

مرجع صالح در دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه

امید توکلی کیا

قاضی دادگستری، دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

✉ a.khoroushi@hsu.ac.ir

عبدالعظیم خروشی

استادیار گروه حقوق خصوصی، گروه حقوق، دانشگاه حکیم سبزواری، سبزوار، ایران

چکیده: هویت فردی شناسایی شده از مهم‌ترین نیازها و الزامات زندگی جمعی است و فقدان آن می‌تواند آثار زیان‌باری همچون مرگ مدنی به دنبال داشته باشد. جامعه ایران با طیف وسیعی از افرادی روبه‌روست که هویت حقیقی و حقوقی آنان تثبیت نشده است. برخی از این افراد کسانی‌اند که ایرانی‌الاصل بوده یا به موجب قوانین جاری، ایرانی محسوب می‌شوند اما فاقد شناسنامه هستند و همین امر، حجم زیادی از دعاوی مربوط را در دادگستری به خود اختصاص داده است. از طرف دیگر تنوع و تکثر قوانین ناظر به موضوع که مراجع مختلف اعم از دادگاه حقوقی یا صلح یا مراجع اداری را صالح به رسیدگی می‌داند در کنار پیچیدگی و الزامات قانونی جهت احراز برخی موضوعات به عنوان پیش شرط رسیدگی به موضوع، زمینه را برای اظهارنظرهای مختلف قضایی و در نتیجه سردرگمی اصحاب دعوا و اتلاف منابع فراهم ساخته است. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از ابزار کتابخانه‌ای به بررسی این مسئله می‌پردازد که با توجه به قوانین متعدد و به ویژه قانون شوراهای حل اختلاف (۱۴۰۲)، در دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه، هرگاه رسیدگی به موضوع نیازمند احراز موضوعاتی باشد که در صلاحیت مراجع دیگر قرار دارد، تکلیف آن مرجع چیست؟ یافته‌های پژوهش ضمن بررسی مراجع صالح بر اساس مقررات موجود، بیانگر این است که تفسیر مقررات و تعیین مرجع صالح باید در جهت رعایت اصول دادرسی، تسهیل آن و افزایش کارآمدی دستگاه قضایی باشد.

واژگان کلیدی: سند سجلی، صلاحیت، دادگاه صلح، تابعیت، دعاوی مرتبط، دعاوی ضمنی

استناد: توکلی کیا، امید و خروشی، عبدالعظیم. (۱۴۰۵). مرجع صالح در دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۳۱ (۱۱۴)، ۸۱-۱۰۱.

<https://doi.org/10.22034/jlvi.2026.2065998.1414>

© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.



مقدمه

از منظر جامعه‌شناسی همه هویت‌های انسانی، حتی هویت فردی که در خویشتن تجسم می‌یابد، هویتی اجتماعی‌اند که بر اساس تعامل با دیگران شکل می‌گیرد و فرد خود را بر اساس یک دیالکتیک درونی - بیرونی می‌شناسد و از این رو آنچه مردم در مورد افراد می‌اندیشند از آنچه خود فرد درباره خویشتن می‌اندیشد اهمیت کمتری ندارد و بر یکدیگر اثر متقابل می‌گذارد (جنکینز، ۱۳۸۱: ۹۱-۱۴۵)^۱. بدین جهت شناسایی هویت فردی و اجتماعی افراد نه تنها حافظ حقوق ابتدایی و انسانی آن‌ها است بلکه بر تعامل آن‌ها با اجتماع و اینکه آن‌ها را به سمت کارکردی سازنده سوق دهد یا به سوی نقشی مخرب و بزهکارانه پیش ببرد، نیز اثرگذار است. شناسنامه از مهم‌ترین اسناد هویتی هر فرد ایرانی محسوب می‌شود که نه تنها تعیین‌کننده هویت فردی اوست بلکه در شکل‌گیری هویت اجتماعی وی نیز نقش اساسی دارد. در هیچ‌یک از قوانین و مقررات حوزه ثبت احوال، تعریفی از شناسنامه ارائه نشده بلکه صرفاً به مندرجات آن پرداخته شده است. با این وجود می‌توان در تعریف شناسنامه گفت که شناسنامه (ورقه هویت، برگ هویت) سندی است رسمی حاوی نام و نام‌خانوادگی دارنده آن و نام پدر و مادرش و نام محل تولد و تاریخ صدور آن سند و تاریخ وفات و ازدواج و طلاق. در زبان عامیانه سجل (و سجدل) گفته می‌شود. در حقیقت شناسنامه رونوشتی از دفتر ثبت کل وقایع (سند سجلی) است (توکلی‌کیا و دیگران، ۱۴۰۴: ۲). اولین تلاش‌ها و اقدامات برای ثبت مشخصات هویتی ایرانیان به ۱۲۹۷ برمی‌گردد که با تصویب‌نامه ثبت احوال توسط هیئت وزیران آغاز شد و در سال‌های ۱۳۰۴ و ۱۳۰۷ ادامه یافت و در نهایت منجر به قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۵۵ گردید تا بدین ترتیب هویت ایرانیان و کسانی که در ایران متولد می‌شوند ثبت و تسجیل شود. (میرشکاری، ۱۴۰۲: ۳۰). با وجود سابقه دیرینه ثبت احوال در ایران، افراد متعددی وجود دارند که فاقد شناسنامه‌اند که در پی تحصیل این سند مهم می‌باشند. به‌طور کلی می‌توان آن‌ها را در سه دسته عمده طبقه‌بندی کرد. دسته اول ایرانیانی هستند که علی‌رغم اینکه از قدیم در ایران سکونت داشته‌اند به دلایل متعدد اجتماعی، فرهنگی یا اداری برای آنان شناسنامه و سند هویتی صادر نشده است اما اکنون باتوجه به مدرن شدن دولت و ضرورت داشتن اسناد هویتی در صدد گرفتن شناسنامه برآمده‌اند. دسته دوم فرزندان اتباع خارجی هستند که در ایران متولد شده‌اند و برابر ماده ۹۷۶ قانون مدنی و با احراز شرایط مقرر در قانون مدنی، ایرانی محسوب می‌شوند و اکنون خواهان دریافت شناسنامه ایرانی می‌باشند. دسته سوم، افرادی هستند که با دلایل دیگری مانند انتساب نسب در پی دریافت شناسنامه می‌باشند. از سوی دیگر برای دعاوی مربوط به ثبت احوال و به‌طور خاص صدور

1. Richard Jenkins

شناسنامه، مراجع متعددی در قوانین پیش‌بینی شده است. همچنین قانون‌گذاری‌های متعدد در جهت ایجاد دادگاه‌ها با صلاحیت‌های مختلف و قراردادن دعاوی مختلف بدون توجه به نوع و مقدمات دعاوی، سبب سردرگمی اصحاب دعوا، اختلاف محاکم و از همه مهم‌تر شکل‌گیری دیدگاه‌هایی مبنی بر لزوم تفکیک یک دعوا به خواسته و دعاوی متعدد و در نتیجه پرونده‌زایی و تحمیل هزینه‌های مالی و زمانی به اصحاب دعوا، دادگستری و جامعه شده است. این موضوع با توجه به تصویب قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۴۰۲ و اجرایی شدن آن بلافاصله آثار خود را نمایان ساخته به طوری که با وجود گذشت مدت کوتاهی از لازم‌الاجرا شدن این قانون، اختلاف بین محاکم آشکار شد و نظرات مشورتی متعددی پیرامون موضوع اصدار یافته است. این تحقیق با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه و داده‌های در دسترس رویه قضایی در صدد پاسخ به این مسئله است هرگاه دعوایی راجع به صدور شناسنامه مطرح شود که رسیدگی به آن نیازمند احراز موضوعات دیگری که لازمه رسیدگی به آن است، مرجع صالح چه مرجعی است و آن مرجع چه اقداماتی باید انجام دهد؟ بررسی پیشینه پژوهش نیز نشان می‌دهد علی‌رغم صدور آرای مختلف، بررسی ویژه و مفصلی پیرامون موضوع صورت نگرفته است. در این راستا طی این نوشتار به ترتیب مهم‌ترین دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه (بخش اول)، مفاهیم دعاوی مرتبط و ضمنی (بخش دوم)، دیدگاه‌های مربوط به مراجع صالح (بخش سوم)، دیدگاه منتخب و مبانی آن (بخش چهارم) مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مهم‌ترین دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه

منظور از دعوای مرتبط با صدور شناسنامه، دعوایی است که خواسته خواهان صدور شناسنامه است اما از آنجایی که اسباب چنین خواسته‌ای می‌تواند متفاوت باشد، حسب این اسباب دعاوی متعددی با خواسته‌های مرتبط با آن قابل تصور و طرح است که همه این‌ها را می‌توان دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه دانست که در زیر مورد اشاره قرار می‌گیرد.

