

**ضابطه‌مندی تأثیر وضعیت بستگان
بر فرایند احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی
با تأکید بر مبانی اسلامی**





مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه سیاست و امنیت / کارگروه سیاست

نویسندگان:

حجت الاسلام سعید کحیا

[دانشجوی دکترای سیاست گذاری دانشگاه تهران، طلبه درس خارج
حوزه علمیه قم]

ارزیاب علمی:

حجت الاسلام والمسلمین محسن مهاجرنیا

[عضو هیئت علمی پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی قم]

کارشناس مرکز:

حجت الاسلام دکتر علیرضا مظاهری

[دکترای اندیشه سیاسی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) تهران،
طلبه درس خارج حوزه علمیه قم]

عنوان گزارش:

ضابطه مندی تأثیر وضعیت تابعیتی بستگان
بر فرایند احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی
با تأکید بر مبانی اسلامی

شماره ثبت در مرکز:

۰۵/- /۹۷-۸۴۷

تاریخ انتشار:

پاییز ۱۴۰۵



**ضابطه‌مندی تأثیر وضعیت تابعیتی بستگان
بر فرایند احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی
با تأکید بر مبانی اسلامی**

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه سیاست و امنیت / کارگروه سیاست
تابستان ۱۴۰۵

ضابطه‌مندی تأثیر وضعیت تابعیتی بستگان بر فرآیند احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی

چالش میان صیانت از استقلال سیاسی و جلوگیری از نفوذ خارجی با اصل شخصی بودن مسئولیت و عدالت، آیا صرف وضعیت تابعیتی یا اقامتی بستگان (همسر و فرزندان) می‌تواند بدون احراز رابطه مؤثر و مستمر، منشأ رد صلاحیت نامزد شود؟

مسئله اصلی



گذار از «سیاست محدودکننده عام و خودکار» به «سیاست تفکیک، ضابطه‌مندی و سنجش ارتباط مؤثر». وضعیت بستگان نباید به صورت خودکار به نامزد تسری یابد، بلکه باید در یک فرآیند سه‌مرحله‌ای (احراز وضعیت، سنجش ارتباط، تعیین اثر) بررسی شود.

ایده محوری



یافته‌های کلیدی



۳



آسیب‌شناسی

سیاست موجود به دلیل ابهام در معیارها، ظرفیت تبدیل شدن به ابزار رقابت سیاسی و کاهش مشارکت نخبگان را دارد.

۲



تفکیک وضعیت‌ها

تابعیت قهری (تولد) با تابعیت ارادی و اقامت تحصیلی/کاری با اقامت دائم از نظر دلالت سیاسی متفاوت‌اند و نباید یکسان انگاشته شوند.

۱



مبانی اسلامی

قاعده «وَلَا يَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى» (عدم تحمل بار مسئولیت دیگری) مانع از انتساب خودکار وضعیت بستگان به نامزد است؛ مگر آنکه رابطه مؤثر و مستند با استقلال سیاسی نامزد احراز شود.

توصیه‌های سیاستی و تقنینی



۴



نظارت

ارائه گزارش‌های آماری غیرشخصی برای ارزیابی کیفیت اجرای قانون و جلوگیری از اعمال سلیقه.

۳

تفکیک نهادی



تفکیک نقش «تولید اطلاعات» (دستگاه‌های اطلاعاتی) از «ارزیابی و تصمیم‌گیری» (مراجع قانونی صلاحیت).

۲

فرآیند سه‌مرحله‌ای

مرحله اول: احراز دقیق وضعیت (نوع تابعیت و اقامت)

مرحله دوم: سنجش ارتباط مؤثر (وابستگی مالی، سازمانی یا سیاسی)

مرحله سوم: تعیین اثر صلاحیتی (بر اساس معیارهای قانونی)

۱

اصلاح قانون انتخابات



تصریح به عدم اثر خودکار وضعیت بستگان و الزام به احراز «ارتباط مؤثر، مستمر و مستند».

صیانت از استقلال سیاسی کشور نیازمند معیارهای روشن و پیشینی است. سیاست مطلوب باید ضمن حفظ حساسیت‌های امنیتی، از تبدیل وضعیت خانوادگی به معیاری مبهم و گزینشی برای حذف نامزدها جلوگیری کرده و پیش‌بینی‌پذیری رقابت انتخاباتی را تضمین نماید.

نتیجه‌گیری اصلی



فهرست

خلاصه مدیریتی	۷
مقدمه	۸
۱. وضعیت‌شناسی سیاست تابعیت و بستگان در فرایند انتخابات	۱۰
۱.۱. سیر شکل‌گیری و تحول سیاست‌های مرتبط با تابعیت در انتخابات و مناصب سیاسی	۱۰
۱.۲. مؤلفه‌های مسئله	۱۰
۱.۳. وضعیت موجود و دامنه اثرگذاری وضعیت تابعیتی بستگان	۱۱
۱.۴. مقایسه رویکرد قوانین، طرح‌ها و سیاست‌های مرتبط	۱۲
۱.۵. مطالعه موردی: مناقشه انتخابات ریاست‌جمهوری ۱۴۰۰ و مسئله وضعیت بستگان	۱۲
۲. علت‌شناسی سیاسی شکل‌گیری و تداوم سیاست موجود	۱۴
۲.۱. دغدغه صیانت از استقلال و جایگاه مناصب سیاسی	۱۴
۲.۲. نگرانی از نفوذ، وابستگی و تعارض منافع ناشی از ارتباطات خارجی	۱۵
۲.۳. نقش تجربه‌های سیاسی و اجتماعی در شکل‌گیری سیاست محدودکننده	۱۶
۲.۴. نقش مجلس، جریان‌های سیاسی و گفتمان‌های غالب در سیاست‌گذاری تابعیت	۱۶
۲.۵. نقش خلأها و ابهام‌های سیاستی در گسترش دامنه محدودیت‌ها	۱۷
۲.۶. مبانی اسلامی و حدود هنجاری سیاست	۱۸
۲.۷. جمع‌بندی علل شکل‌گیری و تداوم سیاست موجود	۱۹
۳. پیامدشناسی و ارزیابی سیاست موجود	۲۰
۳.۱. مزایای سیاست موجود	۲۰
۳.۱.۱. صیانت از استقلال و سلامت تصمیم‌گیری سیاسی	۲۰
۳.۱.۲. ایجاد سازوکار پیشگیرانه پیش از ورود به مسئولیت	۲۰
۳.۱.۳. ایجاد امکان استانداردسازی و استعلام (به‌جای اتکا به برداشت‌های فردی)	۲۱
۳.۲. چالش‌های سیاست موجود	۲۱

- ۳.۲.۱. تسری وضعیت شخص ثالث به صلاحیت شخص نامزد..... ۲۱
- ۳.۲.۲. کاهش پیش‌بینی‌پذیری در صورت فقدان معیار روشن..... ۲۲
- ۳.۲.۳. احتمال کاهش دامنه مشارکت نخبگان..... ۲۲
- ۳.۲.۴. تبدیل موضوع تابعیت به ابزار رقابت سیاسی..... ۲۳
- ۳.۳. سیاست موجود و میدان رقابت سیاسی..... ۲۳
- ۳.۴. تحلیل هزینه - فرصت سیاست موجود..... ۲۴
- ۳.۵. ارزیابی تطبیقی مزایا و چالش‌ها..... ۲۴
۴. راهبرد اصلی و الگوی پیشنهادی اصلاح سیاست..... ۲۶
- ۴.۱. گزینه‌های سیاستی پیش‌رو..... ۲۶
- ۴.۱.۱. تداوم سیاست موجود..... ۲۶
- ۴.۱.۲. حذف کامل اثر تابعیت بستگان..... ۲۷
- ۴.۱.۳. تفکیک و ضابطه‌مند کردن اثر تابعیت بستگان..... ۲۷
- ۴.۲. معیارهای ارزیابی گزینه‌های سیاستی..... ۲۷
- ۴.۲.۱. تأمین استقلال و صیانت از مناصب سیاسی..... ۲۷
- ۴.۲.۲. تناسب میان هدف و ابزار..... ۲۷
- ۴.۲.۳. شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری..... ۲۸
- ۴.۲.۴. تفکیک وضعیت‌های متفاوت..... ۲۸
- ۴.۲.۵. قابلیت اجرا و راستی‌آزمایی..... ۲۸
- ۴.۲.۶. قابلیت تقنین و نظارت مجلس..... ۲۸
- ۴.۲.۷. بی‌طرفی رقابتی و جلوگیری از بهره‌برداری سیاسی..... ۲۸
- ۴.۲.۸. نسبت هزینه‌های امنیتی و سیاسی..... ۲۸
- ۴.۳. ارزیابی و مقایسه گزینه‌های سیاستی..... ۲۹
- ۴.۴. راهبرد اصلی پیشنهادی..... ۲۹
- ۴.۵. چارچوب پیشنهادی اصلاح سیاست..... ۳۰
- ۴.۵.۱. معیارهای تشخیص ارتباط مؤثر..... ۳۰
- ۴.۵.۲. اصول حاکم بر چارچوب پیشنهادی..... ۳۰
- ۴.۵.۳. الزامات تقنینی، اجرایی و نظارتی..... ۳۱
- ۴.۵.۴. جمع‌بندی راهبردی..... ۳۱
- ۴.۶. الگوی نهادی پیاده‌سازی چارچوب پیشنهادی در فرایند احراز صلاحیت..... ۳۲
- توصیه‌های سیاستی، تقنینی و اجرایی..... ۳۳
۱. توصیه‌های سیاستی..... ۳۳
۲. توصیه‌های تقنینی..... ۳۳
- ۲.۱. تصریح قانونی به عدم اثر خودکار وضعیت بستگان..... ۳۳
- ۲.۲. اجزای تکمیلی اصلاح تقنینی..... ۳۴

۳۴	۳. توصیه‌های اجرایی
۳۴	۳.۱. طراحی فرم استاندارد اعلام وضعیت
۳۴	۳.۲. تفکیک ثبت اولیه از استعلام تکمیلی
۳۵	۳.۳. تدوین دستورالعمل تشخیص وضعیت‌های متفاوت
۳۵	۳.۴. عملیاتی کردن معیار «ارتباط مؤثر»
۳۵	۳.۵. ثبت واحد نتایج و ارزیابی پسینی
۳۵	۴. اولویت‌بندی اقدامات پیشنهادی
۳۵	۴.۱. سطح اول: اقدام تقنینی - اولویت فوری
۳۶	۴.۲. سطح دوم: اقدام اجرایی - اولویت کوتاه‌مدت
۳۶	۴.۳. سطح سوم: اقدام نظارتی - اولویت میان‌مدت
۳۶	۴.۴. بسته پیشنهادی برای مجلس شورای اسلامی
۳۷	منابع

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله اصلی: در فرایند احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی، میان وضعیت تابعیتی یا اقامتی خود نامزد و وضعیت اشخاص ثالث، به‌ویژه همسر و فرزندان، تفاوت اساسی وجود دارد. بااین حال، در برخی سیاست‌ها و پیشنهادها تقنینی، وضعیت خارجی بستگان به‌عنوان نشانه‌ای بالقوه از وابستگی، تعارض منافع یا آسیب‌پذیری سیاسی نامزد مورد توجه قرار گرفته است. مسئله اصلی گزارش آن است که آیا صرف وجود چنین وضعیتی در شخص ثالث می‌تواند منشأ اثر صلاحیتی شود یا این اثر باید به احراز رابطه‌ای مؤثر، مستمر و مستند میان وضعیت بستگان و استقلال و تصمیم‌گیری سیاسی نامزد منوط باشد.

