الأمم المتحدة

A/HRC/14/43/Add.3

الجمعية العامة

Distr.: General
31 March 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الرابعة عشرة
البند ٩ من جدول الأعمال
العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك
من أشكال التعصب: متابعة وتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان

تقرير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب السيد غيتو مويغاي

إضافة

البعثة التي قام بها إلى الإمارات العربية المتحدة*

موجز

قام المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصُّب، السيد غيتو مويغاي، بزيارة إلى الإمارات العربية المتحدة (أبو ظبي، ودبي، ورأس الخيمة) بدعوة من الحكومة في الفترة من ٤ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

وخلص المقرر الخاص، عقب زيارته، إلى أن الإمارات العربية المتحدة هو البلد الوحيد الذي يمثل فيه غير المواطنين الأغلبية الكبرى من السكان وحيث يمثل المواطنون أقلية في بلدهم. فقد ساهم تدفق العمال الأجانب في العقود الأخيرة مساهمة كبيرة في بناء البلد وطرح أيضاً تحديات هائلة أمام المجتمع الإماراتي فيما يتعلق بالهوية الوطنية والاندماج

* يُعمم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. أما التقرير نفسه، المرفق بهذا الموجز، فيُعمم باللغتين العربية والإنكليزية فقط.

الرجاء إعادة الاستعمال

الاجتماعي والقدرة على الاستيعاب. وفي حين اتخذت الحكومة في السنوات الأخيرة مبادرات تستحق التقدير للتصدي لبعض التحديات الكثيرة، يعتقد المقرر الخاص أنه لا يزال يتعين فعل الكثير فيما يتعلق بالتشريعات والسياسات وتطبيقها الفعلي فضلا عن التثقيف في مجال حقوق الإنسان.

ويتناول المقرر الخاص في تقريره مسائل تتعلق بتعريف الهوية الوطنية الإماراتية ومنح الجنسية؛ وظروف العيش والعمل بالنسبة للعمال الأجانب غير المهرة، ولا سيما عمال البناء والخدمة المترلية؛ وهشاشة أوضاع الأشخاص عديمي الجنسية؛ والاتجار بالبشر؛ والسياسة التعليمية؛ والإطار القانوني والمؤسسي لحقوق الإنسان من أجل مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

ويقدم المقرر الخاص عددا من التوصيات ومن ضمنها التوصيات التالية:

- يوصي بعقد نقاش عام حول مسألة تعريف الهوية الوطنية. وبإمكان المجلس الوطني الاتحادي عقد هذا النقاش واستكماله بإنشاء إطار أكثر انفتاحا يسمح للمواطنين الإماراتيين وأعضاء الجاليات الأجنبية بالتعبير عن شواغلهم بطريقة بناءة.
- ويوصي بأن تقوم السلطات، دون تمييز، باستعراض ومعالجة طلبات الجنسية السليمة التي قدمها أفراد أقاموا قانونيا في البلد لفترة معينة من الزمن.
- ويحث الحكومة، في إطار الأزمة الاقتصادية العالمية، على اتخاذ الخطوات الضرورية، بما في ذلك الخطوات التشريعية، لمعالجة قضايا تتعلق بجملة أمور منها الخطر البالغ المتمثل في استغلال العمال الأجانب غير المهرة في إطار نظام الكفالة، ومصادرة جوازات سفرهم ومنع إنشاء نقابات عمالية والديون المستحقة عليهم لفائدة وكالات التوظيف.
- ويوصي بإيلاء الأولوية إلى إيجاد حل نهائي ومنصف لوضع الأشخاص عديمي الجنسية بهدف ضمان حصولهم على مستوى كاف من الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية والعمل وأنهم لا يتعرضون لمعاملة تمييزية فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية وإقامة العدل.
- ويوصي الحكومة بإعادة النظر في السياسة التعليمية الحالية بغية ضمان فتح أبواب المؤسسات التعليمية العامة، بحكم الواقع، لجميع الأطفال، بمن فيهم غير المواطنين.
- ويوصي بتنقيح الأحكام الدستورية التي تقصر ممارسة بعض حقوق الإنسان على المواطنين الإماراتيين حتى تشمل حماية حقوق الإنسان جميع الأفراد المقيمين في البلد، بمن فيهم غير المواطنين.
- ويوصي بتنقيح الأحكام الدستورية التي تقصر ممارسة بعض حقوق الإنسان على المواطنين الإماراتيين حتى تشمل حماية حقوق الإنسان جميع الأفراد المقيمين في البلد، بمن فيهم غير المواطنين.

مرفق

تقريـــر المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنـــصرية والتمييـــز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في إطار البعثـــة التي قام بها إلى الإمارات العربية المتحدة

(٤-٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً -	مقدمة	١-٣	٤
ثانياً -	معلومات أساسية عامة	٤-١٣	٤
	ألف- الهيكل السياسي	٤	٤
	باء - التركيبة الديمغرافية والعرقية	٥-٧	٥
	جيم- الصكوك الدولية لحقوق الإنسان	٨-١٠	٥
	دال - المنهجية	١١-١٣	٦
ثالثاً -	الإطار القانوني والمؤسسي لحقوق الإنسان	١٤-٢٤	٧
	ألف- الأحكام الدستورية	١٤-١٧	٧
	باء - تشريعات محـــددة تحظـــر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانـــب وما يتصل بذلك من تعصب	١٨-٢١	٨
	جيم- الإطار المؤسسي لحقوق الإنسان	٢٢-٢٤	٩
رابعاً -	التحديات الرئيسية التي تواجه مناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب	٢٥-٦٢	١٠
	ألف- الهوية الوطنية ومنح الجنسية	٢٥-٣٠	١٠
	باء - عمال البناء وعمال الخدمة المترلية	٣١-٤٣	١٢
	جيم- الأشخاص عديمو الجنسية	٤٤-٥٤	١٦
	دال - الاتجار بالبشر	٥٥-٥٧	٢٠
	هاء - التعليم	٥٨-٦٢	٢١
خامساً -	الاستنتاجات والتوصيات	٦٣-٧٩	٢٢

تذييل

قائمة الاجتماعات الرسمية ٢٧

أولاً – مقدمة

١- قام المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصُّب، بزيارة إلى الإمارات العربية المتحدة (أبو ظبي، ودبي، ورأس الخيمة) بدعوة من الحكومة في الفترة من ٤ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وعقد اجتماعات مع أطراف في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وبالنظر إلى الهيكل الاتحادي للإمارات العربية المتحدة ونطاق اختصاصات الإمارات، أجرى المقرر الخاص لقاءات على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الإمارات. وترد في المرفق قائمة بالاجتماعات الرسمية المعقودة خلال زيارته.

٢- وإلى جانب جدول الأعمال المقرر مع الحكومة ومؤسسات الدولة، عقد المقرر الخاص اجتماعات مع ممثلي المجتمع المدني، بمن فيهم أعضاء المجتمع المحلي والأكاديميين وغيرهم من المنظمات والأفراد.

٣- ويرغب المقرر الخاص في التعبير عن خالص امتنانه لحكومة الإمارات العربية المتحدة على ما أبدته من تعاون وانفتاح طوال فترة زيارته. ويرغب أيضا في التعبير عن تقديره العميق لكافة ممثلي المجتمع المدني الذين تعاونوا معه طوال فترة زيارته. ويُشرف المقرر الخاص على وجه الخصوص أن يكون أول المكلفين بولايات بموجب الإجراءات الخاصة، الذي يتلقى دعوة لزيارة البلد. ويعرب عن أمله بأن تلي زيارته وزيارة المقرر الخاص المعني ببيع الأطفال وبغاء الأطفال واستخدام الأطفال في المواد الإباحية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، زيارات كثيرة أخرى يقوم بها مكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

ثانياً – معلومات أساسية عامة

ألف – الهيكل السياسي

٤- أُسست الإمارات العربية المتحدة في عام ١٩٧١ كدولة اتحادية تتألف من سبع إمارات وهي: أبو ظبي (العاصمة)، ودبي، والشارقة، ورأس الخيمة، وعجمان، وأم القيوين، والفجيرة. وينص دستور الإمارات العربية المتحدة على أن الاتحاد يمارس سيادته داخل الحدود الدولية للإمارات الأعضاء في حين تمارس الإمارات الأعضاء السيادة في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى الدستور. والإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد واللغة العربية هي لغته الرسمية.

باء – التركيبة الديموغرافية والعرقية

٥- استنادا إلى المعلومات التي قدمتها لجنة العمال الأجانب التابعة للمجلس الوطني الاتحادي ووزارة العمل، يقدر عدد السكان المقيمين في الإمارات العربية المتحدة، بمن فيهم المواطنين وغير المواطنين، بنحو ٦ ملايين شخص. ويشكل الهنود في صفوف الأجانب أكبر مجموعة (٢٩,٢ في المائة) يليهم الباكستانيون (٢٠,٨ في المائة) والبنغاليون (٨,٣ في المائة). ويمثل أفراد المجموعات السكانية الأخرى من بلدان آسيوية بما فيها الصين والفلبين وتايلند وكوريا وأفغانستان وإيران نحو ١٦,٦ في المائة من مجموع السكان. ويمثل عدد المغتربين من أوروبا وأستراليا وشمال أفريقيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ٨,٣ في المائة من العدد الإجمالي للسكان. ويُتوقع أن تتاح أرقام أكثر تفصيلاً ودقة عقب الإحصاء العام المزمع إجراؤه في نيسان/أبريل ٢٠١٠.

٦- وبحسب الأرقام الرسمية التي قدمتها الإمارات العربية المتحدة في عام ٢٠٠٦[(١)]، يعيش أكثر من ٦٥ في المائة من السكان في إمارتي أبو ظبي ودبي ويمثل المواطنون الإماراتيون زهاء ٢١ في المائة من السكان. ويشير المقرر الخاص مع ذلك أنه وفقا للأرقام المذكورة أعلاه ووجهات نظر بعض المتحدثين معه، قد يمثل المواطنون الإماراتيون في الواقع أقل من ١٧ في المائة من مجموع السكان المقيمين في البلد.

