

Rapport

## **Kuwait: Bidun – sosiale og menneskerettslige forhold**

Rapport fra Landinfos og Migrationsverkets reise til Kuwait City 20.-26. oktober 2011



Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Justis- og beredskapsdepartementet til enhver tid har behov for kunnskap om for å kunne løse sine oppgaver.

Landinfos rapporter og temanotater er basert på opplysninger fra både offentlige og ikke offentlige kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder. Kilder som av ulike grunner ikke ønsker å bli offentliggjort, er ikke nevnt ved navn.

Opplysningene som blir lagt fram i rapportene og temanotatene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos rapporter og temanotater er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som rapportene omhandler.

© Landinfo 2012

**Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.**

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

**Landinfo**

**Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon**

Storgata 33 A

Postboks 8108 Dep

N-0032 Oslo

Tel: 23 30 94 70

Fax: 23 30 90 00

E-post: [landinfo@landinfo.no](mailto:landinfo@landinfo.no)

[www.landinfo.no](http://www.landinfo.no)

Rapport **Kuwait: Bidun – sosiale og menneskerettslige forhold**

## SUMMARY

In spite of the fact that the Bidun in Kuwait are stateless, the Kuwaiti government does not regard them as expatriates. They are regarded as illegally residing in Kuwait and their legal status has still not been settled. A governmental decree that was adopted in the winter of 2011 (*Cabinet Resolution 409/2011*) aims at expanding their formal and social rights.

The government officially uses the term “*illegal residents*” on the Bidun. A separate government agency, *The Central System for the Remedy of Situations of Illegal Residents* (Arabic: *al-Jihaz al-Markazi li-Mu’aliya Awdha’ al-Muqimin bi-Sura Ghayr Qanuniya*) has been set up and made responsible for the Bidun population. The Ministry of Interior is responsible for handling the matters of the Kuwaiti citizens, whereas The Ministry of Labor is responsible for handling the matters of the expatriates working in Kuwait.

The Biduns’ social and humanitarian situation appears to be way below the standard enjoyed by the Kuwaiti citizens. On the other hand, their situation does not seem to be urgent. The picture that does appear is that of a marginalized group with respect to material and social conditions and legal rights. Legally their future seems unsettled, however, measures adopted by the government in 2011 may indicate a certain stabilization of their current status.

## SAMMENDRAG

Til tross for at bidunene er statsløse, betraktes de ikke som utlendinger av kuwaitiske myndigheter. De betraktes som ulovlig bosatte i Kuwait med en uavklart status i så måte. Et dekretet fra regjeringen som ble vedtatt vinteren 2011 (Dekret 409/2011 - *Cabinet Resolution 409/2011*) er ment å utvide deres formelle og sosiale rettigheter.

Myndighetenes offisielle betegnelse på bidunene er ”ulovlige innbyggere” (*illegal residents*). De har lagt ansvaret for bidunene til et eget organ, *The Central System for the Remedy of Situations of Illegal Residents* (*al-Jihaz al-Markazi li-Mu’aliya Awdha’ al-Muqimin bi-Sura Ghayr Qanuniya*). I rapporten blir dette organet referert til som ”Bidun-komiteen”. Innenriksministeriet er ansvarlig overfor kuwaitiske borgere, mens Arbeidsministeriet er ansvarlig for det som angår utenlandske arbeidstakere.

De sosiale og humanitære forholdene for bidunene fremstår som langt under den standard landets borgere nyter godt av. På den annen side ser det ikke ut til at forholdene kan sies å være preget av nød. Det bildet som derimot trer klart frem, viser en gruppe som lever en marginalisert tilværelse, både materielt, sosialt og hva gjelder formelle rettigheter. De lever også under en viss grad av usikkerhet med hensyn til sin fremtidige status i Kuwait. Denne usikkerheten kan likevel være i ferd med å bli redusert i og med tiltak regjeringen har begynt å sette ut i livet i 2011.

# INNHold

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Innledning .....</b>                                              | <b>5</b>  |
| <b>2. Opprinnelse og befolkningsstørrelse .....</b>                     | <b>5</b>  |
| 2.1 Opprinnelse.....                                                    | 5         |
| 2.2 Antall .....                                                        | 7         |
| <b>3. Myndighetens bidunpolicy .....</b>                                | <b>8</b>  |
| 3.1 Tiltak myndighetene gjennomfører for bidunene .....                 | 8         |
| 3.2 Status for implementeringen.....                                    | 11        |
| 3.3 Noen kilders vurdering av myndighetenes håndtering av bidunene..... | 11        |
| <b>4. Sosial situasjon .....</b>                                        | <b>12</b> |
| 4.1 Leveforhold .....                                                   | 12        |
| 4.1.1 Inntrykk fra et besøk i et boligområde for biduner .....          | 12        |
| 4.2 Offentlige ytelser .....                                            | 13        |
| 4.2.1 Helsetjenester .....                                              | 14        |
| 4.2.2 Utdanning.....                                                    | 15        |
| 4.2.3 Sosial støtte .....                                               | 16        |
| 4.2.4 Bistand til dokumentutstedelse .....                              | 17        |
| 4.3 Adgang til arbeidsmarkedet.....                                     | 17        |
| <b>5. Menneskerettslige spørsmål.....</b>                               | <b>18</b> |
| 5.1 Straff for brudd på regler gjeldende for bidun.....                 | 19        |
| 5.2 Vilkårige arrestasjoner og trakassering .....                       | 19        |
| 5.3 Trakassering og mishandling under fengsling.....                    | 19        |
| 5.4 Fengsler og deportasjonssentre.....                                 | 20        |
| 5.5 Muligheter for å uttrykke politisk kritikk og opposisjon.....       | 21        |
| 5.6 Erfaringer fra politiske demonstrasjoner våren 2011 .....           | 22        |
| <b>6. Referanser.....</b>                                               | <b>23</b> |

## **1. INNLEDNING**

Det norske Landinfo og det svenske Migrationsverket har i samarbeid planlagt og gjennomført informasjonsinnhentingsreisen til Kuwait 23.-26. oktober 2011. Det er publisert tre delrapporter fra reisen. Denne delrapporten tar opp bidunenes sosiale og humanitære situasjon samt menneskerettslige spørsmål som knytter seg til bidunene.

Rapporten er fremkommet gjennom et samarbeid mellom det norske Landinfo og det svenske Migrationsverket. Det norske Utlendingdirektoratet (UDI) deltok i delegasjonen. De kilder som har blitt konsultert er alle oppgitt, men de er til en viss grad anonymisert for at ikke personen eller institusjonen som ga opplysningene skal kunne identifiseres.

Rapporten gjør ikke krav på å være uttømmende og bør ikke tillegges selvstendig bevisverdi i samband med avgjørelsen i den enkelte sak. Informasjonen i rapporten avspeiler ikke nødvendigvis det norske Landinfos eller det svenske Migrationsverkets offisielle standpunkt i enkeltspørsmål, og rapporten sikter heller ikke på å innta politiske standpunkt.

Migrationsverket og Landinfo er sammen ansvarlige for rapporten.

Norges ambassade i Abu Dhabi, som er akkreditert til Kuwait, har ytt delegasjonen omfattende støtte til å forberede besøket og gjennomføre møtene.

Vi har valgt å beholde motstridende opplysninger når vi ikke har kunnet vurdere hvilke opplysninger som stemmer.

## **2. OPPRINNELSE OG BEFOLKNINGSSTØRELSE**

### **2.1 OPPRINNELSE**

Spørsmålet om bidunenes opprinnelse var tema i møte med flere av kildene. Ut fra det delegasjonen fikk høre, ser det ut til at majoriteten av bidunene er av beduinherkomst og fra beduinstammer som finnes både i Kuwait og nabolandene. Imidlertid var ikke dette bildet helt entydig. Videre synes de fleste biduner å være sunnimuslimer, i motsetning til hva vi tidligere har antatt (Landinfo 2011, s. 6).

