنها لا تُحترم في جميع الحالات. ففي أغسطس/آب 2018، مثلاً، اعترف منظمو كأس العالم في قطر بأن [بعض الشركات المتعاقدة العاملة في إنشاء أحد الملاعب استعداداً لعام 2022 انتهكت حظراً للعمل في بعض ساعات الصيف](#) حيث يمنع العمل في الأماكن المكشوفة في أوقات ارتفاع درجات الحرارة، ما يمثل خطراً جدياً على صحة العمال. وفي فبراير/شباط 2018، كشف [تدقيق في أعمال 19 شركة متعاقدة](#) تعمل في مشروعات كأس العالم عن استمرار وجود مخالفات في أعمال أغلبية كبيرة من الشركات التي تناولها التدقيق، مثل تبديل العقود، والعمل ساعات طويلة تتجاوز كثيراً الحد المقرر. وتقول "اللجنة العليا" [إنها مستمرة في العمل على التصدي للتحديات](#) التي يكشف عنها مثل هذا التدقيق.

ما الذي ينبغي لقطر أن تقوم به؟

مع مرور الوقت حتى إنه لم يبق سوى أقل من أربعة أعوام على انطلاق بطولة كأس العالم، فضلاً عن مرور أكثر من عام منذ توقيع الاتفاق مع "منظمة العمل الدولية"، من الضروري للسياسات القطرية أن تُعجل جهودها لتحسين إجراءات الحماية المتاحة لعمالها الأجانب تحسباً جذرياً حقيقياً.

- وينبغي للحكومة القطرية، مع دعم "منظمة العمل الدولية" وتشجيع شركائها على تنفيذ الخطوات التالية:
- **إصلاح نظام الكفالة إصلاحاً جذرياً:** وذلك بالسماح لكل العمال الأجانب بتغيير وظائفهم دون إذن صاحب العمل، وإلغاء تهمة "الهروب"، وتوسيع إلغاء "مأذونية الخروج" ليشمل جميع العمال، وتنفيذ الحظر على حجز جواز السفر.
- **معالجة مشكلة ديون العمال وضمان دفع أجور ملائمة:** وذلك بتشديد إجراءات حماية العمال من ممارسات التوظيف المسيئة، ووضع حد أدنى كاف للأجور لجميع العمال، ومراجعتها دورياً وفرض الالتزام به، وضمان أن يؤدي "نظام حماية الأجور" إلى تحرك لإنصاف العامل في حالة الاستمرار في عدم دفع الأجر، وتوفير موارد كافية "لصندوق دعم وتأمين العمال".
- **تعزيز إنفاذ قوانين العمل:** وذلك بضمان القيام بعمليات تفتيش دورية صارمة لأماكن العمل من خلال إجراءات، من بينها زيادة عدد المفتشين الذين يتحدثون لغات أخرى غير العربية والإنجليزية، ومحاسبة أي صاحب عمل أو كفيل لا يحترم القوانين والقواعد القطرية.
- **تحسين سبل التماس العدالة وتعبير العمال عن أنفسهم:** وذلك بضمان توفير الموارد "للجان فض المنازعات العمالية" حتى تتمكن من النظر في القضايا خلال المدة القانونية المحددة، والسماح بتشكيل نقابات عمالية، وسحب التحفظات المتعلقة بذلك على المعاهدات الدولية.
- **تشديد الحماية للعمالة المنزلية:** وذلك بتعديل "قانون العمالة المنزلية" لكي يتماشى مع المعايير الدولية فيما يتعلق بأمور من بينها، مثلاً، ساعات العمل، وتشديد آليات فرض إنفاذ القانون وتوفير الحماية للضحايا، ومحاسبة أصحاب العمل المسيئين بما في ذلك ملاحقتهم جنائياً.

ماذا عن الاتحاد الدولي لكرة القدم والشركات العاملة في قطر؟

المسؤوليات والحلول لا تقع على عاتق الحكومة القطرية وحدها. وتوضح ["مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان"](#) أنه ينبغي للشركات، كحد أدنى، أن تحترم حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق العمال. وهذا يعني اتخاذ إجراءات كافية لمنع انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بعملياتها، وتخفيف أثرها، واتخاذ إجراءات للإنصاف، كلما دعت الضرورة. وينبغي للشركات ألا تنتهز بأي حال عيوب نظام العمل القطري لاستغلال العمال.

