



Reflection on Some Public Law Aspects of Dual Citizenship of Public Managers and Employees of Executive Bodies

Ali Mashhadi* 

Associate Professor, International Law,
University of Qom, Qom, Iran

Rana Gaeni 

LLM, Public Law, Mofid University, Qom, Iran

Abstract


According to article 98 of the Civil Service Management Act of Iran, the acquiring of foreign citizenship by State staff and executives with the confirmation of the Ministry of Foreign Affairs will result in termination of government service. Acceptance of citizenship of a foreign country whenever it comes to preserving Iranian citizenship, is called dual citizenship. Despite the many domestic and international efforts to implement these principles, there are sometimes people who are "stateless" or have "dual citizenship". In recent years, many legal arguments have been raised about the political authorities with dual nationality. In this paper, some legal dimensions of this issue have been analyzed and evaluated from the perspective of public law teachings. The basic premise of this article is based on the assumption that the mere existence of dual nationality cannot be undesirable in law, but in the case of the political dual nationality authorities, the legislator must be cautious in setting up employment regulations.


Keywords: Public Managers, Dual Nationality, National Interests, Article 98 of the Civil Service Management Act.

* Corresponding Author: mashadiali@yahoo.com

How to Cite: Mashhadi, A., Ranagaini, (2022), "Anthropology Reading of Heidegger and Its Impact on Philosophy of Modern Public Law", Public Law Research, 23(73), 135-172. doi: 10.22054/qjpl.2020.50432.2338.

تأملی بر برخی ابعاد حقوق عمومی تابعیت مضاعف مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی

علی مشهدی*  دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه قم، قم، ایران

رعنا گائینی  دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مفید، قم، ایران

چکیده

به موجب ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، «قبول تابعیت کشور بیگانه» توسط کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی به شرط گواهی وزارت امور خارجه، موجب انفصال از خدمات دولت خواهد بود. قبول تابعیت کشور بیگانه هرگاه با حفظ تابعیت ایرانی همراه باشد آنگاه با کارکنانی مواجهیم که اصطلاحاً دو تابعیتی محسوب می‌شوند. با وجود تلاش‌های فراوانی که در سطح داخلی و بین‌المللی در جهت کاستن و منع تابعیت مضاعف صورت گرفته است، گاهی با چنین افرادی در دستگاه‌های اجرایی مواجه هستیم. این امر در مورد مقامات اداری و سیاسی دارای تابعیت مضاعف در سالیان اخیر بحث‌های حقوقی متعددی به دنبال داشته است. در این مقاله سعی شده است برخی از ابعاد حقوقی این مسأله از منظر آموزه‌های حقوق عمومی تحلیل و ارزیابی شود. فرض اساسی مقاله بر این مبنا استوار است که هرچند داشتن بیش از یک تابعیت توسط هر تبعه به‌ویژه مدیران و کارمندان، وضعیتی غیرعادی دارد لیکن صرف داشتن دو تابعیت نمی‌تواند از لحاظ حقوقی نامطلوب باشد بلکه در مورد تابعیت مضاعف مقامات سیاسی و اداری، قانونگذار در وضع احکام استخدای باید با حزم و احتیاط حقوقی بیشتری برخورد نماید.

واژگان کلیدی: مدیران دولتی، تابعیت مضاعف، منافع ملی، ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری.

مقدمه

تابعیت مضاعف مقامات اداری پدیده جدیدی نیست. با این حال از منظر حقوقی عمومی، پیچیدگی‌هایی یافته است.^۱ این پیچیدگی‌ها بیشتر ناظر بر تعارض منافع مدیران و کارکنان در اجرای مسئولیت‌ها، تکالیف و اختیارات آنهاست. می‌دانیم تابعیت را در حقوق عمومی به رابطه‌ای حقوقی، معنوی و سیاسی تعریف نموده‌اند که فرد را به دولت معینی مرتبط می‌سازد.^۲ علاوه بر این، تابعیت خود دارای اصولی است که می‌توان از اصل تابعیت واحده، اصل لزوم تابعیت، اصل تغییرپذیری تابعیت و منع تابعیت مضاعف را نام برد.^۳ تلاش نظام‌های حقوقی بر این بوده است تا بر مبنای اصل پیش گفته از تابعیت مضاعف جلوگیری شود. این موضوع در مورد مدیران و مقامات اداری از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. توجه به این امر امروزه در برخی نظام‌های حقوقی و سیاسی شایع است. در حقوق آمریکا در سطح ایالات و فدرال،^۴ در حقوق اتحادیه اروپا^۵ در لایه ملی و فراملی و در حقوق برخی کشورهای بسیط در قالب تابعیت کشورهای مختلف خود را نشان می‌دهد. در گذشته اعتقاد بر این بود که افراد تنها باید دارای یک تابعیت باشند و اعلام وفاداری باید تنها نسبت به یک شاه صورت می‌گرفت و مخالفان تابعیت مضاعف در واقع آن را مغایر با ابراز وفاداری انحصاری به کشور متبوع می‌دانستند و در نتیجه آن را در تضاد با منافع امنیتی کشور محل اقامت تلقی می‌کردند. در مقابل برخی معتقدند

1. See for Example: Faist, Thomas, and Peter Kivisto, eds, *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship* (London: Palgrave Macmillan, 2007).

۲. محمد نصیری، *حقوق بین‌الملل خصوصی* (تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۵) ص ۲۶.