Slik kildene omtalte bidunene, kan det altså være grunn til å tro at de ikke er en helt homogen gruppe. En internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait (møte i Kuwait City 23. oktober 2011) fortalte at det før Kuwait ble selvstendig i 1961 ble gjort anstrengelser for å registrere alle de som bodde i Kuwait og for å identifisere de som ville være kvalifisert for statsborgerskap. Mange av de som levde i avsides områder (disse var særlig av beduin-opprinnelse) hadde enten ikke hørt om registreringen, eller de forholdt seg ikke til den og registrerte ikke sitt krav om statsborgerskap. Analfabetisme samt fraværet av skrevne registre forhindret noen søkere fra å begrunne sitt krav om statsborgerskap i medhold av den nye statsborgerskapsloven. Andre fant selve begrepet om statsborgerskap fremmed, og så ikke for seg de fordelene som i de følgende decenniene viste seg å følge med

statsborgerskapet etter hvert som Kuwaits velstand økte og offentlige tjenester ble bygget ut.

Den internasjonale humanitære organisasjonen fortalte videre at det blant bidunene også er tidligere borgere av andre arabiske stater (som bl.a. Irak, Syria og Jordan) og deres etterkommere. Dette skal være personer som kom til Kuwait i 1960- og 70-årene for å ta arbeid i Kuwaits militære styrker og politi. Den kuwaitiske regjeringen foretrakk å registrere disse som biduner fremfor å avsløre denne politisk sensitive rekrutteringspolitikken.

På denne bakgrunnen har bidun-tematikken en lang historie og er sensitiv for regjeringen siden den kan sies å være knyttet til landets suverenitet. Derfor har temaet vært håndtert på en måte som har ytterligere komplisert det. Til slutt påpekte den humanitære organisasjonen at den enkelte bidun-familie gjør sine egne individuelle erfaringer og på grunn av det vil de fortelle hver sin ulike historie.

Uttalelsen fra to kuwaitiske parlamentarikere (møte i Kuwait City 25. oktober 2011) om at det er stor forskjell på begrepene "bidun" og "beduin" (arab *badu*), kan da tyde på at bidun-begrepet er videre enn beduin-begrepet, nettopp fordi bidunene omfatter flere enn de med beduin-bakgrunn.

Dosent Mai al-Nakib (møte i Kuwait City oktober 2011) mente at ca. 65 prosent av kuwaiterne opprinnelig er beduiner, og at beduinene er sunnimuslimer. Hun viste til at de sjiamuslimene som befinner seg i Kuwait i stor grad opprinnelig er fra Iran.

Internasjonale eksperter basert i Kuwait (møte i Kuwait City oktober 2011) mente derimot at alle biduner er fra beduinstammer. Hvorfor disse ekspertenes uttalelser avviker fra det den internasjonale humanitære organisasjonen opplyste, har vi ingen forklaring på.

En nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait (møte i Kuwait City 23. oktober 2011) mente at beduinene generelt er sunnimuslimer. Han fortalte også at myndighetene hevder at omtrent 30 000 irakere begynte å oppgi at de var kuwaitiske biduner etter 1991-krigen. Selv mente han at kanskje opptil 20 000 irakere hadde hoppet av fra den irakiske hæren i forbindelse med retretten i 1991, kastet sine dokumenter og på den måten "blitt" bidun. Dette ble imidlertid betvilt av ICRC (møte i Kuwait City oktober 2011), som mente at det neppe ville være mulig for så mange som 20 000 irakere å smelte inn i bidun-fellesskapet på så kort tid.

Slik en vestlig ambassade (møte i Kuwait City 23. oktober 2011) så det, har myndighetene vanskelig for å akseptere påstandene fra mange biduner om at de ikke kan gjøre rede for sin slekts opprinnelse, da slekten er et så sentralt element i samfunnet. Myndighetene mener ellers, slik det er gjort rede for i Landinfos og Migrationsverkets rapport "Bidun – dokumenter og formelle forhold" (Landinfo 2012, s. 8) at biduner som med rette kan påberope seg opprinnelse i Kuwait, vil kunne dokumentere dette.

Kildenes uttalelser gir oss et bilde av bidunene som en ikke helt homogen gruppe gruppe der flertallet består av personer med beduin-bakgrunn, men der også en stor andel er personer med annen bakgrunn. De aller fleste bidunene, muligens alle, er etter hva kildene uttaler sunnimuslimer.

## 2.2 ANTALL

Anslagene over hvor mange biduner som oppholder seg fast i Kuwait varierer. De anslagene delegasjonen mottok lå på mellom 90 000 og 140 000 personer. Myndighetene har ikke lagt frem offisielle tall.

Det høyeste tallet ble oppgitt av ICRC som anslo at det er mellom 120 000 og 140 000 biduner i Kuwait.

Helseministeriet (møte i Kuwait City 24. oktober 2011) mente det kunne være omtrent 130 000 biduner i landet. Det laveste tallet ble anslått av den offentlige velferdsorganisasjonen Zakat House<sup>1</sup> (møte i Kuwait City oktober 2011), som mente at det bor mellom 90 000 og 100 000 biduner i Kuwait. Zakat House støtter omtrent 40 000 av disse bidunene økonomisk. Zakat House har også et register over alle familier som har mottatt støtte de siste 30 årene.

Bidun-komiteen (møte i Kuwait City 26. oktober 2011) anslo at det er 100 000 "ulovlige innbyggere" (biduner) i Kuwait. Lederen for komiteen mente at de fleste av disse har kommet til Kuwait med andre nasjoners pass for å få tilgang til goder i Kuwait.

Innenriksministeriet (møte i Kuwait City 26. oktober 2011) mente at de eneste som har det eksakte tallet på antall registrerte biduner er Bidun-komiteen. Ministeriet påpekte at tallet øker dag for dag, og at det ofte tar tid før barn blir registrert. Heller ikke alle biduner er født i Kuwait.

De andre anslagene vi mottok var ca. 120 000 (internasjonale eksperter basert i Kuwait og to kuwaitiske parlamentarikere), 108 000 (Kuwait Society for Human Rights) og 105 000 (vestlig ambassade).

Ifølge en vestlig ambassade er det politisk sensitivt å prøve å anslå antallet biduner. Vi kan ikke på dette grunnlaget fastslå det eksakte antallet biduner i Kuwait. Vi antar imidlertid at tallet ligger et sted rundt 100 000, uten at vi dermed uten ytterligere undersøkelser går god for Bidun-komiteens anslag, som for øvrig ikke er offentliggjort.

---

<sup>1</sup> Zakat House er en myndighetsinstitusjon som har eksistert i 30 år. Dens oppgaver er å organisere og administrere bruken av almissene (*zakat*) som gis i Kuwait. 2,5 % av inntekten til kuwaitiske statsborgere gis i almisser, og pengene går i hovedsak til fattige og trengende familier med lav- eller ingen inntekt. Myndighetene finansierer ikke institusjonen, og ifølge ledelsen som ble intervjuet under besøket i Kuwait, mottar de per i dag for lite almisser til å dekke behovet. Institusjonen gir direkte hjelp i form av direkte utdeling av økonomisk støtte.

### 3. MYNDIGHETENS BIDUNPOLICY

Myndighetene synes å være under et visst press for å avklare bidunenes formelle status i landet. I 2011 tok regjeringen initiativ til å umiddelbart iverksette konkrete tiltak for å bedre bidunenes sosiale vilkår og tilgang til personlige dokumenter.

Innenriksministeriet presiserte at myndighetene ikke betrakter betegnelsen ”bidun”<sup>2</sup> som korrekt, men at den riktige formelle betegnelsen er ”ulovlig innbygger” (arabisk: *muqim bi- sura ghayr qanuniyya*, engelsk: *illegal resident*). Innenriksdepartementet er ansvarlig for kuwaitiske borgere og har ikke ansvar for bidun. Det er Bidun-komiteen som er det ansvarlige myndighetsorganet for biduner. Innenriksministeriet har imidlertid ansvar for utstedelse av pass og enkelte andre dokumenter til bidunene, og utsteder disse på grunnlag av opplysninger mottatt fra Bidun-komiteen.

Ifølge en nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait, nærer myndighetene en viss mistenksomhet mot biduner. En grunn er at det iblant hender at personer med opprinnelse utenfor Kuwait påberoper seg å være kuwaitiske biduner i håp om å oppnå kuwaitisk statsborgerskap. Vice versa er bidunenes tillit til myndighetene generelt lav, og særlig er biduner engstelige for Bidun-komiteen. Ifølge nordmannen er det en utbredt oppfatning at komiteen ønsker å registrere bidunene for så å svarteliste dem.

