



## مشروع الممرات الخمسة ممرَي نيبال-قطر ونيبال-الكويت لمحة عن الممرات

تلعب هجرة العمّال إلى الخارج دورًا مهمًا في الاقتصاد والمجتمع النيبالي. بسبب الفقر المدقع، والبطالة المرتفعة، والكوارث الطبيعية، يبحث نيباليّ من أصل عشرة نيباليين عن العمل في الخارج. تشكّل تحويلات المهاجرين نحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي، وبذلك، تُعدّ نيبال من أكبر البلدان المتلقية للتحويلات في العالم.

تُعتبر دول الخليج العربي وجهة بارزة للنيباليين. في 2018/2017، استقبلت دول مجلس التعاون الخليجي الستّ (البحرين والكويت وعمّان وقطر والسعودية والإمارات العربية المتحدة) 65% من جميع العمّال النيباليين المهاجرين إلى بلدان غير الهند (حيث لا تصدر الحكومة النيبالية تصاريح عمل للعمّال، ما يعني عدم توفّر البيانات). شكّلت التحويلات القادمة من دول مجلس التعاون الخليجي وماليزيا أكثر من نصف مجموع تحويلات نيبال بين 2015/2014 و2018/2017، علمًا أنّ 12% جاءت من قطر. تملك دول مجلس التعاون الخليجي أعلى نصيب للفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العالم، وتستقبل مئات الآلاف من العمال المهاجرين كل عام، معظمهم من جنوب آسيا، لتنمية اقتصاداتها وخدمتها. في كل من قطر والكويت، موضوع هذه الدراسة، يفوق عدد المهاجرين عدد المواطنين في القوى العاملة بأشواط.

نظرًا إلى أهمية العمالة الأجنبية للاقتصاد الوطني، تحتلّ موقعًا مركزيًا في التخطيط والتشريعات الاقتصادية في نيبال. برزت الهجرة العمّالية كأولوية في خطط التنمية الدورية في نيبال منذ منتصف الثمانينيات. في البداية، حدّدت نيبال أهدافًا ترمي إلى زيادة عدد النيباليين المسافرين إلى الخارج، لكن انتقل التركيز في العقد الماضي بعض الشيء إلى المحافظة على اليد العاملة النيبالية، وخلق الوظائف في البلاد، ومُنحت أولوية أكبر لتأمين هجرة آمنة وكريمة للنيباليين الذين يقرّرون ذلك. يعكس هذا الأمر تركيزًا عالميًا على حقوق الإنسان في عملية الهجرة، وحساسية متنامية لدى الشعب النيبالي تجاه طريقة معاملة أبناء بلادهم في الخارج.

مع ذلك، لا يزال الإطار القانوني والتنظيمي في نيبال غير مطابق للمعايير الدولية، ولا تزال القوانين تركّز بشكل مفرط على المعاملات الإدارية وتكتفي بتقديم إجراءات حماية محدودة للعمّال المهاجرين. غالبًا ما تُعتمد سياسات من دون خطط تطبيق

واقعية، وموارد ملائمة أو مشاركة عامّة، وغالبًا ما يكون الغرض الفعلي منها ترسيخ السلطة، أو إرضاء السياسة الحزبية، أو المحافظة على الشرعية الشعبية. نتيجة لذلك، تودّي المبادرات في أغلب الأحيان، حتى تلك التي تبدو حسنة النية، إلى عواقب سلبية غير مرغوب فيها على العمّال الأجانب، تحديدًا الأكثر عرضة للانتهاك، مثل النساء أو العمّال غير الموثقين. مثلًا، في 2017، فرضت نيبال حظرًا على الهجرة إلى دول الخليج للعمالة المنزلية، ما أثر على النساء بشكل غير متناسب ودفع الكثيرات منهنّ إلى اللجوء إلى سبل الهجرة غير النظامية إلى الخليج عبر الهند، ما عرضهنّ إلى خطر أكبر من انتهاكات مرتبطة بالتوظيف وحرمنهنّ من المساعدة القنصلية في بلدان المقصد.

في السنوات الأخيرة الماضية، سعت نيبال إلى إبرام مذكرات تفاهم جديدة بشأن هجرة العمّال مع بلدان المقصد، واستثمرت وقتًا طويلًا ورأس مال سياسي كبير للتوصّل إلى اتفاقات تشمل بنودًا محدّدة متعلّقة بإجراءات حماية العمّال. أثارت هذه الجهود ردّ فعل عنيف من قطاع التوظيف القوي في نيبال.

تتناقض ثقة نيبال بمذكرات التفاهم كآلية حماية مع شركائها في الخليج الذين يعتبرون بشكل عام الصكوك الثنائية للهجرة العمالية طريقة لفتح قنوات الاستقدام على مصراعَيْها، بدلًا من أسلوب لحماية العمّال. توصلت نيبال وقطر إلى اتفاقين ضعيفين إلى حدّ كبير في 2005 و2008، في حين ما من مذكرات تفاهم بين نيبال والكويت بشأن هجرة العمّال. تسعى نيبال إلى إبرام اتفاق أكثر جدوى مع قطر، لكن حتى الآن، ما من إشارة إلى أنّ هذه الجهود ستكون مثمرة.

عادةً، يعملون النيباليون الذين يهاجرون إلى قطر والكويت في وظائف متدنية الأجر في قطاعات البناء، والضيافة، وتجارة التجزئة، والعمل المنزلي.