اهمیت و ضرورت موضوع برای تقنین و سیاست‌گذاری: سیاست‌گذار باید از یک سو استقلال سیاسی و سلامت مناصب عمومی را در برابر نفوذ و وابستگی خارجی صیانت کند و از سوی دیگر، از تسری وضعیت شخص ثالث، محدودسازی نامتناسب مشارکت نخبگان و سیاسی شدن فرایند احراز صلاحیت جلوگیری نماید. ازاین‌رو، مسئله نیازمند ضابطه‌ای روشن، پیشینی و قابل‌اعمال بر موارد مشابه است.

روش، مراحل و یافته‌های کلیدی: گزارش با روش سیاست‌پژوهی کیفی و تحلیل اسنادی، قوانین، طرح‌های تقنینی و مواضع رسمی را بررسی کرده است. یافته اصلی آن است که باید میان «وجود وضعیت خارجی»، «ارتباط مؤثر با نامزد» و «اثر صلاحیتی» تفکیک شود. همچنین تابعیت قهری و ارادی، تابعیت و اقامت و وضعیت‌های موقت و مستمر نباید یکسان تلقی شوند.

از منظر اسلامی، سیاست مطلوب باید میان صیانت از استقلال و نفی سلطه از یک سو و عدالت و شخصی‌بودن مسئولیت از سوی دیگر جمع کند. قاعده «وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى» مؤید آن است که وضعیت شخص ثالث بدون مبنای مستقل نباید به نامزد منتسب شود. در مقابل، آموزه نفی سلطه، بررسی ارتباطات خارجی مؤثر را توجیه می‌کند.

توصیه‌های سیاستی - تقنینی: گزارش، گزینه «تفکیک و ضابطه‌مند کردن اثر وضعیت تابعیتی بستگان» را برتر می‌داند. بر این اساس، فرایند بررسی باید در سه مرحله «احراز وضعیت» ← «سنجش ارتباط مؤثر» ← «تعیین اثر» سامان یابد و نقش تولیدکننده اطلاعات از مرجع تصمیم‌گیر تفکیک شود. مجلس نیز باید با تعیین چارچوب عمومی، دامنه بستگان، معیارهای ارتباط مؤثر و الزامات گزارش‌دهی، از تبدیل وضعیت خانوادگی به یک معیار مبهم و قابل‌استفاده گزینشی جلوگیری کند.

موضوع وضعیت تابعیتی و اقامتی بستگان نامزدهای انتخاباتی، در سال‌های اخیر در پیوند با استقلال سیاسی، پیشگیری از نفوذ خارجی و فرایند احراز صلاحیت مورد توجه قرار گرفته است. مسئله اصلی در این حوزه، تمایز میان وضعیتی است که مستقیماً به شخص نامزد مربوط می‌شود و وضعیتی که متعلق به اشخاص ثالث، از جمله والدین، همسر و فرزندان، است. این تمایز زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که تابعیت خارجی، تابعیت مضاعف، اقامت خارجی و نحوه ایجاد تابعیت، دلالت‌های سیاسی یکسانی نداشته باشند.

الف) بیان مسئله

در قوانین انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران، تابعیت جمهوری اسلامی ایران از شرایط انتخاب‌شوندگان است و در قوانین انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس، این شرط ناظر به شخص نامزد است. با این حال، در برخی طرح‌های تقنینی و سیاست‌های مرتبط با مناصب حساس، وضعیت تابعیتی یا اقامتی همسر و فرزندان نیز مورد توجه قرار گرفته است. از این رو، مسئله سیاستی اصلی آن است که وضعیت تابعیتی و اقامتی بستگان تا چه اندازه و براساس چه معیارهایی می‌تواند در ارزیابی صلاحیت سیاسی نامزد مؤثر باشد؟

این پرسش مستلزم تفکیک میان تابعیت نامزد و بستگان، تابعیت قهری و ارادی و تابعیت و اقامت است؛ زیرا صرف وجود وضعیت خارجی در شخص ثالث، لزوماً به معنای وابستگی یا تعارض منافع نامزد نیست و تنها در صورت وجود رابطه مؤثر و قابل احراز می‌تواند واجد اهمیت سیاسی باشد.

ب) اهمیت و ضرورت موضوع

قواعد احراز صلاحیت مستقیماً بر ورود افراد به رقابت سیاسی اثر می‌گذارند. ابهام در اثر وضعیت بستگان می‌تواند پیش‌بینی‌پذیری، مشارکت نخبگان و اعتماد به انتخابات را تحت تأثیر قرار دهد. در مقابل، نادیده گرفتن ارتباطات خارجی مؤثر، دغدغه استقلال سیاسی را بی‌پاسخ می‌گذارد. ضرورت پژوهش از همین تعارض ناشی می‌شود.

ج) هدف گزارش

هدف اصلی، ارزیابی سیاست موجود و ارائه چارچوبی برای ضابطه‌مند کردن اثر وضعیت تابعیتی و اقامتی بستگان بر احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی است. گزارش وضعیت و علل سیاست موجود را بررسی، پیامدهای آن را ارزیابی و چارچوب اصلاحی و توصیه‌های تقنینی و اجرایی ارائه می‌کند.

د) پرسش اصلی گزارش

سؤال اساسی این است: «سیاست موجود درباره اثر وضعیت تابعیتی بستگان بر احراز صلاحیت نامزدهای انتخاباتی چه چالش‌هایی دارد و چه چارچوبی می‌تواند ضمن صیانت از استقلال سیاسی، از تسری خودکار وضعیت بستگان و ایجاد آثار نامتناسب بر رقابت انتخاباتی جلوگیری کند؟»

ه) روش و مراحل انجام پژوهش

پژوهش حاضر با رویکرد سیاست‌پژوهی کیفی و با استفاده از تحلیل اسنادی، تحلیل نهادی و مطالعه موردی انجام شده است. مراحل پژوهش عبارت‌اند از: وضعیت‌شناسی؛ تحلیل علل سیاسی؛ ارزیابی پیامدها؛ مقایسه گزینه‌های سیاستی؛ و تدوین راهبرد و توصیه‌های سیاستی، تقنینی و اجرایی. در بررسی مبانی اسلامی، آموزه‌های مرتبط با استقلال، نفی سلطه، عدالت و شخصی‌بودن مسئولیت از منظر هنجاری بررسی می‌شود؛ بدون ورود به استنباط فقهی مستقل. قوانین نیز عمدتاً از منظر سیاست‌گذاری تحلیل می‌شوند و تحلیل حقوقی مستقل و تفسیری موضوع، خارج از قلمرو پژوهش است.

و) قلمرو و حدود پژوهش

گزارش بر سیاست‌گذاری انتخاباتی متمرکز است، قوانین را برای شناخت وضعیت و ارزیابی گزینه‌ها بررسی می‌کند و درصدد ارائه تفسیر حقوقی مستقل یا داوری درباره صلاحیت اشخاص نیست.

۱. وضعیت‌شناسی سیاست تابعیت و بستگان در فرایند انتخابات

مسئله تابعیت در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، در وهله نخست ناظر به وضعیت شخص نامزد یا متصدی منصب سیاسی بوده است. با این حال، در سال‌های اخیر وضعیت تابعیتی، اقامتی و برخی ارتباطات خارجی بستگان نیز در اسناد تقنینی و فضای سیاسی مورد توجه قرار گرفته است.

۱.۱. سیر شکل‌گیری و تحول سیاست‌های مرتبط با تابعیت در انتخابات و مناصب سیاسی

در سطح قانون اساسی، تمرکز اصلی بر شخص نامزد است. اصل ۱۱۵ قانون اساسی، تابعیت و ایرانی‌الاصل بودن را در کنار سایر شرایط رئیس‌جمهور مقرر کرده و اصل ۹۹ نیز نظارت بر انتخابات را برعهده شورای نگهبان گذاشته است. همین رویکرد در قوانین انتخاباتی نیز دیده می‌شود؛ ماده ۳۵ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری و ماده ۳۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تابعیت جمهوری اسلامی ایران را به‌عنوان شرط انتخاب‌شوندگی خود نامزد مقرر کرده‌اند و شرط مستقلی درباره تابعیت بستگان در این مواد وجود ندارد.

از دهه ۱۳۹۰ به بعد، موضوع تابعیت مضاعف و ارتباطات خارجی مقامات و مدیران برجسته‌تر شد و به تدریج وضعیت اعضای خانواده نیز وارد برخی اسناد تقنینی شد. «طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف و مرتبط با کشورهای خارجی» در سال ۱۳۹۹، علاوه بر وضعیت خود شخص، وضعیت برخی خویشاوندان درجه یک را نیز مورد توجه قرار داد و موضوعاتی مانند تابعیت مضاعف، اقامت، مالکیت و برخی ارتباطات اقتصادی خارجی را مطرح کرد.

طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست‌جمهوری (۱۳۹۹) تابعیت و اقامت والدین، همسر و فرزندان را در کنار وضعیت داوطلب مطرح کرد و دامنه بحث را از «تابعیت خود نامزد» به «ارتباطات خارجی پیرامون نامزد» گسترش داد. قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس (۱۴۰۱) نیز تابعیت مضاعف خود شخص، فرزندان یا همسر را در برخی مشاغل حساس مورد توجه قرار داده؛ هرچند قلمرو آن با شرایط انتخاب‌شوندگان متفاوت است.

۱.۲. مؤلفه‌های مسئله

برای تبیین دقیق موضوع، باید میان وضعیت‌های مختلف تفکیک شود. نخست، تابعیت خود نامزد است که مستقیماً با وضعیت شخصی فردی که قرار است منصب انتخابی را تصدی کند ارتباط دارد. در مقابل، تابعیت بستگان مربوط به شخص ثالث است و نسبت آن با صلاحیت نامزد مستقیم نیست. دوم، تابعیت مضاعف است که ممکن است متعلق به خود نامزد یا یکی از بستگان باشد و بنابراین، اثر آن وابسته به شخص دارنده تابعیت است. سوم، اقامت خارجی است که از نظر ماهیت با تابعیت تفاوت دارد و می‌تواند اشکال مختلفی مانند اقامت دائم، بلندمدت، تحصیلی یا شغلی داشته باشد.

تمایز دیگر، میان تابعیت قهری و ارادی است. در برخی موارد، تابعیت خارجی فرزند بدون تصمیم مستقیم او یا والدین و بر اساس قانون کشور محل تولد ایجاد می‌شود؛ درحالی‌که در موارد دیگر، تابعیت خارجی به‌صورت آگاهانه تحصیل می‌شود. بنابراین، عنوان کلی «تابعیت خارجی» همه وضعیت‌های موجود را به‌طور یکسان توصیف نمی‌کند. بر این اساس، وضعیت‌های اصلی را می‌توان چنین تفکیک کرد:

جدول ۱: تفکیک انواع وضعیت تابعیتی و اقامتی از حیث شخص مورد توجه و نسبت آن با صلاحیت انتخاباتی نامزد

وضعیت	شخص مورد توجه	نسبت با صلاحیت نامزد
تابعیت خارجی	خود نامزد	مستقیم
تابعیت خارجی بستگان	همسر، فرزندان یا سایر بستگان	غیرمستقیم
تابعیت مضاعف	نامزد یا بستگان	بسته به شخص، مستقیم یا غیرمستقیم
اقامت خارجی	نامزد یا بستگان	بسته به نوع و شرایط، مستقیم یا غیرمستقیم

۱،۳. وضعیت موجود و دامنه اثرگذاری وضعیت تابعیتی بستگان

وضعیت موجود را می‌توان در سه سطح مشاهده کرد: قوانین انتخاباتی مصوب، اسناد و پیشنهادها، تقنینی، و فضای سیاسی و رسانه‌ای.

۱. در قوانین انتخاباتی موجود، شرط تابعیت عمدتاً متوجه شخص انتخاب‌شونده است. ماده ۳۵ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری و ماده ۳۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تابعیت جمهوری اسلامی ایران را برای خود نامزد مقرر کرده‌اند و تابعیت بستگان را به‌عنوان شرط مستقل انتخاب‌شوندگی تصریح نکرده‌اند.