الف) اثبات ولادت: اثبات ولادت و ثبت در دفتر کل وقایع دعوایی است که می‌تواند در ارتباط با شناسنامه به صورت مستقل یا همراه خواسته دیگری مطرح شود. برابر بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی یکی از شرایط تابعیت متولدین از والدین خارجی این است که فرد متولد ایران باشد. بنابراین ممکن است شخص برای احراز این موضوع چنین دعوایی اقامه کند. البته اینکه برای اثبات تابعیت ایرانی طرح چنین خواسته‌ای ضرورت دارد یا اینکه به عنوان مقدمات و اسباب دعوا قابل رسیدگی است، بحث دیگری است که در ذیل بحث دعوای متضمن به آن اشاره می‌شود (توکلی کیا، ۱۴۰۰).

لازم به ذکر است که احراز نسب اصولاً یک دعوای ضروری برای صدور شناسنامه ناشی از تابعیت نیست چرا که این موضوع در احراز ولادت مورد بررسی قرار می‌گیرد. به‌علاوه مادام که

اختلافی در نسب نباشد و مدارک شناسایی معتبر نیز دلالت بر وجود انتساب مورد نظر قانون دارد، ضرورتی بر احراز نسب به عنوان یک خواسته مستقل نمی‌باشد.^۱ از طرف دیگر باید توجه داشت که حتی بررسی مشروعیت نسب در برخی مباحث حقوق بین‌الملل خصوصی می‌تواند فاقد موضوعیت باشد، زیرا نسب از موضوعات احوال شخصیه است و از طرف دیگر ممکن است نظم عمومی نیز نتواند مانع شناسایی نسب غیر مشروع بر اساس قانون مقرر دادگاه شود زیرا مفهوم نظم عمومی در حقوق داخلی متفاوت از نظم عمومی در حقوق بین‌الملل خصوصی است و تابعیت نیز قواعد خاص خود را داراست (الماسی، ۱۳۸۲: ۱۸۲) و موضوع مشروعیت نسب اگرچه در موضوعاتی مثل ارث واجد اثر است اما در برخی موضوعات همچون تابعیت نمی‌تواند دارای اثر حقوقی باشد.

ب) اثبات تابعیت: شناسنامه، سند هویت و شناسایی اتباع ایران است و بنابراین شناسنامه برای اتباع ایران صادر می‌شود. برای اینکه فرد شایسته دریافت شناسنامه شناخته شود، نخست باید ایرانی بودن وی احراز گردد. ممکن است فرد مدعی باشد که از پدر ایرانی متولد شده است و گواهی اثبات نسب نیز ارائه دهد. ممکن است فرد از پدر یا مادر خارجی متولد شده باشد اما برابر بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی خود را ایرانی بداند (خروشی و دیگران، ۱۴۰۴: ۱). این موضوع باید در دادگاه مورد رسیدگی و احراز قرار گیرد. همچنین افرادی نیز وجود دارند که تابعیت ایرانی یا خارجی آنان محرز نیست اما خود را ایرانی می‌دانند که این افراد اصطلاحاً مشکوک‌التابعه^۲ نامیده می‌شوند. جهت صدور شناسنامه برای این افراد نیز لازم است تابعیت ایرانی آنان به طریق مقتضی مورد احراز قرار گیرد. برابر ماده ۴۵ قانون ثبت احوال «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 توسط مقررات اقدام خواهد شد». بدیهی است که شورای تأمین تنها در مورد افراد «مشکوک‌التابعه» صلاحیت دارد اما اشخاصی که تابعیت خارجی آن‌ها برابر مدارک رسمی «محرز» است اما مدعی هستند برابر قوانین تبعه ایران محسوب می‌شوند، از شمول عنوان مشکوک‌التابعه خارج بوده و شورای تأمین در مورد آن‌ها صلاحیتی ندارد. بنابراین افراد مشکوک‌التابعه ابتدا باید از طریق شورای تأمین تابعیت ایرانی خود را اثبات نمایند و سپس برای

۱. در رویه قضایی محاکم دادگستری خراسان رضوی، دادگاه‌های تجدیدنظر، اثبات نسب را برای دعاوی ولادت و تابعیت لازم می‌داند و احکام غیر مستند به آن را نقض و قرار عدم استماع صادر می‌کنند.

۲. در نواحی مرزی مانند سیستان و بلوچستان عده بسیاری سکونت دارند که به علت عوامل فرهنگی یا عملکرد ضعیف دستگاه‌های اداری، فاقد شناسنامه یا هویت مشخص‌اند و بیشتر این افراد نیز خود را ایرانی می‌دانند. رسیدگی به هویت و تابعیت چنین افرادی در صلاحیت شورای تأمین می‌باشد.

اخذ شناسنامه اقدام کنند. لذا این افراد از موضوع بحث حاضر خارج‌اند و خود نیازمند مقال و پژوهش تفصیلی جداگانه‌ای است.

۲. دعاوی ضمنی و دعاوی مرتبط

از آنجا که در دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه موضوعات مرتبط یا ضمنی دیگری نیز وجود دارد که نیازمند رسیدگی است و گاهی در صلاحیت مراجع مختلف قرار دارد، مناسب است این موضوعات نیز مورد توجه قرار گیرد.

چنانکه در ادامه اشاره خواهد شد موضوعات احراز ولادت و احراز تابعیت از دعاوی ضمنی صدور شناسنامه محسوب می‌شود اما از آنجا که رویه قضایی در خصوص پذیرش دعاوی متضمن چندان روشن نیست و بسیاری از دادگاه‌ها در موضوعات مرتبط با شناسنامه اگر موضوع به صراحت در صلاحیت آنان نباشد، اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت می‌کنند، ممکن است خواهان به دلایل فوق یا به هر دلیل دیگری همچون اجتناب از ریسک یک مرحله‌ای بودن دادرسی و قطعیت رأی در دادگاه صلح، اقدام به تفکیک دعاوی و طرح آن به صورت مستقل در مرجع دیگری کند تا بعداً به استناد وجود دعاوی مرتبط، موضوع در مرجع دیگری مورد رسیدگی قرار گیرد، از این رو بررسی هر دو مفهوم دعاوی مرتبط و دعاوی ضمنی و فروض آن، ضروری می‌نماید.

۲-۱. دعاوی متضمن

موضوع رسیدگی به دعاوی ضمنی در دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه از این جهت دارای اهمیت است که برخی از دعاوی آن ممکن است در صلاحیت مرجع دیگری باشد. به‌عنوان مثال دعاوی الزام به صدور شناسنامه برابر بند ۱۱ ماده ۱۲ قانون شوراهای حل اختلاف (۱۴۰۲)، در صلاحیت دادگاه صلح است. حال اگر شخصی که مدعی ایرانی بودن است و دعاوی الزام به صدور شناسنامه را در دادگاه صلح اقامه کند، اینکه آیا دادگاه صلح می‌تواند به عنوان یک خواسته ضمنی به تابعیت او نیز رسیدگی کند یا خیر از موضوعاتی است که توجه به آن اهمیت پیدا می‌کند و در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدیهی است که توجه به دعاوی متضمن می‌تواند موجب تسهیل دادرسی شده، در وقت و هزینه‌های اقتصادی اصحاب دعوا و همچنین دستگاه قضایی صرفه‌جویی شود و از تحمیل بار اضافی بر جامعه بکاهد. منظور از دعاوی متضمن یا ضمنی این است که خواسته خواهان تنها مواردی نیست که در دادخواست مورد تصریح قرار گرفته است اگرچه آنچه در دادخواست تصریح شده است خواسته غایی و اصلی وی می‌باشد اما رسیدگی به آن مستلزم رسیدگی و توجه به اموری است که بر آن خواسته مترتب می‌گردد و در واقع لوازم عرفی، قانونی یا منطقی آن به‌شمار می‌آید (کاشانی و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۸۷) و به اصطلاح برخی قضات این امور در دل خواسته اصلی قرار دارد. چنین دعاوی ظرفیت دربردارندگی

