

بررسی سلب تابعیت اتباع بحرین در پرتو حقوق بین الملل بشر

غلامعلی قاسمی*

چکیده

تابعیت وصفی است که وابستگی شخص معین را به یک دولت تعیین می‌کند؛ این وابستگی ماهیت سیاسی دارد و هر دولت به استناد آن اتباع خود را مشخص می‌سازد. با این حال، با صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر و سایر اسناد حقوق بشری متعاقب آن، تابعیت به حق اساسی برای افراد تبدیل شده و سلب آن در چارچوب حقوق بین الملل بشر قابل ارزیابی است. از این منظر، سلب تابعیت اصولاً ممنوع است و در موارد استثنا نیز باید مطابق قانون و بدون اعمال تبعیض انجام گیرد؛ در غیر این صورت مشمول عنوان «سلب تابعیت خودسرانه» خواهد شد که در تعارض با موازین بین المللی حقوق بشر است. در این مقاله، پس از بررسی حق بر تابعیت و شرایط سلب آن، در چارچوب حقوق بین الملل، سلب تابعیت اتباع بحرین در پی اعتراضات عمومی و مسالمت‌آمیز در این کشور ارزیابی می‌شود. به نظر می‌رسد سلب تابعیت اتباع بحرین که اغلب فعالان رسانه‌ای، دینی، اجتماعی و سیاسی‌اند، مصداق سلب تابعیت خودسرانه است و نقض تعهدات بین المللی دولت بحرین و در تعارض با حقوق بین الملل بشر در این قلمرو است و ضرورت دارد سازمان‌های بین المللی، به‌ویژه شورای حقوق بشر به دور از جانبداری سیاسی و توجه به خواست قدرتهای حامی رژیم بحرین، اقدامات قاطع اجرایی در قبال این وضعیت اتخاذ کنند.

کلیدواژگان

تابعیت، سلب تابعیت، بحرین، حقوق بشر، حقوق بین الملل.

Email: g.ghasemi43@gmail.com

* دانشیار، گروه حقوق بین الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم-قم.
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۰۹، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۱۸

مقدمه

در پی اعتراض و تظاهرات مردم بحرین علیه شیوه حکمرانی و ساختار حکومت پادشاهی در سال ۲۰۱۱ تاکنون، دولت بحرین برای کنترل و مهار این حرکت، دست به اقدامات متعدد تقنینی، قضایی و اجرایی علیه قیام مردمی در این کشور زده است. سلب تابعیت از شهروندان فعال در جریان معارض مانند فعالان رسانه‌ای و اجتماعی، از جمله اقدامات این دولت در این چارچوب است که موجب واکنش‌های زیاد در بین افکار عمومی داخلی و بین‌المللی شده، اشخاص، نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی، به این اقدام دولت بحرین اعتراض کرده‌اند. در پی این وقایع، این پرسش مطرح است که مشروعیت اقدامات دولت بحرین در سلب تابعیت گسترده از دیدگاه حقوق بین‌الملل بشر با چه شرایطی ممکن است مشروعیت داشته باشد؟ و نقش قوانین داخلی آن چیست؟ برای پاسخ به این پرسش، نخست حق بر تابعیت در اسناد و رویه‌های حقوق بین‌الملل بشر، بررسی و قواعد حاکم بر سلب تابعیت روشن خواهد شد. پس از آن سلب تابعیت اتباع بحرین در چارچوب موازین بین‌المللی حقوق بشر و قوانین داخلی بحرین ارزیابی خواهد شد.

حق بر تابعیت

حق افراد برای داشتن تابعیت یک کشور، در اسناد بین‌المللی و نیز در حقوق بین‌الملل عرفی به‌مثابه یک حق اساسی بشر تلقی شده و رویه قضایی بین‌المللی نیز بر آن صحه گذاشته است که به‌اختصار این موضوع بررسی می‌شود.

۱. حق بر تابعیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر

تابعیت در آثار حقوقدانان به رابطه سیاسی و معنوی بین یک شخص و یک دولت تعریف شده است (نصیری، ۱۳۷۲: ۲۴). سیاسی بودن این رابطه، بر حاکمیتی بودن آن و حق هر دولت برای تعیین اینکه چه کسانی اتباع او هستند، دلالت دارد. این یک اصل راهنما در حقوق بین‌الملل نیز است که هر کشوری مطابق قوانین، بتواند تعیین کند چه کسانی تبعه او هستند. برخی وصف حقوقی را نیز برای تابعیت ذکر کرده‌اند (ارفع‌نیا، ۱۳۷۲: ۳۹)، در این صورت به حقوق و تکالیف ناشی از تابعیت تأکید کرده‌اند. به هر حال، سیاسی و حاکمیتی بودن مهم‌ترین عنصر تعاریف تابعیت است. با تنظیم منشور ملل متحد و توسعه حقوق بشر پس از جنگ جهانی دوم، گرایش به سمت شناسایی حق بر تابعیت به‌عنوان یکی از مصادیق دولت‌ها علاوه‌بر جنبه حاکمیتی تابعیت، منافع اشخاص را نیز در نظر بگیرند. در این صورت، مسئله تابعیت فقط

رابطه بین شخص و دولت نیست، بلکه اشخاص را به حقوق بین‌الملل نیز مرتبط می‌سازد (Hailbronner, 2006: 2). ارتباط اشخاص به حقوق بین‌الملل در مسئله تابعیت، مباحثی چون حمایت دیپلماتیک، حقوق بیگانگان در کشورهای دیگر و محدودیت‌هایی را که بر حاکمیت داخلی دولت‌ها در این موضوع تحمیل می‌شود، به دنبال داشته است. بنابراین، علاوه بر قوانین داخلی، معاهدات بین‌المللی و سایر اصول و موازین بین‌المللی مانند عرف بین‌المللی و اصول حقوقی عام در امر تعیین تابعیت مؤثرند و قوانین تابعیت یک کشور نباید مغایرتی با آنها داشته باشد (سلجوقی، ۱۳۷۰: ۱۴۶-۱۴۳). از لحاظ تاریخی نیز ورود حقوق بین‌الملل به این حوزه از قرن نوزدهم شروع می‌شود. در این قرن است که تعدادی معاهدات دوجانبه بین کشورهای مهاجرپرست و مهاجرپذیر منعقد شد که مشکلات مربوط به تابعیت دوگانه و خدمت نظامی را حل می‌کرد (Hailbronner, 2006: 5). پیوند مستقیم بین حق بر تابعیت و حقوق اساسی بشر در اسناد بین‌المللی بعد از منشور ملل متحد شکل گرفته است. اعلامیه جهانی حقوق بشر که در سال ۱۹۴۸، به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید، در ماده ۱۵ حق بر تابعیت را به‌عنوان یک حق اساسی بشر مشخص کرد. در بند ۱ این ماده اعلام می‌کند هر کس حق دارد دارای تابعیت باشد. کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)، کنوانسیون مربوط به وضعیت اشخاص بی‌تابعیت (۱۹۵۴) و نیز کنوانسیون مربوط به کاهش بی‌تابعیتی (۱۹۶۱) تدابیر متنوعی برای تضمین حق بر تابعیت برای اشخاصی که در معرض بی‌تابعیتی هستند، مقرر داشته‌اند. بعدها حق زنان متأهل و کودکان برای داشتن تابعیت مورد توجه قرار گرفت و کنوانسیون راجع به تابعیت زنان متأهل (۱۹۵۷)، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، کنوانسیون اروپایی راجع به فرزندخواندگی (۱۹۶۷)، کنوانسیون منع همه اشکال تبعیض علیه زنان و کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) شکل گرفت و در همه این اسناد مسئله حق بر داشتن تابعیت برای کودکان مطرح شد. همین‌طور کنوانسیون محو همه اشکال تبعیض نژادی (۱۹۶۶) و کنوانسیون اروپایی در مورد کاهش مصادیق تابعیت مضاعف و تعهدات نظامی در موارد تابعیت مضاعف (۱۹۶۳) در همین زمینه، حق بر تابعیت را مورد تأکید قرار دادند. با مطالعه این اسناد درمی‌یابیم که اصول کلی در زمینه تابعیت در این کنوانسیون‌ها مطرح شده است. این اصول شامل حق شخص بر داشتن یک تابعیت، اجتناب از بی‌تابعیتی و تابعیت مضاعف، وحدت خانواده، عدم تبعیض در زمینه تابعیت و بالاخره واقعی بودن تابعیت به معنای وجود ارتباط واقعی بین شخص و دولت متبوع اوست. این اصول به مرور زمان دچار تحولاتی شد و شکل‌گیری کنوانسیون اروپایی تابعیت (۱۹۹۷) برای تدوین اصول و قواعد جدید بود. در این کنوانسیون، موضوع خروج و از دست دادن تابعیت در مواردی چون تقلب و رفتار صدمه زننده به منافع اساسی دولت مطرح شد (Hailbronner, 2006: 6). حق بر تابعیت یک حق بنیادین بشر و شامل حق هر کس برای اکتساب، تغییر و حفظ یک تابعیت است. قواعد حقوق

