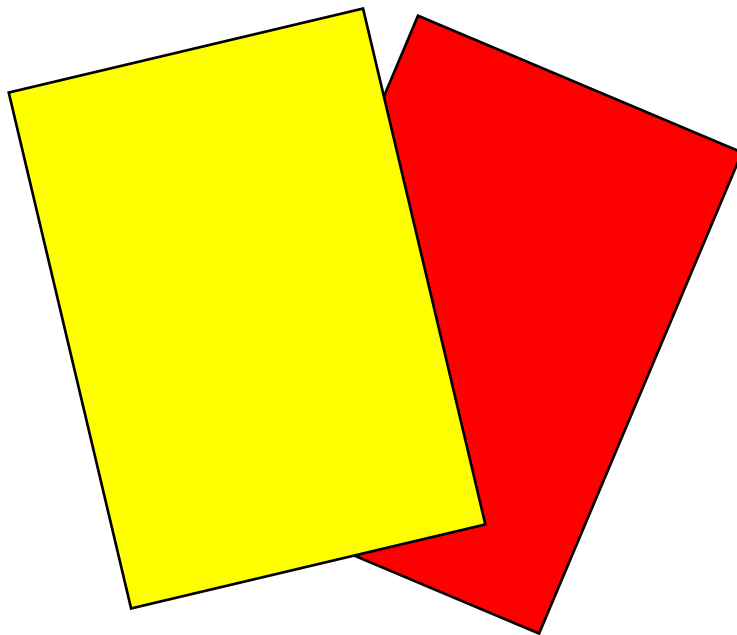




KAMPEN OM KAFALA- GULT KORT TIL QATAR?

Historia om arbeidsinnvandring og kafalasytemets utvikling i Qatar



INGELIN MALENE MALKENES

VÅREN 2022

Master i Historie ved institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Abstract:

The aim of this thesis is to analyse how the sponsorship system called *kafala* has developed throughout the last decade. Since Qatar in 2010 was elected host country for the football world cup in 2022, the state has received increasing attention on the international arena. This attention has been directed more and more towards migrant workers condition in the state, and how many suffer under the increasingly well renowned *kafala* system. The state's population consists of more than 80 percent expatriate workers, and several international organizations and media agencies have criticised the state for violations of basic human rights, based on the treatment of many of these workers. The *kafala* system contains regulations that can suppresses workers' rights in many areas, which will be presented throughout the thesis.

A study of Qatar's migrant history combined with its economic history is done in effort to reveal how the system came to grasp such an incredible high number of migrant workers, and why they're frequently excluded from the same rights as those who enjoy the title of citizens of Qatar. An overview of how the state historically have presented political reforms, and to what extent these have been followed up is also deemed necessary, for the sake of understanding the political basis of actual change in Qatar.

Being pressured from almost every angle, Qatar have released several reforms of the labour law and the *kafala* system the last couple of years. Presented in this thesis is the state's own review of these comprehensive reforms, and their extensive plans for the state's future. In addition, there will be a study of how global pressure on changing the *kafala* system have increased over time since 2010, and how this has been interacted. An analysis of international actors' comments on reform, and work to implement them is also presented. Finally, an overview on actual changes and implementation of new laws is revealed, alongside what remains to be done to silence critique on the global scene. In conclusion, factual changes can only be obtained by surveillance and implementation of new rules.

Forord:

Eit år er gått sidan oppgåva fyrst byrja å ta form. Hausten 2021 var turbulent i forhold til pandemihandtering, opning og stenging, og det var vanskeleg å sjå for seg korleis året skulle verte. Eg vil i fyrste omgang rette ein takk til min rettleiar, Knut Vikør, som har stilt opp både på zoom og fysisk for å halde meg på rett veg når eg forsvinn djupt inn i for store tema og mistar tråden. Eg hadde aldri trudd at eit år kunne forsvinne så fort, og at eg skulle sitje att med ein blanding av både glede og melankoli over at det no er over.

Eg vil også rette ein takk til eit fantastisk miljø på lesesalen på Sydneshaugen, som var kjærkome etter eit år med relativt lite av både sosiale samlingar og fagleg diskusjon. Det gjeld også Midtausten-seminara. Videre vil eg takke romkamerat, familie og venner som hadde trua når eg tvilte som mest, dykk har vore ei avgjerande støtte i eit utfordrande år. Ein takk rettast også til dei tilsette ved biblioteket for humanistisk fakultet, som effektivt har bestilt og levert essensielt kjeldematerialet ved ein kvar anledning.

-Ingelin Malene Malkenes

Forkortingar

GCC: Gulf Cooperation Council

NOC: No Objection Certificate

HRW: Human Rights Watch

ILO: International Labour Organisation

APOC: Anglo-Persian Oil Company

AI: Amnesty International

UA: Urgent Action

FIFA: Fédération Internationale de Football Association

FN: Dei Foreina Nasjonar

RST: Rentier State Theory

WPS: Wage Protection System

Innhald

Kapittel 1: Introduksjon.....	1
Innleiing og problemstilling	1
Underspørsmål:	2
Framgangsmåte og oppgåvas struktur	2
Omgrepsavklaring:	3
Kven er arbeidsinnvandrarane i oppgåva?	3
Kva er menneskerettigheiter?	3
Folkerett	4
Demokratisering	4
‘The Gulf Cooperation Council’	5
Kjelder	5
Kjeldekritikk	6
Metode	8
Hypotesar:	9
Teoriar	10
Renteniststatteori	10
Metodar for å leggje press på endring utanfrå	12
Naming and shaming	12
Rådgeving og samarbeid som metode	14
Sanksjonar	15
Media	16
Kven fell fokuset på?	17
Metodane summert	17
Kapittel 2: Sponsorsystemet: Kafala.....	18
Sponsorens makt	18
Fire vegar innan Kafala	20
Kapittel 3: Historisk bakgrunn	23
Beduinar og stammetradisjon i Qatar	23
Qatar blir til	23
Perleindustrien	25
1916: The Anglo-Qatari Treaty	26
Britisk innverknad i Qatars politikk	27
Slaveri	27
Nedgang i perleindustrien og folketal etterfølgd av ei ny inntektskjelde	28
Britanes rekruttering av utanlandsk arbeidskraft	29

Oljeeksport, arbeidsmigrantar og nasjonalisme	30
Utforming av ein politisk arena i Qatar	31
Eit sjølvstendig Qatar.....	32
Dei arabiske Golfstatane og den andre 'oljeboomen'	33
Økonomisk utvikling og nye maktstrukturar	34
Den nye arbeidarklassen	35
Kontroll over gnissingar mellom den nye arbeidskrafta og statsborgarane	36
Kafala og renteniststaten	37
Kapittel 4: Reformprosessar og politisk utvikling fram mot 2010.....	39
Kven ynskja reform i tida før 2010?	39
Regionale krefter og zeitgeist.....	40
Internasjonale faktorar.....	41
Sjeik Hamads reformprosessar frå 1995 til 2005	41
Grunnlova: Statsborgarar versus migrantar?	43
Emirens makt	45
Renteniststatteorien og økonomi- korleis verkar det inn på reform?.....	46
Marknadsføring av varemerket Qatar	46
Sjeik Hamads styre etter 2005.....	47
Framtidsutsikter: Kva tyder dei for reform?	48
Den arabiske våren	49
Sjeik Tamim.....	50
Kapittel 5: Kafalasytemets utvikling.....	53
Opning for endring.....	53
Qatar seier: no skjer det – viktige vedtak i den nye arbeidslova frå 2015	53
Nytt forsøk: reform 2020.....	56
Qatars eigen presentasjon av reformprosessane dei siste åra	58
Minsteløn	58
No Objection Certificate	59
Inn- og utreisetillating	59
Heat stress protection	60
Domestic workers law	60
Qatar Visa Centres	61
Labour Dispute Resolution Committees	61
Vern om lønsforhold.....	61
Helse, sikkerheit og velvære	61
Motstand på heimebane	62

Kapittel 6: Internasjonale aktører i kampen om kafala.....	64
Metodar for endring i konteksten kafala i Qatar	64
Internasjonale aktører i kampen om kafala, kven er dei?	65
Amnesty International	65
Kva tid tok Amnesty opp kampen om kafala?	66
Metodar	67
Urgent Action	67
Amnesty tar fatt på Qatar for alvor	68
International Labour Organization	72
Internasjonal Labour standards	73
Forced Labour	74
Arbeidslovseksjonen til ILO	74
ILOs verktøykasse	75
Kva tid ‘oppdaga’ ILO kafalasytemet i Qatar	76
ILO og Qatar – eit samarbeidsprosjekt	76
Statleg versus ikkje-statleg: ILO og Amnesty International som eksempel	78
Human Rights Watch	78
Korleis HRW peikar seg ut mål for undersøking	80
HRW og Qatar	80
Internasjonale media	81
Media, kafala og kritikk	82
Internasjonale avtalar og Qatar- på kva grunnlag kan staten kritiseras?	82
Kapittel 7: Faktisk endra eller vidareført i ny drakt?.....	85
Betring, men ikkje for alle	88
Internasjonale organisasjonar vurderer reformene av kafalasytemet	91
Amnesty International	92
International Labour Organization	94
Vegen vidare: Implementering	97
Kapittel 8: Oppgåva summert og konklusjon	99
Referanseliste:.....	102

Kapittel 1: Introduksjon

Innleiing og problemstilling

I 2010 annonserte fotballassosiasjonen FIFA at det vesle emiratet i Golfen, Qatar, vann valet om kven som skulle vere vertsland for verdsmeisterskapet i fotball i 2022. Staten slo ut både USA, Japan, Sør Korea og Australia i avstemminga, og vert med dette fyrstemann i Midtausten til å avhalde VM i fotball. Dette skal alt under annonseringa ha kome som eit sjokk på tilskodarane. No, tolv år seinare kan ein sjå tilbake på over eit tiår med massiv mediedekning, kritikk frå internasjonale organisasjonar og ulike forsøk frå Qatar si side på å stilne kritikk frå omverda.

Kritikken dreiar seg om korrupsjon innan fotballorganisasjonen FIFA, misbruk av makt og pengar, og etterkvart om forholda rundt arbeidsinnvandring til Qatar. Mange har uttrykt si overrasking over at ein liten stat med for høge temperaturar til å avhalde meisterskapet om sommaren som normalt, no byggjer seg opp til eit såpass enormt, internasjonalt arrangement. Overrasking har gått over til misnøye i løpet av det siste tiåret, og det har i mange saker handla om arbeidskrafta bak opprustinga til verdsmeisterskapet, og systemet utanlandske arbeidarar i Qatar er underlagd.

Staten Qatar er ei halvøy i den arabiske golf. Øya er 11 610 kvadratkilometer¹, til samanlikning omlag 2000 km² mindre enn Møre og Romsdal fylke, og den spring ut frå det betydeleg større nabolandet, Saudi Arabia. Prosentdelen av befolkninga som ikkje var statsborgarar av Qatar låg på heile 88,4 prosent i 2015.² Med befolkning her, meinast både statsborgarar og arbeidsinnvandrarar. Talet på den totale befolkninga det same året låg på omlag 1,9 millionar. Denne 'skeivfordelinga' er framleis å finne i dag, då talet på arbeidsinnvandrarar som kjem til landet har haldt fram med å vekse.

Halvøyas historie er prega av skiftande inntektskjelder. Det same gjeld historia om migrasjon til staten, som har auka i takt med økonomisk vekst gjennom siste halvdel av 1900-talet. Utanlandsk arbeidskraft er altså ikkje heilt nytt, men har fått ein oppsving i omtale i media, forskingsrapportar og kampanjar frå ulike internasjonale organisasjonar dei siste åra. Systemet staten brukar for å regulere arbeidsinnvandring har med dette vorte sett i

¹ Forente Nasjoner, «Qatar.»

² Forente Nasjoner, «Qatar.»

søkelyset. Systemet er kjend som *kafala*, eller sponsorsystemet, og dreier seg i korte trekk om at ein arbeidsinnvandrar må verte sponsa av ein qatarsk statsborgar for å få innreise- og arbeidstillating i staten.

Kritikk mot systemet har hagla etter at verda fekk sjå nyhendesaker om uhaldbare arbeidsforhold, låg eller fråverande løn og dødsfall blant arbeidarar i Qatar. Dette opna slusene for ei djupare gransking av forholda rundt arbeidsinnvandring i landet, noko som har ført til engasjement frå ulike internasjonale organisasjonar og media. Dei har avdekkja urett, og bidratt i kampen for rettigheitene til arbeidarane. Qatar har det siste tiåret utforma omfattande reformforslag når det kjem til det kritiserte systemet. Problemstillinga eg vil undersøke er:

- *I kva grad har kafalasytemet i Qatar vorte endra frå 2010 til i dag, og vart reformprosessane sett i gang av innanrikske krefter, internasjonale aktørar eller ein kombinasjon av desse?*

Underspørsmål:

-Korleis har reformprogram vorte utforma og gjennomført i Qatar før 2010?

-I kva grad har tildelinga av Qatar som vertsland for fotball VM spelt inn i kampen om kafala?

-Kva verkemiddel har vorte brukt, og kven er aktørar i kampen?

-Har kafalasytemet vorte reformert eller fjerna i praksis, eller berre på papiret?

Framgangsmåte og oppgåvas struktur

Denne oppgåva tar fatt på om det har kome endringar i arbeidslova til Qatar sidan 2010 og fram til i dag, med eit spissa fokus på kafalasytemet, også kalla sponsorsystemet. Eit system som vert brukt av fleire land i den arabiske Golfen for å regulere arbeidsinnvandring.

Oppgåva vil forsøkje å greie ut om kva som ligg bak desse endringane. Av di det er snakk om reform, vil det vere av relevans å gjennomgå korleis og kvifor reformer har vorte lagt fram i tida før 2010 også. Grunnlaget for faktisk reform vil kome fram gjennom svaret på underspørsmålet: korleis har reformprogram vorte utforma og gjennomført i Qatar før 2010? Dette vert undersøkt i kapitlet som følgjer etter historisk bakgrunn.

Kafalasetemets utvikling er ein essensiell del av oppgåva, og undersøkjast i kapittelet etter det som forklarar reformprosessar fram mot 2010. Videre kjem vurderingar av ulike aktørars innflyting i reformprosessane som har vorte sett i gang, og analysering av kva verkemiddel som har vorte tatt i bruk for å leggje press på endring.

Problemstillinga kan delast i to: «I kva grad har kafalasetemet i Qatar vorte endra frå 2010 til i dag» er fyrste ledd, medan «vart reformprosessane sett i gang av innanrikske krefter, internasjonale aktørar eller ein kombinasjon av desse?» er det andre. For å finne svar på korleis reform vart sett i gang, er det naudsynt å sjå på kvifor det var eit behov for endring, og kven som meinte at det var naudsynt. I tillegg undersøkjast grunnlaget for faktisk reform i form av å sjå på korleis dette har vore gjennomført tidlegare. Deretter, må det klargjerast kven som har bidratt i arbeidet for reform av kafalasetemet og korleis dette har vore gjort. Både tidlegare reformar, reformarbeidet etter 2010 og internasjonale aktørars rolle i endringsprosessane undersøkjast for å få svar på problemstillinga.

Omgrepsavklaring:

Kven er arbeidsinnvandrarene i oppgåva?

Arbeidsinnvandring generelt sett førekjem når ein person reiser frå heimlandet sitt til ein anna stat for å arbeide. Det finst fleire ulike grunna til dette, og det er ikkje naudsynt berre fordi det ikkje finst arbeid i heimlandet at folk reiser. Det snakkast gjerne om 'push' og 'pull'-faktorar i samanheng med arbeidsinnvandring. Fyrstnemnde er det som får eit individ til å reise frå heimlandet. Typiske eksempel er manglande arbeidstilbod og behovet for å forsørgje både seg sjølv og familien. 'Pull'-faktorar avgjer gjerne kvar vedkommande reiser. Det er til dømes faktorar som stort behov for arbeidskraft, noko som aukar sjansen for at ein faktisk får jobb og inntekt i landet ein reiser til. Det kan også ha med løn, godar og friordningar å gjere, men kort forklart, det som trekk til seg arbeidsinnvandraren. I samanheng med denne oppgåva er det dei sårbare gruppene av arbeidsinnvandrare som er av relevans. Det vil seie dei som i stor grad er desperate etter både arbeid og pengar, og som gjerne strekk seg ekstra langt for å få fatt på begge delar.

Kva er menneskerettigheter?

«I 1948 vedtok FN Verdenserklæringa om menneskerettigheter. Den består av 30 artiklar som definerer hva som menes med menneskerettigheter, og blir sett på som det viktigste

grunndokumentet for menneskerettigheter. Senere har FN vedtatt ni konvensjoner som utdyper det som står i verdenserklæringen. Av disse er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) som ble vedtatt i 1966, helt sentrale».³ Disse rettighetene er meint å gjelde alle, uavhengig av kjønn, nasjonalitet, alder, legning, livssyn eller kvar i verda ein held til.

Folkerett

«Folkerett er rettsregler som gjelder forholdet mellom stater, men og mellom stater og internasjonale institusjoner, som FN og EU og til en viss grad også enkeltpersoner. FN er både en arena der folkerett blir laget, og en aktør som passer på at folkeretten følges.»⁴ Rettsreglane kan delast i to kategoriar: internasjonale avtalar og sedvanerett. Internasjonale avtalar er avtalar som statar er sameinte om og forpliktar seg til å følge, og dei kallast også traktat og konvensjonar. Det har mellom anna vorte inngått fleire slike avtalar når det kjem til menneskerettigheter. Avtalane kategoriserast ulikt etter kva dei gjeld, men felles for dei er at statane vert einige i fellesskap om kva som skal stå i teksten. Sjølv om ein stat er med på utforminga av, og einig i kva som skal stå i avtalen, er det ikkje garantert at dei forpliktar seg til den. Dersom dei forpliktar seg til avtalen, seiast det at dei ratifiserer den.

«Svakheten med det folkerettslige systemet er at det på mange måter er frivillig for statene om de vil følge reglene i folkeretten eller ikke. Hvis en stat ikke har ratifisert en internasjonal avtale, er den i utgangspunktet ikke bundet til å følge avtalen».⁵ Sedvanerett er uskrivne rettsreglar som vert til gjennom at det er brei einigheit rundt dei. Sjølv om desse reglane ikkje er nedskrivne, har dei stor tyngde. Til dømes gjeld folkerettsleg sedvanerett for alle statar, anten dei har ratifisert ein internasjonal avtale eller ikkje.

Demokratisering

I følgje FN byggjer eit demokrati på fire dimensjonar: ein statsform med folkestyre, menneskerettigheter og ein uavhengig domstol, borgaranes aktive deltaking, og demokrati som eit felles verdigrunnlag for befolkninga. Dimensjonane legg grunnlaget for kor demokratisk ein stat vurderast å vere i den forstand at jo fleire dimensjonar ein stat

³ Forente Nasjoner, «Menneskerettigheter.»

⁴ Forente Nasjoner, «Folkerett.»

⁵ Forente Nasjoner, «Folkerett.»

oppfyller, jo meir demokratisk er den. Det påpeikast også at demokrati er ein prosess, og at denne demokratiseringsprosessen er noko som må arbeidast med kontinuerleg.⁶

‘The Gulf Cooperation Council’

Qatar er ikkje åleine om å ha store mengder arbeidsinnvandrarak. Nabolanda i den arabiske golfen har også høge tal på migrantar som kjem utanfrå for å arbeide. Saudi Arabia, Bahrain, Kuwait, Oman, Dei Foreina Arabiske Emiratar og Qatar gjekk i 1981 saman og stifta the Gulf Cooperation Council, heretter omtalt som GCC. Dette rådet vart oppretta med mål om betre samarbeid, koordinasjon og kontakt mellom medlemslanda.⁷

Eit anna fellestrekk for GCC-landa er oljeindustri. I løpet av 1900-talet vart det funne oljereservoar i alle statane, og dei opplevde ein etter ein økonomisk vekst. Qatar har i nyare tid også hatt fokus på flytande naturgass, og er faktisk det tredje største landet i verda når det kjem til eksport av dette. Likevel, er oljeeventyret i den arabiske golf av relevans av di dei økonomiske følgjene det fekk, samt det aukande behovet for arbeidskraft som fylgde på har tyding for utviklinga av dei moderne Golfmonarkia.

«The size and reach of those oil revenues explain why rentier state theory is a common explanation for authoritarianism in the Middle East. Especially in oil-exporting states themselves, rentier income from labour remittances services fees, foreign aid, and other external sources of income provide nontax income for states.”⁸ Det vil sei at staten ikkje er avhengig av skatteinntekter. Slagordet til dei amerikanske koloniane som gjorde opprør mot den britiske stormakta på 1800-talet, «No taxation without representation» kan difor snus på hovudet i renteniststatanes tilfelle då statsborgarane mister forhandlingsgrunnlaget som kjem når staten er avhengig av skatteinntekt.

Kjelder

Oppgåvas natur krev analysing av mange ulike kjelder. Manglande kjennskap til det arabiske språket, har gjort at forskinga baserast på ein omfattande bruk av sekundærkjelder, men også primærkjelder i form av rapportar. Samla sett består kjeldene av rapportar som byggjar på informasjon innhenta av statlege og ikkje-statlege organisasjonar, journalistar og

⁶ Forente Nasjoner, «Demokrati og medborgerskap.»

⁷ Arab News, «The Founding of the GCC”.

⁸ Tétreault et.al. *Political Change in the Arab Gulf States*. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2011), 4.

menneskerettighetsforkjemparar, samt tidlegare forskning rundt tema i form av avhandlingar, og bøker.

Informasjonen som kjem fram i rapportar frå organisasjonar og i media kjem blant anna frå intervju med personar som har erfart korleis migrasjon til Qatar kan opplevast i ulik grad. «I den skriftlege kulturen er det store forskjellar mellom ulike sosiale sjikt, mellom grupper med ulike økonomiske tilpassingar, mellom kjønn og mellom ulike aldersgrupper.»⁹ At arbeidaren på bakkenivå får ei eiga stemme gjennom intervju, kan ha stor tyding når det kjem til å avdekke korleis systemet fungerer i praksis, og kva endringar som faktisk har skjedd.

«Internett har på kort tid endra forholdet vårt til historisk materiale. Ei rekkje historiske samlingar er publiserte, og det kjem stadig noko nytt.»¹⁰ Rapportar og nyhendesaker frå internett, samt den elektroniske regjeringssida til Qatar står for ei stor mengd av kjeldene som har vorte analysert i forsøket på å svare på problemstillinga. Elektroniske publikasjonar av lovverket, samt lånte og kjøpte bøker som greier ut om bakgrunnshistoria og migrasjon til Golfstatane tek opp ein god del av kjeldematerialet også. Av bøker som greier ut om arbeidsinnvandring i Golfstatane, peiker litteraturen på at er det fram til no har vore eit 'understudert' tema.¹¹ Samansetninga av det som har vorte forska på tidlegare, og den store mengda rapportar og nyhendeartiklar som har kome i tiåret som har gått, vil truleg kunne gje eit bilete på korleis migrasjonshistoria i Qatar har utvikla seg både før og etter 2010.

Kjeldekritikk

«Eit viktig problem med enkelte internettpublikasjonar, derimot, er at det ikkje alltid er klart kva kriterium som er nytta for å leggje ut akkurat *dette* materialet, og at den *samanhengen* som kjeldene står i, ikkje nødvendigvis er gjord greie for.»¹² Med tanke på at tidsrommet i problemstillinga går frå 2010 og omlag fram til i dag, og det at tema har vorte høgaktuelt dei siste åra, vert det potensielle kjeldematerialet av stort omfang. Spesielt med tanke på omtalar av kafalasetmet frå det internasjonale media og organisasjonar, har det vore eit mangfald av rapportar og artiklar å hente informasjon frå. Ei avgrensing har difor vore

⁹ Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*. (Oslo: Det Norske Samlaget), 49.

¹⁰ Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*. 57.

¹¹ Kamrava et. al, *Migrant Labour in the Persian Gulf*. (United Kingdom: C. Hurst & Co), 1.

¹² Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*, 58.

naudsynt. I forsøk på å få eit mest mogleg truverdig og nyansert bilete på kampen om kafala, har difor eit variert utval av organisasjonar, medieinstansar, forskingsrapportar og tidsskrift med ulike utgangspunkt for arbeid og utsegn vorte vald ut til presentasjon og analyse.

Opphavssituasjonen til kjelda har tyding for korleis ein kan tolke henne. Eksempelvis, vert det i oppgåva henta kjeldemateriale frå Qatars regjeringsnettstad. Dette kunne vore problematisk dersom det gitte kjeldematerialet til dømes omtalte korleis utanlandske arbeidadarar i staten har det. Informasjonen som vert henta frå denne kjelda omhandlar derimot korleis det politiske systemet i Qatar er sett opp i ulike seksjonar og departement, noko regjeringa høgst sannsynleg er sannferdige om. På same måte, kan organisasjonar som ikkje mottar noko form for statlege midlar for å drive sitt arbeid, tenkjast å ta i bruk krass retorikk for å auke medkjensla og sanke midlar i form av donasjonar frå folk flest. I tillegg kan det tenkjast at media brukar såkalla 'click-baits' for å auke lesartal, eller at dei ikkje faktasjekkar grundig nok og dermed framstiller noko som verre enn det faktisk er. Eksemplar på dette vil trekkjast fram i analysen der det er av relevans.

«Materialet ein nyttar, må representere den gruppa, det geografiske området eller den tida ein uttaler seg om, for at det skal vere representativt».¹³ Representativitet er eit viktig omgrep. Dei siste tolv åra har det kome ei aukande mengde med informasjon frå mange kantar som beskriv kafalasytemet og arbeidsforhold i Qatar. For å få eit representativt bilete på kampen om kafala, er det naudsynt å undersøke ei stor mengd med kjelder. Det er også viktig å sjå på kvar kjeldene kjem frå, kven som har produsert dei og kva grunnlag dei har for å uttale seg om temaet. Til dømes, har det vore naudsynt å undersøke korleis organisasjonar går fram i forskingsprosessar, og om dei har dei rette ressursane til å seie noko om saka i form av fagfolk til dømes. Har dei sett saman ei gruppe med ekspertar som har brei kunnskap om arbeidslovar og politikk i Midtausten, eller har dei, for å sete det på spissen: 'spurt fem på gata'?

Organisasjonar og medieinstansar har intervjuar arbeidsinnvandrarar og/eller familiare i heimlandet om korleis arbeidsforholda i Qatar opplevast, for så å gje det att i rapportar. Korleis noko opplevast for nokon, og korleis situasjonen faktisk er kan variere, og spørsmåla intervjuaren stiller kan påverke resultatata. Rapportar med intervju som vert brukt i denne

¹³ Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*, 75.

oppgåva vurderast som truverdige då intervjuar har vorte utført for å følgje opp om spesifikke lovendingar vert handheva eller ikkje. Desse intervjuar er som regel anonymiserte med tanke på omsyn til personvern, og for å verne om arbeidrarar i sårbare situasjonar.

«Når media viser til «allmenne omsyn» eller at folk har «krav på å få vite», er ikkje dette godt nok innanfor forskinga: Historikarar må vurdere frå sak til sak det etisk rette i å behandle betente eller personlege spørsmål som også inneber ei form for utlevering av tankane og handlingane til menneske som ikkje lenger kan forsvare seg».¹⁴ Eit utsegn som kan vere av relevans i samband med bruken av rapportar frå media i undersøkinga av kampen om kafala. Etikk er ein viktig del av historieforskning generelt, og alt materiale som vert samla inn i denne oppgåva behandlast etter beste mening med omsyn og respekt for kultur, historie og befolkninga som vert rørde av tema.

Retorikken i dei ulike kjeldene varierer også. Der ein organisasjon gjerne omtalar at ei lovending har slått heilt feil, kan ei anna presentere eit meir positivt overblikk av lovendingane, utan negativ ladd tittel eller argumentasjon. Ei kjelde kan kritisere at det ikkje har skjedd nok, og fokusere på det som har slått feil, medan ei anna presenterer kva som har vorte gjort og kva som står att å arbeide med. I forhold til dei sekundære kjeldene er det kanskje enda viktigare å følge nøye med på korleis tema vert omtalt, korleis dei formidlar budskapet, samt kva og kven som ligg bak.

Tal er ein viktig del av konteksten til oppgåva, då det handlar om migrasjon, og at ein overveldande majoritet av populasjonen i Qatar består av arbeidsinnvandrarar. Her har kryssreferansar vore av relevans for å sjå om det er store variasjonar i ulike statistikkar som er henta frå internett. Folketala for staten som ligg ute varierer noko. Sidan det er 'ubalansen' i populasjonen som er viktig å sjå på, og differansen er liten, vurderast det at avrundingar gjev tilstrekkeleg med informasjon til å svare på problemstillinga, utan at det går på kostnad av sanninga. Der dette er tilfellet blir det presisert med 'omlag'.

Metode

«Historisk demografi (befolkningslære), nokre retningar i familiehistorie, migrasjonshistorie og økonomisk historie byggjer på ting som kan teljast.»¹⁵ Dette er eit av fleire punkt som er

¹⁴ Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*, 85.

¹⁵ Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*, 90.

skrive i samband med ei forklaring av kva kvantitative metodar, som brukast for å gi tala meining. Migrasjonshistorie og økonomisk historie spelar inn i fleire delar av oppgåva, både bakgrunnshistoria, sjølve kafalaset og reformprosessar i Qatar er prega av desse to. «for å forstå dei samfunnsmessige verknadane av denne store folkeflyttinga, må utvandrarane talfestast, dei må sorterast i aldersgrupper, etter kjønn og sosial status, og det er ein fordel å sjå på kvar i landet dei kjem frå og kvar dei busette seg.»¹⁶ Det er relevant å sjå på kven som kjem til Qatar for å arbeide, kor mange dei er og kvar dei kjem frå. Det er også naudsynt å sjå på kvifor dei kjem, og kva som gjorde at staten fekk 'pull'-faktor for arbeidsmigrantar. Difor vert kvantitative metodar brukt i form av analysar av statens populasjon og økonomiske endringar.

Metodar vert brukt på kryss og tvers i forskinga etter vurdering av kva verktøy ein treng for å kome fram til svar på spørsmåla ein stiller både før og undervegs i prosessen. Denne oppgåva ber i stor grad preg av kvalitative metodar, då det som nemnd har vorte brukt ei heil mengd med tekstar som kjeldemateriale. Kvalitative metodar er, kort fortald, tolking av tekstar. Ei direkte analyse av det språklege vert det ikkje, men det spelar likevel inn somme stader, som til dømes i analysen av ulike metodar som vert tekne i bruk i kampen om kafala. I all hovudsak byggjer forskinga i oppgåva på å forstå korleis kampen om kafala har vorte utkjempa gjennom analyse av utsegn og rapportar frå ulike hald, samt lovtekstar og sekundærlitteratur som fortel om politisk utvikling i Qatar.

Samanlikning, eller komparativ metode vert også brukt. For å forstå grunnlaget for politisk reform i Qatar, er det naudsynt å sjå på korleis det politiske biletet har utvikla seg gjennom tida. Ei samanlikning av reformprosessar før og etter 2010 vil kunne gjeve ein indikasjon på om internasjonal merksemd har hatt effekt på korleis staten førar fram endring, eller om prioriteringar innan politisk reform har skifta.

Hypotesar:

Basert på forarbeid og undersøking av potensielt kjeldematerialet, kom det fram ei rekkje hypotesar for kva forskinga kunne kome til å svare:

- Press utanfrå har vert av tyding, men allereie planar om reform og modernisering har også hatt stor tyding for framdrift.

¹⁶ Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida*, 91.

- Merksemda rundt VM har satt fart på reformarbeidet rundt kafalassetmet.
- Korona forsterka noko av arbeidet, medan det overskygga noko av merksemda frå det store verdssamfunnet.
- Arbeidet med reformering av kafalassetmet er ikkje ferdig stilt.

Teoriar

Renteniststatteori

‘Rentenist state theory’ eller RST, vert ofte diskutert i samband med oljemonarkia i Midtausten. Det er eit omdiskutert omgrep, og fleire peiker på at teorien er for snever til å forklare korleis maktstrukturane har vorte som dei er i desse monarkia i dag.

«Renteniststaten er kjennetegnet ved at staten distribuerer rikdommen til innbyggerne med et minimum av skattelegging.»¹⁷ Dette er éi forklaring. Ei meir djuptgåande forklaring som ramsar opp kva faktorar som verkar inn i ein renteniststatmodell er at: «Rents are described as ‘supernormal profits, or the excess on the return of capital, land and labour, when these factors of production are put to their next best use’ [...] four conditions of a rentier state: (a) size and scale of the rent streams relative to the economy, (b) external source, (c) limited involvement of the population in the state’s production activities, and (d) accrual to the government of a rentier state.”¹⁸

At renteniststatteorien er omdiskutert gjer det vanskeleg å ta i bruk ein generell teori. Likevel treff den på fleire punkt når det kjem til Qatar som ved fyrste augnekast kan framstillast som ein klassisk renteniststat. Det er ikkje naudsynt for staten å hente inn skattepengar frå innbyggjarane fordi statskassa er full av pengar frå olje og gass. Samstundes er den delen av befolkninga som nyt velferdstilboda marginal fordi den i all hovudsak ikkje inkluderer utanlandske arbeidarar. Ein renteniststat kan også definerast som ein stat der 40 prosent av statsinntektene kjem frå innhenting av naturressursar. Heile 87 prosent av Qatars statsinntekter kjem frå olje og gass, noko som set dei i ein ideell posisjon for å drive fram ein ‘renteniststatpolitikk’. «In Qatar, almost everything in its social, economic and governmental structures, from ‘per capita electricity consumption, to educational levels, to literacy’ has been profoundly shaped by oil revenue.”¹⁹

¹⁷ Waage, “Det turbulente midtøsten”, 6.

¹⁸ Malik, Adeel «Rethinking the Rentier Curse”, 2 (42).

¹⁹ Fromherz, *Qatar: A modern history*, (London: I.B Tauris & Co Ltd, 2012), 111.

