



# نظامٌ قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب



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.

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العفو الدولية، 2016  
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 لمادة 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](http://www.amnesty.org)  
وإذا نسبت حقوق الطبع إلى جهة غير منظمة العفو الدولية، فإن هذه المادة  
تكون غير خاضعة لرخصة المشاع الإبداعي.  
الطبعة الأولى 2016  
الناشر: مطبوعات منظمة العفو الدولية  
Peter Benenson House, 1 Easton Street  
London WC1X 0DW, UK

رقم الوثيقة: MDE 22/5242/2016

اللغة الأصلية: الإنجليزية

[amnesty.org](http://amnesty.org)



منظمة العفو  
الدولية

# قائمة المحتويات

5	1. خلفية
7	2. ما الذي كان بحاجة إلى الإصلاح؟
10	3. القانون الجديد
11	1.3 تحكم أرباب العمل بالعمال
13	2.3 كفالة الخروج
17	3.3 مصادرة جوازات السفر (احتفاظ أرباب العمل بها)
18	4. استنتاجات وتوصيات

**نظام قديم بحلة جديدة؟**

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

**منظمة العفو الدولية**

# 1. خلفية

**"توجهت إلى مكاتب الشركة، وقلت للمدير أنني أرغب بالعودة إلى وطني نظراً للتأخير الدائم في دفع راتبي، فصرخ المدير علي قائلاً: استمر بالعمل وإلا لن تغادر أبداً!"**

أحد العمال الأجانب في قطر ممن أجرت منظمة العفو الدولية مقابلة معهم في مايو/ أيار 2015

سوف ينتهي بتاريخ 13 ديسمبر/ كانون الأول 2016 العمل بقانون الكفالة لسنة 2009 في قطر، ويُعد هذا القانون السيء الصيت أحد المحركات الرئيسية لاستغلال العمال الأجانب. ويلقي التقرير الحالي نظرة فاحصة على بديل هذا القانون، أي قانون رقم 21 لسنة 2015 بشأن تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم، وذلك من أجل الوقوف على مدى حصول تحسن ملموس على حياة العمال في قطر من عدمه.

ولقد تصدر قانون الكفالة العناوين الرئيسية منذ العام 2010، أي عندما فازت قطر بحق تنظيم بطولة كأس العالم لكرة القدم عام 2022. وتضخم عدد سكان قطر منذ ذلك الحين بنحو 35%، ليصل تعدادهم إلى ما يربو على 2.6 مليون نسمة في أكتوبر/ تشرين الأول 2016 جراء تدفق مئات الآلاف من العمال الأجانب الذين تم استقدامهم لتلبية الطلب المتزايد الناجم عن البرنامج الهائل الخاص بتطوير البنية التحتية اللازمة لاستضافة هذه الحدث.<sup>1</sup>

ويقيد قانون الكفالة العمال الأجانب بأرباب العمل، الأمر الذي يجعلهم عرضة لخطر السخرة (العمل القسري)، وغير ذلك من أشكال الاستغلال والإساءة. ولطالما حرصت منظمة العفو الدولية، وغيرها من المنظمات الدولية، والنقابات العمالية، على الدعوة إلى إصلاح هذا القانون بشكل عاجل وشامل، بما في ذلك إلغاء نظام كفالة الخروج الذي يمنع العمال الأجانب الذين تعرضوا للاستغلال داخل قطر من مغادرتها دون موافقة رب العمل. وقبلت منظمة العمل الدولية في يونيو/ حزيران 2014 النظر في شكوى ضد قطر تتعلق بعدم امتثالها لواجباتها النابعة من كونها إحدى الدول الموقعة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 29 بشأن السخرة (العمل القسري)، واتفاقية رقم 81 بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة.<sup>2</sup>

وتقول الحكومة القطرية أن قانون رقم 21 يلغي نظام الكفالة، ويبيشر بحصول تغييرات هامة.<sup>3</sup> وفي رسالة بعثت بها إلى منظمة العفو الدولية في مارس/ آذار 2016، وصف مسؤولون رسميون القانون الجديد بأنه عبارة عن مجموعة "إصلاحات شاملة".<sup>4</sup> ولا شك في أننا نرحب بإقرار الحكومة بضرورة إصلاح الأوضاع، ولكن يقتصر القانون الجديد على استحداث تغييرات محدودة، وإن كان قد أسقط استخدام مصطلحي "الكفيل" أو "الكفالة".

<sup>1</sup> بلغ عدد سكان قطر بموجب إحصاء أبريل/ نيسان 2010 حوالي 1.699.435 نسمة. وارتفع العدد بحلول أكتوبر/ تشرين الأول 2016 إلى 2.611.522 نسمة (انظر الإحصاءات الشهرية لوزارة التنمية والتخطيط) المتوفرة عبر الموقع التالي: [www.mdps.gov.qa/en/statistics1/StatisticsSite/Pages/Population.aspx](http://www.mdps.gov.qa/en/statistics1/StatisticsSite/Pages/Population.aspx).

<sup>2</sup> حررت وفود من 12 بلداً شكوى ضد حكومة قطر أثناء انعقاد الدورة 103 من أعمال مؤتمر العمل الدولي، وتعلقت بمخالفة أحكام اتفاقية رقم 29 بشأن السخرة، واتفاقية 81 بشأن تفتيش العمل (---ed\_norm---) [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm---/relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_348745.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm---/relconf/documents/meetingdocument/wcms_348745.pdf).

<sup>3</sup> صحيفة (غلف تايمز) "قانون جديد يلغي اشتراط مرور سنتين قبل معاودة دخول الوافدين إلى قطر" 1 نوفمبر/ تشرين الثاني 2015 ([www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry](http://www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry))، ووكالة الأنباء القطرية، 9 أكتوبر/ تشرين الأول 2016 ([www.qna.org.qa/en-us/News/16100918410055/Launch-of-Awareness-Campaign-on-New-Worker-Protection-Law](http://www.qna.org.qa/en-us/News/16100918410055/Launch-of-Awareness-Campaign-on-New-Worker-Protection-Law)).

<sup>4</sup> رسالة تلقتها منظمة العفو الدولية من وزارة الخارجية، 19 مارس/ آذار 2016.

## نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

ومن غير الواضح بالضبط كيف سوف يُصار إلى تنفيذ أحكام هذا القانون ومواده. ولكن من المؤكد أن القانون الجديد لا ينص على إلغاء نظام كفالة الخروج، ويحافظ على استمرار السيطرة المفرطة التي يتمتع بها أرباب العمل على من يعملون لحسابهم طيلة فترة سريان عقد العمل، والتي قد تصل في أقصاها إلى خمس سنوات. وينص القانون على تيسير عودة العمال إلى قطر مجدداً للالتحاق بوظائف جديدة بعد مغادرة البلاد أول مرة، ويمكن القول أن ذلك يشكل أحد أوجه التحسن الهامة، بيد إنه يظهر بالمقابل أن القانون يسهل على أرباب العمل الاحتفاظ بجوازات سفر عمالهم خلافاً لرغبة هؤلاء. وبالمحصلة، تظل الصلاحيات الممنوحة لرب العمل بموجب النظام الجديد شبيهة بالصلاحيات الممنوحة "للكفيل" بموجب أحكام النظام القديم.

وأخبر بعض العمال الأجانب منظمة العفو الدولية أنهم يتوقعون أن يطرأ تحسن ملموس على حياتهم عقب بدء سريان تطبيق القانون الجديد، ولكن يبدو أن توقعاتهم هذه لن تتحقق على الأرجح.