دارند مانند اینکه خواسته الزام به تنظیم سند رسمی نیازمند رسیدگی به صحت انتقال نیز می‌باشد (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۰) یا رسیدگی به خواسته اثبات تابعیت ایران مطابق بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی، نیازمند احراز تولد در ایران است. رسیدگی به خواسته صدور شناسنامه نیز نیازمند احراز تابعیت ایرانی خواهان است. دادگاه می‌تواند این موضوعات را نیز بدون اینکه مورد خواسته قرار گرفته باشد رسیدگی نماید. بنا بر عقیده برخی به انکا به حکم شماره ۳۷۰۹ مورخ ۱۳۲۴/۰۳/۱۹ دادگاه عالی انتظامی قضات، هرگاه خواسته لوازم لاینفکی داشته باشد آن لوازم نیز داخل در خواسته است (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۵: ۳۴۵). در فرانسه ماده ۷ قانون آیین دادرسی مدنی به قاضی اجازه داده است از میان عناصر مطرح شده در دعوا، به موضوعاتی که طرفین به طور صریح به آن استناد نکرده‌اند توجه کنند. مواد ۵۶۲، ۵۶۵ و ۵۶۶ این قانون نیز حکایت از امکان رسیدگی به خواسته‌های ضمنی و جانبی حتی در مرحله تجدیدنظر دارد (محسنی، ۱۳۹۲: ۲۳۱). شعبه ۴۷ دادگاه عمومی حقوقی مشهد نیز دعوی صدور شناسنامه را یک دعوی متضمن دانسته است و چنین استدلال کرده است که «صدور شناسنامه منوط به احراز دو مقوله ولادت و تابعیت است و امور یادشده دعوی مستقلی به شمار نمی‌رود و از مقدمات لازم برای صدور شناسنامه هستند ... و با توجه به خواسته صدور شناسنامه اساساً نیازی به طرح خواسته‌های احراز ولادت و تابعیت وجود نداشته است». (دادنامه شماره ۱۴۰۴۲۵۳۹۰۰۰۴۳۶۳۳۹۶ مورخ ۱۴۰۴/۰۴/۱۰).

۲-۲. دعاوی مرتبط

همانطور که اشاره شد موضوعات احراز ولادت و احراز تابعیت از دعاوی ضمنی صدور شناسنامه محسوب می‌شود اما از آنجا که رویه قضایی در خصوص پذیرش دعاوی متضمن چندان روشن نیست و بسیاری از دادگاه‌ها در موضوعات مرتبط با شناسنامه در صورتی که موضوع به صراحت در صلاحیت آنان نباشد با وجود پذیرش دعوی متضمن، اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت می‌کنند (دادنامه شماره ۱۴۰۴۲۵۳۹۰۰۰۹۸۴۹۵۳ مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۳۱ شعبه ۵۰ دادگاه عمومی حقوقی مشهد) چه بسا خواهان ترجیح دهد به دلایلی همچون اجتناب از ریسک یک مرحله‌ای بودن دادرسی و قطعیت رأی در دادگاه صلح، اقدام به تفکیک دعاوی و طرح آن به صورت مستقل در مراجع مختلف کند تا بعداً با استناد وجود دعوی مرتبط موضوع در مرجع دیگری مورد رسیدگی قرار گیرد، از این رو بررسی مفهوم دعاوی مرتبط و فروض آن نیز ضروری می‌نماید.

بی‌نیاز از ذکر است که آن ارتباطی دارای اثر و اهمیت است که پیوند دعاوی به اصطلاح کامل و مؤثر باشد. ارتباط دعاوی موجب پیوند و وابستگی آیینی میان آن‌ها می‌شود، این وابستگی گاهی به گونه‌ای است که ضرورت دارد دعاوی در همه مراحل دادرسی با یکدیگر مورد رسیدگی قرار گیرند

و تجزیه آن‌ها باعث تعارض آرا و عدم امکان اجرای آرای متعارض را پیش می‌آورد. ارتباط قضایی بین چند دادخواست باید به گونه‌ای باشد که مصلحت احقاق حق در آن باشد که تحقیق و بررسی دادخواست‌ها با هم انجام شود، موضوعی که امکان می‌دهد از یکی از مراجع درخواست شود از دادرسی انصراف دهد و صلاحیت رسیدگی به دعوا را به مرجع دیگر ارجاع دهد. (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۳۹). دعوایی که یکی از متداعیین در ارتباط با دعوی در جریان رسیدگی خود علیه طرف مقابل طرح می‌کند، دعوی مرتبط نامیده می‌شود. این دعوا در صورتی که با دعوی در جریان رسیدگی ارتباط کامل داشته باشد، با هدف اجرای صحیح عدالت و احتراز از صدور آرای متعارض، همراه با دعوی اخیر، به آن رسیدگی می‌شود (محسنی، ۱۳۹۳: ۶۹). همچنین گفته شده است منظور از ارتباط کامل آن است که: «صدور رأی در یکی از دو دعوا موجب بی‌نیازی از انشای رأی در مورد دعوی دیگر باشد یا اثبات یکی از دو دعوا موجب اثبات یا رد دعوی دیگر گردد.» (کریمی، ۱۳۸۹: ۲۱۱) تشخیص ارتباط میان دعاوی، امری موضوعی و ماهوی است که با توجه به محتوای پرونده یا تحقیقات دادگاه در اختیار قاضی قرار دارد. قانون‌گذار فرانسه در ماده ۱۰۱ از این امر با عبارت «وجود نوعی پیوند که اجرای صحیح عدالت ایجاب کند که آن‌ها توأمان مورد رسیدگی قرار گیرند.» یاد کرده است. اشتراک بین دو دعوا بایستی به اندازه‌ای باشد که اگر دو دادگاه دو نظر مغایر اتخاذ کنند، جمع بین دو حکم غیرممکن باشد (حسن‌زاده، ۱۳۹۲: ۵۰). در ذیل ماده ۱۴۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ بیان شده است: «بین دو دعوا وقتی ارتباط کامل موجود است که اتخاذ تصمیم در هر یک مؤثر در دیگری باشد.» این تعریف برای نخستین بار در سال ۱۳۱۸ در ماده ۲۸۴ قانون آیین دادرسی مدنی وارد شد. برخی حقوق‌دانان بیان داشته‌اند که این تعریف از ماده ۲۴ قانون قدیم آیین دادرسی مدنی لبنان (ماده ۳۰ قانون جدید آیین دادرسی مدنی لبنان) گرفته شده و در کمیسیون پارلمانی قوانین دادگستری در صورت‌مجلس پارلمانی مورخ ۱۳۱۶/۱۱/۰۳ به قانون آیین دادرسی مدنی افزوده شد (متین‌دفتری، ۱۳۸۱/۲: ۱۳).

۳. مراجع صالح

در خصوص مرجع صالح نسبت به دعاوی مرتبط با صدور شناسنامه حسب اینکه دوران امر بین مراجع قضایی (دادگاه عمومی حقوقی و دادگاه صلح) باشد یا بین مرجع قضایی و اداری، نظرات متفاوتی قابل طرح است.

۳-۱. مراجع قضایی

دعوی الزام به صدور شناسنامه؛ مستلزم اثبات ولادت، ثبت ولادت در دفتر ثبت کل وقایع، احراز تابعیت ایرانی شخص و در نهایت صدور شناسنامه است. به عبارتی صدور شناسنامه از آثار

احراز تابعیت است. حال سؤال این است که دعاوی مقدماتی و مرتبط (اثبات ولادت، ثبت ولادت در دفتر ثبت کل وقایع، احراز تابعیت) با دعاوی صدور شناسنامه در صلاحیت دادگاه حقوقی است یا دادگاه صلح؟ آیا اساساً امکان تفکیک این دعاوی و رسیدگی در دو مرجع متفاوت وجود دارد؟ آیا باید دعاوی مقدماتی در دادگاه حقوقی و تجدیدنظر رسیدگی و قطعی شود، سپس به عنوان مستند در دعاوی الزام به صدور شناسنامه قرار گیرد یا اینکه با این استدلال که چون دادگاه صلح صلاحیت رسیدگی به صدور شناسنامه را دارد بالتبع دعاوی مرتبط و مقدماتی آن هم در صلاحیت دادگاه صلح است؟ در این خصوص سه دیدگاه قابل طرح است:

دیدگاه اول: قابلیت استناد به مفاد و ملاک ماده ۲۱ قانون شوراهای حل اختلاف (۱۳۹۴)^۱ با وجود عدم پیش‌بینی مقررۀ یادشده و عدم تصریح به آن در قانون جدید شوراهای حل اختلاف. در این خصوص دو فرض قابل تصور است:

