

**2021現實查核：  
距離2022世界盃足球賽只剩下一年——  
卡達移工權利的狀況**

# INTRODUCTION

## 1. 前言

距離卡達的2022世界盃足球賽只剩下一年。卡達曾承諾改革勞動制度並保障勞工權利，國際特赦組織檢視其改善程度。本文是2019年2月和2020年11月發表的現實查核之更新版本。

下一屆世界盃足球賽的倒數已經開始，但卡達仍未達成向國際勞工組織所做的承諾，終結對超過2百萬名勞工的侵權與剝削。確實如本報告所示，在更加密切審視卡達糟糕的人權紀錄，以及呼籲抵制這場比賽的背景之下，剛受到保障的移工權利在去年確實遭到剝奪。

2017年，卡達開始致力於改革其勞動制度，卡達已經開啓多項重要的法律改革。然而，實質的進展停滯不前，舊的侵權行爲捲土重來，卡法拉制（以保證人制度爲基礎的就業制度）最糟糕的特質重新出現，破壞改革的進度。政府沒有嚴格實施改革，尤其是未能監督執法的情況和追究侵權者的責任。這樣的失敗令人懷疑關鍵利害關係人所立下的承諾，這場世界盃是否真的能成爲卡達移工的轉捩點。<sup>1</sup>

只要這種情況持續，該國勞工就會繼續受無恥的雇主擺佈，面臨薪資竊盜和危險的工作環境，有時也在轉換工作時遭遇難以跨越的障礙。勞工仍然被禁止彼此合作來集體爭取自身權利，他們也無法替自己伸張正義，侵權的賠償亦極爲少見。與此同時，雇主繼續「照常營業」，得以剝削勞工卻不會受罰。

國際特赦組織發布最新的「現實查核」，警告卡達必須在2022年11月世界盃開始前，採取緊急行動完成改革程序並確實執行。除非完成這件事，否則光在2022年就恐有數千名勞工成爲侵權和剝削的受害者，且得到補償的機會微乎其微。對於那些在比賽後仍留在卡達的人來說，情況會更糟。

**卡達必須在2022年11月世界盃開始前，採取緊急行動完成改革程序並確實執行。**

---

<sup>1</sup> 國際足總和最高委員會承諾，世界盃將會「在卡達和國際替勞工留下世界級的標準和做法」。見<https://digitalhub.fifa.com/m/5adbe651c67c78a3/original/o2zbd8acyiooxyn0dwuk-pdf.pdf>

## 問題

我們過去的報告已經確認移工面臨侵權的關鍵核心因素：

- **卡法拉制**將移工和雇主綁在一起，限制移工轉換工作的能力，若無雇主允許也難以離開該國
- **延遲支付薪水和積欠薪水**增加了違法且不道德招聘行為造成的高額工人債務
- 權利遭受侵犯的移工難以得到司法協助
- **侵犯勞工權利的雇主不受懲罰**
- **家事移工的保障極為不足**，包含執法不力
- **禁止移工成立及加入工會**
- **未能執行本應保障勞工權利的卡達國家法律**

## 卡達的承諾——國際勞工組織協議

2014年，勞工團體向國際勞工組織投訴，卡達不遵守規範強迫勞動的第29號公約以及規範勞動監察的第81號公約。<sup>2</sup>2017年，在侵犯低薪移工權利有了進一步的詳細紀錄後，政府和國際勞工組織簽訂協議，投身於為期3年、範圍廣泛的改革程序。

透過這個合作關係，卡達和國際勞工組織同意在2018-2020年展開合作，以「讓（卡達的）法律和做法符合國際勞工標準和工作的基本原則及權利」。<sup>3</sup>改革的目標都在5個關鍵指標中：

- 改善工資支付
- 加強勞動監察及健康和安全管理
- 撤換卡法拉保證人制度，改善勞工招募的程序
- 提高對強迫勞動的預防、保護和起訴
- 提升勞工的聲量

可於本報告第2-5章閱讀這些目標之下的承諾細節。

---

<sup>2</sup> 投訴內容，卡達不遵守規範強迫勞動的第29號公約，以及規範勞動監察的第81號公約，由參加國際勞工大會第103屆會議（2014年）的代表，根據國際勞工組織章程第26條提出，2015年3月16日，附件一，第3頁。[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_348745.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_348745.pdf)

<sup>3</sup> 卡達政府和國際勞工組織訂定的技術合作計畫（2018-20），2017年，頁31。  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_586479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_586479.pdf)

## 卡達至今做了什麼？

2017年起，卡達政府爲了嘉惠移工，啓用了一些法律和措施，包含：

- **家事移工工作法**（Domestic Workers Law），規範工作時間限制、每日強制休息時間、每週休假一天和帶薪長假
- **勞動爭議調解委員會**（勞動委員會，Labour Committees），讓勞工更容易訴諸司法協助
- 支援和加速支付欠薪的**基金**
- **無差別待遇的新最低工資**
- **終止離境許可和無異議聲明的要求**，移工得不經雇主同意離開卡達及轉換工作
- **嘗試建立雇主與勞工聯合委員會**，以及
- **批准2項重要的國際人權條約**，雖然卡達保留忽略某些關鍵義務的權利，包含勞工成立及加入工會的權利，而以僅設立工作場所委員會試辦計畫代替。

這些改革有機會翻轉卡達移工的生命。然而因施行不力以及措施的漏洞，過去一年中，許多侵權做法再度出現，嚴重破壞改革進程。

一位名叫雅各的保全人員向國際特赦組織解釋，這樣的狀況對像他一樣的移工代表著什麼：

「改革淪為紙上談兵，現實中並沒有改變……如果走進一家公司，從勞工身上[可以看到]只有極少數有發生改變。實際情況依然很糟。」<sup>4</sup>

在新規定並未有效執行之時，許多侵犯勞工權利的雇主找到制度中的漏洞。這讓他們得以犧牲勞工權利「照常營業」，錯誤的做法再度出現：

- **有些雇主依然反對或禁止移工轉換工作**
- **實際上依然需要雇主允許才能轉換工作**，對移工來說這讓已經很複雜的制度變得更令人困惑
- **「逃跑」的指控仍可用作剝削工具**
- **薪資竊盜依然猖獗**
- **上法院索取欠薪的程序**，對多數移工來說依然曠日費時，甚至毫無效果
- **侵權雇主有罪不罰的文化依然猖獗**
- **移工死因的調查仍然草率**，剝奪家屬得到補償的權利，且
- **移工成立和加入工會的權利仍遭受剝奪**

---

<sup>4</sup> 遠距訪問，2021年5月4日

爲了兌現承諾，卡達當局必須緊急：

- **有效實施與執行改革**，確保能逐漸廢除舊的侵權做法，新的做法也不能繼續侵權
- **強化監察機制**，快速偵查並終止侵權行爲
- **改善勞工訴諸司法和得到賠償的可能**
- **追究雇主侵犯勞工權利的責任**，以及
- **提高移工的聲量，並尊重他們成立工會的權利**

## 研究方法

本文更新2020年11月發表的《2020現實查核：2022世界盃足球賽倒數——卡達移工權利的狀況》<sup>5</sup>，2020報告的基礎建立在2019年2月發表的《現實查核：距離2022卡達世界盃足球賽還有4年，移工權利的狀況》<sup>6</sup>。以上2篇報告都樂見卡達承諾「修改法律和做法，讓其符合國際人權標準」，也認可改革對解決普遍性勞工剝削的重要性。但報告也點出執行不力讓移工容易遭受嚴重侵權。

本報告使用了國際特赦組織過去10年針對卡達移工權利進行的大量研究，包含2021年進行的新研究。研究員在2021年4月至11月間，遠距或親自訪問了45名卡達現任和前任移工，詢問他們在卡達的工作與生活經驗。本報告也引用了其他組織和記者針對卡達移工權利撰寫的文章、與移工原籍國代表、國際勞工組織、移工權利組織代表和卡達移工社群領袖的討論內容，以及與卡達政府官員的通信和會議內容。國際特赦組織的代表團在2021年10月前往卡達，進行更深入的實地考察，並與官員和其他利害關係人見面。

國際特赦組織也分析了和移工權利有關的國內與國際法規及標準，以及國際勞工組織針對與卡達簽訂的技術合作協議中的承諾，所發表的年度進展報告。<sup>7</sup>

在本報告中，爲防止移工遭受報復，所有名字皆爲化名。

---

<sup>5</sup> 國際特赦組織《2020現實查核：2022世界盃足球賽開始倒數——卡達的移工權利》2020年11月18日

<sup>6</sup> 國際特赦組織《現實查核：距離2022世界盃足球賽還有4年的卡達移工權利狀況》2019年2月5日  
<https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/9758/2019/en/>