۳. محمد نصیری، همان، صص ۴۷-۳۰.

4. Hansen Randall & Patrick Weil, *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe: The Reinvention of Citizenship* (Berghahn Books, 2002); Escobar Cristina, "Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America (Derechos Políticos Extra-Territoriales y Doble Ciudadanía en América Latina)", *Latin American Research Review*. V. 3, (2007), pp. 43-75.

5. See: Faist Thomas, ed, *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration* (Ashgate Publishing, Ltd., 2012); Howard Marc Morjé, "Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU", *International Migration Review*, 39.3, (2005), pp 697-720.

امروزه تابعیت از مفهوم سنتی خود فاصله گرفته است و مفهوم شهروند فراملی، تابعیت فراملی،^۱ فراتابعیتی را به خود گرفته است.^۲

در حقوق ایران در خصوص تابعیت مضاعف مقامات اداری، علاوه بر عموماًت قانون مدنی بویژه ماده ۹۸۹، شاخص‌ترین حکم قانونی در ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، منعکس شده است که خروج از تابعیت ایران و یا قبول تابعیت کشور بیگانه توسط کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی به شرط گواهی وزارت امور خارجه موجب انفصال از خدمات دولت دانسته است.

لازم بذکر است که این ماده به دو مساله «خروج از تابعیت ایران» و دوم «قبول تابعیت کشور بیگانه» اشاره نموده است. مساله اصلی این مقاله بیشتر ناظر بر موضوع قبول تابعیت کشور بیگانه بدون خروج از تابعیت ایران است. در این خصوص چند سؤال مهم مطرح است از جمله اینکه منظور از «قبول تابعیت کشور بیگانه» توسط مستخدم چیست و چه مواردی را شامل می‌شود؟ آیا این حکم شامل تمامی مستخدمین و کارکنان دولت اعم از سیاسی، اداری، رسمی و آزمایشی و پیمانی و قراردادی و خرید خدمت و ... هم می‌شود؟ منظور از شرط گواهی وزارت خارجه چیست؟ آیا این وزارتخانه صلاحیت تکلیفی دارد یا اختیاری؟ در این مقاله سعی شده است به برخی از ابعاد این سوالات در دو بند جداگانه پاسخ داده شود. در بند نخست ابتدا به تحلیل مختصر مفهومی و مبانی و در بند دوم و اصلی به بررسی ابعاد مسائل حقوقی تابعیت مضاعف مقامات اداری پرداخته می‌شود.

۱. تحلیل مفهومی

دو مفهوم مهم یکی تابعیت و دیگری قبول تابعیت بیگانه (تابعیت مضاعف) و فروض آن به اختصار بحث می‌شود.

1. Transnationalism.

2. Tomas Hammar, "Dual Citizenship and Political Integration", *International Migration Review*, Vol. 3, (1985), PP. 438-450; Irene Bloemraad, "Who claims dual citizenship? The Limits of Postnationalism, The Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship", *International Migration Review*, 38.2, (2004), PP. 389-426.

۱-۱. تابعیت

علی‌رغم استفاده این کلمه در ادبیات حقوق عمومی و خصوصی، در قوانین ایران از جمله قانون مدنی تعریفی از تابعیت ارائه نشده و تنها به بیان آن در «ماده ۹۷۶ قانون مدنی»^۱ بسنده کرده است. در یک تعریف جامع، واژه تابعیت «یک رابطه‌ای سیاسی و معنوی و حقوقی است که شخص حقیقی، حقوقی یا چیزی را به دولتی مرتبط می‌سازد و فرد جزء اساسی و دائمی کشوری می‌شود به طوری که حقوق و تکالیف اصلی وی از همین رابطه ناشی می‌شود».^۲ برخی حقوق‌دانان خارجی همچون «باتیفول» و «لاگارد» تابعیت را بعنوان «تعلق حقوقی شخص به جمعیت تشکیل دهنده دولت» تعریف می‌کنند.^۳

۱-۲. بعد حاکمیتی و حقوق عمومی مفهوم تابعیت

تابعیت بعنوان یک مفهوم دارای صبغه حقوق عمومی است. این موضوع در مورد تابعیت مضاعف اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.^۴ در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت به موضوع تابعیت مضاعف اشاره نکرده و قوانینی برای کاهش تابعیت مضاعف در نظر ندارد.^۵ طبق اصل ۴۱ قانون اساسی؛ «تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی است و دولت نمی‌تواند از هیچ ایرانی سلب تابعیت کند، مگر به درخواست او یا در

۱. از کتاب دوم تا کتاب پنجم قانون مدنی مصوب ۱۳۷۳/۱۱/۲۷ می‌باشد.

۲. بهشید ارفع‌نیا، حقوق بین‌الملل خصوصی، چاپ پنجم، جلد اول، پاییز (تهران: نشر عقیق، ۱۳۷۴) ص ۳۹؛ نصرالله ابراهیمی، حقوق بین‌الملل خصوصی (تهران: سمت، ۱۳۸۳) ص ۸۴.

۳. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق (تهران: بنیاد راستاد، ۱۳۶۳) شماره ۱۰۹۹؛ محمد نصیری، حقوق بین‌الملل خصوصی، چاپ سوم (تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۵) ص ۲۶؛ سید حسن امامی، حقوق مدنی (انتشارات کتابخانه اسلامی، جلد چهارم، ۱۳۷۷) ص ۱۶۰؛ سید جلال‌الدین مدنی، حقوق بین‌الملل خصوصی، چاپ دوم، پاییز (تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۲) ص ۳۳.

