مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية
تأسس عام ١٩٩٤م - جامعة الكويت

إستراتيجية الحماية والأمان الاجتماعي للفئات المعرضة للمخاطر بدولة الكويت
(حالة المقيمين بصورة غير قانونية)

أ.د. فهد الفضالة
مستشار بالجهاز الفني
المعهد العربي للتخطيط

سلسلة الإصدارات الخاصة
(سلسلة علمية محكمة)
العدد (٤٨)

الكويت- ٢٠٢٠م

مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية
تأسس عام ١٩٩٤م - جامعة الكويت

إستراتيجية الحماية والأمان الاجتماعي للفئات المعرضة للمخاطر بدولة الكويت

(حالة المقيمين بصورة غير قانونية)

إعـــداد

أ.د. فهد الفضالة

مستشار بالجهاز الفني - المعهد العربي للتخطيط

سلسلة الإصدارات الخاصة

(سلسلة علمية محكمة)

العـــدد (٤٨)

الكويت
٢٠٢٠م

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية بجامعة الكويت

الناشر

مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية
جامعة الكويت

ص.ب: ٦٤٩٨٦ الشويخ (ب) الرمز البريدي: ٧٠٤٦٠ ، الكويت
هاتف : ٢٤٩٨٤٦٣٩ ـ ٢٤٩٨٤٦٥٨ (٩٦٥+)

البريد الإلكتروني Gulf_center@yahoo.com
الموقع الإلكتروني www.cgaps.ku.edu.kw

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

الطبعة الأولى

الكويت ـ ٢٠٢٠

أعضاء مجلس إدارة
مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية

أ. د. رشيد العنزي
نائب مدير جامعة الكويت للأبحاث (رئيس مجلس الإدارة)

د. فيصل أبو صليب
مدير المركز. نائب رئيس مجلس الإدارة

داخل جامعة الكويت

أ. د. يوسف ذياب الصقر
قسم الفقه المقارن والسياسة الشرعية
كلية الشريعة والدراسات الإسلامية
جامعة الكويت

أ. د. عبيد سرور العتيبي
رئيس قسم الجغرافيا ـ كلية العلوم الاجتماعية
جامعة الكويت

أ.د. فايز منشر الظفيري
قسم المناهج وطرق التدريس ـ كلية التربية
جامعة الكويت

أ.د. عبدالله محمد الهاجري
العميد المساعد للشؤون الأكاديمية
والأبحاث والدراسات العليا ـ كلية الآداب
جامعة الكويت

خارج جامعة الكويت

أ. عبدالعزيز عبدالله السالم
رئيس قطاع البحوث والدراسات الاستراتيجية
جهاز الأمن الوطني

أ. عبد الإله محمد رفيع معرفي
رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب
للشركة الأولى للفنادق ـ دولة الكويت

سعادة السفير/ جمال عبدالله الغانم
مساعد وزير الخارجية للشؤون الإدارية
وزارة الخارجية ـ دولة الكويت

أ. غالب محمد العصيمي
الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والمالية
وزارة الإعلام ـ دولة الكويت

المحتـويـات	رقم الصفحة
ـ ملخص.....	١١
ـ مقدمة.....	١٣
ـ **أولاً**: مشكلة الدراسة.....	١٦
ـ **ثانياً**: تساؤلات الدراسة.....	١٧
ـ **ثالثاً**: أهداف الدراسة.....	١٨
ـ **رابعاً**: أهمية الدراسة.....	١٨
ـ **خامسًا**: منهجية الدراسة.....	٢٠
ـ **سادساً**: تقسيم الدراسة.....	٢١
ـ **القسم الأول: الإطار المفاهيمي والخلفية المعرفية للدراسة**.....	٢٣
ـ أولاً: السياسات الاجتماعية وعلاقتها بمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي.....	٢٥
ـ ثانياً: الهجرة غير الشرعية ومشكلة عديمي الجنسية: معضلة دولية قائمة.....	٣٥
ـ ثالثاً: الهجرة غير الشرعية والمقيمون بصورة غير قانونية في الكويت.....	٤٧
ـ رابعاً: منظومة الحماية والأمان الاجتماعي في الكويت.....	٦٣
ـ **القسم الثاني: ملامح الإستراتيجية الكويتية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية**.....	٦٩
ـ أولاً: ارتكاز الإستراتيجية على المبادئ الإنسانية والفكر الدولي.....	٧٢
ـ ثانياً: المنطلقات الدستورية والقانونية للإستراتيجية.....	٧٤
ـ ثالثاً: الإطار المؤسسي لتنفيذ إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية.....	٧٥
ـ رابعاً: مسارات تنفيذ الإستراتيجية.....	٧٦

المحتويات	رقم الصفحة

ـ القسم الثالث: المشروعات والبرامج التنفيذية الشاملة في إستراتيجية الكويت الوطنية ومنظومتها الحمائية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في الكويت ٧٩

ـ المحور الأول: السياسات الاجتماعية ذات العلاقة بالتنمية البشرية..... ٨٤

ـ المحور الثاني: السياسة الخاصة بسوق العمل (التشغيل والاستخدام).... ٨٨

ـ المحور الثالث: السياسات ذات العلاقة بنظام المدفوعات والاشتراكات النقدية.. ٨٩

ـ المحور الرابع: شبكة الأمان الاجتماعي..... ٩٠

ـ المحور الخامس: الدعم اللوجستي والخدمي..... ٩٧

ـ القسم الرابع..... ١٠١

ـ الخلاصة والاستنتاجات..... ١٠١

ـ أولاً: الارتباط بنظم الحماية والأمان الاجتماعي للمواطنين..... ١٠٥

ـ ثانياً: تقييم الإستراتيجية في طور التنفيذ..... ١١١

ـ ثالثاً: تحديات قائمة..... ١١٤

ـ رابعاً: توصيات مقترحة..... ١١٧

ـ المصادر والمراجع..... ١٢٣

ـ الهوامش..... ١٣١

مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية

الملخص:

تتناول هذه الدراسة إحدى أهم القضايا الاجتماعية المقلقة للمجتمع الكويتي خلال الخمسين سنة الماضية، وهي مسألة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية في الكويت (البدون). حيث نمت وتوسعت هذه القضية وألقت بظلالها السلبية على العديد من الأصعدة، ومسَّت المجتمع وكيان الدولة على السَّواء. ويُعد البُعد الإعلامي الدولي وسمعة دولة الكويت في مجال حقوق الإنسان أحد أبرز الجوانب التي شهدت الكثير من التشويه والإثارة.

كان الهدف الأساسي لهذه الدراسة هو إيضاح الواقع الحقوقي والمعيشي لهذه الفئة من السكان، والدور الإنساني الذي تقوم به الدولة تجاههم، وذلك خلافاً لما يُشاع من بعض الجهات على المستويين: الداخلي والخارجي حول قصور واضح للدولة نحو فئة المقيمين بصورة غير قانونية.

توصَّلت الدراسة إلى نتائج مهمة من خلال رصد وتوثيق وتحليل مجموعة كبيرة من السياسات الاجتماعية والخدمات والأنشطة والبرامج الرعائية والإنمائية التي تقدمها مجموعة كبيرة من جهات ومؤسسات العمل الحكومية والأهلية، وذلك وفق إطار إستراتيجي لمنظومة حماية وأمان اجتماعي ومقاربة لما تقدمه الدولة لمواطنيها. وهذا يؤكد الدور الإنساني للكويت تجاه هذه الفئة من السكان، ويمثل ردًّا بالغًا على سيل الاتهامات الموجهة لدولة الكويت في سجل حقوق الإنسان، وهو ما يخالف الواقع الذي برهنت عليه هذه الدراسة.

مقدمة:

يسعى الإنسان إلى إشباع حاجاته الأساسية بهدف المحافظة على بقائه وتوفير سُبل العيش والحماية لأفراد أسرته، لذا فهو يتفاعل باستمرار مع محيطه الاجتماعي وبيئته الطبيعية بما فيها من موارد وفرص وتحديات. ويلجأ الإنسان في أوقات كثيرة إلى طلب العون والمساعدة من الآخرين، وسلوكه على هذا النحو يأخذ نهجا ديناميكيًّا مستمرا قائما على الأخذ والعطاء المتبادل مع غيره من الأشخاص. وقد طوَّر الإنسان سلوكيات وأساليب متعددة تضمن له الاستمرار في البقاء والاستقرار الاجتماعي والتعاون مع المجموعة المحيطة به. ويؤدي ذلك إلى ظهور أنماط ونماذج ومشاركات وممارسات اجتماعية كالتكافل والاحتواء الاجتماعي. ومع تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتعقُّدها اتخذت أشكال التكافل أنماطاً مختلفة، منها ما هو على شكل مساعدات مادية أو عينية، أو تبادل منافع شخصية خدمية وسلعية مع الآخرين. وعرف المجتمع الإسلامي صوراً متعددة للتضامن والتكافل الاجتماعي، وكان بيت مال المسلمين يؤدي دوراً فاعلاً في تقديم مساهمات خيرية متعددة لحالات الفقر والعوز للفئات الأكثر احتياجاً في المجتمع. كما أن مصارف الزكاة والأوقاف والصدقات والكفَّارات التي نصَّت عليها الشريعة الإسلامية لا تزال فاعلة ومؤثرة في تحسين مستوى المعيشة لمختلف الشرائح والفئات الأكثر احتياجاً، ممَّا ساهم في تحقيق الكفاية ونشر العدالة والحفاظ على تماسك المجتمع ووحدته[1]. وقد عبَّر القرآن الكريم عن ذلك في مواضع كثيرة، منها قوله تعالى: {وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ(٢٤) لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ(٢٥) } صدق الله العظيم، وقوله تعالى: {وَآتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ(١٤١) [2]} صدق الله العظيم، لاسيما أنَّ الدولة في النظام الإسلامي هي المسؤولة عن توفير الحماية والأمان الاجتماعي.

ومع ظهور نظام الدولة الحديثة في المجتمعات الغربية، والتطور الصناعي والاقتصادي الذي شهدته أوروبا وأمريكا، ظهرت أشكال وأنظمة معاصرة للحماية الاجتماعية، حيث استخدم مصطلح(Social Security) في التشريع الأمريكي عام ١٩٣٥ على إثْر أزمة الكساد الكبير عام ١٩٢٩، ونتيجة لذلك صدر القانون الأمريكي للضمان الاجتماعي لمساعدة فئات متعددة في المجتمع الأمريكي لاسيما فئة العاطلين عن العمل [٣]. ثمَّ توالت تشريعات وقوانين منظمة للضمان والمساعدات الاجتماعية، سواء على المستوى المحلي للدول أو على المستوى العالمي، وأكَّد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ أنَّ الضمان والرعاية الاجتماعية حقٌّ إنساني مكتسب للفرد، بما في ذلك توفير فرص التعليم والصحة والمعيشة اللائقة وتقديم الرعاية الاجتماعية والمساعدة لحالات العجز والشيخوخة وضحايا الكوارث الطبيعية والحروب والأزمات الاقتصادية، كما أن توفير فرص العمل والتأمين ضد البطالة كانت (ولاتزال) محل اهتمام مكثَّف في السياسات الاجتماعية الأمر الذي تعكسه البحوث العلمية المتقدمة لاسيما في الدول الغربية [٤]. ونصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وما تلاه من إعلانات ومبادرات واتفاقيات ومواثيق دولية تتضمن حث الدول على العمل من أجل توفير المعيشة اللائقة، وضمان جودة الحياة لمواطنيها بصرف النظر عن الجنس أو العرق أو اللون أو الدين أو أي اعتبار آخر. وتهتم المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان وشؤون اللاجئين والأقليات بمطالبة دول العالم بأن تتبنى منظومة عصرية للحماية والأمان الاجتماعي، وتحقيق العدل والمساواة والإنصاف بين كل شرائح المجتمع بما يتناسب مع الظروف: الاجتماعية والاقتصادية لكل دولة، كما أنَّ مواثيق الأمم المتحدة تحثُّ الدول الأعضاء على أن تنحو تشريعاتها وقوانينها إلى الاهتمام بالفئات المهمشة اجتماعيًّا : كالنساء والأطفال والمشردين وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة، وجميع الأشخاص المعوزين: اجتماعيًّا واقتصاديًّا، وأن تنضوي هذه الشرائح تحت مظلة الحماية الاجتماعية.

ومن أبرز الفئات التي تهتمُّ بها الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة فئة المهاجرين الذين ضاقت بهم السُّبل واضطرتهم ظروف الحرب أو الكوارث والمجاعات أو ظروفهم الخاصة إلى أن يتركوا أوطانهم للهجرة إلى بلدان أخرى. وقد أسفرت هذه الهجرات المتعددة وعلى مدى زمني طويل عن بروز ظاهرة الهجرة غير الشَّرعية، التي عادةً ما تسفر عن مشكلات متعددة كانت (ولاتزال) تقضُّ مضاجع الكثير من دول المهجر في العالم بدرجات متفاوتة؛ فالمشكلات الناجمة عن الهجرة غير الشَّرعية موجودة في الكثير من الدول المعاصرة وإن اختلفت حدتها والآثار الناتجة عنها، كما تختلف أساليب هذه الدول من حيث التعامل مع المهاجرين غير الشرعيين، بما في ذلك ما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية والإنسانية تجاههم من منظور حقوق الإنسان والرعاية الاجتماعية. وكان هذا الأمر محل اهتمام كبير من جانب البحوث العلمية التي تستكشف الديناميات (inter group) بين أنظمة الرعاية المتغيرة وأسواق العمل والهجرة الدولية في مناطق مختلفة من العالم، منها على سبيل المثال دول شرق آسيا من خلال حالة المهاجرين الصينيين إلى كوريا الجنوبية[٥]، وما يُسمَّى بالهجرة الدولية الأخيرة إلى الدول الأوروبية منذ عام ٢٠١٥. وكثيراً ما تظهر نتائج البحوث العلمية أنَّ الموقف من المهاجرين يتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسكانية لكل ما يسودها من المبادئ والقيم الثقافية[٦]. ومن أبرز المشكلات التراكمية للهجرة غير الشرعية وجود فئة الأفراد (عديمي ـ غير محددي الجنسية) الذين يعيشون في دول معينة ضمن النسيج الاجتماعي، أي أنَّهم بحكم القانون ليسوا مواطنين. وتزداد المشكلة تعقيداً وزخماً عندما يطالبون بالحصول على جنسية الدولة التي يعيشون فيها منذ سنوات طويلة، على الرغم من أن قوانين هذه الدولة أو تلك لا تسمح بذلك إلا بموجب إجراءات ومستندات معينة. وهذا هو الحال في دولة الكويت، حيث توجد فئة سكانية من غير محددي الجنسية الذين يقيمون في الدولة بصورة غير قانونية، وإن كانوا في الوقت نفسه مشمولين بالحماية الاجتماعية التي تكفل لهم حياة كريمة، ليس فقط بحكم القانون أو السياسة الاجتماعية للحكومة،

ولكن أيضاً بحكم ثقافة المجتمع الكويتي ومؤسساته الرسمية وغير الرسمية.

وبناءً على ما سبق، تهتمُّ هذه الدراسة بوصف وتحليل وتقييم منظومة الحماية والأمان الاجتماعي التي تستهدف المقيمين بصورة غير قانونية في المجتمع الكويتي، وذلك من خلال رصد وتحليل هذه المنظومة من منظور متعدد الأبعاد، مع الأخذ في الاعتبار العوامل الإنسانية ومبادئ حقوق الإنسان والقانون الكويتي، وكذلك القانون الدولي، حيث يظهر التأكيد واضحاً على أن عديمي ـ غير محددي الجنسية لهم الحق في الحياة الكريمة بما تسمح به ظروف وثقافة وقوانين كل دولة، ومن ثَمَّ تتفاوت السياسات الاجتماعية ومنظومة الحماية والأمان الاجتماعي الموجهة للأشخاص عديمي ـ غير محددي الجنسية من دولة إلى أخرى.

أولاً: مشكلة الدراسة

في ضوء مراجعة نظم السياسات الاجتماعية لدولة الكويت، تبين أنها تتعامل مع الواقع الاجتماعي من خلال منظومة واسعة للحماية والأمان الاجتماعي لكل الموجودين على أرض الوطن، بمن فيهم فئة المقيمين بصورة غير قانونية، تلك الفئة التي تستهدفها منظومة واسعة من المشروعات والبرامج والأنشطة الحمائية ذات العلاقة المباشرة بالاحتياجات الأساسية للنمو وجودة الحياة، كتوفير التعليم والصحة والغذاء والإسكان وغير ذلك، بما يضمن توفير مستوى معيشي لائق، ويحول دون الوقوع تحت طائلة الحاجة والفقر، أي منع الأضرار التي تعرقل الوجود الحياتي الأفضل، لذا يتم توجيه جزء كبير من الموارد المتنوعة ورصد الميزانيات المالية، وتوجيه الاهتمامين : الرسمي والمجتمعي لمنظومتي: الحماية والأمان الاجتماعي من منطلق المسؤولية والمبادئ الإنسانية التي يرسخها الدستور الكويتي وتقرها القوانين وتتبناها السياسة الاجتماعية للدولة ويعززها الضمير المجتمعي. وعلى الرغم من ذلك تتصاعد أصوات من داخل الكويت

وخارجها من حين إلى آخر تنتقد سياستها تجاه فئة المقيمين بصورة غير قانونية. من هنا تتمثل مشكلة الدراسة الحالية في تساؤل أساسي يدور حول ما الواقع الحالي لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية بدولة الكويت؟ وينبثق من هذا التساؤل مجموعة التساؤلات التالية:

ثانياً: تساؤلات الدراسة

١. ما العلاقة بين السياسات الاجتماعية ومنظومة الحماية والأمان الاجتماعي؟

٢. ما العلاقة بين الهجرة غير الشرعية ومشكلة عديمي - غير محددي الجنسية في دول العالم؟

٣. إلى أي حدّ شكّلت الهجرة غير الشرعية أساس وجود المقيمين بصورة غير قانونية بدولة الكويت؟

٤. من هم المقيمون بصورة غير قانونية في الكويت؟ وما خصائصهم الديموغرافية؟

٥. ما مدى اهتمام الدولة والمجتمع في الكويت بمشكلة المقيمين بصورة غير قانونية؟

٦. ما ملامح ومرتكزات إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في إطار المنظومة الشاملة للحماية والأمان الاجتماعي في الكويت ككل؟

٧. ما المشروعات والبرامج والأنشطة التنفيذية في إستراتيجية الكويت الوطنية لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية؟

٨. ما جوانب القوة والتحديات القائمة في إستراتيجية الكويت الوطنية لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية؟

٩. كيف ندعّم ونطوّر إستراتيجية الكويت الوطنية لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية؟

ثالثاً: أهداف الدراسة

يتمثل الهدف الأساسي لهذه الدراسة في وصف وتفسير وتقييم منظومة الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في دولة الكويت، ومن هذا الهدف تنبثق مجموعة الأهداف الفرعية التالية:

١. طبيعة العلاقة بين السياسات الاجتماعية ومنظومة الحماية والأمان الاجتماعي.

٢. وصف المقيمين بصورة غير قانونية في الكويت من منظور ديموغرافي/ سكاني.

٣. الوقوف على مدى وطبيعة اهتمام الدولة والمجتمع في الكويت بمشكلة المقيمين بصورة غير قانونية.

٤. خصائص وسمات إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية، وذلك في إطار المنظومة الشاملة للحماية والأمان الاجتماعي في دولة الكويت.

٥. وصف وتفسير المشروعات والبرامج والأنشطة التنفيذية في إستراتيجية الكويت الوطنية لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية.

٦. بلورة جوانب القوَّة والتحديات القائمة في إستراتيجية الكويت الوطنية لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية.

٧. بلورة استنتاجات وتوصيات تساهم في تدعيم إستراتيجية الكويت الوطنية لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية.

رابعاً: أهمية الدراسة

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من منظور تناولها لأحد الموضوعات المهمَّة في المجتمع الكويتي، كما أنها تتعلق بفئة ذات ثقل عددي وتأثير نوعي في الداخل، بل إنَّ وجودها ومشكلاتها يحدثان صدًى واسع النطاق في الخارج. وفيما يلي بلورة لأهم الأفكار الأساسية التي تعكس أهمية موضوع الدراسة:

١. إن المقيمين بصورة غير قانونية يشكلون ثقلاً عدديًّا ونوعيًّا ملموساً في التركيبة السكانية لدولة الكويت تبلغ حاليًّا نحو ٧٪ من مجموع السكان المواطنين، لذا فهي فئة مهمة في حدّ ذاتها، كما أنَّ وجودها الطويل وارتباطها الثقافي والقرابي بالعديد من القبائل الكويتية محل اهتمام المجتمع والدولة على السواء، بل إنَّ قضايا ومشكلات هذه الفئة محل اهتمام منظمات وروابط دولية متعددة.

٢. إنَّ هذه الدراسة تسدُّ نقصاً واضحاً في الدراسات العلمية المعنية بفئة المقيمين بصورة غير قانونية، فهناك ندرة شديدة في تلك الدراسات، ولم يقع تحت أيدينا دراسة حول منظومة للحماية والأمان الاجتماعي التي تستهدف تلك الفئة، على الرغم من كثرة عددها وتعدد القضايا الشائكة المرتبطة بها في الداخل والخارج وانعكاساتها على التماسك والأمن الاجتماعي لدولة الكويت[٧]، بل وعلى علاقة دولة الكويت بدول الجوار وغيرها من الدول، وكذلك بالمنظمات والروابط الدولية [٨].

٣. إنَّ منظومة الحماية والأمن الاجتماعي لفئة المقيمين بصورة غير قانونية لا تنفصل عن السياسات الاجتماعية الموجهة للدولة تجاه كل القاطنين على أرضها من مواطنين ووافدين، أي أنَّ موضوع الدراسة يمسُّ مكونات المجتمع الكويتي بشكل مباشر أو غير مباشر.

٤. التطورات التي تشهدها الساحة الدولية فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاهتمام بحقوق الأقليات والفئات المهمَّشة، الأمر الذي يتطلب تقصي مدى توافق السياسة الاجتماعية لدولة الكويت مع مبادئ مواثيق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمستجدات العالمية بهذا الشأن، وبلورة نقاط واضحة تجاه دور الكويت في هذه القضايا.

٥. أهمية منظومة الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في دولة الكويت، ليس فقط من منظور تأثيرها في الواقع المعيشي وحياة هذه الفئة، ولكن أيضاً من منظور إمكاناتها الذاتية مؤسسيًّا.

٦. تتأكد أهمية الدراسة الحالية من واقع ضرورة توضيح طبيعة دور الدولة والمجتمع الكويتي في التعامل مع فئة المقيمين بصورة غير قانونية. وهذا التوضيح من الضرورة بمكان لتجنّب حملات وممارسات التشويه والتشكيك في تعامل دولة الكويت مع هذه الفئة؛ فبعض المنظمات والروابط الدولية المعنية بحقوق الإنسان مازالت توجه نظرة سلبية نحو سياسة دولة الكويت في التعامل مع فئة المقيمين بصورة غير قانونية، وذلك لعدم قدرة هذه المنظمات على الفهم الصحيح والواضح لكيفية وأسباب نشأة هذه المشكلة وتضخمها في الكويت، وكذلك عدم قدرتها على رصد ما تقدمه الدولة ومؤسساتها الرسمية والأهلية من جهود متكاملة تشمل منظومة متكاملة للحماية والأمان الاجتماعي لتلك الفئة على أرض الكويت، بل والمساهمات الإنسانية والخيرية التي تقدمها الكويت حكومة وشعباً للمحتاجين في كثير من دول العالم حتى أضحت الكويت مركزاً للعمل الإنساني الدولي بشهادة الأمم المتحدة نفسها. وعلى الرغم من ذلك مازالت بعض المنظمات والروابط في الداخل والخارج تستغلُّ وجود فئة المقيمين بصورة غير قانونية لتشويه سمعة الكويت الدولية من خلال نهج تصيُّد الأخطاء والمعلومات المفبركة والبيانات المغلوطة/ غير الموثَّقة سواء بقصد أو بدون قصد، دون التحقق من ذلك من الجهات المختصة في الدولة لبيان الأحداث وتفسيرها، مع وجود منظمات دولية لها مكاتب عمل في دولة الكويت كمنظمة الهجرة الدولية ومنظمة شؤون اللاجئين وغيرهما، تقرُّ بالمعاملة الإنسانية والحقوقية لفئة المقيمين بصورة غير قانونية في الكويت[٩].

خامساً: منهجيَّة الدراسة وإجراءاتها

تنتمي هذه الدراسة إلى نوعية البحوث الوصفية التفسيرية Descriptive؛ Inter-pretative Researches إذ إنها تهتمُّ بوصف وتفسير وتقييم منظومة الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية (إستراتيجية الكويت الوطنية)، وفي ذلك

اعتمدت على المنهج الكيفي Qualitative Method الذي يستمد بياناته من كل المصادر والوثائق، والمقابلات المتعمقة وغير ذلك من أساليب البحوث الكيفية[١٠]. توظيف هذه المنهجية من خلال جمع وتنظيم وصياغة البيانات والمعلومات المستمدة من كل المصادر الممكنة كالمراجع المتخصصة، وقواعد البيانات والوثائق الرسمية والتقارير الموثوق فيها، سواء تلك المتاحة في الوسائط التقليدية أو تلك المتاحة عبر الإنترنت وقواعد البيانات المتخصصة. أما معالجة البيانات فقد تمثَّلت في فحص المعلومات وفرزها، واستكمال الناقص منها، ثم تنظيمها وصياغتها في صورة تقرير يشمل النقاط التي تغطي جوانب موضوع الدراسة، بما يجيب عن التساؤلات وصولاً إلى أهداف الدراسة.

سادساً: تقسيم الدراسة

القسم الأول: يتناول الإطار المفاهيمي والخلفية المعرفية للدراسة. ويتضمن التعريف بالسياسات الاجتماعية وعلاقتها بمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي (مفهوم السياسة الاجتماعية، أنظمة الحماية والأمان الاجتماعي)، الهجرة غير الشرعية ومشكلة عديمي ـ غير محددي الجنسية على المستوى الدولي، الهجرة غير الشرعية والمقيمون بصورة غير قانونية في الكويت بما في ذلك الخصائص الديموغرافية لهؤلاء المقيمين، واهتمام دولة الكويت بهذه المشكلة، مع توضيح موجز لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي في دولة الكويت.

القسم الثاني: ملامح إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية (من حيث المرتكزات الإنسانية والفكر الدولي، المنطلقات الدستورية والقانونية، الإطار المؤسسي لتنفيذ الإستراتيجية، مسارات تنفيذ الإستراتيجية).

القسم الثالث: المشروعات والبرامج والأنشطة التنفيذية في إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية

(السياسات الاجتماعية القطاعية ذات العلاقة المباشرة بالتنمية البشرية، السياسات الخاصة بسوق العمل، السياسات ذات العلاقة بنظام المدفوعات والاشتراكات النقدية، شبكة الأمان الاجتماعي، الدعم اللوجستي والخدمي).

القسم الرابع: الخلاصة والاستنتاجات (تقييم الإستراتيجية في طور التنفيذ، التحديات القائمة، التوصيات المقترحة).

وفيما يلي عرض توضيحي لتلك الأقسام التي -كما هو واضح -ترتبط بالإجابة عن التساؤلات التي تجسد مشكلة الدراسة وتوضح أهدافها، مع الاستعانة بالجداول والأشكال التوضيحية في الأفكار التي تقتضي ذلك.

القسم الأول

الإطار المفاهيمي والخلفية المعرفية للدراسة

أولاً: السياسات الاجتماعية وعلاقتها بمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي

(أ) مفهوم السياسة الاجتماعية

تشير السياسة الاجتماعية في جانبها التقليدي المعروف إلى العمل نحو مواجهة الانعكاسات السلبية للسياسات العامة بهدف حماية الطبقات السكانية الأكثر عرضة للتأثر من هذه السياسات، ولاسيما السياسات الاقتصادية والإصلاح الهيكلي وغيرهما من برامج مالية أو ضريبة أو تضخم الأسعار/ المعيشة والحد من مخاطر الفقر والعوز بشكل عام، وذلك من خلال مجموعة من المشروعات والبرامج والأنشطة القادرة على مواجهة كل جوانب التغير أو التحول الاجتماعي والاقتصادي. وفي الغالب فإن فئات كبار السن والنساء والأطفال والعاطلين عن العمل وذوي الاحتياجات الخاصة وغيرهم من شرائح اجتماعية محرومة هم الفئات المستهدفة من هذه السياسات، وهم أيضاً المستفيدون من خدماتها وأنشطتها وشبكة الأمان الاجتماعي بصفة عامة. وعلى هذا النحو فإن مفهوم السياسة الاجتماعية أكبر وأعم من المفهوم الضيق للرعاية الاجتماعية، التي ترتبط بتقديم خدمات وأنشطة الرعاية الاجتماعية المتخصصة لبعض الشرائح الاجتماعية، أي تلبية الاحتياجات والمتطلبات الأساسية للسكان الأكثر عرضةً للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية[١١]. وتتكوَّن السياسة الاجتماعية من المبادئ والتشريعات والخطوط المرشدة Guidelines والأنشطة والبرامج التي تؤثر على الظروف المعيشية، وتستهدف تحقيق رفاهية الإنسان وجودة الحياة بجوانبها المختلفة.[١٢]

غالباً ما تمثل السياسة الاجتماعية توجهاً للإطار الحكومي أو السياسي للدولة، مثل دولة الرفاهية الاجتماعية وما يرتبط بذلك من توفير الرعاية والخدمات

الاجتماعية لعموم السكان [١٣]. ويقدم مركز مالكولم وينر للسياسة الاجتماعية في جامعة هارفارد تعريفاً للسياسة الاجتماعية على أنها «السياسة العامة والممارسة في مجالات الرعاية الصحية والخدمات البشرية والعدالة الجنائية ومشكلات عدم المساواة والتعليم والعمل». وتوصف السياسة الاجتماعية بأنها إجراءات تؤثر على رفاهية أفراد المجتمع من خلال ضمان العدالة وتوزيع السلع والخدمات والموارد والوصول إليها في هذا المجتمع، وغالباً ما تتعامل السياسة الاجتماعية مع القضايا والمشكلات ذات التأثير السيئ على جودة حياة الإنسان.[١٤]

ويتضح من ذلك مدى تنوع مجالات السياسة الاجتماعية ليس فقط من واقع تعدد مجالات الاهتمام، بل أيضاً من واقع التعريف الأكاديمي لها كمقرر دراسي، إذ إن قسم السياسة الاجتماعية في كلية لندن للاقتصاد يصف مقرر السياسة الاجتماعية بأنه مقرر تطبيقي متعدد التخصصات يتعلق بتحليل استجابات المجتمعات للحاجة الاجتماعية، ويسعى إلى تعزيز قدرة الطلبة على فهم النظرية الاجتماعية والأدلة المستمدة من مجموعة واسعة من تخصصات العلوم الاجتماعية، بما في ذلك الاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس والجغرافيا والتاريخ والقانون والفلسفة والعلوم السياسية[١٥].

