

Distr.: General
27 May 2020
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والأربعون

15 حزيران/يونيه - 3 تموز/يوليه 2020

البند 3 من جدول الأعمال

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

الزيارة إلى قطر

تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي **

موجز

أجرى الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي زيارةً إلى قطر في الفترة من 2 إلى 10 أيلول/سبتمبر 2019، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان 3/35. وقد كان الغرض الرئيسي من الزيارة هو معرفة وفهم الكيفية التي يدمج بها هذا البلد حقوق الإنسان في الاستراتيجية التي يتبناها والعمل الذي يقوم به في ميدان التضامن الدولي، ولجمع الممارسات الجيدة في هذا الباب، وتحديد المجالات التي تستدعي التحسين. وسعى الخبير المستقل أيضاً إلى فهم كيفية تجسيد التضامن داخل البلد.

* يعمم موجز التقرير بجميع اللغات الرسمية. أما التقرير نفسه، الوارد في مرفق هذا الموجز، فيُعَمَّم باللغة التي قُدِّمَ بها وبالعربية فقط.

** قُدِّمَت الوثيقة لتجهيزها بعد الموعد النهائي بسبب سهو في عملية التقديم.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-07076(A)



* 2 0 0 7 0 7 6 *

المرفق

تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي عن
زيارته لقطر

أولاً - مقدمة

1- قام الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، أوبيورا تشينيدو أوكافور، بزيارة قطر في الفترة من 2 إلى 10 أيلول/سبتمبر 2019 بدعوة من الحكومة. وكان هدف الخبير المستقل من هذه الزيارة، وفقاً لولايته، هو معرفة طبيعة ونطاق التعاون الإنمائي وغيره من سياسات وأنشطة التضامن المتصلة بحقوق الإنسان في قطر؛ والدخول في حوار مع الحكومة وكيانات الأمم المتحدة والمجتمع المدني والوكالات الإنمائية في قطر بشأن جهودها الرامية إلى تجسيد التضامن القائم على حقوق الإنسان على الصعيد الوطني؛ وتحديد حلول عملية وممارسات جيدة في مجال التضامن الدولي تفضي إلى أعمال حقوق الإنسان في قطر. وكان الخبير المستقل حريصاً أيضاً على معرفة سياسات وأنشطة الجهات الفاعلة القطرية من غير الدولة، مثل الأعمال التجارية الخاصة، ودورها في تعزيز التضامن القائم على حقوق الإنسان. ولتحقيق هذه الغايات، ركز الخبير المستقل على ثلاثة مجالات مواضيعية رئيسية هي: التنمية وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، وتغير المناخ وإدارة المياه، والهجرة عبر الحدود.

2- وعقد الخبير المستقل خلال زيارته اجتماعات في الدوحة مع عدد من كبار المسؤولين الحكوميين في وزارة الخارجية (إدارة حقوق الإنسان، وإدارة المنظمات الدولية، وإدارة التعاون الدولي)، ووزارة الداخلية (إدارة حقوق الإنسان، وإدارة البحث والمتابعة)، ووزارة العدل (إدارة الاتفاقات والتعاون الدولي)، ووزارة البلديات والبيئة (إدارة التغير المناخي)، ووزارة التربية والتعليم العالي (بما في ذلك اللجنة الوطنية القطرية للتربية والثقافة والعلوم)، ووزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، وجهاز التخطيط والإحصاء، وهيئة تنظيم الأعمال الخيرية، واللجنة العليا للمشاريع والإرث.

3- والتقى الخبير المستقل أيضاً مع كبار قادة شركة قطر للبترول، وصندوق قطر للتنمية، ومبادرة صلتك (وهي مبادرة لتمكين الشباب تروج لها الشيخة موزا)⁽¹⁾، ومؤسسة قطر للتربية والعلوم وتنمية المجتمع، وممثلين عن الشبكة العربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في قطر، ومركز دراسات النزاع والعمل الإنساني التابع لمعهد الدوحة، وأكاديميين.

4- وزار الخبير المستقل مختلف كيانات الأمم المتحدة الموجودة في البلد، بما في ذلك مكاتب منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومبعوث الأمين العام للشؤون الإنسانية، ومركز التدريب والتوثيق التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. والتقى أيضاً بممثلي جاليات المهاجرين الذين تحدثوا عن تجاربهم المتعلقة بالعمل والعيش في قطر. ويشكر الخبير المستقل جميع من أخذوا الوقت للاجتماع به وتبادل الآراء معه.

5- ومن الممارسات المعتادة أن يجتمع المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة مع منظمات المجتمع المدني المستقلة التي تعمل في مجال حقوق الإنسان عند القيام بزيارات قطرية؛ غير أن الخبير المستقل يأسف للإبلاغ عن عدم وجود العديد من هذه المنظمات في قطر. والواقع أنه تلقى معلومات عن

(1) <https://silatech.org/>

القيود المنصوص عليها في القانون رقم 12 لعام 2004⁽²⁾ التي تعوق تشكيل هذه المنظمات وتحد من مشاركة غير المواطنين، على الرغم من أنهم يمثلون غالبية سكان البلد⁽³⁾.

6- ويثني الخبير المستقل على قطر لكونها أول دولة في منطقة الخليج توجه دعوة دائمة إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، ولتيسيرها زيارته إلى البلد، وهي أول زيارة من هذا القبيل يقوم بها مكلف بولاية في إطار الإجراءات الخاصة منذ بعض الوقت. ويشير الخبير المستقل أيضاً إلى أن زيارته أعقبتها زيارات لثلاثة مكلفين بولايات آخرين. ويثني أيضاً على انخراط الدولة الفاعل مع المنظمات الدولية والإقليمية وعلى استضافة مختلف هيئات الأمم المتحدة، وهي حقائق تعكس المساهمة الكبيرة التي تقدمها الدولة للتضامن مع الدول الأعضاء والشعوب الأخرى، بما في ذلك في سياق حقوق الإنسان. ويعرب المكلف بالولاية عن تقديره لاستضافة قطر عدة مؤتمرات دولية ذات صلة، وتبرعها بانتظام لصناديق الأمم المتحدة وكياناتها، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية اللاجئين)، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، بالإضافة إلى الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وتيسر هذه المساعدة التمتع بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم.

