



معاونت امور اقتصادی

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه گذاری از طریق  
کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی  
با تأکید بر دیوان عدالت اداری

امید عبدالهیان، محمدرضا رفیعی، احمد مرکزالمیری، محبوبه سلطانی

به نام خدا

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی (با

تأکید بر دیوان عدالت اداری)

تهیه و تنظیم	امید عبدالهیان، محمدرضا رفیعی، احمد مرکزالمیری، محبوبه سلطانی
ناظر علمی	دکتر بهزاد پورسید
ناشر	معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی
ویراستاران	محمد حسنی، حسین کاظمی
طراح جلد	سجاد جلیل پیران
تاریخ انتشار	تیرماه ۱۳۹۷
نوبت چاپ	اول
انتشارات	پیک نور

## فهرست مطالب

۱	سخن آغازین
۳	فصل ۱. مقدمه
۹	فصل ۲. تعریف و شناسایی دعاوی اداری اقتصادی در صلاحیت دیوان عدالت اداری
۱۱-۲	۱-۲. تعریف دعاوی اقتصادی .....
۲۵-۲	۲-۲. جایگاه و مصادیق دعاوی اداری اقتصادی در صلاحیت دیوان عدالت اداری .....
۳۰-۲	۳-۲. معرفی اجمالی دعاوی اداری اقتصادی در صلاحیت دیوان عدالت اداری .....
۳۰-۳-۲	۱-۳-۲. اعتراض به آرای مراجع حل اختلاف کار.....
۳۲-۳-۲	۲-۳-۲. الزام به پذیرش و احتساب سوابق بیمه‌ای.....
۳۴-۳-۲	۳-۳-۲. الزام به پرداخت حق بیمه .....
۳۵-۳-۲	۴-۳-۲. اعتراض به رأی هیأت تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی.....
۳۶-۳-۲	۵-۳-۲. برقراری و پرداخت مستمری .....
۳۷-۳-۲	۶-۳-۲. اعتراض به عدم افزایش مستمری.....
۳۷-۳-۲	۷-۳-۲. اعتراض به رأی کمیسیون پزشکی تأمین اجتماعی .....
۳۸-۳-۲	۸-۳-۲. الزام به اصلاح عنوان شغلی.....
۳۹-۳-۲	۹-۳-۲. دعاوی راجع به بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور.....
۱۰-۳-۲	۱۰-۳-۲. الزام به صدور حکم بازنشستگی (عادی یا پیش از موعد) و برقراری حقوق بازنشستگی .....
۴۳-۳-۲	۱۱-۳-۲. پرداخت بیمه بیکاری.....
۴۴-۳-۲	۱۲-۳-۲. اعتراض به نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی .....
۴۵-۳-۲	۱۳-۳-۲. الزام به پرداخت غرامتها و کمک‌هزینه‌ها.....
۴۵-۳-۲	۱۴-۳-۲. نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای .....
۴۶-۳-۲	۱۵-۳-۲. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی .....
۴۷-۳-۲	۱۶-۳-۲. اعتراض به رأی شورای عالی مالیاتی.....
۴۸-۳-۲	۱۷-۳-۲. اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری .....
۴۸-۳-۲	۱۸-۳-۲. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف گمرکی.....

۵۰	اعتراض به آرای شعب تعزیرات حکومتی.....	۱۹-۳-۲
۵۰	اعتراض به تعطیلی محل کسب توسط اداره اماکن.....	۲۰-۳-۲
۵۲	درخواست ابطال مقررات اقتصادی.....	۲۱-۳-۲
<b>۵۵</b>	<b>فصل ۳. راهبردها و محورهای کاهش طرح دعوای اقتصادی در دیوان عدالت اداری</b>	
۵۵	۱-۳. شناسایی و رفع عوامل موجب طرح دعوا .....	
۵۶	عوامل ناظر به عملکرد بخش عمومی.....	۱-۱-۳
۱۱۳	عوامل ناظر به عملکرد بخش خصوصی .....	۲-۱-۳
۱۲۹	۲-۳. حل و فصل اختلافات، پیش از طرح دعوا در دیوان عدالت اداری .....	
۱۳۰	دعای بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان ....	۱-۲-۳
۱۳۵	دعای بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان.....	۳-۲-۲
<b>۱۴۹</b>	<b>فصل ۴. نتیجه‌گیری</b>	
<b>۱۵۷</b>	<b>پیوست‌ها</b>	
	پیوست (۱): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از فروردین ۱۳۹۱ تا	
<b>۱۵۷</b>	<b>پایان اسفند ۱۳۹۵</b>	
<b>۱۷۱</b>	<b>پیوست (۲): آمار و اطلاعات مربوط به خواسته‌ها و اتهامات مطروحه در دیوان عدالت اداری</b>	
<b>۱۹۱</b>	<b>منابع</b>	

## سخن آغازین

پیشرفت اقتصادی بدون احترام به حاکمیت قانون و تضمین کارآمد حقوق ممکن نخواهد بود. این دو مستلزم استقرار نظامی قضایی است که پرونده‌ها را در زمان منطقی حل نماید و قابل پیش‌بینی و در دسترس عموم باشد. کشورهای با نظام قضایی کارآمد، بازارهای اعتباری توسعه‌یافته‌تر و سطح توسعه‌یافتگی بالاتری دارند. نظام قضایی قدرتمند به رشد سریع‌تر بنگاه‌های کوچک منتهی می‌شود. علاوه بر این، بهبود کارایی نظام قضایی می‌تواند به بهبود محیط کسب‌وکار، رشد نوآوری‌ها، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تضمین درآمد مالیاتی منتهی شود.

در مسیر تحقق یک نظام قضایی کارآمد که نقشی مؤثر در تولید و سرمایه‌گذاری ایفا کند، شناسایی آن دسته از دعاوی که وصف اقتصادی پررنگ‌تری دارند و برنامه‌ریزی برای کاهش آن‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. از این طریق می‌توان بر کاهش هزینه مبادله در اقتصاد تأثیر مثبت گذاشت. در این پژوهش، با توجه به تنوع دعاوی اقتصادی مطروحه در مراجع قضاوتی، این دعاوی به سه دسته کلی شامل دعاوی اداری، دعاوی حقوقی و دعاوی کیفری تقسیم شده و راهکارهای کاهش این دعاوی در سه بخش جداگانه مورد بررسی قرار گرفته است. کتاب حاضر به بررسی دعاوی اداری اقتصادی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌پردازد.

اختلافات مهم و حل‌نشده اقتصادی میان بخش خصوصی و عمومی عمدتاً به شکل دعوا در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شوند. بنابراین بررسی دعاوی اداری اقتصادی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری، چالش‌های اصلی میان بخش عمومی و بنگاه‌ها در حوزه اقتصاد را برجسته می‌کنند. شناسایی این چالش‌ها، اولویت‌بندی آن‌ها و بررسی راهکارهای کاهش این دعاوی، گام‌های رسیدن به یک برنامه عملی برای رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی

در مراجع قضایی است. در نوشتار حاضر، با بررسی آماری دعاوی اداری که واجد وصف اقتصادی شناسایی شده‌اند، حوزه‌هایی که نیازمند توجه ویژه و سریع هستند شناسایی شده و راهکارهایی برای کاهش دعاوی در این حوزه‌ها ارائه شده است. در پایان لازم است بابت تألیف این کتاب از آقایان عبدالهیان، رفیعی و مرکزالمیری و خانم سلطانی، برای نظارت علمی از دکتر بهزاد پورسید، و جهت آماده‌سازی و انتشار این کتاب از آقای علیرضا نظری تشکر کنم. شایان ذکر است این پژوهش با همکاری و مساعدت پژوهشگاه قوه قضاییه صورت گرفته است. امید است انجام چنین پروژه‌های مشترک و به‌کارگیری دستاوردهای علمی آن‌ها در عمل، بتواند به هم‌افزایی بیشتر قوای مجریه و قضاییه در جهت شناسایی و حل معضلات اقتصادی بینجامد.

**حسین میرشجاعیان حسینی**

**معاون امور اقتصادی**

## فصل ۱. مقدمه

تقویت عوامل تولید، افزایش، گسترش و تسهیل تولید و تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد سرمایه‌گذاری مولد مورد تأکید «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹) قرار گرفته است. همچنین ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فن‌آوری و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها از اهداف اساسی تدوین «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۴/۳/۱) برشمرده شده است. در تحقق سیاست‌ها و اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه تولید و سرمایه‌گذاری و سرانجام تحقق چشم‌انداز ترسیم‌شده از جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی به عنوان کشوری «... دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) ...»، عوامل متعدد تأثیرگذارند. بخشی از این عوامل دارای ریشه حقوقی و قضایی هستند.

تجربیات داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد که محیط حقوقی - قضایی بر عملکرد مناسب اقتصاد، به‌ویژه تسهیل کسب‌وکار، مؤثر است. برخی از نماگرهای مندرج در شاخص‌های اقتصادی به کارایی نظام قضایی مربوطند، از جمله: ۱. نماگر اجرای قراردادهای در «پروژه انجام کسب‌وکار»؛ ۲. نماگرهای استقلال قضایی و اعتماد به دادگاه‌ها در «شاخص جهانی حقوق مالکیت»؛ ۳. نماگرهای استقلال قضایی، کارآمدی

نظام حقوقی در حل و فصل اختلافات و اطمینان از خدمات پلیس در «گزارش رقابت‌پذیری جهانی» (نجفی‌خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵، ۵۹). نماگر اجرای قرارداد پروژه انجام کسب و کار، کارایی نظام قضایی در حل و فصل اختلافات تجاری در دادگاه‌های محلی را اندازه‌گیری می‌کند. نماگر مذکور نشان‌دهنده عملکرد دادگاه‌هاست. عملکرد مناسب دادگاه‌ها به صاحبان کسب و کار کمک می‌کند تا بازارها و شبکه‌های خود را توسعه دهند. در صورت فقدان اجرای مؤثر قراردادها این احتمال وجود دارد که مردم صرفاً با خانواده، دوستان و افرادی که با آن‌ها روابط دیرینه دارند فعالیت اقتصادی انجام دهند (عبدالهیان، ۱۳۹۲، ۳). این مطالعات نشان می‌دهد که نهادهای قضایی در رشد اقتصادی و فعالیت کارآمد بنگاه‌ها و در نتیجه تحقق سیاست‌های کلی نظام در حوزه اقتصاد مقاومتی نقش اساسی دارند. لذا بهبود عملکرد نظام قضایی، به‌ویژه کارآمدی دادگاه‌ها، یکی از مهم‌ترین اصلاحات نهادی برای ارتقای عملکرد بازارها را بر عهده دارند (مرکزالمیری، ۱۳۹۴، ۷).

در راستای تحقق سیاست‌های کلی نظام در سال ۱۳۹۶ که به نام سال «اقتصاد مقاومتی؛ تولید و اشتغال» نام‌گذاری شد، دولت در برنامه‌های ملی اقتصاد مقاومتی به نقش و اهمیت نظام قضایی در تولید و سرمایه‌گذاری توجه کرده است. «مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص پروژه‌های پیشنهادی کارگروه‌های برنامه‌های ملی اقتصاد مقاومتی با عنوان «تدوین نظام حقوق مالکیت فکری و اصلاح ساختار اجرایی آن و اصلاح نظام رسیدگی قضایی» و «تدوین سازوکارهای حمایت حقوقی و قضایی از مالکیت و سرمایه‌گذاری» توسط وزارت دادگستری از نمونه‌های توجه به اهمیت این موضوع است. بر مبنای دغدغه‌های گفته‌شده، رئیس‌جمهور در نامه‌ای خطاب به وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی مقرر کرد که «تدوین برنامه اجرایی» برای «تداوم و ارتقای کمی و کیفی فعالیت‌های مرتبط با سال اقتصاد مقاومتی: تولید و اشتغال» در دو مورد انجام شود؛ مورد شماره ۲ به شرح زیر است: «برنامه اجرایی



برای رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری به نحوی که متضمن به حداقل رسانیدن طرح دعاوی اقتصادی در محاکم قضایی باشد...».

علاوه بر این، ماده ۸ دستورالعمل «پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضاییه» (مصوب رئیس قوه قضاییه مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۹)، پژوهشگاه قوه قضاییه را مکلف کرده است برای شناسایی آسیب‌ها و موانع حقوقی و قضایی سرمایه‌گذاری در داخل کشور و راهکارهای ارتقای امنیت قضایی و حمایت از سرمایه‌گذاری مولد و مطالعه تطبیقی جهت بهره‌گیری از تجربیات کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه پیرامون نقش قضاء در امنیت و توسعه اقتصادی، «مطالعات و بررسی‌های میدانی و تطبیقی» انجام دهد.

بنابراین اولاً، تردیدی در تأثیر اساسی عملکرد مراجع قضاوتی در محیط کسب‌وکار، تولید و سرمایه‌گذاری وجود ندارد. ثانیاً، جایگاه ایران هنوز با جایگاه ترسیم‌شده در سند چشم‌انداز بلندمدت توسعه جمهوری اسلامی ایران به عنوان کشور دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی در منطقه فاصله دارد. ثالثاً، مدیریت چالش‌های نظام حقوقی در مسیر سرمایه‌گذاری مولد از سیاست‌های کلی و خط‌مشی‌های اصلی نظام محسوب می‌شود؛ بنابراین سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای اصلاح نظام قضایی با رویکرد رفع موانع نظام قضایی در مسیر تولید و سرمایه‌گذاری ضروری است. حال سؤال اساسی این است که برای تحقق جایگاه ایران در سند چشم‌انداز، چه اصلاحاتی در عملکرد مراجع قضاوتی به منظور کاهش دعاوی اقتصادی با هدف افزایش تولید و سرمایه‌گذاری لازم است؟

این پژوهش، گامی در جهت تدوین برنامه اجرایی برای اصلاح عملکرد مراجع مختلف در مسیر افزایش تولید و سرمایه‌گذاری مولد محسوب می‌شود. در این نوشتار، پس از بررسی آماری - به ترتیبی که در ادامه شرح داده خواهد شد - پیشنهادهایی برای کاهش طرح دعاوی به طور خاص در «دیوان عدالت اداری» ارائه خواهد شد. هدف اساسی تحقیق حاضر کاهش دعاوی اداری اقتصادی به منظور افزایش تولید و

سرمایه‌گذاری است؛ بنابراین روشی که برای تحقق این هدف در پیش گرفته شده، از تعریف «دعوی اقتصادی» و شناسایی مصادیق آن آغاز می‌شود و با شناسایی و اولویت‌بندی کانون‌های تشکیل پرونده‌های اقتصادی ادامه می‌یابد و به بررسی دلایل وقوع دعاوی و تشکیل پرونده‌های اقتصادی و ارائه راهکارهایی برای مدیریت و برنامه‌ریزی در این حوزه می‌انجامد. محصول این فرایند مطالعاتی، می‌تواند در قالب برنامه‌اجرایی که بر کاهش دعاوی اقتصادی تمرکز دارد، خلاصه شود.

بدین ترتیب، بررسی تمامی چالش‌های نظام حقوقی در مسیر رشد اقتصادی و ارائه برنامه‌اجرایی برای حل آن‌ها، هدف این پژوهش نیست؛ حتی باید پا را فراتر گذاشت و تأکید کرد که بررسی تمام چالش‌های نظام قضایی نیز هدف مطالعه حاضر نیست؛ بلکه در دایره وسیع دعاوی، تنها بر حوزه دعاوی اقتصادی تمرکز شده و مطالعاتی حول این محور اصلی فراهم آمده است.

برای ترسیم دقیق‌تر دایره شمول نوشتار حاضر باید تأکید کرد که این پژوهش بر «دعای اداری اقتصادی» داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری تمرکز دارد. توضیح آنکه دعاوی مطروحه در مراجع قضای را می‌توان به سه دسته کلی شامل (۱) دعاوی اداری، (۲) دعاوی حقوقی و (۳) دعاوی کیفری تقسیم کرد. نوشتار حاضر، حلقه‌ای از این زنجیره و متمرکز بر دعاوی اداری است که وصف اقتصادی دارند. بررسی دعاوی اداری مطروحه در دیوان عدالت اداری، چالش‌های اصلی میان دولت و بخش خصوصی را برجسته می‌نماید؛ چراکه اختلافات میان بخش خصوصی و دولت یا به شکل اعتراض مستقیم به تصمیمات و اقدامات اداری در دیوان عدالت اداری طرح می‌شود یا به شکل طرح اولیه در مراجع شبه‌قضایی مطرح می‌شود که اعتراض به آرای این مراجع عمدتاً در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود؛ بنابراین اختلافات مهم و حل‌نشده میان بخش خصوصی و دولتی به دیوان عدالت اداری راه می‌یابند. این دعاوی را باید مورد بررسی قرار داد و آن دسته از دعاوی را که واجد وصف اقتصادی هستند برای حصول به اهداف مطالعه حاضر شناسایی کرد. این دعاوی اداری اقتصادی

چالش‌های اصلی میان دولت و بنگاه‌ها در حوزه اقتصاد را برجسته می‌کند. دیوان عدالت اداری مرجع قضایی است؛ بنابراین ارتباط مستقیم میان موضوع این پژوهش و عنوان اصلی طرح، یعنی کاهش دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی، وجود دارد.

هرچند عنوان دعاوی اقتصادی عموماً برای دعاوی حقوقی مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما این شهرت نباید موجب غفلت از اهمیت دعاوی اداری اقتصادی و تأثیر چالش‌برانگیز آن در تولید و سرمایه‌گذاری شود. نمونه این دعاوی، دعاوی تأمین اجتماعی است. در سال ۱۳۹۵ تعداد ۲۴۲۰۱ دعوی به طرفیت سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری طرح شده است (ر. ک. جدول ۱۷ بخش پیوست). این دعاوی به طور مستقیم با حوزه تولید و سرمایه‌گذاری مرتبط است و در روابط مثلث کارفرما، کارگر و سازمان تأمین اجتماعی شکل می‌گیرد. با بررسی این دعاوی می‌توان عمده‌ترین مشکلات و چالش‌های میان بخش خصوصی و عمومی در حوزه تأمین اجتماعی را شناسایی و برای کاهش آن برنامه‌ریزی کرد. به عبارت دیگر، فعالان بخش خصوصی در فرایند تولید و سرمایه‌گذاری معمولاً به صورت مستمر مشکلاتی را با سازمان تأمین اجتماعی دارند که می‌توان این مشکلات را در دعاوی مطروحه آن‌ها در مراجع شبه‌قضایی مربوط و همچنین دیوان عدالت اداری مورد ملاحظه و بررسی قرار داد.

نتایج این تحقیق، ضمن ارائه تعریفی از دعاوی اقتصادی، تأثیر عملکرد دیوان عدالت اداری بر محیط کسب‌وکار را نیز نشان می‌دهد. علاوه بر این، دعاوی اداری اقتصادی احصاء می‌شود و با اولویت‌بندی این دعاوی، نشان داده می‌شود که برنامه‌ریزی در کدام حوزه‌ها از فوریت و ضرورت بیشتری برخوردار است. همچنین دلایل تشکیل پرونده در کانون‌های تشکیل دعاوی اقتصادی در پژوهش حاضر تبیین می‌شود و راهکارهایی برای کاهش این دعاوی، و به عبارت دیگر، پیشگیری از شکل‌گیری دعاوی اقتصادی در مراجع قضاوتی، ارائه می‌شود.



# فصل ۲. تعریف و شناسایی دعاوی

## اداری اقتصادی در صلاحیت

### دیوان عدالت اداری

از ویژگی‌های شکل‌گرایی حقوقی،<sup>۱</sup> استقلال هرچه بیشتر حقوق از سایر علوم اجتماعی است؛ اما در قرن نوزدهم، نظریه واقع‌گرایی<sup>۲</sup> در حقوق ظهور یافت و در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ به اوج رسید که بر اساس آن، دیگر حقوق علمی مستقل و بی‌نیاز از دیگر علوم اجتماعی نیست. این رویکرد سبب نزدیک شدن حقوق به سایر زیرشاخه‌های علوم اجتماعی و به‌ویژه اقتصاد شد. دیدگاه‌های کلاسیک، حقوق را به شناخت قواعد حقوقی و ارتباط آن‌ها با یکدیگر و ارزیابی آن‌ها بر اساس معیار عدالت، انصاف و نظم محدود می‌کند، اما مطالعات میان‌رشته‌ای حقوق و اقتصاد بر آن است

---

۱. شکل‌گرایی حقوقی (Legal Formalism) به دو مفهوم به کار می‌رود: در مفهوم اول به صورت منفی، بیشتر در نوشته‌های واقع‌گرایان حقوقی آمریکایی در وصف تحلیل‌هایی به کار می‌رود که به نحو مکانیکی یا خودبه‌خودی، از مقولات و مفاهیم به نتایج منتقل می‌شوند بدون آنکه سیاست، اخلاق یا رویه را لحاظ کنند. در برداشت مثبت، از این اصطلاح برای توضیح این نکته استفاده می‌شود که به کارگیری قواعد در تصمیم‌گیری، انتخاب‌های تصمیم‌گیرندگان را محدود می‌کند، محدودیتی که دارای مزایا و معایبی است. (برای مطالعه بیشتر ر.ک. بیکس، ۱۳۸۹، ۲۲۵-۲۲۶).

۲. واقع‌گرایی (Realism)؛ در اینجا منظور واقع‌گرایی حقوقی آمریکا (American Legal Realism) است که مروجان آن می‌خواستند حقوقدانان و قضات آنچه را که «واقعاً» در ورای اصطلاحات و پیچیدگی‌های قانونی در جریان بود فهم و درک کنند (برای مطالعه بیشتر ر. ک. بیکس، ۱۳۸۹، ۳۷۰ - ۳۷۷).

که «منطق حقوق را با منطق اقتصادی بسنجد» و در آن سخن از «کارایی»<sup>۱</sup> به عنوان هدف حقوق می‌رود (عبدالهیان، ۱۳۹۰، ۱).

در نظام حقوقی ایران نیز حدود یک دهه است که ارتباط میان حقوق و اقتصاد به صورت جدی مورد توجه قرار گرفته است. توجه به «دعاوی اقتصادی» و علل و ریشه‌های آن را نیز باید یکی از جلوه‌های توجه به رابطه متقابل میان حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی و تأثیرات واقعی و عملی آن دانست. اهمیت و اقتضانات خاص دعاوی اقتصادی سبب اختصاص شعب ویژه‌ای از دادسراها و دادگاه‌های بدوی و حتی تجدیدنظر به دعاوی مربوط به امور اقتصادی شده است.<sup>۲</sup> بنابراین هر چند احکام قانونی حاکم بر دادرسی حقوقی، کیفری و اداری راجع به دعاوی اقتصادی در سال‌های اخیر تغییر چندانی نداشته و نظم حقوقی حاکم بر رسیدگی به این دعاوی با سایر دعاوی متفاوت نیست، اما تلاش‌هایی برای رسیدگی به آن‌ها در مجتمع‌های

## 1. Efficiency

۲. در سال ۱۳۸۶، به استناد ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، صلاحیت دادگاه‌های ویژه رسیدگی به امور اقتصادی جهت تأیید به حضور رئیس قوه ارسال گردیده است و ۱۵۰ نفر از قضات سراسر کشور جهت آموزش‌های تخصصی به کمیته پیگیری معرفی شدند (به نقل از خبرگزاری مهر / <http://www.mehrnews.com/news/572307/>، دسترسی در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۲۱).

شایان ذکر است یکی از نویسندگان تأکید دارد که در حوزه جرائم اقتصادی، قانون‌گذار پیشگام بوده و مطالعات نظری نتوانسته است پایه‌های قانون‌گذار در این حوزه پیشرفت داشته باشد؛ لذا حوزه نظریه‌پردازی در این خصوص نسبت به حوزه تقنین عقب‌تر است (بهره‌مند، ۱۳۹۶، ۱۲). اشاره نویسنده به احکام خاصی است که قانون‌گذار در مقاطعی برای این جرائم پیش‌بینی کرده است. از جمله در اصلاحیه قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در سال ۱۳۸۵ انتشار حکم محکومیت برخی از جرائم اقتصادی الزامی در نظر گرفته شد و در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ قانون‌گذار با تعیین مصادیق جرائم اقتصادی احکام خاصی برای این جرائم پیش‌بینی کرد. عقب ماندن حوزه تئوری از عمل را باید در سایر حوزه‌های دعاوی اقتصادی نیز پذیرفت. هر چند به نظر می‌رسد این غفلت در حوزه دعاوی اداری اقتصادی گسترده‌تر است؛ چنانکه در بررسی آثار دعاوی مطروحه در مراجع قضایی بر تولید و سرمایه‌گذاری، تأثیر دعاوی اداری به کلی نادیده گرفته شده است.

اختصاصی با دادرسان متخصص انجام شده است.<sup>۱</sup> بنابراین کاربرد اصطلاح «دعاوی اقتصادی» در نظام حقوقی ایران در حال توسعه است، در حالی که تعریف دقیقی از این دعاوی وجود ندارد.

## ۲-۱. تعریف دعاوی اقتصادی

برای تعریف دعاوی اقتصادی، می‌توان نقطه عزیمت و سنگ بنا را شناسایی «ماهیت» اقتصادی دعاوی گذاشت. بر این اساس، هر دعوی‌ایی که واجد ماهیت اقتصادی باشد، دعاوی اقتصادی خواهد بود. ارائه چنین تعریفی مستلزم ارائه تعریفی مورد قبول از «اقتصاد» است که معیار تفکیک دعاوی شود؛ اما با توجه به دشواری‌های استخراج تعریف دقیقی از اقتصاد و نظر به اینکه در این خصوص وحدت نظر در علم اقتصاد نیز وجود ندارد،<sup>۲</sup> در نوشتار حاضر به ارائه تعریفی کاربردی و در خدمت اهداف این مطالعه از دعاوی اقتصادی اکتفا شده است.<sup>۳</sup> به همین دلیل برای تعریف دعاوی اقتصادی به ادبیات موجود راجع به محیط کسب و کار مراجعه شده است.

---

۱. لایحه «آیین دادرسی تجاری» از طریق قوه مجریه به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ اعلام وصول شد (به شماره ثبت ۶۶۱ و چاپ ۱۸۸۵). این لایحه در اجرای ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (ارجاع مجدد لوایح معوق‌مانده در دوره پیشین)، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ اعلام وصول شده است. در لایحه مذکور، تشکیل دادگاه‌های اختصاصی تجاری پیش‌بینی شده است.

۲. در تعریفی نسبتاً اجماعی، علم اقتصاد نوعی مطالعه و بررسی است که با آن می‌توان از منابع کمیاب و محدود برای تأمین نیازهای رقیب و نامحدود حداکثر استفاده را به عمل آورد. به همین خاطر اقتصاد علم تخصیص بهینه منابع و علم انتخاب بیان شده است (دادگر و رحمانی، ۱۳۸۶، ۳۷-۳۸).

۳. دعاوی کیفری رسیدگی به جرائم اقتصادی یکی از مصادیق آشنای دعاوی اقتصادی است. در تعریف جرائم اقتصادی نیز وحدت نظر وجود ندارد؛ چنانکه برخی جرائمی را اقتصادی تلقی کرده‌اند که آثار و نتایج اقتصادی به دنبال داشته باشد. برخی دیگر انگیزه اقتصادی مرتکبان جرائم را ملاک قرار داده‌اند. دسته‌ای دیگر موضوع مجرمانه را معیار تشخیص قرار داده‌اند و جرائمی که ابعاد مختلف نظام اقتصادی مانند نظام پولی و ارزی، نظام صادرات، نظام تولید و ... را هدف قرار می‌دهند و در آن‌ها اخلاص ایجاد

شاخص سهولت انجام کسب و کار،<sup>۱</sup> رایج‌ترین و مستندترین شاخصی است که سهولت یا دشواری شرایط را برای کارآفرینی که قصد ایجاد و بهره‌برداری از یک کسب و کار کوچک و متوسط را دارد، شفاف می‌کند و چرخه عمر یک فعالیت را از آغاز تا پایان در نظر می‌گیرد (سرزعی، ۱۳۹۴، ۳۲). منظور از محیط کسب و کار، عوامل مؤثر بر عملکرد بنگاه‌ها است که مدیران یا مالکان بنگاه نمی‌توانند آن‌ها را تغییر داده یا بهبود بخشند. عوامل مؤثر بر محیط کسب و کار عواملی هستند که به طور مشترک بر اداره و عملکرد همه بنگاه‌ها در جامعه اثر می‌گذارند. بند (ج) ماده ۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) نیز در تعریف «محیط کسب و کار» با عبارات مشابهی مقرر می‌دارد: «... مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آن‌ها می‌باشند».

گفته شده است که واژه کسب و کار (معادل Des Affaires) به این دلیل که اعم از فعالیت‌های بازرگانی بوده و فعالیت‌های مالی و اقتصادی را نیز شامل می‌شود، بهتر از واژگان «بازرگانی» و «تجارت» می‌تواند افاده معنا کند. در نظام حقوقی فرانسه، «کسب و کار» به عنوان مجموعه اقدامات تجاری، اقتصادی، مالی و ... تعریف شده است. به همین دلیل اصطلاح «حقوق کیفری کسب و کار» (معادل Droit Penal des Affaires) که اعم است از حقوق کیفری اقتصادی، تجاری و مالی مورد استفاده قرار می‌گیرد (جعفری، ۱۳۹۳، ۱۵-۱۶).

←

می‌کنند را جرائم اقتصادی نام نهاده‌اند. دسته‌ای دیگر وجود تشکیلات و فعالیت اقتصادی را مبنای دسته‌بندی جرائم اقتصادی عنوان کرده‌اند. عده‌ای برای تعریف جرم اقتصادی سراغ حقوق کیفری تجاری رفته و آن را با حقوق کیفری اقتصادی مترادف دانسته‌اند؛ اما به‌رحال تعریف جامع و مانعی که مورد قبول همگان باشد ارائه نشده است (بهره‌مند، ۱۳۹۶).



سؤال قابل طرح این است که آیا می‌توان از این رویکرد بهره برد و به جای اصطلاح «دعای اقتصادی» از «دعای کسب‌وکار» استفاده کرد؟ آنچه این نظر را تقویت می‌کند مفهوم خاصی است که برای «حقوق کیفری اقتصادی» در نظام حقوقی فرانسه بیان شده است؛ در این برداشت، حقوق کیفری اقتصادی همه اقدامات مستوجب مجازات در حوزه‌های تولید، توزیع و مصرف ثروت را در بر می‌گیرد. بنابراین با «حقوق کیفری تجاری» متفاوت است که اختصاص به روابط تجاری شرکت‌ها دارد. همچنین با «حقوق کیفری مالی بانکی» تفاوت دارد که هم روابط مالی و هم روابط بانکی را در چارچوب پول تنظیم می‌کند (همان، ۲۵). بنابراین میان حقوق کیفری اقتصادی، حقوق کیفری تجاری و حقوق کیفری مالی و بانکی تمایز وجود دارد. در صورتی که چنین برداشتی را به حوزه دعاوی گسترش دهیم، دعاوی کسب‌وکار عنوان عامی خواهد بود که دعاوی اقتصادی، دعاوی بازرگانی، دعاوی مالی و ... را در دل خود جای خواهد داد. اما در حقوق ایران مفهوم «حقوق کسب‌وکار» مفهومی نوظهور است و پیش از آن «حقوق اقتصادی» کاربرد داشته است. در این برداشت، مفهوم عام اقتصاد مراد است. چنانکه گفته شده است، دامنه افعال اقتصادی بسیار وسیع است و قواعد حاکم بر فعل اقتصادی، دو حوزه حقوق خصوصی و عمومی را در بر می‌گیرد. در حوزه حقوق خصوصی بسیاری از عقود حتی هبه و ضمان از مصادیق فعل اقتصادی به مفهوم عام به شمار می‌آیند و در حوزه حقوق عمومی نیز بسیاری از شاخه‌های فعلی حقوق عمومی و از جمله حقوق کیفری، بر فعل اقتصادی حکومت می‌کند (کاوایی، ۱۳۸۶، ۹). همچنین در بیان موضوعات اصلی اقتصاد هرچند تولید، توزیع، مبادله و مصرف عمده‌ترین موضوعات نام برده شده است، اما مفاهیم دیگر مانند سرمایه‌گذاری، پول، بانک و مالیات در محدوده اقتصاد تعریف شده است (دادگر و رحمانی، ۱۳۸۶، ۴۲). با در نظر گرفتن این ملاحظات، مفهوم دعاوی اقتصادی که از رواج بیشتری برخوردار است در این نوشتار مورد استفاده قرار گرفته است.

انتخاب هر یک از رویکردهای پیش گفته در تعریف دعاوی اقتصادی، به نتایج متفاوتی منجر خواهد شد؛ به عنوان نمونه، «دعوی ابطال تعیین تعرفه برق» در دیوان عدالت اداری، دعوی واجد ماهیت اقتصادی نیست؛ اما با توجه به اینکه بر محیط کسب و کار و تولید و سرمایه گذاری تأثیرگذار است، از نظر تعریف پذیرفته شده در این نوشتار دعاوی اقتصادی محسوب می شود. همین رویکرد سبب شده است که در «پروژه انجام کسب و کار بانک جهانی» شاخص «دسترسی به انرژی الکتریکی»<sup>۱</sup> یکی از شاخص های این نماگر معرفی شود. آنچه اتخاذ چنین رویکردی را توجیه می کند، هدف مطالعه حاضر مبنی بر رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه گذاری است.

با توجه به توضیحات گفته شده، دعاوی اقتصادی بدین شرح قابل تعریف است: «دعوی ناشی از عوامل خارج از کنترل مدیران و مؤثر در اداره یا عملکرد غالب بنگاه های تولیدی که موجب افزایش هزینه مبادله می شود». در این تعریف، «آثار دعا»، ملاک تشخیص دعاوی اقتصادی است و دعوی که آثار و نتایج اقتصادی با ویژگی های فوق به دنبال داشته باشد دعاوی اقتصادی محسوب می شود.<sup>۲</sup> در خصوص تعریف ارائه شده، توجه به نکات زیر ضروری است:

۱. منظور از «دعا»، وضعیت غیرقطعی حقوقی است که نزد مرجع قضاوتی در پی اجرای حق دادخواهی مطرح می شود<sup>۳</sup> (محسنی، ۱۳۹۳، ۴۸). بنابراین اختلافی که

## 1. Getting Electricity

۲. توجه به آثار، یکی از ملاک هایی است که در تعریف جرم اقتصادی نیز مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس، جرم اقتصادی جرمی است که موجبات زیان به نظام تولید، توزیع و مصرف را فراهم سازد یا به منافع اقتصادی مورد حمایت جامعه صدمه وارد کند. برخی دیگر با استفاده از همین ملاک جرم اقتصادی را شامل همه رفتارها و سوء رفتارهایی می دانند که موجب اختلال در نظم اقتصادی یا عملکرد بهینه مراکز اقتصادی در مقیاس های مختلف از واحدهای کوچک گرفته تا اختلال در اقتصاد کشور می شود. (بهره مند، ۱۳۹۶، ۲۳)

۳. تعاریف دیگری از واژه «دعا» نیز به شرح زیر ارائه شده است:

بدون مراجعه به مراجع قضاوتی حل‌وفصل شود، خارج از مفهوم دعاوی اقتصادی در این نوشتار خواهد بود.

دعاوی در یک تقسیم‌بندی کلی به سه دسته حقوقی، کیفری و اداری، به شرح مندرج در نمودار (۱) قابل تقسیم هستند. معیار تمیز میان سه دسته از دعاوی حقوقی، کیفری و اداری مراجعه به «ماهیت حق مورد ادعا» است. خصوصیات حق

---

←

«دعا عبارت از عملی است که برای تثبیت حقی صورت می‌گیرد یعنی حقی که مور انکار یا تجاوز واقع شده است» (متین دفتری، احمد، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، چاپ چهارم، تهران، سال ۱۳۴۹، جلد اول، ش ۶۲، ص ۳۳۳؛ به نقل از: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، چاپ نهم، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۴، ش ۴۸۹، ص ۲۸۶).

حقی است که به موجب آن اشخاص می‌توانند به دادگاه مراجعه کنند و از مقام رسمی بخواهند که به وسیله اجرای قانون از حقوقشان در برابر دیگری حمایت شود. مراجعه به دادگاه و اجرای این حق همیشه به وسیله عمل حقوقی خاصی انجام می‌شود که اقامه دعا نام دارد (کاتوزیان، ناصر، اعتبار امر قضاوت‌شده در دعاوی مدنی، چاپ پنجم، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۷۶، ش ۷۳، ص ۱۱۸، به نقل از: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، چاپ نهم، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۴، ش ۴۸۹، ص ۲۸۶). دعا عملی است تشریفاتی که به منظور تثبیت حقی که مورد انکار و تجاوز واقع شد است انجام می‌شود (کاتوزیان، ناصر، پیشین، ش ۲۰۹، ص ۲۷۳؛ به نقل از: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، چاپ نهم، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۴، ش ۴۸۹، ص ۲۸۶).

دعا در معنی اخص به توانایی قانونی مدعی حق تضییع یا انکار شده در مراجعه به مراجع صالح در جهت به قضاوت گذاردن وارد بودن یا نبودن ادعا و ترتب آثار قانونی مربوط اطلاق می‌شود. برای طرف مقابل، دعا، توانایی مقابله با آن است. دعا در معنی اعم به معنی منازعه و اختلافی آمده است که در مرجع قضایی مطرح گردیده و تحت رسیدگی بوده یا می‌باشد. در برخی موارد نیز دعا به معنی ادعا به کار می‌رود (شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، چاپ نهم، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۴، ش ۴۸۹، ص ۲۸۶-۲۸۹).

مورد ادعا، در دعوا منعکس می‌شود و ملاک دسته‌بندی دعاوی به انواع مختلف از جمله سه دسته اصلی حقوقی، کیفری و اداری می‌شود (شمس، ۱۳۸۴، ج ۱، ۲۸۸).

اگر ماهیت حق مورد ادعا از «حقوق مدنی» باشد، دعوای مربوط به آن حق از جمله دعاوی مدنی است. حقوق مدنی روابط اشخاص را تنها از این لحاظ که عضو جامعه‌اند، تنظیم می‌کند و توجهی به خصوصیات مربوط به مشاغل گوناگون ندارد. به زبان ساده‌تر می‌توان حقوق مدنی را قواعد مندرج در قانون مدنی دانست. اشخاص و خانواده، مالکیت، قراردادهای، مسئولیت مدنی و ارث عمده‌ترین موضوعات حقوق مدنی هستند (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ۸۸-۹۰). حقوق تجارت قواعدی است که بر روابط بازرگانان و اعمال تجاری حکومت می‌کند. تشریفات امور تجاری و ایجاد حس اعتماد بین بازرگانان سبب شده که حقوق تجارت به عنوان رشته مستقلی شناخته شده و قواعد آن مستقل از حقوق مدنی در قانون تجارت و قوانین مربوط به آن جدا شود. ولی این دلایل برای جدا ساختن اعمال تجاری از مدنی کافی نیست (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ۹۰-۹۱). با توجه به این موضوع و نظر به اینکه آیین دادرسی ویژه و مراجع تخصصی برای رسیدگی به دعاوی بازرگانی وجود ندارد، دعاوی حقوقی در کنار هم بیان شده است. هرگاه ماهیت حق مورد ادعا از نوع مدنی یا بازرگانی بوده و دعوا ناشی از عوامل خارج از کنترل مدیران و مؤثر در اداره یا عملکرد تعداد قابل توجهی از بنگاه‌های تولیدی باشد که موجب افزایش هزینه مبادله می‌شود؛ چنین دعوایی «دعوی حقوقی اقتصادی» خواهد بود. با توجه به ارتباط نزدیک میان حقوق مدنی و بازرگانی با عملکرد بنگاه‌های اقتصادی، مصادیق دعاوی اقتصادی در این دسته از دعاوی بیشتر است و عموماً هنگام بحث از دعاوی اقتصادی، ذهن مخاطب متوجه این دسته از دعاوی می‌شود؛ اما این موضوع نباید مانع از نادیده گرفتن دعاوی اداری و کیفری اقتصادی شود.

