

سلب تابعیت شیخ عیسی قاسم از منظر حقوق بین الملل و حقوق داخلی بحرین

امیر مقامی*

چکیده

حکومت بحرین طی شش سال گذشته با اعتراضات آشکار مردمی روبه‌رو بوده است. این اعتراضات مسالمت آمیز اغلب با هدف بهره‌مندی از حق تعیین سرنوشت برای اکثریت مردم بحرین انجام می‌شود. شیخ عیسی قاسم، یکی از رهبران مذهبی این اعتراضات از سوی حکومت دستگیر و در سال ۲۰۱۶ تابعیت بحرینی از وی سلب شد. مقاله حاضر با روش تحلیلی-توصیفی نشان می‌دهد تابعیت، موضوع بین‌المللی شده است و مطابق حقوق بین‌الملل، سلب تابعیت خودسرانه مجاز نیست. از آنجا که در قضیه شیخ عیسی قاسم، اتهام تروریستی به وی اثبات نشده و روند منصفانه‌ای برای جلوگیری از سلب تابعیت خودسرانه در قوانین بحرین وجود ندارد؛ به نظر می‌رسد دولت بحرین، تعهدات بین‌المللی حقوق بشری خود را نقض کرده است.

کلیدواژگان

بحرین، تابعیت، حق داشتن تابعیت، خودسرانه، سلب تابعیت، شیخ عیسی قاسم.

* استادیار، دانشکده حقوق و الهیات، دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی، اصفهان، ایران.

Email: amir.maghami@live.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۵/۲۴، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۱۳

مقدمه

اواخر سال ۲۰۱۰ م. جوانی تونسی، با آتش کشیدن خود در اعتراض به ناکارآمدی دولت تونس، شعله‌هایی برافروخت که اکثر حکومت‌های استبدادی و ناکارآمد غرب آسیا و شرق آفریقا (خاورمیانه) را تحت تأثیر قرار داد. اعتراضات تونس، موجی از بیداری در میان مردم کشورهای اسلامی منطقه به راه انداخت و موجب تحول یا چالش در رژیم‌های سیاسی شد. بحرین نیز از جمله جوامعی بود که همزمان شاهد اعتراضات گسترده مردمی به نظام سیاسی بود، تا جایی که رژیم حاکم بر بحرین با دعوت نظامی از عربستان به سرکوب شدید معترضان مدنی روی آورد (http://www.nytimes.com/2011/03/15/world/middleeast/15bahrain.html?hp). این شیوه فراخوان یک دولت برای استمداد از دولتی دیگر به منظور سرکوب اعتراضات مسالمت آمیز به‌ویژه با هدف تحقق حق تعیین سرنوشت، درخور انتقاد است. حتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه با لحنی کنایه‌آمیز از پذیرش تجویز مداخله به درخواست دولت قانونی سخن می‌گوید (ICJ, 1986: 246) و حقوق بین‌الملل نوین، به‌سختی می‌تواند هرگونه تقاضایی را از سوی دولت مستقر مشروع تلقی کند.

با وجود چنین سرکوبی طی بیش از پنج سال که به طور نمادین با تخریب میدان مروارید^۱، همراه شد؛ موجب خاموشی اعتراضات نشد. دولت بحرین طی این مدت، بارها برخی دولت‌های خارجی نظیر ایران را به دست داشتن در خروش مردم و تحریک به آشوب داخلی متهم کرد (BICI, 2011: 1566)، اما حتی گزارش کمیته تحقیق بحرین^۲ به ریاست قاضی بسیونی که به سفارش دولت بحرین تهیه شد نیز چنین ادعایی را رد کرد (Ibid: 1584).

شیخ عیسی قاسم، رهبر جمعیت شیعی الوفاق بحرین، متولد ۱۹۳۷ الدراز (در شمال غربی بحرین) است که پس از استقلال بحرین از ایران به کشور خود بازگشت و در تدوین قانون اساسی بحرین ایفای نقش کرد. وی طی دهه‌های ۶۰ و ۷۰ شمسی به‌طور جدی در علوم حوزوی در ایران به تحصیل مشغول شد و در سال ۱۳۷۹ به کشورش بازگشت. نام وی در سال‌های اخیر با رهبری معنوی و سیاسی جنبش مدنی شیعیان بحرین بار دیگر مطرح شد. در پی اعتراضات مردمی گسترده که اغلب با رهبری شیخ انجام می‌شد، دولت بحرین که پیش‌تر نقش وی و جمعیت الوفاق را در گفتگوی ملی بحرین به رسمیت شناخته بود (Ibid: 486) وی را دستگیر کرد و در نهایت در پانزدهم رمضان ۱۴۳۷ (۲۱ ژوئن ۲۰۱۶ مصادف با ۱ تیر ۱۳۹۵)، با صدور حکمی از سوی حمد بن عیسی آل خلیفه، پادشاه بحرین، تابعیت بحرینی وی

۱. میدان مروارید (لؤلؤ) در منامه مرکز تجمعات مسالمت‌آمیز علیه حکومت بحرین بود و نقشی شبیه میدان آزادی (التحریر) در قاهره ایفا می‌کرد که در مارس ۲۰۱۱ از سوی نیروهای بحرینی تخریب شد.

2. Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI).

سلب شد. مطابق گزارش رسانه‌های دولتی، در بیانیه وزارت کشور بحرین که پس از حکم پادشاه صادر شده است، وی با اتهاماتی چون ترویج طایفه‌گرایی، حمایت از افراطی‌گری و تلاش برای تفرقه در جامعه و کمک به دولت‌های دشمن روبه‌رو شده است (<http://bna.bh/portal/en/news/733106>)؛ بدون آنکه به حکمی قضایی مبنی بر اثبات این اتهامات اشاره شود. طی حکم پادشاه به شماره ۵۵-۲۰۱۶ (www.mohamoon-) نیز با اشاره به توصیه مجلس مبنی بر سلب تابعیت بحرینی همه مرتکبان جرایم تروریستی و تشویق‌کنندگان آن‌ها به علت تسبیب در اضرار به مصالح کشور، سلب تابعیت احمد عیسی قاسم تصویب شد. پیش از این در ژانویه ۲۰۱۵ نیز حکم سلب تابعیت ۷۲ شهروند دیگر صادر شده بود (<http://www.bna.bh/portal/news/651910>) و در مجموع به نظر می‌رسد، سلب تابعیت یکی از ابزارهای سرکوب و مقابله با مخالفان در دولت بحرین است.

فارغ از انگیزه‌ها، دلایل، پیامدها و واکنش‌های سیاسی گسترده به این حکم، موضوع مقاله حاضر ارزیابی این حکم از منظر حقوق بین‌الملل و بحرین است. پرسش‌های اصلی این تحقیق عبارت‌اند از اینکه آیا سلب تابعیت از اشخاص تبعه یک دولت، می‌تواند موضوع حقوق بین‌الملل باشد؟ در صورتی که چنین باشد، آیا حقوق بین‌الملل، آن را مجاز می‌شمارد و احیاناً این جواز منوط به شرایط خاصی است یا خیر؟ در ادامه، وضعیت قوانین بحرین به ویژه از جهت مطابقت با تعهدات بین‌المللی این کشور مطالعه و در نهایت با توجه به اهمیت موضوع سلب تابعیت شیخ عیسی قاسم، رعایت این قوانین ملی و حقوق بین‌الملل در خصوص وی بررسی می‌شود.