ولا يجوز للحكومة القطرية، وشركائها الدوليين، والمؤسسات التي تتمتع بنفوذ دولي من قبيل الاتحاد الدولي لكرة القدم (الفيفا) والجهات الراعية له، أن تتذرع بالقانون الجديد كي تزعم بأنه قد تم حل مشكلة العمالة الوافدة في قطر. ولن تنتهي المشكلة إلا عندما يتم إصلاح نظام الكفالة جذرياً، وتصويب الاختلال في ميزان القوى بين العامل ورب العمل.

#### نظامٌ قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

# 2. ما الذي كان بحاجة إلى الإصلاح؟

## "أظهرت المراجعة التي أجريناها أن نظام الكفالة لم يعد بصيغته الحالية الأداة المناسبة للسيطرة الفعالة على الهجرة في قطر."

تقرير "العمالة الوافدة في قطاع الإنشاءات بدولة قطر" بتفويض من الحكومة القطرية.5

يمنح قانون الكفالة لسنة 2009 رب العمل سيطرة مفرطة على عماله، ويؤدي إلى تيسير وقوع الإساءة والانتهاكات، من باب ما يلي على وجه الخصوص:

- لا يُسمح للعمال بتغيير عملهم إلا بموافقة رب العمل الحالي، والذي يتعين عليه حينها إصدار "شهادة عدم ممانعة"؛
- إذا ترك العمال رب عملهم لأي سبب من الأسباب، أو انتقلوا للعمل لدى رب عمل آخر، فيُعتبروا حينها قد ارتكبوا جريمة ويُصنّفوا على أنهم "فأّون" أو "متغيّبون".
- يجب على العمال أن يحصلوا على تصريح من رب العمل يتيح لهم مغادرة قطر، وهو ما يُعرف "بكفالة الخروج".
- ينص القانون على احتفاظ العمال بجوازات سفرهم بمجرد الانتهاء من الإجراءات الإدارية، ولكن لا يُسمح لأكثر من 90% من العمال من ذوي الأجور المتدنية بالاحتفاظ بجوازات سفرهم في قطر.<sup>6</sup>

ولقد خلصت منظمة العفو الدولية، وهيومان رايتس ووتش، وخبراء الأمم المتحدة إلى أن أرباب العمل يستغلون آليات نظام الكفالة من أجل إكراه عمالهم، وإجبارهم على العمل.<sup>7</sup> ولقد توصلت الحكومة نفسها في معرض دراسة مراجعة قانون العمل فيها إلى أنه قانون يؤدي إلى تيسير العمل القسري.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> دي إل إيه باير "العمالة الأجنبية في قطاع الإنشاءات بدولة قطر" ص. 44. ([www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58](http://www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58)).

<sup>6</sup> أندرو غاردنر، وسيلفيا بيسوا، وعبد الله ديوب، وكلثم الغنيم، وكين لي تونغ، ولورا هاركينيس "حالة العمال الأجانب من ذوي الأجور المتدنية في قطر المعاصرة" مجلة الدراسات العربية، 3.1، يونيو/حزيران 2013، ص. 17-1.

<sup>7</sup> منظمة العفو الدولية "الجانب المظلم للهجرة: تسليط الضوء على قطاع الإنشاءات في قطر قبيل تنظيم بطولة كأس العالم لكرة القدم" (رقم الوثيقة: MDE 22/010/2013 Index)؛ و "فترة نومي هي استراتيجتي الوحيدة: استغلال العمالة المنزلية الأجنبية في قطر" (رقم الوثيقة: MDE 22/004/2014)؛ و "الجانب القبيح للرياضة الجميلة: استغلال العمال الأجانب في أحد مواقع بطولة كأس العالم في قطر عام 2022" (رقم الوثيقة: MDE 22/3548/2016)؛ وانظر كذلك تقرير منظمة هيومان رايتس ووتش "بناء كأس عالم أفضل" 2012، وتقرير المقرر الخاص المعني بحقوق المهاجرين، فرانسيس كريبو، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 26، (رقم وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/26/35).

<sup>8</sup> دي إل إيه باير "العمالة الأجنبية في قطاع الإنشاءات في دولة قطر" ص. 55، 61، و73. ([www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58](http://www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58)).

### نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

وبموجب اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 29 بشأن السخرة، والتي تُعد قطر إحدى الدول الأطراف فيها، يتضمن تعريف مفهوم العمل القسري العنصرين الأساسيين التاليين كي يُعتبر العمل قسرياً:

- أن لا يكون الشخص قد تطوع بالعمل بمحض اختياره؛
- أن يتم العمل قسراً تحت التهديد بتلقي عقاب.

ولقد شددت منظمة العفو الدولية على أن "التهديد بالعقاب" يشير إلى أشكال مختلفة من الإكراه من قبيل التهديدات، أو العنف، أو الاحتفاظ بوثائق الهوية، أو الحبس، أو الامتناع عن دفع الأجور:

"تكمّن المسألة الرئيسية في أنه ينبغي أن يكون العمال أحراراً في إنهاء علاقة التشغيل دون فقدان أي حق من حقوقهم أو مزاياهم. وتتضمن الأمثلة على ذلك التهديد بخسارة الأجر المستحق للعامل، أو فقدان حقه في التمتع بالحماية من العنف."<sup>9</sup>

وحرصت منظمة العفو الدولية منذ عام 2012 على اللقاء بأشخاص في قطر ممن قاموا بأداء أعمال بغير إرادتهم، وذلك إما لأنهم قد تعرضوا للخديعة بشأن شروط العمل أو ظروفه، أو لأنهم حُرّموا غير مرة من استلام رواتبهم طيلة عدة أشهر متتالية في كل مناسبة. وبالإضافة إلى ذلك، تعرض هؤلاء إلى تهديدات جديّة بالعقاب إذا توقفوا عن أداء العمل، بما في ذلك استمرار الامتناع عن دفع رواتبهم، أو منعهم من الاحتفاظ بجوازات سفرهم، أو الحصول على كفالة الخروج لمغادرة البلاد. وعليه، فلقد شكّلت الحالات التي قام فيها العمال بأداء العمل بشكل غير طوعي تحت طائلة العقاب شكلاً من أشكال العمل القسري، كما إنهم وقعوا ضحايا للاتجار بالبشر في الحالات التي تعرضوا فيها للخديعة بشأن أوضاع العمل الذي اتضح أنه عبارة عن سخرة.<sup>10</sup>

ومن الصعب جداً أن يقوم العمال بتغيير وظائفهم في قطر كونهم بحاجة إلى الحصول أولاً على "شهادة عدم ممانعة" من رب العمل الحالي، وموافقة الدولة على ذلك. ويؤدي ذلك إلى جعل العمال يعتمدون على رب عملهم كلياً، وإذا تعرض إلى الإساءة أو الاستغلال، فتصبح خياراته محدودة عندما يتعلق الأمر بإمكانية تغيير وضعه. واضطر الكثير من العمال الأجانب إلى دفع رسوم ابتزازية كي يتسنى لهم مغادرة بلدانهم الأم، وهم بحاجة إلى كسب الرزق كي يتسنى لهم سداد القروض التي تكبدها جراء ذلك.

ويُعتبر العامل الذي يترك عمله دون موافقة خطية من رب عمله مرتكباً لجريمة "الفرار" بموجب أحكام قانون الكفالة لسنة 2009. وقد يلجأ أصحاب الضمان الضعيفة من أرباب العمل إلى استغلال هذا النص، والتهديد بالإبلاغ عن "فرار" العامل من مخدمه.

وأخبرت مجموعة من سائقي سيارات الأجرة منظمة العفو الدولية في أكتوبر/ تشرين الأول 2016 أنهم قد حركوا دعوى لدى المحكمة العمالية في يوليو/ تموز من العام نفسه عقب قيام رب العمل بتخفيض رواتبهم بشكل كبير، فيما يشكّل خرقاً لبنود عقود العمل التي وقعوها قبيل القدوم إلى قطر.<sup>11</sup> ورداً على الدعوى، قام رب العمل بتحرير بلاغ يتهمهم فيه "بالفرار"، وتم على إثر ذلك احتجاز خمسة منهم، وأودعوا في مركز ترحيل الوافدين بوزارة الداخلية. ولقد تم ترحيل أحدهم بالفعل في أكتوبر/ تشرين الأول 2016. وعليه، كانت الرسالة الموجهة إلى غيرهم من العمال والموظفين أوضح ما تكون ومفادها أنه بإمكانهم التظلم، ولكن سوف يكون الاعتقال والترحيل بانتظارهم.

