

Distr.: General  
23 April 2014  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

### تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو

إضافة

البعثة إلى قطر\*

موجز

إذ يسلّم المقرر الخاص بأن نسبة المهاجرين في قطر هي الأعلى في العالم، وأن عددهم يفوق عدد المواطنين القطريين بكثير، وأن هذا الوضع يثير تحديات فريدة من نوعها، فإنه يخلص إلى الحاجة إلى تكثيف الجهود المبذولة في هذا الميدان لمنع انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين.

فالمهاجرون يدفعون عادةً رسوم توظيف ويصلون إلى قطر مثقلين بالديون لتُصادر جوازاتهم حال وصولهم وتُستبدل عقود العمل التي وقعوها في بلدانهم بأخرى تخفض رواتبهم، بل تغير في كثير من الأحيان طبيعة عملهم. واستغلال المهاجرين ممارسة شائعة إذ كثيراً ما يعمل المهاجرون دون مقابل ويعيشون في أوضاع متردية. كما أن قانون العمل لا ينطبق على العمال المتزليين المعرضين للانتهاكات بشكل خاص.

\* يعمم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية، أما التقرير المرفق بهذا الموجز فيعمم باللغة التي قدم بها وباللغة العربية فقط.

(A) GE.14-13864 050514 090514



الرجاء إعادة الاستعمال



\* 1 4 1 3 8 6 4 \*

ويتعين إضفاء طابع رسمي على إجراءات توظيف المهاجرين لمنع استغلالهم، كما يجب تعزيز التشريعات الرامية إلى ضمان احترام حقوقهم. ويشكل نظام الكفالة، الذي يقيد رخصة العمل برب عمل واحد، مصدر انتهاكات واستغلال للمهاجرين، ويتعين من ثم إلغاؤه.

ويشير المقرر الخاص كذلك إلى المسؤولية التي تتحملها البلدان التي ترسل المهاجرين إلى قطر ومسؤولية القطاع الخاص.

[English and Arabic only]

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو،  
عن بعثته إلى قطر (٣ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣)

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	٤-١	مقدمة.....
٥	٧-٥	معلومات عامة: الهجرة في قطر.....
٦	٢٤-٨	الإطار المعياري والمؤسسي لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين.....
٦	١٠-٨	ألف - الإطار القانوني الدولي.....
٧	١٢-١١	باء - الإطار القانوني الإقليمي.....
٧	٢٤-١٣	جيم - الإطار القانوني والمؤسسي الوطني.....
٩	٤٣-٢٥	رابعاً - ممارسات التوظيف.....
٩	٣٢-٢٥	ألف - نظام الكفالة.....
١١	٣٨-٣٣	باء - إجراءات التوظيف.....
١٢	٤١-٣٩	جيم - الاتفاقات الشائبة.....
١٣	٤٣-٤٢	دال - دور البلدان المرسله للعمال المهاجرين.....
١٤	٤٧-٤٤	خامساً - انتهاكات حقوق الإنسان في مكان العمل.....
١٥	٥٠-٤٨	سادساً - العمال المترليون.....
١٦	٥٤-٥١	سابعاً - الحصول على سبل انتصاف في سياق انتهاكات حقوق الإنسان.....
١٧	٦٨-٥٥	ثامناً - احتجاز المهاجرين غير النظاميين.....
١٧	٥٩-٥٥	ألف - الممارسات والتشريعات المتعلقة بالاحتجاز.....
١٨	٦٣-٦٠	باء - ظروف الاحتجاز.....
١٩	٦٦-٦٤	جيم - الضمانات الإجرائية.....
١٩	٦٨-٦٧	دال - بدائل الاحتجاز.....
٢٠	٧٧-٦٩	تاسعاً - شواغل شاملة.....
٢٠	٧٠-٦٩	ألف - كره الأجانب والنظرة السلبية للوافدين.....
٢١	٧١	باء - المهاجرون غير النظاميين.....

٢١	٧٢	..... الأمهات العازبات	جيم -
٢١	٧٤-٧٣	..... دورة كأس العالم ٢٠٢٢	دال -
٢٢	٧٧-٧٥	..... مسؤوليات القطاع الخاص	هاء -
٢٣	١٤٨-٧٨	..... الاستنتاجات والتوصيات	عاشراً -
٢٣	٨٩-٨٢	..... الإطار المعياري والمؤسسي لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين	ألف -
٢٤	٩٩-٩٠	..... ممارسات التوظيف	باء -
٢٥	١١٠-١٠٠	..... انتهاكات حقوق الإنسان في مكان العمل	جيم -
٢٦	١١٥-١١١	..... العمال المتربحون	دال -
٢٦	١٢٠-١١٦	..... الحصول على سبل انتصاف في سياق انتهاكات حقوق الإنسان	هاء -
٢٧	١٢٧-١٢١	..... احتجاز المهاجرين المقيمين بطريقة غير نظامية	واو -
٢٨	١٣٣-١٢٨	..... الشواغل الشاملة	زاي -
٢٩	١٣٩-١٣٤	..... توصيات موجهة إلى البلدان المرسله للعمال المهاجرين	حاء -
٢٩	١٤٨-١٤٠	..... توصيات موجهة إلى القطاع الخاص	طاء -

## أولاً - مقدمة

- ١- اضطلع المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كرييو، بزيارة رسمية إلى قطر في الفترة من ٣ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، بدعوة من حكومة قطر. وبما أن الزيارة ركزت بشكل رئيسي على هجرة العمال وممارسات توظيفهم، فإن هذا التقرير لا يقدم لمحة شاملة عن حالة حقوق الإنسان للمهاجرين في قطر.
- ٢- والتقى المقرر الخاص، خلال زيارته، بممثلين للحكومة (بمن فيهم ممثلون عن وزارة العمل ووزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الخارجية والمجلس الأعلى للقضاء والنيابة العامة واللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢) وممثلين للمجتمع الدبلوماسي واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات والأوساط الأكاديمية والمهاجرين أنفسهم. كما قام بزيارة إلى مركز الترحيل والسجن المركزي ودور إيواء متعددة.
- ٣- ونظراً لتركيز الزيارة على ممارسات التوظيف، فقد نظمت وزارة الخارجية، بمبادرة من المقرر الخاص، حلقة عمل أثناء زيارته لمناقشة هذه الممارسات. وشاركت في حلقة العمل جهات عديدة شملت ممثلين للحكومة والأمم المتحدة واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان والسلك الدبلوماسي والمنظمات ووكالات التوظيف وشركات البناء.
- ٤- ويعرب المقرر الخاص عن تقديره للتعاون الذي أبدته حكومة قطر قبل زيارته وأثناءها وبعد انتهائها. كما يشكر موظفي مركز الأمم المتحدة للتدريب والتوثيق في مجال حقوق الإنسان لجنوب غرب آسيا والمنطقة العربية في الدوحة على ما قدموه من دعم ومساعدة قيّمين.

## ثانياً - معلومات عامة: الهجرة في قطر

- ٥- لقد مكّنت عوائد النفط والغاز الطبيعي قطر من تحقيق أعلى نصيب للفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العالم بأسره. ونفذت قطر استثمارات هائلة في الهياكل الأساسية وأنشطة الإعمار، وارتفع عدد سكانها من قرابة ١١١ ٠٠٠ نسمة في عام ١٩٧٠ إلى ١,٩ مليون نسمة في عام ٢٠١٣، وهي زيادة ناجمة أساساً عن تدفق العمال المهاجرين في مطلع الثمانينات. وترجع أصول غالبية المهاجرين في قطر إلى جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا، بما في ذلك إندونيسيا وباكستان وبنغلاديش وسري لانكا والفلبين والهند ونيبال. وهناك عدد كبير أيضاً من المهاجرين الناطقين بالعربية، حيث يتقلد الكثيرون منهم مناصب في القطاع العام.
- ٦- وتعتمد قطر بشدة على العمالة الوافدة حيث نسبة المهاجرين إلى المواطنين لديها هي الأعلى في العالم. فقرابة ٨٨ في المائة من مجموع السكان مهاجرون يُشار إليهم عموماً باسم

"العمال الأجانب". ويعمل هؤلاء بشكل واسع في قطاع البناء والخدمات والعمل المتزلي. ويثير هذا الوضع تحديات فريدة من نوعها للسلطات القطرية والمجتمع القطري، ويغذي مخاوف مشروعة بشأن الهوية الوطنية. غير أنه يجب التشديد على أن هؤلاء المهاجرين هم في قطر بدعوة من الحكومة وقد حصلوا على رخص عمل لسد النقص في الأيدي العاملة، وهي حاجة أملتتها الطفرة الاقتصادية الهائلة ومشاريع البناء الضخمة والاعتماد الواسع النطاق على العمال المتزليين، بما يتيح للقطريين التمتع بمستويات راحة أعلى.

٧- وستنشأ حاجة إلى المزيد من الهجرة إلى قطر استعداداً لتنظيم دورة كأس العالم في عام ٢٠٢٢. فبالإضافة إلى الملاعب والهياكل الأساسية ذات الصلة، يجري إنشاء شبكة قطار الأنفاق وسكك حديدية وتوسعة نظام الطرق والطاقة الاستيعابية للفنادق.

## ثالثاً - الإطار المعياري والمؤسسي لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين

### ألف - الإطار القانوني الدولي

٨- قطر طرف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واتفاقية حقوق الطفل وبروتوكوليهما الاختياريين المتعلقين ببيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية، وباشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة. غير أن قطر لم تصدق بعد على الصكوك التالية: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبروتوكوله الاختياري؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكوليه الاختياريين؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛ والبروتوكولات الاختيارية لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والاتفاقية حقوق الطفل المتعلق بإجراء تقديم البلاغات.

٩- وصدقت قطر على بروتوكول منع وقمع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والمعاقبة عليه، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول باليرمو). غير أنها لم تنضم إلى بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها، واتفاقية خفض حالات انعدام الجنسية، واتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ بشأن الهجرة للعمل (١٩٤٩)، ورقم ١٤٣ بشأن

الهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين (١٩٧٥)، ورقم ٨٧ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم (١٩٤٨)، ورقم ٩٨ بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (١٩٤٩)، ورقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المتزليين (٢٠١١)، ورقم ١٨١ بشأن وكالات الاستخدام الخاصة (١٩٩٧).

١٠- ويأمل المقرر الخاص أن تتحقق سريعاً التطمينات التي تلقاها بأن تنظر حكومة قطر في التصديق على معاهدات منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبعض اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

## باء- الإطار القانوني الإقليمي

- ١١- قطر عضو في جامعة الدول العربية منذ عام ١٩٧١ وأصبحت طرفاً في الميثاق العربي لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩.
- ١٢- وقطر عضو في مجلس التعاون لدول الخليج العربية (مجلس التعاون الخليجي)، وقد ناقش المجلس مسألة اعتماد قانون موحد أو عقد عمل نموذجي للعمال المتزليين.