وكما أشرنا، فإن مفهوم السياسة الاجتماعية، وإن كان أحد أبعادها الأساسية تحقيق مستوى معيشي أفضل للفئات المحرومة وغير القادرة على التكيف الاجتماعي مع واقعها المعيشي، أوسع وأشمل وينطلق من دلالات مختلفة إحداها تحقيق التنمية الاجتماعية، وذلك من مدخل مفاده أن كل تنمية اجتماعية يجري تقديمها إلى فئات وشرائح اجتماعية من السكان هي في واقع الأمر تطبيق لسياسة اجتماعية تم تصميمها وتنفيذها على أرض الواقع. وفي منحى آخر لمفهوم السياسة الاجتماعية تبرز عملية الضبط والتحكم في قطاعات عمل معينة في المجتمع. فتشير إلى كونها أداة ووسيلة لتحقيق الأهداف الخاصة بالسياسة العامة للدولة تجاه قطاع تنموي معين كالصحة والتعليم والإسكان، ومن ثَمَّ تخرج من مفهوم تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان أو التحسين من أحوالهم

المعيشية، وتمثل وسيلة لتحقيق الأهداف التي تتوجه بها الحكومة نحو المجتمع، كمجموعة المشروعات والبرامج الحكومية التنموية في قطاعات مختلفة كالصحة والتعليم والمرافق الاجتماعية الأخرى، لذا يفترض أن تكون هذه السياسات القطاعية متناغمة ومتفاعلة مع بعضها بعضا لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة[١٦].

ويتمثَّل جزء من الأدوار الوظيفية للسياسات الاجتماعية في مواجهة ومعالجة آثار السياسات العامة للحكومة وواقعها على حياة السكان الاقتصادية والاجتماعية، من ذلك تحقيق ضمان وحماية وعدالة التوزيع وتكافؤ الفرص ومجابهة التفاعلات الاجتماعية ذات الآثار السلبية للسياسات العامة، كالصراع والتفكك والإقصاء. لذا فإن الهدف الرئيس للسياسة الاجتماعية هو الوصول إلى تحقيق مجتمع العدالة الاجتماعية والمساواة، ومن ثَمَّ تؤدي أدواراً وظيفية متعددة منها ما هو تنموي يعمل على دعم الفرد والأسرة للمشاركة في تنمية مجتمعاتهم، ومنها ما هو وقائي يتمحور حول الفئات الأكثر عرضة للمخاطر والتأثيرات السلبية للسياسات العامة للدولة، ومنها ما هو علاجي يتجه إلى الفئات المحرومة والمهمَّشة من خلال دعم الخدمات والمرافق العامة وتحسين مستويات المعيشة، وإعادة توجيه الموارد والمشروعات والبرامج وبما يحقق الاندماج والتماسك الاجتماعي لجميع فئات المجتمع التي تعمل من خلاله.

ووفقاً لهذه الوظائف والأدوار، فإنَّ السياسات الاجتماعية معنية بشكل أساسي بقياس تأثير السياسات العامة للدولة، لحماية الأفراد والأسر وإعادة التوازن ومجابهة المخاطر والاختلالات والآثار السلبية تجاه أي مجموعة أو قطاع سكاني محروم يتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية. وبناءً عليه فإن السياسة الاجتماعية في دولة الكويت - كما تكشفها الخطط التنموية المتعاقبة للدولة - وجهت جُلَّ اهتمامها نحو تحقيق الرفاهية الاجتماعية والحفاظ على جودة الحياة للسكان، بما فيها المجموعات السكانية الأكثر عوزاً كالمرأة والأطفال وذوي

الاحتياجات الخاصة والشرائح الاجتماعية المهمَّشة، كفئة المقيمين بصورة غير قانونية أو ما يطلق عليهم اجتماعيًّا فئة البدون، بهدف تغيير الواقع الحياتي والمعيشي لهذه المجموعات والحفاظ على مكونات المجتمع الكويتي وتماسكه وتحقيق مزيد من التوازن والانصهار الاجتماعي بين المجموعات السكانية، وذلك من خلال تبني وتطبيق إستراتيجية وطنية للحماية والأمان الاجتماعي تقدم طيفاً واسعاً من المشروعات والبرامج والأنشطة المتخصصة للحماية الاجتماعية عبر آليات متعددة .

(ب) أنظمة الحماية والأمان الاجتماعي:

يتضح مفهوم الحماية الاجتماعية، كما ورد في إطار أدبيات الأمم المتحدة، وكما يشير إليه (إعلان التنمية الاجتماعية) الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن (١٩٩٥) [١٧]، من خلال الالتزام بوضع سياسات لضمان الحياة الاقتصادية والاجتماعية الكافية لجميع السكان خلال فترات البطالة والمرض والأمومة والترمُّل والعجز والشيخوخة، وبهذا المفهوم فإنه يتضمن الحماية المدنية والاجتماعية، أي مجموعة السياسات والبرامج. وقد تنامى هذا المفهوم لدى العاملين والمهتمين في الشأن التنموي الاجتماعي والعلوم السلوكية، وذلك بالتأكيد على أن هذه المنظومة تعمل في المجتمع بشكل رسمي (حكومي) أو أهلي، فالسياسات الاجتماعية القطاعية والمشروعات والبرامج وشبكات الأمان الاجتماعي الحكومية تحظى بالدعم المادي من جهات ومؤسسات العمل الرسمي الحكومي (سياسات عامة)، أما مشروعات وبرامج وأنشطة الحماية والأمان الاجتماعي الأخرى التابعة للقطاع الأهلي فإنَّ لها أساليبها وأدواتها الخاصة في الحصول على الدعم والمساندة الأهلية، والتي تأتي في صور وأشكال متعددة، منها ما هو تقليدي يتعلق بالعلاقات القرابية كالدعم والمساندة والمعونة بين الأفراد ذاتهم، ومنها ما هو لائحي ومنظم من خلال الروابط والجمعيات واللجان الأهلية والخيرية. وتعمل هذه المظلة الحمائية تحت مظلة القوانين العامة

للدولة، وفي معظم الحالات تكون مظلة الحماية الاجتماعية الأهلية منافساً قويًّا، إن لم تكن بديلاً عن البرامج الحكومية [18]. كما يشير مصطلح الحماية الاجتماعية على أنها السياسات والإجراءات التي تساعد على حماية الأفراد والجماعات الإنسانية ضد الصدمات والأزمات الاجتماعية والاقتصادية، وتشمل الإجراءات العامة التي تتخذ استجابة لمستويات من الضغوط والمخاطر والحرمان الذي يواجه البشر نظير التغير الذي قد يمس حياتهم كالحرمان والعوز المادي والفقر. وبهذا المفهوم فإنَّ منظومة الحماية والأمان الاجتماعي وآلياتها المختلفة العاملة في المجتمع وعلى رأسها مشروعات وبرامج وأنشطة الرعاية الاقتصادية والاجتماعية بكل مستوياتها العلاجية والوقائية والإنمائية، تهدف إلى تغيير الواقع المعيشي الاجتماعي للأفراد والجماعات من خلال الحد من العقبات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية وتخفيف وطأتها والمساهمة في تحسين جودة الحياة، وضمان عيش الإنسان حياة كريمة كأسر أو جماعات [19]*.

---

* هناك تداخل كبير بين العديد من المصطلحات والمفاهيم الاجتماعية فيما بينها، مثل الأمن الاجتماعي الشامل، والحماية الاجتماعية، والرعاية الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية، والرفاهية الاجتماعية، وشبكة الأمان الاجتماعي، ومصطلحات أخرى مشابهة. ولابدَّ من توضيح هذه المفاهيم من حيث الدور والهدف وطبيعة القصد لكل منها.

الأمن الاجتماعي: هو مجموعة من الآليات والأنشطة المترابطة، بهدف تحقيق الاستقرار للأفراد والجماعات، وتحرير الإنسان من الحاجة والعوز والحرمان، وحمايته من الأخطار الداخلية والخارجية سواء من صنع الإنسان مثل الأزمات المالية والاقتصادية، أو الطبيعية كالجفاف والأوبئة والكوارث الطبيعية.

الخدمات الاجتماعية: هي مجموعة من الخدمات التي يتم تقديمها إلى شرائح اجتماعية مثل المسنين وأصحاب العجز الصحي والمشردين والأطفال والأسر المتصدعة وفئات أخرى من الأفراد أو الأسر، طالبي العون الاجتماعي الذين يتعرضون لمشكلات أو أزمات خارجية كالأوبئة والكوارث الطبيعية، الأمراض أو أزمات داخلية من صنع الإنسان ذاته. تهدف الخدمات الاجتماعية إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي والنفسي لهذه الشرائح الاجتماعية وتحريرهم من الحرمان والعوز والفقر، وذلك وفقاً لآليات وبرامج ومشروعات اجتماعية أو اقتصادية سواء كانت حكومية أو مدارة من جمعيات أهلية.

الحماية الاجتماعية: هي مجموعة من الخدمات والأنشطة والبرامج تقدم بهدف تقليص الفقر بين السكان وتخفيف حدته، وتكون موجهة إلى أفراد المجتمع المهمَّشين والأسر غير المقتدرة، وتشتمل على حماية الفرد من المرض، والبطالة، وإصابات العمل، والشيخوخة، والرعاية الصحية والتعليمية. والحماية الاجتماعية أشمل من الرعاية الاجتماعية في تغطيتها لطبيعة الخدمات وهي تطال الفئات المهمَّشة والأكثر ضعفاً،

والرعاية والضمان الاجتماعي وشبكة الأمان الاجتماعي وسياسات سوق العمل والتأمينات الاجتماعية وجميعها يقع تحت مظلة خدمات وبرامج الحماية الاجتماعية.

الرعاية الاجتماعية: مجموعة من الخدمات والبرامج الاجتماعية التي تقدم إعانات نقدية أو غير نقدية (عينية) أو في صورة مكونات غذائية، وتهدف إلى مساندة الأسر الفقيرة للعيش الكريم وتوفير الاحتياجات اللازمة للمعوزين، وتقدم من قِبَل المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية مجاناً وبشكل طوعي. وتمثل هذه شبكة أمان اجتماعي، وتتفاوت شروطها ونوعيتها من بلد إلى آخر، وعادة ما تكون برامج واضحة وضمن سياسات اجتماعية محددة مثل برامج تعويض انعدام الدخل، أو توفير تأمين صحي للأسر الفقيرة، أو برامج توفير سلة غذائية للأطفال.

التأمين الاجتماعي: هو جزء من الحماية الاجتماعية للمساهمين يعتمد في تمويله على اشتراكات العمال أو الموظفين. وهذا النوع من التأمين يغطي تكاليف الخدمات الصحية في حالات الطوارئ الناجمة عن المرض، أو عدم القدرة على العمل، أو الشيخوخة، أو البطالة. وهو خدمة ذات طابع خاص، وليس جزءًا من سياسة اجتماعية تقوم بها الدولة.

الضمان الاجتماعي: يعني جميع التدابير التي توفر الإعانات سواء كانت نقدية أم عينية، وذلك بهدف حماية الفرد من تبعات انعدام دخل العمل بسبب المرض، أو الإعاقة، أو إصابات العمل، أو البطالة، أو الشيخوخة، أو وفاة المعيل، وتعذر الوصول إلى الرعاية الصحية، وعدم كفاية الدعم العائلي، والفقر الشامل والإقصاء الاجتماعي. والضمان الاجتماعي يعتبر أحد مكونات الحماية الاجتماعية، وفي بعض الدول تتمُّ تغطية وتمويل برامج الضمان الاجتماعي من اشتراكات أو مساهمات بنسب معينة من قبل أصحاب الأعمال. لذا فإنَّ الضمان الاجتماعي في دول أخرى يقدم مجاناً، ويُعد جزءًا من السياسة الاجتماعية للدولة.

الشكل رقم (١)
العلاقة بين المفاهيم الاجتماعية

المصدر: سيف جميل، خيارات أنظمة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية في فلسطين، ٢٠١٦.

إنَّ التكيف الاجتماعي يمثل غاية أساسية لهذه المنظومة الحمائية وآلياتها الموجهة للفئات المحرومة والمهمَّشة، فالكثير من دول العالم توجد بها طبقات اجتماعية بائسة ومهمَّشة تقع في آخر السلم الاجتماعي، ويصنفها البعض على شكل المجموعات التالية [٢٠]:

١. المجموعات ذات الظروف العائلية الصعبة، مثل الأرامل والمطلقات الفقيرات، والمسنين.

٢. المجموعات ذات الظروف الاقتصادية الضعيفة، إما لأسباب طبيعية/ أو وراثية، أو لأسباب اقتصادية تتعلق بفرص العمل وكسب الرزق.

٣. مجموعة ذات ظروف صعبة بسبب التجريم القانوني، كالمتسولين والمتشردين والمهاجرين غير الشرعيين، وعديمي الجنسية وغير المعروفين.

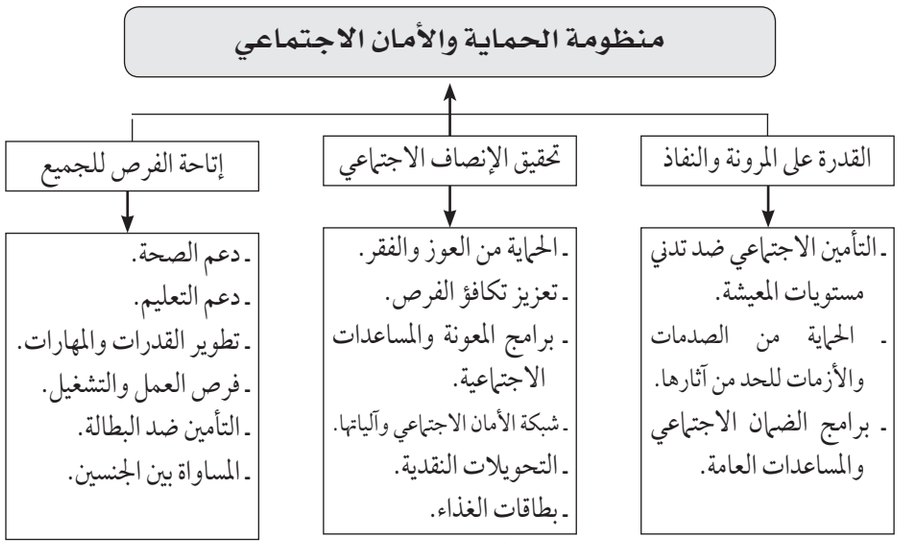
٤. الفئات التي تعاني من الإملاق (الفقر المدقع)؛ أي الواقعة أسفل خط الفقر المحدد في المجتمع.

وغيرهم من طبقات تعاني من الاغتراب والانعزال الاجتماعي. إنَّ جميع هذه المجموعات المهملة اجتماعيًّا وغير المندمجة تنظر النخب الاجتماعية على سلوكهم باعتباره يمثل تهديداً لحالة الرفاهية العامة والأمن الاجتماعي للمجتمع [٢١].

لذا، فمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي وآلياتها تعمل في المجتمع من أجل مد مظلتها وشبكتها الحمائية والرعائية الرسمية وغير الرسمية، من أجل إدماج هذه الشرائح الاجتماعية وتحسين أحوالهم وتخفيف وطأة وتأثير السياسات العامة عليهم وتحويلهم من شرائح محرومة ومهمَّشة اجتماعيًّا إلى متفاعلة ومنتجة اقتصاديًّا وشريك اجتماعي إيجابي للاستفادة من طاقتهم وقدراتهم، وحتى لا يكونوا حجر عثرة في تقدم عملية التنمية المستدامة. بموجب ذلك، فإن منظومة الحماية والأمان الاجتماعي تنطلق من ثلاثة أهداف وغايات محددة: الهدف الأول: هو العمل نحو إشباع المتطلبات والحاجات الأساسية للإنسان، وهذه الحاجات ذات جانبين: مادي ومعنوي؛ والهدف الثاني: هو حماية الأفراد والمجموعات من آثار السياسات العامة وانعكاساتها السلبية

على الواقع المعيشي لهم؛ وأخيرا الوقاية من الأزمات والكوارث التي قد يتعرض لها الأفراد والجماعات الإنسانية. لذا يبرز هنا أهمية دور مؤسسات العمل الاجتماعي والاقتصادي بشقيها: الرسمي وغير الرسمي، من خلال تقديم المساندة والدعم لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي لتؤدي أدوارها المخططة والمرسومة اجتماعيًّا، وهو الوصول إلى أكبر شريحة من السكان ممَّن يعانون من مشكلات أو تحديات اقتصادية أو اجتماعية تحدُّ من أدائها لأدوارها التنموية. ولمزيد من الإيضاح يمثل الشكل رقم (٢) أبرز خصائص منظومة الحماية والأمان الاجتماعي الفعَّالة [٢٢].

الشكل رقم (٢)
خصائص منظومة الحماية والأمان الاجتماعي



المصدر: تجميع وإعداد الباحث.

لذا فإنَّ منظومة الحماية والأمان الاجتماعي الفعَّالة تعمل على تلبية المتطلبات والحاجات الأساسية للإنسان بما يكفل تمتعه بحياة مستقرة اقتصاديًّا واجتماعيًّا، وتساعده على المشاركة والمساهمة الفعّالة في بناء مجتمعه، لذا فهي تعزز التماسك الاجتماعي، وتدعم التوازن والاستقرار بين مكونات المجتمع، وتحدُّ من المخاطر الاجتماعية وانتشار الظواهر السلبية في المجتمع، كما تعمل على محاربة الإقصاء

الاجتماعي بين فئات المجتمع الواحد، من خلال توفير مظلة وشبكة أمان واسعة من المشروعات والبرامج والأنشطة للرعاية الاجتماعية والاقتصادية الموجهة، وذلك بهدف أن يكون للفئات والشرائح الاجتماعية المستفيدة من هذه المشروعات والبرامج والأنشطة الحمائية دور محوري في تنمية مجتمعها وبما يتوافق والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسكانية في بيئة عمل هذه المنظومة. ويُمكن الإشارة إلى أن منظومة الحماية والأمان الاجتماعي وآلياتها من شبكات ومشروعات وبرامج وأنشطة متنوعة للرعاية الموجهة تهدف إلى تحقيق ما يلي:

١-الحد من تأثير السياسات العامة على الفئات الاجتماعية الأكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية وتأمين حياة السكان وإعادة التوازن الاجتماعي لهم.

٢-العمل نحو إشباع المتطلبات والاحتياجات الأساسية للفئات المحرومة والمهمَّشة اقتصاديًّا واجتماعيًّا، وفي مقدمتها الاحتياجات المادية والغذاء والكساء والرعاية الصحية وتحسين الخدمات والمرافق العامة.

٣-عدالة التوزيع للقدرات الاقتصادية للمجتمع على الفئات الأكثر فقراً وحرماناً بما يُحقق الكفاية والعدالة والمساواة.

٤-مكافحة الاختلالات والظواهر السلبية الناتجة عن انعكاسات السياسات العامة على حياة السكان وبما يُسهم في تحسين جودة حياة الأفراد.

٥-التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني والأهلي والأخرى العاملة في القطاع الخاص، بما يُسهم في تحقيق المسؤولية المجتمعية والتوزيع العادل للمساعدات والمساهمات المادية والعينية للسكان.

وهنالك علاقة وثيقة بين منظومة الحماية والأمان الاجتماعي وعملية التنمية، فالتنمية الاقتصادية مثلاً تزيد من الموارد المالية المخصصة لمشروعات وبرامج وأنشطة منظومة الحماية والأمان الاجتماعي، كما أنَّ تلك الموارد الاقتصادية داعمة للسياسات الاجتماعية القطاعية الحيوية كالتعليم والصحة والغذاء والإسكان وتحسين مستويات المعيشة بصفة عامة، الأمر الذي ينعكس على تنمية الموارد

البشرية الكلية في المجتمع ومساهمتها في عملية دفع التنمية. والدول التي يرتفع فيها الناتج المحلي الإجمالي عادة ما يكون لديها منظومة حمائية متينة ومتكاملة تعمل بشكل أكثر فعالية، وهذا بدوره يشكل قيمة مضافة تعمل على دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ لأن منظومة الحماية والأمان الاجتماعي وآلياتها المتنوعة تؤدي دوراً فاعلاً في تطوير رأس المال البشري للمجتمع، فتتيح خدمات متكاملة لكل شرائح المجتمع بمن فيهم الأطفال والبالغون، وتحدُّ من الفقر وتدعم اقتصاديًّا الشرائح الاجتماعية الأكثر عوزاً.

كما أنَّ النمو الاقتصادي للمجتمع يساعد منظومة الحماية والأمان الاجتماعي على التدخل أثناء الأزمات والمخاطر لحماية السكان وتوفير مستويات مقبولة للمعيشة وتحسين إدارة المرافق العامة كالماء والكهرباء والطرق بما ينعكس على الإنتاجية والتنمية. وعلى الرغم من الأهمية البالغة لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي في دعم وتنفيذ أجندة التنمية المستدامة، فإنَّ البيانات الصادرة عن البنك الدولي تفيد بأنَّ هذه المنظومات الحمائية لا تتوفر لنحو ٦٠٪ من سكان الدول النامية، بل إنَّ ٨٠٪ من سكان الدول الأكثر فقراً لا توجد لديهم تغطية فعَّالة لمنظومة الأمان الاجتماعي، كما تطالب هذه المنظمات الدولية الدول التي لا يتوافر فيها منظومة للحماية الاجتماعية بضرورة العمل على تأسيسها وأنْ تكون جزءاً أساسيًّا من السياسات الاجتماعية للدولة، وذلك لضمان حقوق أفضل للإنسان وتوفير الحد الأدنى من الرفاهية الاجتماعية [٢٣].

تأسياً على ما تقدم، فإن أهداف منظومة الحماية والأمان الاجتماعي في المجتمعات المعاصرة تنطلق من أبعاد إنسانية وتنموية ووقائية، ويرتبط دورها الأساسي بإشباع المتطلبات والاحتياجات الأساسية للسكان وتوفير وتحسين الخدمات والمرافق العامة وتقديم الرعاية الاقتصادية والاجتماعية بكل أشكالها، ومجابهة آثار السياسات العامة والإصلاحات الاقتصادية، لذا ترتبط مباشرة بأجهزة الحكومة والمؤسسات العامة وكجزء من مسؤوليات ومهام الدولة في الإدارة الاجتماعية للتنمية.

من هنا يصبح دور الدولة مهمًّا ومؤثراً في توسع وامتداد المنظومة وآليات عملها، أو قصور وانكفاء أدوارها واستدامة مشروعاتها وبرامجها وشبكة الأمان الاجتماعي، لاسيما أن هذه المنظومة الحمائية أضحت معنية بصورة مباشرة بتحقيق التنمية البشرية وكذلك التنمية المستدامة، وجزءًا أساسيًّا من السياسة الاجتماعية للدولة الحديثة. وبما أنَّ السياسة الاجتماعية هي دليل عمل توجيهي تسترشد به أجهزة ومؤسسات الدولة المعنية بالشأن الاجتماعي بهدف صياغة إستراتيجية العمل الاجتماعي وبناء مجتمع الكفاية والعدالة الاجتماعية، وهو ما يشير إلى عمق الترابط ودلالة العلاقة التكاملية والتبادلية بين السياسة الاجتماعية والتنمية البشرية ببُعديها: الاقتصادي والاجتماعي وكذلك التنمية المستدامة، فإنه يمكن القول بعدم وجود تنمية إلا في مجتمع متوازن متماسك يستثمر في موارده البشرية تعليماً وتدريباً.

وبناءً على ذلك فإنَّ توثيق أطر العلاقة بين السياسة الاجتماعية وأنظمتها الفاعلة المعنية بالحماية والأمان الاجتماعي والتنمية البشرية بصفة عامة يغدو جانباً مهمًّا وحيويًّا يمكّن من التعبئة للموارد البشرية للمجتمع على المستوى الكلي للمزيد من المشاركة وتطوير المجتمع نحو الأفضل، وهو ما ينسجم مع مبادئ الإعلان العالمي حول التقدم الإنمائي الذي تسعى إلى تحقيقه كثير من الدول من خلال تأسيس منظومة للحماية والأمان الاجتماعي فعَّالة وحيوية تعمل على التغطية والنفاذ إلى أكبر محيط من المكون السكاني في المجتمع، بما في ذلك توفير أجهزة تنفيذية قادرة على تشغيل هذه المنظومة الحمائية وآلياتها المتخصصة بالتنسيق والتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني من باب المسؤولية الاجتماعية وشركات القطاع الخاص.

ثانياً: الهجرة غير الشرعية ومشكلة عديمي الجنسية: معضلة دولية قائمة

تمثل الهجرة غير الشرعية أحد أكبر الأسباب الأمنية المقلقة للدول التي تستقبل المهاجرين، وتُعدُّ في حد ذاتها مشكلة متنامية في الكثير من الدول. وتقدر الأمم المتحدة أعداد المهاجرين غير الشرعيين بنحو ٢٧٢ مليون مهاجر[٢٤]، ويحدد

البنك الدولي أعدادهم بنحو ٢٥٠ مليون مهاجر غير شرعي على المستوى العالمي يحولون ما يفوق ٦٠٠ مليون دولار إلى دولهم التي هاجروا منها [٢٥]. ويلاحظ أنَّ الأوضاع القانونية لهؤلاء المهاجرين والتعريف الدولي لهم يختلف من منظمة إلى أخرى ومن قِبَلِ الدول المستقبلة لهم أيضاً، حيث يسود الاعتقاد في تلك الدول أنَّ هذه الهجرة ضارة لهم على المستويين: الاقتصادي والاجتماعي، وتؤثر بشكل مباشر على اقتصادهم ورفاهيتهم مثل عبء استبدال العمالة المحلية وعدم دفع الضرائب والاندماج بالأنشطة السرية ذات الطابع والسلوك الإجرامي وغير ذلك [٢٦]. وبصفة عامة، هناك العديد من الأصوات التي تطالب بالحد من هذا النوع من الهجرة غير الرسمية. وقد تنامت الاتجاهات المعارضة الأمر الذي قاد المنظمة الدولية للهجرة عام ٢٠١٨ إلى تنظيم عدد من اللقاءات من ضمنها الحوار الدولي بشأن الهجرة غير الشرعية، وذلك منذ الدورة الخمسين لمجلس المنظمة الدولية للهجرة التي عقدت عام ٢٠٠١ بهدف مناقشة القضايا والتحديات الرئيسة في هذا الجانب لتحقيق تواصل وتعاون دولي. ومنذ ذلك الحين ما زالت هذه الأصوات المعارضة تتنامى وتشدد، ففي أمريكا مثلت ٨١٪ وفي بريطانيا ٨٠٪ وفي فرنسا ٧٥٪ وفي كندا ٤٣٪ للفترة من مارس- يونيو عام ٢٠٢٠، لاسيما أن معدلات الأرقام للمهاجرين غير الشرعيين تزايدت بنسبة ٢٥٠٪ سنويًّا للدول الأوروبية خلال السنوات الخمس الأخيرة [٢٧].

أما في دول مجلس التعاون، وكما بدت عليه في أزمة وباء كورونا (كوفيد-١٩)، فهي تتجاوز ٨٠٪ نظراً لاختلال واضح أصاب التركيبة السكانية، حيث يمثل مخالفو قانون الإقامة والعمالة غير الرسمية والمسجلة قانونيًّا جزءاً من هذه الشريحة. وفي دول عدة بدأ يتصاعد الشعور بالهاجس الأمني والخوف على الهوية الوطنية وعلى سوق العمل ومعدلات الأجور، فضلاً عن تنامي ظاهرة العشوائيات في مناطق سكن هذه الشريحة [٢٨]. ويرى الكثير من الباحثين أنَّ العولمة بتداخلاتها المختلفة: الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية هي أشبه بسوق كبير، أحد مظاهرها تنقُّل البشر بين الأقاليم المختلفة سواء

كان ذلك بصفة شرعية أو غير ذلك[٢٩]. وحدد (Tapions) ست فئات مهمة ومفصلة للهجرة غير الشرعية:

١-الدخول غير الشرعي والإقامة الشرعية لكن العمل غير شرعي.

٢-الدخول الشرعي ولكن الإقامة غير شرعية والعمل غير شرعي.

٣-الدخول الشرعي ولا يوجد عمل ولكن الإقامة غير شرعية.

٤-الدخول غير شرعي والإقامة مشروعة ولكن العمل غير شرعي.

٥-الدخول غير شرعي والإقامة غير شرعية والعمل غير شرعي.

٦-الدخول غير شرعي والإقامة غير شرعية ولا يوجد عمل.

على ذلك، فإنَّ الهجرة غير الشرعية هي الهجرة التي تتم بطرق غير قانونية، حيث يدخل المهاجر دولة أخرى عبر التسلل من الحدود البرية أو البحرية دون وثائق سفر أو موافقات. وتأخذ الهجرة غير الشرعية أشكالاً متعددة من أكثرها شيوعاً[٣٠]:

١-الدخول غير الموثق/ غير الشرعي: يكون الدخول فيها سريًّا. ويمثل ذلك الغالبية العظمى من المهاجرين عبر التسلل من خلال الحدود.

٢-الأفراد الذين يحصلون على ترخيص الهجرة باستخدام وثائق مزورة.

٣-الأفراد الذين تنتهي إقامتهم الرسمية، ومن ثم يعدون من مخالفي الإقامة.

ويُشاع في الكتابات الأمريكية أنَّ مصطلح «الهجرة غير الشرعية» يتضمن ثلاثة معانٍ: الأول: هو المهاجر غير الشرعي Illegal Alien وهو المصطلح الرسمي في التشريع الرسمي والحرس الحدودي، وهو عبارة عن شخص يدخل الدولة بشكل غير شرعي أو يبقى في الولايات المتحدة بشكل غير شرعي بعد الدخول الشرعي؛ أما الثاني: فهو المهاجر غير القانوني Illegal Immigrant وهو الشخص الذي ليس مواطناً أمريكياً يدخل وينوي البقاء في الدولة بدون حق قانوني؛ ويتضمن المعنى الثالث: ما يُعرف بالمهاجر غير المعزز بالوثائق undocumented.

وأشار العديد من الدراسات الخاصة بالمهاجرين غير الشرعيين في الولايات المتحدة إلى الزيادة في أعداد العمالة غير الشرعية وتركزها في مناطق المدن الكبرى، والتأثيرات الاقتصادية لهذه العمالة على العمالة الأمريكية[٣١]، علاوة على الآثار الاجتماعية لها على الصحة والتكلفة الطبية، ومسألة العدالة الاجتماعية، بما في ذلك تأثير هذه العمالة على ارتفاع معدلات الفقر والبطالة للمواطن الأمريكي.