أما بالنسبة للهيئات مثل "الاتحاد الدولي لكرة القدم" ("الفيفا")، فهذا يعني أنها تتحمل مسؤولية مستمرة عن منع الانتهاكات، والتصدي للانتهاكات التي وقعت نتيجة لعملياتها التجارية المرتبطة بكأس العالم. وهذا يعني أنه يتعين على "الفيفا"، تماشياً مع ["سياسة حقوق الإنسان"](#) الخاصة به، ألا يضمن فحسب احترام حقوق العمال في أعمال بناء ملاعب كأس العالم، بل وأن يستخدم أيضاً ثقله في ضمان احترام الحقوق في نطاق أوسع من مشروعات البنية الأساسية اللازمة لإقامة بطولة كأس العالم لسنة 2022 مثل أنظمة التبريد أو مجمعات الإقامة التي سيط عليها الضوء في حالة "ميركوري ميناء"، أو مشروعات النقل ذات الصلة.

وحيث إن الوقت يمر، ينبغي على "الفيفا" أيضاً أن ينشط في السعي للتأثير على السلطات القطرية حتى تفي بشكل كامل وعلى وجه السرعة بوعودها المتعلقة بالإصلاح حتى تكون حماية جميع العمال الأجانب في البلاد إرثاً إيجابياً وطويل الأمد لكأس العالم لعام 2022.

ويمكن لأصحاب الشأن الآخرين، كالحكومات الأخرى واتحادات كرة القدم الوطنية والجهات الراعية، أن تضيف أيضاً صوتها وتقوم بدور مؤثر في هذه المرحلة الحرجة.

2. نظام الكفالة

دور نظام الكفالة القطري المستمر في تسهيل الاستغلال

تُطبق نظم الكفالة في جميع دول الخليج، وكذلك في الأردن ولبنان. وهي، من حيث الجوهر، تربط العمال الأجانب بصاحب العمل، الذي يصبح "كفيلهم" الرسمي من لحظة دخولهم البلاد، وطوال فترة توظيفهم. وحتى يمكن للعمال الأجانب دخول البلاد والعمل فيها يتعين أن يكفل الكفيل تأشيراتهم، وأن يستصدر تصاريح الإقامة الخاصة بهم، ويجدها في مواعيدها.

ويمنح النظام أصحاب العمل سلطةً هائلة على العمال الأجانب بمجرد دخولهم البلاد، ويترك هؤلاء معرضين بشدة لسوء المعاملة والاستغلال. ويحتاج العمال إلى إذن صاحب العمل لتغيير وظائفهم (وهو ما يُعرف باسم "إذن عدم ممانعة")، ويمكن القبض عليهم وتحويلهم إذا أبلغ صاحب العمل السلطات بأنهم "هربوا" من عملهم، أو إذا ألقى صاحب العمل تأشيراتهم، أو لم يجدد تصاريح الإقامة الخاصة بهم؛ وهو ما يجعل العمال مقيمين في البلاد بشكل غير مشروع بسبب لا يد لهم فيه.

وكان كل العمال الأجانب في قطر يحتاجون أيضاً، حتى أكتوبر/تشرين الأول 2018، إلى إذن كفيلهم للحصول على "مأذونية خروج" لمغادرة البلاد. وقد ألغى هذا الشرط الآن بالنسبة إلى أغلب العمال، لكن العمال من بعض الفئات، مثل عمال المنازل، ما زالوا يحتاجون إلى مثل هذا الإذن.

إن نظام الكفالة من حيث الجوهر يعفي الحكومة من القيام بدورها الصحيح في تنظيم التوظيف، وضمان حماية العمال بينما يقيم علاقة تتسم بالاختلال الشديد في التوازن بين العمال وأصحاب العمل. وهذا النظام، بتمكينه صاحب العمل من ممارسة سيطرة كبيرة على حياة العامل، يتيح بشكل مباشر العمل بالسخرة وغيره من الانتهاكات الخطيرة.

الكفالة في الممارسة العملية

ويمكن إرجاع كثير من المشاكل الهائلة التي يصادفها العمال الأجانب في قطر بطرق مختلفة إلى نظام الكفالة، وخصوصاً عندما يتضافر مع الديون التي تثقل كاهل العمال بسبب رسوم التوظيف غير القانونية، وضالة الحماية التي تقدمها الشرطة، وصعوبة اللجوء إلى المحاكم، وحظر النقابات العمالية.