## جيم- الإطار القانوني والمؤسسي الوطني

### ١- القوانين الوطنية

- ١٣- اعتُمد دستور قطر الدائم في عام ٢٠٠٥. ووفقاً لمادته السادسة، تحترم الدولة المواثيق والعهود الدولية وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والمواثيق والعهود الدولية التي تصبح طرفاً فيها.
- ١٤- وينص الدستور كذلك في مادته ٣٥ على أن الناس متساوون أمام القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين. كما تنص المادة ٣٦ على أن الحرية الشخصية مكفولة، ولا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون. ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويعتبر التعذيب جريمة يعاقب عليها القانون.
- ١٥- وتكفل المادة ٤٤ من الدستور حق المواطنين في التجمع، فيما تكفل المادة ٤٥ الحق في حرية تكوين الجمعيات. وتنص المادة ٥٢ على أن كل شخص مقيم في الدولة إقامة مشروعة يتمتع بحماية لشخصه وماله وفقاً لأحكام القانون.
- ١٦- والقانون الرئيسي الذي ينظم الهجرة هو القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم وكفالتهم. وتنص مادته ١٨ على أن كل وافد مُنح سمة

لدخول الدولة يجب أن يكون له كفيل. ولا يصرح للوافدين، فيما عدا النساء اللاتي على كفالة رب الأسرة والقصر والزوار الذين لا تتجاوز مدة زيارتهم للدولة ثلاثين يوماً، بمغادرة البلاد بصفة مؤقتة أو نهائية إلا بعد تقديم إذن بالخروج من كفيل الإقامة.

١٧- وينظم قانون العمل لعام ٢٠٠٤ عمالة جميع العاملين، باستثناء فئات معينة (منها فئة العمال المتزليين).

## ٢- المؤسسات والسياسات الوطنية

١٨- تتولى وزارة الداخلية مسؤولية دخول المهاجرين وخروجهم ونظام الكفالة، بما يشمل نقل الكفالة. وتتولى إدارة البحث والمتابعة لدى الوزارة مسؤولية ترحيل المهاجرين وإدارة مركز الترحيل. أما إدارة حقوق الإنسان فتتلقى الشكاوى من المهاجرين وتحقق فيها وتجري زيارات إلى مركز الترحيل.

١٩- وتتعهد وزارة العمل بمهام تفتيش العمل (حملات التفتيش المتعلقة بالصحة والسلامة وتفتيش مكان العمل)، وتلقي الشكاوى من العمال وتوظيف العمال المهاجرين، بما يشمل توثيق عقود العمل وإصدار التأشيرات ورخص العمل. وتتصدى وزارة العمل لحالات الانتهاكات التي يتعرض لها المهاجرون بواسطة مفاوضات بين العامل الوافد ورب العمل، ولها أن تتصل بوزارة الداخلية للتحقق من إمكانية نقل الكفالة.

٢٠- وقد أنشئت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان وفقاً للقانون ٣٨ (٢٠٠٢) وأعيد تنظيمها بموجب القانون ١٧ (٢٠١٠). وهي مصنفة لدى لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في المركز "ألف". وتضطلع اللجنة الوطنية بعمل هام لتعزيز حماية حقوق الإنسان للمهاجرين في قطر، بوسائل تشمل مساعدتهم على تقديم الشكاوى إلى وزارتي الداخلية والعمل.

٢١- وفي عام ٢٠٠٣ أنشأ المجلس الأعلى لشؤون الأسرة المكتب القطري لمكافحة الاتجار بالبشر الذي حولته الشيخة موزة بنت ناصر إلى مؤسسة. وتمثل مهمة المؤسسة القطرية لمكافحة الاتجار بالبشر في حماية المجتمع من الاتجار بالبشر وتوفير رعاية متكاملة للضحايا. وتدير المؤسسة دار إيواء لضحايا الاتجار من النساء.

٢٢- أما مؤسسة قطر للتربية والعلوم وتنمية المجتمع فهي منظمة خاصة غير ربحية أنشأها الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني والشيخة موزة بنت ناصر في عام ١٩٩٥. وأطلقت المؤسسة مبادرة رعاية تهدف إلى الحد من ممارسات العمل غير المنصفة. وتحدد معاييرها الإلزامية لرعاية العمالة الوافدة الحد الأدنى من المتطلبات الإلزامية على صعيد التوظيف وظروف العمل والمعيشة ومعاملة العمال المستخدمين في مجال البناء ومختلف المشاريع التي تنجزها المؤسسة بشكل عام.



٢٣- أما اللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢ فقد أنشئت بعد فوز قطر في عروض استضافة دورة كأس العالم لكرة القدم في عام ٢٠٢٢. وتتمثل مسؤولياتها الرئيسية في تنفيذ مشاريع الهياكل الأساسية المتعلقة بالملاعب اللازمة للدورة.

٢٤- وأطلقت رؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠ في عام ٢٠٠٨، وغايتها رفع قطر إلى مصاف البلدان المتقدمة. وتستند هذه الرؤية إلى أربع دعائم هي: التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ووضعت استراتيجية التنمية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٦ لتمهيد السبيل نحو تحقيق أهداف هذه الرؤية. وتتوخى الاستراتيجية تنقيح قوانين العمل لزيادة حماية حقوق جميع العمال الوافدين ومعايير سلامتهم ضمن إطار حماية اجتماعية شامل ووفقاً للقواعد والمعايير الدولية. كما تؤكد الاستراتيجية أن تحسين حقوق العمال لن يفيد العاملين فقط وإنما سيؤدي إلى فائدة كبرى للتنمية الاقتصادية، وسيحسن صورة دولة قطر العالمية أيضاً باعتبارها دولة رائدة. وتحدد الاستراتيجية ضمن أهدافها زيادة عدد اتفاقيات منظمة العمل الدولية الموقع عليها من ٦ اتفاقيات إلى ٢٠ اتفاقية.

## رابعاً- ممارسات التوظيف

### ألف- نظام الكفالة

٢٥- يُستخدم نظام الكفالة لتنظيم العلاقة بين أرباب العمل والعمال الوافدين، عن طريق تقييد رخصة العمل بشخص واحد هو الكفيل، وهو عادةً ما يكون رب العمل ولكن ليس دائماً. ويتيح قانون الكفالة لهؤلاء الكفلاء منع الوافدين من تغيير رب العمل ومن مغادرة قطر. ويمكن أرباب العمل غير التزيهين من استغلال موظفيهم. وتشمل حالات الانتهاك العديدة لحقوق العمال الوافدين مصادرة جوازات سفرهم، ورفض إصدار شهادات "عدم الممانعة" (التي تسمح لهم بتغيير رب العمل) أو منحهم الإذن بالخروج أو دفع تكلفة تذاكر سفر العودة إلى أوطانهم. ويمتنع بعض أرباب العمل عن استصدار رخص إقامة لموظفيهم تفادياً لدفع رسومها في معظم الأحيان. وهو ما يترك هؤلاء الوافدين في وضع غير نظامي دون بطاقة هوية صالحة لديهم، رغم قانونية توظيفهم.

٢٦- ويشترط على العمال الوافدين البقاء مع رب عملهم ماداموا لم يحصلوا على شهادة "عدم ممانعة"، كما يشترط على أرباب العمل إبلاغ وزارة الداخلية عن الوافدين الذين يلوذون بالفرار. وتوجه إلى الوافدين الذين يتركون أرباب عملهم دون الحصول على هذه الشهادة قسمة الهروب ويُعاملون على هذا الأساس، فيخسرون رخص الإقامة ويصبحون عرضة للغرامة والسجن والترحيل. ويرى المقرر الخاص أن هذا النظام يمكن تصنيفه ضرباً من ضروب السخرة.

٢٧- وقد اعتمد قانون الكفالة لعام ٢٠٠٩ ليحل محل قانون معتمد منذ عام ١٩٦٣، وهو يتضمن بعض التحسينات التشريعية الإيجابية، كالحكم الذي ينص على عدم مشروعية مصادرة أرباب العمل جوازات موظفيهم. كما يسمح بتغيير الكفيل في حالات معينة وبموجب وزارة الداخلية صلاحية إصدار رخصة مغادرة إذا رفض الكفيل القيام بذلك دون مبرر مقنع. غير أن المقرر الخاص يأسف لأن هذا القانون غير مطبق بصورة فعالة، إذ لا تزال ممارسة مصادرة الجوازات متفشية وتغيير الكفيل مستعصياً على ما يبدو. وفي حين يسمح قانون الكفالة لوزارة الداخلية بتحويل الكفالة في حالة صدور انتهاكات من رب العمل، فإن هذا الحكم في الممارسة لا يُطبق إلا في حالات قليلة نسبياً.

٢٨- فجوازات غالبية المهاجرين الذين التقاهم المقرر الخاص، بمن فيهم عمال البناء والعمال المتزليون، مصادرة لدى أرباب عملهم، ما يشكل انتهاكاً لقانون الكفالة. ويشمل ذلك العديد من المهاجرين المودعين في مركز الترحيل بدعوى الهروب من أرباب عمل أساؤوا معاملتهم. والشرح الذي قدمته السلطات بأن معظم الوافدين يفضلون ترك جوازاتهم لدى أرباب عملهم خشية ضياعها أو سرقتها، يتنافى مع الشهادات التي أدلى بها المهاجرون أمام المقرر الخاص.

٢٩- واحتج بأن نظام الكفالة ضروري بسبب العدد الكبير من المهاجرين في قطر. غير أن ذلك ليس عذراً مقبولاً للاحتفاظ بتشريعات تعرّض المهاجرين للانتهاكات والاستغلال. فالسلطات القطرية هي التي تقرر عدد المهاجرين الذين تودّ السماح لهم بدخول أراضيها. وبالتالي فإن الوضع الديمغرافي في قطر هو نتاج سياسات الحكومة وقراراتها، وهو خيار وطني بتحقيق تنمية سريعة ومستوى رفيع من الخدمات المتزلية.

٣٠- كما يُقال إن نظام الكفالة يوازن بين مصالح الطرفين، أي رب العمل والعمال الوافد. فأرباب العمل يدفعون لقاء توظيف هؤلاء العمال ويشعرون من ثم أنهم استثمار يجب التمسك به. وقد يتمثل أحد أساليب حل هذه المشكلة في خفض تكاليف التوظيف بوسائل تشمل خفض الرسوم التي يدفعها أرباب العمل لوكالات التوظيف وخفض تكاليف تأشيرات السفر. وبهذه الطريقة لن يتعلل أرباب العمل بأن توظيف عامل مهاجر هو استثمار كبير يستدعي المحافظة على هؤلاء العمال لفترة زمنية طويلة.