Oljeindustrien pressar i somme tilfelle ofte ut andre industrier, noko som gjer at ein stat- på godt og vondt- vert avhengig av oljeinntekter for å oppretthalde økonomien. Dei mange, moglege negative sidene med å verte avhengig av ei enkelt kjelde for å halde oppe eit lands økonomi presenterast ofte når det er snakk om RST. Men, det er viktig å merke seg at statar som nyttar seg av slike resursar har ulike utgangspunkt, vel ulike strategiar og forvaltar økonomisk vinning på forskjellige måtar. Det er nettopp difor det er viktig i denne oppgåvas samanheng å diskutere korleis Qatar kan vere ein renteniststat.

Eit typisk trekk i renteniststatar i fylgje litteraturen er som nemnd 'no representation without taxation'. Dette kan føre til at dei statane som tek i bruk ein slik politikk, og som ikkje alt har eit etablert demokrati, hamnar djupare inn i eit autoritært styre.²⁰ Også her kan ein ikkje måle biletet svartkvitt, då det som nemnd er mogleg med ulike strategiar innan renteniststaten. Ein stat som får auka inntekt som fylgjer av bruk av naturressursar, kan velje å bruke inntektene til utvikling av infrastruktur, utdanning av sivilsamfunnet, og ikkje minst investering i andre økonomiske prosjekt som kan overta eller kompensere eller balansere kvar statsinntektene kjem frå. Sistnemnde er framtidsretta i den forstand at det førebur staten på potensielle, framtidige situasjonar, som nedgang i tilgang på ressursar og fallande eller stagnerande oljeprisar. I tillegg, kan satsing på andre områder by på sysselsetting av befolkninga. Ei slik utvikling kan føre til breiare politisk deltaking blant befolkninga som fylgje av ei kjensle av å bidra. Økonomisk satsing i ei slik retning kan føre til politisk liberalisering fordi utvikling ofte kan føre til demokratiseringsprosessar. Likevel, har staten eit sterkt forhandlingskort dersom dei ikkje krevjar skatt, og i tillegg dekkjer utgifter for velferdstilbod.

I Qatar har statsborgarar i nyare tid vorte vane med tilbod som skattefrie lån, garantert arbeid og att på til lomme pengar frå staten.²¹ Dersom desse godane skulle forsvinne, kan det føre til reaksjonar som innskrenkar fridommen styresmakta har nytt, i det minste når det kjem til innanrikspolitik. Utanriks er ei anna sak i ei globalisert verd, noko som diskuterast i kapitlet om reform. Ei sak som også er viktig å nemne når det er snakk om Qatar som renteniststat, er at staten til trass for moderniseringa som fylgde med olje- og gassinntekter, ikkje fjerna alle spor frå tidlegare samfunn og politiske strukturar som vi skal sjå seinare.

²⁰ Fromherz, *Qatar: A modern history*, 112.

²¹ Fromherz, *Qatar: A modern history*, 112.

Metodar for å leggje press på endring utanfrå

I forhold til problemstillinga som set spørsmål ved internasjonale aktørars rolle i reformprosessane i Qatar, er det av relevans å sjå på kva metodar som generelt sett vert brukt for å leggje press på endring utanfrå. Underskriftskampanjar, konferansar, rettleiingar og forbetningsforslag, boikott, sanksjonar og openlys kritikk er blant metodane som vert brukt når internasjonale aktørar meiner det er behov for endring. Men korleis tas desse i bruk, og har dei ynskja effekt? Kvifor er det slik at visse land vert dregne fram i 'rampeljoset' av organisasjonar og media, medan andre får vere meir eller mindre i fred?

Naming and shaming

Ein ofte brukt metode er 'naming and shaming'.²² Framgangsmåten vert mest brukt av ikkje-statlege organisasjonar og media. Desse aktørane sikter seg då inn på utvalde statar, set fokus på spesifikke situasjonar eller handlingsmønster, og fordømmer det dei ser på som urett eller brot på menneskerettigheiter. Meninga med slike aksjonar er å presse dei som har makta i dei kritiserte statane til å endre på det som vert sett på som urett.

Det drivast med 'naming and shaming' openlyst for å få breitt fokus på kritikkverdige forhold, slik at styresmakta skal føle seg pressa til å gjere noko med det utpeikte problemet. Professor ved US San Diego School of Global Policy and Strategy, Emilie M. Hafner Burton gav i 2008 ut ein artikkel som analyserte verknaden av 'naming and shaming' kampanjane. Ho skriv mellom anna at: «The evidence shows that naming and shaming is not all cheap talk. On the one hand, governments named and shamed as human rights violators often improve protections for political rights after being publicly criticized - they hold elections or pass legislation to increase political pluralism or participation.”.²³ I ei stadig meir globalisert verd, der både politiske og økonomiske band knytast på tvers av statar, er det mange som ynskjer å unngå å verte svartelista som statar som bryt med grunnleggjande menneskerettigheiter. Opplever dei då at det internasjonale presset er stort nok, og kjem frå viktige hald, kan truleg denne metoden ha effekt.

I artikkelen til Burton tek ho også opp korleis det kan gå andre vegen. Ho grunngjev det med at det ikkje er like lett for alle styresmakter å ta tak i slike problem, og at motstand mot

²² Mernik, "The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns", 2.

²³ Hafner-Burton "Sticks and Stones", (International Organization 62, no. 4, 2008), 3 (690).

politiske endringar kan oppstå internt. Det finnast i tillegg fleire eksempel på at metoden som eksponerer statars brot på grunnleggjande menneskerettigheter, ikkje har effekt. Israel til dømes, var under lupa i store delar av starten på 2000-talet. Ei mengd forskingsrapportar vart skrivne og kampanjar vart halde. Det hadde likevel ikkje tydeleg effekt, og handlingar som vart fordømde, heldt fram i tidsrommet rundt.²⁴ Det tyder på at metoden 'naming and shaming' kan ende opp med å ha liten eller ingen effekt. Dette kan enkelt å greitt skuldast at media og/eller organisasjonar ikkje har autoritet over statar, eller at dei ikkje vert sett på som legitime av dei som har moglegheit til å skape endring. Kan hende staten som vert sett i fokus ikkje kjenner på presset, eller bryr seg i stor grad om det som vert sagt og/eller skrive. Statar som har ratifisert internasjonale avtalar om menneskerettigheter, er gjerne meir mottakelege for å gjennomføre endring etter å ha vorte utpeikt på verdsscena, enn dei som ikkje har det.

I somme tilfelle, kan openlys kritikk frå omverda ha motsett effekt. Eksempelvis, i situasjonar der ulike grupper tek ansvar for terroraksjonar som har fått merksemd i rapportar og media. Det skjer gjerne i tilfelle der aktørane av dei negative handlingane ser på merksemda som gratis 'publicity'. I slike tilfelle kan 'naming and shaming' på sett og vis ha motsett effekt enn tiltenkt.

Forskinga til Hafner-Burton påpeiker at metoden ikkje er redninga for alle kritikkverdige forhold. Ho peikar på at statsmakter som vert sett i søkjeljoset har vist seg å ofte ta tak i problema og leggje til rette for vern om politiske rettigheter i etterkant av å ha vorte utsett for 'naming and shaming'. Men ho påpeikar også at dette slett ikkje alltid er tilfelle.²⁵ Det viser seg at det i somme tilfelle ikkje naudsynt er det beste alternativet med ein slik metode, og andre tiltak må setjast inn.

"[...] some abusive leaders adjust their methods of abuse in economical ways in reply to the spotlight, aiming to boost their legitimacy at home or abroad in the least costly way to themselves. Some dampen down only those abuses that help them to dodge blame for other violations they intend to continue. Others ramp up abuses that allow them to counteract reforms they make to take the edge off international pressure - they make small upgrades to political rights, improving practices or legislation, such as holding an election, to signal

²⁴ Hafner-Burton "Sticks and Stones", 4 (691).

²⁵ Hafner-Burton "Sticks and Stones", 20 (707).

conformity with global norms and laws but persist with, or even increase, acts of terror that may help offset the other improvement.”.²⁶

Dette eksempelet vert trekt fram i samanheng med statsmakter som gjerne held folkeval, gjennomfører reform eller vedtek lover som respons på kritikk frå verda rundt, men som i realiteten skremmer veljarane til å føye seg etter statens ynskje eller ikkje held seg til nye lovverk over tid.

Kritikk er ikkje naudsynt den beste måten å fremje samarbeid på, og organisasjonar må ta i bruk andre, meir rådgjevande metodar. Korleis organisasjonar vel framgangsmåte kan ha bakgrunn i det at ikkje-statlege organisasjonar er avhengige av moglegheita til å skape nok merksemd til å tiltrekkje seg donasjonar.²⁷ Dette kan bety at statar vert utpeikt som utskjellingsobjekt basert på kor aktuelle dei er internasjonalt. Her kan media ha innverknad i form av kva som vert brakt på banen og aktualisert, som vidare kan bidra til auka engasjement i saker og igjen auke merksemda frå givarar og generelt bidragsytarar til organisasjonar.

Summert, kan ein sjå at det er fleire omsyn som bør tas med i betraktning før ein bruker denne metoden om den faktisk skal fungere. I tillegg kan det hende at den må kombinerast med internt press frå folk og/eller grupper i den aktuelle staten, eller andre formar for eksternt press frå organisasjonar, media eller styresmakter utanfrå. Kanskje er det best med ein kombinasjon av alle tre, men for å forsøke å svare på det, må det fyrst greiast ut om andre metodar.

Rådgjeving og samarbeid som metode

Ein anna metode som kanskje kan kome i kjølvatnet av at ein stat har vorte sett i fokus internasjonalt, er bidrag i form av rådgjeving, teknisk hjelp og samarbeid for å byggje opp om grunnlag for endring der det tilsynelatande trengs. Det er ikkje alle statar som er i stand til å, på eigenhand, handle i tråd med dei universelle menneskerettigheitene FN har vedtatt. Difor kan det i fleire tilfelle vere meir fruktbart for organisasjonar som ynskjer endring i ein stat å gå inn med ulike verktøy dei har, for å skape framgang i endringsprosessar. Her er det sjølv sagt ein føremon at den utpeikte staten ynskjer å ta i mot slik hjelp.

²⁶ Meernik et al., «The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns», 5.

²⁷ Meernik et al., «The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns», 6.

Eksempel på denne metoden er at ein organisasjon kan bidra med forslag til lovendring, eller leggje fram heilt nye lovforslag basert på kva dei meiner er naudsynt for å forbetre den kritikkverdige situasjonen i ein stat. Med dette beveger dei seg vekk frå ei kritisk tilnærming og svertetekampanjar, mot ein meir hjelpsam og samarbeidsviljug metode. Det er ikkje gitt at ein organisasjon vel anten den eine eller den andre metoden. Somme brukar hovudsakleg 'naming and shaming', men kjem gjerne også med konkrete forslag til forbetring til utpeikte styresmakter. Andre forsøker å få til direkte samarbeid, og prøvar å jobba tett på styresmakter og institusjonar for å endre både åtferd og lovverk.

Sanksjonar

Sanksjonar er ein anna metode for å leggje press på endring. Denne metoden kan nyttast på ulike måtar. Fyrst er det snakk om sanksjonar i samband med folkeretten. I den samanhengen er det mogleg å skilje mellom to ulike typar: diplomatiske- og økonomiske sanksjonar. Fyrstnemnde kan bety at eit diplomatisk samband vert brote, ein stat kuttar politiske band med ein annan. Eksempelvis, fjernar dei eigen ambassade i den sanksjonerte staten for å demonstrere at dei tek avstand. Økonomiske sanksjonar kan kome i form av handelsboikott som kan verte ei økonomisk utfordring for landet det vert sanksjonert mot. Dette kan vere kraftige verkemiddel dersom ein stat til dømes er avhengig av å hente inn ressursar frå andre land, og ikkje har moglegheiter til å skaffe andre leverandørar av ei eller fleire essensielle handelsvarer. I tillegg fungerer den motsett veg også, som kan hindre staten i å eksportere varer den er avhengig av å få seld for å vedlikehalde økonomien i landet.

Boikott kan også verte brukt av mindre grupper og i mindre forstand. I forhold til verdsmeisterskapet i fotball har fleire idrettsklubbar verda over snakka om å boikotte VM i Qatar. «International opinions about the *kafala* have evolved over the past decades. On one end of the spectrum are those who call for boycotts of the 2022 World Cup, such as grassroots efforts in Germany and Norway. These calls mainly came from football fans who were new to the issue, and who did not want their national teams to participate in the tournament.”²⁸ Dette er ikkje ein metode som naudsynt vert fremja av organisasjonar. Dei ynskjer gjerne heller å få undersøkt problematiske tilstandar i den kritiserte staten, og heller

²⁸ Nguyen, «Kafala Labor System Reform and the 2022 World Cup».

arbeide mot forsøk på å løyse problemet på eit djupare nivå, som til dømes ved å leggje press på politisk reform.

Ein artikkel frå NRK i 2021 skriv om store investeringar Noreg har i Qatar. Her diskuterast det mellom anna om boikott innan sporten har noko å seie om ikkje regjeringa fylgjer etter. Det forsvarast med at: «Norge har lagt seg på linjen hvor de ønsker å ha dialog med Qatar, fremfor å boikotte landet. Begge de to største norske næringslivsaktørene opplyser til NRK at de mener det er riktig å påvirke innenfra.»²⁹ Dei store, politiske endringane kjem nok ikkje fram av ein mindre boikott, og det den norske staten presenterer her, ligg tilsynelatande nærare samarbeid og rådgjevingsmetoden.

Media

Det kan nok stemme at media ikkje alltid er like nyansert, og at sakar kan framstillast i ljøs som gjev lesar og lyttar eit noko anna bilete enn dei verkelege forholda. Metoden 'naming and shaming' vert også brukt av media. Det internasjonale media er ein instans med moglegheita til å trekkje til seg merksemd frå heile verdas befolkning og fokusere den på kritikkverdige handlingsmønster i aktuelle statar.

*“Media coverage not only encourages attention by human rights organizations because often the media are the first to report such problems, but such press coverage also means that (potential) donors are more likely to notice organizations working in such environment.”*³⁰

Det finnast tilfelle der statar med grove brot på menneskerettigheit ikkje vert målskive, og at det somme gonger vert sett meir fokus på statar ved mindre alvorlege brot av di statane har større politisk makt og innflyting i verda. Dette kan også ha tyding i medias val av tema som får plass i nyhendesaker. Det er naturlegvis ein viktig del av deira agenda å fange merksemda til folk med saker som er både aktuelle, interessante og relevante. I oppgåva vert ikkje media analysert som ein eigen internasjonal aktør, men i samband med organisasjonsarbeid og fremjing av tema på den globale plattform.

²⁹ NRK «Mens fotballen diskuterer boikott, tjener Norge milliarder i Qatar».

³⁰ Meernik et al., «The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns», 18.

Kven fell fokuset på?

Forskarar har sett på effekten av arbeid som vert gjort av ikkje-statlege organisasjonar, styresmakter og media i ulike kampar mot brot på menneskerettigheiter i verda. Med tanke på alle brot på menneskerettigheiter som skjer verda over, og kor hyppig det skjer, kan ein lure på korleis nokre statar kjem i søkjeljoset, medan andre vert meir eller forbigått i det stille.³¹ At nokre statar får meir merksemd enn andre er tydeleg både i media og i organisasjonsarbeid. Korleis ein enkelt stat vert sett i søkjeljoset, og kva som skjer då, er relevant i samband med vidare analyse av korleis Qatar har vorte framstilt for omverda det siste tiåret.

Eksponeringsmetodar som 'naming and shaming' kan verte selektive, og det kan hende at det verken er tilfeldig eller objektivt kven som vert sett i det negative søkjeljoset. Det finst teikn på at media og organisasjonar somme gonger brukar ei 'selektiv lupe'. Statar som er skuld i fleirfaldige brot på menneskerettigheiter kan gå meir eller mindre under radaren, medan andre som står til ansvar for færre brot, kan hauste langt meir kritikk.³²

Metodane summert

Det finnst altså fleire ulike metodar som kan tas i bruk i forsøket på å presse fram endring i statar der ein ser eit ettertykt behov for det. Media kan verke som ein sidestilt aktør, men også som ein forsterkar av budskap. Når det er snakk om sanksjonar, kan desse vere effektive dersom fleire statar samlast om dei, og den utpeikte staten ikkje har alternative løysingar for å ordne det som vert sanksjonert. Sanksjonar i form av boikott kan kome i både store og små former med ulik effekt. 'Naming and shaming' kan vere effektivt dersom den kritiserte staten ynskjer å framstillast i betre ljøs, medan samarbeid og rådgjeving er effektivt når ein stat er open for hjelp utanfrå for å betre kritikkverdige forhold.

For å velje riktig metode er det viktig å ha kunnskap om dei ulike faktorane rundt det som skal forsøkast å endre på. I somme tilfelle kan press utanfrå vere einaste moglege metode. Andre tilfelle kan krevje nøysam planlegging og interaksjon med den utpeikte staten, og at ein ikkje går inn med for mykje openljøs kritikk i byrjinga for å danne grunnlag for eit tillitsfullt og godt samarbeid.

³¹ Mernik, "The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns", 2.

³² Hafner-Burton "Sticks and Stones", 1 (688).

Kapittel 2: Sponsorsystemet: Kafala

Før kampen om kafala kan utforskast, må sjølve systemet sjåast på i detalj. Utan å vite kva systemet er og korleis det fungerer, kan ein ikkje finne ut kvifor det vert stilt krav om endring eller kva endringar som har vore satt til verks.

Sjølve ordet 'Kafala' har semantiske røter i arabisk: k-f-l, som i verbform kan ha fleire tydingar. Det kan bety at ein er verje for, eller at ein skal forsørge nokon. Det kan også bety at ein går god for, eller er ansvarleg for nokon. Som lovpraksis har Kafala røter i Sharia, der det står at ein part (kafil) står som lovleg garantist for ein anna part (makful), og skal ta på seg vedkommandes ansvar ovanfor lova eller statlege organ dersom han eller ho ikkje greier det sjølv. Dette førekjem som regel i to ulike variantar. Den fyrste dreier seg om at den som står som ansvarleg, skal sørge for at den andre parten til dømes fylgjer lovar og reglar, eller møter opp i retten om det er krav om det. Den andre varianten minner om det me kallar 'garantist', og her skal den ansvarlege parten, eller garantisten, sørge for at pengar som den andre parten (makful) har lånt, vert tilbakebetalt. Sistnemnde kan minne om garantistordningar me kjenner til i samband med banklån og liknande.³³

Sponsorens makt

Krav om arbeidstillating for å kome inn i eit land som arbeidsinnvandrar, er ikkje noko særeige for statane i den Arabiske Golfen. Kven som har ansvaret for arbeidaren er det som skil seg ut. Staten delegerer mykje makt gjennom kafalasytemet til arbeidsgjevaren. Makt som ein elles kunne tenkt at skulle vorte styrt av statlege organ. Det er arbeidsgjevaren som sørger for at ein utanlandsk arbeidar får innreisetillating til staten. I tillegg til dette får arbeidsgjevaren makt gjennom det restriktive systemet som frårøvar arbeidsmigrantar retten til å opptre ovanfor staten på eigne vegne. Dette ansvaret fell på sponsoren/arbeidsgjevaren på same måte som i verjeordninga som beskrive tidlegare.³⁴ Dette gjev i praksis arbeidsgjevaren ei tredelt makt. Fyrst kjem makta som arbeidsgjevar, for det andre har han makta som delegerast til han av staten. For det tredje, den makta som innvandrararen må gje frå seg slik at arbeidsgjevaren kan handle på deira vegne. Ein kan såleis seie at arbeidsgjevaren representerer både seg sjølv, staten og arbeidsinnvandrararen.³⁵

³³ Alshebab, «Policing Labour in Empire».

³⁴ Khalaf et al, *Transit States*, (London: Pluto Press, 2015), 81.

³⁵ Khalaf et al, *Transit States*, 82.

I tillegg til den tredelte makta, har arbeidsgjevaren kontroll over fire viktige element. Dette er innreise- og utreisestilling for arbeidsinnvandraren via utdelinga av arbeidstillating, fornying av opphaldstillating, makta til å bryte arbeidstillatinga og kontroll over arbeidsinnvandrarens moglegheiter til å byte arbeidsgjevar. Desse fire faktorane kontrollerer heile opphaldet til arbeidsinnvandraren. Eit NOC, som står for 'No Objection Certificate' er ei pålagt stilling ein arbeidar må få frå arbeidsgjevar dersom vedkomande vil byte jobb eller reise ut av landet.

Systemet som regulerer innvandraren i desse statane er både forvirrande og fragmentert. Behandling av saker som angår arbeidsinnvandring, delast ofte mellom ulike departement, noko som kan gjere det vanskeleg for arbeidaren å gå til sak mot brot på rettigheter. Konfiskering av passa til arbeidarane har også vore vanleg praksis i fleire land. Eit eksempel på kor vanskeleg det kan vere å kome seg ut av ein utrygg arbeidssituasjon er dersom ein slit med kombinasjonen av fråteken pass, vert tvungen til å arbeide lange dagar, og ikkje har sikkerheits- eller helsemessige forhold tilrettelagd. Ein vil då måtte hanskast med fleire ulike departement, då det dreier seg om brot på fleire forskjellige rettigheter. Som følgjer av dette er det meir sannsynleg at arbeidaren berre lét det vere, og held ut desse arbeidsforholda. Her spelar også bakgrunnen for at mange reiser frå heimlandet for å arbeide i statar som Qatar ei rolle. Kort nemnd er arbeidsløyse, dårleg økonomi og eit sterkt behov for å forsørgje familien heime bakgrunnen for at mange kjem, noko som kan bety at arbeidsinnvandraren ikkje har råd til å setje løna på spel.

Karakteristikken ved desse problema kan, og vert til stunder samanlikna med slaveri og føydalliknande forhold; kontroll over arbeidarens fridom når det gjeld å bevege seg fritt, tvunge overtidsarbeid, samt førekomsten av gjeldsslaveri som bind arbeidaren til sponsoren til vedkomande har råd til å 'frigjere' seg. I tillegg til desse faktorane, er det i fleire tilfelle slik at arbeidaren ikkje berre er gjeldsslave, men som nemnd, kan vedkomande verte ei form for 'pliktslave' fordi det er naudsynt å sende pengar til familien i heimlandet. Ved å satse på arbeid i Golfstatane, med dei kostnadane det inneber når det kjem til sponsoravtale og reiseutgifter, er det mange som vert avhengige av det arbeidet dei får der.³⁶

³⁶Khalaf et al, *Transit States*, 84.

*«Workers often have to take out high-interest loans or sell land to afford the fees, leaving them vulnerable to debt bondage – a form of modern slavery – as they are unable to leave their jobs until the debt has been repaid. ».*³⁷

Fire vegar innan Kafala

Det er mogleg å dele kafalasytemet i fire ulike retningar. Basert på arbeid, erfaring og sektor kan systemet opplevast ulikt for dei ulike gruppene arbeidsinnvandrarar.

Privat sektor

Den fyrste beskriv kafalasytemets moglege funksjon i den private sektoren. Denne vegen vert brukt til å hyre majoriteten av arbeidsinnvandrarar. Den går ut på at arbeidsgjevaren får tillating frå arbeidsdepartementet til å gje ut ei arbeidstillating som tillét migranten innreise til landet, samt arbeid hjå sponsoren som også er arbeidsgjevar. Eigarskap til både arbeidstillatinga og reguleringa av ho, gjev arbeidsgjevaren rett til å avbryte, eller søkje om fornying av tillatinga som vedkommande måtte ynskje.³⁸

Utkontraktering

Ein anna retning innan Kafala, er utkontraktering av arbeid. Denne vegen er så og seie lik som den fyrste, bortsett frå når det kjem til sponsor. Her har nemleg migranten to av dei; ein som hyrer han gjennom utdeling av arbeidstillating, og ein som faktisk får nytte han som arbeidar. Kombinasjonen av utkontraktering og ein arbeidsmarknad som lener seg på kafala kan leie til eit enda mindre tydelege forhold i arbeidsavtalar. Dette skjer når nokon brukar eit byrå til å få tak i arbeidarar, noko som gjer at arbeidsgjevar ikkje har ansvaret som elles ville fylgd med som sponsor. Det finst lite tilgjengeleg data når det kjem til slike 'hyrebyrå' i og utanfor Golfstatane, men det er likevel eit tema som vert omtalt seinare.³⁹

Hushjelpe

Den tredje vegen dreier seg om kafala i forhold til arbeidsmigrantar i hushaldsyrker. På eit administrativt plan, liknar også dette på den fyrste vegen. Men det er to vesentlege forskjellar. Fyrst og fremst omhandlar det arbeidsstaden, som i dette tilfellet er i private heimar. Det andre er at det manglar eit lovleg rammeverk som regulerer forholda mellom arbeidsgjevaren og hushaldsarbeidaren. I GCC-landa, gjeld nemleg ikkje arbeidslova for

³⁷ The Guardian "Revealed: migrant workers in Qatar forced to pay billions in recruitment fees."

³⁸ Khalaf et al, *Transit States*, 85.

³⁹ Khalaf et al, *Transit States*, 89.

desse arbeidarane. Dette, i tillegg til at arbeidsstaden og bustaden er den same, gjer at denne gruppa er den mest utsette av dei ulike gruppene arbeidsinnvandrara. Denne vegen innan kafalasytemet er ein av dei mest kompliserte i GCC-landa som fylgjer av dei ovannemnde faktorane. Det er lettare å falle under radaren når ein arbeider i eit hushald versus når ein er hyra inn hjå ei bedrift eller eit selskap. Når ein i tillegg finn seg konstant i nærvær av arbeidsgjevar/sponsor, kan det vere vanskeleg å forsøke å finne løysingar på uhaldbare situasjonar på arbeidsstaden.⁴⁰

Rent seeking activity

Den fjerde retninga dreier seg om det som vert omtalt som 'rent seeking activity', og kan i mange tilfelle kallast ulovleg, eller i det minste semi-ulovleg. Her gjev sponsoren ut arbeids- og innreisetillating til migranten, som om vedkommande skulle kome for å arbeida hjå han. I verkelegheita betalar migranten ei form for 'leige' til sponsoren, og kan arbeide hjå andre eller starte opp for seg sjølv.⁴¹ Ei retning som ikkje veg tungt i denne oppgåva, då den i utgangspunktet ikkje vert omtalt verken i lovendingar eller andre kjelder som beskriv kampen om kafala.

Ulovleg innvandring

I tillegg til dei fire retningane spring det ut ein sideveg som omhandlar ei spesielt sårbar gruppe, nemleg dei som vert merka som ulovlege innvandrara. Betydninga av arbeidstillatinga som ein kontrollmekanisme som definerer statusen arbeidsinnvandraren har, kan demonstrerast ved å sjå på korleis ein arbeidar kan verte 'ulovleg'. Dette kan skje som følgjer av fleire ting. Dersom ein arbeidsinnvandrar vert verande i landet etter at arbeidstillatinga har gått ut eller har vorte kansellert eller dei avstår frå arbeidet og vert rapportert av sponsoren som 'rømt arbeidar' får dei status som ulovleg innvandrar. Dette kan også skje dersom ein arbeidsinnvandrar tek arbeid hjå ein anna arbeidsgjevar enn den dei hadde den opphavlege avtalen med, utan å ha fått det godkjend av opphavleg arbeidsgjevar.⁴² Det kan altså vise seg at det ikkje skal mykje til før ein vert stempla som ulovleg innvandrar i landet, noko som kan få store konsekvensar for arbeidaren. Spesielt er

⁴⁰ Khalaf et al, *Transit States*, 91.

⁴¹ Khalaf et al, *Transit States*, 92.

⁴² Khalaf et al, *Transit States*, 95.

det kritisk for dei som er avhengig av inntekta dei skulle få, og/eller framleis har ei gjeld dei må betale.

Ulemper

Kafala har eit overordna mål om å regulere interaksjonar mellom migrantar og statsborgarar i dei arabiske Golfstatane. Somme stillingar er førehaldt statsborgarar som fylgjer av ulike nasjonaliseringsprogram. Likevel kan arbeidsgjevar 'løyse' det problemet ved å endre på stillingstitlar når dei søker om å få arbeidstillating til migrantar. Resultatet av dette gjer at arbeidsbeskrivinga ikkje stemmar overeins med dei faktiske forholda, noko som gjer analysing vanskeleg då det kan føre til feilinformasjon i data. Ein arbeidsmigrant kan vere både ein tilsett, ein illegal migrant eller ein sjølvtilsett person som betalar 'leige' til ein statsborgar. Likevel vil det berre lese «wage earner employed» i den offisielle statistikken.⁴³

Det er viktig å forstå dei fire ulike vegane kafala kan ha, samt ha kjennskap til kva som gjer nokon til ulovlege innvandrarar for å skjønne problema som kan kome av dette systemet. Kafalasytemets utstøytande effekt, i den forstand at arbeidsmigrantane vert ekskluderte frå dei godane som statsborgarane har, gjer at det kan minne om pre-kapitalistiske arbeidsforhold. Med dette meinast slaveri og føydale system, sjølv om det kan vere drastiske liner å trekke. Likevel er det relevant å nemne, då fleire internasjonale organisasjonar trekk dei linjene sjølv i kampanjar mot systemet. Det er viktig å sjå på dei ulike retningane eit slikt system kan ha, samstundes som ein må skilje mellom tradisjon, lov og dagens sponsorsystem. For å forstå korleis kafalasytemet har vorte eit system som påverkar så mange i Qatar, må ein forstå korleis staten utvikla seg til å verte eit land som trekk til seg arbeidskraft i store mengder. Påfølgjande kapittel vil gjeve ei oversikt over historia til Qatar, og der det er relevant, dei andre GCC-landa.

⁴³ Khalaf et al, *Transit States*, 97.

Kapittel 3: Historisk bakgrunn

«The poorest areas of Doha, the so-called 'industrial city' where row upon row of tightly packed bunk houses shelter Qatar's growing South Asian migrant population, is furthest from the Corniche and well-heeled waterfront where five-star hotels compete to illuminate the sky.»⁴⁴

Dette beskriv eit land med tydelege skiljeliner mellom fattig og rik. Går ein bakover i tid og ser på både Doha og resten av halvøya Qatar, vil ein finne ein stat med langt mindre av både skiljeliner, folk og rikdom. Men korleis vart staten som den er i dag? Den historiske bakgrunnen trekk fram sjølv historia bak framkomsten av Qatar som ein eigen stat, men ein del plass er også given til økonomisk utvikling og følgjene av aukande inntekter i nyare tid. Dette er fordi det er av relevans for å forklare vegen til ein stat der kafalssystemet påverkar fleirtalet av folket som bur og arbeider der, og det er difor eit viktig bakteppe for resten av oppgåva. Det bidrar i forståinga av kvifor kafalssystemet utvikla seg som det gjorde.

Beduinar og stammetradisjon i Qatar

Samfunnet i Qatar har heilt frå starten av vore prega av stammetilknytning og relasjonar mellom dei ulike stammene. Fram til 1900-talet var den arabiske Golf 'heimstad' for mange beduinar, som definerast som arabisktalende nomadar. Beduinane delast opp i ulike stammer basert på familieband, og kvar stamme har ein øvste leiar eller Sjeik. Desse stammetradisjonane breia seg utover den arabiske Golf, og har hatt mykje å seie for historia i området. Folk i Golfstatane kjenner framleis ei tilhøyring til denne tradisjonen: «From their perspective, they are still bound by many of the same social rules and strictures as their parents, even if the built environment often appears Western and modern. Even so, the strictures and social rules are changing, albeit at a much slower pace than the rise of the skyscrapers.»⁴⁵

Qatar blir til

Det vert sagt at Qatars historie byrja rundt 1730, då stamma Utub etablerte seg i Zubarah som er eit område på den nord-vestlege kysten av Qatar. Al-Thani families inntog til området kan sporast tilbake til byrjinga av det same hundreåret, då dei forlét sin tidlegare base i

⁴⁴ Fromherz, *Qatar*, 35.

⁴⁵ Fromherz, *Qatar*, 4.

området Najd i det som i dag er ein del av Saudi Arabia. Al-Thani stamma fekk namnet etter Thani bin Mohammed bin Thani bin Ali som kom frå stamma Banu Tamim, ei av dei største stammene i Arabia på den tida. Då han døydde, tok sonen, Mohammad bin Thani over som leiar av stamma. Det var han som stod i spissen for stammene i området då Qatar fekk si fyrste formelle anerkjenning som eiga eining, gjennom signeringa av eit traktat i 1868 mellom britane og Qatar, eller mellom britane og Sjeik Mohammad bin Thani.⁴⁶

Traktaten var ikkje berre den fyrste formelle anerkjenninga av Qatar som ei eiga eining, men også ei anerkjenning av ein leiar, ein øvste Sjeik i Qatar. Det vil likevel vere fåfengt å seie at Qatar vart etablert som ei eining av britane åleine, men det var eit viktig startskot for framkomsten av ein herskande elite i Qatar.⁴⁷ Ein elite som la grunnlaget for monarkiet, eller emiratet Qatar. I motsetning til andre islamske monarki, som mellom anna Marokko eller store delar av det ottomanske Midtausten med arvelege guvernørstyrer, fantes det ikkje tidelege tradisjonar for verken monarkiske eller dynastiske styresett i Qatar. At ei stamme eller ein høvding skulle ha meir makt enn ein anna, var fjernt heilt fram til traktaten som vart signert i 1868. Før dette var Qatar hovudsakleg eit område der lausrivne klanar eller utgreiningar av stammer kunne busetje seg. Tross traktaten, hadde ikkje Al-Thani fullstendig konsolidert makta over heile landet så sein som rundt det 20.århundre, så endring av dei gamle strukturane tok tid. Dei kontrollerte i fyrste omgang berre inntektene i Doha og dei nærliggjande områda, medan andre stammer og sjeikar kontrollerte inntekter i andre delar av området som i dag utgjer Qatar.⁴⁸

I utgangspunktet var det ikkje mangelen på ein utbreidd populasjon i Qatar på 1800-talet som var spesielt, men det faktum at nokon valde å busetje seg der framfor nokre av dei meir lukrative område ikring halvøya. Bahrain, Oman og FAE (dei Foreina Arabiske Emirata) hadde mykje betre vilkår for handel. Fordelen med Qatar var at det ikkje var ein sameint nasjon på den tida, og difor fungerte det som eit område for fri handel utan toll eller skatt på salsvarer. Dette trakk til seg handelsmenn. Men det var ikkje det einaste som trakk. Perlene ein kunne

⁴⁶ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar* (Gerlach Press, 2018), 19.