إنّ الدافع وراء سياسات الهجرة في كل من قطر والكويت هو الحاجة إلى تحقيق توازن بين الاعتماد طويل الأجل على العمال المهاجرين ذوي الأجور المنخفضة والتهديد المتصور من اختلال التوازن الديمغرافي على الهوية الوطنية. يفوق عدد الرعايا الأجانب عدد المواطنين في قطر بنسبة تسعة إلى واحد، بينما في الكويت، يشكلون 72٪ من إجمالي سكان البلاد، وحتى 82٪ من إجمالي القوى العاملة. إنّ البيانات الدقيقة المقسّمة حسب الجنسية محدودة، لكن يُقدّر وجود أكثر من 70 ألف نيبالي في الكويت وما لا يقل عن 365 ألف نيبالي في قطر. تمنعهم سياسات الهجرة من الاستقرار، أو جلب أفراد عائلاتهم معهم، أو الحصول على الجنسية. تحرم أنظمة "الكفالة" العمال الوافدين من التنقل الوظيفي وتضعهم تحت رحمة أرباب عملهم. وُثقت الانتهاكات المتعلّقة بنظام الكفالة والتي يتعرض لها العمال النيباليون وغيرهم من العمال الوافدين في دول الخليج بشكل جيد لسنوات عديدة. لطالما اعتبرت دول الخليج انتهاكات التوظيف مشكلة دولة المنشأ، وقلّما يواجه أرباب العمل في قطر والكويت ضغوطًا لضمان عدم تعرض العمال الوافدين للاستغلال أثناء هجرتهم.

تركّز سياسة الدولة الكويتية في الاستجابة للمخاوف العامة المتعلّقة بالبطالة وغياب الفرص للشباب تحديدًا على الحدّ من اختلال التوازن بين المواطنين والأجانب في القوّة العاملة، وفي أفضل الحالات، تصحيح هذا الاختلال، وتطوّر في الوقت نفسه

قطاعي البناء والضيافة اللذين يعتمدان على العمال الوافدين. يتفاقم التناقض في سياسة "التكويت" من جراء عدم استعداد المواطنين الكويتيين لتولي وظائف أدنى أجرًا، وغالبًا ما ترافقها وصمة عار، في القطاع الخاص. ساهمت هذه الثغرة بين سياسة التوظيف الرسمية وطلب سوق العمل الفعلية في الهجرة غير النظامية وتجاوز مدد التأشيرات، بالإضافة إلى "اتجار التأشيرات"، بحيث يشتري العمال في بلدان المنشأ التأشيرات، سواء من جهات التوظيف في الكويت أو في بلد المنشأ، بعد أن تكون هذه الجهات قد اشترتها من "أرباب العمل".

دفع العدد الكبير من المهاجرين غير القانونيين، الذين يُترك بعضهم من دون وثائق بعد فرارهم من ظروف التوظيف المسيئة، السلطات إلى إطلاق حملات اعتقال وترحيل جماعية ومنظمة، ما جعل حياة هؤلاء العمال غير آمنة إلى حد كبير. على الصعيد الدولي، جذبت الكويت في السنوات الأخيرة انتباهًا سلبيًا بسبب سوء معاملتها للعمال المنزليين الذين يبلغ عددهم 660 ألف في البلاد، وتسببت جريمتا قتل بارزتان لامرأتين في 2018 و2019 بانقطاع للعلاقات الثنائية مع الفلبين.

واجهت قطر ضغطًا دوليًا شديدًا ومطولًا بسبب معاملتها للعمال الوافدين، تحديدًا النيباليين في قطاع البناء، بعد عام 2010، عندما فازت بالحق في استضافة كأس العالم 2022. وسط احتمال خضوعها للجنة استقصاء تابعة لمنظمة العمل الدولية للتحقيق في العمل القسري لديها، وافقت قطر على توقيع شراكة تعاون مع المنظمة في 2017، وأجرت سلسلة من الإصلاحات، بما فيها تكريس حقوق عمال المنازل للمرة الأولى في قانون حقوق العمل، وإصلاح نظام شكاوى العمل، ووضع حدًا أدنى وطني للأجور. حصل التغيير الأبرز في سبتمبر/أيلول 2020، عندما أُتيح للعامل تغيير رب العمل من دون إذن رب العمل الحالي، في تحدٍ للآلية الجوهرية لنظام الكفالة. بحلول 2021، كان تأثير هذه الخطوة لا يزال قيد التقييم، مع طرح أسئلة عن تطبيقها وممارسة القطاع الخاص لضغط قوي لإبطالها.

نتيجة نقشي وباء فيروس كورونا في 2020 الذي تسبب بفقدان عشرات الآلاف من العمال النيباليين وغيرهم من العمال الوافدين وظائفهم وعدم تقاضيهم لأجورهم، في ظل إقفالات عامة صارمة في معسكرات إقامة العمال في قطر والكويت، انكشف ضعف هؤلاء العمال أكثر بعد، وأبرزت الأزمة الأنظمة القانونية المختلفة التي تنطبق على المواطنين والعمال الأجانب. في الكويت، تحديدًا، عادت المخاوف بشأن اختلال التوازن الديمغرافي إلى الظهور بشدة، ما دفع السلطات إلى السعي إلى التكويت بمثابة أكبر والتضييق مجددًا على الهجرة غير النظامية. ترافق ذلك مع خطاب حاد مناهض للوافدين، بما في ذلك من قبل سياسيين منتخبين، وسط شيطنة للمهاجرين ووصمهم.

تلي معالجة للمسائل الرئيسية المتعلقة بالتوظيف التي تؤدي إلى نتائج إيجابية وسلبية من العمال، مع تركيز على العمال النيباليين المهاجرين إلى الكويت وقطر.