ماهیت حق مورد ادعا اگر در زمره «حقوق کیفری» باشد، دعوای مربوط به آن حق را باید از جمله دعاوی کیفری دانست. حقوق کیفری مجموع قواعدی است که بر

چگونگی مجازات اشخاص از طرف دولت حکومت می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ۹۵). برخی از مصادیق این دعاوی نیز مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی است و موجب افزایش هزینه مبادله می‌شود. این دعاوی، در گروه «دعاوی کیفری اقتصادی» دسته‌بندی می‌شوند. دعاوی کیفری اقتصادی عمدتاً آن دسته از دعاوی هستند که برای حمایت از حقوق خصوصی اشخاص در برابر یکدیگر اقامه می‌شوند؛ از آن جمله می‌توان به جرائم مربوط به سرقت و کلاهبرداری و خیانت در امانت اشاره کرد.

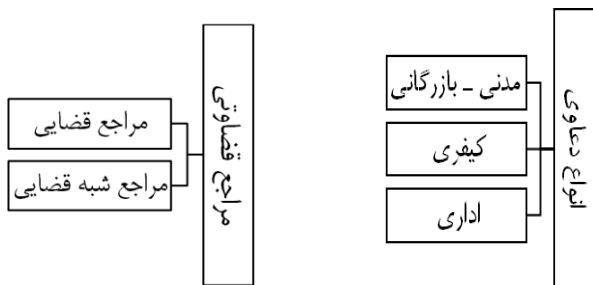
دعاوی اداری، دعاوی ناشی از اعمال اداری هستند. این دعاوی در نتیجه اقدام اداره برای تأمین نظم یا نفع عمومی توأم با استفاده امتیاز اقتداری خود ایجاد می‌شوند<sup>۱</sup> (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶، ۴۷). بخشی از دعاوی اداری بر عملکرد بنگاه‌های تولیدی مؤثر است و موجب افزایش هزینه مبادله می‌شود. این دعاوی را می‌توان «دعاوی اداری اقتصادی» نامید.

۲. منظور از «مرجع قضاوتی»، کلیه مراجعی است که به موجب قانون تشکیل شده و به دعاوی، جرائم و امور رسیدگی و اقدام به صدور رأی می‌کنند (شمس، ۱۳۸۴، ۳۱). مراجع قضاوتی خود به دو گروه قابل تفکیک هستند. گروه اول مراجعی هستند که می‌توان عنوان عام دادگستری را بر آن‌ها نهاد و شاکله اصلی قوه قضاییه را شکل می‌دهند. دادرها، دادگاه‌های عمومی حقوقی و کیفری، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح از جمله آن‌ها هستند. گروه دوم ناظر به مراجعی است که خارج از دادگستری و با استقلال نسبی از دستگاه‌های اجرایی، برای

---

۱. گفته شده است که دادرسی‌های اداری، با هیچ نوع تفسیری، نمی‌تواند به‌عنوان یک «دادرسی مدنی» (که در آن اشخاص خصوصی دو طرف دعوا هستند)، تلقی شود. این مقدمه برای این استنتاج مورد استفاده قرار گرفته که در دادرسی‌های اداری نمی‌توان از روش‌های جایگزین حل اختلاف، جبران خسارت و پرداخت غرامت، به‌عنوان هدف این نوع دادرسی، استفاده کرد؛ ر. ک. هنریک لیندبلوم، «نقش رو به رشد دادگاه‌ها و کارکردهای جدید فرایند قضایی، حقیقت یا گزافه‌گویی؟»، ترجمه آزاده عبدالله‌زاده، تهران، پژوهشگاه قوه قضاییه، گزارش پژوهشی، در دست انتشار.

رسیدگی به تخلفات، دعاوی اداری مشخص و در موارد معدود، دعاوی مدنی و بازرگانی دارای صلاحیت خاص تشکیل شده‌اند. در متون رسمی و ادبیات حقوقی، تعبیر مختلفی در مورد مراجع اخیر به کار رفته است؛ از جمله می‌توان به تعبیری مانند «مرجع اختصاصی غیرقضایی»، «مرجع اختصاصی اداری»، «مرجع اداری استثنایی»، «دادگاه اختصاصی اداری» و «مرجع شبه قضایی» اشاره کرد. نمودار (۲) ناظر به این تفکیک است.

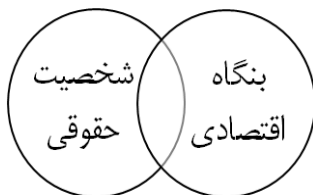


نمودار (۱): تقسیمات انواع دعاوی      نمودار (۲): تقسیمات انواع مراجع قضאותی

۳. در خصوص قید «عوامل خارج از کنترل مدیران و مؤثر در اداره یا عملکرد طیف وسیعی از بنگاه‌های تولیدی» در تعریف محیط کسب و کار، می‌توان گفت که ملاک‌های دقیقی برای احراز خارج از کنترل مدیران و مؤثر بودن عوامل قابل ارائه نیست. شاید برشمردن مصادیق بهترین راهکار برای تبیین این قید باشد. مجوزها و محدودیت‌های قانونی فعالیت، مالیات و عوارض فعالیت، بیمه، حقوق و دستمزد کارگران و ... از جمله عوامل مذکور شمرده می‌شوند. بدیهی است این عوامل بر تمامی بنگاه‌های اقتصادی اثر یکسانی ندارند؛ اما غالب بنگاه‌ها کمابیش از آن‌ها متأثرند.

۴. بنگاه اقتصادی هر سازمانی است که مبادرت به تولید کالاها و خدمات یا عرضه آن‌ها می‌کند. برخی بنگاه‌ها بسیار کوچک هستند و برخی دیگر حجم وسیعی از تولیدات، عرضه کالاها و خدمات را بر عهده دارند (دادگر و رحمانی، ۱۳۸۶، ۱۴۹). منظور از بنگاه اقتصادی در این نوشتار، بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMES) است که

نهادهای محدود اقتصادی محسوب می‌شوند و از طریق انباشت منابع مالی خرد، کارآفرینی و پیوند با صنایع، زمینه توسعه اقتصادی، رشد اقتصادی، اشتغال، تولید ثروت و کاهش فقر را فراهم می‌آورند (مصطفی‌زاده، ۱۳۹۴، ۴). دلیل تمرکز بر بنگاه‌های کوچک و متوسط در این نوشتار به نقش آن‌ها در اقتصاد بازمی‌گردد. در چند دهه اخیر، ایجاد و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط یکی از ارکان مهم توسعه اقتصادی کشورها بوده است. اقتصادهای نوظهور دنیا در یک دهه اخیر از بنگاه‌های کوچک و متوسط به عنوان موتور محرک رشد اقتصادی خود استفاده کرده‌اند. حمایت از این بنگاه‌ها می‌تواند در رونق تولید و خروج از رکود اقتصادی راه‌گشا باشد. علاوه بر این، بهبود فضای کسب‌وکار یک کشور نیز بر اساس معیارهای آسان یا دشوار بودن راه‌اندازی بنگاه‌های خرد تا متوسط ارزیابی می‌شود. همچنین آمار بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط در کشور نشان می‌دهد که آسیب‌پذیری این بخش مهم به دلیل نبود بسته حمایتی از طرف دولت است (همان). مفهوم بنگاه اقتصادی با شخصیت حقوقی بی‌ارتباط نیست، ولی نباید این دو را به یک معنی به کار برد. همه بنگاه‌های اقتصادی دارای شخصیت حقوقی نیستند و همه اشخاص حقوقی لزوماً بنگاه اقتصادی محسوب نمی‌شوند. می‌توان فرضی را تصور کرد که مالک بنگاه اقتصادی تنها یک شخص حقیقی باشد. رابطه بین بنگاه اقتصادی و شخصیت حقوقی در نمودار زیر قابل مشاهده است.



نمودار (۳): رابطه میان بنگاه اقتصادی و شخصیت حقوقی

۵. افزایش «هزینه مبادله» از دیگر ملاک‌هایی است که در تمیز دعاوی اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته است. به نظر رونالد کوز، هزینه مبادله عاملی است که بهره‌وری نظام اقتصادی به آن وابسته شده است.<sup>۱</sup> کوز در مقاله تأثیرگذارش با عنوان «طبیعت بنگاه»،<sup>۲</sup> مفهوم هزینه مبادله را برای توضیح اینکه چرا بنگاه‌ها در محیط بازار ظهور می‌یابند معرفی کرده بود و سپس با انتشار مقاله «مسئله هزینه اجتماعی»،<sup>۳</sup> پایه‌های اقتصاد نهادگرای جدید را بنیان نهاد. در اقتصاد نهادگرای جدید، محیط نهادی (شامل محیط‌های حقوقی - قضایی، اقتصادی، فرهنگی و ...) می‌تواند فعالیت‌های بازار و رشد اقتصادی را تسهیل کرده یا با مانع مواجه کند. باور به مفهوم هزینه مبادله و ارتباط هزینه مبادله با محیط نهادی و رشد اقتصادی لزوماً به مفهوم تعهد به دیدگاه‌های نئوکلاسیکی در زمینه حداقلی بودن مقررات‌گذاری<sup>۴</sup> نیست. در نبود مداخله‌های مقررات‌گذارانه به دلیل افزایش هزینه مبادله، بازار دچار شکست (نقصان) شود و دولت باید به منظور جبران و ترمیم این شکست ورود پیدا کند. چنانچه بر مفهوم نهاد با کیفیت بالا به عنوان عامل کاهش هزینه مبادله و نهایتاً رشد اقتصادی متمرکز شویم، چه‌بسا یک نهاد مقررات‌گذار به خوبی سایر نهادها قابل توجه باشد. چنین ایده‌ای به تفکرات نهادگرایان معتدل نزدیک است.

تعاریف متفاوتی از هزینه مبادله ارائه شده است. به طور کلی می‌توان گفت هزینه مبادله هزینه‌هایی است که در یک مبادله شکل می‌گیرد. هزینه مبادله را می‌توان به

---

۱. کوز در سخنرانی خود برای دریافت جایزه نوبل می‌گوید: «آنچه به اعتقاد من در آینده به عنوان نقش اصلی مقاله طبیعت بنگاه از آن یاد خواهد شد، معرفی هزینه مبادله به تجزیه و تحلیل اقتصادی است. در مقاله طبیعت بنگاه بیان کردم که وجود هزینه مبادله موجب پیدایش بنگاه می‌شود، اما آثار آن به تمام اقتصاد سرایت می‌کند...» (Ronald H. Coase - Prize Lecture, 1991).

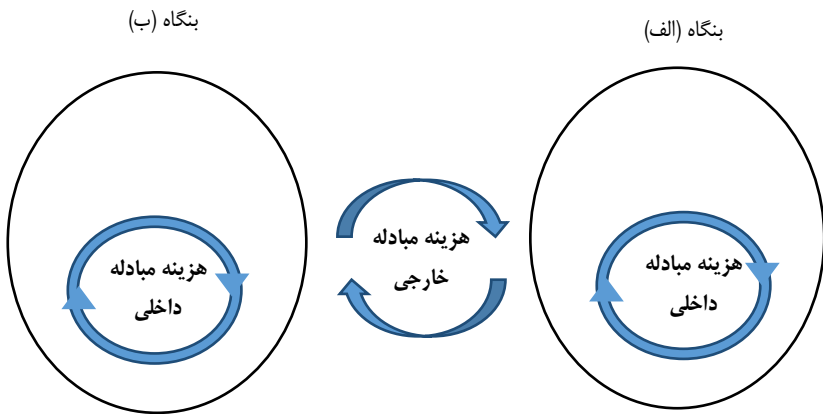
2. The Nature of the Firm

3. The Problem of Social Cost

4. Regulation



سه مقوله اصلی تفکیک کرد: هزینه جستجو و کسب اطلاعات، هزینه‌های چانه‌زنی و هزینه‌های پیگیری توافقات. هزینه مبادله در روابط بین بنگاه‌های اقتصادی (به ترتیب مندرج در نمودار شماره (۴)) است. بخشی از این هزینه مبادله ناشی مشکلات مربوط به حل و فصل اختلافات و شکل‌گیری دعاوی اقتصادی است. کارایی نظام قضایی و دادگاه‌ها به عنوان تضمین‌کننده اجرای قوانین، نقش کلیدی در تحقق حاکمیت قانون و ایجاد اطمینان و نهایتاً کاهش هزینه مبادله و بهبود عملکرد اقتصادی ایفا می‌کند. تلاش برای بهبود عملکرد نظام قضایی و رساندن آن به کف قابل قبولی از استانداردها، نیازمند شناسایی وضع موجود و تنظیم برنامه اصلاحی برای بهبود است (مرشدخوانی، ۱۳۹۵، ۱۳-۱۴).



نمودار (۴): هزینه مبادله در بنگاه‌های اقتصادی

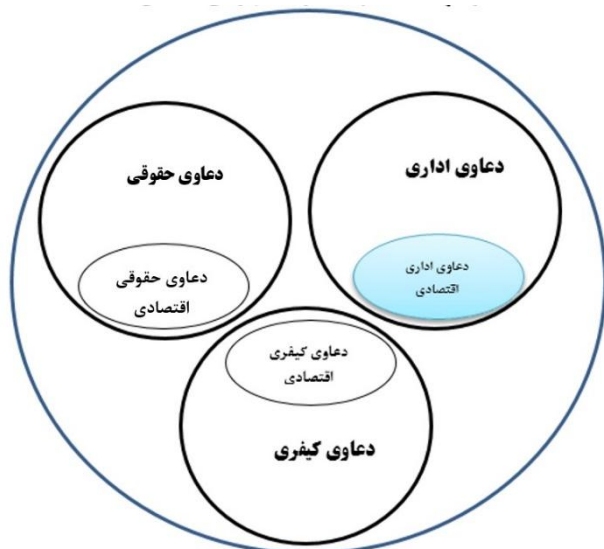
۶. قید مذکور در انتهای تعریف دعاوی اقتصادی نشان می‌دهد که در این نوشتار بر آن دسته از دعاوی تمرکز شده که کاهش و مدیریت آن‌ها نیازمند دخالت و برنامه‌ریزی توسط دولت (به معنی عام آن) است.

چنان‌که گفته شد، نوشتار حاضر بر دسته سوم از دعاوی اقتصادی، یعنی «دعای اداری اقتصادی» تمرکز دارد. بنابراین به آن دسته از دعاوی اداری اقتصادی پرداخته می‌شود که در «دیوان عدالت اداری» طرح می‌شود. تحقیق در باب سایر اقسام دعاوی نیازمند نوشتاری جداگانه است. دعاوی اداری اقتصادی طرح‌شده در دیوان عدالت اداری شامل دعاوی حقوقی و کیفری اقتصادی است که در دیوان‌های اداری طرح شده و مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> در این دیوان مطرح شده است. علاوه بر این، دعاوی ابطال مقررات مستند به بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان<sup>۲</sup> در صورتی که این مقررات واجد وصف اقتصادی به شرح فوق باشند، مصداق دعاوی اداری اقتصادی محسوب می‌شود؛ بنابراین دایره مفهومی نوشتار حاضر را می‌توان به شرح نمودار (۵) ترسیم کرد.

---

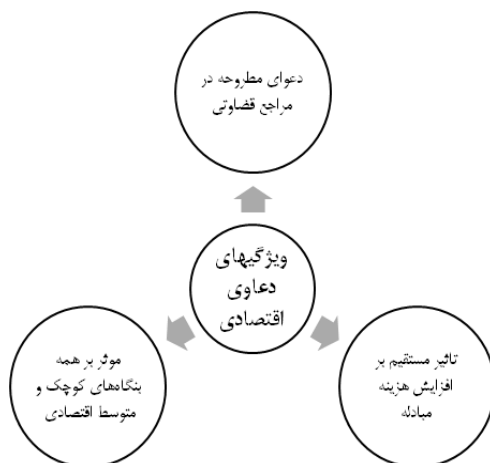
۱. ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می‌کند: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است ... ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها ...».

۲. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می‌کند: «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود ...».



نمودار (۵) دایره شمول مفهومی پژوهش

۷. در تمیز دعاوی اقتصادی، قرار گرفتن بنگاه‌ها در جایگاه خواهان، خوانده، شاکی یا مشتکی عنه ملاک قرار نگرفته است. فارغ از این موضوعات، هر آنچه بر بنگاه‌های اقتصادی با ملاک‌های ارائه شده در این نوشتار به شرح نمودار شماره (۶) تأثیر می‌گذارد، «دعای اقتصادی» شمرده شده است.



#### نمودار (۶): ویژگی‌های دعاوی اداری اقتصادی

تلاش برای کاهش طرح دعاوی اقتصادی، به معنی تلاش در مسیر تحقق هدف کاهش هزینه مبادله بنگاه‌های کوچک و متوسط است. همان‌طور که در تعریف دعاوی اقتصادی تأکید شد، ملاک، شناسایی آن دسته از دعاوی است که بر اداره و عملکرد همه بنگاه‌ها یا بخش عمده‌ای از آن‌ها در جامعه به طور مشترک تأثیر می‌گذارد. این تلاش‌ها به راهکارهایی منتهی می‌شود که به نظر می‌رسد بر کاهش هزینه مبادله در همه بنگاه‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارد؛ به عنوان مثال، راهکارهایی که راجع به کاهش دعاوی ناشی از روابط کار ارائه می‌شود بر همه بنگاه‌های مشمول قانون کار اثرگذار خواهد بود. با رفع موانع حقوقی، به این ترتیب دعاوی اقتصادی نیز کاهش یافته و به طور مستقیم بر افزایش تولید و سرمایه‌گذاری تأثیر مثبت خواهد گذاشت.

## ۲-۲. جایگاه و مصادیق دعاوی اداری اقتصادی در صلاحیت دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها» تشکیل شده است. نخستین «قانون دیوان عدالت اداری» در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و این دیوان از مهرماه سال ۱۳۶۱ فعالیت خود را آغاز کرد. آخرین قانون آن، «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» است که از سال ۱۳۹۲ لازم‌الاجرا شده است.

دعاوی در صلاحیت دیوان عدالت اداری، از حیث مرجع رسیدگی، به دو دسته دعاوی در صلاحیت شعب و دعاوی در صلاحیت هیأت عمومی قابل تقسیم است. ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ناظر به صلاحیت شعب و ماده ۱۲ قانون ناظر به صلاحیت هیأت عمومی است. دعاوی اداری اقتصادی ذیل بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری چنین آمده است: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:  
الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها؛

---

۱. لازم به ذکر است که ماده ۱۰ دارای بند ۳ نیز می‌باشد که ناظر به شکایات استخدامی مستخدمان دولتی است و از حیطه دعاوی اقتصادی خارج است.

ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها ...».

همچنین در تبصره ۱ ماده ۱۰ چنین مقرر شده است: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.» بخشی از دعاوی موضوع این تبصره دارای ماهیت اقتصادی هستند. تصمیمات و اقدامات اقتصادی مراجع و مقامات دولتی، به طور مثال اعمال ممنوعیت صادراتی یا ممانعت از ترخیص یک محموله، می‌تواند موجب ورود خساراتی به فعالان اقتصادی شود. آن‌ها برای مطالبه خسارات وارده باید ابتدا از شعب دیوان احراز وقوع تخلف را بخواهند.

ماده ۱۲ به بیان حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اختصاص دارد. در بند (۱) این ماده چنین مقرر شده است: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.» بخشی از مقررات و مصوبات دولتی ماهیت اقتصادی دارند که به موجب این بند قابل ابطال در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هستند.

تعداد قابل توجهی از دعاوی مطرح در دیوان را می‌توان به عنوان دعاوی اقتصادی شناسایی کرد که فراوانی طرح آن‌ها در طول یک سال یکسان نیست. شمار طرح

برخی از آن‌ها (از جمله اعتراض به آرای مراجع حل اختلاف کار)، بسیار زیاد و شمار طرح برخی دیگر، به کمتر از انگشتان یک دست می‌رسد. به عنوان مثال، در سال ۱۳۹۵، دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در رابطه با دعاوی کار و کارگری، ۱۷ درصد کل دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری را تشکیل داده است. این میزان نسبت به سال ۱۳۹۴ رشد ۳ درصدی را نشان می‌دهد (جداول ۸ و ۹). بر اساس اطلاعات جدول ۱۰، در سال ۱۳۹۵ مجموعاً ۲۶۸۳۵ دادخواست راجع به دعاوی کارگری و کارفرمایی در دیوان عدالت اداری مطرح شده است؛ در حالی که در همین سال، تنها ۴ درصد دادخواست‌های تقدیمی به دیوان عدالت اداری، مربوط به موضوع صنایع مالی و اقتصادی، اصناف و مشاغل بوده است. به نظر می‌رسد مناسب‌تر این است که در مطالعه برای کاهش طرح دعاوی، بر دعاوی پرشمارتر تمرکز شود.

شناسایی تمامی این دعاوی امری بسیار دشوار است. در حال حاضر آمار و اطلاعات دقیقی از دعاوی و خواسته‌های مطرح در صلاحیت دیوان عدالت اداری منتشر نشده است. به علاوه، تفکیک دقیق دعاوی اقتصادی از غیراقتصادی آسان نیست. با این حال، بر اساس داده‌های ارائه‌شده در کتاب «گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری»<sup>۱</sup> و نیز برخی گزارش‌های منتشرنشده و با لحاظ ملاک‌های تعریف‌شده برای دعاوی اقتصادی، فهرست زیر به عنوان دعاوی پرشمار قابل ارائه است:

#### الف. روابط کار

۱. اعتراض به آرای مراجع حل اختلاف کار.

ب. بیمه و تأمین اجتماعی

۱. الزام به پذیرش و احتساب سوابق بیمه‌ای؛

---

۱. رفیعی، محمدرضا، عبدالهیان، امید، مرکزالمیری، احمد و سلطانی، محبوبه، (۱۳۹۵)، گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری، تهران، پژوهشگاه قوه قضاییه.

۲. الزام به پرداخت حق بیمه؛
۳. اعتراض به رأی هیأت تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی؛
۴. الزام به برقراری مستمری؛
۵. الزام به اصلاح عنوان شغلی؛
۶. الزام به احتساب سنوات در مشاغل سخت و زیان آور؛
۷. اعتراض به نظریه کمیته فنی تشخیص مشاغل سخت و زیان آور؛
۸. الزام به صدور حکم بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان آور؛
۹. الزام به اجرای رأی کمیته مشاغل سخت و زیان آور؛
۱۰. الزام به صدور حکم بازنشستگی و برقراری حقوق بازنشستگی؛
۱۱. الزام به پرداخت بیمه بیکاری؛
۱۲. الزام به صدور حکم بازنشستگی پیش از موعد؛
۱۳. اعتراض به رأی هیأت بررسی کنندگان بیمه بیکاری؛
۱۴. الزام به پرداخت حقوق مستمری معوقه؛
۱۵. اعتراض به نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی؛
۱۶. الزام به پرداخت غرامت‌ها و کمک‌هزینه‌ها؛
۱۷. الزام به انتقال سوابق بیمه‌ای به سایر صندوق‌ها؛
۱۸. الزام به پذیرش رأی قطعی مراجع حل اختلاف کار در مورد سوابق اشتغال؛
۱۹. اعتراض به میزان بدهی تعیین‌شده؛
۲۰. اعتراض به رأی کمیسیون پزشکی تأمین اجتماعی؛
۲۱. الزام به طرح درخواست در کمیته تشخیص مشاغل سخت و زیان آور؛
۲۲. اعتراض به عدم افزایش مستمری؛
۲۳. اعتراض به میزان اعلام‌شده مابه‌التفاوت نقل و انتقالات سوابق بیمه‌ای؛
۲۴. الزام به معرفی به کمیسیون پزشکی جهت برقراری مستمری از کارافتادگی.



### ج. مالیات و عوارض

۱. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی؛
۲. اعتراض به رأی شورای عالی مالیاتی؛
۳. اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری؛
۴. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف گمرکی.

### د. امور صنفی

۱. اعتراض به آرای شعب تعزیرات حکومتی؛
  ۲. اعتراض به تعطیلی محل کسب توسط اداره اماکن.
- در خصوص فهرست پیش‌گفته، توجه به چند نکته مهم است:
- اولاً، در این فهرست، بر حوزه‌های کلی و مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی تمرکز شده است که عبارتند: روابط کار، بیمه و تأمین اجتماعی، مالیات و عوارض و امور صنفی.
- ثانیاً، با توجه به اینکه دعاوی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان، دعاوی پرشماری نیستند، در این فهرست به آن‌ها اشاره نشده است.
- ثالثاً، فهرست مذکور ناظر به دعاوی در صلاحیت شعب دیوان است، و با توجه به مطالب پیش‌گفته، باید دعاوی «درخواست ابطال مقررات اقتصادی» را که در صلاحیت هیأت عمومی است، به این فهرست افزود.

## ۲-۳. معرفی اجمالی دعاوی اداری اقتصادی در صلاحیت دیوان عدالت اداری

ارائه تحلیل و توصیه‌هایی برای کاهش طرح دعاوی اقتصادی مستلزم آشنایی با این دعاوی است. از این رو، در ادامه به معرفی اجمالی دعاوی فهرست‌شده پرداخته خواهد شد. لازم به ذکر است با توجه به نزدیکی برخی عناوین، آن‌ها در زیر یک عنوان کلی معرفی می‌شوند.

### ۲-۳-۱. اعتراض به آرای مراجع حل اختلاف کار

ترتیب رسیدگی به این اختلافات ناشی از روابط کار بدین ترتیب است:  
**مرحله اول:** سازش مستقیم میان کارگر و کارفرما یا کارآموز و یا نمایندگان آن‌ها در شورای اسلامی کار و در صورت فقدان این شورا در انجمن صنفی کارگران یا نماینده قانونی کارگران و کارفرمایان.

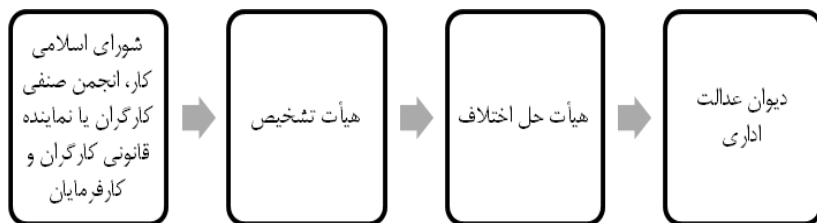
**مرحله دوم:** اگر سازش به ترتیب مقرر در مرحله اول حاصل نشد، دعوا در هیأت تشخیص مطرح می‌شود.

**مرحله سوم:** رأی هیأت تشخیص ظرف مدت ۱۵ روز از سوی طرفین دعوا قابل اعتراض در هیأت حل اختلاف است. رأی هیأت حل اختلاف پس از صدور قطعی و لازم‌الاجراست. هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف مراجع شبه‌قضایی و متفاوت از مراجع قضایی هستند؛ اما مشمول عنوان عام مراجع قضاوتی می‌شوند.

**مرحله چهارم:** آرای قطعی صادره از طرف مراجع حل اختلاف کار، لازم‌الاجرا بوده و به وسیله اجرای احکام دادگستری اجرا می‌شود.

**مرحله پنجم:** آرای قطعی هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف مستند به ماده ۱۰ و تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اعتراض ظرف سه ماه قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.

بنابراین عمدتاً اختلافات کارگری و کارفرمایی از مراجعی گذر می‌کنند که در نمودار زیر نشان داده شده است.



### نمودار (۷): فرایند معمول رسیدگی به اختلافات کار

به جز مرحله اول، سایر مراجع جزء مراجع قضاوتی محسوب می‌شوند؛ بنابراین شرط اول دعاوی اداری اقتصادی، یعنی طرح دعوا در مراجع قضاوتی، وجود دارد. دو شرط دیگر، یعنی تأثیر بر افزایش هزینه مبادله و مؤثر بر همه یا طیف وسیعی از بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی، معیارهایی هستند که سبب می‌شوند یک دعوا اقتصادی شناخته شوند.

«قانون کار» حاکم بر تمامی قراردادهایی است که در بخش خصوصی منعقد می‌شود. ماده ۱ قانون کار مقرر می‌دارد: «کلیه کارفرمایان، کارگران، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی مکلف به تبعیت از این قانون می‌باشند». بنابراین شرط تأثیر بر طیف وسیعی از بنگاه‌ها نیز محقق است. علاوه بر این، در صورت بروز اختلاف میان کارگر و کارفرما، طرفین به دلیل نقض قرارداد هزینه‌هایی متحمل می‌شوند که از جمله می‌توان به هزینه‌های مربوط به اطمینان از تبعیت طرف مقابل از مفاد قرارداد و انجام عکس‌العمل مناسب در صورت عدم تبعیت و هزینه‌های طی کردن مراحل رسیدگی به اختلاف در چهار مرجع فوق و هزینه‌های مربوط به کسب اطلاع از قوانینی که در نظام قانون‌گذاری متغیر کنونی تصویب می‌شود اشاره کرد. با توضیحات فوق، دعوای کارگری و کارفرمایی در هیأت تشخیص، هیأت حل اختلاف و دیوان عدالت اداری یکی از مصادیق بارز دعاوی اداری اقتصادی محسوب می‌شوند.

مهم‌ترین ادعاهایی که سبب بروز اختلافات کارگری و کارفرمایی شده و جرقه شکل‌گیری یکی از شایع‌ترین دعاوی اداری اقتصادی در دیوان عدالت اداری محسوب می‌شوند، در جدول زیر آمده است.

**جدول (۱): مهم‌ترین عوامل بروز اختلافات کارگری و کارفرمایی**

<ul style="list-style-type: none"> <li>- اختلاف در وجود رابطه کارگری و کارفرمایی؛</li> <li>- ادعای پایان یافتن قرارداد کار با کارگر.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>دلایل مربوط به</li> <li>قرارداد کار</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ادعای عدم توجه مراجع تشخیص و حل اختلاف کار به مفاد قرارداد بین کارگر و کارفرما؛</li> <li>- ادعای عدم توجه مراجع تشخیص و حل اختلاف کار به شرایط خاص دوران کارآموزی؛</li> <li>- ادعای عدم توجه مراجع حل اختلاف کار به اقدامات و تقصیرات کارگر؛</li> <li>- ادعای عدم توجه مراجع حل اختلاف کار به ادله ابرازی کارگر؛</li> <li>- ادعای عدم تأمین حق دفاع و ابلاغ به کارگر.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>دلایل مربوط به</li> <li>عملکرد مراجع حل اختلاف</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ادعای عدم توجه به تسویه‌حساب از سوی کارفرما؛</li> <li>- ادعای رعایت مقررات قانونی قطع رابطه کار؛</li> <li>- ادعای رعایت کامل تشریفات قانونی اخراج از سوی کارفرما.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>دلایل مربوط به</li> <li>کارفرما</li> </ul>

**۲-۳-۲. الزام به پذیرش و احتساب سوابق بیمه‌ای**

احراز «رابطه کارگری و کارفرمایی» بین اشخاص بر اساس مواد ۲ و ۳ قانون کار و همچنین احراز «مدت آن» به حکم قانون در صلاحیت مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما قرار دارد. در فرض احراز رابطه کارگری و کارفرمایی و مدت آن، در صورت خودداری سازمان تأمین اجتماعی از اخذ حق بیمه،<sup>۱</sup> مستند به بند ۱ ماده ۱۰ قانون

۱. مستند به ماده ۱۴۸ قانون کار، کارفرمایان کارگاه‌های مشمول قانون کار ملزم به بیمه کردن کارگران خود می‌باشند. در ماده مذکور مقرر شده است: «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، موضوع قابل اعتراض در این دیوان است. سازمان تأمین اجتماعی به عنوان طرف شکایت در دعوی «احتساب سابقه طبق رأی مرجع حل اختلاف کار»، به عنوان پاسخ‌دهنده عمده بر صلاحیت سازمان تأمین اجتماعی و به خصوص «کمیته بررسی سوابق بیمه‌شدگان سازمان» در رسیدگی به موضوع تأکید دارد. با وجود این، رویه دیوان عدالت اداری بر آن است که رابطه کارگری و کارفرمایی بین اشخاص بر اساس مواد ۲ و ۳ قانون مذکور و همچنین احراز مدت رابطه کارگری بین طرفین، به حکم قانون در صلاحیت مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما قرار دارد و آرای مزبور نیز به موجب مفاد دادنامه شماره ۳۰ و ۲۹ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای سازمان تأمین اجتماعی معتبر و لازم‌الاجرا است.<sup>۱</sup> بنابراین شعب دیوان عدالت اداری رأی به نفع کارگر (شاکی) صادر می‌کنند؛ اما در مواردی که در رأی اداره کار دقیقاً مدت اشتغال شاکی

←

مکلفند بر اساس قانون تأمین اجتماعی، نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند». وفق ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی، تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در قبال بیمه‌شده نخواهد بود. ماده مذکور مقرر می‌کند: «کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده به سازمان است و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه‌شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه‌شده خودداری کند شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود. تبصره - بیمه‌شدگانی که تمام یا قسمتی از درآمد آن‌ها به ترتیب مذکور در ماده ۳۱ این قانون تأمین می‌شود مکلفند حق بیمه سهم خود را برای پرداخت به سازمان به کارفرما تأدیه نمایند ولی در هر حال کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه خواهد بود».

۱. برای مطالعه بیشتر: ر.ک. رفیعی و دیگران، *گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری*، صص ۲۳۶-۲۴۳.

مشخص نشده باشد، یا سابقه اشتغال دقیقاً روشن نشده باشد، رأی به ضرر کارگر صادر می‌گردد. جریان ایجاد و رسیدگی به دعاوی «الزام به پذیرش و احتساب سوابق بیمه‌ای» به شرح مندرج در نمودار زیر است.



نمودار (۸): فرایند معمول رسیدگی به دعاوی الزام به پذیرش و احتساب سوابق بیمه‌ای دعاوی فوق، گاه به شکل «الزام به پذیرش رأی قطعی مراجع حل اختلاف کار در مورد سوابق اشتغال» مطرح می‌شود.

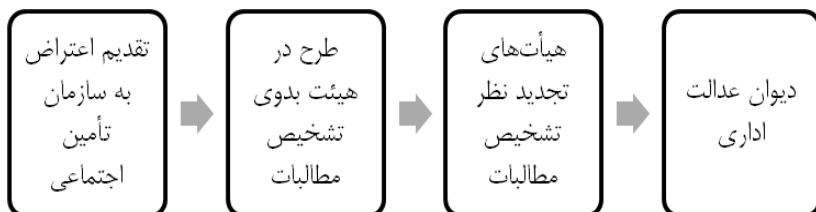
### ۲-۳-۳. الزام به پرداخت حق بیمه

ماده ۳۶ «قانون تأمین اجتماعی» مقرر می‌دارد: «کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده به سازمان می‌باشد و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه‌شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه‌شده خودداری کند شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود. تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود». ماده ۳۹ قانون فوق‌الذکر نیز در بیان تکالیف کارفرما اضافه می‌کند: «کارفرما مکلف است حق بیمه مربوط به هر ماه را حداکثر تا آخرین روز ماه بعد به سازمان بپردازد. همچنین صورت مزد یا حقوق بیمه‌شدگان را به ترتیبی که در آیین‌نامه طرز تنظیم و

ارسال صورت مزد که به تصویب شورای عالی سازمان خواهد رسید به سازمان تسلیم نماید. سازمان حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ دریافت صورت مزد اسناد و مدارک کارفرما را مورد رسیدگی قرار داده و در صورت مشاهده نقص یا اختلاف یا مغایرت به شرح ماده ۱۰۰ این قانون اقدام و مابه‌التفاوت را وصول می‌نماید. هرگاه کارفرما از ارائه اسناد و مدارک امتناع کند سازمان مابه‌التفاوت حق بیمه را رأساً تعیین و مطالبه و وصول خواهد کرد؛ بنابراین در صورتی که کارفرما دستگاه دولتی باشد و تکالیف مقرر برای کارفرما در قانون تأمین اجتماعی را رعایت نکند، مستند به بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، کارگر می‌تواند به عنوان شاکی دعوی الزام کارفرما (دستگاه اجرایی مربوط) به پرداخت حق بیمه و سازمان تأمین اجتماعی (یا صندوق بیمه و بازنشستگی مربوط) به پذیرش و احتساب آن در دیوان عدالت اداری را طرح کند.

#### ۲-۳-۴. اعتراض به رأی هیأت تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی

طرفین این دعوی اداری اقتصادی، کارفرما و سازمان تأمین اجتماعی هستند. ماده ۴۲ «قانون تأمین اجتماعی» مقرر کرده است: «در صورتی که کارفرما به میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین‌شده از طرف سازمان معترض باشد می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ اعتراض خود را کتباً به سازمان تسلیم نماید. سازمان مکلف است اعتراض کارفرما را حداکثر تا یک ماه پس از دریافت آن در هیأت بدوی تشخیص مطالبات مطرح نماید. در صورت عدم اعتراض کارفرما ظرف مدت مقرر تشخیص سازمان قطعی و میزان حق بیمه و خسارات تعیین‌شده طبق ماده ۵۰ این قانون وصول خواهد شد». مواد ۴۲ تا ۴۵ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳)، مقررات راجع به صلاحیت و ساختار هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی را بیان کرده است. این اختلاف معمولاً مراحل را طی می‌کند که در نمودار بعد نشان داده شده است.



نمودار (۹): فرایند معمول رسیدگی به دعاوی اعتراض به رأی هیأت تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی

لازم به ذکر است که دعوی مذکور در قالب «اعتراض به میزان بدهی تعیین شده» نیز طرح می‌شود.

### ۲-۳-۵. برقراری و پرداخت مستمری

به موجب مواد مختلف قانون تأمین اجتماعی، بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی در حالات بازنشستگی و از کارافتادگی استحقاق دریافت مستمری را دارند و در صورت فوت آن‌ها، بازماندگان‌شان از استحقاق دریافت مستمری برخوردار می‌شوند. دعاوی ناظر به برقراری مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان، موضوع برخی از دعاوی دیوان عدالت اداری است.

مواد ۷۰ تا ۷۵ قانون تأمین اجتماعی به موضوع از کارافتادگی اختصاص دارد و شرایط برقراری مستمری از کارافتادگی تشریح شده است. مواد ۸۰ تا ۸۲ ناظر به مستمری بازماندگان است. در صورت عدم پذیرش درخواست متقاضیان دریافت این مستمری‌ها، از سوی سازمان تأمین اجتماعی دعاوی «الزام سازمان تأمین اجتماعی به برقراری مستمری» در دیوان عدالت اداری طرح می‌شود.

گاهی اوقات افراد دریافت‌کننده مستمری، تاریخ استحقاق خود را مقدم بر تاریخ برقراری می‌دانند و با طرح دعاوی «الزام به پرداخت حقوق مستمری معوقه»، پرداخت معوقت مربوط را مطالبه می‌کنند.



### ۲-۳-۶. اعتراض به عدم افزایش مستمری

ماده ۹۶ «قانون تأمین اجتماعی» ناظر به افزایش مستمری‌ها است. در ماده مذکور مقرر شده است: «سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازمندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کمتر نباشد با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد.» چنانچه ذی‌نفعان به نحوه انجام تکلیف موضوع این ماده اعتراض داشته باشند، اقدام به طرح دعاوی اعتراض به عدم افزایش مستمری می‌کنند.

### ۲-۳-۷. اعتراض به رأی کمیسیون پزشکی تأمین اجتماعی

شاکی در دعوی «اعتراض به رأی کمیسیون پزشکی تأمین اجتماعی» کارگری است که برای تعیین میزان از کارافتادگی به کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر پزشکی تأمین اجتماعی مراجعه می‌کند. ماده ۹۱ «قانون تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) مقرر می‌دارد: «برای تعیین میزان از کارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آن‌ها کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر پزشکی تشکیل خواهد شد. ترتیب تشکیل و تعیین اعضا و ترتیب رسیدگی و صدور رأی بر اساس جدول میزان از کارافتادگی طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد این سازمان و سازمان تأمین خدمات درمانی به تصویب شورای عالی می‌رسد». هیأت عمومی طی رأی شماره ۶۱ مورخ ۷۷/۳/۲۳ معان نظر قضایی نسبت به نظریه کمیسیون‌های پزشکی را فاقد محمل قانونی دانست. ولی بعداً با صدور رأی شماره ۸۹ مورخ ۸۵/۲/۱۷، رأی پیش‌گفته را اصلاح کرد و در نتیجه آن شعب دیوان خود را در خصوص نظرات این کمیسیون‌ها، از حیث تاریخ شروع بیماری، صالح می‌دانند. در صورتی که کمیسیون پزشکی از معاینه متقاضیان دریافت مستمری از کارافتادگی خودداری کند، این اشخاص اقدام به طرح دعاوی «الزام به معرفی به کمیسیون پزشکی جهت برقراری مستمری از کارافتادگی» می‌کنند.