<sup>7</sup> 出處同上

# THE KAFALA SYSTEM

## 2. 卡法拉制

### 承諾

在與國際勞工組織協議裡的第3個核心目標，卡達保證以僱傭合約制度取代卡法拉制。<sup>8</sup> 這個做法將能：

- 終結限制移工遷徙自由的限制和阻礙，並避免他們在權利受侵犯的狀態下終止僱傭關係
- 允許勞工在工作特定時間後或在合理預告期間內告知的情況下離職
- 審查發放離境簽證的程序
- 執行禁止沒收護照的規範<sup>9</sup>

### 現實情況

2020年8月，卡達終於廢除大部分移工必須取得出境許可和無異議聲明的要求，讓他們得以不經保證人允許就離開卡達和轉換工作，這兩點是卡法拉制的核心特徵。雖然這個做法跨出重要的一步，實際上無異議聲明的程序仍然存在，卡法拉制一些有問題的規範也沒有改變，例如：雇主除了有各種報復性手段隨時可用來侵犯移工的權利，也能控制移工的法律地位，而且不必擔心受到懲罰。

莎拉 (Sara) 已經在卡達工作2年半，對她來說，卡達幾乎沒有任何改變。她向國際特赦組織表示：

「在卡達轉換工作非常困難。真實的情況是，無異議聲明的法規已經廢除，但多數公司和雇主仍有這種要求。不幸的是，他們（目前的雇主）不願意給我證明，還說他們要把我送回菲律賓。我已經收到很多錄取通知，但我遇到的問題是，他們還是要我的前保證人簽署無異議聲明、離職文件或離職信。如果受雇人有拿到無異議聲明或離職文件，就會比較有保障。」<sup>10</sup>

<sup>8</sup> 卡達和國際勞工組織簽訂的技術合作協定（2018-2020），頁31

<sup>9</sup> 見國際勞工組織採用公約和建議專家委員會的評論，政府在審查法律第21條和其他與規範移工聘雇條款時，保證遵照這些評論。  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3255640](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3255640)

<sup>10</sup> 遠距訪問，2021年9月7日。

## 離境許可：已廢除，卻仍有漏洞

卡達在2018年9月廢除了移工須取得出境許可的要求，允許多數《勞工法》規範底下的移工不需經雇主許可即可離開卡達<sup>11</sup>。2019年1月，在先前的公告排除家事移工和其他勞工後，這兩個族群終於也納入不需要出境許可的族群<sup>12</sup>。然而，家事移工仍須在出境72小時前親自「告知」雇主。<sup>13</sup>

根據部長的決定，經行政發展、勞動與社會事務部 (MADLSA) 批准後，雇主仍可要求最高5%的員工須取得出境許可。<sup>14</sup> 結算至2020年8月，MADLSA已經批准42,171個移工取得出境許可的要求。<sup>15</sup> 本文截稿時，2021年的數據尚未公布。

廢除出境許可近2年後，勞工權利組織和駐卡達大使館代表認為離開卡達確實變得比較容易。然而，他們向國際特赦組織表示，<sup>16</sup>有些移工，尤其是家事移工，仍然面臨阻礙，包含雇主拒絕提供回家的機票費用，或提出捏造的「逃跑」（逃班，這在卡達屬於刑事犯罪）或偷竊的檢舉，以及未能更新移工的居留許可，降低他們離開該國的能力。<sup>17</sup> 更甚者，在家事移工的雇主之間，沒收護照仍是一種猖獗的作法。<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup>國際特赦組織，卡達：部分廢除「出境許可」，解除多數移工的遷徙限制，2018年9月5日。  
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/09/qatar-exit-system-reform-first-step/>

<sup>12</sup> 見2019年第95項內政部決議，關於不受《勞動法》規範的部分勞工離境規定和程序，2019年12月1日  
<https://www.almeezan.qa/LawArticles.aspx?LawArticleID=79754&LawID=8221&language=ar>

<sup>13</sup> 2019年第95項內政部決議第2條

<sup>14</sup> 2021年10月19日，卡達埃米爾發布2021年第4項埃米爾命令，進行內閣改組。MADLSA被拆分為多個部會，並指派一位新部長領導勞工部。見《半島日報》〈埃米爾發布命令進行卡達內閣改組〉，2021年10月19日  
<https://thepeninsulaqatar.com/article/19/10/2021/Amir-issues-Amiri-order-reshuffling-Qatar-cabinet>

<sup>15</sup> 見國際勞工組織《卡達政府與國際勞工組織簽訂技術合作協定進度報告》（國際勞工組織進度報告），2020年10月9日，第6頁  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_757599.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_757599.pdf)

<sup>16</sup> 2021年9月和10月之間，遠距和實體訪問杜哈移工權利組織與大使館代表。

<sup>17</sup> 出處同上。更多關於家事移工的資訊，請見國際特赦組織《為什麼你想要休息？：卡達不斷發生的虐待家事移工事件》2020年10月20日  
<https://www.amnesty.org/en/documents/MDE22/3175/2020/en/>

<sup>18</sup> 2021年10月25日訪問移工組織代表



移工在卡達杜哈一塊廢棄的土地上踢足球。© Charlie Crowhurst/Getty Images

## 無異議聲明：阻礙依然存在

2020年8月30日，卡達成爲區域內第一個允許移工達成特定條件，包含完成試用期與在預告期內通知，得未經雇主允許就轉換工作。<sup>19</sup> 然而，一年過去，移工自由轉換工作的能力有時仍受限於難以克服的阻礙。確實，起初看似快速且相對簡單的網路流程，逐漸變得累贅、複雜且可能遭濫用。理論上，根據2020年第18和19號法律<sup>20</sup>，所有移工現在都能在通過最長6個月的試用期，並在預告期內通知後自由轉換雇主。只要新雇主補償原雇主機票和招聘的費用<sup>21</sup>，移工也可以在試用期內轉換工作，這筆金額不得超過勞工2個月基本薪資。如果雇主和勞工任一方不遵守預告期即結束合約，必須賠償另一方完整預告期或預告期剩下時間的勞工基本工資。<sup>22</sup> 若勞工未能遵守這些規定，他們離開後一年內不得在該國工作。這些條款也包含家事移工，但他們的試用期不得超過3個月。<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> 若移工想轉換工作，本人或新雇主必須透過MADLSA的電子系統送交申請，並附上新工作的錄取證明和原工作合約。接下來MADLSA會處理申請，然後發送簡訊通知移工本人申請是否通過。如果申請通過，也會發送簡訊通知原雇主，且所有人都會收到預告期的通知。如果申請未通過，只會通知移工本人。更多關於此程序的細節，請見MADLSA《在卡達轉換雇主：給勞工的重要資訊》

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_754403.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_754403.pdf)

<sup>20</sup> 2020年第18號法律修訂的《勞動法》第39、43、49、115之二、114、145、145之二條；2020年第19條法律廢除無異議聲明的要求。

[https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS\\_754882/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS_754882/lang--en/index.htm)

<sup>21</sup> 工作前2年的預告期爲1個月，工作超過2年的預告期爲2個月。見2020年第18號法律第1條修訂的《勞動法》第30條。

<sup>22</sup> 見2020年第18號法律第1條修訂的《勞動法》第39條。

<sup>23</sup> 見MADLSA《在卡達轉換雇主：給勞工的重要資訊》

有能力轉換工作是勞工避免權利遭受侵犯的必要方法。以30歲、已婚且有一個小孩的阿貝爾為例，他爲了在卡達找到工作，付了超過1,200美金給原籍國的招聘仲介。在公司工作4年後——經常一天工作12小時，每月薪資只有1,400卡達里亞爾（約爲臺幣10,640元）——他得以升職。但阿貝爾向國際特赦組織表示，即便他升職，雇主仍然拒絕替他適當加薪，因此在卡達修法不久後，他開始找新工作。他告訴國際特赦組織：「我是第一批以新流程轉換工作的人之一。」<sup>24</sup>

爲回應國際特赦組織要求卡達提供資料，卡達提供了部分資訊，但難以從中評估改革實施的程度。政府回報在2020年9月至2021年8月間，總共通過22萬6,840位移工轉換工作的申請，且所有申請都在7至10個工作天內得到結果<sup>25</sup>。但政府並未回應國際特赦組織的要求，未提供該期間內的申請總數或未通過的件數。

支持卡達移工的組織表示，目前的局勢確實相當複雜。他們告訴國際特赦組織，在採用新系統之後，即便有些勞工面臨語言或沒有智慧型手機等障礙，<sup>26</sup>許多申請還是照常處理。然而，有些雇主依然要求新聘勞工提供無異議聲明，其他雇主則採用報復手段，例如取消簽證，或在勞工表達轉換工作的意願後，提出勞工逃跑的檢舉，從而故意干擾轉換新工作的流程。<sup>27</sup>