۲. در سطح اسناد تقنینی، وضعیت متفاوت است. طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست‌جمهوری در سال ۱۳۹۹، وضعیت تابعیتی و اقامتی والدین، همسر و فرزندان را در کنار وضعیت داوطلب مطرح کرد. همچنین قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس، در حوزه‌ای متفاوت، تابعیت مضاعف خود شخص، همسر و فرزندان را موضوع حکم قرار داده است. پس، میان قانون انتخاباتی موجود، پیشنهاد تقنینی انتخاباتی و مقررات مشاغل حساس باید تفکیک کرد.

۳. در فضای سیاسی و رسانه‌ای نیز وضعیت تابعیتی یا اقامتی بستگان برخی مسئولان و نامزدها مطرح شده است. بااین‌حال، میان طرح عمومی یک وضعیت، احراز آن و اثبات اثر آن بر صلاحیت باید تفکیک کرد. بنابراین، وجود وضعیت خارجی بستگان لزوماً به معنای اثرگذاری صلاحیتی آن نیست.

۱،۴. مقایسه رویکرد قوانین، طرح‌ها و سیاست‌های مرتبط

سیاست مرتبط با تابعیت و ارتباطات خارجی در اسناد مختلف، از رویکرد یکسانی پیروی نمی‌کند. تفاوت این اسناد را می‌توان از حیث شخص مورد توجه، نوع وضعیت خارجی و جایگاه بستگان مشاهده کرد.

جدول ۲: مقایسه اسناد تقنینی و سیاستی درباره وضعیت تابعیتی و اقامتی نامزدها و بستگان آنان

سند	شخص مورد توجه	وضعیت خارجی مورد توجه	جایگاه بستگان	وضعیت سند
قانون انتخابات ریاست جمهوری، ۱۳۶۴	خود نامزد	تابعیت جمهوری اسلامی ایران و ایرانی‌الاصل بودن	تصریح مستقل ندارد	قانون مصوب
قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸	خود نامزد	تابعیت جمهوری اسلامی ایران	تصریح مستقل ندارد	قانون مصوب
مصوبه شورای نگهبان درباره معیارهای نامزد ریاست جمهوری، ۱۳۹۶	خود نامزد	معیارهای سیاسی، مدیریتی و فردی	تصریح مستقل ندارد	مصوبه
طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹	نامزد و در برخی احکام والدین، همسر و فرزندان	تابعیت، تابعیت مضاعف و اقامت	صریحاً مورد توجه قرار گرفته است	طرح تقنینی
قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس، ۱۴۰۱	خود شخص، همسر و فرزندان	تابعیت مضاعف	صریحاً مورد توجه قرار گرفته است	قانون مصوب

این مقایسه نشان می‌دهد که اسناد مورد بررسی از رویکرد یکسانی پیروی نمی‌کنند. قوانین انتخاباتی عمدتاً بر شخص نامزد متمرکزند، در حالی که برخی طرح‌های تقنینی و مقررات مشاغل حساس وضعیت همسر و فرزندان را نیز مورد توجه قرار داده‌اند. بنابراین، حکم یک حوزه را نمی‌توان بدون توجه به قلمرو و منطق آن به حوزه دیگر تسری داد.

(۱۲)

۱،۵. مطالعه موردی: مناقشه انتخابات ریاست جمهوری ۱۴۰۰ و مسئله وضعیت بستگان

یکی از نمونه‌های قابل مطالعه برای شناخت فضای سیاسی مسئله، مناقشات پیرامون فرایند احراز صلاحیت نامزدها در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۴۰۰ و پرونده شهید دکتر علی لاریجانی است. اهمیت این نمونه در این فصل، نه داوری درباره صحت تصمیم شورای نگهبان، بلکه بررسی نحوه طرح وضعیت بستگان، اقامت خارجی و گزارش‌های مرتبط با خانواده نامزد در فضای سیاسی و رسانه‌ای است.

پس از اعلام نتایج بررسی صلاحیت‌ها، گزارش‌ها و اظهارات متعددی درباره نقش وضعیت اعضای خانواده شهید علی لاریجانی منتشر شد. در برخی گزارش‌ها موضوع اقامت یا تحصیل فرزندان وی در خارج مطرح شد و شورای نگهبان نیز تأکید کرد که صرف اقامت بستگان درجه یک در خارج، به تنهایی دلیل عدم احراز صلاحیت نیست و تصمیم‌گیری براساس مجموعه‌ای از اطلاعات انجام می‌شود.

این نمونه چهار نکته سیاستی را آشکار می‌کند: نخست، در فضای عمومی میان تابعیت، اقامت، تحصیل و سایر ارتباطات خارجی همواره تفکیک روشنی وجود ندارد؛ دوم، وضعیت بستگان می‌تواند وارد مناقشه انتخاباتی شود؛ سوم، میان طرح عمومی یک وضعیت و نقش واقعی آن در فرایند رسمی احراز صلاحیت باید تفکیک کرد؛ و چهارم، اعتبار اطلاعات و نسبت آن با تصمیم نهایی اهمیت اساسی دارد. بنابراین، این مطالعه صرفاً برای شناخت نحوه حضور مسئله در میدان واقعی انتخابات است و داوری درباره صحت تصمیم‌موردی به فصل‌های ارزیابی واگذار می‌شود.



۲. علت‌شناسی سیاسی شکل‌گیری و تداوم سیاست موجود

سیاست محدود‌کننده نسبت به تابعیت و برخی پیوندهای خارجی در حوزه مناصب سیاسی و مدیریتی، محصول یک تصمیم منفرد و مقطعی نیست، بلکه در نتیجه برهم‌کنش مجموعه‌ای از دغدغه‌های سیاسی، تجربه‌های عینی، منازعات جریان‌های سیاسی، مطالبات عمومی و روندهای تقنینی شکل گرفته و به تدریج توسعه یافته است. از این رو، فهم سیاست موجود درباره وضعیت تابعیتی بستگان نامزدهای انتخاباتی صرفاً با بررسی متن قوانین و مقررات امکان‌پذیر نیست و باید زمینه‌های سیاسی شکل‌گیری و استمرار آن نیز بررسی شود.

در این فصل میان علت شکل‌گیری سیاست و ارزیابی مطلوبیت یا آثار آن تفکیک می‌شود. بنابراین، دغدغه صیانت از استقلال مناصب، نگرانی از نفوذ و وابستگی خارجی، تجربه‌های سیاسی و اقتصادی، نقش مجلس و جریان‌های سیاسی، مبانی هنجاری و پراکندگی سیاست‌گذاری به عنوان عواملی بررسی می‌شوند که در ایجاد و استمرار سیاست موجود نقش داشته‌اند؛ بدون آنکه این عوامل به معنای تأیید سیاست موجود تلقی شوند.

۲.۱. دغدغه صیانت از استقلال و جایگاه مناصب سیاسی

یکی از مهم‌ترین زمینه‌های شکل‌گیری سیاست‌های محدود‌کننده تابعیت در مناصب سیاسی، دغدغه حفظ استقلال تصمیم‌گیری و جلوگیری از تأثیرگذاری دولت‌های بیگانه بر مقامات و نهادهای تصمیم‌گیر بوده است. این منطق در اظهارات برخی نمایندگان مجلس نیز بازتاب یافته است. برای نمونه، عباس مقتدایی در دفاع از طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف، بر احتمال سوءاستفاده دولت‌های بیگانه از پیوندهای تابعیتی و ضرورت ترجیح منافع ملی بر منافع بیگانگان تأکید کرده است (مقتدایی، ۱۴۰۰/۰۵/۱۶).

در این چارچوب، تابعیت خارجی به دلیل ایجاد یک رابطه حقوقی پایدار با دولت دیگر، برای سیاست‌گذار واجد اهمیت سیاسی تلقی شده است. این حساسیت در برخی سیاست‌های مربوط به مناصب حساس، از خود مقام به اعضای خانواده نزدیک او نیز گسترش یافته است. برای نمونه، قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۴۰۱، در ماده ۲ وضعیت تابعیت مضاعف خود شخص، همسر و فرزندان را در برخی مشاغل حساس مورد توجه قرار داده است.

از منظر سیاسی، این رویکرد مبتنی بر این تصور است که خانواده نزدیک صاحب‌منصب می‌تواند بخشی از محیط واقعی روابط، منافع و ارتباطات پیرامون او را تشکیل دهد. در نتیجه، توجه به وضعیت بستگان را نمی‌توان صرفاً ناشی از ارزیابی مستقیم آنان دانست، بلکه باید آن را در چارچوب نگرانی درباره محیط پیرامونی صاحب‌منصب فهم کرد.

با این حال، تفاوت میان منصب انتصابی و منصب انتخابی در این زمینه اهمیت دارد. در مناصب انتصابی، مقام منصوب‌کننده مستقیماً مسئول گزینش فرد است؛ اما در مناصب انتخابی، حق انتخاب شهروندان و رقابت سیاسی نیز در کنار ملاحظات صلاحیتی قرار دارد. بنابراین، انتقال منطق محدودکننده از حوزه انتصابات به انتخابات، خود به عاملی نیازمند توجه سیاسی مستقل تبدیل شده است.

۲.۲. نگرانی از نفوذ، وابستگی و تعارض منافع ناشی از ارتباطات خارجی

عامل دوم، نگرانی از امکان نفوذ خارجی، وابستگی و تعارض منافع است. این نگرانی در مقدمه توجیهی «طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف و مرتبط با کشورهای خارجی» در سال ۱۳۹۹ نیز منعکس شده و گسترش ارتباطات بین‌المللی و تابعیت مضاعف برخی مقامات به عنوان موضوعی دارای پیامدهای سیاسی، اقتصادی و حقوقی مورد توجه قرار گرفته است.

در این منطق، تابعیت مضاعف صرفاً یک وضعیت حقوقی تلقی نمی‌شود، بلکه ممکن است به عنوان شاخصی برای شناسایی ریسک بالقوه ارتباط یا وابستگی خارجی مورد توجه قرار گیرد. به همین دلیل، در طرح سال ۱۳۹۹ دامنه توجه سیاست‌گذار از تابعیت فراتر رفت و مواردی مانند اقامت دائم یا بلندمدت خارجی، مالکیت، حساب یا سهام خارجی و عضویت در برخی شرکت‌ها و مؤسسات خارجی نیز مطرح شد.

با این حال، در فرایند شکل‌گیری این سیاست، میان مفاهیم تابعیت، ارتباط خارجی و وابستگی سیاسی همواره تفکیک روشنی وجود نداشته است. تابعیت خارجی به خودی‌خود اثبات‌کننده وابستگی سیاسی نیست و اقامت خارجی نیز الزاماً به معنای تعارض منافع نیست. با این حال، سیاست‌گذار در برخی موارد این وضعیت‌ها را به عنوان شاخص‌های پیشینی برای مدیریت ریسک مورد توجه قرار داده است.

انتقال این منطق از خود مقام به بستگان پیچیده‌تر است؛ زیرا رابطه میان وضعیت خارجی همسر یا فرزند و رفتار سیاسی نامزد مستقیم نیست و در مواردی، مانند تابعیت قهری فرزند، اساساً ممکن است بدون انتخاب آگاهانه خانواده ایجاد شده باشد.

۲,۳. نقش تجربه‌های سیاسی و اجتماعی در شکل‌گیری سیاست محدودکننده

سیاست عمومی معمولاً در واکنش به تجربه‌ها و مسائل برجسته‌شده در جامعه شکل می‌گیرد. در موضوع تابعیت مضاعف نیز بخشی از حساسیت سیاست‌گذار تحت تأثیر تجربه‌های سیاسی و اقتصادی پرمناقشه قرار داشته است. برای نمونه، مقدمه توجیهی طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف و مرتبط با کشورهای خارجی در سال ۱۳۹۹، پرونده فساد اقتصادی موسوم به سه‌هزار میلیاردی و فرار یکی از متهمان اصلی به کانادا را ازجمله زمینه‌های جلب توجه عمومی به مسئله تابعیت مضاعف معرفی کرده است.