ثانياً- الإطار الدستوري وإطار حقوق الإنسان الواجب التطبيق

7- حكم الدولة في قطر وراثي في عائلة آل ثاني وذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبد الله بن جاسم من الذكور. وفي عام 2004، صدر دستور قطر، الذي يضم 150 مادة، لضمان أسس المجتمع القطري. ويؤكد الدستور، في الباب الأول، الخاص بالدولة وأسس الحكم بأن دين الدولة هو الإسلام وأن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها. ووفقاً لمذكرة تفسيرية للدستور، لا يجوز اعتماد أي تشريع في قطر يتعارض مع المبادئ القطعية الدلالة والقطعية الثبوت للشريعة الإسلامية. وأكد الدستور، في الباب الثاني منه، الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع، على أن المجتمع القطري يقوم على دعائم العدل، والإحسان، والحرية، والمساواة، ومكارم الأخلاق. وقد ألقى الدستور على عاتق الدولة صيانة هذه الدعائم وكفالة الأمن والاستقرار، وتكافؤ الفرص بين المواطنين، والتضامن والإخاء بينهم. ويرز الدستور دور الأسرة باعتبارها أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، ويحدد التزامات الدولة نحوها، كما اهتم بالنشء وأوجب صيانتها من أسباب الفساد وحمايتها من الاستغلال ووقايتها من شر الإهمال البدني والعقلي والروحي، وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاته. والباب الثالث من الدستور مكرس للحقوق والحريات الأساسية. ويؤكد أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات العامة أمام القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين. وينص الدستور على أن السياسة الخارجية لقطر تلتزم بعدد من المبادئ: توطيد السلم والأمن الدوليين؛ واحترام حقوق الإنسان؛

(2) انظر على سبيل المثال التقرير المشترك المقدم من التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين ومركز الخليج لحقوق الإنسان إلى الاستعراض الدوري الشامل (2018)، المتاح على الرابط التالي: www.civicus.org/documents/JointUPRSubmissionQatar.pdf.

(3) قدم مركز الخليج لحقوق الإنسان معلومات عن عدم وجود حيز قوي للمجتمع المدني في قطر، مبرزاً حقيقة أن منظمات المجتمع المدني نادراً ما تكون قادرة على الانخراط في السياسة وأن غير المواطنين يتم ترحيلهم في بعض الأحيان بسبب نشاطهم. انظر مركز الخليج لحقوق الإنسان، "قطر، المجتمع المدني وحقوق الإنسان: عدم وجود مساحة للمجتمع المدني يعيق عمل المدافعين عن حقوق الإنسان"، تقرير البعثة، آذار/مارس 2016. غير أن بعض المنظمات المستقلة التي تمثل المهاجرين تعمل في قطر.

ونبذ العنف واستخدام القوة؛ وتشجيع فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية؛ والتعاون مع الأمم المتحدة للسلام (HRI/CORE/QAT/2019، الفقرات 34-39).

8- وأمير قطر هو رئيس الدولة؛ فذاته مصونة، واحترامه واجب على الجميع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويمثل الدولة في الداخل والخارج، وفي جميع العلاقات الدولية. ويبرم المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى بحيث تكون لها قوة القانون بعد التصديق عليها، ونشرها في الجريدة الرسمية. ويباشر الأمير رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء، والمصادقة على القوانين وإصدارها. ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير، كما يباشر إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها، وإنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها (المرجع السابق، الفقرة 41).

9- ووفقاً لأحكام الدستور، يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية. وتنص المادة 77 على نظام تشريعي من مجلس واحد في قطر. ويتكون مجلس الشورى من مجلس واحد يضم المنتخبين والمعيينين على أن يكون للمنتخبين أغلبية واضحة. ووفقاً للمادة 77، يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً يتم انتخاب ثلثهم بالاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الثلث الباقي. ويحدد قانون الانتخابات شروط ترشيح أعضاء الهيئة التشريعية وانتخابهم (المرجع نفسه، الفقرة 42).

10- ويقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء وممارسة سلطاته وفقاً للدستور وأحكام القانون. وتناط بمجلس الوزراء، بصفته الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً للدستور وأحكام القانون. ويتولى المجلس اقتراح القوانين والمراسيم التي تعرض على مجلس الشورى لمناقشتها. وفي حالة الموافقة عليها، فإنها ترفع للأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام الدستور. ويتولى مجلس الوزراء أيضاً اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات، ويشرف على تنفيذ القوانين، ويمارس الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري (المرجع نفسه، الفقرة 43).

11- وتبنى الدستور مبدأ سيادة القانون، حيث تنص المادة 129 على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات"، كما تنص المادة 130 على أن "السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها". وتنص المادة 131 على أن "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة". وتنص المادة 137 على أن "يكون للقضاء مجلس أعلى يشرف على سير العمل في المحاكم والأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون تشكيله وصلاحياته واختصاصاته" (المرجع نفسه، الفقرة 44).

12- وتعد النيابة العامة هيئة قضائية مستقلة تتولى الدعوى العمومية باسم المجتمع وتشرف على شؤون الضبط القضائي وتسهر على تطبيق القوانين الجنائية. وتختص دون غيرها كأصل عام بمباشرة الدعوى الجنائية وتحريكها واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير المتعلقة بها وفقاً للقانون، كما تتولى ممارسة سلطتي التحقيق والالتزام (المرجع نفسه، الفقرة 47).

13- ولدى تقييم حالة التضامن القائم على حقوق الإنسان في قطر، يشير الخبر المستقل إلى الإطار المعياري الواجب التطبيق المنبثق عن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، ومشروع إعلان الحق في التضامن الدولي (A/HRC/35/35، المرفق)، والاستعراض الدوري الشامل لقطر، والنتائج ذات الصلة التي توصلت إليها هيئات المعاهدات. ويحيط الخبر المستقل علماً أيضاً بالتشريعات المحلية ذات الصلة.

14- وانضمت قطر إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 2018، رغم أن الخبر المستقل يدكر بأن لجنة القضاء على التمييز العنصري أشارت بأسف إلى تحفظات الدولة الطرف عليهما⁽⁴⁾. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن قطر أصبحت الآن طرفاً في سبع معاهدات لحقوق الإنسان، بما فيها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

15- ومشروع إعلان الحق في التضامن الدولي إطار مفيد لتحليل المعلومات التي يتم جمعها عن الزيارات القطرية. وهو يعرف التضامن الدولي بوصفه تعبيراً عن روح الوحدة بين الأفراد والشعوب والدول والمنظمات الدولية، يشمل اتحاد المصالح والأغراض والإجراءات والاعتراف بالاحتياجات والحقوق المختلفة لتحقيق الأهداف المشتركة. وهو، علاوة على ذلك، يحدد عناصر التضامن الدولي بوصفه تضامناً تفاعلياً (إجراءات جماعية من جانب المجتمع الدولي للاستجابة لحالات الأزمات)، والتضامن الوقائي (يظهر عندما يعمل أصحاب المصلحة على التصدي بصورة مسبقة لتحديات مشتركة)، والتعاون الدولي (الذي يشمل العمليات التي تقدم بها الدول المساعدة الدولية للمساهمة في أعمال حقوق الإنسان في دول أخرى). ويستعرض الخبر المستقل، في الفروع الواردة أدناه، أمثلة إيجابية للتضامن التفاعلي والوقائي والتعاون الدولي، وكذلك مجالات التحسين التي حددها أثناء زيارته لقطر.