## ۲-۳-۸. الزام به اصلاح عنوان شغلی

ماده ۳۹ «قانون تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) مقرر می‌دارد: «کارفرما مکلف است حق بیمه مربوط به هر ماه را حداکثر تا آخرین روز ماه بعد به سازمان بپردازد. همچنین صورت مزد یا حقوق بیمه‌شدگان را به ترتیبی که در آیین‌نامه طرز تنظیم و ارسال صورت مزد که به تصویب شورای عالی سازمان خواهد رسید به سازمان تسلیم نماید. سازمان حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ دریافت صورت مزد اسناد و مدارک کارفرما را مورد رسیدگی قرار داده و در صورت مشاهده نقص یا اختلاف یا مغایرت به شرح ماده ۱۰۰ این قانون اقدام و مابه‌التفاوت را وصول می‌نماید. هرگاه کارفرما از ارائه اسناد و مدارک امتناع کند سازمان مابه‌التفاوت حق بیمه را رأساً تعیین و مطالبه و وصول خواهد کرد». در لیست ارائه‌شده به سازمان تأمین اجتماعی، گاه عنوان شغلی کارگر اشتباه درج می‌شود، از آنجا که عناوین شغلی از جهاتی چون بازنشستگی پیش از موعد دارای اهمیت هستند، این امر منشأ دعاوی الزام به اصلاح عنوان شغلی در لیست بیمه می‌شود.

یکی از اسنادی که در دعاوی مذکور مورد استناد قرار می‌گیرد، رأی است که مراجع حل اختلاف کار مبنی بر اشتباه در عنوان شغلی در لیست‌های ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی صادر می‌کنند. پس از احراز درج اشتباه عنوان شغلی در لیست ارائه‌شده به سازمان و صدور رأی از سوی مراجع حل اختلاف، کارگر به سازمان تأمین اجتماعی برای اصلاح عنوان شغلی مراجعه می‌کند. سازمان تأمین اجتماعی با این استدلال که اصلاح شغل و نوع آن در صلاحیت سازمان تأمین اجتماعی بوده و هیأت تشخیص اداره کار صلاحیت اصلاح شغل و نوع آن را ندارد، گاه از پذیرش رأی هیأت‌های حل اختلاف کار خودداری می‌کند. در چنین شرایطی، برای الزام این سازمان، کارگر در سازمان تأمین اجتماعی دعاوی الزام به اصلاح عنوان شغلی مطرح می‌کند که یکی از دعاوی مبتلابه اداری اقتصادی محسوب می‌شود. دیوان عدالت اداری با توجه به احراز اشتباه در عنوان شغلی کارگر در لیست‌های ارسالی به موجب

رأی مراجع حل اختلاف کارگری و کارفرمایی که یک مرجع قانونی و متولی امور کارگری محسوب می‌شود و برابر رأی وحدت رویه شماره ۸۵۳ مورخ ۸۷/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که سازمان تأمین اجتماعی را مکلف به پذیرش آراء هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره کار اعلام نموده است، حکم به نفع کارگر و علیه سازمان تأمین اجتماعی صادر می‌کند.<sup>۱</sup>

### ۲-۳-۹. دعاوی راجع به بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور

جزء ۱ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) مقرر کرده است: «افرادی که حداقل بیست سال متوالی و بیست‌وپنج سال متناوب در کارهای سخت و زیان‌آور (مخل سلامت) اشتغال داشته باشند و در هر مورد حق بیمه مدت مزبور را به سازمان پرداخته باشند، می‌توانند تقاضای مستمری بازنشستگی نمایند. هر سال سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور یک و نیم سال محاسبه خواهد شد».

برای استفاده از مزایای فوق، دعاوی مختلفی در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود. ویژگی تمامی این دعاوی آن است که هرچند یک طرف آن کارگر است؛ اما عملاً کارفرما نقش قابل توجهی در آن‌ها ندارد. چهار مورد از رایج‌ترین آن‌ها به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

**الزام به اصلاح حکم بازنشستگی عادی به حکم بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور:** در این دعوا شاکی (کارگر) قبلاً به صورت عادی بازنشسته شده است و خواهان تبدیل بازنشستگی عادی به بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور، جهت استفاده از مزایای قانونی آن است. شکات در این دعاوی عموماً ادارات کل تأمین اجتماعی استان‌ها را طرف دعوی قرار می‌دهند.

۱. ر. ک. رفیعی و دیگران، گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری، صص ۳۱۴-

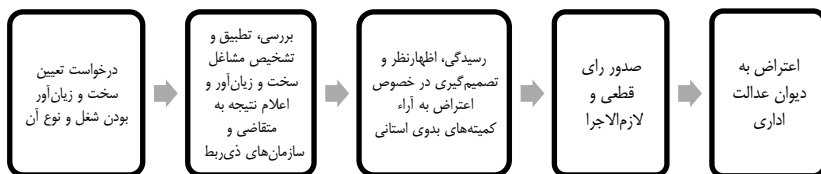
ابطال رأی کمیته استانی تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان آور: ماده ۱ آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور در تعریف این نوع مشاغل مقرر می کند: «کارهای سخت و زیان آور کارهایی است که در آن عوامل فیزیکی، شیمیایی، مکانیکی، بیولوژیکی محیط کار غیراستاندارد بوده و در اثر اشتغال بیمه شده تنشی به مراتب بالاتر از ظرفیت های طبیعی (جسمی و روانی) در وی ایجاد می شود که نتیجه آن بیماری شغلی و عوارض ناشی از آن باشد». سپس این مشاغل به دو گروه تقسیم شده است: «مشاغل سخت و زیان آور موضوع این ماده به دو گروه تقسیم می شوند: الف- مشاغلی که صفت سخت و زیان آور با ماهیت شغلی وابستگی دارد اما می توان با به کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدابیر فنی مناسب توسط کارفرما سختی و زیان آوری آن ها را حذف نمود.

ب- مشاغلی که ماهیتاً سخت و زیان آور بوده و با به کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدابیر فنی توسط کارفرما، صفت سخت و زیان آوری آن ها کاهش یافته ولی کماکان سخت و زیان آوری آن ها حفظ می گردد».

تعیین سخت و زیان آور بودن مشاغل موضوع ماده (۱) آیین نامه و نوع آن گروه «الف» و گروه «ب» حسب درخواست کارگر، کارفرما، تشکل ها، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی در هر کارگاه با بررسی سوابق، انجام بازدید و بررسی شرایط کار توسط کارشناسان بهداشت حرفه ای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بازرسان کار وزارت کار و امور اجتماعی و با تأیید توسط کمیته های بدوی و تجدیدنظر استانی موضوع این آیین نامه انجام می گیرد.

کمیته بدوی مرجعی تشخیصی است. جزء (۱) بند (الف) ماده ۹ آیین نامه فوق، در بیان اولین وظیفه کمیته بدوی مقرر می کند: «بررسی، تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان آور با مواد این آیین نامه که توسط بیمه شده، کارفرما، وزارتخانه های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی و

تشکل‌ها به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور معرفی شده و اعلام نتیجه به متقاضی و سازمان‌های ذی‌ربط از سوی رئیس کمیته بدوی». برخلاف کمیته بدوی که صلاحیت تشخیصی دارد، کمیته تجدیدنظر واجد صلاحیت ترافعی است. بند (ب) ماده ۹ در بیان وظایف کمیته تجدیدنظر مقرر می‌کند: «وظایف کمیته‌های تجدیدنظر استانی عبارت است از رسیدگی، اظهارنظر و تصمیم‌گیری در خصوص اعتراض به آراء کمیته‌های بدوی استانی موضوع ماده (۸)». نمودار بعد، ترتیب معمول رسیدگی به دعاوی ابطال رأی کمیته استانی تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور را از زمان درخواست تعیین سخت و زیان‌آور بودن شغل، تا طرح در دیوان عدالت اداری، نمایش می‌دهد.



### نمودار (۱۰): فرایند معمول رسیدگی به دعاوی ابطال رأی کمیته استانی تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور

الزام به اجرای رأی کمیته مشاغل سخت و زیان‌آور: برخلاف دعاوی پیشین، دعاوی حاضر در شرایطی ایجاد می‌شود که کمیته استانی تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور به نفع کارگر رأی صادر کرده و شغل وی را مصداق شغل سخت و زیان‌آور معرفی کرده است؛ اما سازمان تأمین اجتماعی از اجرای این رأی خودداری می‌کند. الزام به صدور حکم بازنشستگی پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور: چنانچه سازمان تأمین اجتماعی از پذیرش بازنشستگی شخص در مشاغل سخت و زیان‌آور خودداری کند، این اقدام، مستند به بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قابل اعتراض در این دیوان است. در این دعوا، شخص در یکی از

مشاغل سخت و زیان‌آور اشتغال دارد و به دلیل مخالفت سازمان تأمین اجتماعی در پذیرش بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور به دیوان عدالت اداری مراجعه می‌کند.

از دیگر دعاوی پرتکرار مربوط به بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور الزام به طرح درخواست در کمیته تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور و یا الزام به احتساب سنوات در مشاغل سخت و زیان‌آور است.

## ۲-۳-۱۰. الزام به صدور حکم بازنشستگی (عادی یا پیش از موعد) و برقراری

### حقوق بازنشستگی

در مواد ۷۶ تا ۷۸ قانون تأمین اجتماعی شرایط بازنشستگی عادی تعیین شده است. چنانچه مشمولان مدعی دارا بودن شرایط مقرر باشند، اما سازمان تأمین اجتماعی این ادعا را نپذیرد، اختلاف حادث شده می‌تواند در قالب دعاوی فوق‌الذکر در شعب دیوان عدالت اداری طرح شود.

لازم به ذکر است علاوه بر مقررات مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور، قوانین دیگری نیز امکان بازنشستگی پیش از موعد را فراهم آورده‌اند. از جمله می‌توان به ماده ۱۰ «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶) اشاره کرد که به موجب «قانون اصلاح مواد (۹) و (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۶) اصلاح شده و به موجب بند «ز» ماده ۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه تنفیذ شده است. این ماده مقرر می‌دارد: «کارفرمایان واحدهای صنعتی و تولیدی مجازند تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به ازای هر نفر اشتغال جدید، یک نفر از کارکنان با سابقه پرداخت حق

بیمه بیش از بیست و پنج سال را با پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) مابه‌التفاوت کسورات سنوات باقیمانده تا زمان بازنشستگی قانونی، پیش از موعد بازنشسته نمایند، پنجاه درصد (۵۰٪) دیگر مابه‌التفاوت کسورات توسط دولت در بودجه‌های سالانه کل کشور پیش‌بینی و پرداخت می‌گردد». در مواردی که سازمان تأمین اجتماعی از پذیرش درخواست‌های مشمولان خودداری می‌کند، موجبات طرح دعاوی الزام به بازنشستگی طبق ماده ۱۰ مذکور فراهم می‌شود.

### ۲-۳-۱۱. پرداخت بیمه بیکاری

دعوی «الزام به پرداخت بیمه بیکاری»، دعوی میان کارگر و سازمان تأمین اجتماعی است. مستند به ماده ۴ «قانون بیمه بیکاری» (مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶) «بیمه‌شده بیکار با معرفی کتبی واحد کار و امور اجتماعی محل از مزایای این قانون منتفع خواهد شد». همچنین ماده ۳ قانون فوق‌الذکر مقرر می‌دارد: «بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت‌های تأمین اجتماعی است و سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر، به بیمه‌شدگانی که طبق مقررات این قانون بیکار می‌شوند مقرری بیمه بیکاری پرداخت نماید». تصمیمات سازمان تأمین اجتماعی در این خصوص، مستند به بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اعتراض در این مرجع است. در این دعوا، بیمه‌شده مدعی وجود شرایط استفاده از بیمه بیکاری است، اما سازمان تأمین اجتماعی از پذیرش درخواست متقاضی خودداری می‌کند. در نتیجه کارگر به استناد ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در این دیوان طرح دعوا می‌کند. شعب دیوان در صورتی که شرایط قانونی پرداخت بیمه بیکاری را احراز کنند، رأی به نفع کارگر (شاکی) صادر می‌کنند؛ اما در صورت وجود شرایط زیر حکم به رد شکایت صادر می‌شود:

- ارادی بودن بیکاری کارگر؛
- عدم معرفی کتبی بیمه‌شده از سوی واحد کار و امور اجتماعی به سازمان تأمین اجتماعی؛

- غیردائمی بودن ماهیت شغل شاکی؛
  - فقدان شرط حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه؛
  - شرط بهره‌مندی از مقرری بیمه بیکاری بیکار بودن است و ارسال لیست از سوی کارفرما، دلیل بر دایر بودن کارگاه و فقدان این شرط است.
- علاوه بر دعوی الزام به پرداخت بیمه بیکاری، یکی از دعاوی اداری اقتصادی رایج «اعتراض به رأی هیأت بررسی کنندگان بیمه بیکاری» است. تشخیص ارادی و غیرارادی بودن بیکاری بیمه‌شدگان بر عهده کمیته‌ای متشکل از نمایندگان اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی است و شعب تأمین اجتماعی بر اساس معرفی ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص برقراری مقرری بیمه بیکاری اقدام می‌کنند. اعتراض کارگر به تصمیمات این مرجع شبه‌قضایی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است.

#### ۲-۳-۱۲. اعتراض به نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی

تبصره ماده ۷۷ «قانون تأمین اجتماعی» (اصلاحی ۱۳۷۱/۱۲/۱۶) مقرر کرده بود: «متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از مجموع مزد یا حقوق بیمه‌شده که بر اساس آن حق بیمه پرداخت گردیده ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر بیست و چهار». در برخی موارد نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی بر اساس روش تعریف‌شده در این ماده، موضوع اختلاف ذی‌نفع و سازمان تأمین اجتماعی می‌شود. علاوه بر این، قانون‌گذار در موادی بنا به مصالح مورد نظر خود، شیوه متفاوتی برای محاسبه حقوق بازنشستگی مشخص کرده است. از جمله در ماده ۳۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب (۱۳۸۹/۱۰/۲۵) چنین مقرر شده بود: «در صورتی که نرخ رشد حقوق و دستمزد اعلام‌شده بیمه‌شدگان در دو سال آخر خدمت آن‌ها بیش از نرخ رشد طبیعی حقوق و دستمزد بیمه‌شدگان باشد و با سال‌های قبل سازگار نباشد، مشروط بر آنکه این افزایش دستمزد به دلیل ارتقای شغلی نباشد، صندوق بیمه‌ای مکلف است برقراری



حقوق بازنشستگی بیمه‌شده را بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر خدمت محاسبه و پرداخت نماید». محاسبه حقوق بازنشستگی بیمه‌شده بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر، طبیعتاً به ضرر مشمولان بوده و می‌تواند به اعتراض و طرح دعوا از جانب آنان بیانجامد.

### ۲-۳-۱۳. الزام به پرداخت غرامت‌ها و کمک‌هزینه‌ها

علاوه بر موارد پیش‌گفته، قانون تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف به پرداخت غرامت‌ها و کمک‌هزینه‌هایی به مشمولان کرده است. از جمله می‌توان غرامت دستمزد (موضوع ماده ۵۹)، کمک‌های بارداری و زایمان (موضوع ماده ۶۷ و ۶۸)، غرامت نقص عضو (ماده ۷۴) و ... اشاره کرد. این موارد می‌تواند منشأ اختلاف بین متقاضیان و سازمان تأمین اجتماعی را فراهم آورد که این اختلافات به شکل دعاوی در شعب دیوان عدالت اداری مطرح می‌شوند.

### ۲-۳-۱۴. نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای

در برخی موارد، فعالان کسب‌وکار باید به نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای از صندوق قبلی به صندوق جدید اقدام نمایند که ممکن است به طرح دعاوی «الزام به انتقال سوابق بیمه‌ای به سایر صندوق‌ها» منجر شود. از جمله می‌توان به مصادیق زیر اشاره کرد:

- افرادی که به واسطه یکی از حالات استعفا، اخراج، انفصال دائم یا بازخرید خدمت، رابطه استخدامی آنان با مؤسسه محل خدمت یا صندوق متبوع قطع می‌گردد و متعاقباً به نحوی از انحاء مشمول صندوق بازنشستگی دیگری قرار گرفته‌اند.

- اشخاصی که طبق ضوابط قانونی به سبب انتقال، تغییر ساختار سازمانی یا تغییر وضع استخدامی مشترک صندوق بازنشستگی دیگری بشوند.

قوانین و مقررات مختلفی ضوابط و تشریفات نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای را مشخص کرده‌اند که از جمله می‌توان به این‌ها اشاره کرد: قانون نقل و انتقال حق بیمه

یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵، قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی ... مصوب ۱۳۷۲، قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶، ماده ۴۲ قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذشده در قوانین برنامه بعدی).

نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای، به موجب قوانین پیش‌گفته، غالباً مستلزم پرداخت مابه‌التفاوتی به صندوق مقصد است، اگر متقاضی به میزان اعلام‌شده اعتراض داشته باشد، این اعتراض می‌تواند در قالب دعاوی «اعتراض به میزان اعلام‌شده مابه‌التفاوت نقل و انتقالات سوابق بیمه‌ای» در شعب دیوان عدالت اداری طرح شود. همچنین برخی از قوانین (از جمله ماده ۴۵ قانون برنامه پنجم توسعه) اشخاصی را، تحت شرایطی، از پرداخت این مابه‌التفاوت معاف کرده‌اند. مضمولان این معافیت، ممکن است از شعب دیوان الزام به معافیت از پرداخت مابه‌التفاوت مذکور را بخواهند.

### ۲-۳-۱۵. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی

هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی به کلیه اختلاف‌های مالیاتی جز در مواردی که ضمن مقررات «قانون مالیات‌های مستقیم» مرجع دیگری پیش‌بینی شده باشد رسیدگی می‌کند. از جمله موضوعات داخل در صلاحیت هیأت حل اختلاف مالیاتی به موجب «قانون مالیات‌های مستقیم» می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در صورتی که پس از قطعیت مالیات، اسناد و مدارک تازه‌ای مربوط به بدهی متوفی یا عدم تعلق دارایی به وی ارائه شود و در محاسبه مالیات مؤثر باشد، پرونده امر جهت صدور رأی مقتضی به هیأت حل اختلاف مالیاتی ارسال و طبق رأی هیأت اقدام خواهد شد (ماده ۳۷ قانون مالیات‌های مستقیم).
- در مورد مالیات‌های مستقیم در صورتی که شکایت حاکی از این باشد که وصول مالیات قبل از قطعیت، به‌موقع به اجرا گذارده شده است، مرجع رسیدگی هیأت حل اختلاف مالیاتی است (تبصره ۱ ماده ۲۱۶).

- در مورد مالیات‌های غیرمستقیم هرگاه شکایت اجرایی از این جهت باشد که مطالبه مالیات قانونی نیست مرجع رسیدگی به این شکایت هیأت حل اختلاف مالیاتی خواهد بود و رأی هیأت مزبور در این باره قطعی و لازم‌الاجرا است (تبصره ۲ ماده ۲۱۶).

- در صورتی که درخواست استرداد از طرف مؤدی به عمل آمده باشد و اداره امور مالیاتی آن را وارد نداند، مؤدی می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ اعلام نظر اداره یادشده از هیأت حل اختلاف مالیاتی درخواست رسیدگی کند (ماده ۲۴۳).

مستند به بند ۲ ماده ۱۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها جزء صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان عدالت اداری قرار دارد، لذا اعتراض به آرای قطعی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی در دیوان عدالت اداری طرح می‌شود.

### ۲-۳-۱۶. اعتراض به رأی شورای عالی مالیاتی

در ماده ۲۵۵ «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳)، صلاحیت‌های شورای عالی مالیاتی برشمرده شده است که بند ۴ آن ماهیت ترافعی دارد: «رسیدگی به آرای قطعی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی که از لحاظ عدم رعایت قوانین و مقررات موضوعه یا نقض رسیدگی، مورد شکایت مؤدی یا اداره امور مالیاتی واقع شده باشد». شورای عالی مالیاتی مرکب از ۲۵ نفر عضو است که از بین اشخاص صاحب‌نظر، مطلع و مجرب در امور حقوقی، اقتصادی، مالی، حسابداری و حسابرسی که دارای حداقل مدرک تحصیلی کارشناسی یا معادل در رشته‌های مذکور می‌باشند، منصوب می‌شوند. حداقل پانزده نفر از اعضای شورای عالی مالیاتی، باید از کارکنان وزارت امور اقتصادی و دارایی و یا سازمان‌ها و واحدهای تابعه آن که دارای حداقل

شش سال سابقه کار در مشاغل مالیاتی باشند، انتخاب شوند. آرای صادره از شورای عالی مالیاتی قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشد.

### ۲-۳-۱۷. اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری

رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض بر عهده کمیسیون ماده ۷۷ «قانون شهرداری» قرار دارد. تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است؛ بنابراین این کمیسیون در یک مرحله به اختلاف رسیدگی می‌کند؛ اما تصمیمات صادره مستند به ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اعتراض در شعب دیوان است.

در دوره زمانی مهر تا اسفند ۱۳۹۲، در دعاوی که با خواسته ابطال رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها طرح شده است، شعب دیوان عمدتاً با استدلال‌های زیر حکم به نفع مؤدی صادر کرده‌اند:

- عدم جواز تعیین عوارض کسب و پیشه برای بانک‌ها توسط شوراهای اسلامی شهرها؛
- عدم جواز مطالبه عوارض تغییر کاربری در صورت منتهی شدن طرح مصوب؛
- محدود بودن فعالیت شهرداری به حدود جغرافیایی شهر؛
- عدم جواز وصول عوارض بابت تابلوهای منصوبه بر سردر اماکن تجاری؛
- اخذ هرگونه وجهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی توسط شهرداری‌ها بایستی مستند به قانون باشد.

### ۲-۳-۱۸. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف گمرکی

به موجب ماده ۱۴۴ «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲): «مرجع رسیدگی به اختلافات گمرکی در تشخیص تعرفه، ارزش کالا، جریمه‌ها به غیر از موارد قاچاق گمرکی، قوه قهریه (فورس ماژور) و مقررات گمرکی، کمیسیون رسیدگی به اختلافات

گمرکی است. این کمیسیون مرکب از اشخاص ذیل است: الف- چهار نفر عضو اصلی از کارمندان گمرک ایران؛ ب- دو نفر عضو اصلی از کارمندان وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ پ- یک نفر عضو اصلی از کارمندان وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ ت- یک نفر عضو اصلی به عنوان نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران؛ ث- یک نفر عضو اصلی به عنوان نماینده اتاق تعاون».

در تبصره ۴ ماده ۱۴۴ قانون مذکور مقرر شده است: «رأی کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی لازم‌الاجرا است مگر در مواردی که مبلغ مابه‌التفاوت بین نظر گمرک و مورد قبول مؤدی و یا ارزش گمرکی کالایی که اختلاف در خصوص شرایط ورود و صدور آن است، بیش از پنجاه میلیون (۵۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد که در این صورت مؤدی می‌تواند ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی تقاضای ارجاع امر به کمیسیون تجدیدنظر را بنماید».

تبصره ۵ ماده فوق‌الذکر اضافه می‌کند: «اختلافات اشخاص با گمرک‌ها به درخواست مؤدی ابتدا در واحدهای ستادی گمرک ایران مورد اظهارنظر قرار می‌گیرد و در صورتی که مؤدی به اعتراض خود باقی باشد پرونده از طرف رئیس کل گمرک ایران و یا شخصی که به حکم وی به طور کتبی تعیین می‌گردد، به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی احاله می‌شود. برای طرح اختلاف در کمیسیون مذکور صاحب کالا باید معادل نیم درصد مبلغ مورد اختلاف را به عنوان حق رسیدگی به صورت سپرده پرداخت نماید. در صورتی که رأی صادره به وسیله کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی در تأیید نظریه گمرک باشد، مبلغ مذکور به درآمد قطعی منظور می‌گردد، لکن در صورتی که رأی به نفع صاحب کالا باشد یا اینکه با درخواست صاحب کالا اختلاف به کمیسیون تجدیدنظر احاله شود و رأی کمیسیون فوق به نفع صاحب کالا باشد، مبلغ سپرده مسترد می‌گردد. اختلافات مربوط به قاچاق گمرکی در مراجع صالحه رسیدگی می‌شود».

### ۳-۱۹. اعتراض به آرای شعب تعزیرات حکومتی

ماده ۸ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی (مصوب ۱۳۷۳/۸/۱) مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی و صدور رأی راجع به تخلفات در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی، شعبی تحت عنوان شعب رسیدگی به تعزیرات حکومتی در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها تشکیل خواهد شد. شعب مزبور شامل شعب بدوی، تجدیدنظر، عالی و تجدیدنظر ویژه قاچاق کالا و ارز می‌باشد». آیین‌نامه مذکور در مواردی اصلاح شده است؛ از جمله به موجب تبصره ۱ ماده ۷۲ «قانون نظام صنفی کشور» مصوب ۱۳۸۲ که به موجب «قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور» مصوب ۱۳۹۲ اصلاح شده است: «صدور رأی در مورد تخلفات موضوع این قانون به غیر از مواردی که در تبصره (۲) این ماده آمده است، رأساً توسط رؤسای شعب سازمان تعزیرات حکومتی و با دعوت از شاکی و مشتکی عنه انجام خواهد شد. حضور نمایندگان سازمان صنعت، معدن و تجارت و اتاق اصناف یا اتحادیه مربوط در جلسات رسیدگی به تخلفات موضوع این تبصره بلامانع است. تجدیدنظرخواهی در مورد تخلفات موضوع این تبصره، مطابق مقررات سازمان تعزیرات حکومتی انجام می‌شود». همچنین رسیدگی به تخلفات بهداشتی، دارو و درمان «موضوع قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی» در صلاحیت این سازمان قرار دارد.

### ۳-۲۰. اعتراض به تعطیلی محل کسب توسط اداره اماکن

ماده ۲۷ (اصلاحی ۱۳۹۲/۰۶/۱۲) «قانون نظام صنفی کشور» (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴) مقرر می‌دارد: «محل دایر شده به وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب برای آن صادر نشده است با درخواست اتحادیه و تأیید اتاق اصناف شهرستان توسط نیروی انتظامی پلمب می‌شود». در صورت عدم شناسایی یا عدم درخواست پلمب واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب از سوی اتحادیه مربوط، اتاق اصناف شهرستان و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلفند واحدهای فاقد پروانه کسب را

شناسایی و پلمب کنند. قبل از پلمب محل دایر شده، از ده تا بیست روز به دایر کننده مهلت داده می‌شود تا کالاهای موجود در محل را تخلیه کند. نیروی انتظامی این وظیفه خود را از طریق اداره نظارت بر اماکن نیروی انتظامی انجام می‌دهد. اعتراض به این اقدام به استناد بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در شعب این دیوان رسیدگی می‌شود.

در دوره زمانی مهر تا اسفند ۱۳۹۲، تمامی شکایات شکات در دعاوی «اعتراض به تعطیلی محل کسب توسط اداره اماکن» منتهی به حکم رد شده است. شعب دیوان عدالت اداری در رد شکایت‌ها استنادات زیر را اقامه کرده‌اند:<sup>۱</sup>

- افراد صنفی موظفند قبل از تأسیس هر نوع واحد صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه، نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند. نام‌برده دلیل و مدرکی مبنی بر صدور پروانه کسب ارائه ننموده است.
- صرف قدمت مکان یا داشتن پروانه در سابق موجب حقی برای ادامه فعالیت نبوده و علی‌القاعده پس از پایان دوره زمانی هر پروانه کسب، ذی‌نفع مکلف به اخذ پروانه یا تجدید آن بوده است.
- شعبه ۴ دیوان عدالت اداری طی دادنامه ... فعالیت مؤسسه شاکی را فاقد مجوز و غیرقانونی تشخیص داده است و اداره اماکن مجاز به پلمب آن با دستور آموزش و پرورش بوده است.
- خواهان حسب مفاد جوابیه اعلام داشته به قوانین و مقررات کشوری تبعیت نکرده است؛ بنابراین در وضع موجود، اقدام خوانده وفق مقررات و در جهت برقراری امنیت بوده است.
- برابر مفاد ماده ۱۷ قانون نظام پزشکی کشور، افراد صنفی مکلف به رعایت و اجرای قوانین و مقررات جاری کشورند و از طرفی بر اساس مقررات

---

۱. ر. ک. رفیعی و دیگران، گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری، صص ۸۳۶-

بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از سوی سازمان حج و زیارت، خریدوفروش فیش‌های حج بدون شرایط قانونی ممنوع است. در نتیجه، اقدام اداره طرف شکایت در چارچوب مقررات قانونی صورت گرفته است.

## ۲-۳-۲۱. درخواست ابطال مقررات اقتصادی

مقررات که با عناوین مختلفی چون تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخشنامه شناخته می‌شوند، در سلسله‌مراتب قواعد هنجاری حقوقی پایین‌تر از قانون اساسی و قوانین عادی قرار می‌گیرند. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به اختیار هیأت وزیران و وزرا در وضع آیین‌نامه‌ها و غیره اشاره کرده است؛ در این اصل چنین آمده است: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...». لازم به ذکر است دیگر مقامات دستگاه‌های اجرایی نیز در حدود اختیارات خود اجازه وضع مقررات را دارند.

با توجه به اختیارات و وظایف هیأت وزیران، وزرا و سایر مقامات دستگاه‌های اجرایی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، بخشی از مقررات وضع‌شده ماهیت اقتصادی داشته و از این رو می‌توانند محیط کسب‌وکار را متأثر سازند و برای فعالان اقتصادی شرایط جدیدی ایجاد کنند.

چنانچه مقامات وضع‌کننده مقررات در انجام این مهم، رعایت چارچوب‌ها و محدودیت‌های مقرر قانونی را نمایند، به موجب بند (الف) ماده ۱۲ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، که پیشتر مفاد آن ذکر شد، امکان درخواست ابطال این مقررات از دیوان عدالت اداری وجود دارد. لازم به ذکر است، حسب مفاد



بند (الف) پیش‌گفته، مقررات اقتصادی به جهاتی چون «مغایرت با شرع یا قانون»، «عدم صلاحیت مرجع مربوط» «تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات»، «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» و یا «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری هستند.

با توجه به آثار گسترده، عمیق و طولانی مدت مقررات اقتصادی بر فعالیت‌های این حوزه، درخواست ابطال این مقررات را می‌توان مهم‌ترین دعوای اقتصادی برشمرد. از این رو، توجه ویژه به این دعوای و تلاش برای کاهش طرح آن ضرورت فراوانی دارد.



# فصل ۳. راهبردها و محورهای کاهش

## طرح دعاوی اقتصادی در دیوان

### عدالت اداری

هدف کاهش طرح دعاوی اقتصادی در دیوان عدالت اداری را می‌توان در قالب دو راهبرد کلی پیگیری کرد؛ در راهبرد اول، تمرکز بر شناسایی و رفع عوامل و زمینه‌های موجب طرح دعوا است. نتیجه این راهبرد، کاهش شمار اختلافات حادث شده است که در این صورت حل و فصل آن‌ها سالبه به انتفای موضوع خواهد شد. راهبرد دوم، ناظر به حل و فصل اختلافات پیش از طرح دعوا در دیوان عدالت اداری است. بر مبنای این راهبرد، در هر حال اختلافات اقتصادی حادث می‌شود که باید پیش از طرح آن‌ها در دیوان عدالت اداری برای حل و فصل آن‌ها کوشید.

#### ۳-۱. شناسایی و رفع عوامل موجب طرح دعوا

عوامل و زمینه‌های طرح دعاوی اداری اقتصادی در دیوان عدالت اداری را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد:

۱. عوامل مستند به عملکرد بخش عمومی؛
۲. عوامل مستند به عملکرد بخش خصوصی.

منظور از بخش عمومی، آن بخش از اقتصاد است که به تدارک خدمات دولتی اساسی و اولیه می‌پردازد. آنچه ذیل بخش عمومی دسته‌بندی می‌شود در کشورهای مختلف متفاوت است؛ اما در بیشتر کشورها بخش عمومی شامل خدمات پلیس، نظامی، حمل‌ونقل عمومی، راه‌های عمومی، آموزش و پرورش و سلامت اقشار کم‌درآمد می‌شود. در مقابل، بخش خصوصی آن بخش از اقتصاد است که توسط اشخاص خصوصی و با انگیزه کسب منفعت اداره می‌شود. در دو بخش جداگانه به بررسی هر یک از این عوامل خواهیم پرداخت.

### ۳-۱-۱. عوامل ناظر به عملکرد بخش عمومی

عوامل و زمینه‌های طرح دعاوی اداری اقتصادی در دیوان عدالت اداری را که ریشه در عملکرد بخش عمومی دارند، می‌توان به عوامل (۱) تقنینی، (۲) عوامل اجرایی و مقرراتی و (۳) عوامل قضایی تقسیم کرد. در ادامه به صورت جداگانه هر یک از این عوامل بررسی می‌شود و در هر مورد، راهکارهای مربوط تشریح خواهد شد. اشاره به این نکته ضروری است که راهکارهای پیشنهادی برای هر یک از سه عامل برشمرده شده، ناظر به حوزه‌های مختلف تقنینی، اجرایی و مقرراتی و قضایی است. بدیهی است هر یک از این راهکارها از نظر الزامات، دشواری‌ها و اثرات تحقق، وضعیت متفاوتی دارند و انتخاب هر یک از آنها، برفرض قابل دفاع بودن، به اختیارات، اهداف، سیاست‌ها و ... مقام یا مرجع مربوط بستگی دارد.

### ۳-۱-۱-۱. عوامل تقنینی

قوانین مهم‌ترین مؤلفه نظام‌های حقوقی هستند که از طریق آن‌ها حقوق و تکالیف شهروندان و امتیازات و محدودیت‌های مترتب بر فعالیت‌های مختلف، از جمله فعالیت‌های اقتصادی، تعیین می‌شود. هرچه قوانین حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی مطلوب‌تر باشند، جریان این فعالیت‌ها با سهولت بیشتری صورت می‌گیرد و در نقطه

مقابل، هر چه قوانین از وضعیت مطلوب فاصله داشته باشند، فعالیت‌های اقتصادی با اختلال بیشتری مواجه می‌شوند.

تورم و پراکندگی، سکوت، ابهام، اجمال، نقص و تعارض قوانین از جمله موانع حقوقی محیط کسب‌وکار است که هزینه مبادله را افزایش می‌دهد. این مشکلات قانونی، به شکل دعاوی در مراجع قضایی مطرح می‌شود. علاوه بر فعالان اقتصادی، دشواری درک قوانین برای قضات نیز مشکلاتی ایجاد می‌کند که تأثیر منفی آن بار دیگر به فعالان اقتصادی بازمی‌گردد. در بسیاری از کشورها، قضات به قوانین فعلی و اصلاحات قوانین دسترسی کامل ندارند. حتی در فرضی که دسترسی نیز وجود داشته باشد، ممکن است قضات قوانین را به راحتی درک نکنند؛ به‌ویژه در کشورهای در حال گذار که اصول بازارمحور تازگی دارند، این مشکل بیشتر خودنمایی می‌کند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۱۳۹۵، ۳۳).

پژوهش‌های مختلف بر تأثیر شدید کمیت و کیفیت مقررات بر بنگاه‌های متوسط و خرد تأکید دارد (ر.ک: مرکز‌المیری، ۱۳۹۰، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۶، مرکز‌المیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴). قانون‌گذاری در نظام حقوقی ایران هم‌زمان با چالش‌های متعددی مواجه است. پژوهشی در سال ۱۳۹۵، وجود چالش‌های زیر را همراه با ارائه مصادیقی از آن در نظام قانون‌گذاری شناسایی نموده است: تورم قانونی، خلاء قانونی در کنار تورم قانونی، چالش کیفیت قوانین، فقدان فرایند کامل قانون‌گذاری، رعایت نشدن فرایندهای ناقص کنونی، هزینه‌های قانون، فقدان ارزیابی اثرات قانون‌گذاری (RIA)، چالش قابل فهم بودن قوانین، متناقض نبودن قوانین، ثبات نسبی قواعد، چالش انتشار قوانین و ... (نجفی‌خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵، ۸۳-۱۱۷). برای حل این چالش‌ها پیشنهادهایی به این شرح ارائه شده است: حرکت از سوی دولت اداری به دولت مقررات‌گذار، تدوین و تصویب اصول، استانداردها و سیاست‌های قانون‌گذاری، تنقیح قوانین و حرکت از مقررات‌گذاری از طریق قانون‌گذاری به مقررات‌گذاری از طریق قرارداد (همان، ۱۱۸-۱۱۷). یکی از انواع تأثیر کمیت و کیفیت قوانین بر عملکرد

بناگاه‌های اقتصادی، تأثیر آن در شکل‌گیری دعاوی اقتصادی است. در ادامه با ذکر مصادیقی نشان خواهیم داد که چطور قوانین بی‌کیفیت و غیراصولی می‌توانند سبب شکل‌گیری دعاوی شود.

### مصادیق

سؤال اصلی در خصوص دعاوی اداری اقتصادی این است که آیا تأثیر چالش‌های نظام قانون‌گذاری و کیفیت قوانین بر دعاوی اداری اقتصادی را می‌توان چنان شدید و مستقیم دانست که به طور مستقیم منجر به افزایش ایجاد و طرح این دعاوی شود؟ در ادامه، با بررسی منشأ قانونی ایجاد و طرح برخی دعاوی اداری اقتصادی در دیوان عدالت اداری، به سؤال مطرح‌شده پاسخ داده می‌شود.

#### الف- تأثیر تعدد احکام قانونی در طرح دعاوی الزام به اصلاح حکم بازنشستگی عادی به حکم بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور

الزام به اصلاح حکم بازنشستگی عادی به حکم بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور، یکی از دعاوی اداری اقتصادی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. جزء ۱ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) منشأ قانونی اصلی این دعواست که مقرر کرده است: «افرادی که حداقل بیست سال متوالی و بیست‌وپنج سال متناوب در کارهای سخت و زیان‌آور (مخل سلامت) اشتغال داشته باشند و در هر مورد حق بیمه مدت مزبور را به سازمان پرداخته باشند می‌توانند تقاضای مستمری بازنشستگی نمایند. هر سال سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور یک و نیم سال محاسبه خواهد شد».

جزء ۱ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی، دو بار موضوع استفساریه بوده است؛ اولین بار، «قانون تفسیر جزء ۱ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۷۹» در ۱۳۹۰/۶/۲۹ به تصویب رسید که مقرر می‌دارد: «موضوع استفساریه: آیا مطابق جزء ۱ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۷۹ / ۱۱ / ۳۰ سابقه پرداخت حق بیمه در

کارهای سخت و زیان‌آور به هر میزان، قبل یا بعد از اشتغال در مشاغل عادی به‌ازای هر سال سابقه یک و نیم (۱/۵) سال محاسبه خواهد شد؟ نظر مجلس: بلی، سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور به هر میزان، قبل یا بعد از اشتغال در مشاغل عادی به‌ازای هر سال سابقه، یک و نیم (۱/۵) سال محاسبه خواهد شد.

بار دیگر در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۶ «قانون تفسیر جزء ۱ بند (ب) تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۳» به تصویب رسید که مقرر می‌دارد: «آیا مراد قانون‌گذار از عبارت «افرادی که حداقل بیست سال متوالی و بیست‌وپنج سال متناوب در کارهای سخت و زیان‌آور (مخل سلامت) اشتغال داشته باشند» در جزء ۱ بند «ب» اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی داشتن حداقل ۷۳۰۰ روز اشتغال در یک یا چند شغل زیان‌آور در یک یا چند کارگاه است؟ پاسخ مجلس: بلی، توالی اشتغال به قوت خود باقی است».