ففي حالة عمال "ميركوري مينا"، على سبيل المثال، ظلّ العمال الأجانب الوافدون من الهند ونيبال والفلبين وغيرها يعملون لشهور دون أجر في مشروعات مرموقة ذات صلة ببطولة كأس العالم لعام 2022، ومنعهم نظام الكفالة من الهرب من الانتهاكات التي يتعرضون لها. وقد اضطروا، مع عدم قدرتهم على تغيير وظائفهم، إلى الاستمرار في العمل لشهور على أمل الحصول يوماً على أجورهم، ثم تركوا أخيراً بلا خيار سوى العودة إلى بلدانهم مفلسين وغارقين في الديون. وقد [سبّطت منظمة العفو الدولية الضوء في تقارير سياقة على حالة العديد من الأفراد مثل نيل](#)، وهو عامل معادن من الهند كان يتقاضى أجراً يقل عما وُعد به مع التأخير لفترات طويلة في الدفع. وقد أوضح أن مديره هدده بوقف راتبه، ومنعه من العمل لدى أي صاحب عمل آخر، ومن مغادرة البلاد، ما لم يستمر في العمل لدى الشركة.

هل أصلحت قطر نظام الكفالة؟

استمرت وعود قطر بإصلاح نظام الكفالة لعدة سنوات. وفي مايو/أيار 2014، [أعلنت الحكومة](#) أنها "ستغير" نظام الكفالة و"مأذونية الخروج" في إطار مجموعة إصلاحات. وكان القانون الجديد الذي أطلق عليه على نطاق واسع في الإعلام اسم "إلغاء نظام الكفالة" هو، من حيث مضمونه، مجرد تغيير للاسم. فهذا القانون الذي يسري منذ ديسمبر/كانون الأول 2016 لا يسمح للعمال بتغيير جهة العمل دون إذن صاحب العمل إلا بعد انتهاء مدد عقودهم، وهذا يعني عملياً أنه ما زال من الممكن أن يظل كثير من العمال الأجانب، مثل [من يعملون بعقود غير محددة المدة، مرتبطين بصاحب العمل لمدة قد تبلغ خمس سنوات](#).

ويتضمن قانون عام 2016، مثله مثل القانون السابق الصادر عام 2009، بنداً يسمح بانتقال العامل إلى عمل آخر في حالات التعرض للإساءة، أو نتيجة دعوى قضائية مع صاحب العمل، بينما وجدت منظمة العفو الدولية أن كثيراً من العمال لا يتمكنون من الاستفادة من هذا البند في واقع الأمر بسبب تعقيده.

واستحدث قانون 2016 كذلك ثغرة ضارة تقوّض جهود الحد من التحفظ على جوازات السفر - وهو إجراء محظور لكنه يُستخدم منذ أمد طويل، وقد عرقل قدرة كثير من العمال على الهرب من الاستغلال - من خلال وضع قائمة من الظروف التي يمكن في ظلها التحفظ على جواز السفر بشكل مشروع.

وفي وقت لاحق في نوفمبر/تشرين الثاني 2017، تعهدت قطر بإلغاء "القيود على قدرة العمال على تغيير جهة العمل ومغادرة البلاد" في [إطار الاتفاق الذي وقعته مع "منظمة العمل الدولية"](#)، وهو ما أتاح تجديد بعض الأمل في إجراء إصلاح مهم.

ووفت قطر بجزء من هذا التعهد في أكتوبر/تشرين الأول 2018 [بالغاء الصلاحيات التي تتيح لأصحاب الأعمال منع أغلب العمال الأجانب من مغادرة البلاد](#) من خلال اشتراط الحصول على "مأذونية خروج". إلا إن أعداداً كبيرة من العمال الذين لا يشملهم قانون العمل، مثل عمال المنازل ومن يعملون لدى جهات حكومية، ليسوا مُدرجين في هذا الإصلاح، بينما لا يزال بمقدور أصحاب العمل طلب "مأذونية خروج" لنسبة تصل حتى خمسة في المائة من العاملين لديهم حسب طبيعة عملهم.

ومن ناحية أخرى، ظلت الركيزة الأخرى الأساسية لنظام الكفالة التي تسهل استغلال العمال، وهي حاجة العامل إلى "إذن عدم ممانعة" من صاحب العمل حتى يمكنه تغيير وظيفته خلال مدة العقد، ثابتة في القانون، ولم تعلن السلطات أي تفاصيل أخرى بخصوص ما إذا كان هذا القيد سيُلغى أو يُصلح، ومتى وكيف سيحدث ذلك.

3. دفع الأجور والتظلم

عدم دفع الأجور والتأخر في دفعها هما عموماً أكثر الشكاوى انتشاراً بين العمال الأجانب. ويمكن بسهولة أن تؤدي رسوم التوظيف الباهظة، وغير المشروعة في كثير من الأحيان، التي يدفعها العمال الأجانب لشركات التوظيف في بلدانهم للحصول على عمل في قطر، وتضافرها مع الأجور الزهيدة التي يتقاضونها بعد وصولهم، إلى ظروف العمل سخرة أو إلى تفاقمها، حيث يسعى العمال جاهدين لدفع ما استدانوه خلال عملية التوظيف. [وكشفت البحوث التي أجرتها منظمة العفو الدولية في نبال](#) عن أن العمال يدفعون ما يزيد على 1300 دولار في المتوسط للحصول على وظائف في قطر.