٧- ويود المقرر الخاص أن يشدد على كون الإمارات العربية المتحدة البلد الوحيد الذي يمثّل فيه غير المواطنين الأغلبية الكبرى من السكان وحيث يمثل المواطنون أقلية في بلدهم. فقد غيّر تدفق العمال الأجانب، الذي دعمته الحكومة لتلبية احتياجات اقتصاد شهد نمواً سريعاً في العقود الثلاثة الأخيرة، التوازن الديموغرافي داخل المجتمع. وأصبحت الإمارات العربية المتحدة من دون شك بوجود أكثر من ١٨٠ جنسية ممثلة على أراضيها، أحد البلدان الأكثر تنوعا ثقافيا على وجه الأرض.

جيم – الصكوك الدولية لحقوق الإنسان

٨- على المستوى الدولي، تُعدُّ الإمارات العربية المتحدة طرفاً في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل. بيد أن الإمارات العربية المتحدة ليست طرفا في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ولا في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

---

(١) انظر الفقرة ١٣ من الوثيقة CERD/C/ARE/17.

٩- وصدقت الإمارات العربية المتحدة على عدد من الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية بما في ذلك الاتفاقية رقم ٢٩ (١٩٣٠) بشأن العمل الجبري أو الإلزامي؛ والاتفاقية رقم ١٠٠ (١٩٥١) بشأن مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية؛ والاتفاقية رقم ١٠٥ (١٩٥٧) بشأن إلغاء العمل الجبري؛ والاتفاقية رقم ١١١ (١٩٥٨) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة؛ والاتفاقية رقم ١٣٨ (١٩٧٣) بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام؛ والاتفاقية رقم ١٨٢ (١٩٩٩) بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال. غير أن الإمارات العربية المتحدة لم تصدق على الاتفاقيتين الأساسيتين لمنظمة العمل الدولية رقم ٨٧ (١٩٤٨) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم ورقم ٩٨ (١٩٤٩) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

١٠- وبحسب التقرير الأخير الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري[٢]، يتضح من المواد الدستورية أن الاتفاقية بعد صدور المرسوم الاتحادي بالتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية تكون لها قوة القانون وتأخذ وضعها كقانون في الدولة إذا كان المرسوم الخاص بالانضمام إلى الاتفاقية أو التصديق عليها ينص على أن تدخل الاتفاقية حيز النفاذ من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية. وبذلك تصبح الاتفاقية قانوناً في الدولة ويصبح مجلس الوزراء والوزير المختص ملزمين بإنفاذها.

دال - المنهجية

١١- عقد المقرر الخاص اجتماعات مع جهات في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية على المستوى الاتحادي والإمارات بغية الحصول على وجهات نظرها فيما يتعلق بالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في الإمارات العربية المتحدة ومدى كفاية الإطار القانوني والمؤسسي القائم لحقوق الإنسان والبرامج والسياسات التي اعتمدتها السلطات لمكافحة هذه المشاكل. ونُظمت بالإضافة إلى ذلك اجتماعات مع ممثلي المجتمع المدني.

١٢- وبهدف تقييم التحديات الرئيسية المطروحة أمام مكافحة العنصرية وكره الأجانب في الإمارات العربية المتحدة، لفت المقرر الخاص انتباه السلطات إلى بعض الشواغل الرئيسية التي أعرب عنها ممثلو المجتمع المدني. واعتمد أيضا على الملاحظات الختامية والتوصيات التي قدمتها لجنة القضاء على التمييز العنصري ونتائج عملية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان. وسعى في هذا الصدد إلى فهم كيفية استجابة الحكومة للتحديات المذكورة فهماً أفضل وسبل تحديدها للمشاكل القائمة ووضع حلول لها. وتستند الاستنتاجات والتوصيات الواردة في هذا التقرير إلى التبادل المثمر مع محاوري المقرر الخاص في الإمارات

(٢) انظر الفقرة ٥٠ من الوثيقة CERD/C/ARE/12-17.

العربية المتحدة وإلى تحليله الخاص. ويعقد المقرر الخاص الأمل في أن يساهموا في إيجاد سبل ووسائل ملموسة للتصدي للتحديات المثارة في هذا التقرير بصورة فعالة وتمتثل لحقوق الإنسان.

١٣- ويبحث الفصل الثالث من هذا التقرير الإطار القانوني والمؤسسي لحقوق الإنسان في الإمارات العربية المتحدة من أجل مكافحة العنصرية. ويتناول الفصل الرابع عددا من المسائل الرئيسية في مجال مكافحة العنصرية ويعرض الآراء المتبادلة بين المقرر الخاص وكل من المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني. وفي الأخير، ترد استنتاجات المقرر الخاص وتوصياته في الفصل الخامس من التقرير.

ثالثاً – الإطار القانوني والمؤسسي لحقوق الإنسان

ألف – الأحكام الدستورية

١٤- يحتوي كل من الجزء الثاني والجزء الثالث من دستور الإمارات العربية المتحدة أحكاما تكتسي أهمية خاصة لولاية المقرر الخاص. ومن بين هذه الأحكام، المادة ١٤التي تنص على أن "المساواة، والعدالة الاجتماعية، وتوفير الأمن والطمأنينة، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، من دعامات المجتمع"؛ والمادة ٢٥ التي تقضي بأن "جميع الأفراد لدى القانون سواء، ولا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي"؛ والمادة ٤٠ التي تؤكد على أن "الأجانب في الاتحاد [يتمتعون] بالحقوق والحريات المقررة في المواثيق الدولية المرعية، أو في المعاهدات والاتفاقيات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها وعليهم الواجبات المقابلة لها". وبالإضافة إلى ذلك، يكفل الدستور عددا آخر من حقوق الإنسان المتعلقة بعدة مجالات منها التعليم والرعاية الطبية والتوظيف وحرية التنقل وحرية الرأي والتعبير وحرية التجمع وحظر السخرة.

١٥- وفي حين يعرب المقرر الخاص عن تقديره لمجموعة حقوق الإنسان التي تحظى بالحماية بموجب الدستور، فإنه يعرب عن قلقه إزاء منح بعض حقوق الإنسان الأساسية للمواطنين الإماراتيين وعدم منحها لغير المواطنين المقيمين في أراضي الإمارات العربية المتحدة. فعلى سبيل المثال، تشير المادتان ١٤ و٢٥ المذكورتان أعلاه على وجه الخصوص، إلى الحقوق الممنوحة للمواطنين الإماراتيين. وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ١٩ على أن "المجتمع [يكفل] للمواطنين الرعاية الصحية، ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة"؛ وتنص المادة ٢٦ على أن "الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين"؛ وتنص المادة ٢٩ على أن "حرية التنقل والإقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون"؛ ووفقا للمادة ٣٤ فإن "كل مواطن حر في

اختيار عمله أو مهنته أو حرفته في حدود القانون، وبمراعاة التشريعات المنظمة لبعض هذه المهن والحرف".

١٦- ويوضح القانون الدولي لحقوق الإنسان أن عدداً محدوداً فقط من الحقوق يمكن أن يتوقف على الجنسية، ومن بينها حق الشخص في دخول أراضي دولة ما والإقامة الدائمة فيها؛ وحق الشخص في التمتع بحماية الدولة عندما يوجد خارج أراضيها؛ وتشير لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة الثلاثين (٢٠٠٤) بشأن التمييز ضد غير المواطنين، أنه وبالرغم من أن بعض هذه الحقوق، مثل حق المشاركة في الانتخابات والتصويت والترشيح، قد يقتصر على المواطنين، فإن حقوق الإنسان يجب أن يتمتع بها، من حيث المبدأ، كل إنسان. وبالتالي تشكّل المعاملة التفضيلية على أساس المواطنة أو المركز فيما يتعلق بالهجرة نوعاً من التمييز إذا كانت معايير هذا التفضيل لا تُطبق لتحقيق هدف مشروع، وإذا لم تكن متناسبة مع بلوغ هذا الهدف.

١٧- وبناء على ذلك، وتمشيا مع الملاحظات الختامية الأخيرة للجنة القضاء على التمييز العنصري[٣]، يود المقرر الخاص أن يوصي بشدة بضمان تطبيق الأحكام الدستورية المذكورة آنفا والمتعلقة بعدة أمور منها السلامة، والأمن، وتكافؤ الفرص، والرعاية الطبية، وعدم التمييز أمام القانون، والحرية الشخصية، وحرية التنقل، فضلا عن الحق في اختيار العمل أو الحرفة أو المهنة، على غير المواطنين أيضاً. وبالفعل فإنه من المهم جدا في بلد مثل الإمارات العربية المتحدة حيث يمثل غير المواطنين الأغلبية الكبيرة من المواطنين، أن يتمتع كافة الأفراد بالحقوق ذاتها دونما تمييز.

باء - تشريعات محددة تحظر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

١٨- في حين يتضمن الدستور أحكاما تشير إلى مبدأي حقوق الإنسان وهما المساواة وعدم التمييز[٤]، أُبلغ المقرر الخاص أثناء زيارته، بأنه لا يوجد في الإمارات العربية المتحدة تشريع خاص يحظر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وعبرت الحكومة عن وجهات نظرها ومفادها أن التشريعات القائمة ومن ضمنها القانون الاتحادي رقم ٢ لعام ٢٠٠٨ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام وقانون المطبوعات والنشر الاتحادي رقم ١٥ لعام ١٩٨٠ هي قوانين كافية لمنع العنصرية ومكافحتها. غير أن الحكومة أشارت في معرض ردها على الأسئلة التي طرحها المقرر

(٣) انظر الفقرة ١١ من الوثيقة CERD/C/UAE/CO/17.

(٤) ولكن يبدو أن هذين المبدأين المكرسين في المادتين ١٤ و١٥ من الدستور ينطبقان على مواطني الإمارات العربية المتحدة فحسب.

الخاص، إلى إمكانية جمع كافة الأحكام ذات الصلة في المستقبل وسن قانون موحد يتعلق بالعنصرية. غير أن السلطات لم تطرح حاليا أية مقترحات عملية لمناقشتها.

١٩- وفي هذا السياق، يود المقرر الخاص أن يشير إلى الفقرة ٦٨ من برنامج عمل ديربان الذي يحث الدول على أن "تعتمد وتنفذ، أو تعزز، التشريعات الوطنية والتدابير الإدارية التي تتصدى للعنصرية على نحو صريح ومحدد وتحظر التمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في جميع مجالات الحياة العامة، وفقاً لالتزاماتها بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز".