وأشار دراسات أخرى إلى طبيعة العلاقة الموجبة بين وجود العمالة غير الشرعية وارتفاع معدلات الجريمة[٣٢]. ولمزيد من التقسيم والتعريف بأوضاع المهاجرين غير الشرعيين، فقد قدم Frrant عدة مصطلحات تعريفية في هذا الجانب تستخدم من قِبَلِ المنظمات الدولية كإشارة إلى الهجرة – المهاجرين غير الشرعيين وفقاً لما يلي [٣٣]:

الجدول رقم (١)
أهم المصطلحات التعريفية للهجرة غير الشرعية

المصطلح	أين يستخدم؟	تعليقات
الهجرة غير النظامية irregular.	١ـ منظمة العمل الدولية. ٢ـ المنظمة الدولية للهجرة. ٣ـ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ٤ـ البعثة الدولية للهجرة الدولية.	ـ الهجرة غير النظامية هي مفهوم معقد جدًّا يحتاج لأن يستخدم بطريقة إيجابية. ـ المصطلح لا يستخدم بصفة عامة في وسائل الإعلام والجدل العالمي.
الهجرة غير الشرعية illegal.	١ـ الحكومة البريطانية. ٢ـ الاتحاد الأوروبي. ٣ـ كثير من الصحف البريطانية.	ـ يرتبط مصطلح غير الشرعية بالسرية، وينظر إليه على أنه مرفوض للأسباب التالية: ١ـ تعريف شخص ما بأنه غير شرعي ربما يقوض حماية حقوق الإنسان، وربما يكون بعض منها مهلكاً. ٢ـ تحديد هؤلاء الساعين إلى اللجوء على أنهم غير شرعيين في الدخول ربما يقوض ادعاءهم. ٣ـ الاستبعاد من التقارير هو في الغالب ذنب إداري وليس ذنباً جنائيًّا.
الهجرة غير الموثقة Undocumented.	المنظمات غير الحكومية	ـ إن مصطلح غير موثق مفهوم غامض، واستخدم غير الموثق لوصف كل من المهاجرين غير المسجلين أو الذين ليس لديهم وثائق. ـ إن ذلك ليس وصفاً دقيقاً لجميع المهاجرين المستبعدين من التقارير.
الهجرة غير المصرح بها رسميًّا unauthorized	مكتب الأعمال	ليس جميع المهاجرين المستبعدين من التقارير غير مصرح لهم.

المصدر: محمد سعيد وآخرون، العولمة والهجرة غير الشرعية في المجتمع الريفي، (٢٠١١).

وارتبطت الهجرة غير الشرعية ارتباطاً مباشراً بوجود ظاهرة (عديمي ـ غير محدد الجنسية)، وهي ظاهرة عالمية تمثل مشكلة مقلقة للعديد من المجتمعات، لأنَّ «انعدام الجنسية ـ عدم التحديد» يعني منع الأفراد من التمتع بالحقوق والواجبات، وحرمانهم من الحماية القانونية في الدولة التي يقيمون فيها. وترى المنظمات الدولية كالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) أنَّ انعدام الجنسية إذا كان يرتبط بالهجرة غير الشرعية، فإنَّه قد يكون لأسباب أخرى مثل التمييز ضد مجموعة عرقية أو دينية معينة، أو التمييز بسبب النوع الاجتماعي، أو انقسام الدول وظهور دول جديدة، أو انتقال الأراضي من دولة لدولة أخرى، أو وجود خلل في القوانين التي تنظم الحصول على الجنسية.

لذا، فقد أعدّت المفوضية إستراتيجية عمل عالمية للقضاء على حالات انعدام الجنسية (Statelessness) في العالم خلال عشر سنوات ٢٠١٤-٢٠٢٤، لكنها تواجه صعوبات كبيرة جدًّا في تحقيق هذا الهدف ابتداءً من تحديد تعريف معين لعديمي الجنسية ومعرفة أعدادهم وأماكن وجودهم، حيث لا تتوفر البيانات الكافية للمفوضية عن كل حالات عديمي-محددي الجنسية في العالم بسبب عدم إفصاح عدد كبير من الدول عن أعدادهم في بلدانها. وتتوفر للمفوضية بيانات عن ٧٥ دولة فقط بما يمثل أقل من نصف عدد بلدان العالم. وتقدر المفوضية عدد عديمي-محددي الجنسية في العالم بأكثر من ١٠ ملايين شخص، وقد تمكنت من رصد بيانات ٣,٥ مليون شخص منهم، وتتركز هذه الأعداد في ٢٠ دولة ويتجاوز عددهم في كل منها أكثر من (١٠,٠٠٠) شخص. وتعتبر منطقة آسيا والمحيط الهادي من أكثر المناطق تأثراً بأعداد عديمي الجنسية، حيث يبلغ عددهم (١,٤٢٢,٨٥٠) شخصًا. وعلى العكس من ذلك، تعتبر كل من أمريكا الشمالية وأمريكا الجنوبية أقل المناطق تأثراً بهذه الظاهرة حيث يوجد بهما نحو (٢٠٠,٠٠٠) شخص. ولا تتوفر إحصاءات كافية عن عديمي الجنسية في دول جنوب الصحراء بأفريقيا بسبب نقص البيانات، وعلى مستوى الدول العربية تكشف بيانات المنظمة أن أهم الدول العربية التي يوجد بها عديمو الجنسية هي سوريا بعدد (١٦٠,٠٠٠) والعراق (١٢٠,٠٠٠) والكويت (٩٣,٠٠٠) والسعودية (٧٠٠٠٠) وقطر (١٢٠٠)[٣٤].

الجدول رقم (٢)

بيان بالدول التي تتضمن ١٠,٠٠٠ فأكثر من المهاجرين غير الشرعيين [٣٤]

الدولة	العدد
ميانمار	٨١٠,٠٠٠
كوت ديفوار	٧٠٠,٠٠٠
تايلند	٥٠٦,١٩٧
لاتفيا	٢٦٧,٧٨٩
جمهورية الدومينيكان	٢١٠,٠٠٠
روسيا الفيدرالية	١٧٨,٠٠٠
الجمهورية العربية السورية	١٦٠,٠٠٠
العراق	١٢٠,٠٠٠
الكويت	٩٣,٠٠٠
أستونيا	٩١,٢٨١
المملكة العربية السعودية	٧٠,٠٠٠
ماليزيا	٤٠,٠٠٠
أوكرانيا	٣٣,٢٧١
بروني دار السلام	٢٠,٥٢٤
السويد	٢٠,٤٥٠
كينيا	٢٠,٠٠٠
ألمانيا	١١,٧٠٩
قيرغيزستان	١١,٤٢٥
فيتنام	١١,٠٠٠
بولندا	١٠,٨٢٥
الإجمالي	٣,٣٨٥,٤٧١

المصدر: * Firstpost Com (2014) Where are the world's 10mn stateless people? online

وبوجه عام، فإنَّ الهجرة غير الشرعية أفرزت فئة لا تحمل أي مستند أو أخفت مستنداتها ووثائقها الرسمية وأمضت فترة طويلة نسبيًّا في البلد الذي هاجرت له. وهؤلاء ينظر لهم باعتبارهم «عديمي-محددي الجنسية»، ممَّا يخلق للفرد وضعاً شاذًّا في حياته، فلا هو في صبغة مواطن الدولة الذي تتوفر له حقوق المواطنة وواجباتها، وليس أيضاً في وضع الأجنبي في مواجهة كل الدول، فهو أجنبي في وضع خاص لا ينتمي إلى أي دولة يستطيع أنْ يستظل في حمايتها. ولا تقتصر مشكلات انعدام-غير محددي الجنسية على الشخص نفسه بل تمتد إلى الدولة التي تحتضنه، ويندر أنْ تجد دولة يُمكن أنْ تقبله إذا صدر ضده حكم الإبعاد [٣٦].

ولحماية الأفراد «عديمي-محددي الجنسية» أقرت الأمم المتحدة الاتفاقية الدولية بشأن الأشخاص عديمي الجنسية لسنة ١٩٥٤، حيث تتكفل هذه الاتفاقية ببيان المركز القانوني لعديمي الجنسية في دولة الإقامة سواء من حيث حقوقهم أو واجباتهم. وفي نفس العام تم إبرام الاتفاقية الدولية بشأن خفض حالات انعدام الجنسية. ونصَّت المادة الخامسة عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنَّ «لكل فرد حق التمتع بجنسية ما»، كما أشار الحق الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية إلى أنَّ «لكل طفل حق اكتساب جنسية» (المادة ٢٤/ ٣) [٣٧].

وحسب الاتفاقية المذكورة، فإنَّ الشخص «عديم الجنسية-محدد الجنسية» هو «الشخص الذي لا تعتبره أي دولة مواطناً فيها وفقاً لتشريعاتها القانونية»، وبهذا الوصف فهو يعتبر أجنبيًّا في جميع الدول [٣٨]. ومع تسليمنا في هذه الدراسة بأنَّ نسبة محددة من فئة المهاجرين غير الشرعيين في دولة الكويت لم تستطع الجهة المشرفة على أوضاعهم الأمنية والاجتماعية التعرف على أصول وجنسيات شريحة ليست بالقليلة منهم، وهو ما يمكن إطلاق هذا التعريف الدولي عليهم باعتبارهم غير محددي الجنسية ولا ينتمون إلى دولة أخرى وموجودين لفترات طويلة على الأراضي الكويتية، فإنَّ ذلك يستلزم إيجاد آلية قانونية للتعامل معهم تتضمن إطارًا للحماية الاجتماعية لهم [٣٩]، لاسيما أنَّ الاتفاقية الدولية الخاصَّة بوضع الأشخاص عديمي-محددي الجنسية ١٩٥٤ حددت جملة من الحقوق

القانونية والإنسانية على الدول الموقعة على نص هذه الاتفاقية [٤٠]، حيث حددت المادة (٣) عدم التمييز في التعامل من حيث العنصر أو الدين أو أصول هؤلاء الناس، كما نصَّت المادة (٤) حرية ممارسة الشعائر الدينية وتوفير التربية الدينية لأولادهم. وتضمنت الاتفاقية سلسلة من المواد القانونية للدول تجاه هؤلاء الرعايا المقيمين على أرضها كشروط المعاملة التشريعية بالمثل، التي تقوم بالعادة بين رعايا ومصالح الدول بعضها بعضا، كما وجهت الاتفاقية الدول إلى تطبيق الإعفاء من التدابير الاستثنائية.

كذلك في موضوع التدابير المؤقتة التي تعقد في زمن الحروب أو الظروف الخطيرة، أما فيما يخص الوضع القانوني للأشخاص عديمي- محددي الجنسية، فقد نصت الاتفاقية المشار إليها في المادة (١٢) على أنْ تخضع الأحوال الشخصية لقانون بلد موطنه أو قانون بلد إقامته إنْ لم يكن له موطن مثل الحقوق الخاصة: بالزواج والطلاق والإرث. أما المادة (١٣) من الاتفاقية فقد تعلقت بملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة لهؤلاء الأشخاص. وألزمت الاتفاقية الدول بالسماح باحتياز الأموال وحماية حقوقهم المالية وأيضاً الفكرية: كالاختراعات والعلاقات التجارية المسجلة والحقوق الأدبية، إضافة إلى حقهم في التقاضي الحر أمام المحاكم بنفس معاملة مواطني الدولة.

كما نصَّت الاتفاقية في موادها ١٧/ ١٨/ ١٩ على العمل المأجور وممارسة العمل الحر والمهن وتسهيل الأعمال لمن يحملون مؤهلات دراسية وممارسة مهن حرة. أما المواد ٢٠/ ٢١/ ٢٢/ ٢٤ فقد اختصت بجوانب الرعاية الاجتماعية كالتوزيع العمومي للمنتجات الغذائية وغيرها بالقدر الكافي مما لا يوقعهم في براثن العوز والفقر. ووجهت الاتفاقية في المادة (٢١) الدول إلى توفير الإسكان بقدر ما يمكن وحسب القوانين والأنظمة المرعية، وأنْ يكون ذلك تحت إشراف السلطات المحلية. وهذا الأمر يتعلق أيضاً بتوفير فرص التعليم وخاصة في مرحلة ما بعد المرحلة الابتدائية، كما وجهت الاتفاقية الدولية للأشخاص عديمي ـ محددي الجنسية الدول إلى مراعاة الظروف الاجتماعية لهذه

الفئة من السكان، وذلك من خلال إيجاد إطار محدد للحماية والأمان الاجتماعي كترتيبات الضمان الاجتماعي والمساعدات المالية للمرضى وحالات العجز من العمل والشيخوخة والوفاة والأعباء العائلية والتأمينات وحضانة الأحداث وعمل النساء والتعويضات، وأي أنظمة وتشريعات مناسبة للرعاية الاجتماعية، إضافة إلى توفير شبكة أمان اجتماعي بحيث يستطيع هؤلاء الأشخاص النفاذ إليها والاستفادة من إمكاناتها المالية والمعنوية[٤١].

وفيما يتعلق بالتدابير اللازمة بالتعريف للشخص وحمل بطاقة الهوية، فقد ألزمت الاتفاقية الدول بإصدار بطاقة هوية لكل شخص من عديمي الجنسية- وغير محددي الجنسية موجود في إقليمها ممن لا يملكون وثيقة سفر صالحة، إضافة إلى تزويدهم بوثائق سفر لتمكينهم من السفر خارج الإقليم، وذلك كما حددته المادة رقم (٢٨) الخاصة بتنظيم وثائق السفر لهؤلاء الفئة من سكان الدولة. وتعتبر هذه الوثائق من مستلزمات تأكيد المعرفة بالمهاجرين غير الشرعيين، ومن ثَمَّ فهي ضمن أدوات ضبط الهجرة[٤٢]. وبموجب ذلك، فإنَّ مشكلة انعدام الجنسية أضحت مسألة دولية تتعلق بالحقوق الإنسانية للفرد ومن ضمن أجندة العمل الدولية. وجاء في كلمة المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنطونيو غوتيريس في نوفمبر ٢٠١٤ أنَّ خطة إستراتيجية عمل شعبة الحماية الدولية المنبثقة من لجنة شؤون اللاجئين في الأمم المتحدة تعمل نحو إنهاء هذه المعاناة الإنسانية خلال١٠ سنوات مقبلة، لذا فهناك أجندة للمتابعة الدورية مع الدول للتعرف على جهودها نحو إنهاء مسألة الأشخاص عديمي-محددي الجنسية على أرضها.[٤٣]

أما فيما يخص الحقوق الإنسانية لعديمي-محددي الجنسية، كما أشرنا سابقاً، فإنَّ اتفاقية الأمم المتحدة في عام ١٩٥٤ هي المنظمة لهذه الحقوق. وتقر هذه الاتفاقية حقوق عديمي الجنسية- غير محددي الجنسية، وهي تماثل تلك التي تمنحها الدولة لمواطنيها أو للوافدين الذين يسكنون في الدولة بصورة شرعية، كما أن الاتفاقية تكفل للأفراد عديمي الجنسية- غير محددي الجنسية حق عدم

التمييز ضدهم على أساس الدين أو العنصر أو البلد الذي نشؤوا فيه. وعلى صعيد إستراتيجية العمل الدولية لإنهاء انعدام-تحديد الجنسية لمفوضية الأمم المتحدة للاجئين خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠٢٤ فإن أجندة العمل تتضمن عشر نقاط مفصلية ذات علاقة بأوضاع هؤلاء السكان هي[٤٤]:

نقطة العمل ١: حل الحالات الرئيسة القائمة لانعدام-تحديد الجنسية.

نقطة العمل ٢: ضمان عدم ولادة طفل عديم الجنسية.

نقطة العمل ٣: إلغاء التمييز ضد النوع الاجتماعي من قوانين الجنسية.

نقطة العمل ٤: منع إنكار أو فقدان أو الحرمان من الجنسية على أساس التمييز.

نقطة العمل ٥: منع انعدام الجنسية في حالات خلافة الدول.

نقطة العمل ٦: منح الحماية للمهاجرين عديمي-محددي الجنسية وتسهيل تجنيسهم.

نقطة العمل ٧: ضمان تسجيل الولادات لمنع انعدام الجنسية.

نقطة العمل ٨: إصدار وثائق الجنسية لمن يستحقونها.

نقطة العمل ٩: الانضمام إلى اتفاقيات الأمم المتحدة الخاصة بحالات انعدام الجنسية.

نقطة العمل ١٠: تحسين البيانات النوعية والكمية حول أعداد عديمي-محددي الجنسية.

ونظراً لتباين أسباب وحالات وأعداد عديمي-محددي الجنسية، فإنَّه لا يشترط على جميع الدول تنفيذ كل نقاط العمل المذكورة، وفي أغلب الحالات، فإنَّ واحدة أو اثنتين من نقاط العمل ستكون ذات علاقة بمعالجة مشكلات انعدام-تحديد الجنسية حسب ظروف كل دولة. ولهذا السبب، فإنَّ نقاط العمل الواردة في إستراتيجية العمل الدولية ليست مرتبة حسب التطبيق أو الأولوية أو الأهمية، كما أن أجندة العمل الـ ١٠ هذه ينبغي تحقيقها خلال فترة زمنية معينة، وهي بصفتها هذه تشمل المعالم الرئيسة، أو الأهداف المرحلية، ما بين عامي ٢٠١٧ و٢٠٢٠، وذلك لتحديد مدى إنجاز وتقدم الدول نحو تحقيق الأهداف الدولية.

وهناك عدد من نقاط العمل المتداخلة، لذا فإن تحقيق أهداف نقطة عمل معينة ربما يؤدي إلى تحقيق جزئي لأهداف نقطة عمل أخرى، كما هو وارد بشأن خفض حالات انعدام الجنسية بموجب نقطة العمل ٦ قد يؤدي أيضاً إلى توجيه تلك الدول إلى تبني أو تحسين أحكام قوانين الجنسية فيها لضمان عدم ولادة أطفال عديمي الجنسية استناداً إلى نقطة العمل ٢.

ويتم تشجيع الدول على تنفيذ أجندة العمل الدولية من خلال حثها على تطوير وتطبيق خطط عمل وطنية خاصَّة بها. وقد تحدد خطط العمل الوطنية الإستراتيجيات التفصيلية على مستوى الدولة. كما أنَّ صياغة خطط العمل الوطنية يجب أن تتم من خلال عملية مشاركة وكالات الأمم المتحدة المعنية والمؤسسات الوطنية (الوزارات المعنية والبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني). ومن المستحسن أنْ تجري الدول مراجعات دورية لخطط عملها الوطنية. وتقوم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإعداد تقرير حول التقدم المحرز بموجب خطة العمل الدولية كل سنتين.

ومن أجل مساعدة الدول على تحقيق أهداف خطة العمل الدولية، أعدت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مجموعة من الركائز والعناصر الأساسية للدول في كيفية إعداد خارطة لمنهجيَّة إستراتيجيتها الوطنية للتعامل مع هذه القضية الشائكة بالتعاون مع المفوضية العالمية لشؤون اللاجئين، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي[٤٥]:

١. تحديد العوامل التي قد تساهم في وجود حالات جديدة من انعدام-تحديد الجنسية أو التي قد تمنع حل الحالات الموجودة.

٢. تطوير وتطبيق خطط عمل وطنية: لتنفيذ نقاط العمل الدولية.

٣. عقد نقاشات الطاولة المستديرة على مستوى الدولة بين الأطراف المعنية والمجتمع المدني.

٤. الاستفادة من الاستشارات الفنية الدولية.

٥. تعزيز تبادل الممارسات المثلى.

٦. المشاركة مع القطاع القضائي.

٧. إعداد التقارير حول تنفيذ نقاط العمل كل سنتين.

ويشيع في الدراسات التي تتناول الهجرة غير الشرعية النظر إلى هذا المكون السكاني لحالات انعدام ـ تحديد الجنسية باعتباره ظاهرة سلبية مؤثرة على النظام الاجتماعي، ويقترن بظاهرة ترييف أو تبدون المدن (تحويل أطراف المدن إلى مناطق عشوائية ريفية أو بدوية)، وكثيراً ما يكون وجود فئة عديمي -محددي الجنسية في دولة معينة مثيراً للقلق والشعور بتهديد الاستقرار الاجتماعي لدى مواطني هذه الدولة خاصة الطبقات الاجتماعية المسؤولة والمثقفة، وتنتابهم المخاوف بشأن اضطراب نظامهم المعيشي وأمنهم الاجتماعي وتردي البيئة الاجتماعية المحيطة[٤٦]. لذا تظهر التوجهات الشعبية التي تطالب الدولة بمعالجة المشكلات الاجتماعية والأمنية للمهاجرين غير الشرعيين، بما في ذلك المطالبة بسرعة البت في أوضاعهم، وإنصاف المستحقين منهم للجنسية وفقاً لإطار قانوني وحقوق وواجبات المواطنة، والتوافق مع مطالبات الحقوق الدولية التي برزت على ساحة العمل الدولي[٤٧]. ومن الملاحظ أن هذه المطالبات تتصاعد باستمرار من قبل الرأي العام الدولي والشعبي، لاسيما في ضوء ما يشهده العالم من أزمات وحروب وصراعات داخلية أدَّت إلى موجات كبيرة للهجرة البشرية عبر الحدود الدولية، سواء كانت هجرة شرعية أو غير شرعية.

ثالثاً: الهجرة غير الشرعية والمقيمون بصورة غير قانونية في الكويت

(أ) الهجرة غير الشرعية إلى الكويت:

تزايد سكان دولة الكويت باطراد من تعداد إلى آخر بمعدلات فاقت مثيلاتها في بعض دول مجلس التعاون الخليجي بمتوسط ٥,٥٪ سنويًّا، ولا يرجع ذلك إلى الزيادة الطبيعية وحدها بل إلى حجم الهجرة التي كان لها تأثير واضح على التركيبة السكانية للمجتمع الكويتي، ذلك أن تيارات الهجرة المتعاقبة والمرتبطة

بالاتجاهات التنموية والاقتصادية بالكويت أوجدت واقعاً ديموغرافيًّا فريداً شكلت فيه فئة المقيمين بصورة غير قانونية نسبة مؤثرة من المكون السكاني مقارنة بنسبتهم للمواطنين الكويتيين. وقد تفاوتت هذه النسب بين سنوات ومراحل أخرى، فقد انخفضت نسبة المقيمين بصورة غير قانونية كثيراً بسبب ظروف العدوان العراقي على الكويت عام ١٩٩٠، وكذلك بسبب إجراءات دولة الكويت حيال هذه القضية الشائكة على مر السنوات السابقة، والبدء جديًّا في اتخاذ عدد من التدابير لإنهائها. وتظهر الإحصاءات الخاصة بالمقيمين بصورة غير قانونية أنَّ نسبتهم إلى المواطنين الكويتيين قبل عام ١٩٩٠ كانت (٣٩,٥٪) وذلك بعدد ٢٢٠,٠٠٠ نسمة، لكنها انخفضت إلى (٦٪) فقط عام ٢٠١٨ بعدد ٨٥,٠٠٠ نسمة.

وحول الأسباب الرئيسة لتنامي أعداد المقيمين بصورة غير قانونية قبل عام ١٩٩٠ نجد أنَّ حقبة ظهور النفط في الخمسينيات من القرن المنصرم كانت هي السبب الرئيس لهذه الهجرات المتوالية، فقد استقبلت الكويت أعداداً كبيرة من المهاجرين العرب والآسيويين وغيرهم للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ كانت اليد العاملة المواطنة شحيحة ولا تلبي متطلبات النمو الاقتصادي المتسارع منذ البدء بتصدير أول شحنة بترول في يونيو ١٩٤٦ [٤٨]. ومن ضمن فئات هؤلاء المهاجرين الذين استقبلتهم الكويت في بداية الحقبة النفطية ولاحقاً لها، أعداد كبيرة من المهاجرين من دول المحيط الجغرافي، وبخاصة فئات البدو الرحل من غير حاملي وثائق السفر أو معلومي الجنسية، الذين كانت أنظمة الإقامة تسمح لهم بالتجول وتخطي الحدود الدولية، وكانوا لا يخضعون في تلك الفترة لشروط الإقامة وحمل وثائق السفر. وبمرور السنوات أصبح هناك ثلاثة أنواع للهجرة غير المشروعة في الكويت:

١. **النوع الأول**: هم شريحة (الوافدين مخالفي قانون الإقامة) القادمين للعمل من شبه القارة الهندية وإيران، ودول الجوار العربية من أصحاب وثائق السفر المعروفة ممن قدموا إلى الكويت بهدف العمل وبطرق رسمية من حدود

ومنافذ الدولة (مطارات ـ موانئ)، ثم خالفوا قوانين الإقامة بانتهاء صلاحية إقامتهم في الكويت، فأصبحت أوضاعهم غير قانونية، وهؤلاء يتمُّ التعامل معهم أمنيًّا كمخالفين لقانون الإقامة من قبل وزارة الداخلية والترحيل إلى موطنهم الأصلي.

٢. **النوع الثاني**: هم شريحة (المتسللين) ممن دخلوا إلى دولة الكويت من حدود ومنافذ غير رسمية عن طريق التسلل أو الإبحار عبر الحدود، ومعظمهم من دول عربية وغير عربية كإيران، وهؤلاء أيضًا يتمُّ التعامل معهم بالإبعاد والترحيل إلى موطنهم الأصلي.

٣. **النوع الثالث**: شريحة (غير محددي الجنسية)، وما تعارف على تسميتهم (البدون). وهؤلاء ينقسمون إلى شريحتين؛ الشريحة الأولى والكبرى في دولة الكويت، تتكون من شريحة النوع الأول والثاني (الوافدين مخالفي قانون الإقامة-المتسللين) أي ضمن من قدموا إلى دولة الكويت عبر منافذ رسمية وخالفوا قانون الإقامة وأخفوا وثائق سفرهم الأصلية، والبعض الآخر دخل متسللاً عبر الحدود. إنَّ أفراد هاتين الشريحتين من المخالفين للقوانين انضموا إلى مكون سكاني قديم موجود في البلاد، وهم شريحة (غير محددي الجنسية-البدون الحقيقيون). وهذه الفئة التي تمثل ٣٠٪ من أعداد المقيمين بصورة غير قانونية لم تحصل حتى الآن على تصنيف للهوية الوطنية، وهم مكون سكاني قديم يتحدر الكثير منهم من أبناء البادية والبدو الرحل وغيرهم من العرب.

وعليه، فإنَّ الشريحة الكبرى من المقيمين بصورة غير قانونية التي تضم الوافدين مخالفي قانون الإقامة والمتسللين، أثرت على شريحة (غير محددي الجنسية-البدون الحقيقيون)، حيث أصبح من الصعب التمييز بين أفراد الشريحتين، لاسيما أن الجميع يسعى للحصول على الجنسية الكويتية. وبمرور الوقت زادت أعداد أفراد هاتين الشريحتين في المجتمع الكويتي. وعمد المزيد من الأفراد لاحقاً وعبر السنوات إلى إخفاء مستنداتهم ووثائقهم الأصلية وانضموا إلى هذا المكون

السكاني، لاسيما أنَّ ذلك قد يساعد في أوقات محددة على الانخراط في المؤسسات العسكرية من جيش وشرطة باعتبارهم من فئة البدو وغير المنتمين إلى أي جنسية ومن أبناء القبائل العربية، وبعضهم استفاد من علاقات القرابة القبلية وانصهروا في علاقات زواج ومصاهرة مع المواطنين الكويتيين.

وفيما يتعلق بشريحة غير محددي الجنسية أو البدون الحقيقيين، فقد بذلت الحكومة جهوداً كبيرة منذ مطلع الستينيات من القرن المنصرم لإنصاف أعداد كبيرة منهم في حركة تجنيس كبرى، وخاصَّة للعاملين في السلك العسكري. ويمكن ملاحظة ذلك بوضوح من خلال مؤشرات النمو السكاني غير الطبيعي للمواطنين الكويتيين التي فاقت مؤشرات الزيادة الطبيعية. وحرصت الحكومات الكويتية السابقة، كما أشرنا، إلى استيعاب وتوطين وتجنيس الكثيرين من غير محددي الجنسية ودمجهم في المجتمع الكويتي، وإشراكهم في عملية البناء والتنمية لوطنهم الجديد، ومع ذلك ظلَّت أعداد كبيرة من هؤلاء بلا هوية وطنية وعاشت شبه مهمَّشة، ولم يتسن لها الحصول على الجنسية لأسباب عدة منها: أن فئة كبيرة منهم لم تقدم أي دليل على وجودهم في الكويت قبل عام ١٩٦٥ أو أن لديهم إحصاء هذه السنة، وهو شرط أقرته التشريعات والقوانين الخاصة بالتجنيس للنظر في إمكانية الحصول على الجنسية الكويتية، إضافة إلى ذلك فإن التشابك الكبير بين شريحة (البدون الحقيقيين) وشريحة (الوافدين مخالفي قانون الإقامة- المتسللين)، عرقل جهود عملية التعرف والفرز بين الشريحتين، وأصبحت شاقة على الأجهزة الأمنية ومؤسسات الدولة المعنية بالتعامل مع هذه القضية.

وقد أدَّى ذلك إلى تشتت جهود مؤسسات الدولة في معرفة المستحقين للجنسية وتمييزهم عن غير المستحقين من شريحة المتسللين والوافدين مخالفي الإقامة، لاسيما أن الظروف الدولية المحيطة بالكويت منذ مطلع السبعينيات كانت ظروفا سياسية غير آمنة مع دول الجوار مما زاد من هذه المخاوف. وقد تواصلت جهود الدولة عبر السنوات الماضية للتعامل مع هذه القضية الشائكة، لكن ليست بالسرعة اللازمة لحسمها للانتهاء من آثارها، فشكلت الدولة العديد من اللجان بدءًا من عام ١٩٨٥

لحل هذه القضية. وانتهت هذه الجهود بتأسيس الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية في يناير ٢٠١١، الذي بذل جهوداً جبارة في التعريف والبحث والتصنيف لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية في الكويت. وأدت هذه الجهود إلى فرز الشريحتين المتداخلتين، وهما شريحة البدون الحقيقيين ممن يحملون إحصاء عام ١٩٦٥، والذين يُعدّون تحت التصنيف الدولي غير محددي الجنسية.

ولم يستطع الجهاز المركزي التوصل حتى الآن إلى مستندات دالة على جنسياتهم الأصلية، أو ما إذا كانوا يحملون أصلاً جنسيات تابعة لدول الجوار، وهم الشريحة الأصغر في أعداد المقيمين بصورة غير قانونية. أما الشريحة الأكبر من فئة الوافدين المخالفين لقانون الإقامة والمتسللين، فقد توصل الجهاز إلى التعرف على مستندات ووثائق معظمهم، علماً بأنَّ شروط التجنيس لا تنطبق عليهم نظراً لعدم وجودهم في الكويت قبل عام ١٩٦٥، وهو شرط أساسي في التصنيف، ومن ثَمَّ النظر في الحصول على شرف المواطنة. ومن ضمن جهود الجهاز المركزي الانتهاء من عملية التصنيف الأمني وحمل بطاقات التعريف الخاصة بالشريحتين والبدء بعملية تجنيس المستحقين وكشف مستندات وهويات الشريحة الكبرى من مخالفي قانون الإقامة والمتسللين.

