



مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بشأن

مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون الجنسية البحرينية لعام 1963

المرفق للمرسوم رقم (46) لسنة 2014

مقدمة:

تثميناً للجهود التي يوليها مجلس النواب الموقر في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان باعتباره المؤسسة الدستورية في حماية الحقوق والحريات العامة، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليه المشروع بقانون بتعديل بعض أحكام قانون الجنسية البحرينية لعام 1963، المرفق للمرسوم رقم (46) لسنة 2014، وبناءً على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بالمجلس، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تحيل لمعاليتكم مرئياتها حول مشروع القانون، واطاعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية تؤكد بأن الحق في الجنسية هو أحد أهم عناصر الشخصية القانونية التي لا بد أن يتمتع بها كل إنسان، ويتمثل هذا الحق بوجود رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة توجب عليه الولاء لها، كما توجب عليها حمايته ومنحه المزايا والحقوق المترتبة على هذه الرابطة، وترى أنه ومن حيث المبدأ، وإن كان للدولة سلطة تنظيم وتحديد كافة المسائل ذات الصلة باكتساب وفقد وسحب وإسقاط الجنسية لهدف حماية أمنها وسلامة مصالحها الوطنية والإقليمية والدولية، إلا أن يلزم في جميع الأحوال أن لا يمس هذا التنظيم والتحديد بأي حال من الأحوال الحقوق والحريات العامة المقررة في الدستور أو الاتفاقيات الدولية والتي انضمت الدولة أو صادقت عليها.

ومما سبق، فإن المؤسسة الوطنية ستجمل مرئياتها حول مشروع القانون، والمتضمن فضلاً عن الديباجة ثلاث مواد، جاءت المادة الأولى منه باستبدال نصوص المواد (8) و(9) الفقرة (1) و(10) و(11)، والمادة الثانية التي أقرت بإضافة مادتين جديدتين برقمي (11) مكرراً (أ) و (11) مكرراً (ب)، في حين كانت الثالثة مادة تنفيذية.

وذلك على التفصيل التالي:



(المادة الأولى)

مادة (8):

النص كما ورد في أصل القانون:

يمكن بأمر عظمة الحاكم سحب الجنسية البحرينية من الشخص المتجنس في الحالتين الآتيتين:
(1) إذا حصل عليها بطريق الغش أو بناء على أقوال كاذبة أو إخفاء معلومات جوهرية. ويمكن في هذه الحالة سحب الجنسية البحرينية من كل شخص متجنس اكتسبها عن طريقه وفقاً لأحكام الفقرة (4) من المادة (6) من هذا القانون.
(2) إذا أدين في البحرين خلال عشر سنوات من تجنسه بجريمة تمس شرفه أو أمانته. وتسحب في هذه الحالة الجنسية البحرينية من الشخص المدان وحده.

النص كما ورد في مشروع القانون:

يجوز بمرسوم بناء على عرض وزير الداخلية وبعد موافقة مجلس الوزراء سحب الجنسية البحرينية من الشخص المتجنس في أي من الحالات الآتية:
(أ) إذا حصل عليها بطريق الغش أو بناء على أقوال كاذبة أو إخفاء معلومات جوهرية أو استناداً إلى محررات مزورة. ويجوز في هذه الحالة سحب الجنسية البحرينية من كل شخص اكتسبها عن طريقه.
(ب) إذا صدر حكم نهائي ضده بالإدانة خلال عشر سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية البحرينية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.
(ج) إذ استرد جنسيته الأصلية دون إذن سابق من وزير الداخلية.
(د) إذا تخلى عن إقامته العادية المستمرة في مملكة البحرين لمدة خمس سنوات متصلة دون إذن من وزير الداخلية أو عذر مقبول.
ويستثنى من تطبيق أحكام البندين (ج) و(د) من هذه المادة، البحريني الذي يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية.
وتسحب الجنسية البحرينية في الحالات المنصوص عليها في البنود (ب) و(ج) و(د) من هذه المادة من الشخص وحده.