## 國內某些雇主強烈反對

取消無異議聲明遭到一些當地企業反對，他們表達了對於新規定對雇主不公平的擔憂。<sup>28</sup>網路上提倡「雇主權利」的標籤和意見貼文出現在當地的報紙上。<sup>29</sup>中小企業表示，他們無法負擔聘請新員工的費用，冒著隨時失去勞動力的風險，且爲因應疫情實施的旅遊限制，代表他們無法招募新員工。<sup>30</sup>

爲了減輕商界的擔憂，MADLSA代表在2020年11月底的電視訪問強調，轉換工作的程序會保障企業權利，勞工在申請時須附上提交給雇主的辭職信影本，並補充「也需要勞工欲轉職的新

---

<sup>24</sup> 遠距訪問，2021年5月5日。

<sup>25</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>26</sup> 2021年9月和10月間遠距或實體訪問移工組織。

<sup>27</sup> 國際特赦組織《2020現實查核》頁13

<sup>28</sup> 見《半島日報》卡達商會，部會討論商人對勞動法修正案的要求和不滿，2020年11月22日。  
<https://www.thepeninsulaqatar.com/article/22/11/2020/Qatar-Chamber,-Ministry-discussbusinessmen%E2%80%99s-demands-and-grievances-on-labour-law-amendments>

<sup>29</sup> 見部落格2020年10月19日 (<https://alwelayalrsheda.blogspot.com/2020/10/blog-post.html>)、2020年11月9日，以及《拉亞》2020年11月16日 ([tinyurl.com/74v5zvzy](http://tinyurl.com/74v5zvzy))

<sup>30</sup> 《東方報》2021年11月22日 [shorturl.at/yGQS2](http://shorturl.at/yGQS2)

公司簽名及蓋章」。<sup>31</sup> 他再補充只要雇主收到員工要求轉職的通知，便可透過電子郵件或電話專線詢問該員轉職事宜與提出疑慮。

隨後，在2021年1月，爲了進一步安撫當地民衆，勞動部長告訴諮議會「更換保證人有相關規定、控制和程序來保障所有人的權利」，以及「要求轉職的勞工很少，申請通過的人數更少」。部長補充轉換工作還是會「在與相關人士溝通後才會決定通過與否」。<sup>32</sup>

即便有這些保證，諮議會仍在2021年2月22日提出一系列建議，目的在於剝奪勞工剛獲得的權利。這些建議尚未納入法律，但這代表當地對改革的強烈反對，尤其是商界。<sup>33</sup>這些建議包含：

- 刪除移工在合約期間轉換工作的權利。
- 將他們在卡達期間可轉換工作的次數限制爲3次。
- 除非公司同意，將公司內可轉換工作的勞工人數限制爲15%。
- 將需要離境許可才能離開卡達的移工比例由5%提高爲10%。<sup>34</sup>

## 工作流動性降低

「想要轉換工作的人很多，但他們都失敗了。新的流程是他們只會收到一封訊息通知他們『申請未通過』。如果有100人申請，大概只有5人會通過。然後公司可能就會在心理上虐待他們。[MADLSA] 告訴 [公司] 『某某某試著要轉換工作』，然後公司就會騷擾移工。」<sup>35</sup>（來自烏干達的班恩）

許多消息來源表示，雖然尚未修法，現實就是勞工愈來愈難轉換工作。<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> 《半島日報》〈申請轉換工作時須附辭職信影本〉2020年11月28日  
<https://www.thepeninsulaqatar.com/article/28/11/2020/Resignation-copy-required-for-job-change-request>

<sup>32</sup> 《半島日報》〈諮議會得知更換保證人的規定將保障所有人權利〉2021年1月5日，<https://www.thepeninsulaqatar.com/article/05/01/2021/Sponsorship-transfer-rules-will-preserve-rights-of-all-parties,-Shura-Council-told>。諮議會是一個諮詢機關，運作方式相當於準議會。

<sup>33</sup> 國際特赦組織〈卡達是否正在計畫從改革的路上迴轉？〉2021年3月4日，<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/is-qatar-planning-a-uturn-on-reforms/>

<sup>34</sup> 《半島日報》〈諮議會就更換雇主和移工離境提出建議〉2021年2月22日  
<https://thepeninsulaqatar.com/article/22/02/2021/Shura-Council-makes-recommendations-on-change-of-employer-and-expatworker%E2%80%99s-exit?fbclid=IwAR3nbeG66h6iXrNyK0W7-ctO6GHc1YkOhCFifPgvxo86nQL7wglMguYkZu>

<sup>35</sup> 遠距訪問，2021年4月28日

<sup>36</sup> 2021年4月至10月間遠距或實體訪問移工及支持移工的組織代表。亦可見Migrants-Rights.org〈改革後卡達的工作流動性仍是幻景，家事移工受到的影響最大〉2021年10月5日 <https://www.migrant-rights.org/2021/10/job-mobility-in-qatar-is-still-a-mirage-despite-reforms-domestic-workers-most-affected/>，以及企業責任資源中心〈已證實：移工在卡達世界盃足球賽的奢華飯店遭侵權〉2021年7月14日，頁24、25 [https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021\\_Qatar\\_Hotels\\_v547.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_Qatar_Hotels_v547.pdf)

支持移工的當地組織指出，他們發現想轉換工作的移工抱怨愈來愈多，包含移工的申請流程延遲好幾個月、申請毫無理由就遭拒絕，以及實際上仍然需要無異議聲明。<sup>37</sup> 國際特赦組織訪問的許多移工也表示，他們本人或同事在轉換雇主的過程中遭遇嚴重困難。Migrant-Rights.org 的代表告訴國際特赦組織。<sup>38</sup>

「在改革的前幾週，工作流動確實很順利。所有流程都在網路上處理，過程也相當透明。然而就在2週之內，因為雇主強烈反對，並對想轉換工作的勞工提出不實檢舉，一切都變得非常混亂。」<sup>39</sup>

政府向國際特赦組織表示「更換雇主的申請都能在7至10個工作天內得到結果」。<sup>40</sup>然而，有些勞工表示他們等了好幾的月，其中一人甚至等了快一年，才收到MADLSA針對他們申請轉換工作的回覆。<sup>41</sup>

來自肯亞的勞工雅各告訴國際特赦組織：

「我已經提交申請超過6個月，現在還在等待回覆，或許公司的保證人已經禁止所有人轉換工作。這些人從來不想讓不是公民的人好辦事。」<sup>42</sup>

根據受訪勞工和國際特赦組織讀過的簡訊，MADLSA寄出的簡訊不會說明申請未通過的原因，即便政府聲稱這並非事實。政府針對國際特赦組織要求提供的資訊做出回應，表示勞工能親自前往MADLSA詢問申請的狀況。<sup>43</sup>然而，移工和勞工權利組織代表接受訪問時指出，因為移工的工作時間，加上不易請假，實際上很難親自前往詢問，有時候移工好不容易抵達MADLSA，警衛卻要求他們離開。<sup>44</sup>

---

<sup>37</sup> 2021年9月及10月間遠距或實體訪問支持移工的組織代表。

<sup>38</sup> 2021年4月至10月間訪問移工。

<sup>39</sup> 電子郵件來往，2021年10月31日。郵件由國際特赦組織存檔。Migrant-Rights.org 是波斯灣地區的倡議性組織，目標為改善移工權利。 <https://www.migrant-rights.org/>

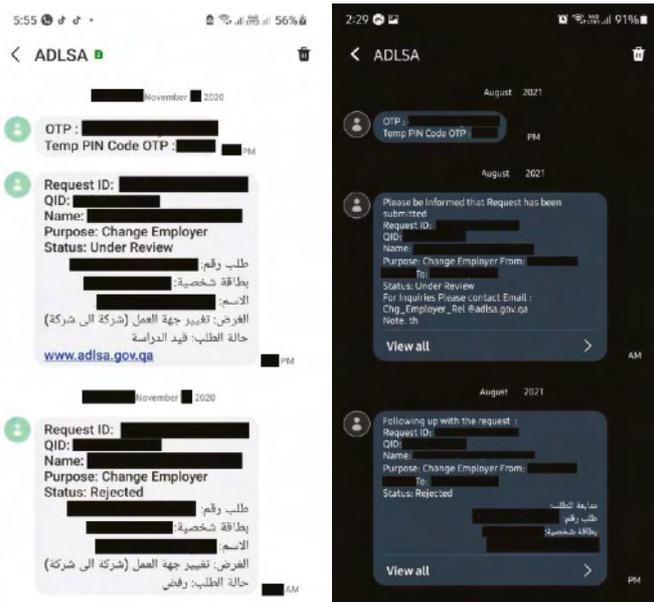
<sup>40</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>41</sup> 2021年4月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工。