## الجهات الوسيطة تتحكم بعملية الهجرة

بشكل عام، تُعتبر عملية مطابقة النيباليين مع أرباب عمل في الخليج معقّدة، وتتضمّن طبقات عديدة من الوسطاء الذين يتحكّمون بمختلف نواحيها، وغالبًا ما ينتزعون المال من العمّال. ما من سياسة استقدام بين الحكومات في هذه الممرّات، ويتحكّم وكلاء التوظيف في القطاع الخاصّ في نيبال بإمكانية الوصول إلى تقريبًا جميع الوظائف المتوفّرة في الخليج. نظريًا، يمكن لأرباب العمل التوظيف مباشرة من نيبال، لكن قليلون يفعلون ذلك. يفضّل أغلبهم التعاقد مع وكالات نيبالية أو الاعتماد على وكالات توظيف مقرّها في الخليج لتضعهم على الاتصال مع جهات توظيف نيبالية. تشكّل جهات التوظيف الخليجية وممثلو الموارد البشرية لدى أرباب العمل الوسيطينّ الأوّلين: يستفيد كثيرون من وجود طلب مرتفع على الوظائف في نيبال، ويصرّون على شروط مؤاتية من وكالات التوظيف النيبالية، وصولًا إلى الرشاوى، للتعامل معها. لأنّ الوكالات النيبالية تقدّم خدماتها لجهات التوظيف مجانًا أو بكلفة زهيدة، وتدفع رشاوى حتى، تنتقل أحيانًا هذه التكاليف للعمّال على شكل رسوم استقدام.

نظريًا، يمكن للعمّال الهجرة من دون تدخّل وكلاء التوظيف، لكن عمليًا، يتمّ الإعلان عن معظم الوظائف من خلال وكلاء، ويحتاج العمّال إلى تصاريح عمل تصدرها إدارة التوظيف الأجنبي. يمكن لوكالات التوظيف المرخّصة في نيبال والتي يبلغ عددها 850 وكالة ومقرّ معظمها في كاتماندو، تيسير عملية تقديم الطلبات الطويلة والمعقّدة. يعتمد طالبو الهجرة، وأغلبهم من المناطق الريفية، على خدمات وكلاء فرعيين أو وسطاء محليين لإيجاد العمل لهم وإيصالهم إلى الوكالات المرخّصة. تعمل الأغلبية الساحقة من هؤلاء الوكلاء من دون ترخيص وخارج نطاق القانون. في عام 2018، حظرت الحكومة الوكالات من اللجوء إلى خدمات الوكلاء الفرعيين، وطلبت منها تأسيس فروع لمكاتبها عوضًا عن ذلك. لم يكن لهذه الخطوة تأثير كبير، ولا يزال الوكلاء الفرعيون غير المرخّصين عاملاً أساسيًا في عملية اتخاذ القرار بشأن الهجرة من أجل العمل.

ليس أمام النيباليين الذين يبحثون عن وظائف في الكويت أو قطر خيارات كثيرة سوى الاستفادة من خدمات وكيل توظيف. لا يتوقّف الأمر عند توقّع الكثيرين أنّ عليهم الدفع للتوظيف، إذ غالبًا ما يعتقدون أنّهم لا يستطيعون الحصول على وظيفة جيّدة من دون ذلك. بالتالي، يعمد كثيرون إلى أخذ قروض بفوائد عالية، أو بيع قطعة أرض، أو استدانة المال من الأقرباء لتسديد رسوم التوظيف. قد يستعمل الوكلاء الفرعيون والوكالات الاحتيال لإقناع العمّال بالالتزام بهذه الرسوم. قد يكتشف العمّال الوافدون أنّ الوظيفة، والأجور، والمنافع أو مدّة العقد تغيّرت أو أنّهم "بيعوا" إلى ربّ عمل مختلف، لكن غالبًا عند فوات الأوان، مباشرة قبل صعودهم إلى الطائرة أو فور وصولهم إلى قطر والكويت. لا يحصل آخرون على عقد خطّي أبدًا أو يُسلمون عقودًا بالعربية أو الإنجليزية، علمًا أنّ أغليبتهم لا يجيدون أية من اللغتين.

قد توظّف شركات "استقدام العمّال" أو "القوة العاملة" في الكويت أو قطر عمالًا كثيرين بأجر متدنٍ، مع أنّ هذه الشركات غير مرخّصة فعليًا، ويعتمد نموذج الأعمال الذي تتبّعه على استقدام العمّال من الخارج لتوزيعهم على مشاريع البناء لتلبية طلبات عمالة قصيرة الأمد. نتيجة التوظيف على يد شركات مماثلة من دون عقود طويلة الأمد، قد يكون العمّال عرضة لظروف غير آمنة وهشة إلى حدّ كبير، وترتبط حالات كثيرة من سرقة الأجور بشركات استقدام عمّال تفتقر إلى الاستقرار المالي.

## مقاربات غير متسقة لمعالجة الانتهاكات التوظيفية

اتخذت الحكومات الثلاث بعض الخطوات لمعالجة رسوم التوظيف غير القانونية واستبدال العقود، لكن غاب عن هذه الخطوات التنسيق في المقاربات المتبّعة، وشابها عدم اتساق في السياسات في ممرّات الهجرة. بحسب بيانات جمعتها دراسات لـ "شراكة المعرفة العالمية بشأن الهجرة والتنمية" التابعة للبنك الدولي، يدفع العمّال النيباليون معدّل 1,054 دولار لقاء وظائفهم في قطر. أخبرتنا امرأة نيبالية دفعت 140 ألف روبية (1200 دولار) لقاء وظيفتها في الكويت أنّها باعت مجوهراتها من ذهب لتمويل وظيفتها.

تستمرّ نيبال في السماح بتقاضي رسوم توظيف من العمّال، علماً أنّها حاولت وضع سقف محدّد لرسوم التوظيف التي يتمّ تقاضيها من العمّال من دون أن تحظرها كلياً. منذ 2015، حدّدت سياسة "تأشيرة مجانية، تذكرة مجانية" المبلغ الذي يمكن تقاضيه من العمّال بـ 10 آلاف روبية (83 دولار) لمعظم العمّال، أو ما تسمّيه بالتوظيف بـ "صفر تكلفة"، وسعت إلى إنفاذ هذا القرار من خلال اتفاقات ثنائية جديدة.