۴. ستار عزیزی، بیژن حاجی عزیزی، تابعیت در حقوق ایران و بین‌الملل، چاپ اول (همدان: انتشارات دانشگاه بوعلی سینا، ۱۳۹۰) ص ۹؛ فرهاد بیات، شیرین بیات، شرح جامع قانون مدنی، چاپ هفتم (تهران: انتشارات ارشد، ۱۳۹۴) ص ۴۴۱.

5. Pogonyi Szabolcs, "Dual Citizenship and Sovereignty", Nationalities Papers, 39. 5 (2011), pp. 685-704.

۶. سکینه ایزدی، تاثیر قواعد حقوق بشر بر تابعیت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه مفید، (۱۳۸۹)، ص ۹۵.

صورتی که به تابعیت کشور دیگری درآید». در اصل ۴۲ قانون اساسی «اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند و سلب تابعیت این‌گونه اشخاص در صورتی ممکن است که دولت دیگری تابعیت آن‌ها را بپذیرد یا خود آن‌ها درخواست کنند». در رأی اصراری دیوان عالی کشور «تابعیت را وصف و در عین حال رابطه حقوقی خاصی می‌داند که شخص را به دولت به مفهوم جامعه سیاسی مرتبط می‌سازد و جزء عناصر و اوصاف ایجادکننده حالت یا به تعبیر دیگر موقعیت حقوقی فرد در اجتماع قرار می‌گیرد که به لحاظ ارتباط آن با نظم عمومی به طور کلی قابلیت اسقاط و اعراض به اتکا اقدام حقوقی یک‌جانبه شخصی و یا قابلیت انتقال به غیر و یا شمول مرور زمان ندارد و در عین حال منشأ اثر از لحاظ ایجاد حقوق و تکالیف و الزامات خاص می‌گردد و چون به موجب ماده ۹۸۸ قانون مدنی اتخاذ تصمیم در خصوص موافقت یا مخالفت با درخواست خروج از تابعیت ایران به فرض وجود شرایط قانونی دیگر نیز جزء اختیارات و تکالیف اختصاصی هیئت وزیران شناخته شده و ذاتاً دارای جنبه حاکمیتی می‌باشد و ورود دادگاه به ماهیت دعوی فاقد مجوز قانونی است»^۱.

تابعیت مضاعف بر تعبیر و قلمرو حقوقی از مفهوم شهروندی نیز تأثیر می‌گذارد.^۲ از جمله تکالیف اجتماعی الزامی می‌توان به پرداخت مالیات و یا انجام خدمت وظیفه نظامی اشاره نمود.^۳ همچنین بدیهی است که در صورت وقوع جنگ میان دولت‌های متبوع شخص دارنده تابعیت مضاعف، وی مشکلات بسیاری خواهد داشت.

۳-۱. تابعیت مضاعف کارکنان دولت و قلمرو آن

هرگاه شخص حقیقی یا حقوقی با حفظ تابعیت قدیم، تابعیت جدیدی کسب کند و یا دو یا چند دولت، تابعیت خود را به شخص مزبور اعطا کنند که بر اساس آن، شخص وظیفه

۱. مهدی نیک‌فر، *قانون مدنی در آرای دیوان عالی کشور*، چاپ اول، (تهران: سازمان انتشارات کیهان، ۱۳۷۷) ص ۱۹۷، [رأی اصراری شماره: ۱۲۱ مورخه ۱۳۴۷/۷/۲۴، (رویه کیهان، سال ۱۳۴۷، ص ۲۷۳)]؛ محمدحسین کار خیران، *کامل‌ترین مجموعه محشی حقوق مدنی ایران*، چاپ اول، جلد چهارم (تهران: انتشارات راه نوین، ۱۳۹۴) ص ۱۹۵۸.

2. Peter Spiro J, "Dual Nationality and the Meaning of Citizenship", *Emory LJ* 46 (1997), 46. P. 1411.

3. Voir: Karamanoukian, Aram. *La double nationalité et le service militaire*. (A. Pédone), 1974.

انجام تکالیفی را در قبال تکلیف دولت در حمایت سیاسی از وی بر عهده داشته باشد، وضعیت «تابعیت مضاعف» رخ می‌دهد.^۲ پیدایش تابعیت مضاعف همان‌گونه که در حقوق بین‌الملل خصوصی بحث می‌شود می‌تواند دلایلی متعددی داشته باشد که این امر در مورد کارمندان و مدیران دولتی هم می‌تواند مصداق داشته باشد. از لحاظ قلمرو شمول، این سؤال اساسی مطرح است که آیا حکم این ماده شامل کلیه مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی می‌شود؟ یا به لحاظ قلمرو شمول کارکنان خاصی را در برمی‌گیرد؟ در پاسخ باید به ماده ۹۸ رجوع کرد که به صورت مطلق آورده شده است و علی‌القاعده حکم این ماده در چارچوب قلمرو شمول خود قانون، اولاً شامل کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول تعریف مواد ۱ تا ۵ قانون مذکور بوده و ثانیاً از لحاظ شخص کارمند نیز مشمول کلیه مستخدمینی می‌شوند که در قالب قانون مدیریت خدمات کشوری اعم از رسمی یا پیمانی (موضوع ماده ۴۵) یا قانون کار (ماده ۱۲۴) و نیز افراد موضوع تبصره ماده ۳۲، بکار گرفته می‌شوند. علاوه بر این کارمندان و مدیرانی را که مشمول قبول تابعیت بیگانه مذکور در ماده ۹۸ می‌شوند را می‌توان در دو دسته جای داد که شامل، نخست قبول تابعیت بیگانه توسط کارمند و ترک تابعیت ایران و دوم قبول تابعیت کشور بیگانه با حفظ تابعیت ایرانی می‌شود.