16- ونظر الخبر المستقل، تحضيراً لزيارته، في الاستعراض الدوري الشامل الثالث لقطر، المعقود في أيار/مايو 2019. وأبلغت وزارة الخارجية الخبر المستقل أثناء زيارته بأن الحكومة بصدد وضع خطة عمل وطنية لمتابعة نتائج الاستعراض. وأبلغته الوزارة أيضاً بأن لجنة ستقوم بإجراء مشاورات وطنية لصياغة خطة عمل لحقوق الإنسان تسترشد ببرنامج رؤية قطر الوطنية 2030⁽⁵⁾ والاتفاقات الدولية.

17- ووفقاً للمعلومات الواردة من وزارة الخارجية، سنت الحكومة مؤخراً عدة قوانين جديدة تتعلق بالتضامن القائم على حقوق الإنسان، منها القانون رقم 15 لعام 2017 بشأن المستخدمين في المنازل، والقانون رقم 11 لعام 2018 بشأن اللجوء، والقانون رقم 13 لعام 2018 بشأن دخول وخروج الوافدين وإقامتهم، والقانون رقم 11 بتنظيم اللجوء السياسي، والقانون رقم 21 لعام 2019 بشأن انتخاب ممثلي العمال. ويحيط الخبر المستقل علماً باعتماد تدابير حماية جديدة للمهاجرين والمستخدمين في المنازل، وأن قطر هي أول دولة في منطقة الخليج تصدر تشريعاً ينظم اللجوء⁽⁶⁾. ويستعرض الخبر المستقل في الفرع أدناه بعض أحكام القوانين الجديدة.

ثالثاً- التنمية وخطة التنمية المستدامة لعام 2030

18- في السنوات الأخيرة، قامت قطر ببناء وتقوية البنية التحتية اللازمة لتعزيز وتنفيذ جدول أعمالها للتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان تنفيذاً كاملاً، بما في ذلك من خلال إنشاء عدد

(4) CERD/C/QAT/CO/17-21، الفقرة 4. وانظر أيضاً المعلومات المقدمة من منظمة العفو الدولية إلى الاستعراض الدوري الشامل لقطر (available from

www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRQASTakeholdersInfoS33.aspx)؛ ومنظمة هيومن رايتس ووتش، "Gulf's First Refugee Asylum Law: Positive Step, But Unnecessary - Rights Restrictions"، 17 كانون الثاني/يناير 2019. progress

.https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRQASTakeholdersInfoS33.aspx

(5) www.gco.gov.qa/wp-content/uploads/2016/09/GCO-QNV-English.pdf

(6) منظمة هيومن رايتس ووتش، "Gulf's First Refugee Asylum Law: Positive Step, But Unnecessary - Rights Restrictions"، 30 تشرين الأول/أكتوبر 2018.

من المؤسسات التي تمولها الدولة إلى حد كبير. وعلى الرغم من أن قطر قد أثبتت التزامها بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان من خلال دعمها الكبير للتنمية والتعاون الدوليين، فإن الخبر المستقل يشجع الحكومة على تعميم شواغل الاستدامة لتعكس على نحو أشمل أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وأبلغ الخبر المستقل، خلال زيارته، بأن وزارة الخارجية، وصندوق قطر للتنمية، ووزارة التعليم، وجهاز التخطيط والإحصاء، واللجنة العليا للمشاريع والإرث، ومبادرة صلتك (انظر الفقرة 3 أعلاه) تساهم في إجراءات الدولة بشأن التنمية وأهداف التنمية المستدامة⁽⁷⁾. ووفقاً لبرنامج رؤية قطر الوطنية 2030، أطلقت قطر استراتيجيتها للتنمية الوطنية للفترة 2018-2022⁽⁸⁾.

19- وتمارس قطر التضامن التفاعلي، وفقاً لمشروع إعلان الحق في التضامن الدولي، من خلال الدعم النقدي الكبير الذي تقدمه إلى الدول في جميع أنحاء العالم في أعقاب الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان. وتوجه قطر هذه المساعدة على الصعيد الثنائي و/أو من خلال الأمم المتحدة⁽⁹⁾ أو كيانات أخرى، بما في ذلك في مجالات الصحة⁽¹⁰⁾ والتعليم والتنمية. فعلى سبيل المثال، أطلقت في مؤتمر القمة العالمي الرابع للابتكار في مجال التعليم، المعقود في الدوحة عام 2012، مبادرة عالمية لتوفير تعليم جيد للأطفال الذين يصعب الوصول إليهم في العالم، ومعظمهم في الأحياء الفقيرة الحضرية والمناطق المعرضة للكوارث ومناطق النزاع. والدولة عضو أيضاً في فريق كبار المانحين للجمهورية العربية السورية، وشاركت في جهود تنسيق الشؤون الإنسانية وتمويلها مع تركيا والجمهورية الدومينيكية واليمن⁽¹¹⁾.

20- وفيما يتعلق بالتضامن الوقائي، يشيد الخبر المستقل بقطر لما قامت به من استثمارات في مجال التعليم في الداخل والخارج. وتساهم قطر من خلال منظمات دولية مثل اليونيسف. وعلاوة على ذلك، أبلغ صندوق قطر للتنمية الخبر المستقل ببرنامج الوليد "التعليم في حالات الطوارئ" وهدف الشيخ تميم آل ثاني المتمثل في توفير تعليم جيد للمليون فتاة في جميع أنحاء العالم بحلول عام 2021⁽¹²⁾. ومبادرة صلتك، التي تروج لها الشبيخة موزا، مثال آخر على التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، وذلك بسعيها إلى تمكين الشباب في جميع أنحاء العالم. والشبيخة موزا هي أيضاً مؤسسة ورئيسة مؤسسة التعليم قبل كل شيء⁽¹³⁾، وقد اعترف الأمين العام بنشاطها الدعوي لفائدة تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽¹⁴⁾. وأبلغ الخبر المستقل، خلال زيارته، بمشاريع رائدة تنطوي على إدخال التثقيف في مجال حقوق الإنسان في المناهج الدراسية⁽¹⁵⁾.

(7) ساهمت مبادرة صلتك، منذ عام 2008، في خلق أكثر من 1,4 مليون فرصة عمل في أفريقيا وآسيا.