تابعیت، موضوع حقوق بین‌الملل

ساده‌ترین تعریف تابعیت عبارت است از «تعلق یک شخص یا شیء به دولتی معین» (Martin, 2003: 325). تعاریف دکترينال دیگر، بعضاً واژه «تعلق» را به کار نمی‌برند (Boll, 2007: 57) و تابعیت را «رابطه میان شخص یا شیء معین با دولتی معین» تعریف می‌کنند که البته این «رابطه» دارای ابعاد مختلف سیاسی، حقوقی و معنوی است (ارفع‌نیا، ۱۳۷۸: ۳۹). اغلب اسناد بین‌المللی مرتبط از جمله کنوانسیون کاهش بی‌تابعیتی^۱ (۱۹۵۴)، کنوانسیون تعارض قوانین تابعیت^۲ (۱۹۳۰) و پیش‌نویس مواد راجع به تابعیت اشخاص طبیعی در خصوص جانشینی دولت (ILC, 1999) از تعریف تابعیت خودداری کرده‌اند. با این حال، ماده ۲ کنوانسیون اروپایی تابعیت^۳ (۱۹۹۷)، تابعیت را چنین تعریف کرده است: «پیوندی حقوقی میان یک شخص و یک

1. Convention on the Reduction of Statelessness (1954).

2. Convention On Certain Questions Relating To The Conflict Of Nationality Laws (1930).

3. European Convention on Nationality, 1997.

دولت که نشان‌دهنده اصالت نژادی آن شخص نیست». این تعریف با توصیف دیوان بین‌المللی دادگستری از تابعیت نیز مشابهت دارد. دیوان در قضیه نوت‌هام بیان می‌کند که «مطابق رویه دولت‌ها، تصمیمات قضایی و داوری و نظرات نویسندگان، تابعیت پیوندی حقوقی [میان فرد و دولت] است که پایه آن یک پیوستگی واقعی اجتماعی، ارتباط واقعی در خصوص هستی [هویت طرفین]، منافع و احساسات، حقوق و تعهدات متقابل است» (ICJ, 1955: 23).

مطابق آنچه از دکترین، عرف بین‌المللی، ماده ۳ کنوانسیون اروپایی، سیاق تلویحی کنوانسیون ۱۹۵۴ و ماده یک کنوانسیون ۱۹۳۰ لاهه استنباط می‌شود، یکی از نتایج «تعلق» شخص به دولت در تعریف تابعیت، آن است که هر دولتی براساس قوانین خود، اتباعش را مشخص می‌کند. مطابق ماده یک کنوانسیون ۱۹۳۰ و ماده ۳ کنوانسیون ۱۹۹۷ چنین قانونی باید از سوی دولت‌های دیگر به رسمیت شناخته شود و با حقوق بین‌الملل، مطابقت داشته باشد. به عبارت دیگر، قوانین تابعیت نباید مغایر تعهدات بین‌المللی عرفی یا قراردادی دولت‌ها باشند. بنابراین، تعیین اتباع کشور به وسیله قانون، یکی از جلوه‌های حاکمیت دولت محسوب می‌شود، اما اعمال این صلاحیت نیز همچون دیگر صلاحیت‌های دولت ممکن است به وسیله حقوق بین‌الملل محدود شده باشد (Molnar, 2015: 6) و از حوزه موضوعاتی - که به تعبیر بند ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد «در صلاحیت ضروری داخلی دولت» هستند - خارج شود.

یکی از مبانی چنین محدودیت‌هایی در حقوق بین‌الملل معاصر، مسئله حقوق بشر است؛ به گونه‌ای که کمتر موضوعی است که به واسطه گره خوردن با یکی از حقوق بنیادین شناسایی شده در نظام بین‌المللی، جنبه بین‌المللی نداشته و از زیست صرفاً داخلی خود خارج نشده باشد. مسئله تابعیت از همان ابتدای جنبش بین‌المللی حقوق بشر، به صراحت یک موضوع حقوق بشری و در نتیجه بین‌المللی تلقی شده، چنانکه ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر این مسئله را در قالب دو گزاره حق محور بیان کرده است. مطابق این ماده، اولاً «هر کس حق داشتن تابعیت دارد» و ثانیاً «تابعیت یا حق تغییر تابعیت هیچکس نباید به صورت خودسرانه از وی سلب شود».

طبق اشاره کمیسیون حقوق بین‌الملل، تحولات حقوق بشر، دیدگاه سنتی نسبت به تابعیت را دگرگون کرده است. دیدگاه پیشین، براساس منافع دولت استوار بود و نه منافع فرد، در حالی که توازن میان اعمال حاکمیت دولت و منافع، حقوق و آزادی اشخاص ضروری است (Forlati, 2013: 28). بنابراین، برخلاف آنچه پیشینیان می‌گفتند (ارفع‌نیا، ۱۳۷۶: ۴۱) اینک حق دولت‌ها برای تصمیم‌گیری درباره تابعیت، مطلق نیست و دولت‌ها باید در این خصوص، تعهدات بین‌المللی حقوق بشری خود را به طور کامل مراعات کنند (ILC, 1999: 24).

اسناد متعدد دیگری نیز موضوع «حق» تابعیت را مطرح کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به ماده ۵ کنوانسیون منع تبعیض نژادی، ماده ۲۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۷

کنوانسیون حقوق کودک، ماده ۹ کنوانسیون حقوق زنان، ماده ۱۸ کنوانسیون حقوق معلولان، ماده ۲۹ کنوانسیون حمایت از کارگران مهاجر، ماده ۲۰ کنوانسیون امریکایی حقوق بشر، ماده ۲۹ منشور عربی حقوق بشر، ماده ۷ میثاق حقوق کودک در اسلام، ماده ۴ کنوانسیون اروپایی تابعیت و سیاق مواد ۱ و ۷ کنوانسیون کاهش بی‌تابعیتی اشاره کرد که همگی دال بر ابعاد گوناگون «حق بر داشتن تابعیت» به منزله یک موضوع حقوق بشری است. به این ترتیب، همچنان‌که رویه دیوان بین‌المللی دادگستری نشان می‌دهد، زمانی که یک حق فردی در معاهده‌ای بین‌المللی شناسایی می‌شود، آن حق، موضوعی بین‌المللی تلقی خواهد شد (ICJ, 1950: 70) و در نتیجه دامنه صلاحیت دولتی کاهش می‌یابد (Forlati, 2013: 43; kay, 2006: 96; Adjami & Harrington, 2008: 27).

علاوه بر موضوع حقوق بشر، آنچه سبب بین‌المللی شدن تابعیت می‌شود این است که برخی معاهدات، قیودی را بر حق قانون‌گذاری دولت‌های عضو راجع به تابعیت تحمیل می‌کنند. برای مثال، ماده ۶ کنوانسیون اروپایی و ماده یک کنوانسیون کاهش بی‌تابعیتی دولت‌ها را متعهد می‌کنند که تابعیت خود را به اشخاص واجد شرایط مندرج در این مواد اعطا کنند.

مجمع عمومی ملل متحد بر این نظر است؛ حق تابعیت، برای هر شخصی یک حق بشری بنیادین است (A/HRC/RES/26/14, 1) و بهره‌مندی از بسیاری حقوق و آزادی‌های دیگر وابسته به آن است (Ibid, 6). برای مثال، دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه کوریچ بر این نظر است که محرومیت از تابعیت، مانعی در تحقق حقوق مربوط به زندگی شخصی و خانوادگی است (ECtHR, 2010). برخی حقوق اجتماعی (Annoni, 2013: 135) و سیاسی (Rudan, 2013: 117) و آزادی رفت و آمد (Vittor, 2013: 96) نیز با حق تابعیت در ارتباط‌اند. در نتیجه خودسرانه محروم کردن افراد از این حق، موجب محرومیت آن‌ها از حقوق دیگر می‌شود و خود نقض حقوق بشر و آزادی‌های اساسی است (A/HRC/RES/7/10, 2). از این روست که مقدمه کنوانسیون ۱۹۳۰ بیان می‌کند که «منافع عمومی جامعه بین‌المللی در این است که همه اعضا، تضمین کنند که هر شخصی باید دارای تابعیتی باشد و فقط یک تابعیت داشته باشد».