ويجدر التنويه بأن **نظام كفالة الخروج** ينتهك حق العمال في حرية الحركة والتنقل، وذلك من خلال منح جهة بخلاف الحكومة القدرة على منعهم من مغادرة البلاد والعودة إلى أوطانهم. ويستغل أرباب العمل هذه الصلاحية في إبقاء العمال الأجانب داخل قطر والعمل بغير محض إرادتهم.

ويجعل نظام كفالة الخروج العمال الأجانب غير قادرين ببساطة على الاستقالة من العمل، ومغادرة البلاد إذا كانت ظروف العمل لا تُطاق. ويرسل النظام المذكور بإشارة إلى أرباب العمل مفادها أنه بإمكانهم تبرير أفعالهم عندما يتعلق الأمر بمنع موظفيهم من

<sup>9</sup> منظمة العمل الدولية "العمل القسري والاتجار بالبشر: دليل لمفتشي العمل" ص. 4.

<sup>10</sup> تقارير منظمة العفو الدولية "الجانب المظلم للهجرة"، و"فترة نومي هي استراتيجتي الوحيدة"، "والجانب القبيح للرياضة الجميلة".

<sup>11</sup> اطلعت منظمة العفو الدولية على بعض من ملفات المحكمة العمالية المتعلقة بقضايا هؤلاء العمال، وأوراق القبض على بعضهم.

## نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية



مغادرة قطر، وهو ما يشجع بالتالي على انتشار مسألة مصادرة جوازات سفر العمال من طرف أرباب العمل، وهي ممارسة غير قانونية.

ودأب أرباب العمل على الاحتفاظ بجوازات سفر عمالهم بما يخالف أحكام قانون الكفالة لسنة 2009.. وخلصت دراسة أجريت في عام 2012 إلى أن 90% من العمال من ذوي الأجر المتدنية الذين شملهم المسح لا يحتفظون بجوازات السفر الخاصة بهم، وإنما هي موجودة بحوزة أرباب عملهم. ويقبل الكثير العمال بهذا الأمر في البداية، ولكنهم قد يتضح لهم لاحقاً عندما يرغبون بالشكوى أو مغادرة البلاد أن أرباب العمل يستغلون وجود جوازات سفر العمال بحوزتهم من أجل إجبارهم على الاستمرار بالعمل.

وعلى سبيل المثال، أخبر أحد العمال منظمة العفو الدولية في عام 2015 أنه عندما اشتكى من شروط العمل، قال المدير له ما يلي: "إعمل لمدة شهر إلى ثلاثة أشهر، واقبل بما يُدفع لك. وإذا لم تعمل، فسوف لن تتقاضى أجراً، ولن تستعيد جواز سفرك".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>مقابلة أجرتها منظمة العفو الدولية في قطر، مايو/ أيار 2015.

#### نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

# 3. القانون الجديد

**سوف يتم الاستغناء عن كفالة الخروج لأغراض السفر لأنها كانت جزء من نظام الكفالة، والذي سوف يصبح لاغياً مع بدء سريان تطبيق القانون الحالي."**

العميد محمد أحمد العتيق، مساعد مدير مديرية شؤون الحدود والجوازات والوافدين بوزارة الداخلية القطرية، نوفمبر/ تشرين الثاني 2015.<sup>13</sup>

**تشير اللجنة بكل أسف إلى أن أرباب العمل سوف يظلون يلعبون دوراً هاماً في تنظيم عملية مغادرة موظفيهم."**

لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية في معرض تعليقها على القانون القطري رقم 21 لسنة 2015.<sup>14</sup>

تأرجحت السلطات القطرية بين رسالتين مختلفتين تماماً عند تركيزها على وصف طبيعة جهودها في مجال الإصلاح. ومن جهة، فلقد أكدت السلطات على أهمية إصلاح نظام العمل تدريجياً لمراعاة آثار التغيير الناجمة على المجتمع القطري. وصرح مسؤولون بأن البلاد قد بدأت "رحلة طويلة" في هذا السياق،<sup>15</sup> وأخبرت الحكومة منظمة العفو الدولية بما يلي في مارس/ آذار 2016:

**"يُعتبر إصلاح قوانين العمل مسألة معقدة، خاصة في ظل وجود عدد قليل من السكان الأصليين في بلد يستضيف أعداداً ضخمة من العمال الأجانب تفوق عدد سكانه."<sup>16</sup>**

ومن جهة أخرى، قالت السلطات إن القانون رقم 21 يُعد بمثابة إصلاح شامل وهام.

ولكن يُظهر واقع الأمر أن القانون الجديد لا يدخل تغييرات ملموسة على العلاقة بين العامل ورب العمل، على الرغم من أنه يتضمن بعض أوجه التحسين المتواضعة. وبصرف النظر عن تصريحات المسؤولين، فلن يتكفل الإصلاح بوضع حد لنظام الكفالة، وإذا كانت قطر في رحلة إصلاح فعلي لقوانين العمل، فيمكن القول أنها لم تقطع شوطاً كبيراً على هذا الطريق.

<sup>13</sup> صحيفة شبه الجزيرة " نظام عقد العمل يحل محل الكفالة " 1 نوفمبر/ تشرين الثاني 2015

( <http://thepeninsulaqatar.com/news/qatar/357116/kafala-replaced-by-job-contract-system> ).

<sup>14</sup> منظمة العمل الدولية " متابعة استنتاجات اللجنة المعنية بتطبيق المعايير (مؤتمر العمل الدولي، الدور 104، يونيو/ حزيران 2015)،

. [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3255640](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3255640)

<sup>15</sup> هيئة الإذاعة البريطانية " قطر 2022: سخرة في مشروع بناء أحد ملاعب كأس العالم " 31 مارس/ آذار 2016 ([www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-35931031](http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-35931031)).

<sup>16</sup> رسالة إلى منظمة العفو الدولية من وزارة الخارجية، 19 مارس/ آذار 2016.

**نظام قديم بحلة جديدة؟**

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

ويمكن تلخيص أوجه القصور في القانون الجديد كما يلي:

- لا يزال العمال بحاجة إلى إذن رب العمل لتغيير وظيفته أثناء سريان مدة العقد، والتي قد تصل إلى خمس سنوات في أقصاها. ولا يزال العمل لدى رب عمل آخر أثناء سريان العقد، دون الحصول على تصريح، يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.
- لا يزال العمال بحاجة إلى الحصول على كفالة الخروج، ولا يزال بإمكان رب العمل استخدام آلية تخوله منع العامل من مغادرة البلاد.
- ثمة ثغرة في القانون تجعل من مصادرة جواز سفر العامل أمراً غير مخالف للقانون في بعض الظروف والأحوال.

### العمالة المنزلية والقانون الجديد

أخبر مسؤولون قطريون منظمة العفو الدولية في أكتوبر/تشرين الأول 2016 أن القانون رقم 21 لسنة 2015 سوف ينطبق على العمالة المنزلية أيضاً. ولقد تكرر هذا الطرح في بيان صحفي رسمي صادر بتاريخ 1 ديسمبر/كانون الأول 2016.<sup>17</sup> ولا تزال هذه المسألة محاطة بنوع من عدم اليقين إلى حد ما.