این تجربه‌ها نشان می‌دهند که حساسیت نسبت به تابعیت خارجی صرفاً محصول یک نگرانی انتزاعی نبوده، بلکه رویدادهای سیاسی و اقتصادی به برجسته شدن آن در افکار عمومی و دستور کار سیاست‌گذاری کمک کرده‌اند. برای نمونه، انتشار فهرست‌هایی درباره تابعیت مضاعف یا اقامت خارجی برخی مسئولان، فارغ از صحت یا عدم صحت تک‌تک ادعاها، نشان‌دهنده آن بود که موضوع تابعیت از یک مسئله تخصصی به موضوعی قابل‌استفاده در مناقشات سیاسی تبدیل شده است (کریمی قدوسی، ۱۳۹۸). با این حال، یک تجربه مشخص می‌تواند خطر را برجسته کند، اما به‌تنهایی میزان خطر همه اشخاص دارای وضعیت مشابه را تعیین نمی‌کند.

بنابراین، تجربه‌های سیاسی و اجتماعی، هم در افزایش حساسیت نسبت به تابعیت خارجی و هم در انتقال این مسئله از سطح موردی به سطح سیاست عمومی نقش داشته‌اند. از این منظر، روند شکل‌گیری سیاست را می‌توان در قالب زنجیره زیر صورت‌بندی کرد:

تجربه یا مسئله برجسته‌شده ← شکل‌گیری نگرانی عمومی و سیاسی ← بازتاب رسانه‌ای ← ورود جریان‌های سیاسی ← مطالبه سیاستی ← مداخله تقنینی

(۱۶)

۲,۴. نقش مجلس، جریان‌های سیاسی و گفتمان‌های غالب در سیاست‌گذاری تابعیت

مجلس و جریان‌های سیاسی از عوامل مهم تبدیل مسئله تابعیت مضاعف و ارتباطات خارجی به موضوع سیاست‌گذاری بوده‌اند. طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف و مرتبط با کشورهای خارجی، نمونه‌ای از ورود این مسئله به دستور کار تقنینی مجلس است؛ به‌گونه‌ای که این موضوع در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی نیز مورد بررسی قرار گرفته است (عمویی، ۱۴۰۲/۰۲/۳۰).

جریان‌های سیاسی نیز در برجسته‌سازی مسئله نقش داشته‌اند. برای نمونه، انتشار فهرستی از سوی جواد کریمی قدوسی درباره مسئولانی که احتمال تابعیت مضاعف، گرین کارت یا اقامت خارجی آنان مطرح شده بود، موضوع را وارد عرصه مناقشه سیاسی کرد. در مقابل، حشمت‌الله فلاحت‌پیشه درباره اعتبار این فهرست و میزان تأیید موارد مطرح‌شده تردیدهایی بیان کرد (خبرآنلاین، ۱۳۹۸؛ فلاحت‌پیشه، ۱۳۹۸/۰۵/۰۲).

دو صورت‌بندی سیاسی عمده در این زمینه قابل تشخیص است: یکی بر صیانت و پیشگیری تأکید دارد و ارتباطات خارجی را از منظر آسیب‌پذیری مقامات می‌بیند؛ دیگری بر تفکیک وضعیت اشخاص و لزوم توجیه مستقل برای نسبت دادن وضعیت یک شخص به شخص دیگر تأکید می‌کند. مجلس در این میان نقشی دوگانه داشته است: هم نگرانی‌ها را به دستور کار تقنینی وارد کرده و هم محل طرح دیدگاه‌های متفاوت درباره دامنه مداخله بوده است.

۲.۵. نقش خلأها و ابهام‌های سیاستی در گسترش دامنه محدودیت‌ها

عامل دیگری که به تداوم و گسترش سیاست موجود کمک کرده، شکل‌گیری تدریجی و پراکنده قواعد مرتبط با تابعیت و ارتباطات خارجی است. سیاست مربوط به این حوزه در یک قانون واحد و در یک مقطع مشخص شکل نگرفته، بلکه از قواعد عمومی تابعیت و شرایط انتخابات به طرح‌های تقنینی و مقررات مرتبط با مشاغل حساس گسترش یافته است. در نتیجه، قواعد مختلف در پاسخ به مسائل و نگرانی‌های متفاوت شکل گرفته‌اند، بدون آنکه لزوماً در قالب یک چارچوب واحد سیاستی قرار گرفته باشند.

این پراکندگی از آن جهت مهم است که حوزه‌های مختلف (انتخابات، انتصابات، تابعیت) اقتضائات یکسانی ندارند؛ اما نگرانی مشترکی مانند نفوذ خارجی می‌تواند زمینه انتقال یک منطق از حوزه‌ای به حوزه دیگر را فراهم کند. ابهام دیگر، ناشی از تنوع خود وضعیت‌های خارجی است. تابعیت، تابعیت مضاعف، اقامت، مالکیت خارجی و فعالیت اقتصادی یا سازمانی، از نظر ماهیت و دلالت سیاسی یکسان نیستند. حتی در میان موارد تابعیت نیز تفاوت میان تابعیت ارادی و قهری اهمیت دارد. بنابراین، بخشی از پیچیدگی سیاست موجود ناشی از آن است که یک عنوان کلی، وضعیت‌های متنوعی را در بر می‌گیرد.

این وضعیت در مورد بستگان اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا با انتقال موضوع به اشخاص ثالث، تعریف نسبت آنان با صاحب منصب ضروری می‌شود. در نبود این چارچوب، امکان برداشت‌های متفاوت افزایش می‌یابد. تداوم ابهام را می‌توان حاصل تدریجی بودن سیاست‌گذاری، تعدد حوزه‌های مداخله و تنوع وضعیت‌های خارجی دانست.

۲،۶. مبانی اسلامی و حدود هنجاری سیاست

شکل‌گیری حساسیت نسبت به ارتباطات خارجی در مناصب عمومی، در نظام سیاسی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی، تنها یک ملاحظه اداری نیست و می‌تواند از مبانی هنجاری نیز پشتیبانی شود. از یک سو، آموزه نفی سلطه بیگانه و صیانت از استقلال جامعه اسلامی، توجه سیاست‌گذار به روابط خارجی مؤثر را توجیه می‌کند؛ از سوی دیگر، عدالت، امانت و شخصی بودن مسئولیت، حدود این حساسیت را مشخص می‌سازد.

نخست، اصل صیانت از استقلال و نفی سلطه در آیاتی مانند «وَكُنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا» (نساء: ۱۴۱) و آموزه‌های مرتبط با مرزبندی سیاسی جامعه مؤمنان قابل مشاهده است. این اصل می‌تواند مبنای توجه به ارتباطات خارجی‌ای باشد که واقعاً احتمال نفوذ، وابستگی یا سلطه را افزایش می‌دهند؛ اما صرف ارتباط خانوادگی یا حضور در کشور خارجی، به‌خودی‌خود معادل سلطه‌پذیری یا وابستگی سیاسی نیست.

دوم، اصل امانت و شایستگی در مسئولیت عمومی است. آیه ۵۸ سوره نساء، ادای امانت به اهل آن و داوری به عدالت را مورد تأکید قرار می‌دهد. بنابراین، سیاست‌گذاری درباره صلاحیت باید، هم نسبت به سلامت و استقلال صاحب منصب حساس باشد و هم معیارهای آن به‌گونه‌ای طراحی شود که وضعیت‌های متفاوت را یکسان نکند.

سوم، اصل عدالت و شخصی بودن مسئولیت است. قرآن کریم در آیات متعدد می‌فرماید: «وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى» (انعام: ۱۶۴؛ اسراء: ۱۵؛ فاطر: ۱۸؛ زمر: ۷؛ نجم: ۳۸). این اصل، در سطح سیاست‌گذاری، به معنای آن است که وضعیت شخص ثالث بدون مبنای مستقل نباید به شخص نامزد منتسب شود. بنابراین، تابعیت یا اقامت خارجی بستگان فی‌نفسه مسئولیت یا نقصی برای نامزد ایجاد نمی‌کند؛ اثر آن تنها در صورتی قابل طرح است که رابطه‌ای واقعی و قابل احراز میان آن وضعیت و استقلال، منافع یا تصمیم‌گیری نامزد وجود داشته باشد.

بر این اساس، مبانی اسلامی سیاست‌گذار را به جمع میان «صیانت از استقلال و نفی سلطه» و «عدالت، امانت و شخصی بودن مسئولیت» هدایت می‌کنند. این مبانی جهت‌گیری هنجاری سیاست را مشخص می‌کنند، اما تعیین دامنه و سازوکار اجرایی آن نیازمند تصمیم‌تقنینی و سیاستی است.

۲،۷. جمع‌بندی علل شکل‌گیری و تداوم سیاست موجود

سیاست موجود حاصل برهم‌کنش پنج عامل اصلی است: دغدغه استقلال سیاسی و پیشگیری از نفوذ خارجی؛ تجربه‌های سیاسی و اقتصادی؛ نقش مجلس و جریان‌های سیاسی؛ پراکندگی و تدریجی بودن سیاست‌گذاری؛ و مبانی هنجاری اسلامی. این عوامل موجب شده‌اند که موضوع تابعیت و ارتباطات خارجی، از وضعیت شخص نامزد فراتر رفته و در برخی حوزه‌ها به وضعیت بستگان نیز تسری یابد. از منظر اسلامی، این فرایند دارای دو جهت هم‌زمان است: صیانت از استقلال و جلوگیری از سلطه خارجی از یک سو و رعایت عدالت و شخصی بودن مسئولیت از سوی دیگر. از این رو، علت‌شناسی حاضر نه به معنای تأیید سیاست موجود، بلکه مقدمه‌ای برای ارزیابی حدود و پیامدهای آن در فصل بعد است.



۳. پیامدشناسی و ارزیابی سیاست موجود

پس از بررسی وضعیت موجود و عوامل شکل‌گیری سیاست، مسئله اصلی این فصل ارزیابی کارکردها، مزایا، هزینه‌ها و پیامدهای سیاسی سیاست موجود است. نقطه عزیمت ارزیابی آن است که توجه به پیوندهای خارجی در مناصب عالی سیاسی، از منظر صیانت از منافع عمومی قابل فهم است؛ اما اعتبار این هدف لزوماً به معنای مناسب بودن هر ابزار یا تسری هر وضعیت تابعیتی و اقامتی بستگان به صلاحیت نامزد نیست. بنابراین، ارزیابی باید میان هدف سیاست، ابزار تحقق آن و پیامدهای ناشی از اجرای ابزار تمایز بگذارد. بر این اساس، در این فصل ابتدا مزایا و کارکردهای سیاست موجود، سپس چالش‌ها و پیامدهای آن، دیدگاه موافقان و منتقدان و در نهایت نسبت هزینه‌ها و فواید سیاست بررسی می‌شود.



۳،۱. مزایای سیاست موجود

۳،۱،۱. صیانت از استقلال و سلامت تصمیم‌گیری سیاسی

مهم‌ترین منطق پشتیبان سیاست‌های محدودکننده تابعیت در مناصب حساس، نگرانی درباره استقلال تصمیم‌گیری و جلوگیری از ایجاد زمینه‌های نفوذ یا تعارض منافع است. در این نگاه، صاحب منصب سیاسی باید در موقعیتی قرار داشته باشد که منافع و تعهدات خارجی نتواند بر تصمیم‌گیری او اثر بگذارد. عباس مقتدایی، نماینده مجلس، در توضیح اهداف طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات دارای تابعیت مضاعف تصریح کرده بود که سپردن «مأموریت‌های اصلی کشور و اطلاعات دولتی و امور مدیریتی» به افرادی که با دولت‌های دیگر ارتباط تابعیتی دارند، قابل‌پذیرش نیست (مقتدایی، ۱۴۰۰/۰۵/۱۶).^۱

این اظهارنظر نشان می‌دهد که از منظر حامیان سیاست، تابعیت صرفاً یک وضعیت شخصی نیست، بلکه با استقلال مسئولیت سیاسی و حفاظت از منافع عمومی مرتبط است. از این منظر، اصل احتیاط در مشاغل حساس یکی از مزایای قابل دفاع سیاست موجود است.