بین الملل بشر مقرر می‌دارد که حق دولت‌ها برای تصمیم‌گیری در خصوص اینکه چه کسی تبعه آنهاست، حق مطلق نیست و دولت‌ها باید این حق را هماهنگ با تعهدات حقوق بشری خود مربوط به اعطا و از دست دادن تابعیت اعمال کنند.^۱ از نظر حقوق بشری، ماهیت و قلمرو حق بر تابعیت با توجه به استانداردهای زیر قابل ارزیابی است:

— حق اساسی بشر که هر شخص حق بر داشتن تابعیت دارد. بند ۱ ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر بر این مطلب صراحت دارد و به‌عنوان یک قاعده کلی علیه سیاست‌های ایجاد بی‌تابعیتی تفسیر شده است (Hailbronner, 2006:19). در واقع عبارت ماده ۱۵ مبنی بر اینکه هر کس حق دارد دارای تابعیت باشد، در مقام بیان برخورداری اشخاص از یک تابعیت خاص نیست، بلکه بیانگر حق اساسی داشتن تابعیت در مقابل بی‌تابعیتی و آثار ناشی از آن است. ماده ۳۴ کنوانسیون پناهندگان و ماده ۳۲ کنوانسیون وضعیت اشخاص بی‌تابعیت نیز کشورهای عضو را ملزم می‌کند تا اکتساب تابعیت را برای این اشخاص تسهیل کنند. علاوه بر این کنوانسیون حقوق کودک نیز بر داشتن تابعیت کودکان در ماده ۷ تأکید دارد و با بروز بی‌تابعیتی در کودکان مقابله می‌کند.

استاندارد دیگر در این قلمرو، اعمال ممنوعیت کلی تبعیض در مقررات تابعیت است. بدین ترتیب، این مقررات در زمینه اکتساب و سلب تابعیت نباید تفاوت خودسرانه‌ای راجع به گروه‌های اجتماعی برقرار کنند (Hailbronner, 2006: 20).

حق بر حفظ تابعیت، خود مترتب بر حق داشتن تابعیت است. این حق ممنوعیت سلب خودسرانه تابعیت را در پی دارد. بند ۲ ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر بر ممنوعیت سلب خودسرانه تابعیت تصریح کرده است. سلب خودسرانه تابعیت به‌طور مؤثری، اشخاص را درباره برخورداری از حقوق خود در وضعیت آسیب‌پذیرتری قرار می‌دهد، زیرا برخی از این حقوق ممکن است به محدودیت‌های قانونی وابسته شود که مانع اعمال این حقوق گردد و در نتیجه این افراد در وضع آسیب‌پذیرتری در قبال نقض حقوق خود قرار گیرند.^۲ برای نمونه این اشخاص ممکن است در برخورداری از حق آموزش، مالکیت خصوصی و دیگر حقوق مشابه در وضعیت غیرمناسبی قرار گیرند، درحالی‌که با از دست دادن تابعیت ابزار قانونی احقاق حق را نیز از دست می‌دهند. حق بر تابعیت در اسناد منطقه‌ای حقوق بشری نیز شناسایی شده است. ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در بند ۱ صلاحیت هر دولت را برای تعیین اتباع خود مطابق قوانین داخلی تصریح کرده است و در بند ۲ این اختیار را در چارچوب کنوانسیون‌های قابل اعمال [اسناد بین‌الملل مرتبط]، حقوق بین‌الملل عرفی و اصول کلی حقوقی مرتبط با

1. www.ohchr.org/en/issues/pages/nationality.aspx

2. www.ohchr.org/en/issues/pages/nationality.aspx.lastvisit,2018/01.05.

قواعد تابعیت اعمال می‌کند. در این مقرر، به محدودیت‌های حقوق داخلی و مقامات ملی ناشی از قواعد بین‌الملل اشاره دارد و ماده ۴ (a) کنوانسیون مزبور یک اصل حقوق بشری مبتنی بر ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر را تأیید می‌کند که هر شخص حق داشتن یک تابعیت را دارد (pilgram, 2011:4).

کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، علاوه بر اشاره به اصل حق تابعیت، حق داشتن تابعیت یک دولت معین را نیز تصریح کرده است. با این حال رویه دولت‌ها نشان می‌دهد که مسئله انتخاب یک دولت برای تابعیت همچنان یک موضوع تحت حاکمیت کشورهاست. کنوانسیون اروپایی تابعیت (۱۹۹۷) نیز استانداردهای حقوق بشری در زمینه تابعیت را دارد و مشوق حقوق اقلیت‌ها و اشخاص مهاجر در زمینه حقوق شهروندی و برخورداری از تابعیت است. این کنوانسیون در مواد ۶، ۷، ۸ از شرایط اکتساب و از دست دادن تابعیت سخن می‌گوید. نکته خیلی مهم این است که فهرست عوامل از دست دادن تابعیت مشخص است. این ویژگی سبب می‌شود که محدودیت مهمی بر دولت‌های عضو در زمینه سلب تابعیت ایجاد کند و گام مهمی در حمایت و حفظ حقوق اشخاص است (pilgram, 2011: 7).

حق بر تابعیت اشخاص، امحای بی‌تابعیتی و منع هر گونه تبعیض در این زمینه، اصولی است که در اسناد بین‌المللی مورد اشاره، شناسایی شده است. این اصول مورد توجه و تأکید نهادهای بین‌المللی نیز قرار گرفته است. مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه ۵۰/۱۵۲ دولت‌ها را به قانونگذاری در خصوص تابعیت با رویکرد کاهش بی‌تابعیتی دعوت کرده است.

۲. حق بر تابعیت در رویه قضایی بین‌المللی

مطابق با اصول بنیادی حقوق بین‌الملل ناظر بر تابعیت، رویه قضایی بین‌المللی نیز در این خصوص، موضع‌گیری کرده است. مسلم است که دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نوته بام و پیش از آن دیوان دائمی بین‌المللی دادگستری در نظریه مشورتی در خصوص احکام تابعیت تونس و مراکش در سال ۱۹۲۳، مسئله تابعیت را در صلاحیت داخلی دول دانسته است. دیوان در قضیه نوته بام در مقام تعریف تابعیت بیان می‌دارد: «براساس رویه دولت‌ها، آرای داوری و قضایی و نظریات نویسندگان حقوقی، تابعیت یک وابستگی حقوقی است که بر پایه یک واقعیت اجتماعی، ارتباط حقیقی بین وجود منافع و احساسات توأم با حقوق و تکالیف متقابل بین دولت و اشخاص است» (IcJ Rep, 1955 :para 23).

