

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۲))

مقدمه

لایحه «اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی» که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، در بررسیهای شورای نگهبان با دو ایراد مواجه گردید که کمیسیون حقوقی و قضایی پس از بررسی ایرادات گزارش خود در رفع ایرادهای شورای نگهبان را به صحن علنی ارسال نمود و صحن علنی نیز مصوبه کمیسیون را تصویب و به شورای نگهبان فرستاد، لکن شورای نگهبان مصوبه کمیسیون را رافع ایرادات خود ندانست فلذا کمیسیون قضایی مجدداً لایحه را بررسی و اکنون مصوبه کمیسیون قضایی به صحن علنی ارسال گردیده که در این گزارش به بررسی ایرادات مجدد شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون قضایی می‌پردازیم:

مخصوصاً صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۱۹

شماره چاپ:

۱۵۷۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۶/۱۶

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۴۲۹-۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۷/۲

پیشینه موضوع

این لایحه در حقیقت اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی مصوب ۱۳۸۵/۷/۲ می‌باشد. در آن قانون تقاضای تابعیت از سوی این فرزندان منوط به چند شرط اصلی می‌باشد:

۱. تولد طفل در ایران

۲. تولد طفل حداکثر تا تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲ (یک سال پس از تصویب قانون)

۳. تقاضای تابعیت پس از سن ۱۸ سال تمام شمسی

۴. نداشتن سوء پیشینه کیفری و امنیتی

۵. اعلام رد تابعیت غیر ایرانی

در این قانون احکام دیگری نیز مانند صدور اقامت برای پدر خارجی وجود دارد.

لایحه واصله و همچنین مصوبه مجلس شورای اسلامی نیز تقریباً احکام این قانون را تغییر داده است:

۱. شرط تولد طفل در ایران حذف شده است.

۲. دو تبصره ماده واحده حذف شده است. تبصره اول در خصوص مهلت یک‌ساله برای متقاضیانی که در زمان تصویب قانون بیش از ۱۸ سال تمام داشته‌اند و تبصره «۲» در خصوص شرط سکونت مندرج در بند «۵» ماده (۹۷۹) قانون مدنی در خصوص متقاضیانی است که پس از تصویب این قانون از ازدواج زن ایرانی با مرد خارجی‌ای به دنیا آمده‌اند که والدین آنها از ابتدای ازدواج ماده (۱۰۶۰) قانون مدنی را رعایت نموده‌اند.

۳. تقاضای تابعیت قبل از ۱۸ سالگی توسط مادر ایرانی طفل امکان‌پذیر است.

۴. شرط عدم سوء پیشینه کیفری حذف شده است و در صورت تقاضای پس از ۱۸ سالگی تنها فقدان مشکل امنیتی شرط اعطای تابعیت قرار داده شده است.

۵. در تبصره «۲» برای افراد فاقد تابعیت که خود و یکی از والدین آنها در ایران متولد شده، در صورت نبود سوء پیشینه کیفری و مشکل امنیتی، امکان تحصیل تابعیت ایران پس از ۱۸ سالگی ایجاد شده است.

شورای نگهبان نیز در دو مورد به مصوبه مجلس ایراد وارد نموده است. ایرادات شورای نگهبان به شرح زیر است:

۱. اطلاق اعطای تابعیت، نسبت به مواردی که خوف بروز مشکلات و مسائل امنیتی وجود داشته باشد خلاف موازین شرع و مغایر بند «۵» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۲- اطلاق اعطای پروانه اقامت به پدر، نسبت به مواردی که خوف بروز مشکلات و مسائل امنیتی وجود داشته باشد خلاف موازین شرع و مغایر بند «۵» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

الف) ایراد اول

در این ایراد شورای نگهبان اطلاق اعطای تابعیت را مغایر بند «۵» اصل سوم قانون اساسی و خلاف موازین شرع شناخته است. دلیل این ایراد نیز خوف بروز مشکلات امنیتی است در صورت بروز این مشکلات خوف سلطه اجانب بر کشور وجود دارد.

ب) ایراد دوم

شورای نگهبان مانند ایراد اول، اطلاق پروانه اعطای اقامت به پدر خارجی را مغایر موازین شرع و مغایر بند «۵» اصل سوم قانون اساسی تشخیص داده است.

کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در راستای رفع ایرادات شورا در صدر مصوبه مجلس برای رفع ایراد اول شورای نگهبان در قسمت امکان تقاضای تابعیت توسط مادر برای فرزند زیر ۱۸ سال و برای رفع ایراد دوم در قسمت اعطای اقامت برای پدر خارجی، استعلام امنیتی را پیش‌بینی نمود و با بررسی مجدد لایحه سازمان اطلاعات سپاه پاسداران را نیز به‌عنوان مرجع استعلام امنیتی به متن لایحه اضافه نموده است. متن مصوب کمیسیون به شرح زیر است:

«فرزندان حاصل از ازدواج شرعی زنان ایرانی و مردان خارجی که در ایران قبل یا بعد از تصویب این قانون متولد شده یا می‌شوند قبل از رسیدن به سن هجده سال تمام شمسی به درخواست مادر ایرانی در صورت نبود مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) به تابعیت ایران در می‌آیند. فرزند مذکور پس از رسیدن به سن هجده سال تمام شمسی در صورت عدم تقاضای مادر ایرانی می‌تواند تابعیت ایران را تقاضا کنند که در صورت نداشتن مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) به تابعیت ایران پذیرفته می‌شوند. پاسخ به استعلام امنیتی باید

حداکثر ظرف سه ماه انجام شود و نیروی انتظامی نیز مکلف است نسبت به صدور پروانه اقامت برای پدر غیر ایرانی در صورت نبود مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) اقدام کند.

تبصره «۱» -.....

تبصره «۲» - افراد فاقد تابعیتی که خود و حداقل یکی از والدینشان در ایران متولد شده باشند می‌توانند پس از رسیدن به سن هجده سال تمام شمسی تابعیت ایرانی را تقاضا کنند که در صورت نداشتن سوءپیشینه کیفری و نیز نداشتن مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) به تابعیت ایران پذیرفته می‌شوند».

بررسی ایرادات شورای نگهبان

شورای نگهبان مواردی را که در مصوبه مجلس زمینه‌ساز خوف سلطه اجانب (بند «۵» اصل سوم قانون اساسی) است را مخالف شرع و مغایر قانون اساسی تشخیص داده است چه در اطلاق اعطای تابعیت و چه در اعطای اقامت.

چند مورد از مواردی که احتمال بروز مشکلات امنیتی وجود دارد به قرار زیر است:

۱. اطلاق اعطای تابعیت به افراد متولد در خارج از ایران.

۲. اطلاق اعطای تابعیت به افراد مشمول این قانون بدون تعیین مهلت، که پس از آن مهلت، اعطای تابعیت منحصر به ازدواج‌هایی باشد که مجوزهای لازم برای آن ازدواج اخذ باشد که این موضوع موجب افزایش ورودهای غیر قانونی و تغییرات ترکیب جمعیتی شده و موجب خوف بروز مسائل و مشکلات امنیتی می‌گردد.

۳. اطلاق اعطای تابعیت به افراد فاقد تابعیت (موضوع تبصره «۲» مصوبه مجلس)، که به صورت غیر قانونی وارد شده‌اند که در بند قبل بیان شد.

۴. نبود استعلام امنیتی در صدر ماده واحده، با توجه به اینکه در این لایحه به سه گروه: الف) فرزندان کوچکتر از ۱۸ سال به درخواست مادر ایرانی ب) فرزندان بالاتر از ۱۸ سال به درخواست خود آنان ج) افراد فاقد تابعیت بر اساس تبصره «۲» لایحه و برای جلوگیری از بروز مشکلات امنیتی در دو گروه اخیر استعلام امنیتی پیش‌بینی شده است فلذا ضروری بوده که در خصوص تابعیت به گروه اول نیز استعلام امنیتی پیش‌بینی گردد.

۵. مشکلات امنیتی احتمالی در صورت اعطای اقامت به پدر خارجی.

مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در رفع ایرادات شورای نگهبان، که تنها به اضافه نمودن دو مورد استعلام امنیتی و اضافه نمودن مراجع استعلام اکتفاء نموده است به دلایل زیر رافع تمامی خطرات امنیتی و تمامی شقوق آن نبوده و در نتیجه رافع ایراد شورای نگهبان نمی‌باشد:

۱. حذف شرط تولد طفل در ایران:

با حذف شرط مکان تولد و وابسته ندانستن موضوع اعطای تابعیت به لزوم تولد در ایران، این امر موجب خواهد شد که فرزندان حاصل از ازدواج زن ایرانی با اتباع خارجی که در خاک ایران متولد نشده‌اند و خود آنها یا مادر آنها در ایران نیز زندگی نمی‌کنند نیز ایرانی محسوب شوند؛ امری که سبب گسترده شدن جامعه مخاطب لایحه خواهد شد. این درحالی است که آنچه موضوع هویت و وضعیت تابعیت یا اقامت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی را تبدیل به یک مسئله نموده و

تمامی طرح‌هایی که تا کنون در مجلس نیز جهت اصلاح قانون ارائه شده، ناظر بر پذیرش آن بوده، مربوط به فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی است که ساکن ایران بوده‌اند نه خارج از کشور. لایحه و مصوبه مجلس با افزودن فرزندان مادران ساکن در خارج از کشور علاوه بر پیچیده تر کردن شرایط، مسئله اصلی این قشر را که عبارت است از «مشکلات ناشی از بی‌هویتی» است را به گروه‌هایی که درگیر این مسئله نیستند (چرا که در کشور پدر ساکن هستند و مسئله تابعیت آنها روشن است) تعمیم داده است. این مسئله منجر به بروز چالش‌های متعدد فرهنگی و هویتی ناشی از اعطای تابعیت به این قشر کثیر با توجه به تنوع آنها خواهد شد. در حقیقت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی که در ایران متولد شده‌اند اگرچه بر اساس قانون سال ۱۳۸۵ ایرانی محسوب نمی‌شوند اما در بسیاری از موارد کشور پدر خود را تا کنون ندیده و به لحاظ فرهنگی وابستگی و پذیرش بالایی در فرهنگ ایرانی دارند این در حالی است که فرزندان مادران ساکن در خارج از کشور ممکن است نه درگیر مسئله بی‌تابعیتی و بی‌هویتی بوده و نه علقه چندانی به فرهنگی ایرانی داشته باشند و حتی ممکن است خود آنها نیز خواهان این مسئله نباشند. اعطای تابعیت به این کودکان صرفاً به درخواست مادر آنها بدون توجه به این مسائل چندان منطقی نیست.

توجه به این نکته ضروری است که عمده مطالبات درخصوص اصلاح قانون تابعیت و قانون «تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی» نیز در خصوص فرزندان متولد در ایران بوده نه فرزندان که مادر آنها در خارج از کشور با مرد خارجی ازدواج کرده است و ساکن ایران نیز نیستند.

تفکیک این دو گروه از یکدیگر به دلیل تبعات متفاوتی که اعطای تابعیت به هر یک از آنها خواهد داشت در لایحه ضروری است چرا که عدم تفکیک این دو گروه از یکدیگر و یکسان دیدن مسائل پیش روی هر دو گروه به معنی نادیده انگاشتن مسئله واقعی بی‌هویتی فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی در داخل ایران و ایجاد چالش‌های متعدد هویتی و فرهنگی و امنیتی است.

تذکر به موارد زیر ضروری است:

نخست: مشکل کنونی کشور حل مسئله تابعیت فرزندان است که در ایران از ازدواج زن ایرانی و مرد خارجی به دنیا آمده‌اند و در وضعیت اقتصادی مناسبی نیز نمی‌باشند در حقیقت مسئله اصلی کنونی، حل مشکل فرزندان است که از مشکل بی‌هویتی رنج می‌برند فلذا تعمیم آن به گروه‌های دیگر (فرزندان متولد در خارج از کشور) که از این مشکل رنج نمی‌برند می‌تواند مشکل‌زا باشد، چون تبعات اعطای تابعیت به هر کدام از این دو گروه متفاوت می‌باشد و در صورت اعطای تابعیت به فرزندان متولد در خارج از کشور امکان تأثیرات منفی در توازن قومی و هویتی را می‌تواند در برداشته باشد به خصوص اینکه ممکن است برخی از زنان ایرانی با مهاجرت به خارج کشور، از حدود قانونی و شرعی ازدواج نیز عدول نموده باشند.