۳،۱،۲. ایجاد سازوکار پیشگیرانه پیش از ورود به مسئولیت

سیاست موجود این مزیت را نیز دارد که به جای انتظار برای تحقق آسیب یا اثبات وابستگی پس از تصدی مسئولیت، امکان بررسی وضعیت‌های مرتبط با تابعیت را پیش از انتصاب یا تصدی سمت فراهم می‌کند. قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای مشمول را مکلف کرده است وضعیت افراد را از مراجع ذیصلاح استعلام کنند و در مورد خود، فرزندان و همسر فرد نیز وضعیت تابعیت مضاعف را در چارچوب قانون مورد توجه قرار داده است.

1. <https://namayande.com/news/172208/>

در همین راستا، ابوالفضل عمویی، سخنگوی وقت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس، از قرار داشتن طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف و مرتبط با کشورهای خارجی در دستور کار کمیسیون خبر داد (عمویی، ۱۴۰۲/۰۲/۳۰).^۱ این روند نشان می‌دهد که از دید سیاست‌گذار، پیشگیری از ریسک‌های احتمالی، پیش از ورود فرد به موقعیت حساس، خود یک کارکرد مطلوب سیاست محسوب می‌شود.

۳،۱،۳. ایجاد امکان استانداردسازی و استعلام (به‌جای اتکا به برداشت‌های فردی)

مزیت دیگر سیاست موجود آن است که می‌تواند موضوع تابعیت و ارتباطات خارجی را از سطح ادعاهای سیاسی به سطح فرایندهای قابل‌بررسی منتقل کند. پیش‌بینی استعلام از مراجع مشخص در قانون مشاغل حساس، نمونه‌ای از این جهت‌گیری است. براساس ماده یک این قانون، دستگاه‌های مشمول مکلف به استعلام وضعیت افراد از وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و قوه قضائیه هستند. ایجاد فرایند رسمی راستی‌آزمایی می‌تواند تصمیم‌گیری را از ادعاهای رسانه‌ای جدا کند. مسئله اصلی، دامنه اشخاص و شرایطی است که باید موضوع بررسی قرار گیرند.

۳،۲. چالش‌های سیاست موجود

۳،۲،۱. تسری وضعیت شخص ثالث به صلاحیت شخص نامزد

مهم‌ترین چالش سیاست موجود، انتقال اثر یک وضعیت شخصی از بستگان به خود نامزد است؛ در حالی که تابعیت یا اقامت خارجی بستگان، لزوماً بیانگر رفتار، انتخاب یا وابستگی سیاسی نامزد نیست. این مسئله زمانی جدی‌تر می‌شود که تابعیت خارجی فرزند یا همسر ناشی از عواملی خارج از اراده نامزد باشد. این چالش از منظر مبانی اسلامی نیز اهمیت دارد. قرآن کریم با بیان قاعده «وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى» بر عدم تحمل بار مسئولیت دیگری تأکید می‌کند (انعام: ۱۶۴؛ اسراء: ۱۵؛ فاطر: ۱۸؛ زمر: ۷؛ نجم: ۳۸). در مسئله حاضر، وضعیت تابعیتی یا اقامتی بستگان، فی‌نفسه مسئولیت یا تقصیری برای نامزد ایجاد نمی‌کند. بنابراین، اگر قرار باشد چنین وضعیتی در ارزیابی نامزد مؤثر باشد، مبنای اثرگذاری باید نه صرف نسبت خانوادگی، بلکه احراز رابطه‌ای واقعی میان آن وضعیت و استقلال، منافع یا تصمیم‌گیری خود نامزد باشد. یوسفیان ملا، مستشار و قاضی پیشین دیوان عالی کشور و نماینده سابق مجلس، در نقد قانون مشاغل حساس، میان تابعیت ناشی از تولد و تابعیت اکتسابی تفکیک کرده و گفته است که قانون در این زمینه دچار ابهام است و نباید تابعیتی را که «ناشی از تولد» و قهری بوده با تابعیت اکتسابی یکسان تلقی کرد. او حتی مثال فرزند کارکنان یا دیپلمات‌هایی را مطرح کرده که در زمان مأموریت والدین در خارج از کشور

متولد شده‌اند (یوسفیان ملا، ۱۴۰۳/۰۹/۰۴).^۱ این اظهار نظر، صرف نظر از موضع حقوقی گوینده، یک مسئله مهم سیاستی را آشکار می‌کند: «رابطه خانوادگی به تنهایی برای اثبات رابطه سیاسی کافی نیست». بنابراین، تسری خود کار وضعیت بستگان می‌تواند میان وجود یک وضعیت خارجی و وجود وابستگی سیاسی فاصله ایجاد کند.

افزون بر این، تابعیت مضاعف، تابعیت قهری، اقامت خارجی و سایر پیوندهای خارجی از نظر منشأ و دلالت سیاسی یکسان نیستند. بنابراین، حتی پس از پذیرش اصل بررسی وضعیت بستگان، اعمال یک معیار واحد بر همه این وضعیت‌ها با اصل تناسب سازگار نیست.

۳،۲،۲. کاهش پیش‌بینی‌پذیری در صورت فقدان معیار روشن

یکی دیگر از چالش‌های سیاست موجود، دشواری پیش‌بینی نتیجه بررسی وضعیت‌های مشابه است. هنگامی که رابطه میان وضعیت بستگان و صلاحیت نامزد با معیارهای روشن تعیین نشده باشد، ممکن است وضعیت‌های مشابه در فضای سیاسی به شکل‌های متفاوت تفسیر شوند. نمونه قابل توجه آن، مناقشه سیاسی پیرامون انتصاب محمدجواد ظریف است. در سال ۱۴۰۳، تابعیت آمریکایی فرزندان وی به یکی از محورهای اصلی بحث درباره امکان تصدی سمت معاونت راهبردی رئیس‌جمهور تبدیل شد. در مقابل، دولت استدلال می‌کرد که تابعیت فرزندان او ناشی از تولد در آمریکا بوده و ارتباطی با اراده یا وابستگی سیاسی ظریف ندارد.

اهمیت این نمونه در گزارش حاضر، داوری درباره قانونی یا غیرقانونی بودن آن نیست؛ بلکه نشان دادن این نکته است که وقتی معیارهای تفکیک‌کننده از پیش به صورت شفاف تعریف نشده باشند، وضعیت تابعیتی بستگان می‌تواند به موضوعی مناقشه‌برانگیز در ارزیابی صلاحیت یا صلاحیت تصدی سمت تبدیل شود. (۲۲)

۳،۲،۳. احتمال کاهش دامنه مشارکت نخبگان

تسری گسترده وضعیت بستگان می‌تواند دامنه افرادی را که عملاً امکان تصدی مسئولیت‌های سیاسی و مدیریتی را دارند محدود کند. این مسئله به‌ویژه درباره افرادی اهمیت دارد که سابقه تحصیل، مأموریت یا فعالیت حرفه‌ای در خارج از کشور داشته‌اند و ممکن است اعضای خانواده آنان به دلایلی مستقل از اراده فرد دارای تابعیت یا اقامت خارجی باشند.

1. <https://www.namehnews.com/fa/tiny/news-735893>

در جریان بحث اصلاح قانون مشاغل حساس در کمیسیون اجتماعی مجلس، موضوع استثنا کردن برخی موارد تابعیت فرزندان، از جمله موارد غیرارادی و ناشی از تحصیل، مورد بحث قرار گرفت و این قانون از منظر محدود کردن استفاده از چنین ظرفیت‌هایی مورد انتقاد واقع شد. این موارد نشان می‌دهد که مسئله فقط حمایت از یک فرد یا یک انتصاب خاص نیست؛ بلکه در سطح سیاستی، این پرسش مطرح است که آیا قاعده‌ای عام می‌تواند ناخواسته بخشی از نیروهای متخصص و دارای تجربه بین‌المللی را از ورود به مناصب حساس کنار بگذارد؟

۳،۲،۴. تبدیل موضوع تابعیت به ابزار رقابت سیاسی

تابعیت مضاعف و وضعیت خارجی بستگان در سال‌های اخیر بارها از یک موضوع اداری یا سیاستی فراتر رفته و به موضوعی در منازعات سیاسی تبدیل شده است. این مسئله در مواردی با انتشار فهرست‌ها، ادعاها یا اتهام‌هایی درباره تابعیت و اقامت خارجی مسئولان همراه بوده است. برای نمونه، در سال‌های گذشته اظهارات برخی نمایندگان درباره وجود مسئولان دوتابعیتی و حتی انتشار فهرست‌هایی از افراد، موضوع را به یکی از محورهای مناقشه میان جریان‌های سیاسی تبدیل کرد. مسئله دوتابعیتی‌ها نباید به گونه‌ای مطرح شود که هر فرد دوتابعیتی «فاسد، بیگانه، وطن‌فروش یا جاسوس» تلقی شود.

در سال‌های اخیر نیز مناقشه بر سر تابعیت فرزندان برخی مدیران ارشد، بار دیگر نشان داد که موضوع ظرفیت بالایی برای استفاده در رقابت‌های سیاسی دارد. بنابراین، یکی از پیامدهای محتمل سیاست موجود، افزایش ارزش سیاسی طرح ادعا درباره وضعیت خارجی بستگان است؛ حتی در مواردی که ارتباط آن وضعیت با عملکرد یا تصمیم‌گیری نامزد احراز نشده باشد.

۳،۳. سیاست موجود و میدان رقابت سیاسی

وضعیت تابعیتی بستگان، به دلیل ارتباط احتمالی آن با ورود یا عدم ورود افراد به رقابت انتخاباتی، دارای آثار سیاسی است. در شرایط فقدان معیارهای روشن، اطلاعات مربوط به تابعیت، اقامت یا سایر ارتباطات خارجی بستگان می‌تواند در منازعات سیاسی و رسانه‌ای برجسته شود و به ابزاری برای ایجاد تردید درباره صلاحیت نامزد تبدیل گردد.

از منظر سیاست‌گذاری، مسئله اصلی نه حذف اطلاعات مرتبط با بستگان، بلکه جلوگیری از تبدیل گزینشی این اطلاعات به اثر انتخاباتی است. معیارهای روشن و عمومی می‌توانند امکان بهره‌برداری رقابتی از ابهام را کاهش دهند و پیش‌بینی‌پذیری فرایند را افزایش دهند. هرچه میان «وجود وضعیت»، «ارتباط با نامزد» و «اثر بر صلاحیت» تفکیک بیشتری باشد، امکان استفاده سیاسی از وضعیت خانوادگی کاهش می‌یابد. بنابراین، بی‌طرفی رقابتی باید در ارزیابی سیاست موجود مورد توجه قرار گیرد.

۳، ۴. تحلیل هزینه - فرصت سیاست موجود

سیاست موجود در کنار برخی منافع امنیتی و پیشگیرانه، هزینه‌هایی نیز دارد. مهم‌ترین هزینه احتمالی، کاهش انگیزه مشارکت نخبگانی است که خود دارای ارتباط سیاسی خارجی نیستند اما اعضای خانواده آنان به دلایل تحصیلی، شغلی یا تابعیت قهری، در خارج از کشور قرار دارند. توسعه بیش از حد دامنه محدودیت می‌تواند هزینه بازگشت سرمایه انسانی و مشارکت نیروهای دارای تجربه بین‌المللی را افزایش دهد.

از منظر امنیتی نیز سیاست نامتناسب می‌تواند دو پیامد متعارض داشته باشد: نادیده گرفتن ارتباط خارجی مؤثر، ریسک نفوذ و تعارض منافع را افزایش می‌دهد؛ اما تبدیل هر وضعیت خارجی خانوادگی به شاخص خطر، منابع اطلاعاتی و نظارتی را به سمت موارد کم‌اهمیت سوق می‌دهد. بنابراین، میان «وجود وضعیت خارجی» و «وجود تهدید یا آسیب‌پذیری واقعی» باید تفکیک شود.