الف- قبول تابعیت بیگانه توسط کارمند همراه با ترک تابعیت ایران

این امکان وجود دارد که مدیران و کارمندان دولتی ضمن تحصیل تابعیت بیگانه به صورت قانونی یا غیرقانونی مذکور در ماده ۹۸۹ قانون مدنی ترک تابعیت ایران نموده و تابعیت کشور دیگری را تحصیل نمایند. در این خصوص دو ماده قانونی مهم تعیین تکلیف نموده است. نخست ماده ۹۸۹ قانون مدنی که به موجب آن هر تبعه ایرانی که بدون رعایت مقررات قانونی تابعیت خارجی را تحصیل کرده باشد ضمن اینکه تابعیت خارجی وی کان لم یکن بوده و تبعه ایران شناخته می‌شود، لیکن از اشتغال به وزارت و

1. Dual Nationality.

۲. محمد مهدی کریمی‌نیا، *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چاپ اول (تهران، نشر المصطفی، ۱۳۹۰) ص ۱۱۸. همچنین در این خصوص ر.ک:

Loïc Darras, *La double nationalité* (Diss: Paris 2, 1986); Zoubir Chattou and Mustapha Belbah, *La double nationalité en question: enjeux et motivations de la double appartenance* (Paris, KARTHALA Editions, 2002).

معاونت وزارت و عضویت در مجالس مقننه و هرگونه شغل دولتی محروم خواهد بود. دوم ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، خروج از تابعیت ایران و قبول تابعیت کشور بیگانه را موجب انفصال از خدمت دانسته است.

ب- قبول تابعیت بیگانه با حفظ تابعیت ایرانی

دسته دوم مدیران و کارمندانی که با حفظ تابعیت ایرانی، تابعیت کشور دیگر را می‌پذیرند. این اشخاص علاوه بر اینکه به موجب قانون ایران، ایرانی محسوب می‌شوند در عین حال تبعه کشور دیگر هم هستند. این اشخاص که اصطلاحاً مدیران دوتابعیتی محسوب می‌شوند به موجب ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و با تأیید وزارت امور خارجه از خدمت دولت هم منفصل خواهند شد.

۲. مسائل حقوقی و مصادیق تابعیت مضاعف مدیران و کارکنان دستگاه‌های

اجرایی

تابعیت مضاعف کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی ممکن است ناشی از وضعیت‌های مختلف حاصل شود. برخی از این وضعیت‌ها ارادی و برخی دیگر غیرارادی هستند. همچنین برخی از کسب تابعیت‌ها بصورت قانونی و برخی دیگر غیر قانونی انجام می‌شود. در ادامه به بررسی برخی مسائل و فروض خواهیم پرداخت.

۲-۱. تابعیت مضاعف مستخدم از اختلاف سیستم کشورها

این فرض یکی از علل شایع تابعیت مضاعف محسوب می‌شود. اعمال سیستم‌های متفاوت خون و خاک که دولت‌ها با در نظر گرفتن منافع و مصالح خود، یکی از دو روش و یا هر دو را برای اعطای تابعیت پذیرفته‌اند. همین امر گاهی به تابعیت مضاعف غیرارادی برای اشخاص می‌انجامد و بیشترین مورد تابعیت مضاعف، به سبب همین عامل است. برای نمونه، هرگاه کودکی از پدر و مادری که روش تابعیت خون را پذیرفته‌اند (مثل ایران) در کشوری که روش تابعیت خاک را قبول کرده است (مانند آمریکا) به دنیا بیاید، افزون بر

آنکه تابعیت ایران را داراست از تابعیت آمریکا نیز برخوردار است.^۱ طبعاً این فرض در مورد شخص مستخدم و مدیر دولتی نمی‌تواند مصداق داشته باشد و بیشتر در مورد فرزندان مدیران و کارکنان دولتی صادق است. البته لازم بذکر است که علی‌القاعده این فرض شامل حکم ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌گردد، چه آنکه حکم ماده ۹۸ در خصوص شخص مستخدم است و شامل فرزندان و همسر و خویشاوندان وی نمی‌گردد. هر چند در برخی موارد استثنایی، در فرض تغییر قانونی سیستم خون یا خاک یک کشور و عطف به ماسبق نمودن بنا بر مصالح عمومی ممکن است مستخدمی که سابق بر این تغییر تابعیت مضاعف داشت، مشمول تابعیت مضاعف غیرارادی ناشی از محل تولد یا تولد از پدر یا مادری از اتباع دیگر کشورها قرار گیرد. در این فروض هم اگر تأمل شود، ناظر بر تغییر تابعیت غیرارادی است. لذا پرسش مهم دیگری مطرح است که آیا حکم ماده ۹۸ در بحث قبول تابعیت، شامل تابعیت مضاعف غیرارادی هم می‌شود؟ به نظر نویسندگان مقاله، پاسخ منفی است؛ چه آنکه نحوه تفسیر عبارت «قبول تابعیت بیگانه توسط مستخدم ناظر بر قبول تابعیت ارادی» است. در غیر این صورت قانونگذار نباید از کلمه «قبول» استفاده می‌نمود.

