

بازبینی قضایی تصمیمات مراجع تصمیم‌گیر در خصوص تردید در تابعیت

سعید حقانی*

چکیده

ماده ۴۵ اصلاحی قانون ثبت احوال احراز تابعیت اشخاصی که تابعیت ایشان مورد تردید است را بر عهده «شورای تأمین شهرستان» قرار داده است. دیوان عالی کشور طی دور رأی وحدت رویه ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۲۰ و ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ به تردیدها در خصوص بازبینی‌پذیری تصمیمات و اقدامات شورای تأمین شهرستان و اداره ثبت احوال در حوزه تابعیت پایان داده و با قاطعیت قابلیت بازبینی قضایی این موضوعات را تأیید کرده است. با این حال این پرسش که مرجع صالح برای این بازبینی دادگاه‌های عمومی هستند یا شعب دیوان عدالت اداری، در ابهام قرار دارد. یافته این پژوهش، با بهره‌گیری از روش تحلیلی، آن است که تنها در ارتباط با مواردی که هیئت حل اختلاف ثبت احوال نظر بر ابطال شناسنامه شخص می‌دهد (دعاوی اعتراضی دارندگان تابعیت مشکوک) صلاحیت رسیدگی با دادگاه‌های عمومی دادگستری بوده و در سایر موارد شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به موضوع را دارند.

واژگان کلیدی: شورای تأمین شهرستان، فاقدین سند سجلی، دارندگان تابعیت مشکوک، بازبینی قضایی تابعیت

مقدمه

مقرره‌گذاری ثبوتی در زمینه معیارهای اعطای تابعیت به‌تنهایی برای تنظیم روابط دولت - شخص در حوزه تابعیت کافی نیست. علاوه بر آن، همواره لازم است در عالم اثبات نیز مقرراتی برای مواردی که درخصوص تابعیت فرد تردید ایجاد می‌شود هم وضع قاعده/قواعدی انجام شود. برای نمونه، قانون‌گذار قانون مدنی در کنار ایرانی دانستن فرزند متولد از پدر ایرانی (مفاد بند ۲ ماده ۹۷۶)، در بند ۱ ماده ۹۷۶ قاعده‌ای اثباتی برای موارد تردید در تابعیت وضع کرده و اعلام داشت که ساکنین ایران را ایرانی تلقی خواهد کرد مگر آنکه تابعیت خارجی آن‌ها مسلم باشد.

هر چند در اثباتی دانستن بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی بین حقوق‌دانان هم‌نظری فراوانی وجود دارد^۱، تعبیر یکسانی از این قاعده اثباتی در نوشته‌های ایشان دیده نمی‌شود. برخی از حقوق‌دانان در هنگام تعبیر از این گزاره حقوقی از اصطلاح «فرض» استفاده کرده‌اند (نصیری، ۱۳۸۶: ۶۲)؛^۲ برخی دیگر آن را «اماره» می‌دانند (حیدری، ۱۳۴۴: ۷۶)؛^۳ و در نهایت برخی هم آن را «اصل [عملی]» دانسته‌اند (سلجوقی، ۱/۱۳۸۷: ۱۹۸؛ کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۵۸۰). به نظر می‌رسد باید این بند را بیانگر یک «اماره قانونی» دانست.

درست است که بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی بیانگر گونه‌ای «اماره» در فرض تردید در تابعیت بود، ولی توصیف دقیق‌تر آن است که این اماره را «اماره‌ای موقت» بدانیم (برای دیدن تحلیل مشابه، نک. فدوی، ۱۳۸۸: ۳۱ و ۳۲؛ نصیری، ۱۳۷۰: ۳۱۱ و ۳۱۲). توضیح آنکه، اخذ اسناد سجلی ابتدا

۱. نویسندگان حقوقی در این تفسیر که بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی بیانگر قاعده‌ای اثباتی بوده و از این جهت با سایر بندهای آن ماده متفاوت است، هم‌دل هستند. با این حال یکی از حقوق‌دانان بر این باور است که «بندهای ۵، ۴، ۳، ۱ ماده ۹۷۶ مربوط به اعطای تابعیت از طریق معیار خاک است» (شریعت‌باقری، ۱۳۹۶: ۵۲). تأکید افزوده شده است). ایشان تنها دو نکته را می‌افزایند: «۱- در این بند به معیار سکونت - و نه اقامت - توجه شده است. ... ۲- بند ۱ شامل افراد بی‌تابعیت نمی‌شود. ... در واقع، مقصود از مقررات بند ۱ ماده ۹۷۶ این نبوده است که به افراد بی‌تابعیتی که ساکن ایران هستند تابعیت اعطا شود؛ بلکه مقصود آن است که کسانی که وضعیت تابعیت آن‌ها مسلم نیست ایرانی محسوب شوند» (شریعت‌باقری، ۱۳۹۶: ۵۳). این گفته‌ها بدان معناست که ایشان بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی را دربردارنده «معیار ماهوی تابعیت» و هم‌سنگ بندهای دیگر همان ماده تلقی می‌کنند. نیاز به توضیح نیست که این رویکرد نه تنها باعث بی‌معنا و ناکارآمد شدن سایر بندهای ماده یادشده می‌شود (فدوی، ۱۳۸۸: ۳۲)، بلکه با معیار متعارف سیستم خاک (تولد در خاک ایران) نیز ناسازگار است. از این رو، نظریه حقوق‌دان یادشده قابل پذیرش نیست.

۲. البته ایشان هم از «فرض» و هم از «اماره» در تعبیر خود استفاده کرده است.

۳. نامبرده این نظر را از دکتر سیدحسین امامی نقل می‌کند و دکتر امامی را در زمره کسانی می‌داند که معیار موضوع ماده را ماهوی دانسته‌اند.

در سال ۱۳۰۴ و بعد در سال ۱۳۰۷ اجباری شد. فرایند صدور اسناد سجلی برای تمامی ایرانیان اقدامی زمان‌بر بود. ماده ۱ قانون سجل احوال ۱۳۰۷/۵/۲۰ مقرر نمود: «پس از تصویب این قانون و انقضای مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون و تأسیس دفتر سجل احوال باید در هر حوزه سجل احوال کلیه ساکنین آن حوزه دارای ورقه هویت باشند». با این حال تا زمان تکمیل سراسری فرایند صدور شناسنامه در ایران و تا مدتی پس از آن لازم بود یک اماره قانونی در مورد افراد فاقد شناسنامه لحاظ شود. به همین خاطر بود که ماده ۱ قانون تابعیت مصوب ۱۳۰۸ این مشکل را با اماره قانونی سکونت حل کرد؛ اماره‌ای که در هنگام تصویب جلد دوم قانون مدنی، عیناً در بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی گنجانده شد. با شناسنامه‌دار شدن ایرانیان و نسل بعدی آن‌ها، نیاز به اماره سکونت در ایران (موضوع بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی) برطرف گردید. بدین ترتیب، قانون‌گذار در سال ۱۳۵۵، در تبصره ماده ۴۵ قانون ثبت احوال و متعاقباً در اصلاحات ماده ۴۵ قانون ثبت احوال در سال ۱۳۶۳، تغییری بنیادین در اماره تابعیت داد. ماده ۴۵ اصلاحی قانون اخیر، این گونه قاعده‌گذاری نمود: «هرگاه هویت و تابعیت افراد مورد تردید واقع گردد و مدارک لازم جهت اثبات آن ارائه نشود مراتب برای اثبات هویت به مراجع انتظامی و برای اثبات تابعیت به شورای تأمین شهرستان ارجاع و در صورت تأیید طبق مقررات اقدام خواهد شد». بر اساس این متن، دیگر سکونت در ایران به تنهایی نمی‌تواند دلیلی بر ایرانی بودن فرد تلقی شود و هرکس ادعای تابعیت ایرانی برای خود دارد، باید تأیید این ادعا را از «شورای تأمین شهرستان» دریافت نماید. در همین راستا از یک سو، «دستورالعمل اجرایی ماده ۴۵ قانون ثبت احوال» در تاریخ ۱۳۸۱/۰۳/۰۸ به تصویب شورای عالی ثبت رسید و از سوی دیگر، «آیین‌نامه رویه شناسایی مشکوک‌التابعین و مدعیان تابعیت ایران» به شماره ۴۲۵ت ۲۹۹۸۱هـ در تاریخ ۱۳۸۳/۰۱/۱۱ توسط وزرای مربوطه وقت تصویب شد. از این رو، امروزه اماره مندرج در بند ۱ ماده ۹۷۶ قانون مدنی محلی از اعراب نداشته و تردید در تابعیت بر اساس ماده ۴۵ قانون ثبت احوال رفع می‌شود.