Internasjonale eksperter basert i Kuwait mente at denne frykten er ubegrunnet. ICRC sa for sin del at kuwaitiske myndigheter ikke betrakter det å være bidun som noe kriminelt i seg selv.

I henhold til en internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait blir biduner generelt tolerert av myndighetene.

En vestlig ambassade antok at kanskje 20-30 000 av det antatte totale antallet biduner er ”ekte” biduner. Med ”ekte biduner” menes her statsløse personer som ikke har blitt registrert fordi de enten ikke var til stede da de første registreringene ble foretatt, eller fordi de den gangen ikke så noe poeng i å registrere seg. Ifølge ambassaden anser myndighetene de resterende 60-70 000 bidunene for å være et problem. Som to kuwaitiske parlamentarikerne påpekte kan det ha sammenheng med at myndighetene frykter at mange biduner kommer fra andre land, og at de kan være potensielle ”fiender” eller ”terrorister”.

Ambassaden mente ellers at myndighetene også gir bidunene en viss beskyttelse. For eksempel er det vanlig at også biduner går til politianmeldelse av en fornærmelse eller trusler. Her gjelder det samme for biduner som for utlendinger generelt. Biduner står ikke i noen særstilling i den sammenheng.

#### 3.1 TILTAK MYNDIGHETENE GJENNOMFØRER FOR BIDUNENE

Kildene som ble intervjuet kommenterte for det meste ulike enkelttiltak. Den mest systematiske oversikten over myndighetenes samlede tiltak ble gitt av Bidun-komiteens leder Salah Fadhala, som listet de elleve tiltakene som regjeringen annonserte vinteren 2011 i sitt Dekret 409/2011.

---

<sup>2</sup> ”Bidun jinsiyah” = arabisk for ”uten statsborgerskap”, derav dagligtaleuttrykket ”bidun”.

Den internasjonale menneskerettighetsorganisasjonen Human Rights Watch sendte 9. mai 2011 et brev til Kuwaits regjering med spørsmål om innholdet i og implementeringen av tiltakene i dette dekretet. I svaret til Human Rights Watch lister den kuwaitiske regjeringen (2011, s. 3-4) de samme tiltakene mer nøyaktig og uttømmende enn det komitéleder Fadhala gjorde muntlig i møtet med vår delegasjon. I det følgende har vi derfor henvist til regjeringens redegjørelse overfor Human Rights Watch der hvor vi har funnet det nødvendig for å oppklare uklarheter på de punktene Fadhala nevnte.

Bidun-komiteens leder Fadhala presiserte at Dekret 409/2011 bare gjelder de bidunene som er registrert. Han listet deretter dekretets elleve tiltak som følger:

- Gratis medisiner. I svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering betegnes dette som ”gratis behandling”.
- Tilrettelagt behandling (*special care*) for funksjonshemmede. I svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering blir det vist til at disse har tilgang til tjenester som stilles til rådighet av et eget organ for funksjonshemmede, kalt *Supreme Council for the Disabled*. Det fremgår også av svaret at de har adgang til arbeidsmarkedet og offentlige helsetjenester på lik linje med kuwaitiske borgere.
- Arbeiderrettigheter (hva slags ble ikke nevnt). I svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering står det på punktet som gjelder arbeidsmarkedet bare at offentlig og privat sektor er blitt åpnet for registrerte biduner.
- Losji/husvære for de som jobber i militæret. Dette er ikke nevnt i svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering.
- 4 800 boliger. Dette tallet er ikke nevnt noe sted i regjeringens svar til Human Rights Watch. Derimot skriver regjeringen at bostøtte er reservert for kuwaitiske borgere, men at registrerte biduner har hatt rett til statlig tilbud om lavkostnadsbolig i humanitære tilfeller, og at dette er en rett de har fra tidligere av og fortsatt har. Fadhala kan muligens ha ment å nevne tallet som en henvisning til antallet lavkostnadsboliger som er stilt til rådighet for registrerte biduner.
- Økonomisk støtte til de som ikke har midler til å skaffe seg bolig. Dette er ikke nevnt i svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering.
- Fødselsattest.
- Vigselsattest.
- Skilsmisseattest.
- Rasjoneringskort. I svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering er det presisert at dette gjelder de som er ”søknadsberettiget”.
- Førerkort.

I svaret til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering er det dessuten listet:

- Retten til å innhente offentlig tillatelse der dette kreves (på engelsk: *The right to obtain any kind of authorization from the Department of Authentication* (et kontor i Justisministeriet).
- Gratis utdanning til barn av registrerte biduner.
- Dødsattest.

Fadhala nevnte dermed tre tiltak som ikke er nevnt i regjeringens svarbrev til Human Rights Watch fra Kuwaits regjering, mens han *ikke* nevnte tre andre tiltak som fremkommer av regjeringens brev. Om vi holder regjeringens brev til Human rights Watch som den mest autoritative kilden, i og med at vi må kunne legge til grunn at brevet har vært gjennom en langt grundigere forberedelse enn Fadhalas svar over bordet til vår delegasjon, står vi igjen med følgende elleve tiltak:

- Gratis medisinsk behandling.
- Tilrettelagt behandling (*special care*) for funksjonshemmede.
- Adgang til å ta arbeid i offentlig og privat sektor.
- Gratis utdanning.
- Fødselsattest.
- Vigselsattest.
- Skilsmisseattest.
- Dødsattest.
- Rasjoneringskort. I regjeringens svar til Human Rights Watch er det presisert at dette gjelder de som er "søknadsberettiget".
- Førerkort.
- I regjeringens svar til Human Rights Watch er dessuten listet retten til å innhente offentlig godkjenning der det behøves.

Det er ifølge Fadhala Bidun-komiteens ansvar å implementere disse elleve tiltakene.

En vestlig ambassade opplyste at regjeringen tidligere har foreslått ny lovgivning om bidunene som skal utvide deres sivile og sosiale rettigheter, men at det er generelt vanskelig å få lovforslag gjennom i nasjonalforsamlingen på grunn av den politiske situasjonen der. Dersom lovgivningen likevel skulle bli implementert, vil det sannsynligvis innebære et stort skritt i retning av å løse de problemene bidunene står overfor.

Fordi ny lovgivning hadde små sjanser for å bli vedtatt, annonserte regjeringen i februar 2011 i stedet et dekret (som beskrevet ovenfor), ifølge ambassaden.

### 3.2 STATUS FOR IMPLEMENTERINGEN

Møtene vi hadde der implementeringen av tiltakene for bidunene ble drøftet, etterlot ingen ubetinget klarhet i hvor mange og i hvilken utstrekning de var blitt implementert. I Human Rights Watch's brev av 9. mai 2011 til Kuwaits statsminister blir det imidlertid spurt direkte om dette. I sitt svar skriver regjeringen at den har utarbeidet et utkast til en arbeidsplan for implementering av de foreslåtte tiltakene i dekretet (Kuwaits regjering 2011, s. 14). Enkelte av kildene vi hadde møter med i Kuwait i oktober 2011 nevnte at enkelte, men ikke alle, tiltakene var blitt gjennomført på det tidspunktet. Det kan derfor se ut som om implementeringen skjer bitvis, og derfor ikke var fullstendig gjennomført da delegasjonen besøkte Kuwait.

I det følgende er et par kilders generelle meninger om implementeringen tatt med.

En vestlig ambassade beskrev tiltakene som konkrete ytelser, men påpekte at de bare er delvis implementert. Ifølge ambassaden nevner Dekret 409 "rett til utdanning", men sier ikke noe om hvilken adgang bidunene har til offentlige skoler. Ambassaden opplyste videre at det vil være opp til den enkelte institusjon å implementere tiltakene. For eksempel bestemmer sykehusene selv hva slags behandling de vil tilby bidunene, ifølge ambassaden. Internasjonale eksperter basert i Kuwait fortalte om et tilfelle der en uregistrert bidun var blitt nektet vaksinasjon av sitt barn på grunn av at han selv ikke hadde rett til dette.

Organisasjonen for kuwaitiske bidun opplyste (møte i Kuwait City 25. oktober 2011) at ingen av de elleve tiltakene foreløpig har blitt fullt ut implementert. Så langt (per oktober 2011) er fem tiltak delvis implementert. Disse er blant annet retten til fødselsattest, vigselsattest og dødsattest, samt retten til gratis medisiner. Ifølge denne organisasjonen har 40-50 % av bidunene fått disse rettighetene. Organisasjonen forklarte også at biduner får billigere og dårligere medisiner enn kuwaitiske statsborgere, for eksempel ved kreftbehandling. De nevnte som eksempel at når et apotek får se bidun-kortet (det grønne sikkerhetskortet som bidunene identifiserer seg med), bytter de ut de bra medisinene med dårligere og billigere medisiner.