٢٠- وبالإضافة إلى ذلك، يود المقرر الخاص أن يذكّر بأنه وفقا للمادة ٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، يجب على الدول "اعتبار كل نشر للأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية، وكل تحريض على التمييز العنصري، وكل عمل من أعمال العنف أو تحريض على هذه الأعمال يرتكب ضد أي عرق أو أية جماعة من أي لون أو أصل إثني آخر، وكذلك كل مساعدة للنشاطات العنصرية بما في ذلك تمويلها، جريمة يعاقب عليها القانون"؛ ويجب على الدول "إعلان لا قانونية المنظمات، وكذلك النشاطات الدعائية المنظمة وسائر النشاطات الدعائية الأخرى، التي تقوم بتعزيز التمييز العنصري والتحريض عليه، وحظر هذه المنظمات والنشاطات واعتبار الاشتراك في أيها جريمة يعاقب عليها القانون".

٢١- وطبقا لمعايير حقوق الإنسان المشار إليها أعلاه، يرى المقرر الخاص أنه ينبغي للحكومة النظر في اعتماد قانون محدد بشأن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. ويمثل القانون المحدد بشأن الاتجار بالبشر[٥] الذي اعتمدته الحكومة في سنة ٢٠٠٦ مثالا جيدا في هذا الصدد. وتشمل فوائد سن قانون موحد وضع آليات خاصة للإبلاغ والاستعراض والإنفاذ فضلا عن التمويل المحدد بما يسمح عادة بوضع سياسات أكثر فعالية في مواجهة العنصرية. ويبرهن سن قانون موحد بوضوح كذلك على التزام الدولة السياسي بمكافحة العنصرية. وزيادة على ذلك، فإنه يسمح بتعزيز معرفة المجتمع المدني بالقانون وإمكانية الاطلاع عليه، وبالتالي فإنه يمكّن الأفراد من اللجوء إلى القانون بصورة ميسرة وفعالة.

جيم - الإطار المؤسسي لحقوق الإنسان

٢٢- في حين لا توجد حاليا مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان في الإمارات العربية المتحدة، أعرب المقرر الخاص عن تفاؤله عندما علم أن الحكومة قد اتخذت خطوات منذ كانون

(٥) انظر القانون الاتحادي رقم (٥١) لعام ٢٠٠٦ بشأن مكافحة الاتجار بالبشر.

الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ لتنفيذ الالتزامات الطوعية والتوصيات المقدمة في إطار الاستعراض الدوري الشامل. وتتضمن هذه الخطوات الشروع في إعداد دراسة عن مؤسسات حقوق الإنسان في مختلف البلدان لمساعدة الإمارات العربية المتحدة على إنشاء مؤسستها الوطنية وفقا لمبادئ باريس.

٢٣- وأبدى المقرر الخاص، خلال زيارته، إعجابه الشديد باستراتيجية حقوق الإنسان لهيئة تنمية المجتمع في دبي، وهذه الهيئة مسؤولة عن وضع أطر لتحقيق التنمية الاجتماعية في دبي وتطويرها. ومن المرجح أن تقوم هذه المؤسسة الحكومية التي تهدف إلى التواصل مع كافة أفراد المجتمع، بمن فيهم غير المواطنين المقيمين في دبي، بالمساعدة على رفع مستوى الوعي بشأن حقوق الإنسان وترسيخ ثقافة حقوق الإنسان فيه. وبناء على ذلك، يأمل المقرر الخاص بشدة بأن تُحول مثل هذه المؤسسة المحلية في المستقبل القريب إلى مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان مكتملة المقومات وتمتثل لمبادئ باريس وتغطي جميع الإمارات السبع وتوكل إليها ولاية الإشراف بما في ذلك رصد العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

٢٤- وأُعلم المقرر الخاص، في أعقاب زيارته، بشأن خطط دبي لبناء قرية لحقوق الإنسان تتألف من خمس قباب تتناول قضايا حقوق الإنسان المختلفة والتي من المتوقع أن تكون مفتوحة للجميع. ويرحب المقرر الخاص ترحيبا بالغا بهذه المبادرة التي ستساعد في رفع مستوى الوعي وتثقيف الناس في مجال حقوق الإنسان.

رابعاً - التحديات الرئيسية التي تواجه مناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

ألف - الهوية الوطنية ومنح الجنسية

٢٥- تعتبر الإمارات العربية المتحدة اليوم أحد أكبر البلدان المستقبلة للعمال الأجانب وأصبحت بالتالي أحد البلدان الأكثر تنوعا ثقافيا على وجه الأرض. وبالتالي، فإنه بلد فريد من نوعه حيث يمثل المواطنون فيه أقلية في بلدهم. وقد ساهم تدفق العمال الذي شجعته الحكومة لتلبية احتياجات اقتصاد سريع النمو مساهمة كبيرة في بناء بلد مزدهر. بيد أن هذا التدفق أدى كذلك إلى بروز تحديات كبيرة بالنسبة إلى المجتمع الإماراتي فيما يتعلق بالهوية الوطنية والاندماج الاجتماعي والقدرة على الاستيعاب.

٢٦- وكثيرا ما طرحت مسألة تحديد الهوية الوطنية الإماراتية والمحافظة عليها أثناء البعثة التي قام بها المقرر الخاص. فثمة بالفعل مخاوف جادة في صفوف المواطنين الإماراتيين من كون التدفق الهائل للعمال الأجانب المهرة وغير المهرة قد غيّر نوعا ما الهوية الوطنية للبلد. ويرى

المواطنون الإماراتيون أنه كان يتعين مراقبة سياسة الهجرة مراقبة أكثر حزماً كيما يتسنى اختيار الأشخاص الداخلين إلى البلد بطريقة أفضل والأهم من ذلك المحافظة على الخصائص الأساسية للمجتمع الإماراتي الذي يشار إليه في بعض الأحيان كمجتمع عربي ومسلم. وأعربت جهات عن مخاوف من أن يصبح البلد يوما ما في يد العمال الأجانب ولا سيما الهنود والباكستانيون الذين يمثلون زهاء ٥٠ في المائة من مجموع السكان. وبالإضافة إلى ذلك، عبرت أطراف عن استيائها إزاء المغتربين من البلدان الغربية الذين يُمنحون أغلب الوظائف الإدارية العليا ويحصلون بالتالي على مرتبات أعلى من مرتبات المواطنين الإماراتيين.

٢٧- ويعتقد المقرر الخاص أنه إذا لم تتصد الحكومة لمثل تلك الشواغل، في الوقت المناسب وبصورة علنية، فإنها قد تؤثر في التعايش السلمي القائم بين المجموعات الإثنية والوطنية شديدة التنوع المقيمة في البلد. وقد يؤدي ذلك بالفعل إلى استياء عام من الأجانب في الإمارات العربية المتحدة ومن ثم إلى مواقف علنية تعبر عن كره الأجانب.

٢٨- وترتبط هذه المسألة بجملة من الأمور، منها منح الجنسية والحقوق المتصلة بها. وفي حين يظل منح الجنسية والمزايا المتصلة بها ضمن صلاحيات كل دولة، فإنه يفضل دائما وضع سياسة واضحة ومتسقة وشفافة. وزيادة على ذلك، وإذ نضع في اعتبارنا أنه يتعين من حيث المبدأ أن يتمتع كافة الأشخاص بحقوق الإنسان، ينبغي تحقيق توازن عادل وسليم بين الحقوق الممنوحة للمواطنين والحقوق الممنوحة لغير المواطنين. وحالياً، ونظراً لأنه يسمح لغير المواطنين بالإقامة في الإمارات العربية المتحدة في حالة امتلاك عقد عمل صالح فحسب، وجد بعض الأشخاص أنفسهم في وضع حرج بسبب فقدان العمل بالرغم من أنهم ولدوا وترعرعوا في هذا البلد. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن أشخاصاً عاشوا قانونيا في البلد لفترة طويلة نوعا ما لم يتمكنوا بالرغم من ذلك من التأهل للحصول على الجنسية الإماراتية. وفي صفوف هؤلاء الأشخاص، ثمة شعور بأن عدم الانتماء إلى المجموعة الإثنية للأغلبية من مواطني الإمارات العربية المتحدة أو عدم اعتناق الدين الرسمي يشكلان عائقاً كبيراً يمنعهم من الحصول على الجنسية.

٢٩- ونظرا للطابع الفريد للإمارات العربية المتحدة، يرى المقرر الخاص أنه يجب إعادة النظر في السياسة الحالية بشأن منح الجنسية والحقوق المتصلة بها وفقا للقانون الدولي ذي الصلة بهدف ضمان عدم التمييز على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني. ومثلما أكدت لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة الثلاثين (٢٠٠٤)، ينبغي للدول الأطراف "ضمان عدم تعرض مجموعات محددة من غير المواطنين للتمييز فيما يتعلق بالحصول على حق المواطنة أو التجنّس، وإيلاء الاهتمام الواجب للعقبات التي قد تعترض تجنّس المقيمين لفترات طويلة أو بصورة دائمة".

٣٠- وبالإضافة إلى ذلك، وعلى إثر تسلم تقارير تفيد بأن سياسة منح الجنسية تختلف كثيرا بحسب الإمارة التي يقيم فيها الفرد، يود المقرر الخاص أن يدعو إلى توحيد السياسة

المطبقة في هذا المجال في الإمارات السبع. وفي حين لا توجد حلول سهلة لهذه القضايا الحساسة، فقد أصبح من الملح والضروري عقد حوار علني حول تحديد الهوية الوطنية فضلا عن منح الجنسية والحقوق المتصلة بها.

باء - عمال البناء وعمال الخدمة المترلية

٣١- حدد الأساس المنطقي لاقتصاد السوق المطبق في الإمارات العربية المتحدة إلى حد كبير مجالات التوظيف التي تعمل فيها جماعات محددة من الأجانب، وبالتالي حدد مركزهم الاجتماعي. فقد أُبلغ المقرر الخاص على سبيل المثال بأن أغلبية كبيرة من عمال البناء يأتون من جنوب آسيا. وأُخبر أيضا أن أغلب العمال الذين يعملون في الخدمة المترلية يأتون عادة من جنوب آسيا وجنوب شرقي آسيا وكذلك من بعض البلدان الأفريقية. بيد أن المناصب الإدارية العليا يشغلها عادة المغتربون من البلدان الغربية. وأدى ذلك إلى خلق وضع ترتبط فيه الأجور واستحقاقات العمل الأخرى بالأصل القومي أو الإثني لكل فرد. فقد زُعم على سبيل المثال أن العاملة المترلية من الفلبين تتلقى أجرا أعلى من أجر العاملة المترلية من إثيوبيا أو سري لانكا التي بدورها تتلقى أجرا أعلى من أجر العاملة المترلية من بنغلاديش.