در این خصوص دادنامه‌های ۴-۱۳۸۸/۱/۱۶، ۱-۲۲۵-۱۳۸۹/۶/۲۲ و ۱۷۷-۱۳۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز صادر شده است. مستند به مواد ۸۹

---

۱. رأی هیأت عمومی: «الف- تعارض در مدلول دادنامه‌های فوق‌الذکر محرز به نظر می‌رسد. ب- نظر به اینکه به شرح دادنامه‌های قطعی شماره ۱۵۲ مورخ ۱۳۸۴/۱/۳۱ و شماره ۱۷۳ مورخ ۱۳۸۴/۱/۳۱ شعبه دوم دیوان و گواهی کمیته استانی ذی‌صلاح، شاکیان به مدت مقرر در قانون در مشاغل سخت و زیان‌آور به کار اشتغال داشته‌اند و در نتیجه ذی‌حق به بازنشستگی بر اساس مقررات خاص مربوط و برخورداری از امتیازات آن بوده‌اند و تمسک به ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور در مورد بازنشستگی شاکیان، سالب حق مکتسب قانونی آنان نیست، بنابراین دادنامه شماره ۲۶۲۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۸ شعبه هفدهم که متضمن این امر است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

۲. رأی هیأت عمومی: «اولاً: تعارض در رأی شماره ۱۷۸۸ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۸ صادره از شعبه ۱۶ و ۱۹۰ مورخ ۱۳۸۸/۲/۵ شعبه ۱۷ دیوان عدالت اداری که به ترتیب بر رد شکایت و ورود آن صادر

و ۹۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، آرای هیأت عمومی در مقام وحدت رویه و ایجاد رویه، برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.



گردیده‌اند به نظر محرز است. ثانیاً: بر اساس بند ۱ از شق (ب) ذیل بند ۲ تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی، قانون‌گذار در حمایت از کسانی که به کارهای سخت و زیان‌آور (مخل سلامت) اشتغال داشته‌اند هر سال سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای مذکور را برای آنان یک سال و نیم محاسبه کرده است و از آنجا که مطابق رأی وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۸۸/۱/۱۶ بازنشستگی عادی اشخاص مشمول قانون، مانع از بهره‌مندی آنان از حقوق مکتسب و استفاده از مزایای مشاغل سخت و زیان‌آور نیست، بنا به مراتب دادنامه شماره ۱۹۰ مورخ ۱۳۸۸/۲/۵ شعبه ۱۷ دیوان که مبین این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و مفاد ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط، در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

۱. رأی هیأت عمومی: «مطابق آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۴-۱۳۸۸/۱/۱۶ و ۲۲۵-۲۲/۱۳۸۹/۶، بازنشستگی عادی اشخاص که در مشاغل سخت و زیان‌آور کار می‌کرده‌اند مانع بهره‌مندی آنان از حقوق مکتسب و بازنشستگی ناشی از اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور نخواهد بود. نظر به اینکه در صورت جلسه ۱۳۹۳/۴/۱۸ کمیته بدوی تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور استان گیلان، استفاده از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور محدود به دوران اشتغال شده و در آیین‌نامه اجرایی بند ۵ جزء ب ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۷ و ۷۲ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۷۱ - مصوب سال ۱۳۸۵ وظایف کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور ذکر شده و وضع قاعده به شرح مصوبه مورد اعتراض از جمله موارد مذکور در آیین‌نامه مذکور نیست، بنابراین صورت جلسه مورد اعتراض مغایر آراء هیأت عمومی و خارج از حدود اختیارات مرجع مصوب آن می‌باشد و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ... ابطال می‌شود».



اجمال و ابهام جزء ۱ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی، سبب تصویب دو استفساریه در مجلس شورای اسلامی و صدور چندین رأی وحدت رویه در دیوان عدالت اداری شده است. با وجود این، اجمال و ابهام راجع به موضوع همچنان باقی است؛ به نحوی که الزام به اصلاح حکم بازنشستگی عادی به حکم بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان آور یکی از دعاوی مبتلابه داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود. تورم قوانین و مقررات نسبت به موضوع، یکی از دلایل شکل‌گیری این دعواست. این وضعیت ابهام‌آمیز، گاه طرف دعوی را نیز به اشتباه می‌اندازد؛ به گونه‌ای که بررسی دادنامه‌های صادره از دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که طرف دعوا در مواردی به «عطف به ماسبق نشدن استفساریه» به عنوان دفاع استناد کرده است. سازمان تأمین اجتماعی در موارد متعددی در این دعوا، چنین دفاعیاتی ارائه داده است: «تسری امتیاز پیش‌بینی‌شده در قانون استفساریه به شاکی، به منزله عطف به ماسبق شدن اجرای قانون مزبور است که این امر خلاف مفاد ماده ۴ قانون مدنی و نظریه شورای نگهبان است».

#### **ب- تأثیر ابهام قوانین در شکل‌گیری دعاوی اعتراض به برقراری حقوق بازنشستگی بر مبنای میانگین حقوق پنج سال**

در ماده ۳۱ «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» مصوب (۱۳۸۹/۱۰/۲۵) مقرر شده بود: «در صورتی که نرخ رشد حقوق و دستمزد اعلام‌شده بیمه‌شدگان در دو سال آخر خدمت آن‌ها بیش از نرخ رشد طبیعی حقوق و دستمزد بیمه‌شدگان باشد و با سال‌های قبل سازگار نباشد، مشروط بر آن که این افزایش دستمزد به دلیل ارتقای شغلی نباشد صندوق بیمه‌ای مکلف است برقراری حقوق بازنشستگی بیمه‌شده را بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر خدمت محاسبه و پرداخت نماید».

در ماده مذکور قیود «بیشتر بودن از نرخ رشد طبیعی»، «سازگار نبودن با سال‌های قبل» و «به دلیل ارتقای شغلی نبودن» واجد ابهام بود و اختلافات فراوان

بیمه‌شدگان و صندوق‌های بیمه‌ای را موجب می‌شد که نتیجه آن طرح دعوا در دیوان عدالت اداری بود.<sup>۱</sup> در یکی از دعاوی، شاکی تأکید می‌کند که از تهران به استان هرمزگان منتقل شده و بر اساس قانون و مقررات از مزایای سه‌گانه تسهیلات زندگی، فوق‌العاده بدی آب‌وهوا و فوق‌العاده محل خدمت بهره‌مند شده است؛ اما سازمان تأمین اجتماعی افزایش فوق‌العاده را غیرطبیعی تشخیص داده است (رفیعی و دیگران، ۱۳۹۵، ۲۶۲). در دعوایی دیگر شاکی به دیوان عدالت اداری اعلام می‌کند: «در ماده ۳۱ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ که دستاویز سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته، قیود و شرایطی ذکر گردیده که شاکی از شمول آن‌ها خارج است؛ از جمله شرایط این است که افزایش حقوق و دستمزد به دلیل ارتقای شغلی نباشد. لکن ... شاکی به سمت مدیر بازرگانی شرکت منصوب گردیده و ارتقای شغلی حاصل نموده و افزایش مختصری که در حقوق و دستمزد وی گردیده، ناشی از این جهت بوده است» (همان). بنابراین اجمال و ابهام ماده ۳۵ برنامه پنجم توسعه، تبدیل به یکی از عوامل طرح دعاوی راجع بازنشستگی از سوی کارگران شده است.

با تصویب ماده (۸۲) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» حکم ابهام‌آمیز قانون برنامه پنجم توسعه تداوم نیافت و در قانون جدید مقرر شد: «برقراری مستمری بازنشستگان برای کلیه بیمه‌شدگان صندوق‌های بازنشستگی (اعم از کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌ها، نهادها و بانک‌ها) بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنشستگی می‌باشد». با وجود این، در طول ۵ سال اجرای قانون برنامه پنجم توسعه، به دلیل ابهامات متعدد ماده ۳۱ قانون برنامه پنجم، دعاوی مختلفی به وجود آمد. علاوه بر این، قوانین و مقررات ابهام‌آمیز دیگر در نظام

۱. ر. ک.: رفیعی و دیگران، گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری، صص ۲۶۱-

حقوقی باقی است و بر تعداد آن‌ها افزوده می‌شود. لذا باید به دنبال راهکاری برای جلوگیری از تصویب این نوع قوانین بود.

**ب- ابهام تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب ۱۳۹۲ از حیث تسری یا عدم تسری به بخش غیردولتی**

ماده واحده «قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده» مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۰ مقرر کرد: «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب ۱۳۷۲/۲/۲۶ و اصلاحات آن و سایر قوانین که براساس تعداد فرزند برای والدین شاغل یا فرزندان آنان ایجاد شده است، لغو می‌شود». سپس در تبصره ۲ این ماده واحده مقرر گردید: «به دولت اجازه داده می‌شود مرخصی زایمان مادران را به نه ماه افزایش دهد و همسر آنان نیز از دو هفته مرخصی اجباری (تشویقی) برخوردار شوند». عبارت‌های این ماده، ابهاماتی را در خصوص تکلیف دولت به افزایش مرخصی زایمان به ۹ ماه در دو بخش دولتی و خصوصی به وجود آورد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۲۵-۲۲۴ مورخ ۲۲ تیر ۱۳۹۵ مقرر کرد: «رای هیأت عمومی: الف) مطابق ماده ۳ قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی مصوب سال ۱۳۷۴، مرخصی زایمان تا ۳ فرزند برای مادرانی که فرزند خود را شیر می‌دهند، در بخش‌های دولتی و غیردولتی چهار ماه تعیین شده بود و در قانون اصلاح ماده ۳ قانون مذکور مصوب سال ۱۳۸۶ مدت ۴ ماه به ۶ ماه اصلاح شده است و به موجب ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب سال ۱۳۹۲، کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم جمعیت و خانواده مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات آن و سایر قوانین که بر اساس تعداد فرزند برای والدین شاغل یا فرزندان آنان ایجاد شده بود لغو و در تبصره ۲ آن به دولت اجازه داده شده است، مرخصی زایمان مادران را به ۹ ماه افزایش دهد و همسر آنان نیز از دو هفته مرخصی اجباری (تشویقی) برخوردار شوند. نظر به مراتب مذکور با تصویب قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده، محدودیت قوانین قبلی که به

تعداد فرزندان بستگی داشت، لغو گردیده و با توجه به اینکه تعیین میزان مرخصی زایمان مادران به موجب قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و اصلاحی آن در بخش دولتی و غیردولتی ۶ ماه تعیین شده بود با تصویب قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده و افزایش مرخصی به ۹ ماه، حکم مقنن هم ناظر بر مادران شاغل در بخش دولتی و هم غیردولتی است. ضمن اینکه مواد قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ که مورد استناد شاکی قرار گرفته، ناظر بر ممنوعیت اجرای مقررات در فرض عدم تأمین اعتبار در قوانین بودجه سنواتی یا بودجه سالانه دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های مربوط است و این امر منصرف است از تصویب مقررات؛ بنابراین بند ۱ مصوبه شماره ۹۱/۹۲۰/ت/۴۶۵۲۷-ه/۱۹/۴/۱۳۹۲ هیأت وزیران مغایر قانون و خارج از حدود اختیارت تشخیص نشد و قابل ابطال نیست...».

مستند به ماده ۹۱ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۲)<sup>۱</sup> با امضای ۲۰ نفر از قضات، طرح مجدد این رأی در هیأت عمومی دیوان در دستور کار دیوان عدالت اداری قرار گرفت. اما با این تقاضا موافقت نشد تا دادنامه شماره ۲۲۵-۲۲۴ مورخ ۲۲ تیر ۱۳۹۵ همچنان باقی بماند؛ بنابراین موضوع تسری افزایش مدت مرخصی زایمان به ۹ ماه به بخش غیردولتی با وجود صدور رأی وحدت رویه در دیوان عدالت اداری هنوز مخالفانی حتی در شعب دیوان عدالت اداری دارد.

**ت- ابهام قانون کار راجع به قراردادهای موقت در مورد کارهایی که ماهیت دائمی دارند**  
شرایط پایان دادن به قرارداد کار، یکی از کانون‌های ایجاد اختلاف میان کارگر و کارفرما و تشکیل پرونده در دیوان عدالت اداری است. در کارهایی که ماهیت دائمی

---

۱. ماده ۹۱ مقرر می‌دارد: «طرح آراء قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است.»

دارد، اما کارفرما اقدام به انعقاد قرارداد موقت با کارگر کرده است، پایان دادن به روابط کار پس از اتمام قرارداد سبب بروز اختلاف و طرح شکایت از سوی کارگر می‌شود. تبصره ۲ ماده ۷ قانون کار (الحاقی ۱۳۸۷/۸/۲۵) در این خصوص مقرر می‌دارد: «در کارهایی که طبیعت آن‌ها جنبه مستمر دارد، در صورتی که مدتی در قرارداد ذکر نشود، قرارداد دائمی تلقی می‌شود». همچنین رأی وحدت رویه شماره ۴۱۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ در این خصوص مقرر می‌دارد: «با عنایت به صراحت بند (د) ماده ۲۱ قانون کار مشعر بر خاتمه قرارداد کار با انقضاء مدت مقید در قراردادهای کار با مدت موقت و در نظر گرفتن رأی شماره ۲۳۸ مورخ ۱۳۷۸/۵/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام ابطال بخشنامه دفتر تنظیم و نظارت کار و امور اجتماعی که برخلاف مفهوم مخالف تبصره ۲ ماده ۷ قانون مزبور صادر گردیده است در نتیجه دادنامه شماره ۴۵۱ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۲ شعبه شانزدهم دیوان در حدی که متضمن این معنی می‌باشد منطبق با اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی وفق قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع می‌باشد».

در حال حاضر رویه دیوان عدالت اداری نیز پایان دادن به روابط کار پس از پایان مدت قرارداد را فارغ از مستمر و غیرمستمر بودن ماهیت آن پذیرفته است. این رویه را می‌توان برای نمونه در آرای زیر مشاهده کرد:

- «... شاکی دلیل و مدرکی که موجب بی‌اعتباری و تزلزل رأی معترض‌عنه را فراهم نماید ارائه و ابراز ننموده است و ایراد وی مبتنی بر قانون نمی‌باشد؛ زیرا اولاً نوع کار وی دائمی است اما برابر تبصره ۲ ماده ۷ از قانون کار و رأی وحدت رویه شماره ۴۱۰ مورخ ۸۲/۱۰/۱۴ با انقضاء مدت قرارداد رابطه کاری و کارفرمایی خاتمه می‌یابد و تکرار و تمدید آن موجب دائمی شدن

- قرارداد نمی‌شود. ثانیاً با انقضاء مدت کارفرما نسبت به تمدید قرارداد اقدام نکرده و دیوان صلاحیت الزام به مانحن فیه را ندارد»<sup>۱</sup>.
- «... قراردادهای کار با انقضاء مدت خاتمه می‌یابد تکرار و تمدید آن موجب دائمی شدن قرارداد نخواهد شد...»<sup>۲</sup>.
- «... شاکیه دارای قرارداد موقت کار بوده که با مضي آن و ادامه آن حداکثر به مدت قرارداد قبلی تمدید شده که آن هم رسیدگی شده علی‌هذا شکایت شاکیه غیر وارد تشخیص می‌شود...»<sup>۳</sup>.

### ث- سکوت قانون

منظور از سکوت قانون، عدم اعلان اراده صریح یا ضمنی قانون‌گذار راجع به یک موضوع است. سکوت قانون مانند ابهام، اجمال و نقص آن، مشمولان قانون را با مشکل مواجه می‌کند. به عنوان نمونه، «قانون مقررات تعزیرات حکومتی» در خصوص وکالت در مراجع مذکور ساکت است و این امر ابهاماتی راجع به حدود و شمول حق برخورداری از وکیل در مراجع قضائیه ایجاد کرده است. در چنین شرایطی که قانون ساکت است، برخی ادارات تعزیرات حکومتی از پذیرش وکالت وکلای دادگستری خودداری می‌کنند. این امر منجر به طرح دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری می‌شود. به عنوان نمونه، در رأی زیر، دیوان عدالت اداری اعتراض به تصمیم اداره تعزیرات حکومتی مبنی بر نپذیرفتن وکالت وکلای دادگستری را پذیرفته است:

«شاکي به شرح دادخواست تقدیمی نسبت به تصمیم ادارات طرف شکایت مبنی بر عدم پذیرش وکالت وکلای غیر از وکلای دادگستری معترض و به شرح خواسته تقاضای رسیدگی نموده است که با توجه به بررسی محتویات پرونده و ملاحظه مفاد دادخواست تقدیمی و لایحه واصله از طرف شکایت، نظر به اینکه اطلاق ماده ۳۳

۱. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۲۱۴۰۱، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۷.

۲. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۲۷۸۳، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۰.

۳. شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۳۷۰۸/۲۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۷.

قانون آیین دادرسی مدنی به شرح بین‌الهلالین «وکلاهی متداعیین باید دارای شرایطی باشند که به موجب قوانین راجع به وکالت در دادگاه‌ها برای آنان مقرر شده است»، مفید لزوم و دارا بودن شرایط وکالت در دادگاه‌ها برای کلیه وکلای متداعیین می‌باشد و چون در قانون مقررات تعزیرات حکومتی در خصوص وکالت در مراجع مذکور حکم خاصی بیان نشده است و در موارد سکوت قوانین مراجع خاص باید حکم موضوع را از قوانین و مقررات عمومی استنباط کرد بنابراین به دلیل سکوت قوانین و مقررات سازمان تعزیرات در خصوص وکالت در مراجع مذکور با توجه به حکم آمره و مطلق ماده ۳۳ قانون آیین دادرسی مدنی در دادگاه‌های عمومی و انقلاب، شرایط وکالت در تعزیرات حکومتی مشمول حکم مقرر در ماده یاد شده بوده است و لذا تصمیم و اقدام سازمان طرف شکایت مغایر قانون تشخیص نگردیده و حکم به رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد، رأی صادره قطعی است.<sup>۱</sup>

### راهکارها

بررسی آرای دیوان عدالت اداری در دعاوی اقتصادی نشان می‌دهد که یکی از کانون‌های شکل‌گیری دعوا، اجمال، ابهام، نقص و سکوت قانون است. با شناسایی کانون طرح دعوا، با چاره‌اندیشی برای رفع چالش می‌توان بر طرح دعاوی اقتصادی مؤثر بر تولید و سرمایه‌گذاری تأثیر مثبت گذاشت. مهم‌ترین عامل مؤثر بر رفع این چالش‌ها، تدوین و اجرایی شدن ضوابط قانون‌نویسی است. علاوه بر این، پیش‌بینی سازوکاری برای شناسایی به‌موقع نارسایی‌های قوانین و رفع آن‌ها و تنقیح قوانین، می‌تواند در تکمیل راهکار پیش‌گفته مؤثر باشد.

### الف- تدوین و اجرایی شدن ضوابط قانون‌نویسی و قانون‌گذاری

چالش‌های قوانین یکی از کانون‌های تولید دعاوی اداری اقتصادی است؛ بنابراین راهکارهایی که در پژوهش‌های مختلف برای کاهش چالش‌های نظام قانون‌گذاری

۱. شعبه ۱ دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۰۱۷۴۱/۱، دسترسی از طریق آدرس زیر:

پیشنهاد می‌شود، بر کاهش طرح این دسته از دعاوی نیز تأثیر مستقیم خواهد گذاشت؛ اما به نظر می‌رسد در میان راهکارها آنچه بیش از هر چیز ضروری و فوری است، تدوین و اجرایی شدن اصول و ضوابط قانون‌نویسی و قانون‌گذاری در نظام قانون‌گذاری ایران است.<sup>۱</sup>

بند ۳ ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، یکی از وظایف تنقیحی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی را چنین بیان کرده است: «تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح براساس چارچوب‌های علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف جهت استفاده قانونی دستگاه‌های حکومتی به گونه‌ای که تغییر در مراد مقنن نباشد». اجرای صحیح و دقیق این تکلیف قانونی می‌تواند از تصویب قوانین غیراستاندارد جلوگیری کند؛ با وجود این ضوابط قانون‌نویسی و قانون‌گذاری مورد نظر این نوشتار وسیع‌تر از تکلیف فوق است.

#### ب- شناسایی به‌موقع نارسایی‌های قوانین و رفع آنها

وجود ضوابط قانون‌نویسی و قانون‌گذاری می‌تواند بر کاهش تصویب قوانین و مقررات چالش‌برانگیز مؤثر باشد؛ اما اولاً نظام حقوقی با حجمی از قوانین مجمل، مبهم یا ناقص مواجه است و ثانیاً با وجود چنین ضوابطی نیز نمی‌تواند اطمینان کامل حاصل کرد که قوانین با اوصاف فوق به تصویب نرسد؛ بنابراین رصد و پالایش قوانین و مقررات موجود برای شناسایی نارسایی‌های قانون و رفع آنها یکی دیگر از راهکارهای پیش‌روست. اقدام به‌موقع برای شناسایی این نارسایی‌ها و رفع آنها از طریق تصویب قوانین تفسیری و تکمیلی می‌تواند تا حدود زیادی چالش‌های مربوط را مرتفع سازد. برای مثال، رفع ابهام از تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب ۱۳۹۲، می‌توانست از مشکلات پیش‌گفته پیشگیری کند.

---

۱. پیش از این نیز بر «تدوین و تصویب سیاست‌های قانون‌گذاری» به عنوان یکی از راهکارهای رفع مشکلات نظام قانون‌گذاری تأکید شده است. در این خصوص، ر.ک. نجفی‌خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۶، ۱۲۴.



### پ- تنقیح قوانین

تنقیح قوانین و مقررات یکی از برنامه‌های عملی مفید و مؤثر برای کاهش بار قوانین و تعیین تکلیف قوانین معتبر از نامعتبر است. «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی را مسئول تدوین و تنقیح قوانین و اعلام قوانین معتبر و حاکم کرده است. از دیگر وظایف این معاونت که در بند ۱ ماده ۳ قانون بیان شده است عبارت‌اند از:

۱. جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی؛ تاریخی و سایر موارد.
۲. تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.
۳. تشخیص مقرراتی که موضوع آن‌ها منتفی شده است و اعلام آن‌ها به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.
۴. تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آن‌ها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیأت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی.
۵. شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آن‌ها در مجموعه‌های تنقیح‌شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار.
۶. اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.
۷. تهیه شناسنامه برای کلیه قوانین و مقررات کشور.

در اجرای وظایف فوق «قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۸۵/۶/۱۸ تا ۱۳۰۹/۱۲/۳۰»، «قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۱/۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹»، «قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۲۹/۱/۱ تا ۱۳۳۶/۷/۳۰» و «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» همگی در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسیده است. تداوم جریان

حاضر تأثیر مفید و مؤثری در کاهش بار قوانین در نظام حقوقی ایران خواهد داشت. با اعلام فهرست قوانین نامعتبر، فعالان اقتصادی با احکام قانونی شفاف و روشن تری مواجه خواهند بود. البته تنقیح حجم انبوه قوانینی که حاصل بیش از یک قرن قانون گذاری است، نیازمند چندین سال کار و تلاش و همچنین تعامل سازنده با دیگر نهادهای مربوط از سایر قوا، به ویژه معاونت حقوقی ریاست جمهوری،<sup>۱</sup> است.

راهکارهای فوق باید در قالب برنامه اجرایی، تبدیل به مهم ترین محورهای اجرایی برای رفع موانع قانونی برای کاهش دعاوی اداری اقتصادی گردد.

### ۳-۱-۲. عوامل اجرایی و مقرراتی

بیشترین عوامل موجب طرح دعاوی اداری اقتصادی در شعب دیوان عدالت اداری را باید در عوامل اجرایی و مقرراتی جستجو کرد. عدم رعایت الزامات اداره شایسته، عواملی که قانونی بودن تصمیمات و اقدامات اداره را به چالش می کشد، اجرا نشدن تکلیف مندرج در ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، تصویب مقررات مغایر با قانون، سکوت، ابهام، اجمال و نقص مقررات، تصویب نشدن به موقع مقررات، عدم تمهید مقدمات اجرایی قوانین مانند عدم تخصیص اعتبار از عوامل اجرایی و مقرراتی هستند که در ادامه بررسی می شود.

### عدم رعایت الزامات اداره شایسته

اصل «اداره خوب»، یکی از شقوق اصل کلی «حکمرانی خوب» محسوب می شود. اصل اداره خوب به قانون اساسی ۱۹۴۷ ایتالیا و ۱۹۷۸ اسپانیا نیز راه یافته است. در حقوق جامعه اروپا نیز حداقل هفت سند را می توان یافت که به این موضوع پرداخته اند. مراد از این اصل در نظام حقوقی ایتالیا این است که دستگاه اداری به اتخاذ تصمیمات درست (بی عیب و نقص، سلیم، محکم، مستدل و قابل اعتماد) با تکیه بر جمع آوری و استنباط از اطلاعات لازم در هر مورد اقدام کند. به موجب قانون اساسی ۱۹۷۸

۱. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

اسپانیا، مقام اداری باید با واقع‌بینی و به صورت بی‌طرفانه و با رعایت «اصول کارآمدی، اثربخشی، اقتصادی بودن و هماهنگی» اقدام کند. ممنوعیت خودسری نیز در قانون اساسی اسپانیا پیش‌بینی شده است. ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا<sup>۱</sup> مهم‌ترین سندی است که با عنوان «حق بر اداره خوب»<sup>۲</sup> به این موضوع پرداخته است.<sup>۳</sup> علاوه بر این، «کد رفتاری اداره خوب» در ۶ سپتامبر ۲۰۰۱ به تصویب پارلمان اروپا رسیده است. در این سند اصول مانند قانونی بودن، منصفانه بودن، خردپسند بودن، تکریم، نفی تبعیض، برابری، تناسب، بی‌طرفی و استقلال، واقع‌بینی، رعایت انتظارات مشروع، هماهنگی درونی، ارائه مشورت، راهنمایی کردن، دسترسی به اطلاعات، شفافیت و مبارزه با تشریفات دست‌وپاگیر مشاهده می‌شود (هداوند و همکاران، ۱۳۹۱، ۴۲-۴۳).

---

۱. Charter of Fundamental Rights of the European Union؛ این سند در ۷ دسامبر ۲۰۰۰ به وسیله پارلمان اروپا منتشر شد و به موجب معاهده لیسبن در ۱ دسامبر ۲۰۰۹ لازم‌الاجرا گردید.

## 2. Right to Good Administration

۳. ماده ۴۱ منشور مقرر می‌دارد:

هر شخصی حق دارد که امور مربوط به وی بی‌طرفانه، منصفانه و در یک زمان متعارف به‌وسیله نهادها و سازمان‌های اتحادیه انجام شود.

این حق شامل موارد زیر می‌شود:

حق هر شخص به شنیده شدن دیدگاه‌ها و دفاعیاتش، پیش از آنکه تدبیر خاصی که بر او تأثیر منفی می‌گذارد اعمال شود.

حق هر شخص برای دسترسی به پرونده‌اش با رعایت ملاحظات موجه قانونی برای محرمانه ماندن اسناد و حفاظت از اسرار حرفه‌ای و تجاری.

تکلیف اداره به ارائه دلایل تصمیماتش.

هر شخصی حق دارد که جامعه [اروپا] خساراتی که از اقدام نهادها یا کارمندان آن در اجرای وظایفشان به او وارد شده را مطابق با اصول عام و مشترک قوانین کشورهای عضو جبران کند.

هر شخصی می‌تواند با نهادهای جامعه [اروپا] به یکی از زبان‌هایی که معاهدات با آنها تنظیم شده‌اند مکاتبه کند و باید به همان زبان به او پاسخ داده شود.

در نظام حقوقی ایران، بندهای ۶، ۸، ۹ و ۱۰ اصل سوم<sup>۱</sup> و اصول نوزدهم<sup>۲</sup> و بیستم<sup>۳</sup> قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری<sup>۴</sup> (مصوب ۱۳۸۹)، قانون ارتقای

۱. اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر بکار برد: ... ۶- محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی... ۸- مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش. ۹- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی. ۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور...

۲. اصل نوزدهم: مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود.

۳. اصل بیستم: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۴. سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹/۱/۱۴:

... ۱۱- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.

۱۲- توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.

۱۳- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.

۱۷- خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم.

۱۸- شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح.

۲۰- قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخ‌گویی و تکریم ارباب‌رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها.

۲۱- نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال.

۲۳- حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.

۲۴- ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیش‌گیری و برخورد با تخلفات.

۲۵- کارآمد سازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات.

سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰)، مواد ۲۷ و ۲۸ قانون مدیریت خدمات کشوری،<sup>۱</sup> مواد ۱۹ و ۲۰ منشور حقوق شهروندی،<sup>۲</sup> از جمله احکام قانونی لازم‌الاجرائی هستند که در آن‌ها بر اصول اداره شایسته و الزامات آن تأکید شده است. یکی از کانون‌های تشکیل دعوا در دیوان عدالت اداری، از جمله دعاوی واجد جنبه اقتصادی، عدم رعایت این الزامات قانونی، یا به عبارتی، نقض الزامات اداره شایسته است. در ادامه، با ذکر مصادیقی از آرای دیوان عدالت اداری، به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود که عدم رعایت الزامات اداره شایسته چگونه منجر به شکل‌گیری دعاوی اداری می‌شود.

#### الف- رعایت انصاف و حقوق شهروندان

در رأی زیر، شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری، صراحتاً در رأی خود از نادیده گرفتن انصاف و حقوق مکتسبه شاکی از سوی اداره یاد کرده و آن را مستند صدور رأی علیه شاکی قرار داده است:

۱. ماده ۲۷- مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آن‌ها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت.

ماده ۲۸- دولت مکلف است به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آئین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.

۲. ماده ۱۹- شهروندان از حق اداره شایسته امور کشور بر پایه‌ی قانون‌مداری، کارآمدی، پاسخگویی، شفافیت، عدالت و انصاف برخوردارند. رعایت این حق توسط همه مسئولین و کارکنان الزامی است. ماده ۲۰- حق شهروندان است که امور اداری آن‌ها با رعایت قانون، بی‌طرفانه و به‌دوراز هرگونه منفعت‌جویی یا غرض‌ورزی شخصی، رابطه خویشاوندی، گرایش‌های سیاسی و پیش‌داوری، در زمان معین و متناسب رسیدگی و انجام شود.

«شاکي برابر اسناد ابرازی در پیوست دادخواست تقدیمی و نیز اعترافات ادارتین خواننده در لوائح تقدیمی مضبوط در پرونده (برگهای ۵۶ و ۵۵ و ۵۴ و ۵۱) از کارمندان قراردادی خرید خدمت (که گاهی پسوند کار معین و یا موقت را نیز دارد) اداره خواننده ردیف اول می باشد که سابقه خدمت وی از سال ۷۵ تا هم اکنون را شامل می شود. طبق بند ۳ تصویب نامه شماره ۳۵۹۱/ت/۱۷۲۹۶ ه هیأت وزیران مورخ ۱۳۷۸/۳/۱ مشمولین تصویب نامه مذکور مکلف شدند این گونه قراردادهای خرید خدمت را ظرف مهلت مقرر در بند یک (ظرف شش ماه) لغو نمایند و بر اساس مقررات با آنان رفتار نمایند؛ ولی برابر محتویات پرونده و لوائح تقدیمی از ناحیه ادارتین خواننده نه تنها قرارداد خرید خدمت شاکي با اداره خواننده در مهلت مقرر قانونی لغو نشده است، بلکه به دلیل نیازی که به کار وی داشتند همواره قرارداد را تا سال ۹۰ و هم اکنون تمدید نمودند و جوانی و فرصت های ممکنه آنان را تباه کردند اینک که او مطالبه حق می نماید به قوانین حاکم از جمله قانون خدمات کشوری استناد می نمایند و می خواهند در قبال او همچنان مسئولیت نپذیرند این حرکت نه با روح قانون انطباق دارد و نه با انصاف و نه با حق مکتسبه شاکي لذا رأی به ذی حق بودن شاکي و الزام ادارتین خواننده به تبدیل وضعیت وی از خرید خدمت به پیمانی صادر و اعلام می گردد این رأی قطعی است»<sup>۱</sup>.

#### ب- رعایت برابری و بی طرفی

مراجعه شهروندان به ادارات نباید پرهزینه باشد. اشخاص بی سواد یا کم سواد باید بتوانند به سهولت تقاضای خود را مطرح کنند، کارمندان که به هر عنوانی در ادارات فعالیت می کنند، باید آموزش لازم را دیده باشند و در مراجعه به نهادهای رسیدگی کننده نباید هیچ تبعیضی از قبیل جنسی و سطح تحصیلات وجود داشته باشد. رعایت این موضوعات تضمین کننده برابری بوده و در کاهش دعاوی مؤثر خواهد

۱. شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۰۳۲۵۷/۹۰/۱۰، دسترسی از طریق آدرس زیر:

بود. علاوه بر این، بی‌طرفی مستلزم آن است که تصمیم‌گیران، خواه مقامات اداری باشند یا دیوان‌های اداری، بی‌طرف باشند و نفع و بهره‌ای در پرونده خاصی نداشته و درباره آن پیش‌داوری ننمایند. بی‌طرفی به معنی حمایت یکسان از افراد و عدم تبعیض میان آن‌ها است. محیط مقرراتی ناظر به مراجع شبه قضایی، خالی از این مقررات است. استقلال و بی‌طرفی اعضای مراجع شبه قضایی اقتضا دارد که اعضای آن توسط دستگاه اجرایی مربوطه انتخاب نشوند، بلکه مرجع مستقلی به انتخاب و نصب آن‌ها اقدام کند. این اصل نیز در مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی ایران مغفول واقع شده است.

به عنوان نمونه، نحوه انتصاب اعضای هیأت نظارت و شورای عالی ثبت نشان می‌دهد که دو نفر از اعضا توسط رئیس قوه قضاییه به عنوان مرجع مستقل منصوب می‌شوند؛ اما نفر سوم، رئیس ثبت استان و مسئول قسمت املاک یا اسناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است که خود یکی از طرفین دعوا محسوب می‌شود؛ بنابراین عضو سوم در هیأت مذکور، فاقد استقلال اداری است. اعضای هیأت حل اختلاف ثبت احوال، همگی از کارمندان و وابستگان اداره ثبت احوال هستند که توسط مقامات اداری ارشد آن اداره در پست سازمانی خود منصوب می‌شوند؛ بنابراین به حکم قانون و به انتخاب رئیس اداره ثبت احوال به عضویت هیأت حل اختلاف درمی‌آیند. مصادیقی از این دست متعدّدند که می‌توانند زمینه‌ساز تشکیل و طرح دعاوی از جمله دعاوی اداری اقتصادی گردند. تضمین رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع شبه قضایی یا دیوان‌های اداری یکی از راهکارهای تضمین بی‌طرفی و برابری است و به طور مستقیم بر کاهش دعاوی اداری تأثیرگذار خواهد بود.

به عنوان نمونه، در رأی زیر، شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری، به طور مستقیم به عدم رعایت برابری از سوی اداره طرف شکایت به عنوان یکی از دلایل رد شکایت استناد کرده است:

«شکایت شاکیه دائر به اعتراض به اعلام نتایج آزمون استخدامی اداره اقتصاد و دارایی شهرستان رشت به شرح دادخواست تقدیمی با توجه به محتویات پرونده و مستندات ارائه شده وارد و درخور پذیرش است، زیرا مطابق نامه شماره ... دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی وزارت اقتصاد و دارایی مشارالیهها به عنوان نفر اول در آزمون پذیرفته شد و جهت سیر مراحل گزینشی معرفی گردید، ولی در نهایت دفتر منابع و تحول اداری استانداری بدون رعایت مقررات حاکم بر آزمون با استنباط از بخشنامه‌های غیرمرتبط مشارالیهها را به رتبه ۶ جابجا نموده است و جهت این تغییر، دلیل و مستند قانونی نیز ارائه نداده است که این امر موجبات تضییع حقوق قانونی اشخاص و مغایر برابری شرکت‌کنندگان در آزمون مطابق مقررات می‌باشد، لذا شکایت را وارد تشخیص داده و اقدام معترض‌عنه را فاقد توجیه قانونی دانسته، رأی به ورود شکایت و رسیدگی مجدد به خواسته شاکی بر اساس مستندات صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.»<sup>۱</sup>

رأی زیر که از سوی شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری صادر شده است، عدم رعایت بی‌طرفی را مستند صدور رأی علیه اداره طرف شکایت قرار داده است:

«شکایت شاکی دائر بر اعتراض نسبت به رأی صادره از شعبه چهارم تجدیدنظر تعزیرات حکومتی، به شرح دادخواست تقدیمی است؛ با عنایت به محتویات پرونده و مستندات ارائه شده و مفاد اظهارات وکیل شرکت شاکی و نماینده سازمان تعزیرات حکومتی، شکایت وارد و درخور پذیرش می‌باشد؛ زیرا شعبه رسیدگی کننده می‌بایست جهت کشف حقیقت و درستی اظهارات شاکی از مرجع صالح استعلام می‌نمود و اتکاء صرف به اظهارات طرف شکایت در پرونده و صدور رأی بر مبنای آن با فلسفه دادرسی عادلانه منافات دارد و رأی شعبه بیست و چهارم دیوان عدالت نیز مبتنی بر همین امر

۱. شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۲۱۶۲، دسترسی از

طریق آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=OCtjeTEzMVBtdVU9>



بوده که مورد توجه قرار نگرفته است، لذا شکایت را وارد تشخیص داده، به لحاظ ضرورت استعلام از گمرک در خصوص موضوع، رأی معترض عنه نقض و پرونده جهت رسیدگی مجدد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌گردد. رأی صادره قطعی می‌باشد»<sup>۱</sup>.

### پ- پاسخگویی

پاسخگویی از جمله الزامات اداره شایسته است که رعایت آن مانع از شکل‌گیری بسیاری از اختلافات میان دولت و بخش خصوصی و طرح آن در مراجع قضاوتی خواهد شد. تأکید بر پاسخگویی در رأی شعبه ۶ دیوان عدالت اداری به شرح زیر صریحاً مورد استناد قرار گرفته است:

«نظر به اینکه مستندات ارائه شده شاکی، مؤید بروز حادثه مد نظر در محل خدمتی ایشان و در سال‌های مد نظر می‌باشد و با توجه به این مطلب که پیگیری موضوع جهت احقاق حقوق مزبور مستلزم تشریفات لازم بوده که از جمله این تشریفات تأیید واحد خدمتی مربوطه می‌باشد؛ لذا صرف عدم وجود سوابق و ... آنان سبب تضییع حق شاکی نشده، بلکه با توجه به سایر مدارک، واحد مزبور تکلیف به اجابت خواسته شاکی دارد. مضافاً اینکه تغییر مسئولین مربوطه نیز مؤثر در مقام نبوده، بلکه مسئول ذی‌ربط فعلی تکلیف به پاسخگویی برابر مدارک موجود را دارد؛ لذا با توجه به مراتب فوق در اجرای ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ورود شکایت شاکی و الزام واحد خدمتی به پاسخگویی وفق مفاد دادخواست را صادر تا مراجع ذی‌ربط اتخاذ تصمیم نماید. این رأی قطعی است»<sup>۲</sup>.