ولكن لا يشكل تطبيق القانون الجديد على العمالة المنزلية تغييراً ملموساً، كون سلفه قانون الكفالة لسنة 2009 كان ينطبق عليهم أيضاً. وتكمن المشكلة الحقيقية التي تواجه العمالة المنزلية رفقة بعض فئات العمال الأخرى في مسألة استبعادهم من أشكال الحماية التي يوفرها قانون العمل لسنة 2004، والذي ينص على تحديد ساعات العمل، وغير ذلك من أشكال الحماية القانونية، بما في ذلك توضيح آلية تقديم شكاوى وتحريك دعاوى ضد أرباب العمل أمام المحاكم. وغالباً ما يكون عمال وعاملات المنازل عرضة بشكل إضافي لخطر الإساءة في مكان العمل، وهو خطر متفاقم في قطر جراء مركزهم القانوني فيها.<sup>18</sup> وحرصت الحكومة على القول طيلة ما يقرب من 10 سنوات، تخللتها بعض المناسبات المرتبطة بإجراءات وآليات الأمم المتحدة، أنها تعكف على سن قانون خاص يكفل تنظيم شؤون تشغيل العمالة المنزلية، ولكنها ما انفكت تتقاعس عن الوفاء بمثل هذه التعهدات. وأخبر مسؤولون من الحكومة منظمة العفو الدولية في أكتوبر/تشرين الأول 2016 أنه قد تم تشكيل لجنة كي تُعنى بدراسة هذه المسألة.

## 1.3 تحكّم أرباب العمل بالعمال

ويجوز لأرباب العمل بموجب قانون الكفالة لسنة 2009 أن يحولوا دون انتقال موظفيهم للعمل في وظيفة أخرى إلى أجل غير مسمى، وطيلة تواجدهم على الأراضي القطرية، ولمدة سنتين بعد مغادرة قطر، ما لم يقم رب العمل بمنح العامل الإذن للعودة خلال السنتين والعمل لدى رب عمل جديد.

وبدلاً من ذلك، يقيد القانون الجديد العمال بأرباب عملهم طيلة فترة عقد العمل. ولهذا السبب، تشير الحكومة إلى النظام الجديد بأنه نظام "قائم على العقود" وليس الكفالة.

ويحتاج العمال أثناء فترة العقد إلى الحصول لى "شهادة عدم ممانعة" لتغيير الوظيفة، تماماً كما جرت عليه العادة في ظل النظام القديم.

<sup>17</sup> "نجاح الحملة التوعوية الخاصة بقانون الوافدين الجديد" بيان رسمي صادر عن الحكومة القطرية، 1 ديسمبر/كانون الأول 2016.

<sup>18</sup> للإطلاع على تحليل أوفى لأوضاع العمالة المنزلية في قطر، انظر تقرير منظمة العفو الدولية المعنون " فترة نومي هي استراتيجتي الوحيدة: استغلال العمالة المنزلية الأجنبية في قطر " (رقم الوثيقة: MDE 22/004/2014/en/؛ : www.amnesty.org/en/documents/MDE22/004/2014/en/).

### نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

ومع انتهاء مدة العقد، يمكن للعامل، بعد إعلام رب العمل، أن يغير وظيفته دون الحاجة إلى الحصول على موافقته. ووفق ما جاء في بيان صحفي صدر عن الحكومة في ديسمبر/ كانون الأول 2016، فيمكن للعامل أن يغير وظيفته دون موافقة بعد مضي خمس سنوات إذا لم ينص العقد على موعد نهاية فترة التعاقد، ولكن عقب إعلام رب عمله الأصلي رسمياً، واستصدار موافقة من وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية. ولقد صرحت الحكومة أن تاريخ بدء العقد سوف يأخذ بالحسبان المدة التي أمضاها العامل في الخدمة الفعلية قبل بدء سريان القانون الجديد،<sup>19</sup> وإن لم يكن من الواضح متى سوف يتم إصدار عقود جديدة للعامل في قطر، أو إذا ما كانت هناك نية للقيام بمثل هذا الأمر أصلاً. وأثناء مدة سريان العقد، سوف يتم اعتبار العمال الذين يتركون وظيفتهم دون موافقة رب العمل مجرمين ارتكبوا جناية، تماماً كما كان يحصل بموجب أحكام قانون 2009.<sup>20</sup> وعليه، فسوف يحتفظ رب العمل بقدرته على اتهام موظفيه بتهمة "الفرار".

ولا ينبغي تضخيم أهمية النظام الجديد القائم على العقود، إذ لم يختلف الوضع كثيراً بالنسبة للعامل الأجنبي بموجب النظام الحالي، لا سيما أنه سوف يظل مرتبطاً بنفس رب العمل مدة تصل إلى خمس سنوات، مع عدم قدرته على تغيير رب العمل طمعاً في الحصول على ظروف أفضل، أو بغية الإفلات من سوء المعاملة أو الإساءة. ولن يغير الوضع الجديد كثيراً من مخاطر قيام أبواب العمل بإجبار عمالهم على العمل. وعلى شاكلة سلفه قانون 2009، ينص القانون الجديد على جواز نقل العمال إلى رب عمل آخر، في حالة تعرضهم للإساءة من رب العمل الأصلي، أو رفع دعوى ضده من طرفهم. ولقد خلصت منظمة العفو الدولية في سابق بحوثها إلى أن هذه الآلية تظل عصبية المنال على العمال، وتوضح أن قلة منهم ينجحون في الاستفادة منها.<sup>21</sup>

وسادت تخربات باحتمال تأهب بعض أرباب العمل للتحرك بما يكفل التعاقد مع العمال للمدة القصوى، وقوامها خمس سنوات، قبيل بدء سريان القانون الجديد.<sup>22</sup>

ولا ينص القانون الجديد على "قاعدة حظر العودة إلى قطر مدة سنتين"، وهي القاعدة التي حظرت بموجب أحكام قانون الكفالة لسنة 2009 على العامل العودة إلى قطر مدة سنتين بعد مغادرتها، ما لم يستصدر موافقة بذلك من رب عمله السابق. وفي نوفمبر/ تشرين الثاني 2015، صرح أحد مسؤولي وزارة الداخلية بما يلي في معرض شرحه للقانون الجديد:

**"لن يُضطر الشخص الذي سبق له العمل في قطر للحصول على موافقة كفيhle السابق أولاً إذا تم استقدامه من طرف رب عمل جديد."<sup>23</sup>**

وقد يترتب على إلغاء "قاعدة السنتين" أثراً إيجابياً، كون هذه القاعدة تكفلت فيما مضى بتيسير حصول حالات الإيجار على العمل والاستغلال. وشعر الكثير من العمال الأجانب الذين ترتبت عليهم التزامات سداد الأموال التي اقترضوها لتمويل عملية تعاقدهم للعمل في قطر بالعجز وعدم القدرة على ترك الوظائف التي يتعرضون فيها للاستغلال، مع إدراكهم بأنه سوف يُحال بينهم وبين تأمين الحصول على وظيفة جديدة داخل قطر.

<sup>19</sup> صحيفة شبه الجزيرة "قانون إقامة جديد يجعل من السهل تغيير الوظيفة، ومن المتوقع أن يبدأ سريان القانون في 13 ديسمبر/ كانون الأول" 1 ديسمبر/ كانون الأول 2016 (www.thepeninsulaqatar.com/article/01/12/2016/New-residency-law-makes-job-change-easier-will-come-into-force-on-Dec-13).

<sup>20</sup> المادة 16، قانون رقم 21 لسنة 2015.

<sup>21</sup> منظمة العفو الدولية "الجانب المظلم للهجرة: تسليط الضوء على قطاع الإنشاءات في قطر قبيل انعقاد كأس العالم" (رقم الوثيقة: MDE 22/010/2013)، ص. 95-96.