(ب) الخصائص الديموغرافية للمقيمين بصورة غير قانونية في الكويت:

إنَّ الخصائص الديموغرافية للمهاجرين غير الشرعيين تكاد تكون القاسم المشترك في الكثير من الدراسات والتقارير العلمية المعنية بهذه الفئة، سواء لأهداف سياسية أو أمنية أو إنسانية تتعلق بتخطيط السياسات الاجتماعية لهذه الفئة[٤٩]. واهتمت الكويت برصد الخصائص الديموغرافية للمقيمين بصورة غير قانونية في التعدادات السكانية المختلفة، وتم إجراء أول تعداد وطني للسكان عام ١٩٥٧ وكان عدد السكان آنذاك (٢٠٦٤٧٣) شخصاً ٥٠٪ منهم من الكويتيين، والباقي من العرب والأجانب. وفي التعداد السكاني التالي عام ١٩٦١ بلغ عدد سكان الدولة ٣٢١٦٢١ نسمة، فيما بلغت الزيادة في عدد السكان الكلي خلال الفترة بين التعدادين نحو ١١٥١٤٨ نسمة.

الجدول رقم (٣)

معدلات النمو السنوي السكاني في الكويت خلال الفترات التعدادية (١٩٥٧-٢٠١٨)

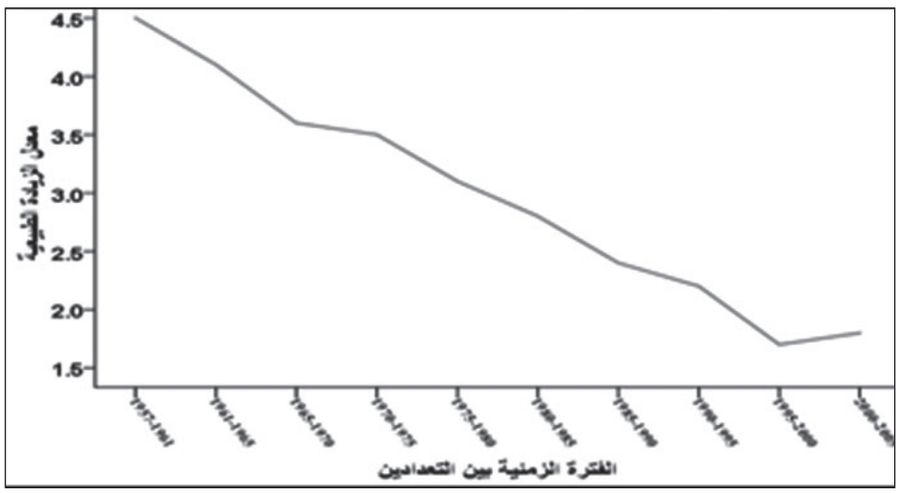
سنوات التعداد	جملة سكان الكويت	الزيادة السكانية خلال الفترة التعدادية	نسبة الزيادة السكانية خلال الفترة التعدادية ٪	معدل النمو السنوي بين التعدادين ٪	معدل الزيادة الطبيعية بين التعدادين ٪	معدل الزيادة غير الطبيعية بين التعدادين (الهجرة + التجنيس) ٪
١٩٥٧	٢٠٦٤٧٣					
		١١٥١٤٨	٥٥,٨	١١,١	٤,٥	٦,٦
١٩٦١	٣٢١٦٢١					
		١٤٥٧١٨	٤٥,٣	٩,٣	٤,١	٥,٢
١٩٦٥	٤٦٧٣٣٩					
		٢٧١٣٢٣	٥٨,١	٩,٢	٣,٦	٥,٦
١٩٧٠	٧٣٨٦٦٢					
		٢٥٦١٧٥	٣٤,٧	٦,٠	٣,٥	٢,٥
١٩٧٥	٩٩٤٨٣٧					
		٣٦٣١١٥	٣٦,٥	٦,٢	٣,١	٣,١
١٩٨٠	١٣٥٧٩٥٢					
		٣٣٩٣٤٩	٢٥,٠	٤,٥	٢,٨	١,٧
١٩٨٥	١٦٩٧٣٠١					
		٤٣٨٣٧٥	٢٥,٨	٤,٦	٢,٤	٢,٢
١٩٩٠	٢١٣٥٦٧٦					
		-٥٦٠١٠٦	-٢٦,٢	-٥,٩	٢,٢	-٣,٩
١٩٩٥	١٥٧٥٥٧٠					
		٦٤١٦٨٨	٤٠,٧	٦,٨	١,٧	٥,١
٢٠٠٠	٢٢١٧٢٥٨					
		٧٧٣٩٣١	٣٤,٩	٦,٠	١,٨	٤,٢
٢٠٠٥	٢٩٩١١٨٩	٦١٨٠٨١	٣٩,٢	٣,٩	٣,٢	٠,٨
٢٠١١	٣٠٦٥٨٥٠	٨٧٢١٩٩	٣٩,٨	٤,٠	٢,٧	١,٣
٢٠١٦	٣٩٢٥٤٨٧	٨٥٩٦٣٧	٢٨,٠	٥,٦	٢,٧	٢,٩
٢٠١٧	٤٠٨٢٧٠٤	١٥٧٢١٧	٤,٠	٤,٠	٢,٥	١,٥
٢٠١٨	٤٢٢٦٩٢٠	١٤٤٢١٦	٣,٥	٣,٥	٢,٦	٠,٩

المصدر: احتسبت من التعدادات السكانية المختلفة (١٩٥٧/ ٢٠٠٥)

ويلاحظ على مدار الخمسين سنة للفترة الماضية الممتدة من عام ١٩٥٧م -حيث أجري أول تعداد وحتى تعداد عام ٢٠١٨م - توالي انخفاض نسبة الزيادة الطبيعية للسكان الكويتيين. ويوضح الشكل (٣) معدلات الزيادة الطبيعية خلال الفترات البينية بين كل تعدادين:

الشكل رقم (٣)

معدلات الزيادة الطبيعية لسكان دولة الكويت في الفترات التعدادية (١٩٥٧/٢٠٠٥)



المصدر: حمدي بدوي (٢٠٠٩)

ويلاحظ أنَّ أعلى معدل زيادة طبيعية كان في الفترة الأولى بين عامي ١٩٥٧ و١٩٦١، وهو(٥ ,٤)، في مقابل أقل زيادة طبيعية كانت في الفترة المحصورة بين تعدادي ١٩٩٥ و٢٠٠٠، وهي(٧ ,١). وهو التعداد الذي أعقب الغزو العراقي الغاشم لدولة الكويت. وللانخفاض المتتالي لمعدلات الزيادة الطبيعية منذ ١٩٦١ وحتى ٢٠٠٥م دلالات ديموغرافية تتمثل في التحول الاجتماعي الاقتصادي الذي شهده المجتمع الكويتي، والتي من أبرز سماته ارتفاع نسبة التعليم والثقافة العامة بين السكان وكذلك المعرفة بوسائل تنظيم النسل مما قلل من معدلات الإنجاب.

وبالنظر إلى معدلات الزيادات غير الطبيعية (الهجرة والتجنيس) التي حدثت خلال الفترات الزمنية نفسها، يمكن القول بصفة عامة إنها مرتفعة مقارنة بالزيادات الطبيعية، كما أنها متذبذبة في سياقها العام. فقد وصلت إلى نحو (٦ , ٦) في الفترة الزمنية الأولى (بين تعدادي ١٩٥٧ و١٩٦١)، ثم هبطت في الفترة التالية (١٩٦١ إلى ١٩٦٥) إلى نحو (٢ , ٥)، لكنها عادت لترتفع في الفترة التالية (١٩٦٥ إلى ١٩٧٠) لتصل إلى (٦ , ٥). وانخفضت بشكل واضح في الفترة (١٩٧٠ إلى ١٩٧٥) لتصل إلى (٥ , ٢)، ثم ارتفعت بشكل طفيف في الفترة التالية (١٩٧٥ إلى ١٩٨٠) لتصل إلى (١ , ٣)، وهي الفترة التي تساوت فيها معدلات الزيادة الطبيعية مع الزيادة غير الطبيعية.

وحدث تذبذب أيضاً في الفترتين التاليتين في المعدل (٧ , ١) للفترة (١٩٨٠ إلى ١٩٨٥) و (٢ , ٢) للفترة (١٩٨٥ إلى ١٩٩٠). ثم حدث الانخفاض والانحدار السلبي الذي أعقب الغزو العراقي، والذي صاحبه نزوح أعداد كبيرة من غير الكويتيين وعلى الأخص المقيمين بصورة غير قانونية، كما توقفت الهجرة الشرعية وغير الشرعية إلى البلاد ليصل معدل الزيادة غير الطبيعية إلى نحو (-٩ , ٣). غير أنه بعد تحرير البلاد عاود المعدل ارتفاعه بشكل واضح، فبلغ (١ , ٥) في الفترة بين عامي ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٠، تلاه انخفاض ملحوظ في الفترة من عام ٢٠٠٠ حتى ٢٠٠٥ ليصل إلى (٢ , ٤)، ويستمر في الانخفاض لاحقا إلى معدلات تتراوح ما بين ٩ , ١-٢ ٪ ابتداء من عام ٢٠١٠ وحتى الوقت الحالي.

إنَّ الزيادة السكانية التي شهدتها دولة الكويت خلال خمسين عاماً (٢٠٠٥-١٩٥٧) - وهي أعلى فترات الهجرة للكويت - تفوق بكثير معدلات الزيادة الطبيعية للسكان (٪١,٨ لجملة السكان، ٪٢,٩ للسكان الكويتيين، ٠ , ١٪ للسكان الوافدين)، مما يوضح أثر معدلات الهجرة سواء للوافدين أو المقيمين بصورة غير قانونية أو عملية التجنيس للكويتيين في الزيادة السكانية بالكويت. وأدى ذلك إلى تضاعف عدد سكان الكويت نحو ١٥ مرة خلال نصف قرن فقط (تضاعف عدد السكان الكويتيين نحو٩ مرات، وتضاعف عدد السكان الوافدين نحو ٢١ مرة خلال الفترة الزمنية نفسها).

وتحليل التطور الديموغرافي لسكان دولة الكويت يكشف بوضوح عن مشكلة المقيمين بصورة غير قانونية من المنظور الزمني، التي تمثل تحديات كبيرة للدولة أبرزها قضية الأمن المجتمعي وسمعة الكويت الخارجية. وهذا الأمر يتطلب تفعيل سياسات وإستراتيجيات واضحة للتعامل مع هذا المكون السكاني الضخم من المقيمين بصورة غير قانونية، الذين بلغت أعدادهم نحو ٢٢٠ ألف قبل مرحلة الغزو العراقي وانخفضت إلى ١٠٥ آلاف في عام ٢٠١٠ أي خلال عشر سنوات. ثم انخفضت بعد نحو تسع سنوات أخرى (٢٠١٨) إلى ٨٥٠٠٠ نسمة. ويشير الجدول رقم (٤) إلى نسبتهم إلى المواطنين الكويتيين.

الجدول رقم (٤)
أعداد المقيمين بصورة غير قانونية نسبة إلى المواطنين الكويتيين

نسبة البدون للكويتيين	عدد الكويتيين	عدد البدون	التعداد
٪٣٩,٢	٥٦٠,٠٠٠	٢٢٠,٠٠٠	إحصاء ١٩٩٠
٪٩	١,١٢٠,٠٠٠	١٠٥,٠٠٠	إحصاء ٢٠١٠
٪٧	١,٤٣٠,٠٠٠	٨٥,٠٠٠	إحصاء ٢٠١٩

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية (٢٠١٨)

إنَّ بيانات الجدول رقم (٤) تؤكد على دلالة أساسية تتلخص في أن نسبة كبيرة من هؤلاء المقيمين بصورة غير قانونية هم من فئة الوافدين المخالفين لقانون الإقامة والمتسللين. ومؤشر الانخفاض العددي بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠ يشير إلى هذا الاتجاه، فقد رجعت شريحة كبيرة منهم إلى أوطانهم الأصلية، لذا فإن من الأهمية بمكان دراسة المشكلات ذات العلاقة بالهجرة في دولة الكويت بشقيها: الشرعي وغير الشرعي، وتقييم السياسات الاجتماعية والأمنية الخاصة بالهجرة والعمالة الوافدة، والاحتياجات الحقيقية لسوق العمل والاختلالات المصاحبة للتركيبة السكانية التي يمكن أن تساعد على حل المشكلات والتحديات التي تواجه الأمن الاجتماعي الكويتي وللكشف عن جهود الدولة في هذا الاتجاه.

ويظهر الجدول رقم (٥) توزيع الحالة الاجتماعية لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية، وفقاً لعددهم عام ٢٠١٨ والمسجل لدى الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية وهو ٨٥,٠٠٠ ألف نسمة، وذلك للفئة العمرية (١٥ سنة فأكثر). ويبدو واضحاً أن العدد الأكبر من هذه الشريحة هم من فئة غير المتزوجين (٣٦,٠٩٦) مقابل (٢٧,١٣٥) لفئة المتزوجين.

الجدول رقم (٥)
الحالة الاجتماعية للمقيمين بصورة غير قانونية (١٥ سنة فأكثر) عام(٢٠١٨)

الحالة الاجتماعية	العدد	٪
متزوج	٢٧١٣٥	٤٠,٥
غير متزوج	٣٦٠٤٦	٥٣,٨
مطلق	١٨٧٦	٢,٨
أرمل	١٩٤٣	٢,٩
الجملة	٦٧٠٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية (٢٠١٨)

وفيما يخص الحالة التعليمية للمقيمين بصورة غير قانونية، فإن الجدول رقم (٦) يكشف عن أن النسبة الكبرى من هؤلاء تنحصر في مستويات التعليم الأقل من الجامعي؛ إذ إن نحو ٢٨ ألف نسمة هم ضمن المستوى التعليمي المتوسط، في حين أن ١٩ ألف نسمة هم ضمن التعليم الابتدائي، ونحو ١٠ آلاف نسمة يجيدون القراءة والكتابة. وهذا الأمر يعكس طبيعة التركيبة التعليمية لهذه الفئة، وطبيعة سوق العمل الذي يلتحقون به من كونه سوق عمل لا يتطلب مهارات ومعارف متقدمة، نظراً لتدني المستوى التعليمي لغالب أفراد فئة المقيمين بصورة غير قانونية؛ إذ تقل المؤهلات والمستويات التعليمية العليا بينهم بنسبة كبيرة، فهي أقل من ٢٪ من عددهم، مما ينعكس على مستوى الأجور ومن ثمّ

الاستقرار الاجتماعي لهم وفرص الحصول على العمل والوظائف المتقدمة في القطاعات المهنية والخدمية المختلفة سواء في القطاع الحكومي أو الأهلي.

الجدول رقم (٦)
الحالة التعليمية للمقيمين بصورة غير قانونية (١٠ سنوات فأكثر)

الحالة التعليمية	العدد	٪
أمي	٩٨٨٠	١١,٦
يقرأ ويكتب	١٠٠٦٨	١١,٨
ابتدائي	١٩٨٨٠	٢٣,٤
متوسط	٢٨٠٥٤	٣٣,٠
ثانوي	١٥٠٧٦	١٧,٧
دبلوم	١٠٥٩	١,٣
جامعي	٩٦٦	١,١
فوق الجامعي	١٨	٠,٠٢٤
الإجمالي	٨٥٠٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية (٢٠١٨)

وفيما يخص أعمار المقيمين بصورة غير قانونية، فإن الجدول رقم (٧) يوضح هذا التوزيع:

الجدول رقم (٧)
توزيع المقيمين بصورة غير قانونية حسب العمر

فئات العمر	العدد	٪
١٦ فأقل	١٧,٠٨٠	٢٠,١
١٦-٣٥	٤٥,٣٠٥,٥٥	٥٣,٣
٣٦-٥٠	١٢,٩٢٠	١٥,٢
٥٠<	٩,٦٩٠	١١,٤
الإجمالي	٨٥,٠٠٠,٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية (٢٠١٨)

يلاحظ من الجدول رقم (٧) أن أكثر من (٣, ٤٥٪) من المقيمين بصورة غير قانونية هم من فئة الشباب وهي الفئة العمرية (١٦-٣٥) سنة، كما أن الأطفال في الفئة العمرية الأقل من ١٦ سنة يمثلون (٢٠٪)، أي أنَّ نسبة هاتين الفئتين تقترب من ثلاثة أرباع عدد المقيمين بصورة غير قانونية، وهذا في الواقع يجعل المشكلة أكثر تعقيداً لأن معظم ذوي الأعمار الأقل من ٣٥ سنة ولدوا على أرض دولة الكويت.

فيما وراء المعطيات الكمية:

إنَّ القراءة التحليلية للمعطيات والمؤشرات السابقة تكشف أن للمقيمين بصورة غير قانونية انعكاسا سلبيا على كينونة المجتمع الذي يعيشون به، ويستنتج من ذلك أيضاً مدى تأثير أوضاعهم على الأمن الاجتماعي للكويت وسمعتها الدولية، ذلك أن «مطالب» هذه الفئة لا تتوقف، ويعد المطلب الأساسي لها هو الحصول على الجنسية الكويتية وهو مطلب سيادي ويصعب تنفيذه لأنه ببساطة غير قانوني للكثير من أفراد هذه الفئة التي لا تنطبق عليها شروط التجنيس،

وذلك نظراً لعدم استيفاء أحد الشروط الأساسية وهو التواجد في الكويت قبل عام ١٩٦٥، حيث يُعد إحصاء هذا العام هو المدخل للنظر في التجنيس، وهو ما لا يتحقق للكثير منهم وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للمقيمين بصورة غير قانونية[٥٠].

من جانب آخر، فإن فئة المقيمين بصورة غير قانونية تتفاعل مع المجتمع الكويتي بكل أطيافه ومنصهرة به، ومن المؤكد أن هناك تأثيرات سلوكية متبادلة بين الأفراد والجماعات، لذا فإن تلك الفئة تحتاج إلى منظومة للحماية والأمان الاجتماعي، ومن ثم كان من الضروري إقرار عدد من السياسات الاجتماعية تجاه هذه الفئة السكانية التي تقيم على أرض الكويت بهدف تحقيق الاستقرار المعيشي والاجتماعي لها، وبما يساعد على حفظ التوازن والتماسك الاجتماعي للمجتمع الكويتي، بما في ذلك تقديم مشروعات وبرامج وأنشطة تهدف إلى تحسين مستوى معيشة الأفراد الأكثر عوزاً وتلبية حاجاتهم الاقتصادية والاجتماعية، ومدّ شبكة للأمان الاجتماعي وآلياتها المتنوعة من غذاء وصحة وتعليم ومساعدة مالية وتوفير فرص العمل والسكن وغير ذلك من خدمات ورعاية، وهذه كلها تُعد من متطلبات الحماية والأمان الاجتماعي بهدف الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع وتحقيق التنمية البشرية المستدامة، لاسيما أن المطالبات والتشريعات الدولية تحث الدول على اتخاذ إجراءات فعّالة نحو السكان الأكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية وإن كانوا من غير المواطنين.

(ج) المقيمون بصورة غير قانونية في بؤرة اهتمام الدولة الكويتية:

من الثابت أن الطريقة الأكثر فعالية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية للتعامل مع حالات المقيمين بصورة غير قانونية تكون من خلال السياسات الحكومية، بما في ذلك الإجراءات التي تحصر وتسجل وتوثق هذه الحالات، والتي يمكن أن تتم لمرة واحدة بهدف الاعتراف بوجود هذه الشريحة الاجتماعية وإيجاد السياسات والتشريعات القانونية للتعامل معها، لاسيما أن أجيالاً من

هـذه الشريحـة قد ولـدوا في الدولة أو أقامـوا فيها هم وآباؤهـم أو أجدادهم، ويحقق بعضهـم المعايـير ليكونـوا مواطنين. واتسـاقاً مـع ذلك، فـإن دولـة الكويت حددت إحصـاء عـام ١٩٦٥ كمعيـار يتـم عـلى أساسـه البحـث ودراسـة حالات مـن تنطبق عليهـم شروط التجنيـس، خاصـة أبنـاء المواطنـة الكويتيـة أو أقربـاء الكويتيين.

ومنـذ عـام ١٩٥٩ لم تتوقـف جهـود الدولـة لحـل مشـكلة المقيمين عـلى أرضهـا بـما في ذلـك غـير محـددي الجنسـية. ويمكـن تقسـيم هـذه الجهـود إلى خمـس مراحـل واضحـة[٥١]:

١. المرحلـة الأولى: تتمثـل في صـدور قانـون الجنسـية عـام ١٩٥٩، حيـث تم تجنيس كل مواطنـي الدولـة لمـن تقدمـوا إلى لجـان الجنسـية التـي شُـكّلت بعـد صـدور قانـون الجنسـية، وبقيـت هنـاك فئـة مـن المقيمـين عـلى أرض الكويـت لم تسـتطع إثبـات أقدميـة وجودهـا بالكويـت، ولم تنطبـق عليهـا شروط الحصـول عـلى الجنسـية الكويتيـة. وشـكّلت هـذه الفئـة ومـن انضـم إليهـا لاحقـاً بدايـة تشـكل ظاهـرة المقيمـين بصـورة غـير قانونيـة أو مـا تعـارف عليهـم بفئـة البـدون.

٢. المرحلـة الثانيـة: منـذ عام ١٩٦٠ وحتى عـام ١٩٨٥، وهي المرحلة التي لم تشـعر فيهـا هـذه الشريحـة بـأي نقـص في حقوقهـم المدنيـة باسـتثناء مطلبهـم المتجـدد للحصـول عـلى الجنسـية الكويتية.

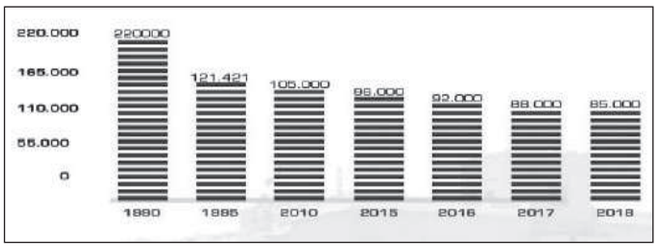
٣. المرحلـة الثالثـة: تمتـد مـن عـام ١٩٨٥ وحتـى الغـزو العراقي عـام ١٩٩٠، وهي مرحلـة بـدء تطبيـق الإجـراءات الحكوميـة لتصنيـف المنتمين لهـذه الفئة.

٤. المرحلـة الرابعـة: فـترة ما بعد تحرير الكويـت واندحار الغـزو العراقي، وتمتد من عـام ١٩٩١ إلى عـام ٢٠٠٩، وهـي مرحلـة الكشـف عـن الوافديـن مـن المنتمين لهـذه الشريحة.

٥. المرحلـة الخامسـة: هـي مرحلـة الحسـم، وبـدأت عـام ٢٠١١ بتشـكيل الجهـاز المركـزي لمعالجـة أوضـاع المقيمـين بصـورة غـير قانونيـة. وفي هـذه المرحلـة تـم التصنيـف الرسـمي والمعلومـاتي لشريحـة المقيمـين بصـورة غـير قانونيـة.

وعلى الرغم من ذلك، فإن الغزو العراقي للكويت عام ١٩٩٠ كان نقطة فارقة، وحدثا لما بعده فيما يخص هذه الشريحة؛ إذ تقلصت أعدادهم إلى النصف تقريباً، وواصلت الدولة إجراءاتها على أعلى المستويات للتعامل مع هذه المشكلة الشائكة، وكان للإجراءات التي اتخذتها الجهات الحكومية تأثير جوهري في تقليص هذه الأعداد، كما يظهر في الشكل رقم (٤).

الشكل رقم (٤)
تقلص أعداد المقيمين بصورة غير قانونية للفترة من ١٩٩٠-٢٠١٨



المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية (٢٠١٨)

فقد تقلصت الأعداد من ٢٢٠ ألف نسمة في يونيو ١٩٩٠ قبل الغزو إلى ٨٥,٠٠٠ ألف نسمة في عام ٢٠١٨، وفق ما أعلن الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، وهو الجهة الرسمية المشرفة على إدارة هذا الملف، حيث يحمل هؤلاء الأفراد البطاقة الأمنية للجهاز.

ومنذ عام ١٩٨٥ تكثفت جهود الحكومة الكويتية في التعامل مع مشكلة المقيمين بصورة غير قانونية، وفي هذا الإطار تشكَّل العديد من اللجان الإشرافية والتنفيذية للتعامل مع هذه المشكلة على مستوى مجلس الوزراء ووزارة الداخلية والمجلس الأعلى للتخطيط بهدف إيجاد الحلول الكفيلة بمعالجتها، ووضع السياسات والإجراءات لحلها، مما كان له أثر كبير في تحجيمها وتطويقها؛ إذ أسفرت الجهود عن نتائج إيجابية منها مبادرة عدد كبير من هذه الشريحة إلى تعديل وضعهم باستخراج جوازات سفرهم الأصلية.

الجدول رقم (٨)
أعداد المقيمين بصورة غير قانونية الذين تم تعديل أوضاعهم حسب الجنسية منذ تأسيس الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية في يناير ٢٠١١ حتى ٢٠١٨

الجنسية	تم تعديل الوضع	جار تعديل الوضع	المجموع
السعودية	٥٧٦٩	٤٩٩	٦٢٦٨
العراقية	١٠٥٦	٣٩٣٩	٤٩٩٥
السورية	٨٤٤	١٥٢	٩٩٥
الإيرانية	٩٨	١٢٧	٢٢٥
الأردنية	٥٠	٤٦	٩٦
جنسيات أخرى	٨٩٣	٥٦٩	١٤٦٢
المجموع	٨٧١٠	٥٣٣٢	١٤٠٤٢

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية (٢٠١٨)

علماً بأنَّ عدد من عدلوا أوضاعهم وكشفوا عن جنسياتهم الأصلية منذ عام ١٩٩١ يبلغ نحو ٢٧٩ ,٦٧ نسمة أغلبهم من الجنسية السعودية، وبما يشكل أكثر من النصف، أما فيما يخص تقليص أعدادهم الكلية من ٠٠٠ ,٢٢٠ ألف نسمة قبل الغزو العراقي إلى ٠٠٠ ,٨٥ ألف نسمة في عام ٢٠١٨، فقد كان المؤثر الفعلي هو الاحتلال العراقي لدولة الكويت؛ فقد تبين أن (٥٠٪) من هذه الشريحة من العراقيين، أو المتعاونين مع الاحتلال العراقي، والبعض الآخر آثر العودة إلى موطنه الأصلي نظراً للظروف المعيشية الصعبة التي صاحبت الاحتلال. وهناك سبب آخر رئيس هو جهود اللجان الحكومية التي أدت إلى التشدد الحكومي وإلغاء الامتيازات التي كان يستفيد منها المنتمون لهذه الشريحة قبل عام ١٩٨٥، بجانب ذلك هناك عامل الهجرة خارج الكويت ورغبة الكثير من المنتمين لهذه الفئة بتعديل أوضاعهم المعيشية والقانونية عبر الهجرة الخارجية والحصول على

جنسية بلاد المهجر الجديد أو الدخول كلاجئ بعد استبدال جنسيتهم الأصلية، لاسيما أن الظروف على الساحة الدولية بعد تحرير الكويت كانت مشجعة على قبول اللاجئين وخاصة العراقيين، كما كان هناك جانب آخر مشجع على الهجرة لفئة المقيمين بصورة غير قانونية في الكويت وهو أن فترة وجودهم الطويلة في الكويت حسّنت من أوضاع البعض منهم تعليميًّا واقتصاديًّا، وساهم ذلك في هجرة أعداد منهم إلى الخارج، أخيراً فإن حركة التجنيس كانت من بين الأسباب التي قلصت من أعدادهم، إذ تم تجنيس أعداد من هذه الشريحة وخاصة من أبناء الكويتيين المتجنسين والكويتيات المتزوجات من فئة المقيمين بصورة غير قانونية وأقارب الكويتيين وبعض العسكريين وأبناء الشهداء، أو من ساهموا في الحروب العربية ١٩٦٧ و ١٩٧٣ وحرب تحرير الكويت ١٩٩١، وبلغ عدد من تم تجنيسهم منذ عام ١٩٩٠ وحتى ٢٠١٣ نحو ١٦,٥٠٠ نسمة.

رابعاً: منظومة الحماية والأمان الاجتماعي في الكويت

منذ أنْ دخلت دولة الكويت عصر الثروة النفطية مع تصدير أول شحنة نفط عام ١٩٤٦، ثم استقلالها عام ١٩٦١ قدمت الدولة أشكالاً وأنماطاً مختلفة من برامج الحماية والرعاية الاجتماعية لمواطنيها وبما يتوافق مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية في ذلك الوقت. وشكّلت بدايات تلك الخدمات والمشروعات الاجتماعية والبرامج النوعية المخصصة ركائز وثيقة لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي المقدمة للمواطنين ولاحقاً مع إصدار وثيقة الدستور الكويتي عام ١٩٦١، الذي بدأت به الكويت مرحلة الدولة الحديثة؛ فقد نصّ الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية على دور الدولة المحوري تجاه رعاية مواطنيها وتحقيق الرخاء الاقتصادي والرفاهية المعيشية لهم من خلال سياسات ومشروعات وبرامج واسعة لدعم التعليم وتوفير الخدمات الصحية ونظام التأمينات الاجتماعية وتوفير فرص العمل والتشغيل ومنحهم السكن اللائق،

إضافة إلى شبكة أمان اجتماعي واسعة شملت برنامجاً للضمان الاجتماعي يتضمن تقديم الإعانات المالية والعينية لفئات متعددة من السكان من أصحاب العوز المادي والاجتماعي [٥٢].

هذا، وقد تمت ترجمة مواد الدستور إلى سياسات اجتماعية وخطط إجرائية شملت برامج عمل ملموسة، تمكنت من خلالها الكويت من إحداث نقلة نوعية في جودة حياة مواطنيها بجانبيها الاقتصادي والاجتماعي، من خلال منظومة مميزة للحماية والأمان الاجتماعي تفاعلت مع حقيقة الثروة النفطية، والتقدم الاقتصادي والاجتماعي الذي ساد البلاد في حقبة الستينيات وما تلاها، فتغير بذلك وجه الحياة الاجتماعية للعديد من المواطنين. وتميزت هذه المنظومة الحمائية بشمولها لأغلب المواطنين وضمان الوفاء بمتطلبات واحتياجات فئات سكانية واسعة من المجتمع، وتحقيق الاستقرار والتماسك الاجتماعي والدفع بقوة نحو دولة الرفاهية الاجتماعية وتحقيق جودة الحياة لكل من يقيم على أرض الكويت.

إنَّ التطور النوعي لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي لم يشمل فقط الدعوم الاقتصادية بكل أشكالها، إنما شمل الكثير من الخدمات والمشروعات والبرامج الاجتماعية المقدمة للمواطنين بجانبها العلاجي والوقائي والإنمائي، بل شمل أيضاً جانبا آخر لا يقل أهمية، وهو استحداث أجهزة ومؤسسات للرعاية الاجتماعية ذات مجالات عمل واختصاصات متنوعة تقدم برامج وطنية ومشروعات عملاقة تتوافق مع واقع المجتمع الكويتي المتطور، وذلك وفق المعايير العالمية في مجال الرعاية الاجتماعية كما أسلفنا. وهذه المشروعات والخدمات والبرامج تستهدف جميع المواطنين، لكنها أولت اهتماماً خاصًّا للأفراد والجماعات الأكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية مثل النساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، وأسر الضمان الاجتماعي وشرائح المؤمن عليهم، إضافة إلى سياسات اجتماعية متقدمة على المستوى الكلي في التعليم والصحة

والعمل والتشغيل والإسكان والغذاء، بما في ذلك برامج للدعم المالي للخدمات والمرافق العامة كالكهرباء والمياه والوقود والغذاء. وصاحب ذلك تخصيص ميزانيات مالية ضخمة للإنفاق على هذه المشروعات والبرامج النوعية. وقد بلغت الدعومات المقدرة في الموازنة ٣,٩٦٧ مليار د.ك من أصل ٢٢,٥ مليار د.ك إجمالي الموازنة العامة الكويتية.