نکته آخر اینکه دکتترین، عرف و برخی اسناد بین‌المللی، اصولی را درباره تابعیت برمی‌شمارند که باید بر هرگونه قانون‌گذاری راجع به تابعیت حاکم باشند (سلجوقی، ۱۳۸۶: ۶۲). این اصول بین‌المللی را می‌توان در تفسیر قوانین داخلی تابعیت نیز به کار بست (مقامی، ۱۳۹۴: ۵). همان‌گونه که مقدمه کنوانسیون ۱۹۳۰ نیز بیان کرده، لزوم برخورداری از تابعیت و وحدت تابعیت از جمله این اصول است. برخی اصل تغییرپذیری تابعیت (ارفع‌نیا، ۱۳۷۸: ۴۳) و کسب تابعیت جدید (Forlati, 2013: 26) را که تلویحاً در بند ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر به رسمیت شناخته شده است، نیز به جمع این اصول مبنایی می‌افزایند. با وجود این، ماده ۴ کنوانسیون اروپایی از ۴ اصل سخن به میان آورده است که عبارت‌اند از: حق داشتن تابعیت،

منع بی‌تاب‌یت ماندن، منع سلب خودسرانه تاب‌یت و بی‌تأثیری تغییر وضعیت تاب‌یت یکی از زوجین در تاب‌یت همسر. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، اولاً نگارش کنوانسیون اروپایی تحت تأثیر مسئله حقوق بشر به جای ضرورت تاب‌یت از «حق» تاب‌یت بحث کرده است؛ ثانیاً منع سلب خودسرانه را در زمره اصول آورده است و ثالثاً به امکان تغییر تاب‌یت به صورت تلویحی اشاره کرده است.

سلب تاب‌یت در حقوق بین‌الملل

۱. قاعده عمومی: منع سلب تاب‌یت خودسرانه

ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر «حق داشتن تاب‌یت» را از جمله حقوق بشر برشمرده و متعاقباً سلب تاب‌یت به صورت «خودسرانه» را منع کرده است بی‌آنکه رابطه میان سلب تاب‌یت و بی‌تاب‌یت ماندن را شرح دهد. به عبارت دیگر، اعلامیه جهانی، علاوه بر دیگر خلأهایی که در این زمینه دارد (Adjami & Harrington, 2008: 104)، به این پرسش نیز پاسخ نداده است که چنانچه فردی با طی روال قانونی و مشروع، سلب تاب‌یت شود و در نتیجه بی‌تاب‌یت بماند؛ آیا «حق تاب‌یت» او تضییع نمی‌شود؟ گویی تدوین‌کنندگان اعلامیه جهانی نمی‌توانند نقطه تعادل میان ملاحظات حاکمیتی و حقوق بشر را بیابند و از این مسئله می‌گذرند و در نهایت، میثاق‌های حقوق بشر نیز از اساس حقی برای داشتن تاب‌یت مطرح نکرده‌اند و بند ۳ ماده ۲۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز تنها به «حق تحصیل تاب‌یت» برای «هر کودک» تصریح و بدین ترتیب به جای آنکه مبحث مستقلی به موضوع تاب‌یت اختصاص دهد، آن را ذیل حقوق کودک مطرح کرده است. این در حالی است که ممنوعیت سلب خودسرانه تاب‌یت، حمایتی حقوقی از «حق داشتن تاب‌یت» محسوب می‌شود (A/HRC/13/34, 26).

با مطرح شدن حق بر تاب‌یت و پیشرفت ارزش‌های حقوق بشر (شریعت‌باقری، ۱۳۹۵: ۳۳) بعضی کشورها ترجیح داده‌اند «سلب تاب‌یت» را به منزله مجازات اصلی یا تبعی از قوانین خود حذف کنند (دماوندی، ۱۳۹۰: ۱۰۹). در همین خصوص اصول ۴۱ و ۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ سلب تاب‌یت را منع کرد و ماده ۹۸۱ قانون مدنی که درباره این موضوع بود نیز به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مدنی در سال ۱۳۷۰ ملغی شد (<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91969>). با وجود این گرایش، همچنان دولت‌های بسیاری وجود دارند که قوانینی را به منظور سلب تاب‌یت در شرایط خاص، وضع و حفظ کرده‌اند و در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد.

مطابق تفسیر عمومی شماره ۲۷ کمیته حقوق بشر در خصوص آزادی رفت و آمد، درباره دولت‌هایی که هنوز ممکن است تاب‌یت شهروندان خود را سلب کنند، قاعده «منع سلب

خودسرانه» به صورت «مطلق» مجری خواهد بود و چنین اقدامی تحت هر شرایطی باید موجه باشد (21: 1999, CCPR). ماده ۱۶ پیش‌نویس کنوانسیون تابعیت اشخاص حقیقی در خصوص جانشینی دولت‌ها^۱ نیز بر منع تصمیمات خودسرانه تصریح دارد. در میان اسناد حقوق بشری ملل متحد، یکی از جلوه‌های سلب تابعیت خودسرانه، تبعیض آمیز بودن آن است. شورای حقوق بشر، تصریح کرده است که سلب خودسرانه تابعیت به‌ویژه بر اساس مبانی تبعیض آمیز نظیر نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، دیدگاه سیاسی یا سایر اعتقادات، اصالت ملی یا اجتماعی، تولد یا دیگر وضعیت‌ها، نقض حقوق بشر و آزادی‌های اساسی است (2, A/HRC/RES/26/14). کمیته منع تبعیض نژادی نیز به همین رویکرد تصریح کرده است (14: 2013, CERD). ماده ۱۶ کنوانسیون مربوط به تابعیت در خصوص جانشینی کشورها نیز چنین تأکیدی دارد.

از آنجا که سلب تابعیت علی‌الاصول، از سوی مقامات عمومی به عمل می‌آید و شهروندان عادی نقشی در آن ندارند، مفهوم «خودسرانه» در اینجا الزاماً به معنای عام آن کاربردی ندارد؛ لذا باید در جستجوی تفسیری برآمد که لفظ مزبور را بی‌معنا نکند و «نتایج بی‌مفهوم یا نامعقولی» (ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات) به بار نیآورد. همچنین، در شناخت مفهوم خودسرانه می‌توان از معیارهای مرتبط با ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که در گزارش‌های کارگروه ناپدیدشدگی اجباری منعکس شده است، بهره برد. این کارگروه، محرومیت از آزادی در نتیجه فقدان مبانی حقوقی یا رعایت نکردن موازین دادرسی عادلانه را در زمره «محرومیت خودسرانه» تلقی کرده است (38, A/HRC/22/44).

در همین خصوص بند ۴ ماده ۸ کنوانسیون کاهش بی‌تابعیتی نیز تصریح دارد که صلاحیت محروم کردن اشخاص از تابعیت باید مطابق قانون انجام شود و دولت ذی‌ربط باید برای شخص موردنظر، حق استماع عادلانه به وسیله یک دادگاه یا نهاد مستقل دیگر را فراهم کند. مواد ۱۰ و ۱۱ کنوانسیون اروپایی نیز به فرایند قانونی توجه ویژه‌ای داشته‌اند.

بنابراین، در جایی که حقوق بین‌الملل، تحت شرایط خاصی سلب تابعیت را مجاز دانسته است نیز این محرومیت باید طبق قوانین داخلی و در چارچوب قواعد شکلی و ماهوی مربوطه به‌ویژه اصل «تناسب» صورت گیرد. بدین معنا که اقدام به سلب تابعیت باید آخرین اقدام برای نیل به نتیجه موردنظر باشد و با منافی که از این طریق حمایت می‌شود؛ تناسب داشته باشد (25, A/HRC/13/34). اصول دیگری نظیر اصل ضرورت و موجه بودن نیز بر چنین تصمیمی حاکم خواهد بود (101: Adjami & Harrington, 2008).