٣١- وأعرب العديد من الأشخاص الذين التقاهم المقرر الخاص، ومنهم ممثلون للحكومة، عن رأيهم بأن نظام الكفالة مثير للجدل ومصدر انتهاكات بحق المهاجرين. وتنص استراتيجية التنمية الوطنية على مراجعة نظام الكفالة القطري وتنقيحه حسب الحاجة. وقد أحيط المقرر الخاص علماً بأن قانون الكفالة يخضع للمراجعة حالياً ويُعتمد منح وزارة الداخلية صلاحيات أوسع لإلغاء الكفالة. ويحث المقرر الخاص السلطات على تسهيل عملية تحويل الكفيل بالنسبة للعمال الوافدين وتحويل الكفالة تلقائياً في جميع حالات الانتهاكات التي يدعى صدورها من الكفيل. وفي المدى الأطول، فإن إلغاء نظام الكفالة واستبداله

بسوق عمل حرة منظمة تستند إلى رخص عمل تسمح للعامل بتغيير رب عمله، من شأنه أن يجد من مستوى استغلال المهاجرين ويكفل في الآن ذاته حراك العمالة ويحقق توازناً أفضل بين الاحتياجات والمهارات.

٣٢- وينطوي نظام الكفالة على عنصر آخر مثير للجدل هو شرط رخصة المغادرة بموجب قانون الكفالة، حيث لا يُسمح للمهاجرين بمغادرة البلد إلا بإذن بالخروج يصدره الكفيل. وينتهك هذا الشرط حرية الحركة التي يكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. والزعم بأن هدفه هو منع فرار المهاجرين بعد ارتكاب جرائم لا ينطبق إلا على قلة من الأفراد ولا يبرر هذا العقاب الجماعي الاستباقي على آلاف المهاجرين. وهو مصدر انتهاكات ولا يوجد مسوغ سليم للإبقاء عليه.

## باء- إجراءات التوظيف

٣٣- كثيراً ما يتعرض المهاجرون الذين يفدون إلى قطر للعمل إلى الإساءة والاستغلال في أوطانهم أثناء عملية توظيفهم. ويحظر القانون القطري تقاضي رسوم استخدام، غير أن العديد من الوافدين الذين التقاهم المقرر الخاص اضطروا إلى أخذ قروض في بلدانهم لتسديد رسوم التوظيف، وهي قروض قد يستغرق تسديدها شهوراً أو سنوات. وبعضهم لا يحصل على معلومات كافية عما ينتظرهم من عمل أو أجور قبل مغادرة بلدانهم. وآخرون أفادوا بأنهم وقعوا عقود عمل في بلدانهم استبدلت بأخرى حال وصولهم إلى قطر، براتب أقل ووصف وظيفي مختلف. وإذا لا يحق للوافدين تغيير وظائفهم دون موافقة كفيلهم وبسبب القروض التي يتعين عليهم سدادها في كثير من الأحيان، فإنهم يصبحون أكثر عرضة لانتهاك حقوقهم ويُستبعد أن يبلغوا عن هذه الانتهاكات. وفي العديد من الحالات، تبلغ هذه الممارسات حد الاتجار بالمفهوم الوارد تعريفه في بروتوكول باليرمو، إذ يُوظف هؤلاء المهاجرون عن طريق الخداع من شخص يمارس سلطته على شخص آخر لغرض استغلاله في السخرة.

٣٤- وتساهم رسوم التوظيف كذلك في عدم التناسب بين الكفاءات ومتطلبات العمل، إذ لا يجري التوظيف على أساس الكفاءة وإنما على أساس القدرة على دفع هذه الرسوم. ومن الضروري إذن عدم تقاضي أي رسوم إذا أريد توظيف الشخص المناسب للوظيفة. ومع أن قانون العمل يحظر تقاضي مثل هذه الرسوم، فإن بعض البلدان المرسلات للمهاجرين تعتبر هذه الرسوم قانونية. وقد أُبلغ المقرر الخاص أن وكالات التوظيف في قطر تتلقى كذلك رشاوى من وكالات التوظيف في البلدان المرسلات، متجاوزة بذلك قانون العمل.

٣٥- ويرحب المقرر الخاص بنظام تصديق عقود العمل من وزارة العمل قبل إصدار تأشيرة الاستقدام، غير أن أرباب العمل نادراً ما يتقيدون بهذه العقود بعد وصول العمال المستقدمين. كما أن بعض وكالات التوظيف تخدع المهاجرين بإغرائهم بالجيء إلى قطر بتأشيرة سياحة أو تجارة لينتهي بهم الحال بالعمل في وضع غير قانوني ما لم يتسن لهم العثور على كفيل

بعد وصولهم. وبناء على ذلك، يرى المقرر الخاص ضرورة اتخاذ إجراءات أخرى للتحقق من احترام عقود العمل الأصلية على صعيد الممارسة وتمكين المهاجرين من المطالبة بإنفاذ شروط عقود عملهم.

٣٦- وثمة ممارسة شائعة أُبلغ بها المقرر الخاص تتمثل في بيع وشراء تأشيرات السفر، بسبب نظام "التأشيرات الجماعية". ويُقال إن هناك شركات في قطر ليس لديها موظفون وإنما سُجلت كشركات للحصول على تأشيرات من وزارة العمل لبيعها بعد ذلك لمن يدفع مبلغاً أكبر. وهذا النوع من التحايل إزاء المهاجرين هو جزء من انتهاكات نمطية للقانون تشكل تضارباً صارخاً مع العقوبات الفورية والصارمة بحق من ينتهك قواعد المرور على سبيل المثال.

٣٧- ويلاحظ المقرر الخاص الحاجة إلى إضفاء طابع رسمي على إجراءات التوظيف، بإنشاء هيئة مركزية للتوظيف ورصد دور وكالات التوظيف الخاصة رصداً صارماً وربما توحيد إجراءاتها. ويرى المقرر الخاص أهمية أن تعمل السلطات القطرية مع البلدان المرسلّة للعمالة الوافدة من أجل ضمان وصول هؤلاء العمال إلى قطر دون ديون وبمعرفة واضحة بظروف عملهم ومعيشتهم. كما يأمل أن تنظر السلطات القطرية في بعض القضايا التي تمّ التطرق إليها خلال حلقة العمل التي نُظمت أثناء زيارته. وينبغي بشكل خاص النظر في فكرة إنشاء السلطات القطرية مكاتب عمل في البلدان المرسلّة للعمالة الوافدة، تتولى بالتعاون مع السلطات المحلية تنظيم حملات إعلامية وإنشاء أنظمة لتصنيف السلوك المهني الأخلاقي لوكالات التوظيف المحلية وتسجل عقود التوظيف إلكترونياً. ويمكن أن تستطلع قطر هذه الفكرة وحدها أو بالتعاون مع دول أخرى أعضاء في مجلس التعاون الخليجي.

٣٨- ويرحب المقرر الخاص بالمعلومات التي تؤكد أن وزارة العمل بصدد تنفيذ برنامج للتواصل الإلكتروني مع البلدان المرسلّة للعمالة المهاجرة، يتضمن إنشاء قاعدة بيانات إلكترونية للباحثين عن فرص عمل في قطر. وسيسمح هذا البرنامج لأرباب العمل باختيار القوة العاملة التي ينشدونها من طلبات العمل المتاحة، وقد ينهي بصورة فعالة التنافر بين فرص العمل التي يوعد بها المهاجرون في بلدانهم والأعمال التي يشغلونها فعلياً في قطر. ويأمل المقرر الخاص أن يمنع هذا البرنامج استبدال عقود العمل.

## جيم - الاتفاقات الثنائية

٣٩- وقعت قطر ٣١ اتفاقاً ثنائياً مع البلدان المرسلّة للعمالة الوافدة. وتشمل هذه الاتفاقات عقد عمل نموذجياً يتضمن تنظيم بعض جوانب العمل، بما يشمل فترة العقد وتكاليف السفر والأجر والسكن والرعاية الطبية والإجازة السنوية، غير أنه لا يشمل أي تفاصيل عن وصف العمل أو ظروف المعيشة. وينص العقد النموذجي على عدم جواز إنهاء العقد قبل انتهاء مدته (سنة أو سنتان) إلا بالتراضي بين رب العمل والموظف. كما ينص على أن يمنح رب العمل موظفه قرضاً شخصياً إذا طلب ذلك. وغالباً ما تستخدم هذه القروض ذريعة لعدم السماح للموظف بتغيير كفيله أو مغادرة البلد.

٤٠- وتنص الاتفاقات الثنائية على أن تجتمع لجنة مشتركة تتألف من ممثلين لقطر والدولة المرسله مرة كل سنة لتنسيق تنفيذ الاتفاق، وتفسير أحكامه في حالات المنازعات، واستعراض فرص العمل في قطر، واقتراح مراجعة أو تعديل أحكام الاتفاق. غير أن المقرر الخاص أبلغ بأن هذه الاجتماعات لا تجري بشكل منتظم مع جميع الدول المرسله للعمالة الوافده.

٤١- ويرى المقرر الخاص أنه سيتعين على قطر أن تدمج في جميع اتفاقاتها الثنائية مع البلدان المرسله للعمالة عقداً نموذجياً موحداً منقحاً لجميع العمال، بمن فيهم العمال المترليون، بحيث يكفل احترام وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين، بما يشمل حقوق العمل والحد الأدنى للأجر. وينبغي أن تحدد عقود العمل القائمة على هذا النموذج الوصف الوظيفي للعامل وأجره وظروف عمله. ويمكن في هذا الصدد الاقتداء بنموذج المعايير الإلزامية لرعاية العمالة الوافده التي اعتمدها مؤسسة قطر للتربية والعلوم وتنمية المجتمع. ويمكن وضع حلول في إطار الحكومة الإلكترونية لحماية العقود من التغيير بعد وصول العامل الوافد إلى قطر.

## دال - دور البلدان المرسله للعمال المهاجرين

٤٢- في حين تتحمل الحكومة مسؤولية انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بحق المهاجرين في قطر، فإن للدول المرسله أيضاً دوراً في منع الإساءة لمواطنيها المهاجرين للعمل في الخارج. والكثير من المشاكل التي يعانها المهاجرون في قطر تتعلق بإجراءات التوظيف في بلدانهم. فالمهاجرون المحتملون يدفعون بشكل روتيني رسوم توظيف مرتفعة ويوقعون عقوداً لا تُحترم شروطها بعد وصولهم إلى قطر، وبعضهم يحصل على تأشيرة تجارة أو سياحة بدلاً من تأشيرة العمل. وبما أن الهم الأكبر لبعض وكالات التوظيف هو جني الأرباح على ما يبدو، فإنها تقدم وعوداً بتوفير عقود عمل ببساطة لكل من يستطيع دفع رسومها. وهو ما يؤدي إلى حصول الأشخاص على عقود عمل لوظائف ليسوا مؤهلين لها، ومن ثم يُعطون وظائف مختلفة برواتب أدنى بعد وصولهم إلى قطر من غير المؤهلات اللازمة. لذا فإن تنظيم وكالات التوظيف في البلدان المرسله بشكل أفضل هو أداة هامة لمكافحة استغلال المهاجرين في قطر. فالعديد من هؤلاء العمال المهاجرين يتلقون وعوداً كاذبة من وكالات التوظيف في بلدانهم، شأنهم شأن أرباب العمل أيضاً الذين يحصلون على عمال لا يملكون المؤهلات المطلوبة. ومن هذا المنطلق فإن تعزيز تنظيم وكالات التوظيف في البلدان المرسله سيصب أيضاً في مصلحة أرباب العمل في قطر الذين سيحصلون بالتالي على موظفين أفضل تأهيلاً.