<sup>22</sup> انظر على سبيل المثال تقرير وزارة الخارجية الأمريكية حول الاتجار بالبشر، 2016، ص. 312: "على الرغم من إلغاء القانون الجديد للعقود المفتوحة المدة، لا يزال من غير الواضح كيف سوف يقوم أرباب العمل بالضغط على الموظفين لحملهم على التوقيع على عقود لخمس سنوات (بصفته الحد القصوى لمدة العقد) قبل أن تدخل هذه الإصلاحات حيز التنفيذ؛ ومن الممكن أن تؤدي هذه التحركات إلى تعريض العمال لممارسات عمالية محففة". (www.state.gov/documents/organization/258876.pdf).

<sup>23</sup> صحيفة غلف تايمز "قانون جديد ينهي حظر معاودة دخول الوافدين مدة سنتين" 1 نوفمبر/ تشرين الثاني 2015 (www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry).

## نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

ولكن قد تفوض التدابير المتعلقة بالقانون الجديدة من أهمية هذه الآثار الإيجابية المتوقعة، وهو ما تمت الإشارة إليه في وسائل الإعلام القطرية في أكتوبر/ تشرين الأول 2016 على النحو الآتي:

**"تشير اللائحة التنفيذية للقانون الجديد إلى أن العامل الوافد الذي ينهي عقد عمله ويغادر البلاد قبيل انتهاء مدة العقد لن يُسمح له بالعودة إلى قطر قبل انتهاء مدة العقد."<sup>24</sup>**

ويوحى ذلك بأن العامل الذي يغادر البلاد هرباً من علاقة عمل استغلالية أو قسرية سوف يفقد القدرة على العودة لمدة خمس سنوات على الأرجح. وعليه، فتصبح مدة حظر عودة العامل في هذه الحال أطول من مدة الستين المنصوص عليها سابقاً.

## 2.3 كفالة الخروج

تزعم الحكومة أن "حرية الحركة مكفولة بشكل صريح" في القانون الجديد،<sup>25</sup> ولكنها ما انفكت تتفاسح عن إلغاء نظام كفالة الخروج؛ إذ لا يزال يتعين على العامل بموجب القانون الجديد طلب الحصول على تصريح لمغادرة البلاد. وعلى نحو هام أيضاً، فسوف يظل أرباب العمل قادرين على منع العمال من المغادرة والعودة إلى أوطانهم.

ويبدو أنه ثمة مرحلتان للنظر في طلب العامل مغادرة البلاد:

- يجب على العامل أن يحصل على موافقة رب عمله، تماماً كما كان يحصل بموجب قانون الكفالة لسنة 2009،
- أو عليه أن يقوم بتحرير شكوى لدى لجنة التظلمات الخاصة بكفالات الخروج إذا رفض رب العمل منحه إذن الخروج، حيث تقوم اللجنة حينها بإشعار رب العمل بعزم العامل على مغادرة البلاد. ويتعين على رب العمل أن يخطر السلطات في غضون 72 ساعة بوجود سبب وجيه يبرر معارضته لمغادرة العامل، وعليه أن يبرز دليلاً يعزز هذا الرفض. وإذا أخفق رب العمل في أن يبرهن على وجود سبب وجيه، فيتم حينها إصدار كفالة خروج للعامل المعني.

ووفق ما جاء في بيان صحفي حكومي صادر في ديسمبر/ كانون الأول 2016، سوف يتم تضمين لجنة النظر في تظلمات كفالات الخروج في عضويتها مندوبين عن وزارة الداخلية، ووزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان.<sup>26</sup> ولقد قدمت الحكومة للجنة المذكورة على أنها هيئة سوف تحابي العامل على الأرجح.

**"تتوقع الحكومة أن يتم البت لصالح العمال في معظم القضايا التي تُعرض على لجنة التظلمات المتعلقة بكفالات الخروج."**

وأصدرت الحكومة في ديسمبر/ كانون الأول 2016 معلومات تتعلق بالظروف والأحوال التي يمكن بموجبها لرب العمل أن يعترض على مغادرة العامل للبلاد، وجاء في التصريح الحكومي:

<sup>24</sup> صحيفة شبه الجزيرة "قانون إقامة جديد يجعل من السهل تغيير الوظيفة، ومن المتوقع أن يبدأ سريان القانون في 13 ديسمبر/ كانون الأول" 1 ديسمبر/ كانون الأول 2016 (www.thepeninsulaqatar.com/article/01/12/2016/New-residency-law-makes-job-change-easier-will-come-into-force-on-Dec-13).

<sup>25</sup> نجاح الحملة التوعوية الخاصة بقانون الوافدين الجديد " بيان رسمي صادر عن الحكومة القطرية، 1 ديسمبر/ كانون الأول 2016.

<sup>26</sup> نجاح الحملة التوعوية الخاصة بقانون الوافدين الجديد " بيان رسمي صادر عن الحكومة القطرية، 1 ديسمبر/ كانون الأول 2016.

"سوف يتم سؤال رب العمل عند الاتصال به عما إذا كان لديه اعتراض. وقد تتضمن الاعتراضات الوجيهة التي يمكن قبولها (أ) وجود أسباب تدفع للاعتقاد بأن الموظف قد ارتكب جريمة احتيالية؛ (ب) أو أسباب تدفع للاعتقاد بأن العامل يحاول تفادي ملاحظته قضائياً على جريمة ارتكبتها."

وإذا كانت الحالتان هما الوحيدتان اللتان يجوز بموجبهما لرب العمل أن يعترض بشكل مشروع على مغادرة العامل أراضي الدولة، فلا حاجة إذا للعمل بنظام كفالة الخروج يُفرض على الجميع، أو استحداث لجنة خاصة تُعنى بإدارة الأمر وتظلماته. وقد تصدر المحاكم القطرية، وعادة ما تقوم بذلك فعلاً، أوامر منع سفر بحق أفراد متورطين في قضايا جنائية أو مدنية متعلقة بالأمر المالية. وغالباً ما يتم توقيف الذين يشملهم منع السفر في المطار وتمنعهم سلطات الجوازات من مغادرة البلاد. وبما إن إصدار أوامر منع السفر قد أصبح من الأمور المعتادة في هذا السياق،<sup>27</sup> فيبدو أن فرض نظام ينص على استصدار كفالة الخروج لا يخدم سوى غرض وحيد، هو منح أرباب العمل أداة إضافية كي يتحكموا من خلالها بالعمالة الوافدة أو إجبارها على العمل.

ومن المرجح أن يقوم أرباب العمل الاستغلاليون بالتلاعب بالنظام من أجل منع العمال من مغادرة قطر، وردعهم من محاولة المغادرة أصلاً. ولقد وثقت منظمة العفو الدولية حالات شهدت قيام أرباب العمل بتحرير بلاغات أو التهديد بتحريرها بحيث تتضمن تهماً جنائية ملفقة ضد العمال عند محاولتهم مغادرة البلاد. وتضمنت هذه البلاغات اتهام العمال "بالفرار"، أو السرقة، أو الاعتداء البدني.<sup>28</sup> ولقد لاحظ المقرر الأممي الخاص المعني بحقوق المهاجرين نفس الظاهرة قائلاً:

"عندما يقوم الوافد بالإبلاغ عن تعرضه للإساءة على يد الكفيل، ينتقم هذا الأخير منه على الأرجح من خلال تحرير بلاغ كيدي بتهم جنائية ضد العامل".<sup>29</sup>

<sup>27</sup> يبدو أن الحكومة الكندية قد رأت ذلك يتكرر غير مرة بحيث حذرت مواطنيها على النحو الآتي: "قد تحتفظ السلطات بجواز سفر الشخص المعني بإجراءات قضائية، بما في ذلك نزاعات العمل، أو قد تصدر أوامر منع سفر بانتظار الفصل في القضية". (<https://travel.gc.ca/destinations/qatar>)

<sup>28</sup> منظمة العفو الدولية "الجانب المظلم للهجرة: تسليط الضوء على قطاع الإنشاءات في قطر قبيل كأس العالم" (رقم الوثيقة: MDE 22/010/2013) ص. 96-98.