⁴⁷ Fromherz, *Qatar*, 41.

⁴⁸ Fromherz, *Qatar*, 52.

finne utanfor kysten i Qatar var også ein freistande faktor. I tillegg til det, var fleirtalet av dei som tok del i perleindustrien i Qatar frie menn, både frå slaveri og gjeldsslaveri.⁴⁹

Perleindustrien

Ein av grunnene til at stammer busette seg i området som i dag er Qatar, var perleindustrien. «In Qatar, the social cultural impact of pearling has been of real and longstanding importance...»⁵⁰. Perleindustrien var ei viktig inntektskjelde i Golfen på 1800-talet, og omlag alle som var busett i Qatar på den tida var involverte i industrien på den eine eller den andre måten. Innhausting av perler var sesongbasert, og frå juni til oktober var dei fleste på perlejakt. I Golfstatane generelt fungerte det sånn at lokale handelsmenn finansierte perleindustrien gjennom å låne pengar til kapteinar, båteigarar og dykkarar slik at dei fekk sett seg opp til sesongen. Dette gjorde at både kaptein og dykkar ofte vart ståande i gjeld til handelsmennene og måtte betale tilbake med det dei tente på arbeidet. Qatar skilde seg noko frå dette hierarkiet fordi handelsmenn hadde mindre makt her.⁵¹

Til trass for at Qatar etterkvart fekk ein herskande elite i form av Al-Thani familien og deira overhovud, vart ikkje skattlegging vanleg praksis. Det vart ikkje slik at Al-Thani sjeiken automatisk fekk monopol på visse summar av perleinntektene, og sjølv ut på 1900-talet slapp fleire av stammesamfunna i Qatar å betale skatt. I tillegg til dette, gjekk store delar av pengane sjeiken faktisk fekk inn, til å verne perlebåtane mot piratar og ivaretaking av byane medan skipa var ute for sesongen.⁵²

Perleindustrien var ikkje stabil, og prisane gjekk opp og ned med høg frekvens. Sjølv om også andre industriar pregast av både nedgang og stagnering av prisar, fekk det tydelege konsekvensar under 'perlealderen' i Qatar. Dykkarar og kapteinar satsa alt på ei usikker inntektskjelde. Sidan handelsmenn ikkje hadde like stor innverknad på sosiale strukturar i Qatar, var forholdet mellom sjeikar, handelsmenn og dykkarar meir flytande enn i omkringliggjande områder. Det forholdet skulle verte prega av større skiljeliner etterkvart som ei stamme fekk meir makt enn andre.

⁴⁹ Fromherz, *Qatar*, 118.

⁵⁰ Fromherz, *Qatar*, 113.

⁵¹ Fromherz, *Qatar*, 115.

⁵² Fromherz, *Qatar*, 118.

1916: The Anglo-Qatari Treaty

Avtalen som vart signert av Muhammad bin Thani og Storbritannia i 1868 var på mange måtar vag, og innehaltdt fleire lovnadar frå sjeiken til britane enn omvendt. Hovudvekta av avtalen låg i ei slags anerkjening av Al-Thani familien som den leiande makta i landet, og var truleg ein døropnar for vegen vidare til ei konsolidering av makta deira. Sjølv om dei andre sjeikane i Qatar gjekk med på at Muhammad bin Thani var deira talsmann, hadde dei i 1868 ikkje vald han som herskar. På den måten kan ein ikkje seie at britane plasserte Al-Thani familien direkte på topp, men dei tilførte likevel ei form for «merkelapp» i eit samfunn som tidlegare hadde bestått av «a fluid and dynamic tradition of legitimacy and power».⁵³

I 1871 signerte Sjeik Mohammad bin Thani enda ein avtale, men denne var med osmanske krefter. Mohammad bin Thani abdiserte i 1876 og gav trona vidare til sonen Sjeik Qassim bin Mohammad Al Thani. Det var Qassim som fyrst etablerte eit meir uavhengig Qatar under osmansk suverenitet. I 1913 tok ein av sonene hans over trona, Sjeik Abdallah bin Qassim al Thani. Som fylgjer av fyrste verdskrig og nedgang på heimebane, gav omanarane avkall på sitt hald over Qatar. Forhandlingar om den arabiske golfen tok deretter til mellom britane og osmanarane, og når det kom til Qatar vart dei einige om at etterfølgjarane av Sjeik Qassim skulle herske, og at britane skulle beskytte dei dersom det kom truslar frå nabolandet Bahrain.

I 1916 signerte Sjeik Abdallah bin Qassim al-Thani, ei ny traktat med den britiske kolonimakta. Ein avtale som likna noko på avtalen som vart signert av bestefaren, Mohammad bin Thani i 1868. Den nye avtalen 'The Anglo-Qatari Treaty' inneheldt likevel mykje meir enn den første avtalen. Qatar vart ein del av 'the Maritime Truce' og innlemma i det britane kalla 'the Trucial States'.⁵⁴ I tillegg til at Qatar vart eit britisk protektorat, inneheldt avtalen eit punkt som gav britane eksklusiv makt over potensielle oljeførekomstar i Qatar.⁵⁵

Avtalane mellom britane og Al-Thani familien hadde ikkje nok tyngde til at landet kunne lene seg på den britiske stormakta for å behalde sin posisjon i Golfen. Andre, nærare krefter som al-Saud frå eit gryande Saudi Arabia og -før fyrste verdskrig- osmanske krefter, var frå tid til

⁵³ Fromherz, *Qatar*, 57.

⁵⁴ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 19.

⁵⁵ Fromherz, *Qatar*, 75.

anna interesserte i Qatar. «Both external powers were kept at bay by the resourcefulness of the Qataris under Muhammad bin Thani and his successors...”.⁵⁶ Ein av måtane Qatar heldt potensielt trugande eksterne krefter i sjakk på, var å setje dei mot kvarandre. Britane og omanarane fungerte som motpolar, og hindra kvarandre frå å gripe for mykje av makta i landet. Når fyrste verdskrig eliminerte det osmanske riket, fann sjeiken av Qatar ein ny balanse ved å kontakte amerikanske oljeselskap, til tross for avtalen med britane. I traktaten frå 1916 tok britane full kontroll over utanrikspolitikken til Qatar. Utan samtykke frå britane, kunne eigentleg ikkje Qatar samtale med noko anna makt.⁵⁷ Men som følgjer av motpolstrategien, haldt ikkje Qatar seg til dette løftet.

Britisk innverknad i Qatars politikk

Til tross for at avtalen frå 1916 hadde meir hald enn den frå 1868, var det lite politisk innblanding frå britanes side også denne gongen. Dei stod hovudsakleg for rådgjeving og byråkratiske instansar, samt militær beskyttelse til al-Thani familien og Qatar. Det var ikkje før i 1949, når det fyrste store skipet med råolje sigla frå Qatars' kyst at britane byrja å blande seg i større grad. Det vart lagt inn eit forbod mot å selje landområde til ikkje-qatararar. Truleg for å unngå at verdifulle område gjekk tapt til andre stormakter enn britane. Dette forbodet gjeld framleis i dag, med få unntak.

I tillegg til dette står det i traktaten at britane oppfordra Sjeik Abdallah til å «undertake to allow British subjects to reside in Qatar for trade and to protect their lives and property.».⁵⁸ Når det her er snakk om 'British subjects' inkluderer det folk frå det britisk koloniserte India, noko som ikkje vart godt motteke av sjeiken. I fylgje ein oberstløytnant Grey, uttrykte Abdallah misnøye på vegne av Qatars befolkning som i fylgje han sjølv framleis var «strongly anti-foreign, and would not consent to the reception of foreign traders.».⁵⁹ Sjeiken ville halde på handelsprivilegiet som qatarske statsborgarar hadde nytt til då.

Slaveri

Eit anna tema i traktaten, som sjeik Abdallah ville justere var slaveri. Avtalen innebar at slavehandel skulle verte forbode, men i eit hemmeleg telegram innrømme britane at det

⁵⁶ Fromherz, *Qatar*, 65.

⁵⁷ Fromherz, *Qatar*, 71.

⁵⁸ Fromherz, *Qatar*, 71.

⁵⁹ Fromherz, *Qatar*, 71.

kunne skape trøbbel for Sjeik Abdallah dersom dei kravde ein augneblinkeleg lauslating av slavar i Qatar. Slaverispørsmålet hang difor framleis noko laust i lufta.

«The issue of slavery is particularly sensitive as various groups have now begun to describe the situation of expatriate workers from poor countries who remain dependant on the sponsorship of Qatari nationals as akin to it.”⁶⁰

I 1807 vart slavehandel forbode i det Britiske imperiet. 24 år seinare fylgde eit fullstendig forbod mot slaveri generelt. Britane forsøkte å hindre slavehandel i den arabiske golfen ved å klassifisere det som ‘piracy and plunder’ men dei kom ikkje så langt at dei oppretta eit reelt forbod. Slaveri hadde djupe røter i dei sosiale strukturane i Golfen, og det kunne kome til å true stabiliteten i områda. Det førebelse svaret vart at slavehandelen ikkje skulle halde fram, men at det vart tillat å behalde dei slavane ein hadde frå før av, noko som i somme tilfelle førte til at fleire vart fødde inn i fangenskap. Slavehandelen haldt fram godt inn i det 20.århundre. Det var ikkje før på 1950-talet at siste rest av slaveriet forsvann.

Når slaveriet vart avskaffa i Qatar, haldt livet for mange tidlegare slavar fram i mykje dei same banane. Dei hadde ikkje status som slavar lenger, men mange var framleis knytt til sine tidlegare familiar av økonomiske årsaker.⁶¹ Nokon gjekk frå slavar til gjeldsslavar. Frå gjeldsslavar kan det trekkjast liner til situasjonen i dag. Mange kan ikkje byte eller avslutte arbeid av di dei har investert sårt trengde pengar i reisa til Qatar for å få arbeid, i tillegg til at dei er nøydd å sende pengar til familien i heimlandet.

Nedgang i perleindustrien og folketal etterfølgd av ei ny inntektskjelde

I 1918 låg innbyggjartalet i det som i dag er Qatars hovudstad, Doha, på omlag 27 tusen. I 1941 var talet hamna på knappe 16 tusen som fylgjer av Japans produksjon av falske perler.⁶² Perleindustrien hadde vore ei av dei største inntektskjeldene i landet, men med produksjonen av dei falske perlene var ‘perlealderen’ offisielt over. Ei ny inntektskjelde skulle kome til og folketalet skulle auka att, men landet måtte gjennom ei tøff økonomisk tid fyrst.

⁶⁰ Fromherz, *Qatar*, 143.

⁶¹ Morton, *Masters of the Pearl* (London: Reaktion Books, 2020), 119. ProQuest Ebook Central

⁶² Morton, *Masters of the Pearl*, 89.

'The Years of Hunger' er eit uttrykk som vert brukt om perioden etter perleindustriens fall i Golfen. Eit uttrykk som fekk si eiga tyding for dei som var busett i Qatar. På 1860-talet skal det ha vore omlag 817 perlebåtar og 22 tusen dykkarar i Qatar. Befolkninga var i stor grad avhengig av inntektene som kom frå perleindustrien. Det var difor eit stort tap for dei då Japan byrja med produksjon av falske perler i 1908. Ringverknadane av dette slo aller hardast til i 1929, når det i tillegg kom eit stort fall i perleprisen etter børskraket i USA.⁶³ Frå 1925 til 1949 var økonomien så dårleg i landet, at denne perioden vart kjend som 'the years of hunger'. Dette førte til ei nedgang i Qatars folketal. Heile stammer emigrerte, og etterlét Al-Thani familien med eit mindre mangfald av ulike stammer å halde styr på. Det førte igjen til at kongefamilien fekk eit enda sterkare hald om makta i området. At folketalet hadde ein såpass stor nedgang like før ei ny inntekt skulle kome til, styrka effekten av det som skulle verte eit nytt økonomisk og politisk system i Qatar. Motivasjonen bak modernisering og økonomisk tryggleik var stor som fylgje av ringverknadane av 'the Years of Hunger', avviklinga av perleindustrien, samt eit ynskje om å etablere kontroll over ei befolkning som til no hadde vore prega av flytande stammestrukturar.⁶⁴

Inntektskjelda som skulle få slutt på hungersåra i Qatar var olje. «In one of the greatest upsets in the history of geological science, most geologists erroneously assumed the Gulf region was empty of petroleum.”⁶⁵ I løpet av 1900-talet skulle denne feilen verte synlegare og synlegare. Aller fyrst med opprettinga av 'The Anglo-Persian Oil Company' (APOC), som vart oppretta i 1908 og vart hovudleverandøren av olje til den britiske marinen. Avtalen som Abdallah signerte i 1916 gav britane og APOC eksklusive krav på eventuelle oljereservoar i Qatar. Det vart likevel kniving om dei potensielle oljefunna mellom amerikanske oljeselskap via Saudi Arabia, som offisielt var blitt eit eige land i 1932, og britane som i teorien hadde monopol i Qatar. Grunna avtalen frå 1916, og ein raskt nedgåande økonomi i Qatar, enda Sjeik Abdallah opp med å signere ein offisiell avtale med AOPC i 1935.

Britanes rekruttering av utanlandsk arbeidskraft

I byrjinga av 1900-talet var det britane som styrte rekrutteringa av utanlandsk arbeidskraft. Dette gjorde dei systematisk basert på behova dei hadde. Frå tidlegare av hadde det

⁶³ Fromherz, *Qatar*, 119.

⁶⁴ Khalaf et al, *Transit States*, 14.

⁶⁵ Fromherz, *Qatar*, 74.

hovudsakleg kome arbeidarar frå omkringliggjande, arabiske statar til landet. Britane endra på dette då dei henta inn arbeidarar uavhengig av nasjonalitet. Den nye forma for migrasjon var i tillegg spesiell fordi den organiserte importen av arbeidarar krevja ein 'sponsor'. I byrjinga var 'sponsoren' britisk administrasjon. Medlemmer av migrasjonssamfunnet vart ikkje oppmuntra til å integrere seg i lokalsamfunnet, og til å byrje med var dei fleste rekruttert til å arbeide innan administrasjon og sikkerheit. Sistnemnde endra seg i takt med oppdaginga og den påfølgjande utvinninga og eksporten av olje.⁶⁶

Oljeeksport, arbeidsmigrantar og nasjonalisme

Den fyrste, store eksportlasta med olje forlét ikkje Qatar før i 1949, og dei verkeleg dramatiske verknadane av oljeinntekter kom ikkje før på 1960-talet.⁶⁷ Talet på arbeidsmigrantar frå Asia og Vesten steig difor ikkje dramatisk før ein nærmar seg 60-talet, men då vart oppsvingen i utanlandsk arbeidskraft enorm. Frå 1930 til 1950-talet var migrasjonen i hovudsak driven av oljeselskapas behov, samt behova til den britiske kolonialmaktas administrasjon. Begge desse var i byrjinga hovudaktørar i etableringsfasen av oljeindustrien og kontrolleringa av inntektene som følgde.⁶⁸

Ei ny bølge av innvandring fann stad mellom 50- og 70-talet. Mellom 1950 og 1975, vaks talet på migrantar frå eit par titusen til rundt ein million. Nokre framleis i oljesektoren, men mange i offentleg sektor, konstruksjon og servicebransjen. Den aukande tilkomsten av utanlandske arbeidarar kom fordi økonomiske moglegheiter byrja å strekkje seg frå oljeindustrien, og utover til andre prosjekt. Offentleg sektor vart viktig når det kom til infrastruktur, utdanning, helsetenesta, og administrative institusjonar. Privat sektor vart også utvida på områder som konstruksjon og import av varer. Oljeinntektene gjekk hovudsakleg til oljeselskapa og den regjerande familien basert på avtalen dei hadde seg imellom, og etterkvart som inntektene auka, fekk sjeiken forhandla seg til ein større del av gevinsten.

Ei anna utvikling kom i form av framveksten av aukande, politisk engasjement blant befolkninga. Inntekter og bustadsforhold var heilt i starten betre for utanlandske arbeidarar. Samstundes byrja politiske bevegelsar i andre delar av den arabiske verda (nasjonalisme,

⁶⁶ Khalaf et al, *Transit States*, 8.

⁶⁷ Fromherz, *Qatar*, 115.

⁶⁸ Khalaf et al, *Transit States*, 7.

panarabisme) samt globalt (sosialisme og marxisme) å nå ut til folk. Perioden mellom 1930 og 1970 var som ein ser, prega av etableringa av regionens oljeindustri, men også utviklinga av ei nasjonalkjensle. Mot slutten av 60-talet var det over ein million 'utlendingar' i regionen, der omlag 80 prosent, totalt sett i GCC-landa, kom frå arabiske land.⁶⁹

Utforming av ein politisk arena i Qatar

I 1949 tok Sjeik Ali bin Abdullah Al Thani makta. Hans styre var prega av familiekonfliktar og arverekkjespørsmål. Likevel klarte han å setje i gong med prosjekt for å betre undervisningstilbod og byggje opp infrastruktur i landet. Politikken hans var prega av ei 'arabifisering' innan ulike departement, og han hadde som mål å skifte ut britisk arbeidskraft med unge arabarar. Under styret til Sjeik Ali fekk infrastrukturen i staten framdrift, elektrisitet og innlagt vatn vart introdusert, samt at vegar, flyplassar, regjeringsdepartement og ein eigen aksjemarknad vart konstruert.⁷⁰ I tillegg var det han som signerte avtalen med 'the Iraq Petroleum Company' som seinare skulle verte statens eige 'Qatar Petroleum Company'.

I 1960 abdiserte Sjeik Ali til fordel for sonen Sjeik Ahmed bin Ali Al Thani. I fyrste halvdel av 1900-talet hadde Qatars politikk i stor grad dreidd seg om å oppretthalde maktbalansar både regionalt, globalt og innan Al Thani familien. Etter 1960 tok ei omforming av Qatars politiske spel til. Sjølv om Al Thani familiens makt var relativt stabil, var staten framleis prega av stammestrukturar og eit rettsapparat som baserte seg på 'Wahhabi Islamic Jurisprudence', noko som betydde at familien måtte trø forsiktig dersom dei skulle drive med reformarbeid. Al Thani familien held ved den same retninga innan Islam som nabolandet Saudi Arabia, wahhabisme, som kort fortald er ei puritansk retning som forsøker å 'kome attende' til det opphavlege Islam. Men i motsetnad til Al-Saud i Saudi Arabia, baserte ikkje Al Thani familien makta si på religion på same måte som nabolandet.

Til trass for at somme har påpeikt at Sjeik Ahmed var ute av stand til å styre Qatar, sette han som nemnd i løpet av regjeringstida si i gang ei rekke reformeringar av statens infrastruktur. I tillegg la han til rette for ei samla politisk eining og starta for alvor bygginga av ein eigen stat. Dei to fyrste lovene i landet vart introduserte, og eit offisielt tidsskrift vart oppretta for

⁶⁹ Khalaf et al, *Transit States*, 9.

⁷⁰ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 20.

å informere innbyggjarane om dei nye endringane.⁷¹ Lov nr.2 definerte qatarsk nasjonalitet, og inneholdt 17 artiklar som beskreiv kven som var qatarske statsborgarar og kva krav som måtte oppfyllest dersom ein skulle søke om å verte det. Artikkel 1. stadfestar mellom anna at «Qatari Nationals are those residents of Qatar who have been resident in the country since before 1930 and who have maintained regular legal residence in the country until the enforcement date of this Law. The residence of the ascendants shall be complementary to the residence of the descendants.”.⁷² Med dette vart det enda tydelegare kven som var statsborgarar og kven som berre var gjestarbeidarar frå andre land.

Eit sjølvstendig Qatar

I 1968 annonserte britane at dei skulle trekkje seg ut av Golfen. For Qatar og dei omkringliggjande 'småstatane' var dette grunn til bekymring, då dei var vane med at britane verna dei mot truslar samstundes som dei oppretthaldt ei viss form for stabilitet. Qatar ein fullstendig uavhengig stat 3.september 1971. Dei vart då medlem av både FN og den arabiske liga. I tillegg, vart avtalen med britane frå 1916, erstatta med ein 'venskapsavtale'. Tittelen til herskaren i Qatar vart frå dette tidspunktet av 'emir', og Qatar var offisielt eit eige emirat, eller monarki. I april året før, hadde Sjeik Ahmad annonsert at det skulle vedtakast ei foreløpig grunnlov for den no sjølvstendige staten. Grunnlova konsoliderte Al Thani familiens makt over Qatar, og formaliserte forholdet mellom familien og dei resterande stammene i landet.⁷³ Sjeik Ahmad bin Ali Al Thani, som no vart emir, skulle likevel ikkje få nyte denne tittelen lenge.

I 1972 tok Sjeik Khalifa bin Hamad al Thani trona gjennom eit blodlaust kupp med støtte frå Al Thani familien. Gjennom hans styre, vart den qatarske nasjonaliteten etablert. Det var også Sjeik Khalifa som annonserte Qatars uavhengigheit 3. september 1971, trass at han ikkje var øvste leiar då. Videre tok han æra for bygginga av Qatar som ein eigen, moderne stat.⁷⁴ Som me skal sjå nærare på seinare, initierte Sjeik Khalifa ei rekkje reformeringar av statsstrukturane i Qatar i løpet av regjeringstida si. Reformene dreidde seg om økonomi, olje, utdanning og kultur, lovverk, industri og jordbruk, kommunikasjon, transport, elektrisitet og vatn. Når det gjaldt økonomi, arbeida han for å spreie investeringane og skape

⁷¹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 21.

⁷² Al Meezan "Law No. 2 of 1961 on the Qatari Nationality".

⁷³ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 23.

⁷⁴ Fromherz, *Qatar*, 79.

nye inntektskjelder i form av satsing på jordbrukssektoren, nye industrier og vedlikehald av gamle. Mellom anna, vart Qatar det tredje arabiske landet som gjekk inn i ståindustrien.⁷⁵

Dei arabiske Golfstatane og den andre 'oljeboomen'

Til trass for at det er mogleg å trekke parallellar når det kjem til utvikling i dei arabiske Golfstatane i moderne tid, er det viktig å vite at endringane dei gjennomgjekk varierte på tvers av grensene. Utvinning av olje og den vidare utviklinga til kommersiell oljedrift, i tillegg til internpolitisk utvikling, fylgde ikkje dei same linene i alle statane. Likevel, kan dei samlast når det kjem til den demografiske ubalansen som vart tydeleg rundt det me kallar 'the second oil boom' som fann stad på 1970- og tidleg 1980-talet.

I 1971 hadde alle statane på den arabiske halvøy, vorte sjølvstendige. Etter fleire forhandlingar med multinasjonale oljeselskap, fekk også kongefamiliane i dei ulike landa størsteparten av inntektene frå oljeinntektene. Oljekrisa i Vesten i 1973, som fylgjer av krigen mellom Israel og arabarane, samt krise nummer to i 1979-80 som fylgjer av den islamske revolusjonen i Iran og Irak-Iran krigen, førte til at oljeprisane skaut til værs.

Det peikast gjerne på to, tidvis overlappende og tidvis konkurrerande prosessar som skulle definere dei politisk-økonomiske strukturane i dei oljerike Golfmonarkia under den andre 'oljeboomen'. Den eine var målet om å skape ein moderne oljestat med kongefamilien som toppunkt. Den andre var å innlemme Golfstatane i det globale, kapitalistiske systemet. Populasjonsstrukturane som manifesterte seg i denne perioden var avhengige av fleire ulike faktorar, som mellom anna 'push'-faktorar frå andre land, interaksjonen mellom vestlege makter i regionen, krav frå globaløkonomien, lokalpolitiske betraktningar og historiske spesifikasjonar før oljetida. I tillegg spelte det ei rolle i kva grad desse faktorane hadde påverknad på korleis distribusjonen av oljeinntektene vart strukturert. Det er viktig å sjå på kven som kontrollerte oljepengane, då det var dei som stod i spissen for kva retning staten utvikla seg i. For Qatar gjaldt mykje av det ovannemnde på same måte som for dei andre Golfstatane, men vestlege interaksjonar gjorde seg ikkje like gjeldande for staten før 2000-talet, og det handla meir om å etablere eit berekraftig, politisk system for statsborgarane.

⁷⁵ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 25.

Økonomisk utvikling og nye maktstrukturar

Før framveksten av oljeindustrien kan den økonomiske dynamikken i samfunna i den arabiske Golfen laust delast opp i desse kategoriane: kongefamiliane, den lokale handelsklassen, resten av den urbane og nomadiske befolkninga i regionen, og sist, men ikkje minst; Vestlege krefter, spesielt Storbritannia og USA. Før inntekta frå olje kom, var økonomien i Golfstatane hovudsakleg knytt opp mot perleindustrien og handel i samarbeid med den britiske, maritime marknaden. Oljeinntektene skulle reorganisere dei tidlege maktforholda. Styresmakta vart mindre avhengig av handelsmenn og skatteinntekter, samstundes som banda til vesten vart sterkare som fylgje av deira rolle i oljeindustriens framvekst.⁷⁶

Fire element kategoriserer visjonen dei moderne oljemonarkia i Golfen hadde. Fyrst kjem kongefamilien som toppunkt for staten. Deretter, ynskje om ein befolkning som var lojale til kongefamilien og staten. Konstruksjonen av ein 'super-velferdsstat' for statsborgarar var eit tredje element. Til sist kom planen om ein kombinasjon av den moderne stat- der siste skrik innan teknologi og vitskap kan brukast til reformering av samfunnet etter behov- kombinert med bruken av gamle tradisjonar når slike forhold passer betre for å oppnå mål og makt. Viktigast av alt var at det var mogleg å oppnå desse måla raskt, som fylgjer av den ekspanderande rikdommen som fylgde med oljeverksemda. Prosessen med å byggje ein moderne stat, fekk ei 'unaturleg' rask utvikling grunna den 'plutselige' rikdommen. Utvikling som hadde skjedd gradvis over lengre tid andre stader, gjekk mykje raskare i dei nyrike oljestatane.⁷⁷

Det var stort fokus på at infrastruktur og velferdstilbod skulle tilsvara ein moderne stat. Vegar, undervisningsfasilitetar, helsesenter, straumverk, fabrikkar og administrative statsapparat med eit veksande byråkrati vart satt i fokus. Men, det er viktig å påpeike at alt dette kan ikkje forklarast av oljeinntekter åleine. Konteksten før oljefunna, økonomien i Qatar mellom perlealderen og oljealderen, ynskje til Al Thani familien om å konsolidere makta si og ei stadig meir globalisert verd er også faktorar som spelar inn.

⁷⁶ Khalaf et al, *Transit States*, 12.

⁷⁷ Khalaf et al, *Transit States*, 13.

Den nye arbeidarklassen

Den raske og massive moderniseringa av staten som tok til etter at oljeinntektene byrja å strøyme inn, skapte heilt klart eit aukande behov for arbeidskraft. Arbeidarklassa hadde fram til slutten på perleindustrien, bestått hovudsakleg av innbyggjarane i landet. I perlesesongen, kom det til arbeidarar frå omkringliggjande land, men elles var det ikkje mange bufaste i området. Perioden mellom perleindustriens fall og oljeindustriens oppbløming var som nemnd prega av låge folketal, og trekk-faktoren for utanlandsk arbeidskraft var ikkje-eksisterande. Dette endra seg med framveksten av oljeverksemda i Qatar.

Dersom staten skulle moderniserast i den farten statsmakta ynskja, var ikkje den innanlandske arbeidskrafta sterk nok på fleire områder. Fyrst og fremst var ikkje nok av dei kvalifisert til mykje av arbeidet som skulle utførast når det kom til industri og modernisering av infrastruktur. Ein anna komponent som gjorde at dei ikkje strakk til, var at det generelt ikkje var nok av dei. Det var rett og slett ikkje mange nok arbeidarar til å gjennomføre dei massive prosjekta som var planlagde. I tillegg, var ambisjonane om ei rask utvikling ikkje basert på kapasiteten eller interessene til den lokale arbeidskrafta, men på ambisjonane til dei med politisk makt og ei raskt veksande statskasse.⁷⁸

Som følgjer av den tidlegare nemnde politiske drivkrafta som var på frammarsj blant den arabiske befolkninga, vart det vurdert som ugunstig for regimet å vere avhengige av lokale, arabiske arbeidarar. Arabarane ville ta del i avgjerder rundt distribueringa av oljeinntektene, samt delta i økonomiske og politiske avgjerdsprosessar. Bekymring rundt framveksten av lokale nasjonalistar og venstreorienterte rørsler vart tatt opp til vurdering, og samla sett, bidrog dette til at den lokale arbeidskrafta vart mindre attraktiv for eliten i staten.⁷⁹

Det var også andre faktorar som låg til grunn for nedgangen i populariteten til arabiske arbeidsinnvandrar. Det var billegare å hyre arbeidarar frå det indiske subkontinentet grunna det store behovet dei hadde for arbeid. Dei var også meir attraktive fordi styresmaktene i dei forskjellige statane ikkje ville risikere at befolkninga vart for engasjerte i panarabismen, som er tanken om å samle det arabiske folk og land under eitt. Det kunne kome til å truget makta

⁷⁸ Khalaf et al, *Transit States*, 15

⁷⁹ Khalaf et al, *Transit States*, 14.

til kongefamilien. Ikkje-arabisk arbeidskraft vart altså sett på som både billigare og mindre 'risikofylt' frå eit politisk og sikkerheitsrelatert standpunkt.

Løysninga på dei ovannemnde 'problema' vart å rekruttere ikkje-arabiske arbeidarar. Dette var ikkje berre ein fordel når det kom til å halde arbeidarane i sjakk. Det førte også til eit mykje breiare utval av arbeidarar å hente inn. I tillegg til dette var det billigare, av di push-faktorar, som til dømes arbeidsløyse, var sterke i land som mellom anna India og Pakistan.⁸⁰ Den lokale arbeidskrafta mista forhandlingskort fordi dei verken bidrog med skatteinntekter eller uerstatteleg arbeidskraft, og kunne difor ikkje stille sterke krav om å delta i avgjerder som gjaldt økonomiske eller politiske saker.

Kontroll over gnissingar mellom den nye arbeidskrafta og statsborgarane

Den nye rekrutteringa av utanlandsk arbeidskraft ikkje var konsekvensfri for styresmaktene. Reaksjonar frå den lokale befolkninga var ei sak. Somme delar av den lokale arbeidskrafta vart bytta ut til fordel for den billigare utanlandske. I tillegg vart kontroll over den nye arbeidskrafta viktig. Løysninga på dette inneheldt mellom anna ei avgrensing av kven som fekk status som statsborgarar, og vidare fekk nytte dei nye velferdsordningane som kom med oljeinntektene.⁸¹

Mange av velferdsordningane vart øyremerkte lokalbefolkninga. Utanlandske arbeidarar vart utelete frå desse. Ein 'statsborgar' i denne samanhengen var som nemnd definert som ein som var til stades i landet før oljealderen, eller var fødd inn i ein familie som var det. I overført tyding, det var nokon som hadde kjend på den vanskelege økonomiske tida i Qatar før oljeinntektene anten direkte eller gjennom familien. Velferdsordningane som kom på bordet var ein realitet som fylgjer av den nye rikdommen. Gratis undervisning, helseordningar, bustadstønad og arbeid i dei stadig veksande byråkratia i staten var nokre av fordelane statsborgarane kunne nytte.⁸² Desse velferdsordningane kan tolkast som eit verkemiddel for å halde kontroll på statsborgarar, ved at dei skulle ha det så godt at dei ikkje kunne klage eller ha behov for å blande seg for mykje inn i politikken.

Den andre kontrollmetoden over den nye demografiske strukturen omhandla arbeidsmigrantane. Sjølv om grensene var opne for dei, skulle deira politiske og økonomiske

⁸⁰ Khalaf et al, *Transit States*, 15.

⁸¹ Khalaf et al, *Transit States*, 27.

⁸² Khalaf et al, *Transit States*, 16.

påverknad innan landegrensene underleggjast strenge restriksjonar. Det vart ulovleg for dei å ha eigendom, organisere seg, eller eige kapital i landet dei hadde spona residens i. Mange av velferdsstatens privileger var utanfor deira rekkevidde. Kontrollen over dei baserte seg sjølvstøtt også på kafalasytemet. Konsekvensar for arbeidsinnvandrarar som ikkje fylgde dei nye reglane var utvisning. Konsekvensane for statsborgarar var restriksjonar av statlege fordelar/velferdstilbod.

Kafala og renteniststaten

Kafalasytemet gjer seg gjeldande i alle GCC-landa. Renteniststatteorien som ofte vert brukt i samband med dei same oljemonarkia vert også knytt til kafala. Når det kjem til distribuering av rikdom som eit viktig ledd i forholdet mellom staten og statsborgaren, er kafala eit styrkande element. Ved å hyre statsborgarar i den offentlege sektoren, oppretta staten ein mekanisme som førte 'renter' av statsinntektene frå oljeindustrien tilbake til folket. Samstundes, førte statens satsing på infrastruktur og konstruksjonsarbeid til ei redistribuering av oljeinntektene til privat sektor. Med ein 'blømande' oljemarknad og jamn straum av inntekter, bløma også prosjektplanlegging og forbetring av infrastruktur. Mange prosjekt er lik mykje arbeid, og behovet for arbeidskraft auka, og det var behov for fleire enn berre statsborgarane. I tillegg til dette, kjem det faktum at velferdsordningane som nemnd er forbeholdt statsborgarane, som igjen bidrar til å styrke bandet mellom stat og borgar.⁸³

Ein kan snakke om ei 'utstøytning' av arbeidsinnvandrar i Golfstatane. Her er det fleire faktorar som spelar inn. Med 'Utstøytning' meinast det her at dei ikkje nyt dei same godane og rettighetene som statsborgarane. For det fyrste kjem dei dynastiske herskarane i regionen frå stammesamfunn. Av den grunn var dei også prega av tankar om at nasjonen dei herska over skulle vere eit naturleg, og etnisk reint samfunn, ikkje naudsynt eit samfunn med like rettigheter og plikter for alle. 'Utstøytning' kan såleis seiast å vere ein naturleg del av stammekulturen i dei arabiske Golfstatane, samstundes som det å inkludera andre stammemedlemmar også veg tungt. Ein anna faktor i 'utstøyttingsprosessen' er som nemnd, renteniststaten. Når det er snakk om redistribueringsstrategiar er ikkje tala på dei som kan tene på det uendelege. Ekskludering er ein nøkkelfaktor for å oppretthalde rikdomsoverføring til befolkninga. Befolkninga i tyding statsborgarar. Det er nemleg

⁸³ Khalaf et al, *Transit States*, 40.

ekskluderinga av arbeidsinnvandrane som gjer det mogleg å halde fram med ei slik redistribuering av statens rikdom i Golfstatane. Denne samanhengen er viktig å ha i bakhovudet i forståinga av korleis kafalasset har utvikla seg.⁸⁴

Det moderne kafalasset har utvikla seg frå å vere ein konsekvens av renteniststatens politikk til å vere ei av hovudårsakene til at det var mogleg å oppretthalde denne politikken. Staten, med makt over kven som får tillating til å kome inn i landet for å arbeide, samt arbeidsmarknaden i form av bedrifter og hushald er to hovudaktørar i kafalasset. Det som er så unikt med sjølv systemet er, som nemnd, faktumet at staten delegerer makta til å gjeve ut innreise- og arbeidstillating, til arbeidsgjevaren. På den måten smeltast staten og arbeidsgjevarens makt saman, og begge kontrollerer arbeidsinnvandringa.