هزینه دیگر، کاهش پیش‌بینی‌پذیری است؛ زیرا با ابهام در معیارها، امکان بهره‌برداری گزینشی از اطلاعات افزایش می‌یابد. در مقابل، حذف کامل نیز در مواردی که روابط خانوادگی با منافع خارجی درهم‌تنیده است، هزینه امنیتی دارد. بنابراین مسئله، انتخاب میان سخت‌گیری و تسهیل مطلق نیست؛ بلکه ایجاد تناسب میان منفعت امنیتی و هزینه سیاسی - اجتماعی است.

۳، ۵. ارزیابی تطبیقی مزایا و چالش‌ها

بررسی مجموعه استدلال‌ها نشان می‌دهد که سیاست موجود دارای یک هسته منطقی قابل دفاع است؛ اما این هسته لزوماً همه اجزای سیاست را توجیه نمی‌کند. صیانت از استقلال مسئولان، پیشگیری از نفوذ و ایجاد سازوکار رسمی برای بررسی وضعیت خارجی، از جمله مزایای قابل دفاع سیاست است. در مقابل، تسری وضعیت بستگان، یکسان‌نگاری تابعیت‌های ارادی و قهری، کاهش پیش‌بینی‌پذیری، محدود شدن احتمالی دامنه نخبگان و سیاسی شدن موضوع، مهم‌ترین هزینه‌ها و ریسک‌های آن محسوب می‌شود.

جدول ۳: ارزیابی تطبیقی مزایا و چالش‌های سیاست

محور ارزیابی	فایده سیاست موجود	هزینه سیاست موجود	ارزیابی سیاستی
استقلال سیاسی	افزایش احتیاط نسبت به ارتباطات خارجی	احتمال تسری وضعیت بستگان به نامزد	هدف قابل دفاع، ابزار نیازمند تفکیک
پیشگیری از نفوذ	امکان بررسی وضعیت پیش از تصدی مسئولیت	احتمال توجه بیش از حد به قرائن غیرمستقیم	پیشگیری مطلوب است، اما باید مبتنی بر قرائن معتبر باشد.
سلامت مناصب حساس	ارسال پیام روشن درباره حساسیت مناصب عالی	احتمال حذف نیروهای واجد صلاحیت به دلیل وضعیت خانوادگی	اصل محدودیت در مناصب خاص قابل دفاع است.
مشارکت نخبگان	ایجاد استانداردهای روشن برای ورود به مناصب	کاهش دامنه انتخاب در صورت توسعه بیش از حد محدودیت	نیازمند رعایت تناسب
شفافیت	امکان استعلام و راستی‌آزمایی رسمی	ابهام در معیار اثرگذاری وضعیت بستگان	نیازمند معیارهای دقیق و قابل پیش‌بینی
رقابت سیاسی	امکان پاسخ به نگرانی‌های عمومی درباره وابستگی خارجی	ظرفیت بالای موضوع برای استفاده در رقابت جناحی	تفکیک ادعا، وضعیت احراز شده و اثر صلاحیتی ضروری است.

منتقدان، مسئله اصلی را نه در اصل توجه به ارتباطات خارجی، بلکه در تسری خودکار وضعیت بستگان به شخص نامزد می‌دانند؛ چرا که میان تابعیت خارجی خود فرد و وضعیت فرزند یا همسر تفاوت اساسی وجود دارد و بدون بررسی رابطه واقعی، نمی‌توان آثار یکسانی برای آنها در نظر گرفت. در مجموع، ارزیابی تطبیقی نشان می‌دهد که مسئله اصلی سیاست موجود، «اصل توجه به ارتباطات خارجی» نیست؛ بلکه «دامنه و شیوه اثر دادن این وضعیت بر صلاحیت شخص نامزد» است. به بیان دیگر، میان هدف سیاست و ابزار آن باید تفکیک ایجاد شود.



۴. راهبرد اصلی و الگوی پیشنهادی اصلاح سیاست

بررسی وضعیت موجود و پیامدهای سیاست‌های مرتبط با تابعیت بستگان نشان می‌دهد که مسئله اصلی، اصل توجه به ارتباطات خارجی نامزدهای مناصب سیاسی نیست؛ بلکه نحوه تبدیل وضعیت تابعیتی بستگان به اثر سیاسی و انتخاباتی بر صلاحیت نامزد است. از یک سو، صیانت از استقلال سیاسی، جلوگیری از تعارض منافع و کاهش زمینه‌های نفوذ خارجی، دغدغه‌هایی قابل توجه در سیاست‌گذاری هستند؛ از سوی دیگر، یکسان‌انگاری وضعیت‌های متفاوت تابعیتی و اقامتی بستگان می‌تواند دامنه محدودیت را فراتر از هدف اولیه سیاست گسترش دهد.

بر این اساس، راهبرد پیشنهادی گزارش نه حذف ملاحظات تابعیتی و نه تداوم محدودیت به شکل کلی و غیرتفکیکی است؛ بلکه گذار از سیاست محدودکننده عام به سیاست تفکیک، ضابطه‌مندی و سنجش ارتباط مؤثر است. در این رویکرد، وضعیت تابعیتی بستگان به خودی‌خود اثر یکسانی بر صلاحیت ندارد و اثرگذاری آن منوط به احراز شرایط و ارتباط واقعی با نامزد خواهد بود.

این راهبرد از منظر مبانی اسلامی نیز قابل‌صورت‌بندی است. از یک سو، اصل نفی سلطه و ضرورت صیانت از استقلال جامعه اسلامی، توجه سیاست‌گذار به ارتباطات خارجی مؤثر را توجیه می‌کند. از سوی دیگر، اصل عدالت، امانت و شخصی‌بودن مسئولیت مانع از آن است که صرف وضعیت یک شخص ثالث، بدون احراز رابطه مؤثر، به محرومیت شخص نامزد منجر شود. قاعده قرآنی «وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى» در این چارچوب، پشتوانه‌های اصل عدم تسری خودکار است. بر این اساس، وضعیت بستگان تنها در صورتی می‌تواند اثر صلاحیتی پیدا کند که به‌عنوان قرینه‌ای معتبر، ارتباط مؤثر آن با وضعیت سیاسی و تصمیم‌گیری خود نامزد احراز شود.

۴.۱. گزینه‌های سیاستی پیش‌رو

برای اصلاح سیاست موجود، چهار گزینه اصلی قابل طرح است: تداوم وضع موجود، حذف کامل اثر تابعیت بستگان، تفکیک و ضابطه‌مند کردن اثر آن و حفظ اصل محدودیت همراه با استثنای مشخص.

۴.۱.۱. تداوم سیاست موجود

در این گزینه، اصل اثرگذاری وضعیت تابعیتی همسر و فرزندان بر امکان تصدی برخی مناصب حفظ می‌شود و اصلاح اساسی در دامنه شمول آن صورت نمی‌گیرد. منطق این رویکرد، ضرورت سطح بالای اطمینان نسبت به استقلال صاحب منصب و محیط پیرامونی اوست. قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس نمونه‌ای از این رویکرد است که تابعیت مضاعف خود، فرزندان یا همسر را در شمار موانع تصدی مشاغل حساس قرار داده و برای احراز آن، سازوکار استعلام را پیش‌بینی کرده است. مزیت این گزینه، سادگی و رویکرد پیشگیرانه است؛ اما عدم تفکیک وضعیت‌های متفاوت، آن را از نظر تناسب هدف و ابزار با محدودیت مواجه می‌کند.

۴،۱،۲. حذف کامل اثر تابعیت بستگان

در این گزینه، صرفاً وضعیت تابعیتی خود نامزد مبنای ارزیابی قرار می گیرد و تابعیت یا اقامت بستگان، فی نفسه اثری بر صلاحیت او ندارد. مزیت اصلی این گزینه، تمرکز بر شخص نامزد و جلوگیری از تسری وضعیت شخص ثالث است. در مقابل، حذف کامل این عامل ممکن است در مواردی که ارتباط خارجی بستگان واقعاً دارای آثار سیاسی، اقتصادی یا اطلاعاتی بر نامزد است، دغدغه های سیاست گذار را نادیده بگیرد. بنابراین، این گزینه خطر حرکت از «تعمیم بیش از حد» به «حذف بیش از حد» را به همراه دارد.

۴،۱،۳. تفکیک و ضابطه مند کردن اثر تابعیت بستگان

در این گزینه، اصل توجه به وضعیت بستگان حفظ می شود، اما همه وضعیت ها یکسان تلقی نمی شوند. منشأ تابعیت، قهری یا ارادی بودن آن، میزان ارتباط با نامزد، استمرار رابطه، نوع اقامت و وجود قرائن واقعی ارتباط مؤثر، در تعیین اثر وضعیت مورد توجه قرار می گیرد. مزیت اصلی این گزینه، ایجاد تناسب بیشتر میان هدف سیاست و ابزار آن است. مجلس می تواند به جای ممنوعیت فراگیر، دامنه اشخاص، معیارهای تشخیص و سطوح اثر گذاری را مشخص کند. استثنائاتی مانند تابعیت قهری و اقامت تحصیلی نیز به صورت ضابطه مند پیش بینی می شود.

۴،۲. معیارهای ارزیابی گزینه های سیاستی

گزینه های سیاستی براساس شش معیار اصلی ارزیابی می شوند:

۴،۲،۱. تأمین استقلال و صیانت از مناصب سیاسی

گزینه مطلوب باید بتواند به دغدغه اصلی سیاست گذار، یعنی حفظ استقلال تصمیم گیری و کاهش زمینه های نفوذ خارجی، پاسخ دهد. نادیده گرفتن کامل این ملاحظه با اهداف سیاست عمومی سازگار نیست.

۴،۲،۲. تناسب میان هدف و ابزار

وجود تابعیت یا اقامت خارجی در یکی از بستگان باید با هدف سیاست، یعنی پیشگیری از وابستگی، نفوذ یا تعارض منافع، و نیز ارتباط، قابل دفاع داشته باشد. صرف وجود یک وضعیت خارجی نباید بدون توجه به شرایط آن، معادل تحقق ریسک سیاسی تلقی شود.

۴،۲،۳. شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری

نامزد باید بتواند پیش از ورود به انتخابات بداند چه وضعیت‌هایی ممکن است در ارزیابی صلاحیت او مورد توجه قرار گیرد. ابهام در معیارها، علاوه بر دشواری اجرا، احتمال برداشت‌های متفاوت در موارد مشابه را افزایش می‌دهد.

۴،۲،۴. تفکیک وضعیت‌های متفاوت

گزینه مطلوب باید میان تابعیت قهری و ارادی، تابعیت و اقامت، وضعیت موقت و مستمر و نیز وضعیت‌های متفاوت بستگان تمایز بگذارد. اهمیت این تفکیک در آن است که همه پیوندهای خارجی از نظر دلالت سیاسی یکسان نیستند.

۴،۲،۵. قابلیت اجرا و راستی‌آزمایی

هر معیار سیاستی باید امکان احراز و بررسی داشته باشد. تجربه قانون مشاغل حساس نشان می‌دهد که در کنار تعیین محدودیت، می‌توان سازوکار اعلام از مراجع ذی‌صلاح را نیز پیش‌بینی کرد.

۴،۲،۶. قابلیت تقنین و نظارت مجلس

گزینه برتر باید به گونه‌ای باشد که مجلس بتواند ضوابط آن را در قانون روشن کند و بر کیفیت اجرای سیاست نظارت داشته باشد. این نظارت می‌تواند بر شفافیت فرایند، ثبت و مستندسازی استعلام‌ها و ارائه گزارش‌های عملکردی در حدود صلاحیت‌های قانونی متمرکز شود، نه مداخله در تصمیم‌گیری موردی درباره اشخاص.