گزارش سال ۲۰۱۳ دبیرکل ملل متحد در خصوص «حقوق بشر و سلب خودسرانه تابعیت» از دولت‌ها می‌خواهد نقش کلیدی رسیدگی قانونی و حکومت قانون (due process) را تضمین

1. Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States, International Law Commission (ILC), 1999.

کنند تا مانع محرومیت خودسرانه افراد از تابعیت شود (A/HRC/25/28, 31). بنا به نظر دبیرکل باید امکان تجدیدنظرخواهی قضایی از چنین تصمیماتی وجود داشته باشد (A/HRC/13/34, 43). شورای حقوق بشر نیز از دولت‌ها می‌خواهد که «حداقل استانداردهای شکلی را در خصوص تضمین غیرخودسرانه بودن تصمیمات راجع به کسب یا سلب یا تغییر تابعیت مراعات نمایند و چنین تصمیماتی قابل بازنگری باشند» (A/HRC/RES/26/14, 12). در آخر، ذکر این نکته نیز ضروری است که در صورتی که سلب تابعیت، خودسرانه باشد، نقض تعهد عرفی بین‌المللی (Forlati, 2013: 28) و موجب مسئولیت دولت است. از این رو، اسناد شورای حقوق بشر بر حق جبران خسارت این افراد، تأکید دارند (A/HRC/RES/7/10, 7; A/HRC/RES/26/14, 15). چنین جبرانی می‌تواند شامل بازگرداندن یا تأیید تابعیت باشد. برابر رویه نهادهای منطقه‌ای حقوق بشر، چنانچه روند خودسرانه مزبور به نقض سایر حقوق مرتبط - نظیر حق مالکیت - منجر شده باشد، آن نقض‌ها نیز باید از طریق مناسب، نظیر پرداخت غرامت جبران شوند (A/HRC/25/28, 34).

۲. رویه و قواعد خاص سلب تابعیت

اگر تعریف پیش‌گفته دیوان بین‌المللی دادگستری از تابعیت را مدنظر قرار دهیم، آنگاه «پیوستگی واقعی اجتماعی» و «ارتباط واقعی میان هستی، منافع و احساسات» طرفین رابطه تابعیت را باید عناصری مهم تلقی کنیم که فقدان یا خدشه آن‌ها ممکن است به گسستن این رابطه منجر شود. از این رو، قوانین برخی کشورها همچنان در شرایط خاصی که به‌زعم قانون‌گذاران، عناصر ذکرشده مخدوش شده است؛ اجازه سلب تابعیت را به دولت داده‌اند. مطابق گزارش ۲۰۱۳ دبیرکل، هنوز دست کم هشت زمینه برای سلب تابعیت وجود دارد که از این میان، برخی از نظر حقوق بین‌الملل فاقد مشروعیت است. برخی توجیهات که به از دست دادن تابعیت منجر می‌شود، اغلب ناشی از وضعیت مدنی اشخاص است که پیش از آنکه به معنی سلب تابعیت باشد، باید به‌منزله از دست دادن تابعیت، شناخته شود (Waldrauch, 2006: 187) که عمدتاً به صورت قهری و خودکار واقع می‌شود و وابسته به تصمیم نهادهای دولت نیست. نخستین زمینه مرسوم سلب تابعیت، شامل موردی است که فرد به صورت ارادی، تابعیت کشور دیگری را کسب کرده باشد. کشورهایی که تابعیت مضاعف را به رسمیت می‌شناسند رو به افزایش‌اند، اما برخی دیگر همچنان در صورت کسب تابعیت کشور دیگر، تابعیت چنین شهروندی را از وی سلب می‌کنند. برای مثال در ایران، قانون اساسی اجازه سلب تابعیت در این مورد را می‌دهد، اما قانون مدنی، عملاً جز در خصوص «ترک تابعیت» به صورت ارادی، روند اداری دیگری را پیش‌بینی نکرده است و به جای آن در ماده ۹۸۹ درباره کسانی که بدون ترک تابعیت ایران، تابعیت دیگری را کسب کرده‌اند، ضمانت‌های مالی دیگری در نظر

گرفته است. مورد دوم، زمانی است که فرد در فرایند کسب تابعیت، مرتکب تقلب شده باشد. برخی کشورها، سلب تابعیت بدین سبب را به دوره زمانی خاصی محدود کرده‌اند. سومین زمینه، اقداماتی است که به طور جدی منافع حیاتی دولت را به مخاطره می‌اندازد. این عنوان ارتکاب جرایمی علیه امنیت ملی یا منافع عمومی را دربر می‌گیرد. این موضوع در کنوانسیون ۱۹۶۱ نیز پیش‌بینی شده است و دولت‌ها از دامنه صلاحدید نسبتاً وسیعی در تفسیر آن بهره می‌برند و بعضاً از آن سوءاستفاده می‌شود. برای مثال، بی‌وفایی و خیانت به کشور ممکن است «از طریق عمل یا سخن» اثبات شود. استخدام در ارتش یا حکومت خارجی دیگر دلیل سلب تابعیت است که به دولت «دشمن» محدود می‌شود یا سلب تابعیت با «اخطار» قبلی به عمل می‌آید. به نظر دبیرکل، از آنجا که بی‌تابعیت‌شدن در اثر سلب تابعیت ناشی از استخدام دولت خارجی در کنوانسیون ۱۹۶۱ مجاز شمرده شده است، چنین موضوعی باید به صورت مضیق تفسیر شود. مورد پنجم تغییر وضعیت مدنی فرد است که معمولاً در اثر ازدواج یا تغییر تابعیت همسر (معمولاً زوج) به وجود می‌آید. ششمین علت سلب تابعیت، غیبت فرد و اقامت‌نداشتن در کشور متبوع است که در کنوانسیون ۱۹۶۱ پذیرفته شده، اما کنوانسیون اروپایی به آن اشاره‌ای نکرده است. از آنجا که فرض کسب تابعیت کشور محل اقامت (جدید)، همواره محقق نمی‌شود، سلب تابعیت در این موارد ممکن است به بی‌تابعیتی منجر شود. زمینۀ هفتم، جنایات شدید کیفری است که اغلب در خصوص کسانی که تابعیت اکتسابی دارند و با در نظر داشتن محدودیت زمانی، به کار می‌رود و در هیچ‌یک از کنوانسیون‌ها شناسایی نشده است. این مورد ممکن است به نقض اصل «منع محاکمه مضاعف» (ne bis in idem) نیز بیانجامد. هشتمین زمینه نیز سلب تابعیت براساس تبعیض است که مطلقاً ممنوع است و اغلب به طور صریح به آن استناد نمی‌شود (A/HRC/25/28, 8-22).

سلب تابعیتی که مغایر اسناد بین‌المللی، حقوق داخلی و تبعیض‌آمیز یا براساس زمینه‌های نژادی، ملی، مذهبی، سیاسی و ... باشد یا بدون رعایت استانداردهای شکلی مرتبط با حکومت قانون (دادرسی عادلانه و حق استماع) اتفاق بیفتد یا بدون ضرورت به بی‌تابعیتی منجر شود و تنها با هدف اخراج تبعه صورت گیرد خودسرانه تلقی می‌شود (Adjami & Harrington, 2008: 76-84; Molnar, 2015: 102) و شورای حقوق بشر نیز در قطعنامه‌های متعددی نسبت به چنین مواردی ابراز نگرانی کرده است (A/HRC/ Res. 7/10, 10/13, 13/2, 20/4, 20/5, 26/14).