٤٣- كما أن تنظيم الدورات الإعلامية والتدريبية للمهاجرين المحتملين قبل مغادرة بلدانهم من شأنه أن يساعد في ضمان حصولهم على التدريب والمهارات اللازمة، فضلاً عن المعلومات بشأن ظروف العمل في قطر وحقوقهم وكيفية الحصول على هذه الحقوق.

## خامساً - انتهاكات حقوق الإنسان في مكان العمل

٤٤ - في حين يكفل قانون العمل لعام ٢٠٠٤ بعض الحقوق والضمانات للعمال، فإنه ينطوي على أوجه قصور هامة. فهو لا ينص على حد أدنى للأجور، ويمنع المهاجرين من تكوين المنظمات ومن التفاوض الجماعي، كما يستبعد العمال المترليين من نطاق انطباقه. وثمة مشكلة أخرى على صعيد تنفيذ هذا القانون. فالعديد من المهاجرين في قطر يواجهون انتهاكات لحقوق الإنسان في مكان العمل، ويقع ذلك جزئياً جراء عدم تنفيذ أحكام قانون العمل واللامبالاة التي قد تنجم عن عدم مراعاة المهاجرين الآسيويين. فبعضهم لا يحصل على أجره في الوقت المحدد، وبعضهم لا يحصل على أجره مطلقاً والبعض الآخر يحصل على أقل من الأجر المتفق عليه. وثمة من يجادل بأن من غير الممكن وضع حد أدنى للأجور لأن وكالات التوظيف في قطر ملزمة بعقود تصدرها البلدان المرسلّة. غير أنه عندما سعت بعض البلدان المرسلّة إلى المطالبة بوضع حد أدنى لأجور عمالها، أدّى ذلك إلى عدم منح عمال تلك الدولة تأشيرات سفر إلى قطر.

٤٥ - وكثيراً ما تكون ظروف المعيشة في أماكن العمل غير ملائمة ومخالفة لأحكام القانون القطري، مثل حظر الأسرة المتعددة الطوابق. وقد لاحظ المقرر الخاص أن عدداً كبيراً من المهاجرين يعيشون في ظروف من الاكتظاظ والقذارة في المنطقة الصناعية بالدوحة. والعديد منهم ليست لديهم بطاقة هوية لأن رب عملهم لم يشأ استصدار بطاقات لهم أو لم يمدد صلاحية بطاقاتهم بعد انتهائها. ونتيجة لذلك، لا يتمكن هؤلاء العمال من استصدار بطاقات صحية للحصول على الرعاية الصحية المدعومة من الدولة. ويأسف المقرر الخاص لعدم كفاية مفتشي العمل وعدم قدرتهم على تحري ظروف العمل أو المعيشة في معسكرات العمل بصورة شاملة بسبب قلة عددهم وافتقارهم إلى مترجمين شفوئين. ويرحب المقرر الخاص بالمعلومة التي تلقاها بأن عدد مفتشي العمل سيزداد بمعدل الضعف من ١٥٠ مفتشاً إلى ٣٠٠ مفتش.

٤٦ - ويساور المقرر الخاص القلق بشأن معدلات الحوادث في مواقع الإنشاء وظروف العمل الخطرة التي تنجم عنها إصابات ووفيات. كما يشعر بالقلق إزاء عدم وجود بيانات عن الحوادث والوفيات، رغم الأدلة السردية بشأن إعادة العديد من هؤلاء العمال الشباب غالباً في توأبيت إلى أوطانهم. ويشير المقرر الخاص إلى الحاجة إلى تمكين العمال من إبداء رأيهم في المسائل التي تحظى باهتمام مشترك بينهم وبين أرباب العمل والحكومة. وينبغي أن تنظر السلطات في السماح بإنشاء لجان للصحة والسلامة تضم ممثلين للعمال. كما يتعين في آخر المطاف أن يُسمح لجميع العمال بتشكيل نقابات عمالية. وينبغي ألا ترى السلطات في ذلك تهديداً وإنما فرصة لتوظيف صوت العمال في تيسير عملها الرامي إلى تحقيق إدارة فعالة لسوق عمل تنسم بالحراك والكفاءة، حيث يمكن التصدي للمشاكل مكرراً وليس عندما تقع الحوادث أو يلوذ العمال بالفرار.

٤٧- وقد استهلت وزارة العمل برنامجاً رائداً يصنف الشركات في ثلاثة مستويات، استناداً إلى عدد الشكاوى المقدمة ضدها. كما تدير الوزارة نظاماً لإدراج الشركات المخالفة في قائمة سوداء. ومع أن وضع الشركات التي تسيء معاملة المهاجرين على "قائمة سوداء" قد يكون فكرة جيدة بذاته، فإن المشكلة هي أن هذه الشركات إذا لم تتمكن من استخدام موظفين جدد فإنها ستتمسك أكثر بموظفيها الحاليين. وسترفض من ثم إعطاءهم شهادات "عدم الممانعة" أو إذن بالخروج، ما يؤدي إلى تكبير الموظفين العاملين لديها. وبالتالي عندما تُدرج شركة ما على القائمة السوداء، يتعين إيلاء الاهتمام اللازم كذلك إلى حقوق الأشخاص العاملين لديها.

## سادساً- العمال المتزليون

٤٨- لا تنطبق أحكام قانون العمل على العمال المتزليين. وهم يشملون خدم المنازل والسائقين والطباخين والبستانيين. وإحدى ذرائع هذا الاستبعاد هو أن هؤلاء العمال ليست لهم ساعات عمل محددة. وثمة تفسير آخر قُدّم إلى المقرر الخاص هو أن العمل المتزلي يُنظم في العقد الموقع بين العامل ورب عمله، فلا حاجة إذن لقانون في هذا المجال. وهو تقييم يعارضه المقرر الخاص بشدة. فالعامل المتزلي بحاجة إلى تنظيم عمله بموجب القانون شأنه شأن أي عامل آخر، إن لم يكن أكثر منه. وقد التقى المقرر الخاص عمالاً متزليين هربوا من منازل أرباب عملهم بعد تعرضهم لاعتداءات جسدية وذهنية وجنسية. فبعضهم كان يُثقل بالأعباء ويُرغم على العمل لمدة ٢١ ساعة في اليوم ويُعار إلى أرباب عمل آخرين. وأبلغ بعضهم عن حرمانهم من الطعام، فيما لم يحصل آخرون على رواتبهم لمدة تصل إلى ١٠ أشهر. وبعضهم أصيب في حوادث عمل بالمتزل، وغالبيتهم صودرت جوازاتهم.

٤٩- وتهدف استراتيجية التنمية الوطنية إلى الحد من الاعتماد المفرط على العمال المتزليين في قطر. والهدف هو خفض عدد الخدم في كل منزل. وتنص الاستراتيجية على أن الحكومة ستضع "مجموعة من اللوائح، فيها معايير وشروط، لتحسين إدارة استقدام عاملات المنازل وتشغيلهن. وسوف يدعم ذلك بتشريع جديد يغطي الحقوق القانونية لهؤلاء العاملات". وقد انتاب المقرر الخاص شعور بالارتياح لمعرفة أن الحكومة تعمل على مشروع قانون بشأن العمال المتزليين، ويأمل إنجاز هذا القانون واعتماده على وجه السرعة من أجل تحسين كفاءة حقوق العمال المتزليين الذين نادراً ما يُشار إلى ما يتعرضون له من انتهاكات. وينبغي أن يتضمن القانون أحكاماً تشمل الأجور وساعات العمل وظروف العمل وأجرة ساعات العمل الإضافية والإجازة السنوية وسبل الانتصاف الفعالة، على النحو الوارد في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المتزليين.

٥٠- وفي حين يرحب المقرر الخاص بوضع الشركات التي تسيء معاملة العمال المهاجرين على القائمة السوداء، فإنه يصرّ على أن ذلك ينبغي أن ينطبق بالمثل على العمال المتزليين.

فالأشخاص الذين يسيئون معاملة العمال المتزليين ينبغي ألا يُسمح لهم بتوظيف أي عمال متزليين في المستقبل. كما ينبغي إجراء حملات تفتيش العمل في المنازل التي تستخدم عمالاً متزليين أيضاً، لتفتيش ظروف العمل ومكافحة الانتهاكات المتفشية لحقوق هؤلاء العمال.

## سابعاً - الحصول على سبل انتصاف في سياق انتهاكات حقوق الإنسان

٥١ - هناك آليات تظلم مختلفة متاحة للمهاجرين يمكن الوصول إليها عن طريق وزارة العمل أو وزارة الداخلية أو اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو بشكل مباشر في محكمة العمل. غير أنه يصعب على المهاجرين الوصول إلى هذه الآليات، لأسباب منها افتقارهم إلى المعلومات والمساعدة القانونية والمرجمين الشفويين، أو خشية فقدان وظائفهم ومن ثم احتجازهم وترحيلهم أو خشية ردود فعل كفلائهم. ففي كثير من الأحيان، عندما يبلغ المهاجر عن انتهاك الكفيل لحقوقه، فإن الأخير ينتقم بتوجيه تم جنائية ضده. وقد أبلغ بعض المهاجرين المحتجزين في مركز الترحيل بأنهم لم يخلّ سبيلهم حتى لحضور محاكمتهم في القضايا التي رفعها ضدهم أرباب عملهم. ويتعين بذل المزيد من الجهود لإتاحة الفرصة أمام هؤلاء المهاجرين للاحتكام إلى القضاء بصورة فعالة. كما ينبغي تحويل الكفالة في جميع الحالات إذا طلب العامل المهاجر ذلك، لفترة مؤقتة على الأقل، عندما يقدم شكوى بحق رب عمله. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المهاجرين الذين يقدمون شكاوى بحق أرباب عملهم غالباً ما يحتاجون إلى مساعدة تشمل توفير المترجمين الفوريين والمساعدة القانونية، لكنهم يحتاجون في كثير من الأحيان أيضاً إلى طعام ومكان يؤويهم ريثما يُبت في قضاياهم.