٣٢- وفي حين أن هذه التفاوتات القائمة بين المجموعات القومية والإثنية لا تنبع من سياسة حكومية متعمدة، يرى بعض ممثلي المجتمع المدني بالرغم من ذلك أن هذا التمييز الاقتصادي تدعمه ممارسات عديدة تضر بفئات معينة في صفوف العمال غير المهرة وتؤثر بالتالي في فئات قومية وإثنية معينة. وبناء على ذلك، تلقى المقرر الخاص خلال مراحل التحضير للبعثة العديد من المزاعم المتعلقة بوقوع العمال الأجانب غير المهرة ضحايا تجاوزات وانتهاكات حقوق الإنسان ولا سيما عمال البناء والعاملين في المنازل الذين يمثلون الأغلبية العظمى ضمن هذه الفئة.

٣٣- وفي حين لا تتصل ولاية المقرر الخاص تحديداً بالعمال الأجانب، فإنها تتعلق بمسألة التمييز على أساس اللون، أو النسب، أو الأصل القومي أو الإثني، الأمر الذي يمنع الأشخاص من التمتع بعدة حقوق منها حق المعاملة المتساوية أمام المحاكم وكافة الهيئات الأخرى المعنية بإقامة العدل؛ وحق مغادرة أي بلد، بما في ذلك البلد الأصلي، والعودة إلى البلد الأصلي؛ وحق العمل وحق اختيار العمل بحرية، والحق في ظروف عمل عادلة ومواتية والحق في الحماية من البطالة والحق في المساواة في الأجر مقابل عمل ذي قيمة متساوية والحصول على راتب منصف ومناسب؛ وحق التنظيم النقابي والانضمام إلى نقابات العمال؛ وحق السكن؛ فضلا عن الحق في خدمات الصحة العامة، والرعاية الطبية، والضمان الاجتماعي، والخدمات الاجتماعية. ونتيجة لذلك، فإن ظروف عيش وعمل عمال البناء والخدمة المترلية، التي شكلت المسائل المهمة الرئيسية خلال الاستعراض الدوري الشامل والنظر في التقرير الدوري

السابع الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري، أثيرت أيضا في كافة الاجتماعات تقريبا التي عقدها المقرر الخاص أثناء البعثة التي قام بها.

٣٤- وذكرت كافة الأطراف تقريباً التي تحدث إليها المقرر الخاص بمن فيها الموظفون الحكوميون وممثلو المجتمع المدني، أن الوضع قد تحسن كثيرا في السنوات الأخيرة. فقد تلقى المقرر الخاص بالفعل أمثلة عديدة على مبادرات تستحق التقدير اتخذتها الحكومة بهدف التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان العديدة التي يتعرض لها عمال البناء والخدمة المترلية في حياتهم اليومية منذ فترة طويلة. وتتضمن هذه المبادرات، وضع قنوات ميسّرة للعمال الأجانب لتقديم شكاوى إلى وزارة العمل؛ وتقديم المساعدة اللغوية والمالية لرفع دعاوى قضائية في المحاكم؛ وإرساء "نظام حماية الأجور" الذي يمكن مؤسسات القطاع الخاص من سداد "أجور العمل عن طريق المصارف" ويسمح لوزارة العمل بالتأكد من دفع الأجور بالكامل وفي مواعيدها؛ وزيادة عدد زيارات التفتيش والمتابعة لمواقع العمل والسكن؛ وتعزيز وسائل النقل لفائدة العمال بين مواقع سكنهم وأماكن عملهم؛ فضلا عن بدء العمل بعقد عمل موحد بالنسبة إلى عمال الخدمة المترلية في نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

٣٥- ويود المقرر الخاص أيضا أن يرحب بسن القرار الوزاري رقم ٣٣٥ لسنة ٢٠٠٨ الذي ينص على أنه لا ينبغي للعمال أن يظلوا تحت الشمس خلال أكثر الساعات حرارة في شهري تموز/يوليه وآب/أغسطس؛ وألا يتجاوز عدد ساعات العمل ثماني ساعات يوميا؛ وأن توفر مواقع العمل مياه الشرب الباردة والعصائر وآلات التبريد ومظلات للحماية من الشمس فضلا عن علب الإسعافات الأولية؛ ومعاقبة الشركات التي تنتهك القرار الوزاري رقم ٣٣٥[٦].

٣٦- وبالإضافة إلى ذلك، يود المقرر الخاص تسليط الضوء على اعتماد مجلس الوزراء الاتحادي "دليل المعايير العامة للسكن العمالي" في قراره رقم ١٣ لعام ٢٠٠٩. ويشمل الدليل مجموعة من المعايير التي يجب أن يطبقها أصحاب العمل خلال السنوات الخمس المقبلة في المجمعات السكنية، ويتوقع أن يدعم هذا الدليل العملية الجارية لتحسين ظروف السكن بالنسبة إلى عمال البناء. وفي هذا السياق، يرحب المقرر الخاص بحرارة بقرب استكمال نظام الصرف الصحي في سونابور (دبي) وبخطط بناء نظام للصرف الصحي للتخفيف من المشاكل المتفاقمة التي تشهدها منطقة القوز الصناعية (دبي) في مجال الصرف الصحي والتي سببت مشاكل صحية لما يقرب من ٠٠٠ ١٥٠ عامل يعيشون في المنطقة.

٣٧- ومع ذلك يود المقرر الخاص أن يذكّر بأن عمال البناء والخدمة المترلية لا يزالون يواجهون عددا من الصعوبات الكبيرة. ومن بين تلك الصعوبات، نظام الكفالة الذي يزج

(٦) يجب الإشارة أيضاً إلى أنه قد سبق إدراج بعض أحكام القرار الوزاري رقم ٣٣٥ في القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن تنظيم علاقات العمل.

بالعمال الأجانب ولا سيما العمال غير المهرة في علاقة تبعية كبيرة إزاء مستخدميهم ويجعلهم عرضة لخطر الاستغلال. وبالفعل، تتوقف قدرة العامل الأجنبي على الدخول إلى الإمارات العربية المتحدة والعيش والعمل فيها بصورة قانونية على صاحب عمل واحد. ويجعل هذا النظام من الصعوبة بمكان على العامل الأجنبي أن يهرب من هذه التبعية بعد دخول البلد أو البدء في العمل. وبالرغم من أنه يحق للعمال الأجانب نقل عقودهم إلى صاحب عمل آخر إذا ما رفعوا دعوى قضائية ضد مستخدمهم أو إذا لم تسدد رواتبهم في موعدها، يبدو القيام بذلك معقدا من الناحية العملية.

٣٨- وحجز جواز السفر هو مسألة أخرى تدعو إلى القلق بما أن ذلك يمنع الشخص من التمتع بحق مغادرة أي بلد، بما في ذلك البلد الأصلي، والعودة إلى بلده، وبالرغم من الإقرار رسميا بأن هذه الممارسة غير قانونية[٧]، لا يزال كثير من أصحاب العمل يلجؤون إلى مصادرة جوازات العمال الأجانب غير المهرة بهدف منعهم من الفرار وضمان عدم تمكنهم من تغيير عملهم ومنعهم من إيداع شكوى. وقد أُبلغ المقرر الخاص بأن نظام الكفالة المذكور أعلاه يشجع أصحاب العمل على مصادرة الجوازات بما أنه قد تفرض عليهم غرامة مالية إذا ما اكتشف بأن عمالهم يعملون لدى جهات أخرى.

٣٩- واستلم المقرر الخاص أيضا تقارير تبين أن العمال الأجانب غير المهرة يخافون من تنظيم نقابات عمالية أو الإضراب عن العمل نظرا لكونهم معرضين للطرد من العمل أو الإبعاد من البلد[٨]. فليس ثمة بالفعل أية قوانين محلية تحمي حق العمال في التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية أو في حرية تكوين جمعيات. وبالتالي، لا توجد نقابات عمالية أو أية كيانات مستقلة أخرى تحمي حقوق العمال ونتيجة لذلك فإن الحكومة والقطاع الخاص هما الجهتان الوحيدتان اللتان تصدران قرارات في المسائل المتعلقة بالعمالة.

٤٠- وثمة مسألة أخرى أثارها ممثلو المجتمع المدني تتعلق بالديون المستحقة لوكالات توظيف العمال في البلدان الأصلية، والتي كثيراً ما تجبر العمال غير المهرة الأجانب على العمل لشهور أو سنوات لسداد قروضهم ليس إلا. وفي هذا الصدد، قال المقرر الخاص إنه مسرور بإبرام الإمارات عدة مذكرات التفاهم مع البلدان الأصلية للعمال الأجانب. وتشمل هذه المذكرات مشاريع رائدة تجري في إطارها متابعة العمال في مراحل مختلفة من تنقلاتهم بين البلد الأصلي والإمارات العربية المتحدة.

---

(٧) حكم أصدرته محكمة النقض في دبي، القضية رقم ٢٦٨ (٢٠٠١)، بتاريخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

(٨) حسب المادة ١٢٠ من القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن تنظيم علاقات العمل "يجوز لصاحب العمل أن يفصل العامل دون إنذار إذا تغيب العامل بدون سبب مشروع أكثر من سبعة أيام متوالية أو أكثر من عشرين يوما متقطعة خلال السنة الواحدة".

٤١- وغالباً ما تُطرح كذلك تساؤلات عن تعرض عمال الخدمة المترلية للاعتداءات الجسدية والشتائم، إلى جانب العدد المفرط لساعات العمل وضعف الأجور وقلة أيام الراحة. وبالإضافة إلى ذلك، وُجِّه نظر المقرر الخاص إلى أن كون عمال الخدمة المترلية لا يمكنهم الاستفادة من الحماية القانونية لأنهم مستبعدون صراحة من القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن تنظيم علاقات العمل[٩]. وعلِم أيضاً أن السياسات المتعلقة بعمال الخدمة المترلية تختلف من إمارة إلى أخرى، فإذا كان توفير التأمين وعقد العمل لهؤلاء العمال إلزامياً في بعض الإمارات[١٠]، فهناك من يقول إن بعض الإمارات الأخرى تبدي تساهلا أكبر في هذا الشأن.