الف) طرح دادخواست (اثبات و احراز ولادت یا تابعیت و صدور شناسنامه) در دادگاه صلح: در این خصوص ممکن است دو نظر قابل طرح باشد؛ یکی اینکه دادگاه صلح معتقد باشد که صلاحیت رسیدگی به همه دعاوی مذکور را دارد چرا که زمانی که دادگاه صلح، صلاحیت صدور شناسنامه را دارد بالتبع دعاوی مقدماتی و مرتبط آن را نیز می‌تواند رسیدگی کند و به قول مولانا در مثنوی بگوید: «نام احمد نام جمله انبیاست / چون که صد آمد نود هم پیش ماست».^۲ دیگر اینکه معتقد باشد با استفاده از ملاک ماده ۲۱ قانون سابق شوراهای حل اختلاف (۱۳۹۴)، رسیدگی به همه دعاوی در صلاحیت دادگاه حقوقی است و قرار عدم صلاحیت به اعتبار دادگاه عمومی حقوقی صادر نماید.^۳

ب) طرح دادخواست (اثبات و احراز ولادت یا تابعیت و صدور شناسنامه) در دادگاه حقوقی: در این خصوص نیز ممکن است دو نظر قابل طرح باشد؛ اول اینکه دادگاه حقوقی بگوید با استفاده از

۱. در مواردی که دعاوی طاری یا مرتبط با دعاوی اصلی از صلاحیت ذاتی شورا خارج باشد، رسیدگی به هر دو دعوی در مرجع قضائی صالح به عمل می‌آید.

۲. شعبه اول دادگاه عمومی بخش سروایت خراسان رضوی، در دادنامه شماره ۱۴۰۴۲۵۳۹۰۰۳۷۴۴۷۹۲ مورخ ۱۴۰۴/۰۳/۲۸ این دیدگاه را پذیرفته و در نهایت ضمن احراز شرایط بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی، حکم به الزام اداره ثبت احوال به صدور شناسنامه صادر کرده است.

۳. قابل ذکر است که در رویه قضایی محاکم دادگستری خراسان رضوی، مقام ارجاع، فقط در صورتی پرونده را به دادگاه صلح ارجاع می‌دهد که خواسته صدور شناسنامه باشد نه تابعیت با صدور شناسنامه یا ولادت و تابعیت با صدور شناسنامه، ولی فرض مزبور در دادگاه صلح، مربوط به جایی که خواهان در جلسه اول دادرسی دعاوی احراز ولادت یا احراز تابعیت را هم مطرح نماید و افزایش خواسته بدهد.

ملاک ماده ۲۱ قانون شوراهای حل اختلاف (۱۳۹۴) که بیان می‌داشت در مواردی که دعوی مرتبط با دعوی اصلی از صلاحیت ذاتی دادگاه صلح خارج باشد، رسیدگی به دعوی یادشده در صلاحیت دادگاه حقوقی است. دوم اینکه معتقد باشد با توجه به اینکه دادگاه صلح، صلاحیت صدور شناسنامه را دارد بالتبع دعوی مقدماتی و مرتبط آن را نیز می‌تواند رسیدگی کند و لذا دادگاه حقوقی، قرار عدم صلاحیت به اعتبار دادگاه صلح صادر کند.

دیدگاه دوم: قانون‌گذار در قانون جدید شوراهای حل اختلاف ظاهراً نظری به مقرر ماده ۲۱ قانون سابق را نداشته است و الا می‌توانست آن را تکرار کند، لذا در دعوی الزام به صدور شناسنامه، چنانچه دعوی اثبات ولادت یا احراز تابعیت در دادگاه صلح مطرح شود، دادگاه صلح می‌بایست قرار توقف رسیدگی (قرار اناطه)^۱ صادر کند تا ابتدا دعوی اثبات ولادت و احراز تابعیت در دادگاه حقوقی و تجدیدنظر، رسیدگی و قطعیت یابد و سپس ادامه رسیدگی را با لحاظ آرای یادشده انجام دهد. در صورتی که دعوی یادشده در دادگاه حقوقی مطرح شود، دو دیدگاه می‌تواند قابل طرح باشد؛ یکی اینکه نسبت به ولادت و تابعیت رسیدگی و انشای رأی نماید و نسبت به صدور شناسنامه قرار عدم صلاحیت به دادگاه صلح صادر کند و دیگر اینکه چون دعوی اصلی، صدور شناسنامه است و هر یک از دعوی احراز ولادت یا تابعیت مقدمه لازم دعوی شناسنامه است باید تمام آن‌ها در مرجع واحد (دادگاه صلح) مورد رسیدگی قرار گیرد و لذا به این اعتبار برای همه دعوی قرار عدم صلاحیت با شایستگی دادگاه صلح صادر کند.^۲

دیدگاه سوم: بر اساس این دیدگاه در صورتی که در ضمن دعوی الزام به صدور شناسنامه، دعوی اثبات ولادت یا احراز تابعیت در دادگاه صلح مطرح شود، دادگاه صلح لازم نیست قرار توقف رسیدگی صادر کند بلکه چون طرح دعوا به درستی انجام نشده و رسیدگی به دعوی اثبات ولادت و احراز تابعیت در صلاحیت دادگاه حقوقی است و ابتدا باید در خصوص آن تصمیم‌گیری شود، لذا دادگاه صلح می‌تواند قرار عدم استماع صادر کند (توکلی کیا، اصغری، ۱۴۰۴).

۲-۳. مراجع اداری

صدور شناسنامه، ثبت ولادت و موارد مرتبط دیگر برابر ماده ۱ قانون ثبت احوال از وظایف ثبت

۱. هرگاه رسیدگی به دعوا منوط به اثبات ادعایی باشد که رسیدگی به آن در صلاحیت دادگاه دیگری است، رسیدگی به دعوا تا اتخاذ تصمیم از مرجع صلاحیت‌دار متوقف می‌شود. در این مورد، خواهان مکلف است ظرف یک ماه در دادگاه صالح اقامه دعوا کند و رسید آن را به دفتر دادگاه رسیدگی‌کننده تسلیم نماید، در غیر این صورت قرار رد دعوا صادر می‌شود و خواهان می‌تواند پس از اثبات ادعا در دادگاه صالح مجدداً اقامه دعوی نماید.

۲. دادنامه شماره ۹۸۴۹۵۳۰۰۰۹۸۴۲۵۳۹۰۰ مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۳۱ شعبه ۵۰ دادگاه عمومی حقوقی مشهد.

احوال دانسته شده است. از طرف دیگر مطابق مواد ۱ و ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. از همین رو برخی محاکم دعاوی مثل ثبت و صدور گواهی ولادت را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته‌اند (دادنامه شماره ۱۴۰۳۲۵۳۹۰۰۰۸۴۲۶۸۷۲ شعبه ۲۷ دادگاه عمومی حقوقی مشهد) اما از طرف دیگر برخی محاکم نیز صلاحیت دادگستری را بر اساس صلاحیت عام آن پذیرفته‌اند. (دادنامه شماره ۱۴۰۳۲۵۳۹۰۰۰۱۷۷۳۹۹۳ شعبه ۴۷ دادگاه عمومی حقوقی مشهد و دادنامه شماره ۱۴۰۳۲۵۳۹۰۰۰۴۶۶۰۶۴۳ شعبه ۱۶ تجدیدنظر خراسان رضوی). در ادامه به بررسی بیشتر این دو دیدگاه پرداخته خواهد شد.

۴. دیدگاه منتخب و مبانی آن

دیدگاه‌های قابل ارائه در این خصوص حسب اینکه دوران امر بین مراجع قضایی و اداری باشد متفاوت خواهد بود. ابتدا به صلاحیت مراجع قضایی یعنی دادگاه عمومی در برابر دادگاه صلح پرداخته می‌شود.

۴-۱. صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی در برابر دادگاه صلح

از میان دیدگاه‌های متعدد مطرح شده به نظر می‌رسد باید دیدگاهی را پذیرفت که دادگاه عمومی حقوقی را صالح به رسیدگی به تمام دعاوی احراز ولادت، تابعیت و صدور شناسنامه می‌داند که هم‌زمان مطرح شده‌اند یا به سبب ارتباط کامل، رسیدگی آن‌ها توأم می‌گردد، خواه دعوا ابتدا در دادگاه صلح اقامه شده باشد یا در دادگاه عمومی حقوقی. و دیدگاه سوم مبنی بر عدم استماع دعوا را با پذیرش دعاوی متضمن به کلی مردود دانست. در توجیه و تقویت صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی به همه دعاوی، مبانی زیر قابل استناد است.