<sup>29</sup> تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق المهاجرين، فرانسوا كريبو، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 26 (رقم وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/26/35) الفقرة: 55.

## نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية



↑  وafdون يحتشدون في مديرية المتابعة والتفتيش بوزارة الداخلية في الدوحة، 8 نوفمبر/ تشرين الثاني 2016. © AFP

وحتى لو قررت لجنة التظلمات أن تفصل في صالح حق العامل بمغادرة البلاد كما تقول الحكومة، فقد يمتنع بعض العمال بشكل دائم عن الطعن في قراراتها، وذلك خوفاً من التعرض لتبعات انتقامية من أرباب عملهم. وفي واقع الحال، يخلق القانون الجديد عبئاً إضافياً على كاهل العمال وليس أرباب العمل، وذلك نتيجة لتفاقم المخاطر الناجمة عن عملية تقديم تظلمات لدى اللجنة.

ويدع التصريح الحكومي هامشاً كبيراً للخلط والارتباك أيضاً، فمن غير الواضح ما إذا كانت تلك اعتراضات وجيهة يمكن أن يدفع أرباب العمل بها ويتم قبولها، أم أنه يمكن قرائتها على أنها "قد تتضمن الاعتراضات الوجيهة" (التشديد مضاف) أسباباً أخرى بخلاف السببين المحددين. وعلي سبيل المثال، تذكر السلطات "الاحتياط" كسبب وجيه للاعتراض على سفر العامل، ولكنها قالت في نفس التصريح أن "صاحب الطلب يحصل على كفالة الخروج ما لم يكن قد تخلف عن سداد بين داخل قطر دون تسويته" (التشديد مضاف). ويشير ذلك إلى احتمال توافر ثلاثة اعتراضات وجيهة يمكن لأرباب العمل الدفع بها، والأخذ بها كسبب لمنع العامل من المغادرة.

ولم توفر الحكومة سوى تفاصيل محدودة حول الآلية المتوقعة لعمل لجنة المتظلمات المعنية بكفالات الخروج، ومن غير الواضح ما إذا كان العمال سوف يحصلون على مساعدة قانونية وخدمات الترجمة أثناء سير الإجراءات، وما إذا كان سوف يُطلب منهم دفع أية رسوم لقاء السير في عملية الطعن.

وبالمحصلة النهائية، يجعل القانون الجديد العامل مرهوناً، كالعادة، بالنوايا الحسنة للأفراد العاديين عندما يتعلق الأمر بحريته في الحركة. ولا يغير تشكيل لجنة التظلمات التي تديرها الدولة شيئاً جوهرياً في هذه المعادلة. وعلى هذا النحو، فإن القانون الجديد، وعلى شاكلة سلفه قانون الكفالة القديم، ينتهك بشكل مباشر أحد الحقوق الأساسية للعمال الأجانب، ويتركهم عرضة لخطر الاستغلال بشكل كبير.

#### نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

## لماذا أبقّت قطر على العمل بكفالة الخروج؟

أبقت قطر على العمل بكفالة الخروج على الرغم من التوصيات الصادرة بإلغائها من مختلف منظمات حقوق الإنسان، والنقابات العمالية، ومقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحقوق المهاجرين، ولجنة خبراء منظمة العمل الدولية، لا بل ولقد أوصت الدراسة التي أجرتها قطر لمراجعة القانون بأن "يتم إلغاء تأشيرة الخروج بشكل تدريجي".<sup>30</sup>

ولقد مارس مجتمع الأعمال في قطر ضغوطاً من أجل الإبقاء على شكل من أشكال نظام كفالة الخروج. وأخير مندوب عن غرفة الصناعة والتجارة في قطر منظمة العفو الدولية في أكتوبر/ تشرين الأول 2016 أن الشركات لا تريد في الغالب أن يغادر عمالها، وذلك جراء ما تعانيه من ضغوط العمل، وضرورة الحفاظ على ثبات أعداد الأيدي العاملة لديها.<sup>31</sup> وفي 2013، قال رئيس الغرفة:

**"ينبغي أن نضمن ألا يؤثر الاستغناء عن نظام كفالة الخروج على الشركات القطرية سلباً".<sup>32</sup>**

وأثارت الغرفة شاغلين اثنين على وجه التحديد، وهما المخاطر المالية والتشغيلية التي تواجهها الشركات إذا غادر موظفوها البلاد دون سابق إنذار، وإمكانية مغادرة العمال البلاد دون سداد ما يستحق عليهم من قروض، والتي تقع أعباؤها على كاهل الشركة حينها.

ولم تعثر منظمة العفو الدولية على أدلة تثبت وجود مشكلة من هذا القبيل، أي مغادرة العمال قطر دون دفع ما يترتب عليهم من مستحقات القروض، أو ارتكاب جرائم ذات طبيعة مالية، كي يتم استخدامها في تبرير العمل بفرض قيود شاملة على سفر جميع العمال الأجانب في البلاد. وفي تقريره المتعلق بقطر في عام 2014، قال مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحقوق المهاجرين:

**"إن الزعم بأن (كفالة الخروج) تهدف إلى منع هرب الأجانب بعد ارتكابهم جرائم لا ينطبق إلا على قلة من الأفراد، ولا يبرر معاقبة الآلاف بشكل استباقي".<sup>33</sup>**

وعلاوة على ذلك، فمن غير المرجح أن تكون الأغلبية الساحقة من العمال الأجانب قادرة على استيفاء شروط الحصول على قروض من المؤسسات المالية في قطر. وعلى سبيل المثال، يشترط البنك التجاري القطري راتباً لا يقل عن 6000 ريال قطري للحصول على قرض شخصي.<sup>34</sup> ويعادل هذا المبلغ 8 إلى 10 أضعاف راتب العامل النيبالي في قطاع الإنشاءات.

ويبدو أن الشواغل المتعلقة بتكلفة التعاقد كانت وراء مساندة الإبقاء على نظام كفالة الخروج، على الرغم من ثبوت قيام العمال الأجانب بدفع جزء لا يُستهان به من الرسوم لتمويل عملية استقدامهم إلى قطر.<sup>35</sup> وغالبا ما يتذمر أرباب العمل، لا سيما الأفراد العاديون منهم الذين يستقدمون العمالة المنزلية، ويشكون من أنهم ينفقون المال على استقدام العمالة مع اضطرابهم لدفع بدل استقدام جديد في حال مغادرة العامل مبكراً قبل انتهاء مدة العقد. ويشير هذا التوجه ضمناً إلى أن أرباب العمل قد منحوا

<sup>30</sup>دي إل أيه باير "العمالة الأجنبية في قطاع الإنشاءات بدولة قطر" ص. 9.

<sup>31</sup>اجتماع منظمة العفو الدولية مع غرفة الصناعة والتجارة القطرية، 9 أكتوبر/ تشرين الأول 2016.

<sup>32</sup>قطر داي "عرفة التجارة القطرية تدافع عن نظام كفالة الخروج" 6 نوفمبر/ تشرين الثاني 2013 (www.qatarday.com/blog/information/qatar-).  
(chamber-defends-exit-permit-system/606 accessed 13 November 2016)

<sup>33</sup>تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق المهاجرين، فرانسوا كريبو، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 26 (رقم وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/26/35) الفقرة: 32.

<sup>34</sup>انظر البنك التجاري القطري "أفضل القروض الشخصية في قطر" (www.cbq.qa/en/personal/loans/pages/personal-loan.aspx).