دوم: فرزندان که از ازدواج زن ایرانی با مرد خارجی، در کشوری غیر از کشورمان، به دنیا آمده‌اند عموماً در وضعیت اقتصادی مناسبی هستند و همچنین تابعیت پدر خارجی یا کشور محل تولد خود را دارا هستند و اعطای تابعیت ایران موجب دو تابعیتی شدن آنان می‌شود و همچنین مانند فرزندان متولد در ایران از مشکل تابعیت رنج نمی‌برند.

سوم: فرزندان متولد در ایران، عموماً در ایران نیز زندگی کرده و تا کنون بسیاری از آنان شاید از کشور نیز خارج نشده‌اند و برای خود وطن و کشوری غیر از ایران را عموماً نمی‌شناسند لکن فرزندان متولد در خارج از ایران، عموماً در خارج از کشور زندگی کرده و شاید موطن و کشور خود را ایران ندانند.

چهارم: در تمام قوانین کشور از جمله قانون مدنی (ماده ۹۷۶) و قانون تعیین تکلیف وضعیت تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج

زنان ایرانی و مردان خارجی مصوب ۱۳۸۵ و همچنین تبصره «۲» مصوب کمیسیون، شرط تولد در ایران وجود دارد که حذف این شرط نظام اعطای تابعیت در کشور را مختل می‌نماید.

پنجم: کنترل مسائل امنیتی در فرزندان متولد در ایران به مراتب آسان‌تر بوده و در مورد فرزندان متولد در خارج امکان کنترل این مسائل در لایحه و مصوبه کمیسیون کمتر وجود دارد.

و از مهمترین چالش‌ها و اشکالات اساسی که بر اثر دارای تابعیت ایرانی شناختن «فرزندان متولد خارج از ایران» با توجه به اینکه افراد مذکور دارای مشکل مورد توجه در این لایحه یعنی فقدان تابعیت نمی‌باشند و از طریق پدر خارجی یا محل تولد در خارج از کشور دارای تابعیت خارجی هستند موجب ایجاد تابعیت مضاعف برای آنها و مشکلات اساسی حقوقی و امنیتی به دلیل ایجاد تابعیت مضاعف برای ایشان برای کشور همراه خواهد داشت.

۲. اختلال در توازن هویتی جامعه

با توجه به اینکه در لایحه پیشنهادی صرف تولد از مادر ایرانی و پدر خارجی بنا به درخواست مادر فارغ از موقعیت اجتماعی، و سیاسی پدر منجر به دریافت تابعیت ایرانی خواهد شد این مسئله در آینده می‌تواند موجبات در هم ریختن توازن فرهنگی گسترده و پس از آن مشکل امنیتی گردد به ویژه که زندگی و اقامت این افراد در ایران نیز بر اساس مصوبه ضروری نبوده و صرف داشتن مادر ایرانی کفایت کننده جهت اعطای تابعیت می‌باشد.

۳. دامن زدن به ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی

تاکنون عدم اعطای تابعیت به این فرزندان تا سن ۱۸ سالگی به نوعی به‌عنوان یک بازدارنده در خصوص افزایش این قبیل ازدواج‌ها عمل می‌نمود. با توجه به اینکه لایحه پیش رو تمامی شروط اعطای تابعیت مندرج در قانون سال ۱۳۸۵ را غیر ضروری تلقی نموده است، حذف تمامی شروط مندرج در قانون، منجر به دامن زدن به این ازدواج‌ها منجر خواهد شد. در حقیقت بسیاری از اتباع خارجی ممکن است جهت دریافت اقامت دائم در ایران اقدام به ازدواج به زنان ایرانی نمایند. بر این اساس این موضوع به نوعی می‌تواند منجر به افزایش سوءاستفاده از زن ایرانی و بروز مسائل امنیتی و سلطه اجانب گردد.