وفي أكتوبر/تشرين الأول 2017، [أقرت قطر حداً أدنى مؤقتاً للأجور](#) يبلغ 750 ريالاً قطرياً (قرابة 200 دولار أمريكي) فقط في الشهر. ويقل هذا الأجر عن الحد الأدنى للأجور الذي تطلبه إدارة التوظيف الخارجي النيبالية حالياً من الشركات القطرية التي تسعى لتشغيل مواطنين نيباليين، ويبلغ 900 ريال قطري في الشهر. ولا يزال الحد الأدنى الحالي للأجور منخفضاً إلى حد لا يمكن أن يحقق ظروف عمل عادلة ومواتية للعمال ويساعد أغلبهم على كسب ما يكفي من المال للتحرر من ربة الدين الناتج عن دفع رسوم توظيف غير مشروعة. وتتفاوض السلطات القطرية حالياً، في إطار الاتفاق مع "منظمة العمل الدولية"، بشأن وضع حد أدنى جديد للأجور لكل العمال. وينبغي أن يتقرر هذا الحد الأدنى في أقرب وقت ممكن، وأن يكون عند مستوى يضمن أجراً لائقاً وعادلاً لكل العمال، وأن يُراجع دورياً، وأن تصحبه آليات لتحديد أصحاب العمل الذين لا يلتزمون به ومحاسبتهم.

الحيلولة دون عدم دفع الأجور - نظام حماية الأجور

لا يقف الأمر عند انخفاض الأجور فحسب، بل إنها لا تُدفع أصلاً في بعض الأحيان. وسعيًا للتغلب على هذه المشكلة أنشأت الحكومة في نوفمبر/تشرين الثاني 2015 "نظام حماية الأجور"، وهو نظام جديد، يلزم الشركات - ولا يلزم مستخدمي عمال المنازل - بدفع أجور موظفيها عن طريق التحويل الإلكتروني، ويحسّن قدرة الحكومة على رصد الحالات التي لا تلتزم فيها الشركات بذلك. ولدى السلطات نظام يقوم على إدراج الشركات التي لا تدفع أجور عمالها في "قوائم سوداء"، وهو ما يحرم هذه الشركات من القدرة على توظيف عمال جدد، أو إنجاز بعض الإجراءات الإدارية الأخرى. [وتصرح الحكومة بأنها تسعى لملاحقة الشركات](#) التي لا تدفع أجور عمالها قضائياً، لكن من غير الواضح وتيرة حدوث ذلك عملياً، إذ لا تتوفر أية بيانات.

وفي بعض الحالات قد يتيح "نظام حماية الأجور" آلية مفيدة لتشجيع الشركات على دفع الأجور بانتظام كما يتيح الأدلة التي يمكن استخدامها إذا تقدم العمال بشكاوى. ومع ذلك، عندما تستمر الشركات في عدم دفع أجور عمالها فمن غير المضمون على الإطلاق قيام السلطات بأي تحرك كاف لإنصافهم. وقد وثقت منظمة العفو الدولية حالات ظل فيها مئات العمال في وضع معلق لأشهر دون عمل أو أجر أو أي دعم آخر من أصحاب عملهم. وفي كل من هذه الحالات كانت السلطات القطرية المعنية تعلم بالمشاكل من مرحلة مبكرة لكنها لم تقدم للعمال الدعم الذي يحتاجونه.

فعلى سبيل المثال، كان ينبغي أن يساعد "نظام حماية الأجور" مجموعة عمال "ميركوري مينا" على تفادي الوضع المروّع الذي كابدهوا لأشهر بالمطالبة بتحريك مناسب للتصدي لما تعرّضوا له من انتهاكات وتحسين وضعهم. وقد أقرت السلطات القطرية بالفعل بأن الشركة المعنية لم تدفع أجور عمالها، ووجهت لها تحذيراً؛ وأدى هذا إلى إحالة الشركة إلى النيابة العامة وإدراجها في "القوائم السوداء". غير إن "نظام حماية الأجور" لم يحرك تحقيقاً أوسع في أعمال الشركة لمحاسبة الإدارة، والأمر الحاسم هو أنه لم

يضمن دفع أجور العمال أو تقديم أي تعويض مماثل لهم، ولم يساعدهم على توفيق وضعهم القانوني كأجانب مقيمين في البلاد أو تغيير جهة العمل أو مغادرة البلاد.