Ei årsaksforklaring for delegeringa av makt til arbeidsgjevaren, er rett og slett mengda arbeidsinnvandrarar. Statsapparatet hadde ikkje kapasitet til å ta seg av ei så stor mengd når dei fyrste, større bølgene med arbeidarar kom, og gav difor ansvaret til statsborgarane. Redistribueringa av rikdom som utført i GCC-landa, hadde ikkje vore mogleg dersom det ikkje var avgrensa til å prioritere statsborgarar. Av den grunn er 'utstøyinga' av arbeidsinnvandrarar eit av fundamenta som har gitt systemet kontinuitet.⁸⁵

Gjennom dette kapitlet har Qatars økonomiske-, politiske, og migrasjonshistorie vorte gjort greie for. Summert sett har staten utvikla seg frå å vere eit område med flytande maktstrukturar, til eit samfunn med ein konsolidert elite og velstående, lojale statsborgarar. Kafalasset har utvikla seg til å verte ein grunnstein i den politiske og økonomiske strukturen i staten, og omfattar i dag ei enorm mengde arbeidarar. For å forstå korleis det kan vere mogleg å endre på eit slikt system, vil neste kapittel greie ut om korleis reform har vorte utforma og ført fram i Qatar tidlegare.

⁸⁴ Khalaf et al, *Transit States*, 52.

⁸⁵ Khalaf et al, *Transit State*, 81.

Kapittel 4: Reformprosessar og politisk utvikling fram mot 2010

Dette kapittelet kan kanskje sjåast som ei fortsetting av historisk bakgrunn, men tanken er å leggje fram grunnlaget for suksessfulle reformprosessar i staten. Kapittelet går i djupna på nyare politiske strukturar i staten. Ulike påverknadskrefter og prosessar vert lagt fram, og avslutningsvis beveger kapittelet seg inn i tida rundt valet av Qatar som vertsland for fotball VM. Funksjonen med dette kapittelet er å danne ei breiare forståing for korleis endring kan skje i det moderne Qatar.

Kven ynskja reform i tida før 2010?

Den raske økonomiske veksten leia som beskrive i førre kapittel, til utvikling på fleire områder. Då staten vart uavhengig i 1971 låg folketalet på omlag 120 tusen, medan det i 2016 hadde auka til omlag 2.5 millionar menneskjer.⁸⁶ Parallelt med utdanningsnivået til den veksande befolkninga, vaks også det politiske medvitnet deira. Til trass for dette, var det ikkje press frå folket som la grunnlaget for politisk reform som fann stad på 1990-talet. Qatarske statsborgarar hadde det godt som fylgjer av renteniststatens økonomiske fordelar, og krav om endring kom difor ikkje nedanfrå.

Renteniststatteorien gjer seg igjen gjeldande her, og somme argumenterer for at ei breiare politisk deltaking i Golfstatane kom som fylgjer av økonomiske forskjellar. «This argument appears valid for the Gulf states where the economies and the political system came to depend predominantly on the ‘rent’ derived from oil sales, in which only a fraction of the population or domestic activity was involved.”⁸⁷ Som tidlegare nemnd vart reverseringa av slagordet ‘no taxation without representation’ ei kjend referanse til Golfstatanes politiske strategi. Denne strategien gjorde seg gjeldande frå 1970 til midten av 1980-talet, som fylgjer av faktorar som oljeprisen og marknaden utvikling, globalisering av verdsøkonomien, samfunnsendringar og folkevekst. At statsborgarar ikkje betalte skatt, gjorde det lettare for styresmakta å kontrollere statens utvikling. Likevel, var det også eit sjansespel med tanke på svingande oljeprisar og moglegheita for tømning av oljereservoar. Kanskje av større relevans var svingande oljeprisar kombinert med befolkningsvekst.

⁸⁶ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 31.

⁸⁷ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 32.

Dei svingande oljeprisane heldt fram på 90-talet, og auka medvitet om behov for andre inntektskjelder, noko som opna opp for å involvere statsborgarane i politikken. Reform vart framleis vedteke frå toppen, men den generelle politikken gjennomgjekk ei liberalisering. Det vart halde ulike val, og forbetring av menneskerettigheiter vart eit fokus som mellom anna førte til at kvinner fekk større politisk fridom. I tillegg vart yringsfridommen forbetra. I Qatars tilfelle kan ikkje denne 'frigjeringa' skuldast eit plutselig press som fylgjer av økonomisk nedgang eller stagnasjon. Det pressa heller staten i ei retning som satsa på andre inntektskjelder, her var tilgangen til flytande naturgass ei redning som skilte Qatar frå dei andre oljemonarkia i den arabiske Golfen. Likevel hadde nedgangen i oljeprisane noko å seie med tanke på at dei trong pengar å investere i utviklinga av naudsynt infrastruktur til utvinning av naturgassen.⁸⁸ Det kan difor argumenterast at 90-talets turbulente oljemarknad gjorde statsmakta i Qatar bevisst på at det kan vere skummelt å lene seg fult og heilt på ein renteniststatmodell. Fokus på behovet for å halde på ei nøgd befolkning skubba dei i retning reform. Behovet for drastiske endringar i rentenistordninga var, trass dette, ikkje essensielt å ta tak i med det fyrste for Qatar.

Regionale krefter og zeitgeist

'Zeitgeist' direkte oversett tyder 'tidsånd'. Omgrepet definerast som «the spirit or mood of a particular period of history as shown by the beliefs of the time.»⁸⁹ Tidsånda på 1990- og 2000-talet i den arabiske Golf var prega av politisk liberalisering og ei gradvis opning av dei politiske systema i statane. I ei stadig meir globalisert verd, både økonomisk og politisk sett, auka behovet for legitimering av både makt og politiske avgjerder. Reformar vart også utført i Oman, Kuwait og Bahrain, noko som kan ha lagt press på andre statar til å opne opp og gjere det same. I tillegg til eit visst press, er det ein del likskapar mellom statane både sosialt, kulturelt, økonomisk og delvis politisk sett. «The regional atmosphere had also created a sense of competition among the Gulf states. The regime in Doha was keenly aware of catching the trend of political liberalization and the elections in the Gulf region.»⁹⁰ At det konkurrerast mellom statane på dette feltet er ikkje dumt, men det er nok ikkje den einaste drivkrafta bak politisk reform.

⁸⁸ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 33.

⁸⁹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 35.

⁹⁰ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 38.

Internasjonale faktorar

Etter angrepa i USA 11.september 2001, auka USAs initiativ i Midtausten. Amerikanarane la større press på at statane måtte vende seg mot ein meir liberal politikk, og satt i gang eit initiativ kalla 'The Middle East Partnership Initiative' (MEPI) i 2002, og 'The Greater Middle East Partnership Initiative' (GMEI) i 2004. «The very fact of globalization- economic and political- tends to diminish the freedom of action regimes have and increases the pressures (and interests) for economic openness and transparency.”⁹¹ I ei stadig meir globalisert verd vert det vanskelegare å halde på autoritære styringsformer. Internasjonalt press på reform og demokratisering kom også frå Europa, alt etter den kalde krigen.

Frå Europa kom ulike initiativ som fremja samarbeid og demokratiske prosessar. Frå USA kom det etter 2001 krav om ei politisk liberalisering i Golfmonarkia. Internasjonale faktorar som pressa på reform etter den kalde krigen, og ikkje minst etter 11.september angrepa, la i tillegg eit betydeleg press på Qatar til å setje fart på reformprosessar dei alt hadde byrja med.⁹² Seinare skifta ISIS i Irak og Syria fokuset til USA frå demokratisering i Midtausten, og i Golfstatane spesielt, over på sikkerheit og militærpolitikk. Dette letta nok på presset om politisk liberaliserande reformar frå amerikansk hald. Jamt over, kan ein skulde dei politiske reformprosessane i Qatar på denne tida både på innanrikske, regionale og internasjonale faktorar. Innanriks stod kanskje emirens eigne ynskjer om reform sterkast.

Sjeik Hamads reformprosessar frå 1995 til 2005

«However, when analysing the political reform process of Qatar, the roles of political elite and international actors have been more influential in the pro-democratic efforts. Most of the political reforms in Qatar had been launched by political elites to consolidate their power domestically, and to increase the level of legitimacy in international sphere.”⁹³

Etter at Sjeik Hamad bin Khalifa Al Tani tok makta i 1995 starta han prosessen med å introdusere ei rekkje politiske endringar og eit politisk reformprogram som skulle liberalisere statens politikk og bevege Qatar i retning ei form for demokratisering. Fleire av prosessane Sjeik Hamad sette i gang har likevel enda ikkje vorte gjennomførte av ulike grunnar.

⁹¹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 38.

⁹² Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 42.

⁹³ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 30.

Tre månadar etter at han tok makta, sette Sjeik Hamad i gong fyrste del av reformprosessen, med fokus på ytringsfridom og ei avskaffing av statleg sensur. Til trass for at ytringsfridom i staten vert sett spørsmålsteikn ved den dag i dag, fjerna han i det minste den formelle sensuren. I 1996 kom enda eit stort steg i ei liberal retning i form av etableringa av TV-stasjonen Al-Jazeera, som vart anerkjent internasjonalt som ein medieinstans med kritisk dekning av politikk verda over. Det debatterast rundt kor lausriven mediekanalen er frå staten Qatar, då skiljeliner mellom privat og statleg økonomi ikkje er heilt klåre i landet. Likevel, har etableringa av Al-Jazeera gitt staten positiv merksemd.⁹⁴

Qatar er delt inn i kommunar, og Sjeik Hamad vedtok i november 1995 at det skulle haldast val for eit sentralt kommunestyre- eit rådgjevande styre som var knytt til departementet for kommunale affærar og landbruk. Det som var mest overraskande her, var at emiren i 1997 uttrykte at det ikkje var noko i vegen for at kvinner skulle kunne stille til val og få stemmerett:

«The formation of the Central Municipal Council through direct elections, and granting women the right of membership and voting are a major step toward boosting popular participation in both executive and legislative activities and laying foundations of democratic practice in our country in a gradual manner, until we ultimately reach the full democracy we dream of achieving.”⁹⁵

Sitatet ovanfor er viktig for kvinners rettigheter, men også fordi Qatar uttrykkjer eit mål om ein fullstending overgang til demokratisk styre. Oppmøtet var stort under det fyrste valet av det sentrale kommunestyret som vart halde i 1999, noko som auka håpet om ei demokratisering av Qatar. I 2002 vart MEPI som nemnd annonsert, som ein del av promoteringa av demokratisering i dei arabiske landa. To år seinare var Qatar vertsskap for ei samling av hundrevis av aktivistar frå sivilsamfunnet, journalistar, professorar og medlemmar av politiske parti frå heile regionen. Dei vart samla for å vere vitne til ‘the Doha Declaration for Democracy and Reform’ som stilte krav til alle arabiske land om innføring av ei demokratisk grunnlov, frie og regelmessige val, avgrensing av utøvande maktinstansar,

⁹⁴ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 45.

⁹⁵ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 45.

garantert organisasjonsfridom, ytringsfridom, kvinners deltaking i politikken og avskaffing av utanomrettslege prosessar og tortur.⁹⁶

I 2002 vart det også etablert ein nasjonal menneskerettigheitskommisjon, som skulle ha som hovudoppgåve å rådgje myndigheitene når det kom til spørsmål rundt fremjing av dette. I tillegg skulle kommisjonen ta i mot og svare på klagar som gjaldt brot på dei. Kommisjonen skulle også vere ansvarleg for å halde konferansar om menneskerettigheter og publisering av rapportar som beskriv tilstanden rundt dette i landet. Same år som denne kommisjonen vart oppretta, etablerte Sjeik Hamad ein grunnlovskomit  som skulle klargjere det siste og ferdige utkastet til grunnlova som berre hadde vore midlertidig så langt.

Grunnlova: Statsborgarar versus migrantar?

I 2003 vart det halde ei folkeavstemming om godkjenninga av det nye utkastet til ei permanent grunnlov for Qatar. Den fekk ei stønad på 96 prosent og tr dde i kraft i 2005. Grunnlova stadfesta ein ny maktstruktur i staten, der maktfordeling vart eit viktig prinsipp. Makta vart delt inn i tre kjende greiner: utøvande, lovgjevande og dømande. Den utøvande makta består av tre hovudposisjonar. Emiren sit øvst, så kjem statsministeren og deretter kjem ministerrådet. Den lovgjevande makta består av 'the Majlis al-Shura', som er den rådgjevande forsamlinga.

Den rådgjevande forsamlinga utgjorde etter grunnlova i 2005, 45 medlemmar, der 30 av dei skal veljast medan 15 vert utpeikt av emiren sjølv. "The new majlis will have three main powers: to approve (but not prepare) the national budget; to monitor the performance of ministers through interpellations and no-confidence votes; and to draft, discuss, and vote on proposed legislation, which becomes law only with the vote of a two-thirds majority and the emir's endorsement."⁹⁷ Emiren har veto i den rådgjevande forsamlinga, men kan overstyrast av to-tredjedelar. Det kan likevel vise seg å vere vanskeleg sidan emiren utpeikar ein-tredjedel av setene. Dette er eit eksempel på korleis emiren ikkje gjev frå seg si fulle makt, men behaldar moglegheita til å overstyre saker om han ynskjer det. Valet av dei 30 medlemmane som folket skulle peike ut, vart ikkje halde f r i 2021.

⁹⁶ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 47.

⁹⁷ Hawthorne, "Qatar's new constitution: Limited reform from the top."

Til sist kjem den dømande makta. Lovsystemet i Qatar er basert på Sharia, og den dømande makta var før 2005 todelt i form av ein Sharia domstol og ein sekulær domstol. Etter 2005 vart dei samla under ei eining: høgsterett. I artikkel 130 av grunnlova står det mellom anna at den dømande makta skal vere uavhengig og at domstolane skal døme ut i frå lovverket. Likevel haldt emiren fram med å velje inn medlemmane av den dømande makta, noko som kunne setje spørsmålsteikn ved kor uavhengige dei eigentleg var.⁹⁸

Ei anna del av grunnlova som er viktig å nemne er dei nye politiske rettighetene og fridommen folket skulle få. Like rettigheter og ansvar utan diskriminering basert på rase, språk, religion eller kjønn vart etablert i form av lovtekst. Grunnlova frå 2005 understreker også at “All people are equal before the law”.⁹⁹ Men, det presiserast ikkje kven ‘all people’ er. Gjeld det berre statsborgarar av Qatar eller inkluderer det dei mange som ikkje nyt denne tittelen, men som er busett i staten likevel?

I grunnlova stadfestast det at statsorganisasjonane i Qatar skal organiserast etter demokratiske prinsipp. Artikkel 60 går inn på maktfordelingsprinsippet og lovfestar at regjeringssystemet skal baserast på fordeling av makta og eit samarbeid mellom dei ulike greinene. Artikkel 76 og 77 legg fram den rådgjevande forsamlinga som eit lovgjevande organ, beståande av to fjerdedelar innvalde representantar som skal fungere som ei kontrollmekanisme for den utøvande makta. Artikkel 130 og 131 stadfestar at det skal opprettast eit uavhengig lovorgan, og det er ikkje lov med innblanding utanfrå i rettsforhandlingar.¹⁰⁰ Til trass for at dette står skrive i den permanente grunnlova, har emiren framleis makta, og det er han som utpeiker alle utøvande stillingar, inkludert statsministerposten.

Til trass for motsetnadane ovanfor, har Qatar vorte omtalt som ein ‘forkjempar’ for demokratisering i den arabiske verda. Grunnlova som vart innført i 2005 har klare avgrensingar i forhold til demokratisering, men den gjev likevel qatarske statsborgarar ei vesentleg, politisk rolle. Det som kan problematisere dette er at fleirtalet av innbyggjarane i staten ikkje er qatarske statsborgarar. Grunnlova beskriv Qatar som ein demokratisk stat, tildeler folket universell stemmerett og fastset statens rolle som ‘forsørgjar’ av sosiale-,

⁹⁸ Battaloglu, *Political Reforms in Qata*, 51.r

⁹⁹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 52.

¹⁰⁰ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 74.

økonomiske- og utdanningstilbud til statsborgarar. I tillegg stadfestar lova at Qatar er eit emirat med kongeleg arverekke, og at Sharia er hovudkjelda til lovgjeving i landet.

Eit anna aspekt med grunnlova frå 2005 er at den ikkje sa noko om rettighetene til utanlandske gjestearbeidarar, til trass for at dei også då utgjorde majoriteten av befolkninga.¹⁰¹ Endringar kan no skje i grunnlova i følgje artikkel 148, som stadfestar at grunnlova ikkje kan justerast eller endrast på før det har gått ti år. No, sytten år seinare, er det altså opent for endringar, og om det har skjedd så langt vil undersøkjast i kapittelet om kafalssystemets utvikling. Omtrent samstundes som den nye grunnlova kom, vart også arbeidslova introdusert i ny drakt.

I 2004 kunngjorde Sjeik Hamad ei ny arbeidslov. Lova vart lansert etter ei nøye gjennomgåing av den midlertidige grunnlova frå 1962. Den nye arbeidslova stadfesta i artikkel 73 at ei arbeidsveke skulle utgjere 48 timar med arbeid, der arbeidsdagane var åtte timar lange. Implisitt tyder det at arbeidsveka skule strekke seg over seks dagar, medan ein skulle ha ein dag fri per veke. Artikkel 74 tillét likevel at arbeidarar kan måtte arbeide utover den ovannemnde arbeidstida så lenge ein arbeidsdag ikkje varar lenger enn ti timar. Artikkel 76 spesifiserer at artikkel 73 ikkje omfattar arbeidarar innan reingjerings- og sikkerheitssektoren. For desse to gruppene skulle eigne reglar spesifiserast i eit eige vedtak.

Emirens makt

Fleire kjelder påstår at det var liten skilnad mellom emiren som person og staten som institusjon under Sjeik Khalifas styre (1972-1995). At dette endra seg under Sjeik Hamads styre (1995-2013) er usikkert, til trass for det omfattande reformprogrammet og proklameringa om frie val.¹⁰² Artikkel 64 til 75 i grunnlova frå 2005, omhandlar emirens makt. Artikkel 67 beskriv punktvis dei mest spesifikke maktene emiren har. Desse lovene kjem frå emiren sjølv, og han har med dette moglegheit for å regulere eiga avgrensing av makt.

Når det kjem til det religiøse, skil også Qatar seg noko ut. Som tidlegare nemnd, tok ikkje Al Thani makta gjennom religiøs legitimering, slik som Al Saud i Saudi Arabia.¹⁰³ Staten var heller ikkje eit senter for religion frå tidleg av, då det hovudsakleg var for perledykking,

¹⁰¹ Toppa, "Qatar struggle to Reform labour laws".

¹⁰² Fromherz, *Qatar*, 126.

¹⁰³ Al Saud brukte den puritanske retninga innan Islam, wahhabisme, til å legitimere makta si.

fisking og handel at folk besøkte området. Andre faktorar har spelt inn i Al-Thani familiens konsolidering av makta. Reformbølgja på 90-talet kan difor ha starta med Sjeik Hamads ynskje om å legitimere eiga makt både ovanfor sin eigen familie, Qatars befolkning og det internasjonale samfunnet.¹⁰⁴ Men bakgrunnen for reform og demokratiske prosessar er nok meir kompleks enn som så.

Renteniststatteorien og økonomi- korleis verkar det inn på reform?

Demokratisering påverkast av fleire faktorar, og ein faktor av stor tyding innan demokratiseringsprosessar er økonomi. Statsborgarar i Qatar utgjer som nemnd mindretallet av folketalet, og oljeinntektene har gjort det mogleg for staten å føre ein renteniststatpolitikk.¹⁰⁵ Denne sosiale kontrakten har som diskutert tidlegare, vert satt på prøve i nyare tid som følgjer av aukande folketal parallelt med stagnerande oljeprisar.

Sjeik Hamad uttalte seg om at staten ikkje kunne ta heile rekninga, fordi det hindra politisk engasjement blant befolkninga då dei ikkje hadde noko dei ville endre på i det 'forsynte samfunnet'. Staten brukar oljepengar til å tilby gratis undervisning, helse- og omsorgstilbod, sikre arbeidsplassar i byråkratiet og subsidiar av verktoy ein måtte trenge. Befolkninga betalar ikkje i form av skattepengar, men i form av fråverande politisk innverknad. «Most Qataris are well-off, so why rock the boat.»¹⁰⁶ Mangel på krav frå befolkninga gjer at styresmakta ikkje kjenner på eit internt press til å endre systemet. Men, som vist så langt er det mange faktorar som spelar inn i politiske reformprosessar.

Marknadsføring av varemerket Qatar

«Nation branding efforts are usually aimed at external/international audiences. Yet, in some cases, nation branding campaigns can have a positive effect on internal subjects for accelerating the political transition in a country.»¹⁰⁷ Ei slik marknadsføring av nasjonen kan også styrke ei styresmakts posisjon innbyrdes i staten, og nettopp difor var dette viktig for Sjeik Hamad når han tok makta frå far sin. Dei politiske reformene han sette i gong skulle styrke nasjonalkjensla, lojalitet til staten, det sosiale samhaldet til folket og fastsette den politiske strukturen i staten.

¹⁰⁴ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 35.

¹⁰⁵ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 80.

¹⁰⁶ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 81.

¹⁰⁷ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 53.

Ei satsing på kultur og undervisning stod som vist klårt på agendaen til Sjeik Hamad det fyrste tiåret av hans styre. Målet var å verte sett på som ein kulturell og intellektuell 'hub'. Qatar har vore vertsskap for ulike arrangement der dei har invitert kjende akademikar eller heldt kulturelle arrangement. I tillegg til dette har Qatar stilt som vertsskap for internasjonale konferansar som 'the 2001 World Trade Organization negotiations' og FNs toppmøte i 2006 om 'Sustained Peace in the Middle East'. Dette munnar ut i eit ynskje om å verte sett på som ei leiande makt i innsatsen for ei stabil arabisk verd.

Marknadsføringa av staten har altså vorte bygd på ulike område, og idrettsarrangement har også spelt ei rolle her. I 2006 var Qatar vertsland for 'the Asian Games', og staten er som sagt vertsland for nok eit internasjonalt sportsarrangement i 2022. Innbakt i marknadsføringa av staten er også reiseliv og turisme, og det statlege Qatar Airways har vorte bygd opp til eit flyselskap med over hundre destinasjonar verda over. Det er tydeleg at staten ynskjer sin plass på verdskartet.

*"Qatar uses these institutions not only in the Arab world but also in the international political arena as a means to portray itself as the natural bridge between the contemporary Arab and Western worlds."*¹⁰⁸

Sjeik Hamads styre etter 2005

Etter 2005 byrja den politiske reformprosessen å sakke ned farten, framleis med Sjeik Hamad som emir. Skiljelinene mellom Al Thani familien og staten, som var nedskrivne i den nye grunnlova, vart etterkvart mindre tydelege att. Politisk reform og personleg fridom vart nedprioritert til fordel for økonomisk utvikling, og fornyinga av det politiske systemet som framleis var ein prosess som kravde innsats, stagnerte. Dette kan ein mellom anna sjå tydeleg når ein ser på valet som skulle haldast i 2007, der folket skulle få velje inn to tredjedelar av den rådgjevande forsamlinga (Al Shura) i Qatar. Avgjerda om å halde dette valet var etablert i grunnlova frå 2005. Valet vart likevel utsett fleire gonger, og vart ikkje heldt før i oktober 2021. Eit teikn på at den politiske liberaliseringa ikkje stod like høgt på agendaen som under det fyrste tiåret av styret til Sjeik Hamad.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 54.

¹⁰⁹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 55.

Den permanente grunnlova gav riktig nok statsborgarar av Qatar fleire politiske rettigheter, i det minste i teorien. Grunnlova set 'etniske' qatararar over dei som har søkt og fått tildelt statsborgarskap. Dei sistnemnde "Shall not be equated with Qatari nationals in terms of the right to work in public positions or work in general until five years after the date of naturalization."¹¹⁰ I tillegg vert dei nekta å delta i val og nominasjonar, eller å verte tilsette i nokon form for lovgjevande organ. At dei ikkje får moglegheita til det, er også ei innstramming av tidlegare rettigheter, då dei kunne delta i dei ovannemnde aktivitetane etter ti år i fylgje den tidlegare lova frå 1961.

Kvinnens rettigheter er også eit tema som vart implementert i grunnlova, og dei seier mellom anna at kvinner er likeverdige personar som skal nyte likeverdige rettigheter og ansvar utan diskriminering basert på rase, språk, religion eller kjønn. Likevel måtte dei i ettertid av grunnlova mellom anna ha tillating frå deira mannlege verje for å ta førarkortet, noko som tilseier at dei ikkje nyt same fridom uavhengig av kjønn.

Fokuset etter 2005 endra seg frå demokratisering til økonomisk vekst, og fokuset hamna på berekraftig økonomi, betring av offentlege tenester og modernisering og utvikling av offentlege, økonomiske og sosiale institusjonar.¹¹¹ Den nye politiske retninga vart implementert i framtidsplanane for Qatar som vart lansert i 2008: 'the Qatar National Vision 2030'. For å betre forstå reformprosessar som har skjedd i staten det siste tiåret, kan det vere fruktbart å sjå på kva staten har som mål for framtida.

Framtidsutsikter: Kva tyder dei for reform?

"Qatar's National Vision aims that – by 2030 – Qatar becomes an advanced society capable of sustaining its development and providing a high standard of living for its people. Qatar's National Vision defines the long-term goals for the country and provides a framework in which national strategies and implementation plans can be developed."¹¹²

Qatars framtidsvisjon for 2030 vart lansert i 2008. Planen la fram fem store utfordringar som skulle betrast over dei to tiåra staten gjekk i møte. Det dreier seg om modernisering, men

¹¹⁰ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 55.

¹¹¹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 57.

¹¹² State of Qatar: Government Communications Office, "Qatar National Vision 2030".

også om bevaring av tradisjonar, noko som kan vere utfordrande i seg sjølv då ein med fyrste augnekast kan tenkje at ein må etterlate det tradisjonelle for å forfølgje det moderne.

Det andre dei vil forbetre er behova til den noverande og framtidige qatarske befolkninga, medan det tredje dreier seg om kontrollert vekst og ukontrollert ekspansjon. Eit fjerde punkt handlar om å lage ein konkret plan for vegen til vidare utvikling. Eit viktig punkt i samanheng med denne oppgåva er det femte, nemleg utfordringa med å kontrollere størrelsen og kvaliteten av utanlandsk arbeidskraft.

For å møte desse utfordringane utvikla statsmakta fire søyler basert på menneskeleg-, sosial-, økonomisk-, og miljømessig utvikling. Menneskeleg utvikling dreier seg om det å vedlikehalde eit velstående samfunn bestående av ein utdanna og frisk befolkning som er både fysisk og psykisk klar for, og motiverte på arbeidsmarknaden. Sosial utvikling beskriv ynskje om eit rettferdig og omsorgsfullt samfunn basert på høge moralske standardar. Dette samfunnet skal også vere rusta til å bidra til utvikling. Økonomisk utvikling handlar om det å skape ein konkurransedyktig og mangfaldig økonomi som kan møte behova til alle statsborgarar, samt sikre ein høg levestandard for den noverande og framtidige befolkninga. Den siste søyla, miljømessig utvikling, handlar om å styre miljøet slik at ein kan garantere at økonomisk vekst, samfunnsutvikling og vern om miljøet harmoniserer med kvarandre.¹¹³

Framtidsplanane som bakteppe for reformarbeid som har skjedd i løpet av dei 14 åra etter publiseringa i 2008, kan vere av tyding i analyseringa av korleis staten har respondert på det aukande presset på reform av kafalasset. Etter 2005 vart det sosioøkonomiske aspektet prioritert framfor politisk liberaliserande reformar, noko som vart manifestert i framtidsvisjonen for staten. Stagneringa i politiske reformar vart også forsterka av opprøra i den arabiske verda som tok til i 2011.

Den arabiske våren

I 2011 var det ei rekkje protestar i Midtausten og Nord-Afrika. Protestar som tok til i Tunisia, for deretter å spreie seg til land som mellom anna Egypt, Libya, Syria, Jemen og Bahrain. Desse protestane sprang ut i frå eit ynskje om å endre korleis landet vart styrt for å betre levekår og menneskerettigheter i statane. I tillegg hadde mange som mål å innføre eller

¹¹³ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 57.

styrke demokratiske prosessar i landa.¹¹⁴ Desse protestane, som var ein del av det som vert kalla den arabiske våren, har ikkje hatt ei direkte påverking på Qatar. Likevel, påverka det staten i den forstand at statsmakta kjende på eit behov for å understreke sitt arbeid for fremjing av politiske og menneskelege rettigheter og ytringsfridom.

Qatar tok eit aktivt standpunkt mot dei autoritære regima i Nord Afrika og Syria. Staten fremja seg sjølv som ein leiande stat innan den arabiske ligaen, og som fredsmeklar for å få slutt på valdelege opptøyar i landa der protestar herja. Utanrikspolitisk tok staten tilsynelatande tak i problema, medan dei ikkje vidareførte dette i same skala på heimebane. Eit eksempel på dette kjem fram her: «...in June 2012, Qatar's Advisory Council passed a draft media law to criminalize criticism of the Qatari government or its allies.”¹¹⁵ Journalistar har vorte dømde for å kritisere styresmakta i Qatar, og ein poet vart i 2011 arrestert og heldt i isolat i eit år for å ha proklamert eit dikt som kritiserte emiren. Desse eksempla kontrasterer det uttalte målet om ytringsfridom som var ein del av liberaliseringspolitikken til sjeik Hamad, og viser nok ein gong skiljet mellom teori og praksis. I Qatar vart styresmakta meir nøysame på å halde på innanrikspolitikken dei alt hadde, for å verne seg frå ein snøballeffekt av den arabiske våren.

Sjeik Tamim

24.juni 2013 abdiserte sjeik Hamad og gav makta til sin fjerde son, sjeik Tamim bin Hamad al Thani som då berre var 33 år gammal. Sjeik Tamim lanserte sin eigen politiske agenda, 'building the homeland', for å konsolidere makta i heimlandet. I tillegg til det, skulle han starte opp att arbeidet med dei politiske, sosiale og økonomiske reformene til faren som meir eller mindre hadde stagnert sidan 2005. Dei fyrste fire åra med den nye emiren var turbulente, og han brukte tid på å konsolidere eiga makt både i Qatar og i Golfregionen. Forholdet til nabolanda har historisk sett vore betent frå tid til anna, og også i nyare tid har det vore gnissingar. Seinast i 2017 kutta Saudi Arabia, dei Foreina Arabiske Emirata og Bahrain diplomatiske band med Qatar, og utviste mellom anna qatarske diplomatar og innbyggjarar frå landa.¹¹⁶

¹¹⁴ Forente Nasjoner "den arabiske våren".

¹¹⁵ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 59.

¹¹⁶ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 65.

Sjeik Tamim haldt fast ved 'Qatars National Vision for 2030'. Han kom også med eit eige reformprogram som for det fyrste skulle godkjenne ei ny arbeidslov, og for det andre tillate ei avgrensa opning av rettssystemet og gje tilgang til journalistar, både arabiske og engelskspråklege, til å rapportere korleis rettssaker går for seg. Eit tredje punkt var at han ville innføre verneplikt. Det fjerde punktet var å føre ein open politikk når det kom til publisering av data for å auke ansvarskjensla og skape gjennomsiktighet. Til sist ville han satse på infrastruktur i form av nye prosjekt, samstundes som han ville innskrenke statens budsjett for å leggje til rette for ei berekraftig utvikling.¹¹⁷

Lanseringa av eit nytt reformprogram skapte optimisme blant dei som ynskja ei vidareføring av dei påbyrja prosessane. Det skulle diverre vise seg å gå ein anna veg, og demokratiseringsprosessane tok eit steg tilbake på fleire områder. Det gjaldt mellom anna den nyleg nemnde ytringsfridommen. Eit anna punkt er den kontinuerlege utsettinga av valet av representantar til den rådgjevande forsamlinga, som omsider vart haldt i 2021 over eit tiår seinare enn planlagt tidspunkt som var i 2007. Ei måling frå prosjektet Bertelsmann Transformation Index (BTI), som er eit prosjekt som analyserer og samanliknar demokratiseringsprosessar verda over,¹¹⁸ viste til nedgang i Qatars utvikling frå 2010 til 2016 og rangerte staten som nummer 95 på lista over 130 statar i forhold til demokratisk status, kor demokratisk ein stat er.¹¹⁹

Til trass for tilbakegang i politiske reform- og demokratiseringsprosessar, har utviklinga av det administrative i staten haldt fram. Domstolar, lokale myndigheiter og ikkje minst ei internettbasert regjeringside med online service, som gjev lett tilgang til ulike tenester og regjeringsdepartement, kom på plass. Den internettbaserte tilgangen til regjeringas ulike departement, som vert oppdatert regelmessig, kan vere til god hjelp for utanlandske arbeidstakarar dersom dei opplever situasjonar som er uklåre. Det krev likevel at dei har kunnskap om at det eksisterer, og at det er tilgjengeleg på eit språk dei forstår.¹²⁰

Når det kjem til retten til organisering, har også dette punktet opplevd tilbakegang. Qatarske statsborgarar har rett til å organisere demonstrasjonar og offentlege samlingar, men ikkje

¹¹⁷ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 67.