۲-۲. کسب تابعیت جدید توسط مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی بدون ترک تابعیت ایرانی

یکی از مسائل اساسی این است که مدیر دولتی بدون ترک تابعیت ایرانی، تابعیت جدیدی را کسب نماید. به دیگر سخن، اگر مستخدم دولت با حفظ تابعیت قبلی، تابعیت جدیدی کسب کند، تابعیت مضاعف پدید می‌آید (دقت شود که ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری تکلیف آن‌دسته از کارکنان دولت که ترک تابعیت ایران می‌نمایند را مشخص نموده است و همان‌گونه که گفته شد این فرض موضوع بحث نیست).

قانون آلمان صریحاً اجازه می‌داد که اتباع آلمانی با حفظ تابعیت آلمان، تابعیت خارجی تحصیل کنند. از آنجا که این قانون موجبات نگرانی سایر دولت‌ها و اعتراض همگان را فراهم کرده بود، طبق معاهده صلح ورسای، آلمان مجبور به لغو آن شد. در حال حاضر

۱. بهشید ارفع‌نیا، «تابعیت مضاعف در دعاوی ایران و آمریکا»، مجله کانون وکلا، شماره ۱۹۴، (۱۳۸۵)، ص ۹۱؛ محمد مهدی کریمی نیا، پیشین، ص ۱۱۹.

نیز در قوانین بسیاری از کشورها برای تحصیل تابعیت جدید، ترک تابعیت قبلی را لازم نمی‌دانند و این موضوع در عمل باعث ایجاد مشکلات عدیده‌ای می‌شود. مثلاً دولت ایالت متحده آمریکا از کشورهایی است که صرفاً با در نظر گرفتن شرایطی که به نحوی حافظ منافع خود آمریکا می‌باشد، افراد را به تابعیت خود می‌پذیرد، بدون اینکه نسبت به ترک تابعیت قبلی شخص یا ادامه آن کوچک‌ترین توجهی داشته باشد.^۱ در قانون مدنی ایران در ماده ۹۷۹ و ۹۸۰ برای دریافت تابعیت ایران، پنج شرط را ذکر می‌کند؛ اما از نظر این قانون، ترک تابعیت سابق ضروری نیست.

در قانون مدیریت خدمات کشوری، عبارت ماده ۹۸ این‌گونه نگاشته شده است که «...قبول تابعیت کشور بیگانه به شرط گواهی وزارت خارجه، موجب انفصال از خدمات دولت است». در خصوص این بخش از ماده چند ابهام مطرح است. نخست اینکه آیا قبول تابعیت شامل وضعیت‌های غیرارادی نیز می‌شود؟ دوم اینکه آیا وزارت خارجه در این خصوص صلاحیت تکلیفی دارد یا از جمله اختیارات این وزارتخانه است که در مواردی بنا بر مصالح در خصوص برخی مدیران اداری و سیاسی دو تابعیتی چشم‌پوشی نماید؟ با دقت در خصوص ابهام نخست، طریق نگارش این ماده حکایت از قبول ارادی تابعیت می‌نماید و شامل وضعیت‌های غیرارادی نمی‌شود. در مورد سؤال دوم، به نظر می‌رسد وزارت امور خارجه صرفاً صلاحیت تکلیفی دارد؛ در حقیقت داشتن صلاحیت اختیاری از آنجا که خلاف اصل است نیازمند تصریح در قوانین و مقررات است و چنین تصریحی در ماده نیامده است.

۲-۳. کسب تابعیت مضاعف ناشی از ازدواج مدیران و کارمندان دولت

ممکن است مستخدم دولت در نتیجه ازدواج، به تابعیت کشور دیگر درآید. معمولاً مستخدمان زن به گونه‌ای غیرارادی از تابعیت مضاعف برخوردار می‌شوند. مثلاً به موجب قوانین برخی کشورها از جمله ایران؛ متعاقب ازدواج زنان خارجی با مردان ایرانی، تابعیت ایران بر زنان مذکور تحمیل می‌گردد. مثلاً اگر زنی فرانسوی با مردی ایرانی ازدواج کند، از یک سو از زمان ازدواج دارای تابعیت ایران خواهد شد و از سوی دیگر، تابعیت

۱. رسول بدری اهری، تابعیت مضاعف و اعتبار اصل عدم مسئولیت دولت در قبال دعاوی اتباع خود، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه مفید، (۱۳۶۹-۱۳۷۰)، ص ۲۷.

فرانسوی خود را به موجب قانون دولت فرانسه حفظ خواهد نمود.^۱ در حقوق ایران با توجه به ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، به نظر می‌رسد حتی در فرض رعایت مقررات ماده ۹۸۹ قانون مدنی، چنین مستخدمی نیز از خدمت منفصل خواهد شد. چه آنکه ازدواج بدو یک عقد و امری ارادی است و ثانیاً ماده ۹۸ قانون مدیریت صبغه حاکمیتی و حقوق عمومی دارد.

در همین راستا طی ماده ۱۰۶۱ قانون مدنی در مورد ازدواج مستخدمین دولتی مقرر شده است که «دولت می‌تواند ازدواج برخی از مستخدمین و مأمورین رسمی و محصلین دولتی را با زنی که تبعه خارجه باشد موکول به اجازه مخصوص نماید».