المطالبة بالأجور غير المدفوعة – "لجان فض المنازعات العمالية" و "صندوق دعم وتأمين العمال"

في أغسطس/آب 2017، أصدرت قطر قانوناً أُقيمت بموجبه "لجان فض المنازعات العمالية" وهي آلية يرأسها قضاة "لتسريع إجراءات" بحث المنازعات العمالية؛ وذلك لتحسين سبل حصول العمال على العدالة عن طريق تسوية المنازعات العمالية خلال ثلاثة أسابيع من تقدم العامل بشكوى، وهي عملية كانت من قبل تتسم بالبطء الشديد حيث تستغرق تسوية المظالم في بعض الحالات قرابة عام، هذا إذا سُويت أصلاً.

وبدأت هذه الآلية العمل في مارس/آذار 2018، وزادت سرعة نظر شكاوى العمال المتعلقة بالعمل، إلا إنها ما زالت في كثير من الحالات أبطأ كثيراً من الإطار الزمني المحدد في القانون، وتعلم منظمة العفو الدولية بمئات الحالات الحالية التي ينتظر فيها العمال منذ أكثر من ثلاثة أشهر – وفي بعض الحالات من مدد أطول كثيراً – بحث حالاتهم. وفي كثير من الحالات فقد العمال الأمل، وعادوا إلى بلادهم دون الحصول على مستحقاتهم المالية.

يبد أنه حتى في حالة الفوز في القضية، فإن العمال يجدون برغم ذلك صعوبة بالغة في الحصول على أموالهم، خصوصاً في حالة عدم قدرة الشركة على دفع المبالغ التي أمرت بها اللجنة، أو امتناعها عن دفع تلك المبالغ. وتعلم منظمة العفو الدولية بعشرات الحالات التي تُرك فيها العمال يسعون من خلال نظام قضائي مختلف إلى فرض تنفيذ الأحكام التي حصلوا عليها، وهو مسعى شاق ومضيق للوقت وغير مجدٍ في كثير من الحالات.

واستجابة لهذه المشكلة، أعلنت السلطات أيضاً في نوفمبر/تشرين الثاني 2018 إنشاء "صندوق دعم وتأمين العمال". ويُفترض أن يكون هذا الصندوق قادراً، ما أن ينتهي إنشاؤه ويبدأ عمله، على دفع أجور العمال التي لم يتقاضوها فور صدور قرار من "لجنة فض المنازعات العمالية" على أن تُترك للحكومة مهمة تحصيل المال من الشركات بدلاً من العمال.

ويتيح الصندوق فرصة حقيقية لتقديم إنصاف عملي وسريع للعمال الذين لم يدفع أصحاب العمل أجورهم، وينبغي أن تضمن قطر أن يبدأ عمله في أقرب وقت ممكن، وأن يسهل لجميع العمال الاستفادة منه، وأن تُتاح له الموارد الكافية حتى يستطيع الاستجابة لكل المطالبات الصحيحة بما في ذلك في حالات الأزمات.

لجان العمال وحظر النقابات العمالية

ما زال العمال الأجانب في قطر غير قادرين على تشكيل النقابات أو الانضمام إليها. وعندما صدقت الحكومة على معاهدين دوليتين دوليتين أساسيتين لحقوق الإنسان، وهما: "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، في يونيو حزيران 2018، أدرجت تحفظات مهمة أوضحت أنها لا تعترف بتغيير هذا الوضع.

وبدلاً من ذلك، التزمت الحكومة، في إطار اتفاقها مع "منظمة العمل الدولية" على العمل على تشكيل لجان عمالية ولجان تمثيلية مشتركة لإتاحة صوت أكبر للعمال الأجانب. وقد يكون هذا أفضل من لا شيء للعمال الذين لا تمثيل لهم، لكنه يقصر عن تلبية الحق الأساسي لجميع العمال في تشكيل النقابات العمالية والانضمام إليها وهو حق تكفله المعاهدات التي صدقت عليها قطر واتفاقيات منظمة العمل الدولية".