۴-۱-۱. صلاحیت عام دادگاه عمومی حقوقی

برابر یک ضرب‌المثل قدیمی فرانسوی، «قاضی دعوا، قاضی استثنائات نیز است»^۱. و به عنوان قاعده در ماده ۴۹ و بند ۱ ماده ۵۱ قانون آیین دادرسی مدنی فرانسه ذکر شده است «هر دادگاهی که به ادعایی در حوزه قضایی خود رسیدگی می‌کند، به تمام دفاعیات رسیدگی خواهد کرد، حتی اگر مستلزم تفسیر قرارداد باشد، به جز مواردی که مسئله مطروحه در صلاحیت انحصاری دادگاه دیگری باشد» (Code de procédure civile, Art 49). «دادگاه قضایی به تمام دعاوی اتفاقی که در صلاحیت انحصاری دادگاه دیگری نیست رسیدگی می‌کند مگر اینکه خلاف آن تصریح شده باشد، دادگاه‌های دیگر فقط دعاوی اتفاقی را که در صلاحیت خاص آن‌ها قرار دارد، رسیدگی می‌کنند» (Code de

1. le juge de l'action est le juge de l'exception.

procédure civile, Art 50). از این رو مراجع قضایی عمومی جز موضوعاتی که به صراحت در صلاحیت مرجع دیگر قرار گرفته‌اند صلاحیت رسیدگی به همه موضوعات را دارند (کوشه، ۱۳۹۱: ۴۴ و ۱۱۳). صلاحیت مراجع عمومی (دادگاه عمومی حقوقی) در مقابل مراجع استثنایی (دادگاه صلح) صلاحیت نسبی است و عدم صلاحیت مراجع عمومی در مقابل مراجع استثنایی زمانی است که بین دعاوی ارتباط وجود نداشته باشد ولی اگر بین دعاوی ارتباط وجود داشته باشد، مرجع عمومی دارای صلاحیت است و صلاحیت آن مرجع عمومی توسعه پیدا می‌کند و از وحدت ملاک ماده ۵۱ در دعاوی مرتبط استفاده می‌شود (هرمزی، ۱۴۰۰: ۱۷۳) بنابراین دادگاه عمومی حقوقی صلاحیت رسیدگی به دعاوی صدور شناسنامه بر اساس دعاوی متضمن یا دعاوی مرتبط دارد.

۴-۱-۲. صلاحیت استثنایی صلح

دادگاه صلح و دادگاه عمومی حقوقی اگرچه هر دو از جهت صنف مرجعی قضایی محسوب می‌شوند اما از جهت نوع متفاوت می‌باشند؛ دادگاه‌های عمومی از جهت نوع از مراجع عمومی محسوب می‌شود و دادگاه صلح مرجعی استثنایی به شمار می‌آید. چراکه مرجع عمومی در هر صنف، مرجعی است که صلاحیت رسیدگی به همه موضوعات را دارد جز موضوعاتی که به صراحت در صلاحیت مراجع استثنایی آن صنف قرار گرفته باشد و در مقابل مراجع استثنایی مرجعی است که در آن صنف صلاحیت رسیدگی به هیچ موضوعی ندارد جز موضوعاتی که به صراحت در صلاحیت آن قرار گرفته باشد (شمس، ۱/۱۳۸۱: ۳۹۷). در فرانسه نیز برابر ماده ۵۱ قانون آیین دادرسی مدنی، با وحدت ملاک از دعاوی طاری، مرجع استثنایی نمی‌تواند به دعاوی مرتبط که در صلاحیت او نیست یا در صلاحیت دیگر مراجع است رسیدگی کند. اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه مشورتی شماره ۷/۱۴۰۳/۴۳۹ مورخ ۱۴۰۳/۰۹/۲۰ اظهار نظر کرده است: «چنانچه رسیدگی به یکی از خواسته‌های مندرج در دادخواست در صلاحیت دادگاه صلح و دیگری در صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی است، با توجه به صلاحیت استثنایی دادگاه صلح، در فرض ارتباط کامل بین دو دعوا (خواسته) یا وحدت منشا آن‌ها هر دو دعوا باید در دادگاه عمومی حقوقی رسیدگی شود؛ در غیر این صورت، دادگاه صلح صرفاً به خواسته داخل در صلاحیت خود رسیدگی می‌کند و در خصوص خواسته دیگر، دادخواست و ضمایم را تفکیک و با تهیه بدل به صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی قرار عدم صلاحیت صادر می‌کند».

۴-۱-۳. نسبی بودن صلاحیت دادگاه صلح

در خصوص اینکه آیا صلاحیت نسبی گونه‌ای از صلاحیت ذاتی یا صلاحیت محلی است وحدت نظر وجود ندارد. برخی صلاحیت نسبی و صلاحیت محلی را مترادف شمرده‌اند. (شمس،

۱/۱۳۸۰: ۴۰۷) و برخی دیگر آن را مستقل از دو صلاحیت مذکور دانسته‌اند (هرمزی، ۱۳۹۳: ۱۶۷). اما صلاحیت نسبی را نباید مترادف صلاحیت محلی دانست؛ صلاحیت محلی بر اساس معیارهای جغرافیایی مثل اقامتگاه، محل سکونت، محل وقوع مال و محل وقوع جرم تعیین می‌گردد (هرمزی، ۱۳۹۳: ۱۶۵) در حالی که در صلاحیت نسبی، دعاوی بر اساس اهمیت یا ارزش اقتصادی موضوع (مانند مواد ۱۳ تا ۲۰ قانون آیین دادرسی مدنی سابق یا مواد ۸ و ۹ قانون موقتی اصول محاکمات حقوقی مصوب ۱۲۹۰) در صلاحیت دادگاه‌های مختلف همچون دادگاه بخش، شهرستان و استان قرار می‌گیرند. با اینکه صلاحیت نسبی و محلی شباهت زیادی با یکدیگر دارند اما صلاحیت نسبی کلی‌تر از صلاحیت محلی است. صلاحیت نسبی در حقوق فرانسه ضمن قواعد صلاحیت ذاتی آمده است. ماده ۳۴ قانون آیین دادرسی مدنی فرانسه مقرر می‌دارد: «صلاحیت قضایی بر اساس میزان خواسته و نرخ تجدیدنظرخواهی که پایین‌تر از آن تجدیدنظرخواهی امکان‌پذیر نیست، طبق قوانین خاص هر دادگاه و موارد زیر تعیین می‌شود». آن‌طور که از دکتترین حقوقی و ماده ۴۱ قانون آیین دادرسی مدنی فرانسه نیز بر می‌آید، صلاحیت نسبی گونه‌ای از صلاحیت ذاتی است زیرا خصوصیات آن به صلاحیت ذاتی تا صلاحیت محلی نزدیک‌تر است. در فرانسه صلاحیت دادگاه شهرستان نسبت به دادگاه بخش (نخستین) صلاحیت نسبی محسوب می‌شود (حسن‌زاده، ۱۳۹۹: ۸۴). در حقیقت هرگاه رسیدگی به دعوی از یک نوع با توجه به موضوع، میزان و ارزش دعوا هم بین چند دادگاه هم‌ذات توزیع شود، بحث از صلاحیت نسبی است (کاوپار و امینی، ۱۴۰۳: ۱۰۶). در ایران نیز همان‌طور که در نظریه مشورتی ۷/۱۴۰۳/۳۷۶ مورخ ۱۴۰۳/۰۸/۲۷ اشاره شده است صلاحیت دادگاه صلح نسبت به دادگاه حقوقی را باید از نوع صلاحیت نسبی دانست. لذا بر این مبنا نیز نظراتی که در دعوی صدور شناسنامه، دعاوی ضمنی همچون تابعیت را در صلاحیت دادگاه صلح می‌دانند (دادنامه شماره ۹۸۴۹۵۳/۰۰۰۹۸۴۹۵۳/۱۴۰۴۲۵۳۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۳۱ شعبه ۵۰ دادگاه عمومی حقوقی مشهد) قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

۴-۱-۴. موضوع دعوا

فردی که بر اساس ماده ۹۷۶ قانون مدنی، دعوی الزام به «صدور شناسنامه» اقامه می‌کند سبب دعوی خود را «تابعیت» قرار می‌دهد. احراز تابعیت خود بر اساس شرایط مقرر قانونی از جمله تولد در ایران و اقامت به مدت مشخص در ایران تعیین می‌شود که نیازمند رسیدگی و احراز است. از سوی دیگر از دیدگاه خواهان و همچنین آثار قانونی، تفاوتی بین «صدور شناسنامه» و «احراز تابعیت» وجود ندارد. در واقع هدف خواهان از دریافت شناسنامه، تسجیل تابعیت وی است. بنابراین موضوع دعوا همان تابعیت است و شناسنامه دلیل و مدرک تابعیت شمرده می‌شود و آن را می‌توان معادل