¹¹⁸ BTI, "Who we are".

¹¹⁹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 69.

¹²⁰ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 69.

utan samtykke frå styresmakta. Det seier seg sjølv at det kravet gjer det vanskeleg for folk å demonstrere mot saker som er av interesse for styresmakta. Både politiske parti og fagorganisasjonar er ulovleg i Qatar. Dei har likevel ei fungerande fagforeining i staten, og det er 'the General Union of Workers of Qatar'. Den inkluderer ikkje dei som ikkje er statsborgarar, som også utgjer det store fleirtalet av arbeidsstyrken i landet.¹²¹

Separering av makt, som var ein del av Sjeik Hamads reformpolitikk, har ikkje manifestert seg i verkelegheita. Staten har riktig nok fått på fote instansane, men dei har ikkje nok reell makt, då det stadig er Emiren som styrar, eller i det minste kan overstyre det meste av avgjerder. Det er altså eit tilbakevendande problem at politiske reformar og lovtekstar seier ein ting, medan praksisen møter dette med varierende suksess, og somme lovtekstar gjev for mykje rom for tolking. Artikkel 35 i den permanente grunnlova frå 2005 stadfester som nemnd at alle qatararar er likeverdige for lova og at diskriminering basert på religion, opphav, kjønn og hudfarge er forbode. Likevel, er somme medlemmer av det qatarske samfunnet meir anerkjend enn andre. Dersom alle skal vere likeverdige må lovar og reglar gjelde alle, også den utanlandske majoriteten av befolkninga, som ikkje vert behandla som likeverdige under kafalasetemet.

Qatar har altså etter omfattande prosessar hamna i ein slags mellomtilstand mellom eit autoritært regime og ein tilnærma demokratisk stat. Demokratisering er ein tidkrevjande og kontinuerleg prosess. Press på å halde fram med slike prosessar er kanskje spesielt tydeleg for ein stat som Qatar, med internasjonal merksemd rundt både idrettsarrangement, menneskerettigheter og økonomiske interesser. I tillegg har styresmakta eit ynskje om å selje merkevara 'Qatar' til omverda, som på sett og vis legg eit internt press på reform. Den raskt aukande befolkninga som fylgjer av utanlandske arbeidrarar har også lagt press på handling. Desse elementa spelar vidare inn i nyare reformprosessar staten har vore gjennom, og utviklinga av kafalasetemet det siste tiåret. Det neste kapitelet vil ta føre seg kva spesifikke tiltak Qatar har gjort for å endre systemet rundt arbeidsinnvandring til staten, og korleis dei sjølv legg fram desse endringane.

¹²¹ Battaloglu, *Political Reforms in Qatar*, 70.

Kapittel 5: Kafalasytemets utvikling

Det har kome fram klare forsøk på reform av arbeidslover og endringar innan kafalasytemet i Qatar dei siste åra. Likevel, kan ein også lese om korleis desse reformene ikkje er nok, eller vert tilbaketrekte. Som vist i førige kapittel, er ikkje reform eit nytt fenomen i staten, og ein kan sjå spor av endringsprosessar innan arbeidslov også før 2010. Dei hyppige reformeringsprosessane når det kjem til arbeidslov og kafalasytemet kjem likevel før midten av 2010-talet.

Opning for endring

I 2005 starta styresmakta opp arbeidet med eit lovutkast som skulle utvide og verne om arbeidaras rettigheter i Qatar, inklusiv arbeidsinnvandrarar. Dette førte til at det i 2009 kom nye reguleringar i forhold til innreise- og utreisetillating, bustadsforhold og sponsoravtalar

I 2010 såg det likevel ikkje ut til at Qatar hadde planar om å gjere endringar i sponsorsystemet. I 'Al-Sharq Qatari' stod det skrive at «The government also recently announced that it had no intention to abolish the kafala or to follow the footsteps of other Arab countries in this regard, arguing that each country has its own specificity, sovereignty and its own decision to make.”.¹²² Til tross for denne utsegna, vart det annonsert i Al-Jazeera i November 2014, at staten Qatar lova at dei skulle introdusere nye punkt i arbeidslova innan 2015, som følgjer av press frå det internasjonale samfunnet om ei betring av rettighetene til arbeidsmigrantar i landet.¹²³ Fleire endringar av arbeidslova kom i tida som fylgde. For å få ei oversikt over korleis staten har gått fram i reformarbeidet og kva endringar som faktisk har skjedd det siste tiåret, kjem det under ei gjennomgang av dette.

Qatar seier: no skjer det – viktige vedtak i den nye arbeidslova frå 2015

I mai 2014, annonserte Qatar omsider at det skulle implementerast eit nytt system for utdeling av utreisetillating til utanlandske arbeidaras i landet. Dette skulle skje via den internetbaserte regjeringssida, og søkjarar skulle mota utreisevisum 72 timar før vedkommandes avreise. Den nye lova skulle også leggje fram eit utval som kunne ta i mot klagar frå arbeidaras som opplevde at arbeidsgjevar nekta dei å forlate staten. Vilkårlege

¹²² Khan, Afzar. “Reforming the kafala.”

¹²³ Al-Jazeera, “Qatar promises to reform ‘Kafala’ labour law”.

restriksjonar for arbeidsinnvandraranes rett til å reise ut av landet vart likevel ikkje fjerna, og prosessar som kunne vere vanskeleg å gjennomføre for den enkelte arbeidar haldt fram.¹²⁴

I 2015 introduserte staten 'the new sponsorship law, law no.21 of 2015'. I 2016 tredde den i kraft. Ei endring som vart gjort i forhold til lova frå 2004 er endringa av tittelen 'sponsor' til 'rekrutterer'. Noko anna som vart justert her var kravet om No-Objection Certificate (NOC), som er ei tillating arbeidstakaren må få frå arbeidsgjevaren for å byte arbeid eller reise ut av staten. «Workers with definite term job contracts can change their employment and sign new contracts if they wish so at the end of the contract period without any NOC but after approval from the Ministry of Interior and the Ministry of Labour and Social Affairs.» 'Definite term job contracts' tyder i denne samanhengen at kontrakten gjeld over ein forhandsbestemt tidsperiode.

Når det er snakk om kontraktar, fastsettast det i den nye versjonen av arbeidslova at dei ikkje kan strekkje seg over lenger enn ein periode på fem år. Det vil i teorien seie at når kontrakten går ut, kan arbeidstakaren skifte arbeidsgjevar utan NOC frå arbeidsgjevar. Det krevjast framleis ei tillating frå innanriksdepartementet, arbeidsdepartementet og sosialdepartementet for jobbskifte. Dette kan vere problematisk av di fleire av arbeidsinnvandraranane slit med å skjønne både språket og korleis dei ulike instansane fungerer i Qatar.¹²⁵

Eit tema som har vore høgaktuelt er konfiskering av pass. Det har vore praksis at arbeidsgjevar krevjar å få inn passa til arbeidarane dei har rekruttert, eller spona, utanfrå. Dette gjer det spesielt vanskeleg for arbeidarar som hamnar i vanskelege arbeidssituasjonar, å avslutte forholda. Artikkel åtte i arbeidslova frå 2015 seier at arbeidsgjevaren skal returnere passa til arbeidaren så snart dei er ferdige med det administrative arbeidet dei trengte det til. Unntaket skal i følgje artikkelen vere dersom arbeidaren ber arbeidsgjevaren om å ta vare på passet av sikkerheitsmessige årsaker. Dersom desse reglane vert brotne, kan det føre til ei bot på opptil 13,740 amerikanske dollar.¹²⁶

Når det er snakk om straff for å ikkje følgje artikkelen i arbeidslova vart det lagt fram ulike konsekvensar. Mesteparten av konsekvensane går i mellomtid ut over arbeidarane, og ikkje

¹²⁴ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

¹²⁵ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

¹²⁶ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

arbeidsgjevaren. Ein arbeidsmigrant kan i følge artikkel to få opptil tre år i fengsel og bot på 13,740 amerikanske dollar dersom vedkommande reiser inn i eller ut av Qatar utan naudsynt dokumentasjon. I fylgje artikkel 11 kan same straff inntreffe dersom vedkommande vert verande i Qatar etter at opphaldstillatinga er utgått. Artikkel 16 endar i det same dersom ein utanlandsk arbeidar tek ein jobb han eller ho ikkje har autorisasjon til å utføre eller tek arbeid hjå andre enn sin eigen sponsor.¹²⁷

Artikkel 21 i den nye lova omhandla arbeidarar som ynskjer å byte arbeid før kontrakten dei alt har, er utgått. Her kjem det fram at dei som vil skifte arbeidsgjevar må få tillating til dette frå noverande arbeidsgjevar, den kompetente myndigheita, samt innanriks-, arbeids- og sosialdepartementets ministrar. Kven eller kva som er den kompetente myndigheita vert ikkje utdjupa. Når det er snakk om byting av arbeidsgjevar etter utgått kontrakt, må arbeidaren få tillating frå dei same instansane som nemnd over, minus arbeidsgjevaren vedkommande hadde kontrakt med fram til då. I somme tilfelle har ikkje kontraktar ein sluttdato, og arbeidaren må då vente fem år før han eller ho sjølv kan velje å forlate arbeidsgjevaren.

Artikkel 22 er viktig, då den viser til arbeidarar som ikkje er underlagt den nye arbeidslova. Dette gjeld for hushjelper og arbeidarar innan jordbruket. Denne artikkelen stadfestar at desse to gruppene må ha godkjenning frå ministeren, eller nokon han har delegert denne autorisasjonen til, for å byte arbeid. Ein slik prosess kan oppstå dersom det kan bekreftast at ein rekrutterer, tidlegare kalla sponsor, har oppført seg vilkårleg i møte med arbeidstakaren eller, dersom byting av arbeidsgjevar er til det beste for offentlegheita.¹²⁸ I fleire internasjonale rapportar og nyhendeartiklar har det kome fram saker der spesielt hushjelper har vorte grovt utnytta då dei som regel både arbeider og bur under same tak som arbeidsgjevar. Det er heller ikkje tilrettelagd for noko form for overvaking av dei faktiske forholda i arbeidskvardagen deira, så dei fell lett under radaren. Det at dei vert utelét frå dei nye og tilsynelatande betre vilkåra i arbeidslivet som fylgjer med den nye arbeidslova, er difor kritikkverdig.

Eit hyppig diskutert tema er saka om utreisetillating for arbeidstakarar. Artikkel sju lovfestar at dei som ikkje er statsborgarar av Qatar, berre kan sikre seg utreisevisum etter at deira

¹²⁷ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

¹²⁸ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

rekrutterer (sponsor) har gitt beskjed til 'den kompetente autoriteten' om at det er godkjend. Nok ein gong er det snakk om ein autoritet som ikkje definerast.

Artikkel 30 omhandlar også utreisetillating, og den fjernar kravet om utreisetillating for visse grupper. Det gjeld investorar som er underlagt vedtak i lova som regulerer investeringar i ikkje-statlege affærar, og som kjem frå andre enn qatarske statsborgarar. Det gjeld også eigarar eller utleigarar av eigendomar, som er underlagt ei lov som regulerer eigedom for utlendingar i Qatar. I tillegg gjeld dette fritaket for "any other category specified by a decision from the Council of Ministers."¹²⁹ Det vil sei at myndigheitene sjølv kan bestemme kven som er unntatt regelen om utreisevisum.

Summert sett er ikkje arbeidslova som vart lansert i 2015 god nok til å stilne kritikken frå omverda. For å vende merksemda vekk frå det fleire kanalar kallar eit 'abusive sponsor system', bytar lova ordet 'sponsor' ut med 'rekrutterer'. Eit ordbyte er likevel ikkje nok, når karakteristikken ved kafalasetemet som har fått kritikk for å leggje til rette for rå utnytting av utanlandske arbeidarar, vert ståande. Til trass for at den nye lova på somme område beveger seg i ei retning som tilsynelatande kunne ført til ei betring av forholda, er det framleis store hol i retorikken som gjer det mogleg å halde fram med tilnærma same praksis som før. « "The message this law sends is that Qatar doesn't really care much about migrant workers," said Joe Stork deputy Middle East director. "Its sponsorship system remains a serious stain on Qatar's international reputation." ».¹³⁰ Dette var ein av dommane etter den nye arbeidslova vart lansert i 2015. At lova fekk reaksjonar som den ovanfor, gjorde at presset på reform vart oppretthaldt, og Qatar måtte prøve om att. Sidan då, har arbeidet med reform auka i både hastigheit og omfang.

Nytt forsøk: reform 2020

*«Qatar announced sweeping labour reforms in 2019. This included ending kafala, the system that made it illegal for migrant workers to change jobs or leave the country without their employer's permission, effectively trapping workers who were being exploited and abused. Other reforms included the first minimum wage for migrant workers in the region and harsher penalties for companies that did not comply with the new labour laws. ».*¹³¹

¹²⁹ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

¹³⁰ Human Rights Watch "Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers".

¹³¹ The Guardian «The road to reform».

I 2021 vart det rapportert at Qatar skulle innføre ei ikkje-diskriminerande minsteløn for alle arbeidadarar i mars same år. Denne skulle vere uavhengig av nasjonalitet og arbeidssektor, inkludert arbeidadarar i hushald. At den siste gruppa vart teken med i reforma, peikar i riktig retning, då dei tidlegare har vorte utelete frå arbeidslover og rettigheter på line med andre arbeidsgrupper. Dette var ein del av eit nytt reformprogram som vart introdusert i 2020, som var eit nytt forsøk på å betre arbeidsforhold for alle i Qatar.

Den nye reforma vart introdusert 8. september 2020, og skulle tre i kraft etter ein overgangsperiode på eit halvt år. I løpet av dei seks månadane skulle arbeidsgjevarane få tid til å forberede seg på å verte klare til å møte minimumskrava i det nye lovverket. Qatar kjem fyrst i rekkja i regionen med innføringa av ei ikkje-diskriminerande minsteløn. Den nye minsteløna kom på 1,000 qatarske riyalar (QAR), eller 275 amerikanske dollar i månaden. I tillegg skal arbeidsgjevar kompensere med pengar dersom dei ikkje tilbyr husly (500 QAR ekstra) eller mat (300 QAR ekstra). Over 400 tusen arbeidadarar i privatsektoren skal i teorien påverkast positivt og direkte av denne lova. "This wage increase will also improve the lives of a large number of family members in the workers' countries of origin who rely on the remittances sent every month,".¹³² Arbeid og moglegheita til å forsørge familien i heimlandet er ein sterk trekk-faktor til arbeidslivet i Qatar for utanlandske arbeidstakarar. At det innførast eit krav om minsteløn er ei viss trygging for dei som kjem tilreisande for å arbeide dersom det blir implementert og fylgt opp. Då kan dei reise basert på tryggleiken om å i det minste tene 1000 QAR i månaden.

Implementering er eit ord som vert brukt gjennomgåande. Dette er fordi det er eit essensielt ledd i endringsprosessar. Det er nettopp fordi nye reglar og lovverk krevjar endringar i praksis, noko som kan vere både omfattande og tidkrevjande, men som er naudsynt for å oppnå faktisk endring. Dette krevjar at staten følgjer nøye opp om brot på nye reglar og lovverk, og at dei som bryt med desse får passande straff. Behovet for inspektørar som overvaker arbeidsplassar aukar også med slike endringar, fordi det er viktig å plukke opp brot på lovverket og halde auge med at den nye praksisen vert implementert.

Kravet om minsteløn kom som følgjer av ei omfattande analyse som vart utført i samarbeid med både nasjonale og internasjonale ekspertar på tema, samt arbeidadarar og

¹³² Amnesty International, "They think we're machines".

arbeidsgjevarar frå ulike sektorar. At det vart utført av eit slikt mangfald, dannar eit godt grunnlag for løysningar som kan fungere i praksis. Spesielt dannar det godt grunnlag som følgjer av at dei to sistnemnde gruppene fekk delta, av di dei har større kjennskap til faktiske forhold for arbeidarane. Den nye lova angående minsteløn, inneheld også eit punkt som krevja etableringa av ein kommisjon (Minimum Wage Comission) som skal halde auge med verknaden av kravet og at det vert innfridd. I tillegg kan kommisjonen rådføre seg med regjeringsapparat, ekspertar, arbeidarar og arbeidsgjevarar for å foreslå justeringar i minsteløna dersom dei ser behov for det.¹³³

Minsteløn er ikkje det einaste nye som vart innført. Det er ein del av fleire, store reformar som kom under prosessen som i teorien skal fjerne kafalasetemet i Qatar. Eit anna viktig punkt i reformeringa av kafala er fjerninga av kravet om NOCs (No Objection Certificate) for å skifte arbeid. Blir dette implementert og bevart, kan det auke Qatars trekk-faktor når det kjem til arbeid og investeringar. “Some obstacles still must be addressed for more effective labour mobility, but we’ve observed a large number of workers moving to new jobs. While 75 per cent of the workers who have applied to change jobs have already completed the process, the remainder are currently being processed”.¹³⁴ Fordelen for arbeidsgjevarar i Qatar ved å fjerne kravet om NOC, er at dei kan rekruttere arbeidarar som allereie er i landet, i staden for å søkje folk utanfrå. Det er tryggare også for arbeidsgjevar, då vedkommande veit at arbeidaren alt er på staden, og kan starte i arbeidet snarare enn dersom dei må gjennom prosessar med innreisetillating og meir.

Qatars eigen presentasjon av reformprosessane dei siste åra

Qatars regjeringsnettstad har sett opp si eiga oversikt over reformeringa av arbeidslova. Her vert dei nyaste reformene lista opp fram til mai 2021.

Minsteløn

Dei presenterer fyrst minsteløna, og korleis den gjeld alle tilsette i alle sektorar i Qatar, inkludert hushjelpa. Dei trekk også fram kravet om kompensasjon for mat og husly dersom det ikkje er inkludert i arbeidsforholdet, som nemnd tidlegare.

¹³³ International Labour Organization “Qatar’s new minimum wage enters into force”.

¹³⁴ International Labour Organization “Qatar’s new minimum wage enters into force”.

No Objection Certificate

Fjerninga av kravet om NOC for byting av arbeid kjem også fram att. Dei grunngjev bakgrunnen for dette punktet med den nasjonale visjonen for landet 'Qatar National Vision 2030', og målet om å verte ein stat som vert sett på som ein attraktiv arbeidsdestinasjon der ein som arbeidar får verna om sine rettigheter og tryggleik. Målet er at dette skal skape økonomisk vekst i staten, og at det skal vere ein dørropnar for både investorar, arbeidarar og arbeidsgjevarar på same nivå. Dette målet er sett for å skape ein konkurransedyktig arbeidsmarknad i Qatar. Dersom kravet om NOCs vert fjerna i praksis, vil arbeidsgjevarar lettare få fatt i dei som er best eigna, og arbeidarar vil kunne byte til noko dei føler seg kompetente til dersom det slår feil ved fyrste forsøk.¹³⁵

Praksisen for arbeidarane sin del vil med det nye lovverket endrast drastisk dersom det vert implementert. Dei vil få moglegheita til å sjå seg om etter arbeid i Qatar, med mykje større fridom enn tidlegare. Dersom dei ynskjer det, kan dei seie opp arbeidskontrakten før den går ut, forutsett at dei seier opp skriftleg minst ein måned før dei vil slutte dersom dei har arbeida for arbeidsgjevaren i to år eller mindre. Har dei vore tilsett i meir enn to år, er oppseiingstida på to månadar. Prøvetid vert også eit tilbod, og ein kan verte tilsett med ei prøvetid på opptil seks månadar dersom ein vert eining med arbeidsgjevar om dette. For å verne om arbeidsgjevar i situasjonar der ein arbeidar har hatt tilgang på sensitive informasjon i samband med arbeidet, kan det krevjast at arbeidarar som skal byte arbeidsgjevar, ikkje tek ei stilling hjå konkurrerende firma/prosjekt.

Inn- og utreisetillating

Som nemnd tidlegare, lanserte Qatar ei ny lov i 2015 (lov nr.21). Denne lova introduserte endringar i både innreise, utreie og opphaldet til utanlandske arbeidarar i staten. Lova vert tatt i bruk frå og med 13 desember 2016, og innehaldt avgjerder som skulle gje arbeidsmigrantar fridom til å byte arbeid, større grad av overvaking for å sikre at lovar og reglar vart oppretthaldt, utvida representasjon for arbeidarar og nye tiltak for å hindre konfiskering av arbeidaranes pass. Reformene som vart introdusert i 2020, bygde vidare på lova frå 2015.

¹³⁵ State of Qatar: Government Communication Office, "Labour reform".

Den 16 januar 2020, vart dette kravet fjerna for alle utanlandske arbeidarar i Qatar som ikkje var underlagt statens arbeidslov. Utanom militærpersonell, tilseier den nye lova at alle arbeidsinnvandrarar i staten kan reise ut av landet utan at dei fyrst må skaffe seg tillating til det frå arbeidsgjevaren sin. Det gjelder også hushjelper, men for å verne om arbeidsgjevarane til denne gruppa, må ein hushjelp seie i frå til arbeidsgjevar minimum 72 timar før avreise. Eit anna punkt som vart lagt inn for å verne om arbeidsgjevaren er at vedkommande har moglegheita til å krevje å få beskjed på forhand dersom arbeidaren skal reise utanlands. I så tilfelle, må arbeidsgjevar leggje inn ein førespurnad til innanriksdepartementet, og grunngjevinga må vere at arbeidet artar seg slik at det kan verte problematisk med uventa fråfall. I tillegg kan ikkje det søkjast om eit slikt krav for meir enn fem prosent av arbeidarar per arbeidsgjevar.

Heat stress protection

Den 26 mai 2021, vart nye reglar for arbeid utandørs innført. Frå 1 juni til 15 september skal det ikkje vere lov med arbeid utandørs mellom klokka 10:00 og 15:00. Tidlegare reguleringar på dette fantes, men no vart sommarreguleringa utvida med seks veker for å verne arbeidarar i større grad mot varmen og helseproblem som kan følgje arbeid i altfor høge temperaturar. I tillegg vart det fastsett at arbeidarar skal ha tilgang til 'heat stress training', passande verneutstyr og tilbod om årleg helsesjekk. Reguleringa krevjar også at alt utandørs arbeid skal avbrytast dersom temperaturen vert altfor høg, også innan dei lovlege arbeidstidene.

Domestic workers law

Sjeik Tamim introduserte ei ny lov i 2017. Lova skulle regulere forholdet mellom hushjelp og arbeidsgjevar, og forbetre rettighetene til arbeidaren i samband med vedtaka i ein konvensjonen som omhandla arbeidsforhold for hushjelper. Konvensjonen låg fram 27 artikkelar som skulle betre forholda til hushjelper. Qatar er eit av fleire land som ikkje ratifiserte denne konvensjonen,¹³⁶ men det kom likevel ei ny lov i 2017, som vart bygd vidare på i 2019. Den dreier i mellomtid hovudsakeleg om den ovannemnde utreisetillatinga, og kravet om at hushjelper må gje beskjed til arbeidsgjevar 72 timar før utreise.

¹³⁶International Labour Organization, "Labour Standards: Ratification of ILO Conventions".

Qatar Visa Centres

For å leggje til rette for eit einsarta system når det kjem til utdeling av visum til Qatar, har staten annonsert at det skal etablerast 20 einingar for utdeling av visum i dei følgjande landa: India, Sri Lanka, Indonesia, Nepal, Bangladesh, Pakistan, Filippinene og Tunisia. Dette er for å framskude prosessen med godkjenning og utdeling av innreisetillating til Qatar, samt for å verne om arbeidssøkaranes rettigheter ved å fjerne dei potensielt utnyttande praksisane som førekjem via rekrutteringsbyrå i heimlanda deira. Dette initiativet kom fram gjennom eit samarbeid mellom innanriksdepartementet, departementet for administrativ utvikling, arbeids- og sosialdepartementet, utanriksdepartementet og helsedepartementet i Qatar.¹³⁷ I samband med at fleire rapportar fortel om lokale rekrutteringsbyrå som hyrar arbeidarar til å reise til Qatar for arbeid, og som framstiller både arbeidsforhold og løn som betre enn det som faktisk møter arbeidaren når vedkommande har reist til Qatar, kan desse sentra vere ei utvikling i riktig retning.

Labour Dispute Resolution Committees

Qatar etablerte i mars 2018, moglegheita for oppretting av komitear som skulle løyse arbeidskonfliktar (Labour Dispute Resolution Committees). Målet bak dette var å forbetre tilgangen til rettferd i konfliktsaker ved å avgjere søksmål eller klagemeldingar innan tre veker etter at dei vert innsendte av arbeidarar.

Vern om lønsforhold

Styresmakta i Qatar har også lovpålagt vern om arbeidarars løn for å unngå lønsutnytting. Eit system kalla 'Wage Protection System' (WPS) vart oppretta for å få slutt på det styresmakta kallar 'cash-in-hand culture'. Kulturen dei snakkar om gjer det vanskeleg å overvake at arbeidarar får betalt det dei skal, noko som vert sett i fokus i enda større grad etter at staten innførte ei lovregulert minsteløn. Systemet skal passe på at arbeidarar får betalt full løn på det gitte tidspunktet i kontrakten dei har signert med arbeidsgjevar.

Helse, sikkerheit og velvære

Dette punktet vart aktualisert i enda større grad under koronapandemien. Det var også eit fokuspunkt før dette, men som vist til tidlegare, rapporterte Amnesty International mellom anna om spesielt usanitære forhold i arbeidsleirar i Qatar i forhold til sjukdom og pandemi. I

¹³⁷ State of Qatar: Government Communication Office, "Labour reform".

April 2021 godkjende den rådgjevande forsamlinga i Qatar ei ny lov om helseforsikring som gjaldt alle utanlandske personar i staten, både arbeidsmigrantar og besøkjande. Det vart eit krav at utanlandske personar skulle ha helseforsikring for å få godkjend eller fornya både opphalds- og arbeidstillating. Det kan by på ekstra kostnadar for utanlandske arbeidssøkjjarar, men det er også noko som kan sikre dei i praksis dersom noko skulle skje.

Kort summert, har mange av dei kritiserte forholda i staten her vorte forbetra på papiret og i følgje staten sjølv. Igjen poengterast viktigheita av implementering og overvaking, og styresmakta legg sjølv fram planar for å sørge for at det går riktig for seg. Staten tilset fleirspråklege arbeidsinspektørar av begge kjønn, som har opplæring innan Qatars arbeidslov. Inspektørane kan sende inn rapportar direkte frå arbeidsstaden dei inspiserer ved bruk av elektroniske verktøy med GPS som dei vert utstyrt med. I tillegg til dette, har styresmakta oppretta forum som skal vere tilgjengelege for arbeidarar som ynskjer å melde inn klagar angående arbeidsgjevaren sin. Ei telefonline som skal vere open heile døgeret, alle dagar i veka, skal også vere tilgjengeleg dersom det er noko som hastar å melde frå om eller dei har spørsmål angående arbeidsforhold ol., og 11 kioskar der det er mogleg å klage anonymt på elleve ulike språk skal setjast opp på ulike stader i Qatar. Dersom dette vert oppretthaldt og gjennomført med nok kraft i form av nok inspektørar og informasjon til arbeidarar, kan det føre til ei vesentleg forbetring av arbeidsforholda i Qatar.

Motstand på heimebane

«Another stakeholder in labor reform that is receiving increasing attention is the newly elected Shura Council, which previously recommended policies pushed back on labor reform measures. The Council, which has the power to propose and amend laws, will have to balance between business interests and workers' rights.»¹³⁸

I 2021 rapporterte organisasjonen 'Migrant Rights' om at den nyleg valde rådgjevande forsamlinga i Qatar (Al shura-council), la fram anbefalingar som kunne ende opp med å tilbakestille store delar av reformene som vart fastsette året før. Rådet foreslo innstrammingar på fleire områder som nyleg hadde vorte forbetra. Dei ville fjerne moglegheita for å skifte arbeid i kontraktperioden, avgrense kor mange gonger det er lov å byte arbeidsgjevar og kor stor del av arbeidarar innan same firma som får lov til å skifte

¹³⁸ Nguyen, "Kafala Labor System Reform and the 2022 World Cup".

arbeid, auke prosentdelen av arbeidarar som må ha utreisetillating, samt innføre strengare straffar mot 'ulovlege' arbeidarar.¹³⁹

Til trass for motstand på heimebane kom det ingen offisiell tilbaketrekking av reformene. Motstand på heimebane er ikkje det einaste staten Qatar har opplevd av press dei siste tiåret. Heilt sidan staten vart vald som vertsland for VM i fotball, har det auka på med både merksemd og kritikk frå det internasjonale samfunnet. Neste kapittel legg fram og diskuterer internasjonale aktørars posisjon i kampen om å endre kafalassetmet, og korleis presset utanfrå har auka betrakteleg sidan 2010.

¹³⁹ Migrant-rights.org "Qatar Shura Council recommendations threaten to undo reforms".

Kapittel 6: Internasjonale aktørar i kampen om kafala

“Very quickly, international scrutiny of the migrant situation increased and a number of human rights organizations, such as Amnesty International, issued reports painting a dire picture of workers living in squalid conditions, being denied payment, and having passports confiscated. There were even reports of worker deaths associated with World Cup building sites due to construction accidents or health issues from working in extreme heat.”¹⁴⁰

Behovet for å endre kafalasytemet i tråd med grunnleggjande menneskerettigheiter, er eit tema som har fått betydeleg plass i media og rapportar frå fleire internasjonale organisasjonar det siste tiåret. Omlag fem år etter at Sjeik Hamads reformprogram meir eller mindre stagnerte, og berre tre år før han abdiserte til fordel for sonen Tamim, fekk staten ansvaret for å vere vertsskap for VM i fotball. Dette skulle skape mykje arbeid for dei i åra som fylgde. For det fyrste måtte alt byggjast opp og klargjerast for fotballkampar, spelarar, supporterar og verdsomspennande mediedekning. For det andre hamna staten under den globale lupa, og kritikkverdige forhold rundt arbeidsinnvandring vart eksponert for heile verda. Eit aukande press på å betre desse forholda kom i takt med avsløringar av rå utnytting av arbeidsinnvandrarar.

Presset kom frå fleire kantar. Statlege og ikkje-statlege organisasjonar har vore store aktørar i kampen om kafala og det internasjonale media har forsterka budskapet dei har kome med. Det som skal undersøkjast vidare i oppgåva er eit utval av store, internasjonale aktørar i kampen om kafala, og korleis dei har gått fram for å anten bidra eller presse staten til å endre på systemet. Dette inkluderer korleis organisasjonane er strukturerte, og kva grunnlag dei har for å ta opp kampen om kafala vert tatt opp. Videre tar eg for meg korleis dei har gått fram i handsaming med saker som omhandlar kafalasytemet, og kva grep dei har tatt for å presse Qatar i riktig retning.

Metodar for endring i konteksten kafala i Qatar

Mykje peikar på at Qatar ikkje ynskjer negativ merksemd. Styresmakta har eit mål om modernisering, auka turisme og internasjonalt samarbeid, noko som heller tyder på at staten

¹⁴⁰Garret, «The End of Kafala: Evaluating Recent Migrant Labor Reforms in Qatar”.

ynskjer positiv merksemd globalt. Nettopp som fylgje av slike mål kan det tenkjast at Qatar i stor grad vil unngå omtalar som kan knytast til metoden 'naming and shaming'.¹⁴¹

Statar som har ratifisert internasjonale avtalar om menneskerettigheiter, har betre føremon for reagere 'positivt' på kritikk frå omverda. Qatar er medlem av FN's råd for menneskerettigheiter, og har ratifisert ei rekkje internasjonale konvensjonar. Dei har også nyleg starta eit samarbeid med International Labour Organization som starta i 2017, som vert trekt fram seinare i kapittelet, men som nemnast no fordi det peikar mot at staten er open for metodar for endring som baserast på samarbeid og rådgjeving.

Korleis ein stat vert sett i søkeljoset vart også presentert innleiingsvis i oppgåva. Dette er relevant i forhold til hypotesen om at arbeidsinnvandring i Qatar vart sett i eit eige fokus fyrst etter merksemda som fylgde med fotball VM, trass i at talet på arbeidsinnvandrarar i staten var høgt sjølv før 2010. Det kan altså sjå ut til at minst to av metodane som vert brukt for å leggje press på endring utanfrå, kan applikerast i samband med kampen om kafala i Qatar. I tillegg peikar det førebels mot at Qatar vart sett i søkeljoset fordi staten vart aktualisert på den globale scena i kjølvatnet av VM. Videre skal det sjåast på kven som har retta blikket mot Qatar.

Internasjonale aktørar i kampen om kafala, kven er dei?

Qatar møtte som sagt etter 2010 eit enormt press på å forsvare systematiske problem knytt til kafalasytemet.¹⁴² Under presenterast somme av aktørane som har bidratt til å leggje dette presset på staten. I forsøket på å få fram eit nyansert bilete er det vald ut to ikkje-statlege organisasjonar, ein statleg støtta organisasjon, samt internasjonale medias innspel i kampen om kafala. Organisasjonane som er valde ut er Amnesty International (AI), International Labour Organization (ILO) og Human Rights Watch (HRW), og under presenterast kven dei er, korleis organisasjonsstrukturen er sett opp og korleis dei har tatt fatt på kampen om kafala.

Amnesty International

Amnesty International er ein organisasjon som kjempar for menneskerettigheiter verda over. Organisasjonen vart stifta i 1961 av Peter Benenson, ein britisk advokat som oppdaga

¹⁴¹ Hafner-Burton "Sticks and Stones", 5 (691).

¹⁴² Garret, «The End of Kafala: Evaluating Recent Migrant Labor Reforms in Qatar».

verknaden av internasjonalt samarbeid etter at han publiserte ein artikkel i avisa 'The Observer' som kritiserte fengslinga av to portugisiske studentar som hadde tatt ein skål for fridom. Artikkelen vart publisert i aviser verda over, og skapte stort engasjement. Dette var starten på Amnesty International, og sidan då har organisasjonen vakse til å verte ein forkjempar for brot på menneskerettigheter når det kjem til alt frå diskriminering til avskaffing av dødsstraff.¹⁴³ Amnesty er ein ikkje-statleg organisasjon. Dei tek ikkje i mot støtte frå styresmakter eller politiske parti, og finansierer arbeidet sitt gjennom donasjonar frå 'folk på gata' og medlemmar. Etter 2010 har dei vore aktive i gransking og eksponering av arbeidsforholda i Qatar, og det har vorte publisert ulike forskingsartiklar som greier ut om levekår, løn og generelle forhold rundt arbeidsinnvandringar som arbeider i ulike sektorar i landet.