Kuwait Society for Human Rights (KSHR, møte i Kuwait City 24. oktober 2011) antok at bidunene nå vil få enkelte grunnleggende rettigheter, men at det fortsatt er mye som gjenstår før man er i mål. De mente også at det er usikkert hvor mange som vil bli omfattet av tiltakene. KSHR påpekte at statsborgerskap uansett er kjernen i enhver diskusjon om bidunenes rettigheter, og at det aldri vil bli snakk om å gi statsborgerskap *en bloc* til bidunene. Derimot kan alle andre rettigheter diskuteres.

### 3.3 NOEN KILDERS VURDERING AV MYNDIGHETENES HÅNDTERING AV BIDUNENE

To medlemmer av det kuwaitiske parlamentet uttalte at regjeringen ikke gjør sitt beste for å håndtere bidun-spørsmålet. Man er nå inne i tredje generasjon av bidun og de fleste bidunere er unge. Etter parlamentarikernes oppfatning handler myndighetene for langsomt; "de har hatt nok tid til å samle informasjon om problemet nå, og det er på tide å ta et steg fremover". Parlamentarikerne mente at det er flere biduner som fortjener statsborgerskap enn de som faktisk får det. Bidun-saken påvirker sikkerheten og tryggheten i samfunnet, spesielt tatt i betraktning at de fleste biduner er ungdommer. Ifølge parlamentarikerne er det for øvrig ingen i Kuwait som avviser at den humanitære siden ved bidun-spørsmålet er problematisk.

Internasjonale eksperter basert i Kuwait var opptatt av selve måten myndighetene lanserer tiltak på. De mente dette illustrerer hvordan myndighetene opptrer overfor bidun-befolkningen. Mange av de tiltakene som hittil er innført, virker tilfeldige, tidsbegrensede og blir bestemt ad hoc uten noen åpen forutgående prosess. Om det blir vedtatt tiltak og hva de eventuelt går ut på, kommer an på regjeringens "dagsform" og om den for eksempel har vært utsatt for internasjonal kritikk. Hvis så er tilfelle, kan regjeringen reagere raskt med tiltak som kan imøtekomme kritikken, men som i og for seg ikke virker motivert av noe annet. Ekspertene mente at dette er karakteristisk for myndighetenes håndtering av bidun-spørsmålet.

## **4. SOSIAL SITUASJON**

Gjennom møter med ulike kilder og ved befaring i et boligområde for biduner, fikk delegasjonen inntrykk av at bidunene lever en nokså marginalisert tilværelse. Sammenlignet med kuwaitiske borgere er levestandarden lav, men den kjennetegnes ikke av absolutt fattigdom.

### **4.1 LEVEFORHOLD**

Kombinasjonen av boforhold, mangelen på formelle rettigheter og en delvis avhengighet av sosialstøtte, ga et inntrykk av at det er mye som skiller bidunene fra kuwaitiske statsborgere, som nyter en høy levestandard. Samtidig synes ikke leveforholdene å bære preg av nød, da bidunene generelt sett verken mangler mat, husvære, strøm, vann, bil eller nødvendige husholdningsapparater som for eksempel aircondition. For øvrig opplyser mange biduner at bilene deres er registrert på kuwaitiske statsborgere, siden de selv ikke har lov til å eie bil.

Professor Abdulhadi al-Ajmi ved Universitetet i Kuwait (møte i Kuwait City 26. oktober 2011) bemerket at mens enkelte biduner er svært rike, er andre veldig fattige. Flertallet av bidunene lever et hardt liv, men de lider ikke av sult. De som er trengende kan henvende seg til ulike veldedighetsorganisasjoner for hjelp. De er ikke tvunget til å gå gjennom den offentlige velferdsorganisasjonen Zakat House.

Selv uttalte Zakat House at 1/3 av de som har behov for offentlig støtte er biduner. Videre er 1/3 kuwaitere og 1/3 av andre nasjonaliteter. Zakat House påpekte riktignok at dette varierer litt fra år til år, og at også typen støtte varierer mellom de tre gruppene. En kuwaitisk familie og en bidun-familie prioriterer ikke alltid likt.

Etter en vestlig ambassades vurdering er situasjonen for de uregistrerte særlig problematisk, både økonomisk og politisk.

#### **4.1.1 Inntrykk fra et besøk i et boligområde for biduner**

Organisasjonen for kuwaitiske bidun inviterte delegasjonen med på et besøk i et boligområde i bydelen Sulaybiya i utkanten av Kuwait City. Sulaybiya er en bydel for "vanlige" biduner. Vi fikk inntrykk av at de fleste bidunene i denne bydelen er registrerte. Vi fikk kjøre rundt og se på boligene, og ble invitert inn til en familie som bor i Sulaybiya. Boligen deres holdt en enkel standard med kjøkken, bad,

toalett, oppholdsrom og flere soverom. Den hadde innlagt varmt og kaldt vann og var utstyrt med komfyr, aircondition og vaskemaskin.

Husene i Sulaybiya var i betong eller solid bølgeblikk. Alle husene hadde husnummer, og alle gatene hadde enten navn eller gatenummer. Gatene og smugene var opplyste med gatelys. Det var tilsynelatende strøm i alle hus, det var rent og ryddig i gatene, og ingen lukt eller synlig søppel. Det stod minst én bil av kurant kvalitet ved hvert hus. Mange av bilene er likevel ikke eid av biduner, men lånes eller registreres av kuwaitere. Dette kan stemme med tidligere kunnskap om at biduner ikke har lov til å eie biler. I stedet betaler de kuwaitiske statsborgere for at de skal kjøpe inn bilen og registrere den på seg selv.

Boforholdene i seg selv så anstendige ut i Sulaybiya. Likevel fikk man et slående inntrykk av at standarden må være betydelig lavere enn det som er vanlig i landet, selv om strøket så ut til å ha en ganske god infrastruktur og relativt solide boliger. Å bo på den måten vil trolig gi et klart og tydelig signal om at man lever nokså annerledes enn kuwaitiske borgere.

Vi ble også tatt med inn i en annen bydel nærmere sentrum av Kuwait City, der det bor mange uregistrerte biduner. Her består bebyggelsen i stor grad av enkle boligblokker med – etter hva som ble sagt – mange ettroms leiligheter. Området ser ut som et vanlig strøk i utkanten av en stor by slik man normalt finner det i de fleste land i Midtøsten. Det er ingen slum eller slumlignende forhold, men det er enkle kår. Det ble også sagt at mange av de uregistrerte bidunene som bor der er menn, og at de bor alene ettersom forholdene ikke er passende for familier.

Det ble også fortalt at politiet sjelden kjører inn i dette området siden det er mye kriminalitet der. De fleste som bor her er illegale innvandrere eller uregistrerte biduner, samt de arbeidsinnvandrerne som befinner seg nederst på den sosiale rangstigen. Det ble sagt at kriminaliteten er lav i områdene der det bor biduner, men at det likevel ikke er trygt nok for barn.

## **4.2 OFFENTLIGE YTELSE**

På det tidspunktet delegasjonen besøkte Kuwait hadde bidunene i en viss utstrekning fått adgang til skolegang, offentlige helsetjenester, sosialstøtte og bostøtte. Skole- og helsetilbudet fremstår som mer begrenset og av lavere kvalitet enn det landets borgere får.

Ifølge et vestlig lands ambassade er det bare registrerte biduner som mottar offentlige ytelser.

Kuwait Society for Human Rights påpekte at personer som anfører at de er biduner vil bli registrert som dette og motta de offentlige ytelser de da er berettiget til, dersom myndighetene ikke kan bevise at de er borgere av et annet land.

Mens delegasjonen besøkte Kuwait oppga en representant for Bidun-komiteen, Mohammad al-Wuhaib, noen tall på offentlige ytelser biduner har mottatt de siste par år til Kuwait Times (2011). Ifølge al-Wuhaib har 39 000 statsløse mottatt offentlige helsetjenester siden 2009. Videre uttalte han til avisen at funksjonshemmede biduner får visse ytelser dekket, at 12 000 statsløse studenter får sine studiekostnader dekket av det offentlige, og at 156 statsløse ble tatt opp ved universitetet for studieåret

2011/12. Per april 2011 skal også 10 494 statsløse ha fått rasjoneringskort for mat (Kuwait Times 2011).