---

۱. شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۰۴۶۰، تاریخ رأی نهایی:

۱۳۹۲/۲/۱۸، دسترسی از طریق آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=Z1VSMFhEWktwMHc9>

۲. شعبه ۶ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۶۰۲۸۳۱، تاریخ رأی نهایی:

۱۳۹۱/۱۲/۵؛ دسترسی از طریق آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=VndhRVFNSEorSFk9>

## ت- سرعت و دقت

عدم دقت در انجام اعمال اداری گاه چنان چشمگیر است که در آرای شعب دیوان عدالت اداری به طور مستقیم به آن اشاره می‌شود. شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری در رأیی مقرر کرده است:

«شکایت شاکی نسبت به رأی صادره از هیأت حل اختلاف مالیاتی به شرح دادخواست تقدیمی با توجه به محتویات پرونده و مفاد لایحه دفاعیه طرف شکایت وارد و درخور پذیرش می‌باشد؛ زیرا مفاد رأی معترض‌عنه حکایت دارد که شرکت (الف) با شرکت (ب) دارای دو شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد و مطالبه و وصول مالیات از شرکت مؤدی را نمی‌توان از شرکت دیگر وصول نمود و نسبت به توقیف اموال آن اقدام نموده، مگر و با اجازه قانون و رأی معترض‌عنه از این حیث واجد ایراد قانونی است. چنانچه اداره طرف شکایت متوجه وجود اموال شرکت مؤدی نزد شرکت و یا اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر شود در مقام اجرا می‌تواند به استناد قانون مالیات‌های مستقیم اقدام نموده و نسبت به استیفای حقوق دولت مطابق مقررات اقدام نماید؛ لذا به لحاظ عدم توجه مفاد رأی به مقررات مربوط به استقلال شرکت‌ها از یکدیگر و لزوم وصول مطالبات مالیاتی از مؤدیان به شرح پیش‌گفته شکایت را وارد تشخیص داده رأی معترض‌عنه را نقض نموده پرونده را جهت رسیدگی مجدد به شعبه هم‌عرض اعاده می‌نماید. رأی صادره قطعی است.»<sup>۱</sup> دعاوی منتهی به این رأی ناشی از عدم توجه هیأت حل اختلاف مالیاتی به آثار شخصیت، یکی از مفاهیم اولیه و زیربنایی حقوق است.

شعبه ۷ دیوان عدالت اداری در دادنامه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۹ نیز مقرر می‌دارد: «... دقت لازم از سوی دادگاه محترم بدوی انتظامی در مفاد آن به عمل نیامده

۱. شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۱۴۴/۹۱/۱۴، دسترسی از طریق آدرس زیر:  
<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=ZWEwaW16eUIOaEk9>

بنابراین در اجرای مواد ۱۱ و ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی معترض‌عنه نقض می‌گردد...»<sup>۱</sup>

### ۳-۱-۱-۳. قانونی بودن اقدامات و تصمیمات اداره

وجود شرایطی برای اینکه تصمیم اداری صحیح و نافذ باشد و موجد آثار حقوقی شود لازم است؛ از جمله اینکه مأمور یا مقام اداری باید در صدور تصمیم اداری، شرایط و مقررات قانونی را کاملاً رعایت کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳، ۳۰۷-۳۰۸). عدم رعایت شرایط و مقررات قانونی اتخاذ تصمیم اداری یکی از عوامل ایجاد دعاوی و طرح آن در دیوان عدالت اداری است.

### مصادیق

#### الف- عدم تبعیت از آرای وحدت رویه

مستند به مواد ۸۹ و ۹۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، آرای وحدت رویه و ایجاد رویه برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. با وجود این، عدم اجرای تکالیف قانونی مذکور و عدم توجه به آرای وحدت رویه، موجب به وجود آمدن برخی از دعاوی در دیوان عدالت اداری می‌شود. به عنوان نمونه شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، در پرونده کلاسه ۱۶۸/۹۲/۳۴، مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۱ به دلیل اینکه طرف شکایت به مفاد رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری عمل ننموده به نفع شاکی رأی صادر نموده و مقرر می‌دارد: «... نظر به اینکه در پرونده مورد نظر به مفاد رأی وحدت رویه شماره ۸۷۱-۸۷/۱۲/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری عمل نگردیده اعتراض شاکی موجه تشخیص داده می‌شود...»<sup>۲</sup> در صورتی که اداره طرف شکایت از ابتدا در اقدامات خود از رأی وحدت رویه مذکور تبعیت می‌کرد، این اختلاف به وجود نمی‌آمد.

۱. شعبه ۷ دیوان عدالت اداری، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۹.

۲. رفیعی و دیگران، گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری، ص ۹۰۳.

ب- عدم تبعیت از آرای قطعی شعب دیوان عدالت اداری در تصمیمات و اقدامات بعدی اداره در موارد مشابه

تبصره ماده ۱۱ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مقرر می‌دارد: «پس از صدور حکم و قطعیت آن بر اساس ماده فوق، مرجع محکوم‌علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه است». اجرایی شدن تکلیف تبصره ماده ۱۱، سبب نزدیک شدن روبه مورد عمل و مطابقت هر چه بیشتر آن با روبه مورد قبول در دیوان عدالت اداری شده و از تشکیل و طرح دعاوی جلوگیری می‌کند؛ اما طرح دعاوی با موضوع مشابه در سال‌های متوالی نشان می‌دهد که اداره طرف دعوا، اهتمامی به رعایت مفاد آرای قطعی شعب دیوان عدالت اداری در اقدامات بعدی خود ندارد. در عمل، عدم تبعیت اداره، ضمانت اجرای مستقیمی نیز برای وی در پی ندارد.

### ۳-۱-۴. وضع مقررات قابل ابطال

بند (۱) ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، صلاحیت هیأت عمومی دیوان را در رسیدگی به درخواست ابطال مقررات بیان می‌کند.<sup>۱</sup> چنان که پیشتر بیان شد، «درخواست ابطال مقررات اقتصادی» به دلیل تأثیری که برخی از این مقررات بر کسب‌وکار می‌گذارند، می‌تواند مهم‌ترین دعاوی اقتصادی محسوب شود. مهم‌ترین دلایل ابطال مقررات اقتصادی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. توجه به این عوامل، در پیشگیری از طرح دعاوی ابطال مقررات اقتصادی مؤثر خواهد بود.

---

۱. «۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود...»

### الف- عدم رعایت تشریفات قانونی در تدوین مقررات

عدم رعایت تشریفات قانونی مربوط، یکی از جهاتی است که می‌تواند به ابطال مقررات قانونی منجر شود. تشریفات قانونی لازم برای تدوین مقررات (و از جمله مقررات اقتصادی) متعدد می‌باشد. در ادامه به یکی از مصادیق مهم این تشریفات که واجد ماهیت اقتصادی است، اشاره می‌کنیم.

#### مصادیق

### الف- عدم رعایت تکلیف ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

یکی از تشریفات قانونی مهم در تدوین مقررات حوزه کسب و کار در ماده ۲ «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) تعیین شده است. به موجب این ماده «دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب و کار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید». منظور از اتاق‌ها در این ماده، بنا به توضیح بند (الف) ماده ۱ قانون فوق‌الذکر، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. همچنین ماده ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مقرر کرده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند». مستند به مواد ۲ و ۳ فوق‌الذکر، در تدوین قوانین و مقررات حوزه کسب و کار باید نظر نهادهای بخش خصوصی مرتبط با موضوع اخذ شود. در حال حاضر این تکلیف یا اجرا نمی‌شود یا به این دلیل که رویه ثابت و مشخصی برای اخذ نظر بخش خصوصی و ترتیب اثر دادن به آن وجود ندارد، اجرای آن به نتیجه مطلوب منتهی نمی‌گردد.

به عنوان نمونه، می‌توان به رأیی اشاره کرد که از دیوان عدالت اداری در پی شکایت از مصوبات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (بخشنامه

شماره ۱/۱۰۰۲۷۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۰ رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و مصوبات مربوط) - که به موجب آنها برگزاری تور مسافرتی به مقصد برخی از کشورها ممنوع و محدود شده بود - از حیث مغایرت با ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار صادر شد. هیأت تخصصی پژوهشی و فرهنگی در پی رسیدگی به این شکایت، هرچند عدم رعایت تکلیف ماده مذکور را احراز کرد، اما در رأیی قابل انتقاد، مقررات مورد اعتراض را قابل ابطال ندانسته است. در این رأی چنین آمده است: «... ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار ناظر به وضع مقررات محیط کار است، حال آنکه بخشنامه‌های استنادی متضمن خط‌مشی کلی نحوه اجرای تورهای مسافرتی است و مغایرتی با حکم ماده قانونی مذکور ندارد و از طرفی به موجب ماده ۳۰ آیین‌نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفاتر خدمات مسافرتی و ... مصوب ۱۳۸۰ هیأت وزیران که مصوبه‌ای بالادستی و ناظر به موضوع است سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری اختیار صدور بخشنامه موصوف را به عنوان یک امر حاکمیتی داشته، بخشنامه و نامه‌های مورد شکایت خارج از حدود اختیارات مرجع صدور نمی‌باشد...»<sup>۱</sup>

از دیگر شواهد عدم اجرای مؤثر مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، دستور معاون اول رئیس‌جمهور در جهت تأکید بر اجرای مواد مذکور است که متعاقباً تبدیل به بخشنامه (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹) شد. یکی دیگر از شواهد مهم برای عدم اجرای مواد مذکور، تصویب ماده (۶۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱) به این شرح است: «رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون الزامی است.» قانون‌گذار در رویه‌ای قابل انتقاد، چاره کار برای الزام دولت به رعایت مواد مورد بحث را تأکید مجدد بر لزوم رعایت آن‌ها در قانون دیگر دانسته است.

## ب- وضع مقررات مغایر قوانین

همچنان که پیشتر گفته شد، مقامات و دستگاه‌های اجرایی در وضع مقررات مکلفند احکام و قیود قانونی مربوط را رعایت کنند. با این حال در بسیاری از موارد، مقرراتی وضع می‌شود که مغایر قانون بوده و در صورت شکایت از آن‌ها، توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. در ادامه به مصداقی از این موضوع اشاره می‌کنیم. مصداق: وضع مقررات مغایر تبصره ۲ ماده ۷ اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون

### برنامه چهارم توسعه

در بخشنامه شماره ۶۰/۲۱۷۱۳۰-۱۳۹۳/۱۰/۲۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت چنین آمده بود: «حسب نظر آقای وزیر از صدور مجوز برای نانوائی‌های جدید خودداری شود». ضمن اینکه اجرایی شدن این بخشنامه و عدم صدور مجوز نانوائی‌های جدید می‌توانسته است طرح دعاوی موردی از سوی متقاضیان تحت عنوان الزام به صدور مجوز نانوائی را به همراه داشته باشد، درخواست ابطال این بخشنامه نیز در دیوان عدالت اداری طرح شده که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۸۰۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ و به شرح زیر آن را ابطال نمود:

«مطابق تبصره ۲ ماده ۷ اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ مقرر شده است که هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار موظفانند درخواست متقاضیان مجوز کسب‌وکار را مطابق شرایط مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار دریافت و بررسی کنند و صادرکنندگان مجوز کسب‌وکار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار» از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب‌وکار امتناع کنند. نظر به اینکه در بخشنامه شماره ۶۰/۲۱۷۱۳۰-۱۳۹۳/۱۰/۲۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت از صدور مجوز برای نانوائی‌های جدید خودداری شده است، این بخشنامه

مغایر صریح حکم قانونی فوق‌الذکر است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ... ابطال می‌شود».

#### پ- وضع مقررات خارج از حدود اختیار

علاوه بر ضرورت رعایت تشریفات قانونی در وضع مقررات و پایبندی به احکام و قیود قانونی، مقامات دستگاه‌های اجرایی صرفاً در حدود اختیارات اعطایی خود، صلاحیت وضع مقرر دارند. محدود صلاحیت می‌تواند از دو طریق تحدید شود: یکی از حیث جغرافیایی و دیگری از حیث محتوایی یا موضوعی؛ صلاحیت استانداران و فرمانداران در وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه محدود به محدوده جغرافیایی محل خدمت آن‌ها است. علاوه بر این، صلاحیت بسیاری از مقامات صالح وضع آیین‌نامه محدود به موضوعاتی است که سازمان تحت نظر آن‌ها متولی آن می‌باشد (مزارعی، ۱۳۹۴، ۶۹). خروج از حدود اختیار و صلاحیت در وضع مقررات، موجبات ابطال آن‌ها را در هیأت عمومی فراهم می‌آورد. در ادامه به مصادیقی از وضع مقررات خارج از حدود اختیارات و ابطال آن توسط هیأت عمومی اشاره می‌کنیم.

#### مصادیق

۱. مصادیق متعددی از مصوبات راجع به تعیین عوارض از سوی شوراهای شهر مصوبات متعدد شوراهای شهر در خصوص وضع برخی عوارض، نمونه‌ای از تصویب مقررات مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات است که دعاوی راجع به آن‌ها در دیوان عدالت اداری طرح می‌گردد. آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبات شوراهای شهر صادر شده است که وضع برخی عوارض را خارج از حدود اختیار و صلاحیت شوراها می‌داند.

به عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۴۴۳ مورخ ۱۰ مرداد ۱۳۹۶ مقرر شده است: «همان‌طور که در آرای متعدد صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله آرای شماره ۱۴۷۷ الی ۱۴۸۱-۱۳۸۶/۱۲/۱۲، ۷۷۰-۱۳۹۱/۱۰/۱۸، ۱۱۶-۱۳۹۲/۲/۲۳، ۳۲۱ الی ۳۲۶-۱۳۹۵/۵/۱۲، ۵۹۳-۱۳۹۵/۹/۲ و ۱۳۵۴-۱۳۹۵/۱۲/۱۷، استدلال شده است.



قانون‌گذار به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، تکلیف عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن را معین و متخلف بر اساس رأی کمیسیون‌های مقرر در آن ماده به پرداخت جریمه محکوم می‌شود، بنا به مراتب مذکور، ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر صفادشت به عنوان عوارض حذف پارکینگ و ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ با عنوان، بهای خدمات حذف پارکینگ، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مرجع تصویب تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال [۱۳۹۰] ابطال می‌شود.

تنها در اسفندماه ۱۳۹۵، حدود ۱۶ دادنامه از «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» راجع به ابطال مصوبات شوراهای شهر به دلیل خروج از حدود اختیارات قانونی صادر شده است. به این آمار باید دعاوی اعتراض به اقدامات شهرداری‌ها در وصول عوارض مستند به این مقررات را نیز افزود که در «شعب دیوان عدالت اداری» مطرح می‌شود؛ بنابراین مصوبات خارج از حدود اختیار، انبوهی از دعاوی راهی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌کند.

**۲. بخشنامه سازمان توسعه تجارت ایران مبنی بر وضع عوارض بر صادرات کالا و خدمات**

سازمان توسعه تجارت ایران به موجب بخشنامه شماره ۲۱۰۴۲۶۵-۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۷ اقدام به وضع عوارض بر صادرات برخی کالاها نموده است. از این بخشنامه به دیوان عدالت اداری شکایت شده که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۴۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۰ آن را به دلیل اینکه خارج از اختیارات سازمان مذکور بوده است، ابطال کرده است. در این دادنامه چنین آمده است: «مطابق بند (ب) ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مقرر شده: «اخذ هرگونه مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع است». بر اساس تبصره ۲ ماده مزبور نیز مقرر گردیده: «دولت مجاز است به منظور صیانت از منابع کشور، عوارض ویژه‌ای برای صادرات مواد خام یا دارای ارزش افزوده پایین وضع و دریافت نماید». در تبصره ۳ ماده ۱۰۴ قانون یادشده مقرر

شده است: «میزان عوارض موضوع این ماده بر حسب جدولی است که متناسب با افزایش سهم ارزش افزوده داخلی، کاهش می یابد. فهرست و عوارض مربوطه این کالاها و جدول مذکور به تصویب شورای اقتصاد می رسد. این عوارض حداقل سه ماه پس از وضع و اعلام عمومی قابل وصول است». نظر به اینکه سازمان توسعه تجارت ایران با صدور بخشنامه مذکور بر خلاف تبصره های ۲ و ۳ ماده ۱۰۴ قانون فوق الذکر و ماده واحده قانون معافیت صادرات کالا و خدمات از پرداخت عوارض مصوب سال ۱۳۷۹، به وضع عوارض مبادرت کرده است در نتیجه تصویب بخشنامه مورد اعتراض از حدود اختیارات این سازمان خارج است تصویب و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری... ابطال می شود.»

#### ت- رعایت نشدن مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی

ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می کند: «چنانچه مصوبه ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده، در هیأت عمومی مطرح می نماید». با وجود این حکم قانونی، موارد متعددی از رعایت نشدن مفاد رأی ابطال صادر شده در مصوبات بعدی مشاهده می شود.

**مصادق: مصوبات متعدد شوراهای شهر در خصوص تعیین عوارض بر بانکها و**

#### مؤسسات مالی و اعتباری

مفاد دادنامه ۷۰۸ الی ۷۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به خوبی مواجهه دیوان با این دعاوی را نشان می دهد. در این رأی مقرر شده است: «مطابق ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ... مقرر شده است که «چنانچه مصوبه ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر

رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت، بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ قانون مذکور و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده در هیأت عمومی مطرح می‌نماید.» نظر به اینکه در آرای شماره ۳۴۴-۱۳۸۸/۴/۲۱، ۲-۱۳۸۹/۴/۱۶ و ۲۱۹-۱۳۹۱/۴/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات تعدادی از شوراهای اسلامی شهرهای مختلف در خصوص تعیین و وضع عوارض بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات ابطال شده است و شوراهای اسلامی شهرهای محمدشهر، شهر قدس، شهر جدید هشتگرد، صفادشت، تربت حیدریه، خرم‌آباد، قزوین و اهواز به شرح مصوبات مندرج در گردش کار، بدون رعایت مفاد آرای مذکور به وضع عوارض بر بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه مبادرت کرده‌اند، بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای یادشده در قسمت مورد اعتراض با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ... از تاریخ تصویب ابطال می‌شوند.<sup>۱</sup>

#### ث- وضع مقررات متضمن تفسیر، توسعه یا تضییق قوانین

از واژه «تفسیر»، تعریف حقوقی در قوانین مربوط ارائه نشده است و می‌توان آن را در معنای عام هرگونه توضیح متون قانون و تعیین قلمرو اجرای متون قانونی به کار برد. اما این برداشت عام جایی ایجاد مشکل می‌کند که اجرای قوانین و مقررات یا نظارت بر اجرای آن، عموماً با تفسیر آن‌ها ملازمه دارد. بخش‌های اداری به طور مستمر با استعلام‌هایی درمورد متون قانون مربوط به وظایف قانونی آن دستگاه مواجهند، که پاسخ به آن‌ها مستلزم تفسیر قوانین به معنای عام آن است. بنابراین تلقی تفسیر از هر اظهارنظر اداری و فرض ممنوعیت مراجع اداری از هرگونه اظهارنظر در مورد

---

۱. موضوع رأی: ابطال گروه ۱۴ بند ۳۶ دفترچه تعرفه عوارض شورای اسلامی شهر قدس در سال

۱۳۹۴، دسترسی از طریق آدرس زیر:

استعلام‌های اداری، فاقد توجیه است (توازن‌زی‌زاده، ۱۳۹۳، ۳۹، ۴۶ و ۴۷). بنابراین ممنوعیت تفسیر قوانین توسط دولت را نباید چنان مضیق تفسیر کرد که عملاً دست مقامات اجرایی را در اجرای قوانین ببندد؛ «چون اجرای هر قانون باید مسبوق بر تفسیر آن قانون باشد، هر کس مأمور اجرای قانون است، حق تفسیر آن را دارد...» (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ۶۸). دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۳۰۶ مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۵ بر صحت چنین تفسیرهایی در اداره مهر تأیید زده است<sup>۲</sup> (مزارعی، ۱۳۹۴، ۸۱). اما در صورتی که تفسیر مقامات اجرایی از قوانین همراه با رعایت محدودیت‌های ساختاری متن و موازین عرفی مربوط در برداشت و تفسیر قوانین نباشد و یا منتهی به تضییق یا توسعه قوانین گردد، به طرح دعاوی ابطال مصوبه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و عنداللزوم ابطال آن منجر خواهد شد.

۱. «نظر به اینکه اولاً مطابق بندهای ۴ و ۵ جزء (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، هماهنگی در اظهارنظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی و ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون از جمله وظایف شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی تعیین شده است ثانیاً: به موجب ماده ۱۰۶ قانون مذکور، مبنای محاسبه کسور بازنشستگی، برای محاسبه حقوق بازنشستگی کارمندان مشمول این قانون، حقوق ثابت به اضافه فوق‌العاده‌های مستمر و فوق‌العاده بند ۱۰ ماده ۶۸ قانون است، همچنین طبق تبصره ذیل ماده ۷۶ قانون یادشده فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای ۲ و ۳ و ۵ ماده ۶۸ قانون، فوق‌العاده مستمر تلقی شده است و در هیچ‌یک از مقررات مورد اشاره، فوق‌العاده اضافه‌کار در زمره فوق‌العاده‌های مستمر محسوب نشده است، بنابراین بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۵۳۱۴ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۸ معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که متضمن تعریف حقوق و مزایای مستمر است، خارج از حدود اختیارات نیست لذا به لحاظ عدم مغایرت با قانون، قابل ابطال تشخیص نمی‌شود».

۲. برای ملاحظه تشبث رویه دیوان در پذیرش حدود صلاحیت تفسیر اداری مقررات و نقد یکی از آرای صادره در این خصوص، رک. عباس توازن‌زی‌زاده، «تأملی در رأی شمار ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم و مرجع تفسیر»، فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضایی، شماره ۹، زمستان ۱۳۹۳.

## مصادیق

۱- تزییق قانون مالیات‌های مستقیم توسط سازمان امور مالیاتی کشور  
آرای متعددی در ابطال مصوبات سازمان امور مالیاتی به دلیل تزییق قانون صادر شده است. از جمله در دادنامه شماره ۳۵۴-۴۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۶، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر کرده است: «در بند الف ردیف ۳ تصویب نامه شماره ۱۳۸۸/۴/۱۰-۳۶۰۹۵ت/۷۶۲۵۴ هیأت وزیران، برخوردارای واحدهای صنعتی و معدنی از معافیت مذکور در ماده ۱۳۲ قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ به بهره‌برداری تا پایان تیر سال ۱۳۸۸ مقید شده بود و این مقرر به لحاظ تزییق دایره شمول حکم مقرر در ماده قانونی مذکور به موجب رأی شماره ۱۳۹۱/۱۲/۱۴-۹۱۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۹۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است. نظر به مراتب مذکور، بخشنامه شماره ۱۳۹۰/۱۴۹۷۱-د-۱۳۹۲/۶/۳ معاون مالیات‌های مستقیم سازمان امور مالیاتی کشور که با برداشت ناصواب از رأی یاد شده هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، محدودیت دیگری برای معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و صنعتی ایجاد کرده و در آن علی‌رغم اینکه محدودیت مصرح در بند الف ردیف ۳ مصوبه صدرالذکر هیأت وزیران ابطال شده است، مقرر گردیده که «از تاریخ ابطال (۱۳۹۱/۱۲/۱۴) واحدهای تولیدی و معدنی مورد نظر امکان برخوردارای از معافیت مالیاتی موضوع ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای مناطق کمتر توسعه‌یافته را دارا نخواهند بود». مغایر رأی شماره ۱۳۹۱/۱۲/۱۴-۹۱۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۹۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و مغایر حکم مقرر در ماده ۱۳۲ قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ است و مستند بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ... ابطال می‌شود.»<sup>۱</sup>

۱. موضوع رأی: ابطال بخشنامه شماره ۱۳۹۲/۶/۳-۵۲۳۰/۱۴۹۷۱ معاونت مالیات‌های مستقیم سازمان امور مالیاتی کشور. دسترسی از طریق آدرس زیر:

## ۲- توسعه قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی توسط سازمان تأمین اجتماعی

توسیع و تعمیم حکم قانون ممکن است از طریق افزایش مصادیق مصرح در قانون باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۶۳، ۱۶۴ و ۱۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۱ بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی را به دلیل توسعه حکم قانون، بدین ترتیب ابطال کرده است: «طبق تبصره ۱ ماده ۱ قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۵۲ منحصراً کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات عام‌المنفعه و بانک‌ها و همچنین کارگران ساختمانی کارخانه‌ها که مقررات قانون بیمه‌های اجتماعی درباره آنها اجرا شده و می‌شود، از شمول قانون مزبور در خصوص کیفیت اعمال مقررات و شرایط مربوط به بیمه نزد سازمان تأمین اجتماعی در مقابل حوادث ناشی از کار و نحوه محاسبه و پرداخت حق بیمه مستثنی گردیده‌اند و چون تعمیم دایره شمول تبصره ۱ ماده ۱ قانون مذکور به سایر کارگران شاغل در بخش ساختمانی از جمله کارگران شاغل در عملیات ساختمانی مربوط به مطلق اشخاص حقوقی و شرکت‌های تعاونی مسکن متضمن توسیع حکم مقنن به لحاظ افزایش مصادیق مصرح در آن تبصره می‌باشد، بنابراین بندهای یک و ۷ بخشنامه شماره ۱۵۱ درآمد سازمان تأمین اجتماعی مغایر نص قانون و خارج از حدود اختیارات سازمان مزبور در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری بندهای یک و ۷ بخشنامه مورد اعتراض ابطال می‌گردد»<sup>۱</sup>.

## ۳- تفسیر و توسعه قانون کار توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

تأثیر توسعه و تفسیر قانون توسط دولت در طرح دعاوی ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را می‌توان در بند (الف) دادنامه شماره ۵۳۷-۵۳۸ مورخ

۱. موضوع رأی: ابطال بندهای ۱ و ۷ بخشنامه شماره ۱۵۱ درآمد مورخ ۱۳۷۰/۴/۲ سازمان تأمین

اجتماعی. دسترسی از طریق آدرس زیر:

۱۳۹۵/۵/۱۸ دیوان عدالت اداری مشاهده کرد: «الف- مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و به موجب قسمت اخیر اصل ۱۳۸ قانون یادشده مقرر گردیده هر یک از وزیران در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. در مواد ۲ و ۳ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، کارگر و کارفرما تعریف شده و در ماده ۱۳ این قانون نیز مسئولیت پیمان‌دهنده در قبال کارگران پیمانکار به شرایط و ضوابطی از جمله رأی مراجع قانونی، از محل مطالبات پیمانکار، من جمله ضمانت حسن انجام کار، عدم رعایت ترتیبات مقرر در قانون در انعقاد قرارداد با مقاطعه‌کار و یا تسویه حساب قبل از پایان ۴۵ روز از تحویل موقت، محدود شده است. همچنین به موجب ماده ۱۵۷ قانون یادشده صلاحیت هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کار در رسیدگی به هرگونه اختلاف بین کارگر و کارفرما تبیین شده است. نظر به اینکه توسعه دامنه شمول حکم قانون‌گذار و تفسیر حکم قانون از شئون مقنن است و این امر از جمله صلاحیت وزرا در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و معاون وزیر به طریق اولی نیست، بنابراین مفاد بندهای ۵ و ۴ و ۳ دستورالعمل شماره ۳۸ و بندهای ۵ و ۲ و ۱ بخشنامه شماره ۳ معاون روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از حیث تجویز مسئولیت تضامنی پیمان‌دهنده و پیمانکار در مقابل کارگران پیمانکار و فراتر از حکم ماده ۱۳ قانون کار، تجویز برقراری رابطه کار بین پیمان‌دهنده و کارگران پیمانکار خارج از تعاریف مذکور در مواد ۳ و ۲ قانون یادشده و نیز ایجاد صلاحیت مراجع حل اختلاف کار در رسیدگی به اختلاف آنان فراتر از آنچه در ماده ۱۵۷ قانون کار ذکر شده است، خلاف قانون و از حدود اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و

معاون وزیر خارج است. مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری... از تاریخ تصویب ابطال می‌شود...»<sup>۱</sup>

### ج. عطف به ماسبق شدن مقررات دولتی

دیوان عدالت اداری در آرای متعددی بر عدم امکان عطف به ماسبق شدن مقررات اجرایی تأکید کرده است. وضع مقررات آمره به ویژه از حیث عطف به ماسبق شدن آن‌ها اختصاص به قانون‌گذار یا مراجع ذی‌صلاح مآذون از قبل مقنن دارد بنابراین عطف به ماسبق کردن مقررات دولتی با عنایت به ماده ۴ قانون مدنی<sup>۲</sup>، موافق اصول و موازین قانونی نیست (مزارعی، ۱۳۹۴، ۸۴). هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۴/۷۶، ۴۵ و ۴۶ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۸ به صراحت بیان کرده است: «الف) نظر به اینکه تسری مقررات موجد حق و تکلیف به قبل از تاریخ تصویب از اختیارات خاص مقنن می‌باشد، بنابراین مصوبه‌های مورد اعتراض از حیث تسری آن به تاریخ قبل از تصویب مغایر ماده ۴ قانون مدنی شناخته می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد...»<sup>۳</sup>

### عدم تصویب به موقع مقررات

یکی از دلایل ایجاد دعاوی اداری، عدم تصویب به موقع مقررات است. ماده ۲ قانون مدنی (اصلاحی ۱۳۴۸/۸/۲۹)، مقرر می‌دارد: «قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا است، مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا

۱. موضوع رأی: ابطال دستورالعمل‌های شماره ۳۶ و ۳۸ بخشنامه شماره ۳ معاونت روابط کار وزارت

تعاون، کار و رفاه اجتماعی از تاریخ تصویب. دسترسی از طریق آدرس زیر:

<https://divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=10000>

۲. ماده ۴- اثر قانون نسبت بآتی است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد.

۳. موضوع رأی: ابطال تصویب‌نامه ۶۱۲۱۲/ت ۱۱۵۵۵-هـ ۷۴/۲/۲۷ و ۳۱۳۹۹/ت ۵۱۸۸ هـ مورخ

۷۴/۹/۱۹ هیأت وزیران. دسترسی از طریق آدرس زیر:

<https://divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=5844>



مقرر شده باشد». شرط مقرر برای اجرای قوانین در ماده ۲ قانون مدنی، انتشار در روزنامه رسمی است و تنها استثنای پیش‌بینی‌شده برای آن، مربوط به وضعیتی است که در خود قانون ترتیب خاصی برای «موقع اجرا» تعیین شده است. با وجود این، در موارد متعددی عدم تصویب مقررات راجع به اجرای حکم قانونی مانع اجرای قانون می‌شود. دعاوی ناشی از عدم اجرای قانون، روانه دیوان عدالت اداری می‌شود.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۱۴۸/۸۶ مورخ ۴ دی ۱۳۸۶ صراحتاً عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون را مانع اجرای حکم قانونی اعلام کرده است. در این رأی وحدت رویه مقرر شده است: «اولاً، با توجه به مشابهت موضوع شکایت و خواسته‌های شاکیان و سایر شرایط لازم وجود تناقض بین دادنامه‌های فوق‌الذکر محرز است. ثانیاً طبق بند (الف) تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور دولت مکلف شده بود که در سال ۱۳۷۵ به کارکنان شاغل و بازنشسته و موظف و عائله تحت تکفل آن‌ها و وراث کارمندان متوفی به ازای هر نفر معادل یک‌دهم حداقل حقوق مبنای جدول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت ماهانه پرداخت نماید تا از طریق تعاونی‌های مصرف کارکنان دولت به صورت کالا و مایحتاج ضروری در اختیار آنان قرار گیرد و در قسمت آخر بند (الف) تبصره مزبور تصریح شده بود که آیین‌نامه اجرایی مربوط توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارتین بازرگانی و تعاون تهیه شود و به تصویب هیأت وزیران برسد. نظر به اینکه آیین‌نامه اجرایی فوق‌الذکر تنظیم و تصویب نشده و موجبات اجرای قانون فراهم نگردیده است، بنابراین اجابت خواسته شاکیان در این خصوص موقعیت قانونی ندارد و دادنامه شماره ۸۶۸ مورخ ۱۳۸۴/۵/۲۶ شعبه سیزدهم دیوان مبنی بر رد شکایت صحیح و موافق اصول و موازین قانونی است. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در موارد مشابه برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط لازم‌الاتباع است».

شعب دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون، موجبات اجرای قانون را فراهم ندانسته‌اند. شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری در رأیی، ضمن محکومیت شاکی مقرر کرده است: «از آنجایی که پس از تصویب و اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری وفق ماده ۱۲۷ قانون مذکور، افزایش حقوق مشمولین ماده ۱۱۲ آن قانون منوط به تصویب آیین‌نامه نحوه تطبیق و تعیین حقوق بازنشستگان مشمول صندوق بازنشستگی فولاد در این خصوص خواهد بود و اعمال جدول ذیل ماده ۱۰۹ قانون مدیریت خدمات کشوری با اجرای آیین‌نامه‌ای است که تصویب آن از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری) تاکنون با تأخیر مواجه بوده است، در نتیجه در وضعیت کنونی اجابت خواسته مذکور از سوی مشتکی‌عنه بدون ضابطه مشخص بوده و قابلیت اجابت به کیفیت مذکور را ندارد. بدیهی است دولت محترم با تسریع در عملیات تصویب آیین‌نامه مربوطه، گام لازم در رفع مشکل مستحدثه را متعاقباً بر خواهد داشت؛ فلذا بنا به مراتب مزبور شکایت شاکی در این خصوص غیروارد تشخیص و در اجرای مادتين ۱۳ و ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ حکم به رد شکایت مطروحه صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره وفق ماده ۷ قانون اخیرالذکر قطعی است»<sup>۱</sup>. همچنین شعبه ۳ دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۷۰۷ مورخ ۱۱/۰۹/۱۳۹۱ مقرر کرده است: «با توجه به اوراق و محتویات پرونده و مضمون لوایح دفاعیه مشتکی‌عنه‌ها، نظر به اینکه اعمال احکام مندرج در تبصره‌های ذیل ماده ۶۵ قانون مدیریت خدمات کشوری موکول به تدوین و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی می‌باشد و آیین‌نامه اجرای تبصره یک ماده قانونی مرقوم پس از بازنشسته شدن شاکی تصویب و ابلاغ گردیده و با عنایت به اینکه مطابق رأی شماره ۱۱۴۸ - ۸۶/۱۰/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قوانینی که اجرای آن

۱. شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۱۷۷۷، دسترسی از طریق

آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=QWhqUHROOTRyUG89>

موکول به تصویب آیین‌نامه اجرایی می‌باشد تا زمانی که آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب نرسد موجب حق نمی‌باشد، بنابراین خواسته شاکی که مبنی بر درخواست اعمال مزایای ماده ۶۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به قبل از تصویب آیین‌نامه اجرایی می‌باشد فاقد وجهت قانونی است و لذا رأی به رد آن صادر و اعلام می‌گردد. این رأی بر طبق ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ قطعی است.<sup>۱</sup>

البته در این خصوص رویه واحدی ملاحظه نمی‌شود؛ چنانکه شعبه ۹ دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ در رأیی برخلاف ترتیبات فوق مقرر کرده است: «در خصوص شکایت شاکی به طرفیت ادارات مشتکی‌عنه به خواسته اصلاح حکم شماره ... مورخه ... و تعیین رتبه شغلی از مورخه ۱۳۸۹/۱۰/۱ به ۱۳۸۸/۱/۱ موضوع تبصره یک ماده ۶۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، به شرح مفاد دادخواست تنظیمی و ضمائم آن و با بررسی اوراق و محتویات پرونده و دلایل و مدارک ارائه شده و مطالب معنونه در جوابیه اداره مشتکی‌عنه و نظر به اینکه مطابق قسمت «ب» از بند ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، اصولاً ابتدای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از مورخه ۱۳۸۸/۱/۱ می‌باشد و تأخیر در تصویب دستورالعمل، نافی حق مکتسب مستخدم نمی‌باشد و از طرفی نام‌برده در مورخه ۱۳۸۹/۱۰/۱ بازنشسته گردیده، حالیه با توجه به مراتب فوق و مستندات ارائه‌شده، شکایت مطروحه را وارد و موجه تشخیص و حکم به ورود شکایت شاکی و تعیین رتبه شغلی بر اساس قانون مذکور و ضوابط مربوطه و صدور احکام کارگزینی زمان اشتغال و پرداخت مابه‌التفاوت

---

۱. شعبه ۳ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۷۰۷، تاریخ رأی نهایی:

۱۱/۰۹/۱۳۹۱ دسترسی از طریق آدرس زیر:

مربوطه صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره مطابق ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری قطعی است.<sup>۱</sup>

#### عدم تمهید مقدمات اجرایی (عدم تأمین اعتبار)

از جمله ریشه‌های شکل‌گیری دعاوی اداری اقتصادی، فراهم نشدن منابع تأمین اعتبار اجرای قوانین است. به موجب ماده ۷ «قانون محاسبات عمومی کشور» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)، اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. ماده ۱۸ همین قانون مقرر می‌دارد: «تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین».

در مواردی، عدم امکان اجرای قانون به دلیل تأمین نشدن اعتبارات لازم، سبب بروز دعاوی اداری می‌شود. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۵ یکی از مدیران استانی سازمان تأمین اجتماعی یکی از دلایل پیشی گرفتن مصارف بر منابع را اجرای قانون سخت و زیان‌آور دانسته بود؛ چرا که با برقراری هر یک پرونده بازنشستگی سخت و زیان‌آور مبلغی حدود ۱۸۵ میلیون تومان به سازمان هزینه تحمیل می‌گردد که در برابر این هزینه، قانون‌گذار تنها چهار درصد دوران بیمه‌پردازی که مبلغی حدود یک نهم این هزینه را بیشتر جبران نمی‌نماید. برای حل این مشکل توصیه شده بود: «از کارشناسانی که مبدأ تصمیم‌گیری ما در جلسات بررسی مشاغل سخت و زیان‌آور می‌باشند درخواست داریم با توجه به حق الناس بودن سرمایه سازمان و تعلق آن به تمامی بیمه‌شدگان عضو این صندوق، از نگاه ترحمی و مشکلاتی که کارفرمایان مطرح می‌نمایند و قصد دارند مشکلاتشان را از طریق این قانون مرتفع نمایند جدا پرهیز

۱. شعبه ۹ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۲۷۶، تاریخ رأی نهایی:

۱۳۹۲/۲/۲، دسترسی از طریق آدرس زیر:

نمایید»<sup>۱</sup>. همچنین تأمین اجتماعی استفاده از مرخصی زایمان به مدت ۹ ماه را منوط به تأمین اعتبار از سوی دولت می‌داند.<sup>۲</sup> چنین مشکلاتی در تأمین منابع اجرای قانون، سبب شکل‌گیری دعاوی اداری می‌شود که مصادیقی از آن در دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد. در بازه زمانی ابتدای مهر ۱۳۹۲ تا پایان اسفند ۱۳۹۲، طرف‌های دعا در دفاعیات تقدیمی خود در دعاوی اقتصادی زیر به عدم تأمین اعتبار استناد کرده‌اند:

- الزام به احتساب مدت خدمت نظام وظیفه جزء سابقه، بدون پرداخت حق بیمه؛<sup>۳</sup>
- الزام به بازنشستگی طبق ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و قوانین مربوط بعدی؛<sup>۴</sup>
- الزام به برقراری حقوق بازنشستگی / مستمری از تاریخ استحقاق.<sup>۵</sup>

---

1. <http://www.tamin.ir/News/Item/30173/59/30173.html>

2. <http://www.icana.ir/Fa/News-Print/310861>

۳. به موجب قانون اصلاح تبصره ماده ۱۴ قانون کار و الحاق یک تبصره به آن مصوب ۸۳/۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی، مدت خدمت نظام وظیفه شاغلین مشمولین قانون کار یا شرکت داوطلبانه آن در جبهه قبل از اشتغال یا حین اشتغال، جزء سوابق خدمتی آنان نزد سازمان اجتماعی محسوب می‌گردد. اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون از محل دریافت میانگین حق بیمه دو سال آخر فرد بیمه‌شده تأمین می‌گردد.

۴. ایجاد هرگونه تعهد و امور مالی برای صندوق‌های بیمه‌ای که در قانون سنوات بودجه پیش‌بینی نگردیده است ممنوع است که به لحاظ عدم تأمین اعتبار قابلیت اجرایی نداشته است.

- در حال حاضر، به دلیل بار مالی ایجاد شده که این صندوق در بودجه سالانه خود پیش‌بینی ننموده و بند ۳ ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۲۹ قانون مذکور، اجابت خواسته شاکمی میسر نیست.