Kva tid tok Amnesty opp kampen om kafala?

Skriv du 'migrant workers' i søkefelte til organisasjonen Amnesty International, og vel at treffa skal kome fram med dei eldste publikasjonane øvst, er det ikkje før fyrste mars 2000 at nokon av dei arabiske Golfstatane dukkar opp i tittelen på søkjerresultata. Her er det fyrst snakk om Saudi Arabia, og like etter følgjer saker om Kuwait og Libanon. Den fyrste saka som snakkar om GCC-landa samla sett, omhandlar ein kampanje om vald mot kvinner, der kvinnelege arbeidsmigrantar er blant tema som vert omtalt.

Den fyrste saka knytt spesifikt til Qatar og arbeidsinnvandring finn ein i 2009, og då er arbeidsinnvandring berre eit av fleire tema som vert tatt opp i samband med ei innlevering til FNs universelle 'Periodic Review'.¹⁴⁴ I dei tidlegaste rapportane er det snakk om kvinnelege arbeidsinnvandrarar som arbeider i husstandar, 'domestic workers'. Dette vart satt i fokus i samband med kampanjar som kjempar mot vald mot kvinner, og Amnesty viser til intervju dei har hatt med kvinner som har vorte nekta betaling, slått og/eller fengsla fordi dei truga med å seie i frå til politiet om misbrukande arbeidsforhold¹⁴⁵. Med dette kan ein sjå at det har vore merksemd rundt temaet også før 2010, og verdsmeisterskapet i fotball ikkje naudsynt førte til ei 'oppdaging' av kafalasytemet.

¹⁴³ Amnesty International, "Who We Are".

¹⁴⁴ Amnesty International, "Qatar: Submission to the UN Universal Periodic Review".

¹⁴⁵ The Wire: Amnesty International. Vol 34. No.4. (2005)

Det er fyrst tre år etter valet av Qatar som vertsland for fotball-VM, at Amnesty verkeleg kastar ljøs over arbeidsinnvandraranes situasjon i Qatar. Det er interessant å merke seg er at det ikkje har vore eit like høgaktuelt tema tidlegare, men at det kort tid etter 2010 strøymer på med forskings-, og nyhendeartiklar, rapportar og kampanjar. Ein kan sei at Qatar for alvor kom i 'skotlina' til organisasjonar som Amnesty frå då av.

Metodar

*"Although Amnesty is not the only human rights NGO using publicity to name and shame perpetrators into respecting human rights, it is one of the world's leading organizations working toward reform and its activities are a suitable measure of Western advocacy-based media coverage."*¹⁴⁶

Innleiingsvis i oppgåva vart metoden 'naming and shaming' presentert. Denne metoden vert brukt mykje av Amnesty International på generell basis. Konferansar er ein anna måte Amnesty arbeider for endring på. I Januar 2005 haldt dei til dømes ein konferanse med same tema som kampanjane nemnd over: 'the Conference on Violence and Discrimination against women in countries of the GCC'. Konferansen var organisert av Amnesty International, og samlinga bestod av ikkje-statlege organisasjonar, kvinneorganisasjonar, advokatar, dommarar, akademikarar og aktivistar for menneskerettigheter. Målet var å finne konkrete tiltak for å motverke vald og diskriminering av kvinner i GCC-landa. Resultatet av konferansen vart eit ope brev frå Amnesty International til dei gjeldande statane, der dei kom med konkrete forslag til forbetringar, både innan lovverket og framgangsmåtar for aktivistar.¹⁴⁷ Dette viser til at organisasjonen ikkje einsretta brukar 'naming and shaming' som metode, men at dei kan bevege seg i ei meir rådgjevande retning.

Urgent Action

Den kanskje vanlegaste metoden til organisasjonen er likevel 'naming and shaming' som kjem fram i dei hyppige underskriftskampanjane som kan signerast av både medlemmar og andre som kjem over kampanjane på internett eller 'på gata'. Desse kampanjane vert ofte titulerte som 'Urgent Action' (UA), og er krev handling sporenstreks. «UAs are international,

¹⁴⁶ Hafner-Burton "Sticks and Stones", 10 (697).

¹⁴⁷ Amnesty International. "Gulf states: letters to the GCC."

letter-writing campaigns directed against particular governments to improve human rights conditions in specific cases and facilitated by information disseminated by local actors.¹⁴⁸

I forkant av eit UA-varsels har organisasjonen fått tilsendt informasjon om angjevelege brot på menneskerettigheter frå eigne kontor, andre organisasjonar eller privatpersonar. Dei fylgjer då opp informasjonen og undersøker om den er påliteleg. Dersom det vurderast som sannferdig, delar dei informasjonen med filialane sine verda over for å skape merksemd rundt saka. 'Urgent Action' varslings agenda er å tilby informasjon, samt understreke at det er behov for rask handling for å unngå at brota på menneskerettighetene held fram over lengre tid.¹⁴⁹

Amnesty tar fatt på Qatar for alvor

«The population of the country is growing at a remarkable rate, largely due to the recruitment of low-paid migrant workers to support infrastructure development. This trend is set to increase in the coming years as Qatar gears up for the 2022 FIFA World Cup. It is, therefore, more vital than ever that the laws, systems and practices in place to protect migrant workers' human rights are robust and effective. However, Amnesty International's research reveals that this is far from the case.»¹⁵⁰

Sitatet over er introduksjonen til ein av dei fyrste, store forskingsrapportane levert av Amnesty som omhandlar arbeidsinnvandring i Qatar. Rapporten vart slept tre år etter VM-vallet, og etter dette fylgde fleire på. Dei fortel om dårlege kår for arbeidsinnvandrarar i Qatar, og er ein del av organisasjonens arbeid i kampen om kafalaset. Amnesty har dei siste åra slept ei rekkje omfattande rapportar som beskriv situasjonar som angår arbeidsinnvandrarar i Qatar. I tillegg har dei kome med vurderingar av kva som har vort gjort, og kva som bør gjerast for å betre desse forholda. Her er ei oversikt over somme av rapportane som kom mellom 2013 og 2021, og som ein kan sjå på titlane til rapportane, visar berre overskrifta til ein retorikk som baserast på 'naming and shaming' metoden:

- The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup (2013).

¹⁴⁸ Meernik et al., «The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns», 4.

¹⁴⁹ Meernik et al., «The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns», 7.

¹⁵⁰ Amnesty International, "Treat us like we are human", 2.

- The ugly side of the beautiful game: Exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site (2016).
- Reality check: The state of migrant workers' rights with four years to go until the Qatar 2022 World Cup (2019).
- All work, no pay: The struggle of Qatar's migrant workers to get justice (2019).
- Why do you want to rest?' Ongoing abuse of domestic workers in Qatar (2020).
- Reality Check 2020: Countdown to the 2022 World Cup – migrant workers' rights in Qatar. 'In the prime of their lives' Qatar's failure to investigate, remedy and prevent migrant workers' deaths (2021).
- Reality Check 2021: A year to the 2022 World Cup – the state of migrant worker's rights in Qatar.

Går det ikkje fyrste gong, prøver dei igjen

Når det kjem til saker som får såpass merksemd som kafalassetmet i Qatar kan ein sjå at organisasjonen ikkje nøyer seg med å berre avsløre forhold. Dei tek opp att saker som ikkje har vorte forbetra i den grad dei meiner det trengs. Eit eksempel på dette kjem fram når dei tek opp at forhold rundt arbeidsinnvandring i Qatar, med koronapandemien som eit slags forsterkande element. Amnesty legg fram ulike rapportar og vurderingar av forhold i fleire statar i forhold til pandemihandtering, blant desse kjem ein som greier ut om tydinga av pandemien i forhold til arbeidsmigrasjon til Golfstatane. I ein kampanje med tittelen "COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore", kan ein etter ein kort introduksjon av GCC-landa, lese Amnestys meiningar rundt dette. «These are some of the richest countries in the world. Sadly, they have also become notorious for the systematic abuse and exploitation of the migrant workers who contribute so much to their economies. Unpaid wages, forced labour, dangerous working conditions and unsanitary accommodation facilities are too often part and parcel of the migration experience.”.¹⁵¹

Kritiske omtalar som den over set standarden for retorikken i fleire rapportar frå Amnesty. Dei går vidare inn på usanitære forhold i arbeidsleirar, tettpakka bustadsforhold som gjer det vanskeleg å halde avstand ved sjukdom, og dårlege helsetilbod. Det er fyrst snakk om GCC-landa samla sett, medan organisasjonen kommenterer at Qatar har presentert tiltak for

¹⁵¹ Amnesty International, «COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore”.

å betre desse forholda. Dei påpeikar også at det er vanskeleg å vite korleis desse tiltaka vert sett ut i praksis grunna mangel på data og tilgang til GCC-landa.¹⁵²

For å få eit konkret bilete på korleis Amnesty arbeider med slike rapportar, undersøkjast den ovannemnde kampanjen. Organisasjonen legg her fram sju punkt til forbetring når det gjeld arbeidsinnvandring i GCC-landa. Tiltaka introduserast med at det blir påpeikt korleis koronapandemien, tross den krisen det har vore, kan by på moglegheiter for endring fordi «COVID-19 is shining a spotlight on the unsanitary, overcrowded conditions many migrant workers live in, and their precarious legal status.»¹⁵³ Dei sju tiltaka som vert lagt fram er i følge Amnesty naudsynte for å sikre arbeidsinnvandraranes rett til helsehjelp, tilstrekkelege bustadsforhold, sosial sikkerheit og rettferdige arbeidsforhold. Kanskje verdsmeisterskapet i fotball sette kafalasetmet i fokus, medan koronapandemien skjerpa det? Uansett presenterer dei sju punkta essensen i det Amnesty arbeider med å forbetre i forhold til arbeidsinnvandring i Qatar.

Fyrst er det snakk om at styresmaktene og arbeidsgjevarar må sørge for tilstrekkelege bustadsforhold for arbeidsmigrantar. Deretter, trekkjast det fram at arbeidarar skal få betalt det dei skal, når dei etter avtale skal ha det. Dersom arbeidsgjevar ikkje fylgjer det, skal dei haldast ansvarlege. Tredje punkt peiker på at styresmaktene og arbeidsgjevar skal sørge for at arbeidsmigrantar kan få sjukepengar og rimeleg helsehjelp etter behov. Neste punkt går inn på at arbeidsmigrantar skal ha tilgang til informasjon på eit språk dei kan forstå når det gjeld rettigheter innan arbeid, levekår, sosial beskyttelse og tilgang til helsehjelp, samt lovar og reguleringar. Punkt fem fremjar at staten må ta vare på migrantar som sit fast i landet og ikkje kjem seg heim, også dei med status som illegale migrantar fordi kontrakten deira er utgått eller liknande. Punkt seks seier at styresmakta skal passe på at fengsla ikkje er overfylte, og at det er mogleg å halde avstand blant folk også der, noko som er spesielt retta mot pandemien. Til sist kjem punkt sju med tittelen «Don't forget domestic worker» som er den mest utsette gruppa av migrantar i GCC-landa. Her legg Amnesty fram at styresmakt og arbeidsgjevar må samarbeide for å beskytte denne gruppa mot vald, misbruk og diskriminering. Dei oppmodast også til å inkludere dei som arbeider i hushaldsbransjen i

¹⁵² Amnesty International, «COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore».

¹⁵³ Amnesty International, «COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore».

arbeidslova, slik at også dei får garanterte rettigheter når det gjeld løn, arbeidstimar, overtidsbetaling, fridagar og moglegheiter til å bevege seg fritt.¹⁵⁴

Dei sju ovannemnde punkta er som nemnd trekt fram i samband med koronapandemiens effekt på livet til arbeidsmigrantar i dei arabiske Golfstatane. Likevel, er ikkje dei beskrivne forholda eit resultat av korona, og punkta til forbetring er der, pandemi eller ei. Arbeidet til Amnesty går i kampanjar som denne ut på informasjonsflyt. Organisasjonen vil trekkje fram i ljuset, situasjonar og haldningar dei meiner er uhaldbare for å skape engasjement for endring i riktig retning. Slike kampanjar kan bidra til å auke presset på styresmaktene i statane som vert omtalt. Men, det er ikkje gitt at det er slike kampanjar som har pressa fram reform i Qatar.

Med tanke på 'naming' og 'shaming'-kampanjanes effekt, er det ein moglegheit at Qatar har følt på presset frå verda rundt. Når omverda fordømmer handlinga av arbeidsinnvandrara i staten kan det altså ha bidratt til å presse fram tiltak som dette: «For example, the Qatar government has offered loans to businesses to ensure that workers living in quarantine, isolation or areas under 'lockdown' will continue to be paid.”¹⁵⁵ Men, Amnesty tek ingenting for god fisk, og er gode på å påpeike korleis endringar som ser bra ut 'på papiret' ikkje naudsynt er like gode i praksis:

*“Some governments such as Saudi Arabia, Qatar and UAE have told employers that they can ‘mutually agree’ with their employees for them to take unpaid leave, or use their annual leave during this period, in an effort to preserve jobs in the long run. However, given the power dynamics at play in these countries, where the kafala system means employers hold great sway over workers, it will be very difficult for workers to effectively negotiate with their companies in this regard.”*¹⁵⁶

Ein kan ikkje sei at endringar i sponsorsystemet eller generelle forhold arbeidsinnvandrara i Qatar skuldast Amnesty Internationals arbeid direkte. Likevel er informasjon ein viktig del i arbeidet mot ei meir rettferdig framtid for migrantar i GCC-landa, og Amnesty er gode på å peike ut negative handlingsmønster, og positive endringar som faktisk har tredd i kraft. Til dømes, publiserte organisasjonen i januar 2020 ei sak der dei viste til korleis Qatar skulle

¹⁵⁴ Amnesty International, «COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore”.

¹⁵⁵ Amnesty International, «COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore”.

¹⁵⁶ Amnesty International, “COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to ignore”.

utvide fjerninga av krav om utreisetillating til å gjelde også for dei i hushaldsbransjen.¹⁵⁷ Ein viktig del av informasjonsflyten er også å vise at endring er mogleg, samt fremje dei positive endringane som trer i kraft for å leggje grunnlag for meir av det.

International Labour Organization

International Labour Organization (ILO) er eit byrå innan FN, og er det einaste trepartiske organet innan FN. Det vil sei at det representerer tre aktørar: styresmakter, arbeidsgjevarar og arbeidarar. Organisasjonen har per i dag 187 medlemsland, og har sidan opprettinga i 1919 arbeida for å fastsetje standardar for arbeid, og utvikle politikk og ulike program som bidrar til realt arbeid for alle kvinner og menn. Det unike trepartssystemet legg grunnlag for ei likestilling av alle partanes stemmer, noko som skal bidra til reflekterte diskusjonar rundt arbeidsstandardar og utviklinga av politikk og program. Hovudmåla til ILO er å promotere rettigheter for arbeidarar, oppmuntre til reale jobbmoglegheiter, forsterke sosialt vern, samt styrke dialogar rundt arbeidsrelaterte problem.¹⁵⁸

ILO er som nemnd trepartisk, men dei er også delt opp i tre seksjonar med representantar frå desse tre aktørane: styresmakter, arbeidsgjevarar og arbeidarar. Den eine er 'International Labour Conference' som møtest ein gong i året i Genève, og som ofte vert kalla eit internasjonalt parlament for arbeidsverksemd. Her set dei opp arbeidsstandardar som skal følgjast av medlemmar, og desse baserast på ILOs politikk. Konferansen er også eit forum for diskusjon rundt sosiale- og arbeidsrelaterte spørsmål som kan kome opp. Den andre seksjonen er 'the Governing Body' som møtest tre gonger i året i Genève. Dette er den utøvande greina innan ILO, og her tas det slutningar om kva politikk ILO skal føre. I tillegg set dei opp ulike program og budsjett. Avgjerdene dei tek her vert send vidare til konferansar, som set dei til verks. I tillegg til dei to kjem 'the International Labour Office'. Dette er det fastsette sekretariatet til ILO, og det er her det overordna arbeidet til organisasjonen vert planlagt under tilsyn frå 'the Governing Body'. Sekretariatet er leia av generaldirektøren, som vert vald inn for fem år om gongen.¹⁵⁹ Organisasjonen har samla sett fleire reglar og standardar som er sett opp, og som det er meininga at medlemsland skal følgje.

¹⁵⁷ Amnesty International, "Reality Check 2020: Countdown to the 2022 World Cup", 9.

¹⁵⁸ International Labour Organization, "About the ILO".

¹⁵⁹ International Labour Organization, "How the ILO Works".

Internasjonal Labour standards

Men kva er desse internasjonale arbeidsstandardane som ILO prøver å implementere hjå medlemslanda? Dei tre partane av ILO, styresmakter, arbeidsgjevarar og arbeidrarar har saman utarbeida desse standardane. Dei fungerer som eit juridisk instrument som inneheld grunnleggjande prinsipp og rettigheter når det kjem til arbeid. Internasjonale arbeidsstandardar kan kome i ulike former, enten som konvensjonar eller protokollar, eller berre som anbefalingar. I konvensjonsform førekjem dei som lovleg bindande avtalar som kan ratifiserast, eller ikkje, av medlemsstatar. Når det er snakk om anbefalingar, er forskjellen at det er ikkje-bindande retningslinjer. Det er vanleg at konvensjonane legg fram grunnleggjande prinsipp som skal implementerast av dei som ratifiserer, medan anbefalingane fungerer som eit supplement til dette gjennom meir detaljerte retningslinjer. Anbefalingane kan likevel vere uavhengige av konvensjonane.

“The ILO Governing Body has identified eight “fundamental” Conventions, covering subjects that are considered to be fundamental principles and rights at work: freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; the elimination of all forms of forced or compulsory labour; the effective abolition of child labour; and the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.”¹⁶⁰

I Januar 2019 hadde ILO 92% av moglege ratifikasjonar av desse åtte konvensjonane. Dette viser valfridommen ein medlemsstat har til å forplikte seg til konvensjonar eller ikkje- når noko reknast om fundamentalt for ein organisasjon dei er medlem av, men dei vel å ikkje implementere det likevel. Men, som nemnd kan anbefalingar koma utanfor konvensjonar, og det er mogleg at dei resterande 8% fylgjer desse meir eller mindre. Eksempelvis, har ILO kritisert Qatar for å ikkje ha fylgd retningslinjer som:

«The payment of fees during the recruitment process breaches international labour standards, which prohibit workers from being “charged directly or indirectly, in whole or in part, any fees or costs for their recruitment”. It also breaches Qatar’s Labour Law.”¹⁶¹

¹⁶⁰ International Labour Organization, “Conventions and Recommendations”.

¹⁶¹ Amnesty International “They think that we’re machines”, 28.

Forced Labour

Ei anna form for standardar som organisasjonen har sett opp gjeld tvangsarbeid. ILO har sett opp 11 indikatorar som definerer kva dette er: misbruk av menneskjer i sårbare situasjonar; lureri; restriksjonar på moglegheita til å bevege seg fritt; isolasjon; fysisk og seksuelt misbruk; skremselstaktikkar og truslar; konfiskering av ID-papir; tilbakeheldt løn; gjeldsslaveri; valdelege eller elles misbrukande arbeidsforhold og levestandardar; og store mengder overtid.¹⁶²

ILO understrekar også at truslar om straff ikkje berre visar til straffesanksjonar, men til ulike tvangsmetodar som: truslar generelt, vald, konfiskering av identitetspapir og tilbakeholdt eller ubetalt løn. ILO har ein komité av ekspertar som vurderer korleis konvensjonar og anbefalingar vert sett til verks. Denne komiteen har fastsett at det ikkje berre gjeld direkte straffesanksjonar som dei ovannemnde, men at straff kan kome i form av at ein vert fråteken rettigheter eller privileger. Dei understrekar også at ei ytre avgrensing eller indirekte tvang som påverkar arbeidarens fridom til å friviljug tilby arbeid, kan kome frå statlege autoritetar, men også arbeidsgjevarar. Når det er snakk om slik handling frå arbeidsgjevars side, gjeld det gjerne i situasjonar der arbeidstakar vert lurt, vert lova ting som ikkje vert heldt, får konfiskert identifikasjonspapir eller vert verande under ein arbeidsgjevars makt under tvang.¹⁶³

Arbeidslovseksjonen til ILO

ILOs rådgjevareksjon for arbeidslov og reform er ei viktig grein innan organisasjonen. Dei arbeidar for å byggje opp om effektiv implementering av dei internasjonale arbeidsstandardane som er pålagt i ILOs lovverk. ILOs rådgjeving er meint å bidra til etableringa av gode standardar når det kjem til hyring av folk og arbeidsforhold.

Rådgjevingsarbeidet skal hjelpe dei aktuelle statane, og vise dei kva fordelar gode arbeidslover, samt system for klagar kan ha, basert på korleis det har fungert i andre land. I tillegg til å bruke eksemplar frå andre land, brukast rammeverket ILO har sett opp for standardar som bør innførast eller oppretthaldast. Dei rådgjev om effektar av, og rolla arbeidslov og klagesystem som institusjonar kan ha for god styring av arbeidsmarknaden. Eit

¹⁶² International Labour Organization "Indicators of forced labour".

¹⁶³ International Labour Organization, "ILO Indicators of forced labour".

viktig mål for arbeidet, er å finne ut korleis statar kan gå fram for at flest mogleg skal dekkjast av arbeidslova, og finne effektive løysningar som gjer det enklare å etterleve nye reglar på arbeidsplassar.¹⁶⁴ Kort summert, er det denne delen av organisasjonen som går inn i det små og støttar opp om statars innsats for betre vilkår og standardar for arbeid innanriks.

ILOs verktøykasse

Utanom dei tre seksjonane organisasjonen er delt inn i, finn ein fleire ledd som arbeider med ulike oppgåver retta mot overvaking og forbetring av korleis statar systematiserer arbeidssektoren. Eit av dei, er eit system kalla 'Standard Supervisory System'. Dette systemet er sett opp for å bygge opp under internasjonale arbeidsstandardar, og forsikre at statar som har ratifisert konvensjonar, faktisk fylgjer opp det dei har lova. ILO undersøker med jamne mellomrom om standarden vert oppretthaldt i medlemslanda og peikar ut områder der det er rom for forbetring. Dersom dei oppdagar problem, forsøker organisasjonen å løyse dette gjennom dialog og/eller teknisk hjelp.

ILO har utvikla to verktøy når det kjem til tilsyn av statanes gjennomføring av avtalane. Det eine er 'the regular system of supervision', som går ut på å undersøke perioderapportar som vert levert inn av medlemsstatane. Perioderapportane beskriv tiltaka som har vorte gjort i forhold til punkt i dei ratifiserte konvensjonane. Det andre kallast 'special procedure' og dreier seg om prosedyrar rundt representasjon og klagar når det gjeld tiltaka. I tillegg har dei ein eigen prosedyre for organisasjonsfridom. Desse verktøya er til for å halde styr på om medlemsstatar som har ratifisert konvensjonar rundt arbeid faktisk fylgjer opp dei løfta dei har gjeve.

Sjølv om ein stat er medlem, kan staten som nemnd velje å ikkje ratifisere. Likevel, er det viktig for ILO å halde auge med utvikling i statane, enten dei har ratifisert konvensjonen eller ikkje. ILOs grunnlov vedtar at alle medlemsland skal levere jamne rapportar som beskriv tiltak dei gjer for å fylgje anbefalingar, retningsliner og/eller konvensjonar, i tillegg til å informere om eventuelle hindringar som kan ha kome i vegen for å gjennomføre slike tiltak. I tillegg til dette, tilbyr ILO som nemnd tidlegare, teknisk assistanse eller hjelp til medlemsstatar. Dette kjem i form av hjelp med utforming av lovutkast, samt adressering av

¹⁶⁴ International Labour Organization "Labour Law and Reform Unit".

problem i forhold til alt eksisterende lovverk og praksis for å tilpasse dette til Internasjonale arbeidsstandardar som er lagt fram av ILO.¹⁶⁵

Kva tid 'oppdaga' ILO kafalasytemet i Qatar

På nettstaden til ILO kan ein søkje opp spesifikke tema. Søkjer ein etter kafala og Qatar kjem det fyrste treffet frå 2003. Her dreiar det seg, i same baner som hjå Amnesty, om kvinnelege arbeidsinnvandrarar og korleis ein skal hindre diskriminering, utnytting og misbruk av denne gruppa under kafalasytemet. Det er likevel berre eitt treff det året. Det kjem også fram éin publikasjon i 2004 og éin i 2006, medan det er to i 2009. Publikasjonane frå 2009 peikar på systemet generelt i dei arabiske Golfstatane.

Talet på treff aukar med åra. Til dømes er det 13 i 2013, heile 39 i 2015 og 22 i 2020, for å trekkje fram nokre årstal. Fleire av publikasjonane er rapportar om kafalasytemet generelt i Golfen, eller dreier seg om konvensjonar og korleis desse vert fylgd opp eller ikkje. Det er ikkje før i 2014 at ein kan velje å spisse det inn mot Qatar åleine. Dette er nok ein indikator på at merksemda har auka det siste tiåret, og at arbeidet med reform av kafalasytemet i Qatar har vorte meir spissa og ein større prioritet enn tidlegare.

ILO og Qatar – eit samarbeidsprosjekt

*“So, it was with great anticipation that Qatar announced in 2017 a partnership with the International Labour Organization (ILO) to bring its labour laws and practices in line with international standards, offering the possibility that the World Cup could instead leave a positive legacy for the rights of all workers in the country.”.*¹⁶⁶

I 2017, starta ILO samarbeidet med Qatar, og tok med dette fart på den fyrste fasen av eit teknisk samarbeidsprogram. Programmet skulle gjenspegle deira felles engasjement for eit samarbeid om å følgje opp om ratifiseringa av 'International Labour Conventions' og etterkvart, etablere og verne om grunnleggjande prinsipp og rettigheter for arbeid i Qatar. Fyrste del av prosjektet, 'Project leaflet', starta i 2017, medan fase to skulle gå over perioden frå Juli 2021 til slutten av 2023.¹⁶⁷

¹⁶⁵ International Labour Organization, “Applying and promoting International Labour Standards”.

¹⁶⁶ Amnesty International “Reality Check 2020”, 5.

¹⁶⁷ International Labour Organization, “ILO Project Office for the State of Qatar”.

Programmet skulle bidra i prosessen med å implementere ei rekkje tiltak for å betre arbeidsforholda i Qatar. Spesifikke mål var alt satt, og ILO skulle bidra med å få dei til å fungere i praksis. Restriksjonar på utreisetillating for arbeidsinnvandrar skulle fjernast, samt innføring av ei ordning der det berre skulle vere krav om skriftleg beskjed til arbeidsgjevar innan ei viss tid før avreise. Det var også eit mål å vidareutvikle 'The Wage Protection System' (WPS) for å sikre at arbeidarar fekk betalt det dei skulle, når dei skulle. Systemet skulle i tillegg bidra til å ordne opp i saker der det var feil i utbetaling av løn. Styresmakta i Qatar hadde lansert ein plan om å innføre ei minsteløn, og staten arbeida med å byggje opp eit system som skulle erstatte kafalasytemet. ILO hadde også eit mål om å støtte arbeidsinnvandrarar som ynskja å kome med klagar til statsapparatet, og forsikre dei om at dei skulle mota rask og rettferdig behandling av saka utan frykt for hemn frå arbeidsgjevar.

I April 2018 opna altså ILO sitt fyrste prosjektkontor i Qatar. Via dette, skulle organisasjonen vere ein støttespelar for staten, og bidra til å sikre implementeringa av det omfattande samarbeidsprogrammet som skulle betre arbeidsforhold og rettigheter i arbeidslivet i Qatar. Statsapparatet i Qatar brukar dette som eit eksempel på å vise resten av verda at dei verkeleg tek steg for å utvikle eit moderne arbeidssystem som skal vere rettferdig for både arbeidsgjevarar og arbeidarar.¹⁶⁸

Sidan samarbeidet starta, har ILO støtta Qatar i arbeidet om å klargjere ei reformering av arbeidslova i staten. Seinast i mars 2022, vurderte ILO situasjonen som forbetra på fleire områder. Dei meldte då om at forholda rundt arbeid og levekåra for hundretusenvis av arbeidarar alt har vorte betre, men påpeikar at arbeidet må halde fram for å sikre om at forbetringane famnar om alle arbeidarar i landet. Dei sumerar, i same vurderingsrapport, kort kva som har vorte betra sidan arbeidet starta.¹⁶⁹

Då Qatar ratifiserte ILOs konvensjon som omhandla tvangsarbeid, gjekk staten med på å fjerne utøvinga av alle slags variantar av dette så raskt som mogleg. Staten skal også sikre at alle som bryt med det, skal straffast deretter. Effektive løysningar for å unngå at tvangsarbeid vert praktisert, at folk vert verna mot dette og at dei som er offer for det får kompensasjon i form av rettferd, er også ein del av konvensjonen dei signerte. For at det skal vere mogleg å implementere dette, må staten effektivisere og auke talet på inspiseringar

¹⁶⁸ State of Qatar: Government Communication Office, "Labour reform".

¹⁶⁹ International Labour Organization, "Overview of Qatar's labour reform".

mekanismar som kan oppdage tvangsarbeid i alle sektorar. I tillegg må dei verne arbeidarar mot arbeidsrekrutterarar som misbrukar og svindlar arbeidarar, og bruke tid på å granske kva som gjer tvangsarbeid mogleg i landet.¹⁷⁰

Statleg versus ikkje-statleg: ILO og Amnesty International som eksempel

Amnesty International er til forskjell frå ILO, ein ikkje-statleg organisasjon. Ein anna skilnad mellom dei to organisasjonane er at ILO arbeider spesifikt med rettigheter innan arbeid, medan Amnesty har eit breiare fokus på menneskerettigheter generelt. «Underlying the ILO's work is the importance of cooperation between governments and employers' and workers' organizations in fostering social and economic progress. ».¹⁷¹Frå dette sitatet kan ein sjå ein skilnad frå metoden 'naming and shaming' som ofte vert brukt av Amnesty International. For ILO er det viktig å leggje grunnlag for samarbeid for å finne løysningsalternativ på saker og situasjonar dei involverar seg i. Likevel, driv også ILO med forskning på 'betente' tema, og delar rapportar med titlar som «Report: One is too many: The collection and analysis of data on occupational injuries in Qatar.», som kan minne om 'naming and shaming'. Informasjon om urett er altså ein viktig del av både statlege organisasjonar som ILO og ikkje-statlege som Amnesty International.

Ulike situasjonar krev ulik framgangsmetode, men i kva situasjonar er den eine metoden betre enn den andre? Statar som er opptekne av omtale vert gjerne meir påverka av 'naming and shaming' enn statar som ikkje har like mykje å tene på eller rett og slett ikkje bryr seg med kva omverda tenkjer eller seier om dei. Qatar er ein av dei statane som gjerne vert påverka av å verte sett i fokus. Likevel, har dei eit 'forhandlingsmiddel' i olje og gass, noko som kan gjere at fleire gjerne ser seg betre tent med eit samarbeid. Det er også mogleg at kombinasjonen av dei to metodane både legg press på- og motiverer til endring.

Human Rights Watch

1978 markerer oppstarten til organisasjonen Human Rights Watch. Det heile byrja med opprettinga av 'Helsinki Watch', som skulle støtte dei som hadde tatt på seg oppgåva med å passe på at styresmakter haldt ved 'the 1975 Helsinki Accords'. Erklæringa skulle kort fortald verne om menneskerettigheter og pressefridom, og bidra til å redusere spenningar mellom

¹⁷⁰ International Labour Organization, "The Protocol to the Forced Labour Convention".

¹⁷¹ International Labour Organization, "How the ILO Works".

Sovjetunionen og Vesten.¹⁷² I etterkant av opprettinga av 'Helsinki Watch' fylgde 'America Watch', 'Asia Watch', 'Middle East Watch' og 'Africa Watch'. I 1988 vart dei alle samla under namnet 'Human Rights Watch'. I dag omfattar organisasjonen omlag 450 personar med 70 ulike nasjonalitetar, med bakgrunn innan statsvitskap, juss, journalistikk og meir. Det overordna målet til organisasjonen er den dag i dag å verne om risikogrupper. Dette kan vere alt frå sårbare minoritetar og sivile i krigsutsette område, til flyktningar og born i nød. Arbeidet dei utfører retter kritikk mot styresmakter, væpna grupper og ulike selskap. Målet er å leggje press på desse gruppene til å endre utilstrekkelege lover eller handheve lover som reknast som rettferdige, samt snu om på diskriminerande politikk og praksisar.

Human Rights Watch (HRW) er ein ikkje-statleg organisasjon. Dei nektar å ta i mot støtte frå styresmakter, i tillegg til at dei overvaker alle donasjonar dei mottar, for å sikre at dei held fram med å vere ein uavhengig organisasjon. Dei kan inngå partnerskap med andre organisasjonar for å verne om kjempande aktivistar, og/eller dersom det bidrar til å halde dei som overgrep ansvarlege for handlingane deira.¹⁷³

*"Helsinki Watch adopted a methodology of publicly "naming and shaming" abusive governments through media coverage and through direct exchanges with policymakers. By shining the international spotlight on human rights violations in the Soviet Union and Eastern Europe, Helsinki Watch contributed to the dramatic democratic transformations of the late 1980s."*¹⁷⁴

Organisasjonen arbeider etter ein modell med tre steg. Fyrste steg er undersøking. Dei har forskarar i felt i omlag 100 statar, som arbeider for å avdekkje fakta i den grad at organisasjonen kan leggje fram 'udiskutable' bevis på brot på menneskerettigheter. Det andre steget kjem som fylgjer av funn i det fyrste, og handlar om å eksponere uretten. Dei delar informasjonen om brota med folk på nett, og media refererer til arbeidet deira i nyhenderapportar, noko som bidrar til å nå ut tileit breiare publikum. Steg tre er målet med alt arbeidet, endring. Organisasjonen møter styresmakter, FN, opprørsgrupper, ulike selskap,

¹⁷² Human Rights Watch, «History».

¹⁷³ Human Rights Watch, «About Us: What We Do».