در میان اسناد بین‌المللی، ماده ۸ کنوانسیون بی‌تابعیتی ۱۹۶۱ به طور صریح‌تری قواعد سلب تابعیت را بررسی کرده است. مطابق بند یک ماده ۸ این معاهده، دولت‌های عضو نباید شخصی را از تابعیتش محروم کنند، اگرچه چنین اقدامی به بی‌تابعیت شدن وی منجر شود. این در حالی است که در بند ۲ این ماده به‌رغم ماده یک، دولت عضو در دو موقعیت، می‌تواند

شخص را ولو در صورتی که به بی تابعیت شدن او بیانجامد، از تابعیتش محروم کند. موقعیت نخست در شرایطی است که برابر بندهای ۴ و ۵ ماده ۷ اجازه داده شده باشد که شخص، تابعیت خود را از دست دهد؛^۱ موقعیت دوم، زمانی است که شخص، تابعیت را براساس اراده اطلاعات غلط یا تقلب به دست آورده باشد. درواقع، سلب تابعیت طبق این ماده یا براساس اراده شخص یا براساس تقلب است که از موضوع بحث حاضر خارج است.

در ادامه، بند ۳ ماده ۸ کنوانسیون کاهش بی تابعیتی ۱۹۶۱، مواردی را برشمرده است که یک دولت با وجود بی تابعیت شدن فرد، می تواند حق خود را برای سلب تابعیت محفوظ بدارد: مغایرت با وظیفه وفاداری به دولت از سوی شخصی که:

الف) با وجود اعلام ممنوعیت از سوی دولت، به دولت دیگر خدمت کند یا به چنین خدمتی ادامه دهد، از دولت دیگری مزد دریافت کند یا به دریافت مزد ادامه دهد؛

ب) مرتکب اعمالی شود که به طور جدی منافع حیاتی دولت را به مخاطره اندازد. زمانی که شخص سوگندی یاد کرده یا به طور رسمی اعلام کرده است که به دولتی دیگر وفادار است یا با توجه به شواهد قطعی، حاکی از عزم وی برای بی وفایی به دولت متبوعش باشد.

موارد بالا، به نظر دولت‌ها واجد چنان اهمیتی است که اصل لزوم داشتن تابعیت در برابر آن رنگ می بازد. از این رو، دولت‌های بسیاری همچون اتریش، بلژیک، برزیل، گرجستان، ایرلند، جامائیکا، لیتونی، نیوزلند، تونس و بریتانیا طی بیانیه‌ها یا حق شرط‌های خود، بر موارد مصرح در ماده ۸ صحت گذاشته‌اند یا درصدد ذکر بعضی مصادیق آن آمده‌اند. از جمله، اتریش عضویت فرد در نیروی نظامی خارجی را از مصادیق بند ۳ ماده ۸ برشمرده است، همچنین مواردی را که استخدام کشور خارجی به مخاطره جدی برای منافع حیاتی کشور منجر باشد. بلژیک، در مواردی چون حمله به پادشاه یا اعضای خانواده سلطنتی، جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، نقض شدید حقوق بشردوستانه، جرایم تروریستی، قاچاق انسان و برخی جرایم دیگر را که مشخصاً بعضی از آن‌ها را می توان از جمله مصادیق خیانت به کشور دانست، حق خود را برای سلب تابعیت محفوظ داشته است. ایرلند در اعلامیه خود به قوانین داخلی ارجاع داده است. مطابق ماده ۱۹ قانون تابعیت و شهروندی این کشور (۱۹۶۵)، تقلب، اقامت بیش از هفت سال در خارج از کشور (مگر در مأموریت دولت ایرلند)، بی وفایی به دولت و تابعیت همزمان دولت

۱. برابر بند ۴ ماده ۷ شخصی که تابعیت اکتسابی دارد، به علت اقامت خارج از کشور متبوع برای مدت حداقل هفت سال و به شرطی که به مقامات مربوطه، قصد خود برای بقا بر تابعیت را اعلام نکند، ممکن است تابعیت خود را از دست بدهد. مطابق بند ۵ همین ماده نیز چنانچه تبعه یک کشور، خارج از سرزمین کشور خود به دنیا بیاید، قانون کشور محل تولد، ممکن است یک سال پس از سن رشد اجازه حفظ تابعیت را براساس اقامت در همان زمان در سرزمین آن کشور یا ثبت نام نزد مقامات صالح به وی بدهد.

متخاصم از موجبات سلب تابعیت است (http://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/26/section/19/enacted/en/html).

ذکر تمامی مصادیق موردنظر دولت‌ها خارج از فرصت این تحقیق است. در عین حال، بیانیه تونس که در صورت صدور حکم حبس پنج سال یا بیشتر، امکان سلب تابعیت را حفظ می‌کند، مورد اعتراض چهار کشور فنلاند، آلمان، نروژ و سوئد قرار گرفته است (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V4&chapter=5&clang=_n).

از سوی دیگر، ماده ۷ کنوانسیون اروپایی تابعیت نیز کسب ارادی تابعیت کشوری دیگر، کسب تابعیت از طریق تقلب و تزویر، استخدام ارادی در نیروی نظامی خارجی، رفتاری که به طور جدی مغایر منافع حیاتی دولت باشد و فقدان پیوند واقعی میان دولت و تبعه‌ای که مقیم خارج است را از دلایل از دست دادن تابعیت «به موجب قانون» برشمرده است. به نظر دولت‌هایی نظیر اتریش و ... که در بالا اشاره شد، اثبات مصادیق ذکر شده و ارتکاب اعمالی که مغایر امنیت ملی باشد (Zedner, 2016: 224) می‌تواند نشانه‌ای قوی بر گسست ارتباط و پیوستگی «منافع و احساسات» شخص و دولت متبوع باشد. با این حال، بند ۴ ماده ۸ کنوانسیون ۱۹۶۱ نیز در اصرار بر «حکومت قانون» در تصمیمات مربوط به سلب تابعیت، اشعار می‌دارد که سلب تابعیت در اجرای بندهای ۲ و ۳، نباید اعمال شود مگر «مطابق قانونی که برای شخص موردنظر، حق استماع عادلانه به وسیله یک دادگاه یا نهاد مستقل دیگری، فراهم کند». طبیعتاً رعایت نکردن مفاد این بند که از جمله ضروریات حقوق بین‌الملل در خصوص تابعیت به شمار می‌رود (Adjami & Harrington, 2008: 101) و مکرراً در اسناد ملل متحد قید شده و هم‌راستا با موازین بین‌المللی حقوق بشر (از جمله ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی) است، به آن منجر خواهد شد که سلب تابعیت با وجود وجه ثبوتی آن «خودسرانه» تلقی شود.

مقررات تابعیت بحرین و قضیه شیخ عیسی قاسم

۱. حقوق داخلی بحرین

با توجه به استقلال بحرین از ایران در سال ۱۹۷۱، موضوع «تابعیت» این کشور پس از این تاریخ معنادار است و سکنه این سرزمین تا پیش از آن، تبعه ایران محسوب می‌شدند. قانون اساسی در خصوص تابعیت، تحولاتی را پشت سر گذاشته است و اکنون برابر ماده ۱۷ این قانون، دولت در دو حالت می‌تواند نسبت به سلب تابعیت اقدام کند. حالت نخست عبارت است از «خیانت عظمی» و دوم «سایر شرایط مقرر در قانون». بدیهی است که قید دوم در ماده بالا، که

کلمه «سایر» در اصلاحیه سال ۲۰۰۲ به آن افزوده شده است، عملاً به جای تحدید صلاحیت حاکمیت در سلب تابعیت، دست وی را در تعیین شرایط سلب تابعیت کاملاً باز گذاشته و موجب بی‌ثباتی و ابهام در این موضوع شده است.

مطابق قانون تابعیت بحرین، مصوب ۱۹۶۳ و اصلاحی ۲۰۱۴ (<http://www.nuwab.gov.bh/HotFiles/Documents/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%B3%D9%8A%D8%A9.pdf>)، شرایطی برای سلب تابعیت اتباع ذاتی و اکتسابی مقرر شده است. برابر ماده ۸ دارندگان تابعیت اکتسابی در صورتی که تابعیت خود را از طریق تزویر و تقلب به دست آورده باشند یا طی ۱۰ سال نخست پس از کسب تابعیت، به جرمی در خصوص «عدم شرافت یا امانت» محکوم شوند، یا تابعیت اصلی خود را بدون اجازه قبلی وزارت کشور باز پس گیرند، همچنین چنانچه بدون اجازه وزارت کشور یا بدون عذر موجه، پنج سال پیاپی خارج از بحرین اقامت داشته باشند؛ ممکن است سلب تابعیت شوند. مشخصاً در این ماده نیز مفاهیم «شرافت و امانت» کلی و تأویل‌پذیر است.