صدور شناسنامه به‌عنوان سندی که هم دال بر «هویت» و هم نشانگر «تابعیت» شخص است، از وظایف اداره ثبت احوال است. به شرح ماده ۴۵ قانون ثبت احوال، احراز هر یک از دو مقدمه یادشده (هویت و تابعیت) در خصوص اشخاص با تابعیت مشکوک^۱ به ترتیب برعهده مراجع انتظامی و شورای تأمین شهرستان است. در صورت حصول این دو مقدمه، نتیجه مربوطه (صدور شناسنامه)

۱. در این مقاله عبارت «دارندگان تابعیت مشکوک» (که از نظر نگارش فارسی صحیح است) به جای «مشکوک‌التابعین» (که در متن برخی مقررات از آن استفاده شده) به کار رفته است.

را اداره ثبت احوال عهده‌دار خواهد شد. حال ممکن است هر یک از مراجع یادشده از اجرای تعهدات خود خودداری نموده، مدارک ارائه‌شده از سوی مدعی تابعیت را مورد توجه قرار نداده یا از سر عناد از تأیید مراتب و صدور شناسنامه ایرانی برای فرد سرباز زنند.^۱ پرسش نخست این است که آیا شخص مدعی تابعیت ایرانی، امکان اعتراض و درخواست بازبینی قضایی^۲ در ارتباط با تصمیمات و اقدامات مراجع قانونی یادشده را دارد، یا در اینجا هم مشابه اختیار پیش‌بینی شده برای هیئت وزیران جهت موافقت با تابعیت (موضوع ماده ۹۸۳ قانون مدنی) اختیار دولت صلاح‌حیددی است (موضوع بند ۱). در صورتی که امکان بازبینی قضایی تصمیمات را بپذیریم، باید به این پرسش پاسخ دهیم که مرجع قضایی صالح برای رسیدگی به اعتراض افراد در فرایند تردید در تابعیت در هر مورد کدام مرجع قضایی است (موضوع بند ۲). این هر دو پرسش در ادامه بررسی و تشریح می‌شوند.

۱. مسئله بازبینی‌پذیری قضایی تصمیمات مراجع اداری در زمینه تردید در تابعیت

مسئله بازبینی‌پذیری تصمیمات مراجع اداری در ارتباط با تابعیت در دو مقطع و در دو قالب مطرح شد: نخست، در دهه ۸۰ خورشیدی پرسشی در زمینه امکان بازبینی تصمیمات «شورای تأمین شهرستان» بروز کرد. با گذر زمان و در اواسط دهه ۹۰، پرسش دیگری در خصوص الزام «اداره ثبت احوال» به صدور شناسنامه طرح شد. این هر دو منتهی به ایجاد رأی وحدت‌رویه از سوی

۱. برخی از نویسندگان تجربه‌های ناخوشایندی را بدین شکل ترسیم کرده‌اند: «با توجه به اینکه ماده ۴۵ قانون ثبت احوال، شورای تأمین را مرجع اثبات تابعیت اعلام نموده، شخصی که به عنوان مشکوک‌التابعه اعلام شده، اجازه حضور و ارائه دلایل مبنی بر اثبات تابعیت خود را در این شورا ندارد، حتی گاهی مشاهده شده که اعضای این شورا نسبت به رد تابعیت افراد متوفی اتخاذ تصمیم نموده‌اند» (توکلی مقدم و معبودی نیشابوری، ۱۳۹۵: ۸۱). بدیهی است که نقد عملکرد ارگان اجرایی مربوطه، به معنای نقد الزام قانونی یادشده نبوده و مصالح و دغدغه‌های نهفته در پس ماده ۴۵ قانون ثبت احوال قابل درک است. شاید تصویر مناسبی از دغدغه‌های نهفته در هر دو سوی مساله در بخشنامه شماره ۱/۸۵/۱۸۷۸۶ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۳ رییس قوه قضاییه با این عبارات بیان شده باشد: «هرچند به موجب ماده ۴۵ قانون ثبت احوال اصلاحی سال ۱۳۶۳ هویت یا تابعیت افراد در موارد تردید موجب اقدام طبق مقررات می‌باشد، لیکن در صورت نفی هویت یا تابعیت افراد احتمال سلب حقوق اساسی موضوع اصل ۴۱ قانون اساسی و حقوق مدنی موضوع ماده ۹۷۶ قانون مدنی در مورد افراد یادشده وجود خواهد داشت که در هر حال رسیدگی به این امر حسب درخواست با محاکم ذی‌صلاح می‌باشد. محاکم مذکور ضمن رسیدگی به ادعای افراد، دلایل تصمیمات و نظرات کارشناسی شورای تأمین شهرستان و هیئت حل اختلاف اداره ثبت احوال ذیربط را مورد لحاظ قضایی قرار دهند و با رعایت همه‌جانبه اصول و مقررات قانونی ضمن احقاق حق افراد زمینه سوءاستفاده افراد فرصت طلب برای تحصیل اسناد هویت و تابعیت ایرانی من‌غیرحق فراهم نشود» (به نقل از: اشجعی، ۱۳۹۵: ۱۱۳).

2. Judicial review

دیوان عالی کشور شدند. این دو رأی به ترتیب بررسی می‌شوند.

۱-۱. اعتراض به تصمیم شورای تأمین شهرستان

در پاسخ به این پرسش که آیا تصمیمات شورای تأمین شهرستان قابل اعتراض نزد مراجع قضایی است یا نه، میان شعب مختلف دادگاه‌ها اختلاف رویه مشهود بود. این اختلاف رویه از جمله میان شعب نهم و هفدهم دیوان عالی کشور وجود داشت؛ در حالی که شعبه نخست، نظر بر عدم امکان بازبینی تصمیم شورای تأمین شهرستان از سوی دادگاه داشت، مرجع دوم این امکان را برای دادگاه قائل می‌شد. با توجه به اختلاف رویه یادشده، مراتب به درخواست دادستان کل کشور منتهی به رأی وحدت رویه شماره ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شرح زیر شد (اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۱۳۹۲/۸: ۲۰):

«به موجب ماده ۴۵ قانون اصلاح ثبت احوال مصوب ۱۳۵۵ هرگاه تابعیت فردی مورد تردید واقع شود شورای تأمین شهرستان موضوع را بررسی و اداره ثبت احوال بر اساس گزارش شورای مذکور مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌نماید و در صورت اعتراض معترض هیئت حل اختلاف مقرر در ماده سوم قانون ثبت احوال نسبت به موضوع رسیدگی و اظهار نظر می‌کند و تصمیم هیئت بر طبق ماده چهار قانون مذکور قابل اعتراض در دادگاه عمومی است. بنا به رأی شعبه ۱۷ دیوان عالی کشور که با این نظر مطابقت دارد به اکثریت آراء اعضاء هیئت عمومی صحیح و قانون تشخیص می‌شود».