<sup>42</sup> 遠距訪問，2021年8月19日

<sup>43</sup> 同上

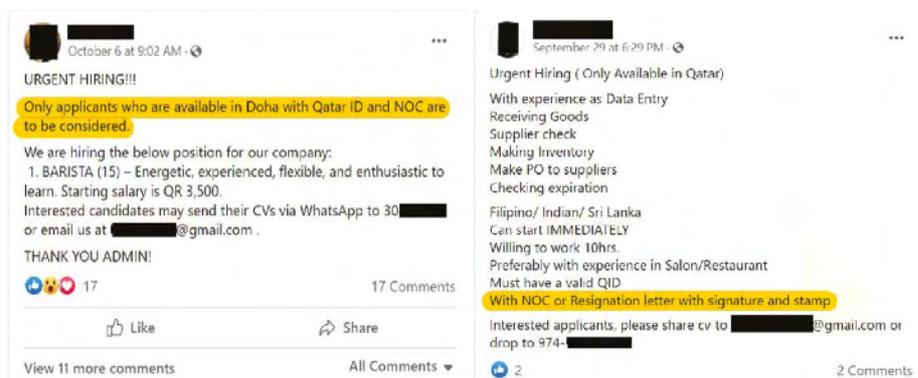
<sup>44</sup> 2021年4月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工。



勞工收到關於換工作申請狀況的簡訊截圖。

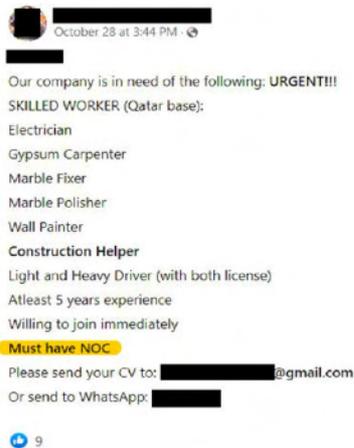
政府告訴國際特赦組織，如果「新公司有違規紀錄、未依要求提交文件，或新公司暫時或永遠停止營運」，申請可能就不會通過。<sup>45</sup>

然而，移工、支持移工的組織和位於杜哈的大使館認為，申請遭拒並非只有這些原因，且就現實情況而言，未提供無異議聲明或原雇主的批准文件，似乎會提高申請遭拒的可能。<sup>46</sup>



<sup>45</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>46</sup> 2021年4月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工和支持移工的組織代表。



2021年9月和10月發布在臉書上的徵才廣告截圖。

確實，近期發布在社群媒體上的徵才廣告，註明應徵者必須有無異議聲明才能應徵（見上圖）。包含家事移工在內的移工接受國際特赦組織訪問時，證實即便法律已廢除這種要求，新雇主仍然要求他們提供無異議聲明或同等文件。<sup>47</sup>

來自肯亞的勞工卡勒，簡述這個流程讓他感到挫折：

「[關於轉換工作流程的]那些事情，他們只會說流程還在進行。但真相是你可能會收到一封簡訊確認你的申請[已經通過]，但部會在系統內重新檢視你的訊息時，可能會因為勞動部和該公司[之間的關係]而取消你的申請。為了通過申請，甚至可能需要花上一年緊盯所有流程，但到最後他們還是拒絕你的申請。」<sup>48</sup>

歐馬爾表示他在擔任警衛3年後，想要轉行當司機，但沒有成功。他告訴國際特赦組織：

「一切都要看自己任職的公司……我沒辦法轉換工作，因為雖然是自己找工作，雇主也會給你錄取信，但你需要帶著錄取信去找原雇主，原雇主同意並簽名後才能轉換工作。但我的公司不會[簽名]。我們前往勞動部試圖說明『原公司不讓我們轉換工作』但部會只回我們『改天再來』……這是什麼情況？我不懂。政府已經通過法律，但公司不肯讓員工離開。」<sup>49</sup>

已經在卡達居住及工作超過5年的雅各表示：

「法律已經改了，但實際情況卻沒有……走進一家公司看看他們的員工，[你會發現]有改善的事情非常少。實際情況依然非常糟糕。」<sup>50</sup>

<sup>47</sup> 2021年4月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工。

<sup>48</sup> 遠距訪問，2021年7月23日

<sup>49</sup> 遠距訪問，2021年5月7日

<sup>50</sup> 遠距訪問，2021年5月4日

未經原雇主允許就提交轉換工作申請的勞工還面臨其他風險：流程延誤，導致新雇主在等待好幾個月以後，決定撤銷錄取，以及MADLSA拒絕他們轉換工作的申請。在這兩種情況下，勞工有兩個艱難的選項：回去做他們已經不想從事的工作，並且因為有意轉換工作面臨遭受雇主報復的風險，或是回到原籍國重新申請成為移工，並且負擔所有費用。

基克有兩個小孩，他告訴國際特赦組織自己看到公司如何阻礙想轉換工作的同事：

「有時候文件會『弄丟』，需要等好幾個月。若原本的工時是8小時，有時間找新工作，公司就把工時延長到12小時，或把你派到沙漠深處工作，讓你沒辦法找新工作。」<sup>51</sup>

這些描述顯示，透明度不佳、嚴重官僚體制和政府令人困惑的訊息，加上雇主不願讓員工離職，造成許多移工在轉換工作時遭遇重重困難。

流程太過艱難讓一些勞工無法招架，因此決定撤回申請。丹尼爾向國際特赦組織表示：

「我想轉換工作，已經通過面試，也拿到錄取信了。[新公司]要我提供簽名的辭職信，所以我在三個不同的日子去了[原公司的]辦公室，但他們只想小題大作，並拒絕給我辭職信。當時是2021年1月，已經開始實施新法。我覺得不耐煩，所以我離開[新]工作，[留在原本的公司]。」<sup>52</sup>

## 家事移工：離職更加困難

對家事移工來說，事情似乎更加複雜。雖然法律規定他們不需經雇主允許就能轉換工作，有些人卻向國際特赦組織抱怨，他們無法自由轉換工作。國際特赦組織的受訪者中，共有7人表示雇主拒絕提供無異議聲明，只有一人的雇主願意提供。這些女性已經完成合約內容，住在雇主家擔任家事移工兩年，並且想改到清潔公司上班。新公司要求勞工提供無異議聲明和「離職文件」，但原雇主拒絕提供這些文件，還將她們送回原籍國。<sup>53</sup>住在雇主家的家事移工情況相對危險，因為他們的工作場所同時也是他們的住所。接受國際特赦組織訪問的女性表示，她們不敢向MADLSA提交轉換工作申請，因為提交後雇主會立刻收到通知，她們馬上就會面臨報復的風險。<sup>54</sup>連政府承諾要提供給人口販賣倖存者的庇護中心，都因Covid-19疫情而關閉。

---

<sup>51</sup> 遠距訪問，2021年5月4日

<sup>52</sup> 遠距訪問，2021年8月26日

<sup>53</sup> 2021年9月進行的遠距訪問

<sup>54</sup> 出處同上

這些女性表示，到頭來她們只能留在原本的工作，受原雇主擺佈，或是離開卡達再想辦法回來從事新工作，沒有其他選擇。<sup>55</sup>

「我想要（轉換工作），但我的雇主想要我回去菲律賓，她不給我轉換工作需要的無異議聲明……因為我不想惹麻煩，只好配合雇主……這樣我才能隨時回去卡達，重新開始工作。」<sup>56</sup>



一名女子在孟加拉達卡的謝赫·法琪拉圖妮莎·穆吉布女子技術訓練中心（Sheikh Fazilatunnesa Mujib Mohila Technical Training Center）拍照。

2019年9月，卡達工商部長成立公衆公司WISA（卡達人力資源解決方案公司），用來招募和管理不住在雇主家的家事移工，這個新措施得到國際勞工組織支持。<sup>57</sup>然而，Migrant-Rights.org發現WISA拒絕移工轉換工作的申請，且有很多人抱怨申請流程。<sup>58</sup> Migrant-Rights.org向WISA要求提供資訊，而WISA內部的確有「客觀理性審視申請，確保不會對公司和移工造成負面影響」。WISA表示，公司符合倫理的招募流程，加上雇主提供帶薪訓練，造成公司「較難」准許移工轉換工作，但若移工有離職意願，公司將「准許受雇者離職，並根據

<sup>55</sup> 案例請見 Migrants-Rights.org 〈改革後卡達的工作流動性仍是幻景，家事移工受到的影響最大〉以及 Migrant-Rights.org 〈一個女兒的請求〉，2021年3月22日 <https://www.migrant-rights.org/2021/03/a-daughters-plea/>.