ملاحظات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أنه وبالرغم من النهج الحمود الذي سلكه مشروع القانون في المادة (8) من تحديد - وعلى سبيل الحصر - الحالات يجوز فيها قانوناً سحب الجنسية البحرينية من الشخص المتجنس، قاصراً أثر ذلك الإجراء على الشخص وحده دون من اكتسبها عن طريقه، عدا ما إذا كان قد حصل على الجنسية البحرينية بطريق الغش أو بناء على أقوال كاذبة أو إخفاء معلومات جوهرية أو استناداً إلى محررات مزورة.



إلا أنه وقبل ذلك يتبين أن ذات النص قد أجاز بموجب مرسوم بناء على عرض من وزير الداخلية وبعد موافقة مجلس الوزراء سحب الجنسية البحرينية للشخص المتجنس بها، أي أن التعديل المقترح قد رهن تحقق الحالات المقررة قانوناً لسحب الجنسية البحرينية بصدور قرار من الجهة الإدارية، في حين أن أصل النص قبل التعديل لا يجيز سحب الجنسية البحرينية إلا بأمر من عظمة الحاكم (جلالة الملك المفدى) دون سواه، وذلك باعتباره رأس الدولة وسلطاتها وحامي الحقوق والحريات فيها، نظراً لما لهذا الإجراء من مساس مباشر بحقوق الأفراد وحياتهم.

لذا فإن المؤسسة الوطنية تؤكد أنه ومن غير المقبول أن يكون النص الوارد في أصل القانون والصادر في عام 1963، هو أكثر ضماناً واتساقاً مع المبادئ العامة لحقوق الإنسان، من النص المقترح محل البيان.

ومن جهة أخرى، ترى المؤسسة الوطنية أنه وبالتمعن في الأحوال المنصوص عليها لسحب الجنسية والواردة في مشروع القانون، وعلى وجه التحديد الفقرة (ج) والتي قررت سحب الجنسية البحرينية من الشخص المتجنس متى ما استرد جنسيته الأصلية دون إذن من وزير الداخلية، والفقرة (د) التي أقرت ذات النتيجة عند تخلي المتجنس عن إقامته العادية المستمرة في مملكة البحرين لمدة خمس سنوات متصلة دون إذن من وزير الداخلية أو عذر مقبول، يتبين أنه وبالرغم من أن الأحوال المقررة لسحب الجنسية قد جاءت محددة وعلى سبيل الحصر، إلا أنها أحوالاً اقترنت بسلطة تقديرية مطلقة لجهة الإدارة، دون تحديد ضوابط وإجراءات لها في أصل المشروع بقانون، وهو أمر سيكون مثاراً لاحتمال تعسفها في سحب الجنسية البحرينية ممن تجنس بها، مما قد يؤدي إلى إفراغ الغايات المتوخاة من تحديد تلك الأحوال في أصل النص، وهو أمر يستتبعه انقاص للضمانات التي يلزم أن تقرر لحماية حقوق الأفراد وحياتهم.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع نص المادة (8) كما جاء في مشروع القانون، وترى أنه يقع لزاماً ربط جميع الأحوال المقررة لسحب الجنسية البحرينية الواردة في المادة المذكورة بصدور حكم قضائي بات، عن طريق إقامة دعوى قضائية تختصم فيها جهة الإدارة وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة بالملكة في هذا الشأن، وعلى وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بحصول المتجنس على الجنسية البحرينية بطريق الغش أو التزوير والذي قد يعرضه لتحريك الدعوى الجنائية بحقه.

مادة (9) فقرة (1):

النص كما ورد في أصل القانون:

يفقد البحريني جنسيته البحرينية:

(أ) إذا تجنس مختاراً بجنسية أجنبية وصادر أمر من عظمة الحاكم بسحب جنسيته البحرينية.

أو:

(ب) إذا تنازل عن جنسيته البحرينية وصادر أمر من عظمة الحاكم بسحب جنسيته البحرينية.