(8) انظر - www.mofa.gov.qa/en/foreign-policy/international-cooperation/second-national-development-strategy-2018-2022

(9) انظر على سبيل المثال مساهمة قطر في الأونروا في www.unrwa.org/newsroom/press-releases/qatar-makes-unprecedented-donation-unrwa وفي مفوضية اللاجئين في www.unhcr.org/news/press/2018/7/5b4618414/qatar-charity-unhcr-extend-lifeline-30000-syrian-refugee-families.html

(10) انظر على سبيل المثال www.gavi.org/investing-gavi/funding/donor-profiles/state-qatar

(11) انظر www.unocha.org/middle-east-and-north-africa-romena/qatar

(12) انظر أيضاً <https://qatarfund.org.qa/en/>

(13) انظر <https://educationaboveall.org/#!/home>

(14) انظر - <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2018/12/sdg-advocate-her-highness-sheikha-moza-bint-nasser-met-with-antonio-guterres-and-henrietta-fore-at-hamad-bin-khalifa-university-to-discuss-progress-on-sdg-4/>

(15) انظر أيضاً <https://www.middleeastmonitor.com/20200115-qatar-to-teach-human-rights-in-schools/>

21- ويثني الخبير المستقل على قطر لتمسكها بالحزم بالعنصر الثالث للتضامن الدولي، وهو التعاون الدولي. وتستضيف قطر مكاتب عدد من المنظمات الدولية، بما في ذلك منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومركز الأمم المتحدة للتدريب في مجال حقوق الإنسان⁽¹⁶⁾ واليونسيف. وفي عام 2018، أعلنت قطر عن دعمها المتعدد السنوات لعدة كيانات تابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك 28 مليون دولار لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و8 ملايين دولار سنوياً بين عامي 2019 و2023 لمفوضية اللاجئين، و16 مليون دولار للأونروا، و4 ملايين دولار سنوياً لليونسيف، و15 مليون دولار سنوياً للجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن⁽¹⁷⁾. وعلاوة على ذلك، فتحت الدولة إدارات مخصصة للتعاون الدولي في العديد من الوزارات الحكومية لتعميم مبدأ التعاون الدولي على نحو أكثر فعالية. وينصح الخبير المستقل الحكومة بإدماج تدابير تهدف إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في جميع وزاراتها، بدلاً من تخصيص رصد التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة لجهاز التخطيط والإحصاء، كما هو الأمر الآن.

22- وأبلغ الخبير المستقل بأن قطر تحاول إدماج اعتبارات تغير المناخ بصورة منهجية في الممارسة الإنمائية للدولة، في الداخل والخارج على السواء. ففي عام 2019، مثلاً، تعهدت قطر بمبلغ 100 مليون دولار لأقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية لمواجهة التحديات التي يطرحها تغير المناخ. وعلم أن صندوق قطر للتنمية يدرس الكيفية التي يمكن بها جعل مشاريعه أكثر ملاءمة للبيئة. ويشير الخبير المستقل إلى أهمية جمع بيانات مصنفة لقياس التقدم المحرز فيما يتعلق بكل هدف من أهداف التنمية المستدامة.

رابعاً - تغير المناخ

23- فيما يتعلق بتقاطع التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان وتغير المناخ، يرحب الخبير المستقل بمشاركة الدولة في المحافل الدولية ذات الصلة، ولكنه يشدد على ضرورة أن تفعل قطر المزيد لإعادة توجيه سياساتها وأنشطتها نحو مكافحة تغير المناخ بصورة منهجية. وأبلغت الحكومة الخبير المستقل بأن وزارة الخارجية ووزارة البلديات والبيئة وشركة قطر للبترول⁽¹⁸⁾ واللجنة العليا للمشاريع والإرث تؤدي دوراً هاماً في عمل الدولة بشأن تغير المناخ. ويشهد على هذا الدور استضافة مباريات لكأس العالم للاتحاد الدولي لكرة القدم (الفيفا) في عام 2000 "صديقة للبيئة" ومحايدة من حيث الكربون وتستخدم الطاقة الكهربائية في الملاعب وتكنولوجيا التبريد والإنارة تتسم باستخدام الماء والطاقة بطريقة اقتصادية.

24- وفي إطار مشروع إعلان الحق في التضامن الدولي، أبدت قطر تضامنها التفاعلي باتخاذها تدابير معينة لخفض انبعاثات غازات الدفيئة. وعلم الخبير المستقل أن الشركة الوطنية للنفط والغاز، قطر للبترول، ملتزمة منذ 15 عاماً بالحد من بصمتها الكربونية، وأن الانخفاض الناجم عن ذلك كان كبيراً. واتخذت الدولة هذه التدابير متابعاً لاستعراض أجرته شركة قطر للبترول لجميع المرافق البحرية والبرية من أجل تحديد سبل القضاء على حرق الغاز من عملياتها. وأبلغت اللجنة العليا للمشاريع والإرث، المسؤولة عن الإشراف على تحضيرات الدولة لكأس العالم 2022، بما في ذلك بناء الملاعب، الخبير المستقل بأن

(16) انظر www.ohchr.org/EN/Countries/MENARRegion/Pages/SouthWestSummary.aspx

(17) انظر <https://dohaforum.org/media/press-releases/2019/04/28/qatar-announces-half-a-billion-usd-in-funds-to-un-agencies>

(18) انظر <https://qp.com.qa/en/QPActivities/QPOperations/Pages/EnvironmentandSociety.aspx>

التخفيف من انبعاثات الكربون والحد منها أمر ذو أولوية، كما هو مبين في مبادرة الجيل الأخضر⁽¹⁹⁾، وأنها ستعمل أيضاً على شراء أرصدة معاوضة انبعاثات الكربون. ووفقاً للمعلومات الواردة من وزارة الخارجية، قدمت قطر أيضاً الدعم المالي إلى الدول الجزرية الصغيرة المتضررة بشكل غير متناسب من تغير المناخ وأبدت تضامناً معها.

25- وفيما يتعلق بالتضامن الوقائي، شاركت قطر في تأسيس المعهد العالمي للنمو الأخضر، وهو منظمة حكومية دولية تعاهدية مكرسة لدعم وتعزيز نمو اقتصادي قوي وشامل للجميع ومستدام في البلدان النامية والاقتصادات الناشئة النامية، وساعدت في تمويل مشاريعه في البلدان النامية. ويعكس إنشاء شركة سكك الحديد القطرية، التي بدأت العمل منذ أيار/مايو 2019، الجهود المبذولة لزيادة خيارات النقل العام الخفيفة انبعاثات الكربون. وقدمت وزارة البلديات والبيئة أيضاً معلومات إلى الخبير المستقل عن قرار الحكومة اقتناء تكنولوجيا لتحسين كفاءة إنتاج محطة لتحلية المياه مستخدمة في قطر، وبالتالي خفض الانبعاثات. وباستخدام موارد من الصندوق القطري لرعاية البحث العلمي، تقوم الوزارة بتصميم مشاريع تهدف إلى زيادة الاستدامة في صناعة البناء.