از این منظر بدیهی است که افراد دارای تابعیت مضاعف به دلیل داشتن پیوند با دولت خارجی ممکن است بعنوان ابرار نفوذ آن دولت در کشور میزبان مورد استفاده قرار گیرند. بر همین اساس است که در برخی کشورها مانند مصر، آن دسته از اتباع کشور که از تابعیت خارجی نیز برخوردار هستند نمی‌توانند در سمت‌های مهم دولتی منصوب شوند.^۲ برای نمونه در یک مورد، عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس با بیان اینکه تابعیت مضاعف مغایر با منافع ملی کشور است گفت: «مسأله منع حضور دو تابعیتی‌ها در مناصب کشور، برای سطوح مقامات است».^۳ در واقع مسأله‌ای که امروزه جامعه اداری ایران را درگیر کرده است تعارض مثبت تابعیت‌هاست که اصطلاحاً آن را تابعیت مضاعف گویند.

۴-۲. مدیران و کارکنان دو تابعیتی موضوع بند ۲ ماده ۹۷۶ قانون مدنی

گاهی تابعیت مضاعف کارمندان دولت می‌تواند ناشی از انتقال تابعیت از پدر و مادر با تابعیت گوناگون باشد. قانون ایران در ماده ۹۷۶ قانون مدنی و در بند ۲، کسانی که پدر آنها ایرانی بوده اعم از اینکه در ایران یا خارجه متولد شده باشند، ایرانی محسوب می‌نماید. در این ماده تابعیت اصلی را برحسب روش خون، فقط از راه نسب پدری

۱. ستار عزیزی، بیژن حاجی عزیزی، پیشین، ص ۵۴.

۲. منوچهر توسلی نایینی و رویا پورمراد، «اصل وحدت تابعیت زوجین در حقوق ایران، بریتانیا و کنوانسیون‌های بین‌المللی»، پژوهش حقوق خصوصی، ش ۲۰، (۱۳۹۶)، ص ۱۵.

۳. بروجردی، علاالدین، «بحث دو تابعیتی فقط برای کسانی است که در ساختار دولت مسئولیت دارند»، خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷/۶/۵.

پذیرفته است و نسب مادری را به هیچ وجه ملاک نمی‌داند؛ البته در طرز تفکر جدید، ضابطه‌ای که برای تشخیص تابعیت در روش خون شناخته شده، «عبارت است از تابعیت والدین فرزندان هنگام تولد آن‌ها».^۱ در روش خون در کشور فرانسه، امروزه طبق همین مفهوم عمل می‌شود. طبق قانون جدید تابعیت فرانسه، کودکی که مادرش فرانسوی است، فرانسوی محسوب است؛ خواه در فرانسه یا مکان دیگری متولد شده باشد.^۲

حال این پرسش مطرح است که آیا کارمندانی که در اثر تعارض سیستم خون ایرانی با خاک خارجی، هم ایرانی محسوب و هم تبعه کشور دیگر هستند، مشمول حکم موضوع ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می‌گیرند؟ آیا این افراد مشمول بند ب ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری هم می‌شوند؟ دو گونه می‌توان به این پرسش پاسخ داد: نخست اینکه با توجه منافع ملی و خطرات احتمالی؛ بکارگیری این قبیل افراد در سیستم اداری اساساً داشتن تابعیت مضاعف مانع استخدام و در صورت بکارگیری موجب انفصال است، دوم اینکه با توجه ظاهر ماده ۹۸ می‌توان گفت که حکم این ماده شامل چنین افرادی نمی‌شود. عبارت دیگر مفهوم «قبول تابعیت کشور» بیگانه، مذکور در این ماده اساساً منصرف از این بحث است و تنها شامل موارد ارادی می‌شود. عبارت رساتر موارد قهری و غیرارادی را نباید تحت شمول این ماده قرار داد؛ مگر مواردی که اثبات گردد مشمول قواعد مربوط به تقلب نسبت به قانون در حقوق بین‌الملل خصوصی شده است.^۳ با این تفسیر می‌توان نتیجه گرفت که شرط داشتن تابعیت ایران بدون ذکر وضعیت تابعیت مضاعف در بند ب ماده ۴۲ در خصوص ورود به دستگاه‌های دولتی نیز مانع محسوب نمی‌شود. به دیگر سخن تعارضی میان بند ب ماده ۴۲ و ماده ۹۸ وجود ندارد. دیدگاه دوم به نظر صائب‌تر است. هرچند باید در خصوص این قبیل کارمندان با حزم و احتیاط بیشتر در ورود به خدمت و فعالیت برخورد نمود.

۱. محمد مهدی کریمی‌نیا، پیشین، ص ۱۲۰.

۲. محمد نصیری، پیشین، (۱۳۷۷)، ص ۶۴.