<sup>56</sup> 遠距訪問，2021年9月6日

<sup>57</sup> WISA提供聘雇的移工住所和交通，每天工時不超過10小時，其中包含適當的休息時間，也會提供預付電話卡，若遭遇虐待就能夠回報，亦會將他們納入薪資保護制度，就能將每月薪資轉帳到銀行帳戶。更多關於WISA的資訊，請見國際特赦組織《為什麼你想要休息？：卡達不斷發生的虐待家事移工事件》頁30

<sup>58</sup> Migrants-Rights.org 〈改革後卡達的工作流動性仍是幻景，家事移工受到的影響最大〉 2021年10月5日，<https://www.migrant-rights.org/2021/10/job-mobility-in-qatar-is-still-a-mirage-despite-reforms-domestic-workers-most-affected/>

與人力仲介公司簽署的條款和合約，將該名移工遣返原籍國，再招募替代人選」。<sup>59</sup>不過這樣的做法仍侵犯移工轉換工作的權利，也違反卡達的法律。

接受國際特赦組織訪問的女性移工表示  
她們不敢使用MADLSA平台送交轉換工作的申請  
因為她們一旦這麼做  
雇主就會收到通知  
造成她們暴露於遭受報復的風險

在某些案例中，雇主要求受雇者支付  
5,000到1萬5,000卡達里亞爾（約為臺幣38,203-114,610元，相當於當地勞工最低月薪的5-15倍）  
才願意「放」受雇者離職

## 高獲利的產業扼殺改革的努力

移工社區領袖和支持移工的組織代表指出，「買賣無異議聲明」在無異議聲明應被廢除的期間，成為某些雇主的高獲利產業。<sup>60</sup> 接受國際特赦組織訪問的移工、與移工共事或支持移工的人表示，在某些案例中，雇主要求受雇者支付5,000到1萬5,000卡達里亞爾（約為臺幣38,203-114,610元，相當於當地勞工基本月薪的5-15倍），才願意「放」受雇者離職，即便他們已經完成合約，或在受僱3個月後，本來就能不經雇主允許合法轉換工作。<sup>61</sup>

接受國際特赦組織訪問的移工表示，雇主常常辯稱他們需要支付招聘費用，才能聘請移工到卡達工作，因此這筆費用應該得到補償。<sup>62</sup> 然而，根據新法規定，若移工想在6個月（家事移工為3個月）試用期間內轉換工作，才需要賠償招聘費用給原雇主，且即便如此，這筆費用也不得超過勞工基本薪資2個月。試用期滿後，移工不需支付任何費用就能自由轉換工作。<sup>63</sup>

克莉絲汀娜在卡達的2年家事移工合約到期後，她想應徵一間清潔公司的工作。她覺得擔任家事移工太耗費精力，每日平均工時14小時，且沒有休假也沒有加班費。透過線上求職程序，

<sup>59</sup>企業責任資源中心〈WISA回應移工無法轉換工作的指控〉2021年10月27日，<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/wisa-response-to-allegations-workers-are-unable-to-change-jobs/>

<sup>60</sup>2021年9月和10月間訪問社區組織和支持移工的組織代表。

<sup>61</sup>2021年4月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工。

<sup>62</sup>同上

<sup>63</sup>見2020年第18號法律第1條修訂的《勞動法》第39條。

她在清潔公司找到薪水和條件都更好的工作。當她向雇主索取無異議聲明時，雇主要她支付1萬5千卡達里亞爾（約為臺幣114610元）。她向國際特赦組織表示：「他們說他們付了1萬5千卡達里亞爾才能雇用我，所以如果我想轉換工作，我也需要付1萬5千卡達里亞爾。」因為這樣，她沒辦法轉換工作，被迫繼續擔任家事移工。<sup>64</sup>

另一位菲律賓籍移工告訴國際特赦組織，即便她已經替雇主工作將近5年，也得到新的工作機會，她的雇主仍要求她支付1萬5,000卡達里亞爾，才會給她無異議聲明或離職「許可」。她擔心保證人取消她的證件，然後不支付離職費用就將她遣送回原籍國，因此最終沒有提交轉職申請。<sup>65</sup>

## 愛莎的故事

愛莎於2019年8月抵達卡達。她原先得到的承諾是能在餐旅業工作，實際工作卻是在一間小型勞動派遣公司，需要在不同地點移動，且月薪僅有1,300卡達里亞爾（約為臺幣10,275元），而非原先承諾的1,600卡達里亞爾（約為臺幣12,645元）。她向國際特赦組織表示，雇主延遲給付薪資也會扣薪，她和12個人共用一間「過度擁擠」的房間，也沒有收到結束服務津貼。<sup>66</sup>儘管如此，愛莎還是決定完成2年合約，希望之後能轉換到條件更好的新工作。另一方面，她的雇主想要更新她的合約，愛莎拒絕簽署新合約並要求轉換雇主後，他「非常沮喪，變得憤怒且帶有威脅性」。他告訴愛莎若她想轉換工作，必須支付6,000卡達里亞爾（約為臺幣48,466元）才能取得無異議聲明，否則將會送她回家。根據愛莎表示，她有至少10位同事同意付錢來換取無異議聲明，最後才得以轉換雇主。

但愛莎向國際特赦組織表示，她沒有錢支付這筆款項，因此決定向MADLSA投訴。不過在一週以後，她的投訴結案，也收到MADLSA的簡訊表示本案「已解決」。<sup>67</sup>她轉換雇主的申請毫無理由的遭到拒絕，當她和朋友前往MADLSA前往辦公室詢問她們為什麼不能轉換工作時，甚至不被允許進入大樓。

現今愛莎持續爭取自己轉換工作的權利。在案件停滯3個月後，她的雇主提供她無異議聲明的「折扣」，要求她支付2,500卡達里亞爾（約為臺幣20,200元）來換取聲明。但對愛莎來說這仍不是個選項，她已經3個月沒有工作，無法負擔這筆費用，尤其是法律上她應該能自由轉換工作。

---

<sup>64</sup> 遠距訪問，2021年9月9日

<sup>65</sup> 遠距訪問，2021年9月19日

<sup>66</sup> 遠距訪問，2021年10月27日

<sup>67</sup> 國際特赦組檢視的簡訊



卡達杜哈珍珠島一棟建築外的警衛，2018年。© Rumbo alo desconocido//Shutterstock

她向國際特赦組織表示：「整個情況對我和家人都造成重大影響，因為身為主要經濟支柱，很難處理這個情況。有時候早上我感覺自己不想醒來。」

對愛莎來說，解決方法很簡單：

「侵權的雇主必須被公諸於世，不只是公司名稱，老闆的名字也是——不論國籍為何，他們都該被封殺。因為發生眾多侵權事件，我的公司[原本]也被MADLSA封殺，但老闆開了一間新公司，也就是我現在的公司。我聽說公司快要破產了。」<sup>68</sup>

一名移工組織代表向國際特赦組織表示：

「現在的情況比無異議聲明改革前更糟——已經成為一種商業行為。我非常憤怒且沮喪。想像一下，勞工為了一張紙需要付高達3萬卡達里亞爾（約為臺幣24萬2,385元），即便他們已經完成合約。無異議聲明真實存在，雇主要求提交無異議聲明。」<sup>69</sup>

另一名支持移工的專家同意這種說法，也已經注意到「無異議聲明交易」的上升趨勢。<sup>70</sup>

<sup>68</sup> 遠距訪問，2021年10月27日

<sup>69</sup> 遠距訪問一名支持移工組織代表，2021年9月27日。

<sup>70</sup> 遠距訪問一名支持移工組織代表，2021年9月20日。

## 一系列其他侵權做法和報復

正式廢除無異議聲明，卻造成其他為避免移工轉換工作或懲罰試圖轉換工作的移工的侵權做法增加。

其中一種類似做法是在僱傭合約中大量使用「競業禁止條款」。競業禁止條款禁止受雇人在合約結束一年內進入其他相同產業的公司工作。根據國際勞工組織，類似條款僅能在「勞工由於工作性質而認識雇主的客戶或產業機密」等非常特定的情況使用。<sup>71</sup> 然而，根據該國勞工和支持勞工的組織表示，有些雇主任意使用競業禁止條款，甚至寫進沒有管道取得敏感資訊的藍領階層員工合約中。<sup>72</sup> 這樣做的結果造成勞工轉換工作的能力受限。

### 即使政府致力於終結卡法拉制， 卡達移工從入境該國和整個就業期間，仍被「保證人」綁在一起

卡達政府自己呈報的另一個侵權做法，是雇主強迫勞工簽署5年合約，承諾在此期間不轉換工作。<sup>73</sup>

根據移工和勞工權利組織，其他無恥的雇主已經開始扣押2個月的薪水當作一種贖金，避免勞工未經他們同意就嘗試轉換工作。<sup>74</sup> 有些勞工表示如果他們轉換工作，就必須放棄取得任何結束服務津貼的權利。