هیات عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه بالا (رأی ۶۵۸)، به درستی نظر بر امکان اعتراض به تصمیمات شورای تأمین شهرستان دارد. در مقام تقویت نظر هیئت عمومی باید به مراتب آتی توجه کرد:

- همواره اختیار صلاح‌دیدگی^۱ برای دولت در مباحث مختلف تابعیت در نظر گرفته شده است (برای اذعان نویسنده‌ای انگلیسی‌زبان، نک: Prabhat, 2018: 92). این اختیار صلاح‌دیدگی هم در مباحث اعطای تابعیت [اكتسابی] (موضوع ماده ۹۸۳ قانون مدنی)، و هم در مباحث ترک تابعیت (موضوع ماده ۹۸۸ قانون مدنی) و هم در مباحث بازگشت به تابعیت (ماده ۹۹۰ قانون مدنی) خود را نشان می‌دهد. با این حال، تمامی موارد اختیار صلاح‌دیدگی پیش‌بینی شده برای دولت در مباحث تابعیت، مربوط به مقام ثبوت تابعیت هستند و نه مقام اثبات. به عبارت دیگر اختیار صلاح‌دیدگی در دادن یا ندادن تابعیت برای دولت پیش‌بینی می‌شود و نه در «احراز» تابعیت. به عبارت سوم، شورای تأمین شهرستان نه در مقام اعطای تابعیت ایران، بلکه در مقام

1. Discretionary power/Pouvoir discrétionnaire

احراز تابعیت ایرانی است که فرد از قبل داراست ولی مدارک کافی برای آن نداشته یا مدارک وی مورد تردید واقع شده است. در نتیجه به وضوح این وضعیت از مواردی که دولت دارای اختیار صلاح‌دیدگی بوده و در نتیجه تصمیم وی غیرقابل اعتراض است جداست. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۸ از این هم فراتر رفته و به درستی تصریح می‌کند که شورای تأمین حتی نمی‌تواند «مشکل امنیتی» اشخاص را دستاویزی برای عدم تأیید تابعیت آن‌ها قرار دهد.^۱

- بسیاری از کسانی که فرایند ماده ۴۵ در خصوص آن‌ها مطرح می‌شود، کسانی هستند که دارا یا مدعی دارابودن تابعیت «اصلی» ایران هستند. می‌دانیم که دولت در ارتباط با دارندگان تابعیت اصلی ایران فاقد هرگونه اختیار صلاح‌دیدگی است.^۲ در نتیجه این امر که شورای تأمین شهرستان مرجع احراز تابعیت اشخاص قرار گرفته نمی‌تواند دستاویزی برای صلاح‌دیدگی کردن شناسایی تابعیت دارندگان یا مدعیان تابعیت اصلی ایران قرار گیرد. به عبارت دیگر، تالی فاسد نظری که اختیارات شورای تأمین شهرستان را صلاح‌دیدگی بدانند مشخص و قابل پیش‌بینی است.
- رابطه تابعیت همواره به عنوان رابطه «شخص» و «دولت» تعریف شده، هر چند اوصاف متفاوتی برای توصیف این رابطه به کار رفته است.^۳ در این رابطه، شخص از قدیم نقشی فرودست را داشته حال آنکه دولت چونان فرمانروای سیارک ۳۲۵ اگزوپری، عرش نشین بوده است. اما این نابرابری شخص - دولت دستخوش تحولاتی در این چند دهه شده است. بدین ترتیب، به ویژه در پی تأثیر و حمایت موازین حقوق بشری، شخص نقشی پررنگ‌تر از پیش در این زمینه یافته است (برای دیدن این تحولات، نک: Leurent, 1985: 479 et 503; Pataut, 2014: 77 et seq. For the same approach, see. Prabhat, Fulchiron, 2012: 208, 224 et 225; Gutmann, 2007: 288 & 10; 9 (2018)). این نقش رفته رفته از جمله بر کاستن از موارد اختیار صلاح‌دیدگی دولت‌ها هم نقش داشته است. در ایران نیز تصویب ماده واحد تعیین تابعیت

۱. دادنامه شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری

۲ اصل ۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی و دولت نمی‌تواند از هیچ ایرانی سلب تابعیت کند...».

۳ در توصیف رابطه دولت و شخص در چهارچوب تابعیت، گاه از تعبیر «رابطه حقوقی» (سلجوقی، ۱/۱۳۸۷: ۱۳۶ و ۱۳۷)، گاه از رابطه «حقوقی - معنوی» (نصیری، ۱۳۸۶: ۲۹۱) و گاه از تعبیر «حقوقی - سیاسی - معنوی» استفاده شده است (عبدالله، ۱۳۹۶: ۲۷؛ ناصح، ۱۳۹۷: ۲۷۳؛ ارفع نیا، ۱/۱۳۹۵: ۵۰؛ سهرابی، ۱۳۹۶: ۲۹).

کودکان متولد از مادران ایرانی و پدران بیگانه ۱۳۹۸، نشان از این تحول دارد. با آنکه تابعیت موضوع این ماده واحد، تابعیت اکتسابی است (برای برداشت مشابه، نک: قاسمی و بافهم، ۱۳۹۹: ۱۴۵؛ امینی و امینی، ۱۳۹۸: ۴۵۳-۴۵۰)،^۱ ولی دولت اختیار صلاح‌دید خود را از دست داده است. با توجه به این تحول در حال تکمیل تابعیت، در مقام تفسیر حقوقی نیز نباید دست به دامان تفاسیری شد که دامنه اختیار صلاح‌دید دولت را گسترش دهند. به این ترتیب، هم‌سویی با تحولات تابعیت هم اقتضای اعتراض‌پذیری تصمیمات شورای تأمین شهرستان در احراز تابعیت را دارد.

هرچند رأی وحدت‌رویه دیوان به شرحی که دیدیم قابل تأیید و تقویت است، برخی یافته‌های ضمنی^۲ آن مرجع در رأی خود را می‌توان نقد کرد.^۳ دیوان در خلال رأی خود به این امر اشاره می‌کند که تصمیم شورای تأمین شهرستان «با اعتراض معترض» به هیئت حل اختلاف ثبت احوال ارسال می‌شود. باید در نظر داشت که اولاً، هیئت حل اختلاف یادشده تنها در فرض تردید در تابعیت کسی که شناسنامه ایرانی دارد (دارندگان تابعیت مشکوک) صلاحیت اظهار نظر جهت ابطال این شناسنامه را دارد (بند ۳ ماده ۳ قانون ثبت احوال) اما در خصوص کسانی که بدون داشتن شناسنامه ایرانی تقاضای صدور شناسنامه را دارند (فاقدین سند سجلی) صلاحیت نخواهد شد. در خصوص افراد اخیر هیئت حل اختلاف مرجعیتی ندارد. به موجب بند الف (۱۴) دستورالعمل اجرایی ماده ۴۵ قانون ثبت احوال، در خصوص افراد فاقد شناسنامه ایرانی که درخواست آن را دارند، «چنانچه با بررسی نظرات اعلامی و مدارک ارائه‌شده هویت و تابعیت تقاضاکننده مورد تردید نبود پرونده همراه با نظریه صریح مسئول اداره ثبت احوال شهرستان به اداره کل ثبت احوال استان ارسال می‌شود» و اشاره‌ای به صلاحیت هیئت حل اختلاف ثبت احوال وجود ندارد. ثانیاً، در خصوص دسته نخست هم مسئله با اعتراض معترض به هیئت حل اختلاف ارسال نمی‌شود، بلکه ادارات ثبت احوال موظف بودند در صورت مواجهه با شناسنامه افرادی که در تابعیت آن‌ها تردید باشد، نسبت به ضبط شناسنامه اقدام

۱ مذاکرات تصویب این قانون نیز این امر را تأکید و تأیید می‌کند. یکی از نمایندگان در شور جزئیات این مصوبه چنین اعلام نظر می‌کند: «دوستان ببینید! بحث راجع به تابعیت ذاتی و اکتسابی است. آن شکلی که در طرح کمیسیون آمده در واقع تابعیت را به صورت اکتسابی برای فرزندان متولد از مادران ایرانی در نظر گرفته» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ش ۲۱۶۲۶، مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۲۶، ص ۱۱).