۳. در خصوص بحث‌های مرتبط با تقلب نسبت به قانون ر.ک: محمد نصیری، حقوق بین‌الملل خصوصی، همان، ص

۵-۲. تابعیت مضاعف کارکنان دولت ناشی از تعارض قوانین و تفسیر متفاوت از معاهدات

گاهی تابعیت افراد به‌طور کلی تغییر پیدا می‌کند. بویژه در پی معاهداتی که پس از جنگ‌ها بین کشورهای پیروز و شکست خورده بسته می‌شود با تغییر مرز، تابعیت گروه‌هایی از مردم هم عوض می‌شود؛ چنانکه منطقه‌ای از یک کشور به کشور دیگر ملحق شده، ساکنان آن از تابعیت جدید برخوردار می‌شوند. گاهی نیز تغییر تابعیت از تفسیر عهدنامه اثر می‌پذیرد و هریک از دو دولت با تفسیری که از آن ارائه می‌دهند، افرادی را تابع خود می‌شناسند که در این صورت تابعیت مضاعف شکل می‌گیرد.^۱ در چنین فرضی طبیعی است، اگر تغییر تابعیت کارمندان ناشی از اجبار و غیرارادی باشد شامل حکم ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌شود. لیکن اگر این تغییر تابعیت ارادی باشد یا باعث شود دارای تابعیت مضاعف گردد مشمول حکم این ماده خواهد. مصداق این امر را در تاریخ مسائل حقوق بین‌الملل خصوصاً در خصوص وضعیت الحاق مناطق آلتزاس و لورن به آلمان در جنگ جهانی دوم شاهد هستیم.

نتیجه‌گیری

تابعیت مضاعف کارمندان دستگاه‌های اجرایی بویژه مدیران از جمله موضوعاتی است که مورد توجه قانونگذار در قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گرفته است. این موضوع به لحاظ حقوقی نیازمند تأمل و دقت است. در این مقاله تلاش شد برخی از ابعاد حقوقی بکارگیری کارکنان و مدیران دو تابعیتی یا دارای تابعیت مضاعف بررسی گردد. در نهایت می‌توان هوده‌های ذیل را بعنوان نتیجه این نوشتار بر شمرد: نخست اینکه مدیرانی که با قبول تابعیت کشور بیگانه از تابعیت ایران خارج می‌شوند، در هر حال از خدمت دولت منفصل خواهند شد. دوم آن‌دسته از مدیرانی که با حفظ تابعیت ایرانی، تابعیت کشور دیگر را به صورت ارادی قبول می‌نمایند نیز مشمول همان حکم می‌شوند، لیکن با توجه به ظاهر ماده ۹۸۹ منظور از قبول تابعیت کشور بیگانه ناظر بر وضعیت‌های ارادی است و شامل وضعیت‌های غیرارادی نمی‌شود. سوم اینکه وزارت امور خارجه در ارائه گواهی موضوع ماده ۹۸، صلاحیت اختیاری ندارد. چهارم اینکه از لحاظ قلمرو شمول،

۱. محمد مهدی کریمی نیا، پیشین، ص ۱۲۱.

کلیه دستگاه‌های اجرایی و کلیه کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری را دربر می‌گیرد. علاوه بر این به نظر می‌رسد در حقوق ایران قوانین و مقررات اداری در خصوص بکارگیری مدیران دوتابعیتی و فعالیت آنها در دستگاه‌های اجرایی دارای نواقص و ایرادات بسیاری است و حل این امر نیازمند تدوین قانون جدید و رفع ابهامات ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در این زمینه است.

ORCID

Ali Mashhadi



<https://orcid.org/0000-0001-8439-1384>

Rana Gaeni



<https://orcid.org/0000-0003-3794-4016>

منابع

کتاب‌ها

- ارفع‌نیا، بهشید، *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چاپ پنجم، جلد اول (تهران: نشر عقیق، ۱۳۷۴).
- ابراهیمی، نصراله، *حقوق بین‌الملل خصوصی* (تهران: سمت، ۱۳۸۳).
- امامی، سید حسن، *حقوق مدنی*، جلد چهارم (تهران: انتشارات کتابخانه اسلامی، ۱۳۷۷).
- بیات، شیرین و فرهاد بیات، *شرح جامع قانون مدنی*، چاپ هفتم (تهران: انتشارات ارشد، ۱۳۹۴).
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، *ترمینولوژی حقوق* (تهران: بنیاد راستاد، ۱۳۶۳).
- حاجی عزیزی، بیژن، *تابعیت در حقوق ایران و بین‌الملل*، چاپ اول (همدان: انتشارات دانشگاه بوعلی سینا، ۱۳۹۰).
- کاتوزیان، ناصر، *قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ چهل و دوم (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳).
- کارخیران، محمد حسین، *کامل‌ترین مجموعه محشی حقوق مدنی ایران*، چاپ اول، جلد چهارم (تهران: انتشارات راه نوین، ۱۳۹۴).
- کریمی نیا، محمد مهدی، *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چاپ اول (تهران: نشر المصطفی، ۱۳۹۰).
- مدنی، سید جلال‌الدین، *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چاپ دوم (تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۲).
- نصیری، محمد، *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چاپ سوم (تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۵).

- نیک فر، مهدی، *قانون مدنی در آرای دیوان عالی کشور*، چاپ اول (تهران: سازمان انتشارات کیهان، ۱۳۷۷).

مقاله‌ها

- بروجردی، علاالدین، «بحث دوتابعیتی فقط برای کسانی است که در ساختار دولت مسئولیت دارند.»، خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷/۶/۵.
- توسلی نایینی، منوچهر، رویا پورمراد، «اصل وحدت تابعیت زوجین در حقوق ایران، بریتانیا و کنوانسیون‌های بین‌المللی»، پژوهش حقوق خصوصی، شماره ۲۰، (۱۳۹۶).
- نائینی، احمدرضا، «فلسفه تابعیت؛ سندی از کمیسیون پارلمانی قوانین عدلیه مجلس شورای ملی»، مجله کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، شماره ۱۴۷، (۱۳۸۹).