即使政府致力於終結卡法拉制，卡達移工從入境該國和整個就業期間，實際上仍被「保證人」綁在一起。保證人通常是他們的雇主，<sup>75</sup> 有責任替他們申請和更新居留證。<sup>76</sup> 然而，若雇主未能這麼做，受懲罰的是勞工而非保證人。這種依賴性造成越來越多侵權的雇主惡意使用「逃跑」指控和取消居留證的方式來控制工人。

---

<sup>71</sup> MADLSA，卡達的職業流動性——給雇主的重要資訊，[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_754450.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_754450.pdf)

<sup>72</sup> 2021年4月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工和支持他們的組織。

<sup>73</sup> 杜哈新聞，保全公司因違反卡達勞動法面臨懲罰，2021年5月4日，<https://www.dohanews.co/security-company-faces-penalty-for-breaking-qatar-labour-law/>

<sup>74</sup> 2021年9月至10月間遠距或在卡達實體訪問移工和支持他們的組織。

<sup>75</sup> 見《保證人法》第1條至第4條（2015年第21號法律），<https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=6809&language=ar>

<sup>76</sup> 《保證人法》（2015年第21號法律）第8條規定，雇主必須在移工抵達卡達或舊居留證過期90天內提供移工居留證。

雖然MADLSA在2020年表示，他們正在與內政部合作取消雇主回報勞工逃跑的制度，<sup>77</sup> 杜哈的大使館、移工權利組織、社群領袖和勞工告訴國際特赦組織，雇主持續針對試圖不經他們同意就轉換工作的勞工，回報或威脅回報不實的逃跑指控。<sup>78</sup> 類似指控和其他惡意指控（例如偷竊經常用來針對家事移工）將啟動法律程序，但移工因語言障礙及缺乏法律協助和支持，很難挑戰這些程序。<sup>79</sup>

一名 Migrant-Rights.org 的代表向國際特赦組織表示：

「逃跑法必須立刻廢除。這法在雇主手裡是個強大的剝削工具。若工人在上班時間無故缺席，勞動法中有相關條款允許將他們開除。逃跑法一點意義都沒有，尤其對家事移工來說，如果他們只要離開工作的住家就會被定罪，這樣要如何接觸政府服務的管道投訴？」<sup>80</sup>

同樣地，雇主仍然很輕鬆的就能取消勞工的居留證，有些雇主得知勞工有意轉換工作後便會這麼做。這種侵權做法危急勞工自由轉換工作的機會，讓他們面臨逮捕和遣返的風險，也確保現狀得以維持，雇主持續掌握權力平衡。

## 穆薩的故事

穆薩向國際特赦組織表示，他在公司工作一年，因為工作和原先保證的不同，所以決定在2021年中轉換雇主，尋找「更好的工作」。在提交離職信並得到MADLSA同意轉換工作後，穆薩的雇主立即在預告期內停止他的工作3週。穆薩說就算被公司停工，他也應得到基本工資。然而，公司將這筆錢從他理應得到的結束服務津貼中扣除。當公司提議改變工作地點，希望穆薩撤銷辭職但被拒絕後，他的雇主在預告期結束的兩天前取消了他的居留證。穆薩只能接受遣返，再重新取得新簽證才能回到卡達。然而，公司還有其他的手段。9月中，穆薩發現他的雇主對他提出逃跑的指控，即使當時他仍住在他們提供的住宿地點。他向國際特赦組織表示：

「公司給我的壓力太大，所以我想要回家，拿到新簽證再回來。但我身上有[刑事]案件代表我[無法]回來……他們不知道我的痛苦，他們不知道我賣掉哪些東西才能過來。」<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> MADLSA表示，雇主身為勞工在國內的正式保證人，只會為了「避免未來的責任」而通知內政部該勞工已離開工作崗位。《半島日報》，〈即將廢除回報逃跑勞工的制度〉，2020年10月20日，<https://thepeninsulaqatar.com/article/20/10/2020/System-of-reporting-absconding-workers-to-be-abolished-soon>

<sup>78</sup> 2021年4月至10月間進行的遠距或在卡達實體訪問。

<sup>79</sup> 國際特赦組織《為什麼你想要休息？》頁59

<sup>80</sup> 電子郵件來往，2021年10月31日。郵件由國際特赦組織存檔。

<sup>81</sup> 2021年9月至11月間進行的遠距訪問。

撰寫本報告時，穆薩的案件仍未有結果，他面臨逮捕和驅逐的風險，只能掙扎求生。

「我希望他們能撤回這個案子，這樣我才能留在卡達，賺錢養家和我病重的兄弟。我已經好幾個月沒辦法賺錢。我已經賣掉土地。我需要補償。」<sup>82</sup>

## 威爾森的故事

威爾森在卡達一家公司擔任景觀設計師已超過3年，他表示自己遇到類似問題。<sup>83</sup>他在無異議聲明廢除之前多次試圖轉換工作，但他的公司拒絕給他需要的文件。

他向國際特赦組織表示：

「薪水非常低。工作很辛苦。我們在室外惡劣的氣候工作……我跟經理說：『我有小孩、有家庭。』我賺的錢很少，只有900卡達里亞爾（約為臺幣7,295元）。我有機會轉換工作，但他們不讓我離職。」

2020年9月修法之後，威爾森又試了一次。他已經收到一份更高薪工作的錄取通知，未來的新雇主已經在2020年底透過網路幫他完成轉職程序，並告知他需要請現在的公司辭職信上蓋章。然而，公司拒絕。大約2個月後，威爾森表示他收到MADLSA的訊息，通知他申請未通過，但沒有進一步解釋。<sup>84</sup>

幾週後，威爾森的公司取消他的居留證，然後幫他訂了回家的機票，但威爾森並沒有提出這些要求。在沒有保證人且證件過期的情況下，他被迫在卡達以無合法文件的身分工作。他表示：

「他們[現在的雇主]不想要任何人離開公司後留在該國從事其他工作。我隨時都有可能被遣返……如果我能更新證件，我就有機會換保證人並找到更好的工作。」<sup>85</sup>

實地支持勞工的組織認可MADLSA在知道案件存在後支持移工的努力，但也指出這種付出是根據個別案件提供，沒有為避免未來侵權發生而處理系統性問題。<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> 遠距訪問，2021年11月3日。

<sup>83</sup> 遠距訪問，2021年9月30日。

<sup>84</sup> 國際特赦組織存檔。

<sup>85</sup> 同上。

<sup>86</sup> 訪問卡達支持移工的組織。

## 需要改變的事情

最終，內政部需要對違法雇主採取更嚴格的立場。要求勞工付錢才能離職或採用非法且侵權的做法阻止移工離職的雇主都必須懲處。同樣地，MADLSA應避免鼓勵雇主對轉職提出異議，僅在最有限的情況下才能使用（根據法律規範），同時記錄和懲罰試圖干預勞工行動自由的雇主。唯有這麼做，政府才能有效打擊侵權的雇主和改革勞動系統。

2021年7月，MADLSA試圖改善系統和處理系統漏洞，寄出一份備忘錄進行以下改變：

- 雇主不會再收到簡訊通知勞工申請轉換工作。只會和勞工同時收到最終結果的通知。
- 一旦勞工提交轉換工作的申請，雇主便不再能取消他們的證件或對他們提出逃跑指控。
- 轉職過程中改變心意的勞工可以取消申請。<sup>87</sup>

最終，內政部需要對違法雇主採取更嚴格的立場：

1. 要求勞工付錢才能離職的雇主
2. 或採用非法且侵權做法阻止移工離職
3. 必須懲處

然而，根據國際特赦組織所知以及與卡達勞工和社群領袖的訪談中得知，備忘錄中詳述的手段尚未有效執行。確實，在2021年10月4日回覆國際特赦組織的信中，政府表示MADSLA正在提案和內政部研擬新機制，確保「政府無法無故取消勞工的居留證」。<sup>88</sup> 然而，至今似乎沒有任何類似機制開始執行。<sup>89</sup> 直到機制開始實行為止，許多雇主將繼續找方法剝奪移工轉換工作的權利。

現實中，許多法律漏洞導致侵權做法猖獗，造成轉職程序更加困難。政府令人困惑的訊息和要求讓移工不知所措，也讓侵權的雇主更加大膽。因此，在嘗試轉換工作前先取得雇主同意的做法仍持續盛行。不論是離職文件、蓋章的辭職信或無異議聲明，對類似文件的需求等於是重啓了侵權的卡法拉制的關鍵環節。再加上雇主長期擁有取消勞工證件和提出逃跑指控的權力，對勞工產生寒蟬效應，許多勞工向國際特赦組織表示他們現在太害怕，所以連嘗試轉換工作都不敢。<sup>90</sup> 如同莎拉所述：