لكن، في الواقع، يدفع العمّال الوافدون عادةً مبالغ تتجاوز هذا السقف القانوني بكثير، وليس نادراً أن تصل المبالغ إلى 160 ألف روبية (1,350 دولار). قال بعض العمّال الذين تحدّثنا إليهم إنّهم، عندما رفضوا دفع رسوم تتخطّى السقف القانوني، قيل لهم إنّ تلك السياسة لم تنطبق على وظائفهم، أو إنّ أرباب العمل رفضوا تغطية أيّ تكاليف مرتبطة بالتوظيف. أفاد آخرون بعدم تلقّيهم أي إيصالات تثبت تسديدهم للرسوم، أو حصولهم على إيصالات توثّق مبلغ 10 آلاف روبية فقط، أو إرغامهم على توقيع إفادات خاطئة أو تسجيل رسائل فيديو يزعمون فيها أنّهم دفعوا فقط المبلغ القانوني الأقصى، أو تهديدهم بالترحيل إذا أبلغوا عن المبلغ الفعلي الذي دفعوه.

يخلق الإخفاق في حظر رسوم التوظيف تماماً منطقة رمادية تفسح المجال للوكالات لتقاضي رسوم تتخطّى الحدّ القانوني بأشواط، وفعلياً، لا يزال نموذج الأعمال الذي تتبّعه وكالات التوظيف كما كان عليه قبل وضع سياسة "تأشيرة مجانية، تذكرة مجانية". لا تزال الأكثرية الساحقة منها تعتمد على تقاضي رسوم عالية للغاية من العمّال، جزئياً لإنتاج طلب من أرباب العمل في دول المقصد الذين يبحثون عن أدنى تكاليف توظيف متوفّرة وقد يكون لديهم عروض أفضل من دول منشأ أخرى. إنّ قدرة الحكومة على وضع حدّ للرسوم غير ملائمة على الإطلاق لمواجهة حجم الانتهاكات في قطاع التوظيف، وأدّت سلسلة من قضايا الفساد التي تورّط فيها مسؤولون في مناصب عليا إلى تقويض دور إدارة التوظيف الأجنبي. بحسب إحدى منظمات المجتمع المدني، "جميع العاملين في الإدارة تقريباً فاسدون". قد تسهم اتفاقية بين إدارة التوظيف الأجنبي والشرطة وقّعت في 2020 للسماح أخيراً للعمّال برفع قضايا التوظيف إلى الشرطة في زيادة عدد التحقيقات. كذلك، يشكّل تقاضي الحكومة النيبالية رسوم توظيف تصل حتى 90 ألف روبية (760 دولار) من خلال خطط الهجرة بين الحكومات مع بعض بلدان المقصد الأخرى أحد أبرز العوامل المثبطة للوكالات الخاصّة في اعتماد التوظيف العادل. مع أنّ مجموعة من الوكالات تلتزم بـ

"توظيف صفر تكلفة"، غير أنها لا تستطيع حشد عدد كافٍ من العمّال، وهذا بحدّ ذاته مثل توضيحي. يمكن للوكالات أن تقدر ترخيصها إذا لم تعيّن 100 عامل في السنة على الأقلّ، ما يحدّ بشدّة من فرص تركيزها على التعامل مع أرباب العمل الأخلاقيين المستعدين لدفع تكاليف التوظيف الكاملة.

يحظر القانون الكويتي صراحةً نقل رسوم التوظيف إلى عمّال المنازل، لكنّه لا يمنع تحميل عمّال وافدين آخرين هذه الرسوم. تقتصر مساعي الكويت لضبط رسوم التوظيف على العمالة المنزلية، لكن ما من إشارة إلى أنّ الحكومة تنوي أن تتخذ خطوات للحرص على عدم تكبّد العمّال رسوماً في دول المنشأ. إنّ وكالة التوظيف "الدرة" المملوكة للدولة والتي تأسست حديثاً لاستقدام عمّال المنازل مكلفةً بشكل رئيسي بتقليص الرسوم التي ينبغي أن يدفعها أرباب العمل الكويتيون، لا العمّال. أخبرنا ممثلون عن الدرة وغرفة تجارة وصناعة الكويت أنّه ينبغي على بلدان المنشأ أن تحسّن جذرياً إشرافها على وكالات التوظيف، وأنّ الكويت قامت بدورها في مكافحة الاتجار بالبشر وحماية العمّال الوافدين. عزّزت الكويت قدراتها لمعاينة وكالات التوظيف التي تستقدم عمّال المنازل إلى البلاد، على الرغم من أنّ المنازل الخاصّة، حيث تكثر الانتهاكات، تبقى بعيدة عن الرقابة إلى حدّ كبير بسبب قوانين الخصوصية في البلاد.

عموماً، تتعامل السلطات الكويتية مع الانتهاكات العمالية على أنّها مخالفات إدارية، لا وفق تحقيقات ومجريات جنائية، وتعتمد على التحكيم، والغرامات، والإدراج على قوائم سوداء بدلاً من فرض عقوبات جنائية. تعتبر قطر أيضاً التوظيف ودفع الرسوم أمراً يعني دول المنشأ إلى حدّ كبير، وتخضع جهات التوظيف إجمالاً إلى ضوابط محدودة نسبياً. على الرغم من أنّ القانون القطري يحظر دفع العمّال الوافدين للرسوم إلى كيانات في قطر، عملياً، كان التدقيق في تعامل الوكالات القطرية وأرباب العمل مع جهات توظيف في دول المنشأ محدوداً للغاية. سعت قطر إلى تحسين أداء "جهاز تفتيش العمل" (المفتشية العمالية) بمساعدة منظمة العمل الدولية، ويركّز الجهاز بشكل رئيسي على دفع الأجور وظروف العمل، بدلاً من المسائل التي قد تؤدي إلى العمل القسري والاستغلال مثل رسوم التوظيف. أمّا وزارة الداخلية، فقلّما تستعمل صلاحياتها للتحقيق في الاتجار باليد العاملة. في الآونة الأخيرة، سعت مبادرات رفيعة المستوى إلى معالجة عدم تسديد أصحاب العمل لرسوم التوظيف بواسطة التوجيه والمتطلبات التعاقدية، ولا سيما اللجنة العليا للمشاريع والإرث في قطر للعام 2022. تملك اللجنة خطة لإعادة تسديد الرسوم للعمّال، ومشاريع تجريبية أولية في قطاعي الضيافة والأمن. خارج مثل هذه المشاريع الرائدة، يعتبر العديد من أصحاب العمل أنّ تحمّل العمّال لرسوم التوظيف هو القاعدة.