وهذا الإنفاق السخي على منظومة الحماية والأمان الاجتماعي انعكس على موقع دولة الكويت في كل تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتظهر تلك التقارير ارتفاع مؤشرات التعليم والصحة والرفاهية في الكويت مما جعلها في مركز متقدم في دليل التنمية البشرية، بل إن تصنيفها كان ضمن مجموعة الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة جدًّا، مع التأكيد على أن هذا التقدم انعكس على الواقع المعيشي للمواطنين وتحسين جودة الحياة للفرد والأسرة الكويتية.

تتصدر الكويت ترتيب الدول العربية في تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام ١٩٩١، وتراوحت رتبة دولة الكويت ما بين الأولى عربيًّا في سنوات التسعينيات من القرن الماضي إلى السادسة عربيًّا عام ٢٠١٩، حيث جاء ترتيبها ٥٦ عالميًّا. ويقيس دليل التنمية البشرية ثلاثة مؤشرات للتنمية البشرية هي الصحة-العمر المتوقع عند الميلاد والتعليم -المعرفة (عدد سنوات التمدرس لليافعين ـ عدد سنوات التعليم المتوقعة) والمستوى الاقتصادي والمعيشة-نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي.

ففي مؤشر الصحة بلغ العمر المتوقع عند الولادة في دولة الكويت ٧٧,٣ سنة، كما بلغ عدد وفيات الأطفال ٩ وفيات لكل ١٠٠٠ طفل، وهو من أفضل المعدلات العالمية.

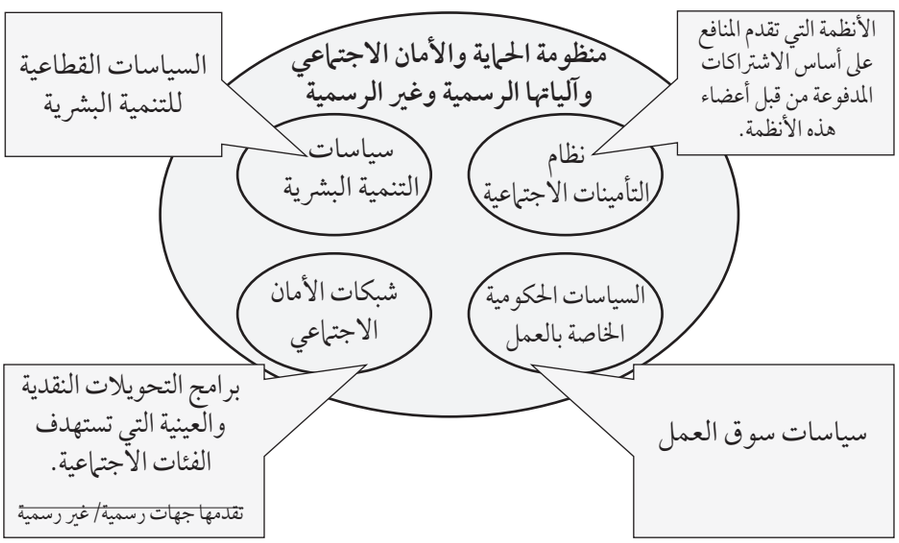
وفي مؤشر التعليم والمعرفة بلغ عدد سنوات التمدرس لليافعين ١١ عاما وعدد سنوات التعليم المتوقعة مستقبلاً ١٣ عاما لعموم السكان المواطنين والمقيمين. أما معدلات الأمية فهي منخفضة جداً بالمجتمع الكويتي، حيث

تبلغ ٣ , ٩٣٪ لليافعين لمن هم فوق ١٥ سنة، أما معدلات الالتحاق في مراحل التعليم العام فتبلغ ٩ , ٧٤٪.

والمؤشر الاقتصادي والمعيشي للسكان يظهر أن نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي السنوي يبلغ ٠ , ٧٢ ألف دولار، ويمثل ذلك المركز الخامس عالميًّا والثاني عربيًّا، علماً بأن الناتج المحلي الإجمالي لدولة الكويت عام ٢٠١٨ كان ١٤٠ مليار دينار كويتي.

إن منظومة الحماية والأمان الاجتماعي وآلياتها في المجتمع الكويتي تتكون من أنظمة رئيسة وفرعية، وتقوم عليها مؤسسات وجهات رسمية حكومية ومؤسسات غير رسمية تقدمها العديد من جهات المجتمع المدني والجمعيات واللجان والروابط الأهلية والخيرية، كما يتضح في الشكل رقم (٥).

الشكل رقم (٥)
منظومة الحماية والأمان الاجتماعي الرئيسة بالكويت



المصدر: من إعداد الباحث.

وبذلك تتكون منظومة الحماية والأمان الاجتماعي في دولة الكويت من أربعة أنظمة فرعية هي:

الأول- سياسات التنمية البشرية: وهي السياسات الاجتماعية القطاعية مثل الصحة، التعليم، الإسكان، الغذاء، الدعوم المالية المختلفة.

الثاني- نظام التأمينات الاجتماعية: يقدم هذا النظام مجموعة من البرامج والمشروعات في مجال الرعاية والحماية الاجتماعية للمستفيدين منه على أساس الاشتراكات النقدية المدفوعة من قبل أعضائه، بحسب ما يتم تنظيمه من خلال قانون التأمينات الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي.

الثالث- سياسات سوق العمل: تتضمن عدداً من الآليات والإجراءات التي تتخذها أجهزة ومؤسسات الحكومة المعنية بقوة العمل الوطنية وسوق العمل لضمان تشجيع واستقرار قوة العمل الكويتية في مؤسسات القطاع الخاص، ويتضمن العديد من البرامج الموجهة.

الرابع- شبكة الأمان الاجتماعي: تتضمن الكثير من المشروعات والبرامج المتنوعة في مقدمتها برنامج التحويلات النقدية المستمرة (المساعدات الاجتماعية)، إضافة إلى نظام الإعانات والدعوم الاجتماعية المقدمة للفئات الاجتماعية الأخرى.

إنَّ منظومة الحماية والأمان الاجتماعي انبثقت من مسؤولية دولة الكويت في مد مظلة الحماية والرعاية الاجتماعية تجاه أبنائها، باعتبارها دولة تأخذ بنظام الرفاهية الاجتماعية، وهو ما يمثل دوراً أصيلاً وتاريخيًّا للدولة ترسخت دعائمه منذ الاستقلال عام ١٩٦١؛ فقد نص دستور الدولة في مواد عديدة على مسؤولية الدولة عن كفالة ورعاية مواطنيها وتوفير الحياة والرعاية الكريمة لهم وصون حياتهم من الأخطار كما جاء في كثير من نصوص الدستور. وشكّل ذلك مبادئ راسخة للدولة تجاه مواطنيها وكجزء أصيل من حقوقهم، وكان ذلك مرتكزاً للعديد من السياسات الاجتماعية التي قامت الدولة بالتخطيط لها

وتنفيذها عبر السنوات، ومنذ حقبة الاستقلال من خلال «مؤسسات» اجتماعية عديدة أسستها الدولة لهذا الغرض وبمشاركة مؤسسات المجتمع المدني التي توجه أنشطتها وخدماتها عبر طيف واسع من المشروعات والبرامج التي يستفيد منها كل الشرائح الاجتماعية، مع التركيز على الفئات الأكثر احتياجاً للعون الاقتصادي والاجتماعي.

وتدعم المنظومة الحمائية في دولة الكويت التي تقوم بها مختلف الجهات الحكومية مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص كجزء من المسؤولية الاجتماعية نحو المجتمع التي تعمل من خلاله، ولا يستفيد منها المواطنون فحسب وإنما يستفيد منها المقيمون بصورة غير قانونية أيضاً. وهذا ما سيتم استعراضه في مختلف أقسام الدراسة القادمة.

القسم الثاني

ملامح الإستراتيجية الكويتية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية

يأتي مفهوم «الإستراتيجية» باعتباره مفهوماً مركزيًّا في التخصصات العلمية المختلفة لاسيما العلوم الإنسانية كالاجتماع والسياسة والاقتصاد، كما أن المفهوم يجد تطبيقاً واسع المدى في السياسات العامة بما فيها السياسة الاجتماعية. ومن الثابت أن مصطلح «الإستراتيجية» نشأ وتطور في المجال العسكري، سواء في الحرب أو في السلم، فلا توجد ظروف حرب أو سلام إلا ولها إستراتيجية معينة[٥٣]، وجرى الانتقال إلى الممارسات الاجتماعية المختلفة بما يناسب كل مجال. ومن هنا كان التعدد في تفسير هذا المفهوم، فهناك من يرى الإستراتيجية بأنها تعني خطة التشغيل السنوية التي تقود أداء المنظمة إلى المستقبل، في الاتجاه نفسه هناك من يرى الإستراتيجية على أنها إعداد مجموعة من الخطط الرئيسة الشاملة لتحقيق الأهداف بعيدة المدى للجهة المعنية، كما أنَّ الإستراتيجية قد تعني الوسائل الأساسية لتحقيق الغايات والأغراض Purposes ، مع الأخذ بالاعتبار متغيرات يقتضيها الوصول إلى تلك الغايات والأغراض، فالإستراتيجية هي إجراءات مدروسة لتنظيم الموارد وتخصيصها في تتابع زمني بما يقابل القرارات التي تحقق الأهداف. وهناك من ينظر إلى الإستراتيجية من منظور النمط (pat-tern)، فهي نمط الأغراض والسياسات والأنشطة والموارد التي تحدد توجه المؤسسة أو الجهة، وتنطوي على مجموعة من البرامج والفعاليات التي من شأنها تحقيق الأهداف المنشودة سواء في المجال الاجتماعي أو غيره [٥٤]. ومع التطور الإداري والتقني اكتسبت «الإستراتيجية» أبعاداً جديدة ومعاني لم تكن تستخدم من قبل، وهذا ما يسميه البعض «المعنى المفقود للإستراتيجية»[٥٥].

وحسب الدراسات العلمية المتخصصة، فإن ذلك ينطبق على «الإستراتيجية» في القرن الحادي والعشرين، سواء في المجالات العسكرية أو المدنية [٥٦].

وبالاستفادة من التأطير النظري الحديث لمفهوم «الإستراتيجية»، فإن إستراتيجية الحماية والأمان الاجتماعي لفئة المقيمين بصورة غير قانونية في الكويت تعني المشروعات والبرامج والأنشطة المنظمة/ المخططة لتلبية المتطلبات والاحتياجات الأساسية وحل المشكلات الخاصة بهم، بهدف تحقيق حياة كريمة لهم ولأسرهم بما يتفق وحقوق الإنسان، وبالارتكاز على نصوص الدستور والثقافة الكويتية ذات الطابع الإنساني الذي هو جوهره القيم الإسلامية والعربية الأصيلة. من هذا المنطلق، فإن وصف وتفسير وتقييم الوثائق والمستندات، وتحليل أساليب الممارسة، ستمكننا من التعرف على المرتكزات والخصائص الأساسية لهذه الاستراتيجية والمبادئ الإنسانية والفكرية التي تنطلق منها، فضلاً عن التعرف على الأبعاد والمنطلقات الدستورية والقانونية لها والإطار المؤسسي لتنفيذها، وهل لهذا التنفيذ معالم ومسارات أساسية واضحة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: ارتكاز الإستراتيجية على المبادئ الإنسانية والفكر الدولي

ترتكز إستراتيجية دولة الكويت في التعامل مع المقيمين بصورة غير قانونية على أساس إنساني نابع من الثقافة الكويتية المنفتحة على العالم والمنبثقة من العروبة والإسلام، كما أنَّ هذا التعامل يتجاوب مع الفكر الدولي المعاصر الذي يؤكد على حقوق الإنسان. فالكويت طرف أصيل في بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وهو البروتوكول المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، كما أن الكويت موقعة على عدد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاتفاقية الخاصة بمنع الرق عام ١٩٢٩، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل. كما صادقت الكويت على اتفاقية منع العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، واتفاقية إلغاء العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ١٠٥) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) التي أقرتها منظمة العمل الدولية.

كذلك ارتبطت دولة الكويت بعدة اتفاقيات دولية تتعلق بحقوق الإنسان، منها: الاتفاقية الدولية بشأن القضاء على التفرقة العنصرية بكل

صورها وأشكالها، واتفاقية حقوق الطفل الدولية وبروتوكولاها (البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة والبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية)، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبة القاسية أو اللاإنسانية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية لحقوق ذوي الإعاقة، واتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها. وصادقت الكويت على الميثاق العربي لحقوق الإنسان. على الجانب الآخر هناك اتفاقيات دولية لم تكن الكويت طرفاً فيها، وهي اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، واتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، واتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية. كما أن الكويت لم تصادق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال الوافدين وأفراد أسرهم أو اتفاقية العمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، وبروتوكول عام ٢٠١٤ لاتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٠، أو اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١) لمنظمة العمل الدولية.

بدلاً من ذلك، فقد عقدت دولة الكويت اتفاق تعاون مع مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين الذي يضع معايير للتعاون بشأن قضية اللاجئين وطالبي اللجوء. وبموجب ذلك، فإن إستراتيجية الكويت الوطنية المتعلقة بالحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية تتوافق مبادئها الأساسية مع خطة العمل الدولية للمفوضية، وبالتحديد نقطة العمل السادسة التي تنص على «منح الحماية للمهاجرين عديمي-محددي الجنسية وتسهيل تجنيسهم». والهدف الصريح لنقطة العمل هذه هو» تحديد المهاجرين عديمي-محددي الجنسية ووضع قانون يسمح لهم بالإقامة ويضمن تمتعهم بحقوق الإنسان وتسهيل تجنيس المستحقين منهم»، أي أنَّ إستراتيجية الكويت تأتي

ضمن المساعي الدولية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان سواء كانوا مواطنين أو مقيمين إقامة قانونية أو فئة «المقيمين بصورة غير قانونية».

فالكويت تلتزم بالصكوك والاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، كما تلتزم بالميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي صادقت عليه عام ٢٠١٣، وتمت ترجمة هذا الالتزام إلى إجراءات وتدابير ملموسة لتحقيق الحماية والأمان الاجتماعي لفئة «المقيمين بصورة غير قانونية» بما في ذلك وقايتهم من الفقر والعوز وتمكينهم من تحقيق مستوى معيشي لائق يخفف من الآثار السلبية لأوضاعهم الاجتماعية ويحميهم من الآثار السلبية للتغيرات الاقتصادية، وإيجاد الفرص الممكنة لتجنيس مجموعات منهم أو توفير حياة كريمة ومستقرة ممن لا تنطبق عليهم شروط التجنيس.

ثانياً: المنطلقات الدستورية والقانونية للإستراتيجية

تعتبر المبادئ والمنطلقات الدولية في مجال ضمان حقوق الإنسان جزءًا أصيلاً من أسس إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية، ولهذه الإستراتيجية أيضاً أسس راسخة تنبع من دستور دولة الكويت وقوانينها. فالكويت تسعى جاهدة لإيجاد حلول نهائية لهذه القضية الشائكة من خلال استراتيجية وطنية تقوم بالأصل على مجموعة من المبادئ الأساسية مصدرها دستور الدولة ومذكرته التفسيرية، وكذلك عدد من القوانين واللوائح الصادرة في الدولة التي تعزز حقوق الإنسان، وحسبما يتجسد ذلك بوضوح في مواد الباب الأول والباب الثاني من الدستور الكويتي، التي تشكل مبادئه الأساسية كحقوق أصلية للمواطنين، ويتضح ذلك من خلال التالي:

١. العدل والمساواة والحرية (المادة ٧).
٢. حماية الأسرة والأمومة والطفولة ورعاية النشء (المادتان ٩-١٠).
٣. رعاية وتوفير التأمين الاجتماعي (المادة ١١).
٤. كفالة التعليم ورعايته ومجانيته (المادة ١٣).

٥.الحق في الرعاية الصحية (المادة ١٥).
٦.حق الفرد في التملك وحرمة الأموال العامة وحمايتها (المادة ١٦-١٧).
٧.الحق في تولي الوظائف العامة (المادة ٢٦).

وفي الاتجاه نفسه تأتي مواد الباب الثالث من الدستور الكويتي مؤكدة على مجموعة أخرى من المبادئ الخاصة بحقوق الإنسان، وعلى أن التمتع بالجنسية الكويتية هو حق سيادي للدولة كما تنص عليه المادة (٢٧)، والمساواة وعدم التمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين (المادة ٢٩)، وأن الحريات والحقوق الأساسية مصونة (المواد ٣٠ ـ ٣٥ ـ ٣٦ ـ ٣٧)، وكذلك: لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون (المادة ٣٢). كما يكفل الدستور الكويتي حق التقاضي لجميع المواطنين والمقيمين على أرض الكويت. هذه مجموعة من المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان كما يقرها ويرسخها دستور دولة الكويت، وهي ليست حاكمة للمواطنين فحسب، وإنما هي شاملة لمن يقيم على أرض الكويت من مقيمين وغيرهم، وهذا ما يثبت أن دولة الكويت دولة قانون ومؤسسات، فالجميع على قدر المساواة بالحقوق والواجبات للمواطنين، كما يخضع المقيمون على أرضها لقوانين تنظم شؤون حياتهم بالدولة على نفس السياق الخاص بحماية حقوق الإنسان.

ثالثاً: الإطار المؤسسي لتنفيذ إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية.

منذ استقلال دولة الكويت في عام ١٩٦١ تم تشكيل لجان دائمة ومؤسسات وطنية معنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان لأداء دورها في تكريس هذه الحقوق والحفاظ عليها على كل من يقيم على أرض الكويت، مواطنين ووافدين بما في ذلك المقيمون بصورة غير قانونية. ومن تلك المؤسسات واللجان مثلاً: لجنة حقوق الإنسان التابعة لمجلس الأمة، والديوان الوطني لحقوق الإنسان، ولجنة شؤون المرأة التابعة لمجلس الوزراء، والهيئة العامة لمكافحة الفساد، والهيئة العامة للأشخاص ذوي الإعاقة، والجمعية الكويتية لحقوق الإنسان، وغير ذلك

من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في قطاع الحماية الاجتماعية وتعزيز حقوق الإنسان. ومن منطلق حرص دولة الكويت على توفير الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين في الكويت بصورة غير قانونية تم تأسيس مؤسسة رسمية (حكومية)، تحت مسمى «الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية» (قرار مجلس الوزراء رقم ٤٠٩ لسنة ٢٠١١) بحيث أصبح الجهاز هو الجهة الحكومية المسؤولة عن هذه الفئة، وعن توفير منظومة متكاملة من الحماية والأمان الاجتماعي لهم وحل مشكلاتهم وتسهيل أمور معيشتهم في كل المجالات الإنسانية والاجتماعية والمدنية، والنظر في تجنيس المستحقين منهم.

رابعاً: مسارات تنفيذ الإستراتيجية

تتفق إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية والسياسة العامة للدولة ورؤيتها في إيجاد حل نهائي لأوضاع هذه الشريحة الاجتماعية في دولة الكويت، حيث إن جزءًا من مهام هذه المنظومة هو العمل على حصر وتسجيل وتصنيف الأفراد المنتمين لها وتنفيذ آلية واضحة لتجنيس المستحقين، والتوصل إلى الأفراد المدلسين والمزورين المنتمين زوراً لهذه الشريحة بهدف كشفهم هوياتهم الأصلية، لذا صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٩/ ٢٠١١) الذي شمل مجموعة من الخدمات والامتيازات والإعفاءات التي شكّلت في مجموعها أساس عمل منظومة الحماية والأمان الاجتماعي، والتي تطورت لاحقاً مع مستجدات وظروف العمل. وبموجب ذلك فإن تنفيذ الإستراتيجية يتضمن مسارين رئيسين:

- **المسار الأول**: هو حصر وتسجيل وتصنيف جميع أفراد المقيمين بصورة غير قانونية، وذلك بالاعتماد على المعلومات الموثقة، بهدف الفصل بين المنتمين لفئة البدون الحقيقيين الذين لا يحملون مستندات دالة على انتمائهم إلى أي من دول الجوار وغيرها، وبين المدلسين والمزورين من المدعين من الوافدين مخالفي

قانـون الإقامـة والمتسـللين الذيـن يزعمون انتماءهـم لفئة البـدون الحقيقيين، على الرغـم من أنهم يحملون مسـتندات ووثائق بجنسـياتهم الأصليـة لكنهم يخفونها. ولحسـم هذه المسـألة اعتمدت الدولة تعداد عام ١٩٦٥ كسـنة أسـاس يتم عليها هـذا التصنيـف، ومنطلقـا لإثبـات التواجـد الفعـلي عـلى أرض الكويـت، بحيث يمكـن النظـر في تجنيـس مـن يُثبتون تواجدهـم في دولة الكويت قبل هـذا التعداد أو سـنة هـذا التعـداد بعد اسـتيفائهم لـشروط ومتطلبات الجنسـية الكويتية.

- **المسـار الثـاني**: التحقيـق العاجل لمتطلبات الحيـاة الكريمة لأفراد هـذه الفئة، وذلك مـن خـلال إقـرار وتأمـين مجموعـة مـن المشروعـات والخدمـات ذات العلاقـة بالتنميـة البشريـة، كتعزيـز الخدمـات القائمـة التعليميـة والصحيـة والغـذاء والتموين والأنشـطة والخدمـات الأخـرى ذات العلاقـة بالأحـوال الشـخصية والمعيشـية، مثـل: إصـدار جـوازات سـفر، شـهادات الميـلاد، وثائـق الـزواج، شـهادات الوفـاة، توفـير فرص العمـل، رعايـة ذوي الإعاقة، إصـدار التوثيقات الخاصـة بالوصايـا والإرث والشـهادات العدليـة، والحصـول عـلى رخـص قيادة السـيارات [٥٧]. ثـم تطـور هـذا المسـار ليتخـذ توجهـاً شـاملاً حيـث تـم تأسـيس مـشروع وطنـي للحمايـة والأمـان الاجتماعـي يتمثـل في شـبكة أمـان اجتماعـي واسـعة تتضمـن طيفـاً متكامـلاً مـن الخدمـات والأنشـطة الإنسـانية والرعايـة الاجتماعيـة، هدفهـا تقديـم مجموعـة مـن المشروعـات والبرامـج والأنشـطة المتخصصـة للمقيمـين بصـورة غـير قانونيـة وحمايتهـم اجتماعيًّـا. وتضمنـت تلـك الشـبكة العديـد مـن المزايـا المعيشـية وأتاحـت النفـاذ للعديد مـن الخدمات الحكوميـة بصـورة أكـبر مـن المعتـاد، كالتعليـم والصحـة والغـذاء والإدمـاج في سـوق العمـل والتعليـم العـالي.

القسم الثالث

المشروعات والبرامج التنفيذية الشاملة في إستراتيجية الكويت الوطنية ومنظومتها الحمائية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في الكويت

بالاعتماد على إمكاناته المالية والبشرية والتقنية، وبالتعاون والتنسيق مع مؤسسات وجهات العمل بالدولة، فإن الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية يعمل على حصر وتسجيل وتصنيف المنتمين لهذه الفئة، ووضع آلية لتجنيس المستحقين، والكشف عن الأفراد المنتمين زوراً لهذه الفئة ممن يخفون وثائقهم ومستندات الجنسية الخاصة بهم، وإنهاء مشكلة المقيمين بصورة غير قانونية نهائيًّا. وبالتزامن مع ذلك، فقد انتهج الجهاز المركزي إستراتيجية وطنية لمنظومة حماية وأمان اجتماعي للتعامل مع هذه الفئة في المجالات الإنسانية والاجتماعية والمدنية. وتتضمن هذه المنظومة خمس سياسات اجتماعية متنوعة وشبكة أمان اجتماعي واسعة تحتوي على آليات عمل متنوعة، تتضمن العديد من المشروعات والأنشطة والبرامج المتخصصة تتكامل فيما بينها لتحقيق رسالة الكويت الإنسانية تجاه مجموعة مهمة من السكان يقيمون فيها بغض النظر عن صفة وطبيعة تواجدهم القانوني على أرضها، ما إذا كان شرعيًّا أو غير شرعي. فدولة الكويت دائماً تنحاز إلى الفعل والنتيجة وليس إلى ردة الفعل والسبب، والفعل والنتيجة هنا هو إنسانية الموقف وسموّ الغاية.

الشكل رقم (٦)
محاور إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية
والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية

المصدر: من تصميم الباحث

فهذه الإستراتيجية، كما أشرنا، تضم خمس سياسات اجتماعية، وتتضمن شبكة لأمان اجتماعي واسعة تحتوي على آليات متنوعة، فهناك السياسات الاجتماعية القطاعية ذات العلاقة المباشرة بالتنمية البشرية، والسياسات الخاصة بسوق العمل (التشغيل والاستخدام)، والسياسات ذات العلاقة بنظام المدفوعات والاشتراكات النقدية (نظام التأمينات ونهاية الخدمة)، وشبكة الأمان الاجتماعي وآلياتها، وأخيراً الدعم اللوجستي والخدمي. وكل محور من هذه المحاور الخمسة يتضمن مجموعة من المشروعات والبرامج والأنشطة على النحو الموضح في الشكل رقم (٧):

الشكل رقم (٧)
المكونات والمحاور الرئيسية لإستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية

المصدر: من تصميم الباحث

من الملاحظ أن إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية بدولة الكويت تضمنت طيفاً واسعاً ومتنوعاً من السياسات الاجتماعية، وشبكة للأمان الاجتماعي تحتوي على عدد كبير من المشروعات والبرامج والأنشطة والخدمات المتخصصة التي تعمل على إيجاد بيئة من الاستقرار الاجتماعي والنفسي لهذه الشريحة المهمشة من السكان وتأمين الحياة الكريمة لها. وفي ضوء مقارنة هذه المنظومة بمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي للمواطنين الكويتيين كان من الواضح ملاحظة مدى التقارب الشديد بين هاتين المنظومتين، من ذلك التقارب ما تضمنته السياسات الاجتماعية القطاعية ذات العلاقة بالتنمية البشرية والاستثمار في رأس المال البشري (التغطية التعليمية، والنفاذ للخدمات الصحية، والغذاء والتموين، والدعم الخدمي والسلعي)، إضافة إلى مجموعة البرامج الخاصة بسياسات سوق العمل والتشغيل والاستخدام التي تغطيها شبكة الأمان الاجتماعي وآلياتها المتعددة، والتي تقدّم طيفاً واسعاً من المشروعات والأنشطة والبرامج الموجهة للمقيمين بصورة غير قانونية. إنَّ هذه المجموعة الضخمة من المشروعات والبرامج المتنوعة تتطلب إنفاقاً ماليًّا كبيراً ورصداً لميزانيات في حسابات العديد من المؤسسات والجهات الحكومية وغير الحكومية، كما أنها توظف طاقات بشرية للإدارة والتنفيذ والمتابعة.

المحور الأول

السياسات الاجتماعية ذات العلاقة بالتنمية البشرية

يتضمن مفهوم التنمية البشرية المستدامة ثلاثة أبعاد أساسية تمثل حقوقا أساسية للبشر، وهي توفير حياة صحية مديدة؛ وتمكين الإنسان من المعرفة والنفاذ للخدمات التعليمية؛ والبُعد الأخير معني بالرفاهية المعيشية والاقتصادية وتوفير حياة أمانة تمكّن الفرد من تلبية احتياجاته الأساسية من غذاء ومسكن وملبس وغيرها من ضروريات العيش الكريم، إضافة إلى المشاركة في تحقيق

اختياراته والاستفادة من إمكانات مجتمعه وإتاحة الفرص أمام جميع الأفراد. وعلى مستوى دولة الكويت تحظى شريحة المقيمين بصورة غير قانونية بالعديد من الخدمات ذات العلاقة بتوفير مستوى معيشي لائق وحياة أمانة قدر الإمكان، حيث تعمل العديد من المؤسسات والجهات الحكومية والأخرى في القطاع الأهلي والخيري على تحقيق هذه الأبعاد الإنسانية المستدامة، فتشرف الأمانة العامة للأوقاف ووزارة التربية والجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية على صندوق تعليمي خيري. ويقوم الصندوق -الذي تم تأسيسه في عام ٢٠٠٣- بالإنفاق على تعليم الطلبة من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية بكل فئاتهم من المقيدين في المدارس العربية الأهلية. وخلال العام الدراسي٢٠١٧/ ٢٠١٨ بلغ عدد الطلبة المستفيدين من دعوم هذا الصندوق (٦٥٢١) طالباً وطالبة من أبناء المقيمين بصورة غير قانونية. ويتولى الصندوق سداد المصروفات الدراسية بالكامل.

وفيما يتعلق بالتعليم ما بعد المرحلة الثانوية بالجامعة والمعاهد العليا، فإن السياسة التعليمية للدولة تكفل الالتحاق المجاني لأبناء الكويتية المتزوجة من فئة المقيمين بصورة غير قانونية، كما يتم قبول أبناء المقيمين بصورة غير قانونية من الحاصلين على إحصاء ١٩٦٥ وبعض أبناء العسكريين والمتفوقين دراسيًّا، إضافة إلى إعفاء بعض الطلبة من الرسوم الدراسية، وهو ما يظهر اهتمام دولة الكويت بتأسيس رأسمال بشري متعلم من أبناء هذه الشريحة صوناً لمستقبلهم الوظيفي والاستفادة من طاقاتهم مستقبلاً.

أما فيما يتعلق بالخدمات الصحية والعلاجية والنفاذ إليها، فإن البيانات المعلنة من الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية[٥٨] تشير إلى أن عدد المستفيدين من الصندوق الخيري للرعاية الصحية يبلغ ٦٠ ألف فرد بتكلفة مالية قدرها مليونا د.ك عن عام واحد فقط. كما صدر قرار من وزارة الصحة في مايو ٢٠١٨ بأن يُعامل المقيمون بصورة غير قانونية معاملة الكويتيين

من حيث الرسوم على الخدمات الصحية[٥٩]. وأفراد هذه الشريحة يُعاملون معاملة المواطنين الكويتيين في تلقي كل أشكال الخدمات الصحية والعلاجية، أما فيما يتعلق بالرسوم الصحية الخاصة، فإن الصندوق الخيري للرعاية الصحية يتولى تسديدها، كما هي الحال في رسوم البصمة الوراثية أو أنواع محددة من الأدوية أو الأشعة العميقة، كما تساهم العديد من الجمعيات الأهلية والخيرية كصندوق رعاية المرضى بتوفير المستلزمات الطبية من أجهزة ومعدات طبية وغيرها.