---

<sup>87</sup> 根據勞工權利組織，備忘錄透過私人分享且在工人社群中流傳。

<sup>88</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。

<sup>89</sup> 根據2021年4月至10月之間遠距或實體訪問移工、社區領袖、實地支持移工的組織和杜哈外國大使館。

<sup>90</sup> 2021年4月至10月之間遠距或在卡達實體進行的訪問。

「我害怕的原因很多。我怕警察抓到我。我怕他們把我送回菲律賓。因為我是有4個小孩的單親媽媽，還需要奉養父母，我非常需要持續賺錢養家。老實說我已經不知道還能怎麼辦了。」<sup>91</sup>

在回應國際特赦組織的信中，政府表示遭到報復的勞工「得訴諸主管當局，即警方或內政部人權署」，但並未詳述類似投訴的結果或流程。<sup>92</sup>信中表示2020年9月至2021年8月間，相關單位收到609件與沒收護照相關的投訴，且已採取措施取回護照。政府也表示已經提高沒收護照的罰金至2萬5,000卡達里亞爾（約為臺幣20萬2,555元），且MADLSA已經停止發行勞工許可給侵權的公司。然而，政府並未提供違法公司的數量或加重懲罰重複違法公司的確切手段等進一步資訊。<sup>93</sup>雖然MADLSA封鎖公司的做法是個值得支持的舉動，但採用的手段、涉案公司的名稱或侵權者的身份仍缺乏透明度，導致無法確認是否真的有追究責任。



2016年11月8日，移工聚集在杜哈的搜尋和追蹤署。© STRINGER/AFP via Getty Images

<sup>91</sup> 遠距訪問，2021年9月15日。

<sup>92</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>93</sup> 同上。

家事移工遇到的問題更嚴重。如同一名移工權利專家所述：

「法律的概念很好，但沒有實質作用。我從來沒聽說任何雇主因重複違法而受罰。有些雇主被列入黑名單——勞工表示：『我替兒子工作，因為父親被封鎖了。』——保證人被換掉了，但家事移工仍替同一戶人家工作。」<sup>94</sup>

和其他罪行或侵犯人權事件一樣，追究侵犯勞工權利的責任仍是嚇阻侵權最重要的方式之一。也就是要確保完整實施法律和規定，侵權者必須面對自身行為的後果。這也能向雇主傳遞強烈的訊息，也就是侵犯勞工權利和相關罪行不會再被容忍。政府持續未能讓侵權的雇主負起應有的責任，對改革的進度造成嚴重的損害，也助長卡達持續猖獗的有罪免責文化。

---

<sup>94</sup>與支持移工組織代表的遠距訪問，2021年9月27日。

# WAGE THEFT

## 3. 薪資竊盜

### 承諾

在與國際勞工組織協議的第1個核心目標下，卡達承諾：

- 加強薪資保護制度，勞工每個月經由電子支付收到的薪資可受監督，並將服務範圍擴大至中小企業、分包商，最終至家事移工。
- 不支付工資的行為將被制裁。
- 建立工資保障基金。
- 採用無差別待遇的最低工資制度。
- 透過新的監督制度，加強國家投訴機制。
- 支持提出投訴的勞工，確保流程公平快速。
- 終止雇主的報復行為。
- 協助移工認識他們在卡達擁有的權利和義務。<sup>95</sup>

### 現實

「[公司] 很狡猾……前幾個月，他們一直無故扣薪。如果你即將返國，他們會試著從你身上騙走更多錢，因為他們不需要給你解釋。」傑克森，烏干達<sup>96</sup>

延遲和積欠工資與其他合約相關利益，一直是卡達移工最常面臨的侵犯勞工權利形式。<sup>97</sup>即便已採用措施監督工資支付和協助勞工爭取補償，許多移工仍持續成為雇主薪資竊盜的受害者。多數移工出國工作的原因是為了要賺取穩定收入養家，他們同時還需要償還高額非法招聘費用

---

<sup>95</sup> 卡達政府和國際勞工組織訂定的技術合作計畫（2018-20），頁31

<sup>96</sup> 遠距訪問，2021年5月14日。

<sup>97</sup> 根據2021年4月至10月之間遠距或實體訪問社群領袖、移工和實地支持移工的組織。亦可見：企業責任資源中心〈已證實：移工在卡達世界盃足球賽的奢華飯店遭侵權〉，頁21、22；建築和木材工人國際聯合會〈運球還是進球：追蹤卡達合理勞動制度的得分〉，2021年7月，頁20；以及Equidem，〈疾病傳染的代價：COVID-19帶給海灣國家移工的人權影響〉，2020年11月，頁78-86，[https://www.equidem.org/assets/downloads/1837\\_Equidem\\_The\\_Cost\\_of\\_Congation\\_Report\\_ART\\_WEB.pdf](https://www.equidem.org/assets/downloads/1837_Equidem_The_Cost_of_Congation_Report_ART_WEB.pdf)

的貸款。因此，當他們沒有收到工資時，影響的不只有卡達的勞工本人，還有在家鄉需要依賴他們的家人。<sup>98</sup> 在最嚴重的案例中，這種侵權做法讓移工面臨強迫勞動的風險。<sup>99</sup>



移工聚集在杜哈市中心的「銀行街」。© Sam Tarling/Corbis via Getty Images)

爲了解決這個問題，政府保證加強薪資保護制度，並於2018年3月成立勞動爭議調解委員會（勞動委員會）以及勞工援助與保險基金來加快補償欠薪。MADSLA也採取其他措施，包含更嚴格懲處未按時支付薪資的雇主。然而，即使有了這些新措施，薪資竊盜在卡達依然猖獗，且因Covid-19疫情的限制而惡化。<sup>100</sup> 2021年5月，MADLSA也開放一個新平台，讓勞工能夠線上提交投訴。<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> 國際特赦組織，〈【尼泊爾】把人變成獲利：尼泊爾移工的侵權招聘、人口販賣和強迫勞動〉，2017年6月6日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa31/6206/2017/en/>

<sup>99</sup> 國際勞工組織，〈強迫勞動、現代奴隸和人口販賣〉，<https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>

<sup>100</sup> 國際勞工組織〈2020年進度報告〉，頁4

<sup>101</sup> 杜哈新聞，〈卡達勞動部的勞工投訴平台上線〉，2021年5月25日，<https://www.dohanews.co/qatar-labour-ministry-workers-complaints-platform-goes-live/>

在一封寄給MADLSA的信中，國際特赦組織要求提供提交給勞動委員會的投訴數量、提出的問題、法院作出的裁定數量、勞工有收到應得款項的總案件數，以及其中由勞工援助基金支付的案件數等資料。MADLSA在回覆中表示，勞動委員會自2018年3月起共發布了10,237項裁決，但沒有提供任何其他要求的資料。<sup>102</sup>

即便已採用措施監督工資支付和協助勞工爭取補償，

### 許多移工仍持續成爲雇主薪資竊盜的受害者

國際勞動組織在杜哈的辦公室於2020年報告中指出，他們替1,896名勞工向MADLSA提出投訴，並協助了其他7,420名勞工。這等於有超過9,000名勞工面臨「廣泛的勞工問題」。<sup>103</sup> 其中欠薪依然是最常見的侵權行爲。2021年的數據尚未公布，但國際特赦組織取得的可信數據指出，這年委員會處理的案件數量可能更高。

國際特赦組織和如Migrant-Rights.org等其他組織收到的投訴以及與勞工的訪問，揭露各式各樣薪資竊盜的案例。<sup>104</sup>這些案例包含延遲支付薪資、不公平且任意減薪、加班費不足，以及剝奪家事移工和其他設法離開雇主的勞工於法應得的結束服務津貼。<sup>105</sup>

## 薪資保護制度：不足以應付這種程度的侵權

2020年，國際勞工組織報導薪資保護制度已經擴大到涵蓋96%符合條件的勞工和94%的企業。這個制度據報能夠偵測到多種薪資相關違規行爲，包含低於最低基本工資的薪資及餐飲和住宿津貼的新門檻。至少有58間「被評爲高風險」的公司被禁止使用政府服務，且這個數字在Covid-19疫情期間大幅上升。<sup>106</sup>

此外，政府於2020年採用新法，對扣留薪資的雇主處以更嚴厲的罰金，<sup>107</sup> 但即便國際特赦組織已要求政府提供相關資訊，執行狀況仍然不明。<sup>108</sup>

<sup>102</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>103</sup> 國際勞工組織〈2020年進度報告〉，頁8

<sup>104</sup> 案例請見Migrant-Rights.org〈給MR的信〉，<https://www.migrant-rights.org/series/letters-to-mr/>