مطابق ماده ۹ نیز کسب تابعیت دولت دیگر بدون اجازه قبلی وزارت کشور را از موجبات سلب تابعیت قلمداد کرده است. این ماده در قضیه‌ای که در پی خواهد آمد، اهمیت خاصی ندارد.

ماده ۱۰ قانون تابعیت، فرمان سلب تابعیت به تقاضای وزیر کشور و بعد از موافقت هیئت وزیران در یکی از حالات زیر صادر خواهد شد:

- ورود به خدمت نظامی دولت خارجی و باقی ماندن در خدمت با وجود دستور حکومت بحرین به ترک آن؛

- همکاری یا اشتغال به خدمت دولت متخاصم؛

- ایراد ضرر به منافع کشور یا عمل بر خلاف وظیفه وفاداری به کشور.

ماده ۱۰ قانون مزبور تا حدود زیادی با رویه دولت‌های دیگر که از جمله در حق شرط‌ها و اعلامیه‌های کنوانسیون ۱۹۶۱ منعکس شده است، مطابقت دارد، اما این قانون به طور کلی، فاقد رویه‌ای منصفانه به منظور استماع نظرهای شخص محروم شده و تضمین فرایند قانونی درباره وی است. تنها در ماده ۱۱ مقرر شده است که تابعیت بحرینی که طبق مواد سه‌گانه بالا، سلب شده است، ممکن است به موجب حکم دادگاه به شخص بازگردانده شود. در حقیقت، این قانون به جای پیش‌بینی روند منصفانه در سلب تابعیت، شخص سلب تابعیت شده را به اثبات بی‌گناهی به منظور بازگرداندن تابعیت ملزم می‌کند و جالب‌تر اینکه مطابق ماده ۱۱ مکرر

۱. شایان یادآوری است بحرین در دوران پیش از اعلام استقلال (۱۹۷۱) به‌منزله یک حکومت نسبتاً خودمختار تحت حمایت بریتانیا فعالیت می‌کرد و «حاکم» بحرین از اختیاراتی برخوردار بود.

الحاقی، احکام صادره الزامی نخواهند بود مگر آنکه وزارت کشور، چنین دعوایی را آغاز کرده باشد.^۱ لذا بیش از آنکه تأمین حق تابعیت اشخاص مورد حمایت قانون ذکرشده باشد، حق حاکمیت از ابزار قانونی و حمایتی بهره برده است.

۲. تطبیق مقررات بحرین با تعهدات بین‌المللی

با وجود شناسایی حق تابعیت به منزله حق بشری، رویه بعضی دولت‌ها به منظور حمایت از منافع حیاتی آن‌ها چنین اقتضا دارد که حقوق بین‌الملل، سلب تابعیت را در مواردی خاص به موجب قوانین و با رعایت استانداردهای شکلی محترم بشمارد؛ گرچه آن‌ها از شیوه قانون‌گذاری یکسانی در این زمینه استفاده نمی‌کنند (Weis, 1979: 118). با وجود این، دولت‌هایی همچون ایران سلب تابعیت را از قوانین خود زدوده‌اند. متأسفانه رویه بین‌المللی که همچنان متأثر از فضای حقوق بین‌الملل دولت‌گراست به دولت‌ها اجازه می‌دهد در موارد خاص نسبت به سلب تابعیت اتباع خود اقدام کنند، اما ممکن است این روند در آینده با تکیه بر تحولات انسانی بیشتر تغییر یابد. آنچه مسلم است سلب تابعیت خودسرانه، در حقوق بین‌الملل مطلقاً ممنوع است. خودسرانه بودن در اینجا به سه معنی است: اولاً توسعه مفاهیم امنیت ملی و منافع حیاتی؛ ثانیاً اعمال تبعیض‌آمیز حق حاکمیتی در خصوص تابعیت، از جمله سلب تابعیت براساس مبانی نژادی، مذهبی، سیاسی و ... و ثالثاً رعایت نکردن تشریفات قانونی مقرر.

باید توجه داشت که تشریفات قانونی، به معنی حاکمیت قانون بر روند و فرایند سلب تابعیت است و در نتیجه چنانچه نهاد قضایی یا اجرایی مستقل، به طور منصفانه، بی طرفانه و با تکیه بر ادله معقول، بر فرایند بالا نظارت نداشته و قادر به استماع نظرها و دفاع شخص نباشد، چنین سلب تابعیتی خودسرانه تلقی می‌شود.

مجموعه تعهدات دولت بحرین در خصوص تابعیت عبارت است از: حقوق بین‌الملل عرفی شامل مفاد ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر و کنوانسیون‌های ۱۹۳۰ لاهه در خصوص تعارض قوانین تابعیت و ۱۹۶۱ کاهش بی‌تابعیتی در خصوص حق تابعیت، پیش‌نویس کنوانسیون تابعیت اشخاص حقیقی در خصوص جانشینی دولت که بر منع بی‌تابعیت شدن افراد، منع سلب تابعیت خودسرانه و ضرورت روند قانونی تحت حکومت قانون تصریح دارند و در اسناد متعدد دیگر تکرار شده است، همچنین ماده ۲۹ منشور عربی حقوق بشر^۲ که دولت بحرین، از سال ۲۰۰۶ عضو آن است.

برابر بند یک ماده ۲۹ منشور عربی، «هر شخصی حق تابعیت دارد. هیچ کس نباید به

۱. لا يكون للأحكام الصادرة بشأن الجنسية أو أي شرط من الشروط التي يتطلبها هذا القانون لاعتبار الشخص بحرينياً حجياً قبل وزارة الداخلية ما لم تختصم في الدعوى التي ترفع بشأنها.

2. Arab Charter on Human Rights, 2004.

صورت خودسرانه یا غیرقانونی از تابعیتش محروم شود». این ماده علاوه بر قید خودسرانه، واجد قید «غیرقانونی» نیز هست. با این حال، هرگونه سلب تابعیت که مغایر قوانین داخلی یا بین‌المللی باشد، خودبه‌خود خودسرانه نیز تلقی می‌شود. به عبارت دیگر، خودسرانه‌بودن، به معنی رعایت‌نکردن حکومت قانون (Kay, 2006: 61) است و مواردی از قبیل رعایت‌نکردن استانداردهای دادرسی عادلانه را نیز شامل می‌شود، مفهومی اعم از غیرقانونی‌بودن تصمیم به سلب تابعیت است. مواردی همچون صلاح‌حیدد مطلق وزارت کشور (https://www.hrw.org/news/2016/06/22/bahrain-senior-cleric-faces-deportation) - که عملاً تحت تأثیر پادشاه عمل می‌کند- از دیگر زمینه‌هایی است که با رعایت‌نکردن حکومت قانون به‌منزله یکی از اصول حاکم بر کسب و از دست دادن تابعیت (Bauböck, et al, 2006: 30) و رعایت‌نکردن حق استماع (Bauböck & Perching, 2006: 472) به روندی غیرعادلانه و خودسرانه در سلب تابعیت شهروندان بحرینی منجر می‌شود.