26- وفي مجال التعاون الدولي، استضافت قطر الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ عام 2012⁽²⁰⁾، وشاركت في كل مؤتمر للأطراف منذ ذلك الحين. وصدقت قطر على اتفاق باريس بشأن تغير المناخ عام 2017. وأبلغت الحكومة الخبير المستقل بأن قطر لا تزال تتعاون مع الاتفاقية الإطارية والهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ.

27- ومع ذلك، يشير الخبير المستقل إلى أن قطر لا تزال تعتمد اعتماداً كبيراً على الغاز الطبيعي، وبدرجة أقل على النفط، وكلاهما يشكلان المحرك الاقتصادي ومصدر الإيرادات الرئيسي للدولة⁽²¹⁾. وفي ضوء هذه الظروف، يدعو الخبير المستقل إلى إحداث تحول في النموذج الفكري نحو الطاقة المتجددة ومكافحة تغير المناخ. وفي هذا الصدد، يشير إلى برنامج رؤية قطر الوطنية 2030، الذي يدعو إلى تحقيق توازن بين التنمية وحماية البيئة. وعلاوة على ذلك، ففي الوقت الذي تستعد فيه قطر لاستضافة كأس العالم 2022، يشدد الخبير المستقل على ضرورة تحقيق التنمية المحلية على نحو مستدام لكي تعكس التضامن القائم على حقوق الإنسان. ويمكن أن يكون ملعب كأس العالم الذي يجري بناؤه حالياً كملعب "قابل لإعادة التدوير" مثلاً خلافاً على هذا النهج الذي يمكن تكراره⁽²²⁾. ومع ذلك، فإن إعادة التدوير في قطر هي عموماً في حدها الأدنى؛ ولذلك ينبغي بذل مزيد من الجهود لتشجيعها وتنظيمها منهجياً في جميع أنحاء هذا البلد الصغير.

خامساً - الهجرة

ألف - المشاركة الدولية

28- على الصعيد الدولي، مولت قطر مساعدة لاجئي الأزمات أو النزاعات، إما مباشرة أو من خلال الدعم المقدم إلى مفوضية اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة. وقد ركز معظم عمل الدولة في هذا المجال على البلدان التي تشهد حالات نزاع وبلدان اللجوء في الشرق الأوسط وأفريقيا وآسيا. ففي عام 2018،

(19) انظر www.qatar2022.qa/en/opportunities/generation-amazing/green-generation

(20) انظر FCCC/CP/2012/8.

(21) Central Intelligence Agency, The World Factbook, Qatar (2019)

(22) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/qa.html>

(22) India Block, "Qatar's shipping-container football stadium can be taken apart and reassembled after the match", *De Zeen*, 7 December 2017

على سبيل المثال، وقعت مفوضية اللاجئين مذكرة تفاهم وثلاثة اتفاقات تعاون بقيمة إجمالية قدرها 16 مليون دولار مع حكومة قطر وصندوق قطر للتنمية وجمعية قطر الخيرية من أجل دعم عمليات مفوضية اللاجئين في جميع أنحاء العالم. وكانت الاتفاقات تهدف، في جملة أمور، إلى دعم جهود مفوضية اللاجئين لتوفير الحماية الدولية للاجئين والمشردين وإيجاد حلول دائمة لاحتياجاتهم في مجالات العودة الطوعية إلى الوطن، أو الاندماج في البلدان المضيفة حيث طلبوا اللجوء، أو إعادة التوطين في بلد ثالث. وعلاوة على ذلك، تدعم قطر 14 مشروعاً لمفوضية اللاجئين تبلغ قيمتها أكثر من 33 مليون دولار في الأردن، وبنغلاديش، والجمهورية العربية السورية، والصومال، والعراق، ولبنان، وميانمار، واليمن⁽²³⁾. وفي عام 2015، وقعت قطر والمنظمة الدولية للهجرة مذكرة تفاهم لدعم توسيع نطاق المساعدة في العودة الطوعية للمهاجرين الذين تقطعت بهم السبل وإعادة إدماجهم. واستهدف المشروع في المقام الأول المهاجرين الذين كانوا ضحايا للاعتداء أو الاستغلال أو سوء المعاملة، بما في ذلك الاتجار بالبشر⁽²⁴⁾.

باء- التدابير الوطنية

29- يمثل العمال المهاجرون أكثر من 85 في المائة من سكان قطر وأكثر من 92 في المائة من قوتها العاملة⁽²⁵⁾. وقد شابت حالة المهاجرين في قطر تاريخياً بعض القضايا المثيرة للقلق، مثل معدل وفيات العمال في مواقع البناء (بسبب التعرض للحرارة)⁽²⁶⁾، والعمل القسري⁽²⁷⁾، وحجب الأجور، وبعض الانتهاكات المنهجية الناجمة عن نظام الكفالة، بما في ذلك عدم قدرة العمال على تغيير وظائفهم أو مغادرة البلد من دون إذن من صاحب العمل (الكفيل).

30- وفي حزيران/يونيه 2014، قدم مندوبو منظمة العمل الدولية شكوى بشأن عدم تقييد الدولة باتفاقية العمل الجبري، 1930 (رقم 29)، واتفاقية تفتيش العمل، 1947 (رقم 81). وفي وقت لاحق، في آذار/مارس 2016، أمهلت منظمة العمل الدولية قطر سنة واحدة لإصلاح نظام الكفالة للعمال القائمة على الكفالة وقوانين العمل الخاصة بما قبل اتخاذ قرار بشأن إنشاء لجنة تحقيق رسمية، وهي أعلى مستوى من العقوبات في المنظمة. وأرجأت منظمة العمل الدولية في دورتها 329، المعقودة في آذار/مارس 2017، قرارها بإطلاق لجنة تحقيق حتى دورتها في تشرين الثاني/نوفمبر 2017. وفي 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، سحبت منظمة العمل الدولية الشكوى ضد قطر بعد أن تعهدت الحكومة بإجراء مزيد من الإصلاحات ووافقت على اتفاق تعاون تقني مع الوكالة للفترة 2018-2022.

(23) انظر 17 UNHCR, "UNHCR signs several agreements with Qatar in support of refugees", December 2018 and "New initiative to enroll 172,000 refugee children", 20 November 2012.

(24) IOM, "IOM and Qatar to Cooperate on Migrant Returns", 15 September 2015.

(25) في تقرير مشترك قُدم إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري، قدر المشروع العالمي المعني بالاحتجاز النسبة المئوية للأجانب في قطر بنسبة 90 في المائة؛ انظر www.globaldetentionproject.org/submission-cerd-qatar. ووفقاً للمعلومات التي قدمتها وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، يوجد في قطر أكثر من 1 910 000 عامل مهاجر. وأغلبهم من الهند، تليها بنغلاديش، ونيبال، والفلبين، ومصر، وباكستان، والسودان، والأردن، والجمهورية العربية السورية. وهناك أيضاً مواطنون من كينيا، وبوروندي، وإثيوبيا، وغانا، ونيجيريا.