التفتيش على أماكن العمل

من شأن التفتيش الصارم على أماكن العمل أن يضمن احترام أصحاب العمل لحقوق العمال، ووفاءهم بالتزاماتهم القانونية، وأن يبين للسلطات في الوقت نفسه العيوب في القوانين والسياسات، ومن ثم فهو يُعتبر آلية ضرورية يُفترض أن تحمي الحكومات من خلالها العمال من أصحاب العمل المسيئين. ووفقاً لمعلومات قُدِّمت إلى "منظمة العمل الدولية"، فقد زادت فطر عدد المفتشين من 200 في عام 2012 إلى 397 في أواخر عام 2017. وأي زيادة موضع ترحيب، لكن تبقى تساؤلات بشأن مدى كفاية هذا العدد للتفتيش الدوري والدقيق على [ما يزيد عن 76 ألف شركة](#) في شتى أنحاء البلاد، وما إذا كان المفتشون يتمتعون بالقدرات المناسبة، مثل المهارات اللغوية التي تتيح لهم القيام بدورهم بالمستوى المطلوب والتواصل مع الأغلبية العظمى من العمال الذين يتحدثون لغات مختلفة. وقد [ذكر تقرير "المنظمة العمل الدولية" لمتابعة التقدم](#) في أكتوبر/تشرين الأول 2018، إن المنظمة والحكومة تضعان خطة عمل بشأن التفتيش، ولكنه لم يذكر مزيداً من التفاصيل.

4. العمالة المنزلية

بعيد عن العين بعيد عن التفكير؟

عاملات المنازل هن أكثر فئات العمال الأجانب في الخليج ضعفاً. ويعمل ما يزيد عن 174 ألف عامل في منازل الأفراد في قطر. وأغلب هؤلاء نساء يفدن من جنوب آسيا، ويقمن بأعمال رعاية الأطفال والطهي والتنظيف للعائلات القطرية وغيرها من العائلات، ومن بين عمال المنازل أيضاً بعض الرجال الذين يعملون في وظائف السائقين والبستانيين والوظائف المماثلة. ونتيجة لعزلتهم في المنازل بعيداً عن تدقيق الرأي العام، واعتمادهم المباشر على رب عملهم، فهم عرضة بشكل خاص للاستغلال والإساءات.

وقد وثقت منظمة العفو الدولية انتهاكات مروعة لحقوق عمال المنازل في قطر، [في تقرير صدر عام 2014](#)، بما في ذلك حالة عاملة أصيبت بكسر في ساقها كليهما، وفي العمود الفقري، عندما سقطت من نافذة وهي تحاول الفرار من الاغتصاب على يدي رب عملها. وقد اعتدى مهاجمها عليها جنسياً بعد ذلك وهي راقدة على الأرض جريحة وغير قادرة على الحركة. وعندما قابلها الباحثون بعد الهجوم بسنة أشهر كانت لا تزال تستخدم مقعداً متحركاً. وأغلقت النيابة العامة القضية "لغياب الأدلة". ولا تزال مثل هذه الانتهاكات مستمرة.

ولما كان عمال المنازل لا يشيرون الملاعب، ولا يخدمون سلاسل الفنادق الدولية، ولا يقودون سيارات الأجرة التي يستخدمها مشجعو كرة القدم والصحفيون والسياح؛ فلم يكن هناك تدقيق يُذكر في محتثهم. ومع ذلك، فقطر - وكذلك بقية دول الخليج - تعتمد بشدة على الخدمات التي يقدمونها، وتوفر لهم حماية أقل حتى من تلك الممنوحة للعمال الآخرين، حيث تستبعدهم مثلاً من نطاق قانون العمل القطري، ومن الإصلاحات مثل إلغاء "مأذونية الخروج"، الذي أقر في أكتوبر/تشرين الأول 2018.

وينبغي عدم إضاعة الفرصة لإدراج عمال المنازل في عملية الإصلاح في قطر، وتوفير إجراءات حماية دائمة لأضعف الفئات في البلاد.

قانون جديد، ولكن الاستغلال مستمر

في 2017، استحدثت قطر لأول مرة حماية قانونية للحقوق العمالية لعمال المنازل، بما في ذلك إجازات مدفوعة الأجر، وتحديد لعدد ساعات العمل. غير أن القانون لا يتفق مع المعايير الدولية، بما في ذلك اتفاقية "منظمة العمل الدولية" رقم 189 بشأن العمالة المنزلية؛ إذ أنه لا يضع حداً لساعات العمل الإضافية، ويسمح لعمال المنازل بالموافقة على العمل ساعات تتجاوز الحد القانوني، وهو أمر يفتح الباب بوضوح أمام الاستغلال.

وقد تمكن بعض عمال الخدمة المنزلية لاحقاً من تقديم شكاوى بموجب القانون الجديد إلى وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية بخصوص ظروف عملهم، وقد حققوا بعض النجاح، لكن جهود السلطات للنهوض بتطبيق "قانون العمالة المنزلية" ومراقبة تطبيقه وإنفاذه لم تكن كافية. وتحدثت منظمة العفو الدولية مع عدد من عمال المنازل في قطر الذين ظلوا يتعرضون للاستغلال بعد صدور القانون، لكن لم تكن لديهم أي فكرة عن وجود قانون ينظم ظروف عملهم، أو كانوا يخافون عواقب الإبلاغ عن مخدوميهم.