<sup>35</sup>انظر راي جورديني "سبل التقدم في استقدام العمال الأجانب من ذوي المهارات المتدنية في الممر الآسيوي العربي: ورقة نقاشية صادرة عن منظمة العمل الدولية" المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في الدول العربية، بيروت، 2016 (www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---(arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\_519913.pdf).

### نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية



أنفسهم الحق في التحكم بحياة العامل طيلة فترة العقد لمجرد قيامهم بدفع تكاليف استقدامه.

وفي هذا السياق، خلصت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية حول الاتجار بالبشر في منطقة الشرق الأوسط إلى أن "إحساس أرباب العمل بسيطرته على العمال يتضاعف بفعل المبالغ النقدية الكبيرة التي يتكبدونها لاستقدام العامل من بلد آخر".<sup>36</sup>

وتشكل كفالة الخروج انتهاكاً للحق في حرية الحركة. وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "لكل شخص الحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده".

ووتعد قطر إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والتي تتضمن النص التالي: "تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو اللثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع ... بالحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده".

كما إن قطر إحدى الدول الأطراف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والذي ينص على أنه: "1) لا يجوز بشكل تعسفي أو غير قانوني منع أي شخص من مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده أو فرض حظر على إقامته في أية جهة أو إلزامه بالإقامة في هذا البلد. 2) لا يجوز نفي أي شخص من بلده أو منعه من العودة إليه".

### 3.3 مصادرة جوازات السفر (احتفاظ أرباب العمل بها)

لعل أكثر العناصر الرجعية في القانون الجديد هو ذلك المتعلق بجواز احتفاظ أرباب العمل بجوازات سفر عمالهم بشكل قانوني. وتنص المادة 8 على جواز احتفاظ رب العمل بجواز سفر العامل إذا طلب الأخير ذلك خطياً، ويجب أن تتم إعادته إليه بناء على طلبه. ولقد ظلت ممارسة الاحتفاظ بجواز سفر العامل أمراً غير قانوني حتى الآن، ولكن من النادر ما تم تطبيق هذا الحظر، وانتهكه جميع أرباب العمل تقريباً. ويضفي القانون الجديد طابعاً قانونياً على الممارسة الدارجة.

ولا يمكن اعتبار المحاذير المتمثلة بضرورة تقديم طلب خطي من العامل كي يحتفظ رب عمله بجواز سفره، ووجوب إعادته إليه عند الطلب، بأنها تشمل ضمانات كافية. ويتمتع أرباب العمل في قطر بمستويات محففة من النفوذ والتحكم بموظفيهم. وسوف يستحيل التأكد مما إذا قام العامل من تلقاء نفسه بطلب إبقاء جواز سفره بحوزة رب العمل أم لا.

وينص القانون الجديد على زيادة غرامة مصادرة جواز السفر لتصل إلى 25 ألف ريال قطري (ما يعادل 6866 دولار أمريكي)، بعد أن كانت تصل إلى 10 آلاف ريال (2746 دولار)، وهو تطور مرحب به. ولكن بما إنه قد يتسنى لأرباب العمل "تبرير" الشكاوى ضدهم بشأن مصادرة جوازات السفر من خلال إبراز طلبات خطية بهذا الشأن، فمن الممكن أن تنخفض أعداد الملاحظات على ذمة هذه الممارسة وفق أحكام القانون الجديد. وقد لا يعكس هذا التراجع انحساراً في ممارسة مصادرة جواز سفر العامل من طرف رب العمل، ولكنه قد يظهر سهولة متزايدة في الاحتفاظ بجوازات سفر العمال بغير رغبة منهم، مع التزام أرباب العمل بأحكام القانون الجديد من الناحية النظرية.

<sup>36</sup> هيلين هاروف-تافيل، وأليكس نصري "مخدوعون ومحاصرون: الاتجار بالبشر في الشرق الأوسط" المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في الدول العربية، بيروت، 2013، ص. 15 ([www.ilo.org/beirut/publications/WCMS\\_211214/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_211214/lang-en/index.htm)).

#### نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

# 4. استنتاجات وتوصيات

صدر القانون رقم 21 لسنة 2015 على إثر توالي الانتقادات الدولية لنظام الكفالة المعمول به في قطر، وعملية التوثيق الموسعة التي قام بها صحفيون، ونقابات عمالية، ومنظمات حقوق الإنسان لانتشار الإساءة إلى العمال الأجانب واستغلالهم. واستحدثت الحكومة إلى جانب القانون رقم 21 نظام حماية الأجور، والذي صرحت أنه قلص من عدد الشكاوى العمالية المتعلقة بتقاضى الرواتب في عام 2016.<sup>37</sup> وتم إنشاء مساكن جديدة لإيواء العمال،<sup>38</sup> واقترحت الحكومة نظام قضاء عمالي عاجل لتسريع البت في القضايا التي يرفعها العمال ضد أرباب العمل، وتقليص حجم تراكم القضايا، وفق ما تم توثيقه.<sup>39</sup> وأصبحت شركات المقاولات التي تبني الملاعب التي ستستضيف مباريات بطولة كأس العالم وغيرها من المشاريع المشهورة إعلامياً ملزمة بموجب العقود الموقعة معها بأن تلبى الحد الأدنى من معايير "رفاه العمال". وتمكنت منظمة العفو الدولية على الرغم من ذلك من توثيق وجود فجوات خطيرة في تطبيق هذه المعايير وإنفاذها.<sup>40</sup>

وتعرب منظمة العفو الدولية عن ترحيبها بإقرار السلطات القطرية بالحاجة للتصدي للاستغلال الوحشي للعمال الأجانب. ولكن تشكل أوجه القصور التي تتخلل القانون رقم 21 تقاعساً عن انتهاز فرصة تسليط الضوء عالمياً على قطر مع اقتراب استضافتها لبطولة كأس العالم عام 2022، وتوظيف الحدث بحيث يكون محفزاً لإحداث التغيير الحقيقي، وفق ما تعهدت السلطات به.

وكي تتمكن من الوفاء بتعهداتها ذلك، يتعين على السلطات القطرية أن تقر بأن القانون رقم 21 لن يحقق في ظل عدم تعديله بشكل جذري هدف استضافة كأس العالم عام 2022 في ظل بيئة عمل لا تشهد استغلال العمال الأجانب الذين يشيدون الملاعب، ويقومون بنقل المشجعين إليها، ويقدمون الخدمة للزوار.

وسوف تقرر منظمة العمل الدولية في مارس/آذار 2017 ما إذا كانت مشكلة العمل القسري في قطر تستدعي المزيد من التحقيق فيها. ويشير التحليل الذي أجرته منظمة العفو الدولية للقانون رقم 21 إلى أنه يخفق في توفير حماية قانونية كافية للعمال الأجانب، وأنه لا يزال هناك الكثير مما يجب القيام به من أجل بناء نظام يوفر الحماية لحقوقهم الأساسية في قطر.

<sup>37</sup> وكالة الأنباء القطرية " الترحيب بنظام حماية الأجور مع الذكرى السنوية الأولى لإصلاحات العمل في قطر " 2 نوفمبر/ تشرين الثاني 2016  
www.qna.org.qa/en-us/News/16110200090068/Praise-For-Wage-Protection-System-As-Qatar-Labour-Reform-Marks-One-Year-  
( Anniversary).

<sup>38</sup> وكالة الأنباء القطرية " سمو رئيس الوزراء يدشن أكبر مدينة عمالية في منطقة الخليج " 1 نوفمبر/ تشرين الثاني 2015 (www.qna.org.qa/en-)  
( us/News/15110114050041/HE-Prime-Minister-Inaugurates-the-Largest-Labour-City-in-the-Gulf-Region).

<sup>39</sup> وكالة الأنباء القطرية " الحكومة تعقد اجتماعها الأسبوعي العادي " 19 أكتوبر/ تشرين الأول 2016 (www.qna.org.qa/en-)  
( us/News/16101914450043/Cabinet-Holds-Regular-Weekly-Meeting).