۵. بر اساس اطلاعات ارسالی حقوق‌وی در ۸۷/۱۲/۳۰ پرداخت شده است. کمیسیون پزشکی مجاز به عطف به ماسبق کردن نظریه خود نبوده است؛ از تاریخ رأی کمیسیون وفق ماده ۱۲۴ بودجه ۹۰ قابل پرداخت است؛ تخصیص اعتبار نیز نشده است.

مطابق رأی شماره ۱۶۴ - ۱۳۷۰/۱۲/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، راجع به اعلام تعارض آرای صادره از شعب ۱، و دیوان عدالت اداری (کلاسسه پرونده: ۱۵۵/۷۰) عدم تأمین اعتبار حق مسلم مستخدمان را از بین نمی‌برد. در این رأی مقرر شده است: «آرای صادره از شعب چهارم و اول و هفتم دیوان که متفقاً استدلال می‌نمایند: نداشتن اعتبار، مسقط حق مسلم شاکیان نبوده و حقوق ثابتة مستخدمین را از بین نمی‌برد. نتیجتاً آرای صادره از شعب مرقوم نسبت به رأی صادره از شعبه دوازدهم دیوان اصح‌الرأیین تشخیص می‌گردد». در این خصوص در آرای دیوان عدالت اداری، به آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۳۳ و ۳۷ مورخ ۱۳۷۶/۴/۱۴ مبنی بر اینکه عدم تأمین اعتبار مسقط حق مکتسبه شاکی نمی‌باشد و رأی وحدت رویه شماره ۱۷ - ۱۳۷۳/۲/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه عدم تأمین اعتبار نمی‌تواند موجبات اسقاط حقوق مکتسبه شود نیز استناد شده است؛ بنابراین عدم تأمین اعتبار نمی‌تواند دلیل موجهی برای اجرا نشدن قانون باشد. هرچند در وضع قانون نیز باید توجه و دقت بیشتری در خصوص اعتبارات اجرای آن قانون وجود داشته باشد.<sup>۴</sup> اما به‌هرحال این موضوع یکی از دلایل شکل‌گیری دعاوی اداری اقتصادی است.

### راهکارها

#### تدوین قانون آیین اداری

در بسیاری از نظام‌های حقوقی، مجموعه قوانین راجع به آیین تصمیم‌گیری اداری به تصویب رسیده‌اند. این قوانین در عین اینکه از اصول و قواعد حاکم بر رسیدگی‌های قضایی کمک گرفته‌اند، اما در عین حال به تفاوت‌های حوزه قضایی و اداری نیز توجه دارند. از جمله می‌توان به قانون عام آیین اداری اتریش (مصوب ۱۹۲۵)، قانون آیین اداری آمریکا (مصوب ۱۹۴۶)، قانون اقدامات اداری (مصوب ۱۹۷۶)، قانون آیین اداری ایتالیا (مصوب ۱۹۹۰) و قانون عام اداری هلند (مصوب ۱۹۹۲) اشاره کرد (قاری‌سیدفاطمی و فلاح‌زاده، ۱۳۹۳، ۱۸۸-۱۸۹). یکی از الگوهای موفق در این

زمینه، «قانون عمومی حقوق اداری» هلند مصوب ۱۹۹۴ است؛ بنابراین تصور سنتی مبنی بر اینکه حقوق اداری فاقد قانون خاص است از بین رفته و بسیاری از کشورها در حال حاضر همان‌گونه که دارای قانون مدنی، قانون تجارت، قانون کار و ... هستند قانون اداری نیز به تصویب رسانده‌اند. خلأ ناشی از فقدان قانون آیین اداری در نظام حقوقی ایران مورد توجه صاحب‌نظران مختلف قرار گرفته است (مولابیگی، ۱۳۹۵، ۱۳۲). فقدان این قانون سبب شده که تصمیم‌گیری‌های اداری بدون رعایت اصول دادرسی منصفانه از جمله حق استماع انجام گیرد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۲، ۲۰۱). مقررات مربوط به سامان‌ها و فعالیت‌های اداری در قوانین متعدد به صورت پراکنده و غیرمنسجم وجود دارد. با الگوبرداری معقول و آگاهانه از تجربه موفق سایر نظام‌های حقوقی، می‌توان سطح پاسخگویی و کارآمدی دستگاه‌های اداری را ارتقا داد و عدالت اداری را به عنوان یک هدف راهبردی محقق کرد (هداوند، ۱۳۸۷، ۳۱-۳۳).

آیین‌های اداری مسیری را ترسیم می‌کنند که مقامات اداری با استفاده از صلاحیت اختیاری که قانون به آن‌ها تفویض کرده است برای تصمیم‌گیری در مورد یک پدیده عمومی، اجرای تصمیمات اتخاذشده و همچنین حل‌وفصل اختلافات ناشی از تصمیمات موصوف بایستی طی کند (هداوند و همکاران، ۱۳۹۱، ۳۸). کارکردهای آیین‌های اداری را می‌توان به دو گروه به شرح جدول زیر تقسیم کرد: (همان)

**جدول (۲): کارکردهای آیین‌های اداری**

حمایت از کرامت شخصی	کارکردهای ابزاری
تقویت مشارکت شهروندان	
ایجاد شفافیت و پاسخگویی	
تقویت موجه سازی	
حمایت از حق‌ها و منفعت‌ها	کارکردهای غیرابزاری
ارتقای کیفیت تصمیمات نهایی	

در گذشته تلاش‌های ارزشمندی برای تدوین پیش‌نویس «قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری» در کشور انجام گرفته است (ر.ک. هداوند و همکاران، ۱۳۹۱، ۸۳۷ به بعد) که می‌تواند کمک شایانی برای به نتیجه رسیدن راهکار حاضر باشد.

### **تدوین ضوابط مقرره‌نویسی**

تعیین شرایط شکلی و ماهوی تدوین و تصویب مقررات به نحوی که رعایت مجموعه‌ای از اصول و ضوابط را برای تصویب یک مقرره ضروری نماید، در جلوگیری از تصویب مقررات مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات و همچنین جلوگیری از تصویب مقرراتی که دارای مشکلاتی مانند سکوت، ابهام، اجمال، نقص و تعارض باشد مفید واقع شود.

### **ارزیابی متمرکز پیش‌نویس مقررات**

در حال حاضر دستگاه‌ها و واحدهای مختلف اجرایی هر یک به صورت مستقل و بر اساس سیاست‌ها و منافع بخشی خود اقدام به وضع و تدوین مقررات مختلف می‌نمایند. هرچند تدوین متمرکز مقررات با توجه به گستردگی و فراوانی دستگاه‌ها و تنوع موضوعات امری دشوار است، اما ارزیابی متمرکز پیش‌نویس مقررات ممکن بوده و می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. برای تحقق این راهکار، پیشنهاد می‌شود واحد مشخصی (ترجیحاً زیرمجموعه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور) برای این امر تعریف شود و واحدهای مختلف دولتی مکلف شوند پیش‌نویس مقررات مورد نظر خود را به این واحد ارائه کنند. از این طریق نه تنها می‌توان از تدوین و اجرایی شدن مقررات قابل ابطال تا حدود زیادی پیشگیری نمود، بلکه امکان کنترل سیاست‌های بخشی و تحقق سیاست‌های کلی دولت نیز بیشتر فراهم خواهد شد.



### ۳-۱-۱-۵. عوامل قضایی

دیوان عدالت اداری، نقشی اساسی در رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق شهروندان دارد؛ اما با وجود تأثیر مثبت و کارآمد آن در تأمین حقوق شهروندان در برابر دولت، عملکرد نامناسب دیوان در مواردی، می‌تواند به افزایش طرح دعوا منجر شود. یکی از مصادیق عملکرد نامناسب، تشتت رویه است؛ هرچند ماهیت امر قضاوت و ضرورت رعایت اصل استقلال قاضی، اختلاف آرای قضایی را در پی دارد که در جای خود می‌تواند آثار مثبتی از حیث بالندگی نظام حقوقی و ... داشته باشد، اما اختلافات شدید و در نتیجه آن، تشتت رویه سردرگمی اشخاص و واحدهای دولتی را در پی خواهد داشت. از جمله عوارض این تشتت رویه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تشتت رویه موجود در دیوان عدالت اداری مانند آنچه پیش‌ازاین بیان شد، اشخاص را در خصوص طرح دعوا در دیوان سردرگم می‌کند.

#### *نتایج تشتت رویه از حیث افزایش طرح دعاوی*

تشتت رویه می‌تواند موجب افزایش طرح دعاوی شود. این افزایش در مورد شکات و طرف‌های شکایت به صورت‌های متفاوتی محقق می‌شود که در ادامه به تفکیک به آن‌ها می‌پردازیم.

#### **الف- از حیث شکات: نداشتن برآورد مناسب از نتیجه طرح شکایت**

برآورد نتیجه طرح دعوا یکی از مؤلفه‌های مهمی است که اشخاص در مقام تصمیم‌گیری برای طرح دعوا، آن را لحاظ می‌کنند. اشخاص غالباً برای طرح دعوایی که نتیجه مثبتی در بر ندارد، انگیزه چندانی ندارند. تشتت رویه باعث می‌شود اشخاص نتوانند برآورد معقولی از نتیجه طرح دعوی مورد نظر خود داشته باشند و از طرح دعوی بی‌نتیجه بپرهیزند.

ب- از حیث طرف‌های شکایت، عدم امکان اجرای تکلیف تبصره ماده ۱۱ قانون دیوان به دلیل تشتت رویه شعب

پیشتر به این ایراد دستگاه‌های اجرایی پرداخته شد که آنچنان که شایسته است به تکلیف تبصره ماده ۱۱ قانون دیوان<sup>۱</sup> عمل نمی‌کنند. به نظر می‌رسد یکی از علل این امر، تشتت رویه موجود در دیوان عدالت اداری است. وقتی در خصوص موضوعی دو یا چند رأی متعارض از سوی شعب مختلف صادر شده باشد، دستگاه مربوط باید مفاد کدام یک را «در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه» رعایت کند؟

استعلام صورت گرفته از دیوان عدالت اداری توسط گمرک و پاسخ مشورتی دیوان به آن، مصداقی از چالش پیش گفته است. مدیر کل حقوقی گمرک از دیوان پرسیده است که با توجه به تبصره پیش گفته، آیا آرای صادره از دیوان در خصوص جواز پرداخت فوق‌العاده مشخصی، قابل تسری به سایر کارکنان نیز است؟ دیوان، در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۶، در پاسخ بیان داشته است که انجام تکلیف موضوع این تبصره «منوط به آن است که در خصوص همان مورد، آرای متعارض دیگری از شعب دیگر دیوان صادر نشده باشد.» و چون برخی شعب دیوان در خصوص پرداخت فوق‌العاده مربوط، حکم به رد صادر کرده‌اند، تسری به موارد مشابه موضوعیتی ندارد (معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴، ۳۹-۴۰).

#### مصداق

الف- پذیرش یا رد اعتراض به آرای کمیسیون‌های پزشکی ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی، با توجه به رأی شماره ۶۱ مورخ ۷۷/۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ماده ۹۱ «قانون تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) مقرر می‌دارد: «برای تعیین میزان از کارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آن‌ها کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر پزشکی تشکیل خواهد شد. ترتیب تشکیل و تعیین اعضا و ترتیب

---

۱. تبصره ماده ۱۱ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مقرر می‌کند: «پس از صدور حکم و قطعی آن بر اساس ماده فوق، مرجع محکوم‌علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه است.»

رسیدگی و صدور رأی بر اساس جدول میزان از کارافتادگی طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد این سازمان و سازمان تأمین خدمات درمانی به تصویب شورای عالی می‌رسد». در مورد صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای این کمیسیون‌ها، رویه واحدی در شعب دیوان عدالت اداری وجود نداشت. لذا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۶۱ که در سال ۱۳۷۷ صادر شد مقرر کرده است: «نظر کمیسیون پزشکی در باب بیماری و تاریخ آن امری است فنی و تخصصی که امعان نظر قضایی در زمینه اعتبار ماهوی آن وجه قانونی ندارد، بنابراین دادنامه شماره ۱۱۷۵ مورخ ۷۵/۹/۱۴ شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری در حدی که متضمن اعتبار نظر کمیسیون پزشکی در خصوص مورد است موافق مقررات تشخیص داده می‌شود، این رأی مطابق قسمت ذیل ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

صدور این رأی وحدت رویه نتوانست رویه واحدی را بر شعب دیوان حاکم کند. شعب دیوان، به‌ویژه راجع به تاریخ از کارافتادگی که توسط کمیسیون پزشکی تعیین می‌شد، رویه واحدی نداشتند. به عنوان مثال در رأی شعبه ۲۵ دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۱ مقرر شده است: «نظر به اینکه پرداخت مستمری از کارافتادگی بر اساس ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی پس از تشخیص کمیسیون پزشکی صورت می‌گیرد و با توجه به اینکه کمیسیون تجدیدنظر پزشکی در سال ۱۳۹۰ مشارالیه را از کارافتاده تشخیص داده، لذا پرداخت مستمری از کارافتادگی نیز از همین تاریخ قابل پرداخت است و خواسته شاکی جهت پرداخت آن از تاریخ ابتلا به بیماری منجر به از کارافتادگی و جاهت قانونی ندارد و رد می‌گردد. رأی صادر شده قطعی است»<sup>۱</sup>.

۱. شعبه ۲۵ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۵۰۳۱۳۰، تاریخ رأی نهایی:

۱۳۹۱/۹/۲۵، دسترسی از طریق آدرس زیر:

این رأی و برخی دیگر از آرای مشابه<sup>۱</sup> صلاحیت کمیسیون پزشکی در تعیین تاریخ شروع بیماری نیز پذیرفته شده و نظر کمیسیون پزشکی در این خصوص امری فنی و تخصصی شناخته شده که امعان نظر قضایی در زمینه اعتبار ماهوی آن خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری است. همین موضوع در رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷ نیز تصریح شده بود. در مقابل برخی شعب دیوان عدالت اداری، تنها قائل به صلاحیت کمیسیون‌های پزشکی در باب تأیید بیماری و نوع آن بوده و تعیین تاریخ شروع بیماری و ابتلا توسط کمیسیون پزشکی را فاقد وجهت قانونی می‌دانستند؛ بنابراین با وجود صدور رأی وحدت رویه اختلاف در رویه شعب دیوان پابرجا بود تا اینکه در سال ۱۳۸۵ رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ اصلاح شد.

وفق دادنامه ۷۹ اصلاحی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ که در اصلاح رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ صادر شد، مقرر گردید که دیوان صلاحیت دارد نظریه کمیسیون پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی را از حیث تاریخ شروع بیماری منجر به ازکارافتادگی کلی ابطال نماید: «در خصوص تقاضای بیست نفر از قضات محترم دیوان عدالت اداری مبنی بر اعلام مغایرت دادنامه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان از حیث قید «تاریخ» در دادنامه مزبور و درخواست حذف آن بر اساس ماده ۵۳ آیین دادرسی دیوان و نظر به ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ که تعیین میزان ازکارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آنان را به عهده کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر پزشکی محول کرده و در حکم مقنن ذکری از تاریخ شروع بیماری به عمل نیامده است؛ بنابراین با تأیید اعتراض عنوان‌شده به دادنامه فوق‌الذکر قید کلمه «تاریخ» از متن رأی مزبور حذف و ابطال می‌شود. این

۱. ر.ک. رأی شعبه ۲۵ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۵۰۲۸۸۹.

دسترسی از طریق آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=ekRSZEJoZFk3UU09>

رأی جزء لاینفک دادنامه فوق‌الذکر است و تسلیم دادنامه مزبور بدون پیوست این دادنامه اصلاحی ممنوع می‌باشد».

پس از آن، رویه دیوان اصلاح شد. به عنوان مثال شعبه ۲ تشخیص دیوان عدالت اداری در رأیی در سال ۱۳۹۲ مقرر کرد: «شکایت آقای (الف. ح.) به طرفیت سازمان تأمین اجتماعی به خواسته الزام طرف شکایت به برقراری مستمری از کارافتادگی کلی با توجه به مفاد دادخواست و ضمایم آن وارد است، زیرا کمیسیون پزشکی بدوی و تجدیدنظر وی را از کارافتادگی کلی با درجه بیش از ۶۶٪ درصد تشخیص، لکن تاریخ ابتلا به بیماری منجر به از کارافتادگی را ۸۸/۲/۲۳ تعیین نموده، در صورتی که بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۷۹ - ۸۵/۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تعیین تاریخ ابتلا در کمیسیون موجه نبوده، لذا شاکی واجد شرایط مقید در ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی و مستحق برخورداری از مستمری از کارافتادگی کلی بوده، لذا شکایت مطروح وارد تشخیص مستنداً به ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری و ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی و رأی وحدت رویه یاد شده حکم به ورود آن صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است».<sup>۱</sup> آرای مشابه دیگری نیز در این خصوص از شعب دیوان عدالت اداری صادر شده است.<sup>۲</sup>

از سال ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۸۵ اختلاف در رویه شعب دیوان راجع به صلاحیت کمیسیون تشخیص در تعیین تاریخ از کارافتادگی پابرجا بود و آرای مختلفی صادر می‌شد.

---

۱. شعبه ۲ تشخیص دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۲۰۰۵۹۲، تاریخ رأی نهایی: ۱۳۹۲/۱۲/۲۴، دسترسی از طریق آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=QTZoWURYL1Ialk9>

۲. ر. ک.: رأی شعبه ۱۵ دیوان عدالت اداری، شماره رأی نهایی: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۵۰۱۶۷۲، دسترسی از طریق آدرس زیر:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=ZkhWeVpzUCtwUDQ9>

### ب- دعاوی الزام به بازنشستگی طبق ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و قوانین مربوط بعدی

همچنان که پیشتر گفته شد، یکی از دعاوی در صلاحیت دیوان عدالت اداری که واجد جنبه اقتصادی نیز می‌باشد، «الزام به بازنشستگی طبق ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و قوانین مربوط بعدی» است. با وجود درخواست برخی از کارگران برای استفاده از امتیاز مقرر در ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و سایر مقررات مرتبط، سازمان تأمین اجتماعی از ابتدا از پذیرش این درخواست‌ها خودداری نموده و این امر منشأ طرح دعاوی فراوان علیه سازمان مذکور، به استناد بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در این دیوان گردید. بررسی این دعاوی در بازه زمانی مهر تا پایان اسفند ۱۳۹۲ (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۵، ۲۲۷-۲۳۵) نشان می‌دهد که در غالب موارد حکم به ورود شکایت کارگر و الزام اداره تأمین اجتماعی نسبت به برقراری مستمری بازنشستگی صادر می‌شود.<sup>۱</sup> اما اخیراً رأی وحدت رویه شماره ۹۲۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مسیری متفاوت از رویه غالب را نشانه گرفت.<sup>۲</sup> در این رأی وحدت رویه

۱. بررسی موردی آرای صادرشده راجع به موضوع در سال‌های بعد نیز نشان می‌دهد رویه شعب دیوان، به صدور رأی ورود به نفع کارگران و علیه سازمان تأمین اجتماعی گرایش دارد. از جمله در رأی شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۵ (کلاسه پرونده ۹۴۲۸۴۸) مقرر شده است: «... با التفات به اینکه با احراز شرایط مندرج در مقررات مزبور عمد اقدام سازمان تأمین اجتماعی نسبت به بازنشستگی وی جواز قانونی ندارد لذا با پذیرش خواسته شاکي حکم به الزام اداره کل تأمین اجتماعی غرب تهران نسبت به برقراری مستمری بازنشستگی وی طبق مقررات مزبور صادر و اعلام می‌نماید...».

۲. ماده ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مقرر کرده است: «در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان رأی قطعی شعب دیوان را خلاف بئین شرع یا قانون تشخیص دهند، رئیس دیوان فقط برای یک بار با ذکر دلیل پرونده را برای رسیدگی ماهوی و صدور رأی به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌نماید. رأی صادرشده قطعی است.

تبصره - چنانچه رأی قطعی موضوع این ماده از شعبه بدوی صادر شده باشد، در این صورت پرونده برای صدور رأی به شعبه تجدیدنظر ارجاع می‌گردد».

مقرر می‌کند: «... انتفاع از مزایای ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده ۱۱۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۲ منوط است به الف- تمایل و درخواست کارفرما به بازنشسته نمودن کارگر با داشتن ۲۵ سال سابقه بیمه‌پردازی؛ ب- پرداخت ۵۰ درصد مابه‌التفاوت کسورات سنوات باقی‌مانده؛ ج- به‌کارگیری نیروی جایگزین. بنابراین در صورت عدم احراز شرایط مقرر قانونی، الزام سازمان تأمین اجتماعی به بازنشستگی ناشی از این قانون منطبق با قانون نیست...»<sup>۱</sup>

←

رئیس دیوان عدالت اداری با اعمال ماده ۷۹ نسبت به دادنامه شعبه ۱۷ بدوی دیوان راجع به دعاوی «الزام به بازنشستگی طبق ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و قوانین مربوط بعدی» موافقت نمود و در اجرای تبصره ماده ۷۹، پرونده در شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مطرح و این شعبه با این استدلال که «برای تحقق بازنشستگی پیش از موعد، علاوه بر موافقت کارفرما و وجود ۲۵ سال بیمه پردازی و پرداخت ۵۰ درصد حق بیمه سنوات ارفاقی توسط کارفرما می‌بایست یک شخص جدید در آن کارگاه مشغول به کار شود و چون شرایط مذکور محقق نشده است، سازمان تأمین اجتماعی تکلیفی به بازنشسته کردن نداشته ضمن نقض رأی شعبه ۱۷، رأی به رد شکایت صادر کرده است». سپس شعبه ۱۷ بدوی در خصوص خواسته مشابه با همان استدلال یادشده حکم به ورود شکایت صادر می‌کند که پس از اعمال ماده ۷۹، شعبه ۵ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری با این استدلال که کارفرما موافقت خود را با اجرای ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور اعلام کرده که نشان از پذیرش تبعات حقوقی آن ماده است و می‌بایست مابه‌التفاوت کسور سنوات باقی‌مانده را پرداخت کند و عدم پرداخت آن رافع مسئولیت سازمان تأمین اجتماعی در مطالبه آن از کارفرما نمی‌باشد و در صورت عدم جایگزینی نیروی جدید، سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند الزام کارفرما به این امر را از هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما بخواهد، حکم به رد اعمال ماده ۷۹ صادر کرده است. سپس مستند به بند ۲ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که «صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.» را در جزء صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان قرار داده است، رأی وحدت رویه شماره ۹۲۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شد.

### راهکارهای کاهش تشتت رویه

راهکارهای مختلف اجرایی، قضایی و تقنینی قابل ارائه است که می‌توان از طریق آن‌ها تشتت رویه در رسیدگی به دعاوی اداری اقتصادی را کاهش داد، در ادامه به این راهکارها می‌پردازیم.

#### الف- راهکارهای اجرایی و قضایی

##### ۱) آموزش و همفکری قضایی و انتشار آرای شعب دیوان

آگاهی قضات شعب دیوان از آنچه در سایر شعب می‌گذرد، به کاهش تشتت آرا و در پیش گرفتن رویه واحد در شعب دیوان عدالت اداری کمک می‌کند. به منظور اطلاع از آرا و تصمیمات سایر شعب و استدلال‌های آن‌ها، راهکارهای مختلفی مانند آموزش قضات، هم‌فکری آن‌ها و انتشار آرای شعب مختلف دیوان عدالت اداری مؤثر خواهد بود. پیش‌بینی برنامه‌های کارآموزی برای قضات جدید و آموزش‌های ضمن خدمت برای قضات مشغول به کار، از جمله راه‌حلهایی است که برای کاهش فساد در قوه قضاییه پیش‌بینی شده و اجرای صحیح آن می‌تواند یکی از راهکارهای کارآمد کاهش تشتت رویه باشد (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۱۳۹۵، ۳۳-۴۹). انتشار آرای قضایی، راهکار دیگری است که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. در چند سال اخیر قدم‌های مثبتی در این حوزه برداشته شده است. از جمله می‌توان به انتشار «مجموعه آرای قضایی» از جمله آرای صادره دیوان عدالت اداری، برگزاری جلسات بررسی در پژوهشگاه قوه قضاییه اشاره کرد. افزایش کمیّت و کیفیت این اقدامات و تسهیل دسترسی به نتیجه آن‌ها می‌تواند در نزدیک‌تر شدن رویه مورد عمل در خصوص دعاوی اداری و کاهش تشتت آراء مفید و مؤثر باشد.

##### ۲) استفاده مناسب‌تر از قابلیت آرای وحدت رویه

به موجب ماده ۸۹ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، در موارد تعارض آرا، امکان صدور آرای وحدت رویه وجود دارد که این آرا نقش مهمی در کاهش تشتت رویه دارند. صدور آرای بیشتر و واکنش سریع‌تر به موارد تعارض از طریق صدور رأی وحدت رویه، می‌تواند در کاهش تشتت رویه مؤثر باشد.



#### ۱-۲) افزایش تعداد آرای وحدت رویه

مستند به ماده ۱۲ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد و صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آرای مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد، از جمله صلاحیت‌ها و وظایف دیوان عدالت اداری است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۵، مجموعاً ۱۳ بار از صلاحیت مقرر در بند (۲) ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان استفاده نموده و اقدام به صدور رأی وحدت رویه کرده است. در همین دوره زمانی، رأیی مستند به بند (۳) ماده ۱۲ و در مقام «ایجاد رویه» صادر نشده است.<sup>۱</sup> هرچند باید تأکید داشت که افزایش کمیت این آرا، در کنار رعایت استانداردهای کیفی است که می‌تواند منتهی به ایفای نقشی کارآمد در کاهش دعاوی اداری در دیوان عدالت اداری شود.

#### ۲-۲) واکنش سریع‌تر به موارد تعارض از طریق صدور رأی وحدت رویه

صدور رأی وحدت رویه فرایندی طولانی دارد. به عنوان نمونه، چنانکه پیش از این بررسی شد، فاصله زمانی میان صدور رأی وحدت رویه شماره ۶۱ در سال ۱۳۷۷ و دادنامه ۷۹ اصلاحی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵، هشت سال است.

مطابق ماده ۸۹ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، هرگاه در موارد مشابه، آرای متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، فرایند زیر طی می‌شود: رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید. هیأت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. همچنانکه از مفاد این ماده مشخص است، صدور آرای وحدت و ایجاد رویه مستلزم اطلاع رئیس دیوان

۱ آمار مستخرج از اطلاعات وبسایت دیوان عدالت اداری به آدرس زیر است:

است. با این حال، بررسی آرای وحدت رویه دیوان نشان می‌دهد، اطلاع رئیس دیوان و صدور بسیاری از آرای وحدت رویه با درخواست اشخاص حقیقی بوده است که غالباً هدف آن‌ها از این امر، استفاده از امتیاز مقرر در بخش اخیر مواد ۸۹ و قانون پیش‌گفته می‌باشد.<sup>۱</sup> با توجه به این آسیب، به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری به سازوکار مشخصی برای رصد دقیق آرا، شناسایی سریع آرای متعارض و اعلام به رئیس دیوان نیازمند است.

### ب- راهکارهای تقنینی

#### ۱. اصلاح الزامات قانونی صدور رأی وحدت رویه

اصلاح الزامات قانونی فعلی، به نحوی که منتهی به کاهش زمان صدور این آرا شده و افزایش تعداد آن‌ها را در پی داشته باشد، یکی از راه‌های کاهش تشتت آرا خواهد بود. حذف شرط ضرورت قطعیت آرای مورد تعارض و کفایت وجود آرای متعارض، ولو غیرقطعی، می‌تواند از جمله این موارد اصلاحی باشد

#### ۲. اصلاح ساختار هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی

به نظر می‌رسد از جمله عواملی که صدور آرای وحدت و ایجاد رویه را با کندی و تأخیر مواجه ساخته، ساختار هیأت‌های تخصصی و به‌ویژه هیأت عمومی است. به موجب ماده ۸ دیوان، تمامی قضات دیوان، در هیأت عمومی عضویت دارند و برای رسمیت جلسات آن شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان ضروری است. این امر، تشکیل جلسات و رسیدگی‌های این هیأت را با کندی‌های گریزناپذیری مواجه می‌سازد. به این علت و علل دیگری که در جای دیگری به آن‌ها اشاره شده است، هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی نیازمند اصلاح ساختاری هستند. پیشتر حذف

۱ بخش اخیر ماده ۸۹ مقرر می‌کند: «... اثر آرای وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آرای سابق نمی‌شود لکن در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذی‌نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.»

این هیأت‌ها و تشکیل شعب ویژه بدوی و تجدیدنظر برای رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات و تشکیل شعب عالی، متشکل از قضات با سابقه دیوان، برای صدور آرای وحدت و ایجاد رویه پیشنهاد شده است (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۴).

### ۳. اعطای صلاحیت صدور «آرای اعلام رویه» به هیأت عمومی

طرح دعاوی در شعب دیوان عدالت اداری، عمدتاً در قالب‌های ابطال (نقض) و الزام انجام می‌گیرد. اما علاوه بر این دو، امکان طرح «دعوی اعلامی» نیز وجود دارد. به موجب دعاوی اعلامی، اظهار نظر قضایی در مورد وجود یا عدم وجود یک رابطه یا وضعیت حقوقی مشخص مطالبه می‌شود. دعوی اعلامی می‌تواند موردی و ناظر به رابطه یا وضعیت حقوقی شخص معینی باشد. برای مثال، شخص (الف) از شعبه دیوان بخواهد تا به طرف شکایت اعلام کند وی مشمول قانون بیمه بیکاری است. در حال حاضر از این قالب دعوا کمتر استفاده می‌شود. چه اینکه اشخاص ترجیح می‌دهند دعاوی خود را در این موارد، در قالب الزام طرح کنند. با این حال، معدودی از دعاوی مطرح در شعب دیوان، ماهیت اعلامی دارد. دعوی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان<sup>۱</sup> (احراز وقوع تخلف) و نیز دعاوی اثبات استحقاق دریافت بهای عادلانه یا عوض زمین تملکی قابل اشاره است که رسیدگی به دعاوی اخیر، تا قبل از صدور رأی وحدت رویه<sup>۲</sup> شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور،<sup>۳</sup> در صلاحیت شعب دیوان بود.

---

۱. تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می‌کند: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است».

۲. رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷-۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور مقرر می‌کند: «نظر به اینکه یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در این گونه موارد به عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت، باید وجود تقصیر و تخلف و ورود خسارت احراز گردد و سپس دادگاه میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید که احراز تخلف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بر اساس تبصره ماده مرقوم بر عهده دیوان است. بدیهی است در مواردی که مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی

دعاوی اعلامی می‌تواند عام‌الشمول نیز باشد. به طور مثال، از دیوان خواسته شود تا در مورد شمول یا عدم شمول قانون بیمه بیکاری به کارکنان قراردادی خرید خدمت دستگاه‌های اجرایی اعلام نظر قضایی کند. با توجه به مفاد مواد مختلفی از قانون دیوان (از جمله مواد ۸۰ الی ۸۸)، صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صرفاً ناظر به دعاوی ابطالی کلی است. بر این اساس، در حال حاضر دعاوی اعلامی کلی به هیأت عمومی راه ندارند. رسیدگی به این دعاوی در شعب نیز با مانع ماده ۶۰ قانون دیوان مواجه است. پیشنهاد می‌شود در اصلاح قانون دیوان، صلاحیت رسیدگی به دعاوی اعلامی کلی به هیأت عمومی اعطا شود که «آرای اعلام رویه» می‌تواند عنوان مناسبی برای آن‌ها باشد. آرای اعلام رویه باید، همانند آرای وحدت و ایجاد رویه، برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع باشد.

صدور آرای اعلام رویه علاوه بر افزایش اتقان آرا، کاهش موارد تعارض و کاهش زمان رسیدگی، می‌تواند موجب کاهش طرح دعاوی (از جمله دعاوی اقتصادی) در شعب دیوان نیز شود. چه اینکه، در صورت صدور یک رأی اعلام رویه که متضمن اظهارنظر قضایی به ضرر اشخاص حقیقی است (در خصوص مثال بالا، کارکنان کارکنان قراردادی خرید خدمت دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون بیمه بیکاری دانسته نشوند) رغبت مضمولان برای طرح دعاوی موردی کمتر خواهد شد و در نقطه مقابل، در صورت صدور یک رأی اعلام رویه که متضمن اظهارنظر قضایی به ضرر

←

شهرداری، بهای آن اراضی را مطالبه می‌کنند بدون اینکه مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده، باشند، دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون یادشده خارج است و دادگاه باید به دعوی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نماید. بر این اساس، رأی شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران که با این نظر مطابقت دارد به اکثریت آراء صحیح تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است.»

دستگاه اجرایی مربوط است (در خصوص مثال بالا، کارکنان قراردادی خرید خدمت دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون بیمه بیکاری دانسته شوند)، در صورتی که دستگاه اجرایی مربوط به تکلیف قانونی خود به تبعیت از رأی اعلام رویه عمل کند، طرح دعاوی موردی از سوی ایشان منتفی خواهد شد.

البته این پیشنهاد با ایراداتی نیز مواجه است. از جمله اینکه، این آرا در مقایسه با آرای وحدت و ایجاد رویه از اتقان و استحکام کمتری برخوردار خواهند بود. چه اینکه موضوع رأی در شعب دیوان به اندازه کافی پخته نمی‌شود و تجربه قضایی چندانی پشتوانه آن‌ها نیست. هرچند اصل این ایراد وارد به نظر می‌رسد اما صدور آرای اعلام رویه، باید محدود به مواردی شود که دعاوی موردی مربوط در شعب طرح و رسیدگی شده باشد. علاوه بر این، استفاده به‌جا و متاملانه از این ابزار، می‌تواند ایراد مذکور را تا حدود زیادی رفع کند.

### ۳-۱-۲. عوامل ناظر به عملکرد بخش خصوصی

عوامل و زمینه‌های موجب طرح دعاوی اداری اقتصادی اداری در شعب دیوان عدالت اداری را می‌توان به دو گروه اصلی تقسیم کرد:

- عوامل و زمینه‌های ناشی از ناکارآمدی بخش عمومی؛
- عوامل و زمینه‌های ناشی از ناکارآمدی بخش خصوصی.

پیش‌ازاین عوامل و زمینه‌های تقنینی، اجرایی و مقرراتی، و قضایی که منجر به طرح دعاوی اداری اقتصادی بود، مورد بررسی قرار گرفت. ناکارآمدی بخش عمومی مهم‌ترین دلایل پیدایش و تشدید این دسته از عوامل طرح دعوا است؛ اما نمی‌توان نقش بخش خصوصی را در شکل‌گیری دعاوی اداری اقتصادی و طرح آن‌ها در مراجع شبه‌قضایی و دیوان عدالت اداری نادیده گرفت؛ بنابراین باید عوامل و زمینه‌های مستند به عملکرد فعالان کسب‌وکار را نیز شناسایی کرد و برای رفع آن‌ها چاره‌اندیشی نمود.

### ۱-۲-۱-۳. ناآشنایی فعالان کسب و کار با قوانین و مقررات مربوط

مستند به ماده ۲ قانون مدنی (اصلاحی ۱۳۴۸/۸/۲۹)، قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا است. پس از گذشت مهلت ۱۵ روز مذکور در این ماده، همه مطلع از مفاد قانون فرض می‌شوند؛ اما میان این فرض حقوقی و آنچه در واقع رخ می‌دهد، فاصله زیادی وجود دارد. واقعیت آن است که فعالان کسب و کار، در بسیاری از موارد اطلاع دقیق از احکام قانونی که به طور مستقیم شامل آن‌ها می‌شود ندارد. ایرادات نظام قانون‌گذاری در تصویب قوانین پراکنده و مبهم باشد و اصلاح مداوم قوانین یکی از دلایل پیدایش این وضع است، اما نمی‌توان اهمال بخش خصوصی در بررسی احکام قانونی حاکم بر هر کسب و کار و خودداری از بهره‌مندی از مشاوران حقوقی مطلع را نادیده گرفت.

### ۱-۲-۲-۳. عدم تبعیت فعالان کسب و کار از قوانین و مقررات مربوط

برخلاف مبحث پیشین، این مقوله آگاهانه است که ریشه در نبود فرهنگ قانون‌گرایی در کشور دارد و به عدم باور شهروندان به مشروعیت نظام حقوقی، برابری اشخاص در مقابل قانون و نبود گرایش مثبت به قانون بازمی‌گردد (موسوی‌زاده، ۱۳۹۶، ۱۸۷). در میان فعالان کسب و کار، نیز همانند دیگر شهروندان، مؤلفه‌های مذکور کمابیش وجود داشته و ضروری است برای ارتقای فرهنگ قانون‌گرایی تلاش شود.

## نتایج و مصادیق

### اختلافات ناشی از اتخاذ تصمیمات غیرقانونی و عدم انجام تکالیف قانونی

یکی از نتایج ناآشنایی فعالان کسب و کار با قوانین و مقررات مربوط یا عدم تبعیت آن‌ها از این قوانین و مقررات، اتخاذ تصمیمات غیرقانونی یا عدم انجام تکالیف قانونی فعالان کسب و کار است که ایجاد اختلاف بین آن‌ها را در پی دارد. در ادامه به شماری از مصادیق این موضوع اشاره می‌کنیم.

### الف- بی‌اطلاعی از شرایط قانونی اخراج

ادعای رعایت نشدن کامل تشریفات قانونی اخراج از سوی کارفرما یکی از استدلالات کارگران در شکایات خود در دیوان عدالت اداری است. در قوانین و مقررات حوزه کار، امور مربوط به رفتار کارگر، تردید در توانایی‌های کارگر و موارد مربوط به ضرورت‌های کارگاه از جمله شرایط قانونی است که کارفرما می‌تواند مستند به آن‌ها اقدام به اخراج کارگر کند. افزایش دامن‌ه حاکمیت اراده در قراردادهای کار و امکان درج شرط فسخ نیز از تحولات جدید این حوزه است که به موجب «قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» مصوب ۱۳۸۷ و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ تثبیت شده است. بر خلاف برداشت عمومی رایج در جامعه علمی که اخراج در قانون کار را بسیار دشوار عنوان می‌کند، وضعیت کنونی نظام حقوقی ایران نشان از آن دارد که قانون کار تا حد زیادی از حمایت‌های قانونی از کارگران تهی شده است. اخراج در حقوق کار فعلی دشوار نیست، قراردادهای عموماً موقت است و در طول مدت قرارداد موقت نیز امکان فسخ قرارداد وجود دارد (نجفی‌خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵). پس چه چیزی سبب شده است که پرونده‌های متعدد راجع به اخراج در دیوان عدالت اداری مطرح شود؟ پیچیدگی محیط مقرراتی حاکم بر روابط کارگر و کارفرما و تفاوت میان روح حاکم بر قانون کار و رویه موجود در مراجع حل اختلاف کارگری و کارفرمایی از جمله این عوامل است که به عنوان عوامل تقنینی و اجرایی ناشی از عملکرد بخش عمومی بررسی شد. از دیگر عوامل عدم اطلاع کارفرمایان از شرایط اخراج است به گونه‌ای که با وجود پیش‌بینی شرایط متعدد برای قطع همکاری کارفرما با کارگر در قانون کار و اصلاحات آن، کارفرمایان همچنان بدون رعایت شرایط قانونی، اقدام به اخراج کارگران می‌کنند. آموزش حقوق به کارگران و کارفرمایان و ارائه خدمات مشاوره حقوقی با قیمت و کیفیت مناسب می‌تواند زمینه‌های بروز این نوع اختلافات را کاهش دهد.