Internasjonale eksperter basert i Kuwait påpekte at barn av biduner er i en vanskelig situasjon og mangler tilstrekkelig skole- og helsetilbud. Generelt tar kuwaitiske myndigheter seg svært godt av sine statsborgere, men situasjonen for biduner ble derimot omtalt som ”ugly”. Inntil 1990 hadde bidunene omtrent de samme rettighetene som kuwaitiske statsborgere, men i forbindelse med den irakiske okkupasjonen, mistet de disse rettighetene over natten. En viss prosent reiste til utlandet, mens de fleste ble værende i Kuwait.

En internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait opplyste at regjeringen har vedtatt å opprette et fond for personer som ikke kan arbeide. Denne beslutningen er ennå ikke iverksatt, og det er uklart om fondet vil komme uregistrerte biduner til gode ettersom disse ikke har lov til å arbeide. Mange uregistrerte har opprettet egne foretak sammen med personer som har lov til å arbeide, noe som ikke er forbudt.

#### **4.2.1 Helsetjenester**

I sitt svar til Human Rights Watch har den kuwaitiske regjeringen (2011) redegjort for systemet med dekningen av helsetilbudet til de registrerte bidunene. Staten har et eget budsjett til dette formålet, avsatt i et eget fond (*The Charitable Fund for Health Care for the Needy in Kuwait*). En del av utgiftene var blitt dekket via helseforsikringen som den enkelte betaler, og som i henhold til regjeringens svar er blitt gjort kostnadsfri for registrerte biduner. I brevet til Human Rights Watch skriver regjeringen at 39 000 registrerte biduner i perioden 2003-09 skal ha nytt godt av det offentlige helsetilbudet via denne ordningen (Kuwaits regjering 2011, s. 12).

Ifølge de nye bestemmelsene i Dekret 409/2011 har biduner samme status som kuwaitere når det gjelder helsetjenester. De får altså gratis behandling, medisin og operasjoner. Også Zakat House og Bidun-komiteen nevnte dette. Zakat House opplyste for øvrig at biduner har fått helseforsikringskort gjennom Helseministeriet siden 2007.

Helseministeriet påpekte at man må kunne dokumentere at man er bidun for å få disse tjenestene, og at dette gjøres ved å vise frem sikkerhetskortet. Utgåtte sikkerhetskort blir også akseptert, ifølge ministeriet. Også biduner som ikke er registrert kan benytte de offentlige helsetjenestene, men de må betale et gebyr på 5 kuwaitiske dinarer (KD) (ca. NOK 100) for en helsekonsultasjon. De må også dokumentere hvem de er for å få tilgang til tjenester, for eksempel ved hjelp av et eget helseforsikringskort eller ethvert annet dokument som viser hvem de er. Ministeriet opplyste at alle registrerte biduner har forsikringskort. Ved akuttbehandling<sup>3</sup> på sykehus er reglene de samme for kuwaitere og registrerte biduner. Uregistrerte biduner skal som hovedregel betale KD 5 for en operasjon, men akuttoperasjoner er gratis for dem også, ifølge ministeriet.

---

<sup>3</sup> I sitt svar til HRW skrev den kuwaitiske regjeringen at akuttbehandling blir gitt på en ”case-by-case”-basis.

#### 4.2.2 Utdanning

I sitt svarbrev til Human Rights Watch beskriver den kuwaitiske regjeringen (2011) finansieringen av det offentlige utdanningstilbudet til de registrerte bidunene. Barn av biduner får støtte til sin skolegang gjennom et eget fond for utdanningsstøtte, *The Charitable Fund for the Education of the Needy*, som ble opprettet i 2003. Overordnede myndigheter for fondet er Utdanningsministeriet og Bidun-komiteen. I brevet blir det opplyst at 12 000 bidun-barn fikk utdanningsstøtte fra dette fondet i skoleåret 2010-11. Det blir videre opplyst at også barn av uregistrerte biduner med gyldig helseforsikringskort blir akseptert som mottakere av denne støtten i henhold til Dekret 409/2011 (Kuwaits regjering 2011, s. 9-10).

Helseministeriet påpekte da også i møtet med delegasjonen at registrerte biduner har rett til gratis utdanning.

Organisasjonen for kuwaitiske bidun hevdet imidlertid at skolene biduner går på jevnt over er av dårlig kvalitet. Det er 40-50 elever i hver klasse. Uregistrerte, statsløse barn er i praksis utelukket fra skolegang, da man må ha sikkerhetskort for å kunne registrere seg ved skolene. Organisasjonen viste også til at funksjonshemmede barn av biduner ikke blir gitt tilgang til spesialskoler.

En vestlig ambassade påpekte at det kun er kuwaitiske statsborgere som har rett til offentlig utdanning. Ambassaden viste til at biduner i henhold til Dekret 409 fått rett til utdanning, men mente denne retten bare gjelder utdanning i private skoler, for øvrig på lik linje med utlendinger generelt. Dette medfører et problem for mange biduner, da de fleste av dem har lav inntekt. Ambassaden viste imidlertid til det nevnte utdanningsfondet for de som har behov for støtte, hvilket gir biduner mulighet til å utdanne seg ved private skoler.

En internasjonale humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait påpekte at bidun-barn har et mangelfullt skoletilbud. På grunn av begrensede midler til skolegang, velger mange biduner å sende sine barn til skole annet hvert år, slik at alle barna i hvert fall får gått litt på skole. Organisasjonen viste til at staten kun dekker skolegangen til to barn per familie. Dette medfører at de fleste foreldre som har mer enn to barn, lar to og to barn gå på skolen annet hvert år. Det er riktignok ulovlig å holde sine barn borte fra skolen i Kuwait, men dette regelverket blir ikke håndhevet overfor bidunene.

Biduner har adgang til å studere ved universitetene, ifølge en nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait.

Det synes klart at bidunene nå har en viss adgang til å sende sine barn på skole. Vi har likevel ikke fått brakt på det rene om det faktisk er slik at biduner utelukkende har adgang til å gå på private skoler og ingen muligheter til å gå på offentlige skoler. Av Landinfos notat om de kuwaitiske bidunene (Landinfo 2011, s. 17 - 18) fremgår det imidlertid at hovedregelen, med noen mindre unntak, er at offentlige skoler ikke er åpne for bidun-barn.

### 4.2.3 Sosial støtte

Utover en begrenset adgang til helsetjenester, skole og bolig blir det også gitt en behovsprøvd støtte i naturalier og kontanter til biduner. Støtten består av midler fremskaffet av islamske velferdsorganisasjoner som deles ut gjennom det offentlige Zakat House.

I møtet delegasjonen hadde med Zakat House, orienterte de om hvilke ytelser de fordeler:

- Månedlige tildelinger tolv måneder av gangen, deretter ny vurdering v/sosionom (fem dagers behandlingstid).
- Naturalytelser i form av i form av mat (sukker, mel, olje, ris, kjøtt), noen elektriske hjelpemidler (aircondition, vaskemaskin, kjøkkenutstyr) og litt møbler.
- Sesongmessig stønad til for eksempel skolepenger ved semesterstart. Støtten gis som direkteutbetaling på stedet ved oppmøte (tar kun 10 minutter). Mottaker møter opp og tar imot støtten ved et offentlig Service Center.

Zakat House kategoriserer sine mottakere i tre kategorier: kuwaitere, biduner og utlendinger. Kuwaitere er de som mottar mest støtte, deretter følger biduner og til slutt utlendinger.

Støtten gis for tolv måneder om gangen, og utbetales månedlig til en bankkonto. Det gis også støtte i form av tilbud om yrkesopplæring. Når det er snakk om større midler i støtte, gis dette hver tredje måned etter intervju med søkeren på ett av feltkontorene. Lavinntektsmottakere får ekstra kontantstøtte hver tredje måned inn på en konto for ekstrautgifter. Dette kan være til dekning av utgifter til for eksempel skolegang eller andre ekstrautgifter.