¹⁷⁴ Human Rights Watch, «History».

og andre for å sjå at politikken faktisk er endra, lovar er handheva, og at utøvarane av menneskerettigheitsbrota vert haldt ansvarlege.¹⁷⁵

Korleis HRW peikar seg ut mål for undersøking

*«We try to strike a balance between working in countries where the most atrocious human rights violations occur and those where we can bring about the most change. In assessing trouble spots, we take into consideration the severity of the crimes being committed, the numbers of those affected, and our potential to have impact. ».*¹⁷⁶

Organisasjonen er delt inn i divisjonar med ulike fokuspunkt. Eksempelvis, kvinners rettigheter, borns, flyktningar og vidare. Innan kvar divisjon fokuserer dei på spesifikke problem i eit eller fleire land som har vist teikn på bekymringsverdige tilstandar. Deretter vert det tatt ei vurdering på korleis, og i kva grad det er mogleg å få tak i aktuell og sannferdig informasjon. Dette kan gjerast ved å reise ut i felt for å undersøkje situasjonen, eller ved å intervju flyktningar eller andre med kunnskap om den reelle tilstanden. I tillegg til dette har dei kontinuerleg kontakt med lokale organisasjonar, og kan difor skaffe informasjon via desse. Dei byggjer opp under viktigheita av å skaffe informasjon 'på bakken', då det kan bidra til informasjon om faktiske forhold som igjen kan bidra til løysningar på faktiske situasjonar. I utgangspunktet arbeider organisasjonen ut i frå ein årleg plan om kva dei skal ta tak i. Likevel, er dei fleksible dersom noko plutselig skulle oppstå eller verte aktuelt å ta tak i.¹⁷⁷

HRW og Qatar

HRW kom i 2008 med sin fyrste rapport angående arbeidsinnvandrarar og kafalasytemet. No kan me byrje å sjå eit gjentakande element, så også denne saka omhandlar GCC-landa generelt. I 2012 kjem den fyrste rapporten rette direkte mot arbeidsinnvandring i Qatar, og den avslører misbruk av arbeidarar i konstruksjonsbransjen. Alt ti år før verdsmeisterskapet i fotball får av stabelen, peikar organisasjonen på at arbeidsforholda må forbetrast. Organisasjonen peiker tidleg ut, i rapporten frå 2012, kva konsekvensar fotball VM kan ha for arbeidsinnvandrarar i Qatar:

¹⁷⁵ Human Rights Watch, «About Us: What We Do”.

¹⁷⁶ Human Rights Watch, «Frequently Asked Questions”.

¹⁷⁷ Human Rights Watch, «Frequently Asked Questions”.

“Underpinning this push is a vast army of migrant workers, who comprise a staggering 94 percent of Qatar’s workforce—1.2 million of its 1.7 million residents—the highest percentage of migrants to citizens in the world. Qatar’s World Cup selection means that worker recruitment will reach new heights: media have reported that over a million additional workers may be needed to carry out World Cup-related construction.”¹⁷⁸

Det held fram med ei understreking av at problemet ligg i dei problematiske arbeidsforholda i staten, som verkar både utnyttande og misbrukande for utanlandske arbeidarar i fleire sektorar. Vidare legg organisasjonen fram faktorane som fangar arbeidarar i dårlege arbeidsforhold. Det fyrste er rekrutteringskostnadar som gjer arbeidarar til gjeldsslavar, medan det andre er kafalasetemet. Sistnemnde grunnjevast som ‘fangande’ fordi det hindrar arbeidarar å byte jobb og å reise ut av landet utan godkjenning frå arbeidsgjevar.

I samband med kafalasetemet visar det seg at HRW og Amnesty arbeider mykje likt, og det vert difor ikkje gjort ei djuptgåande analyse av HRW i tillegg. Organisasjonen driv både med ‘naming and shaming’ og med offentleg rådgjeving i form av forslag til reform. I tillegg kjem også HRW med kritikk på felt som skulle vore betra, men som dei meiner ikkje har vorte fylgd opp tilstrekkeleg. Felles for alle dei tre organisasjonane som er trekt fram i dette kapittelet så langt, er at dei kan ha nytte av publikasjonar i internasjonale media.

Internasjonale media

I samband med internasjonale organisasjonars arbeid for å styrke menneskerettigheiter, kan det internasjonale media fungere som ein forsterkar av budskap. I forhold til kampen om kafala, har fleire kritiske rapportar om arbeidsforhold og kafalasetemet vorte delt vidare i ulike nyhendeinnstansar, eller referert til i saker som omtalar det. I desse sakene vert det ofte vist til menneskerettighetsorganisasjonars arbeid og omtalar av tema. Medias kraft ligg i at det kan nå ut til eit større publikum. Det er ganske sikkert fleire som følgjer med på nyheiter enn det er som aktivt søkjar opp organisasjonsrapportar. At media set søkjeljos på tema som organisasjonar aktivt arbeider med, kan difor auke støtta oppom sakane. Det kan igjen bidra til auka press på aktørane som bryt med menneskerettigheiter eller andre internasjonale normer og reglar.

¹⁷⁸ Human Rights Watch, «Building a better World Cup”.

Organisasjonar kan nyte auka merksemd i media som fylgjer av arbeid dei utfører i saker som interesserer nyhendeaktørar. Eksempelvis fekk Amnesty International omtale i NRK då ein rapport dei utførte i 2021 viste at kafala ikkje hadde vorte betre, til trass for at det berre var eitt år att til verdsmeisterskapet. Artikkelen i NRK med tittelen «Amnesty gjorde Qatar-sjekk ett år før VM – nå slår de full alarm»¹⁷⁹, bidrar til spreinga av budskapet Amnesty vil ha fram, og kan skaffe organisasjonen og temaet dei vil fremje både auka merksemd og donasjonar. Donasjonar dei er avhengige av som ikkje-statleg organisasjon.

Media, kafala og kritikk

Internasjonale mediekkanalar har vorte kritiserte av lokale media i Qatar for å vere for vestleg vende. Eit eksempel kjem fram av at 'the Guardian' rapporterte om 6,500 dødsfall blant arbeidsinnvandrarar i Qatar etter at dei vann vertsskapsrolla for VM i fotball. Kritikken frå lokale media var då at dette talet var basert på alle arbeidarar som har døydd i landet sidan 2010, uavhengig av sektor. Dei meinte at det vart framstilt som om heile 6,500 menneskjer hadde døydd i VM-relaterte arbeidsoppgåver som til dømes bygging av fotballstadion og liknande.¹⁸⁰

Likevel, har det kome fleire nyanserte artiklar rundt kafala og VM i Qatar etter at ulike organisasjonar byrja å dele omfattande rapportar om situasjonen i landet. Nyhendeinstansar har mellom anna trekt inn FIFA som ein ansvarleg part, ikkje berre styresmakta i Qatar. Til og med den statsstøtta medieinstansen i Qatar, Al Jazeera, har publisert artiklar om misbruk av arbeidarar som liknar dei ein kan lese i internasjonale media.¹⁸¹

Internasjonale avtalar og Qatar- på kva grunnlag kan staten kritiseras?

Qatar er part i fleire internasjonale traktat som forbyr tvangsarbeid og andre brot på menneskerettigheiter:

- ILO Conventions 29, 105 and 189
- The International Covenant on Civil and Political Rights
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)
- The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

¹⁷⁹ Sande og Bryne, "Amnesty gjorde Qatar-sjekk ett år før VM – nå slår de full alarm».

¹⁸⁰ Nguyen, "Kafala Labor System Reform and the 2022 World Cup".

¹⁸¹ Nguyen, "Kafala Labor System Reform and the 2022 World Cup".

- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
- The Convention Against Torture; and the Arab Charter on Human Rights

Det tilseier at Qatar har forplikta seg til å verne om alle arbeidadarar, og sørge for at dei ikkje vert utnytta innanfor statens landegrensar.¹⁸² Konvensjonen om tvangsarbeid krevjar at staten forpliktar seg til å få slutt på tvangsarbeid så snart som mogleg, noko Amnesty hevdar at Qatar ikkje har haldt ved. Organisasjonen anerkjenner at Qatar har innført viktige reformer, men kritiserer staten for å ikkje følgje det opp, i den forstand at dei lét arbeidsgjevarar halde fram med praksisar som i teorien er ulovleg etter reformeringa av arbeidslova.¹⁸³ At staten ratifiserer internasjonale avtalar som krevjar omsyn og forbetring av menneskerettigheiter og arbeidsforhold, kan vere anten ein del av promoteringa av varemerket Qatar, eit faktisk ynskje om å få til reell endring, eller ei blanding. Uavhengig av bakgrunnen for ratifiseringa, legg det til rette for kommunikasjon og samarbeid, og kan bidra til framgang og/eller vedlikehald av nye lovverk, reglar og system som kan betre situasjonar som har vore kritikkverdige tidlegare.

Ved å ratifisere ICESCR-avtala, skal Qatar kunne garantere at alle tilsette i landet får retten til arbeid. Denne rettigheita inneber også at alle skal ha rett til å fritt velje eller akseptere det arbeidet dei ynskjer sjølve, noko staten skal sørge for at vert handheva. Staten Qatar skal også anerkjenne retten for alle til å nyte rettferdige og gunstige arbeidsforhold i den forstand at dei får riktig løn, kviletid, arbeidstimar som samsvarar med lovverket og anstendige bustadsforhold. Tilstrekkelege bustadsforhold inneber at det skal vere dekkande tilbod for mat, vatn og reinhald, bustad, kler og tilleggskostnadar som til dømes reisepengar til og frå arbeid.

I tillegg inneber ratifiseringa av ICESCR at ein forpliktar seg til å respektere rettigheita til å danne- og verte medlem av fagforeiningar. Dette ynskja ikkje Qatar å forplikte seg til, og då dei ratifiserte avtalen, stadfesta staten at dei kom til å tolke omfanget av retten av fridom til organisering i tråd med eigen arbeidslov. Dette tydde i praksis at denne rettigheita ikkje gjaldt arbeidsinnvandrarar, og at omlag 90 prosent av arbeidadarane i Qatar ikkje fekk lov til å

¹⁸² Amnesty International "They think that we're machines", 54.

¹⁸³ Amnesty International "They think that we're machines", 67.

organisere seg i fagforeiningar. Dette førte riktig nok til protestar, men det har ikkje hindra staten i å avgrense denne rettigheita til å gjelde berre for statsborgar av Qatar.¹⁸⁴

Som nemnd i kapittel tre om reformar, finn ein eksemplar på ei halvvegs gjennomføring av politiske reformer i Qatar som mellom anna kjem fram via den tvitydige yringsfridommen. Vage lovnadar gjer det lettare for styresmakta å sno seg unna faktisk endring. Neste kapittel rundar av oppgåva med ei vurdering av korleis arbeidslova og kafalasetmet faktisk har endra seg sidan 2010. Basert på internasjonale organisasjonar og medias overvaking av systemendringane, samt utsegn frå talspersonar i Qatar, forsøkast det å avdekkjast kva som har vorte betre, også i praksis, og kva som framleis står att å implementere.

¹⁸⁴ Amnesty International "They think that we're machines", 54.

Kapittel 7: Faktisk endra eller vidareført i ny drakt?

The 2022 World Cup seems to have created a momentum to exert the necessary pressure for changes in Qatar.”¹⁸⁵

Basert på det som er lagt fram så langt i oppgåva, kan ein trygt sei at kafalasytemet har vore gjennom endring det siste tiåret. Spørsmåla som står att gjeld om desse endringane faktisk har vorte implementerte. Ei spesielt viktig oppgåve i prosessen med å endre eit komplekst system som kafala, er overvaking. Dette arbeidet har media og internasjonale organisasjonar tatt på seg dei siste åra. Nylege publikasjonar frå internasjonale aktørar har avslørt at det framleis er arbeidsinnvandrarar som lever under ‘det gamle’ systemet, og at det står att å handheve dei nye lovene og reglane i alle ledd.

I 2014 kom Amnesty med ein rapport kalla “Crunch time for Qatar on migrant workers”. Her konkluderte dei med at dei framleis venta på at Qatar skulle ta konkrete grep for å endre situasjonen til arbeidsinnvandrarar i staten. Organisasjonen hadde på den tida manglande tru på at staten skulle ta tak i dette: “..abolishing the exit permit that prevents migrant workers from leaving the country without their employers’ permission; launching an independent investigation into the causes of workers’ deaths and developing plans to address these; dropping fees for workers to raise court cases against employers; prosecuting and publishing names of exploitative recruiters and employers; and granting domestic workers the legal protection of labour rights afforded to other workers.”¹⁸⁶ Amnesty ville gjerne sjå ein klar plan på fullstendig reformering av kafalasytemet, og oversikt over korleis staten hadde tenkt å gjeve arbeidsinnvandrarar organisasjonsfridom.

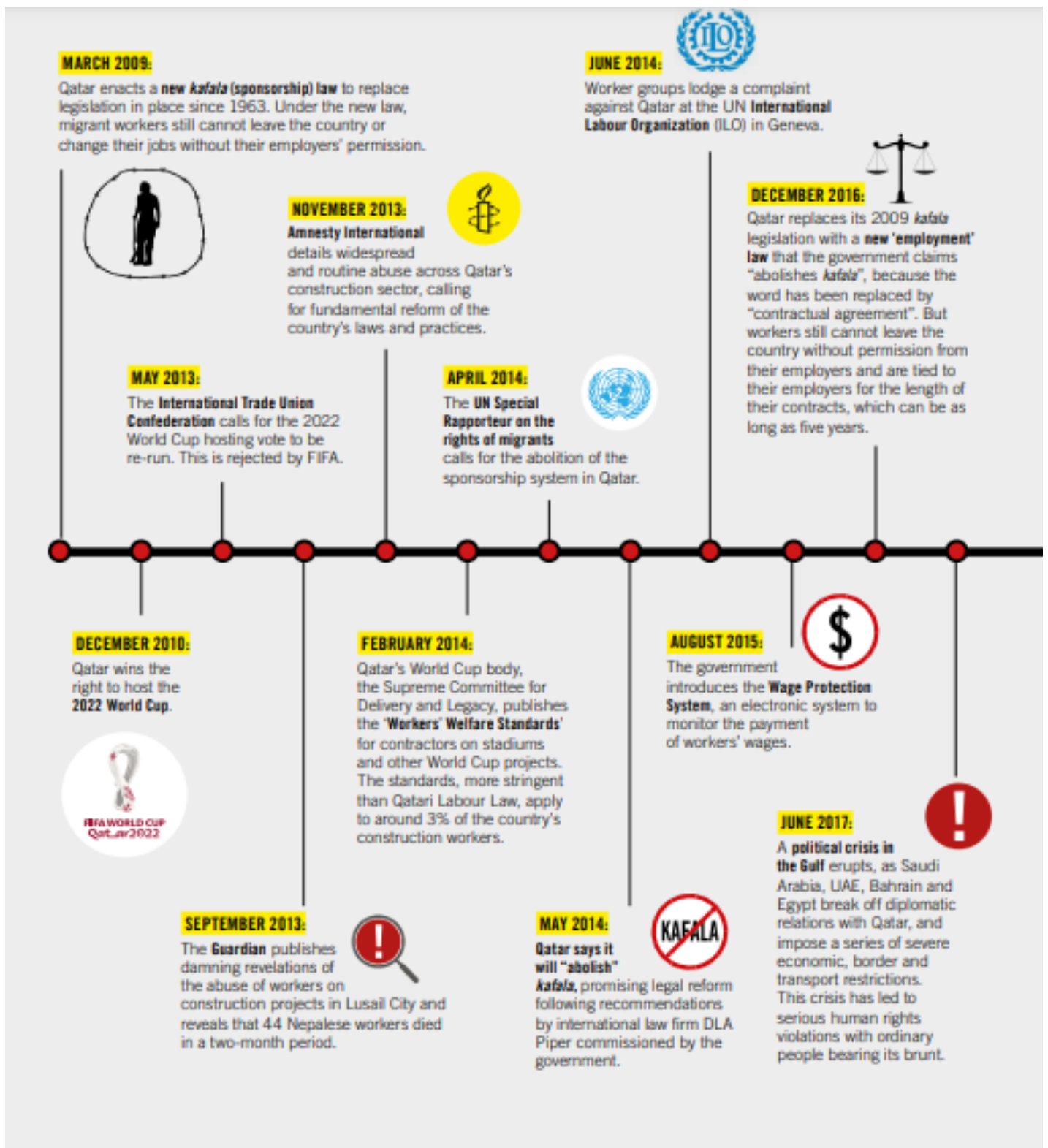
Videre går Amnesty inn på korleis staten ville få eit betre omdøme internasjonalt dersom dei gjennomførte stega i sitatet over. Til trass for dette, påpeikar organisasjonen at Qatar verkar å ha ei uvilje for å gå i mot innverknadsrike delar av statens foretaksmiljø. Eit miljø som visstnok ynskja å behalde kontroll over billeg arbeidskraft, og som skal ha opponert mot reformforslag som mellom anna fullstendig fjerning av kravet om utreisetillating.¹⁸⁷ Har organisasjonen endra synet på manglande handling sidan 2014?

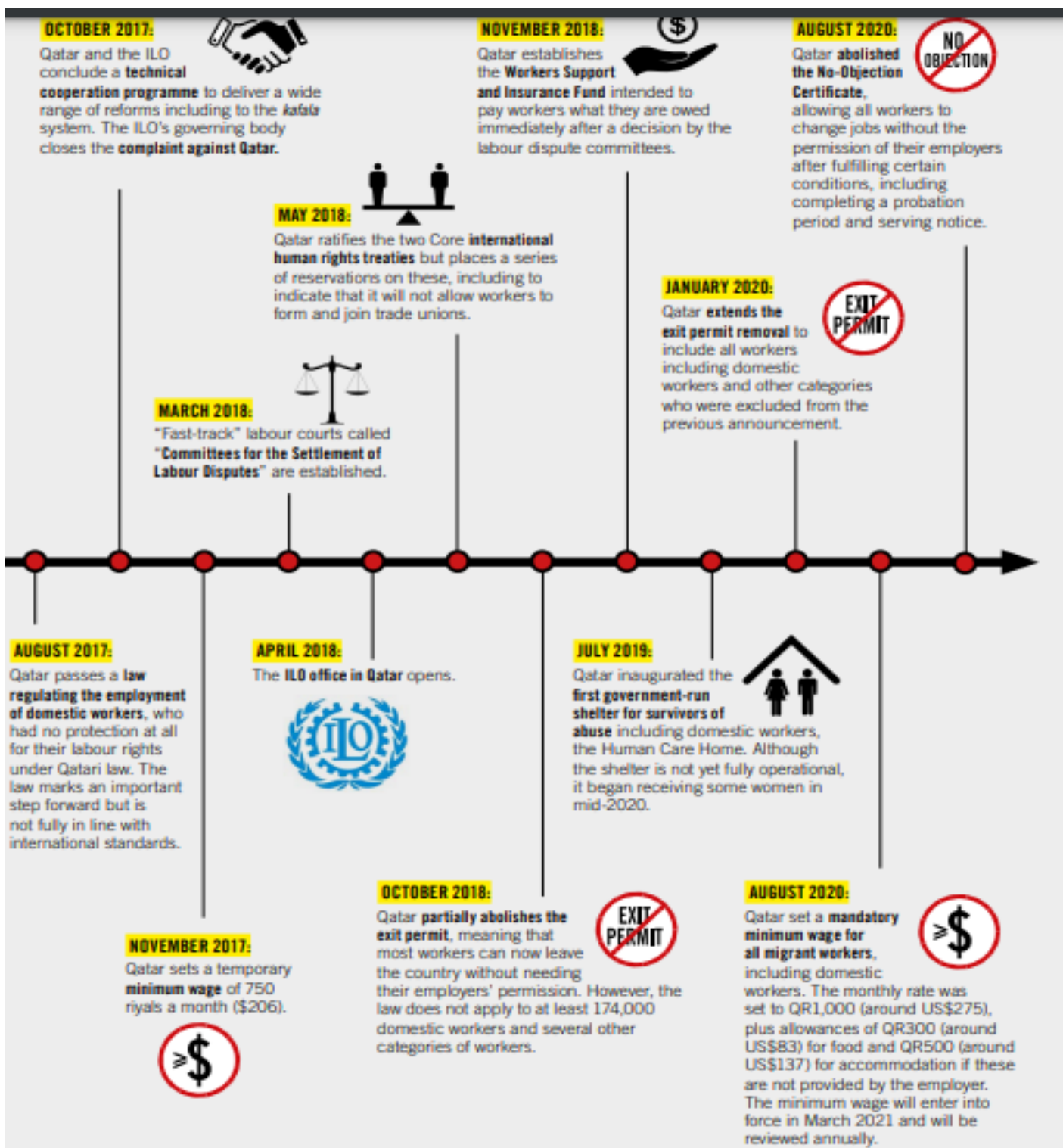
¹⁸⁵ Ter Haar, “The Fifa 2022 World Cup and Labour Rights”, 147.

¹⁸⁶ Amnesty International, “Crunch time for Qatar on Migrant workers.”

¹⁸⁷ Amnesty International, “Crunch time for Qatar on Migrant workers.”

Amnesty International publiserte i 2020 ei tidslinje som viser kva tiltak som har vorte gjort i Qatar frå 2009 til 2020:





Bilete henta frå rapporten «Reality Check 2020: Countdown to the 2022 World Cup: Migrant Workers' rights in Qatar» av Amnesty International, 2020.¹⁸⁸

Tidslina visar i korte trekk spesifikke tiltak som har vorte innført, ratifiserte konvensjonar, og samarbeidet med ILO. Tiltak som, ifølgje, organisasjonen ikkje er dekkande nok, vert også

¹⁸⁸ Amnesty International, "They think that we're machines", 72-73.

påpeikt. Amnestys siste rapport frå April 2022, undersøker korleis desse endringane har vorte implementert 'på bakkenivå'.

Betring, men ikkje for alle

Amnesty International rapporterte i 2022 at reformene Qatar har arbeida med sidan 2017 er kjærkomne. Dei set pris på arbeidet som er vorte gjort for å styrke arbeidslova og verne om arbeidsinnvandrarene, som er ei stor, mangfaldig og viktig gruppe i landet. Likevel, meiner Amnesty at ein essensiell del av arbeidet står att, nemleg implementering av det nye systemet og handheving av lovverket i praksis. Det er framleis arbeidarar i staten som ikkje har fått kjenne på effekten av endringane i systemet.¹⁸⁹ Arbeidsdepartementet i Qatar har uttalt at staten kjem til å halde kontakt med internasjonale samarbeidspartnarar for å byggje vidare på framgangen i reformprosessen som handlar om både lovendring og implementering. Staten har som mål å verte eit forbilete som kan gagne utanlandske arbeidarar både i Qatar og i resten av den arabiske Golfen.¹⁹⁰ Amnestys siste rapport visar at det for somme har vorte betre etter reformene:

*“His experience spoke strongly of the potential empowerment the new laws could bring to worker’s lives. When he first arrived in Qatar, he was earning 625 rials (£127) a month as a construction worker. Now he is working for a logistics company with a salary almost three times higher. “I’m able to send much more money home. Now I can’t complain,” he says.”.*¹⁹¹

Andre har opplevd at reformene ikkje vert iverksett i praksis:

*“A Kenyan security guard says: “I found another job but when I went to my company, they refused to release me. I waited three months and they refused again.” He says he could go to a labour court to fight his case but would have to pay for transport that he cannot afford and take time off work that his company will not allow.”.*¹⁹²

Prosjektleiaren til ILO i Qatar, Max Tuñón, forsvarar kritikk angående manglande implementering av den nye arbeidslova i Qatar med at det er eit prosjekt under arbeid. Han legg fram at staten har hatt problem med implementering på nokre områder, og at det har vore motstand mot dei nye praksisane somme stader. Tuñón meiner det er naturleg med

¹⁸⁹ Amnesty International “They think that we’re machines”, 55.

¹⁹⁰ Amnesty International “They think that we’re machines”, 56.

¹⁹¹ The Guardian «The Road to Reform”.

¹⁹² The Guardian «The Road to Reform”.

tanke på omfanget av reformene. Ein talsmann for styresmakta i Qatar uttalte at no som dei har fastsett ei ny lov, må fokuset skifte frå endring til implementering. Han påpeikar at systematisk endring, som ei reformering av kafalasetmet absolutt er, vil vere ein langsiktig prosess, og at det å skulle endre praksis på kvar og ein arbeidsstad vil ta tid. Han legg også til at strenge straffar vert pålagt dei som vel vitande, vikar frå lovverket.¹⁹³

I forhold til dei kritikkverdige forholda rundt konstruksjonsarbeid i samband med VM i fotball, introduserte Qatar i 2018 ei ordning som skulle sikre at firma som hadde kontrakt i forhold til bygging av fotballstadionar, skulle betale tilbake eventuelle rekrutteringskostnadar som arbeidarar hadde betalt for å få innreise- til og arbeidstillating i Qatar. I desse tilfella skulle også arbeidarar sleppe å leggje fram bevis på at dei hadde betalt dette, fordi det i utgangspunktet ikkje er lovleg å krevje ei slik betaling, og difor så og seie umogleg å bevise at det har vorte praktisert. Ulike firma har til saman gitt lovnadar om å betale tilbake ein samanlagd sum på 28.5 millionar amerikanske dollar til omlag 49 tusen arbeidarar. I fylgje ein reportasje i 'The Guardian' frå 31 mars 2022, har 22 millionar amerikanske dollar så langt vorte utbetalt.¹⁹⁴ Styresmakta i Qatar har uttalt at firma som er involverte i ulovleg rekrutteringspraksis som ovannemnde har vorte pålagt streng straff, og at 24 rekrutteringsbyrå nyleg har vorte nedlagt og mista lisens til å drive fordi dei har brote med det nye lovverket.¹⁹⁵ Dersom styresmakta held fram med overvaking, og straff av brot på dette, kan det forhindre at arbeidarar vert gjeldsslavar frå dag ein. Dette er eit eksempel på grep som peikar mot reell forbetring.

Qatars 'Supreme committee', som har ansvar for organisering rundt fotball VM, svarar på rapportar om kritikkverdige forhold som med at prosjekta som førast i samband med verdsmeisterskapet, har hatt eit urokkeleg fokus på helse, sikkerheit og verdigheit for alle arbeidarar som er tilsett i desse. Dei påstår at fokuset dei har hatt på dette har forbetra forholda nemneverdig, og dreg fram eksempel som helseforsikring og tilbakebetaling av ulovlege rekrutteringskostnadar som beskrive i avsnittet over.¹⁹⁶ I mars 2021 rapporterte Al-Jazeera, at staten tidlegare den månaden hadde rapportert at landet har hatt ein vesentleg framgang når det kjem til reform av arbeidslova og at dei skal halde fram å arbeide med det,

¹⁹³ The Guardian «The Road to Reform».

¹⁹⁴ The Guradian «Revealed: migrant workers in Qatar forced to pay billions in recruitment fees».

¹⁹⁵ The Guradian «Revealed: migrant workers in Qatar forced to pay billions in recruitment fees».

¹⁹⁶ The Guardian "No one should suffer like me': families of Qatar's dead migrant workers left with nothing."

saman med både NGOs og ILO for å sikre at reformene vert både vidstrakte og effektive.¹⁹⁷ Statsmakta er heilt klart på ballen når det kjem til promotering av arbeid i tråd med betring av forholda som har vorte kritiserte av omverda det siste tiåret.

Likevel, rapporterer Al Jazeera om arbeidsinnvandrarar som framleis slit med å byte arbeid, til trass for fjerninga av kravet om NOC. Fleirtalet av dei som vart intervju av nyhendebyrået seier at dei slit med forseinking i prosessen, men også at dei opplever trugsmål, trakassering og vert utnytta av arbeidsgjevaren dei hadde opphavleg kontrakt med. I tillegg vert det rapportert om arbeidarar som endar i fengsel, for så å verte deporterte etter forsøk på å skifte arbeid.¹⁹⁸ Igjen kan det argumenterast for at endring tek tid. Når situasjonar oppstår der nokon forsøker å bruke ein nyvunnen rettigheit til å for eksempel byte arbeid og det ikkje går, kan det skremme andre frå å forsøke på det same. Arbeidarane som vart intervju i Al Jazeera seier nettopp det, at dei har latt vere å prøve å skifte arbeid i frykt for følgene det kan få. Dette er fordi dei har sett følgene det har hatt for andre.¹⁹⁹ Slike situasjonar kan forlenge endringsprosessen.

Eit anna punkt som framleis har rom for forbetring gjeld kompensasjon for dødsfall på arbeidsplassen, eller dødsfall som følgjer av arbeidsforhold. Arbeidslova tilseier at når dødsfall skjer som følgjer av eit av dei to ovanneemde punkta, krevjast det at arbeidsgjevar betalar ein kompensasjon. Problemet her er at lovverket er for unnvikande, og ein finn for mange eksempel på arbeidsgjevarar som unngår å ta ansvar for dødsfalla.²⁰⁰ The Guardian avslørar etter fleire intervju med pårørande korleis «the majority of fatalities are classified as “natural deaths” due to cardiac or respiratory failure, a term which gives no indication of the underlying cause. The cases often involve young men with no apparent health conditions. Autopsies are rarely carried out in cases of natural death, and the Qatari government has yet to commission an independent study into deaths from cardiac arrest, despite a recommendation to do so from its own lawyers eight years ago.”²⁰¹ Stemmer dette, har staten eit klart forbetringspotensiale på dette punktet.

¹⁹⁷ Al Jazeera «Why are football teams protesting against Qatar 2022 World Cup?».

¹⁹⁸ Al Jazeera «Qatar says reform to labour law have ‘transformed’ the market”.

¹⁹⁹ Al Jazeera «Qatar says reform to labour law have ‘transformed’ the market”.

²⁰⁰ The Guardian “No one should suffer like me.”

²⁰¹ The Guardian “No one should suffer like me.”

Konfiskering av pass er ein anna praksis som framleis vert kritisert. Den nye arbeidslova tillét at arbeidsgjevarar tek vare på pass, men berre i tilfelle der arbeidrarar har bedt om det skriftleg. Det er også krav om at arbeidsgjevaren returnerer passa dersom arbeidaren ber om dette. Konfiskering av pass har likevel skjedd i etterkant av iverksetting av lova som forbyr det, og denne praksisen er eit av teikna på tvangsarbeid. Det er tvangsarbeid så lenge arbeidaren ikkje får tilgang på papira dersom vedkommande ber om det, eller dersom dei lever i trua om at identifikasjonspapira kan verte øydelagde dersom dei forsøker å avslutte arbeidskontrakten.²⁰²

Styresmakta har ved fleire anledningar anerkjend at styrking av apparata rundt det nye systemet er eit viktig ledd i implementeringa, og essensielt for å kunne rekne reformprosessen som ein suksess. Dei har også uttalt at dei er klar over at det finns firma som vil forsøke å unngå å halde seg til det nye lovverket. Dei vedkjenner også at det er styresmakta sitt ansvar å passe på at dette ikkje skjer. “Each year, our labour inspectors carry out thousands of inspections at work and accommodation sites across the country. Violations of the law are recorded, and penalties are handed down through the courts. In the final quarter of 2020, over 7,000 penalties were issued, ranging from minor offences to more serious offences that have resulted in hefty fines and jail time.”²⁰³ Slike inspeksjonar er eit viktig ledd i endringsprosessen.

Internasjonale organisasjonar vurderer reformene av kafalasytemet

Qatar, FIFA og ILO har tru på at verdsmeisterskapet i fotball i 2022 kjem til å etterlate ei stolt arv i form av betra rettigheter for arbeidrarar i Qatar og resten av regionen.²⁰⁴ Skal dette verte sant, byrjar tida å renne ut dersom dei skal overtyde resten av verda om det i tide. Eit spørsmål fleire har stilt, er om presset på styresmakta i Qatar kjem til å halde fram sjølv etter fotballmeisterskapet. Kjem omverda til å følgje med på om staten følgjer opp om reformene og passar på at dei nye lovene vert implementert i arbeidskvarden, eller flyttast fokus over på andre tema?²⁰⁵ Mykje bra har riktig nok skjedd på papiret dei siste åra, men den viktigaste fasen kjem i tida framover når teori skal verte praksis på alle nivå.

²⁰² Amnesty International «They think that we’re machines”, 29.

²⁰³ Al Jazeera «Qatar says reform to labour law have ‘transformed’ the market”.

²⁰⁴ The Guardian «The Road to Reform”.

²⁰⁵ The Guardian «The Road to Reform”.

Menneskerettighetsgrupper varslar omverda om at det hastar for Qatar å sikre at reformene faktisk forbetrar forholda. James Lynch, direktør i menneskerettighetsgruppa 'FairSquare', påpeikar at det tok ti år frå staten sette seg sjølv i verdas søkeljos til dei faktisk fekk nedskrive ei reform av kafalassetmet som var av viss tyding.²⁰⁶ Arbeidslova har likevel vore eit fokus for styresmakta sidan den fyrst kom i 2004, og fleire punkt har vore oppe til diskusjon og vorte endra på sidan. Det som får menneskerettighetsforkjemparar til å rynke på nasa no, er gjentatte bevis på at endring som hastar, tek for lang tid.

Amnesty International

*"In total, Amnesty International interviewed 59 guards and other security workers employed or formerly employed in eight private security companies operating in Qatar. Most recently, between April 2021 and February 2022, Amnesty International conducted in-depth interviews with 34 current and former guards and safety officers from these eight companies. These interviews built on research that began in 2017, when Amnesty International started to document the cases of 25 employees from one of the companies who were facing serious labour abuses in Qatar."*²⁰⁷

I April 2022 kom Amnesty som nemnd med si nyaste vurdering av reformeringa av kafalassetmet. Rapporten 'They think that we're machines': Forced labour and other abuse of migrant workers in Qatar's private security sector", kjem med kraftig kritikk mot fråverande oppfølging og implementering av det nye lovverket i den private sikkerheitssektoren. Rapporten baserast på intervju med arbeidarar, som vert omtalt med pseudonym for å ikkje verte gjenkjende. I tillegg har Amnesty henta inn arbeidskontraktar, bilete- og videomateriale, og undersøkt Qatars lovverk og FIFAs politikk som forskingsgrunnlag. Gjennom rapporten avslørar organisasjonen eksempel på teoretiske forbetringar som ikkje vert gjennomførte i verkelegheita.²⁰⁸

«Like all migrant workers in Qatar, security guards are prohibited from forming or joining trade unions. This means they cannot organize or collectively bargain for improvements to their pay and working and living conditions."²⁰⁹ Etter 2019 har staten tillat fellesutval på

²⁰⁶ The Guardian «The Road to Reform».