ب- عدم تدارک اسناد و مدارک کافی از سوی کارفرما برای تسویه حساب با کارگر یکی از ادعاهای پرتکرار در دعاوی مطروحه از سوی «کارفرما»، اعتراض به عدم توجه به تسویه حساب‌های تدارک‌شده از سوی کارفرما است. شکات (کارفرما) در دادخواست‌های خود با عباراتی مانند آنچه در ادامه می‌آید به اقامه دعوی «اعتراض به رأی قطعی هیأت تشخیص یا حل اختلاف کار» پرداخته‌اند و نقض رأی مورد اعتراض را درخواست نموده‌اند: «عدم دقت نسبت به تسویه حساب اقامه‌شده با کارگران»، «عدم توجه به اسناد و مدارک تقدیمی به هیأت که مؤید پرداخت مطالبات کارگران است»، «عدم توجه هیأت به تسویه حساب و اسناد مالی که در طول سه سال اشتغال با وی تسویه حساب نموده و هیچ‌گونه بدهکاری به وی ندارد شکایت کرده» و... (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۵). این در حالی است که طرف شکایت یعنی هیأت‌های تشخیص یا حل اختلاف، عمدتاً در دفاع از رأی خود در محکومیت کارفرما به احراز رابطه کارگر و کارفرمایی و تأکید بر اینکه بعد از اثبات موضوع فوق از سوی کارگر، اثبات تسویه حساب و پرداخت حقوق کارگر بر عهده کارفرماست استناد می‌کنند؛ بنابراین عملاً رویه بر این است که در دعاوی کار در هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کار، کارگر به اثبات وجود رابطه کارگر و کارفرمایی می‌پردازد. پس از آن بار کارفرما است که باید پرداخت حقوق پیش‌بینی‌شده در قانون کار و سایر قوانین و مقررات را اثبات نماید. کارفرما نیز به این دلیل که مدارک کافی برای تسویه حساب تدارک ندیده است، از سوی هیأت تشخیص یا هیأت حل اختلاف محکوم می‌گردد. به عنوان نمونه، هیأت حل اختلاف در پاسخ به شکایت کارفرما از رأی این هیأت در دیوان عدالت اداری به دیوان چنین پاسخ می‌دهد: «تسویه حساب می‌بایست منضم به اسناد پرداخت باشد و کارفرما در هیچ‌یک از جلسات رسیدگی، ادله محکمی دال بر پرداخت مطالبات قانونی کارگر باشد به هیأت ارائه ننموده است» و دیوان در آرای متعددی به شرح زیر مدارک کارفرما برای اثبات پرداخت را کافی نمی‌داند:



- «... شاکی مدرک و دلیل قابل قبول دال بر تسویه حساب با کارگر ... ارائه ننموده و به دلیل عدم ارائه ریز محاسبات ریالی از سوی کارفرما در هیچ یک از جلسات رسیدگی و اصولاً مشخص نشده از سوی کارفرما به چه نحوی مطالبات قانونی کارگر پرداخت گردیده فلذا اعتراض موجه نیست...»<sup>۱</sup>
- «... ارائه مدرک معتبر قانونی مبنی بر تسویه کامل همواره بر عهده کارفرماست و به دلیل عدم ارائه مستندات معتبر قابل قبول توسط کارفرما رأی معترض‌عنه برابر مقررات اصدار یافته و خالی از ایراد قانونی است...»<sup>۲</sup>
- «... شاکی دلیل رعایت مواد ۳۴ و ۱۴۸ از قانون کار را ارائه نکرده است و ادعای مطروحه بدون دلیل است پرداخت وجه نسبت به شاکی داللتی بر پرداخت کل مطالبات کارگر ندارد. لذا دیوان به استناد مواد ۲ و ۳ از قانون کار حکم برد شکایت و ابرام رأی معترض‌عنه را صادر و اعلام می‌کند...»<sup>۳</sup>
- «... مطابق مواد ۲ و ۳ و ۳۴ و ۱۴۸ از قانون کار رسیدگی هیأت مطابق موازین قانونی نیست زیرا کارفرما ریز مطالبات پرداختی کارگر را به هیأت ارائه نداده، اما استناد هیأت به تسویه حساب کلی فاقد ارزش قانونی است...»<sup>۴</sup>
- «... به استناد ۲ و ۳ و ۲۴ و ۳۴ و ۳۷ و ۱۵۷ از قانون کار نظر به اینکه برگ‌های تسویه حساب که ارائه شده به صورت کلی و بدون رقم ذکر شده و دلالت بر اخذ وجه معلوم و شخصی بابت کدام یک از حقوقات شاکی بوده

۱. شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۳۱۶/۹۲/۳۴، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۰.

۲. شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۹.

۳. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۳۴۷۲، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۷.

۴. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۱۰۰/۱۸، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۶.

ذکر نگردیده ... لذا حکم به ورود شکایت و نقض رأی معترض‌عنه و ارجاع امر به هیأت هم‌عرض جهت رسیدگی مجدد صادر و اعلام می‌کند...»<sup>۱</sup>

در مواردی نیز شعب دیوان ادعای کارفرما مبنی بر تسویه حساب را پذیرفته و علیه کارگر رأی داده است. به عنوان نمونه می‌توان به آرای زیر اشاره کرد:

- «... شاکای برای ایام کارکرد خود از تاریخ ... با کارفرما تسویه حساب کرده و امضا نیز کرده است فلذا خواسته شاکای فاقد مبنای قانونی است و رأی معترض‌عنه خالی از ایراد است»<sup>۲</sup>.

- «همان‌گونه که در لایحه دفاعیه مشتکی‌عنه قید گردیده در مورد موضوعاتی که یک بار تسویه حساب به عمل آمده مجدداً درخواست دارد که فاقد وجهت قانونی است»<sup>۳</sup>.

اخذ اقرار از کارگر مبنی بر دریافت کلیه حقوق و مزایای متصوره و سلب حق هرگونه شکایت، از جمله اسنادی است که کارفرمایان برای پرهیز از محکومیت در مراجع حل اختلاف کار اقدام به اخذ و استناد به آن می‌نمایند. از جمله یکی از کارفرمایان در شکایت خود مقرر می‌دارد: «به‌رغم تسویه حساب کارگر و دریافت کلیه حقوق و مزایای متصوره و اینکه کارگر حق هرگونه شکایتی را از خود سلب نموده است، اداره کار به تسویه حساب و مدارک استنادی توجهی نکرده و شرکت را محکوم نموده است» (همان). با وجود این، این اسناد نیز مانع از محکومیت کارفرما در هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کار نمی‌گردد. در همین رابطه دیوان در رأیی مقرر کرده است: «... اولاً حق بیمه معوقه قابل گذشت از ناحیه کارگر نیست و از حقوق آمره قانونی است از طرفی حق سنوات و مزایای پایان کار از حقوق اتفاقی است که پس از قطع رابطه کاری به وجود می‌آید. ثانیاً سلب حق شکایت از ناحیه کارگری که حقوق

۱. شعبه ۱۹ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۲۱۱۸۶/۱۹، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۳.

۲. شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۱۳۳/۹۲/۳۴، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۱۴.

۳. شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۳۵۹/۹۲/۳۴، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۳.

وی برابر مقررات پرداخت نشده است تعهدی بر خلاف مقرر ماده ۸ قانون کار [است] که از حقوق آمره و در جهت دفاع از نیروی کار تنظیم شده...»<sup>۱</sup> بنابراین تدارک این نوع دلایل برای کارفرما مانع طرح دعوا از سوی کارگر نشده و ادله قابل قبولی برای مرجع رسیدگی نخواهد بود.

باید توجه داشت که حق بیمه از جمله حقوق آمره است و قابل مصالحه از سوی کارگر و کارفرما نیست. دیوان در رأیی مقرر کرده است: «... از آنجا که حق بیمه جزء مزایای مذکور قانونی نبوده و اصولاً از جمله حقوق آمره عمومی بوده به طوری که در ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی کارفرما مکلف به پرداخت آن گردیده و قابل مصالحه از سوی کارگر و کارفرما نمی‌باشد، علی‌هذا شکایت شاکی نسبت به آن قسمت از دادنامه معترض‌عنه که متضمن رد شکایت شاکی درباره حق بیمه است را وارد دانسته...». در رأیی دیگر مقرر شده است: «... نظر به شرح شکایت و منطوق آرای وحدت رویه شماره‌های ۵۳۳ مورخه ۸۹/۱۱/۲۵ و ۳۹۲ مورخه ۸۲/۱۰/۷ و ۶۸ مورخه ۷۲/۵/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که صرف مزایای قانونی ناشی از کار آن‌ها قبل از تصویب قانون کار ۶۹ را مشمول مرور زمان دانسته است و حق بیمه ضمن اینکه جزو مزایای مذکور نیست اصولاً از حقوق آمره عمومی است که حتی قابل مصالحه توسط کارگر و کارفرما نیز نمی‌باشد...».

بنابراین یکی از راهکارهای کاهش دعاوی کارگری و کارفرمایی الزام مستقیم یا غیرمستقیم کارفرما به ثبت اسناد و مدارک پرداخت حقوق و مزایای قانونی کارگران به جای تدارک ادله‌ای غیرقابل قبول از سوی مراجع قضاوتی است.

#### پ- انکار وجود قرارداد کار و رابطه کارگری و کارفرمایی از سوی کارفرما

از دیگر زمینه‌هایی که منجر به طرح دعاوی کارگری و کارفرمایی در دیوان عدالت اداری می‌شود، طرح این ادعا از سوی کارفرما است که اصولاً رابطه کارگری و کارفرمایی بین دو طرف وجود ندارد. به عنوان نمونه به چند مورد از استدلالات شاکی

۱. شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۲۰۹۰۹/۲۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲.

(کارفرما) اشاره می‌شود: «رابطه فی‌مابین، موجر و مستأجری بوده نه کارگر و کارفرمایی و ثانوی به ایشان اجاره داده شده است. توجهاً به مواد ۲ و ۳ قانون کار رابطه کارگری و کارفرمایی احراز نمی‌گردد». یا «آقای ... مدیرعامل شرکت بوده است و کارگر محسوب نمی‌گردد و اداره کار صلاحیت رسیدگی به دعوی وی را نداشته است». دیوان عدالت اداری نیز در تعدادی از این پرونده‌ها، ادعای شاکی را پذیرفته و رابطه کارگری و کارفرمایی را مابین دو طرف دعوا تشخیص نداده است. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- «... از آنجا که در قسمت پایانی اجاره‌نامه ... قید گردیده که «اگر در وقت ثانوی تحویل صاحبش نگردد باید هر روز مبلغ پانزده هزار تومان به ... پرداخت نمایم» و اینکه مأمور تحقیق در زمان تحقیق منبع و منشأ تحقیق خود و وقوف بر رابطه کارگری و کارفرمایی فی‌مابین، بعد از اتمام مدت قرارداد را مشخص ننموده لذا شکایت شاکی وارد تشخیص داده می‌شود...»<sup>۱</sup>

- «با توجه ... به مفاد اساسنامه شرکت و گواهی آخرین تغییرات آقای ... مدیرعامل شرکت بوده است و مستنداً به مواد ۳ و ۵ و ۷ قانون کار و صراحت رأی وحدت رویه شماره ۶۶۶-۱۶/۰۹/۸۹ و ۹۰ مورخه ۸۹/۰۳/۱۰ و مستنداً به مواد ۱۳۴ و ۱۳۶ و ۱۲۷ و ۱۲۴ قانون تجارت ناظر بر نحوه انتخاب مدیرعامل برای مدت مشخص و اختیار عزل آن توسط هیأت مدیره و نحوه پرداخت دستمزد مدیرعامل و مسئولیت کیفری مدیرعامل در صورت ورشکستگی به تقصیر و یا صدور چک بلامحل و امثالهم نشان‌دهنده تمایز کارگر از مدیرعامل است. علی‌هذا حکم به ورود شکایت شاکی و نقض رأی مورد اعتراض صادر و اعلام می‌گردد؛ پرونده به همان هیأت ارجاع می‌گردد

تا مجدداً رسیدگی و قرار عدم صلاحیت به اعتبار مراجع عام دادگستری صادر می‌گردد».<sup>۱</sup>

- همچنین دیوان عدالت اداری در رأیی دیگر مقرر کرده است: «... به استناد مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی (مصوبه ۳۵۷ جلسه مورخ ۱۳۷۴-۰۵-۰۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی) مبنی بر اینکه اعضای هیأت علمی و کارکنان اداری دانشگاه مشمول قانون کار نمی‌شوند، لذا اعتراض موجه تشخیص و حکم به ورود شکایت و نقض آرای معترض عنه و ارجاع امر به هیأت هم‌عرض جهت رسیدگی مجدد صادر و اعلام می‌کند...».<sup>۲</sup>
- از سوی دیگر، دعاوی متعددی نیز از سوی کارگر، این بار برای شناسایی رابطه کار در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود. دیوان در موارد متعددی اقدام به شناسایی روابط کارگری و کارفرمایی نموده و آراییی از این قبیل صادر کرده است:
- «... مدرک پیوست ظاهراً حکایت از مشارکت دارد اما مؤید وجود رابطه کارگری و کارفرمایی بوده و سایر مدارک وی نیز که دلالت بر امانت‌داری باشد رابطه کارگری را نفی نمی‌کند».<sup>۳</sup>
- «... اجاره صندلی اقدامی جهت ضایع کردن حق کارگر ارزیابی می‌گردد؛ زیرا به موجب مواد ۲ و ۳ و ۴ و ۵ قانون کار، هر یک از کارگر و کارفرما و کارگاه و ابزار کار تعریف خاص خود را دارد و صرف ادعای اجاره صندلی خللی به رابطه کارگری و کارفرمایی وارد نمی‌کند...».<sup>۴</sup>

---

۱. شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۲۱۴۶۸/۲۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱.

۲. شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۱۲۴/۹۲/۳۴، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۱۷.

۳. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۳۵۷۷، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۷.

۴. شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۳۶۴۸/۲۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۷.

- «... با توجه به تعریف ماده ۲ قانون کار از کارگر، بازاریاب که حقوق وی به عنوان پورسانت پرداخت می‌گردد کارگر می‌باشد و ایراد و اعتراض کارفرما وارد نمی‌باشد...»<sup>۱</sup>
- «... با توجه به اینکه... [کارگر] مستخدم رسمی نبوده و دلیلی که قرارداد خرید خدمت تابع قانون و مقررات استخدام کشوری باشد وجود ندارد بنابراین رسیدگی هیأت مطابق موازین است؛ لذا دیوان به استناد مواد ۱۴۸ و ۱۵۹ و ۲ و ۳ از قانون کار حکم [به رد] شکایت و ابرام رأی معترض‌عنه را صادر و اعلام می‌کند...»<sup>۲</sup>
- «... با توجه به نحوه همکاری طرفین و اقتضای قرارداد کار فی‌مابین، رابطه کاری مصداق بارز رابطه کارگری موضوع مواد ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۷ قانون کار است و صرف نامیدن قرارداد مذکور تحت عنوان پیمانکاری خلیلی به اصول و ارکان تشکیل‌دهنده رابطه کارگری وارد نمی‌کند؛ زیرا بر اساس موارد مذکور شخصی به درخواست دیگری و تحت نظر او و در کارگاه و با ابزار متعلق به کارفرما متقبل انجام کاری شده است نظر به مراتب با تأیید رأی مورد اعتراض حکم برد شکایت شاکی مستنداً به ماده ۶۳ قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌دارد...»<sup>۳</sup>
- «... اشتغال در کارگاه اعم از حضوری و غیرحضوری مثل کارمزدی و مزد ساعتی و غیره برابر آیین‌نامه اجرای ماده ۳۵ از قانون کار مسموع است. شاکی می‌بایست برابر ماده ۳۴ از قانون کار و ۱۴۸ همان قانون به پرداخت

۱. شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۳۲۰۷/۲۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۳۰.

۲. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۱۳۴۷۸، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۳.

۳. شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۹۲۰۵۸۰/۲۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۳.

مطالبات وی اقدام می‌کرد لذا دیوان به‌استناد مواد مرقوم حکم برد شکایت و ابرام رأی معترض‌عنه را صادر و اعلام می‌کند...<sup>۱</sup>

بنابراین یکی از زمینه‌های تشکیل و طرح دعوی راجع به اختلافات کارگری و کارفرمایی، اختلاف در شمول قانون کار بر قرارداد است. ملاک و معیار مشخصی که به‌راحتی به افراد امکان دهد که قراردادهای مشمول قانون کار را از سایر قراردادهای متمایز کند وجود ندارد. از طریق ارائه ملاک دقیق برای تفکیک قراردادهای کار از سایر قراردادهای می‌توان نسبت به کاهش اختلافات و دعوی در این حوزه اقدام کرد.

### طرح نادرست دعوی و طرح دعوی واهی

طرح تمامی دعوی و از جمله دعوی اداری اقتصادی، مقدمات و ضوابطی از حیث ماهیت موضوع خواسته، کیفیت و زمان طرح و طرف شکایت دارد که عدم رعایت آن‌ها، قرار رد شکایت را در پی خواهد داشت. نتیجه این قرار، علاوه بر تضييع حقوق احتمالی برخی از شکات، نیاز به طرح دعوی مجدد را به همراه دارد. شماری از آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ناظر به مقدمات و ضوابط طرح دعوی اقتصادی هستند که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

به موجب رأی وحدت رویه شماره ۵۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۵، طرح دعوا به طرفیت سازمان تأمین اجتماعی برای الزام به پرداخت حق بیمه در دیوان عدالت اداری، پیش از طرح دعوا و بررسی موضوع در سازمان تأمین اجتماعی، قابل استماع نیست؛ بنابراین قبل از طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، شاکی باید به سازمان تأمین

---

۱. شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری، کلاسه پرونده: ۹۱۳۴۸۲، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۱۲/۱۲.

اجتماعی مراجعه کرده و در این سازمان به موضوع رسیدگی شده باشد؛ در صورتی که این ترتیب رعایت نشود، طرح دعوا در دیوان عدالت اداری راه به جایی نخواهد برد.<sup>۱</sup>

۱. رأی هیأت عمومی شماره ۵۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۵:

«الف: تعارض در آراء محرز است. ب: به موجب شق الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مقرر شده است که رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها از جمله صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است. مطابق ماده ۱۱ قانون یادشده نیز مقرر شده در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت با الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید. نظر به اینکه طرح شکایت به طرفیت دستگاه متبوع شاکی و سازمان تأمین اجتماعی به خواسته الزام دستگاه متبوع به پرداخت حق بیمه و سازمان تأمین اجتماعی به وصول حق بیمه و احتساب سوابق بیمه‌ای پیش از اینکه این خواسته مورد مخالفت سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته باشد و تصمیم و اقدامی از سوی سازمان مذکور در جهت رد خواسته افراد در این خصوص اتخاذ شود با توجه به احکام فوق‌الذکر مسموع نخواهد بود و از طرفی مطابق مواد ۳۰، ۳۶، ۳۹ و ۴۰ قانون تأمین اجتماعی کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده در مهلت مقرر در این قانون به سازمان تأمین اجتماعی است و در صورت خودداری از انجام این تکلیف سازمان تأمین اجتماعی مکلف به وصول حق بیمه از کارفرما و ارائه خدمت به بیمه‌شده است و برای انجام این وظیفه تشکیلات مربوطه در سازمان تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است، بنابراین با لحاظ مراتب فوق و مفاد رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره دادنامه ۷۲۰-۱۳۹۰/۳/۳ مادامی که اشخاص به سازمان تأمین اجتماعی مراجعه نکرده و سازمان مذکور گواهی لازم مطابق بخشنامه‌های ۵۰۰/۵۳۹-۱۳۸۸/۶/۲۱ و ۱۰۰۰/۹۴/۱۱۵۶۸-۱۳۹۴/۱۱/۲ سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر عدم امکان احتساب سوابق بیمه صادر نکرده، موضوع قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست. با توجه به مراتب آراء شعب ۱۵ و ۱۷ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۵۰۱۷۶۰-۹۰۰۹۹۷۰۹-۱۳۹۰/۵/۲۲ و ۱۷۴۰-۹۰۰۹۹۷۰۹-۱۳۹۰/۶/۱۲-۱۳۹۰ که سازمان تأمین اجتماعی را مرجع پیش از رسیدگی در دیوان عدالت اداری تلقی کرده است صحیح و موافق مقررات تشخیص شد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین



رأی وحدت رویه شماره ۶۷۵ مورخ ۱۳۸۶/۸/۸ نیز بر رعایت ضوابط و مقدمات طرح دعاوی اداری اقتصادی در دیوان عدالت اداری تأکید کرده است. به موجب این رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری، الزام سازمان متبوع مستخدم (در پرونده موضوع بحث سازمان نوسازی مدارس کشور) به پرداخت حق بیمه، مستلزم این است که سازمان تأمین اجتماعی نیز طرف شکایت قرار گیرد؛ بنابراین شاکی می‌بایست علاوه بر سازمان نوسازی مدارس کشور سازمان تأمین اجتماعی را نیز طرف دعوا قرار دهد و عدم رعایت این ترتیبات شکلی، منجر به صدور قرار رد دادخواست می‌شود.<sup>۱</sup>

همچنین به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۶۱ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۷، شرط رسیدگی به اعتراض مؤدی به برگ مالیات قطعی در دیوان عدالت

←

دادرسی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۱. رأی وحدت رویه شماره ۶۷۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۶/۸/۸: «نظر به اینکه تأثیر پذیرش حق بیمه اشخاص از حیث احتساب آن جزو مدت خدمت مشمول پرداخت حق بیمه و اجرای آثار و تبعات آن در تعیین مستمری بازنشستگی و یا از کارافتادگی بیمه‌شده منوط به موافقت و قبول حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی بر اساس مقررات قانونی مربوط است و آثار مالی مترتب بر ارسال حق بیمه ایام مورد تقاضای شاکی به سازمان تأمین اجتماعی در ایام بازنشستگی و یا از کارافتادگی متوجه سازمان مزبور می‌باشد، بنابراین طرح شکایت منحصراً به طرفیت سازمان متبوع مستخدم به خواسته الزام به پرداخت حق بیمه به سازمان تأمین اجتماعی بدون اطلاع آن سازمان از موضوع شکایت و اظهار نظر و دفاع در قبال دعوی مطروحه موافق قوانین مربوط نیست؛ بنابراین دادنامه شماره ۲۲۸ مورخ ۱۳۸۴/۱/۳۱ شعبه چهاردهم دیوان که ضرورت طرح شکایت را به طرفیت سازمان متبوع شاکی و سازمان تأمین اجتماعی ضروری دانسته و به لحاظ عدم رعایت این معنی قرار رد شکایت شاکی را به جهت مزبور صادر کرده است، صحیح و موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذریبط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

اداری این است که مؤدی ابتدا در هیأت حل اختلاف مالیاتی طرح دعوا کرده و رأی قطعی از سوی هیأت حل اختلاف مالیاتی صادر شده باشد. رسیدگی به اعتراض مؤدی به برگ مالیات قطعی، قبل از رسیدگی و صدور رأی قطعی از سوی هیأت حل اختلاف مالیاتی موضوع تبصره ۱ ماده ۲۱۶ قانون اخیرالذکر، بدو قابلیت طرح و استماع در دیوان عدالت اداری را ندارد؛ بنابراین طرح دعوا بدون رعایت ترتیبات فوق منتهی به قرار رد شکایت خواهد شد.<sup>۱</sup>

#### ناکارآمدی نهاد سازش پیش‌بینی‌شده در قانون کار

ماده ۱۵۷ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مقرر می‌دارد: «هرگونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون و سایر مقررات کار، قرارداد کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد، در مرحله اول از طریق سازش مستقیم بین کارفرما و کارگر یا کارآموز و یا نمایندگان آن‌ها در شورای اسلامی کار و در صورتی که شورای اسلامی کار در واحدی نباشد، از طریق

---

۱. رأی وحدت رویه شماره ۹۶۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۷: «ثانیاً: نظر به اینکه طبق تبصره ۱ ماده ۲۱۶ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن، مرجع رسیدگی به شکایات از قطعیت مالیات (برگ مالیات قطعی) هیأت حل اختلاف مالیاتی است و با عنایت به اینکه به استناد بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری...، رأی قطعی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی قابل شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری خواهد بود و همچنین به استناد قسمت آخر ماده ۲۵۷ قانون مالیات‌های مستقیم، آراء صادرشده از هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی زمانی که توسط دیوان عدالت اداری نقض شود، قابل رسیدگی مجدد در هیأت حل اختلاف مالیاتی موضوع ماده یادشده است، لذا رسیدگی به اعتراض مؤدی به برگ مالیات قطعی، قبل از رسیدگی و صدور رأی قطعی از سوی هیأت حل اختلاف مالیاتی موضوع تبصره ۱ ماده ۲۱۶ قانون اخیرالذکر، بدو قابلیت طرح و استماع در دیوان عدالت اداری را ندارد. در نتیجه آرائی که به‌صورت قرار رد بر اساس استدلال فوق صادر شده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

انجمن صنفی کارگران و یا نماینده قانونی کارگران و کارفرما حل و فصل خواهد شد و در صورت عدم سازش از طریق هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف به ترتیب آتی رسیدگی و حل و فصل خواهد شد». قانون کار برای حل دعاوی و اختلافات کار قبل از طرح در هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کار، یک مرحله سازش را پیش‌بینی کرده است. در صورتی که اختلاف در این مرحله از طریق سازش حل و فصل گردد وارد مرحله رسیدگی در مراجع قضاتوی غیرقضایی و قضایی نخواهد شد. این کارکرد نهاد سازش را می‌توان در این رأی دیوان عدالت اداری مشاهده کرد: «مفاد رأی هیأت حل اختلاف حاکی از این است که رأی مذکور در پی سازش طرفین کارگر و کارفرما اصدار یافته و آقای ... (کارگر) نیز با علم و اطلاع از حقوق حقه خویش اقدام کرده است و هیأت حل اختلاف توافق حاصله را به منزله گزارش سازش تلقی و اتخاذ تصمیم نموده، فلذا اعتراض شاکی غیرموجه است»<sup>۱</sup>. هرچند آمار دقیقی از پرونده‌هایی که از طریق سازش حل و فصل می‌گردد و نسبت آن‌ها به پرونده‌هایی که راهی مراجع قضاتوی می‌شود وجود ندارد، اما حجم قابل توجه پرونده‌های اعتراض به آرای مراجع حل اختلاف کار که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود، قرینه‌ای است بر اینکه مرحله سازش پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۵۷ قانون کار از کارایی و اثربخشی کافی برخوردار نیست.

### راهکارها

**ارائه آموزش‌های ضروری و تلاش برای ارتقای قانون‌گرایی در میان فعالان کسب و کار**  
بخشی از دلایل مربوط به بروز دعاوی اداری اقتصادی ناشی از عدم آگاهی از قوانین و مقررات است. آموزش عمومی حقوق می‌تواند ضمن درونی کردن نظام و فرهنگ حقوقی در افراد و گروه‌ها، توانمندی حقوقی شهروندان را افزایش داده و نظام حقوقی و قضایی کشور را کارآمد سازد. این امر به نوبه خود می‌تواند به اصلاح مسالمت‌آمیز

---

۱. شعبه ۳۴ دیوان عدالت اداری، کلاسه پرونده: ۱۳/۹۲/۳۴، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۷/۲۱.

قوانین و نهادهای حقوقی بیانجامد. این امر خود منجر به شکل‌گیری یک جامعه به سامان و پویا می‌شود. آگاهی حقوقی در واقع موجب شکل‌گیری یک انتظار عمومی مشروع و موجهه در فرهنگ عمومی برای اجرای قوانین و سازوکارهای حمایتی از حقوق فردی و مصالح جمعی می‌شود. این امر نیز به نوبه خود تقویت نظام نظارت و تعادل در جامعه سیاسی به استحکام و سلامت جامعه کمک می‌کند. آموزش عمومی حقوق باید به طور خاص «آموزش دادرسی عادلانه» را در بر گیرد. آموزش دادرسی عادلانه بر تعامل سازنده میان شهروندان و قوه قضاییه تأثیری شگرف دارد (راسخ، ۱۳۹۵، ۶۴). برنامه‌ها و روش‌هایی برای آموزش عمومی حقوق پیشنهاد شده است (همان ۶۴ - ۶۹) که می‌توان به شرح زیر برای آموزش فعالان کسب‌وکار به‌خصوص در دو حوزه مرتبط کار و تأمین اجتماعی که منشأ اختلافات متعدد است، مورد استفاده قرار گیرد:

- ایجاد سایت‌های آموزش عمومی حقوق از سوی قوه قضاییه، مجلس شورای اسلامی، برخی وزارتخانه‌ها مثل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛
- آموزش آنلاین؛
- برگزاری دوره‌های کوتاه و کاربردی؛
- ستون یا بخش حقوقی نشریات؛
- آموزش نامتمرکز اما زیر نظارت؛
- تشویق و تقویت فرهنگ استفاده از وکیل و مشاوران حقوقی؛
- ورود مطالب حقوقی در کتب درسی مقاطع مختلف مدارس؛
- درس عمومی آموزش حقوق و حقوق بشر در دوره‌های تربیت معلم؛
- ترویج فرهنگ سنتی حل اختلاف از قبیل مصالحه، کدخدامنشی و...؛
- اعلام روز قانون.

### ارشاد و معاضدت شکات

ارشاد و معاضدت قضایی شکات و همچنین فراهم کردن شرایط دسترسی ارزان‌قیمت به مشاوره حقوقی باکیفیت، می‌تواند در کاهش طرح نادرست دعاوی مفید و مؤثر باشد. در بند ۱۷ سیاست‌های کلی قضایی مصوب ۱۳۸۱/۸/۲۸ نیز صراحتاً بر «گسترش دادن نظام معاضدت و مشاورت قضایی» تأکید شده است؛ اما هنوز از این ظرفیت استفاده مناسبی صورت نگرفته است. کانون‌های وکلای دادگستری و سازمان‌های مردم‌نهاد در حال حاضر از ظرفیت‌های مناسبی بدین منظور برخوردار هستند که می‌توان در حوزه ارشاد و معاضدت شکات در حوزه دعاوی اداری اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد.

### ۳-۲. حل‌وفصل اختلافات، پیش از طرح دعوا در دیوان عدالت اداری

بی‌شک، با اتخاذ تمامی تدابیر ممکن و از جمله تدابیر پیش‌گفته، باز هم در جریان فعالیت‌های اقتصادی اختلافاتی حادث می‌شود که به حل‌وفصل نیاز دارند؛ اما پرسش این است که آیا مرجع حل این اختلافات لزوماً باید یک مرجع قضایی (در اینجا، دیوان عدالت اداری) باشد؟

آنچه در پی می‌آید، معرفی راهکارهایی است که نتیجه آن‌ها، حل‌وفصل اختلافات پیش از طرح دعوا در دیوان عدالت اداری است. بدیهی است در صورتی می‌توان این قسم حل‌وفصل اختلافات را تجویز کرد که بر حل‌وفصل قضایی از طریق دیوان عدالت اداری مرجح باشد. به نظر می‌رسد کاهش زمان و هزینه، در نتیجه حل‌وفصل اختلافات پیش از طرح دعوا در دیوان، از جمله عوامل مرجحی است که اتخاذ این راهکارها را توجیه می‌کند. در مباحث آتی بیشتر به این موضوع می‌پردازیم.

دعاوی اقتصادی در صلاحیت دیوان عدالت اداری وضعیتی دوگانه دارند: برخی در قالب بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، محصول شکایت مستقیم و بی‌واسطه از تصمیمات و اقدامات اداری است و برخی دیگر در قالب

بند ۲ این ماده، اعتراض به تصمیمات و آرای قطعی مراجع شبه قضایی هستند. با توجه به ماهیت متفاوت این دو قسم، در دو بخش به آن‌ها پرداخته می‌شود.

### ۳-۲-۱. دعاوی بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان

ماده ۱۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مقرر می‌دارد: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها؛ ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها...».

دعاوی بند ۱ ماده ۱۰، محصول شکایت مستقیم و بی‌واسطه از تصمیمات و اقدامات اداری است که پیش از آن در مراجع شبه قضایی یا مراجع قضایی مورد رسیدگی قرار نگرفته است.

### ۳-۲-۱-۱. حل و فصل اختلافات از طریق روش‌های جایگزین حل و فصل اختلاف

روش‌های جایگزین حل و فصل اختلافات،<sup>۱</sup> عنوان عامی است که به راهکارهای حل و فصل خصوصی اختلافات از سوی افراد اشاره دارد. هر آیین و روشی برای حل و فصل دعاوی میان اشخاص، به استثنای طرح دعوا در مراجع قضایی و دیوان‌های اداری ذیل این مفهوم قرار می‌گیرد. فارغ از تعاریف موجود در زمینه روش‌های جایگزین حل اختلاف، همگی آن‌ها در یک ویژگی مشترک هستند و آن ماهیت غیرقضایی و غیردولتی آن‌ها است و وصف جایگزین گویای همین ماهیت است.

از طریق پیش‌بینی روش‌های جایگزین حل‌وفصل اختلاف و همچنین تشکیل مراجع شبه‌قضایی متناسب در خصوص این دسته از اختلافات، می‌توان به سه هدف زیر دست یافت:

- کاهش میزان دعاوی اداری اقتصادی مطروحه در دیوان عدالت اداری (به عنوان یک مرجع قضایی)؛
- کاهش سرعت رسیدگی به این دسته از دعاوی؛
- کاهش هزینه رسیدگی به این دعاوی.

### **انواع شیوه‌های جایگزین حل‌وفصل اختلاف**

شیوه‌های جایگزین حل‌وفصل اختلافات، عنوان عامی است که روش‌های مختلفی را در بر می‌گیرد. علاوه بر این، دائماً روش‌های جدید و راه‌حل‌های تازه به روش‌های موجود اضافه می‌شود که معمولاً ترکیبی از روش‌های موجود هستند. در ادامه مختصراً به معرفی برخی از این روش‌ها پرداخته می‌شود (هادی و حاجی‌پور، ۱۳۹۵، ۹۵ به بعد؛ نجفی‌خواه و حسین‌زاده، ۱۳۹۵، ۲۲۵ به بعد).

#### **الف- میانجیگری<sup>۱</sup>**

منظور از «میانجیگری» آیین غیرالزام‌آور حل‌وفصل اختلافات که طی آن، یک شخص ثالث بی‌طرف به طرفین دعوی کمک می‌کند تا به یک راه‌حل توافق‌شده و دوجانبه دست یابند. در میانجی‌گری از فرد بی‌طرف تقاضای اظهارنظر و تصمیم‌گیری در ماهیت اختلاف نمی‌شود، بلکه میانجی صرفاً مذاکره میان طرفین را تسهیل می‌کند تا در خصوص یک راه‌حل قابل‌پذیرش به تفاهم برسند. هنر عمده فرد بی‌طرف آن است که بتواند فضایی را به منظور دست یافتن به یک راه‌حل که مورد توافق طرفین باشد فراهم آورد.

#### **ب- سازش<sup>۲</sup>**

---

1. mediation  
2. Conciliation

سازش به عنوان آیینی تعریف شده که طی آن یک شخص ثالث بی طرف با طرفین دعوی مذاکره کرده و درصدد کشف یک راه حل برای حل اختلاف است. برای تمییز دو مفهوم سازش و میانجیگری برخی گفته‌اند که در آیین سازش، شخص سازش‌دهنده معمولاً نظر غیرالزام‌آوری را در خصوص راه‌حلی که برای فصل اختلاف مناسب تشخیص می‌دهد پیشنهاد می‌کند؛ در حالی که میانجی چنین نمی‌کند و صرفاً مذاکره میان طرفین را تسهیل می‌کند. البته دو مفهوم میانجیگری و سازش غالباً به جای یکدیگر استفاده می‌شوند.

#### پ- داوری<sup>۱</sup>

داوری، آیین حل اختلاف توسط یک یا چند شخص ثالث بی طرف، تحت عنوان داور، است که معمولاً توسط طرفین انتخاب می‌شوند و تصمیم وی لازم‌الاتباع است. در واقع الزام‌آور بودن رأی داور مهم‌ترین وجه تمایز آن با دو روش پیشین است و به همین لحاظ تا حدودی به روش قضایی نزدیک است.

#### ت- دادرسی اختصاری<sup>۲</sup>

در این آیین یک هیأت مرکب از عالی‌ترین مدیران هر یک از طرف‌های اختلاف به انضمام یک شخص بی طرف که ریاست هیأت را به عهده دارد به دعوی رسیدگی می‌کند. فلسفه این آیین آن است که فاصله و دوری مدیران ارشد شرکت‌ها از دعوی و اختلاف موجود که معمولاً زیرمجموعه‌ها و بخش‌های خاصی از آن شرکت با آن به طور مستقیم درگیر و مرتبط هستند و نیز قدرت و اختیارات عالی‌مدیران ارشد و همچنین دید حرفه‌ای و بازرگانی وسیع ایشان باعث می‌شود که آسان‌تر به راه‌حل اختلاف دست یابند. در این آیین که معمولاً غیرالزام‌آور است، در پایان جریان رسیدگی هیأت نظریه و پیشنهاد خود را به طرفین اختلاف ارائه می‌کند. این آیین بیشتر مناسب برای حل اختلافات میان شرکت‌های بزرگ است.

1. arbitration

2. Mini - trial



### ث - کارشناسی

کارشناس شخصی است که به مناسبت علم یا شغل یا کسب دارای معلومات و تشخیص لازم باشد. این شیوه جایگزین حل اختلافات برای اختلافاتی مناسب است که موضوع آن‌ها جنبه فنی و تخصصی دارد. طرفین می‌توانند پیش از حدوث اختلاف توافق کنند که اختلافاتی از این دست، از طریق حکم کارشناسی حل و فصل شود. همچنین اختیار دارند که پس از حدوث اختلاف این شیوه را برگزینند. هیأت یا کمیته بررسی اختلافات نیز روش مشابهی است که استفاده از آن در آمریکا آغاز شد. زادگاه این شیوه صنعت ساخت است؛ هرچند استفاده از آن به سایر زمینه‌ها نیز تسری یافته است. اتاق بازرگانی بین‌المللی مقرراتی در خصوص هیأت‌های بررسی اختلاف وضع کرده است.

مزایای متعددی شامل کم‌هزینه بودن، انعطاف‌پذیری و سرعت، کارایی و اطمینان و محرمانه بودن، سبب اقبال روزافزون اشخاص به‌ویژه بنگاه‌های اقتصادی، که به علت ماهیت فعالیت‌هایشان بیشتر درگیر اختلافات حقوقی هستند، به روش‌های جایگزین در حل و فصل اختلافات شده است.

#### **چالش استفاده از شیوه‌های جایگزین حل و فصل اختلاف**

استفاده از روش‌های جایگزین اختلاف در اختلافات مذکور در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که یک سوی آن دولت است، با مانع رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی مواجه است. در اصل یکصد و سی و نهم مقرر شده است: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

## ۲-۱-۲-۳. تشکیل مراجع شبه قضایی متناسب

دعاوی بند (۱) ماده ۱۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، محصول شکایت مستقیم و بی واسطه از تصمیمات و اقدامات اداری است که پیش از آن در مراجع شبه قضایی یا مراجع قضایی مورد رسیدگی قرار نگرفته است. یکی از راهکارهای کاهش طرح دعاوی اقتصادی در دیوان عدالت اداری، تشکیل مراجع شبه-قضایی متناسب با این دعاوی است. چه اینکه بی تردید بخشی از اختلافات، در این مراجع حل و فصل می شود و به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری نمی انجامد.<sup>۱</sup> شاهد این مدعا، مقایسه شمار سالانه دعاوی مطرح در مراجع حل اختلاف کار با شمار دعاوی اعتراض به آرای این مراجع در دیوان عدالت اداری است. گفته شده است از حدود نود هزار شکایتی که در سال در این مراجع رسیدگی می شود، صرفاً حدود شانزده تا هفده هزار مورد آن ها در دیوان مورد اعتراض قرار می گیرد (مولایی، ۱۳۹۶، ۳۷).

چالش مهم فراروی مراجع شبه قضایی که می تواند ایده تشکیل مصادیق جدید آن ها را با تردید جدی مواجه سازد، عدم رعایت شایسته اصول رسیدگی عادلانه از سوی این مراجع است. همچنان که در ادامه خواهیم گفت، در حال حاضر مراجع شبه قضایی از این لحاظ وضعیت مطلوبی ندارند. با این حال، همچنانکه در ادامه خواهیم گفت، می توان با اتخاذ تدابیر مناسب، از رعایت شایسته اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی اطمینان نسبی یافت.