النص كما ورد في مشروع القانون:

يفقد البحريني جنسيته البحرينية في أي من الحالتين الآتيتين:
(أ) إذا تجنس مختاراً بجنسية أجنبية دون إذن سابق من وزير الداخلية.
وعلى كل بحريني اكتسب جنسية أجنبية على هذا النحو قبل تاريخ العمل بحكم الفقرة السابقة توفيق أوضاعه بالتنازل عن الجنسية الأجنبية التي اكتسبها دون موافقة مسبقة من وزير الداخلية، وذلك خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من هذا التاريخ.
ويعتبر فاقداً للجنسية البحرينية كل من يصدر مرسوم بشأنه بناء على عرض وزير الداخلية وبعد موافقة مجلس الوزراء على احتفاظه بالجنسية الأجنبية وذلك في حالة عدم تنازله عن هذه الجنسية.
ولا يترتب على مخالفة البحريني لأحكام هذا البند أي مساس بجنسيته البحرينية إذا كانت الجنسية الأخرى تنتمي لإحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية، وذلك دون إخلال بأحكام المادة (11) مكرراً (ب) من هذا القانون.
(ب) إذا تنازل عن جنسيته البحرينية وصدر مرسوم بناء على عرض وزير الداخلية بالموافقة على ذلك.

مرئيات المؤسسة الوطنية:

تتفق المؤسسة الوطنية ومن حيث المبدأ مع نص المادة (9) فقرة (أ) كما جاء في مشروع القانون، كونها قد اعتبرت أن تجنس البحريني مختاراً بجنسية دولة أجنبية، أو تنازل البحريني عن جنسيته البحرينية واقتران ذلك بإذن أو موافقة جهة الإدارة - حسب الأحوال - هو أمر لا يترتب ضرراً على الأفراد أو مساساً بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، ففي كلتا الحالتين فإن (البحريني) وبمحض إرادته يختار جنسية الدولة التي يرضيها.

إلا أن المؤسسة الوطنية تؤكد ومن جانب آخر على وجوب أن تتضمن المادة المذكورة حكماً صريحاً يمنح البحريني الذي يفقد جنسيته البحرينية لتجنسه مختاراً بجنسية أجنبية دون إذن الجهة الإدارية، أو لتنازله عنها، أن يكون له بالمقابل كامل الحق في أن يسترد جنسيته البحرينية بحكم القانون، متى ما تنازل أو فقد لأي سبب من الأسباب جنسية الدولة الأجنبية التي تجنس بها. فضلاً على أن المدة المقررة للبحريني لغرض توفيق أوضاعه القانونية تماشياً مع ما جاء في المادة أعلاه والمحددة بثلاثة أشهر، هي لا تتناسب مع مقتضيات الواقع العملي لذا من المستحسن رفع هذه المدة لتكون ستة شهور على أقل تقدير.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية تتفق من حيث المبدأ مع نص المادة (9) فقرة (1) كما جاء في مشروع القانون، وترى وجوب تضمينها حكماً قانونياً صريحاً يجيز حق البحريني في استرداد جنسيته البحرينية متى ما فقد أو تنازل عن جنسية الدولة الأجنبية التي تجنس بها، على أن يتم زيادة المدة المقررة لتوفيق الأوضاع من ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر على الأقل.



مادة (10):

النص كما ورد في أصل القانون:

يجوز بأمر عظمة الحاكم إسقاط الجنسية البحرينية من كل من يتمتع بها في الحالات الآتية:

(أ) اذا دخل الخدمة العسكرية لإحدى الدول الأجنبية وبقي فيها بالرغم من الأمر الذي يصدر له من حكومة البحرين بتركها ، أو:

(ب) اذا ساعد أو انخرط في خدمة دولة معادية ، أو:

(ج) اذا تسبب في الأضرار بأمن الدولة.

النص كما ورد في مشروع القانون:

يجوز بمرسوم بناء على عرض وزير الداخلية وبعد موافقة مجلس الوزراء إسقاط الجنسية البحرينية عن من يتمتع بها في أي من الحالات الآتية:

(أ) اذا دخل الخدمة العسكرية لإحدى الدول الأجنبية وبقي فيها بالرغم من الأمر الذي يصدر له من حكومة البحرين بتركها.

(ب) اذا ساعد أو انخرط في خدمة دولة معادية.

(ج) اذا تسبب في الإضرار بمصالح المملكة، أو تصرف تصرفاً يناقض واجب الولاء لها.