دیوان در مقام تبیین حق دولت‌ها در اعطای تابعیت خود، به رأی دیوان دائمی دادگستری در احکام تابعیت تونس، مراکش اشاره می‌کند. دیوان دائمی در آن پرونده ابراز داشته بود که «در وضعیت فعلی حقوق بین‌المللی نحوه اعطای تابعیت به حوزه صلاحیت انحصاری دولت‌ها مربوط می‌شود» (P.C. I.J., Series B, No.4, 1923, 23). با این حال، باید توجه داشت که امور

داخل در صلاحیت انحصاری دولت‌ها، امر مطلق و ثابت نیست و متناسب با تحولات در روابط بین‌المللی، متحول می‌شود. دیوان دائمی دادگستری نیز در نظریه مشورتی در مورد احکام تابعیت تونس و مراکش اظهار داشت، مسئله اینکه یک موضوع خاصی در صلاحیت داخلی یک کشور است یا نه، به تحول روابط بین‌المللی وابسته است (P.C. I.J., Series.B, NO, 1923:24). با مطالعه اسناد بین‌الملل ناظر بر تابعیت، این تحول قابل درک است، بدین ترتیب که اگرچه اصل موضوع صلاحیت انحصاری دولت‌ها در تعیین اتباع خود شناسایی شده، لیکن این صلاحیت تحت اشراف حقوق بین‌الملل است؛ همان‌طور که صلاحیت دولت‌ها در قبال هم با پذیرش تعهدات بین‌المللی محدود می‌شود، با پذیرش کنوانسیون‌های بین‌المللی در خصوص تابعیت، دولت‌ها پذیرفته‌اند که این صلاحیت انحصاری آنها به نفع اشخاص کاهش یابد: 2011 (Carol , 52). بر این اساس است که کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در بند ۱ ماده ۳ صلاحیت هر دولت را برای تعیین اتباع داخلی فرد مطابق قوانین داخلی می‌داند، ولی در بند ۲ این اختیار را در چارچوب کنوانسیون‌های قابل اعمال، حقوق بین‌الملل عرفی و اصول کلی حقوق مرتبط با قواعد تابعیت اعمال می‌کند؛ بنابراین همان محدودیت‌های حقوق بین‌الملل را موردنظر دارد. با این وصف، حق بر داشتن تابعیت، حق اساسی بشر است که علاوه بر اسناد بین‌المللی حقوق بشری، در کنوانسیون‌های مرتبط با تابعیت، رویه قضایی بین‌المللی و رویه سازمان‌های بین‌المللی نیز شناسایی شده است.

سلب تابعیت در تعارض با حقوق اساسی بشر

حق بر تابعیت به مثابه حق اساسی بشر و تحقق آن در ارتباط نزدیک با موضوع داشتن تابعیت و امکان قانونی حفظ آن، محور هر گونه بی‌تابعیتی و محدود کردن سلب تابعیت است که در ادامه این محدودیت در چارچوب حقوق بین‌الملل بشر بررسی می‌شود.

۱. محدودیت سلب تابعیت در حقوق بین‌الملل

از لحاظ واژه‌شناسی کلمه «Loss» و «deprivation» هر دو، برای سلب تابعیت به کار رفته است. کلمه «Loss» به حوادث خودبه‌خود و بدون دخالت دولت اشاره دارد که به از دست دادن تابعیت منجر می‌شود؛ در حالی که «deprivation» به اقدام از ناحیه دولت اشاره دارد (Ruma & Amanda , 2014: 4). اگرچه این تفاوت همواره روشن نیست و ممکن است به جای یکدیگر استفاده شوند، مباحث ما در این نوشته اغلب ناظر بر سلب تابعیت از ناحیه دولت است. مبنای اولیه ممنوعیت سلب تابعیت در بند ۲ ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر طرح شده است که بیان می‌دارد: «حدی را نمی‌توان خودسرانه از تابعیت خود یا از حق تغییر تابعیت محروم کرد.

همان‌طور که در این ماده آمده، سلب تابعیت خودسرانه^۱، موضوع ممنوعیت است. در مواردی که فرد با تمایل خود و کسب تابعیت جدید، تابعیت فعلی خود را از دست می‌دهد، مشمول این ممنوعیت نخواهد بود. علاوه بر این، در صورتی که تابعیت بر پایه اقدام متقلبانه یا اطلاعات دروغ یا عدم بیان واقع به دست آمده باشد، دولت‌ها ممکن است به‌عنوان مجازات به سلب این تابعیت اقدام کنند، حقوق بین‌الملل هم این موضوع را به‌عنوان مبنای صحیح از دست دادن یا سلب تابعیت پذیرفته است. دبیر کل ملل متحد در گزارش خود در مورد حقوق بشر و سلب تابعیت خودسرانه در سال ۲۰۱۳، بدین‌مطلب اشاره کرده است (Report of the secretary-General, 2013: para, 10) و در کنوانسیون‌های بین‌المللی ناظر بر امر تابعیت نیز شناسایی شده است. همچنین اقداماتی که به منافع عام یک دولت آسیب شدیدی بزند، از این دسته تلقی شده است. بدین ترتیب در صورت ارتکاب اعمالی که به منافع عالی دولت آسیب بزند، مفروض است که وظیفه وفاداری خود را نقض کرده است. کشورها ممکن است در این حالت برای سلب تابعیت چنین فردی به‌عنوان مجازات یا پاسخی به نادیده گرفتن آشکار وفاداری اقدام کنند (Report of the secretary-General, 2013: para, 12). با این حال، کنوانسیون اروپایی تابعیت ۱۹۹۷، در ماده ۷ پاراگراف (b) سلب تابعیت بر این مبنای در صورتی که به بی‌تابعیتی منجر شود، ممنوع کرده است. کنوانسیون ۱۹۶۱، در خصوص کاهش بی‌تابعیتی نیز به کشورهای عضو اجازه داده است که حق سلب تابعیت را بر این اساس برای خود حفظ کنند، حتی اگر به بی‌تابعیتی منجر شود، ولی اعمال این حق در صورتی ممکن است که هنگام الحاق طی اعلامیه‌ای این را اعلام کنند. جالب اینکه بیشتر کشورهای عضو این کنوانسیون از این حق استفاده نکرده و چنین اعلامیه‌ای صادر نکرده‌اند.

توسل به این امر برای سلب تابعیت می‌تواند بهانه‌ای برای سلب تابعیت خودسرانه تلقی شود. از این رو دبیر کل ملل متحد در این گزارش خود تذکر می‌دهد که کشورها باید از اعمال این حق به شکلی که به دیگر اصول حقوق بشر لطمه بزند، خودداری ورزند (Report of the secretary General, 2013: para 13). برای نمونه حق بر آزادی بیان افراد را از این طریق محدود نکنند. در هر صورت توسل به عدم وفاداری و آسیب رساندن به منافع اساسی دولت، نباید به بی‌تابعیتی فرد منجر شود یا به‌گونه‌ای تبعیض‌آمیز علیه افراد خاصی اعمال شود، از این رو تبیین مفهوم و عناصر سلب تابعیت خودسرانه ضرورت دارد. در واقع حقوق بین‌الملل، اختیار دولت‌ها برای سلب تابعیت را در چارچوب مفهوم «سلب خودسرانه» محدود کرده است.

هر گونه سلب تابعیت از ناحیه دولت، برای اینکه خودسرانه تلقی نشود، باید اولاً به موجب قانون باشد، یعنی براساس اراده فردی و خارج از مقررات پیش‌بینی‌شده صورت نگیرد؛ ثانیاً به

1. Arbitrary deprivation of Nationality

دور از هر گونه تبعیض اعمال شود. منظور از عدم تبعیض رفتار متفاوت براساس جنسیت، مذهب، نژاد، رنگ یا ملیت یا منشأ قومی است (Pilgram, 2011: 2).

کنوانسیون اروپایی تابعیت در فصل دوم هر گونه سلب تابعیت مبتنی بر عوامل نژادی، قومی، مذهبی یا اعتقاد سیاسی را منع کرده است. این مقرر قابل تحفظ و اعمال حق شرط نیست. ماده ۹ کنوانسیون ۱۹۶۱، نیز بر ممنوعیت سلب تابعیت هر شخص یا گروه براساس معیارهای نژادی، قومی، مذهبی یا اعتقادات سیاسی تصریح کرده است.

منع تبعیض در سلب تابعیت اصلی است که در همه کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط به تابعیت مقرر شده است، تا حدی که می‌توان گفت به قاعده عرفی تبدیل شده است. اصول مهم حقوق بین‌الملل عرفی در زمینه تابعیت عبارت است از تعهد دولت‌ها به محو و کاهش بی‌تابعیتی؛ ممنوعیت سلب تابعیت خودسرانه و تعهد عام دولت‌ها به عدم تبعیض در امر تابعیت (Pilgram, 2011: 20).

