



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس

محمود رضایی

مقدمه

قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مشتمل بر پنج ماده و یازده تبصره در دهم مهرماه یک هزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

ماده (۲) این قانون [۱] بیان می‌دارد:

«انتصاب اشخاص ذیل در مشاغل و پست‌های حساس ممنوع است:

الف - کسانی که خود، فرزندان یا همسر ایشان تابعیت مضاعف دارند

تبصره - این بند نافی اعمال ماده (۹۸۹) قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ و اصلاحات بعدی آن و ماده (۹۸) قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌باشد.

ب - کسانی که به اسلام، نظام جمهوری اسلامی، ولایت مطلقه فقیه و قانون اساسی اعتقاد و التزام عملی ندارند. تبصره - اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی صرفاً از شرط اعتقاد به اسلام معافند و سایر شرایط قانونی تصدی مشاغل حساس را باید دارا باشند.

پ - کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر داشته اند.

ت - کسانی که به مجازات جرائم خیانت در امانت، کلاهبرداری، اختلاس، ارتشا و تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محکوم شده‌اند.

تبصره - در تصرف غیرقانونی در اموال عمومی، محکومیت قطعی به مجازات درجه (۱) تا (۵) مقرر در قانون مجازات اسلامی ملاک عمل است.

ث - وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های محارب، معاند و غیرقانونی

ج - مظنونان و مرتکبان جاسوسی به نفع بیگانگان و ارتباط با اتباع بیگانه‌ای که مراکز امنیتی و اطلاعاتی مستنداً آن را نهی کرده‌اند.

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۳۴



مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
 راهبردی
 نظارتی

شماره مسلسل:

۲۴۰۲۰۳۳۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۰/۱۸



چ - آمران و مباشران راه‌اندازی شبکه‌های ماهواره‌ای و وبگاه (سایت) های اینترنتی ضداسلام، ضد مذهب رسمی کشور و ضد انقلاب و فعالان علیه نظام و عوامل مرتبط با آنها و نیز فعالان در نشر و انتشار موارد مستهجن در فضای مجازی

ح - استعمال‌کنندگان و معتادان به مشروبات الکلی، مواد مخدر و روان‌گردان

خ - محکومان به قاچاق مواد مخدر و روان‌گردان، سلاح و مهمات جنگی و همچنین کسانی که به جرائم علیه امنیت داخلی و خارجی و حدود شرعی محکوم شده‌اند.

د - مشهوران به فساد و متجاهران به فسق

ذ - کسانی که در جریان تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، متخلف شناخته شده و توسط مراجع قضائی به مجازات تعزیری قطعی درجه (۱) تا (۵) محکوم شده‌اند

تبصره - چنانچه در تمامی موارد فوق، خلاف آن در مراجع صالح قضائی اثبات یا حکم برائت صادر شود، ممنوعیت مذکور رفع خواهد شد.

در بند اول این ماده انتصاب کسانی که خود، فرزندان یا همسر ایشان تابعیت مضاعف دارند در مشاغل حساس موضوع ماده (۴) این قانون^۱ ممنوع است.

دولت محترم طی لایحه‌ای که به شماره ثبت ۲۳۴ اعلام وصول گردیده است؛ طی ماده واحده ای به شرح زیر؛ بند اول ماده (۲) قانون مذکور را بدین شکل اصلاح نموده است :

ماده واحده - بند (الف) ماده (۲) قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۴۰۱/۷/۱۰ به شرح زیر اصلاح می‌شود:
«الف - کسانی که تابعیت مضاعف دارند.»

طبق این اصلاح - در صورت تصویب - از این پس کسانی که همسر و فرزندان آنان تابعیت مضاعف دارند می‌توانند در مشاغل حساس مشغول به کار باشند.

در این گزارش به بررسی این لایحه و ارائه پیشنهاد اصلاحی خواهیم پرداخت.

بخش اول - تعریف موضوع:

تابعیت هر چند که در قوانین ایران [۲] - چه در قانون اساسی و در چه در قوانین عادی - تعریف نشده است لکن از منظر حقوق بین‌الملل خصوصی [۳] و [۴] تعریف داشته و معنای آن مشخص می‌باشد. هرچند در نحوه تعریف این موضوع حقوقی اختلافاتی نیز وجود دارد؛ اما می‌توان گفت همه این تعاریف به معنای واحدی اشاره دارند.