۴،۲،۷. بی‌طرفی رقابتی و جلوگیری از بهره‌برداری سیاسی

معیارها باید عمومی، پیشینی و مستقل از گرایش سیاسی نامزد باشند تا امکان استفاده گزینشی کاهش یابد.

۴،۲،۸. نسبت هزینه‌های امنیتی و سیاسی

سیاست مطلوب باید میان منفعت امنیتی و هزینه‌های ناشی از محدود کردن مشارکت نخبگان تعادل برقرار کند.

۴,۳. ارزیابی و مقایسه گزینه‌های سیاستی

تداوم سیاست موجود از حیث احتیاط، استقلال و قابلیت اجرا مزیت دارد، اما در تناسب، پیش‌بینی‌پذیری و بی‌طرفی رقابتی با محدودیت مواجه است. حذف کامل اثر وضعیت بستگان، از نظر فردمحوری و کاهش امکان سیاسی شدن موضوع مناسب‌تر است، اما ممکن است در موارد وجود ارتباط خارجی مؤثر، ملاحظات امنیتی را نادیده بگیرد.

گزینه «تفکیک و ضابطه‌مند کردن» امکان جمع میان این ملاحظات را بیشتر فراهم می‌کند؛ زیرا اصل توجه به ارتباطات خارجی را حفظ می‌کند، اما اثر صلاحیتی را به احراز شرایط مشخص منوط می‌سازد. بنابراین، این گزینه به عنوان گزینه ترجیحی گزارش انتخاب می‌شود.



جدول ۴: ارزیابی و مقایسه گزینه‌های سیاستی

معیار	تداوم سیاست موجود	حذف کامل اثر	تفکیک و ضابطه‌مند کردن	محدودیت همراه با استثنا
صیانت از استقلال سیاسی	بالا	پایین	بالا	بالا
امنیت ملی	بالا	پایین تا متوسط	بالا	بالا
تناسب میان هدف و ابزار	پایین	متوسط	بالا	متوسط
شفافیت	پایین تا متوسط	بالا	بالا	متوسط
پیش‌بینی‌پذیری	پایین	بالا	بالا	متوسط
مشارکت نخبگان	پایین	بالا	بالا	متوسط
کاهش امکان بهره‌برداری سیاسی	پایین	بالا	بالا	متوسط
قابلیت اجرا	متوسط	بالا	بالا	متوسط
امکان نظارت مجلس	پایین تا متوسط	بالا	بالا	متوسط
بی‌طرفی رقابتی	پایین تا متوسط	بالا	بالا	متوسط
جمع‌بندی	پرهزینه و مبهم	پرریسک از حیث امنیتی	متعادل‌ترین گزینه	قابل دفاع اما کم‌انعطاف

۴,۴. راهبرد اصلی پیشنهادی

راهبرد اصلی پیشنهادی، «ضابطه‌مند کردن اثر وضعیت تابعیتی بستگان با محوریت عدم تسری خودکار و سنجش ارتباط مؤثر» است. این راهبرد بر سه اصل استوار است: تغییر نقطه تمرکز از «وضعیت تابعیتی به عنوان مبنای مستقیم اثرگذاری» به «وضعیت تابعیتی به عنوان یکی از داده‌های قابل بررسی برای سنجش ارتباط مؤثر»؛ اصل عدم تسری خودکار با پشتوانه قاعده «وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى»؛ و تفکیک تابعیت قهری از ارادی و تابعیت از اقامت. بر این اساس، ممنوعیت کلی به ضابطه تشخیص تبدیل می‌شود و بی‌طرفی رقابتی به عنوان اصل حاکم بر طراحی معیارها تضمین می‌گردد.

۴,۵. چارچوب پیشنهادی اصلاح سیاست

راهبرد پیشنهادی در قالب فرایندی سه مرحله‌ای عملیاتی می‌شود:

مرحله اول: احراز وضعیت. مشخص شود وضعیت خارجی بستگان دقیقاً چیست؛ از جمله تابعیت، تابعیت مضاعف، قهری یا ارادی بودن آن، نوع اقامت و استمرار آن.

مرحله دوم: سنجش ارتباط. بررسی شود که آیا وضعیت احراز شده با نامزد رابطه‌ای واقعی، مستمر و مؤثر دارد یا خیر. در این مرحله، وابستگی مالی، منافع مشترک، ارتباط سازمانی یا سیاسی، تعهدات رسمی و سایر قرائن عینی قابل بررسی است.

مرحله سوم: تعیین اثر. نتیجه بررسی در سه سطح قرار گیرد: ثبت بدون اثر صلاحیتی؛ بررسی تکمیلی؛ و اثرگذاری بر ارزیابی صلاحیت، مشروط به احراز معیارهای قانونی.

بر این اساس، مسیر سیاستی عبارت است از: احراز وضعیت ← سنجش ارتباط ← تعیین اثر و نه: وجود وضعیت خارجی بستگان ← فرض وابستگی ← اثر بر صلاحیت

در این چارچوب، اصل عدم تسری خود کار، شخصی بودن مسئولیت و ضرورت صیانت از استقلال سیاسی به صورت هم‌زمان مورد توجه قرار می‌گیرد.

۴,۵,۱. معیارهای تشخیص ارتباط مؤثر

مهم‌ترین شاخص‌های ارتباط مؤثر عبارتند از: ۱. استمرار ارتباط (ارتباط فعال در برابر تاریخی)؛ ۲. وابستگی اقتصادی و مالی (منافع مشترک، مالکیت مشترک، انتقال منابع)؛ ۳. ارتباط سازمانی یا سیاسی (عضویت یا همکاری با نهادهای خارجی)؛ ۴. قابلیت اثرگذاری بر تصمیمات نامزد؛ ۵. وجود منفعت یا تعهد متقابل؛ ۶. ارتباط با موضوعات حساس حاکمیتی. هیچ‌یک از این شاخص‌ها به تنهایی کافی نیست، بلکه ترکیب آنها باید متناسب با شرایط هر پرونده ارزیابی شود.

بر این اساس، «ارتباط مؤثر» باید نتیجه ترکیب چند قرینه معتبر باشد، نه نتیجه یک نشانه منفرد. این امر مانع از آن می‌شود که تابعیت یا اقامت خارجی یک شخص ثالث، بدون احراز رابطه واقعی با نامزد، به عامل تعیین کننده در صلاحیت انتخاباتی تبدیل شود.

۴,۵,۲. اصول حاکم بر چارچوب پیشنهادی

چارچوب پیشنهادی بر چهار اصل استوار است:

۱. صیانت از استقلال سیاسی: دغدغه جلوگیری از نفوذ و وابستگی خارجی حفظ می‌شود.
۲. شخصی بودن مسئولیت و عدم تسری خود کار: وضعیت شخص ثالث بدون احراز ارتباط مؤثر نباید بر صلاحیت نامزد اثر بگذارد.
۳. تفکیک و تناسب: تابعیت قهری و ارادی، تابعیت و اقامت و وضعیت‌های موقت و مستمر باید از یکدیگر تفکیک شوند و شدت اثر متناسب با وضعیت باشد.
۴. قابلیت احراز و پیش‌بینی پذیری: معیارها باید عمومی، قابل سنجش، قابل راستی آزمایی و یکسان برای موارد مشابه باشند.

۴, ۵, ۳. الزامات تقنینی، اجرایی و نظارتی

برای تبدیل این چارچوب به سیاست عمومی، قانون باید دست کم چهار موضوع را روشن کند: دامنه بستگان مشمول، انواع وضعیت‌های قابل بررسی، معیارهای ارتباط مؤثر و مستمر و آثار متفاوت هر سطح از احراز. نباید تمام این موضوعات با یک عنوان کلی مانند «تابعیت خارجی بستگان» به مرحله اجرا واگذار شود؛ زیرا این امر می‌تواند ابهام موجود را بازتولید کند. در سطح اجرا نیز لازم است فرایند احراز وضعیت از ارزیابی اثر وضعیت تفکیک شود. ابتدا وضعیت تابعیتی یا اقامتی احراز می‌شود و تنها در مواردی که پرونده واجد شرایط بررسی تکمیلی است، ارتباط آن با نامزد ارزیابی خواهد شد.

برای افزایش پاسخ‌گویی نیز می‌توان ثبت دلایل و مستندات تصمیم، یکسان‌سازی فرایند استعلام و تولید گزارش‌های آماری غیرشخصی از اجرای سیاست را در چارچوب صلاحیت‌های قانونی پیش‌بینی کرد. این نظارت نباید به انتشار اطلاعات شخصی و خانوادگی نامزدها منجر شود؛ هدف، ارزیابی کیفیت اجرای قانون و میزان رعایت رویه‌های یکسان است.

۴, ۵, ۴. جمع‌بندی راهبردی

راهبرد اصلی گزارش عبارت است از: «حفظ ملاحظه استقلال سیاسی، همراه با تفکیک و ضابطه‌مند کردن اثر وضعیت تابعیتی بستگان بر صلاحیت انتخاباتی». این راهبرد، سیاست را به یک فرایند سه مرحله‌ای تبدیل می‌کند: احراز وضعیت ← سنجش ارتباط مؤثر و مستمر ← تعیین اثر نمودار سیاستی پیشنهادی به صورت زیر است:

وضعیت تابعیتی/ اقامتی بستگان



۱. احراز وضعیت

نوع وضعیت، قهری/ ارادی بودن، نوع و استمرار اقامت



۲. سنجش ارتباط مؤثر

رابطه واقعی، مستمر، مستند و مرتبط با نامزد



۳. تعیین اثر

بدون اثر صلاحیتی / بررسی تکمیلی / اثر صلاحیتی طبق قانون

۴، ۶. الگوی نهادی پیاده‌سازی چارچوب پیشنهادی در فرایند احراز صلاحیت

اجرای چارچوب پیشنهادی مستلزم ایجاد نهاد جدید نیست، بلکه با تفکیک نقش‌ها در فرایند موجود امکان‌پذیر است. دستگاه‌های اطلاعاتی و اجرایی، در حدود صلاحیت قانونی، مسئول احراز و ارائه اطلاعات معتبرند؛ مرجع قانونی احراز صلاحیت مسئول ارزیابی نهایی و تعیین اثر اطلاعات است و نامزد باید در چارچوب محرمانگی امکان ارائه توضیح و مستندات داشته باشد.

بنابراین، اصل نهادی پیشنهادی، تفکیک «تولید اطلاعات»، «اعتبارسنجی» و «تصمیم‌گیری» است. بر این اساس، تقسیم کار نهادی مطلوب عبارت است از: مجلس (تعیین چارچوب)، شورای نگهبان (ارزیابی نهایی)، دستگاه‌های اطلاعاتی (ارائه اطلاعات معتبر)، و نامزد (اعلام وضعیت و ارائه توضیحات).

توصیه‌های سیاستی، تقنینی و اجرایی

مسئله اصلی گزارش، نفی ضرورت توجه به ارتباطات خارجی نامزدها و بستگان آنان نیست؛ بلکه تعیین نسبت میان این وضعیت‌ها و اثر احتمالی آنها بر صلاحیت انتخاباتی است. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که دغدغه صیانت از استقلال و سلامت مناصب سیاسی قابل دفاع است، اما تسری خودکار وضعیت تابعیتی یا اقامتی بستگان، بدون تفکیک نوع وضعیت، نحوه ایجاد آن و میزان ارتباط با نامزد، می‌تواند دامنه محدودیت‌ها را بیش از حد گسترش دهد و پیش‌بینی‌پذیری فرایند احراز صلاحیت را کاهش دهد. بر این اساس، راهبرد پیشنهادی، گذار از سیاست وضعیت‌محور به سیاستی فردمحور، ارتباط‌محور و ضابطه‌مند است.