وفيما يخص البُعد الآخر للتنمية البشرية وهو تحقيق الرفاهية المعيشية والاقتصادية، فمن المعلوم أن لهذه الشريحة طابعا خاصا من حيث تواجدها على أرض الكويت. فهي لا تحسب من ضمن شريحة الوافدين من الذين يحملون إقامة رسمية للعمل والتواجد على أرض الكويت، ولا هي شريحة كويتيين يتمتعون بمزايا المواطنة. وإزاء هذا الوضع المعيشي المعقد، فإن توفير مستوى معيشي واقتصادي لائق يصبح مطلباً اجتماعيًّا ملحًّا، كون هذه الشريحة أقامت على أرض الكويت لفترة ممتدة، لذا تسعى العديد من المؤسسات الحكومية مثل بيت الزكاة، وأخرى عاملة في القطاع الأهلي والخاص إلى مد يد العون لهذه الشريحة من خلال مشروعات وبرامج اقتصادية تهدف إلى تحسين الوضع المعيشي لها.

وعلى مستوى برنامج الغذاء والتموين، فإن السياسة الاجتماعية الحكومية تقوم على دعم المواد الغذائية الأساسية لهذه الشريحة أسوة بالمواطنين الكويتيين، وقد بلغ عدد المستفيدين ٨٨ ألف فرد بتكلفة بلغت ١٨,٥٤٤ مليون د.ك في عام ٢٠١٨، ومن أهم المواد المشمولة بالدعم الأرز، السكر، الزيت، الحليب، الدجاج، العدس، الأجبان، معجون الطماطم[٦٠]، أسوة بما يصرف للمواطنين الكويتيين من دعم غذائي وتمويني وبأسعار مدعومة من الدولة، أي بأسعار تقل عن أسعار هذه المواد التموينية بالسوق الخارجي.

وعلى مستوى السياسة العامة للحكومة والخاصة بدعم خدمات الطاقة من الكهرباء والماء والوقود والأدوية وغيرها من خدمات وسلع، فهي تقدم من خلال برنامج الدعم الحكومي للمواطنين الذي يستفيد منه بطريقة مباشرة شريحة المقيمين بصورة غير قانونية.

الجدول رقم (٩)
تقديرات مصروفات الميزانية (مليون د.ك) ٢٠٢٠

نوع الدعم	موازنة ٢٠٢٠	موازنة ٢٠١٩	الفرق ٪	تصنيف مواد الدعم
السلع والخدمات	٣,٤٠٣,٩	٣,٠٦١,٨	١١,٢٪	وقود تشغيل المحطات/ أدوية وعقاقير
الإعانات	٦٣١	٥٣١,٦	١٨,٧٪	دعم منتجات بترولية مكررة/ غاز/ خفض تكاليف المعيشة/ دعم وقود
المنح	٥,٢٢٠,٦	٥,٢٤٣,٠	٠,٤٪	تحويلات لهيئات ومؤسسات عامة معنية بالتنمية البشرية/ مؤسسات التأمينات/ جامعة الكويت/ التعليم التطبيقي/ الشباب والرياضة / الإسكان
المنافع الاجتماعية	٩٥٧,٢	٧٨٤,٩	٢٢,٠٪	التأمين الصحي للمتقاعدين/ العلاج بالخارج/ الرعاية الاجتماعية/ منح الزواج

المصدر: وزارة المالية، بيانات الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠.

ويشير الجدول رقم (٩) إلى حجم الدعم الخدمي والسلعي في ميزانية ٢٠١٩، ونسبة التغير السنوي في ميزانية ٢٠٢٠. إن سياسة الدعوم الموجهة هي جزء من رسالة الدولة ومبادئها الأصيلة في تحقيق العدالة الاجتماعية وتوزيع منجزات الثروة الاقتصادية شعبيًّا. وبلغت مبالغ هذه الدعوم مجمعة في ميزانية عام ٢٠٢٠ نحو ٣,٩٦٧ مليار د.ك من إجمالي الموازنة العامة التي قدرها ٢٢,٥ مليار د.ك، وهو ما يمثل حوالي ١٨٪ من ميزانية الدولة لسنة ٢٠٢٠ كما يشير الشكل رقم (٨).

الشكل رقم (٨)
نسب دعم الخدمات والسلع في ميزانية الكويت لعام ٢٠٢٠

المصدر: وزارة المالية، بيانات الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠.

إنَّ ذلك بلا شك يكشف بجلاء مدى حرص الحكومة على رعاية مواطنيها وتحقيق العيش الآمن والمستقر وتحقيق الرفاهية الاجتماعية. وبرنامج الدعم الخدمي والسلعي لا يقتصر على المواطنين، بل يستفيد منه -كما أشرنا- شريحة المقيمين بصورة غير قانونية، وكأحد مبادئ المساواة التي تنتهجها الحكومة لكل المقيمين على أرضها.

المحور الثاني

السياسة الخاصة بسوق العمل (التشغيل والاستخدام)

تستفيد شريحة المقيمين بصورة غير قانونية من فئة شريحة المسجلين في إحصاء ١٩٦٥، أو من أبناء الكويتيات أو الأسرى أو الشهداء أو العسكريين من عدة برامج تتضمنها منظومة الحماية والأمان الاجتماعي الموجهة لهذه الشريحة، والتي تشمل أربعة برامج رئيسة، هي: برنامج استقطاب أبناء الكويتيات والعسكريين وإحصاء ١٩٦٥، برنامج الالتحاق بالقطاع الأمني والعسكري، برنامج خريجي الكليات الجامعية والمعاهد النوعية (الهندسة والتعليم والطب والتمريض وأخرى)، برنامج التشغيل في القطاع التعاوني والخاص.

وهذه البرامج الخاصة بالعمل والتشغيل والاستخدام قدمت العديد من فرص العمل للمقيمين بصورة غير قانونية، لأن العمل يأتي في مقدمة أساسيات الأمن الاجتماعي، فالعمل مصدر للرزق والدخل وتوفير مستوى لائق للمعيشة، كما أنه

يشغل أوقات الأفراد ويبعدهم عن الآثار السلبية للبطالة. من هذا المبدأ، فقد اهتمت منظومة الحماية والأمان الاجتماعي بتنفيذ عدد من السياسات الخاصة بسوق العمل وبرامج الاستقطاب لإلحاق أكبر عدد من المؤهلين من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية بسوق العمل في الكويت بالقطاعين العام والخاص. وتشير البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي إلى أن من تم إلحاقهم بالوظائف الحكومية عام ٢٠١٨ بلغ (١٣٢٤) شخصاً، كما قام الجهاز المركزي بتوقيع بروتوكول مع غرفة تجارة وصناعة الكويت ومع القطاع التعاوني وغيرهما بهدف استقطاب أفراد هذه الشريحة في سوق العمل. وقد استقطب القطاع التعاوني (٧٣٩) شخصاً للعمل فيه، كما تم فتح باب الالتحاق بالسلك العسكري، حيث استقطب (٢٩٨١) شخصاً. وسهل الجهاز المركزي عملية الاستقطاب لأفراد هذه الشريحة في شركات ومؤسسات القطاع الخاص وذلك من خلال التنسيق المباشر مع غرفة تجارة وصناعة الكويت [٦١]. وسياسة الدولة في التوظيف في كل المؤسسات والأجهزة بالقطاعين العام والخاص تشير إلى إلزام هذه المؤسسات بأن يكون الاختيار والترشح للوظائف لأبناء هذه الشريحة كاستقطاب ثانٍ بعد المواطنين الكويتيين، وذلك تشجيعاً لأفرادها على الانخراط في الوظائف العامة الإدارية والفنية، بهدف العمل على إيجاد بيئة استقرار اجتماعي وتوفير مستوى معيشي لائق وحياة كريمة لها.

المحور الثالث

السياسات ذات العلاقة بنظام المدفوعات والاشتراكات النقدية (نظام التأمينات الاجتماعية ـ نهاية الخدمة)

هنالك ثلاثة برامج تتضمنها هذه السياسة هي:

- برنامج تقاعد العسكريين المشاركين في الحروب العربية.
- برنامج نهاية الخدمة للعاملين في القطاعات الأمنية والعسكرية.
- برنامج نهاية الخدمة للعاملين في الوظائف المدنية بالقطاعين الحكومي والخاص.

تظهر البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية أن عدد المسجلين بنظام التأمينات الاجتماعية من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية يبلغ (٨٠٢) من فئة العسكريين الذين شاركوا في الحروب على الأراضي العربية في جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية السورية عام ١٩٦٧ وعام ١٩٧٣، وتشير البيانات إلى أن أبناء وذوي المتوفين من المقيمين بصورة غير قانونية ممن يتقاضون أنصبة مستحقة لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعية يبلغ ٣٥٤٧ فرداً (من وزارة الدفاع)، و٢٧٥ فرداً (من وزارة الداخلية)، و١١ فرداً (من الحرس الوطني)[٦٢].

أما فيما يخص برنامج نهاية الخدمة سواءً للعاملين في القطاعات الأمنية أو العسكرية أو السلك المدني، فهناك نظام مالي بالدولة يضمن صرف مستحقات نهاية الخدمة عن سنوات العمل التي أمضاها الفرد في وظيفته، وتصون الدولة كل الحقوق المالية والمدنية للعاملين في القطاع الحكومي والسلك الأمني والعسكري لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية. وقد استفاد الكثيرون من هذه الفئة من مدخراتهم المالية عن فترات العمل الطويلة بمؤسسات وأجهزة الدولة، وخاصة في فترة ما بعد تحرير الكويت عام ١٩٩١، بتأسيس مشروعاتهم الخاصة أو مغادرة دولة الكويت إلى دول المهجر في أوروبا وكندا وغيرها من الدول التي ترحب بالاستثمار المالي ومنح الجنسية للمستثمرين. ومن المعلوم أن مستحقات نهاية الخدمة للعاملين في القطاع الأمني والعسكري في دولة الكويت لها عائد مجز نظراً لارتفاع الرواتب والمكافآت المالية بهذا القطاع الذي يعد التفضيل الأول للعمل من أفراد شريحة المقيمين بصورة غير قانونية.

المحور الرابع

شبكة الأمان الاجتماعي وآلياتها

تعد هذه الشبكة إحدى الركائز الأساسية لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي وذلك بما تحتويه من مشروعات وبرامج وأنشطة نوعية ومتخصصة، كما أنها تعد

الأداة التنفيذية للسياسة الاجتماعية للدولة التي تسعى لتغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي للسكان نحو الأفضل. وتحسب فعالية هذه الشبكة بمدى قدرتها على النفاذ إلى عمق الفئات الأكثر عوزاً وحرماناً لتغيير الظروف المعيشية الخاصة بهم. وتغطي الشبكة مدًى واسعاً من المشروعات والخدمات الحياتية الحيوية، بما في ذلك القضاء على العوز المادي ومحاربة الفقر وتوفير المتطلبات والاحتياجات الأساسية. ومن ضمن برامج شبكة الأمان الاجتماعي برنامج الإسكان الشعبي، حيث توفر الدولة مساكن شعبية بمواصفات جيدة للعاملين في القطاع الأمني والعسكري إضافة إلى فئة الكويتيات المتزوجات من هذه الشريحة.

وباعتبار أن متوسط عدد أفراد الأسرة في شريحة المقيمين بصورة غير قانونية هو ٦ أفراد، فإن عدد الأفراد المستفيدين من الرعاية السكنية المقدمة من الدولة يبلغ حوالي (٢٩ ألف) فرد، وتتوفر لهذه المساكن التي يبلغ عددها أكثر من ٤٨٠٠ مسكن، وتحوي هذه المساكن العديد من الخدمات والمرافق العامة من مستوصفات ومساجد وأسواق مركزية وغيرها. إن توفير هذه المساكن وخاصة لفئتي العسكريين والكويتيات المتزوجات من هذه الشريحة يحقق لها الاستقرار الأسري والاجتماعي، علماً بأن إيجارات هذه المساكن تعتبر رمزية.

كما أن لشبكة الأمان الاجتماعي الموجهة لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية القدرة على مواكبة ما يطرأ على الساحة الاقتصادية والاجتماعية من تغيرات وظروف طارئة تستلزم التدخل المباشر والسريع، ففي أزمة وباء كورونا (مارس ٢٠٢٠) كانت سرعة التحرك لهذه الشبكة ملحوظة؛ فقد اتخذت الإجراءات لتفعيل بعض برامج الشبكة التي كانت موقوفة عن بعض المقيمين بصورة غير قانونية ممن أوقف الجهاز المركزي معاملاتهم نظراً لعدم تجديد بطاقاتهم الأمنية، فقد ألغي الحظر القائم عليهم وأعلن الجهاز عن توفير ومدّ خدماته لهم، ولاسيما فيما يتعلق بخدمات الدعم الغذائي والتمويني والعلاج الطبي.

وفيما يخصُّ برنامج الدعم النقدي والعيني، فإنه يقع تحت نطاق بيت الزكاة الكويتي، وهو مؤسسة حكومية، إضافة إلى الجمعيات واللجان والمبرات الخيرية،

وهـو قطـاع واسـع مـن مؤسسـات المجتمع المـدني ويمثل الرديـف التنمـوي للقطاع الحكومـي، كـما أنـه قطـاع نشـط ومتجـدد، ويحظـى بالدعـم المـالي والمعنـوي عـلى المسـتوى الحكومـي والأهـلي. ويشـمل برنامـج الدعـم النقـدي والعينـي التبرعـات النقديـة والعينيـة ودعـم المشروعـات الإنسـانية والخيرية. وهنا يـبرز دور العديد من الجمعيـات واللجـان والمبرات الخيرية المتخصصـة كالجمعيات واللجـان العاملة في دعـم التعليـم والصحـة والغـذاء والأطعمـة وغيرهـا، حيـث تقـدم هـذه الجمعيـات واللجـان والمبرات برامـج متخصصـة كل في مجـال اختصاصـه وعملـه. وقـد بـرز دور واضـح لهـا في أزمـة وبـاء كورونـا (مـارس ٢٠٢٠). وبعـض هـذه الجمعيـات واللجـان منظـم في تحالفـات مركزيـة وهـو تحالـف الجمعيـات واللجـان والمبرات الخيريـة، في حـين يعمـل البعـض الآخر منها خارج هذا التحالف وبشـكل مؤسـسي منفـرد. وأبـرز هـذه الجمعيـات جمعيـة الهـلال الأحمـر الكويتي. وفيـما يلي بيـان بقيمة تبرعـات بعـض الجمعيـات واللجـان الخيريـة الموجهة لشريحـة المقيمين بصـورة غير قانونية في سـنوات سـابقة.

الجدول رقم (١٠)
تبرعات بعض الجمعيات واللجان الخيرية كإعانات
ومساعدات لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية عام ٢٠١٨

اسم الجمعية	مبلغ الدعم (بالدينار الكويتي)	عدد المستفيدين
جمعية النجاة الخيرية	٢,٤٠٥,١٧٨	
جمعية الإصلاح الاجتماعي	١,٠٥٥,٨١٠	٣٦٥٢ أسرة
جمعية إحياء التراث الإسلامي	١,٠٠٦,٦٣٠	٤٧٣٠ أسرة
صندوق إعانة المرضى	٥٧١,٠٦٦	١٥٥٩ أسرة
البنك الكويتي للطعام	٢٠٦,٠٠٠	٢٠٧ أسر
مبرة الصقر الخيرية	١٢٤,٠٠٠	
جمعية الهلال الأحمر الكويتي	١١٠,١٥٤	
جمعية التكافل لرعاية السجناء	٩١,٨٣٩	٢٩٩ أسرة
جمعية الشيخ عبد الله النوري	٧٣,٧٤٨	
جمعية بشائر الخير	٢٠,٥٠١	
المجموع	٥,٦٦٤,٩٢٦	

المصدر: رصد للنشرات الدورية للجمعيات واللجان الخيرية الكويتية

وعلى مستوى برنامج التحويلات النقدية المباشرة، المستمرة والمقطوعة، يبرز دور بيت الزكاة الكويتي الذي يعد من أبرز الجهات المعنية في تقديم الدعم النقدي والعيني لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية، حيث بلغت مخصصات هذه الدعوم العينية الموجهة لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية مبلغ ٩٥٠ ألف د.ك قدم إلى ٤٦٣٦ أسرة (ملابس ـ أجهزة كهربائية ـ مواد غذائية ـ مستلزمات مدرسية)، أما المساعدات المالية فهي على نمطين: إما مساعدات شهرية مستمرة، وقد بلغ عدد الأسر المستفيدة منها (٢١٠٦) أسرة بمبلغ (١٢٠,٨٢٧,٤) د.ك،

والأخرى تكون مساعدات مقطوعة، وقد استفاد منها (١٤٣٩٧) أسرة بمبلغ (٥ , ١٠) مليون د.ك تقريباً، علماً بأن بيت الزكاة يقدم هذه المساعدات للأسر الكويتية المتعففة والأسر الأخرى من كل الجنسيات الوافدة على أرض الكويت.

وقد استطلع الباحث من خلال عدد من اللقاءات مع مديري بعض الجمعيات الأهلية والخيرية أن حجم شريحة المقيمين بصورة غير قانونية المستفيدة من المساعدات النقدية والعينية يمثل على وجه التقريب ٦٠٪ من المجموع الكلي لمتلقّي هذه الخدمات. كما أن شبكة الأمان الاجتماعي التي يتكفل بها بيت الزكاة تشتمل على برامج الدعم والإغاثة في الظروف الطارئة كبرنامج دعم تحليل البصمة الوراثية الذي استفاد منه (٥ , ٩ ألف) شخص تقريباً بإجمالي مبلغ ٨١٤ ألف د.ك، وبرنامج دعم رسوم الإقامة للأفراد الذين يقومون بتعديل أوضاعهم من هذه الشريحة، وبرنامج دعم بطاقات الضمان الصحي.

الجدول رقم (١١)
المساعدات النقدية المباشرة (المستمرة والمقطوعة) المقدمة من بيت الزكاة

نوع المساعدة	عدد الأسر	قيمة المبلغ (د.ك)
شهرية	٢١٠٦	٤,٨٢٧,١٢٠
مقطوعة	١٤٣٩٧	١٠,٥٢٥,٨٦٥
الإجمالي	١٦٥٠٣	١٥,٣٥٢,٩٨٥

المصدر: بيت الزكاة، التقرير السنوي، ٢٠١٨.

كما أنَّ نحو (١٤٩١) من ذوي الإعاقة من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية يتمتعون بخدمات المجلس الأعلى للمعاقين وذلك بقوة القانون، وكذلك بموجب الاتفاقيات التي أبرمتها الكويت مع الجهات الدولية المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ويعمل الجهاز المركزي على إصدار كل المستندات لأفراد هذه الشريحة من ذوي الإعاقة التي يطلبونها لتسيير أمورهم الحياتية في الدولة.

الجدول رقم (١٢)
المستندات الصادرة للأشخاص ذوي الإعاقة من المقيمين بصورة غير قانونية خلال عام ٢٠١٨

المستند/ الخدمة	العدد
شهادات إعاقة سارية المفعول	١٤٩١
هوية إعاقة	٥٩٥
لوحة مرور	٣٤٧
كتاب لمن يهمه الأمر	٥٤
المجموع	٢٤٨٧

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، تقرير دوري، ٢٠١٨.

وعلى مستوى برنامج الرعاية الاجتماعية لنزلاء دور الرعاية الاجتماعية، فإنه برنامج متخصص يقدم للأفراد الذين تتطلب ظروفهم المعيشية من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية الالتحاق بإحدى مؤسسات الرعاية الاجتماعية الحكومية أسوة بالمواطنين الكويتيين. وكجزء من شبكة الأمان الاجتماعي الموجهة إلى هذه الشريحة الاجتماعية، فقد بلغ عدد النزلاء في عام ٢٠١٨ من أفراد هذه الشريحة في دور الرعاية (٢١١) نزيلا تمثل شريحة المقيمين بصورة غير قانونية ما نسبته ٢٠٪ من أعداد هؤلاء الأفراد نظراً لارتفاع معدلات الجريمة بين أفراد هذه الشريحة عن أقرانهم من الجنسيات الوافدة الأخرى في المجتمع الكويتي [٦٣] . ونزلاء دور الرعاية الاجتماعية موزعون وفقاً للجدول التالي:

الجدول رقم (١٣)
عدد نزلاء مراكز الرعاية الاجتماعية من شريحة المقيمين عام ٢٠١٨

مؤسسة الرعاية	عدد النزلاء
رعاية الأحداث	١٩٩
رعاية المسنين	٩
الحضانة	٣
المجموع	٢١١

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، تقرير دوري، ٢٠١٨.

كما أنَّ هناك برامج أخرى تتضمنها شبكة الأمان الاجتماعي المقدمة إلى شريحة المقيمين بصورة غير قانونية في دولة الكويت، منها برنامج دعم المرضى والمستلزمات الصحية، وبرنامج الأطعمة والغذاء، وبرنامج دعم الطلبة المتفوقين. ومن خلال هذه البرامج تتاح خدمات متنوعة مثل المساعدات المالية والعينية المقدمة من صندوق إعانة المرضى وغيره من الجمعيات واللجان الخيرية، حيث يتضمن جزء من أعمال هذه المؤسسات العناية بالمرضى وتوفير الأدوية والمستلزمات الصحية. كما تقدم المؤسسات العسكرية خدمة العلاج الصحي خارج الكويت لمنتسبيها، حيث أرسلت وزارة الدفاع ١٢٢ حالة علاج بالخارج لعسكريين من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية، إضافة إلى زوجات العسكريين الكويتيين من هذه الشريحة. أما فيما يتعلق بالأطعمة والغذاء فيقوم بنك الطعام الكويتي بجهود حثيثة في هذا المجال، كما تقوم الجمعيات واللجان والمبرات الخيرية بتقديم الدعم الغذائي والسلال الغذائية والسلع والأجهزة المنزلية المتنوعة إضافة إلى وجبات الإفطار في شهر رمضان لجميع المحتاجين بمن فيهم شريحة المقيمين بصورة غير قانونية. وهذا الدور من الثوابت الراسخة في الأعمال الخيرية لهذه الجمعيات واللجان والمبرات.

المحور الخامس

الدعم اللوجستي والخدمي لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية

بموجب الركيزة الثانية من إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية الاجتماعية للمقيمين بصورة غير قانونية، فإنه تم حصر وتسجيل وتصنيف الأفراد المنتمين لهذه الشريحة بهدف تحديد الأفراد الذين يستحقون الحصول على الجنسية الكويتية عن غيرهم من المندسين والمزورين، وهي الوظيفة الأساسية التي من أجلها تم تأسيس الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية وفقاً للمرسوم الأميري رقم (٤٦٧) بتاريخ ٩/ ١١/ ٢٠١٠.

وفي سبيل استمرار الجهاز المركزي في أداء مسؤولياته، فهو ملزم بتيسير حياة الأفراد لهذه الشريحة، لاسيما أن عملية الحصر والتسجيل والفرز تتطلب وقتاً وجهداً وعملاً إداريًّا وفنيًّا متواصلاً. وقد أثمرت جهود الجهاز المركزي خلال فترة عمله منذ يناير ٢٠١١ التعرف على الجنسيات الأصلية لمجموعة كبيرة من المقيمين بصورة غير قانونية بلغت (١٤٠٤٢) نسمة، مما خفض أعداد هذه الشريحة إلى ما يقارب ٨٥ ألف شخص مسجلين لدى الجهاز المركزي ويحملون بطاقته الأمنية.

ومن الضروري التأكيد على حق الأفراد والمنتمين لهذه الشريحة، واستطاع الجهاز المركزي تحديد مركزهم القانوني وجنسياتهم الأصلية، وخرجوا بالتالي من كونهم شريحة غير محددي الجنسية. ومازالت هذه الفئة تستفيد من منظومة الحماية والأمان الاجتماعي (كالتعليم والصحة والغذاء وتوفير الإقامة الفورية لها لمدة ٥ سنوات في دولة الكويت وكل ذلك يقدم بصفة مجانية) بما يكفل حياة ومعيشة كريمة لهم ولأفراد أسرهم. كما يوفر الجهاز المركزي الدعم اللوجستي والخدمي للمقيمين بصورة غير قانونية من خلال عدد من الأنشطة والبرامج النوعية وإصدار الوثائق والشهادات الرسمية، حيث يُعد إصدار هذه الوثائق بكل أنواعها حقاً ثابتاً لكل المنتمين إلى هذه الشريحة. ويتعاون الجهاز المركزي

مع مؤسسات وأجهزة الدولة في إصدار هذه الوثائق التي تشمل: وثائق الإحصاءات الحيوية، وثائق الأحوال الشخصية، وثائق الهوية الأمنية، وثائق يقتضيها إنجاز المعاملات الحكومية، وكذلك الوثائق ذات العلاقة بالقطاع الخاص والأهلي [٦٤]. ويعمل الجهاز المركزي على إصدار هذه الوثائق باعتبارها حقًّا أساسيًّا لأفراد هذه الشريحة وتسهيل الأمور المعيشية والحياتية لهم.

الجدول رقم (١٤)
بيان بأعداد الوثائق والشهادات الصادرة
عن الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، ٢٠١٨

الوثائق	العدد
تصديقات	٦١٣٢
قسام شرعي	٥٧٧١
إعلان رسمي	٣٧٠٢
شهادة حصر الوراثة	٢١٣١
شهادات الميلاد	١٩٤٨
رخص القيادة	١٨٦١
توثيقات شرعية	١٦١٧
عقود الزواج	١٠٢٧
شهادات الطلاق	٤٧٧
شهادات الوفاة	٢١٤
شهادات المراجعة الزوجية	٧٤

المصدر: الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، تقرير دوري، ٢٠١٨

ويشير الجدول رقم (١٤) إلى كثافة الأعداد وطبيعة ونوعية هذه الوثائق وأهميتها، وعدد الذين استفادوا منها، فالتصديقات مثلاً وصل عددها إلى

(٦١٣٢) تصديقاً، والقسام الشرعي (٥٧٧١) وثيقة، والإعلان الرسمي (٣٧٠٢) شهادة، هذا بالإضافة إلى شهادات حصر الوراثة وشهادات الميلاد والوفاة والمراجعة الزوجية، وغيرها من شهادات حيوية ذات علاقة بالحياة الشخصية لهذه الشريحة من مختلف المؤسسات والجهات الحكومية وغيرها... إلخ.

وكما أشرنا سابقاً، تُعدّ هذه الخدمات اللوجستية المقدمة من الجهاز المركزي أحد الحقوق الثابتة التي يحرص على القيام بها، وتوفيرها لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية، وبالتعاون والتنسيق مع عدد كبير من الجهات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بالدولة.

القسم الرابع

الخلاصة والاستنتاجات

من الواضح أنَّ إستراتيجية الكويت الوطنية بما تتضمنه من منظومة حمائية فاعلة مقدمة لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية تحوي طيفاً واسعاً من السياسات والمشروعات والأنشطة والبرامج للرعاية الاجتماعية المتكاملة، مما أكسبها المتانة والقدرة على تحقيق الحياة المستقرة الكريمة لهذه الشريحة الاجتماعية في الكويت، وهذا اقتضى تخصيص موارد ضخمة وإنفاقاً سخيًّا للاستمرار في تنفيذ هذه السياسات الاجتماعية الموجهة وشبكة الأمان وآلياتها ومشروعاتها وبرامجها النوعية لتتمكن من الوفاء باحتياجات ومتطلبات المقيمين بصورة غير قانونية في ضوء الظروف الحالية وقدرة المنظومة على الاستجابة السريعة للأزمات والمواقف الطارئة. ويتم تنفيذ إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في إطار بعدين: أحدهما حكومي، والآخر أهلي يقدم عبر مؤسسات المجتمع المدني من جمعيات ولجان ومبرات خيرية وأهلية. وفي واقع الأمر فإن المزايا والتسهيلات المقدمة للمقيمين بصورة غير قانونية تعكس رؤية ورسالة السياسة العامة لحكومة دولة الكويت وسياستها الاجتماعية تجاه من يقيم على أرضها، والمبادئ الدستورية للدولة والقيم التي أنشئ عليها المجتمع الكويتي، ومسؤولية الدور الإنساني والاجتماعي تجاه هذه الشريحة من السكان وبما يكفل لها الحياة المستقرة والكريمة ويحافظ على التماسك الاجتماعي للمجتمع الكويتي بكل أطيافه.

وعلى الرغم من شمولية وعمق الدور الإنساني لدولة الكويت تجاه المقيمين بصورة غير قانونية، ومن إتاحة منظومة متكاملة للحماية والأمان الاجتماعي لهؤلاء جميعاً، بخلاف الكثير من التقارير التي تتوافق مع هذا الرأي، فإن من الملاحظ - كما جاء في تقارير الجهة المشرفة على أوضاع هذه الشريحة - أن عدداً

كبيراً من أفراد هذه الشريحة مازالوا يخفون الوثائق والمستندات الدالة على جنسياتهم الأصلية، رغبةً في الحصول على الجنسية الكويتية، علما أن الجهات الرسمية وضعت شروطا أساسية للنظر في تجنيس المستحقين أهمها شرط توافر إحصاء عام ١٩٦٥ الذي لا يتوفر لنحو ٧٠٪ من أفراد هذه الشريحة[٦٥]. لذا، تعد مطالبهم بالتجنيس غير قانونية ولا يُنظر إليها. إن هذه الإشكالية كانت ولا تزال تمثل نوعاً من الصعوبة في تمييز بعض المستحقين للجنسية من غيرهم من المدلسين والمزورين، غير أن ذلك لم يعرقل منظومة الحماية والأمان الاجتماعي بما تتضمنه من سياسات اجتماعية وشبكة أمان اجتماعي متميزة من النفاذ إلى كل فئات هذه المكون السكاني الضخم، ومازالت الدولة ترصد الميزانيات الضخمة للإنفاق على مشروعات وأنشطة المنظومة لتوفير أسس الحياة المستقرة والكريمة[٦٦]، بالتوافق مع الدور الوظيفي النشط للجهاز المركزي لإنصاف المستحقين وتجنيسهم وكشف المدلسين والمزورين.

إنَّه لأمر مؤسف وجود أصوات تستغل مشكلة المقيمين بصورة غير قانونية أسوأ استغلال، وتحاول باستمرار تشويه صورة الكويت وسمعتها الدولية، باستخدام البيانات المغلوطة والمعلومات المزيفة ونشرها داخل الكويت وخارجها عبر وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي، مدعية تقصير الدولة في صيانة الحقوق المدنية والإنسانية، وإهمال توفير الحياة الكريمة لهذه الشريحة وإنهاء مشكلتها. غير أن هذه المغالطات تتحطم على صخرة الحقيقة الدامغة التي ينطق بها الواقع الفعلي، والتي تعكسها الدراسة الحالية التي سلطت الضوء على إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي الموجهة للمقيمين بصورة غير قانونية؛ تلك الإستراتيجية النابعة من «إنسانية» دولة الكويت ومبادئها الدستورية، وقيم المجتمع الكويتي النابع من المبادئ الإسلامية والعربية الأصيلة وما جبل عليه أهل الكويت من أعمال الخير والبر والإحسان. وإن ما نحتاج إليه مستقبلاً دراسات متخصصة لتقييم عملية التنفيذ لهذه الإستراتيجية، إضافة إلى قياس آثارها على المستفيدين من مشروعاتها وبرامجها المتخصصة.