وفي إحدى الحالات، على سبيل المثال، أبلغت إحدى عاملات المنازل منظمة العفو الدولية، في يوليو/تموز 2018، بأنها تعرضت للتحرش الجنسي على يد مخدومها الذي كان يجبرها أيضاً على العمل كل أيام الأسبوع، ولمدة تقرب من 20 ساعة يومياً. ولم تبلغ ذلك إلى السلطات لأنها لم تتوقع منها المساعدة،

وكانت تخشى أن يجرى إبلاغ السلطات بأنها هاربة من مخدمها، أو أن تُتَّهم بالسرقة. ويفيد عمال المنازل عادة بأن عليهم تسليم هواتفهم النقالة، وهو أمر يزيد صعوبة الإبلاغ عن الاساءات، كما يتعين عليهم كذلك في كثير من الحالات تسليم جوازات سفرهم.

وقد كان قانون عام 2017 خطوة إلى الأمام بالنسبة إلى العمالة المنزلية لكنه ليس كافياً على الإطلاق، وينبغي للسلطات القطرية تعديله لمعالجة أوجه القصور، وأن تخصص في الوقت نفسه موارد وإرادة سياسية لتطبيق القانون وإنفاذه، بما في ذلك حماية العمال الذين يبلغون عن تعرضهم لانتهاكات. وينبغي للحكومة، أخيراً، أن تكون مستعدة لاتخاذ إجراءات ضد أصحاب العمل المستغلين ومحاسبتهم، بما في ذلك من خلال الملاحظات الجنائية ومنعهم، كحد أدنى، من توظيف أو استخدام عمالة منزلية في المستقبل.

5. عرض للتسلسل الزمني

- مارس/أذار 2009: أصدرت قطر قانوناً جديداً للكفالة يحل محل التشريع القائم منذ عام 1963. وقد ظلّ العمال الأجانب في إطار القانون الجديد غير قادرين على مغادرة البلاد أو تغيير وظائفهم دون إذن صاحب العمل.
- ديسمبر/كانون الأول 2010: فازت قطر بحق استضافة بطولة كأس العالم لكرة القدم لعام 2022.
- مايو/أيار 2013: دعا "الاتحاد الدولي لنقابات العمال" إلى إعادة التصويت على اختيار الدولة المستضيفة لبطولة كأس العالم لكرة القدم لعام 2022. ورفض "الفيفا" ذلك.
- سبتمبر/أيلول 2013: نشرت صحيفة "الغارديان" تحقيقاً يتضمن انتقادات شديدة، ويكشف عن سوء معاملة العمال في مشروعات البناء في مدينة لوسيل، ووفاة 44 عاملاً نيبالياً في غضون شهرين.
- نوفمبر/تشرين الثاني 2013: عرضت منظمة العفو الدولية تفاصيل استغلال روتيني وواسع النطاق يتفشى في قطاع البناء في قطر داعية إلى إصلاح جذري للقوانين والممارسات في البلاد.
- فبراير/شباط 2014: نشرت "اللجنة العليا للمشاريع والإرث"، وهي الهيئة القطرية المسؤولة عن استضافة بطولة كأس العالم، "معايير رعاية العمال" لشركات المقاولات العاملة في بناء الملاعب، وغيرها من مشروعات كأس العالم. وتطبق المعايير، وهي أكثر صرامة من قانون العمل القطري، على قرابة 3 بالمئة من عمال البناء في البلاد.
- إبريل/نيسان 2014: دعا "مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحقوق المهاجرين" إلى إلغاء نظام الكفالة في قطر.
- مايو/أيار 2014: قالت قطر إنها "ستلغي" نظام الكفالة ووعدت بإجراء إصلاح قانوني بعد صدور توصيات شركة المحاماة الدولية "دي إل إيه باير" التي كلفتها الحكومة بإعدادها.
- يونيو/حزيران 2014: قدمت مجموعات تعنى بحقوق العمال شكوى ضد قطر إلى "منظمة العمل الدولية" التابعة للأمم المتحدة في جنيف.
- أغسطس/آب 2015: استحدثت الحكومة "نظام حماية الأجور"، وهو نظام إلكتروني لمراقبة دفع أجور العمال.
- مارس/أذار 2016: نشرت منظمة العفو الدولية تفاصيل انتهاكات جسيمة للحقوق الإنسانية للعمال الذين يشيدون ملعباً لمباريات الدور قبل النهائي لبطولة كأس العالم.
- ديسمبر/كانون الأول 2016: أصدرت قطر قانوناً جديداً للتوظيف يحل محل قانون الكفالة الصادر عام 2009، وتزعم الحكومة أنه "يلغي الكفالة" لأن الكلمة استُبدلت بتعبير "اتفاق تعاقد". لكن العمال ظلوا عاجزين عن مغادرة البلاد دون إذن من صاحب العمل، وهم مقيدون بالعمل لديه طوال مدة عقودهم، وهي مدة قد تمتد حتى خمس سنوات.
- يونيو/حزيران 2017: اندلعت أزمة سياسية في الخليج، حيث قطعت المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر العلاقات الدبلوماسية مع قطر، وفرضت عليها مجموعة من القيود الشديدة في مجالات العلاقات الاقتصادية والحدود والنقل. وأدت الأزمة إلى انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان تحمّل الناس العاديون وطأتها.
- أغسطس/آب 2017: أصدرت قطر "قانون العمالة المنزلية" لتنظيم تشغيل عمال المنازل الذين لم تكن لهم أي حماية على الإطلاق لحقوقهم العمالية في إطار القانون القطري. ويمثل القانون خطوة مهمة إلى الأمام لكنه لا يتفق تماماً مع المعايير الدولية.
- أكتوبر/تشرين الأول 2017: اتفقت قطر و"منظمة العمل الدولية" على "مشروع التعاون التقني"، وهو برنامج يستهدف إجراء نطاق واسع من الإصلاحات تشمل إصلاح نظام الكفالة. وأغلقت هيئة إدارة "منظمة العمل الدولية" الشكوى ضد قطر.