Noen biduner har allerede en akseptabel inntekt fra før, og disse vil ikke få hjelp før de eventuelt er i en situasjon hvor de trenger det.

Zakat House har fire feltkontorer. Dette gjør det enklere for biduner å ha direkte tilgang til institusjonen. Tildelingen av støtte til biduner samordnes med Bidunkomiteen.

Før støtte gis undersøker Zakat House om den aktuelle personen faktisk kan kategoriseres som trengende (*needy*). De sender også ut sosialarbeidere for å kontrollere om levekårene kvalifiserer for støtte. Hvor mye støtte som skal gis kalkuleres ut fra antall og type familiemedlemmer. Det gis en månedlig utbetaling på inntil 50 KD (ca. 1032 NOK) for ektemann, 40 KD for kone, og 30 KD for hvert barn. Det er en maksimumsgrense på 550 KD (ca. 11 355 NOK) i støtte per måned til hver familie. Basisstøtten for en familie er 200 KD + 20 KD for barn. Det totale budsjettet for institusjonen er 4,5 millioner KD per år til fordeling på alle familiene.

Det gis også andre former for støtte, blant annet 150 KD for husleie, 50 KD for funksjonshemmet barn, og ekstra tildelinger i akuttsituasjoner (for eksempel brann eller bilulykke). Det kan også gis støtte til ombygging/oppussing av eget hus hvert tredje år, men da må huset være eid av søkeren.<sup>4</sup> Man har også rett til støtte til

---

<sup>4</sup> Ifølge en nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait har ikke biduner rett til å eie fast eiendom.

vedlikehold av bolig som staten har skaffet til veie. Boligene er imidlertid ofte i dårlig stand fordi mange av dem har flere beboere enn de er beregnet for.

Søkere må møte opp på et av feltkontorene og muntlig gjøre rede for sine levekår og sin livssituasjon. De må også fylle ut et søknadsskjema og levere inn nødvendig dokumentasjon. De får så en gul "ventelapp" med registreringsnummer. Der det er ekstra vanskelig å innhente skriftlig dokumentasjon, for eksempel fra enker, legger Zakat House desto større vekt på det som er blitt sagt muntlig.

Bidunenes egen interesseorganisasjon, Organisasjonen for kuwaitiske bidun, sa at den bistår uregistrerte biduner med å få støtte fra Zakat House.

Professor Abdullah al-Ajmi mente at det er liten eller ingen sannsynlighet for at biduner blir utsatt for vilkårlig behandling når de søker om veldedighetsgoder eller offentlig støtte. Om de møter kriteriene vil de få hjelp, ifølge al-Ajami.

Ytelsene til biduner overstiger ytelsene til utlendinger generelt, men ligger under ytelsene som kuwaitiske borgere er berettiget til. Det arbeides med å opprette et elektronisk søknadsskjema for ytelser via Zakat House.

Ifølge Bidun-komiteen (Kuwait Times 2011) får de bidunene som jobber i politiet og militæret delta i disse tjenestenes bolig- og trygdeordninger.

#### **4.2.4 Bistand til dokumentutstedelse**

Innenriksministeriet har ansvar for å utstede pass og enkelte andre dokumenter til biduner, og Zakat House kan gi skriftlig anbefaling til ministeriet om å utstede slike dokumenter til de som mangler. Mange biduner unnlater å oppsøke ministeriet for å få dokumenter da de ifølge Zakat House ikke har tillit til at de vil få noen hjelp der.

Zakat House utleverer søknadsskjema og konvolutt til biduner som skal søke om dokumenter. Man har også en direkte telefonlinje som søkerne kan bruke for å undersøke status for sin sak.

### **4.3 ADGANG TIL ARBEIDSMARKEDET**

Den kuwaitiske regjering skriver i sitt svarbrev til Human Rights Watch at registrerte biduner må legge frem fødselsattest, eventuelle vitnemål samt vandelsattest fra Bidun-komiteen for å kunne vurderes som søkere til stillinger i offentlig sektor. Det blir også sagt at det ikke finnes regler som hindrer registrerte biduner i å ta arbeid i privat sektor (Kuwaits regjering 2011, s. 12).

Delegasjonen fikk i møter med både myndighetsrepresentanter, NGO-er og en internasjonal humanitær organisasjon inntrykk av at de fleste biduner som jobber, arbeider i privat sektor. Offentlig sektor fremstår som langt mer lukket for dem. Det blir ikke stilt krav om sponsor for registrerte biduner, slik det gjøres overfor utlendinger.

Arbeidsministeriet påpekte at biduner har vanlige rettigheter som ansatte i offentlig og privat sektor. Ministeriet mente det er lite arbeidsløshet blant bidunene, og at de fleste jobber legalt fordi de er registrert og har sikkerhetskort hvilket gir dem rett til å jobbe. Arbeidsministeriet opplyste også at bidun-saker under deres ansvarsområde er avgrenset til datainnsamling som er samordnet med Bidun-komiteen og myndighetsorganet *Public Authority for Civil Information*, og til opprettelse av en

database om bidun. Databasen skal bl.a. gi oversikt over bidunenes kvalifikasjoner på arbeidsmarkedet.

Bidun-komiteen opplyste at mer enn 7 000 biduner jobber for offentlig sektor i Kuwait, mens mer en 10 000 er ansatt i privat sektor. Resten av de 100 000 bidunene er barn av disse. Bidun-komiteen opplyste at alle som har sikkerhetskort har lov til å jobbe.

Kuwait Society for Human Rights (KSHR) mente at muligheten til å arbeide nå er blitt tilgjengelig for alle. Ifølge KSHR jobber de fleste bidunene i varehandelen (med møbler og bilsalg) eller som selvstendige kjøpmenn.

En vesteuropeisk ambassade trodde at en del biduner opererer flyplasstaxier, og at de har fått ordnet dette gjennom personlige kontakter (*wasta*).

Ifølge en internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait er det generelt vanskelig for biduner å få tilgang til arbeidsmarkedet, og de som jobber lovlig har ofte gjort det i lang tid. Mange barn av biduner selger frukt og lignende, siden de enklere slipper unna politiet enn voksne som arbeider ulovlig. Likevel er det ikke slik at myndighetene går aktivt ut for å finne eller oppspore biduner som arbeider ulovlig. Iblant handler politifolk selv hos bidunbarn, ifølge den humanitære organisasjonen.

Organisasjonen for kuwaitiske bidun mente at lovgivningen i praksis gjør det forbudt for biduner å arbeide. Organisasjonen hevdet at kuwaitiske arbeidsgivere ikke kan ansette noen som ikke har nasjonalt ID-kort.

Professor Abdulhadi al-Ajmi var av den oppfatning at de fleste biduner jobber i privat sektor, og at de i praksis ikke får jobb i offentlig sektor. I motsetning til den internasjonale humanitære organisasjonen mente han at svært få biduner jobber med salg av frukt og grønnsaker.

## 5. MENNESKERETTLIGE SPØRSMÅL

Etter det delegasjonen fikk høre ser bidunenes menneskerettslige problemer særlig ut til å knytte seg til deres uklare og uavklarte formelle status, med derav mangelfulle rettigheter. Utover det ser ikke bidunene ut til å være verre rammet enn de øvrige innbyggerne av de begrensninger i ytringsfrihet som generelt finnes, eller av den vilkårligheten som generelt utøves av politiet.

Biduner uten et kjent statsborgerskap i et annet land kan ikke deporteres, men hvis de blir tatt for lovbrudd, som for eksempel å arbeide ulovlig, vil de bli satt i såkalte deportasjonssentre. Varigheten av oppholdet der virker å være nokså vilkårlig og kan i noen tilfeller bli langvarig. Bruk av tortur synes ikke å være vanlig, men mildere former for mishandling av arrestanter ser ut til å forekomme. Vilkarlige arrestasjoner synes å forekomme, men det er ikke vanlig å bli holdt mer enn maksimalt noen timer. Mulighetene til å ytre politisk kritikk offentlig er til stede, men det virker som det er vanlig å legge visse begrensninger på seg selv i forhold til hva man ytrer, hvordan og på hvilke arenaer.

Et vestlig lands ambassade mente at de krenkelser av bidunenes menneskerettigheter som forekommer i dag skjer på bakgrunn av deres uavklarte formelle status. Ambassaden påpekte at også andre deler av befolkningen i landet, for eksempel barn av ikke-kuwaitiske fedre, kvinner og andre ikke-kuwaitere, blir utsatt for urettferdig behandling.