2. Obiter dictum

۳. پیش از این نویسندگان ایرانی هم به تفکیک میان ratio decidendi و obiter dictum اشاره کرده‌اند (نک. جعفری تبار، ۱۳۹۶: ۱۷۷-۱۷۹). البته تعریف حقوق‌دان نامبرده از این دو اصطلاح قابل ایراد است.

کرده (بند ب (۱) دستورالعمل اجرایی ماده ۴۵ قانون ثبت احوال) و پس از طی فرایند ماده ۴۵ قانون ثبت احوال، «هرگاه هویت و تابعیت ایرانی فرد مشکوک مورد تأیید قرار نگرفت رأی شورای تأمین جهت ابطال سند سجلی و شناسنامه بوسیله هیئت حل اختلاف به اداره ثبت احوال مربوط ارسال می گردد...» (بند ب (۴) دستورالعمل اجرایی ماده ۴۵ قانون ثبت احوال).^۱ در نتیجه، ابطال شناسنامه از سوی هیئت حل اختلاف نیز نه در پی «اعتراض معترض»، بلکه با درخواست اداره ثبت احوال مربوطه است.^۲ در هر حال، این ایرادات تأثیرگذاری عمده بر نتیجه درست هیئت عمومی در رأی وحدت رویه پیش گفته نداشته و به شرح فوق این رأی قابل تأیید است.

۲-۱. الزام ثبت احوال به صدور شناسنامه

پیش تر دیدیم که فاقدین سند سجلی ایران که مدعی ایرانی بودن هستند و همچنین اشخاص با تابعیت مشکوک صرفاً در صورت احراز مقدمات (هویت و تابعیت ایرانی) می توانند شناسنامه ایرانی (نتیجه) را داشته باشند. دیدیم که تصمیم شورای تأمین شهرستان در احراز مقدمه (تابعیت) قابل اعتراض نزد مراجع قضایی است. با این حال این سؤال قابل طرح است که آیا می توان بدون اعتراض مستقیم به مقدمه، به خودداری ثبت احوال از صدور شناسنامه (نتیجه) اعتراض کرد یا خیر. به عبارت دیگر، آیا دعوای الزام ثبت احوال به صدور شناسنامه قابلیت استماع و رسیدگی دارد یا نه.

۱. لازم به ذکر است که امروزه ادارات ثبت احوال از «توقیف شناسنامه» اشخاص ممنوع شده‌اند. به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۴۸۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری، «بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه در موازین قانونی مذکور ضمانت اجرایی از قبیل ضبط و خودداری از تسلیم شناسنامه پیش بینی نشده و صرفاً به ارجاع مراتب به مراجع مقرر در موازین یادشده اشاره شده است و با لحاظ این امر که اسناد رسمی تازمانی که به موجب تصمیم مراجع ذیصلاح مذکور در قانون حسب مورد تصحیح یا ابطال نشده باشند، از اعتبار قانونی برخوردار هستند، بنابراین قسمت ۱ بند «ب» دستورالعمل اجرایی ماده ۴۵ قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۸۱/۴/۸ شورای عالی ثبت به جهت مغایرت با مواد ۸ و ۴۵ قانون ثبت احوال مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود». در نتیجه امروزه امکان توقیف شناسنامه وجود ندارد ولی فرایند ابطال شناسنامه طبق قانون سپری خواهد شد و تقسیم مذکور در متن به اعتبار خود باقی است.
۲. برای دیدن نقدی مشابه، نک: توکلی مقدم و معبودی نیشابوری، ۱۳۹۵: ۸۴ و ۸۵. همچنین، اشجعی، ۱۳۹۵: ۱۱۸ و ۱۱۹. البته نقد یادشده در اثر اخیر به گونه‌ای بیان شده که خود می تواند مورد نقد باشد. به هر حال مدت هاست که حقوق دانان ایرانی به این قبیل ایرادات در آرای وحدت رویه آگاه شده‌اند. برای دیدن نگاهی به مجموعه ایرادات آرای وحدت رویه، نک: رفیعی، ۱۴۰۰: ۲۴۴-۲۲۳. با این حال گاه برای رفع ایرادات آرای وحدت رویه، پیشنهاد صدور رأی وحدت رویه دیگری را داده‌اند (برای نمونه، نک: رمضانزاده بادلی و حسینی مقدم، ۱۴۰۱: ۱۱۲)؛ امکانی که امروزه ماده ۴۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری فراهم آورده است.

پرسش طرح شده از این جهت حائز اهمیت فراوان است که به‌ویژه در اواسط دهه گذشته شمسی، حجم گسترده‌ای از دعاوی به‌خواسته یادشده از سوی مدعیان تابعیت ایران نزد مراجع قضایی طرح شد. این دعاوی ظاهراً بر اساس مشاوره برخی از مشاوران حقوقی به مدعیان تابعیت ایران درپیش‌گرفته شده بود (اداره کل وحدت‌رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۲۲/۱۳۹۷: ۴-۶). شعب دادگاه‌ها در مواجهه با این سؤال همگی یک راه واحد در پیش نگرفتند. به‌صورت خاص از میان دادگاه‌های عالی ایران، شعبه ۱ دیوان عالی کشور نظر بر عدم قابلیت استماع این قبیل دعاوی داشت؛ چراکه صدور شناسنامه از صلاحیت‌های ذاتی ادارات ثبت احوال است. این در حالی است که شعبه ۴۰ همان مرجع به‌صراحت اعلام کرد که این دعاوی قابل استماع هستند. در پی ایجاد اختلاف بین شعب، هیئت عمومی دیوان عالی کشور طی رأی وحدت‌رویه شماره ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ چنین اعلام نظر کرد (اداره کل وحدت‌رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۲۲/۱۳۹۷: ۱۵ و ۱۶):

«طبق ماده ۱ اصلاحی قانون ثبت احوال، صدور شناسنامه برای اتباع ایرانی از وظایف اداره ثبت احوال است، مع‌هذا چنانچه شخصی که فاقد شناسنامه باشد به ادعای ایرانی بودن، الزام اداره ثبت احوال را به صدور شناسنامه برای خود درخواست کند، دعوی او در دادگاه قابل رسیدگی است، لکن الزام اداره ثبت احوال به صدور شناسنامه منوط به آن است که به طریقی که در قانون ثبت احوال پیش‌بینی شده احراز شود که متقاضی، شرایطی که در آن قانون برای صدور شناسنامه مقرر شده است، از جمله شرایط موضوع ماده ۴۵ اصلاحی قانون (هویت و تابعیت) را دارد یا نه. بر این اساس، رأی شعبه چهارم دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر انطباق دارد به اکثریت آراء صحیح تشخیص داده می‌شود».

اداره کل حقوقی قوه قضائیه از زمان صدور رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ تاکنون، دو نظریه مشورتی در خصوص این رأی وحدت‌رویه منتشر کرده است. این دو نظر به شرح زیر هستند:

نظریه مشورتی ۷/۹۷/۱۱۰۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۹: «باتوجه به رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور دعوی شخص فاقد شناسنامه به ادعای ایرانی بودن دائر بر الزام اداره ثبت احوال به صدور شناسنامه قابل‌رسیدگی و صدور حکم است. النهایه دادگاه در مقام رسیدگی باید شرایط موضوع قانون ثبت احوال در باب هویت و تابعیت را احراز نماید و به این منظور اخذ نظر کارشناسی شورای تأمین در باب تابعیت در هر حال ضروری است». نظریه مشورتی ۷/۹۶/۳۰۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵: «باتوجه به رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور دعوی شخص فاقد شناسنامه به ادعای ایرانی بودن دائر بر الزام اداره ثبت

احوال به صدور شناسنامه قابل رسیدگی و صدور حکم است. النهایه دادگاه در مقام رسیدگی باید شرایط موضوع قانون ثبت احوال در باب هویت و تابعیت را احراز نماید و به این منظور اخذ نظر کارشناسی شورای تأمین شهرستان در باب تابعیت در هر حال ضروری است ولی این نظر مانند سایر نظریات کارشناسی برای دادگاه لازم‌الاتباع نیست».