ملاحظات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أنه ومن حيث المبدأ وإن كان حق الدولة في إسقاط الجنسية هو أمر مشروع ومسلك متبع في التشريعات والنظم القانونية كافة، يهدف إلى الحفاظ على أمن وسلامة ومصالح الوطن، إلا أن ممارسة هذا الحق، يستوجب أن يحاط هذا الإجراء بجملة من الضمانات القانونية المتمثلة في تحديد حالة الإسقاط بشكل صريح وواضح ومحدد، مع قيام السلطة العامة بإجراءات شفافه حيال ذلك، على ألا يتم الإسقاط إلا بموجب حكم قضائي بات ومنح المسقط عنه الجنسية الحق في التظلم القضائي الفعّال جراء ذلك، وذلك لما يتسم إسقاط الجنسية من طابع العقاب.

لذا، واستقراءً من نص المادة أعلاه، يتبين أن مشروع القانون قد حدد وعلى سبيل الحصر الحالات التي يجوز فيها إسقاط الجنسية البحرينية عن من يتمتع بها، وهو مسلك يتواءم مع النهج الذي أوضحته المؤسسة الوطنية في الفقرة أعلاه، إلا أنه وقبل ذلك ما زال النص محل البيان قد أجاز بموجب مرسوم بناء على عرض وزير الداخلية وبعد موافقة مجلس الوزراء إسقاط الجنسية البحرينية عن من يتمتع بها في أحوال محددة قانوناً، وهو ما يعني مجدداً أن التعديل المقترح قد رهن الحالات المقررة لإسقاط الجنسية البحرينية بموجب صدور قرار من جهة الإدارة، في حين أن أصل النص الوارد في القانون قد منح حق إسقاط الجنسية البحرينية بأمر من عظمة الحاكم (جلالة الملك المفدى) دون سواه، وذلك باعتباره رأس الدولة وسلطاتها والحامي الأمين للحقوق والحريات فيها.



وعليه فإن المؤسسة الوطنية تؤكد أنه ومن غير المقبول أن يكون النص الوارد في أصل القانون والصادر في عام 1963، هو أكثر ضماناً واتساقاً مع المبادئ العامة لحقوق الإنسان، من النص المقترح محل البيان.

فضلاً على أن الأحوال التي قررها مشروع القانون لإسقاط الجنسية البحرينية وبالأخص الفقرة (ج) قد اعتبرت قيام البحريني بأي تصرف يناقض واجب الولاء للمملكة هو مدعاة لإسقاط جنسيته، لذا فإنه ولغرض غل تعسف السلطة التقديرية لجهة الإدارة في إسقاط الجنسية البحرينية وما يشكل ذلك من خطورة بالغة، لها آثار ذات مساس مباشر بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، كونها أحوال ذات ضوابط فضفاضة وواسعة، فإنه يقع لزاماً أن يحاط حق الدولة بإسقاط الجنسية عن مواطنيها بسياج قانوني متين ممثل في تقرير القضاء لحالات الإسقاط مع منح المسقط عنه جنسيته حق التظلم الفعال جراء ذلك.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع نص المادة (10) كما جاء في مشروع القانون، وترى أنه يقع لزاماً ربط جميع الأحوال المقررة لإسقاط الجنسية البحرينية الواردة في المادة المذكورة بصور حكم قضائي بات، عن طريق إقامة دعوى قضائية تختصم فيها جهة الإدارة الشخص البحريني المراد إسقاط جنسيته وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة بالمملكة، وذلك بتحريك الدعوى الجنائية أو الدعوى الإدارية ضده بحسب الأحوال.

مادة (11):

النص كما ورد في أصل القانون:

يمكن بأمر عظمة الحاكم رد الجنسية البحرينية في أي وقت لن فقدتها بموجب أحكام المواد الثلاث السابقة.

النص كما ورد في مشروع القانون:

يجوز بأمر من الملك رد الجنسية البحرينية لمن فقدتها لأي من الأسباب بموجب أحكام هذا القانون، وذلك دون الإخلال بالحكم المنصوص عليه في نهاية المادة (7) فقرة (1) من هذا القانون.

مرئيات المؤسسة الوطنية:

تتفق المؤسسة الوطنية مع نص المادة (11) كما جاء في مشروع القانون، وذلك بمنح جلالة الملك المفدى مطلق الحق والسلطة في رد الجنسية البحرينية لمن فقدتها لأي من الأسباب بموجب أحكام هذا القانون.