قطعنامه ۲۶/۱۴ شورای حقوق بشر سال ۱۹۴۸ در بند ۲ سلب تابعیت خودسرانه به‌ویژه مبتنی بر پایه‌های تبعیض‌آمیز چون نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا دیگر عقاید، منشأ ملی یا اجتماعی، وضعیت مالی، تولد یا دیگر وضعیت‌ها، را یک نقض حقوق بشر و آزادی اساسی او تلقی کرده است. همچنین بند ۴ این قطعنامه، همه دولت‌ها را به خودداری از اعمال اقدامات تبعیض‌آمیز دعوت کرده و از هر گونه قانونگذاری که به‌طور خودسرانه سلب تابعیت اشخاص را براساس نژاد و دیگر عوامل تبعیض‌آمیز تجویز می‌کند، منع کرده است.

۲. سلب تابعیت خودسرانه

سلب تابعیت بر پایه تبعیض نژادی، قومی یا مذهبی و... نوعی سلب تابعیت خودسرانه است که موجب نقص حقوق اساسی افراد در حوزه‌های مختلف می‌شود، به‌ویژه در اغلب موارد به بی‌تابعیتی اشخاص منجر می‌شود و بر برخورداری از حقوق اساسی افراد تأثیرگذار خواهد بود. حق بر داشتن هویت، حق بر آموزش، حق بر داشتن رفاه (ماده ۱۲ میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶)، حق بر داشتن زندگی خانوادگی (ماده ۱۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶)، حق بر آزادی جابه‌جایی و مسافرت (ماده ۱۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۱۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی)، از جمله حقوق اساسی بشر است که با سلب تابعیت خودسرانه، آسیب می‌بیند. این حقوق برای کودکان نیز صادق است و با سلب تابعیت پدر و مادر این کودکان، آنان نیز مشمول این محدودیت‌ها و سلب حقوق خواهند شد.

1. Human Rights and arbitrary deprivation of Nationality, A/HRC/RES/26/14, 11 July 2014.

مجمع عمومی در قطعنامه ۵۰/۱۵۲ و شورای حقوق بشر در قطعنامه‌های ۷/۱۰، ۱۰/۱۳، ۱۳/۲، ۲۰/۵، ۲۶/۱۴ بر ممنوعیت سلب تابعیت خودسرانه تأکید کرده‌اند.

کمیته حقوق بشر به‌عنوان نهاد نظارتی میثاق حقوق مدنی و سیاسی در زمینه سلب تابعیت خودسرانه بیان می‌دارد که خودسرانه نبودن به این معناست که تجویز هر گونه اقدام از سوی قانون نیز باید با مقررات، اهداف و مقاصد میثاق سازگار باشد و در شرایط خاص، منطقی و عقلایی جلوه کند (HRC, 1998: paras 19-20). کمیته در جایی دیگر تأکید دارد که خودسرانگی را نباید صرفاً بر خلاف قانون تعبیر کرد، بلکه باید به‌منظور شمول عناصری چون نداشتن تناسب و بی‌عدالتی {که عناصری اخلاقی و فراحقوقی‌اند} به‌صورت موسع تفسیر کرد (HRC, 1997: para 9.2). از این‌رو، سلب تابعیت بر مبنای تبعیض نژادی، قومی، مذهبی یا سیاسی یا سلب تابعیتی که به بی‌تابعیتی منجر گردد، خودسرانه و در نتیجه از منظر حقوق بین‌الملل ممنوع است (فضایلی و کرمی، ۱۳۹۶: ۲۸۹).

دبیر کل ملل متحد در گزارش سال ۲۰۱۵ خود ضمن اشاره به موضوع سلب تابعیت اظهار می‌دارد که دولت‌ها باید قوانین خود را در زمینه اکتساب و سلب تابعیت هماهنگ با تعهدات بین‌المللی خود وضع کنند. به‌ویژه دولت‌هایی که مسئولیت جلوگیری و کاهش بی‌تابعیتی را دارند، در همکاری مناسب با جامعه بین‌المللی و هماهنگ با قطعنامه ۶۱/۱۳۷ مجمع عمومی و ۲۶/۱۴ شورای حقوق بشر باید این تعهد را انجام دهند (A/HRC/31/29 16 December 2015: Para, 3). از لحاظ مفهومی و تبیین سلب تابعیت خودسرانه باید توجه داشت که خودسرانه نبودن اقدام به سلب تابعیت حاکی از لزوم رعایت عدالت شکلی و ملی فرایندهای قانونی مقتضی است (فضایلی و کرمی، ۱۳۹۶: ۲۸۹). عدالت شکلی وسیله استقرار عدالت ماهوی است و دادرسی منصفانه ناظر بر عدالت شکلی در فرایندهای قضایی تلقی می‌شود؛ به‌گونه‌ای که حصول نتیجه‌ای عادلانه در این فرایندها در گرو تأمین معیارهای مربوط به چگونگی تفسیر و اجرای قواعد ماهوی است و این معیارها همان قواعد قانونی‌اند (فضایلی، ۱۳۹۳: ۱۶۰). در این زمینه، کنوانسیون کاهش بی‌تابعیتی در بند ۴ ماده ۸ مقرر می‌دارد که دولت متعاقد نباید به سلب تابعیت متوسل شود، مگر طبق قانونی که حق استماع عادلانه را برای فرد موردنظر در برابر دادگاه یا هر نهاد صالح و مستقل دیگری فراهم سازد. چنانکه هویداست در این کنوانسیون بر دو مؤلفه فرایند قضایی عادلانه، یکی لزوم تجویز سلب تابعیت به موجب معیار و مقرر عینی قانونی، و دیگری امکان بهره‌مندی فرد ذی‌نفع از محکمه و مرجع صلاحیتدار مستقل تأکید شده است. خاطر نشان می‌شود که مفهوم خودسرانگی تنها به عدالت شکلی محدود نمی‌شود. این مؤلفه عناصری همچون ضرورت، تناسب و عقلایی بودن را نیز شامل می‌شود (فضایلی و کرمی، ۱۳۹۶: ۲۸۹). نکته دیگر در خصوص مفهوم سلب تابعیت خودسرانه این است که با ملاحظه اسناد مختلف بین‌المللی حقوق بشری مانند بند ۲ ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر و مواضع نهادهای

بین‌المللی چون قطعنامه ۵۰/۱۵۲ مجمع عمومی و قطعنامه‌های متعدد شورای حقوق بشر می‌توان گفت اصطلاح سلب تابعیت خودسرانه مفهومی عام و قاعده‌ای عمومی است که سلب تابعیت تبعیض‌آمیز، غیرقانونی یا دیگر مصادیق، عناصر تشکیل‌دهنده آن‌اند.

همان‌طور که اشاره شد، محور اصلی سلب تابعیت خودسرانه، سلب تابعیت تبعیض‌آمیز است که در اسناد مختلف بین‌الملل منع شده است. ماده ۲۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، قاعده منع تبعیض در برخورداری از حقوق اساسی بشر را به‌صراحت و جامعیت پیش‌بینی کرده و می‌توان گفت اصل عدم تبعیض یک اصل عرفی در حقوق بین‌الملل بشر است که نسبت به تفسیر و اجرای حق بر داشتن تابعیت اعمال می‌شود (HRC/31/29, 2015: para, 8). بنابراین محتوای ماده ۲۶ میثاق، در مورد هر گونه مقررات ملی که اشخاص را به‌گونه‌ای تبعیض‌آمیز از تابعیت محروم کند، قابل اعمال است (علاوه‌بر مسئله عدم تبعیض در سلب تابعیت، در اسناد بین‌المللی بر این نکته تأکید شده است که سلب تابعیت نباید به بی‌تابعتی منجر شود. در واقع پیدایش بی‌تابعتی ناشی از سلب تابعیت، خود نشانه‌ای دیگر برای سلب تابعیت خودسرانه تلقی شده است، کنوانسیون اروپایی تابعیت، سلب تابعیت را در صورتی که به بی‌تابعتی منجر شود ممنوع کرده است (ماده ۷ پاراگراف (ط)).