## **5.1 STRAFF FOR BRUDD PÅ REGLER GJELDENDE FOR BIDUN**

Arbeidsministeriet opplyste at den som blir tatt for å jobbe ulovlig kan sendes ut av landet hvis han eller hun har pass til et annet land. Dette kan myndighetene kontrollere bl.a. ved å undersøke med vedkommendes slektninger.

## **5.2 VILKÅRLIGE ARRESTASJONER OG TRAKASSERING**

Vilkårlige arrestasjoner forekommer, ifølge en nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait og internasjonale eksperter basert i Kuwait. Ekspertene fortalte at vilkårlig arrestasjon kan utløses av småting, for eksempel når man skal gjennom et politisjekkpunkt. Man kan da bli tatt med til politistasjonen for en sjekk av rullebladet, men man blir løslatt med en gang hvis rullebladet er i orden. Det hele kan ta noen timer. Ekspertene mente på tross av dette at ingen blir holdt arrestert uten grunn i Kuwait.

Nordmannen mente at personer som blir tatt for illegalt arbeid kan bli arrestert, mens en vestlig ambassade ikke visste om dette forekommer. Ambassaden kjente ikke til at biduner har forsvunnet eller blitt bortført av myndighetene.

Nordmannen hevdet videre at selv om vilkårlige arrestasjoner er vanlig i Kuwait, er ingen grupper mer utsatt enn andre. Trakassering kan forekomme bl.a. i forbindelse med ID-sjekk. Man kan også arresteres vilkårlig hvis man tilfeldigvis skaper irritasjon hos en polititjenestemann. Nordmannen presiserte imidlertid at biduner kan risikere å få verre behandling enn kuwaitiske statsborgere ved arrestasjon.

Generelt mente nordmannen at Kuwait er "et tøft samfunn", og enhver kan risikere å bli trakassert av politiet. Samtidig er ikke Kuwait en politistat, og mange biduner jobber fortsatt i politiet og i hæren, påpekte han.

ICRC (møte i Kuwait City 24. oktober 2011) uttrykte generell bekymring for hvordan fengslede behandles og avhøres i Kuwait. ICRC har gjort besøk i kuwaitiske fengsler siden 1990/91. Når ICRC besøker kuwaitiske fengsler hender det at de støter på biduner. I noen tilfeller er biduner blitt arrestert for sikkerhetsrelaterte lovbrudd. På nåværende tidspunkt mente ICRC at det finnes biduner som sitter fengslet for slike lovbrudd.

Professor Abdulhadi al-Ajmi mente at politiet generelt ikke bryr seg med småtyveri, kjøring uten førerkort og ulovlig salg av frukt og grønnsaker. Han mente det måtte mer alvorlige lovbrudd til for at en bidun skal bli arrestert. Den mest vanlige måten å trakassere en arrestant på er ifølge al-Ajmi å tilsnakke vedkommende på en nedverdiggende måte.

## **5.3 TRAKASSERING OG MISHANDLING UNDER FENGSLING**

En internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait kunne ikke dokumentere at det forekommer fysisk mishandling i kuwaitiske fengsler. Tvert imot mente de at hovedreglen er at arrestanter behandles bra. Hardhendt behandling kan

likevel forekomme unntaksvis, selv om myndighetene har begrenset mulighetene for at slik behandling skal kunne finne sted.

En vestlig ambassade mente det var lite trolig at biduner ”blinkes” ut for trakassering. Ambassaden trodde heller ikke at fysisk tortur blir brukt, men mente derimot at arrestanter generelt ofte utsettes for utskjelling og fornærmelser, og kanskje må sitte og vente lenge og finne seg i andre ydmykelser.

Internasjonale eksperter basert i Kuwait hadde ikke hørt om tortur eller dårlig behandling av arrestanter, men de kunne ikke være helt sikre. De mente det kunne være en risiko for dårlig behandling ved fengsling, men ikke fysisk mishandling. Etter deres oppfatning vil det vanligste være fornærmelser.

Organisasjonen for kuwaitiske bidun brukte ordet tortur når de beskrev behandlingen av arrestanter. Med det mente de at man kan bli lettere slått (*minor, simple beating*), bundet (*tying*) og få satt bind for øynene (*blindfolding*). De presiserte imidlertid at myndighetene ikke utsetter arresterte biduner for omfattende tortur.

Organisasjonen opplyste videre at arrestanter for eksempel kan trues med at de vil miste sin mulighet til å oppnå statsborgerskap. En av representantene for organisasjonen fortalte at han selv var blitt tatt med til det hemmelige politiet. De hadde oppført seg vennlig, men også kommet med forespørsel om han kunne bli informant for myndighetene.

#### 5.4 FENGSLER OG DEPORTASJONSSENTRE

Bidunenes interesseorganisasjon, Organisasjonen for kuwaitiske bidun, fortalte at biduner som blir tatt for å arbeide ulovlig blir sendt til et av landets to deportasjonssentre. Etter at deportasjonssenteret al-Talha ble nedlagt har kuwaitiske myndigheter opprettet to nye sentre, hvorav det ene er lokalisert i en gammel skolebygning. Delegasjonen kjørte forbi dette på vei fra sentrum til Sulaybiya. Senteret ligger rett utenfor bykjernen.

Organisasjonen beskrev forholdene i disse deportasjonssentrene som ”forferdelige”. De har ødelagte toaletter, de er overfylte, og folk må sove oppå hverandre. Organisasjonen fortalte at det ikke forekommer tortur av de innsatte, men at behandlingen heller ikke er god. På nåværende tidspunkt mente de at det befinner seg omtrent 20 biduner i deportasjonssentrene. Det ble sagt at alle disse har forfedre fra Kuwait, og at de ikke er fra andre nasjonaliteter. Deportasjonssentrene har en liten medisinsk klinikk for de innsatte.

Internasjonale eksperter basert i Kuwait uttalte at man kan bli holdt i deportasjonssenter på ubestemt tid. Ekspertene hadde aldri hørt om tortur eller mishandling i verken grensearrestene eller i deportasjonssentrene. Det sirkulerer heller ingen historier i offentligheten som viser til dette, og ekspertene mente at eventuelle rykter om slikt ville ha kommet dem for øret. Verbal ”mishandling” vil derimot forekomme, ifølge ekspertene.

ICRC opplyste at varetektsfengsling i deportasjonssentrene kan være langvarig. Det foreligger ingen rutiner hos kuwaitiske myndigheter for hvor lenge en person skal holdes fengslet ved arrestasjon for ulovlig arbeid.

En vestlig ambassade opplyste at biduner ikke blir satt i egne fengsler eller holdt separat, men at de sitter sammen med andre fanger. Det er de samme fengslene for

alle i Kuwait. Ambassaden mente man kan bli holdt fengslet i kortere eller lengre tid hvis man blir tatt for illegalt arbeid. Det er ingen faste mønstre for hvor lenge man kan bli holdt, så de; én uke, én måned eller flere – hva som helst kan forekomme.

Ambassaden var av den oppfatning at det ikke forekommer forsvinninger.

## **5.5 MULIGHETER FOR Å UTTRYKKE POLITISK KRITIKK OG OPPOSISJON**

En internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait fortalte at de har direkte kontakt med lederen for Bidun-komiteen og med bidunenes egen interesseorganisasjon. Sistnevnte har vært aktiv både på tv og i demonstrasjoner. Organisasjonen er også aktiv med påvirkningsarbeid overfor kuwaitiske myndigheter. Den humanitære organisasjonen har videre direkte kontakt og et godt samarbeid med Innenriksministeriet i Kuwait, som de sa det: "we have open doors to the Ministry of Interior". De kan også besøke biduner som er fengslet.

Ved en vesteuropeisk ambassade mente man at bidunene verken blir undertrykket eller blir utsatt for noen systematisk forfølgelse.

En vestlig ambassade ga en utdypende fremstilling av bidunenes muligheter til fri meningsytring. Her mente man at spontane demonstrasjoner er forbudt i Kuwait, men at de likevel får pågå hvis de først settes i gang. Demonstrasjoner kan også gi resultater, ifølge ambassaden. Generelt sett har Kuwait "mengder av problemer" hva gjelder mulighetene for meningsytringer, og det skal være mye bekymring blant bidunene om dette. Det forekommer en viss selvsensur blant bidunene, mente ambassaden, og viste til at det er risikabelt å uttrykke seg offentlig. Det forekommer også overvåkning av enkelte personer. På den annen side hadde ikke ambassaden hørt om at twitrere har blitt utsatt for noen alvorlige overgrep, selv om man ikke helt kan utelukke at en og annen kan ha blitt tatt i forvaring i kortere tid.