بذلت قطر بعض الجهود الأخيرة للتعامل مع استبدال العقود عبر تأسيس مراكز لتأشيرات قطر في ستّ دول منشأ، بما فيها نيبال، ما يسمح للعمّال بمراجعة العقود بلغاتهم الأصلية قبل توقيعها. نتيجةً لذلك، تبيّن أنّ بعض العمّال يطعنون في العقود أو يرفضونها بسبب اكتشافهم تباينات فيها عندما يقصدون المراكز. مع ذلك، لا تزال السيطرة الشاملة على عملية الهجرة بيد الوكالات النيبالية والوكلاء الفرعيين. بالتالي، يستمرّ خطر الخداع حول الشروط والأحكام، وبالنسبة لكثيرين، قد تكون مجريات الهجرة قد وصلت إلى مراحل متقدّمة، ويكون الأوان قد فات على رفض العقود بسبب الديون المتركمة. أخبرنا أحد أرباب العمل

القطريين أنّ العمّال كثيرًا ما كانوا يتوقّعون شروطًا وأحكامًا مختلفة أثناء الأحاديث التعريفية في الشركة مع الموظفين الجدد، على الرغم من أنّ هذه الاجتماعات نادرًا ما كانت تُعقد مع عمّال ذوي أجور متدنية.

## عمّال المنازل والتوظيف غير الرسمي

أصدرت نيبال حظرًا على هجرة عمّال المنازل إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي في عام 2017، لكن بما أنّ وكالات التوظيف في الكويت وقطر لا تزال قادرة قانونيًا على استقدام عمّال منازل نيباليين، تصنّف نيبال هؤلاء كـ "غير رسميين" أو "غير موثّقين"، لكن لا تعتمد قطر والكويت هذا التصنيف. بحسب ناشط مجتمعي نيبال، "لا تمنع السلطات الكويتية طريقة دخول الناس إلى الكويت، طالما أنّهم يحملون تأشيرة دخول". تعتمد الوكالات في الخليج على شبكات غير رسمية من الوكلاء في نيبال. يتجاهل هؤلاء الحظر النيبالي ويرتّبون مغادرة العمّال للبلاد بشكل قانوني، غالبًا عبر الهند، من دون عقود مصدّقة أو تصاريح عمل نيبالية. في بعض الحالات، ينظّم أرباب العمل القطريون والكويتيون عملية التوظيف بأنفسهم، بالاعتماد على موظفين سابقين أو حاليين أو معارف نيباليين آخرين في البلاد. قالت النساء اللواتي تحدّثن إلينهنّ إنّ عملاء تواصلوا معهنّ عبر فيسبوك، من خلال معارف محليين في قراهنّ أو أقرباء وأصدقاء. بسبب اضطرارهنّ إلى المرور بسبل الهجرة غير الرسمية، تتعرّض النساء لخطر إضافي خلال مرحلتَي الاستقدام والتوظيف. نتيجة هذا الحظر، يقدّم المسؤولون القنصليون مساعدة محدودة لعمّال المنازل في الخليج، ونوّه أحدهم إلى استحالة منحهم الأولوية لأنّهم "تحايّلوا على النظام". في فبراير/شباط 2021، اقترحت الحكومة إجراءً جديدًا لاستبدال الحظر. بموجبه، على النساء دون 40 عامًا اللواتي يرغبن في السفر للتوظّف في أدوار عالية الخطورة، بما فيها العمالة المنزلية في الخليج، الحصول على موافقة عائلتهنّ قبل الهجرة. أدان نشطاء حقوق المرأة المقترح، واعتبروا أنّه يكشف "فكرًا أبيضًا متجذرًا".

## أوجه قصور مبادرات التوعية حول الهجرة الآمنة

لم تغلح الحملات العامّة المدعومة من وكالات التنمية الدولية والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من جهود التوعية عبر الممرّين بهدف إنذار النيباليين الراغبين بالهجرة بالاحتيايات المتعلّقة بالتوظيف ومخاطر الهجرة العمالية عمومًا، في وقف الانتهاكات. يبدو أنّ مجرد الوصول إلى المعلومات لا يخلق نتائج أفضل للعمّال: أخبرنا مهاجرون كثيرون أنّهم يشعرون أنّهم مضطّرون على دفع مبالغ أكبر لتوظيفهم، على الرغم من علمهم بـ "سياسة تأشيرة مجانية، تذكرة مجانية"، بسبب الضغوطات الاجتماعية والعائلية أو الحاجة إلى تسديد الديون. بالإضافة إلى هذه المشكلة الأساسية، حكمت المحكمة العليا أنّ منهج التدريب التوجيهي الإلزامي لم يعالج بشكل مناسب المشاكل التي يواجهها العمّال النيباليون في الخارج. على الرغم من تخصيص موارد ملحوظة لمساعدة المهاجرين في الاستعداد لمغادرتهم، غالبًا ما تعجز حملات التوعية والتزويد بالمعلومات عن الوصول إلى الأشخاص الأكثر عرضة للانتهاكات، مثل النساء، والأميين، ومن لا يجيدون اللغة النيبالية. في هذا السياق، اتخذت الحكومة النيبالية خطوة لإنشاء برمجية متكاملة لإدارة الهجرة وهي كناية عن "نظام إداري متكامل للعمالة الأجنبية" (FEIMS). لدى هذا النظام إمكانية للحدّ من هيمنة استبدال العقود وتعزيز الشفافية. مع ذلك، يتطلّب أن يكون المهاجرون ملمّين بالإنترنت. منذ إطلاق هذا النظام في عام 2018، اشتراطت السلطات النيبالية على سفاراتها في بلدان

المقصد أن تتحقّق بدقّة من أرباب العمل كجزء من عملية تصديق خطاب الطلب، وأن تحمّل بيانات التدقيق على النظام المذكور. يتيح هذا الأخير أيضًا للعمّال المهاجرين والعائدين الوصول إلى جميع أقسام وخدمات الهجرة، والتحقّق من وضع تأشيراتهم والموافقة عليها، والاطلاع على تفاصيل عن أرباب عملهم ووكالات التوظيف التي يستخدمونها.