۴. مبهم بودن تبعات لایحه به دلیل عدم امکان تخمین افراد تحت شمول

در حال حاضر به علت غیر قانونی بودن ازدواج بسیاری از زنان ایرانی با مردان خارجی و عدم ثبت این ازدواج‌ها و به تبع آن تعداد فرزندان حاصل از آنها تخمین دقیقی از تعداد این کودکان وجود ندارد.

بدین ترتیب یکی از چالش‌های پیش روی لایحه عدم وجود سند پشتیبان و تخمین این نکته است که چه تعداد افراد در نتیجه تصویب این قانون به تابعیت ایران پذیرفته خواهند شد.

این مسئله تخمین تبعات امنیتی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی طرح را هاله‌ای از ابهام فرو برده و نمی‌توان در این زمینه سخن گفت.

۵. اضافه نمودن گستره شمول لایحه به افراد بی تابعیت

با توجه به اینکه گستره افراد مذکور و نحوه ورود آنان به کشور مشخص نیست و با توجه به مطالب بندهای بالا، اشکالات امنیتی در این گروه به قوت خود باقی است.

با توجه به این مطالب مرکز پژوهش‌های مجلس متنی را جهت تصویب به کمیسیون قضایی به شرح زیر پیشنهاد نمود که به تصویب نرسید:

«ماده واحده - فرزندان حاصل از ازدواج شرعی زنان ایرانی و مردان خارجی که در ایران قبل از تصویب این قانون یا حداکثر ۵ سال پس از آن متولد شده یا می‌شوند قبل از رسیدن به سن هجده سال تمام شمسی به درخواست مادر ایرانی و در صورت نبود مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه) به تابعیت ایران در می‌آیند. فرزندان مذکور پس از رسیدن به سن هجده سال تمام شمسی در صورت عدم تقاضای مادر ایرانی می‌توانند تابعیت ایران را تقاضا کنند که در صورت نداشتن مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه) به تابعیت ایران پذیرفته می‌شوند. پاسخ به استعلام امنیتی باید حداکثر ظرف سه ماه انجام شود و نیروی انتظامی نیز مکلف است در صورت نبود مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه) نسبت به صدور پروانه اقامت برای پدر غیرایرانی اقدام کند.

تبصره «۱» -.....

تبصره «۲» - حذف گردد.

تبصره الحاقی پیشنهادی - پس از پایان مهلت پنج ساله مذکور در صدر ماده، تنها در صورتی به فرزندان مشمول این قانون تابعیت اعطاء می‌گردد که والدین آنان مجوز لازم را پیش از ازدواج اخذ نموده باشند. هم چنین پس از پایان مهلت مذکور تنها در صورتی به افراد مشمول تبصره (۲) این قانون تابعیت اعطاء می‌گردد که ورود آنان به کشور از طرق قانونی صورت گرفته باشد.»
فلذا به نظر می‌رسد ایرادات شورای نگهبان در برخی از حوزه‌ها به خصوص «متولدین خارج از کشور» کماکان به قوت خود باقی است.

نتیجه‌گیری

مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در خصوص رفع ایرادات شورا در مورد مصوبه مجلس در لایحه اصلاح قانون تعیین تکلیف وضعیت تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی و مردان خارجی مصوب ۱۳۸۵، علاوه بر محسنات آن دارای ایرادات مهمی است که موجب می‌شود ایرادات شورای نگهبان به صورت کامل رفع نگردد که مهمترین آن عدم توجه به ایرادات ناشی از اطلاق اعطای تابعیت به فرزندان متولد شده در خارج از کشور می‌باشد. زیرا یکی از مهمترین چالش‌های اعطای تابعیت به این افراد این است که این افراد به واسطه پدر خارجی یا محل تولد در خارج از کشور دیگری تابعیت را دارا هستند فلذا اعطای تابعیت ایران به آنان موجب تابعیت مضاعف و موجب ایجاد اشکالات اساسی حقوقی و امنیتی خواهد بود.

فلذا در این شرایط تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد نمی‌گردد و پیشنهاد می‌شود که لایحه برای رفع کامل ایرادات شورای نگهبان مجدداً به کمیسیون محترم قضایی و حقوقی ارجاع شود.