<sup>40</sup> الموقع الإلكتروني للجنة العليا للمشاريع والإرث " معايير رفاه العمال " (www.sc.qa/en/opportunities/workers-welfare/workers-welfare-standards)؛ ومنظمة العفو الدولية " الجانب القبيح للرياضة الجميلة: استغلال العمال الأجانب في أحد مواقع بطولة كأس العالم لكرة القدم في قطر عام 2022 " (رقم الوثيقة: MDE 22/3548/2016/en) ؛ ( https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/3548/2016/en/).

## نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

وعلى قطر أن تجري إصلاحات تتصدى للقوى الدافعة لاستغلال العمال الأجانب. وتناشد منظمة العفو الدولية السلطات القطرية القيام بما يلي بغية تحقيق ذلك:

- إلغاء العمل بكفالة الخروج بحيث يتم تجريد أرباب العمل من سلطة التعسف في التدخل بحرية حركة العامل الأجنبي؛
  - وتطبيق حظر واضح دون إبهام على ممارسة مصادرة جوازات سفر العمال، واشتراط قيام جميع أرباب العمال بتزويد كل عامل من عمالهم بحيز آمن يمكن إقفاله للاحتفاظ بجوازات سفرهم فيه؛
  - والحرص على تمكين العمال من تغيير وظائفهم دون الحاجة إلى الحصول على إذن من رب العمل الحالي.
- وتناشد المنظمة أيضاً السلطات القطرية بأن تبادر من باب الاستعجال إلى إصدار إيضاحات تكفل اطلاع العمال الأجانب على الوسائل التي يوفرها القانون رقم 21 لسنة 2015 لهم، وكيفية تأثيره على خياراتهم وفرصهم، ولا سيما:

- توضيح كيفية تشكيل لجنة التظلمات المعنية بكفالات الخروج، وتبيان ما يلي خصوصاً:
  - ما إذا كان العامل سوف يتكبد أية تكاليف أثناء سير العملية أم لا؛
  - وما إذا سوف يُطلب منه المثل أمام اللجنة أثناء ساعات عمله أم لا؛
  - وما إذا كان سوف يحصل على مساعدة قانونية وخدمات ترجمة مجانية طيلة سير إجراءات اللجنة أم لا؛
  - والمعايير الدقيقة التي سوف تستخدمها اللجنة للبت في تأييد الطعون أو ردها، وتبيان طبيعة الأدلة التي يجب على رب العمل أن يبرزها لمساندة حجته.
- وتبيان التدابير الاستباقية التي سوف يتم وضعها من أجل ضمان عدم ممارسة أرباب العمل ضغوطاً على العمال، أو إجبارهم على التوقيع على وثائق تخولهم للاحتفاظ بجوازات سفر العمال، وضمن قيامهم بإعادتها إليهم عند الطلب؛
- وتوضيح أنه سوف يتم إسقاط تهمة "الفرار" المسندة إلى العمال الذين حرروا شكاوى عمالية ضد أرباب عملهم إلى أن يتم الفصل في القضية من طرف وزارة العمل أو المحاكم العمالية.

ولقد جلب الاهتمام الواسع النطاق بمسألة الإساءة إلى العمال الأجانب وانتهاك حقوقهم في قطر تبعات مقلقة يصعب تقبلها من طرف المؤسسات الدولية والحكومات الساعية للتعاون التجاري وغيره من أشكال التعاون مع قطر. وقد يكون شركاء قطر الدوليين، والمؤسسات ذات النفوذ الدولي من قبيل الفيفا و جهاتها الراعية، ميالة إلى الإشارة إلى القانون رقم 21 كي تدعي إنه قد تم حل مشكلة العمالة الأجنبية في قطر. وهذا ما يجب عليها جميعاً أن تتورع عن قوله.

وتدعو منظمة العفو الدولية والحكومات والمؤسسات التي تسعى إلى التعاون مع قطر إلى أن تقوم بما يلي:

- الاعتراف بأنه لم يُصار إلى إلغاء نظام الكفالة بعد؛
- والإقرار علناً وخلف الأبواب المغلقة بأن القانون رقم 21 لسنة 2015 يخفق في التصدي على نحو ملائم لأسباب الإساءة والاستغلال؛
- والضغط على السلطات القطرية كي تقوم بتسريع عملية الإصلاح، والمضي نحو تحقيق التغيير الفعلي في مجال العلاقة بين العمال وأرباب العمل.

ولطالما أشار المسؤولون القطريون على نحو متكرر إلى عملية الإصلاح العمالي على أنها بمثابة "الرحلة". ولربما من الأجدى لهم ولشركائهم الدوليين أن ينظروا إلى عملية الإصلاح من عدسة الرحلات التي يقوم بها مئات الآلاف من العمال إلى قطر، وإدراك مكامن الخطورة فيها، كونها سوف تظل سيدة الموقف في حياة العمالة الأجنبية في قطر، وذلك إلى أن يتم إصلاح نظام الكفالة بشكل جذري.

## نظام قديم بحلة جديدة؟

قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

منظمة العفو الدولية

# 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/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)

@AmnestyOnline



..... info@amnesty.org

+44 (0)20 7413 5500



# نظامٌ قديمٌ بحلةٍ جديدةٍ؟

## قانون التشغيل القطري الجديد، والإساءة إلى العمال الأجانب

ما انفكت قطر تخضع للتمحيص الدولي جراء طريقة معاملتها للعمال الأجانب منذ أن مُنحت حق استضافة بطولة كأس العالم لكرة القدم عام 2022.

ولقد تم التركيز بشكل خاص على قانون الكفالة لسنة 2009 السيء الصيت، والذي يقيد العامل برب العمل، ويجعله عرضة لخطر العمل القسري. وسوف يتم استبدال هذا القانون بأخر اعتباراً من ديسمبر/ كانون الأول 2016. ويلقي التقرير الحالي نظرة فاحصة على القانون البديل، أي قانون رقم 21 لسنة 2015، ومعرفة ما إذا كان سيجلب أي تحسن ملموس في حياة العمال في هذا البلد.

ومع أن السلطات القطرية قد أدركت مدى الحاجة إلى التصدي لمشكلة استغلال العمال الأجانب المزمته، فيشير تحليل منظمة العفو الدولية للقانون الجديد إلى أنه يخفق في توفير حماية كافية للعمالة الوافدة، وأنه ثمة حاجة لبذل المزيد من أجل بناء نظام يوفر الحماية لحقوق العمال الأساسية في قطر. وسوف يحتفظ أرباب العمل بموجب القانون الجديد بالقدرة على منع عمالهم من تغيير وظائفهم، والحيلولة دون مغادرتهم قطر.

ومع تسليط بؤرة الاهتمام العالمي على قطر طيلة الفترة التي تسبق موعد استضافتها لبطولة كأس العالم لكرة القدم عام 2022، تمثل أوجه القصور التي يعاني القانون الجديد منها فشلاً في انتهاز فرصة توظيف الحدث العالمي كحافز لتحقيق التغيير الفعلي، وفق ما تعهدت به السلطات. وكبي تتمكن قطر من الوفاء بتعهداتها بتنظيم بطولة لا تشهد استغلال العمال الأجانب الذين يقومون ببناء الملاعب، ونقل المشجعين، وخدمة الزوار، يتعين عليها أن تقوم بما هو أكثر من مجرد تغيير اسم نظام الكفالة، وأن تنجز الإصلاحات التي تكفل التصدي للقوى المحركة الأساسية التي تدفع نحو استغلال العمال الأجانب فيها.

رقم الوثيقة: MDE 22/5242/2016

ديسمبر/كانون الأول 2016

اللغة الأصلية: الإنجليزية

amnesty.org



منظمة العفو  
الدولية