(26) انظر على سبيل المثال منظمة هيومن رايتس ووتش، "قطر: ينبغي التحقيق فوراً في وفيات العمال الوافدين"، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2019.

(27) انظر على سبيل المثال منظمة العفو الدولية، "قطر: تقرير جديد يكشف انتهاكات ضد العمال في منشآت بطولة كأس العالم لكرة القدم"، 31 آذار/مارس 2016.

31- وأُبلغ الخبير المستقل بأن عدة قوانين جديدة قد سُنت في السنوات الأخيرة، مما أسفر عن تحسينات كبيرة في مدى توافق الإطار القانوني للدولة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويرد أدناه وصف لأبرز القوانين أو التعديلات الجديدة.

32- وفي عام 2015، اعتمدت قطر القانون رقم 21 وتعديله، القانون رقم 1 الصادر في كانون الثاني/يناير 2017، الذي ينظم دخول العمال المهاجرين وخروجهم وإقامتهم. وأزال القانون القيود التي كانت مفروضة من قبل على بعض العمال المهاجرين عند تغيير أرباب العمل. ووفقاً للتعديل، لم تعد مغادرة العامل للبلد مرتبطة بإخطار السلطة المختصة في وزارة الداخلية قبل ثلاثة أيام من كل رحلة خارج البلد. وأصبحت مغادرة البلد لقضاء العطلات أو في حالة طوارئ، أو لأي غرض آخر، حقاً للعامل بعد أن يُحظر رب العمل.

33- وفي الآونة الأخيرة، في كانون الثاني/يناير 2020، دخل مرسوم وزاري حيز النفاذ، يلغي شروط تصريح الخروج بالنسبة للعمال غير المشمولين بالتغييرات التي أُجريت سابقاً عام 2018، أي المستخدمين في المنازل، والعمال في المؤسسات الحكومية والعامّة، والعمال العاملين في قطاع النفط والغاز، والعمال العاملين في البحر والزراعة. ولا تزال شروط تصاريح الخروج سارية بالنسبة لأفراد القوات المسلحة ولعدد محدود من العمال في المناصب الرئيسية في الشركات⁽²⁸⁾.

34- وفي شباط/فبراير 2017، اعتمد مجلس الوزراء القانون رقم 15 بشأن المستخدمين في المنازل، وأصدره في آب/أغسطس من العام نفسه. ويحظر القانون تشغيل مستخدمين في المنازل قبل حصولهم على تصريح عمل في البلد. ويحظر أيضاً تشغيل مستخدمين في المنازل، من الجنسين، ممن تقل أعمارهم عن 18 سنة أو تزيد عن 60 سنة. ويحدد القانون حداً أقصى لساعات العمل، وهو 10 ساعات في اليوم، يسمح خلالها بالعبادة والراحة وتناول الطعام. ولا تدخل هذه الفترات في احتساب ساعات العمل. ويُمنح العمال أيضاً راحة أسبوعية مدفوعة الأجر لا تقل عن 24 ساعة متتالية، وإجازات سنوية مدتها ثلاثة أسابيع عن كل سنة يقضونها في الخدمة، وإجازة مرضية، ومكافأة لنهاية الخدمة. وبموجب الفصل 11 مكرراً من قانون العمل، تحال المنازعات الناشئة بين صاحب عمل وعامل إلى لجنة لفض المنازعات العمالية.

35- وفي عام 2018، اعتمدت قطر القانون رقم 13 بشأن فض المنازعات، الذي عدل العديد من أحكام قانون العمل وقانون الإجراءات المدنية والتجارية الصادر في 16 آب/أغسطس 2017. ويُلزم القانون العمال وأرباب العمل على السواء، في حالة وجود منازعة بينهما بشأن تطبيق القانون أو عقد العمل، بعرض المنازعة أولاً على الإدارة المختصة في الوزارة، التي تتخذ بالتالي التدابير اللازمة لتسوية المنازعة ودياً. وإذا لم تتم تسوية المنازعة أو رفض العامل أو صاحب العمل التسوية التي اقترحتها الإدارة المعنية، تحال المنازعة إلى لجنة متخصصة في فض المنازعات العمالية. وأبلغت الحكومة أيضاً الخبير المستقل بتشكيل لجان لفض المنازعات العمالية في وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، يرأسها قاض من محكمة ابتدائية يختاره المجلس الأعلى للقضاء، وتتألف من عضوين آخرين يعينهما الوزير. ومن القوانين الجديدة الأخرى القانون رقم 11 لعام 2018 بتنظيم اللجوء السياسي، الذي، وإن كان تطوراً مرحباً به، لم يرق حتى الآن إلى مستوى الالتزامات الدولية، لأنه يقيد حرية تنقل اللاجئين وحرية تعبيرهم.

(28) منظمة العمل الدولية، "مأذونية الخروج أصبحت من الماضي لمعظم العمال المهاجرين في قطر"، بيان صحفي، 16 كانون الثاني/يناير 2020.

- 36- ومن التطورات الإيجابية الأخرى وضع حد أدنى "مؤقت" للأجور عام 2017 قدره 750 ريالاً قطرياً ريثما يُسن قانوناً حد أدنى دائم للأجور. وكان مأوى العمال الذين تعرضوا للاعتداء الذي يديره الهلال الأحمر قد بدأ عمله وقت الزيارة، وهي خدمة هناك حاجة ماسة إليها. وفي خطوة تُعتبر تقدماً في سياق إعطاء صوت للمهاجرين، يحضر ممثلو العمال المهاجرين حالياً منتديات نصف سنوية مع ممثلي وزارة العمل. ويوجد في المرحلة التجريبية صندوق لتعويض العمال الذين لم تُدفع أجورهم في انتظار تجهيز مطالباتهم. وهناك خط هاتفي مباشر يتجاهل الهوية مخصص لمن يعملون في بناء الملاعب تحضيراً لكأس العالم يمكن إنشاءه مثيل له للقوى العاملة بشكل عام، ومحادثاته على الصعيد الدولي. ويبدو عموماً أن العمال المشاركين في بناء الملاعب يتمتعون بظروف أفضل من عمال البناء الآخرين في البلد.
- 37- وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في المجالات المذكورة أعلاه، لا يزال هناك عدد من الشواغل الهامة، ولا سيما في تنفيذ تحسينات قانونية تدريجية يعترف بها الجميع. ويلاحظ الخبير المستقل أن الحياة اليومية للعمال المهاجرين لا تزال تشكل تحدياً. وعلاوة على ذلك، لا تزال هناك تفاوتات هائلة بين أرباب العمل والعمال المهاجرين.