«گواهی شهروندی»^۱ در حقوق آمریکا دانست که دلیل تابعیت دانسته می‌شود. گواهی شهروندی نیز مانند شناسنامه به کسی داده می‌شود که از قبل شرایط تابعیت را داراست و این موضوع را اثبات می‌کند (Benoit, 2014: 3307) و این متفاوت از «گواهی تحصیل تابعیت»^۲ می‌باشد. لذا در ایران اگرچه «سند تحصیل تابعیت» توسط وزارت امور خارجه در موارد کسب تابعیت صادر می‌شود اما چیزی مشابه گواهی شهروندی وجود ندارد و همان شناسنامه چنین کارکردی دارد. بنابراین زمانی که فرد بر اساس احراز تابعیت تقاضای صدور شناسنامه دارد، در واقع خواهان تسجیل تابعیت به موجب شناسنامه به جای گواهی شهروندی است وگرنه هویت فردی وی بر اساس مدارک هویتی صادره از کشور دیگر (گذرنامه) یا مدارک صادره از مراجع ایرانی محرز و مسجل است. بعلاوه دادگاه نیز این اختیار را دارد تا امور موضوعی را بازتوصیف کند و این بازتوصیف موضوع دعا را تغییر نمی‌دهد (شمس، ۱۳۹۳: ۳) چراکه خواهان خود به این امر موضوعی (تابعیت) استناد کرده است لذا دادگاه می‌تواند دعاوی الزام به صدور شناسنامه را به درستی دعاوی احراز تابعیت توصیف کند و بر این اساس صلاحیت تعیین نماید که همان صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی خواهد بود.

از سوی دیگر، اگرچه در دعاوی ضمنی صلاحیت مراجع رسیدگی‌کننده بر مبنای خواسته غایی تعیین می‌شود (کاشانی و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۹۶) چنانکه ماده ۴ قانون آیین دادرسی مدنی فرانسه مقرر می‌دارد «موضوع دعوا توسط ادعاهای طرفین تعیین می‌شود. این ادعاها در سند آغازگر دادرسی و در دفاعیات ذکر شده‌اند. با این حال، موضوع دعوا ممکن است توسط ادعاهای ضمنی، در صورتی که به اندازه کافی با ادعاهای اصلی مرتبط باشند، تغییر کند». در حقیقت، موضوع دعوا از مجموع ادعاهای اصلی و ضمنی تشکیل می‌شود و موضوع دعوا مترادف با خواسته مندرج در دادخواست نیست و از مجموع ادعاها و دفاعیات طرفین تشکیل می‌شود. توجه به این موضوع از این جهت اهمیت دارد که رسیدگی به خواسته لوازم عقلی دارد که بدون رسیدگی به آن امور، امکان رسیدگی وجود ندارد و دادگاه باید به آن‌ها نیز توجه کند (هرمزی و دیگران، ۱۳۹۹: ۳۲) بنابراین مجموع خواسته خواهان و ادعاهای صریح یا ضمنی او در خصوص ولادت، تابعیت و صدور شناسنامه که با یکدیگر پیوند دارند، موضوع دعوا را تعیین می‌کند و همچنین با امکان بازتوصیف امور موضوعی باید دعاوی صدور شناسنامه را دعاوی احراز تابعیت دانست و قائل به صلاحیت دادگاه عمومی به همه این دعاوی بود. حتی در فرضی که خواهان ابتدا دعاوی الزام به صدور شناسنامه را در دادگاه صلح اقامه کند و سپس اقدام به طرح دعاوی احراز تابعیت در دادگاه حقوقی نماید. با آنکه سبق

1. certificate of citizenship
2. certificate of naturalization

عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا دعاوی آرای دادگاه بخش در خصوص تابعیت قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر و بعضاً دیوان عالی کشور است. (28 U.S.C. § 1291., 28 U.S.C. § 1503., 8 U.S.C. § 1254(1)). در فرانسه نیز برخلاف تحصیل تابعیت، احراز تابعیت در صلاحیت انحصاری دادگاه است و آرای صادره قابل اعتراض است (Code de procédure civile, Art 1038) و هرگاه در جریان رسیدگی مسئله تابعیت نیز مطرح شود دادگاه رسیدگی به موضوع را تا تعیین تکلیف از مرجع صالح متوقف می‌کند (Code de procédure civile, Art 1044) که نشان از اهمیت تابعیت دارد. لذا در حقوق ایران نیز با وجود پذیرش دعاوی متضمن رسیدگی به تابعیت را نباید در صلاحیت دادگاه صلح دانست زیرا پذیرش چنین امری موجب نقض اصل مهم دادرسی می‌گردد کما اینکه نظرات مشورتی مورد اشاره نیز در چنین مواردی موضوع را از صلاحیت دادگاه صلح خارج دانسته است و قائل به صلاحیت دادگاه حقوقی است.

۴-۱-۶. کارآمدی و بهره‌وری

کارآمدی عبارت است از رابطه بین خروجی‌های یک خدمت و منابع مورد استفاده برای ارائه آن؛ در بخش دولتی، شامل بهترین استفاده از منابع موجود برای ارائه خدمات عمومی است. کارایی یکی از «سه اصلی» است که در کنار صرفه‌جویی و اثربخشی، زیربنای وظیفه «بهترین ارزش» را تشکیل می‌دهد. کارایی به عبارت دیگر به معنای انجام وظایف درست، در عین استفاده از حداقل منابع برای دستیابی به همان نتایج است (Najar, 2020: 134). کارآمدی دستگاه قضایی و دارا بودن بهره‌وری لازم همواره یکی از چالش‌های پیش‌روی آن بوده است به طوری که در پژوهش‌های صورت گرفته نیز مواردی همچون بروکراسی اداری - قضایی به‌ویژه در حوزه اطلاع‌دادرسی، محدودیت در اعمال قوانین و مقررات، ضعف در برآورده کرده خواسته‌ها و انتظارات عمومی و عدم اقبال در رسیدگی‌های صورت گرفته از چالش‌های پیش‌روی قوه قضاییه برشمرده شده است (امیری، ۱۴۰۳: ۱۳۰). برای کارآمدی قضایی معمولاً چندین شاخص مورد توجه قرار می‌گیرد: شاخص‌های زیر به عنوان متغیرهای کارایی قضایی استفاده می‌شود:

۱. مدت زمان رسیدگی^۱: که عبارت است از زمان لازم برای حل و فصل یک پرونده و ارتباط نزدیکی با توانایی دادگاه‌ها در رسیدگی به پرونده‌ها با توجه به منابع معین دارد.
۲. نرخ رسیدگی یا تخلیه پرونده‌ها^۲ که نسبت تعداد پرونده‌های حل و فصل شده به تعداد پرونده‌های ورودی در طول یک سال را بیان می‌کند.

1. disposition time

2. clearance rate

۳. حجم پرونده‌های ورودی^۱ که بیانگر تعداد پرونده‌های جدید در طول یک سال است.

۴. حجم پرونده‌های در حال بررسی^۲ که تعداد پرونده‌های حل و فصل نشده را اندازه‌گیری می‌کند.

۵. نرخ تراکم^۳؛ بیانگر نسبت کل پرونده‌های در حال بررسی به پرونده‌های حل و فصل شده است.