۳. رعایت مقررات داخلی و بین‌المللی درباره شیخ عیسی قاسم

شیخ عیسی قاسم طی فرمان شماره ۵۵-۲۰۱۶ حمد بن عیسی آل خلیفه، پادشاه بحرین از تابعیت بحرینی محروم شد. در مقدمه فرمان مزبور اولاً به هر دو ماده ۸ و ۱۰ قانون تابعیت استناد شده است و ثانیاً با اشاره به توصیه‌های مجلس ملی در جلسه فوق‌العاده ۲۸ جولای ۲۰۱۳ به‌ویژه توصیه دوم مبنی بر «سلب تابعیت بحرینی از کلیه مرتکبان جرایم تروریستی و تشویق‌کنندگان آن‌ها» و درخواست وزیر کشور به منظور سلب تابعیت به علت آسیب‌زدن به منافع ملی و رعایت‌نکردن وفاداری به کشور و براساس مصوبه هیئت وزیران مبنی بر سلب تابعیت، در ماده یک فرمان مقرر شده است که «تابعیت بحرینی از عیسی احمد قاسم ... ساقط می‌گردد» (http://www.mizanonline.ir/fa/news/192979).

وزارت کشور بحرین نیز طی اعلامیه‌ای مدعی شد که عیسی قاسم «از زمانی که تابعیت بحرینی کسب کرده است، سازمان‌هایی تأسیس نموده که از رویکردهای سیاسی-مذهبی افراطی پیروی می‌کنند و نقش عمده‌ای در ایجاد فضای تفرقه‌برانگیز و افراطی‌گری داشته است». در این اعلامیه به طور مشخص به بند سوم ماده ۱۰ قانون تابعیت اشاره شده که به موجب آن «ایراد ضرر به منافع کشور یا عمل بر خلاف وظیفه وفاداری به کشور» از موجبات سلب تابعیت است. این بیانیه توجیهات متنوعی در خصوص سلب تابعیت عیسی قاسم بیان کرده است که اغلب به نقش مذهبی وی مربوط می‌شود؛ از جمله آنجا که مدعی است وی مانع تصویب بخش دوم قانون خانواده درباره مذهب جعفری شده یا فتاوی وی به منظور خدمت به منافع خارجی است. وی همچنین متهم است که تفرقه‌گرایی و خشونت را ترویج کرده، به ارتباط با سازمان‌ها و احزاب خارجی ادامه داده و منابع مالی را بدون رعایت تشریفات قانونی

فراهم کرده است (<http://bna.bh/portal/en/news/733106>). بنا بر اطلاعات رسانه‌ها، اتهامات مالی وی نیز در واقع به دریافت وجوهات شرعی بازمی‌گردد (<http://www.mashregnews.ir/fa/news/608454>).

نوع منطق استدلالی مقامات بحرینی در دو سند ذکر شده (فرمان پادشاهی و بیانیه وزارت کشور)، نشان دهنده نوعی تمسک به «همه چیز» برای نیل به هدف مورد نظر است، زیرا از یک سو در فرمان پادشاه به ماده ۸ در خصوص دارندگان تابعیت اکتسابی استناد شده و بیانیه وزارت نیز دوره انجام تخلفات ادعایی را «از زمان کسب تابعیت بحرین» می‌شمارد و از سوی دیگر هر دو سند به ماده ۱۰ که عمومیت دارد استناد کرده و اتهامات مزبور عمدتاً با مفاد این ماده مرتبط است و مشخص نیست استناد به ماده ۸ چه وجهی دارد. نکته حائز اهمیت دیگر آنکه عیسی قاسم به دلیل تولد در بحرین طبق ماده ۴ قانون تابعیت مصوب ۱۹۶۳، بحرینی محسوب می‌شود. ظاهراً حکومت آل خلیفه که اصالتی حجازی دارد، اتباع این کشور را که قبل از استقلال در سال ۱۹۷۱، به دنیا آمده اند به علت تعلق پیشینی این سرزمین به حاکمیت ایران یا تعلقات شیعی، واجد اصالت بحرینی نمی‌داند.

با توجه به استقلال بحرین از ایران و جانشینی دولت بحرین در سرزمین مربوطه، جا دارد موضوع از حیث حقوق جانشینی دولت نیز طرح شود. مطابق ماده یک پیش نویس کنوانسیون راجع به تابعیت اشخاص حقیقی در خصوص جانشینی دولت‌ها، شخصی که در زمان جانشینی، تابعیت دولت سابق را داشته است، بدون توجه به شیوه کسب تابعیت حق دارد «حداقل» تبعه یکی از دولت‌های ذی‌ربط محسوب شود. ماده ۵ این طرح، مقرر داشته که شخصی که در زمان جانشینی، اقامتگاه معمول خود را در سرزمین یکی از دو دولت انتخاب کرده، مفروض است که تبعه همان دولت محل اقامت محسوب می‌شود، اما برابر ماده ۱۰ دولت‌ها باید به حق انتخاب تابعیت اشخاصی که ارتباط مقتضی با یکی از دو دولت دارند، احترام بگذارند. بنابراین، به شرط وجود رابطه‌ای مناسب میان شخص و کشور انتخابی‌اش، حق انتخاب وی بر پیش فرض اقامتگاه تقدم دارد. به نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل، این حق در معاهدات مرتبط با تابعیت و جانشینی و رویه دولت‌ها و دکتترین واجد سابقه است (ILC, 1999: 33). بنا به نظر کمیسیون، «رابطه مناسب» شامل مواردی از نظیر اقامت و تولد در کشور مورد انتخاب است. در خصوص شیخ عیسی قاسم، هم محل تولد وی در منامه و هم انتخاب بحرین به منزله محل اعمال حقوق مدنی و سیاسی، پس از استقلال و این نکته که وی تنها برای تحصیلات دینی مدتی در ایران اقامت داشته است، جای تردیدی باقی نمی‌گذارد که وی به موجب حقوق عرفی منعکس در این پیش نویس، حق بهره‌مندی از تابعیت بحرین را داشته است و نباید «بحرینی شده» (موضوع ماده ۸ قانون تابعیت) تلقی شود.

از سوی دیگر، اتهامات منتسب به وی در دادگاه‌های مستقل اثبات نشده است، بلکه تنها

ابزار او و همفکران و پیروانش برای احقاق حق تعیین سرنوشت و پدیداری مردم‌سالاری در بحرین، اقدامات مسالمت‌آمیزی نظیر تجمعات مسالمت‌آمیز و سخنرانی بوده است که هر یک از جمله حقوق بنیادین شهروندان برابر نظام بین‌المللی حقوق بشر محسوب می‌شود. برابر گزارش نهادهای مستقل حقوق بشر همچون عفو بین‌الملل و دیده‌بان حقوق بشر، مصادیق سلب تابعیت و دادرسی‌ها در این کشور در خصوص رهبران و فعالان سیاسی و مذهبی، برخلاف موازین بین‌المللی و دادرسی عادلانه بوده یا توجیهات سلب تابعیت در خصوص آن‌ها به طور عینی مشخص نشده است.

(<https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/bahrain>)
 (/report-bahrain /country-)/hrw.org/world-report/2016 .chapters/bahrain

نکته آخر اینکه کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده ۸ پیش‌نویس راجع به اخراج بیگانگان (۲۰۱۴)، تصریح دارد که «هیچ دولتی نباید تبعه خود را به سبب سلب تابعیت، تنها با هدف اخراج وی بیگانه تلقی کند» (ILC, 2014: 13). مطابق تفسیر کمیسیون، ماده ذکر شده در قوانین تابعیت تأثیر نمی‌گذارد، بلکه در آثار سلب تابعیت مؤثر است. به عبارت دیگر، ماده ۸ به این معنا نیست که شخص سلب تابعیت شده، همچنان تبعه محسوب می‌شود، بلکه تنها به این نتیجه منجر خواهد شد که چنانچه شخصی سلب تابعیت شود، این سلب تابعیت نباید با هدف اخراج وی - به منزله پیامد بیگانه تلقی شدن - صورت گیرد؛ لذا چنین فردی برای اخراج یا استمرار اقامت در دولت متبوع پیشین خود، بیگانه محسوب نخواهد شد (Molnar, 2015: 84). موضوع اخراج اتباع نیز از قلمرو پیش‌نویس بالا، خارج بوده است. این در حالی است که دولت بحرین طی بیانیه‌ای اعلام کرده است که اشخاص سلب تابعیت شده باید این کشور را ترک کنند (http://www.irna.ir/fa/News/82179371/). صدور چنین بیانیه‌ای این ظن را نیز تقویت می‌کند که سلب تابعیت اشخاصی نظیر شیخ عیسی قاسم به منظور اخراج و دور کردن وی از قلمرو بحرین و در واقع ممانعت از فعالیت‌های سیاسی آن‌هاست و چنین منظوری نیز مغایر حقوق بین‌الملل است.