٥٢ - وتفتقر آليات التظلم المتاحة إلى الفعالية. فاللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، رغم نواياها الحسنة وإدراكها لأهمية هذه القضايا، تفتقر إلى الوسائل الكافية ولا يمكنها اتخاذ أي قرارات وإنما ينحصر دورها في تحويل الشكاوى إلى الوزارة المعنية. أما وزارة العمل فلا تتجاوز صلاحيتها الواسطة، وإذا لم يوافق رب العمل فإن على العامل أن يرفع قضية في المحكمة. ويشعر المهاجرون بالارتباك أمام تقسيم الاختصاصات بين اللجنة ووزارتي العمل والداخلية.

٥٣ - ويلاحظ المقرر الخاص الحاجة إلى فرض المزيد من العقوبات الفعالة بحق أرباب العمل المخالفين. ويعرب عن أسفه للافتقار إلى تدابير تحقيق ومقاضاة فعالة في مخالفات قانون العمل، وللعديد القليل من القضايا المرفوعة في المحاكم بحق أرباب العمل المخالفين، وهو وضع قد يرتبط بكثرة عدد القضاة الأجانب غير المثبتين. أما الوصول إلى محكمة العمل فهو مهمة شاقة، إذ يتعين على المهاجر أن يدفع رسوماً لفتح ملف القضية ويستغرق البت في القضايا أشهراً عديدة. ومع أن قانون العمل ينص على أن القضايا التي يرفعها العمال معفاة من الرسوم القضائية، فإن معظم المهاجرين يتعين عليهم دفع ٦٠٠ ريال لفتح ملف قضية في المحكمة. ويُقال إن هذا المبلغ يغطي تكلفة الحصول على رأي خبير. وهو مبلغ لا يتوفر عادةً للمهاجرين، بل إن العديد من شكاوى المهاجرين تتعلق بعدم دفع رواتبهم شهوراً عديدة.



٥٤- وتنص استراتيجية التنمية الوطنية على إنشاء محكمة للبت في منازعات العمل. ويرحب المقرر الخاص بهذا المقترح لأنه يبدو جلياً أن النظام الحالي القائم على وساطة وزارة العمل والإجراءات المطولة في محكمة العمل، لا يثمر عن نتائج مرضية. وينبغي أن يكون الوصول إلى المحكمة الجديدة ميسراً وأن تُتاح المعلومات المتعلقة بها باللغات التي يتحدثها المهاجرون، مع توفير المترجمين الشفويين والمساعدة القانونية وإلغاء الرسوم وضمان سرعة البت في المنازعات وإنفاذ القرارات.

## ثامناً - احتجاج المهاجرين غير النظاميين

### ألف - الممارسات والتشريعات المتعلقة بالاحتجاز

٥٥- يستند احتجاج المهاجرين إلى قانون الكفالة. وينص هذا القانون على جواز احتجاز المهاجرين الذين ينتظرون ترحيلهم لمدة ٣٠ يوماً "قابلية للتجديد لعدة مرات ولمدد مماثلة" ما قد يفرضي إلى احتجاز إداري طويل الأمد. وقد التقى المقرر الخاص مهاجرين لبثوا في الحجز مدة تناهز سنة كاملة. وكثيرون منهم تقطعت بهم السبل في قطر إذ يفتقرون إلى شرط أو أكثر من الشروط الثلاثة للعودة إلى أوطانهم، وهي: جواز السفر وإذن الخروج وتذكرة السفر (التي يتعين أن يدفع ثمنها رب العمل). وأثناء زيارة المقرر الخاص، كان هناك قرابة ٣٠٠ امرأة و ١٠٥٠ رجلاً محتجزين في مركز الترحيل. ويجري تشييد جناح جديد يسع نحو ٥٠٠ امرأة.

٥٦- ويتعرض المهاجرون الذي يهربون من أرباب عمل يسيئون معاملتهم إلى الاحتجاز والترحيل بشكل روتيني. وبلغ المقرر الخاص أن معظم المهاجرين الذين ينتظرون ترحيلهم لا يمكنون في مركز الترحيل، وإنما يُعرضون على السلطات يومياً. ويُقال إن المحتجزين هم الذين يواجهون تمهناً جنائية أو مدنية أو الذين يتفادون الترحيل أو الذين هربوا من كفلاءهم. ولا يولى أي اعتبار كما يبدو لحقيقة تعرض هؤلاء الهاربين إلى إساءة معاملة من أرباب عملهم.

٥٧- وهناك محتجزون أبلغوا عن تعرضهم لإساءة معاملة من أرباب عملهم، وفي بعض الحالات ينتقم أرباب العمل برفع قضايا جنائية بحق العمال الوافدين الهاربين. وهناك مهاجرون لم يتمكنوا من مغادرة مركز الترحيل إلا بعد دفع غرامة بسبب البقاء في البلد مدة تجاوزت صلاحية رخص إقامتهم. بيد أن مسؤولية التأكد من صلاحية رخص إقامة العمال تقع على عاتق أرباب العمل الذين يتوانون عن تجديد رخص إقامة عمالهم في كثير من الأحيان لتفادي دفع رسومها بشكل رئيسي.

٥٨- وغالبية النساء في مركز الترحيل لذن بالفرار من أرباب عمل أساءوا معاملتهن، لا سيما العاملات منهن في الخدمة المتزلية، وكل ما يردنه هو العودة إلى أوطانهم. ويرى المقرر الخاص

أن من المستبعد للغاية فرار هؤلاء النسوة اللاتي ينتظرن الحصول على جوازهن وتذاكر السفر وإذن الخروج. لذا فإن احتجازهن لا مسوغ له ويشكل انتهاكاً لحقوقهن. وإيواء هؤلاء النسوة في مأوى مفتوح بدلاً من بناء جناح جديد لهن في مركز الترحيل سيكون حلاً أفضل وأقل تكلفة. وقد أُبلغ المقرر الخاص بأن النساء اللاتي لا يواجهن قضايا قانونية أو جنائية تتم إحالتهم إلى المؤسسة القطرية لمكافحة الاتجار بالبشر حيث يمكنهن في المأوى التابع للمؤسسة. غير أن معظم النساء يواجهن قضايا قانونية رُفعت بحقهن لأن مجرد الهروب من رب عمل مسيء يُعد مخالفة قانونية.

٥٩- وكانت هناك عدة نساء حوامل في مركز الترحيل إبان زيارة المقرر الخاص للمركز. وهو يأسف بشدة لممارسة احتجاز الحوامل. فعلى السلطات إما أن تسهل عودتهن إلى أوطانهم، أو أن تؤويهن في دور إيواء مناسبة. كما ينبغي ألا يُحبس الأطفال في أي حال من الأحوال، وإنما يتعين إيواء الأمهات مع أطفالهن في دور إيواء على الدوام. ومع أن المقرر الخاص لم يجد أي أطفال في مركز الترحيل إبان زيارته، فقد بلغه من عدة مصادر أن احتجاز نساء مع أطفالهن الصغار هو أمر روتيني في مركز الترحيل، كما أُبلغ أن نحو ١٠ نساء مع أطفالهن قد نُقلوا من المركز في اليوم السابق لزيارته.

## باء- ظروف الاحتجاز

٦٠- في حين يرحب المقرر الخاص بالجهود التي تبذلها السلطات لكفالة ظروف معيشية لائقة للمهاجرين المحتجزين في مركز الترحيل، فإنه يجد المركز مكتظاً ويفتقر إلى النظافة. ولا يحصل المهاجرون على ما يكفي من الملابس النظيفة والصابون وغيره من مستلزمات النظافة. وينام العديد من المهاجرين المحتجزين على فرش على الأرض في ممرات المركز.

٦١- وأبلغ المقرر الخاص عن الاكتظاظ الشديد في المركز خلال الأشهر والأسابيع الأخيرة، حتى أصبح كل مهاجرين أو ثلاثة ينامون على سرير واحد أو على الأرض، مع أن الوضع بدا أفضل بعض الشيء أثناء زيارته. ونُقلت بعض النساء المحتجزات إلى جناح آخر قبل ساعات فقط، وذلك على الأرجح من أجل التقليل من هذا الاكتظاظ.

٦٢- وقد أُبلغ العديد من المهاجرين الذين التقاهم المقرر الخاص عن مشاكل صحية متنوعة، جسدية ونفسية، لم يحصلوا على رعاية طبية ملائمة لها. فإحدى الخادמות تعرضت للضرب والحرق من رب عملها قبل أن تهرب من المنزل. وأخرى هربت بعد تعرضها لمحاولة اغتصاب. ويصعب الحصول على رعاية طبية للمحتجزين أو الحصول على علاج مناسب. وأبلغ المحتجزون أن الدواء الوحيد الذي يحصلون عليه هو الأسبرين، بغض النظر عن علتهم. واستمع المقرر الخاص إلى قصص عن حوامل محتجزات لا يحصلن على الرعاية الطبية اللازمة،

ومنهن امرأة أسقطت جنينها أثناء احتجازها في المركز. كما بلغه أن مصابين بأمراض عقلية يُحتجزون في المركز دون توفير علاج مناسب لهم.

٦٣- وذكر بعض المهاجرين الذين احتُجزوا في كل من السجن المركزي ومركز الترحيل أن أوضاع الاحتجاز في المركز هي الأسوأ، وهي ملاحظة تتطابق مع النمط المؤسف لمعاملة المهاجرين على نحو يفتقر إلى احترام كرامتهم.

## جيم- الضمانات الإجرائية

٦٤- يساور المقرر الخاص قلق إزاء الفرص المحدودة المتاحة أمام المحتجزين للاتصال بذويهم، وللحصول على المساعدة القانونية أو الخدمات القنصلية، والحرمان التام تقريباً من خدمات الترجمة الشفوية. فالاتصال الهاتفي ليس مكفولاً لمن لا يملك المال لاستخدام الهواتف العامة، في حين تُصادر الهواتف المحمولة للمحتجزين. ويصعب عليهم بالتالي الاتصال بالعالم الخارجي ولا علم لهم بآليات التظلم المتاحة وسبل الطعن في احتجازهم.

٦٥- وقد أبلغ المحتجزون المقرر الخاص بعدم وجود سبل للتظلم بشأن احتجازهم أو ظروف هذا الاحتجاز. وقد أمضى بعضهم شهوراً عديدة في مركز الترحيل دون أدنى معرفة بوضعه أو سبب احتجازه أو المصير الذي ينتظره. وبشكل عام، لم يُطلع المحتجزون الذين قابلهم المقرر الخاص بأسباب احتجازهم أو مدة احتجازهم بلغة يفهمونها، ولم تُنح لهم تقريباً أي سبل للاتصال بقنصلياتهم أو الطعن في احتجازهم و/أو ترحيلهم.

٦٦- ويشير المقرر الخاص إلى زيارات اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان وإدارة حقوق الإنسان التابعة لوزارة الداخلية إلى مركز الترحيل بوصفها خطوة إيجابية. غير أنه يرى من الأهمية بمكان أن تصدق قطر على البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وأن تنشئ آلية وقائية وطنية مستقلة تتكفل بإجراء زيارات مفاجئة منتظمة إلى جميع أماكن الاحتجاز في قطر.