جيم- العمال المنزليون

- 38- لا تزال تدابير حماية العمال المنزليين المهاجرين (إناث عادة) متخلفة عن حماية العمال الأجانب الآخرين. ويواجه العمال المنزليون صعوبات متميزة وشديدة. وعلى الرغم من التحسينات التي أدخلت على القانون، لا يزال العمال المنزليون المهاجرون، شأنهم شأن نسبة كبيرة من القوى العاملة المهاجرة، مستبعدين من استمرار تطبيق شهادة عدم الاعتراض، التي تتطلب موافقة أرباب العمل لكي يغير العمال المنزليون عملهم. وعملياً، لا يزال العديد من العمال المنزليين لا يتمتعون بأية أيام راحة على النحو المنصوص عليه في القانون، والقانون غير واضح بشأن ما إذا كان يتعين عليهم البقاء داخل المنازل خلال أيام الراحة التي يحق لهم الحصول عليها. وعلاوة على ذلك، لا يزال الانتقال إلى وظيفة مختلفة أو أعلى أجراً يشكل تحدياً لمعظم العمال المنزليين. وذكر العمال المنزليون الذين تحدث إليهم الخبير المستقل أن العديد من العمال المنزليين يواصلون العمل إلى ما يصل إلى 16 ساعة في اليوم، مع قلة الأشكال الواقعية للجوء إلى الاحتجاج، على الرغم من أن قوانين الدولة تحظر هذه الأوضاع بوضوح. ويحرم العديد من أرباب العمل العمال من استخدام الهواتف المحمولة، مما يعوق وصولهم إلى العالم الخارجي؛ ويحرم بعض أرباب العمل العمال المنزليين حتى من بطاقاتهم الطبية. وفي غياب آليات متينة للرصد والتفتيش، يبقى العمال المنزليون فئة ضعيفة على نحو خاص ومغيبية إلى حد كبير.

دال- الحد الأدنى المؤقت للأجور

- 39- في تشرين الثاني/نوفمبر 2017، أخذت قطر بحد أدنى مؤقت للأجور قدره 750 ريالاً قطرياً (حوالي 200 دولار) في الشهر⁽²⁹⁾. ومع أن هذا التدبير خطوة في الاتجاه الصحيح، كما أبرز المكلف بالولاية بدوره في بيان نهاية مهمته، فقد أعرب الخبير المستقل عن أمله في أن يكون الحد الأدنى الدائم للأجور أكبر بكثير وغير تمييزي وأن ينطبق على جميع قطاعات الاقتصاد. فموارد الدولة وثرواتها تسمح لها ولا شك بأن تحدد حداً أدنى للأجور يكفل أجوراً لائقة ومنصفة لجميع العمال. ولذلك ينبغي إعادة النظر في الحد الأدنى للأجور بانتظام وأن تصحبه آليات متينة لتحديد أرباب العمل الذين لا يمثلون له ومساءلتهم.

(29) "Qatar to introduce minimum wage for workers", *The Peninsula*, 25 October 2017.

هاء - شهادة عدم الاعتراض

40- على الرغم من التعديلات الجديرة بالترحيب، يلزم إدخال مزيد من التحسينات على شهادة عدم الاعتراض. أولاً وقبل كل شيء، يلزم وجود نظام قوي ومستقل لرصد القدرة الفعلية للعمال المهاجرين على تغيير وظائفهم في أي وقت ومساءلة الأفراد أو الشركات التي لا تمتثل. ومع أن شهادة عدم الاعتراض مجانية بموجب القانون، استمع الخبير المستقل إلى روايات تفيد بأن بعض الشركات تفرض على الموظفين رسماً مقابل إصدارها، وهي حقيقة تبرز الحاجة إلى رصد مستقل قوي.

واو - إمكانية اللجوء إلى القضاء

41- أبلغ الخبير المستقل بأن الوصول إلى العدالة في حالات انتهاك حقوق العمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المنزليون، لا يزال يشكل تحدياً خطيراً. وكان هذا هو الحال لأسباب مختلفة، بما في ذلك الافتقار إلى المساعدة القانونية في المسائل المدنية (المساعدة القانونية لا تتوفر إلا في القضايا الجنائية)، والحواجر اللغوية أثناء المواجهات مع الشرطة أو أثناء محاولة تقديم شكوى في وزارة العمل، وانعدام اليقين عموماً في صفوف العديد من المهاجرين حول كيفية التماس العدالة أو الإنصاف. وذكر البعض عدم توفير حماية كافية للعمال الذين يتقدمون بشكاوى ضد أرباب العمل. ولا يزال عدد كبير جداً من العمال المهاجرين يخشون تقديم شكوى خوفاً من انتقام أرباب العمل الأقوياء، بما أن العديد ممن قدموا شكوى قد رُخّلوا بمبادرة من أرباب عملهم، أو مُنعوا من العمل. ويجب أن يكون العمال المهاجرون قادرين على التمتع بإمكانية الوصول الكامل إلى العدالة بغض النظر عن هوية رب العمل الذي يشغلهم. وكثيراً ما تكون عمليات تقديم الشكاوى في وزارة العمل واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في قطر وإدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية بطيئة وغير واضحة، مما يسبب الإحباط في أوساط العمال. ومن شأن إنشاء قاعدة بيانات مركزية لجميع الشكاوى المقدمة إلى وزارة العمل، تكون متاحة لمحاكم الترحيل والشرطة، أن يحسن بشكل كبير حالة العمال المهاجرين الذين يقدمون شكوى.

زاي - نظام حماية الأجور

42- للتصدي لعدم دفع بعض أرباب العمل للأجور، استحدثت الحكومة في تشرين الثاني/نوفمبر 2015 نظاماً لحماية الأجور، يقضي بأن تدفع الشركات (وإن لم تكن تشمل حتى الآن أرباب عمل العمال المنزليين) أجور موظفيها عن طريق تحويل إلكتروني. وعن طريق هذا النظام، تكون السلطات قادرة على رصد الامتثال وإدراج الشركات التي لا تدفع أجور العمال في قائمة سوداء. ولا تستطيع الشركات المدرجة في القائمة السوداء توظيف موظفين جدد أو القيام ببعض المعاملات الإدارية. وعلى الرغم من أن النظام تدبير إيجابي، لا تزال به بعض الأمكنة المحجوبة؛ ووفقاً للتقارير، فإن النظام لا يكشف دائماً حالات التأخير في دفع الأجور، وهو ما يمكن أن يكون له أثر خطير على حياة المهاجرين وأسرهم. ولذلك ينبغي رصد النظام عن كثب وتحسينه.

43- وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2018، قررت الحكومة إنشاء صندوق للعمال. وبعد أن يبدأ الصندوق عمله بالكامل، سيدفع للعمال أجورهم غير المدفوعة فور صدور قرار من لجان فض المنازعات العمالية، بينما تقوم الحكومة باستردادها من أرباب العمل.