صرف نظر از اینکه مورد مطرح شده در نظریه نخست نه استعلام، بلکه «درخواست از قوه قضائیه» است، این دو نظریه مشورتی دو نتیجه مهم در پی دارند:

الف) پذیرش دعاوی الزام ابتدایی ثبت احوال به صدور شناسنامه: اداره کل حقوقی قوه قضائیه، تفسیری مطلق از رأی وحدت‌رویه به دست داده است به نحوی که این فرایند هم شامل حال کسانی می‌شود که فرایند ماده ۴۵ قانون ثبت احوال را سپری کرده و با امتناع مراجع قانونی، بی نتیجه مانده‌اند (دادخواست‌های اعتراضی) و هم در بردارنده کسانی است که بدون سپری کردن فرایند ماده ۴۵ قانون ثبت احوال، ابتدائاً دادخواست الزام ثبت احوال به صدور شناسنامه را طرح کرده‌اند (دادخواست‌های ابتدایی).

ب) لزوم ورود دادگاه در ماهیت: ظاهراً اداره کل حقوقی نظر بر این داشته که دادگاه در مقام رسیدگی باید وارد در ماهیت شده و از نظر شکلی ایرادی به این دعوا وارد نیست. اداره یادشده دادگاه را ملزم به در نظر گرفتن نظریه شورای تأمین دانسته ولی ملزم به تبعیت از آن نمی‌داند؛ چه می‌دانیم که نظریه کارشناسی یادشده پس از ورود در ماهیت و جهت احراز ذی‌حقی مطرح است.

اگر رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ را در کنار دو نظریه مشورتی اداره حقوقی در نظر بگیریم، نه تنها راهکاری برای دورزدن قانون ایجاد می‌شود، بلکه عملاً ماده ۴۵ قانون ثبت احوال معنا و کارکرد خود را از دست خواهد داد. به نظر می‌رسد برای دچار نشدن به مشکلات یادشده، باید راه خود را از راه اداره کل حقوقی جدا کنیم. به‌دیگر سخن، مشکل بیشتر از آنکه از رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ باشد، از نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه است. نگاهی به مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور به خوبی نشان می‌دهد که هیچ‌یک از دو یافته اداره کل حقوقی قوه قضائیه مدنظر اعضای محترم هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت‌رویه یادشده نبوده است:

الف) مسئله عدم شمول بر دعاوی ابتدایی الزام به صدور شناسنامه: قضات محترم حاضر در هیئت عمومی صرفاً در خصوص فرضی نظر به لزوم رسیدگی دادگاه داشته‌اند که فرد فرایند ماده ۴۵ قانون ثبت احوال را سپری کرده ولی در پی «امتناع» مراجع قانونی، اقدام وی بی نتیجه مانده است. تمامی طرف‌داران رأی شعبه ۴۰ دیوان عالی کشور که در رأی وحدت‌رویه تأیید می‌شود، در بیانات خود در جلسه مربوطه تصریح می‌کنند که فرض مورد بررسی ایشان جایی است که اداره ثبت احوال

از وظیفه خود «امتناع» کرده است. برای نمونه، یکی از اعضا (آقای عزیزالله رزاقی) در بخشی از مطالب خود چنین می‌گوید: «... در مواردی که افراد به ثبت احوال مراجعه نموده و با امتناع سازمان مزبور از صدور شناسنامه مواجه می‌شوند و جهت طرح دعوا علیه ثبت احوال دایر بر الزام آن سازمان به صدور شناسنامه مراجعه می‌نمایند، دادگستری نمی‌تواند با استناد به ماده مذکور / ماده یک قانون ثبت احوال / از خود سلب صلاحیت نماید...» (اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۲۲/۱۳۹۷: ۷).^۱ در نتیجه در خصوص مواردی که شخص بدون مراجعه ابتدایی به اداره ثبت احوال و بررسی مسئله تابعیت وی نزد شورای تأمین شهرستان مستقیماً به دادگاه مراجعه می‌کند، خارج از شمول رأی وحدت رویه مورد بحث است.

ب) مسئله ورود دادگاه در ماهیت: هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه مزبور صرفاً با مسئله قابلیت/عدم قابلیت رسیدگی دعوی الزام اداره ثبت به صدور شناسنامه مواجه بود. به همین خاطر در رأی اصداری خود اعلام نمود که این دعوا «در دادگاه قابل رسیدگی است». بدین ترتیب دیوان عالی در مقابله با رویکرد شعبه اول آن دیوان که نظر بر لزوم صدور «قرار عدم صلاحیت» به صلاحیت اداره ثبت احوال داشته، نظر شعبه چهارم آن دیوان را تقویت کرده که دادگاه را ملزم به رسیدگی می‌دانست.^۲ اما این الزام به رسیدگی ملازمه با ورود در ماهیت ندارد.

۱. برداشت مشابهی از عبارات آقایان محمد ناصری صالح آباد، حمید دلیر، رحمت الله عروجی، عبدالمحمد خالصی، علی اکبر یساقی در جلسه مزبور می‌توان داشت (نک. اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۲۲/۱۳۹۷: ۷، ۸، ۱۰، ۱۲ و ۱۳).

۲. جالب آنکه ظاهراً رویکرد دادگاه‌هایی همچون شعبه اول دیوان عالی کشور مبنی بر توصیف موضوع در قالب «عدم صلاحیت» دادگاه‌های دادگستری جهت اظهار نظر در خصوص موضوع، خود مسبوق به نظریات متعددی بر همین مبنا از سوی اداره کل حقوقی قوه قضائیه بوده است. بررسی نویسنده منتهی به نظریات مشورتی زیر شده است: نظریه مشورتی شماره ۷/۳۲۵۸ مورخ ۱۳۷۰/۱۰/۰۷: «مواردی که دادخواست مربوط به ماده ۴۵ قانون ثبت احوال باشد، دادگاه قبل از تعیین تکلیف موضوع از طرف شورای تأمین شهرستان نمی‌تواند حکم بر الزام اداره ثبت احوال به صدور شناسنامه صادر نماید» (اشجعی، ۱۳۹۵: ۱۳۵). همینطور نک: نظریه‌های مشورتی شماره ۷/۴۱۸۶ مورخ ۱۳۸۴/۰۶/۲۳، شماره ۷/۱۸۲۹ مورخ ۱۳۸۵/۰۳/۲۰ و شماره ۷/۳۷۲۳ مورخ ۱۳۸۴/۰۶/۰۷، در: اشجعی، ۱۳۹۵: ۱۳۴-۱۳۶).