إنَّ إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية تتوافق في نظرنا مع كل مبادئ حقوق الإنسان والإعلان الدولي الخاص بهذا الجانب، إضافة إلى القوانين والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق عديمي-محددي الجنسية وأشكال التميز العنصري، كما أن تلك الإستراتيجية تتوافق مع الأسس والمبادئ العامة لإستراتيجية الحماية الاجتماعية والعمل (٢٠١٢/ ٢٠٢٠) الصادرة عن البنك الدولي، التي تنص على أن أي إستراتيجية وطنية محلية في التعامل مع عديمي-محددي الجنسية يجب أن يكون هدفها الرئيس هو الانتقال من نهج التجزئة إلى النظم المنسقة، أي أن تكون مؤسسية تشاركية، غير منفردة، وغير مجزأة ولها القابلية على التنبؤ بمجال إدارة المخاطر الاجتماعية بما يؤدي إلى تحسين القدرة على التكيف في الأجل الطويل، والخروج من حالة العوز والفقر وضمان الحقوق الإنسانية للشرائح الاجتماعية المهمشة أو المعزولة اجتماعيًّا [٦٧]. وهذا هو ما تجسده المبادئ والمنطلقات والقيم الإنسانية التي تتضمنها إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في الكويت. ففي ضوء رصد الواقع وتحليل النشاط Activity Analysis لهذه الإستراتيجية، تتبلور لدى الباحث عدة نقاط تتمثل في التالي:

أولا: ارتباط الإستراتيجية بنظم الحماية والأمان الاجتماعي للمواطنين.

ثانياً: تقييم الإستراتيجية في طور التنفيذ.

ثالثاً: أهم التحديات القائمة.

ومن ثَمَّ تتم بلورة مجموعة من التوصيات التي من شأنها تدعيم فاعلية إستراتيجية الكويت الوطنية للمقيمين بصورة غير قانونية، وذلك بهدف المحافظة على نجاحها واستمرارها في أدائها لدورها الاجتماعي والإنساني.

أولاً: الارتباط بنظم الحماية والأمان الاجتماعي للمواطنين

إنَّ إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية تتداخل وتتفاعل مع نظام الحماية والأمان الاجتماعي

الشامل للمواطنين الكويتيين، وهذان الأمران يرتبطان ارتباطاً وثيقاً لا انفصام له، فالجهات القائمة على التخطيط والتنفيذ واحدة، سواء كانت جهات حكومية أو أهلية. وتتمثل الجهات الحكومية بصفة أساسية في: وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة المالية، وزارة التعليم العالي، وزارة التجارة، بنك الائتمان، المؤسسة العامة للرعاية السكنية، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، الهيئة العامة لشؤون القصر، بلدية الكويت، وزارة الصحة، بيت الزكاة، الهيئة العامة للقوى العاملة، مؤسسات المجتمع المدني والأهلي، اللجان والجمعيات والمبرات الخيرية. وتتضمن أعمال تلك المؤسسات والجهات طيفاً واسعاً من شبكة الأمان الاجتماعي وآلياتها من المشروعات والبرامج والأنشطة الموجهة، إضافة إلى العديد من الأنظمة الرئيسة والفرعية التي تتكامل وتتفاعل فيما بينها لتشكل منظومة للحماية والأمان الاجتماعي للمواطنين الكويتيين، ويستفيد من ذلك بصفة كاملة أو جزئية المقيمون بصورة غير قانونية، على النحو الموضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (١٥): الجهات والمؤسسات الحكومية القائمة على منظومة الحماية والأمان الاجتماعي وآلياتها في دولة الكويت المقدمة للمواطنين والمقيمين بصورة غير قانونية

المؤسسات والجهات الحكومية القائمة على الأنشطة والخدمة والرعاية	دعم كامل	المستهدفون*		دعم كامل وجزئي
	المشروعات والأنشطة والبرامج	كويتيون	مقيمون بصورة غير قانونية	ملاحظات (مدى استفادة م.غ.ق.*)
وزارة الشؤون الاجتماعية	الضمان الاجتماعي (المساعدات الاجتماعية) وتقدم إلى ١٢ فئة من السكان[٦٨]. الإيواء في مراكز الرعاية الاجتماعية	✓	✓	يتوفر لفئة أبناء الكويتية والمتزوجين من غير الكويتيات تتوفر خدمات الإيواء بمراكز الرعاية الاجتماعية

وزارة المالية	برنامج دعم الطاقة والوقود/ الدعم الخدمي والسلعي/ نزع الملكية العامة		✓	تتوفر كل أشكال الدعم للمقيمين بصورة غير قانونية عدا نزع الملكية
وزارة التعليم العالي	البعثات الخارجية البعثات الداخلية المكافآت المالية للطلبة الجامعيين الإجازات الدراسية	✓	✗	يتوفر لفئة أبناء الكويتية المتزوجة من مقيمين بصورة غير قانونية
وزارة التجارة	دعم الغذاء (البطاقة التموينية) دعم المشروعات المتوسطة والصغيرة دعم المشروعات المنزلية	✓	✗	يتوفر الدعم الغذائي والتموين لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية.
بنك الائتمان	القرض الإسكاني/ قرض الترميم والتوسعة القروض الإسكانية الخاصة/ منحة الزواج المنح الإسكانية الاستثنائية	✓	✗	لا تتوفر لشريحة م.غ.ق.
الهيئة العامة لشئون الإعاقة	الرعاية المالية ـ الخدمات المتخصصة	✓	✓	خدمات متكاملة لـ م.غ.ق.
المؤسسة العامة للرعاية السكنية	الإسكان الاجتماعي (القسائم السكنية، الإسكان الجاهز، الشقق السكنية، الإسكان الشعبي).	✓	✓	تتوفر خدمات الإسكان الشعبي لفئة العسكريين بالجيش والشرطة والعسكريين ممن خاضوا الحروب العربية الكويتية المتزوجة من م.غ.ق.

المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية	الرواتب التقاعدية دعم العاملين بالقطاع الخاص مكافأة نهاية الخدمة	✓	✓	تتوفر لفئة العسكريين المتقاعدين ممَّن خاضوا الحروب العربية ـ أرملة الكويتي من فئة م.غ.ق. ـ مكافأة نهاية الخدمة للعاملين في السلك العسكري والمدني من شريحة م.غ.ق.
الهيئة العامة لشؤون القصر	المساعدات المالية للقصر/ الأرامل مساعدة الترميم والتأثيث والخاصة	✓	✓	تتوفر لفئة أرملة الكويتي من فئة م.غ.ق ـ مساعدات مالية
بلدية الكويت	تحضير وتجهيز الجنائز	✓	✓	توفر خدمات كاملة لشريحة م.غ.ق.
وزارة الصحة	الخدمات الصحية المجانية، العلاج خارج الكويت، الدعم الدوائي، مكملات غذائية للأطفال	✓	✓	توفر الخدمات العلاجية المجانية والدعم الدوائي لشريحة م.غ.ق ـ علاج بالخارج للعسكريين
بيت الزكاة	المساعدات المالية المساعدات العينية (تأثيث، أجهزة، علاج) القرض الحسن	✓	✓	توفر خدمات كاملة لشريحة م.غ.ق.
المؤسسة العامة للقوى العاملة	دعم العمالة الوطنية بالقطاع الخاص دعم التعطل عن العمل سياسات سوق العمل	✓	✗	تتوفر فقط أولوية التعيين في الجهات والمؤسسات الحكومية والقطاع الخاص
الجمعيات التعاونية	الاشتراك بالنظام التعاوني الدعم التعاوني (خصومات/ رحلات/ عمرة/ غذاء) مساعدات مالية	✓	✓	تتوفر السلع المدعومة بالجمعيات التعاونية وخاصة لشريحة العسكريين

المصدر: من إعداد الباحث

* م.غ.ق. تعني مقيم بصورة غير قانونية.
* ✓ تعني دعما كاملا.
* ✗ تعني دعما جزئيًّا.

يتضح من الجدول رقم (١٥) أن منظومة الحماية والأمان الاجتماعي للمواطنين الكويتيين يستفيد منها المقيمون بصورة غير قانونية باستثناء خدمات وزارة التعليم العالي، بنك الائتمان، الهيئة العامة للقوى العاملة، وذلك للطبيعة الخاصة لهذه المشروعات والبرامج والتي تقدم لمواطني الدولة. أما فيما يتعلق بفرص العمل فهي مفتوحة أمام المقيمين بصورة عير قانونية، ولهم فرص عمل جيدة وبرواتب مجزية في مؤسسات القطاع الخاص الكويتي وأولوية التعيين بعد الكويتيين في مؤسسات القطاع العام وذلك لحملة إحصاء ١٩٦٥. وفيما عدا ذلك، فإن المقيمين بصورة غير قانونية يستفيدون من كل برامج شبكة الرعاية والأمان الاجتماعي، حيث توفر وزارة الشؤون الاجتماعية الضمان الاجتماعي لشريحة أبناء الكويتيات والمتزوجين من غير الكويتي، كما أنَّ وزارة المالية توفر كل أشكال الدعم الخدمي والسلعي الذي تستفيد منه هذه الفئة باستثناء دعم نزع الملكية، وتستفيد هذه الفئة من الدعم التمويني والغذائي من خلال وزارة التجارة، كما أن المؤسسة العامة للرعاية السكنية توفر خدمات الإسكان الشعبي لشريحة العسكريين بالجيش والشرطة والعسكريين ممن خاضوا الحروب العربية، والكويتيات المتزوجات من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية.

وفي السياق نفسه توفر المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية الرواتب التقاعدية للعسكريين الذين خاضوا الحروب العربية، وكذلك لأرملة الكويتي من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية، بالاستفادة من المعاش التقاعدي للزوج. وتمنح الهيئة العامة لشؤون القصر مساعدات مالية لأرملة الكويتي، من فئة المقيمين بصورة غير قانونية، ومن خلال وزارة الصحة يتم النفاذ إلى كل الخدمات العلاجية المجانية والدعم الدوائي لهذه الشريحة، أما بيت الزكاة كونه مؤسسة شبه حكومية معنية بأموال الزكاة والصدقات، فإنه يقدم المساعدات المالية المستمرة والمقطوعة إضافة إلى المساعدات العينية (تأثيث، أجهزة، علاج)، لا يختلف في ذلك المواطنون عن المقيمين بصورة غير قانونية. كما يستفيد المقيمون بصورة غير قانونية من كل أشكال الدعم المالي والعيني والخدمات المتنوعة التي تتيحها مؤسسات المجتمع المدني والأهلي واللجان والجمعيات الخيرية.

ومن المعلوم أن مؤسسات المجتمع المدني وعلى رأسها المؤسسات الأهلية والخيرية داعمة بشكل كبير لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي في دولة الكويت بما تقدمه من شبكة أمان وطيفٍ واسعٍ من الخدمات والبرامج وأشكال الدعم المتنوعة، دون تفرقة في ذلك بين الكويتيين وبين المقيمين بصورة غير قانونية، فكل محتاج يحصل على الدعم من منطلق إنسان اجتماعي بصرف النظر عن أي اعتبار عن جنسيته، والجدول رقم (١٦) يوضح «أمثلة» من شبكة الأمان الاجتماعي وآلياتها المختلفة من مشروعات وبرامج وأنشطة للرعاية الاجتماعية التي تقدمها مؤسسات المجتمع المدني والأهلي لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية.

الجدول رقم (١٦)
مؤسسات المجتمع المدني والأهلي الداعمة لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي

الجهة الداعمة	شبكة الأمان الاجتماعي ومشروعاتها وبرامجها
الهلال الأحمر الكويتي	المساعدات المالية والعينية / الخدمات الطبية
الهيئة الخيرية الإسلامية	المساعدات المالية والعينية/ الخيرات والصدقات والأوقاف والأثاث
الصناديق والمبرات الأهلية والأسرية	– المساعدات والإعانات المالية (صدقات –زكاة – خيرات) – المساعدات العينية المتنوعة – الأثاث والمستلزمات المنزلية/ الهبات الخيرية – دعم الحج والعمرة/ دفع رسوم التعليم/ رسوم الإقامة/ رسوم العلاج/ الأجهزة/ تسديد الديون/ القرض الحسن
المؤسسات والجمعيات الخيرية الأهلية	
لجان الزكاة والصدقات	
لجان التكافل الاجتماعي	
بنك الطعام	الدعم الغذائي/ فائض الأطعمة
صندوق رعاية السجناء	تسديد الأحكام الجنائية

المصدر: من إعداد الباحث

مما سبق يتبين لنا المكونات والمحاور الرئيسة لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي الموجهة للمواطنين الكويتيين والتي يستفيد منها شريحة المقيمين بصورة غير قانونية، وذلك في أنظمتها الخمسة:

١-السياسات الاجتماعية ذات العلاقة المباشرة بالتنمية البشرية.
٢-السياسات الخاصة بسوق العمل (التشغيل والاستخدام).
٣-السياسات ذات العلاقة بنظام المدفوعات والاشتراكات النقدية.
٤-شبكة الأمان الاجتماعي وآلياتها.
٥-الدعم اللوجستي والخدمي.

إن مجموعة واسعة من الجهات والمؤسسات في القطاع الحكومي أو المجتمع المدني تشارك في تحقيق تلك الأهداف الإنسانية والاجتماعية، إضافة إلى مساهمة مؤسسات القطاع الخاص من منطلق المسؤولية الاجتماعية في تقديم الدعم والمساندة الاجتماعية والاقتصادية لهذه المنظومة الحمائية. وذلك يعكس بجلاء مدى وعمق المبادئ والقيم الإنسانية والثقافة الأصيلة للمجتمع الكويتي بجذوره الراسخة في الإسلام والعروبة، فالمنظومة الحمائية تراعي طبيعة المجتمع الكويتي ومكوناته البشرية وأنساقه الفرعية كالأسرة والمرأة والطفولة والطلبة وغير ذلك من فئات متعددة، وتعمل على تلبية متطلباتها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية والنفسية.

ثانياً: تقييم الإستراتيجية في طور التنفيذ

من واقع هذه الدراسة الحالية، تبين التنظيم الذي تتسم به المكونات والمحاور الأساسية لإستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي التي تستهدف المقيمين بصورة غير قانونية. ويكشف هذا التقييم مجموعة من السمات والخصائص لهذه الإستراتيجية أهمها:

١) **الاستهداف**: على مقومات بشرية ومالية وإدارية وتقنية تحت مظلة جهاز مركزي متخصص، مما جعلها قادرة على الرصد الشامل للمستهدفين والوصول إليهم بناء على علم ودراية، وتحقيق الترابط بين عناصر الحماية والأمان الاجتماعي لكل فرد.

٢) **التشاركية**: من خلال مشاركة مؤسسات وأجهزة الدولة، وكذلك مؤسسات المجتمع المدني والأهلي والخيري بإمكاناته الهائلة، وقد انعكس النمو الاقتصادي للكويت انعكاساً مباشراً على قوة المنظومة وكفاءتها وفاعليتها في تحقيق الحماية والأمان الاجتماعي للمستهدفين.

٣) **المبادئ**: وحدة المبادئ؛ بمعنى أنه إذا كانت منظومة الحماية والأمان الاجتماعي للكويتيين تنحو إلى تحقيق جودة الحياة لكل مواطن كويتي، فإنها كذلك أيضاً بالنسبة للمقيمين بصورة غير قانونية من منطلق مبادئ إنسانية واجتماعية راسخة للدولة لا يمكن العدول عنها.

٤) **آليات متنوعة**: الاعتماد على آليات قصيرة وطويلة الأمد بما يضمن استفادة حقيقية للمستهدفين، وتتنوع الأنشطة في إطار سياسات قطاعية/ أدوات/ شبكة أمان، ولذلك فإن المنظومة تتبع نهج المسار المزدوج (مسار تحسين واقع المقيمين بصورة غير قانونية / مسار إنهاء أصل المشكلة وحلها).

٥) **التنمية البشرية**: من خلال التمركز حول العنصر البشري، بمعنى التركيز على تحقيق تنمية بشرية للمستهدفين من خلال برامجها المتخصصة في دعم التعليم والصحة وتحسين المعيشة، وتنحو إلى تدعيم سوء التغذية للأسر ورعاية الطفولة، وتقديم المساعدات المالية والعينية للأسرة وغيرها من أنشطة وبرامج متخصصة.

٦) **الإعفاء**: انتفاء أعباء التكلفة للمستفيدين، بمعنى أن المقيم بصورة غير قانونية يحصل على مجموعة كبيرة من خدمات وأنشطة وبرامج المنظومة، إما مجاناً أو بدفع رسوم بسيطة أسوة بالمواطن الكويتي والوافد والمقيم إقامة قانونية في الكويت.

٧) **الإنسانية**: انطلاق الإستراتيجية من غاية إنسانية تتبناها دولة الكويت، وهي الحرص على «توفير منظومة للحماية والأمان الاجتماعي لكل من يقيم على

أرض الكويت»، ولهذا المبدأ جذوره المتأصلة في أعماق ثقافة الكويتي وفي إطار الإسلام والعروبة والإخاء الإنساني، قبل أن يكون توافقاً مع القوانين الدولية المعنية بحقوق الإنسان.

٨) **الديناميكية**: بحيث يمكن للأنظمة الفرعية للمنظومة من التعامل مع الأزمات الطارئة، والاستجابة السريعة للأزمات والمشكلات التي تتعارض مع أهداف الأمان الاجتماعي للمستهدفين.

٩) **الوفرة المالية**: امتلاك الإستراتيجية ومنظومتها الحمائية لمقومات مالية قوية تتيح الإنفاق والدعم المالي، كما تعمل على توفير الموارد والميزانيات والصناديق المخصصة (من ذلك مثلاً صندوق التعليم، وصندوق رعاية المرضى).

١٠) **الجاهزية**: مركزية الإدارة والتخطيط: فهناك إدارة منظمة ومشرفة على أنظمة المنظومة، ويتم التخطيط والتنظيم والإشراف والمتابعة من خلال جهاز متخصص قادر على التعامل مع الواقع والاستجابة السريعة لمتطلبات وظروف عمل المنظومة الحمائية.

١١) **الاستمرارية**: وجود سياسات اجتماعية محددة وشبكة أمان متنوعة تعمل على الدعم والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي للمقيمين بصورة غير قانونية (كبرنامج دعم الوقود والطاقة والدعم الخدمي والسلعي والتموين...إلخ).

١٢) **المزاوجة**: الدعوم والمساعدات التي تتيحها الإستراتيجية ومنظومتها الحمائية هي مزايا ومنح غير تراجعية، فهي دائمة/ مستمرة وغير مقطوعة أو محددة المدة (التعليم ـ الصحة ـ التموين) إلا بالخروج الكلي من المنظومة كالتجنيس أو الكشف عن الجنسية والهوية الأصلية.

١٣) **المرونة**: إستراتيجية الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية لها القدرة على تصميم برامج سريعة جديدة للمستهدفين أو بعض الفئات وبما يتوافق مع الظروف المعيشية المستجدة، ومن ذلك أزمة كورونا، البصمة الوراثية.

١٤) **الخصوصية**: هي إستراتيجية كويتية الهوية والنشأة بكل مقوماتها ومواردها صادرة عن الحكومة الكويتية وتدعم من قبلها، أو من القطاع الخاص والأهلي والخيري «الكويتي»، ولا تعتمد أبداً على المعونات أو المساعدات أو الهبات الدولية. إن ذلك يمكّن المنظومة من حرية الحركة بعيداً عن قيود المانحين الدوليين والنفاذ إلى المتطلبات والاحتياجات الحقيقية للمستفيدين.

١٥) **النهج الحقوقي**: هي إستراتيجية تتفق مع «نهج حقوق الإنسان»، فالإستراتيجية نابعة أساساً من « الأخوة الإنسانية» التي أصلتها الشريعة الإسلامية من نصرة الضعيف وإغاثة الملهوف، ومساعدة المحتاجين وذوي المسغبة، وتفريج الكروب والهموم عن الناس. فهذه المعاني السامية راسخة في ثقافة المجتمع الكويتي قبل النهج الدولي لحقوق الإنسان.

١٦) **العائد الاجتماعي**: إن إستراتيجية الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في الكويت تحقق عائداً اجتماعيًّا وماديًّا للمستهدفين من جراء الاستثمار في التنمية البشرية (التعليم ـ الصحة ـ رفع مستويات المعيشة)، ولذلك فإنها ذات أثر مجتمعي كبير للحد من العوز والفقر وتحسين جودة الحياة.

ثالثاً: تحديات قائمة

يكشف العرض التحليلي السابق لإستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في الكويت أنها تمتلك مقومات القوة الذاتية، وأنها نابعة من إرادة سياسية وتكاتف مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الأهلي بما يضمن حياة كريمة لهذه الشريحة. وعلى الرغم من ذلك، فإن المقابلات المتعمقة In-depth Interviews وكذلك تحليل أساليب الممارسة، كشفت عن تحديات ومشكلات تواجه إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي الموجهة للمقيمين بصورة غير قانونية، ومن أبرز هذه التحديات والمشكلات ما يلي:

١)إنَّ «مطلب التجنيس» هو المحور الجوهري في تفكير وسلوك المقيمين بصورة غير قانونية، بحيث يطغى هذا المطلب على ما سواه، صحيح أنهم يحتاجون إلى منظومة الحماية والأمان الاجتماعي ويستفيدون من الخدمات والامتيازات التي تقدمها المنظومة وشبكة الأمان الاجتماعي باعتبارها أساسية لجودة حياتهم، لكنها لا تداني «مطلب التجنيس». وستستمر مساعي الكثير منهم لتحقيق هذا المطلب الذي يربطون بين عدم تحقيقه وشعورهم بالإقصاء الاجتماعي، مع معرفة الكثير منهم أن شروط التجنيس لا تنطبق عليهم، وخاصة لمن لا يتوفر لهم إحصاء عام ١٩٦٥ وإخفاء العديد جنسيتهم الأصلية.

٢)إنَّ التمتع بمزايا وخدمات منظومة الحماية والأمان الاجتماعي يجعل بعض المقيمين بصورة غير قانونية يؤجلون الكشف عن جنسياتهم الحقيقية حتى يستمر حصولهم على المزايا لأطول فترة ممكنة، وربما لا يكشفون عنها أبداً من دون ضغوط من الجهات المعنية، بل إنَّ الكثيرين منهم يربطون بين هذين الأمرين.

٣)إنَّ إستراتيجية الكويت الوطنية للحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية تتضمن سياسات متعددة وآليات متنوعة لشبكة أمان اجتماعي، وهذا أمر جيد ومؤشر على تكامل وشمولية المنظومة، غير أن المقابلات التي أجريناها مع بعض الأطراف المشرفة على آلية عمل المنظومة كشفت عن ضرورة تطوير وإعادة تأهيل قوة العمل وتدريب الكوادر بصفة مستمرة، وهذا لا يتحقق حاليًّا إلا في حدود ضيقة لا تتناسب مع اتساع أعمال المنظومة.

٤)عمومية خدمات ومزايا المنظومة وشبكة الأمان الاجتماعي وعدم ربطها بمعايير الدخل الاقتصادي للأفراد والأسر، وضعف استخدام أدوات البحث الاجتماعي وتقنياته للوصول إلى الفئات المستحقة وحجبها عن ذوي الدخل الاقتصادي المرتفع والعمل على تصنيف الأفراد والأسر حسب شدة وطبيعة احتياجاتهم، ومن ثم مساعدتهم بما يتفق وظروفهم المعيشية الحقيقية.

٥)ضعف أساليب العمل والتعاون والتنسيق ضمن المجموعات للكشف عن الظواهر والسلوكيات السلبية للأفراد ممن ينتمون إلى شريحة المقيمين بصورة غير قانونية، على شاكلة ظواهر تكرار طلب المساعدات، التزوير، التدليس في المستندات والتقدم لأكثر من جهة لطلب المساعدة والمعونة.

٦)على الرغم من متانة الهيكل التنظيمي للجهاز المركزي للمقيمين بصورة غير قانونية، فإنه لا يتضمن إدارات أو أقساماً للبحث الاجتماعي وأخرى للمتابعة والرقابة وضبط جودة أداء المنظومة.

٧)لا تعطي المنظومة وشبكة الأمان الاجتماعي «التمكين الذاتي» للمقيمين بصورة غير قانونية، أي عدم تنظيم برامج تأهيلية تستهدف إعداد الأفراد وبناء القدرات والمهارات والمعارف والاتجاهات الإيجابية التي تمكنهم من الاعتماد الذاتي على أنفسهم بدلاً من الاستجداء للمساعدة والمعونة المالية.

٨)قصور في الاستفادة من إمكانات وقدرات الأفراد المنتمين لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية، خاصة ذوي المؤهلات العلمية المتخصصة والمدربة وتسهيل أمور إلحاقهم بالوظائف والمهن التي يحتاجها المجتمع.

٩)عدم الثبات النسبي للمستفيدين من خدمات ومزايا منظومة الحماية لسرعة الدخول والخروج منها نظراً لتجنيس بعض المستفيدين، وكشف البعض الآخر عن جنسياتهم الأصلية. ومع التحري والتدقيق تظهر معطيات جديدة (غير متوقعة) تقتضي التراجع وإعادة تنظيم البيانات، وهذا يربك عملية التنسيق والمتابعة والحصر والتوثيق، ويؤخر اتخاذ القرار النهائي الحاسم بشأن الكثير من حالات المستفيدين.

١٠)إنَّ إستراتيجية الكويت الوطنية للمقيمين بصورة غير قانونية تتأثر بالوضع الاقتصادي للكويت وقدراتها المالية، ومن المعروف أن تقلبات أسعار النفط تؤثر على ميزانية الدولة مثلما تؤثر على القدرات المالية للقطاع الخاص الأهلي ونشاطهم في دعم مشروعات وأنشطة وبرامج المنظومة حال التعرض لأي هزة اقتصادية.

١١)في سياق العمل على الحل الجذري لمشكلة المقيمين بصورة غير قانونية يحتاج الأمر إلى إجراءات معقدة وجهد مضن، ومن ثم وقت طويل نسبيًّا، الأمر الذي يضع القائمين على إدارة الإشراف على أعمال المنظومة تحت ضغوط متواصلة، بل وانتقادات من مجموعات وأطراف مؤثرة في المجتمع، الأمر الذي قد يعطي انطباعاً بعدم جدية الحكومة في حل المشكلة.

١٢)قلق بعض المواطنين من أن حل مشكلة المقيمين بصورة غير قانونية قد يكون من مدخل تجنيس أفراد لا يستحقون الجنسية الكويتية، وأن هذا التجنيس يضيف المزيد من الأعباء التي ترهق ميزانية الدولة، إضافة إلى هاجس الخوف على الهوية الوطنية. هذه الاتجاهات المتنامية تشكل رأياً ضاغطاً في المجتمع لوقف الخدمات والمزايا المقدمة لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية بغية الضغط عليهم لكشف جنسياتهم الأصلية.

رابعاً: توصيات مقترحة

إنَّ التنمية بما فيها منظومات العمل الاجتماعي العاملة في المجتمع هي نسق يتفاعل مع الأنساق الأخرى في المجتمع، فليس المطلوب فقط الإنفاق ورصد الميزانيات لتحسين جودة حياة الفئات المهمشة والمعزولة اجتماعيًّا، بل يجب أن يكون التركيز على تشخيص مصادر وعوامل الإخفاقات التي أدت إلى وقوع المشكلة وتناميها ومحاولة الوصول إلى الجذور والاجتهاد في المعالجة، كون هذه الشريحة الاجتماعية معرضة لشرك الفقر والحرمان والعوز، ولن تنتهي مشكلاتها وستظل عالقة ما لم تنبثق الحلول من رؤية علمية وتكامل لأدوار المؤسسات والهياكل المسؤولة عن التنمية والشأن الاجتماعي، بحيث تمتلك القدرة والقرار والإمكانات الذاتية لمعالجة مصادر الإخفاقات وتوحيد رؤية العمل للحل النهائي لهذه المشكلة العالقة.

من جانب آخر علينا ألا ننسى أننا نتعامل مع بشر لهم آلامهم وطموحاتهم، وإن كان بعضها لا يمثل أي شرعية كمطلب الحصول على جنسية الدولة،

لكون ذلك أمرا سياديا للدولة له شروطه وقوانينه المنظمة، ومن ثم لابد من عدم توقف منظومة الحماية والأمان الاجتماعي من أدائها لأدوارها ورسالتها الإنسانية والاجتماعية التي تسمح بالاستفادة من كل العناصر الداعمة. إن خلق قنوات وسيطة تقودها منظمات المجتمع المدني والأهلي سيسهم في تشكيل بُنية مؤسسيّة لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي، بحيث تصبح شبكاتها وآلياتها من مشروعات وبرامج الرعاية الاجتماعية متاحة لجميع المستحقين، وتوزع ثمارها بتجرد وعدالة. ومع التأكيد على الدور المجتمعي لكل المؤسسات والأجهزة المعنية بالشأن الاجتماعي فإن هذا لا يعني العمل خارج إطار الضوابط القانونية والمصلحة العامة للمجتمع الكويتي، ولا شك في أن استراتيجية الحماية والأمان الاجتماعي للمقيمين بصورة غير قانونية في المجتمع الكويتي تمتلك مقومات القدرة الذاتية، وهناك تنسيق وتكامل فيما بينها ضمن منظومة مؤسسات الدولة والمجتمع المدني بكل أطيافها. ولتعزيز عمل هذه الإستراتيجية الحمائية وزيادة فاعليتها، نقدم فيما يلي أبرز التوصيات لتطويرها وتحسين أدائها:

١) أنْ تتعامل الحكومة بجدية ملحوظة باتجاه الحل الجذري لمشكلة المقيمين بصورة غير قانونية، وهذا بالطبع مطلوب ومحبذ، وسيؤدي إلى خروج البعض من منظومة الحماية والأمان الاجتماعي حال تعديل أوضاعهم بموجب الكشف عن مستنداتهم الثبوتية، لكن أيضاً هناك فئة أخرى لن تكشف عن إثباتاتها الأصلية، مما سيوقعها في دائرة الحرمان والعوز المادي ومن ثمّ في براثن الفقر والعوز الاقتصادي، وهذا يشكل خطورة على أوضاعهم الحياتية والمعيشية، وبالتالي ظهور مشكلات سلوكية وأمنية، الأمر الذي ينعكس بالتأكيد على المجتمع الكويتي وأمنه الاجتماعي، مما يقتضي أن تحرص الحكومة على توفير الحد المعقول/ المتوازن من برامج الرعاية الاجتماعية لهذه الشريحة الاجتماعية، وأن تضع استراتيجية بديلة، لاسيما أن هنالك أفكارا مطروحة على المستوى التشريعي بسن قانون لوقف كل أعمال منظومة الحماية والأمان الاجتماعي كوسيلة للضغط لإنهاء المشكلة. فليس من الحكمة الانسياق وراء الأفكار

التي تدعو إلى ربط الاستفادة من خدمات وامتيازات المنظومة بالكشف عن الجنسية الحقيقية، فهذه الأفكار ظهرت وتبلورت تحت ضغط رأي اجتماعي يهدف إلى سرعة إنهاء مشكلة المقيمين بصورة غير قانونية.