۱. ماده ۴- معاونان و مشاوران رئیس جمهور و قائم‌مقام آنها، قائم‌مقام، معاونان و مشاوران وزرا، رؤسا و مدیران عامل، مدیران کل و هم‌طران آنها در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از قبیل: شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و مدیران سیاسی اعم از سفرا، استانداران، کارداران، رایزن‌ها، فرمانداران، بخشداران، شهرداران به استثنای نهادهای تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری مانند نیروهای مسلح و منصوبان مستقیم مقام معظم رهبری و مشاغلی که برای انتصاب اشخاص در قانون اساسی تشریفات خاصی برای آن پیش‌بینی شده و کارکنان قوه قضائیه (اعم از قضات و کارمندان) که صلاحیت آنها توسط حفاظت اطلاعات مربوط احراز و اعمال می‌گردد، در زمره مشاغل حساس محسوب شده و مشمول مقررات این قانون می‌باشند. این قانون نافذ اختیارات وزارت اطلاعات در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات نیست . تبصره - در مواردی که انتصاب یا انتخاب اشخاص در مشاغل حساس موضوع این قانون به عهده هیئت یا شورایی به صورت جمعی باشد، چنانچه پاسخ استعلام، منفی باشد، رأی‌گیری به صورت علنی برگزار می‌شود و صرفاً اعضای دارای رأی مثبت در هیئت یا شورا متخلف محسوب شده و به مجازات مذکور در ماده (۱) این قانون محکوم می‌گردند.

می توان گفت تابعیت عبارت است از عضویت شخص - حقیقی یا حقوقی - در جمعیت تشکیل دهنده دولت، که بیان گر رابطه حقوقی، سیاسی و معنوی فرد تابع با دولتی معین می باشد و ثمره آن بهره مندی وی از حقوقی است که به موجب قوانین کشور متبوع برای شهروندان آن وجود دارد یا می توان گفت تابعیت عبارتست از یک رابطه سیاسی، حقوقی و معنوی که فردی را به دولتی معین مرتبط می سازد (سایر تعاریف نیز افاده گر همین مفاهیم هستند).

از منظر حقوق بین الملل خصوصی، چند علت برای ایجاد تابعیت مضاعف وجود دارد که مهم ترین آنها عبارتند از:

۱. کسب تابعیت جدید بدون ترک تابعیت قبلی،
۲. ازدواج با اتباع سایر کشورها،
۳. تحمیل تابعیت از سوی دو یا چند کشور بر یک فرد بر اساس قوانین خود (مانند سیستم خون و خاک)،
۴. مواردی دیگر مانند اشغال نظامی

در حقوق بین الملل خصوصی برای رفع تابعیت مضاعف، چند راهکار وجود دارد؛ مانند کشف تابعیت مؤثر، ارجاع به داوری بین المللی و امثال آن.

در قوانین و مقررات فعلی ایران؛ چند عامل اصلی موجب تابعیت مضاعف می شود که به شرح زیر است:

۱. کسب تابعیت مضاعف از طریق محل تولد: برخی کشورها مانند کانادا، افرادی که در خاک آن کشورها متولد شوند را تبعه آن کشور تلقی می نمایند، که اصطلاحاً سیستم خاک نامیده می شود. همواره افراد ایرانی ای هستند که در کشورهایایی که دارای سیستم خاک هستند، متولد شده و دارای تابعیت مضاعف می باشند.
۲. ازدواج زن ایرانی با اتباع بیگانه: مواردی وجود دارد که زنان ایرانی با اتباع سایر کشورها ازدواج می کنند، در خصوص زن ایرانی، در صورتی که ازدواج وی باعث شود قانون مملکت زوج تابعیت شوهر را به وی تحمیل نماید، از منظر حقوق ایران، تابع آن کشور شناخته می شود. (ماده ۹۸۷ قانون مدنی) لکن در صورتی که ازدواج بدون ثبت رسمی باشد، در برهه ای از زمان هم ایرانی و هم خارجی خواهد بود.
۳. مشمولین بند «۴» ماده (۹۷۶) قانون مدنی: بر اساس این بند کسانی که در ایران از پدر و مادر خارجی که یکی از آنها در ایران متولد شده به وجود آمده اند ایرانی محسوب می شوند و این در حالی است که امکان دارد تابعیت والدین وی بر اساس قوانین کشورهای متبوع آنان بر فرزند نیز تحمیل شود.
۴. مشمولین بند «۵» ماده (۹۷۶): بر اساس این بند کسانی که در ایران از پدری که تبعه خارجه است به وجود آمده و بلافاصله پس از رسیدن به هجده سال تمام لااقل یک سال دیگر در ایران اقامت کرده باشند والا قبول شدن آنها به تابعیت ایران بر طبق مقرراتی خواهد بود که مطابق قانون برای تحصیل تابعیت ایران مقرر است. هر چند هم اکنون در خصوص مشمولین این بند؛ قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی حاکم می باشد.