٤٢- وإذا كان المقرر الخاص قد تلقى تأكيدات من عدد من الوزارات على أن السلطات المعنية تنظر في المسائل المذكورة آنفاً وتستعرضها بصورة جدية، فإنه يحث بشدة الحكومة، ولا سيما في سياق الأزمة الاقتصادية العالمية التي أوصلت العاملين في قطاع البناء والعاملين في الخدمة المترلية إلى حالة ضعف أشد، على العمل بسرعة لضمان حماية حقوقهم. وفي هذا الصدد، يرحب على نحو خاص بالجهود المبذولة لصياغة قانون عمل جديد وإجراء مناقشة بشأنه، ويأمل أن يدخل قانونُ عمل جديد يوفر حماية أكبر حيز النفاذ في أقرب وقت ممكن. ومما شجع المقرر الخاص أيضاً علمه أن وزارة الداخلية تعمل على مشروع قانون بشأن العاملين في الخدمة المترلية. ويوصي بأن تمضي الحكومة في تعزيز التنفيذ الفعال للقوانين القائمة المتعلقة بمعاملة العمال الأجانب غير المهرة.

٤٣- وإضافة إلى ما تقدم، يود المقرر الخاص أن يشجع الحكومة على أن تأخذ في الاعتبار مسألة أن العمال الأجانب، بمن فيهم العاملون في البناء وفي الخدمة المترلية الذين يطلق عليهم المسؤولون الحكوميون "العاملون بعقود مؤقتة" - وليس "العمال المهاجرون" - غالبا ما يبقون في البلد لسنوات بل لعقود كثيرة. وهكذا، فمن أجل تعزيز مجتمع مستقر وشامل للجميع حيث يمكن لجميع الفئات المساهمة في بناء الإمارات العربية المتحدة، يرى المقرر الخاص أنه لا بد من إرساء علاقة أكثر أمناً وديمومة بين العمال الأجانب والبلد المضيف لهم.

---

(٩) وفقاً للمادة ٣ من القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن تنظيم علاقات العمل، "لا تسري أحكام هذا القانون على الفئات الآتية: [...] خدم المنازل الخاصة ومن في حكمهم".

(١٠) أعلنت الإمارات العربية المتحدة في تقريرها الدوري السابع المقدم إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري إدخال عقد العمل الموحد الخاص بخدم المنازل ومن في حكمهم والذي دخل حيز النفاذ في ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٧. ومن ثمة، فإن هذا العقد "ينظم عمل العاملين ضمن هذه الفئات بما يتناسب مع طبيعة المهنة والأعمال المسندة، وكذلك منحهم فترات كافية للراحة إلى جانب توفير العلاج والرعاية الصحية وفقاً للنظام الصحي المعمول به في الدولة، أما فيما يتعلق بالرواتب فيتم تحديدها بالاتفاق بين الطرفين". انظر CERD/C/ARE/12-17، الفقرات ١٣٢-١٣٤.

جيم - الأشخاص عديمو الجنسية

٤٤- أُثيرت حالة الأشخاص عديمي الجنسية أو "البدون"، كما يُطلق عليهم عادة في الإمارات العربية المتحدة، في إطار الحوارات السابقة بين الحكومة وهيئات الأمم المتحدة وآلياتها. وعادة ما أثارها محاورو المقرر الخاص خلال زيارته، مما يشير إلى أن هذه المسألة ما فتئت تثير شواغل كبيرة في مجال حقوق الإنسان.

٤٥- ولاحظ المقرر الخاص أثناء زيارته أن تعريف مصطلح "البدون" يختلف، على ما يبدو، باختلاف محاوريه. ففي حين أن مصطلح "البدون" يشار إليه أحيانا باعتباره مصطلحاً عاماً يشمل جميع الأشخاص دون وثائق الهوية، فإنه يُستخدم أيضاً بمعنى أضيق للإشارة فقط إلى الأشخاص المقيمين على أراضي الإمارات العربية المتحدة قبل الاستقلال في عام ١٩٧١ ولكن لم يسبق لهم أن حصلوا على وثائق هوية سليمة منذ ذلك الحين. واستخدم بعض المحاورين أيضا مصطلح "البدون" للإشارة إلى الأشخاص الذين وصلوا بعد عام ١٩٧١ من الدول المجاورة دون وثائق هوية أثناء الثورة الإسلامية في إيران أو الحرب الإيرانية العراقية. وعقب الاجتماعات التي عقدت مع "البدون" الذين يعيشون في الإمارات العربية المتحدة، أدرك المقرر الخاص أن مصطلح "البدون" يشمل في الواقع الأفراد الناطقين بالعربية دون وثائق هوية معترف بها والذين لديهم شعور حقيقي بالانتماء إلى الإمارات العربية المتحدة إما لأنهم ولدوا فيها قبل عام ١٩٧١ أو بعده، أو لأنهم ترعرعوا على أراضيها ولا يشعرون بالانتماء إلى أي بلد آخر.

٤٦- ومع أن المحاورين الرسميين للمقرر الخاص أفادوا، على ما يبدو، أن "البدون" لا يحملون أي وثائق هوية سليمة، فإنه يود أن يؤكد أن "البدون" الذين التقى بهم أثناء بعثته يحملون جوازات سفر. وجوازات السفر هذه، التي تبين بوضوح أنهم ولدوا على أراضي الإمارات العربية المتحدة، أصدرتها إمارة من الإمارات السبع قبل نشأة اتحاد الإمارات في عام ١٩٧١. وجددت السلطات المحلية هذه الجوازات - قيل إن كل إمارة كان بإمكانها إصدار جوازات السفر الوطنية حتى عام ٢٠٠٣ - عدة مرات بعد الاستقلال في عام ١٩٧١. بيد أن السلطات توقفت عن ذلك في مرحلة ما، مما أدى إلى بقاء هؤلاء الأفراد في حالة ضعف بسبب انعدام الجنسية.

٤٧- وفي السنوات الأولى بعد الاستقلال في عام ١٩٧١، بدا وضع "البدون" غير مثير للمشاكل نسبياً. بيد أنه أصبح مصدر قلق كبير بعد أن وجد المواطنون الإماراتيون أنفسهم أقلية في بلدهم، وأضحى منح الجنسية قضية حساسة نظراً إلى الامتيازات المرتبطة بها[(١١)].

(١١) يحصل الإماراتيون مجاناً على الأراضي والتعليم والرعاية الصحية والغذاء والبنزين المدعومين وقروض السكن بدون فوائد لفائدة المواطنين الإماراتيين الذكور المتزوجين، إضافة إلى ٠٠٠ ١٩ دولار أمريكي لتغطية تكاليف زفافهم.

وبالفعل، أُبلغ المقرر الخاص أنه نظرا إلى أن "البدون" هم من عديمي الجنسية، فإنهم يعانون كثيراً من التمييز في ما يتعلق بمسائل منها الحصول على الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية والعمل والإجراءات الإدارية وإقامة العدل. غير أن مستوى التمييز الاجتماعي والاقتصادي، على ما يبدو، يختلف اختلافاً كبيراً حسب الإمارة التي يقيم فيها "البدون".

٤٨- وعلم المقرر الخاص على سبيل المثال بحالة امرأة حامل عديمة الجنسية مُنعت من الدخول إلى مستشفى عام لأنها لا تملك بطاقة رعاية صحية صالحة. ولئن كانت بطاقات الرعاية الصحية المقدمة من قبلُ إلى "البدون" صالحة لمدة أربع سنوات ويمكن تجديدها دون صعوبة كبيرة، فقد خُفضت مدة صلاحيتها الآن إلى سنة واحدة فقط، ويقال إن السلطات ترفض تجديدها في بعض الأحيان. وترتبط المسألة الأخرى المبلغ عنها برفض مدرسة عامة قبول طفل "بدون" رغم أن جميع أشقائه من قبله سُمح لهم بالالتحاق بالمدرسة نفسها. وتدعي إدارة المدرسة أنها لم تعد مخولة قبول الأطفال "البدون". وتلقى المقرر الخاص أيضاً تقارير تشير إلى أن "البدون" يُمنعون من العمل في الإدارة الاتحادية. ولا يمكنهم الحصول إلاّ على مناصب متدنية في الإدارات المحلية، حيث يكسبون أجراً أقل بعشر مرات من أجر زملائهم الإماراتيين الذين يشغلون مناصب مماثلة. وإلى جانب ذلك لا يمكن "للبدون" تلقي المساعدات الاجتماعية من وزارة الشؤون الاجتماعية لأنها تقتصر فقط على المواطنين الإماراتيين والعمال الأجانب المقيمين في البلد مع أسرهم[١٢]. ويمكن اليوم رفض إصدار وثائق الحالة المدنية مثل شهادات الميلاد والزواج والوفاة، إلى جانب رخص القيادة "للبدون". وتلقى المقرر الخاص أيضاً معلومات مفادها أن "البدون" غالباً ما تُنزل بهم عقوبات أقسى من العقوبات التي تُنزل بمجرمين آخرين ارتكبوا الجرائم نفسها.

٤٩- وقد سعى بعض "البدون" إلى الحصول على الجنسية لسنوات عديدة بل لعقود. ومع أنهم ولدوا على أراضي الإمارات العربية المتحدة و لم يعيشوا في أي بلد آخر، فإنهم لم يحصلوا بعدُ على الجنسية. وعوضاً عن ذلك، يُزعم أن السلطات اقترحت أن يذهبوا إلى جزر القمر ليحصلوا على جنسية جزر القمر ويعودون بعد ذلك إلى الإمارات العربية المتحدة للعيش فيها بشكل قانوني بجنسيتهم القمرية. وهناك شعور سائد بين "البدون" الذين لم يحصلوا على الجنسية بأن تجنيس الأفراد عديمي الجنسية ممن يُعتبرون من الفرس كان أكثر صعوبة من تجنيس الأفراد الذين يعتبرون من المجموعة العرقية لغالبية مواطني الإمارات العربية المتحدة (انظر المناقشة الواردة أعلاه بشأن منح الجنسية، الفقرات ٢٨-٣٠).