٢) يجب تنظيم عملية الاستفادة من خدمات الإسكان الشعبي للفئات الأكثر احتياجاً من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية، ذلك أن خدمات الإسكان الشعبي يستفيد منها العسكريون (العاملون سابقاً بوزارة الدفاع أو الداخلية)، مع أن هذه الفئة أنهت عملها بهذه الجهات، ومن ثم يتطلب ذلك تسليم هذه المساكن إلى الدولة لإعادة توزيعها على أفراد آخرين أشد احتياجاً، وهذا الأمر ينطبق أيضاً على الكثير من النساء الكويتيات اللاتي توفر لهنَّ الدولة هذه المساكن، ولكن لا يقمن بها بل يستفدن من هذه المساكن الشعبية بتأجيرها من الباطن ويحصلن على مبالغ مالية. لذا من الضروري إعادة تنظيم خدمة الإسكان الشعبي وسحب المساكن من الأفراد الذين زالت عنهم أسباب الاستفادة من تلك الخدمة.

٣) إيجاد معايير للاستحقاق على المساعدات النقدية المستمرة أو المقطوعة التي تقدمها منظومة الحماية والأمان الاجتماعي، سواءً من المؤسسات الحكومية كبيت الزكاة أو من مؤسسات المجتمع المدني واللجان والجمعيات الأهلية والخيرية، ذلك أن المستفيدين يتباينون من حيث مصادر دخولهم ومستوى معيشتهم واحتياجاتهم. وعلى الرغم من ذلك لا يوجد تحديد للأفراد الأكثر فقراً وعوزاً ماديًّا مقارنة بغيرهم (فالكل سواسية)، وهذا يجعل المساعدات النقدية لا تتناسب مع الاحتياجات الفعلية للأفراد، الأمر الذي ينعكس سلبيًّا على الجهود المبذولة في تقوية وصيانة وفعالية المنظومة.

٤) ضرورة القضاء على ظاهرة (الاستفادة المكررة ـ التداخل)، فهناك مشكلة خلاصتها أن بعض الأفراد والأسر يستفيدون من أكثر من مصدر في الحصول على خدمات ومزايا متكررة كالمساعدات المالية والدعم العيني والغذائي.

وهـذه المشـكلة ناتجـة عـن التداخل وضعف التنسـيق بـين جهات العمـل المعنية، وبخاصـة اللجـان والجمعيـات الأهلية والخيرية. لـذا لابد من تطويـر آلية محددة وبكـود رقمـي لـكل المتقدمـين لطلب المسـاعدة لـدى هذه المؤسسـات.

٥)لابـد مـن وجـود برامج للتمكـين الذاتي لمسـاعدة أفراد هـذه الشريحـة الاجتماعية وإعدادهـم لمهـارات ومعـارف تمكنهـم مـن أداء حرف ومهـن معينة يحتـاج إليها المجتمـع، فهـذا من شـأنه القضاء على ظاهـرة الفقر والتخفيف مـن ظاهرة العوز الاجتماعـي، ويتيـح الفرصـة لخـروج مجموعـات مـن دائـرة المنظومـة للاسـتفادة مـن قدراتهـم الذاتية (وليـس البقـاء في محيطها).

٦)وجـود معيـار اجتماعـي/ علمـي لقياس مسـتويات الدخـل الاقتصـادي للأسرة بحيث يتم على أساسـه دخول المسـتفيدين إلى منظومة الحماية والأمان الاجتماعي أو خروجهـم منهـا، فالمعطيـات المتوفـرة تشـير إلى التحـاق أعـداد كبـيرة من هذه الشريحـة بالمنظومـة، عـلى الرغـم مـن تعـدد مصـادر دخلهـم (معاشـات تأمينيـة، العمـل بالوظائـف ذات الدخـل العالي والمتوسـط بمؤسسـات القطـاع الحكومي والأهـلي، إدارة نشـاطات اقتصاديـة لحسـابهم الخـاص...) لدرجة أن مسـتويات دخلهـم تفـوق مسـتويات دخـل الكثـير مـن المواطنين الكويتيـين، وعـلى الرغـم مـن ذلـك يحصلـون عـلى خدمـات وامتيـازات توفرهـا المنظومـة وعـلى الأخـص الدعـم النقـدي والعينـي والتموين.

٧)التنـوع في المشروعـات والأنشـطة والبرامـج، فالملاحـظ هـو الازدواج والتكـرار والتداخـل في أداء مؤسسـات القطـاع الأهـلي واللجـان والجمعيـات والمبرات، فهـي بحاجـة ماسـة إلى تصميـم وتنفيذ مشروعـات وبرامـج الرعايـة الاجتماعية جديـدة غـير تقليديـة مقدمـة إلى شريحة المقيمين بصـورة غير قانونيـة، كما يتطلب وجـود آليـة مشـتركة لأعـمال هذه الجهـات وأنشـطتها مـع المؤسسـات الحكومية.

٨)تحديـد مفهـوم وطنـي للفقـر، ورسـم خطوطـه وخارطتـه، وتحديد فئـات الفقراء حسـب درجـات معينـة، ومـن ثـم مسـتوى وأولويـات الرعايـة والغايـة منهـا،

ومن هم الذين في كل مستوى من شريحة المقيمين بصورة غير قانونية. على أن يتم بعد ذلك رسم سياسة واضحة ودقيقة لمنظومة الحماية والأمان الاجتماعي، مع قياس ومتابعة نجاحها في الوصول إلى المستهدفين، ومدى فاعليتها وكفاءتها في تغطية الاحتياجات الأساسية لهم.

٩) التأكيد على أهمية تفعيل شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية (الزكاة، الصدقات، التكافل) النابعة من ثقافة المجتمع، فهي تنهض بدور كبير في تعزيز قيم التضامن والتماسك وتعزيز الأمن الاجتماعي، ودفع المؤسسات الأهلية إلى أن تنسج بينها شبكة من العلاقات الأفقية والعمودية لكي تتمكن من أداء دورها الإنساني والتنموي.

١٠) التأكيد على أهمية الدور الاجتماعي الفاعل للقطاع الخاص والأهلي في تحقيق الاستقرار الاجتماعي لشريحة المقيمين بصورة غير قانونية، فهذا القطاع يقوم بدور داعم وأساسي لمنظومة الحماية والأمن الاجتماعي، ويؤكد على الدور الإنساني للكويت (الدولة والمجتمع) ليس فقط في المساهمة والتفاعل مع المشكلات الاجتماعية وإنما أيضاً في تعزيز الجوانب الإنسانية والمسؤولية الاجتماعية للقطاع الأهلي.

قائمة المصادر والمراجع

(أ) ـ المصادر والمراجـع العربية.

(ب) ـ المصادر والمراجع الأجنبية.

(أ) المصادر والمراجع العربية:

- الأمم المتحدة (٢٠١٢)، تقرير الحماية الاجتماعية للفقراء والضعفاء، حالة انعدام الأمن الغذائي في العام.
- البنك الدولي (٢٠١٢)، إستراتيجية البنك الدولي للحماية والعمل، البنك الدولي.
- الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، تقارير متخصصة خلال الفترة: ٢٠١٢ - ٢٠١٨.
- الخالدي، سامي (٢٠١٠)، مواطنون بلا هوية... البدون في الكويت، تقرير غير منشور.
- السيد، ياسين، معركة فكرية حول العولمة، القاهرة، جريدة الأهرام ٢٣/ ٤/ ١٩٩٨.
- العدساني، مي وآخرون (١٩٩٤)، دراسة عن فئة غير محددي الجنسية، الكويت، مجلس الأمة.
- الفضالة، فهد (٢٠١٨)، الهجرة غير الشرعية وانعكاساتها على الأمن الاجتماعي، حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، الحولية ٣٨.
- الكندري، يعقوب (٢٠١٤)، من الرعاية إلى التنمية للفئات الاجتماعية المهمشة في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية ٨٩، الرياض، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية والعمل في دول مجلس التعاون الخليجي، ص١٦.

- المفوضية السامية للأمم المتحدة (٢٠٠٦)، الاستنتاج حول تحديد حالات انعدام الجنسية ومنعها وخفضها وتعزيز الحماية المقدمة إلى الأشخاص عديمي الجنسية، ٦ أكتوبر ٢٠٠٦، من موقع
http://www.refworld.org/docid/453497302.html

- المفوضية السامية للأمم المتحدة (٢٠١٣)، الملاحظات الختامية للمفوض السامي في الجلسة ٦٤ للجنة التنفيذية التابعة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٤ أكتوبر ٢٠١٣:
http://unhcr.org/52539159.html.

- جويلي، سعيد (٢٠٠٣)، المدخل لدراسة القانون الدولي والإنساني، القاهرة، دار النهضة العربية.

- رياض، فؤاد (١٩٨٨)، الوسيط في الجنسية ومركز الأجانب، القاهرة، دار النهضة العربية.

- سعيد، محمد وآخرون (٢٠١١)، العولمة والهجرة غير الشرعية في المجتمع الريفي. حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، الحولية ٣٢.

- شلبي، مغاوري، الأبعاد الاقتصادية لهجرة العمالة، مجلة السياسات الدولية، المجلد ٤١، ع ١٦٥.

- مصلحة الأحوال المدنية، التعدادات السكانية للكويت (١٩٥٧/ ٢٠٠٥).

- بدوي حمدي (٢٠٠٩) اختلال التركيبة السكانية في دولة الكويت، مركز البحوث والدراسات الكويتية.

(ب) المصادر والمراجع الأجنبية:

1.Barry R. Chiswick (1988) Illegal Immigration and Immigration Control, Journal of Economic Perspectives, Vol.2. No.3, Summer 1988, pp.101-115.

2.Beblavý, M.; Gros, D.; Maselli, I. 2015. Reinsurance of national unemployment benefit schemes (CEPS working document, No. 401). Brussels, Centre for European Policy Studies.

3.Beblavý, M.; Lenaerts, K. 2017. Feasibility and added value of a European unemployment benefits scheme (CEPSe book research paper). Brussels, Centre for European Policy Studies.

4.Beblavý, M.; Maselli, I. 2014. An unemployment insurance scheme for the euro area: A simulation exercise of two options (CEPS special report, No. 98). Brussels, Centre for European Policy Studies.

5.Charles Hirschman (2015) Immigration to the United States: Recent Trends and Future Prospects, Malays J Econ Studies. 2014; 51(1): 69–85.

6.Charles Hirschman (2015) Immigration to the United States: Recent Trends and Future Prospects, Malays J Econ Studies. 2014; 51(1): 69–85.

7.Christine Cheyne, Mike O›Brien, & Michael Belgrave (2005) Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction, www2.rgu.ac.uk p.3.

8.Christopher J. O'Leary , Burt S. Barnow ; Karolien Lenaerts (2020) Lessons from the American federal state unemployment insurance system for a European unemployment benefits system, International Social Security Review (ISSA), Wiley Online Library, https://doi.org/10.1111/issr.12226.

9.Development Research Center on Migration, Globalization & Poverty. Social Protection and Internal Migration in Bangladesh: Supporting the Poorest, Briefing No. 9 May 2007.

10.Edward Luttwak (1987) Strategy: The Logic of War and Peace, Cambridge, MA: Belknap, p. 4.

11.Edwin Amenta, Chris Bonastia, and Neal Caren (2001) US Social Policy in Comparative and Historical Perspective: Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies, Annual Review of Sociology, Volume 27, 2001, Amenta, pp 213-234.

12.Guba E.G. &Lincoln, Y.S. (2000), "Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences", In Denzin, N.K. and Lincoln, Y.L. Handbook of Qualitative Research, 2nd Edition. Thousand Oaks, NY, Sage Publications, 163-188.

13.Hew Strachan (2006), The lost meaning of strategy, Journal Survival Global Politics and Strategy, Vol.27. Issue3, pp.35-54.

14.Hyunok Lee (2018)Gendered Migration in a Changing Care Regime: A Case of Korean Chinese Migrants in South Korea, Social Policy and Society, Volume 17, Issue 3, pp.393-407, DOI: https://doi.org/10.1017/S1474746417000161.

15.Hyunok Lee (2018)Gendered Migration in a Changing Care Regime: A Case of Korean Chinese Migrants in South Korea, Social Policy and Society, Volume 17, Issue 3, pp.393-407, DOI: https://doi.org/10.1017/S1474746417000161.

16.J.–P. Charnay, in André Corvisier (ed.) (1994) A Dictionary of Military History and the Art of War, English edition ed. John Childs (Oxford: Blackwell Reference, 1994), p. 769.

17.James S. Mosher, David M. Trubek (2003) Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the

European Employment Strategy, Journal Of Common Market Studies, Wiley On Line Library, https://doi.org/10.1111/1468-5965.00411.

18.Michael Howard (2001) Grand Strategy in the Twentieth Century', Defense Studies, vol. 1, pp. 1–10.

19.Mohammad M. Fazel-Zarandi; Jonathan S. Feinstein; Edward H. Kaplan (2018) The number of undocumented immigrants in the United States: Estimates based on demographic modeling with data from 1990 to 2016, PLOS, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201193.

20.Robert J. Kolesar , Sambo Pheakdey, Bart Jacobs, Narith Chan, Samedy Yok , Martine Audibert (2020) Expanding social health protection in Cambodia: An assessment of the current coverage potential and gaps, and social equity considerations, https://doi.org/10.1111/issr.12227.

21.Spicker, Paul. (2005) «An introduction to Social Policy». www2.rgu.ac.uk.

22.Thomasma, David C.; Graber, Glenn C. (1991) «Gun Control». Almanac of Policy Issues. «Euthanasia: Toward an Ethical Social Policy». Ann Intern Med. 114 (12): 1067. doi:10.7326/0003-4819-114-12-1067_3.

الهوامش:

١ـ السهباني، عبد الحبار (٢٠١٠)، شبكات الأمان والضمان الاجتماعي في الإسلام، دراسة تقديرية، مجلة جامعة الملك عبدالعزيز، مج ٢٣، ع١.

٢ـ سورة المعارج، الآيتان (٢٤-٢٥)، سورة الأنعام الآية (١٤١).

٣ـ شهد نظام الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة تطورات ملموسة، وخلال المؤتمر الدولي الذي عقد بمدرسة الاقتصاد في لندن (١٣/ ١٤ إبريل ٢٠١٦) نوقشت ورقة بحثية عن كيفية استفادة نظم الضمان الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي من نظيره الأمريكي، ولأهمية تلك الورقة البحثية تمت إعادة نشرها في المجلة الدولية للأمن الاجتماعي ISSR :

Christopher J. O'Leary , Burt S. Barnow ; Karolien Lenaerts (2020) Lessons from the American federal state unemployment insurance system for a European unemployment benefits system, International Social Security Review (ISSA), Wiley Online Library, https://doi.org/10.1111/issr.12226

٤ـ انظر في ذلك:

Beblavý, M.; Maselli, I. 2014. An unemployment insurance scheme for the euro area: A simulation exercise of two options (CEPS special report, No. 98). Brussels, Centre for European Policy Studies.

Beblavý, M.; Lenaerts, K. 2017. Feasibility and added value of a European unemployment benefits scheme (CEPSe book research paper). Brussels, Centre for European Policy Studies.

Beblavý, M.; Gros, D.; Maselli, I. 2015. Reinsurance of national unemployment benefit schemes (CEPS working document, No. 401). Brussels, Centre for European Policy Studies.

5 - Hyunok Lee (2018)Gendered Migration in a Changing Care Regime: A Case of Korean Chinese Migrants in South Korea, Social Policy and Society, Volume 17, Issue 3, pp.407-393, DOI: https://doi.org/10.1017/S1474746417000161.

٦ـ شلبي، مغاوري (٢٠٠٦)، الأبعاد الاقتصادية لهجرة العمالة، مجلة السياسة الدولية، المجلد ٤١، العدد ١٦٥.

٧ ـ هنالك العديد من الدراسات التي جاءت على نمط أبحاث غير منشورة أو على شاكلة تقارير إعلامية تناولت قضايا المقيمين بصورة غير قانونية (البدون) بدولة الكويت.

٨ـ هناك دراسة محكمة للباحث نشرت في هذا الموضوع: الفضالة، فهد (٢٠١٨)، الهجرة غير الشرعية وانعكاساتها على الأمن الاجتماعي بالكويت، حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، الرسالة ٤٩٥، الحولية ٣٨، جامعة الكويت.

٩- البدون البواسل www.comblogspotbedon.com

- حركة الكويتيين البدون www.kuwbedomov.org

- منتدى فرسان البدون www.kuwaitibedoons.com

10 - Guba E.G. &Lincoln, Y.S. (2000), "Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences", In Denzin, N.K. and Lincoln, Y.L. Handbook of Qualitative Research, 2nd Edition. Thousand Oaks, NY, Sage Publications, 188-163.

١١ـ إن التطور المؤسسي للسياسة الاجتماعية، أو دور الدولة في تقديم الخدمات الاجتماعية، هو تطور متداخل من الناحية التاريخية مع نمو دولة الرفاهية في أوروبا، ولاسيما خلال الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. ومفهوم الحقوق الاجتماعية الذي يشكل الدعامات الأساسية للسياسة الاجتماعية هو مفهوم تضمه مفاهيم الحقوق، والمواطنة، العالمية التي تطورت خلال القرن الثامن عشر في أعقاب الثورة الفرنسية والتي انبثقت عنها المبادئ العالمية لحقوق الإنسان. وخلال فترة «التنوير» هذه التي تعرف أيضاً بأنها «عصر المنطق»، ظهرت قدرة العلم على النهوض بالفهم البشري وحل المشكلات الاجتماعية التي شهدت بداية العصر الحديث. كما ظهرت

الدولـة الوطنيـة وتـم إضفـاء الطابـع المؤسـسي عـلى الحيـاة اليوميـة حيـث بـدأت تظهـر الآثـار للثـورة الصناعيـة والاقتصـاد بصفـة عامـة، وعليـه فقـد رافـق هـذه الآثـار حـدوث زيـادات مفاجئـة في أشـكال الإنتـاج والنقـل، وتطـورت نهـج مختلفـة تتعلـق بالرفاهيـة الاجتماعيـة، وهـي نهـج تـتراوح بـين النهـج الريعـي للدولـة، ومذهـب تبـادل المنفعـة، والمذهـب الاشـتراكي، والمذهـب المـادي. ومـا نتـج عـن ذلـك مـن مطالبـات بإضفـاء الطابـع المؤسـسي عـلى الحقـوق الاجتماعيـة. ويعـد تشريـع صنـدوق المـرض الـذي صـدر في عـام ١٨٨٣ إبـان توحيـد ألمانيـا عـلى يـد بسـمارك هـو الأسـاس الـذي تقـوم عليـه نظـم الضـمان الاجتماعـي الحديثـة لحمايـة الطبقـة العاملـة والأشـخاص الأكثـر ضعفـاً مـن السـقوط في فـخ الفقـر، ثـم ظهـرت أنظمـة الرعايـة الاجتماعيـة الأخـرى التـي شـملت التأمـين الاجتماعـي الـذي تديـره الدولـة، وقوانـين تنظـم الحـد الأدنـى للأجـور والمعونـة المتبادلـة المدعومـة وتقديـم معاشـات للفقـراء والمحتاجـين. وصاغـت الـدول الأوروبيـة لاحقـاً عديـد مـن السياسـات الاجتماعيـة التـي فرضـت مـن خـلال قـدر أكـبر للدولـة في الحمايـة الاجتماعيـة لشرائـح عديـدة مـن السـكان. لمزيـد مـن التفاصيـل أنظـر: نحـو سياسـات متكاملـة للتنميـة الاجتماعيـة – تحليـل مفاهيمـي، مجلـة دراسـات السياسـة الاجتماعيـة (٨)، اللجنـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة لغـربي آسـيا، الأمـم المتحـدة، ٢٠٠٤.

12 - Thomasma, David C.; Graber, Glenn C. (1991) «Gun Control». Almanac of Policy Issues. «Euthanasia: Toward an Ethical Social Policy». Ann Intern Med. 1067 :(12) 114. doi:-4819-0003/10.7326 3_1067-12-114

13 - Spicker, Paul. (2005) "An introduction to Social Policy". www2.rgu.ac.uk.

14 - Christine Cheyne, Mike O'Brien, & Michael Belgrave (2005) Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction , www2.rgu.ac.uk p.3

١٥ـالمرجع السابق.

١٦ـ الأمم المتحدة، الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا، ٢٠٠٣.

١٧ـ عبد الشفيع، عيسى (٢٠٠٧)، دور شبكات الأمان في الحماية الاجتماعية للفقراء في الدول العربية، مجلة شؤون عربية، المجلد الأول، العدد ١٣٠.

18 - Robert J. Kolesar , Sambo Pheakdey, Bart Jacobs, Narith Chan, Samedy Yok, Martine Audibert (2020) Expanding social health protection in Cambodia: An assessment of the current coverage potential and gaps, and social equity considerations, https://doi.org/10.1111/issr.12227

١٩ـ الكندري، يعقوب (٢٠١٤)، من الرعاية إلى التنمية للفئات الاجتماعية المهمشة في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية ٨٩، الرياض، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية والعمل في دول مجلس التعاون الخليجي، ص١٦.

٢٠ـ عبد الشفيع، عيسى (٢٠٠٧)، دور شبكات الأمان في الحماية الاجتماعية للفقراء في الدول العربية، مرجع سبق ذكره.

٢١ـ لمعرفة المزيد من الآثار المترتبة على الهجرة، انظر: المعهد العربي للتخطيط وجامعة الدول العربية مختارات من بحوث ومناقشات ندوة الهجرة الداخلية والتنمية الريفية، تونس، ١٩٨٨.

٢٢ـ البنك الدولي (٢٠١٢)، استراتيجية البنك الدولي للحماية والعمل، نيويورك.

٢٣ـ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٢)، تقرير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، نيويورك.

٢٤ـ الأمم المتحدة، المنظمة الدولية للهجرة، تقرير حول المهاجرين غير الشرعيين، ٢٠١٩.

٢٥ـ البنك الدولي، تقرير حول المهاجرين غير الشرعيين، ٢٠١٥، www.bbc.arabic.com.

٢٦ـ الخريف، رشود (٢٠١٣)، الهجرة غير النظامية تهدد أمن الوطن، جريدة الاقتصادية الإلكترونية، ع٧٠٨٢.

٢٧ـ جريدة عمان، الهجرة غير الشرعية، الدولة العربية منبعاً وأوربا مقصداً، سبتمبر ٢٠٢٠.

٢٨ـ شلبي، مغاوري، مرجع سابق.

٢٩ـ السيد ياسين، معركة فكرية حول العولمة، القاهرة، جريدة الأهرام ٢٣/ ٤/ ١٩٩٨، ص٣٤.

٣٠ـ الفضالة، فهد (٢٠١٨)، الهجرة غير الشرعية وانعكاساتها على الأمن الاجتماعي، حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، الحولية ٣٨.

31 - Henriri Tagfel (ed.), (2010) Social Identity and Inter-group Relation. Cambridge University press, pp99-85.

32 -Tajfel, H. and Turner, J.C. (1986). "The Social Identity Theory of Intergroup Behavior'. In S. Worchel and L.W. Austin (eds.), Psychology of Intergroup Relations. Chicago: Nelson-Hall.

٣٣ـ سعيد، محمد وآخرون (٢٠١١)، العولمة والهجرة غير الشرعية في المجتمع الريفي. حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، الحولية ٣٢.

٣٤ـ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، الملاحظات الختامية للمفوض السامي في الجلسة ٦٤ للجنة التنفيذية، ٤ أكتوبر 2013: http://unhcr.org/52539159.html.

٣٥ـ جمعية رواد فرونتيرز، رحلة عمر بين الظل والذل، دراسة قانونية حول ظاهرة عديمي الجنسية في لبنان، تشرين الثاني، ٢٠٠٠.

36 - Firstpost Com (2014) Where are the world's 10mn stateless people? online

٣٧ـ جويلي، سعيد (٢٠٠٣)، المدخل لدراسة القانون الدولي والإنساني، القاهرة، دار النهضة العربية.

٣٨ـ رياض، فؤاد (١٩٨٨)، الوسيط في الجنسية ومركز الأجانب، القاهرة، دار النهضة العربية.

٣٩ـ الفضالة، فهد (٢٠١٩)، إنسانية الكويت وإشكالية المقيمين بصورة غير قانونية، دلتا للنشر.

٤٠ـ الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٨، تقرير الأمين العام عن مسألة أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع الدول، ديسمبر ٢٠١٤.

٤١ـ انظر في هذا الجانب:

– UNFPA، حالة سكان العالم ٢٠١٥، تقرير الاحتماء من العاصفة، البرنامج التطويري للنساء والفتيات في عالم معرض للأزمات، ٢٠١٥.

– البنك الدولي، الدمج والمرونة، الطريق للأمام لشبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط، أغسطس، ٢٠١٢.

42 - Barry R. Chiswick (1988) Illegal Immigration and Immigration Control, Journal Of Economic Perspectives , Vol.2. No,3, Summer 1988,pp.115-101

٤٣ـ مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، خطة العمل العالمية للفترة ما بين عام ٢١٤-٢٠٢٤ لإنهاء انعدام الجنسية، نوفمبر ٢٠١٤.

٤٤ـ مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، مرجع سابق.

٤٥ـ المفوضية السامية للأمم المتحدة، الاستنتاج حول تحديد حالات انعدام الجنسية ومنعها وخفضها وتعزيز الحماية المقدمة إلى الأشخاص عديمي الجنسية، ٦ أكتوبر ٢٠٠٦، من موقع

http://www.refworld.org/docid/453497302.html

٤٦ـ الفضالة، فهد، الهجرة عير الشرعية وانعكاساتها على الأمن الاجتماعي بالكويت، مرجع سابق.

٤٧ـ الخالدي، سامي (٢٠١٠)، مواطنون بلا هوية... البدون في الكويت، تقرير غير منشور.

٤٨ـ العدساني، مي وآخرون (١٩٩٤)، دراسة عن فئة غير محددي الجنسية، الكويت، مجلس الأمة.

49 - Mohammad M. Fazel-Zarandi,; Jonathan S. Feinstein; Edward H. Kaplan (2018) The number of undocumented immigrants in the United States: Estimates based on demographic modeling with data from 1990 to 2016, PLOS, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201193.

٥٠ـ الجهاز المركزي للمقيمين بصورة غير قانونية، نشرة إعلامية، ٢٠١٨.

٥١ـ الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية ،٢٠١٥.

٥٢ ـ يغطي نظام المساعدات الاجتماعية خمس عشرة شريحة من السكان (الأرامل ـ المطلقات ـ أسر الطلبة ـ الدارسون بالداخل أو الخارج ـ الأيتام ـ أسر المسجونين ـ التائبون ـ الشيخوخة ـ حالات العجز المادي للكويتيين ـ المحتضنون ـ المتزوجة من غير كويتي ـ المرضى ـ ربات البيوت غير المتزوجات فوق ٣٥ سنة ـ المفرج عنهم)، يبلغ عدد الفئات المستفيدة من هذا النظام في عام ٢٠١٨ ما يقارب ٦٦٢ ,٤٩ نسمة بمبلغ يتجاوز ٢٤ مليون د.ك شهرياً كمساعدات أساسية فقط من دون البدلات الأخرى. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، التقرير السنوي، ٢٠١٨.

53 - Edward Luttwak (1987) Strategy: The Logic of War and Peace, Cambridge, MA: Belknap, p. 4.

54 - J.–P. Charnay, in André Corvisier (ed.) (1994) A Dictionary of Military History and the Art of War, English edition ed. John Childs (Oxford: Blackwell Reference, 1994), p. 769 .

55 - Edwin Amenta, Chris Bonastia, and Neal Caren (2001) US Social Policy in Comparative and Historical Perspective: Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies, Annual Review of Sociology , Volume 2001 ,27, Amenta, pp 234-213

56 - James S. Mosher, David M. Trubek (2003) Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy , Journal Of Common Market Studies, Wiley On Line Library, https://doi.org/5965.00411-1468/10.1111

57 - Hew Strachan (2006) The lost meaning of strategy, Journal Survival Global Politics and Strategy, Vol.27. Issue3, pp.54-35

58 - Michael Howard (2001) Grand Strategy in the Twentieth Century', Defense Studies, vol. 1, pp. 10–1

٥٩ـ الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، نشرة إعلامية، دولة الكويت،٢٠١٣

٦٠ـ الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين (٢٠١٧)، تقرير غير منشور، الكويت.

٦١ـ الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين (٢٠١٨)، تقرير غير منشور، الكويت.

٦٢ـ المرجع السابق.

٦٣- المرجع السابق.

٦٤- المرجع السابق.

٦٥- الفضالة، فهد، الهجرة عير الشرعية وانعكاساتها على الأمن الاجتماعي بالكويت، مرجع سابق.

٦٦- الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية، تقرير دوري، ٢٠١٨.

٦٧- تشير خريطة الطريق والتي أعدّها الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية إلى هذه النسبة.

٦٨- راجع بيانات الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠، كما جاءت في هذه الدراسة، جدول رقم (٩).

٦٩- الأمم المتحدة (٢٠١٢)، تقرير الحماية الاجتماعية للفقراء والضعفاء، حالة انعدام الأمن الغذائي، نيويورك.

٧٠- هذه الفئات هي: الأرملة/ المطلقة/ البنت غير المتزوجة/ المتزوجة من غير كويتي/ المرأة في سن ٥٠ سنة/ الشيخوخة/ العجز المادي والمرض/ الطالب/ اليتيم/ السجين/ السجين المفرج عنه/ أسرة السجين، المساعدات الخاصة بالأزمات والطوارئ.

Summary

This study deals with one of the most worrying social issues for Kuwaiti society over the past fifty years, which is the issue of the status of illegal residents in Kuwait (the Bidun) without nationality or stateless. As this issue grew and expanded and cast a negative shadow on many levels that affected both society and the entity of the state. The international media and the reputation of human rights in the State of Kuwait and is one of the most prominent aspects that have been distorted.

The main objective of this study was to clarify the human rights and living conditions of this segment of the population, and the humanitarian role that the state plays towards them, in contrast to what is rumored by some entities, both internally and externally, about a clear deficiency of the state towards those illegal residents.

The study reached important results by monitoring, documenting and analyzing a wide range of social policies, services, activities, welfare and developmental programs provided by a large group of governmental and private agencies and institutions, according to a strategic framework for a system of social protection, safety and close to what the state offers to its citizens. This confirms the humanitarian role of Kuwait towards this group of the population, and an extreme response to the torrent of accusations directed against the State of Kuwait in the human rights record, which contradicts the truth and reality that this study has proven.