۵. مضمولین بند «۶» ماده (۹۷۶): بر اساس این بند هر زن تبعه خارجی که شوهر ایرانی اختیار کند؛ ایرانی محسوب است و این در حالی است که امکان دارد کشور متبوع وی، تابعیت خود را همچنان معتبر بداند.

۶. مضمولین بند «۷» ماده (۹۷۶): بر اساس این بند هر تبعه خارجی که تابعیت ایران را تحصیل کرده باشد ایرانی محسوب می‌شود و این در حالی است که امکان دارد کشور متبوع وی، تابعیت خود را همچنان معتبر بداند. هر چند هم اکنون کسب تابعیت ایران احتیاج به ترک تابعیت قبلی دارد ولی مواردی نیز متصور است که این امر حاصل نشود. از سوی دیگر؛ در حقوق ایران وحدت تابعیت پذیرفته شده است. اصل (۴۱) و (۴۲) قانون اساسی به موضع تابعیت اشاره داشته و آن را حق مسلم هر فرد ایرانی می‌داند و سلب تابعیت تنها از طریق درخواست وی یا کسب تابعیت کشور دیگر امکان‌پذیر است و همچنین ماده (۹۸۹) قانون مدنی نیز تابعیت افرادی را که مقررات مربوط به کسب تابعیت خارجی را رعایت ننموده‌اند کلاً لم‌یکن تلقی می‌نماید و مواردی دیگر نیز وجود دارد که اصل وحدت تابعیت را در حقوق ایران به‌وضوح نمایش می‌دهد.

پس در نتیجه از منظر حقوق ایران، تابعیت خارجی فرد - حال به هر علتی که ایجاد شده باشد - معتبر نمی‌باشد، لکن با توجه به قوانین سایر کشورها و در فضای بین‌المللی وجود تابعیت دیگر برای آن فرد محرز بوده و آثار خاص خود را که مهم‌ترین آن حمایت سیاسی آن دولت از آن فرد می‌باشد را عملاً به وجود می‌آورد.

دلیل این امر نیز این است که تابعیت یک رابطه سیاسی اجتماعی حقوقی و معنوی بین حکومت یک کشور و افراد تحت حاکمیت آن کشور می‌باشد که آنها را در مقابل یکدیگر دارای حقوق و تکالیف ساخته و اثر اصلی آن حمایت سیاسی آن کشور از اتباع خود در داخل و در عرصه بین‌المللی است.

تابعیت مضاعف باعث ایجاد ارتباط سیاسی، معنوی، حقوقی و اجتماعی بین یک فرد و دو یا چند دولت می‌شود که موجب ایجاد شکاف‌هایی در رفتار آن دولت‌ها با وی خواهند بود.

بخش دوم - نگاهی به نحوه به‌کارگیری افراد دارای تابعیت مضاعف

یکی از موضوعات مرتبط با دارندگان تابعیت مضاعف؛ نحوه به‌کارگیری این افراد (دارندگان تابعیت مضاعف) در مشاغل دولتی می‌باشد. استخدام افراد در دستگاه‌های دولتی همواره شرایطی را دارد که این شرایط اجازه ورود هر فردی را به‌عنوان مستخدم دولتی به دستگاه‌های اجرائی، نمی‌دهد.

از منظر حقوق ایران ورود به خدمت دولتی بر اساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و... است (ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶) و هم چنین بر اساس بندهای ب و ط ماده ۴۲ همین قانون دارای شرایط عمومی برای همه است که داشتن تابعیت ایران و هم چنین التزام به قانون اساسی از جمله این شرایط است.