### نظام الكفالة في الكويت وقطر

لطالما ارتبط عجز العمّال عن التنقّل بين الوظائف من دون إذن ربّ العمل، وهو من ركائز نظام الكفالة، بتحقيق نتائج رديئة للعمّال النيباليين في الخليج وأسرههم في ظروف عمل مسيئة. ينطبق ذلك تحديدًا على العمّال الذين يهاجرون بعد أن يكونوا قد دفعوا رسوم التوظيف، لأنهم غالبًا ما يُضطّرون إلى تسديد القروض، ولا يبقى أمامهم خيار سوى البقاء لدى أرباب عملهم، حتى لو كانت ظروف العمل مسيئة.

يخضع العمّال الوافدون في الكويت إلى قانون الإقامة للعام 1959 الذي يربطهم بكفيل يتحكّم بدخولهم إلى البلاد، وتجديد تصاريح إقامتهم، وإنهاء عملهم. يجوز لعامل أن ينتقل إلى وظيفة أخرى في ظرف واحد من دون إذن ربّ العمل، إذا مرّت ثلاثة أعوام على إصدار تصريح العمل وأعطى فترة إشعار من 90 يومًا لربّ العمل الحالي. إذا لم يستطع عمّال المنازل الحصول على موافقة للانتقال إلى ربّ عمل آخر من كفيلهم الأصلي، لا يمكنهم تغيير ربّ العمل إلا بعد إتمام عقدهم. أمّا الأشخاص الذين يتركون العمل من دون إذن ربّ العمل، فيواجهون خطر الاحتجاز والترحيل بتهمة "الهروب". لاحظت لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية أنّ هذا النظام يعرّض عمّالًا كثيرين لـ "انتهاكات ويقوّض قدرتهم على التماس أي سُبُل انتصاف". تشير مجموعات المجتمع المدني إلى أنّ أرباب العمل المسيئين نادرًا ما يفرجون عن العمّال من دون تقاضي رسوم باهظة منهم لقاء حريتهم. فضح استقصاء أجرته قناة "بي.بي.سي.عربي" استخدام بعض الكفلاء لتطبيقات خلوية لـ "بيع"عاملات المنازل إلى أرباب عمل آخرين.

تركزت الأنظار بشدّة على نظام الكفالة في قطر. في 2018، ألغت الحكومة جزئيًا شرط إذن الخروج (الخروجية)، متيحةً لأغلبية العمّال مغادرة البلاد من دون الحاجة إلى إذن ربّ العمل. مُنح هذا الحقّ لاحقًا لعمّال المنازل في 2020، لكن مع فرض شرط إبلاغ ربّ العمل. كان الأهمّ اعتماد قانون جديد في عام 2020 يُسمح بموجبه لجميع العمّال المهاجرين تغيير وظائفهم بعد ستة أشهر من التوظيف، من دون الحصول على إذن من صاحب العمل الحالي وفي غضون الأشهر الستة الأولى، شرط أن يدفع ربّ العمل الجديد بعض تكاليف التوظيف إلى ربّ العمل الأصلي. لقي هذا الإصلاح ترحيبًا واسعًا، وبحسب الحكومة، غيّر 78 ألف عامل وظائفهم في ظلّ الخطة الجديدة خلال الربع الأخير من 2020. لكن، في بدايات 2021، أفادت تقارير المنظمات غير الحكومية والإعلام بأنّ العمّال يواجهون عوائق كبيرة أمام الانتقال بين الوظائف، في استجابة ظاهرية لرفض القطاع الخاصّ. في فبراير/شباط 2021، اقترح مجلس الشورى القطري، مجلس تشريعي تعينه الحكومة، تعديلات رجعية من شأنها أن تبطل فعليًا الإصلاحات بعد مجرّد ستّة أشهر على وضعها.



## إجراءات التظلم المعيبة

عندما يتعرّض العمّال النيباليون لانتهاكات خلال دورة الاستقدام والتوظيف، يمكنهم التماس المساعدة من سفاراتهم، والتقدّم بشكاوى عمّالية في بلدان المقصد، والاشتاء من وكالات التوظيف في نيبال. في كلّ مرحلة، يواجهون مجموعة كبيرة من العوائق التي تردعهم عن التماس العدالة.

في الخارج، تفوّض إدارة التوظيف الأجنبي البعثات الدبلوماسية النيبالية بدعم المواطنين في أوضاع هشة. لكن، أخبرنا عمّال في قطر والكويت أنّ سفاراتهم لا تستجيب ولا تساعدهم في حوض آليات التظلم المعقدة في بلدان المقصد. اعترفت الحكومة بأنّ الموارد المتاحة للسفارات "غير ملائمة"، بينما قالت مجموعات المجتمع المدني إنّ السفارات تتولّى فقط القضايا "الإنسانية" الأكثر خطورة.

تتيح القوانين الكويتية وصولاً مجانيًا إلى آلية تظلم لجميع فئات العمّال، وترمي إلى فضّ معظم النزاعات العمالية في غضون شهر من خلال عملية وساطة مع أرباب العمل، ثمّ تُحال النزاعات التي لم تُعالج إلى المحاكم. في الواقع، قد تستغرق النزاعات التي لم تُحلّ في مرحلة الوساطة حتى ثلاثة أعوام لتتناولها المحاكم. خلال هذه الفترة، يعجز العمّال عن العمل، ويواجهون خطر الثأر من أرباب العمل. يقبل كثيرون بما يُعرض عليهم خلال مرحلة الوساطة أم يسقطون قضاياهم برمتها.