۱. توصیه‌های سیاستی

سیاست جدید باید بر چهار اصل استوار باشد: نخست، عدم تسری خودکار وضعیت بستگان به نامزد؛ دوم، تفکیک وضعیت خارجی از ارتباط مؤثر سیاسی؛ سوم، تفکیک تابعیت قهری و ارادی و تابعیت از اقامت؛ و چهارم، رعایت تناسب و بی‌طرفی رقابتی. بر این اساس، وضعیت بستگان صرفاً نقطه آغاز بررسی است و اثر صلاحیتی تنها پس از احراز رابطه مؤثر، مستمر و مستند با نامزد قابل طرح خواهد بود.

۲. توصیه‌های تقنینی

۲/۱. تصریح قانونی به عدم اثر خودکار وضعیت بستگان

مهم‌ترین اقدام تقنینی، ایجاد حکم روشن در قانون انتخابات ریاست‌جمهوری است که وضعیت تابعیتی و اقامتی همسر و فرزندان را از وضعیت شخص نامزد تفکیک کند. این پیشنهاد در امتداد سابقه تقنینی موجود، از جمله طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست‌جمهوری در سال ۱۳۹۹، مطرح می‌شود؛ با این تفاوت که رویکرد پیشنهادی گزارش بر تفکیک وضعیت و احراز ارتباط مؤثر استوار است.

متن حدودی و پیشنهادی برای الحاق تبصره به ماده ۳۵ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری چنین است: «تابعیت، اقامت یا مجوز اقامت خارج از کشور همسر و فرزندان داوطلب، به‌تنهایی موجب عدم احراز یا رد صلاحیت داوطلب نیست. بررسی این وضعیت صرفاً به‌منظور احراز وجود یا عدم وجود ارتباط مؤثر، مستمر و مستند با استقلال تصمیم‌گیری، تعارض منافع یا ایفای وظایف قانونی داوطلب انجام می‌شود.

در این بررسی، اصل شخصی بودن مسئولیت و عدم تسری خودکار وضعیت شخص ثالث به داوطلب رعایت می شود. در ارزیابی، نوع و نحوه ایجاد وضعیت تابعیتی، از جمله قهری یا ارادی بودن آن، و نیز نوع و مدت اقامت مورد توجه قرار می گیرد. معیارهای تشخیص ارتباط مؤثر و نحوه بررسی آن باید به موجب قانون تعیین شود.»

این متن پیشنهاد کارشناسی است و انطباق آن با قانون اساسی و صلاحیت شورای نگهبان باید در فرایند تقنینی بررسی شود. همچنین این اصلاح تقنینی باید فرایند سه مرحله ای را نیز تصریح کند و دامنه بستگان، معیارهای ارتباط مؤثر و امکان گزارش دهی آماری غیرشخصی را تعیین نماید.

۲/۲. اجزای تکمیلی اصلاح تقنینی

اصلاح تقنینی باید علاوه بر نفی اثر خودکار وضعیت بستگان، فرایند سه مرحله ای «احراز وضعیت، سنجش ارتباط و تعیین اثر» را تصریح کند. قانون باید دامنه بستگان قابل بررسی را مشخص، میان تابعیت و اقامت و نیز تابعیت قهری و ارادی تفکیک، معیارهای «ارتباط مؤثر» را تعیین و امکان گزارش دهی آماری و غیرشخصی را فراهم کند. درعین حال، مجلس باید از ورود به جزئیات پرونده های انتخاباتی و مداخله در تشخیص مصادیق خودداری ورزد و صرفاً چارچوب عمومی و قابل نظارت را تعیین کند.

۳. توصیه های اجرایی

۳/۱. طراحی فرم استاندارد اعلام وضعیت

پس از تعیین چارچوب قانونی، فرم واحدی برای اعلام وضعیت تابعیتی و اقامتی نامزد و بستگان مشمول طراحی شود. این فرم باید میان تابعیت ایرانی، تابعیت خارجی، تابعیت مضاعف، اقامت دائم و موقت و اقامت های تحصیلی، درمانی یا مأموریتی و نیز تابعیت قهری و ارادی تفکیک ایجاد کند.

(۳۴)

۳/۲. تفکیک ثبت اولیه از استعلام تکمیلی

صرف اعلام تابعیت یا اقامت خارجی نباید به صورت خودکار موجب آغاز بررسی گسترده شود. فرایند اجرایی پیشنهادی عبارت است از:

اعلام وضعیت ← ثبت اولیه ← سنجش معیارهای ارتباط مؤثر ← استعلام تکمیلی در صورت وجود قرائن مشخص

این روش از تبدیل هر وضعیت خانوادگی به پرونده صلاحیتی و افزایش غیرضروری استعلام ها جلوگیری می کند.

۳/۳. تدوین دستورالعمل تشخیص وضعیت‌های متفاوت

مرجع اجرایی ذی‌ربط باید در چارچوب قانون، دستورالعمل روشنی برای تشخیص تابعیت قهری و ارادی و همچنین انواع اقامت تدوین کند. در این دستورالعمل باید وضعیت تابعیت ناشی از تولد، تابعیت اکتسابی و اقامت‌های تحصیلی، درمانی و مأموریتی از یکدیگر تفکیک شوند. این دستورالعمل نباید به ایجاد شرط جدیدی برای نامزدها منجر شود.

۳/۴. عملیاتی کردن معیار «ارتباط مؤثر»

معیارهای ارتباط مؤثر باید در فرایند اجرایی قابل‌شناسایی باشند: وابستگی مالی، رابطه سازمانی با نهاد خارجی، تعهدات رسمی، و ارتباطات مستمری که احتمال تعارض منافع ایجاد کند. هیچ‌یک از این موارد به تنهایی مساوی با رد صلاحیت نیست و صرفاً قرینه‌ای برای بررسی تکمیلی است.

۳/۵. ثبت واحد نتایج و ارزیابی پسینی

نتایج بررسی باید در قالبی واحد ثبت شود تا مشخص گردد وضعیت خارجی احراز شده، ارتباط مؤثر وجود داشته و اثر آن بر چه مبنایی ارزیابی شده است. همچنین با رعایت محرمانگی، گزارش‌های آماری دوره‌ای می‌تواند تعداد موارد دارای وضعیت خارجی، تابعیت قهری و ارادی، موارد نیازمند بررسی تکمیلی و مواردی را که وضعیت بستگان در نتیجه نهایی اثر گذاشته است نشان دهد. این داده‌ها امکان ارزیابی پسینی سیاست را فراهم می‌کند.

۴. اولویت‌بندی اقدامات پیشنهادی

با توجه به یافته‌های گزارش، اقدامات پیشنهادی باید در سه سطح تقنینی، اجرایی و نظارتی دنبال شود. اولویت نخست، اصلاح چارچوب قانونی است؛ زیرا اقدامات اجرایی بدون تعیین حدود قانونی روشن ممکن است به تفسیرهای متفاوت و حتی توسعه ناخواسته دامنه محدودیت‌ها منجر شود.

۴/۱. سطح اول: اقدام تقنینی - اولویت فوری

اصلاح قانون انتخابات ریاست‌جمهوری با تصریح به عدم اثر خودکار وضعیت تابعیتی و اقامتی بستگان، تعیین فرایند سه‌مرحله‌ای، تفکیک تابعیت قهری و ارادی و تابعیت از اقامت، تعیین دامنه بستگان قابل بررسی و تعریف معیارهای ارتباط مؤثر.

۴/۲. سطح دوم: اقدام اجرایی - اولویت کوتاهمدت

پس از تصویب چارچوب قانونی، طراحی فرم استاندارد، ایجاد سازوکار واحد ثبت اطلاعات، تعیین فرایند استعلام تکمیلی و تدوین دستورالعمل تشخیص انواع وضعیت خارجی.

۴/۳. سطح سوم: اقدام نظارتی - اولویت میانمدت

مطالبه گزارش‌های آماری و غیرشخصی، بررسی تعداد مواردی که وضعیت بستگان واقعاً در ارزیابی صلاحیت مؤثر شده، سنجش آثار سیاست بر مشارکت نخبگان و اصلاح احتمالی سیاست براساس نتایج اجرای آن.

جدول ۵: جدول اولویت اقدامات

سطح اقدام	اقدام اصلی	اولویت	متولی اصلی
تقنینی	نفی اثر خودکار وضعیت تابعیتی و اقامتی بستگان	فوری	مجلس شورای اسلامی
	تعریف «ارتباط مؤثر» و فرایند سه مرحله‌ای	فوری	مجلس شورای اسلامی
	تفکیک تابعیت قهری و ارادی و تابعیت از اقامت	فوری	مجلس شورای اسلامی
	تعیین دامنه بستگان مؤثر	فوری	مجلس شورای اسلامی
اجرایی	طراحی فرم و سازوکار واحد ثبت اطلاعات	کوتاهمدت	مراجع اجرایی ذی ربط
	تدوین معیارها و دستورالعمل اجرایی در چارچوب قانون	کوتاهمدت	مراجع ذی ربط
نظارتی	ارائه گزارش آماری و غیرشخصی	میانمدت	مراجع ذی ربط / مجلس
	ارزیابی پسینی و اصلاح احتمالی سیاست	میانمدت	مجلس و نهادهای پژوهشی

این سطح‌بندی، تقدم منطقی اقدامات را نیز روشن می‌کند: ابتدا تعیین قاعده، سپس عملیاتی‌سازی و در نهایت ارزیابی و اصلاح سیاست.

(۳۶)

۴/۴. بسته پیشنهادی برای مجلس شورای اسلامی

پیشنهاد می‌شود مجلس به‌جای وضع ممنوعیت کلی، بسته‌ای مشتمل بر پنج اقدام را در دستور کار قرار دهد: ۱. تصریح به اصل شخصی بودن مسئولیت و عدم اثر خودکار وضعیت بستگان؛ ۲. تعیین دامنه بستگان قابل بررسی؛ ۳. تفکیک تابعیت، اقامت و نحوه ایجاد تابعیت؛ ۴. قانونی کردن فرایند سه مرحله‌ای و معیارهای ارتباط مؤثر؛ ۵. پیش‌بینی گزارش‌دهی آماری و غیرشخصی و سازوکار ارزیابی پسینی. این بسته باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که هم دغدغه استقلال سیاسی را حفظ کند و هم امکان اعمال گزینشی یا شخص‌محور معیارها را کاهش دهد.

قرآن کریم.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹/۰۵/۲۶، مجلس شورای اسلامی.

۳. طرح ممنوعیت انتخاب یا انتصاب مقامات و مدیران دارای تابعیت مضاعف و ارتباط با دولت‌های خارجی، ۱۳۹۹/۰۵/۱، مجلس شورای اسلامی.

۴. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴/۴/۵، با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۵. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸/۹/۷، با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۶. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶/۰۷/۰۸.

۷. قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس، ۱۴۰۱/۷/۱۰، مجلس شورای اسلامی.

۸. مصوبه شفاف‌سازی معیارهای رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری، ۱۳۹۶/۱۰/۲۰، شورای نگهبان.

۹. عمویی، ابوالفضل، ۱۴۰۲/۰۲/۳۰، خبرگزاری تسنیم.^۱

۱۰. فلاح‌پیشه، حشمت‌الله، ۱۳۹۸/۰۵/۰۲، خبرگزاری خبرآنلاین.^۲

۱۱. کریمی قدوسی، جواد، پایگاه خبری تابناک.^۳

۱۲. مقتدایی، عباس، ۱۴۰۰/۰۵/۱۶، پایگاه خبری تحلیلی نماینده.^۴

۱۳. مولایی، یوسف، ۱۴۰۳/۰۵/۲۳، خبرگزاری خبرآنلاین.^۵

۱۴. یوسفیان ملا، عزت‌الله، ۱۴۰۳/۰۹/۰۴، پایگاه خبری تحلیلی نامه.^۶



1. <https://tasnimnews.ir/2898480>

2. <https://khabaronline.ir/xdVrQ>

3. <https://www.tabnak.ir/005G8n>

4. <https://namayande.com/news/172208/>

5. <https://khabaronline.ir/xmxQ8>

6. <https://www.namehnews.com/fa/tiny/news-735893>