## دال- بدائل الاحتجاز

٦٧- إذا كان خطر فرار المهاجر من الإجراءات القانونية المنتظرة بحقه معدوماً ولم يكن يشكل خطراً على نفسه أو غيره، فإن احتجازه ليس ضرورياً ويشكل من ثم انتهاكاً لحقوقه. وهناك عدد كبير من المحتجزين الذين التقاهم المقرر الخاص لا يريدون سوى العودة إلى أوطانهم ومن المستبعد جداً من ثم أن يحاولوا الفرار. ويخول قانون الكفالة وزارة الداخلية أن تجبر المهاجرين على الإقامة في مكان محدد عوضاً عن احتجازهم. وقد أبلغ المقرر الخاص بأن شروط الحضور تُستخدم أحياناً كبديل عن الاحتجاز. وهو يحث السلطات القطرية على الاستعاضة عن الاحتجاز بتدابير غير احتجازية بصورة منهجية. وينبغي إجراء تقييم لمدى

ضرورة الاحتجاز في كل حالة على حدة، وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، والنظر في التدابير غير الاحتجازية على الدوام قبل التفكير في الاحتجاز. ويشير المقرر الخاص في هذا الصدد إلى تقريره عن احتجاز المهاجرين في أوضاع غير نظامية (A/HRC/20/24)، الذي يتضمن معلومات مفيدة عن مختلف بدائل الاحتجاز وسبل تطبيقها.

٦٨- وأطلع المقرر الخاص على أن بعض المهاجرين طلبوا إبقاءهم في مركز الترحيل لافتقارهم إلى مكان يؤويهم. غير أن توفير مأوى لهؤلاء الأشخاص لن يكون أقل تكلفة بكثير من احتجازهم فحسب، وإنما سيعزز احترام حقوق وكرامة هؤلاء الأشخاص. وقد زار المقرر الخاص دور الإيواء التي تديرها المؤسسة القطرية لمكافحة الاتجار بالبشر والمؤسسة القطرية لحماية الطفل والمرأة. ويرحب المقرر الخاص بعمل هاتين المؤسستين ويحث السلطات على نقل المهاجرين إلى دور إيواء من هذا النوع، ما لم يكن هناك سبب محدد يقتضي احتجازهم بانتظار إعادتهم إلى بلدانهم. وينبغي زيادة سعة دور الإيواء هذه وإنشاء دور إيواء جديدة لجميع المهاجرين الذين يجدون أنفسهم في أوضاع صعبة، رجالاً كانوا أم نساء أم أطفالاً.

## تاسعاً - شواغل شاملة

### ألف - كره الأجانب والنظرة السلبية للوافدين

٦٩- يعرب المقرر الخاص عن أسفه إزاء النظرة السلبية للمهاجرين في قطر. فالنظرة السائدة إليهم هي أنهم "ملك" لرب عملهم لا بشر يتساوون في حقوق الإنسان مع المواطنين القطريين. وتنعكس هذه النظرة في الاستغلال المنهجي للمهاجرين الذين يعيشون أوضاعاً مزرية، ويعملون ساعات طويلة في ظروف شاقة وخطرة، ولا يحصلون على أجورهم أشهراً عديدة. وأكثر من يتعرض لهذه الممارسات هم خدام المنازل. وهو ما قد يُعزى للأسف لتمييز متأصل، إن لم نقل عنصرية متأصلة، عندما يكون الضحايا غير قطريين. ويلاحظ المقرر الخاص أن على السلطات القطرية أن تتخذ تدابير لتغيير هذه النظرة إلى المهاجرين في المجتمع القطري إلى نظرة أكثر إيجابية، مشدداً على أن العمال الوافدين يؤدون وظائف هامة في قطر تشكل جزءاً أساسياً من الازدهار الاقتصادي للبلد، ويستحقون صون كرامتهم وحماية حقوقهم على قدم المساواة مع المواطنين. وبما أن إنفاذ القانون يجري بشكل جيد عموماً في قطر، فمن المؤسف ألا ينطبق ذلك على الحالات التي تتعلق بالمهاجرين.

٧٠- ويعرب المقرر الخاص كذلك عن قلقه إزاء تصنيف المهاجرين على أساس جنسياتهم، حيث يُنظر إلى بعض الجنسيات بأنها أرفع مقاماً من جنسيات أخرى، ويحصل المهاجرون من جنسيات معينة على رواتب أعلى من مهاجري بلدان أخرى حتى وهم يؤدون العمل

نفسه. ويشكل هذا النوع من التمييز انتهاكاً للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

## باء- المهاجرون غير النظاميين

٧١- مع أن غالبية المهاجرين إلى قطر يدخلون البلد بصورة قانونية، فإن بعضهم يتحول إلى مهاجر غير نظامي لأسباب تشمل مثلاً الهروب من رب عمل مسيء، أو رفض أرباب العمل تجديد رخص إقامتهم أو تقاعسهم عن ذلك. ويعيش هؤلاء المهاجرون غالباً في الخفاء خشية احتجازهم وترحيلهم. وقد التقى المقرر الخاص بمهاجرين هربوا من عملهم وأصبحوا بالتالي في وضع غير قانوني، يمتنعون عن التماس المساعدة الطبية بسبب وضعهم هذا. ويخشى هؤلاء أن تُطلب منهم بطاقة هوية رسمية لم تعد يجوزتهم. كما التقى مهاجرين غير نظاميين لا يملكون مكاناً يؤويهم بعد أن طردوا من السكن الذي كان يوفره لهم أرباب عملهم. والتقى كذلك بأطفال أصبحوا مهاجرين غير نظاميين، وحرّموا بالتالي من التعليم المدرسي.

## جيم- الأمهات العازبات

٧٢- هناك عدد من النساء في السجن المركزي يقضين أحكاماً بالسجن عاماً كاملاً بتهمة "الزنا" وإنجاب أطفال خارج إطار العلاقة الزوجية. وتقضي هؤلاء النساء العقوبة داخل السجن برفقة أطفالهن الرضع في ظروف تشكل انتهاكاً واضحاً لمبدأ مصلحة الطفل الفضلى، بمفهومها الوارد في اتفاقية حقوق الطفل. وفي حين يشير المقرر الخاص إلى أن هؤلاء النساء قد خالفن القانون القطري، فإنه لا يرى ضرورة لإبقتهن في السجن مع أطفالهن، ويحث السلطات على البحث عن حلول بديلة في هذا الصدد.

## دال- دورة كأس العالم ٢٠٢٢

٧٣- تتولى اللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢ مسؤولية تنفيذ مشاريع الهياكل الأساسية المتعلقة بملاعب دورة كأس العالم. وقد أعدت اللجنة ميثاقاً للعمال يتضمن ١٠ مبادئ يتعين على جميع المقاولين والمقاولين من الباطن الامتثال لها. ويغطي الميثاق مسائل تشمل صحة العمال وسلامتهم وشروط التوظيف والمساواة والكرامة وظروف العمل والمعيشة والأجور. وتعكف اللجنة على وضع معايير للاستخدام تستند إلى المبادئ التي تضمنها ميثاق العمال الذي يستند إلى القوانين القطرية ولكن يتجاوزها على صعيد الإنفاذ. وينص الميثاق على إلزام المقاولين من الباطن بالامتثال لنفس القواعد التي يلتزم بها المقاولون ويشجع فكرة المراجعة المستقلة لأداء الشركات. كما ينص على نظام من ثلاثة مستويات للمراجعة، الأول هو قيام المقاول نفسه بعمليات تفتيش عشوائية والإبلاغ عنها، ويتمثل الثاني في تعيين اللجنة مراجعاً مستقلاً لمراجعة أداء الشركة، وينطوي الثالث على حملات تفتيش تجريها وزارة العمل.

٧٤- ويرحب المقرر الخاص بالتزام اللجنة بمراعاة الجوانب الأخلاقية عند توظيف الأشخاص ووضع معايير للعمالّة تتفق مع المعايير الدولية للعمل وحقوق الإنسان. ومن السابق لأوانه الحكم على الطريقة التي ستسير بها الأمور على أرض الواقع، إذ لم تبدأ مشاريع الإنشاء المرتبطة بكأس العالم حتى الآن. ويحث المقرر الخاص اللجنة على كفالة الاحترام التام لحقوق العمال في سياق التحضيرات لدورة كأس العالم. وينبغي أن تمثل المعايير التي تتبناها اللجنة امتثالاً تاماً للمعايير الدولية للعمل وحقوق الإنسان. كما ينبغي أن تكفل الحكومة توسيع نطاق هذه التجربة، إذا أثبتت نجاحها، لتشمل مشاريع الإنشاء الأخرى التي ينبغي أن تحترم حقوق العمال للمهاجرين احتراماً تاماً قبل حلول عام ٢٠٢٢ بكثير. وإذا تحقق ذلك فإن دورة كأس العالم ستكون فرصة سانحة لتحسين حالة حقوق الإنسان للمهاجرين في قطر.

## هاء- مسؤوليات القطاع الخاص

٧٥- تنص المعايير الدولية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان على التزام الجهات الفاعلة الخاصة كحد أدنى باحترام حقوق العمل وحقوق الإنسان المكفولة دولياً. وتنص المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في قراره ٤/١٧ على أن المؤسسات التجارية ملزمة بألا تتسبب أنشطتها في آثار ضارة على حقوق الإنسان أو تساهم في حدوثها، وأن تتصدى لهذه الآثار إذا حدثت وتسعى من خلال علاقاتها التجارية إلى منع أو تخفيف الآثار الضارة على حقوق الإنسان الناجمة بشكل مباشر عن عملياتها أو منتجاتها أو خدماتها.

٧٦- وبوسع القطاع الخاص أن يضطلع بدور هام في وضع حد لظاهرة إساءة معاملة المهاجرين في قطر واستغلالهم. ويشمل ذلك وضع حد لممارسات استبدال عقود العمل ومصادرة الجوازات وحرمان العمال الوافدين من بطاقات الهوية والتخلف عن دفع رواتبهم في الوقت المحدد وظروف العمل والمعيشة غير اللائقة.

٧٧- وقد أبلغ المقرر الخاص مراراً أن أفدح الانتهاكات التي يتعرض لها المهاجرون في قطر لا تصدر من الشركات عبر الوطنية الكبرى وإنما من الشركات الصغيرة التي تعمل في المقاولات من الباطن. ولا بد أن ضمان الشفافية في سلسلة توفير العمالّة أساسى لمنع الانتهاكات، لذا ينبغي تحديد جميع الوسطاء والمقاولين من الباطن وغيرهم من الشركاء، وينبغي ألا يتعامل موفرو العمالة وغيرهم من شركاء العمل مع مقاولين من الباطن غير مرخصين. كما يتعين على الشركات أن تكفل عدم إخضاع العمال، بما يشمل العمال الذين يستخدمهم المقاولون من الباطن، إلى ظروف عمل استغلالية.