پایان‌نامه‌ها

- ایزدی، سکینه، تاثیر قواعد حقوق بشر بر تابعیت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه مفید، (۱۳۸۹).
- بدری اهری، رسول، تابعیت مضاعف و اعتبار اصل عدم مسئولیت دولت در قبال دعاوی اتباع خود، کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه مفید، (۱۳۶۹-۱۳۷۰).

References

Books

- Arfa Nia, Behshid, *Private International Law*, Fifth Edition, Volume One (Tehran: Aghiq Publishing, 1995). [In Persian]
- Bayat, Shirin & Farhad Bayat, *Comprehensive Description of Civil Law*, Seventh Edition (Tehran: Arshad Publications, 2015). [In Persian]
- Darras, Loïc, *La double nationalité*, Diss. Paris 2, 1986. Chattou, Zoubir, and Mustapha Belbah. *La double nationalité en question: enjeux et motivations de la double appartenance* (Paris: Karthala Editions, 2002).
- Ebrahimi, Nasrallah, *Private International Law* (Tehran: Samat, 2004).

- Emami, Seyed Hassan, *Civil Law*, Volume 4 (Tehran: Islamic Library Publications, 1998). [In Persian]
- Faist, Thomas & Peter Kivisto, eds, *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship* (London: Palgrave Macmillan, 2007).
- Faist, Thomas, ed. *Dual citizenship in Europe: From nationhood to societal integration* (London: Ashgate Publishing, Ltd., 2012).
- Haji Azizi, Bijan, *Citizenship in Iranian and International Law*, First Edition (Hamedan: Bu Ali Sina University Press, 2011). [In Persian]
- Hansen, Randall & Patrick Weil, *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe: The Reinvention of Citizenship*. (New York: Bergman Books, 2002).
- jafari Langroudi, Mohammad Jafar, *Legal Terminology* (Tehran: Rastad Foundation, 1984). [In Persian]
- Karamanoukian, Aram, *La double nationalité et le service militaire* (Paris: A. Pédone, 1974).
- Kariminia, Mohammad Mehdi, *Private International Law*, First Edition (Tehran: Mustafa Publishing, 2011). [In Persian]
- Karkhiran, Mohammad Hossein, *The Most Complete Collection of Iranian Civil Law*, First Edition, Volume 4 (Tehran: Rah-e Novin Publications, 20150). [In Persian]
- Katozian, Nasser, *Civil Law in the Current Legal Order*, forty-second Editions (Tehran: Mizan Publishing, 2014). [In Persian]
- Madani, Seyed Jalaluddin, *Private International Law*, Second Edition (Tehran: Ganj-e-Danesh Library Publications, 1993).
- Nasiri, Mohammad, *Private International Law*, Third Edition (Tehran: Agah Publications, 1996). [In Persian]

- Nikfar, Mehdi, *Civil Law in the Supreme Court*, First Edition (Tehran: Kayhan Publishing Organization, 1998). [In Persian]

Articles

- Badri Ahri, Rasoul, “Dual Citizenship and the Validity of the Principle of Non-Responsibility of the Government to the Claims of Its Citizens”, M.Sc. in Private Law, Mofid University, (1991-1999). [In Persian]
- Bloemraad, Irene, “Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, The Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship”, *International Migration Review*, 38. 2, (2004).
- Boroujerdi, Alaeddin, “The Issue of Dual Citizenship is only for those Who are Responsible in the Structure of Government”, *Islamic Consultative Assembly News Agency*, 5/6/1397. [In Persian]
- Escobar, Cristina, “Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America (Derechos Políticos Extra-Territoriales y Doble Ciudadanía en América Latina)”, *Latin American Research Review*, (2007).
- Hammar, Tomas, “Dual Citizenship and Political Integration”, *International Migration Review*, 19.3 (1985).
- Howard, Marc Morjé, “Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU”, *International Migration Review*, 39.3, (2005).
- Izadi, Sakineh, “The Impact of Human Rights Rules on Citizenship”, M.Sc. Thesis in International Law, Mofid University, (2010). [In Persian]
- Naeini, Ahmad Reza, “Philosophy of Citizenship; A Document from the Parliamentary Commission on Judicial Laws of the National Assembly”, *Book of the Month of History and Geography*, No. 147, (2010). [In Persian]
- Pogonyi, Szabolcs, “Dual Citizenship and Sovereignty”, *Nationalities Papers*, 39.5, (2011).
- Spiro, Peter J, “Dual Nationality and the Meaning of Citizenship”,

Emory LJ, 46, (1997).

- Spiro, Peter. J, “Dual Citizenship as Human Right”, I.CON, Oxford University Press and New York University School of Law, Vol. 8, No.1, (2010).

- Tavassoli Naeini, Manouchehr, Roya Pourmorad, “The Principle of Unity of Marital Citizenship in Iranian, British and International Conventions”, Private Law Research, No. 20, (2017). [In Persian]

استناد به این مقاله: مشهدی، علی، گائینی، رعنا، (۱۴۰۰)، «تأملی بر برخی ابعاد حقوق عمومی تابعیت مضاعف مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی»، پژوهش حقوق عمومی، 23(73), 135-172. doi: 10.22054/qjpl.2020.50432.2338.