<sup>105</sup> 國際特赦組織於2021年4月至10月間透過電子郵件、遠距或在卡達實體的訪問收到的投訴。

<sup>106</sup> 國際勞工組織〈2020年進度報告〉，頁3-4

<sup>107</sup> 2020年第18號法律第145之二條，將違反《勞動法》與每月支付工資相關的罰金，從有期徒刑1個月和／或罰金2000（約爲臺幣16210元）至6000卡達里亞爾（約爲臺幣48626元）提高爲有期徒刑1年和／或罰金2000（約爲臺幣16210元）至10萬卡達里亞爾（約爲臺幣81萬437元）。

<sup>108</sup> 國際特赦組織於2021年9月21日寄給MADLSA的信件。

在回覆國際特赦組織的信中，MADLSA指出薪資保護制度的小組已經加快對侵權公司的禁令，禁止他們使用勞動部的服務，且已將更多案件轉交警方。然而，MADLSA並未提供任何收到的投訴數量和採取的行動相關資訊。<sup>109</sup>

儘管先前保證將家事移工納入薪資保護制度，他們仍被排除在外。<sup>110</sup> 這讓政府難以監督他們的工資支付情形和在需要的時候採取補償行動。

殘酷的現實是：採用薪資保護制度6年後，這個制度仍未能確保數千名勞工定期收到薪資，勞工因此被迫上法庭處理案件。致力於解決移工問題的組織指出，這個制度對於避免和啓動有意義的行動終止薪資竊盜的效果不佳。<sup>111</sup> 例如，人權觀察組織記錄到2間公司數百名勞工的案件，即使當局知情，他們仍遭遇積欠數個月薪資的情形。<sup>112</sup>

即使2019年MADLSA所委託的審查有提出明確的建議，敦促政府加強薪資保護制度以確保「加快辨識和處理不同形式的違規行爲，減少長期欠薪的情況」，<sup>113</sup> 這個制度還需要更多努力才能充分發揮潛力。

## 勞動委員會：無法保證所有受害者都有接觸司法的管道

卡達在改革初期令人最期待的行動之一，是在2018年3月成立勞動爭議調解委員會（勞動委員會）。這個由法官主導的「快速通道」機制，目的是在勞工提出投訴的3週內完成調解，藉此改善勞工的司法救濟管道。如果公司未能支付贏得案件的勞工，有一筆特別設立的基金能直接支付給勞工，之後再向公司索取款項。<sup>114</sup> 家事移工也能提交投訴給委員會，這是他們首次在卡達能夠接觸到司法救濟的管道。

雖然這些調解會議，特別是和原先的勞動法庭相比，已經在某種程度上加快勞工投訴的審理速度，但仍未能完全兌現承諾。

---

<sup>109</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>110</sup> 卡達政府和國際勞工組織訂定的技術合作計畫（2018-20），2017年，頁31

<sup>111</sup> 遠距和在卡達進行的訪問，2021年9月至10月。

<sup>112</sup> 人權觀察，〈卡達：打擊工資問題的行動給予勞工的幫助不足〉，2020年12月22日，<https://www.hrw.org/news/2020/12/22/qatar-wage-abuse-action-shortchanges-workers>

<sup>113</sup> 國際勞工組織〈2020年進度報告〉，頁1-2

<sup>114</sup> 國際特赦組織，〈【卡達】新基金可替受剝削的移工帶來希望〉，2018年10月31日，<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/10/qatar-new-fund-could-bring-hope-to-exploited-migrant-workers/>



勞工在法務部等待簽署文件，謊稱他們已收到薪資。卡達，2013年3月。© Amnesty International

確實，卡達支持移工的組織、外國大使館和社群領袖向國際特赦組織表示，委員會仍需要好幾個月來審理案件。<sup>115</sup>委員會仍然不接受索賠款項幾乎相同的集體案件，這大幅度的拖延了案件審理的速度。案件數量龐大加上三個委員會處理的數量有限，讓案件審理程序嚴重落後。根據法律，第一場聽證會應安排在案件送交委員會後3至7天內，但現況是勞工仍需等待3個月。

在成立委員會3年後，將3名法官增加至5名的承諾仍未兌現。委員會由於Covid-19的限制，在未採用任何替代方案的情況下關閉數個月，導致案件累積、許多勞工必須等待第一場聽證會花上好幾個月的情況更加惡化。即使勞工設法通過程序，許多人仍難以強制公司執行委員會的裁決，導致他們經濟困難。<sup>116</sup>

公司常常無法或沒有支付應付的款項，勞工便需要向民事法庭提起訴訟，從而開啓冗長、困難重重且常以失敗收場的法庭戰，以確保自己能夠取得欠款。<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> 遠距和在卡達進行的訪問，2021年9月至10月。

<sup>116</sup> 同上。

<sup>117</sup> 國際特赦組織，〈只有工作、沒有工資：卡達移工尋求正義的奮鬥〉，2019年9月19日

## 勞工援助和保險基金

勞工援助和保險基金於2020年初啓用，但目前尚不清楚勞工如何及何時有資格得到基金。根據政府，此基金在2020年共發送1,400萬卡達里亞爾（約為臺幣1億1,345萬1,557元）給5,500名勞工。<sup>118</sup> 然而，此後有多少勞工得利於此基金仍屬於未知。

至今，決策過程仍不透明。政府並未回覆申請此基金的勞工人數和至今有多少人確實收到欠款的資訊。實地支持勞工的組織向國際特赦組織表示，許多在勞動委員會勝訴的勞工即便已向民事法庭要求索賠，讓自己符合接受基金賠償的資格，卻沒有照應有的方式定期從基金收到欠款。<sup>119</sup> 一名 Migrant-Rights.org 的代表表示：「勞工資金沒有效果，需要法院裁決才能使用。」<sup>120</sup>

2020年，國際特赦組織記錄了勞工的案件並為此發起倡議後，負責世界盃相關工程的公司 Mercury MENA 聘用的一些尼泊爾和菲律賓勞工，終於從基金得到積欠的數個月薪水。<sup>121</sup> 2020年9月，國際特赦組織提交另一份27人的名單，Mercury MENA積欠這些前員工薪水。不幸的是，在超過一年以後，即使政府保證基金會賠償這些勞工，他們仍未收到欠款。<sup>122</sup>

簡而言之，在勞動委員會和勞工援助與保險基金成立後的3年來，依然未能替許多勞工提供快速且有效的司法程序，且對很多人來說尋求正義和補償的過程仍相當累人，在某些案例中甚至毫無成果。

**勞工援助和保險基金於2020年初啓用，  
但目前尚不清楚勞工如何及何時有資格得到基金。**

---

<sup>118</sup> 國際勞工組織〈2020年進度報告〉，頁4

<sup>119</sup> 遠距和在卡達進行的訪問，2021年9月至10月。

<sup>120</sup> 電子郵件來往，2021年10月31日。郵件由國際特赦組織存檔。

<sup>121</sup> 國際特赦組織，〈欠薪和拋棄：Mercury MENA侵犯勞工權利〉，2018年9月26日，<https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/09/mercury-mena-abuses-qatar/>

<sup>122</sup> 國際特赦組織和MADLSA的信件來往。信件由國際特赦組織存檔。

## 最低工資：需要足以支持所有勞工

2021年3月20日，無差別待遇的強制性最低工資生效。<sup>123</sup>根據2020年第17號法律，每月基本工資為1,000卡達里亞爾（約為臺幣8,105元），若雇主不提供餐飲和住宿，還需加上300卡達里亞爾（約為臺幣2,431元）的餐飲和500卡達里亞爾（約為臺幣4,052元）的住宿津貼。在回覆國際特赦組織的信中，MADLSA表示有2,626筆違反最低工資法的紀錄，且這些公司都已被禁止在卡達運作。<sup>124</sup> 實施新的最低工資制度是朝正確的方向前進，但必須確實執行，以確保所有勞工都有得到最低工資以及有效監督工資。

此外，最低工資需要緊急而後定期審查和修改，以確保最低工資能夠實際改善卡達移工的生活。根據法律，最低工資委員會需要至少每年審查最低工資。<sup>125</sup>然而，至今仍未進行過審查。



關於新最低工資的政府資訊圖表。

<sup>123</sup> 國際勞工組織，〈卡達新的最低工資生效〉，2021年3月19日，[https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS\\_775981/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS_775981/lang--en/index.htm)；以及：國際特赦組織，〈保護移工的新法朝正確方向踏出一步〉，2020年8月30日，<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/08/qatar-announcement-kafala-reforms/>

<sup>124</sup> 政府通訊辦公室寄給國際特赦組織的信件，2021年10月4日。信件由國際特赦組織存檔。

<sup>125</sup>關於國家最低工資的2020年第17號法律，[https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS\\_754880/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS_754880/lang--en/index.htm)