Man hører lite meningsytringer fra bidunene i nyhetsmediene eller på nettet, men ambassaden nevnte en kampanje på Twitter og Facebook som skulle ha vært satt i gang av en bidun. Her ble det bedt om at alle skulle snu sine profilbilder opp ned for å vise sympati for bidun-saken. Derimot viste ambassaden til stadige nyhetsoppslag om bidunene i mediene.

Ambassaden mente at folk som har sympati med bidunene er forsiktige med å publisere slike synspunkter med navn og bilde i sosiale media. Det blir muligens akseptert at alminnelige kuwaitiske borgere uttrykker støtte til bidunene, men om man engasjerer seg for mye i politisk aktivisme, kan man få problemer.

Biduner står generelt ikke i større fare enn andre borgere for å møte reaksjoner fra myndighetene, mente ambassaden. Det ser ikke ut til å forekomme noen selektiv bruk av politimakt mot biduner som deltar i demonstrasjoner, men ambassaden syntes likevel det var vanskelig å si med full sikkerhet om folk blir mål for politimaktbruk fordi de er biduner eller statsløse.

For øvrig opplyste ambassaden at folk generelt har en røst innenfor dagens politiske system i Kuwait. Demografiske endringer er i ferd med å forskyve balansen i det politiske systemet ved at stammeelementet har blitt styrket, mer uttalt og fått større vekt.

Avslutningsvis bemerket ambassaden at alle biduner opplever diskriminering når de har kontakt med myndighetene.

Politisk kritikk kan ytres fritt i Kuwait, men kritikk av kongefamilien er ”Red Line”, ifølge en nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait. Utover det er det ingen faste regler for hva som kan kritiseres og hvordan. Nordmannen mente demonstrasjonene i 2010 og 2011 ikke hadde ført til noen merkbare forbedringer for bidunene. Det var heller ikke mange biduner som deltok i demonstrasjonene, ifølge denne kilden.

Professor Abdulhadi al-Ajmi opplyste at bidunene hadde sin første protest i 2010.

## **5.6 ERFARINGER FRA POLITISKE DEMONSTRASJONER VÅREN 2011**

En vestlig ambassade opplyste at myndighetene responderte på demonstrasjonene våren 2011 med å annonsere de nye tiltakene i Dekret 409. Bidunene avholdt minst to demonstrasjoner i februar 2011 hvor de krevde å få innfridd enkelte rettigheter. Til tross for at demonstrasjonene var ulovlige (ikke søkt om tillatelse), lot kuwaitiske myndigheter en av dem pågå i nesten syv timer uten å gripe inn. Det var først da noen av demonstrantene begynte å kaste stein på politiet at ”*things got ugly*”, ifølge ambassaden.

Bidunenes interesseorganisasjon, Organisasjonen for kuwaitiske bidun, opplyste at de har videoer som viser at demonstranter blir slått under demonstrasjonene i 2011. Videoene viser videre at hus blir angrepet og at biduner blir bortført fra sykehus. De som ble bortført fra sykehusene ble tatt av Statssikkerhetstjenesten (*al-Amn al-Dawla*). Disse personene har nå blitt løslatt mot at deres familier har betalt kausjon, men sakene er fortsatt åpne. De ble etter hva organisasjonen opplyste torturert under fengsling, men organisasjonen hadde ingen mulighet til å dokumentere dette. Det ble opplyst at det ville bli åpnet rettssaker mot 47 biduner 12. desember 2011, og at disse personene var anklaget for å ha demonstrert uten tillatelse og for å ha angrepet politiet.

Ingen av de andre kildene delegasjonen møtte nevnte noe om at det skal ha forekommet kidnapping av biduner fra sykehus etter demonstrasjonene.

Ifølge den internasjonale menneskerettighetsorganisasjonen Human Rights Watch (2012) står nærmere 180 biduner og kuwaitere per mai 2012 tiltalt for forhold som ”deltakelse i ulovlig ansamling”, ”motstand, fornærmelser og trusler mot politiet” og ”ødeleggelse av politiets eiendom” i forbindelse med deltakelse i demonstrasjoner i 2011 og -12.

## 6. REFERANSER

### Skriftlige kilder

- Human Rights Watch (2012, 4. mai). *Kuwait: Security Forces Forcibly Disperse Stateless Residents*. New York: Human Rights Watch. Tilgjengelig fra <http://www.hrw.org/news/2012/05/03/kuwait-security-forces-forcibly-disperse-stateless-residents> [lastet ned 23. mai 2012]
- Kuwaits regjering (2011). *Report on the Human Rights Watch Report and Responses to its Questions and Inquiries*. New York: Human Rights Watch. Tilgjengelig fra [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/Response%20of%20the%20Kuwaiti%20Government%20to%20HRW\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/Response%20of%20the%20Kuwaiti%20Government%20to%20HRW_0.pdf) [lastet ned 26. april 2012]
- Kuwait Times (2011, 22. oktober). No Plans to Amend Laws on Bedoons Citizenship. *Kuwait Times*. Tilgjengelig fra [http://www.kuwaittimes.net/read\\_news.php?newsid=NjIzNTA3Mjg0Ng==](http://www.kuwaittimes.net/read_news.php?newsid=NjIzNTA3Mjg0Ng==) [lastet ned 20. mars 2012]
- Landinfo (2011, 9. august). Kuwait: De statsløse bidunene. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra [http://www.landinfo.no/asset/1720/1/1720\\_1.pdf](http://www.landinfo.no/asset/1720/1/1720_1.pdf) [lastet ned 30. mai 2012]
- Landinfo og Migrationsverket (2012, 25. mai). Kuwait: Bidun – dokumenter og formelle forhold. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra [http://www.landinfo.no/asset/2080/1/2080\\_1.pdf](http://www.landinfo.no/asset/2080/1/2080_1.pdf) [lastet ned 30. mai 2012]

### Muntlige kilder

- Abdulhadi Alajmi, professor og dekanus ved University of Kuwait, College of Arts. Møte i Kuwait City 26. oktober 2011.
- Arbeidsministeriet. Møte i Kuwait City 25. oktober 2011.
- Bidun-komiteen (*The Central System for the Remedy of Situations of Illegal Residents*). Møte i Kuwait City 26. oktober 2011.
- Helseministeriet, ved Helseministeren og statssekretær for juridisk avdeling. Møte i Kuwait City 24. oktober 2011.
- ICRC – International Committee of the Red Cross. Møte i Kuwait City 24. oktober 2011.
- Kuwait Society for Human Rights – KSHR (frittstående menneskerettighetsorganisasjon). Møte i Kuwait City 24. oktober 2011.
- Innenriksministeriet, statssekretær for pass og immigrasjon. Møte i Kuwait City 26. oktober 2011.

- Internasjonal humanitær organisasjon som arbeider i Kuwait. Møte i Kuwait City 23. oktober 2011.
- Internasjonale eksperter basert i Kuwait. Møte i Kuwait City 25. oktober 2011.
- Internasjonalt foretak. Møte i Kuwait City 25. oktober 2011.
- Internasjonalt foretak. E-post 5. mars 2012.
- Mai Al-Nakib, Dosent ved University of Kuwait. Møte i Kuwait City 26. oktober 2011.
- Nordmann med lang erfaring fra forretningsdrift i Kuwait. Møte i Kuwait City 23. oktober 2011.
- Organisasjonen for kuwaitiske bidun (Lijna al-Kuwaytiyin al-Bidun) [www.Bedoon.cc](http://www.Bedoon.cc) (NGO for bidun). Møte i Kuwait City 25. oktober 2011.
- Parlamentarikere fra Kuwait/Norge-gruppen i Parlamentet. Møte i Kuwait City 25. oktober 2011.
- Vestlig ambassade. Møte i Kuwait City 23. oktober 2011.
- Zakat House - offentlig organ for fordeling av innsamlede midler fra de islamske velferdsstiftelsene. Møte i Kuwait City 24. oktober 2011.