44- وأشار الخبير المستقل أيضاً إلى مجالات أخرى يمكن إدخال تحسينات عليها، مثل فتح المزيد من الملاجئ الخاصة (بما في ذلك ملاجئ للأشخاص الذين يتقدمون بشكاوى ضد أرباب العمل)، وتوعية أرباب العمل بانتظام بحقوق العمال، والزيادة المستمرة في عدد هيئات تفتيش العمل ذات الموارد الجيدة. وأبلغ أيضاً بالاحتفاظ في مراكز الاحتجاز السابق للترحيل التي تديرها إدارة البحث والمتابعة (وإن لم يقف على ذلك شخصياً). وعلى أية حال، يشجع الخبير المستقل على زيادة استخدام بدائل احتجاز العمال المهاجرين.

سادساً - أزمة الخليج

45- في عام 2017، عصفت بقطر أزمة دبلوماسية، حيث تسببت العديد من الدول المجاورة في مشقة وإزعاج ليس فقط للعديد من مواطنيها، وإنما أيضاً للمقيمين، بمن فيهم العمال المهاجرين، الذين أجبروا على تحمل زيادة في تكلفة بعض السلع الأساسية وأسعار المواد الغذائية نتيجة للأزمة. وقد أثر إغلاق الدول المجاورة المفاجئ للحدود على الطلاب القطريين في الدول المتورطة في الأزمة، وأوقف الرعاية الطبية، وأعاق وصول القطريين إلى أماكن المناسك، وفصل بعض الأسر القطرية التي لها أقارب في دول خليجية أخرى عن أقاربها لفترات من الزمن. وأثرت الأزمة بصفة خاصة على الأسر ذات الجنسية المختلطة. وفي غضون ذلك، لا يزال السفر من قطر وإليها مقيداً، ولا تزال الحدود البرية مع المملكة العربية السعودية مغلقة. ولا يمكن للقطريين السفر لزيارة أقاربهم في الدول المجاورة المتورطة في الأزمة إلا إذا حصلوا على إذن من الحكومة يوضح الغرض "الإنساني" من رحلتهم.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

46- يثني الخبير المستقل على قطر لدعمها القوي للتنمية والتعاون الدوليين، مما يثبت بشكل ملموس التزام الدولة بالتضامن الدولي.

47- وفيما يتعلق بالتنفيذ المحلي لخطة التنمية المستدامة لعام 2030، يحيط الخبير المستقل علماً بأن قطر اتخذت تدابير هامة لمعالجة بعض أوجه عدم المساواة التي تؤثر على فئة العمال المهاجرين، ولكنه يشدد على أنه يجب على قطر أن تضاعف جهودها لتعزيز مساعيها المحلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبالمثل، يحث قطر على أن تأخذ تغير المناخ في الاعتبار في ممارساتها الإنمائية، من أجل تحسين حماية حقوق الإنسان لأضعف السكان في قطر وفي الخارج.

48- ويخلص الخبير المستقل إلى أنه يجب على الحكومة أن تحدث تحولاً في النموذج الفكري في النهج الذي تتبعه الدولة في مكافحة تغير المناخ؛ وذلك بعيداً عن الاعتماد على الغاز الطبيعي (وبدرجة أقل النفط) ونحو استخدام أكبر للطاقة المتجددة. وبذلك، ستعزز قطر التزامات المنصوص عليها في برنامج رؤية قطر الوطنية 2030 وأهداف التنمية المستدامة.

باء - التوصيات

49- يوصي الخبير المستقل حكومة قطر بالتصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي لم تنضم إليها بعد، ومنها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

50- وينبغي للدولة أن تفتح مجالاً أكبر لعمل منظمات المجتمع المدني، وأن تقلل من إجراءات التسجيل والقيود المفروضة على قدرتها على العمل وأداء وظيفتها بصورة مستقلة. ويذكر الخبير المستقل بأن منظمات المجتمع المدني الفاعلة والمستقلة تلعب دوراً أساسياً وحيوياً في تعزيز التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان وتحقيقه. ويشير إلى أن جهات فاعلة أخرى في مجال حقوق الإنسان في الأمم المتحدة وجهت بدورها نداءات مماثلة.

51- وينبغي للحكومة أن تعمل على رفع تحفظاتها على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اللذين صدقت عليهما عام 2018، وتحسين قانون اللجوء لمواءمته مع المعايير الدولية، وذلك أيضاً عن طريق إزالة القيود المفروضة على حرية اللاجئ في التنقل والتعبير.

- 52- وفي مجال التنمية المستدامة، يوصي الخبير المستقل بأن تواصل الحكومة تعزيز جهودها في الإشراف على خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وتنفيذها، بما في ذلك عن طريق التركيز على الاستدامة.
- 53- وينبغي للحكومة أن تدمج تدابير ترمي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في وزاراتها وكياناتها الحكومية المختلفة بدلاً من تخصيص رصد التقدم المحرز في تحقيق الأهداف إلى جهاز التخطيط والإحصاء، كما هو الحال حالياً.
- 54- وفيما يتعلق بالتعليم المحلي، يحث الخبير المستقل قطر على مواصلة جهودها الرامية إلى إدخال التثقيف في مجال حقوق الإنسان في مختلف مستويات المناهج الدراسية الوطنية، لأن ذلك سيلعب دوراً هاماً في غرس التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في الأجيال المقبلة.
- 55- وفي مجال تغير المناخ، يحث الخبير المستقل قطر على تعزيز العمل المحلي بشأن الطاقة المتجددة للتخفيف من آثار تغير المناخ، وضمان نموها على نحو مستدام والحد من انبعاثاتها.
- 56- ولا تزال قطر تعتمد على الغاز الطبيعي (وبدرجة أقل النفط)، الذي يشكل المحرك الاقتصادي الرئيسي للبلاد ومصدر الإيرادات الحكومية. ويدعو الخبير المستقل إلى إحداث تحول في النموذج الفكري نحو الطاقة المتجددة ومكافحة تغير المناخ. وعلى الرغم من صغر حجم قطر، يمكن أن تصبح مثلاً يحتذى للمنطقة بأسرها.
- 57- وفيما يتعلق بالعمال المهاجرين، ولا سيما العمال المنزليين، يوصي الخبير المستقل بأن تنشئ الحكومة آليات أقوى للرصد والتفتيش، بما في ذلك ما يتعلق بتنفيذ القوانين التي سنت مؤخراً، مثل آلية مستقلة لرصد نظام حماية الأجور وأدائه لوظيفته ووصول العمال المهاجرين الأجانب إلى العدالة. ومن دون تنفيذ وإنفاذ أمثلين، لن تحقق الإصلاحات أهدافها المرجوة. ويحث الخبير المستقل الدولة أيضاً على إلغاء شرط موافقة صاحب العمل من شهادة عدم الاعتراض إلغاءً تاماً.