## عاشراً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٨- إن نسبة المهاجرين المرتفعة في قطر تطرح تحديات فريدة أمام هذا البلد، غير أن المقرر الخاص خلص إلى ضرورة تعزيز الجهود الرامية إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين في البلد. وقد أحرزت قطر تقدماً في النهوض بحقوق الإنسان للمهاجرين من خلال وسائل تشمل إدخال بعض التحسينات على نظام الكفالة لعام ٢٠٠٩. بيد أنه لا يزال يتعين على قطر قطع شوط طويل لكفالة الاحترام التام لحقوق الإنسان للمهاجرين.

٧٩- ويلاحظ المقرر الخاص أن هناك بعض التشريعات الجيدة السارية التي من شأنها أن تمنع بعض الانتهاكات التي يتعرض لها المهاجرون حالياً في قطر. غير أن هذه التشريعات لا تنفذ بشكل كافٍ.

٨٠- ويرى المقرر الخاص أن امتلاك قوة عاملة تحظى بمعلومات أشمل وحماية أفضل يعني امتلاك قوة عاملة أعلى إنتاجية ويمكن الاعتماد عليها بشكل أكبر. واعتماد عملية توظيف موحدة سيكون في صالح مؤسسات الأعمال في قطر. كما أن إلغاء نظام الكفالة سيجتذب المزيد من العمال ذوي المؤهلات العليا. ويعني فرض رسوم للتوظيف أن الأشخاص الذين يجري استخدامهم هم أولئك القادرون على دفع هذه الرسوم لا ذوو المؤهلات الأفضل. كما أن إضفاء طابع رسمي على عملية التوظيف، وترخيص وكالات التوظيف في البلدان المرسل، وإلغاء جميع رسوم الاستخدام من شأنه أن يكفل استخدام المهارات والكفاءات الأنسب.

٨١- وفي ضوء المعلومات الواردة والشواغل المبينة، يود المقرر الخاص أن يقترح التوصيات التالية على حكومة قطر.

### ألف - الإطار المعياري والمؤسسي لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين

٨٢- إنفاذ التشريعات القائمة بفعالية وملاحقة مرتكبي الانتهاكات وفرض العقوبات المناسبة على الشركات والأفراد الذين ينتهكون حقوق المهاجرين.

٨٣- تنقيح قوانين العمل لزيادة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين، وفقاً لرؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠ واستراتيجية التنمية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٦.

٨٤- التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي من شأنها أن تتيح للحكومة القطرية إطار عمل مفيداً لإدارة شؤون المهاجرين في ظل الاحترام الكامل لحقوق الإنسان للمهاجرين.

٨٥- التصديق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وعلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٨٦- التصديق على البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وإنشاء آلية وقائية وطنية تشمل ولايتها إجراء زيارات مفاجئة إلى جميع المراكز التي يُحرم فيها المهاجرون من حريتهم.

٨٧- النظر في التماس المساعدة التقنية من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان لضمان اتساق التشريعات والممارسات القطرية مع أحكام هذه المعاهدات.

٨٨- التصديق على عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، بما فيها الاتفاقية رقم ٩٧ بشأن الهجرة للعمل (١٩٤٩)، ورقم ١٤٣ بشأن الهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين (١٩٧٥)، ورقم ٨٧ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم (١٩٤٨)، ورقم ٩٨ بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (١٩٤٩)، ورقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المتزولين (٢٠١١)، ورقم ١٨١ بشأن وكالات الاستخدام الخاصة (١٩٩٧).

٨٩- إيلاء الاعتبار الكامل لتوصيات اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، بما فيها التوصيات الواردة في تقاريرها المتعلقة بحقوق الإنسان للمهاجرين.

## باء- ممارسات التوظيف

٩٠- إلغاء نظام الكفالة واستبداله بسوق عمل مفتوحة منظمة، تسمح رخص العمل فيها للعمال بتغيير رب عمله. ويشمل ذلك إلغاء شرطي شهادة "عدم الممانعة" والإذن بالخروج. وينبغي في الأثناء، تعزيز أحكام قانون الكفالة بشدة ووضع معايير واضحة للحالات التي يمكن فيها للكفيل أن يرفض منح شهادة "عدم الممانعة" أو الإذن بالخروج، والسماح للعمال الوافدين الذين تعرضوا لإساءة المعاملة أن يغيروا كفلاءهم في جميع الحالات.

٩١- الاضطلاع بعمليات تفتيش منهجية للتأكد من أن أرباب العمل لا يصادرون جوازات سفر موظفيهم.

٩٢- التأكد من أن العمال الوافدين يلمون إماماً جيداً بحقوقهم. ويتعين في هذا السياق ضمان توقيع العمال الوافدين عقود توظيفهم بلغة يقرؤونها ويفهمونها.

٩٣- التأكد من عدم فرض رسوم التوظيف غير القانونية وعدم تغيير الصيغة الأصلية لعقود العمل التي وُقعت في البلدان المرسلّة بعد الوصول إلى قطر، دون موافقة مستنيرة من العامل الوافد المعني. ويمكن وضع حلول في سياق الحكومة الإلكترونية لحماية العقود من تغييرها بعد وصول العامل إلى قطر.



- ٩٤ - إضفاء طابع رسمي على عملية التوظيف، وإنشاء هيئة مركزية للتوظيف، والنظر في توحيد الإجراءات في بلدان مجلس التعاون الخليجي برمتها، ورصد دور وكالات التوظيف الخاصة عن كثب.
- ٩٥ - النظر في التماس المساعدة الفنية من منظمة العمل الدولية والمفوضية السامية لحقوق الإنسان من أجل إصلاح نظام الكفالة، وتحسين إجراءات التوظيف، وتدريب المسؤولين الحكوميين.
- ٩٦ - العمل مع وكالات توظيف مرخصة في البلدان المرسله وعدم منح تأشيرات سفر للعمال الذين يتعاملون مع وكالات توظيف غير مرخصة.
- ٩٧ - العمل مع بلدان المنشأ لضمان وصول الوافدين إلى قطر بلا ديون.
- ٩٨ - النظر في فتح مكاتب لوزارة العمل في البلدان المرسله لتكفل، بالتعاون مع السلطات المحلية، بتنظيم حملات إعلامية وإنشاء أنظمة لتصنيف السلوك الأخلاقي لوكالات التوظيف المحلية والموافقة على عقود العمل المبرمة وتسجيلها.
- ٩٩ - الاحترام التام لحقوق الإنسان للمهاجرين في سياق تنفيذ جميع الاتفاقات الثنائية للهجرة من أجل العمل. وإدراج عقد نموذجي موحد منقح في جميع الاتفاقات الثنائية لجميع العمال، بمن فيهم العمال المتزليون، لضمان احترام وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين، بما يشمل حقوق العمل والحد الأدنى للأجر. وينبغي أن تحدد عقود العمل القائمة على هذا النموذج الوصف الوظيفي، والراتب المتفق عليه، وظروف العمل والمعيشة، وسبل الانتصاف والتنظيم الفعالة. ويمكن الاقتداء في هذا الصدد بالمعايير الإلزامية لرعاية العمالة الوافدة، التي وضعتها مؤسسة قطر للتربية والعلوم وتنمية المجتمع.

## جيم - انتهاكات حقوق الإنسان في مكان العمل

- ١٠٠ - التأكد من عدم حدوث تمييز في الرواتب استناداً إلى جنسية العامل والنظر في وضع حد أدنى للأجور.
- ١٠١ - العثور على وسيلة لضمان دفع رواتب العمال الوافدين وثمن تذاكر سفرهم، بوسائل تشمل ضمان امتلاك جميع العمال المهاجرين حسابات مصرفية تُحول رواتبهم إليها شهرياً، والتدقيق في السجلات المصرفية بشكل منتظم.
- ١٠٢ - التأكد من إصدار بطاقات هوية لجميع العمال الوافدين.
- ١٠٣ - إنشاء نظام تفتيش محكم وفعال، وتزويده بما يكفي من مفتشي العمل الذين ينبغي تدريبهم تدريباً جيداً في مجال المعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل. وينبغي أن يجري مفتشو العمل حملات تفتيش مفاجئة بشكل منتظم في جميع أماكن العمل. كما ينبغي أن

يرصدوا إنفاذ قوانين العمل، بوسائل تشمل التحدث مباشرة إلى العمال المهاجرين، واستعراض عقود عملهم والتأكد من السماح لهم بالاحتفاظ بجوازات سفرهم، وإصدار بطاقات هوية لهم، ودفع رواتبهم في الوقت المحدد. كما ينبغي القيام بحملات التفتيش في معسكرات العمل للتحقق من الظروف المعيشية فيها. ويتعين أن يرافق مفتشي العمل مترجمون شفويون إلى لغات يفهمها العمال المهاجرون.

١٠٤- جمع بيانات مفصلة عن أمور تشمل الشكاوى التي يقدمها مهاجرون ضد أرباب عملهم وعن الحوادث في أماكن العمل والإصابات والأمراض.

١٠٥- مراجعة أداء جميع شركات الإنشاء ونشر النتائج علناً.

١٠٦- جعل تصنيف الشركات وإدراجها في القائمة السوداء استناداً إلى مدى امتثالها لمعايير العمل علنياً وإتاحة وصول العمال الوافدين إلى هذه المعلومات.

١٠٧- تنقيح قانون العمل لفرض عقوبات على أرباب العمل الذين لا يدفعون رواتب عمالهم بالكامل في الوقت المحدد ولا يسمحون لهم بأخذ إجازات سنوية، فضلاً عن فرض عقوبات كافية على أرباب العمل الذين لا يمتثلون لمعايير السكن اللازمة لعمالهم.

١٠٨- إنشاء لجان للصحة والسلامة يمثلها عمال في جميع مواقع العمل.

١٠٩- الاعتراف بحقوق جميع العمال، بمن فيهم الوافدون، في التنظيم وتكوين الجمعيات.

١١٠- تزويد وزارة العمل بمزيد من الموارد لتمكينها من التعامل بفعالية أكبر مع مسألة ترخيص عقود العمل وحملات تفتيش العمل وشكاوى العمال.

## دال- العمال المتزليون

١١١- اعتماد تشريع خاص بالعمال المتزليين يتضمن حماية حقوق العمل، بما يشمل تحديد ساعات العمل، وساعات العمل الإضافي، والحد الأدنى للأجر، وأوضاع العمل، والإجازة السنوية، واعتماد آليات امتثال فعالة.

١١٢- وضع حد أدنى لأجر العمال المتزليين، ينطبق على جميع العمال بغض النظر عن جنسيتهم.

١١٣- التأكد من عدم مصادرة أرباب العمل جوازات العمال المتزليين.

١١٤- إدراج أرباب العمل الذين يسيئون معاملة العمال المتزليين على القائمة السوداء.