(المادة الثانية)

مادة (11) مكرراً (أ): مادة مستحدثة

النص كما ورد في مشروع القانون:

يصدر وزير الداخلية وبعد موافقة مجلس الوزراء، قراراً بتحديد الضوابط والإجراءات اللازمة لتنفيذ الأحكام المنصوص عليها في المواد (8) و(9) و(10) من هذا القانون.

مرئيات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أن تحديد الضوابط والإجراءات اللازمة لتنفيذ الأحكام ذات الصلة بسحب الجنسية البحرينية أو فقدانها أو إسقاطها يلزم أن يكون منصوصاً عليها بشكل واضح وصريح وقاطع في ذات القانون، وعليه فإن أي غموض لتلك الأحكام، أو استخدام عبارات ذا معانٍ فضفاضة أو معايير واسعة أو رهن أحوال السحب أو الفقد أو الإسقاط على إذن أو موافقة جهة الإدارة، يعد انتقاصاً من تلك الضمانات القانونية التي يلزم توافرها للأفراد.

فضلاً عن أن النص المستحدث كما جاء في مشروع القانون، تشوبه شبهة المخالفة لأحكام المادة (17) الفقرة (أ) من الدستور، والتي نصت على أن:

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

كما أن المادة (31) من الدستور قد نصت وبشكل قاطع على أن:

"لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه. ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد جوهر الحق أو الحرية".

وبناءً عليه يتبين أن من غير المبرر قانوناً، أن يحيل النص القانوني لجهة الإدارة تحديد الضوابط أو الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، لأحوال يشوب بعضها العمومية والغموض، مما قد يؤدي ذلك إلى احتمالية أن ينال ذلك التنظيم أو التحديد جوهر الحق الوارد في الدستور.

فضلاً عن أن المؤسسة الوطنية قد سبق وبينت في مرئياتها حول المادتين (8) و(10) من مشروع القانون بأن تقرير حالات سحب الجنسية البحرينية وإسقاطها يجب أن يكون بموجب حكم قضائي بات.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع نص المادة (11) مكرراً (أ) كما جاء في مشروع القانون للأسباب سالفة البيان.



مادة (11) مكرراً (ب): مادة مستحدثة

النص كما ورد في مشروع القانون:

يعاقب بالغرامة التي لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار ولا تجاوز عشرة آلاف دينار، البحريني الذي يكتسب مختاراً جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية دون إذن سابق من وزير الداخلية.

ويعاقب بذات العقوبة من اكتسب هذه الجنسية على هذا النحو من قبل وتخلف عن توفيق أوضاعه في الميعاد المنصوص عليه في البند (أ) فقرة (1) من المادة (9) من هذا القانون. ولا يترتب على ذلك في الحالتين فقد الشخص لجنسيته البحرينية، ولا يجوز رفع الدعوى الجنائية إلا بناء على طلب من وزير الداخلية.

مرئيات المؤسسة الوطنية:

تتفق المؤسسة الوطنية من حيث المبدأ مع نص المادة (11) مكرراً (ب) كما جاء في مشروع القانون، إلا أنها ترى لزوم التنويه إلى أن النص في مجموعه يثير الغموض واللبس والإرباك، خصوصاً وأن تطبيقه مرهون بمراعاة أحكام المادة (9) فقرة (1) من مشروع القانون، حيث يفهم من نص المادة المستحدثة أنه لجهة الإدارة تحريك الدعوى الجنائية بحق البحريني الذي اكتسب مختاراً جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية دون أن يحصل على إذن سابق منها، وفي ذات الوقت لا يترتب على إدانته فقدته للجنسية البحرينية لمجرد أن الجنسية الأخرى هي جنسية إحدى دول مجلس التعاون، ويسري ذات المفهوم على البحريني الذي لم يوفق أوضاعه خلال المدة التي قررها المشروع بقانون وهي ثلاثة أشهر إذا كان مختاراً أو لعذر مقبول.

وعليه تقترح المؤسسة الوطنية إعادة النظر في هذه المادة، أو مراجعة صياغتها ليتماشى مع أسلوب الصياغة القانونية المتبعة في هذا الشأن.

* * *