مجمع عمومی ملل متحد نیز دولت‌ها را به قانونگذاری در مورد تابعیت با رویکرد کاهش بی‌تابعتی مطابق با اصول بنیادین حقوق بین‌الملل ناظر بر تابعیت دعوت کرده است. با این حال ماده ۷ (۳) کنوانسیون اروپایی تابعیت به دولت‌ها اجازه سلب تابعیت حتی در صورتی که به بی‌تابعتی منجر شود، چنانچه تابعیت از طریق رفتار متقلبانه یا اطلاعات دروغ یا مخفی کردن وقایع مرتبط با متقاضی باشد، داده است و همان‌طور که مشخص است، این امکان در تابعیت اکتسابی است و نه تابعیت اصلی. اصولاً سلب تابعیت به‌عنوان مجازات در صورتی که تابعیت اصلی باشد مورد انتقاد است، زیرا با اجرای چنین مجازاتی امکان بسیار زیادی وجود دارد که شخص نتواند تابعیت کشور دیگری را کسب کند و بدون تابعیت شود (ارفع‌نیا، ۱۳۸۰: ۴۴). ماده ۸ کنوانسیون ۱۹۶۱، نیز تصریح می‌کند که کشورهای عضو نمی‌توانند سلب تابعیت کنند اگر به بی‌تابعتی شخص منجر شود، لکن ماده ۱۰ این کنوانسیون، استثنائاتی بر ماده ۸ وضع کرده و صلاحیت دولت را برای اعمال این استثنائات بسیار محدود قرار داده است (مواد ۸ و ۴ (۳)). با ملاحظه این دو کنوانسیون می‌توان گفت که این یک مطلب پذیرفته‌شده است که هر گونه اقدام در خصوص تابعیت که به بی‌تابعتی منجر شود، در فرض عمل متقلبانه جایز است، مشروط بر اینکه مستقیماً به متقاضی قابل انتساب باشد (Carol, 2011: 58).

با این حال، در سایر موارد سلب تابعیت، مقررات هر دو کنوانسیون باید در پرتو دیگر قواعد حقوق بین‌الملل که با اصل کاهش بی‌تابعتی مرتبط است، دیده شود. بدین‌معنی که اگر هم سلب تابعیت تجویز شده باشد، تحت اشراف اصول حقوق بین‌الملل مانند اصل عدم تبعیض و

اصل تعهد دولت‌ها به کاهش بی‌تابیتی خواهد بود. از سوی دیگر، مهم‌ترین معیار ارزیابی مقررات داخلی و عملکرد دولت‌ها در زمینه سلب تابعیت، ممنوعیت تبعیض در ماده ۲۶ میثاق بین‌الملل حقوق مدنی و سیاسی است که دولت بحرین نیز آن را پذیرفته است. محتوای ماده ۲۶ به‌عنوان تفسیری از تبعیض در تعامل با اشخاص بدون هیچ توجیه و دلیل است. هیچ نشانه‌ای هم وجود ندارد که بگوییم ماده ۲۶ به‌طور کلی در مورد مقرراتی که اشخاص را از تابعیتشان محروم می‌کند، غیر قابل اعمال است. با این وصف ممنوعیت سلب تابعیت تبعیض‌آمیز براساس عوامل سیاسی یا نژادی یا قومی یا ریشه‌های مذهبی یک امر مسلم است و در تعارض با حقوق اساسی بشر مندرج در میثاق حقوق مدنی و سیاسی است، هرچند در ظاهر مستند به قوانین داخلی باشد.

سلب تابعیت اتباع بحرین

در پی اعتراضات مردمی در بحرین برای مشارکت بیشتر در حکومت و کسب آزادی‌های عمومی، دولت بحرین علاوه بر کاربرد زور در اشکال مختلف آن علیه مردم معترض، از سلب تابعیت به‌عنوان عامل کنترل و محدودکننده آزادی بیان و اعتراض مردم استفاده کرد. در سه سال اخیر بیش از ۲۰۰ نفر از اتباع بحرینی معارض، سلب تابعیت شده‌اند. شانزده سازمان حقوقی طی نامه‌ای خطاب به شورای حقوق بشر در آستانه اجلاس سال ۲۰۱۶، علاوه بر اعتراض به سرکوب و نقض حقوق بشر، به موضوع سلب تابعیت اتباع بحرین اشاره کردند. این سازمان‌های حقوقی، بحرینی و غیر بحرینی بودند.^۱ بحرین بالاترین رتبه را در سلب تابعیت در میان کشورهای جهان در سال ۲۰۱۵ داشته است.^۲ در این میان، سلب تابعیت از رهبر مذهبی شیعیان بحرین یعنی آیت‌الله شیخ عیسی قاسم نقطه اوج این اقدام دولت بحرین بود. این سلب تابعیت از شیخ عیسی قاسم، علاوه بر سلب حقوق و آزادی اساسی ایشان، موجب محروم کردن مردم بحرین از ارتباط با یک رهبر مذهبی و در نتیجه سلب آزادی‌های مذهبی و حقوق اجتماعی آنان نیز شده است. در ادامه و در پرتو مباحثی که در مورد سلب تابعیت طرح شد، وضعیت سلب تابعیت اتباع بحرین را بررسی می‌کنیم.

۱. سلب تابعیت خودسرانه اتباع بحرین

حجم گسترده سلب تابعیت اتباع بحرین و کیفیت آن که نسبت به پیروان یک مذهب و نیز اشخاص معترض به وضعیت سیاسی موجود اعمال شده است، طرح مسئله سلب تابعیت

1. www.bahrninobserver.com/ar/page/4310

2. www.Islam24.com/arabic/?p22642.

خودسرانه در تعارض با اصول و قواعد حقوق بین‌الملل بشر را جدی ساخته است. برای ارزیابی این مسئله، نخست این سلب تابعیت را در پرتو حقوق داخلی بحرین بررسی می‌کنیم و پس از آن در چارچوب تعهدات بین‌المللی این دولت و قواعد مهم حقوق بین‌الملل بشر سنجش خواهیم کرد.

۱.۱. سلب تابعیت در حقوق داخلی بحرین

قانون اساسی بحرین اصلاحی سال ۲۰۰۲، در اصل ۱۷ مقرر داشته است:

بند الف) تابعیت بحرین به موجب قانون مشخص می‌شود و سلب تابعیت فقط در صورت خیانت بزرگ یا شرایط دیگر که قانون آن را مشخص می‌کند، امکان‌پذیر است.^۱ قانون تابعیت بحرین مصوب سال ۱۹۶۳ در ماده ۱۰ سلب تابعیت از اتباع بحرین را در سه حالت مقرر کرده است: الف) در صورت ورود به خدمت نظامی یک دولت خارجی و استمرار آن علی‌رغم دستور دولت بحرین مبنی بر ترک آن، ب) در صورتی که به خدمت دولت دشمن درآید، ج) در صورت ایراد ضرر و آسیب به امنیت کشور. در سال ۱۹۸۹ ماده ۱۱ مکرر به این قانون اضافه شد. به موجب این ماده، هر گونه طرح دعوا و احکام صادره در مورد تابعیت مادامی که وزارت کشور در آن دعوا ورود نکرده است، اعتبار ندارد، بدین ترتیب ابتکار عمل در احقاق حق در مورد تابعیت و هر گونه اقدام قانونی وابسته به این نهاد دولتی است. این مقرر در موارد سلب تابعیت‌های اخیر به زیان محروم‌شدگان از تابعیت که به دنبال دادخواهی بودن منجر شد، چه اینکه وزارت کشور بحرین و به تبع آن محاکم هیچ رغبتی به این کار نداشتند. مسئله جرائم تروریستی و امکان سلب تابعیت از مرتکبان آن نیز بعد از حوادث و اعتراضات مردمی در این کشور در ۷ ژولای ۲۰۱۴ به آن اضافه شده است.