در قوانین و مقررات ایران؛ کسانی که اختیاراتاً تابعیت سایر کشورها را کسب نموده‌اند از هر نوع خدمت دولتی محرومند. ماده (۹۸۹) قانون مدنی بیان می‌دارد:

«هر تبعه ایرانی که بدون رعایت مقررات قانونی بعد از تاریخ ۱۲۸۰ شمسی تابعیت خارجی تحصیل کرده باشد تبعیت خارجی او کلاً لم‌یکن بوده و تبعه ایران شناخته می‌شود ولی در عین حال کلیه اموال غیرمنقوله او با نظارت مدعی‌العموم محل بفروش رسیده و

پس از وضع مخارج فروش قیمت آن به او داده خواهد شد و بعلاوه از اشتغال به وزارت و معاونت وزارت و عضویت مجالس مقننه و انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی و هر گونه مشاغل دولتی محروم خواهد بود.

تبصره - هیئت وزیران می‌تواند بنا به مصالحی به پیشنهاد وزارت امور خارجه تابعیت خارجی مشمولین این ماده را به رسمیت بشناسند. به این‌گونه اشخاص با موافقت وزارت امور خارجه اجازه ورود به ایران یا اقامت می‌توان داد.»

در نتیجه کسانی که تابعیت خارجی را اکتساب نموده؛ طبق این ماده؛ تابعیت خارجی وی کان لم‌یکن تلقی و کلیه اموال غیرمنقول وی به فروش رسیده و از اشتغال به وزارت و معاونت وزارت و نمایندگی مجلس و انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی و هر گونه مشاغل دولتی محروم هستند.

فلذا از منظر حقوق ایران و بر طبق قانون مدنی تکلیف دارندگان تابعیت مضاعف اکتسابی بدون رعایت مقررات مشخص است: فروش همه اموال غیرمنقول و محرومیت از هر گونه خدمت دولتی. البته در صورتی که طبق تبصره همین ماده تابعیت خارجی وی به رسمیت شناخته شود، وی اجازه ورود یا اقامت به ایران داشته ولی تابعیت ایرانی را نخواهد داشت.

مهم‌ترین شرط در کسب تابعیت دیگر کشورها از منظر قانون مدنی، خروج از تابعیت ایران است که رعایت مقررات ماده (۹۸۸) مانند اجازه هیئت وزیران در آن ذکر شده است، فلذا هر شخصی که بدون خروج از تابعیت ایران، تابعیت سایر کشورها را کسب نموده مشمول ماده (۹۸۹) و ممنوعیت از اشتغال به خدمات دولتی می‌باشد.

در خصوص کسانی که تابعیت سایر کشورها به صورت قهری به آنان تحمیل شده است: طبق بند الف ماده (۲) قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس از انتصاب به مشاغل حساس موضوع ماده ۴ این قانون محروم می‌باشند.

بخش سوم - بررسی لایحه کنونی

طبق بند الف ماده (۲) قانون کنونی:

- کسانی که به صورت ارادی یا قهری دارای تابعیت مضاعف هستند

- کسانی که تابعیت مضاعف ندارند ولی همسر یا فرزند آنان به صورت ارادی یا قهری دارای تابعیت مضاعف هستند.

از انتصاب به مشاغل حساس محروم هستند. دولت محترم در لایحه اعلام وصول شده؛ قسمت دوم این بند را حذف نموده است و طبق لایحه دولت تنها کسانی که به صورت ارادی یا قهری دارای تابعیت مضاعف هستند؛ از این انتصاب محروم می‌باشند ولی گروه دوم قانون یعنی کسانی که تابعیت مضاعف ندارند ولی همسر یا فرزند آنان به صورت ارادی یا قهری دارای تابعیت مضاعف هستند از شمول این محرومیت خارج شده و وی می‌تواند مشاغل حساس را بر عهده بگیرد.