٥٠- ومع ذلك، فإن ما شجع المقرر الخاص عِلمُه بالمبادرات التي اتخذها الحكومة للتعامل مع حالة "البدون" الذين يعيشون في دولة الإمارات العربية المتحدة. ومن ثمة، فهو يرحب

(١٢) لا ينتمي العمال الأجانب غير المهرة (انظر المناقشة أعلاه، الفقرات ٣١-٤٣) إلى فئة "العمال الأجانب المقيمين في البلد مع أسرهم"، لأنهم يأتون إلى الإمارات العربية المتحدة دون أسرهم بسبب عدم قدرتهم على توفير وسائل العيش لها.

باعتماد القرار الوزاري رقم ١٦٧ المؤرخ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ الذي يطلب إجراء تعداد الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على الجنسية، مما حفز انطلاق عملية تسجيل أدت إلى تجنيس ١ ٢٩٤ شخصاً من عديمي الجنسية[١٣]. ثم إن إنشاء لجنة خاصة معنية بوضع الأشخاص عديمي الجنسية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ كُلفت بتقييم حالة جميع الأفراد المنتمين إلى فئة "البدون" ومنح الجنسية للمؤهلين، أدى إلى تجنيس ٥١ شخصاً من عديمي الجنسية. ووفقاً للمعلومات التي وردت إلى غاية أيار/مايو ٢٠٠٩، سُويت حالة ١ ٥٠٠ "بدون".

٥١- ومع أنه ينبغي الإشادة بالجهود التي تبذلها الحكومة لتسوية حالة "البدون"، فلا يزال هناك الكثير من العمل الذي يتعين القيام به، سيما أن التقارير تشير إلى أن التمييز ضد "البدون" ازداد في السنوات الأخيرة. ووفقا للأرقام المعتمدة من الحكومة، فإن ٨ ٥٠٠ حالة لا تزال معلقة. بيد أن المقرر الخاص لاحظ وجود تباين واسع بين الأرقام الرسمية وتلك التي أشار إليها ممثلو المجتمع المدني بشأن العدد الإجمالي "للبدون" المقيمين في الإمارات العربية المتحدة. وإذا كان المسؤولون الحكوميون يقدرون عدد "البدون" بما يقارب ١٠ ٠٠٠ "بدون"، فإن ممثلين عن المجتمع المدني يرون أن هناك ما لا يقل عن ١٠٠ ٠٠٠ "بدون"، إن لم يكن أكثر، مما يعني أن أكثر من ٨٥ ٠٠٠ فرد لا يزالون في حالة ضعف بسبب انعدام الجنسية. وحسب مسؤولي الحكومة، فإن هذا التباين يُعزى إلى كون الكثير من الناس يحاولون الحصول على الامتيازات والمنافع التي تخولها الجنسية الإماراتية، ومن ثمة، فهم يحتالون على السلطات عبر التظاهر بأنهم "بدون" رغم أنهم قد يكونون من مواطني بلد مجاور.

٥٢- وإذ يعترف المقرر الخاص باحتمال وجود تجاوزات تعرقل عملية تحديد "البدون" الذين يحق لهم الحصول على الجنسية، فإنه يرى أنه لا بد للحكومة من بذل المزيد من الجهود لضمان اتباع الإجراءات القانونية الواجبة في التعامل مع عديمي الجنسية. ويود التذكير بأن الحق في الجنسية هو حق أساسي من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بعبارات واضحة لا لبس فيها وأنه ينبغي كفالتة دون تمييز على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي وفقا لما نصت عليه الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول الأطراف، على نحو ما جاء في التوصية العامة الثلاثين (٢٠٠٤) للجنة القضاء على التمييز العنصري، "مراعاة أن إنكار حق المواطنة بالنسبة للمقيمين لفترات طويلة وبصورة دائمة قد يؤدي، في بعض الأحيان، إلى حرمانهم من الحصول على العمل والمزايا الاجتماعية، مما يشكل انتهاكاً لمبادئ مناهضة التمييز الواردة في الاتفاقية". وبناء عليه، فمن الضروري دراسة طلبات الحصول على حق المواطنة، التي ظلت معلقة لسنوات ولعقود في بعض الأحيان ومعالجتها على وجه السرعة من أجل حماية هؤلاء الأفراد من مزيد من التمييز.

---

(١٣) انظر CERD/C/ARE/12-17، الفقرة ٩٨.

٥٣- وبالإضافة إلى ما سبق، فقد أُبلغ المقرر الخاص أن المرأة الإماراتية المتزوجة من أجنبي لا يمكنها نقل جنسيتها إلى أطفالها[١٤] وأن الإمارات العربية المتحدة أبدت تحفظات على المادة ٩ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[١٥] والمادة ٧ من اتفاقية حقوق الطفل[١٦]. وهكذا، فإن الأطفال الذين يولدون لإماراتيات ورعايا أجانب قد يصبحون عديمي الجنسية إذا كان الأب لا يستطيع نقل جنسيته لأولاده وفقاً لتشريع بلده أو عندما يكون الأب غير راغب في تسجيل الأطفال لدى سلطات بلده أو غير قادر على ذلك لتعذر الوصول إلى ممثلية دبلوماسية أو لأنه مات أو افترق عن بقية أفراد الأسرة قبل القيام بذلك. وعلاوة على ذلك، فرغم الفقرة (د) من المادة ٢ من القانون الاتحادي رقم ١٧ لعام ١٩٧٢ بشأن الجنسية وجوازات السفر التي تنص على أن "المولود في الدولة أو في الخارج من أم مواطنة بحكم القانون ولأب مجهول أو لا جنسية له" يصبح مواطناً بحكم القانون، فقد أشار بعض محاوري المقرر الخاص إلى أنه في الواقع عندما تتزوج المرأة الإماراتية شخصاً عديم الجنسية، فإن أطفالهما يصبحون عديمي الجنسية، ويمكن بذلك أن يتعرضوا للتمييز.

٥٤- ويود المقرر الخاص أن يشير إلى المادة ٧ من اتفاقية حقوق الطفل التي تنص على ما يلي: "يسجل الطفل بعد ولادته فورا ويكون له [...] الحق في اكتساب جنسية"، والدول الأطراف "تكفل إعمال هذه الحقوق وفقاً لقانونها الوطني والتزاماتها بموجب الصكوك الدولية المتصلة بهذا الشأن، ولا سيما حيثما يعتبر الطفل عديم الجنسية في حال عدم القيام بذلك". وبموجب المادة ٨ من الاتفاقية ذاتها "تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته، بما في ذلك جنسيته، واسمه، وصلاته العائلية، على النحو الذي يقره القانون، وذلك دون تدخل غير شرعي". وبناء على ذلك، فإن المقرر الخاص، تمشيا مع تأكيد لجنة القضاء على التمييز العنصري أن الدول الأطراف ينبغي لها "تخفيض حالات انعدام الجنسية، ولا سيما في صفوف الأطفال، وذلك، على سبيل المثال، بتشجيع آبائهم على طلب الحصول على الجنسية نيابة عنهم والسماح لكلا الوالدين بنقل الجنسية للأبناء"[١٧]، يود أن يوصي بأن تنظر الحكومة في تعديل التشريعات بما يمكّن المرأة الإماراتية من نقل جنسيتها لأطفالها.

---

(١٤) تنص الفقرة (ج) من المادة ٢ من القانون الاتحادي رقم ١٧ لعام ١٩٧٢ بشأن الجنسية وجوازات السفر على ما يلي: "يعتبر مواطنا بحكم القانون: [...] ج - المولود في الدولة أو في الخارج من أم مواطنة بحكم القانون و لم يثبت نسبه لأبيه قانونا". وهذا يعني أن الطفل المولود في الدولة أو خارجها من أم مواطنة بحكم القانون والذي ثبت نسبه لأبيه لا يمكن أن يصبح مواطناً بحكم القانون.

(١٥) تتمتع المرأة بمقتضى المادة ٩ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بحقوق متساوية مع حقوق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالهما. وبما أن اكتساب الجنسية مسألة داخلية تحكمها التشريعات الوطنية، فقد أبدت الإمارات العربية المتحدة تحفظاً بشأن هذه المادة ولا تعتبر نفسها ملزمة بها.

(١٦) ترى الإمارات العربية المتحدة أن اكتساب الجنسية هو شأن داخلي تنظمه التشريعات الوطنية وتضع أحكامه وشروطه.

(١٧) انظر التوصية العامة الثلاثين (٢٠٠٤) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التمييز ضد غير المواطنين.

ويوصي أيضاً بأن تستعرض الحكومة ممارساتها فيما يتعلق بتنفيذ القانون الاتحادي رقم ١٧ لعام ١٩٧٢ بشأن الجنسية وجوازات السفر للحيلولة دون أن يصبح الأطفال المولودون لامرأة إماراتية ورجل عديم الجنسية عديمي الجنسية، ومن ثمة تعرضهم للتمييز. وإلى جانب ذلك، دعا الإمارات العربية المتحدة إلى سحب تحفظاتها على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل.

دال - الاتجار بالبشر

٥٥- ومن الشواغل الأخرى التي أُثيرت في أثناء زيارة المقرر الخاص، مسألة الاتجار بالبشر. وضحايا الاتجار بالبشر يأتون إلى الإمارات العربية المتحدة من البلدان الأجنبية، ولا سيما من آسيا وأوروبا الشرقية وأفريقيا. وبذلك، فإن هذه المشكلة تطرح تحدياً دولياً ويود المقرر الخاص إبراز الترابط المعقد بين نوع الجنس والأصل العرقي. واتفق جميع محاوري المقرر الخاص على أن ضحايا الاتجار بالبشر، وهم من النساء والفتيات في جميع الحالات تقريباً، يعانون من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وهم من أشد الأفراد ضعفاً في هذا المجتمع.