مطابق ماده ۱۰ اصلاحی سال ۲۰۱۴، قانون تابعیت بحرین، فرمان سلب تابعیت به تقاضای وزارت کشور و تصویب کابینه از هر شهروند بحرینی در صورت ضربه به امنیت کشور یا عمل برخلاف وظیفه وفاداری به آن صادر می‌شود. با این حال، تعریف مشخصی از واژه ضربه یا لطمه ارائه نشده است و این موجب تفسیر خودسرانه و اعمال قانون به‌منظور سلب تابعیت به‌سادگی از هر شخص می‌شود (7: Bahrain Center for Human Rights, 2014).

علاوه بر ابهام در تعیین مفهوم خیانت و ضربه زدن به پادشاهی بحرین و واگذاری تفسیر آن به مقامات دولتی، موضوع جرائم تروریستی هم بعد از اعتراضات و جنبش مردمی بحرین به مصادیق سلب تابعیت اضافه شده است. به موجب فرمان پادشاهی بحرین، قانون در مورد حمایت از جامعه مقابل اقدامات تروریستی مصوب ۲۰۰۶ در ۳۱ ژولای ۲۰۱۳ تغییر یافته و

۱. أ- الجنسية البحرينية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاطها عن من يتمتع بها إلا في حالة الخيانة العظمى، والأحوال الأخرى التي يحددها القانون.

امکان سلب تابعیت در این نوع جرائم پیش‌بینی شده است. این در حالی است که اغلب کسانی که سلب تابعیت شده‌اند، روزنامه‌نگاران، فعالان اجتماعی و مدنی، وکلا و مانند اینها هستند که ارتباطی با اعمال تروریستی ندارند. در حرکت اعتراضی مردم بحرین هم تاکنون بروز حرکات تروریستی و خشونت‌بار مشاهده نشده و اعتراضات مسالمت‌آمیز تنها ابزار اعلام مواضع و بیان خواسته‌های اکثریت مردم این کشور بوده است. اصلاحات سال ۲۰۱۳، بر قانون در خصوص حمایت از جامعه در مقابل اقدامات تروریستی مجازات‌های متعددی در این زمینه پیش‌بینی کرده است. این مجازات‌ها شامل ۱۵ سال حبس، حبس ابد، مجازات مرگ و سلب تابعیت می‌شود. (8: Bahrain Center for Human Rights, 2014). بنابر گزارش رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد فعال بحرینی و غیربحرینی، هیچ‌گونه مستندات و شواهدی که حکایت از ارتباط اشخاص سلب‌تابعیت‌شده با جرائم تروریستی باشد، مشاهده نشده است. علاوه‌بر اشکالات و ابهامات مربوط به مفاهیم مندرج در قوانین موجود در زمینه مسئله تابعیت، موضوع تشریفات قانونی و قضایی لازم و رعایت حقوق انسانی سلب‌تابعیت‌شدگان در جریان رسیدگی هم اهمیت دارد. در این زمینه، به‌طور معمول، سلب‌تابعیت‌ها بدون رعایت تشریفات قضایی و امکان اعتراض افراد سلب‌تابعیت‌شده، با تصمیمات حکومتی یکجانبه علیه آنان اتخاذ شده و تابعیت آنان سلب می‌شود.

قانون تابعیت بحرین، فاقد رویه‌ای منصفانه به‌منظور استماع نظر شخص محروم‌شده و تعیین فرایند قانونی درباره وی است. تنها در ماده ۱۱ مقرر شده است که تابعیت بحرینی که طبق مواد ۹، ۸ و ۱۰ سلب شده، ممکن است به موجب حکم دادگاه به شخص بازگردانده شود. در حقیقت، این قانون به‌جای پیش‌بینی روند منصفانه در سلب تابعیت، شخص سلب‌تابعیت‌شده را به اثبات بی‌گناهی به‌منظور برگرداندن تابعیت ملزم می‌کند و جالب‌تر اینکه مطابق ماده ۱۱ مکرر الحاقی، احکام صادره الزامی نخواهد بود، مگر اینکه چنین دعوایی را وزارت کشور آغاز کرده باشد. از این رو پیش از آنکه تأمین حق تابعیت اشخاص مورد حمایت قانون ذکر شده باشد، حق حاکمیت از ابزار قانونی و حمایتی بهره برده است (مقامی، ۱۳۹۶: ۳۶۹).

عفو بین‌الملل در بیانیه عمومی خود در خصوص سلب تابعیت خودسرانه در بحرین اظهار نگرانی می‌کند و بیان می‌دارد که گزارش‌های زیادی در مورد توسل مقامات بحرینی به سلب تابعیت به‌عنوان ابزاری برای مجازات عمومی منتقدان دریافت می‌کند، از جمله اینکه اخیراً، ۷۲ تبعیت توسط مقامات بحرینی سلب شده است که تعدادی از آنها دچار بی‌تابعیتی شده‌اند. بر پایه این گزارش، وزارت کشور بحرین در ۳۱ ژانویه ۲۰۱۵ سلب تابعیت از این ۷۲ نفر را به‌دلیل اعمال غیرقانونی اعلام کرده است. این تعداد شامل فعالان حقوق بشری، مخالفان سیاسی و چهره‌های دانشگاهی و تحصیل‌کرده بود که آنها را به خروج از کشور وادار کرده‌اند. بیانیه وزارت کشور بحرین منظور از اعمال غیرقانونی این افراد را شامل اعمالی چون تحریک و

دفاع از تغییر نظام از طریق غیرقانونی، توهین به کشورهای دوست، بدنام کردن تصویر رژیم در افکار عمومی و انتشار اخبار دروغ در تقابل با قواعد قانون اساسی بحرین می‌داند. این در حالی است که به اعتقاد سازمان عفو بین‌الملل این اقدامات ادعایی در صورت اثبات دربردارنده جرائمی است که مجازات برخی از آنها برخلاف حقوق بین‌الملل بشر است، زیرا تفکیک و تمایز بین یک عمل مجرمانه از این دست و حق بر آزادی بیان در این‌گونه موارد بسیار مشکل است (Amnesty International, public statement, 4 February 2015). حتی در صورت تعقیب و محاکمه این افراد، مقامات بحرینی باید این حق را برای آنان تضمین کنند. آنها باید از دادرسی منصفانه بدون محکوم شدن به مجازات مرگ برخوردار باشند نه اینکه سلب تابعیت شوند. سلب تابعیت فقط در شرایط بسیار محدود مجاز است و علاوه بر این، باید با فرایندهای کافی حمایتی و حق اعتراض همراه باشد. بسیاری از این افراد سلب تابعیت شده، این اقدام را براساس ادعاها و اتهامات غلط و بدون فرایند رسیدگی صحیح، خودسرانه دانسته و در جهت نقض حقوق بشر بین‌الملل خود می‌دانند.

تلقی افراد سلب تابعیت شده در بحرین از این اقدامات قابل درک و کاملاً بجاست، زیرا خودسرانه بودن سلب تابعیت اتباع بحرین از سه نظر قابل طرح 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...، ثالثاً، رعایت نکردن تشریفات قانونی مقرر (مقامی، ۱۳۹۶: ۳۶۹). بنابراین چه در سمینار برگزار شده از سوی عفو بین‌الملل در سال ۲۰۱۶ مطرح شد، از سال ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ وزارت کشور بحرین تابعیت بیش از ۳۰۰ فرد را سلب کرده است. این افراد شامل فعالان رسانه‌ای، شخصیت‌های دانشگاهی و اعضای سابق پارلمان بوده‌اند که فرصت دفاع از خود را در دادگاه صالح نداشته‌اند (Amnesty International, 2016: 17). وزارت کشور بحرین در برابر اعتراض فراوان به سلب تابعیت‌ها و درخواست دادخواهی در این زمینه، اعلام کرد هر کس اعتراض داشته باشد می‌تواند به دادگاه مراجعه کند، ولی پس از پیگیری افراد سلب تابعیت شده و وکلای آنها دادگاه‌ها هیچ رغبتی برای رسیدگی نشان ندادند (Caterina Alena, 2017: 21). علاوه بر فقدان تشریفات قانونی مناسب به‌ویژه دادرسی عادلانه، با بررسی وقایع بحرین در این خصوص می‌توان مشاهده کرد که مقامات بحرینی به‌طور فزاینده‌ای، عناوین و اتهامات مبهمی را برای اشخاص زندانی به‌کار برده‌اند که به‌طور مسالمت‌آمیز عقاید سیاسی خود را ابراز داشته‌اند و خواسته‌های خود را در چارچوب قوانین موجود مطالبه کرده‌اند. برای نمونه، سلب تابعیت از آیت‌الله شیخ عیسی قاسم از رهبران مذهبی بحرین طبق بند «ج» ماده ۱۰ قانون تابعیت انجام گرفته است. این سلب تابعیت به مواردی مانند خروج از وظایف شهروندی و همزیستی مسالمت‌آمیز، تعمیق مفاهیم طایفه‌گری، مخالفت با قانون اساسی و نهادهای دولتی، ایجاد تفرقه در جامعه و تلاش برای