نظریه شماره ۷/۱۲۱۷ مورخ ۱۳۸۹/۰۳/۰۱: «با عنایت به ماده ۴۵ قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی چنانچه تابعیت افراد مورد تردید واقع شود مراتب جهت اثبات تابعیت به شورای تأمین ارجاع و در صورت اعتراض معترض، هیات حل اختلاف مقرر در ماده ۳ اصلاحی قانون ثبت احوال نسبت به موضوع رسیدگی و اظهار نظر می‌کند

بدین ترتیب در مقام تفسیر رأی وحدت رویه ۷۴۸ باید گفت: الف) دادگاه نمی‌تواند از ثبت و رسیدگی به دعوی الزام ثبت احوال به صدور شناسنامه (به این دلیل که این امر در صلاحیت ذاتی اداره ثبت احوال است) خودداری کند. ب) الزام دادگاه به رسیدگی به دعوا ملازمه با ورود دادگاه به ماهیت ندارد. اگر خواهان تشریفات ماده ۴۵ قانون ثبت احوال را سپری کرده ولی با امتناع یا مخالفت مراجع یادشده مواجه شده باشد (دعوی اعتراضی) دادگاه وارد ماهیت خواهد شد. پ) اگر خواهان بدون مراجعه به اداره ثبت احوال و سپری کردن فرایند ماده ۴۵ قانون ثبت احوال اقدام به طرح دعوا نماید (دعوی ابتدایی) با توجه به سپری نشدن فرایند ماده ۴۵ مقدمات طرح دعوا فراهم نبوده و اگر دعوا نزد دادگاه‌های عمومی مطرح شده باشد (و نظر بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی داشته باشیم)، با عنایت به ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، دعوا «برابر قانون» طرح نشده است. در نتیجه دادگاه‌ها در خصوص این قبیل دعوی باید قرار رد دعوا (یا قرار عدم استماع) صادر کنند.^۲ ت) اگر دعوی ابتدایی نزد دیوان عدالت اداری مطرح شده (و قائل به صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به این قبیل دعوی باشیم)، باز هم این دعوا (الزام ابتدایی ثبت احوال به صدور شناسنامه) قابلیت رسیدگی توسط دیوان عدالت اداری را ندارد؛ چراکه صلاحیت دیوان برای رسیدگی به «تصمیمات و اقدامات» مراجع مربوطه است. این در حالی است که بنا به تعریف (علی‌التعریف) فرد مراجعه ابتدایی به اداره ثبت و شورای تأمین شهرستان نداشته تا نسبت به تصمیم یا اقدامی اعتراض داشته باشد.

۲. مسئله مرجع قضایی صالح برای بازبینی تصمیمات مراجع اداری در زمینه تردید در تابعیت پس پذیرش بازبینی‌پذیری تصمیمات مراجع اداری در زمینه احراز تابعیت، سؤال دومی که باید

و دادگاه‌های دادگستری قبل از اتخاذ تصمیم مراجع مذکور صلاحیت رسیدگی به موضوع را ندارند...» (خرازی، محمد و دیگران، ۱۳۹۳: ۲۰ و ۲۱. تأکیدها افزوده شده است).

۱. این سؤال در قسمت بعد این مقاله پاسخ داده شده است.

۲. این رویه (صدور قرار رد دعوی به استناد ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی) گاه در میان آرای دادگاه تجدیدنظر استان تهران قبل از صدور رأی وحدت رویه ۷۴۸ دیده می‌شود. به نمونه آتی توجه کنید: شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران طی دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۷۶۹ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۶ ضمن نقض رأی بدوی به عنوان استدلال دوم خود و متعاقباً اعلام رأی اعلام می‌دارد: «مطابق صراحت مواد ۲ و ۳ از قانون آیین دادرسی مدنی محاکم دادگستری مکلف هستند به دعوی که برابر مقررات درخواست شده‌اند رسیدگی کرده و حکم مقتضی را صادر و فصل خصومت نمایند که در مانحن فیه دعوی به کیفیت مطروحه قابلیت استماع و پذیرش را نداشته است. از این رو دادگاه با استناد به قسمت اول از ماده ۳۵۸ از قانون مرقوم ضمن نقض دادنامه معترض عنه قرار رد دعوی خواهان را صادر و اعلام می‌نماید. رأی صادره قطعی است.»

بدان پاسخ گوئیم آن است که کدام مرجع قضایی صالح برای این بازبینی است. به نظر می‌رسد همچنان باید میان دو عنوان خواسته پیش‌گفته (اعتراض به تصمیم شورای تأمین شهرستان و الزام ثبت به صدور شناسنامه) تفکیک قائل شویم.

۲-۱. دعوای اعتراض به تصمیم شورای تأمین

پرسش این است که اگر فرد به تصمیم شورای تأمین مبنی بر ایرانی ندانستن وی اعتراض داشته باشد، این اعتراض را به کدام مرجع قضایی باید تقدیم کند. به صورت خاص آیا دادگاه‌های عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی به این اعتراض را خواهند داشت یا شعب دیوان عدالت اداری. در پاسخ بدین پرسش میان شعب دیوان عدالت اداری اختلاف وجود داشت. طرح این اختلاف نزد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری منتهی به صدور رأی وحدت‌رویه آن مرجع طی دادنامه شماره ۹۳۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۸۰۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۲۳ به این شرح شد: «اولاً: تعارض در آراء محرز است. ثانیاً: با توجه به استدلال مصرح در رأی شماره ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به اعتراض از تصمیمات شورای تأمین در خصوص تابعیت اشخاصی که تابعیت ایرانی آن‌ها مورد تردید واقع می‌شود در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیم شورای تأمین را ندارد. بنابراین آراء صادر شده به شرح مندرج در گردش کار که دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی ندانسته اند صحیح و موافق مقررات است.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی بالا، عدم صلاحیت شعب آن دیوان را بر رأی وحدت‌رویه شماره ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۰ دیوان عالی کشور مبتنی می‌کند. اما به نظر می‌رسد این مطلق‌گویی نادرست است. ابتدائاً در مقام تحلیل باید گفت که به نظر می‌رسد میان دعوای فاقدین سند سجلی و دارندگان تابعیت مشکوک تفکیک نمود. دلیل این تفکیک آن است که به موجب بند ۳ از ماده ۳ قانون ثبت احوال، «ابطال اسناد و شناسنامه‌ها» ی مورد استفاده بیگانگان در صلاحیت هیئت‌های حل اختلاف ثبت احوال است و متعاقباً ماده ۴ آن قانون رسیدگی به شکایات اشخاص از تصمیمات این مرجع را برعهده دادگاه‌های شهرستان یا بخش (دادگاه عمومی) می‌داند. در نتیجه صلاحیت هیئت حل اختلاف ثبت احوال تنها در مورد دارندگان تابعیت مشکوک وجود داشته و ماده ۴ یادشده نیز صرفاً مربوط به اعتراض دارندگان تابعیت مشکوک به ابطال اسناد سجلی ایشان می‌باشد. اما در خصوص فاقدین سند سجلی ایران که تقاضای صدور چنین سندی را دارند، باتوجه به اینکه «ابطال اسناد و شناسنامه» سالبه به انتفای موضوع است، مسئله از شمول مواد ۳ و ۴ قانون ثبت احوال خارج بوده و مشمول صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در ارتباط با اعتراض

اشخاص به اقدامات و تصمیمات مراجع دولتی است (مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری).

حال که از نقطه نظر تحلیلی موضوع روشن است، نگاهی به رأی وحدت رویه ۶۵۸ دیوان عالی کشور بیاندازیم تا ببینیم تحلیل هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از این رأی وحدت رویه درست است یا خیر. به نظر می رسد به جهات زیر می توان رأی وحدت رویه ۶۵۸ را غیر قابل تسری به فاقدین سند سجلی دانست:

- هیات عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۸۱ با دو رأی مربوط به اعتراض «دارندگان تابعیت مشکوک» روبه رو بوده و در هر دو مورد هیئت حل اختلاف اداره ثبت احوال مشهد رأی به ابطال شناسنامه اشخاص داده بود. در نتیجه رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۶۵۸ نیز صرفاً ناظر به این فرض بوده و نمی توان آن را به فاقدین شناسنامه ایرانی تسری داد.
- همان گونه که پیش تر اشاره کردیم، رأی وحدت رویه ۶۵۸ دیوان عالی کشور در مقدمات دچار خلطی است. در واقع، اعضای دیوان چنین پنداشته اند که هیئت حل اختلاف ثبت احوال مرجع رسیدگی به «اعتراض معترضین» به تصمیم شورای تأمین شهرستان است. این در حالی است که آن هیئت فقط در مورد پرونده اشخاص با تابعیت مشکوک صلاحیت داشته و این صلاحیت نیز ارتباطی به «اعتراض معترضین» ندارد. در نتیجه با احراز برداشت نادرست اعضای هیئت عمومی دیوان از قانون، رأی وحدت رویه نمی تواند مفادی برخلاف قوانین داشته، از تفسیر قانون فراتر رفته و اقدام به وضع قاعده ناسخ قانون نماید.
- آنچه در دو رأی مبنایی محل اختلاف بوده، بازبینی پذیری یا بازبینی ناپذیری تصمیمات شورای تأمین شهرستان بوده است و نه مرجع صالح برای آن. گزارش دادستان کل کشور گویای موضوع است. به موجب این گزارش، «ملاحظه می شود که شعبه ۱۷ دیوان عالی کشور با تأیید دادنامه صادره از شعبه ۱۱ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان، صلاحیت دادگاه را بر رسیدگی به امر تابعیت احراز و شعبه ۹ دیوان عالی کشور با احراز صلاحیت شورای تأمین شهرستان برای تأیید، رد و تشخیص تابعیت، صلاحیت دادگاه را نفی نموده است» (اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۱۳۹۲/۸: ۴). لذا رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور نمی تواند از همین «موضوع مورد اختلاف» فراتر رود (نک: ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور کیفری و ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری).
- حتی اگر قائل به اختیار و صلاحیت دیوان در چهارچوب رأی وحدت رویه مزبور باشیم، بازهم

باید گفت که دیوان «تصمیم هیئت [حل اختلاف ثبت]» را قابل اعتراض نزد دادگاه‌های عمومی دانسته است و نه «تصمیم شورای تأمین شهرستان» را. پس در جایی که صرفاً با تصمیم شورای تأمین شهرستان مواجهیم بدون اینکه تصمیم هیئت حل اختلاف وجود داشته باشد (اشخاص فاقد سند سجلی)، رأی وحدت‌رویه ۶۵۸ مصدافی پیدا نمی‌کند.

- در نهایت باید به این امر اشاره کرد که قریب به اتفاق شعب دیوان عالی کشور (به شرحی که در بند آتی اشاره خواهیم کرد) در خصوص دعوی «الزام به صدور شناسنامه» (که به وضوح مربوط به فاقدین سند سجلی است) رأی به صلاحیت دیوان عدالت اداری داده‌اند. اگر بپذیریم که رسیدگی به اعتراض فاقدین سند سجلی به تصمیمات شورای تأمین در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، دچار گونه‌ای تعارض در نظر و تشتت در عمل خواهیم بود.

۲-۱. دعوی الزام به صدور شناسنامه

در خصوص دعوی الزام اداره ثبت احوال به صدور شناسنامه هم میان شعب مراجع قضایی در تعیین صلاحیت وحدت نظر دیده نمی‌شود: در حالی که برخی از شعب نظر بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی برای رسیدگی به این خواسته را دارند،^۱ اکثریت شعب نظر بر صلاحیت دیوان عدالت اداری داده‌اند.^۲ به نظر می‌رسد در خصوص خواسته الزام به صدور شناسنامه (که علی‌التعریف از سوی

۱. هرچند نمونه‌های چندانی برای این موضوع نمی‌توان یافت، دست‌کم یک مورد در فرآیند اعلام تعارض آراء و صدور رأی وحدت‌رویه شماره ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ مشهود است. شعبه ۴۰ دیوان عالی کشور ضمن نقض دادنامه معترض عنه، شعبه ۱ دادگاه عمومی حقوقی شهرستان هیرمند را به شرح آتی ملزم به رسیدگی به خواسته الزام به صدور شناسنامه می‌کند: «... لذا قرار عدم صلاحیت صادرشده از شعبه اول دادگاه عمومی (حقوقی) شهرستان هیرمند به اعتبار صلاحیت اداره ثبت احوال شهرستان هیرمند در مورد دعوی خانم صابره ... قابل تأیید نیست، مستنداً به ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی با صالح دانستن مرجع قضایی مذکور، پرونده جهت رسیدگی اعاده می‌شود» (اداره کل وحدت‌رویه و نشر مذاکرات هیات عمومی دیوان عالی کشور، ۱۳۹۷/۲۲/۳).

۲. برای نمونه به دادنامه‌های روبه‌رو توجه کنید: شعبه ۱۸ دیوان عالی کشور در مورد اختلاف در صلاحیت (منفی) پیش‌آمده بین شعبه ۱۹ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران و شعبه ۲۶ دیوان عدالت اداری، طی دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۷۸۰۰۶۲۳ مورخ ۱۳۹۲/۲۲/۰۷ چنین اظهارنظر کرده است: «نظر به ماهیت دعوی و امتناع ثبت احوال از صدور شناسنامه که از وظایف اولیه ثبت است تردیدی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. بنابراین قرار صادره از دیوان عدالت نقض و با تعیین صلاحیت وی اختلاف حل و پرونده اعاده می‌گردد». شعبه ۳۳ دادگاه تجدیدنظر استان تهران طی دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۲۲۳۳۰۰۴۲۸ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۰۵ ضمن نقض رأی معترض عنه، اعلام می‌دارد: «با توجه به این که صدور شناسنامه از وظایف ذاتی و تکالیف قانونی تجدیدنظرخواه می‌باشد و مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری شکایت افراد علیه ادارات دولتی در دیوان مزبور قابلیت طرح و رسیدگی را

فاقدین شناسنامه ایرانی مطرح می‌شود)، باید نظر بر صلاحیت دیوان عدالت اداری داد و رویکرد اکثریت رویه قضایی که دیوان عدالت را صالح دانسته‌اند درخور تأیید است. در واقع در این حوزه حسب مورد با [عدم] اقدام/تصمیم مرجعی اداری روبه‌رو هستیم و این اقدام/تصمیم از شمول ماده ۴ قانون ثبت احوال خارج است. رأی وحدت‌رویه‌ای به شماره ۲۰۲ به تاریخ ۱۳۷۷/۰۹/۲۱ از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نقل شده است (اشجعی، ۱۳۹۵: ۱۲۰ و ۱۲۱) که در خصوص دعوی الزام به صدور شناسنامه، با عبارات آتی مسئله را در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانسته است: «نظر به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، متضمن صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات و تظلمات نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در قلمرو اجرایی وظایف اداری و اجرایی محوله و یا خودداری آن‌ها از انجام وظایف و تکالیف مربوط به دادنامه شماره ۹۱۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۸/۲۷ هیئت سوم تجدیدنظر منحصراً در حدی که متضمن قبول صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت به کیفیت مطروحه است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود». این رأی وحدت‌رویه هرچند مورد نقد یکی از حقوق‌دانان قرار گرفته است^۱، قابل تأیید است. در واقع، منتقدین بین خواسته الزام به صدور شناسنامه و اعتراض به نظریه شورای تأمین و ابطال شناسنامه توسط هیئت حل اختلاف تفکیک نکرده‌اند.

نتیجه

در مقام جمع‌بندی یافته‌های این پژوهش می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. دیوان عالی کشور در اجرای وظیفه خود جهت ایجاد وحدت‌رویه قضایی در مسئله بازبینی قضایی تصمیمات و اقدامات مربوط به احراز تابعیت دو رأی وحدت‌رویه مهم صادر کرده است. مستنبط از هر دو رأی این است که هم دعوی اعتراض به تصمیم شورای تأمین شهرستان مینی بر ایرانی ندانستن شخص (رأی وحدت‌رویه ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۲۰) و هم دعوی الزام ثبت احوال

دارد لذا نظر به مراتب مزبور مستنداً به مواد ۳۴۸ و ۳۵۸ و ۳۵۲ از قانون آیین دادرسی مدنی ضمن نقض دادنامه تجدیدنظرخواسته قرار عدم صلاحیت به اعتبار دیوان عدالت اداری را صادر و اعلام می‌نماید». علاوه بر این موارد، عمده ی قضات دیوان عالی کشور که در جلسه صدور رأی وحدت‌رویه شماره ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ حاضر بودند، در ضمن اظهارات خود، نظر بر صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به موضوع داشتند. (برای نمونه، نک. اداره کل وحدت‌رویه و نشر مذاکرات هیات عمومی دیوان عالی کشور، ۲۲/۱۳۹۷: ۹ و ۱۰).