باید گفت که دلیل وجود بند الف ماده ۲ قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس این است که تابعیت مضاعف موجب نوعی وابستگی سیاسی و حقوقی به کشور و دولتی دیگری می‌شود زیرا که تابعیت یک رابطه سیاسی اجتماعی حقوقی و معنوی بین حکومت یک کشور و افراد تحت حاکمیت آن کشور می‌باشد که آنها را در مقابل یکدیگر دارای حقوق و تکالیف ساخته و اثر اصلی آن حمایت سیاسی آن کشور از اتباع خود در داخل و در عرصه بین‌المللی است و تابعیت مضاعف باعث ایجاد ارتباط سیاسی، معنوی، حقوقی و اجتماعی بین یک فرد و دو یا چند دولت می‌شود که موجب ایجاد شکاف‌هایی در رفتار آن دولت‌ها با وی و بالعکس خواهد بود فلذا در مواردی که شخص یا همسر

یا فرزند شخص وی به هر دلیلی تابعیت سایر کشورها را داراست؛ آن کشور حمایت سیاسی و حقوقی از آنان خواهد داشت و همین موضوع احتمال رخنه‌های امنیتی و سیاسی را افزایش می‌دهد. بند مذکور به این دلیل تصویب شده است.

حال در لایحه کنونی همسر و فرزندان از دایره شمول بند الف ماده ۲ مذکور خارج شده‌اند لکن باید توجه داشت که تابعیت مضاعف همسر و فرزند خود به دو صورت اختیاری و غیراختیاری (قهری) امکان‌پذیر است و بین این دو مورد تفاوت بسیاری وجود دارد. در تابعیت اکتسابی (اختیاری) همسر یا فرزند با علم و اراده از کشوری دیگر درخواست تابعیت نموده و آن دولت نیز پس از طی فرایند اعطای تابعیت که معمولاً با ادای سوگند وفاداری نیز همراه است؛ آنان را به‌عنوان تبعه خود پذیرفته است ولی در تابعیت قهری عواملی مثل تولد موجب تحمیل تابعیت دیگری شده و خود آن فرد اراده‌ای در این زمینه نداشته است.

از این‌رو برای حفظ هدف تصویب قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس ضروری است که ممنوعیت انتصاب افراد در صورتی که همسر و فرزندان وی به‌صورت ارادی تابعیت سایر کشورها را اکتساب نموده‌اند باقی بماند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد اصلاحی

از آنجایی که تابعیت یک رابطه سیاسی اجتماعی حقوقی و معنوی بین حکومت یک کشور و افراد تحت حاکمیت آن کشور می‌باشد فلذا تابعیت مضاعف یک فرد با دو یا چند دولت موجب ایجاد شکاف‌هایی در رفتار آن دولت‌ها با وی و بالعکس خواهند بود و احتمال ایجاد شکاف‌های سیاسی و امنیتی را افزایش خواهد داد که این موضوع حکمت تصویب قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس است.

لایحه کنونی همسر و فرزندان را از دایره شمول بند الف ماده ۲ مذکور خارج نموده است لکن تابعیت مضاعف همسر و فرزند یک فرد که به‌صورت ارادی و اختیاری که معمولاً با ادای سوگند وفاداری نیز همراه است؛ محل تأمل بوده و با تابعیت قهری آنان متفاوت است. از این‌رو برای حفظ هدف تصویب قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس ضروری است که ممنوعیت انتصاب افراد در صورتی که همسر و فرزندان وی به‌صورت ارادی تابعیت سایر کشورها را اکتساب نموده‌اند باقی بماند.

در نتیجه پیشنهاد می‌شود ماده‌واحد کنونی به شکل زیر اصلاح گردد:

«ماده واحده - بند (الف) ماده (۲) قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۴۰۱/۷/۱۰ به شرح زیر اصلاح

می‌شود:

الف) کسانی که تابعیت مضاعف دارند و هم‌چنین کسانی که همسر و یا فرزندان وی به‌صورت ارادی تابعیت سایر کشورها را کسب نموده‌اند.»

منابع و مأخذ

[۱] قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس

[۲] قانون مدنی.

[۳] نژادعلی الماسی، تعارض قوانین، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۴۰۳.

[۴] محمود سلجوقی، حقوق بین الملل خصوصی، میزان، ۱۳۸۱.

گزیده سیاستی پیامک منتخب:

لایحه کنونی همسر و فرزندان دارای تابعیت مضاعف را از دایره شمول بند الف ماده ۲ قانون خارج نموده است لکن تابعیت مضاعف همسر و فرزند یک فرد که به صورت ارادی و اختیاری کسب شده است همچنان باید در زمره موانع اشتغال به مشاغل حساس محسوب گردد.