در خصوص موضوع سلب تابعیت شیخ عیسی قاسم، به نظر می‌رسد اولاً مبانی حقوقی داخلی پوششی برای اعمال تبعیض براساس نظرهای سیاسی وی بوده است؛ ثانیاً نه تنها فرایند منصفانه‌ای نسبت به وی رعایت نشده، بلکه اساساً این فرایند در حقوق بحرین پیش‌بینی نشده است و با توجه به رویکرد دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه دیالو مبنی بر ضرورت تبعیت قوانین داخلی و رویه اجرایی آن‌ها از تعهدات بین‌المللی دولت (ICJ, 2010: 65)، می‌توان گفت قانون داخلی اجرا شده در این قضیه نیز از نظر حقوق بین‌الملل وجاهت نداشته است.

نتیجه‌گیری

موضوع تابعیت شهروندان که در گذشته از مصادیق اقتدار و حاکمیت دولت تلقی می‌شد، اینک و در پی جنبش بین‌المللی حقوق بشر، یک موضوع بین‌المللی تلقی می‌شود و از دولت‌ها انتظار می‌رود برخی اصول و قواعد را در این زمینه هم در مرحله قانون‌گذاری و هم در اجرا مراعات کنند. از جمله تضمین حق تابعیت و تلاش برای بی‌تابعیت نماندن/نشدن شهروندان و البته منع سلب تابعیت خودسرانه. دولت‌هایی همچنان وجود دارند که مایل‌اند در صورت اثبات بی‌وفایی و نبود تعلق خاطر شهروند به دولت و سرزمینش، از وی سلب تابعیت کنند. حقوق بین‌الملل نیز در نقطه توازن رویکرد حق محور (انسان‌گرا) و حاکمیت‌محور (دولت‌گرا) در حقوق بین‌الملل نوین، قواعدی از جمله اصل عدم سلب تابعیت براساس تبعیض و منع سلب تابعیت خودسرانه را در کنار حق تابعیت شهروندان و حق تعیین اتباع دولت‌ها تثبیت کرده است. با وجود این، نظام حقوقی بحرین در مواردی قادر به تضمین رعایت اصول مربوط به سلب تابعیت نیست. از جمله اینکه فرایندی برای استماع دفاعیات شخص مظنون به بی‌وفایی یا حتی امکان شکایت و تجدیدنظرخواهی وی نزد نهادهای قضایی مستقل وجود ندارد. لذا حقوق بحرین از این حیث، مغایر تعهدات عرفی و قراردادی بین‌المللی این کشور است. این نقض، در مرحله اجرا با سلب تابعیت خودسرانه (بدون رعایت موازین حقوق بشری) از ده‌ها شهروند این کشور از جمله شیخ احمد عیسی قاسم، تکرار شده است. به‌ویژه آنکه اغلب این تصمیمات، بدون اثبات اتهامات کیفری مورد ادعا در دادگاه‌های صالح با استماع دفاعیات و صرفاً به‌منظور مقابله با دیدگاه‌های سیاسی و مذهبی وی اتخاذ شده است. بدین ترتیب هم قوانین مبهم و غیرمنصفانه و هم اجرای آن‌ها موجب مسئولیت بین‌المللی دولت بحرین است.

منابع

الف) فارسی

۱. ارفع‌نیا، بهشید (۱۳۷۶). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، جلد ۱، تهران: بهتاب.
۲. دماوندی، فاطمه (۱۳۹۰). «سلب تابعیت در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، واحد تهران مرکز دانشگاه آزاد اسلامی.
۳. سلجوقی، محمود (۱۳۸۶). *بایسته‌های حقوق بین‌الملل خصوصی*، تهران: میزان.
۴. شریعت‌باقری، محمدجواد (۱۳۹۵). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، تهران: میزان.
۵. مقامی، امیر (۱۳۹۴). «تقریرات درس حقوق بین‌الملل خصوصی»، دوره کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و الهیات دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی.

(ب) انگلیسی

6. Adjami, Mirna and Julia Harrington (2008). "The Scope and Content of Article 15 of The Universal Declaration of Human Rights", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No. 3.
7. Annoni, Alessandra (2013). *Nationality and Social Rights*, in: *The Changing Role of Nationality in International Law*, Serena Forlati, Alessandra Annoni (ed), London, Routledge.
8. Bauböck, Rainer, et, al (2007). *Acquisition and loss of nationality*, Vol. 1, Amsterdam, Amsterdam University Press.
9. Bauböck, Rainer and Bernhard Perchinig (2006). *Evaluation and recommendations*, in: *Acquisition and loss of nationality*, Vol. 1, Rainer Bauböck, et, al (ed), Amsterdam, Amsterdam University Press.
10. Boll, Alfred (2007). *Multipile Nationality and International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
11. Forlati, Srena (2013). *Nationality as a Human Right*, in: *The Changing Role of Nationality in International Law*, Serena Forlati, Alessandra Annoni (ed), London, Routledge.
12. Kay, Hailbronner (2006). *Nationality in Public International Law and European Law*, in: *Acquisition and loss of nationality*, Vol. 1, Rainer Bauböck, et al (ed), Amsterdam, Amsterdam University Press.
13. Martin, Elizabeth (2003). *A Dictionary of Law*, Oxford, Oxford University Press.
14. Molnar, Tamas (2015). "The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives", *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014.
15. Rudan, Delia (2013). *Nationality and Political Rights*, in: *The Changing Role of Nationality in International Law*, Serena Forlati, Alessandra Annoni (ed), London, Routledge.
16. Vittor, Francesca (2013). *Nationality and Freedom of Movement*, in: *The Changing Role of Nationality in International Law*, Serena Forlati, Alessandra Annoni (ed), London, Routledge.
17. Waldrauch, Harald (2006). *Loss of Nationality*, in: *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States*, Vol. 1, Rainer Bauböck, et, al (ed), Amsterdam, Amsterdam University Press.
18. Weis, Paul (1979). *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff.
19. Zedner, Lucia (2016). "Citizenship Deprivation, Security and Human Rights", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 18, Issue 2.

Documents and Judgements:

20. BICI (2011). Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, available at: <http://www.bici.org.bh/BICIreportEN.pdf>
21. CCPR (1999). General Comment No. 27, Freedom of mMovement (Art.12).
22. CERD (2013). General Recommendation, No 30, Discrimination Against Non-citizens.
23. ECtHR (2010). *Kurić and Others v. Slovenia* [GC], no. 26828/06.
24. ICJ(1955). *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment.

25. ICJ (1970). Case Concerning Interpretation of Peace Treaties, Judgement.
26. ICJ (1986). Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua V. United States of America), Judgment.
27. ICJ (2010). Ahmadou Sadio Diallo (Republic Of Guinea V. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment.
28. ILC (1999). Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States with Commentaries.
29. ILC (2014). Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries.
30. UN, Human Rights Council, Resolution 26/14.
31. UN, Human Rights Council, Resolution 7/10.
32. UN, Human Rights Council, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, 2012, A/HRC/22/44.
33. UN, Human Rights Council, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General, 2013, A/HRC/25/28.
34. UN, Human Rights Council, Human rights and arbitrary deprivation of nationality Report of the Secretary-General, 2009, A/HRC/13/34.

Archive of SID