۱. اشجعی، ۱۳۹۵: ۱۳۴ و همین‌طور ص ۱۴۰. ایشان چنین جمع‌بندی می‌کنند که «دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر به عدم صلاحیت خود در رسیدگی دعوی تابعیت اذعان و تصریح داشته است».

به صدور شناسنامه (رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴) قابلیت استماع و رسیدگی دارند.

۲. تفکیک بین «فاقدین سند سجلی» و «دارندگان تابعیت مشکوک» در تعیین تکلیف صلاحیت قضایی برای رسیدگی به احراز تابعیت اشخاص مدعی تابعیت ایران حائز آثار مهمی است که گاه رویه قضایی بدان توجه کافی نداشته است. ازجمله باید رأی وحدت‌رویه ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۲۰ دیوان عالی کشور را در آن قسمت که به صلاحیت «دادگاه‌های عمومی» اشاره می‌کند، منحصر به دعاوی دارندگان تابعیت مشکوک دانست.

۳. تفکیک بین «دعاوی اعتراضی» و «دعاوی ابتدایی» در تحلیل قابلیت پذیرش دعوا یا عدم قابلیت آن تأثیر مهمی دارد. بدین ترتیب، رأی وحدت‌رویه ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ دیوان عالی کشور ناظر به قابلیت پذیرش دعاوی اعتراضی اشخاص به عدم صدور شناسنامه است و به‌نظر می‌رسد دعاوی ابتدایی اشخاص به‌خواسته الزام اداره ثبت احوال به صدور شناسنامه فاقد شرایط مقدماتی و مستنداً به ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی درخور صدور قرار رد (یا عدم استماع) است.

درخصوص تحدید حدود صلاحیت دادگاه‌های عمومی و شعب دیوان عدالت اداری هنوز مسئله وضوح کافی نیافته و باید منتظر جهت‌گیری آتی رویه قضایی بود. در حال حاضر طبق مبانی می‌توان گفت که صلاحیت دیوان عدالت اداری در مورد «فاقدین شناسنامه ایرانی» قابل پذیرش است، ولی در مورد «دارندگان تابعیت مشکوک» چنین نیست. با این حال دیوان عدالت اداری در هر دو مورد خود را ناصالح دانسته است و تنها در یک رأی قدیمی‌تر شعب دیوان عدالت را برای رسیدگی به دعاوی الزام به صدور شناسنامه صالح دانسته است. در این خصوص باید منتظر واکنش شعب دادگاه‌های عمومی و دیوان عالی کشور باشیم. به هر روی این موضوع می‌تواند در نوشته‌های مستقلی موضوع کنکاش بیشتر باشد.

منابع

فارسی

- اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور (۱۳۹۲)، مذاکرات و آراء هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ج ۸ (سال ۱۳۸۱)، چاپ ۳، تهران: اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
- اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور (۱۳۹۷)، مذاکرات و آراء هیئت عمومی دیوان عالی کشور، جلد ۲۲ (سال ۱۳۹۵-۱)، چاپ ۱، تهران: اداره کل وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
- ارفع نیا، بهشید (۱۳۹۵)، حقوق بین الملل خصوصی، جلد ۱، چاپ ۱۷، تهران: انتشارات بهتاب.
- اشجعی، حسن (۱۳۹۵)، صلاحیت دولت پیرامون تابعیت مشکوک افراد در نظام حقوق عمومی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی.
- امینی، مهدی و زهرا امینی (۱۳۹۸)، «تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان غیرایرانی»، نشریه حقوق خصوصی، دوره ۱۶، شماره ۲.
- توکلی مقدم، محمدحسین و رضا معبودی نیشابوری (۱۳۹۵)، «ابطال سند سجلی ناشی از رد تابعیت و اعتراض به آن»، وکیل مدافع، شماره ۱۵.
- جعفری تبار، حسن (۱۳۹۶)، دیو در شیشه: در فلسفه رویه قضایی، چاپ ۱، تهران: نگاه معاصر.
- حیدری، مسعود (۱۳۴۴)، «تابعیت در حقوق ایران: شرح و بحث انتقادی راجع به اعمال نظام خاک در ایران»، نشریه حقوق امروز، شماره ۱۷.
- خرازی، محمد و دیگران (۱۳۹۳)، مجموعه نظریه های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه در امور مدنی: از سال ۱۳۶۲ تا ۱۳۹۲، ج ۱ (آیین دادرسی و اجرای احکام مدنی)، چاپ ۱، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- رفیعی، محمدرضا (۱۴۰۰)، «چالش های نهاد آراء وحدت رویه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۴.
- رمضان زاده بادلی، ام البنین و حسن حسینی مقدم (۱۴۰۱)، «نقدی بر رأی وحدت رویه شماره ۷۸۸ دیوان عالی کشور در سایه نقض استقلال حقوق تجارت در برابر حقوق مدنی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۸.
- سلجوقی، محمود (۱۳۸۷)، حقوق بین الملل خصوصی، چاپ ۶، جلد ۱، تهران: انتشارات میزان.
- سهرابی، محمد (۱۳۹۶)، حقوق بین الملل خصوصی، چاپ ۲، تهران: گنج دانش.
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۶)، حقوق بین الملل خصوصی، چاپ ۲، تهران: انتشارات میزان.
- عبدالله، نظام الدین (۱۳۹۶)، شرح قانون مدنی افغانستان: حقوق بین الملل خصوصی، چاپ ۹، تهران: انتشارات سعید.
- فدوی، سلیمان (۱۳۸۸)، «نگاهی جدید به بندهای اول تا پنجم ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران»، ماهنامه کانون، سال ۵۱، دوره ۲، شماره ۹۷.

- قاسمی، غلامعلی و محمد بافهم (۱۳۹۹)، «نقد و بررسی تحولات قانون ایران در خصوص تابعیت افراد متولد از مادران ایرانی (از قانون مدنی ۱۳۰۷ تا قانون ۱۳۹۸)»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۵، شماره ۱.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چاپ ۶، تهران: انتشارات میزان.
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ش ۲۱۶۲۶، مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۲۶.
- ناصح، ولی محمد (۱۳۹۷)، حقوق بین‌الملل خصوصی، چاپ ۴، تهران: انتشارات سعید.
- نصیری، محمد (۱۳۸۶)، حقوق بین‌الملل خصوصی، چاپ ۱۶، تهران: انتشارات آگاه.
- نصیری، مرتضی (۱۳۷۰)، حقوق چندملیتی، چاپ ۱، تهران: انتشارات دانش امروز.

فرانسوی و انگلیسی

- Fulchiron, Hugues (2012), 'Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité (variations sur le thème de l'évolution contemporaine des rapports entre individu et nationalité)', in: **Le droit entre la tradition et la modernité**, Paris: Dalloz.
- Gutmann, Daniel (2007), **Droit international privé**, Paris: Dalloz, 5^{ème} éd.
- Leurent, Bruno (1985), 'Problèmes soulevés par les demandes des doubles nationaux devant le Tribunal des différends irano-américains (suite et fin)', **Rev. Cr. Dr. Int. Pr.**
- Pataut, Etienne (2014), **La nationalité en déclin**, Odile Jacob.
- Prabhat, Devyani (2018), **Britishness, belonging and citizenship**, Bristol: Policy press.