٥٦- وفي هذا الصدد، أعرب المقرر الخاص عن إعجابه بالمبادرات التي اتخذتها الحكومة لمعالجة هذه القضية وإعادة تأهيل النساء والفتيات المُتَّجر بهن إلى داخل البلد. ويشكل القانون الاتحادي رقم ٥١ لعام ٢٠٠٦ بشأن مكافحة جرائم الاتجار بالبشر الذي يوفر الأساس القانوني للجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، خطوة محمودة في اتجاه مكافحة هذه الظاهرة. ثم إن قيام الحكومة وغيرها من الأفراد أو المنظمات بإنشاء ملاجئ للنساء والأطفال ضحايا الاتجار بالبشر والاستغلال الجنسي أمرٌ مفيد للغاية من أجل تزويدهم بما يناسب من سكن ودعم اجتماعي وقانوني ونفسي وطبي وتعليمي ومهني.

٥٧- ورغم الجهود الكبيرة المبذولة منذ عام ٢٠٠٦ لمكافحة الاتجار بالبشر، فإن المقرر الخاص يرى أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله من أجل تقديم المسؤولين عن هذه الأنشطة الإجرامية إلى العدالة. وإلى جانب ذلك، يود المقرر الخاص التأكيد على أنه ينبغي التفريق بوضوح بين النساء اللائي يمارسن البغاء طوعا - وهو الأمر الذي يحظره القانون في الإمارات العربية المتحدة - والنساء اللائي يُتَّجر بهن إلى داخل البلد، للحيلولة دون معاملة هؤلاء النساء على أساس أنهن مجرمات ولكن على أساس أنهن ضحايا عندما يقبض عليهن موظفو إنفاذ القانون. ولذا، فإن المقرر الخاص يود تشجيع الحكومة على مواصلة إيلاء الأولوية لمعالجة قضية الاتجار بالبشر وعلى الاستعراض المستمر للتدابير القانونية والإدارية اللازمة للقضاء على هذه الآفة.

هاء – التعليم

٥٨- ما من شك أن التعليم هو من أكثر الأدوات فعالية لبناء مجتمع متماسك ومتسامح، حيث يمكن أن يتعلم جميع الأطفال ويروا بأنفسهم كيف يمكن لمجموعات عرقية أو وطنية أو دينية متنوعة أن تتعايش في سلام. وبناء على ذلك، ينبغي أن يعكس نظام المدارس العامة التنوع الاجتماعي والثقافي القائم في البلد ويعززه. ويؤمن المقرر الخاص أشد الإيمان أن مستقبل كل المجتمعات يتحدد داخل المدرسة. ولذلك من المهم بمكان تصميم سياسات الوصول إلى المدارس العامة على نحو يكرس تصوراً سليماً طويل الأمد للتفاهم والاحترام تجاه التنوع الثقافي وتكافؤ الفرص للجميع في أي مجتمع من المجتمعات.

٥٩- ومع أن معظم العمال الأجانب الذين يعيشون في الإمارات العربية المتحدة ليسوا مصحوبين بأسرهم، فإن عدداً مهماً منهم يقيمون في البلد مع ذويهم. وأدى ذلك إلى مواجهة نظام التعليم العام في الإمارات لتحديات كبيرة سواء من حيث قدرة الاستيعاب والإدماج الاجتماعي. ونظرا إلى عدم قدرة هذا النظام على استيعاب عدد كبير من الأجانب ووجود حاجز اللغة، فقد أخبر المسؤولون الحكوميون المقرر الخاص أن أفراد الجاليات الأجنبية لهم الحق في إنشاء مدارسهم واتباع مناهجهم الدراسية الخاصة بهم. وأوضح المسؤولون الحكوميون أنه بالنظر إلى الطابع المؤقت لبقاء الأجانب في الإمارات العربية المتحدة، فإن هذه المدارس الخاصة تسمح للأطفال الأجانب بالتكيف من جديد بسرعة مع نظامهم التعليمي الوطني عند عودتهم إلى بلدانهم الأصلية.

٦٠- وفي معظم الحالات، تؤسّس هذه المدارس الخاصة بدعم من الحكومة التي تزوِّد الجاليات الأجنبية بالأراضي والإعانات الأخرى لبنائها وصيانتها. ويرحب المقرر الخاص بالدعم السخي المقدم لمدارس الجاليات الأجنبية ويقر بأن هذه المدارس الخاصة تمكن أفراد الجاليات الأجنبية من الحفاظ على صلة وثيقة مع بلدانهم الأصلية. ويدرك أيضاً أن الغالبية العظمى من الآباء يفضلون إرسال أبنائهم إلى مدارس الجاليات كيما يتمكن الأطفال من التحدث بلغتهم الأم والدراسة بها.

٦١- ونتيجة لهذه السياسة التعليمية المذكورة أعلاه، فإن الأطفال الإماراتيين وغيرهم من الأطفال الناطقين بالعربية الذين يعمل آباؤهم في القطاع العام يلتحقون بنظام المدارس العامة، في حين أن جميع الأطفال الأجانب الآخرين يلتحقون بمدارس جالياتهم دون أن تكون هناك إمكانيات كبيرة للانتقال ما بين هذين النظامين المدرسيين الموازيين. ولئن وصل إلى علم المقرر الخاص أنه لا يوجد أي تشريع يحظر على وجه التحديد التحاق أطفال الأجانب غير الناطقين بالعربية بالمدارس العامة، فقد تلقى تقارير تفيد أنه في الواقع من المستحيل بالنسبة لهم الالتحاق بنظام التعليم العام. ويرى المقرر الخاص أن مثل هذه السياسات التعليمية تعيق الإدماج الاجتماعي الفعال للأجانب في المجتمع الإماراتي وتعكس كذلك وجهة نظر

السلطات بأن الأجانب لا يأتون إلى الإمارات العربية المتحدة للحصول على بيت جديد وبدء حياة جديدة ولكن يأتون للعمل لبضع سنوات قبل العودة إلى بلدانهم الأصلية.

٦٢- وبينما يقر المقرر الخاص بأنه قد لا يوجد في الوقت الحالي عدد كبير من الآباء غير الناطقين بالعربية ممن يرغبون في تسجيل أطفالهم بالمدارس العامة الإماراتية، فإنه يود أن يوصي السلطات بفتح نظام التعليم العام للأجانب غير الناطقين باللغة العربية على غرار ما فعلته من قبلُ الجامعات الإماراتية منذ عقد من الزمان. وواقع الأمر أنه إذا كانت الجامعات من قبلُ لا تقبل إلا المواطنين الإماراتيين، فقد أصبحت الآن تقبل الطلاب الأجانب، مما سهل إرساء علاقة وثيقة بين الإماراتيين والطلاب الأجانب. وبالمثل، فإن المقرر الخاص، تمشيا مع التوصية العامة الثلاثين (٢٠٠٤) للجنة القضاء على التمييز العنصري التي تنص على أن الدول الأطراف ينبغي لها "ضمان فتح أبواب المؤسسات التعليمية أمام غير المواطنين"، يود أن يوصي بأن تعيد السلطات النظر في السياسات التعليمية الحالية كيما تتيح للأطفال الأجانب غير الناطقين بالعربية خيار الالتحاق بنظام المدارس العامة.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

٦٣- إن الإمارات العربية المتحدة هي دولة فريدة من نوعها حيث يشكل فيها غير المواطنين الغالبية العظمى من السكان. وقد أدى أيضا تدفق العمال الأجانب، الشيء الذي ساهم مساهمة كبيرة في بناء هذا البلد، إلى ظهور تحديات جمة للمجتمع الإماراتي فيما يتعلق بالهوية الوطنية والإدماج الاجتماعي والقدرة على استيعاب الأجانب. وفي حين أن الحكومة اتخذت مبادرات جديرة بالثناء في السنوات الأخيرة بغية رفع بعض هذه التحديات العديدة، لا يزال هناك الكثير من العمل يتعين القيام به من حيث التشريعات والسياسات وتنفيذها تنفيذاً فعالاً ومن حيث التثقيف وإذكاء الوعي في مجال حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يقدم التوصيات التالية.

توصيات بشأن الهوية الوطنية ومنح الجنسية

٦٤- يرى المقرر الخاص أن إجراء مناقشة عامة بشأن مسألة تعريف الهوية الوطنية قد يساعد على تبديد التوترات وضمان التعايش السلمي بين طائفة واسعة ومتنوعة من الجماعات العرقية والقومية المقيمة في البلد. وبإمكان المجلس الوطني الاتحادي تنظيم هذه المناقشة ويمكن استكمالها بتنظيم محفل أكثر انفتاحاً على الجمهور (مؤتمر عام أو ندوة) يسمح للمواطنين الإماراتيين بالتعبير عن شواغلهم وإيجاد حلول منصفة لهذه القضية المهمة. وينبغي أيضاً دعوة أفراد الجاليات الأجنبية التي تشكل الغالبية العظمى من السكان في البلد إلى المساهمة في هذه المناقشة العامة مساهمة بناءة.

٦٥- وفي حين أن منح الجنسية والحقوق والامتيازات المرتبطة بها لا تزال خاضعة للقضاء المحلي لكل إمارة، فإن المقرر الخاص يوصي بأن تعيد الحكومة النظر في سياستها الحالية بشأن منح الجنسية بما يتماشى والقانون الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، وبما أن الجميع يجب، من حيث المبدأ، أن يتمتع بحقوق الإنسان، فينبغي تحقيق توازن نزيه وعادل بين الحقوق الممنوحة للمواطنين وتلك الممنوحة لغير المواطنين. ومن الضروري أيضاً ضمان النظر في الطلبات المقدمة للحصول على الجنسية من طرف الأفراد الذين يعيشون بصورة قانونية في الإمارات العربية المتحدة لفترة معينة من الزمان ومعالجتها بطريقة غير تمييزية. وينبغي أن تكون السياسة في هذا المجال متناسقة تناسقاً كاملاً في الإمارات السبع كلها لضمان المساواة في معاملة الأفراد في جميع أرجاء البلد عند تقديمهم لطلب الحصول على الجنسية.

توصيات بشأن العاملين في قطاع البناء والخدمة المترلية

٦٦- علم المقرر الخاص من جميع محاوريه تقريباً أن ظروف عيش العمال غير المهرة الأجانب وظروف عملهم تحسنت كثيرا في السنوات الأخيرة بفضل المبادرات الجديرة بالثناء التي اتخذتها الحكومة. إلا أن المقرر الخاص يرى أنه لا بد من بذل جهود كبيرة لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان المتعددة والراسخة التي يتعرض لها العمال الأجانب غير المهرة، بمن فيهم العاملون في قطاع البناء وفي الخدمة المترلية. وفي سياق الأزمة الاقتصادية العالمية، يحث المقرر الخاص الحكومة على اتخاذ الخطوات اللازمة، بما فيها التدابير التشريعية لمعالجة القضايا المتعلقة بمسائل منها الخطر الشديد الذي يشكله استغلال العمال الأجانب غير المهرة في إطار نظام الكفالة، ومصادرة جوازات سفرهم، ومنعهم من تشكيل نقابات العمال، والديون المستحقة عليهم لوكالات توظيف العمال.