۶. استفاده از منابع^۴ که کارایی بر اساس میزان استفاده قوه قضائیه از منابع موجود مانند بودجه، کارکنان، فناوری را ارزیابی می‌کند (Kapopoulos, 2024: 102). در ایران هرچند آمار جدید و دقیقی از طول فرایند دادرسی پرونده‌ها وجود ندارد اما بر اساس گزارش بانک جهانی در پرونده‌های راجع به کسب و کار این مدت به طور متوسط ۵۰۵ روز است و مطابق همین گزارش نیز امتیاز کیفیت فرآیند قضایی در حوزه کسب و کار ۵ از ۱۸ بوده است (The World Bank Group, 2019: 178). در حالی که این عدد در ترکیه ۱۵ از ۱۸ و در امارات متحده عربی ۱۴ از ۱۸ بوده است. (The World Bank Group, 2019: 210). بنابراین چنانچه به حداقل رساندن اتلاف منابع و زمان جهت رسیدگی قضایی منجر به کارآمدی قضایی شود؛ چنانکه رسیدگی توأمان به دو پرونده مرتبط در یک مرجع قضایی که موجب صرفه‌جویی در منابع خواهد شد در همین راستا است و اقتصاد قضایی بر همین موضوع تمرکز دارد (غمامی، ۱۳۹۸: ۳۳) لذا معیار کارآمدی قضایی که نیز اقتضا و ایجاب می‌کند موضوعات مرتبط یا آنچه که مقدمه یا لازمه رسیدگی به موضوع اصلی است همگی در یک مرجع رسیدگی شود و از تعدد و تفکیک غیرضروری دعاوی خودداری شود. در دعاوی مورد بحث اقتضا چنین کارآمدی با در نظر گرفتن مرجع صالح نسبت به دعاوی اصلی این است که دادگاه عمومی حقوقی که دارای صلاحیت است به موضوعات مرتبط یک‌جا رسیدگی کند تا وقت و منابع اصحاب دعا و همچنین دادگاه‌ها صرف پراکندگی دعاوی نشود.

۲-۴. مراجع اداری و قضایی

در پاره‌ای موضوعات مرتبط با شناسنامه مراجع اداری و قضایی به طور موازی خود را صالح به رسیدگی می‌دانند. به عنوان مثال در موضوع الزام به «ثبت ولادت» دیوان عدالت اداری و مراجع قضایی هر دو به موضوع رسیدگی می‌کنند و آرای متعارض متعددی نیز صادر شده است (محسنی، ۱۳۹۹: ۱۲۴). در ادامه به موضوع صلاحیت مراجع اداری در برابر مراجع قضایی پرداخته می‌شود. رسیدگی به برخی موضوعات مربوط به شناسنامه از جهت عدم انجام وظایف اداری اداره ثبت احوال

1. incoming caseload
2. pending caseload
3. Congestion Rate
4. Resource Utilization

در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. مطابق ماده ۱ قانون ثبت احوال انجام اموری مانند ثبت ولادت و صدور شناسنامه، صدور گواهی ولادت برای اتباع خارجه، تنظیم دفاتر ثبت کل وقایع و نام خانوادگی از وظایف ثبت احوال است. مطابق قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به تصمیمات و اقدامات مأموران و واحدهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است (ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری). در نگاه اول این طور به نظر می‌رسد که هرگاه اداره ثبت احوال از انجام وظایف قانونی خود خودداری کند، شخص ذی‌نفع می‌تواند در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نماید و ضرورتی به مداخله مراجع قضایی وجود ندارد. اما مذاقه در موضوعات و رویه عملی بیانگر آن است که علی‌رغم اینکه برخی موضوعات از وظایف اداره ثبت احوال دانسته شده است، اما انجام آن از سوی آن اداره منوط به اثبات یا احراز اموری است که صرفاً در صلاحیت مراجع قضایی است و دیوان عدالت نیز نمی‌تواند در خصوص آن اتخاذ تصمیم کند. چنانکه صدور شناسنامه برای مشمولین بند ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی منوط به این است که قبلاً تابعیت ایرانی متقاضی در مرجع صالح قضایی احراز شده باشد (دادنامه شماره ۱۹۲۱۰۸/۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۰ شعبه ۳۷ دیوان عدالت اداری) و اداره ثبت احوال و دیوان عدالت اداری امکان و صلاحیت احراز این موضوع را ندارند.

سؤالی که مطرح می‌شود این است که باتوجه به قانون شوراهای حل اختلاف (۱۴۰۲) موضوعاتی که از وظایف ثبت احوال می‌باشد که رسیدگی نسبت به آن‌ها در صلاحیت دادگاه صلح قرار داده شده است (بند ۱۱ ماده ۱۲ قانون شوراهای حل اختلاف) در صورت خودداری اداره ثبت احوال از انجام آن آیا صرفاً در صلاحیت دادگاه‌های صلح است یا اینکه با توجه به عمومیت ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری این موضوعات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیز می‌باشد؟ در این خصوص دو دیدگاه قابل طرح است:

دیدگاه اول: با ملاحظه صلاحیت‌های دادگاه‌های صلح که برخی از موضوعات آن مانند جهیزیه، مهریه و نفقه تا نصاب مقرر در بند ۱ ماده ۱۲ قانون شوراهای حل اختلاف (که قانون شوراهای حل اختلاف ۱۳۹۴ نیز سابقه داشته است) و همچنین قراردادان موضوع «رشد» دیگر دادگاه خانواده صلاحیت ندارد و لذا به همین قیاس در موضوعاتی که در ماده ۱۲ قانون شوراهای حل اختلاف مورد تصریح قرار گرفته است، ذی‌نفع به جای مراجعه به دیوان عدالت اداری، باید به دادگاه صلح مراجعه کند.

دیدگاه دوم: هرچند قانون شوراهای حل اختلاف نسبت برخی امور مانند صدور شناسنامه دارای صلاحیت می‌باشند اما با توجه به عمومیت ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری که رسیدگی به تصمیمات و اقدامات مأموران یا واحدهای دولتی با دیوان عدالت اداری است، ذی‌نفع می‌تواند به جای مراجعه به دادگاه صلح به دیوان عدالت اداری شکایت کند اگرچه برخی آرای دیوان عدالت

اداری خلاف این را مقرر می‌دارد (دادنامه شماره ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۰۱۹۲۱۰۸ شعبه ۳۷ دیوان عدالت اداری). اما به نظر می‌رسد استناد و قیاس دیدگاه اول در ارتباط با موضوعات دادگاه خانواده در اینجا قابل اعمال نیست، زیرا موضوعات داخل در صلاحیت دادگاه خانواده صرفاً تا نصاب معینی در صلاحیت دادگاه صلح قرار گرفته است و اصل صلاحیت دادگاه خانواده در موضوعات مورد اشاره همچنان باقی است. از طرف دیگر صلاحیت دادگاه صلح نسبت به دیوان عدالت اداری، استثنایی محسوب می‌شود. لازم به ذکر است در حالت کلی این صلاحیت دیوان عدالت اداری است که نسبت به دادگستری استثنایی محسوب می‌شود زیرا دادگاه صلح بخشی از سیستم قضایی با صلاحیت نسبی است اما از آنجا که دادگاه صلح خود نه یک دادگاه عمومی بلکه دادگاهی استثنایی است و آرای آن در موضوعات مربوط به شناسنامه قطعی محسوب می‌شود (تبصره ۵ ماده ۱۲ قانون شوراهای حل اختلاف) باید قائل به این بود که چنانچه ذی‌نفع بخواهد از تصمیم یا اقدام اداره ثبت احوال به دیوان عدالت اداری شکایت کند، دیوان باید شکایت او را با توجه به عمومات صلاحیتی خود استماع کند. لذا ذی‌نفع برای برخی موضوعات حق دارد به یکی از مراجع قضایی یا دیوان عدالت اداری مراجعه کند و حق انتخاب با اوست چنانکه رویه عملی نیز همین است و اشخاص بعضاً موضوعات مشابه را در مرجع قضایی یا دیوان عدالت طرح می‌کنند و هر دو مرجع نیز خود را صالح به رسیدگی می‌دانند. البته بدیهی است موضوعاتی که نیازمند احراز و اثبات قضایی است مانند تابعیت، قابل طرح در دیوان نیست مگر آنکه قبلاً موضوع در دادگاه به اثبات رسیده باشد و آثار آن در دیوان عدالت مورد مطالبه قرار گیرد.