- نوفمبر/تشرين الثاني 2017: وضعت قطر حداً أدنى مؤقتاً لأجور العمال يبلغ 750 ريالاً قطرياً في الشهر (206 دولارات أمريكية).
- مارس/أذار 2018: أنشئت محاكم عمالية لتسريع إجراءات بحث الشكاوى تُسمى "لجان فض المنازعات العمالية".
- إبريل/نيسان 2018: افتُتح مكتب "منظمة العمل الدولية" في قطر.
- مايو/أيار 2018: صدقت قطر على المعاهدتين الدوليتين الأساسيتين لحقوق الإنسان، لكنها أدرجت مجموعة تحفظات عليهما، من بينها تحفظات تشير إلى أنها لن تسمح للعمال بتشكيل النقابات والانضمام إليها.
- أكتوبر/تشرين الأول 2018: ألغت قطر "مأذونية الخروج" جزئياً، وهو ما يعني أنه صار بمقدور أغلب العمال الآن مغادرة البلاد دون الحاجة إلى إذن صاحب العمل. غير أن القانون لا ينطبق على ما لا يقل عن 174000 من عمال المنازل، وعدة فئات أخرى من العمال.
- نوفمبر/تشرين الثاني 2018: أنشأت قطر "صندوق دعم وتأمين العمال" الذي سيقوم بعد أن يبدأ عمله بدفع مستحقات العمال فور صدور قرار من "لجان فض المنازعات العمالية".

منظمة العفو الدولية حركة
عالمية لحقوق الإنسان عندما
يقع ظلم على أي إنسان فإن
الأمر يهمنا جميعاً.

انضم إلى المحادثة

اتصل بنا

www.facebook.com/AmnestyArabic



AmnestyAR@



info@amnesty.org



mena@amnesty.org

+44 (0)20 7413 5500



الواقع عن كُتُب

أوضاع حقوق العمال الأجانب قبل أربع سنوات من بدء بطولة كأس العالم لعام 2022 في قطر

لم يبقَ سوى أقل من أربع سنوات على انطلاق بطولة كأس العالم لكرة القدم لعام 2022 أمام 86 ألف متفرج في "ملعب لوسيل الدولي" وملايين المشاهدين في شتى أنحاء العالم، وما زال سجل قطر بشأن حقوق العمال الأجانب مثار اهتمام وتدقيق.

وقد بدأت قطر، أخيراً، عملية إصلاح عالية المستوى ووعدت بالتصدي للاستغلال الواسع النطاق للعمال و"مراجعة قوانينها وممارساتها بما يتماشى مع المعايير الدولية للعمل"، ومع ذلك فما زال العمال عرضةً لانتهاكات جسيمة، من بينها العمل بالسخرة والقيود على حرية التنقل.

وتقدم هذه الصفحة تحديثاً للمستجدات وفحصاً للواقع لتبيّن مدى وفاء قطر بوعودها ومقدار ما تبقى على الدولة المستضيفة لكأس العالم لعام 2022 إنجازه حتى يمكن القول إنها تحترم تماماً حقوق العمال وتحميها.