ركّزت قطر بشكل كبير على تحديث إجراءات الشكاوى العمالية مؤخرًا، حيث أنشأت لجان تسوية المنازعات العمالية، والتي تنتظر في قضايا جميع فئات العمال المهاجرين، بغض النظر عن الجنسية، أو الوظيفة، أو الوضع. لا تفرض اللجان رسومًا قضائية. مع ذلك، على الرغم من نية اللجان بتوفير انتصاف "سريع"، قد تستغرق استعادة العمّال للأجور غير المدفوعة حتى 18 شهرًا، ما يترك العديد من العمال من دون أجر خلال تلك الفترة. دخل صندوق حكومي يرمي إلى إعادة دفع الأجور للمهاجرين إذا لم يسدّد ربّ العمل أجورهم أو عجز عن ذلك حيّز التنفيذ في أغسطس/آب 2020، لكن كان في مراحله الأولى، ما لا يتيح تقييم فعاليته بعد حتى تاريخ كتابة هذا النصّ. يرفع معظم ضحايا الاستغلال والانتهاكات دعاوى متعلّقة بالأجور المفقودة، بما أنّ قانون العمل لا يعوّض عن أضرار أخرى، وثمة عدم وضوح حول طبيعة الارتباط بين اللجان والسلطات الاستقصائية الأخرى.

إنّ إدارة التوظيف الأجنبي ملزمة، بموجب القانون، بالتحقيق في الشكاوى التي يتقدّم بها العمّال ضدّ جهات التوظيف فور عودتهم إلى نيبال، لكن معظم الضحايا يجهلون حقوقهم، وغالبًا ما تستغرق متابعة شكوى وقتًا طويلاً وتكون معقّدة ومكلفة وتفوق قدرات معظم العمّال.

بشكل عام، يتطلّب تقديم شكوى من العمّال السفر إلى كاتماندو، على الرغم من أنّ السلطات اتخذت خطوات لتمكين تقديم الشكاوى عن بُعد أو على مستوى المقاطعة. ترغم هذه العقبات المالية، والجغرافية، والشخصية معظم الضحايا على التخلّي عن شكاوهم ضدّ جهات التوظيف، أو قبول إجراءات الوساطة التي تؤدّي إلى تعويض أقلّ. بالنسبة للعمّال غير الموثقين، لديهم وصول محدود بشكل خاصّ إلى آليات الشكاوى ومساعدة الدولة.

## غياب حرية تكوين الجمعيات

يواجه العمال النيباليون صعوبات كثيرة في قطر والكويت كنتيجة مباشرة لقدرتهم المحدودة جدًا على تنظيم صفوفهم. بموجب القانون الكويتي، يقتصر الحق في تشكيل نقابات عمالية على المواطنين الكويتيين الذين يعملون في قطاعات معينة. لا يُحظر على المهاجرين صراحةً الانضمام إلى النقابات، وبالمقارنة مع بلدان خليجية أخرى، يتمتع العمال من جميع الفئات في الكويت بدرجة أعلى من الحرية في تكوين الجمعيات. بدعم ممن مجموعة صغيرة من المنظمات غير الحكومية، أطلق عمال وافدون حملات نشطة لحماية حقوقهم والنهوض بها، بما في ذلك عبر مطالبات علنية بإلغاء نظام الكفالة. مع ذلك، لا تزال النقابات تتجنب الإبلاغ العلني عن انتهاكات حقوق العمال، أو أي انتقاد للدولة، لأنها تخضع لرقابة حكومية صارمة وتتطلب إذنًا رسميًا للإضراب. يعتبر الاتحاد الدولي لنقابات العمال الكويت دولة "ليس لديها ضمانات للحقوق [النقابية]".

في قطر، تخضع حرية تكوين الجمعيات إلى قيود شديدة، وتفتقر البلاد إلى نقابة عمالية. يسمح القانون القطري للمواطنين القطريين فقط بتشكيل جمعيات خاضعة لرقابة مشددة. أثمر برنامج التعاون التقني مع منظمة العمل الدولية في بعض التأثيرات الإيجابية، وسط دعم وزارة العمل لتأسيس لجان مشتركة بين العمال وأرباب العمل في 20 شركة وإشراك النقابات العمالية الدولية التي كانت تجربتها مع الحكومة إيجابية. لكن، اقتصرت هذه الخطوات الإيجابية التي لا تمنح العمال الحق الكامل في تكوين النقابات العمالية أو الانضمام إليها على هيئات عامة أو شركات بارزة تعمل على مشاريع البنية التحتية واسعة النطاق في قطر. تفتقر الشركات الأصغر، حيث تنتشر الانتهاكات وتضعف إجراءات الحماية، إلى التمثيل العمالي. أبرز اعتقال مالكوم بيدالي، وهو عامل كيني مهاجر كتب على مدونته عن تجاربه، المخاطر التي يواجهها العمال الذين يعبرون عن وجهات نظرهم علنًا.

## توصيات ذات أولوية لترسيخ جهود الحرص على التوظيف العادل:

### ينبغي على السلطات النيبالية:

- حظر دفع العمال المهاجرين للرسوم والتكاليف المرتبطة بها كليًا إلى وكالات التوظيف، بما يتوافق مع تعريف منظمة العمل الدولية.
- الحرص على تطبيق تام للعقوبات ضد وكالات التوظيف التي تتقاضى رسومًا تفوق الحد القانوني، بما يتوافق مع البنود ذات صلة لإدارة التوظيف الأجنبي، بانتظار اعتماد نموذج هجرة بصفر تكلفة.
- تكثيف الموارد المكرسة للتحقيق في الفساد وملاحقته قضائيًا في إدارة التوظيف الأجنبي.
- الحرص على إتاحة وصول كامل لجميع العمال المهاجرين، بغض النظر عن وظيفتهم، أو جنسهم، أو هجرتهم عبر القنوات الرسمية أو غير الرسمية، إلى المساعدة القنصلية في بلدان المقصد وآليات التظلم في نيبال.