١١٥- الاضطلاع بحملات تفتيش في المنازل التي تستخدم عمال متزليين للتحقق من ظروف عملهم.

## هاء- الحصول على سبل انتصاف في سياق انتهاكات حقوق الإنسان

١١٦- توفير المعلومات للعمال المهاجرين عن حقوقهم وسبل الحصول عليها. ويمكن تحقيق ذلك بوسائل تشمل توزيع دليل حقوق العمال الذي أعدته اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، في البلدان المرسلة للعمال وفي قطر على السواء.

١١٧- إجراء تحقيقات فعالة في مخالفات قانون العمل وقانون الكفالة ومقاضاة مرتكبيها وضمان إتاحة آليات تظلم فعالة في سياقها. ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء آلية تظلم شاملة بشأن انتهاكات قوانين العمل وحقوق الإنسان، بما فيها تلك المتعلقة بإجراءات التوظيف، والكفالة، ورخص الإقامة، وعقود العمل، وظروف العمل، وظروف المعيشة، والأجور والمنازعات الأخرى المتعلقة بالعمل. وينبغي أن يكون الوصول إلى هذه الآلية ميسراً مجانياً وأن توفر خدمات الترجمة الفورية.

١١٨- التأكد من عدم مطالبة العمال الوافدين بدفع أية رسوم لقاء فتح ملف قضية لدى محكمة العمل، وضمان تيسير وصولهم إليها دون خشية من التعرض للانتقام وسرعة البت في القضايا التي يرفعها عمال مهاجرون. كما ينبغي ضمان توفير خدمات الترجمة الفورية والمساعدة القانونية.

١١٩- كفالة حق المهاجرين المحتجزين في المثول أمام المحكمة.

١٢٠- مواصلة العمل على إنشاء محكمة لتسوية منازعات العمل، يكون الوصول إليها ميسراً، وإتاحة المعلومات ذات الصلة باللغات التي يتحدثها العمال المهاجرون، مع ضمان توفير خدمات الترجمة الشفوية، والمساعدة القانونية، وعدم تقاضي أي رسوم، وسرعة البت في المنازعات وإنفاذ الأحكام.

## واو- احتجاز المهاجرين المقيمين بطريقة غير نظامية

١٢١- الامتناع عن احتجاز أشخاص مجرد هروبهم من أبواب عملهم. ووضع حد للاحتجاز المنهجي للعمال المهاجرين المنتظر ترحيلهم، والسعي على الدوام لاستكشاف بدائل للاحتجاز. وينبغي عدم اللجوء إلى الاحتجاز إلا كمالأخيراً، وأن يقتصر على الحالات التي تنطوي على مخاطرة بفرار المهاجر من الإجراءات القانونية المنتظرة أو عندما يشكل خطراً على سلامته أو على الأمن العام، كما ينبغي أن تُحدد مدته بأقصى فترة زمنية ممكنة. وينبغي أن تُحدد أقصى فترة زمنية للاحتجاز بموجب القانون.

١٢٢- إدخال تحسينات جوهرية على ظروف الاحتجاز والضمانات الإجرائية، وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وإعداد التشريعات المناسبة عن احتجاز المهاجرين وفقاً

للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، ضمان تيسير الفرص أمام جميع المهاجرين المحتجزين للحصول على ما يلي:

(أ) الرعاية الطبية الكافية، والمرجمين الشفويين، والطعام الكافي والملابس، والأسرة والمفارش النظيفة، والمستلزمات الصحية، والمساحة الكافية للتحرك وممارسة التمارين في الهواء الطلق؛

(ب) المعلومات بلغة يفهمها المهاجرون المحتجزون عن سبب احتجازهم ومدته وحقهم في الطعن في احتجازهم ووسائل ممارسة هذا الحق؛

(ج) سبل الاتصال بذويهم والحصول على الخدمات القنصلية، فضلاً عن خدمات الترجمة الشفوية والاستشارة القانونية التي ينبغي توفيرها مجاناً عند الاقتضاء، من أجل تمكينهم من ممارسة حقوقهم.

١٢٣ - الاسترشاد بتقرير المقرر الخاص بشأن احتجاز المهاجرين في أوضاع غير قانونية (A/HRC/20/24).

١٢٤ - الامتناع عن احتجاز النساء الحوامل.

١٢٥ - الامتناع عن احتجاز الأطفال والأسر التي تعيل أطفالاً، وفقاً لمبدأي مصلحة الطفل الفضلى ووحدة الأسرة. وينبغي توفير دور إيواء، لهذه الفئات من المهاجرين خصوصاً.

١٢٦ - ضمان تيسير وصول الخامين ومنظمات المجتمع المدني الدولية والمحلية إلى جميع مراكز الاحتجاز، وتطبيق رصد منهجي مستقل لهذه المراكز.

١٢٧ - التماس المساعدة الفنية من المفوضية السامية لحقوق الإنسان في المسائل المتعلقة باحتجاز المهاجرين، بما يشمل سبل تحديد معايير الاحتجاز والضمانات الإجرائية وظروف الاحتجاز.

## زاي- الشواغل الشاملة

١٢٨ - الكف عن تصنيف العمال المهاجرين على أساس جنسياتهم، والشروع في حوار عام قوي عن التنوع والإدماج الاجتماعيين، بحيث يركز على أهمية مكافحة السلوكيات والمواقف التمييزية تجاه العمال المهاجرين.

١٢٩ - تطوير ثقافة حقوق الإنسان بوسائل تشمل تنظيم حملات عامة عن العنصرية وكره الأجانب، وإدماج التثقيف والتوعية بحقوق الإنسان في المناهج التربوية والنظام المدرسي، بالتعاون مع المنظمات الدولية والمجتمع المدني، وبما يشمل مسألة احترام العمال المتزليين.

١٣٠ - ضمان تمكين جميع المهاجرين غير القانونيين من التمتع بحقوقهم، بما فيها الحق في التعليم والرعاية الصحية والسكن. وينبغي أن يحصل المهاجرون الذين أصبحوا في وضع غير

نظامي بسبب تقاعس أرباب عملهم عن تجديد رخص إقامتهم مثلاً، على ما يلزم من مساعدة لتسوية أوضاع إقامتهم.

١٣١ - ضمان عدم احتجاز الأمهات العازبات مع أطفالهن الرضع. وينبغي عوضاً عن ذلك مساعدة من ترغب منهن في الرجوع إلى بلدها على العودة مع أطفالهن، بمساعدة من البعثات القنصلية لبلدائهن. وينبغي في هذه الأثناء إيوائهن في دور إيواء عند الاقتضاء. كما ينبغي اتخاذ تدابير لمنع تحول الأطفال المولودين خارج رباط الزوجية إلى أشخاص عديمي الجنسية.

١٣٢ - ضمان امتثال معايير اللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢ امتثالاً تاماً لأحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية. واغتنام فرصة استضافة دورة كأس العالم ٢٠٢٢ لتحسين وضع حقوق الإنسان للمهاجرين في قطر وكفالة عدم انتهاك حقوق المهاجرين في سياق التحضيرات لدورة كأس العالم، بما في ذلك المشاريع الإنشائية الضخمة.

١٣٣ - تعزيز موارد اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بما يمكنها من معالجة العدد الكبير من حالات الانتهاكات التي تطال العمال المهاجرين.

## حاء- توصيات موجهة إلى البلدان المرسلة للعمال المهاجرين

١٣٤ - تنظيم وكالات التوظيف التي تعمل في أراضيها لضمان تطبيقها إجراءات توظيف أخلاقية تمثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان وحقوق العمل، وفرض عقوبات على الوكالات التي تنتهك هذه الأنظمة.

١٣٥ - ضمان عدم تقاضي وكالات التوظيف رسوماً من المهاجرين، سواء لإبرام عقود العمل أو للسفر أو لاستصدار تأشيرات السفر.

١٣٦ - تنظيم جلسات إعلامية ودورات تدريبية قبل مغادرة المهاجرين المحتملين، بغية إعدادهم للعمل في قطر، وضمان امتلاكهم المهارات اللازمة، بما فيها اللغوية، قبل مغادرتهم، فضلاً عن إمامهم بظروف عملهم في قطر وحقوقهم وسبل تحصيلها. كما ينبغي أن تتضمن هذه الجلسات معلومات عن الثقافة المحلية ونمط الحياة في قطر وعن التشريعات الهامة التي قد تختلف كثيراً عن التشريعات السائدة في بلدانهم.

١٣٧ - ضمان إدراج شروط وأحكام لصون حقوق رعاياها في الاتفاقات الشائبة مع حكومة قطر أثناء التفاوض بشأنها، بما يشمل بنوداً تغطي ظروف العمل والظروف المعيشية والأجور وساعات العمل وما إلى ذلك، ورصد هذه الترتيبات بفعالية.

١٣٨ - ضمان تزويد سفاراتها في قطر بما يلزم لتمكينها من تقديم المساعدة إلى رعاياها عند الحاجة.

١٣٩- مبادرة البلدان التي لم تصدق بعد على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، إلى التصديق عليها.

## طاء- توصيات موجهة إلى القطاع الخاص

- ١٤٠- تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن مؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان.
- ١٤١- ضمان احترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل لجميع الأشخاص العاملين في مشاريع يديرها هذا القطاع وعلى امتداد سلسلة القيمة في الشركة. وإضافة أحكام ملزمة باحترام حقوق المهاجرين في العقود التي تُبرم مع موفري العمالة والمقاولين والشركاء التجاريين، وتطبيق نظام محكم للرقابة على موفري العمالة والمقاولين من الباطن على جميع المستويات.
- ١٤٢- تنفيذ آليات لبذل العناية الواجبة من أجل تحديد ومنع وتخفيف الآثار الضارة الحقيقية والمفترضة التي قد تمس حقوق المهاجرين ويمكن أن تسببها أنشطة الشركة أو تساهم في حدوثها أو يمكن أن تُعزى لعملياتها أو منتجاتها أو خدماتها.
- ١٤٣- التأكد من أن العمال المهاجرين الذين يوظفهم القطاع الخاص لا يدفعون رسوم توظيف في بلدانهم الأصلية.
- ١٤٤- ضمان احترام عقود العمل التي وقعها العمال في بلدانهم وتطابق العمل الذي يؤديونه مع أحكام هذه العقود.
- ١٤٥- توفير السكن اللائق للعمال.
- ١٤٦- الكف عن مصادرة جوازات سفر الموظفين وضمان حصولهم دوماً على رواتبهم كاملة في الوقت المحدد، بما يشمل مكافأة العمل الإضافي عند الاقتضاء، بوسائل منها فتح حسابات مصرفية لهم.
- ١٤٧- إصدار شهادات "عدم الممانعة" والإذن بالخروج عندما يطلبها الموظفون، ما لم توجد أسباب وجيهة تمنع ذلك.
- ١٤٨- إصدار بطاقات هوية لجميع الموظفين وتجديدها حال انتهاء مدة صلاحيتها.