ایجاد حکومت روحانیان و وکالت شرعی استناد شده است. این اتهامات در محکمه صالح با رعایت دادرسی منصفانه رسیدگی و اثبات نشده است. علاوه بر این، مفهوم امنیت ملی را آنچنان توسعه داده‌اند که وظایف اولیه و شرعی یک عالم دینی را در دریافت و توزیع وجوهات شرعی مخل امنیت دانسته‌اند. تبعیض آمیز بودن نیز از دو نظر مذهبی و سیاسی مشخص است که اغلب این اقدامات برای سرکوب پیروان یک مذهب معین (عامل مذهبی) و علیه معارضان حکومت (عامل سیاسی) انجام گرفته است. حتی بر فرض اثبات این اتهامات، آیا این اتهامات مطابق قوانین کیفری و به‌عنوان یک جرم عادی قابل تعقیب و مجازات نیست و آیا تناسبی با مجازات سلب تابعیت و محرومیت از همه حقوق قانونی به تبع آن دارد؟

۲. سلب تابعیت و تعهدات بین‌المللی دولت بحرین

دولت بحرین میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی را در سال ۲۰۰۶ و میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی را در سال ۲۰۰۷، تصویب کرده و در قبال نقض حقوق بشر در سرزمین خود مسئول است. در این دو میثاق، حقوق اولیه انسانی برای اشخاص پیش‌بینی شده است و دولت‌های عضو این اسناد باید حقوق مقرر برای مردم را مورد احترام و حمایت قرار دهند. دولت بحرین موظف است با وضع قوانین و اجرای صحیح آن، تعهدات مندرج در این دو سند الزام‌آور را اجرا کند. سلب تابعیت خودسرانه که اغلب به بی‌تابعیتی اشخاص نیز منجر می‌شود، تبعات زیادی بر محرومیت اشخاص از حقوق مندرج در این میثاق‌ها دارد. اشخاص بدون تابعیت فاقد موقعیت حقوقی لازم برای پیگیری حقوق و اختیارات خود هستند. آنها از منافع شهروندی خود مانند دسترسی به خدمات اجتماعی و رفاهی محروم می‌شوند؛ با بحران ثبت‌نام در مراکز آموزشی و دانشگاهی مشکل پیدا می‌کنند؛ آنها نمی‌توانند شغل ثابت و دائمی داشته باشند و به خارج از جزیره کوچک بحرین سفر کنند.

حق بر تابعیت که نباید به‌طور خودسرانه سلب شود، در ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر و دیگر اسناد بین‌المللی که پیش از این به تفصیل بررسی شد، تصریح شده است. این اعلامیه، اگرچه سند الزام‌آوری نیست، لکن محتوای اغلب مفاد آن، ماهیت عرفی دارد و برای همه دولت‌ها الزام و تعهد به رعایت آن ایجاد می‌کند. براساس ماده ۲۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، هر کودکی حق دستیابی به یک تابعیت را دارد و مطابق ماده ۷ کنوانسیون حقوق کودک نیز هر طفلی بعد از تولد حق برخورداری از نام و تابعیت را دارد. محروم کردن کودکان از این حق، به دلیل سلب تابعیت از والدین او، نقض کنوانسیون است و دولت بحرین متعهد به رعایت این کنوانسیون است. از سوی دیگر، ماده ۷ کنوانسیون ۱۹۶۱، در زمینه کاهش بی‌تابعیتی، نیز هر گونه از دست دادن تابعیت را که به بی‌تابعیتی منجر شود، منع کرده و این مقرر در دیگر معاهدات بین‌المللی ناظر بر تابعیت مانند کنوانسیون اروپایی تابعیت

مطرح شده است. با توجه به تأکید معاهدات و اسناد بین‌المللی حقوق بشر و مواضع نهادهای بین‌المللی چون مجمع عمومی و شورای حقوق بشر که می‌تواند حاکی از رویه دولت‌ها باشد، تعهد به محو بی‌تابیتی به‌عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل شناسایی شده و عرفی بودن آن هم قابل طرح و تأمل است. بنابراین، عدم عضویت دولت بحرین در این کنوانسیون، محمل صحیحی برای سلب تابعیت منجر به بی‌تابیتی نخواهد بود.

اظهارات سازمان‌های بین‌المللی نیز به‌عنوان تصدیق وقایع مربوط به سلب تابعیت و نیز تعارض اقدامات دولت بحرین با حقوق بین‌الملل بشر شایان توجه است. دبیر کل ملل متحد در ۱۶ ژوئن ۲۰۱۶ در بیانیه‌ای اعلام کرد که این اقدامات دولت بحرین به وضعیت حقوق بشر در بحرین آسیب می‌زند.^۱

مشاور دبیر کل ملل متحد نیز در بیانیه‌ای به تاریخ ۲۲ ژوئن ۲۰۱۶، اعلام کرد که سلب تابعیت شیخ عیسی قاسم توسط مقامات بحرینی آخرین اقدام در حوادث بحرین است که به تعطیل کردن مشارکت عمومی و برخورداری از حقوق بشر در کشور منجر می‌شود و پاسخگویی دولت به مطالبات معترضان را عمل به تعهدات بین‌المللی دولت بحرین مطابق حقوق بین‌الملل بشر دانست. سخنگوی کمیسیون عالی حقوق بشر در ۲۱ ژوئن ۲۰۱۶، در مورد فشارهای وارده به حقوق بشر از جمله حق آزادی بیان و حق بر تابعیت در بحرین اظهار نگرانی کرد و از دولت بحرین خواست تا این حقوق را که براساس تعهدات بین‌المللی مورد حمایت است، تضمین کند.^۲ به هر حال، استناد مقامات بحرینی به مقررات داخلی خود برای سلب تابعیت شهروندان بحرینی، نمی‌تواند تعهدات بین‌المللی حقوق بشری آنان را منتفی سازد. هر گونه سلب تابعیت باید در چارچوب اصول حاکم بر امر تابعیت اعم از حق داشتن یا سلب آن باشد و رعایت معیارهای حقوق بشری از لحاظ عدم تبعیض، رعایت تشریفات قانونی اعم از حکم به موجب قانون، حق اعتراض و دادرسی منصفانه، جلوگیری از بی‌تابیتی و کاهش آن باشد. از اصول کلی مستفاد از حقوق اتحادیه اروپا نیز در زمینه تابعیت این نتیجه به‌دست می‌آید که مقررات تابعیت باید استانداردهای حقوق بشری را کاملاً مورد توجه قرار دهد (Hailbronner, 2006: 11).

اصول حقوق بشری همواره ایجاب می‌کند که حاکمیت قانون و اصول ناشی از فرایندها و امور اجرایی ناظر بر تحصیل و از دست دادن تابعیت مانند برخورداری از دادرسی منصفانه باید کاملاً بر مسئله اکتساب و از دست دادن تابعیت حاکم باشد. با وجود این، دولت بحرین از سلب تابعیت به‌عنوان ابزاری برای مجازات مخالفان سیاسی خود استفاده می‌کند، یعنی تبعیض‌آمیز اقدام کرده و در جهت ایجاد بی‌تابیتی برای افراد زیادی گام برداشته است.