²⁰⁷ Amnesty International "They think that we're machines", 4.

²⁰⁸ Amnesty International, "They think that we're machines", 4.

²⁰⁹ Amnesty International, "They think that we're machines", 16.

arbeidsplassar med meir enn 30 arbeidstakarar. I desse utvala sit både arbeidarar og representantar frå firmaet som styrar arbeidsplassen. Målet er å skape rom for diskusjon rundt arbeidsrelaterte problem for å forhindre eller løyse konflikhtar på arbeidsplassen. Til trass for dette, var det i desember 2021 berre 30 tusen arbeidarar som var representerte fordelt på 32 ulike firma. Eit lågt tal med tanke på kor mange arbeidsinnvandrarar det er i landet. I tillegg kan ikkje arbeidarar sette opp eit slikt utval utan ei godkjenning frå arbeidsgjevar, som er nett den dei potensielt har klagar mot. Utvala tilbyr heller ikkje vern om arbeidarane på same måte som ei uavhengig fagforeining ville gjort.²¹⁰

I rapporten undersøker Amnesty seks ulike firma som tilbyr sikkerheitstenestar i Qatar. Dei intervjuar utanlandske arbeidarar som er tilsette i desse, og finn fleire eksemplar på forhold som ikkje har vorte betra. Årsakene til dette er ikkje naudsynt svart på kvitt. I somme tilfelle er frykt for at klager skal få same utfall no som dei gjorde før det nye lovverket tredde i kraft, delar av grunnen til at forholda ikkje betrast. Likevel, rapporterer Amnesty at dei har oppdaga tilfelle av tvangsarbeid som definert av ILO blant dei seks selskapa. To av dei elleve indikatorane på tvangsarbeid vert trekt fram: ufrivillig arbeid og truslar om straff. Eit av funna som presenterast i rapporten er at halvparten av arbeidarane som vart intervjuar har ei oppleving av at dei som vågar å nytte seg av den eine kviledagen dei har i veka, sjølv om arbeidsgjevar ber dei arbeide då, risikerer å miste alt frå ein til seks dagar frå månadsløna som straff.²¹¹ Her opplever dei tvangsarbeid i form av at dei må arbeide på fridagar, i tillegg til at dei kjenner på truslar om frådrag i løn dersom dei ikkje gjer dette. I tillegg til at rapporten legg fram tilfelle av tvangsarbeid, bryt eksempla ovanfor med menneskerettigheitene. “Rest is a fundamental human right under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)”.²¹²

Amnestys rapport legg også fram positive eksempel på at det nye lovverket vert fylgd. To av sikkerheitsvaktene som vart intervjuar fortel om korleis selskapet dei arbeida for, oppgraderte arbeidaranes bustadkvarter etter inspeksjon av desse frå myndigheitene. Eit klart eksempel på at inspeksjonar er ein viktig del av endringa av systemet i praksis. Amnesty understrekar viktigheita av dette med å påpeike at det framleis er mange som bur og lever

²¹⁰ Amnesty International, “They think that we’re machines”, 16.

²¹¹ Amnesty International «They think that we’re machines”, 7.

²¹² Amnesty International «They think that we’re machines”, 7.

under dårlege forhold, og at det er behov for å auke mengda inspeksjonar for å sikre implementering.

Amnesty legg også fram at både FIFA og Qatar har vist at dei kan vere lydhøyre, og følgje opp når rapportar som den frå 2022 vert publisert: «FIFA and the Supreme Committee are aware of their human rights responsibilities and have taken steps to try to meet them. For example, through audits they identified some of the issues in this report and have disengaged from two of the companies which were providing security to World Cup sites, after the companies failed to rectify human rights abuses».²¹³ Eit ljospunkt i arbeidet som viser at avdekking utanfrå kan leggje press på endring, og avsløre urett der inspeksjonsverksemda ikkje strekk til.

Amnesty konkluderer i rapporten med at det har skjedd positive endringar som følgjer av reformeringa av arbeidslova i nokre av arbeidssektorane i Qatar. Dei understrekar likevel at tilfelle som dei som er vist til over framleis førekjem, og at styresmakta i Qatar ikkje har greidd å følgje opp om det nye systemet på ein tilstrekkeleg måte. “Fundamentally, labour abuses have been allowed to continue and flourish due to the government’s failure to adequately address the challenges, properly enforce laws and regulations – including those which predate the reforms, and consistently hold perpetrators of abuse to account».²¹⁴ Dei avsluttar rapporten med å stille krav om at Qatarske myndigheiter løyser dette problemet sporenstreks, for å unngå at kritikkverdige forhold hald fram.

HRW legg seg i sine rapportar på same line som Amnesty. 24. september 2020 slapp organisasjonen ein rapport der dei konkluderte med at arbeidsreforma som vart introdusert i Qatar 8. september same året, berre kunne lukkast dersom styresmakta både styrka og overvaka at dei nye lovene vart oppretthaldt.²¹⁵ I ettertid har dei understreka denne budskapen, og pressa på for å halde tema aktuelt i tida opp mot verdsmeisterskapet.

International Labour Organization

ILO slapp i mars 2022, ein rapport der dei analyserte kva som har vorte forbetra etter samarbeidet med Qatar. Dei legg også punktvis fram kva som framleis hastar å få orden på før ein kan seie at systemet verkeleg har gjennomgått ei tilstrekkeleg forbetring. Det fyrste

²¹³ Amnesty International «They think that we’re machines», 9.

²¹⁴ Amnesty International «They think that we’re machines», 9.

²¹⁵ Human Rights Watch, «Qatar: Significant Labour and Kafala Reforms».

som kjem fram er at kafalasetmet har vorte 'demontert', og at det ikkje lenger er naudsynt for arbeidsinnvandrara å måtte få godkjend utreisetillating for å dra frå landet. Fjerna av kravet om NOC for å kunne byte arbeid vert framlagt som eit teikn på positiv endring. ILO skriv at over 300 tusen arbeidara skifta jobb mellom september 2020 og mars 2022, og at sju tusen av desse var frå den utsette gruppa hushjelpar. Organisasjonen legg likevel fram at mange arbeidara framleis slit med å byte jobb, delvis som følgjer av misforståingar når det kjem til reguleringane rundt systemet. Arbeidsgjevarar som vegrar seg for å følgje det nye lovverket vert også trekt fram som eit hinder, og ILO meiner at det er viktig for styresmakta i Qatar å understreke fordelane reformene kan ha for bedrifter og landets økonomi på sikt.²¹⁶ Eksempelvis vil fjerna av NOC for jobbskifte skape ein meir konkurransedyktig arbeidsmarknad.

Når det kjem til kravet om minsteløn utan diskriminering og WPS, skriv ILO om 280 tusen arbeidara, 13 prosent av arbeidskrafta i Qatar, som har fått heva grunnløna si etter den nye lova vart innført. Dei legg også fram at minstelønnskommisjonen vart etablert for å overvake at dette vart oppretthaldt. WPS som vart oppretta for å overvake at alle arbeidara i privat sektor får betalt det dei skal, når dei skal, vert også trekt fram som noko positivt. Det gjeld også arbeidaranes støtte og forsikringsfond som vart etablert i 2019, og som mellom anna betalte arbeidara tilbake pengar som var brukt på ulovlege rekrutteringsbyrå. Prioriteringar som står att på dette feltet er at det framleis er problem med utbetaling av løn til avtalt tid, og ILO har avslørt at det framleis er selskap som ikkje har betalt arbeidara løn på fleire månadar.²¹⁷

ILO fremjar også den nettbaserte klageplattforma, og opplyser at klagar som vart sendt inn her meir enn dobla seg frå 2020 til 2021. Det kan sjåast på som eit teikn på at arbeidara i aukande grad tørr å nytte seg av nye rettigheter, og går under kategorien 'tilgang til rettferd'. Det organisasjonen meiner Qatar framleis må arbeide med på dette området, er effektivisering. Det kan framleis ta fleire månadar frå ein sak vert meldt inn, til den vert tatt opp i retten. ILO legg noko av skulda for dette på restriksjonar under koronapandemien som

²¹⁶ International Labour Organization "Overview of Qatar's labour reforms".

²¹⁷ International Labour Organization "Overview of Qatar's labour reforms".

hindra retten i å møtast, men understrekar likevel viktigheita av rask prosess i saker som omhandlar arbeidarar i sårbare situasjonar.²¹⁸

Organisasjonen løfter også fram Qatar som eit godt eksempel for andre, då det er den fyrste staten i regionen som tillét arbeidarar å verte valde inn som representantar på arbeidsplassar. 228 arbeidarar var i mars 2022 satt opp som representantar for nesten 40 tusen arbeidarar på 37 ulike arbeidsplassar i Qatar. «Platforms have been established to elevate the priorities and discussions that emerge from individual joint committees to the main contractor level, at the sectoral level and at the national level. A study is being launched to explore the possibility of making joint committees mandatory for companies of a certain size. ».²¹⁹ Dette er noko Amnesty også trakk fram som positivt, men ILO påpeikar også som Amnesty at dette er noko som må famne om fleire. Ei formalisering av rolla desse representantane har, utpeikast også som eit forbettringspunkt for at dei i større grad skal få reell påverknadskraft til å løyse problem på arbeidsplassen.

Helse og sikkerheit har så absolutt vore eit tema når det kjem til merksemda rundt konstruksjonsarbeidarar som driv med infrastruktur i forhold til VM i fotball. Betring på eit punkt innan dette kom med det nye lovverket som skulle verne arbeidarar frå 'heat stress'-arbeid i helseskadelege temperaturar- ved å utvide tidspunkta for når det var ulovleg å sette arbeidarane til å jobbe utandørs. Ei temperaturgrense, som var uavhengig av desse tidspunkta og sesong vart også innført. Eit tiltak som det absolutt har vore behov for i samband med at friske, unge personar har mista livet, truleg som følgjer av arbeid over tid i ekstreme temperaturar. Desse dødsfalla har ofte vorte kategorisert som naturlege, og her kjem ILOs forbettringspunkt innan dette temaet fram. Organisasjonen legg press på at datainnsamling og analysar av arbeidsrelaterte skadar må verte meir gjennomgåande. I tillegg krevjar dei ei nøysammare undersøking av dødsfall som moglegvis er knytt til arbeid, men som ikkje har vorte dokumentert som det. Grundigare opplæring av arbeidsinspektørar og auka kunnskap blant arbeidarar og arbeidsgjevarar vert framlagt som naudsynt for å unngå yrkesskadar.

Inspeksjon av arbeidsstaden er eit tema som går igjen i analysar av den nye arbeidslova i Qatar. ILO trekk det også fram i denne rapporten, og peikar på at det har skjedd framgang i

²¹⁸ International Labour Organization "Overview of Qatar's labour reforms".

²¹⁹ International Labour Organization "Overview of Qatar's labour reforms".

form av at det vert tilbode variert opplæring til inspektørane når det gjeld arbeidslova, tvangsarbeid og menneskehandel. Forbettringspotensialet ligg i prioriteringar, der ILO meiner at inspeksjonskampanjar bør utførast strategisk, og at ein bør prioritere arbeidsplassar der det vurderast som sannsynleg at brot med lovverket kan skje.

Ei særst utsett gruppe blant arbeidsinnvandrarar i Qatar er som nemnd hushjelpe. Med reforma kom ein ny standardkontrakt for hushjelper, bevisstgjerung av hushjelpers rettigheter i lovverket har vorte betre, og eigne nettverk for denne gruppa er oppretta. Det er likevel essensielt å sikre at dei nye rettighetene vert oppretthaldt, og at dei får dei fridagane dei skal ha både for å få kvile, men også for å ha moglegheita til å leggje inn potensielle klagar på arbeidsgjevaren sin utan at han eller ho får nyss om det.

Til slutt, trekk ILO fram forbetringa når det kjem til rekruttering av utanlandsk arbeidskraft. Eit punkt som har ført folk inn i gjeldsslaveri alt før dei har byrja i arbeid i landet, og ført til at fleire har vorte verande på arbeidsplassar der dei har vorte utnytta fordi dei må betale tilbake rekrutteringskostnadane. Det er ulovleg å krevje betaling for rekruttering, og Qatar har no sett opp 14 senter for utdeling av visum i ulike land som sender ei mengd arbeidarar til staten. Dette skriv ILO at har minska svindel og falsk informasjon om faktiske arbeidsforhold, som også har vore kritisk tidlegare. Forbettringspotensialet ligg i meir gjennomgåande prosedyrar og handheving av lovar og reglar for å byggje opp under rettmessig rekruttering. Dette meiner ILO bør vere i fokus på vegen vidare innan dette feltet og organisasjonen meiner det er behov for forbetring både innan offentleg og privat sektor.²²⁰

Vegen vidare: Implementering

«While the World Cup is perceived as a deadline for changing the kafala system in Qatar, reform will likely extend many years beyond it. What international commentators often miss is the difficulty of completely dismantling kafala reform on the ground.»²²¹

I så og seie alle vurderingar av den siste reformeringa av kafalasytemet og arbeidslova, vert implementering og handheving nemnd som nøkkelfaktorar for reell endring av kafalasytemet og arbeidslivet i Qatar. Fleire kommenterer også at det byrjar å haste med

²²⁰ International Labour Organization "Overview of Qatar's labour reforms".

²²¹ Nguyen, «Kafala Labor System Reform and the 2022 World Cup».

tanke på at verdsmeisterskapet i fotball er like rundt hjørnet. Til trass for at endringa har vore planlagt og delvis gjennomført i fleire år no, er det per dags dato ikkje gått to år eingong sidan den siste, djuptgåande reformeringa av arbeidslova fann stad. Endring av praksis på bakkenivå i kvar minste vesle sektor tek tid. Tenker ein på den utsette gruppa av hushjelper til dømes, er kvar einaste husstand ein eigen arbeidsplass, og HRW rapporterte i 2019 at omlag 100 tusen av arbeidsinnvandrarene i Qatar var hushjelper.²²² Så korleis har eigentleg kafalasset utvikla seg sidan 2010, og kven har pressa mest på i reformprosessen: Qatar eller internasjonale aktørar?

²²² Human Rights Watch, «Qatar Events of 2019».

Kapittel 8: Oppgåva summert og konklusjon

Gjennom denne masteroppgåva, har eg forsøkt å gå i djupna på kafalasytemets verknad på arbeidslivet i Qatar, og spesifikke endringar dette systemet og arbeidslova har vore gjennom i løpet av tiåret som har gått. I tillegg har eg undersøkt grunnlag for reell politisk endring, og korleis internasjonale aktørar har gått fram for å skape merksemd og endring rundt systemet. Samanlagt, vil det kunne svare på problemstillinga: *I kva grad har kafalasytemet i Qatar vorte endra frå 2010 til i dag, og vart reformprosessane sett i gang av innanrikske krefter, internasjonale aktørar eller ein kombinasjon av desse?*

I eit forsøk på å kartleggje moglegheita for reell, politisk reform i Qatar, såg eg det naudsynt med ei undersøking av korleis dette vart handsama i tida før 2010. Dette kjem fram i kapittel fire om reformprosessar før 2010. Meininga er å gjeve ein indikator på slagkrafta eit slikt program kan ha i staten, samt korleis omkringliggjande faktorar som svingande oljeprisar, internasjonale aktørars fokus og regional tidsånd kan verke inn undervegs i reformprosessar. Spesielt diskuterer kapittel fire Sjeik Hamads regjeringstid, då perioden er prega av planar om demokratisering, opprettinga av ei ny grunnlov, internasjonale aktørars skiftande mål for og i Midtausten, svingande oljeprisar og den arabiske vår. Alle desse faktorane kan hindre eller endre pågåande reformer. Ein anna faktor som verkar inn er framtidsutsikter, noko Sjeik Hamad låg fram for staten, og som sonen Sjeik Tamim vidareførte etter at han vart emir i 2013. Frå dette kapitlet kjem konturane av ein trend i reformarbeid i staten fram. Det gjeld stagnerande reformer og endringar som ikkje vert handheva eller implementert i form av halvvegs gjennomført endring i teorien, som ikkje vert sett ut i praksis tilstrekkeleg nok til at ein kan seie at noko er reformert.

Kapittel fem visar til korleis kafalasytemet og arbeidslova i Qatar har vore gjennom ulike reformforsøk, som meir eller mindre har vorte dømd som utilstrekkelege fram mot 2020. Reformene frå 2020 vert lagt fram detaljert, som presentert av Qatar sjølv. Dette er for å sjå kva endringar som denne gongen skjedde på papiret, og kva tiltak staten har sett inn for å implementere det nye systemet og handheve den nye arbeidslova. Kapitlet har fungert som eit grunnlag for kapittel seks, som analyserte verknadane av internasjonale aktørars merksemd og innblanding i reformprosessane.

Når det så er snakk om internasjonale aktørar, er det hovudsakleg den statlege organisasjonen ILO og dei ikkje-statlege organisasjonane Amnesty International og Human Rights Watch som vart trekt fram. Effekten av omtale i det internasjonale media vart også diskutert. Eit av hovudpunkta eg kjem fram til her er at omtalar rundt kafalasytemet eksisterte blant desse aktørane, også før 2010 når Qatar vart vald som vertsland for VM i fotball. Det interessante som kom fram i samband med dette er at omtalane var få, og at dei omhandla dei arabiske Golfstatane og kafala generelt fram til eit par år etter 2010, då Qatar hamna i fokus. Difor må det vere slik at publisiteten som fylgde med vertsskap for eit såpass stort, internasjonalt arrangement, har bidratt til auka merksemd rundt kafalasytemet i Qatar.

Denne merksemda har igjen bidratt til at organisasjonar som ILO, Amnesty og HRW har låge press på staten til å raskt kome med lovendring og reform for å betre forholda til arbeidsinnvandrarar i Qatar. Dei ikkje-statlege organisasjonane har som vist brukt mykje 'naming and shaming' for å få fram dei kritikkverdige forholda rundt kafala i Qatar, men dei har også kome med konkrete forslag til forbetring. Den statlege organisasjonen ILO gjekk inn i eit tett samarbeid med Qatar i 2017, og har i tillegg til rapportar og konvensjonar bidratt i kampen om kafala med teknisk hjelp og rådgjeving. Det er vanskeleg å konstatere at den eine eller den andre organisasjonen, rapporten eller forbetningsforslaga konkret har resultert i reform. Likevel, vil eg påstå at dei internasjonale aktørane bidrag samla sett har bidratt på viktige punkt undervegs i prosessen. Konvensjonar og merksemd har bidratt til Intensivering av prosessen, og avsløringar og kontinuerleg overvaking har bidratt til å halde fokuset på faktisk endring oppe.

Samla sett, vil eg så langt konkludere med at grunnlaget for reform alt var til stades i Qatar før den auka merksemda som kom etter 2010. Likevel, har press frå internasjonalt hald bidratt til å auke intensiteten på, styrke og overvake endringsprosessen. Reformprosessane vart sett i gang av innanrikske krefter, men framskynda og forbeta av internasjonale aktørar.

Det avsluttande kapittelet i oppgåva, kapittel sju, tek for seg faktiske endringar i kafalasytemet og er såleis retta mot det fyrste leddet i problemstillinga: «I kva grad har kafalasytemet i Qatar vorte endra frå 2010 til i dag». Det har vist seg å vere eit spørsmål med fleire svar. Ein kan ikkje nekte for at det har skjedd endring, og som presentert i kapittel

sju, har talet på arbeidrar som byter jobb auka. Det gjeld også dei som har fått att pengar dei har vorte tvungne til å betale gjennom ulovleg praksis. System som WPS, nettbasert informasjonskanalar og klagesystem, fellesutval med representantar frå arbeidrarane og senter for utdeling av visum i heimlanda, legg grunnlag for faktisk endring. Innføring av minsteløn, avgrensa tidsrom for arbeid i høge temperaturar og fjerning av NOC er også fastsett.

Reformprogrammet frå 2020, har satt klare grenser for kafalassetmet i praksis. Systema og krava som er tekne opp att i avsnittet over, innskrenkar makta arbeidsgjevar/sponsor har over arbeidsinnvandrarane. I tillegg er det lagt til rette for at arbeidrarar skal kunne kome seg ut av eit arbeidsforhold om dei ynskjer. Den altomfattande kontrollen ein sponsor hadde over ein arbeidsinnvandrar har altså fått ein solid knekk, i teorien. Tidlegare nemnde ord som beskriv kva som står att for å oppnå reell endring, i praksis er: implementering, handheving, informasjonsflyt og overvaking. Som beskrive i kapittel sju, er det framleis arbeidrarar som lev under tilnærma same forhold som kafalassetmet tidlegare låg til rette for. Frykt for at klager skal få same utfall no som dei gjorde før det nye lovverket tredde i kraft, hindrar arbeidrarar i å nyte systemendringar. Arbeidsgjevararar snor seg framleis unna reglementet.

Summert, vil eg sei at kafalassetmet har vore endra frå 2010 til i dag, men at det står att mykje for å sikre at det når ut i alle sektorar. I forhold til kven som satt i gang reformprosessen, har eg alt konkludert med at reformprosessane vart sett i gang av innanrikske krefter, men framskynda og forbetra av internasjonale aktørar. Svaret vert altså kombinasjonen. Storleiken på denne masteroppgåva har ikkje tillate det, men i vidare forskning kunne det vore interessant å sett på kafalassetmet i ein breiare kontekst, og gjort ei djuptgåande komparativ analyse av systemet på tvers av grensene i Golfregionen. For å runda av i samband med tittelen på oppgåva: eg dømer gult kort til Qatar, som ei åtvaring om at åtferdsendring i forhold til arbeidsinnvandring framleis trengs.

Referanseliste:

Al-Jazeera "Qatar promises to reform 'kafala' labour law". Publisert: 16.11.2014.

<https://www.aljazeera.com/economy/2014/11/16/qatar-promises-to-reform-kafala-labour-law>

Al Jazeera "Qatar says reform to the labour law have 'transformed' the market". Publisert:

20.03.2021. <https://www.aljazeera.com/economy/2021/3/20/qatar-reforms-to-labour-laws-have-transformed-the-market>

Al Jazeera "Why are football teams protesting against Qatar 2022 World Cup?" Publisert: 28.03.2021.

<https://www.aljazeera.com/news/2021/3/28/why-are-football-teams-protesting-against-qatar-2022-world-cup>

Al Meezan "Law No. 2 of 1961 on the Qatari Nationality (repealed)". Tilgjengeleg på:

<https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=2578&language=en> (Sett 25.04.2022.)

Alshebabi, Omar. "Policing Labour in Empire: the modern origins of the Kafala sponsorship system in the Gulf Arab States." British Journal of Middle Eastern Studies, vol. 48. Publisert: 27.02.2019. s.291-

310. <https://doi.org/10.1080/13530194.2019.1580183>

Amnesty International. "Gulf states: letters to the GCC." Publisert: 21.02.05

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/mde040032005en.pdf>

Amnesty International, "Qatar: Submission to the UN Universal Periodic Review: Seventh session of the UPR Working Group of the Human Rights Council, February 2010". Publisert: 01.09.2009.

<https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/001/2009/en/>

Amnesty International, "Treat us like we are human: Migrant workers in Qatar". Publisert:

18.11.2013. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/mde220112013en.pdf>

Amnesty International. "Crunch time for Qatar on migrant workers." Publisert: 28.07.2014

<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2014/07/crunch-time-for-qatar-on-migrant-workers/>

Amnesty International, «COVID-19 makes Gulf countries' abuse of migrant workers impossible to

ignore". Publisert: 30.04.2020. <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2020/04/covid19-makes-gulf-countries-abuse-of-migrant-workers-impossible-to-ignore/>

Amnesty International, "Reality Check 2020: Countdown to the 2022 World Cup". Publisert:

18.11.2020. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/3297/2020/en/>

Amnesty International "They think that we're machines". Publisert: 07.04.2022.

<file:///C:/Users/Ingel/Downloads/MDE2253882022ENGLISH.pdf>

Andersen, Rosland, Ryymin og Skålevåg, *Å gripe fortida: Innføring i historisk forståing og metode*. Det Norske Samlaget. 2012.

Arab News, "The Founding of the GCC". Tilgjengeleg på: <https://www.arabnews.com/node/1659796> (Sett: 16.02.2022).

Battalogu, Cihat. "Political reform in Qatar: From authoritarianism to political grey zone." Berlin: Gerlach Press. 2018.

Bryne, Lars og Sande, Egil. «Amnesty gjorde Qatar-sjekk ett år før VM – nå slår de full alarm». NRK. Publisert: 16.11.2021. <https://www.nrk.no/sport/amnesty-gjorde-qatar-sjekk-ett-ar-for-vm--na-slar-de-full-alarm-1.15730930>

BTI, Transformation Index. «Who We Are». Tilgjengeleg på: <https://bti-project.org/en/about> (Sett: 16.04.2022).

Ekeland, Halvor. Helle, Magnus. Ness, Sindre. Brevik, Hanne Marie. Alayoubi, Mohammed, "Mens fotballen diskuterer boikott, tjener Norge milliarder i Qatar». NRK. Publisert: 16.05.2021. https://www.nrk.no/sport/mens-fotballen-diskuterer-boikott_tjener-norge-milliarder-i-qatar-1.15487727

Forente Nasjoner. «Qatar». Tilgjengeleg på: <https://www.fn.no/Land/qatar> (Sett: 16.02.2022)

Forente Nasjoner, «Folkerett». Tilgjengeleg på: <https://www.fn.no/tema/konflikt-og-fred/folkerett> (Sett: 06.05.2022).

Forente Nasjoner, «Den Arabiske Våren». Tilgjengeleg på: <https://www.fn.no/Konflikter/den-arabiske-vaaren> (Sett: 02.05.2022).

Forente Nasjoner, «Demokrati og medborgerskap». Tilgjengeleg på: <https://www.fn.no/tema/menneskerettigheter/demokrati-og-medborgerskap> (Sett: 20.05.2022).

Forente Nasjoner, «Menneskerettigheter». Tilgjengeleg på: <https://www.fn.no/tema/menneskerettigheter/menneskerettigheter> (Sett: 12.05.2022).

Fromherz, Allen J. *Qatar: A Modern History*. London: I.B Tauris & Co Ltd. 2012.

Garrett, Amanda. "The End of Kafala: Evaluating Recent Migrant Labor Reforms in Qatar." *Georgetown Journal of International Affairs* 21. Publisert: Hausten 2020. 201-208. doi:

<http://dx.doi.org/10.1353/gia.2020.0029>. Tilgjengeleg på: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/end-i-kafala-evaluating-recent-migrant-labor/docview/2518363187/se-2?accountid=8579>.

Haar, Beryl Ter "FIFA, Qatar, Kafala: Can the World Cup Create a Better World of Work," *International Labor Rights Case Law* 4, no. 1 (2018): 128-132

Haar, Beryl Ter "The FIFA 2022 World Cup and Labour Rights – Seizing the moment for labour law reforms in Qatar", *Kutafin University Law Review*, Volume 4, Issue 1. (2017): 140-163.

Hafner-Burton, Emilie M. "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem." *International Organization* 62, no. 4 (2008): 689–716. Tilgjengeleg på: <http://www.jstor.org/stable/40071894>.

Hawthorne, Amy. "Qatar's new constitution: Limited reform from the top." *Carnegie Endowment*, Publisert: 26.08.2008. <https://carnegieendowment.org/sada/21605>

Human Rights Watch, "About us: What we do". Tilgjengeleg på: <https://www.hrw.org/about/about-us> (Sett: 06.03.2022).

Human Rights Watch, "Building a Better World Cup: Protecting Migrant Workers in Qatar Ahead of FIFA 2022". Publisert: 12.06.2012. <https://www.hrw.org/report/2012/06/12/building-better-world-cup/protecting-migrant-workers-qatar-ahead-fifa-2022>

Human Rights Watch, "History". Tilgjengeleg på: <https://www.hrw.org/about/about-us/history> (Sett: 04.04.2022).

Human Rights Watch, "Frequently asked questions". Tilgjengeleg på: <https://www.hrw.org/about/about-us/frequently-asked-questions#5> (Sett: 04.04.2022).

Human Rights Watch, «Qatar: New Reforms Won't Protect Migrant Workers- Still Tied to Employers Under Kafala System". Publisert: 08.11.2015. <https://www.hrw.org/news/2015/11/08/qatar-new-reforms-wont-protect-migrant-workers>

Human Rights Watch, "Qatar Events of 2019". Tilgjengeleg på: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/qatar> (Sett: 05.04.2022).

International Labour Organization, "About the ILO". Tilgjengeleg på: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm> (Sett: 07.04.2022).

International Labour Organization, "How the ILO Works". Tilgjengeleg på: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang--en/index.htm> (Sett: 07.04.2022).

International Labour Organization, «ILO Indicators of forced labour”. Tilgjengeleg på:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf (Sett: 22.04.2022).

International Labour Organization «Labour Law and Reform Unit”. Tilgjengeleg på:

<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labour-law/lang--en/index.htm> (Sett: 22.04.2022).

International Labour Organization, “The Protocol to the Forced Labour Convention”. Tilgjengeleg på:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_321414.pdf (Sett: 16.04.2022).

International Labour Organization, «Labour Standards: Ratification of ILO Conventions”. Tilgjengeleg på:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO::P11310_INSTRUMENT_ID:2551460 (Sett: 25.04.2022).

International Labour Organization, “Overview of Qatar’s labour reforms”. Tilgjengeleg på:

https://www.ilo.org/beirut/countries/qatar/WCMS_760466/lang--en/index.htm (Sett: 16.04.2022).

International Labour Organization, “Qatar’s new minimum wage enters into force”. Tilgjengeleg på:

https://www.ilo.org/beirut/countries/qatar/WCMS_775981/lang--en/index.htm (Sett: 25.04.2022).

Kamrava, Mehran. Babar, Zahra. *Migrant Labour in the Persian Gulf*. United Kingdom: C. Hurst & Co, 2012.

Khalaf, Abdulhadi. AlShebabi, Omar. Hanieh, Adam. *Transit States: Labour, Migration & Citizenship in the Gulf*. London: Pluto Press, 2015.

Khan, Azfar, and Hélène Harroff-Tavel. “Reforming the Kafala: Challenges and Opportunities in Moving Forward.” *Asian and Pacific Migration Journal* 20, no. 3–4. Publisert: september 2011: 293–313. <https://doi.org/10.1177/011719681102000303>.

Malik, Adeel. “Rethinking the Rentier Curse.” In *Combining Economic and Political Development: The Experience of MENA*, edited by Giacomo Luciani, 41–57. Brill, 2017. Tilgjengeleg på:

<http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w8h356.10>.

Meernik, James, Rosa Aloisi, Marsha Sowell, and Angela Nichols. “The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns.” *The Journal of Conflict Resolution* 56, no. 2 (2012): 233–56. Tilgjengeleg på: <http://www.jstor.org/stable/23248496>.

Migrant-Rights.org, "Qatar Shura Council recommendations threaten to undo reforms". Publisert: 23.02.2021. <https://www.migrant-rights.org/2021/02/qatar-shura-council-recommendations-threaten-to-undo-reforms/>

Nguyen, Ngoc. «Kafala Labor System Reform and the 2022 World Cup». Georgetown University Qatar. Publisert: 20.12.2021. <https://cirs.qatar.georgetown.edu/kafala-labor-system-reform-and-the-2022-world-cup/>

Omar Hesham AlShehabi (2021) Policing labour in empire: the modern origins of the Kafala sponsorship system in the Gulf Arab States, *British Journal of Middle Eastern Studies*, 48:2, 291-310, DOI: 10.1080/13530194.2019.1580183

Pattison, Pete "The road to reform: have things improved for Qatar's World Cup migrant workers?". *The Guardian*. Publisert: 22.12.2021. <https://www.theguardian.com/global-development/2021/nov/22/qatar-labour-rights-reforms-world-cup-legacy>

Pattison, Pete. Pramod, Acharya. "Revealed: migrant workers in Qatar forced to pay billions in recruitment fees". *The Guardian*. Publisert: 31.03.2022 https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/31/migrant-workers-in-qatar-forced-to-pay-billions-in-recruitment-fees-world-cup?CMP=Share_iOSApp_Other

Pattison, Pete. Pramod, Acharya. "No one should suffer like me': families of Qatar's dead migrant workers left with nothing". *The Guardian*. Publisert: 01.04.2022 <https://www.theguardian.com/global-development/2022/apr/01/qatar-dead-migrant-workers-left-with-nothing>

Plank, Samuel. "Monetizing Movement: Migrants of the Kafala System - Harvard Political Review." *University Wire*, Apr 01, 2015. Tilgjengeleg på: <https://www.proquest.com/wire-feeds/monetizing-movement-migrants-kafala-system/docview/1862988649/se-2?accountid=8579> (Sett: 25.04.2022).

State of Qatar: Government Communications Office, "Labour Reforms". Tilgjengeleg på: <https://www.gco.gov.qa/en/focus/labour-reform/> (Sett: 20.05.2022).

State of Qatar: Government Communications Office, "Qatar National Vision 2030". Tilgjengeleg på: <https://www.gco.gov.qa/en/about-qatar/national-vision2030/> (Sett: 21.05.2022).

Statistisk Sentralbyrå, «Statistikkbanken: Befolkning». Tilgjengeleg på: <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/tableViewLayout1/> (Sett: 16.02.2022).

Tétreault, Mary Ann. Okruhlik, Gwenn. Kapiszewski, Andrzej. *Political Change in the Arab Gulf States: Stuck in Transition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2011.

The Wire: Amnesty International. Vol 34. No.4. Publisert: Mai 2005.

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/nws210042005en.pdf>

Toppa, Sabrina. "Qatar struggle to Reform Labour Law", Carnegie Endowment. Publisert: 11.04.2017.

<https://carnegieendowment.org/sada/68640>

Waage, Hilde Henriksen. «Det turbulente Midtøsten. Regimedannelse og regimestabilitet».

Tilgjengeleg på:

<https://www.uio.no/studier/emner/hf/iakh/HIS1300MET/v11/undervisningsmateriale/HIS1300MET>

[Waage Stikkord 4apr.pdf](#) (Sett: 18.02.2022).