نتیجه

شناسنامه از مهم‌ترین اسناد هویتی هر ایرانی است که نه تنها تعیین‌کننده هویت فردی اوست بلکه در شکل‌گیری هویت اجتماعی وی نیز نقش اساسی دارد. با وجود سابقه طولانی صدور اسناد هویتی برای ایرانیان همچنان افراد زیادی وجود دارند که فاقد اسناد هویت ایرانی هستند که بخشی از این موضوع به واسطه فقدان سیاست منسجم و از پیش تعیین‌شده برای ساماندهی بخشی از مهاجرینی است که به سبب اقامت طولانی مدت و ولادت نسل‌های بعدی، حقوقی همچون حق تابعیت برای آنان ایجاد شده است. صرف نظر از مباحث سوگیرانه، اکنون محاکم قضایی با انبوهی از دعاوی صدور شناسنامه مواجه‌اند که رسیدگی به آن به سبب ماهیت و شرایط صدور شناسنامه مستلزم رسیدگی و احراز موضوعاتی است که احراز آن موضوعات خود در صلاحیت مرجع دیگری قرار می‌گیرد. از سوی دیگر تعدد قوانین در خصوص صلاحیت بر ابهام مرجع یا مراجع صالح افزوده است به گونه‌ای که عقاید مختلفی از نظرهای مشورتی تا آرای قضایی متفاوت پیرامون موضوع شکل

گرفته است، درحالی که اصول دادرسی و سیاست قضایی اقتضایی غیر از بعضاً دیدگاه‌های رایج دارد. نتایج بررسی نشان می‌دهد در موضوع صدور شناسنامه، به طور کلی سه مرجع دادگاه عمومی حقوقی، دادگاه صلح و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی دارد. اما این صلاحیت‌ها اولاً بر اساس شیوه اقامه دعوا که دعاوی به طور مستقل طرح گردد یا اینکه به صورت یکجا مورد خواسته قرار گیرد، با استفاده از مفاهیم و اصول حاکم بر دعاوی مرتبط و دعاوی متضمن می‌تواند محدود گردد یا توسعه یابد. ثانیاً توصیف عناصر موضوعی و تعیین موضوع دعوا بر اساس عناصر موضوعی و ادعاهای صریح یا ضمنی اصحاب دعوا و به ویژه موضوعاتی که خواهان به آن استناد کرده است، می‌تواند تعیین‌کننده مرجع صالح باشد و از آنجا که شناسنامه در ایران کارکردی دوگانه دارد و تنها یک مدرک هویت فردی (به معنای مشخصات فردی و وضعیت خانوادگی) نیست بلکه همانند «گواهی شهروندی» کارکردی در جهت تعیین وضعیت تابعیت او نیز دارد، دادگاه می‌تواند بر اساس این موضوع و توصیف لازم، اقدام به تعیین صلاحیت نماید.

منابع

فارسی

- امیری، عباس؛ روحی، دهبته؛ خداوردی، مجید و سوادکوهی‌فر، سام. (۱۴۰۳). قوه قضائیه و کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۷۸: چالش‌ها و راهکارها. مجلس و راهبرد، سال ۳۱، شماره ۱۱۷.
- توکلی‌کیا، امید و اصغری، زهرا. (۱۴۰۴). رسیدگی به دعاوی شناسنامه در دادگاه صلح. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق خصوصی، دوره ۲، شماره ۴.
- جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۷۵). دانشنامه حقوقی. جلد ۳، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- جنکینز، ریچارد. (۱۳۸۱). هویت اجتماعی. ترجمه تورج یاراحمدی، تهران: انتشارات شیرازه.
- حسن‌زاده، مهدی و افشارقوچانی، زهره. (۱۳۹۲). ایراد امر مرتبط در نظام دادرسی مدنی؛ مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه. فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۷، شماره ۲.
- حسن‌زاده، مهدی و فتحی، بدیع. (۱۳۹۹). توسعه صلاحیت نسبی ناشی از ارتباط دعوا در ایران و فرانسه با نگاهی به رویه قضایی. مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۴، شماره ۱۰۹.
- خروشی، عبدالعظیم و توکلی‌کیا، امید. (۱۴۰۴). مطالعه تطبیقی اثر گذرنامه خارجی بر تابعیت ناشی از تولد در کامن‌لا و حقوق ایران با رویکرد رویه‌های قضایی. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۲۹.
- ژرارد، کوشه. (۱۳۹۱). آیین دادرسی مدنی فرانسه. مترجم: سیداحمدعلی هاشمی، تهران: انتشارات دادگستر.
- شمس، عبدالله. (۱۳۹۳). سبب، امور موضوعی و توصیف آن‌ها در دعاوی مدنی. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۷(۶۵)، ۱-۲۴.
- شمس، عبدالله. (۱۳۸۰). آیین دادرسی مدنی. جلد اول، تهران: نشر میزان.
- غلامی، نبی. (۱۴۰۱). ایرادات دادرسی در دعاوی مدنی (مطالعه تطبیقی در حقوق لبنان، آمریکا و ایران)، چاپ دوم، تهران: انتشارات موجک.
- غمامی، سیدمحمد مهدی و عبدالهیان، امید. (۱۳۹۸). کارآمدی فرایند صدور آرای قضایی در جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۴، شماره ۸۵.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۷۶). اعتبار امر قضاوت شده در دعاوی مدنی. تهران: انتشارات دادگستر.
- کاشانی، جواد و فتحی، بدیع. (۱۴۰۰). مطالعه دعاوی ضمنی (متضمن) در دادرسی مدنی ایران و فرانسه با تأکید بر رویه قضایی. مطالعات حقوقی، دوره ۱۳، شماره ۳.
- کاشانی، جواد. (۱۳۹۵). مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت. دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۳ و ۷۴.
- کاویار، حسین و امینی، مهدی. (۱۴۰۳). صلاحیت دادگاه صلح در قانون شوراهای حل اختلاف. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۹، شماره ۱۰۶.
- کریمی، عباس. (۱۳۸۹). آیین دادرسی مدنی. چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
- الماسی، نجادعلی. (۱۳۸۲). حقوق بین الملل خصوصی. چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- متین‌دفتری، احمد. (۱۳۸۱). آیین دادرسی مدنی و بازرگانی. تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.

- محسنی، حسن و شکوهی مشهدی، بهنام. (۱۳۹۹). درنگی بر چند علت صدور رای متعارض با نگاهی تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه. پژوهشنامه حقوق تطبیقی، دوره ۴، شماره ۲.
- محسنی، حسن. (۱۳۹۱). کد آیین دادرسی مدنی فرانسه. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- محسنی، حسن. (۱۳۹۳). دعاوی مرتبط و ناکارآمدی مقررات مرتبط. مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۶، شماره ۷۷.
- میرشکاری، عباس. (۱۴۰۲). حقوق ثبت احوال. چاپ سوم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- هرمزی، خیرالله و تکاپو، سید فریدالدین. (۱۳۹۹). لوازم عقلی دعوا. پژوهش حقوق خصوصی، دوره ۹، شماره ۳۲.
- هرمزی، خیرالله و فتحی، بدیع. (۱۴۰۰). گسترش دامنه صلاحیت ذاتی ناشی از ارتباط دعاوی مدنی؛ مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه با تأکید بر رویه قضایی. مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۵۱، شماره ۱.
- هرمزی، خیرالله. (۱۳۹۳). توسعه صلاحیت یا صلاحیت تبعی. فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال دوم، شماره ۶.

آرای قضایی

- دادنامه شماره ۱۴۰۳۲۵۳۹۰۰۰۱۷۷۳۹۹۳، مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۹، صادره از شعبه ۴۷ دادگاه عمومی حقوقی مشهد.
- دادنامه شماره ۱۴۰۳۲۵۳۹۰۰۰۴۶۶۰۶۴۳، مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۲۱، صادره از شعبه ۱۶ تجدیدنظر خراسان رضوی.
- دادنامه شماره ۱۴۰۳۲۵۳۹۰۰۰۸۴۲۶۸۷۲، مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۱، صادره از شعبه ۲۷ دادگاه عمومی حقوقی مشهد.
- دادنامه شماره ۱۴۰۴۲۵۳۹۰۰۰۰۹۸۴۹۵۳، مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۳۱، صادره از شعبه ۵۰ دادگاه عمومی حقوقی مشهد.
- دادنامه شماره ۱۴۰۴۲۵۳۹۰۰۰۴۳۶۳۳۹۶، مورخ ۱۴۰۴/۰۴/۱۰، صادره از شعبه ۴۷ دادگاه عمومی حقوقی مشهد.

انگلیسی

- Benoit, C. (2014). Force and Effect: A Look at the Passport in the Context of Citizenship. *Fordham L. Rev.*, 82, 3307.
- Kapopoulos, P., & Rizos, A. (2024). Judicial efficiency and economic growth: Evidence based on European Union data. *Scottish Journal of Political Economy*, 71(1), 101-131.
- Liston, Julia. (2014), The Right to Appeal, Memorandum for Interpol, case western reserve university, school of law, *War Crimes Memoranda*. 294.
- Najjar, B. W. (2020). Efficiency and/or Effectiveness in Managing Organizations. *Journal of Education and Culture Studies*, 4(2), 131-138.
- The World Bank Group. (2019). *Doing Business 2019*, Training for Reform,
- *United States Code*; USC, (1934), laws in effect on 2025, Office of the Law Revision Counsel, at: <https://uscode.house.gov>.