1. www.un.org/pps/news/stary/asp

2. www.un.org/pps/news/stary/asp

نتیجه‌گیری

این یک قاعده سنتی حقوق بین‌الملل است که تابعیت یک امر سیاسی و در صلاحیت دولت‌هاست تا تعیین کنند چه کسانی تبعه آنها هستند یا چگونه این تابعیت را از دست می‌دهند. با این حال، تحولات اجتماعی این قاعده را تحت تأثیر قرار داده و از طریق شکل‌گیری اسناد و قواعد جدید، چهره جدیدی از تابعیت و مسائل پیرامون آن ترسیم کرده است. این تحول در اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۱۵) آغاز شده، پس از آن در معاهدات و دیگر اسناد بین‌المللی جدید ادامه یافته است. بر این اساس، تابعیت از یک حق مطلق تحت صلاحیت دولت‌ها، به مثابه یک حق اساسی بشر تحول یافته است؛ در نتیجه هر گونه سلب تابعیت نیز باید با رعایت موازین حقوق بین‌الملل بشر صورت پذیرد. مطابق معیارهای بین‌الملل حقوق بشری، هر گونه سلب تابعیت نباید خودسرانه باشد.

برای اینکه سلب تابعیت خودسرانه تلقی نشود، باید اولاً مطابق قوانین اعمال شود؛ ثانیاً نباید به صورت تبعیض‌آمیز صورت گیرد. این تبعیض ممکن است بر اساس عامل قومی، زبانی، نژادی، مذهبی و غیر آن باشد. از این گذشته سلب تابعیت، نباید به بی‌تابیتی منجر شود. ارتباط این ضوابط با مسئله حقوق اساسی بشر نیز از این نظر است که سلب تابعیت خودسرانه، اشخاص را از برخورداری حقوق اساسی خود مانند حق آموزش، مسکن، امنیت فردی، جابه‌جایی و تملک بر دارایی‌ها محروم می‌سازد و کودکان را در وضعیت خطرناک بی‌تابیتی قرار می‌دهد. وقایع بحرین را باید در این چارچوب تحلیل کرد، سلب تابعیت اتباع بحرین، اغلب شامل فعالان اجتماعی و رسانه‌ای مانند روزنامه‌نگاران، وکلا و معارضان سیاسی شده است که از یک مذهب و گروه اجتماعی‌اند. بنابراین سلب تابعیت اتباع بحرینی تبعیض‌آمیز بوده و حقوق اساسی افراد مانند آزادی بیان و حق اعتراض مسالمت‌آمیز را تهدید کرده است. علاوه بر این به بی‌تابیتی افراد سلب تابعیت شده نیز منجر شده و آنان را از سفر به خارج از بحرین محروم کرده است. مقررات داخلی بحرین نیز اغلب بعد از اعتراضات مردمی به منظور سلب تابعیت معترضان تغییر داده شده است. سلب تابعیت به استناد خیانت و ضربه زدن به نظام پادشاهی و عناوینی شبیه آن نیز از لحاظ موضوعی محمل صحیح قانونی ندارد، زیرا سلب تابعیت‌شدگان به طور معمول اشخاص فرهیخته و فعال سیاسی اجتماعی بوده‌اند و در هیچ مرحله‌ای دست به سلاح یا اقدامات تروریستی نزده‌اند و در چارچوب قوانین بحرین به اعتراض مسالمت‌آمیز دست زده‌اند. سازمان‌های غیردولتی مهم همانند عفو بین‌الملل نیز در گزارش خود از اوضاع بحرین بر این واقعیات صحنه گذاشته‌اند، با این اوصاف دولت بحرین با سلب تابعیت اتباع بحرینی، تعهدات بین‌المللی خود مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و دیگر اسناد بین‌المللی را نقض کرده است و حقوق اساسی افراد سلب تابعیت‌شده را مورد تهدید

قرار داده و از رهگذر این اقدام یعنی به مخاطره انداختن حقوق اساسی اتباع خود، قواعد عرفی بین‌المللی در این قلمرو را نیز نادیده گرفته است و در نتیجه مستوجب رسیدگی و اتخاذ تصمیمات قاطع در نهادهای بین‌المللی چون شورای حقوق بشر است. با این همه، مواضع جانبدارانه و غیراخلاقی قدرت‌های بزرگ جهانی عضو شورای امنیت به‌ویژه دولت انگلیس و ایالات متحده آمریکا در حمایت از رژیم بحرین، مانع اتخاذ تصمیمات بازدارنده در این قلمرو شده است. مداخله نظامی دولت عربستان سعودی در بحرین و اعمال نفوذ آن در نهادهای بین‌المللی مثل شورای حقوق بشر را باید به این جریان اضافه کرد، این رویکرد در تعارض با اصول اساسی حقوق بشر بوده و به ادامه بحران و سرکوب مردم بحرین منجر شده است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. ارفع‌نیا، بهشید (۱۳۸۰). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، ج ۱، تهران: بهتاب.
۲. سلجوقی، محمود (۱۳۷۷). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، ج ۱، تهران: دفتر خدمات حقوقی جمهوری اسلامی ایران.
۳. نصیری، محمد (۱۳۷۲). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، ج ۱، تهران: آگاه.

ب) مقالات

۴. فضایی، مصطفی (۱۳۹۳). «جایگاه اصول دادرسی عادلانه در حقوق بشر و دکترین قضایی اسلام»، *فصلنامه پژوهش‌های تطبیقی حقوق اسلام و غرب*، سال اول، ش ۱.
۵. فضایی، مصطفی؛ کرمی، موسی (۱۳۹۶). «سلب تابعیت از منظر حقوق اسلام و نظام بین‌المللی حقوق بشر»، *فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۸، ش ۱.
۶. مقامی، امیر (۱۳۹۶). «سلب تابعیت شیخ عیسی قاسم از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی بحرین»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۷، ش ۲.

۲. انگلیسی

A) Books

7. Carol A, Batchelor (2006). *Development in International Law: The Hailbronner, kay, Nationality in public International Law and European Law, in Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries,*

Amsterdam University press.

8. Pilgrim, Lisa (2011). *International Law and European University Laws*, European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory.
9. Rainer, Baubock et al. (2006). *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States*, vol 2, Country Analyses, Amsterdam University press.
10. Ruma, Mandal; Gray, Amanda (2014). *International Law Programme, Out of the Shadows: The Treatment of Statelessness under International Law*.

B) Articles

11. Alena, Caterina (2017). "stripping of nationality as a weapon of political suppression, the cases of Bahrain, United Kingdom, United Arab Emirates and Kuwait, Islamic Human Rights Commission", available at: www.ihrc.org.uk.
12. Amnesty International (2016). "arbitrary deprivation of citizenship seminar", London.
13. Amnesty International (2015). public statement 4 February, Bahrain: "stop arbitrarily rendering citizens stateless", available at: www.amnesty.org
14. Bahrain Center for Human Rights, (24 September 2014), "stateless in Bahrain", available at: www.bahrainrights.org.

C) Documents

15. Human rights and arbitrary deprivation of nationality, report of the secretary-general, A/HRC/25/28 19/12/2013
16. Human rights and arbitrary deprivation of nationality, report of the secretary general, A/HRC/31/29 16 December 2015
17. Human rights and arbitrary deprivation of nationality, A/HRC/RES/26/14 11 JULY 2014
18. Resolution 7/10 (2008), A/HRC/RES/7/10
19. Resolution 10/13 (2009), A/HRC/RES/10/13
20. Resolution 13/2 (2010), A/HRC/RES/13/2
21. Resolution 20/5 (2017), A/HRC/RES/20/5
22. Nottebohm case *Iliechtenstein V. Guatemala*, ICJ Reports, 1955.
23. P.C.I.J, Advisory opinion on the Tunis and Morocco Nationality Decrees, 1923.
24. Inter – American court of Human Rights, Advisory opinion on proposed Amendment to the Nationalization provision of the constitution of Costa Rica, OC-A/84, 19 January 1984. 25-Case 25. case C-200/02 – Chen V. Secretary of State for the Home Department, ECR 2004, I-3887