٦٧- وكان من دواعي سرور المقرر الخاص علمه بالخطوات المتخذة لإعادة النظر في القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن تنظيم علاقات العمل. ويوصي بتعميم مشروع التعديلات المقترحة على الجمهور – على نحو ما حدث في شباط/فبراير ٢٠٠٧ – كيما يتمكن أصحاب المصلحة المعنيون، بمن فيهم ممثلو المجتمع المدني، من تقديم اقتراحاتهم بشأن مشروع القانون إلى السلطات. وعند اعتماد القانون المُنقح، يأمل المقرر الخاص أن يؤدي تنفيذه تنفيذاً فعلياً إلى توفير حماية أفضل لجميع العمال. ويوصي المقرر الخاص، على وجه الخصوص، بأن يتضمن القانون المُنقح أحكاماً تهدف إلى حماية الحق في إنشاء النقابات العمالية وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٦٨- وما شجع المقرر الخاص علمه بمبادرات تهدف إلى حماية العاملين في الخدمة المترلية ومنها مثلاً بدء العمل بعقد نموذجي، إلا أنه يوصي بشدة الحكومة بتنظيم عمل هذه الفئة عن طريق سن تشريع خاص جديد يوفر حماية لا تكون أقل من تلك المنصوص عليها في

القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن تنظيم علاقات العمل ويكون متماشياً مع معايير حقوق الإنسان أو عن طريق توسيع نطاق الحماية التي يتيحها القانون المذكور.

٦٩- وتماشياً مع التوصية العامة الثلاثين (٢٠٠٤) للجنة القضاء على التمييز العنصري، يوصي المقرر الخاص بأن تتخذ الحكومة الخطوات اللازمة للتصدي للمواقف والسلوك القائمة على كره غير المواطنين وتعزيز فهم أفضل لمبدأ عدم التمييز فيما يتعلق بحالة غير المواطنين. ويمكن أن تشمل هذه الخطوات تنظيم حملات إذكاء الوعي للتأكيد على مساهمة العمال الأجانب والعمال غير المهرة على وجه الخصوص مساهمة إيجابية في بناء الإمارات العربية المتحدة. ومن شأن ذلك أيضاً أن يساعد على إرساء علاقة أكثر أمنا وديمومة بين العمال الأجانب الذين غالبا ما يبقون هناك لعقود والبلد المضيف لهم.

توصيات بشأن الأفراد عديمي الجنسية

٧٠- كان وضع عديمي الجنسية أو "البدون"، كما يُطلق عليهم عادة في الإمارات العربية المتحدة، مصدر قلق كبير طوال زيارة المقرر الخاص للبلد. ولئن أقر المقرر الخاص أن الحكومة أطلقت مؤخرا مبادرات لتسوية وضعية ما يقارب ١ ٥٠٠ "بدون"، فإنه يعرب عن قلقه البالغ إزاء ارتفاع عدد "البدون" الذين لا يزالون في حالة ضعف بسبب انعدام الجنسية. وبناء عليه، يوصي المقرر الخاص بإيلاء الأولوية لإيجاد تسوية نهائية وإنسانية وعادلة لحالة "البدون" من أجل ضمان حماية حقوق الإنسان المخولة لهم وتوفير فرص كافية لحصولهم على الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية وفرص العمل، ومعاملتهم معاملة غير تمييزية فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية وإقامة العدل.

٧١- ويؤكد المقرر الخاص أيضا أن الحق في الجنسية هو حق أساسي من حقوق الإنسان الذي ينبغي ضمانه دون تمييز على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي. ولذا، فإنه يوصي بأن تنظر الحكومة في طلبات الحصول على الجنسية، التي تقدم بها عديمو الجنسية والتي ظلت معلقة لسنوات بل ولعقود في بعض الأحيان ومعالجتها على وجه السرعة.

٧٢- وفيما يتعلق باستحالة نقل المرأة الإماراتية المتزوجة من أجنبي لجنسيتها إلى أطفالها، يوصي المقرر الخاص بأن تنظر الحكومة في استعراض تشريعاتها من أجل الحيلولة دون أن يصبح هؤلاء الأطفال عديمي الجنسية في بعض الحالات. ويوصيها كذلك بإعادة النظر في ممارستها فيما يتعلق بتنفيذ الفقرة (د) من المادة ٢ من القانون الاتحادي رقم ١٧ لعام ١٩٧٢ بشأن الجنسية وجوازات السفر وذلك لمنع توارث حالة انعدام الجنسية جيلاً عن جيل. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يوصي سحب التحفظات على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل.

توصيات بشأن الاتجار بالبشر

٧٣- **يوصي المقرر الخاص بأن تواصل الحكومة جهودها لمكافحة الاتجار بالبشر، ولا سيما عن طريق تقديم المتورطين في هذه الأنشطة الإجرامية إلى العدالة. ويوصي أيضا بأن تتخذ الحكومة جميع التدابير اللازمة من أجل ضمان تحديد ضحايا الاتجار بالبشر بصفتهم تلك ومن ثمة عدم معاملتهم على أنهم مجرمون عندما يلقي موظفو إنفاذ القانون القبض عليهم.**

توصيات بشأن التعليم

٧٤- **لّما كان التعليم من أكثر الأدوات فعالية لبناء مجتمع متماسك ومتسامح وشامل للجميع، حيث يمكن أن تشكل مساهمة التنوع الثقافي الإيجابية مادةً من مواد التعليم، يوصي المقرر الخاص بأن تعيد الحكومة النظر في سياستها التربوية الحالية، وذلك لضمان أن تكون المؤسسات التعليمية العامة مفتوحة فعلياً لجميع الأطفال، بمن فيهم الأطفال غير المواطنين.**

توصيات بشأن الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

٧٥- **يرى المقرر الخاص أنه نظرا إلى الهيكل الاتحادي للإمارات العربية المتحدة وما تتمتع به كل إمارة من قدر كبير من الاستقلالية، فإن أحد التحديات الرئيسية المطروحة أمام تنفيذ التزامات مناهضة العنصرية في هذا البلد هو النجاح في إشراك الإمارات التي غالبا ما تتمركز فيها السلطة السياسية. ورغم التعهد بالتزامات في مجال حقوق الإنسان على المستوى الاتحادي، فإن تدابير مكافحة العنصرية وكره الأجانب وتنفيذ الأحكام المناهضة للتمييز تنفيذا فعالا تتم على مستوى الإمارات. ولذا، يرى المقرر الخاص أنه من الضروري ضمان أن تكون السلطات المحلية على علم بالتزامات الاتحاد في مجال حقوق الإنسان. ويوصي أيضا بتنسيق جميع القوانين والسياسات ذات الصلة بالموضوع على مستوى البلد، وذلك لضمان معاملة جميع الأفراد معاملة غير تمييزية وحماية حقوق الإنسان المخولة لهم حماية متكافئة في الإمارات السبع.**

٧٦- **وفي ضوء التوصية العامة الثلاثين (٢٠٠٤) للجنة القضاء على التمييز العنصري وملاحظاتها الختامية الأخيرة (CERD/C/UAE/CO/17، الفقرة ١١)، يوصي المقرر الخاص بتنقيح الأحكام الدستورية التي تقصر بعض حقوق الإنسان على المواطنين الإماراتيين من أجل توسيع نطاق حماية حقوق الإنسان لتشمل جميع الأفراد المقيمين في البلد، بمن فيهم غير المواطنين.**

٧٧- **وذكرت لجنة القضاء على التمييز العنصري في ملاحظاتها الختامية الأخيرة (CERD/C/UAE/CO/17، الفقرة ١٢) أن "التمييز العنصري أو احتمال حدوث التمييز**

العنصري موجود في جميع المجتمعات". وهكذا، فإن المقرر الخاص، إذ يأخذ في الاعتبار أن الأحكام المتعلقة بمبدأي المساواة وعدم التمييز موجودة في مختلف القوانين التشريعية المحلية، يوصي الحكومة باعتماد تشريع خاص بشأن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وهو ما من شأنه أن يعكس بجلاء التزام الدولة السياسي بمكافحة العنصرية ويتيح للمجتمع المدني رؤية أفضل لهذا القانون ونفاذا أحسن إليه، ومن ثمة تمكين الأفراد من اللجوء إلى الأحكام المعنية بطريقة أسهل وأكثر فعالية.

٧٨- ومن أجل تعزيز الإطار المؤسسي القائم في مجال حقوق الإنسان، يوصي المقرر الخاص بأن تنشئ الحكومة مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تُسنَد إليها ولاية قوية في مجال الرقابة، بما يشمل رصد العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وقد تساعد تلك المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على المساهمة في إذكاء الوعي بالتحديات التي تواجه حقوق الإنسان في الإمارات العربية المتحدة.

٧٩- ويوصي المقرر الخاص كذلك الإمارات العربية المتحدة بالانضمام إلى الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان التي تتضمن أحكاما تعيد التأكيد على المبدأين الأساسيين لحقوق الإنسان ألا وهما عدم التمييز والمساواة. ومن بين هذه الصكوك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

تذييل

قائمة الاجتماعات الرسمية

على المستوى الاتحادي

وزارة الخارجية

المجلس الوطني الاتحادي

وزارة العمل

وزارة التربية والتعليم

وزارة العدل

وزارة الداخلية، بما فيها إدارة حقوق الإنسان

وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي، بما فيها اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر

وزارة الشؤون الاجتماعية

جمعية الإمارات لحقوق الإنسان

الاتحاد النسائي العام

على مستوى الإمارات

صندوق أبو ظبي للتنمية

دائرة القضاء أبو ظبي

القيادة العامة لشرطة دبي، بما فيها إدارة حقوق الإنسان

محاكم دبي

هيئة تنمية المجتمع في دبي

مؤسسة دبي لرعاية النساء والأطفال

دائرة محاكم رأس الخيمة