- تعزيز قدرة البعثات الدبلوماسية في قطر والكويت على دعم العمّال الوافدين في وجه الاستغلال وغيره من الانتهاكات لالتماس الانتصاف، بما في ذلك عبر تقديم المشورة والتمثيل القانونيين، والحرص على تزويد البعثات بموارد ملائمة للتحقق بدقّة من أرباب العمل المحتملين كجزء من عملية تصديق "خطاب الطلب".
- التنسيق الكامل مع قطر والكويت حول تطبيق المبادرات الأحادية الرامية إلى معالجة استبدال العقود، مثل النظام الإداري المتكامل للعمالة الأجنبية، بغية تعزيز فرص الهجرة العادلة للعمّال.
- تقديم تدريب مخصّص للعمّال المنزليين قبل هجرتهم وإرساء إجراءات هاتفية منتظمة للتحقق من أحوالهم مع الفصليات النيبالية في دول الخليج.

### ينبغي على السلطات القطرية:

- زيادة الضغط بشكل ملحوظ على أرباب العمل للحرص على سلامة وكرامة العمّال الوافدين خلال عملية استقدامهم، بما في ذلك:
  - تعديل قانون العمل لتحميل أرباب العمل مسؤولية الأفعال المرتبكة من وسطاء الطرف الثالث، بما فيهم خارج قطر؛
  - ترسيخ قدرة جهاز تفتيش العمل على تحديد قضايا الانتهاكات المرتبطة بالتوظيف، والطلب من أرباب العمل تقديم إثبات عن تسديدهم لتكاليف استقدام العمّال؛
  - إجراء تحقيقات استباقية (حيث هناك أدلة كافية ومقاضاة جنائية) حول ممارسات التوظيف الفاسدة التي يرتكباها أرباب العمل وجهات التوظيف، بما فيها دفع "رشاوى" والاتجار بالبشر؛
  - تحفيز التوظيف الأخلاقي عبر مطالبة الشركات بوضع ميزانية شفافة لتكاليف الاستقدام، بما فيها في سلاسل التعاقد الخاصّة بها، في تقديم العطاءات لعمليات الشراء العامة؛
  - واستخدام مراكز تأشيرات قطر لتحديد وتسجيل حالات تقاضي رسوم استقدام غير شرعية وتشارك المعلومات مع هيئات الاستقصاء القطرية؛ والعمل عن قرب مع السلطات النيبالية لتفادي استبدال العقود من خلال هذه المراكز، بالإضافة إلى معاقبة الوكالات التي تتقاضى رسوم استقدام غير شرعية.
- التفكير في إرساء شروط ترخيص خاصّة لـ "شركات توريد العمّال"، نظراً إلى الخطر العالي الذي يواجهه العمّال الموظّفين عبر تلك الشركات، وانخراطها الوثيق في عملية التوظيف.
- إرساء زيارات تفتيش عمّالية للمنازل الخاصّة التي تستخدم عمّالاً منزليين، بما في ذلك زيارات مفاجئة؛
- الحرص على تطبيق فعّال لإصلاحات 2020 التي تسمح للعمّال بالتنقّل الوظيفي من دون إذن أرباب عملهم، وتزويد العمّال بإجراءات بسيطة لتغيير وظائفهم وحمايتهم كلياً من الثأر، وإزالة تهمة "الهرب" الجنائية؛
- الحدّ بشكل ملحوظ من معدّل الوقت المُستغرق لإصدار الأحكام لدى لجان تسوية النزاعات العمّالية، والتفكير في إرساء تغييرات تشريعية للسماح بالشكاوى الجماعية، عندما يشككي عدد كبير من العمّال. عند تهرب أرباب العمل من الأحكام الصادرة عن المحاكم، الحرص على صرف "صندوق دعم وتأمين العمّال" لأموال العمّال في الوقت المناسب.

## ينبغي على السلطات الكويتية:

- إجراء مراجعة عامّة رسمية ومستقلّة لسياسة الهجرة الوطنية في الكويت. يجب أن تلتزم المراجعة آراء مجموعة واسعة من الجهات المعنية وتتنظر تحديداً في العلاقة بين التكويت وحقوق الإنسان للعمال المهاجرين، واتخاذ إجراءات لمعالجة رهاب الأجانب والتمييز ضدّ العمال المهاجرين؛
- وضع تشريعات تمكّن العمال المهاجرين من تغيير ربّ العمل من دون إذن هذا الأخير، وإتمام ذلك بآليات تمكّنهم من ممارسة حقّهم فعلياً، وإزالة تهمة "الهرب" الجنائية؛
- تعديل التشريعات لحظر صريح لدفع رسوم التوظيف إلى كيانات في الكويت لجميع فئات العمال المهاجرين. إجراء تحقيقات استباقية (حيث هناك أدلة كافية ومقاضاة جنائية) حول ممارسات التوظيف الفاسدة التي يرتكبها أرباب العمل وجهات التوظيف، بما فيها دفع "رشاوى" والاتجار بالبشر؛
- تعزيز قدرة جهاز تفتيش العمل والتأكد من امتلاكه الموارد اللازمة والمهارات اللغوية والاستقصائية لإجراء مقابلات خاصة مع العمال أثناء الزيارات وتحديد حالات الانتهاكات الجسيمة التي تتجاوز عدم دفع الأجور، وإرساء زيارات تفتيش عمالية للمنازل الخاصة التي تستخدم عمالاً منزليين، بما في ذلك زيارات مفاجئة؛
- الحدّ بشكل ملحوظ من فترة انتظار العمال المهاجرين للمضي بإجراءات المحاكم وتيسير عملية نقل الكفالة خلال تلك الفترة؛
- حماية أعضاء نقابات العمال الوافدين ومجموعات المجتمع المدني من التآثر بسبب قيامهم بأنشطة تحمي حقوق المهاجرين.