با توجه به تعداد زیاد اختلافات مربوط به بررسی سوابق بیمه ای، دعاوی مربوط به مشاغل سخت و زیان آور و بررسی درخواست های بیمه بیکاری، تشکیل مراجع

۱. در این خصوص ر.ک.: رفیعی، محمدرضا و مرکزالمیری، احمد و موسوی زاده، سیدشهاب الدین. (۱۳۹۴) «راهکارهای کاهش طرح دعوا و زمان رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری»، در: پژوهشگاه قوه قضائیه، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری؛ مجموعه گزارش ها و نشست های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، صص ۳۹۸-۳۹۷.

شبه‌قضایی در حوزه‌های زیر، می‌تواند از ورود حجم قابل توجهی از دعاوی به شعب دیوان عدالت اداری جلوگیری کند:

۱. هیأت حل اختلافات سوابق بیمه‌ای؛
۲. هیأت حل اختلافات مشاغل سخت و زیان‌آور؛
۳. هیأت حل اختلافات بیمه بیکاری.

### ۳-۲-۲. دعاوی بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان

بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ناظر به دعاوی در صلاحیت «دادگاه‌های اختصاصی اداری» یا «دیوان‌های اداری» است. در این بند از ماده ۱۰، در خصوص یکی از صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان مقرر شده است: «... رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها...».

در مقام تعریف مراجع شبه‌قضایی، گفته شده است «مراجعی اداری با صلاحیت ترافیعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم‌بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی است که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می‌آید و مطرح می‌گردد» (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۴، ۳۱). به نظر می‌رسد عبارت «دیوان‌های اداری» ناظر به این مراجع، مناسب‌ترین و دقیق‌ترین عبارت باشد (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶، ۳۹ و ۴۰).

تشکیل و صلاحیت دیوان‌های اداری در قوانین تأسیس آن‌ها پیش‌بینی می‌شود. این مراجع تنها صلاحیت رسیدگی به موضوعاتی را دارند که قانون صراحتاً در صلاحیت آن‌ها قرار داده است. برخی از این مراجع به دعاوی اداری اقتصادی رسیدگی می‌کنند. از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر حل اختلاف مالیاتی؛
- شورای عالی مالیاتی؛
- هیأت موضوع ماده مکرر «قانون مالیات‌های مستقیم»؛
- کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به اختلافات گمرکی؛
- شعب رسیدگی به تعزیرات حکومتی (شعب بدوی، تجدیدنظر، عالی و ویژه قاچاق کالا و ارز)؛
- شعبه ویژه رسیدگی به تخلفات انتظامی رؤسا و اعضای شعب رسیدگی به تعزیرات حکومتی؛
- هیأت بدوی و تجدیدنظر تبصره ۲ ماده ۷۲ قانون نظام صنفی؛
- کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها؛
- کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری؛
- هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما؛
- هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی؛
- هیأت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات؛
- هیأت داورى بازار اوراق بهادار؛
- اتاق اصناف شهرستان؛
- هیأت عالی نظارت قانون نظام صنفی؛
- کمیسیون نظارت قانون نظام صنفی
- هیأت تبصره ۲ ماده ۳ قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو؛
- کمیسیون ماده ۱۰ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛

- هیأت ماده ۱۳ آیین‌نامه تنظیم امور ارزیابی خسارات بیمه‌ای؛
- هیأت انتظامی بانک‌ها و شورای پول و اعتبار؛
- هیأت حل اختلاف ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری.

هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما در میان مراجع شبه‌قضایی از وضعیت ویژه‌ای برخوردار هستند. هیأت تشخیص از افراد ذیل تشکیل می‌شود: یک نفر نماینده وزارت کار و امور اجتماعی، یک نفر نماینده کارگران به انتخاب کانون هم‌هنگی شوراهای اسلامی کار استان و یک نفر نماینده مدیران صنایع به انتخاب کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایان استان. هیأت حل اختلاف استان از سه نفر نماینده کارگران به انتخاب کانون هم‌هنگی شورای اسلامی کار استان یا کانون انجمن‌های صنفی کارگران و یا مجمع نمایندگان کارگران واحدهای منطقه و سه نفر نماینده کارفرمایان به انتخاب مدیران واحدهای منطقه و سه نفر نماینده دولت (مدیرکل کار و امور اجتماعی، فرماندار و رئیس دادگستری محل و یا نمایندگان آن‌ها) برای مدت ۲ سال تشکیل می‌شود. تصمیمات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف مستند به مواد ۱۰ و ۳۵ آیین رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار، با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود.

### ۳-۲-۱. حل‌وفصل اختلافات از طریق روش‌های جایگزین، پیش از طرح

#### آن‌ها در مراجع شبه‌قضایی

با توجه به مزایای متعدد روش‌های جایگزین حل‌وفصل اختلافات شامل کم‌هزینه بودن، انعطاف‌پذیری و سرعت، کارایی، اطمینان و محرمانه بودن استفاده از این روش‌ها حتی بر تشکیل مراجع شبه‌قضایی مرجح است. پیش از این، به بررسی انواع شیوه‌های جایگزین حل‌وفصل اختلافات پرداخته شد.

### ۳-۲-۲. رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی

یکی از راهکارهای کاهش طرح دعاوی بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی است. در مباحث بعدی این ایده تبیین و از آن دفاع شده است.

#### ضرورت رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی و اصول مربوط

مراجع شبه قضایی مانند مراجع قضایی به دادرسی، رسیدگی و تصمیم گیری می پردازند. در هر دو، اشخاصی به عنوان تصمیم گیرنده میان طرفین اختلاف قضاوت می کنند و تصمیمات آن ها بر حقوق و تکالیف طرفین اختلاف به طور مستقیم تأثیر می گذارد؛ بنابراین بی توجهی رعایت اصول دادرسی عادلانه و غفلت از آن در مراجع شبه قضایی فاقد مبنا و دلیل موجه است؛ لذا تحقق اهداف تشکیل مراجع شبه قضایی از قبیل رسیدگی سریع، رعایت مقتضیات اداره و منافع عمومی و اصل تخصص، نمی تواند مبنای موجهی برای عدم اجرای اصول دادرسی عادلانه در این مراجع باشد. جدول زیر فهرست اصول دادرسی عادلانه را که در مراجع شبه قضایی باید رعایت شود، نشان می دهد (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶، ۱۸۶).

#### جدول (۳): فهرست اصول دادرسی عادلانه

<ul style="list-style-type: none"> <li>- علنی بودن دادرسی</li> <li>- مستدل و مستند بودن آرای صادره</li> <li>- امکان دسترسی به اسناد و مدارکی که مرجع رسیدگی کننده در اختیار دارد</li> <li>- امکان دسترسی به آرای مرجع رسیدگی کننده</li> <li>- تعیین موعد و مهلت برای اعمال و اقدامات و مقاطع و مراحل رسیدگی</li> <li>- مدیریت تعارض منافع از طریق پیش بینی موارد رد مقام رسیدگی کننده</li> <li>- رعایت مقررات راجع به ابلاغ</li> <li>- رعایت مقررات راجع به ادله و ارزش اثباتی آن ها</li> <li>- حق برخورداری از وکیل در تمام مراحل رسیدگی - حق داشتن ارتباط محرمانه با وکیل</li> </ul>	<p>اصول دادرسی عادلانه حاکم بر تمامی مراجع شبه قضایی</p>
--	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>- حق برخورداری از مترجم</li> <li>- حق برخورداری از معاضدت قضایی</li> <li>- معقول بودن هزینه دادرسی و معافیت از پرداخت، در صورت عدم تمکن</li> <li>- حق بر تجدیدنظرخواهی در مرجع تجدیدنظر و اعتراض به آرای قطعی در دیوان عدالت اداری</li> <li>- حق جبران خسارت ناشی از اشتباهات قضایی</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>اصل ابتکار عمل بازیگران دادرسی در آغاز دعوا، توقف دعوا و پایان دعوا</li> <li>اصل تسلط طرفین بر قلمرو موضوعی دعوا و اصل تغییرناپذیری دعوا</li> </ul>	<p>اصول دادرسی عادلانه حاکم بر مراجع شبه‌قضایی واجد ماهیت غیرکیفری</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأکید بر عدم امکان صدور قرار بازداشت یا مجازات حبس در مراجع شبه-قضایی</li> <li>- فرض بی‌گناهی</li> <li>- حق عدم اجبار به شهادت یا اقرار به گناه</li> <li>- رد دلیل حاصل از شکنجه یا نوع دیگر اجبار</li> <li>- ممنوعیت عطف به ماسبق شدن قوانین جزایی</li> <li>- ممنوعیت مجازات مضاعف</li> <li>- حق احضار و سؤال از شهود</li> <li>- حق آگاه شدن فوری از اتهام</li> <li>- حق برخورداری از وکیل تسخیری رایگان</li> <li>- حق رهایی از هرگونه شکنجه یا رفتارهای بی‌رحمانه، تحقیرآمیز و غیرانسانی</li> <li>- اصل قضایی بودن مجازات</li> </ul>	<p>اصول دادرسی عادلانه حاکم بر مراجع شبه‌قضایی واجد وصف کیفری</p>

### آثار رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی در کاهش طرح

#### دعای در دیوان

رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی می‌تواند به اشکال مختلفی به کاهش طرح دعای در دیوان عدالت اداری منجر شود. در ادامه به برخی از آن‌ها

اشاره می‌شود: اول اینکه، رعایت اصول دادرسی عادلانه و به طور خاص، فراهم شدن فرصت مناسب ارائه ادله برای اشخاص و دفاع از دیدگاه خود، می‌تواند نتیجه دعاوی مربوط را به نفع آنان رقم بزند که در این صورت، طرح شکایت آن‌ها از تصمیمات مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری را منتفی می‌سازد. دوم اینکه، یکی از آثار مثبت رعایت اصول دادرسی عادلانه از سوی مراجع شبه قضایی، ایجاد احساس عدالت در طرفین دعا و به طور خاص، طرف بازنده خواهد بود که این امر انگیزه آنان برای طرح دعا در دیوان عدالت اداری را کاهش می‌دهد.

### مصادیق مهم و شایع عدم رعایت اصول رسیدگی عادلانه

الف- عدم استقلال و بی طرفی اعضا، به لحاظ وابستگی اداری و مالی مراجع به دستگاه اجرایی مربوط

بودجه مراجع شبه قضایی عمدتاً توسط دستگاه اجرایی مربوط تأمین می‌شود که غالباً خود یک طرف دعوایی است که مرجع شبه قضایی به آن رسیدگی می‌شود. به تبع تأمین بودجه، پرداخت حق الزحمه اعضای مراجع شبه قضایی از سوی دستگاه مربوط انجام می‌گیرد که این امر بی طرفی و استقلال اعضا را به چالش جدی مواجه می‌سازد. دبیرخانه مراجع شبه قضایی غالباً در دستگاه اجرایی مربوط قرار دارد که به تبع آن، انجام امور مقدماتی رسیدگی توسط کارکنان دستگاه صورت می‌گیرد. برخی از اعضای مراجع شبه قضایی، منصوب دستگاه اجرایی مربوط است و در نتیجه آن‌ها از امنیت شغلی لازم برخوردار نیستند و مقاماتی که آن‌ها را منصوب می‌کنند، به راحتی می‌توانند آن‌ها را عزل کرده یا تحت فشار قرار دهند.

### ب- فقدان آیین رسیدگی جامع

از دیگر موارد نقض اصول دادرسی عادلانه، مجمل بودن آیین دادرسی مذکور در قوانین و مقررات است. قوانین مؤسس و مقررات اجرایی مراجع شبه قضایی، آیین رسیدگی این مراجع را به اختصار برگزار نموده است. ایراد گفته شده را باید یکی از اساسی‌ترین انتقادهای وارد بر فرایند رسیدگی در مراجع شبه قضایی دانست.



### ج- عدم رعایت شایسته حقوق دفاعی اشخاص

یکی از تبعات مهم فقدان آیین رسیدگی جامع، عدم رعایت حقوق دفاعی اشخاص، به‌ویژه در مراجع دارای صلاحیت‌های شبه‌کیفری، است. از جمله مصادیق این امر، می‌توان به عدم رعایت شرایط ابلاغ اشاره کرد. اصل تقابلی بودن دادرسی سه رکن دارد: آگاهی، ادله و گفتگو؛ بدین معنی که در دادرسی‌ها طرفین همواره باید از عناصر موضوعی و حکمی دعوا و ادله اثباتی و نیز تضمینات راجع به آن‌ها مطلع بوده و درباره آن‌ها گفتگوی قضایی کنند تا مشروعیت عمل دادرسی محقق شود. اهمیت ابلاغ به عنوان راهی برای تضمین سه رکن پیش‌گفته، از همین‌جا مشخص می‌شود. ابلاغ، به عنوان یکی از موضوعاتی که حقوق دفاعی افراد را تضمین می‌کند، در مقررات راجع به مراجع شبه‌قضایی با اجمال و ابهام برگزار شده است (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶، ۱۳۶). برخلاف دعوای حقوقی و کیفری، مقررات دقیق راجع به شرایط ابلاغ، تفکیک ابلاغ واقعی از قانونی و ... وجود ندارد و این امر یکی از عوامل وقوع دعوای و طرح آن در دیوان عدالت اداری است. به عنوان نمونه، کارگران به عنوان شاکی در طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، در دفاع از دعوای نقض رأی قطعی هیأت تشخیص یا حل اختلاف کار، چنین استدلال کرده‌اند:

- ابلاغ واقعی و قانونی صورت نگرفته و خواننده حق دفاع برای وی قائل نشده است و تنها با حضور یک نفر رسیدگی نموده و امضای ذیل دادنامه وجود ندارد.
- بدون ابلاغ دعوت‌نامه رأی بر محکومیت وی صادر شده است؛ فقط دعوت‌نامه‌ها را بر روی درب کارگاه نصب شده است، در حالی که از دعوت هیأت حل اختلاف بی‌اطلاع بوده، رأی بر محکومیت وی صادر شده است.
- «... نظر به اینکه شاکی مدعی است که رأی هیأت تشخیص نه به وی و نه به وکیل ایشان ابلاغ نگردیده و حق دفاع تجدیدنظرخواهی در مرجع هیأت

حل اختلاف از وی سلب شده، مدارک و مستندات نیز حاکی از عدم ابلاغ به شاکی است...».

#### د- عدم دسترسی مناسب اشخاص به مراجع شبه قضایی

صلاحیت محلی و محل تشکیل برخی از مراجع شبه قضایی در قوانین مسکوت مانده است و در مواردی که قانون گذار صلاحیت محلی این مراجع را بیان کرده نیز غالباً به اصل «در دسترس بودن» مراجع اداری - که از جمله اصول دادرسی عادلانه است - بی توجه بوده است. به عنوان مثال، اشخاصی که حقوق آن‌ها تحت تأثیر عملکرد خلاف قانون کارشناسان رسمی پیمان شده است، برای جبران خسارت باید به مرجع رسیدگی در مرکز استان مراجعه کنند.

#### راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی

برای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع شبه قضایی راهکارهای مختلف اجرایی - مقرراتی، قضایی و تقنینی قابل ارائه است که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

#### الف- راهکارهای اجرایی - مقرراتی

اقداماتی مانند وضع مقررات و ضوابط اجرایی مناسب، ارائه آموزش‌های لازم به اعضای مراجع شبه قضایی و اعمال نظارت مؤثر بر آن‌ها، از جمله راهکارهایی است که می‌تواند نقشی قابل توجه در ارتقای دادرسی عادلانه این مراجع داشته باشد.

#### ب- راهکارهای قضایی

اعمال شایسته نظارت فرجامی شعب دیوان بر مراجع شبه قضایی، می‌تواند در ارتقای رسیدگی عادلانه این مراجع نقش مؤثری ایفا کند. با توجه به تکلیف قانونی مراجع شبه قضایی به تبعیت از آرای دیوان در رسیدگی‌های مجدد خود،<sup>۱</sup> تأکید شعب دیوان عدالت اداری بر ضرورت رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع شبه قضایی و نقض آن دسته از آرا که بدون رعایت اصول رسیدگی عادلانه صادر شده‌اند، می‌تواند رعایت

۱. در مبحث بعد به این موضوع می‌پردازیم.

بیشتر اصول مذکور را در پی داشته باشد. با بررسی اجمالی رویه شعب دیوان عدالت اداری، با آرای موافق می‌شویم که در آن‌ها به این مهم توجه شده است. به طور مثال، شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۰۴۶۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۸ مقرر کرده است: «... شعبه رسیدگی کننده می‌بایست جهت کشف حقیقت و درستی اظهارات شاکی از مرجع صالح استعلام می‌نمود و اتکای صرف به اظهارات طرف شکایت در پرونده و صدور رأی بر مبنای آن با فلسفه دادرسی عادلانه منافات دارد و رأی شعبه بیست و چهارم دیوان عدالت نیز مبتنی بر همین امر بوده که مورد توجه قرار نگرفته است، لذا شکایت را وارد تشخیص داده، به لحاظ ضرورت استعلام از گمرک در خصوص موضوع، رأی معترض عنه نقض و پرونده جهت رسیدگی مجدد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌گردد. رأی صادره قطعی است». شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۱۱۳۶ مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۲ نیز مقرر کرده است: «... صدور حکم محکومیت مستلزم احراز تخلف یا ارتکاب بزه بر اساس دلایل و مدارک متقن و غیرقابل انکار است که در این پرونده بر این روال اقدام نشده است و صرفاً با اظهارات اشخاص دیگر و استنباط شخصی و همگانی اقدام به صدور رأی گردید که با موازین دادرسی عادلانه منافات دارد...». شعبه ۱۹ دیوان عدالت اداری در رأی دیگری مقرر کرده است: «با توجه به مفاد دادخواست تقدیمی خواهان و مستندات پیوست آن و با عنایت به اینکه در رأی معترض عنه حسب مدعای خواهان به اظهارات وی توجهی نشده و دفاعیات وی در رسیدگی هیأت موضوع ماده ۱۵۷ ق. کار استماع نشده به جهت بیم از تضییع حقوق احتمالی وی در مقام دفاع و انجام دادرسی منصفانه دعوی مطروحه را وارد تشخیص و ضمن نقض رأی معترض عنه جهت رسیدگی مجدد به مرجع هم‌عرض ارجاع می‌گردد. رأی صادره در اجرای ماده ۷ از قانون دیوان عدالت اداری قطعی است». بدیهی است هرچه شمار و کیفیت این آرا بیشتر شود، رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه‌قضایی وضعیت مناسب‌تری خواهد داشت.

با توجه به جایگاه و اهمیت آرای وحدت رویه هیأت عمومی (که پیشتر به آن پرداخته شد)، مهم‌تر از آرای شعب، این آرا می‌توانند ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع شبه‌قضایی را به همراه داشته باشند. شماری از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به ضرورت رعایت اصول رسیدگی عادلانه پرداخته‌اند. از جمله می‌توان به رأی شماره ۱۱۹/۶۸ مورخ ۲۴ اسفند ۱۳۶۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد.<sup>۱</sup> در این مورد با قطعیت بیشتری می‌توان گفت که هرچه شمار و کیفیت این آرا بیشتر شود، رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه‌قضایی وضعیت مناسب‌تری خواهد داشت.

### ج- راهکارهای تقنینی

با توجه چالش‌های پیش‌گفته، بی‌تردید اصلاحات لازم برای ارتقای رعایت اصول رسیدگی عادلانه در مراجع شبه‌قضایی، جز از رهگذر قانون میسر نخواهد بود. استفاده از ابزار قانون می‌تواند به شکل‌های مختلفی چون تنقیح قوانین، اصلاح جداگانه قوانین مربوط، تصویب قانون کلی و ارجاع جزئیات به مقررات خاص و درنهایت تدوین قانون جامع صورت گیرد که هرکدام منافع و مزایایی دارند که در جای دیگری به تفصیل به آن پرداخته شده است (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶، ۱۷۹-۱۸۰). بر اساس مجموع مطالبی که گفته شده است، تشکیل سازمانی با عنوان «سازمان دادرسی اداری» پیشنهاد می‌گردد.<sup>۲</sup> این سازمان می‌تواند به موجب قانون مستقل و یا ترجیحاً در قالب قانون آیین اداری، که پیش‌تر به

۱. رأی هیأت عمومی: «آرای صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، علی‌القاعده باید مبتنی بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد، و صدور رأی بدون رعایت قاعده فوق‌الذکر که از اصول بدیهی داور است، موافق مقررات و موازین قانونی نیست. بنابراین دادنامه شماره ۳۱- ۷۶/۱/۳۱ صادره از شعبه ۱۲ دیوان عدالت اداری، که متضمن این معنی است مطابق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی وفق ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری، در موارد مشابه برای شعب دیوان، و سایر مراجع لازم‌الاتباع است.»

<sup>۲</sup> لازم به ذکر است مشابه این پیشنهاد، قبلاً در لایحه اداری ارائه شده بود.

آن اشاره شد، تشکیل شود. محورهای کلی که در تشکیل این سازمان شایسته توجه است، به شرح زیر قابل طرح است:

۱. این سازمان زیرمجموعه وزارت دادگستری تشکیل و جایگزین سازمان تعزیرات حکومتی شود. رئیس سازمان توسط رئیس‌جمهور، از میان قضات باسابقه و بنا به پیشنهاد وزیر دادگستری منصوب شود.
۲. به تدریج و در یک بازه زمانی پنج ساله، با انحلال مراجع شبه‌قضایی موجود، صلاحیت‌های این مراجع به این سازمان محول گردد.
۳. مصادیق مراجعی که منحل می‌شوند، فرایند و زمان‌بندی آن، در قانون مشخص گردد. هرچند انحلال تمامی مراجع موجود و واگذاری صلاحیت‌های آنها (از جمله مراجع شبه‌قضایی اقتصادی وابسته به تأمین اجتماعی، امور مالیاتی، شهرداری و ...) قابل دفاع است، اما ممکن است، عدم انحلال و ادامه فعالیت برخی از مراجع موجود موجه باشد.
۴. علاوه بر صلاحیت‌های مراجع موجود، رسیدگی اولیه به برخی از دعاوی موضوع بند ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (از جمله، آن دسته از دعاوی که در مورد آنها، پیش‌تر پیشنهاد تشکیل مراجع شبه‌قضایی متناسب ارائه شد) نیز در صلاحیت این سازمان قرار گیرند.
۵. ساختار سازمان دادرسی اداری بر مبنای رسیدگی دومرحله‌ای به دعاوی مربوط، در شعب تخصصی، تعریف شود. بسته به فراوانی پرونده‌ها در هر یک موضوعات و سایر عوامل دخیل، شعب بدوی در سطح شهرستان یا استان و شعب تجدیدنظر در سطح استان یا کشور تشکیل خواهد شد. در موارد خاص و یا به طور موقت، امکان تشکیل شعب بدوی و تجدیدنظر، هر دو، در سطح کشور وجود داشته باشد.
۶. شعب بدوی به صورت تک‌عضوی (در موارد مهم، چندعضوی) و شعب تجدیدنظر به صورت چندعضوی تشکیل شود. اعضای این مراجع از سوی

- وزیر دادگستری و از میان اشخاص دارای شرایط استخدامی قضات و از طریق فرایندهای شفاف و رقابتی، منصوب شوند.
۷. برای حفظ استقلال و بی‌طرفی اعضا و نیز نظارت انتظامی بر آنها، در قانون مربوط، تدابیر لازم اتخاذ شود.
۸. با توجه به تخصصی و فنی بودن موضوعات، برای بهره‌گیری مؤثر از نظرات کارشناسی، راهکارهای لازم پیش بینی شود.
۹. آیین و ترتیبات رسیدگی‌های شعب این سازمان، بر پایه تضمین رعایت اصول رسیدگی عادلانه و با رعایت اصل سرعت در رسیدگی‌ها تدوین شود.
۱۰. آرای قطعی صادره از شعب این سازمان، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری باشد.

### ۳-۲-۲-۳. تبعیت مراجع از آرای دیوان در رسیدگی مجدد

به موجب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری «چنانچه رأی صادرشده از سوی مراجع شبه قضایی که مورد اعتراض قرار گرفته است] واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آن‌ها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید». در عمل در بسیاری از موارد مراجع مربوط بدون توجه به دستور شعبه، بر تصمیم پیشین خود اصرار می‌ورزند که نتیجه آن شکایت مجدد از سوی ذی‌نفعان است. به عنوان نمونه شاکی در استدلالات تقدیمی خود به دیوان عدالت اداری مطرح کرده است: «سازمان [تأمین اجتماعی] بر خلاف ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی عمل نموده و به اسناد و دفاتر مالی توجه ننموده است. با توجه به اینکه شعبه ۱۶ دیوان عدالت اداری، رأی هیأت تشخیص مطالبات را نقض و موضوع به هیأت هم‌عرض ارجاع شده، هیأت مزبور در رسیدگی نه تنها به رأی دیوان توجه نداشته، بلکه افزایش ۲/۵ درصدی حق بیمه را مطرح نموده است» (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۵، ۲۷۴-۲۷۵). در

دادنامه دیگر، مقرر شده است: «تصمیم کمیسیون به موجب رأی... دیوان به جهت دلایل مذکور در آن نقض و رسیدگی مجدد به شعبه هم‌عرض با رعایت مراتب مندرج در رأی دیوان ارجاع گردید. شاکی ادعا کرده است که شعبه هم‌عرض بدون توجه به انجام تحقیقات معموله در رعایت مقررات مربوطه و اثبات چگونگی ایجاد مزاحمت و احراز ضرورت تعطیل محل کسب و بدون دعوت از وی جهت ارائه دفاع و بدون توجه به تذکرات مندرج در رأی دیوان، مبادرت به رأی هم‌شکل با رأی نقض شده کمیسیون قبلی نموده است» (همان، ۶۰۵-۶۰۶). یا در دادنامه دیگری مقرر شده است: «کمیسیون هم‌عرض بر مبنای رأی شعبه دیوان عدالت اداری باید جریمه را بر اساس سال وقوع تخلف یعنی سال ۱۳۸۳ لحاظ نماید؛ ولی عوارض را بدون توجه به رأی دیوان بر مبنای سال ۱۳۸۸ تعیین و محاسبه نموده است و به طور کامل تبصره ذیل ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری را رعایت نکرده است» (همان، ۶۱۱). شعبه ۷ دیوان بار دیگر در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ در دادنامه خود بر عدم دقت صریحاً تأکید می‌نماید و مقرر می‌دارد: «... بازرسی به نحو اجمال صورت گرفته و مفاد نامه مؤید دقت لازم در تنظیم گزارش بازرسی نمی‌باشد...» (همان، ۷۱۳).

### ۳-۲-۴. تفاوت میان روح حاکم بر قانون و رویه موجود در برخی مراجع

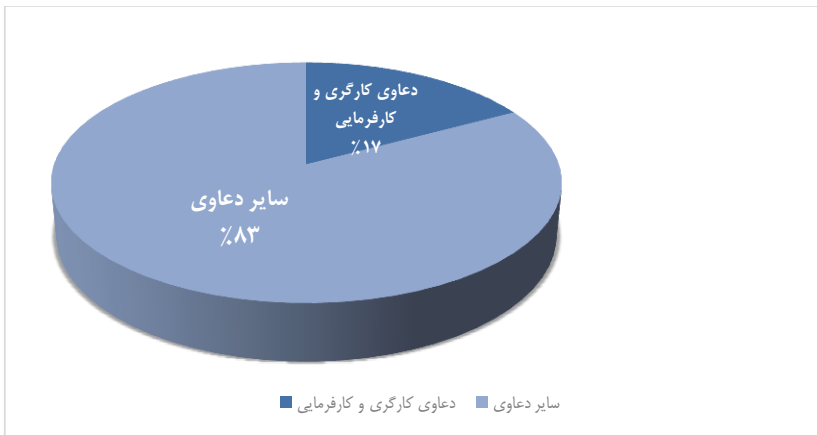
یکی از عوامل بروز دعوا را می‌توان در تفاوت در رویه برخی دیوان‌های اداری با روح حاکم بر قوانین جستجو کرد. به عنوان نمونه، در حالی که روح حاکم بر قوانین و مقررات حوزه کار اخراج و قطع رابطه کار را تسهیل کرده است، مراجع حل اختلاف «با هدف حمایت از کارگران» از ابزارهای قانونی موجود برای صدور رأی به نفع کارگر و بازگشت به کار استفاده می‌کنند. قوانین در سال‌های اخیر، قطع رابطه کارگری و کارفرمایی را تسهیل کرده است، اما مراجعی مانند هیأت‌های حل اختلاف کار و شعب دیوان عدالت اداری با توجه به جایگاه ضعیف‌تر کارگر در قراردادهای کار و به قصد اجرای عدالت، گاه تلاش می‌کنند از مستندات دعوا و مقررات موجود به‌گونه‌ای استفاده کنند که رأی به نفع کارگر صادر شود؛ بنابراین تفاوت میان روح حاکم بر

قانون کار و روبه موجود در مراجع حل اختلاف کارگری و کارفرمایی یکی از دلایل شکل‌گیری دعاوی محسوب می‌شود. راهکار این چالش، حفظ تعادل میان محیط مقرراتی حاکم بر روابط کارگر و کارفرما با محیط حمایتی و جبرانی حاکم بر آن است؛ این امر از طریق توجه هم‌زمان به تعادل میان قانون کار و قانون تأمین اجتماعی ممکن است. اگر سیاست‌گذاران معتقدند سخت‌گیری در روابط کار باعث کاهش اشتغال شده و تأثیر منفی بر رشد اقتصادی می‌گذارد، ایرادی ندارد قوانین راجع به اخراج کارگر را سهل‌گیرانه‌تر تنظیم نمایند، اما برای حفظ حقوق کارگر باید حمایت‌های مندرج در قانون تأمین اجتماعی به نفع کارگران افزایش یابد؛ بنابراین هر تغییری در قانون کار باید با توجه ویژه به رعایت تعادل آن در قانون تأمین اجتماعی انجام شود (نجفی‌خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵، ۴۳۶-۴۳۹).



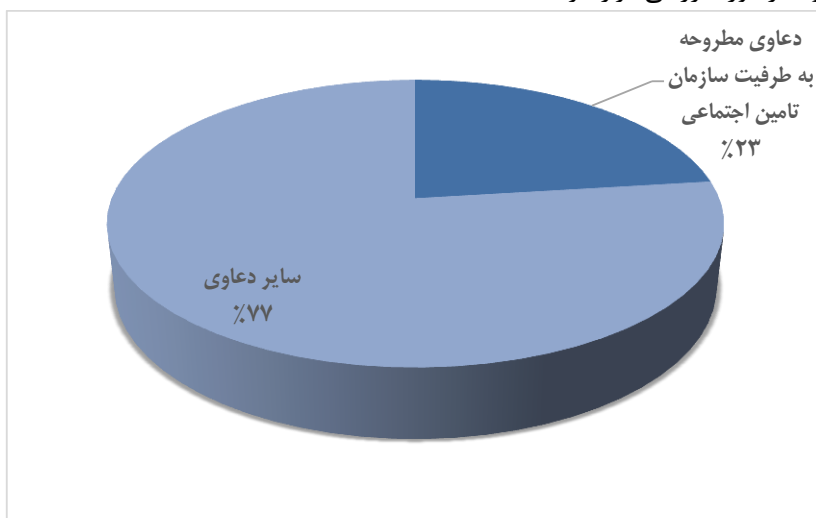
## فصل ۴. نتیجه گیری

نتایج بخش ابتدایی و آمار مندرج در بخش پیوست این نوشتار نشان می‌دهد که حجم قابل توجهی از دعاوی اداری اقتصادی که در شعب دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود، ناشی از روابط کار و تأمین اجتماعی است. جدول شماره (۹) در بخش پیوست نشان می‌دهد که تنها در سال ۱۳۹۵ تعداد ۲۶۸۳۵ دعوی کارگری و کارفرمایی در دیوان عدالت اداری مطرح شده است. تعداد کل دادخواست‌های مطرح‌شده در این سال ۱۵۶۳۸۳ مورد بوده است.



نمودار (۱۰): نسبت طرح دعاوی کارگری و کارفرمایی به کل دعاوی مطروحه در شعب دیوان عدالت اداری

بدین ترتیب، ۱۷ درصد از دادخواست‌های مطروحه در یک سال (سال ۱۳۹۵) مربوط به روابط کارگر و کارفرما است. همچنین اطلاعات جدول ۱۷ نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۵، تعداد ۲۴۲۰۱ دعوا علیه سازمان تأمین اجتماعی مطرح شده است که مجموعاً ۲۳ درصد از دعاوی مطروحه علیه سازمان‌هایی محسوب می‌شود که در این جدول مورد بررسی قرار گرفته‌اند. پرتکرارترین این دعاوی در بخش ابتدایی این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت.



نمودار (۱۱): بررسی نسبت دعاوی مطروحه علیه سازمان تأمین اجتماعی به سایر نهادها

این آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که حوزه کار و تأمین اجتماعی که ارتباط مستقیم با فعالیت بنگاه‌های اقتصادی پیدا می‌کند، به شدت زمینه‌ساز اختلافاتی است که با طرح در دیوان عدالت اداری جنبه قضایی پیدا می‌کنند. «قانون کار» و «قانون تأمین اجتماعی» با اصلاحات و الحاقات آن‌ها، مهم‌ترین قوانین این حوزه محسوب می‌شوند؛ بنابراین تمرکز بر دو حوزه کار و تأمین اجتماعی با هدف کاهش زمینه‌های بروز اختلاف ضرورت دارد. دو حوزه مالیات و عوارض و همچنین امور صنفی در جایگاه

بعدی قرار دارند. حوزه‌های که تمرکز بر آن‌ها برای کاهش دعای اداری اقتصادی در اولویت قرار دارند، در نمودار زیر قید شده‌اند.

نمودار (۱۲): ترتیب اولویت دعای اداری اقتصادی برای کاهش موانع حقوقی محیط کسب‌وکار

#### اولویت اول

#### دعای کارگری و کارفرمایی

- مهم‌ترین قانون مرتبط: قانون کار
- مراجع شبه قضایی مرتبط: هیات تشخیص و حل اختلاف کار

#### اولویت دوم

#### دعای حوزه بیمه و تامین اجتماعی

- مهم‌ترین قانون مرتبط: قانون تامین اجتماعی، قانون بیمه بیکاری
- مراجع شبه قضایی مرتبط: هیات‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان تامین اجتماعی و کمیته‌های استانی تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور

#### اولویت سوم

#### دعای حوزه مالیات و عوارض

- مهم‌ترین قوانین مرتبط: قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون شوراها، قانون شهرداری و قانون امور گمرکی
- مراجع شبه قضایی مرتبط: هیات‌های بدوی و تجدیدنظر حل اختلاف مالیاتی، شورای عالی مالیاتی، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری، هیات مقرر در ماده ۲۵۱ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، هیات حل اختلاف گمرکی

#### اولویت چهارم

#### امور صنفی

- مهم‌ترین قوانین مرتبط: قانون تعزیرات حکومتی، قانون نظام صنفی کشور، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز
- مراجع شبه قضایی مرتبط: شعب رسیدگی به تعزیرات حکومتی

علاوه بر این‌ها، راهکارهایی برای کاهش طرح دعای اداری اقتصادی در متن مطرح شد، که در جدول (۴) خلاصه شده است.

جدول (۴): چکیده چالش‌ها و راهکارها

راهکارها	چالش‌ها			
<p>تدوین، تصویب و اجرا شدن ضوابط قانون‌نویسی اجرای صحیح تکلیف بند ۳ ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مبنی بر تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح شناسایی به‌موقع نارسایی‌های قوانین و رفع آن‌ها تنقیح قوانین</p>	تعدد و پراکندگی احکام قانونی در موضوع واحد	عوامل تقنینی	عوامل ناظر به عملکرد بخش عمومی	راهبرد اول: شناسایی و رفع عوامل موجب طرح دعوا
	ابهام قوانین			
	سکوت قانون اجمال و نقص قانون			
<p>تصویب قانون آیین اداری تدوین ضوابط مقرره‌نویسی ارزیابی متمرکز پیش‌نویس مقررات</p>	عدم رعایت الزامات اداره شایسته، از جمله رعایت برابری و بی‌طرفی، پاسخگویی، سرعت و دقت در ادارات	عوامل اجرایی و مقرراتی		

راهکارها	چالش‌ها				
	<p>قانونی نبودن اقدامات و تصمیمات اداره از جمله عدم تبعیت از آرای وحدت رویه، عدم تبعیت از آرای قطعی شعب دیوان عدالت اداری در موارد مشابه</p>				
	<p>عدم رعایت تشریفات قانونی در تدوین مقررات (بویژه، تکلیف ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)، وضع مقررات مغایر قوانین و خارج از حدود اختیار، رعایت نشدن مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، وضع مقررات متضمن تفسیر،</p>	<p>وضع مقررات قابل ابطال</p>			

راهکارها		چالش‌ها			
		توسعه یا تضییق قوانین، عطف به ماسبق شدن مقررات دولتی و...		عدم تصویب به موقع مقررات	عدم تمهید مقدمات اجرایی (عدم تأمین اعتبار)
آموزش و همفکری قضایی و انتشار آرای شعب دیوان افزایش تعداد آرای وحدت رویه تسریع در صدور آرای وحدت رویه، از طریق رصد دقیق آرا و شناسایی سریع موارد تعارض		راهکارهای اجرایی و قضایی	آثار تشمت از حیث شکات: نداشتن برآورد مناسب از نتیجه طرح شکایت	تشمت رویه در شعب دیوان عدالت اداری	عوامل قضایی
اصلاح الزامات قانونی صدور رأی وحدت رویه		راهکارهای تقنینی	آثار تشمت از حیث طرف‌های شکایت: عدم امکان اجرای تکلیف تبصره ماده ۱۱ قانون دیوان به دلیل تشمت رویه شعب		
اصلاح ساختار هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی					
اعطای صلاحیت صدور «آرای اعلام رویه» به هیأت عمومی					

راهکارها	چالش‌ها		
<p>ارائه آموزش‌های ضروری و تلاش برای ارتقای قانون‌گرایی در میان فعالان کسب‌وکار از طرق مختلف مانند ایجاد سایت‌های آموزش عمومی حقوق، آموزش آنلاین، برگزاری دوره‌های کوتاه و کاربردی، متون یا بخش حقوقی نشریات و ... ارشاد و معاضدت شکات</p>	<p>ناکارآمدی نهاد سازش پیش‌بینی‌شده در قانون کار</p>	<p>ناآشنایی فعالان کسب‌وکار با قوانین و مقررات مربوط</p>	<p>عوامل ناظر به عملکرد بخش خصوصی</p>
	<p>اتخاذ تصمیمات غیرقانونی و عدم انجام تکالیف قانونی</p>		
	<p>طرح نادرست دعاوی و طرح دعاوی واهی</p>	<p>عدم تبعیت فعالان کسب‌وکار از قوانین و مقررات مربوط</p>	

راهکارها	چالش‌ها	
<p>استفاده از روش‌های جایگزین حل و فصل اختلافات پیش از طرح دعاوی در دیوان عدالت اداری تشکیل مراجع شبه قضایی متناسب، با اولویت:</p> <p>۱. هیأت حل اختلافات سوابق بیمه‌ای ۲. هیأت حل اختلافات مشاغل سخت و زیان‌آور ۳. هیأت حل اختلافات بیمه بیکاری</p>	<p>دعاوی بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان: شکایت مستقیم و بی‌واسطه از تصمیمات و اقدامات اداری در دیوان عدالت اداری</p>	<p>راهبرد دوم: حل و فصل اختلافات، پیش از طرح دعوا در دیوان عدالت اداری</p>
<p>حل و فصل اختلافات از طریق روش‌های جایگزین وضع مقررات و ضوابط اجرایی مناسب، ارائه آموزش‌های لازم به اعضا و نظارت مؤثر بر آنها اعمال شایسته نظارت دیوان بر مراجع شبه قضایی تشکیل سازمان دادرسی اداری</p>	<p>دعاوی بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: شکایت از تصمیمات مراجع شبه قضایی</p>	



## پیوست‌ها

### پیوست (۱): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از فروردین ۱۳۹۱ تا پایان اسفند ۱۳۹۵

در گزارش‌های ماهیانه عملکرد واحدهای قضایی، دعاوی مورد رسیدگی در دیوان عدالت اداری به ۹ دسته («اداری-استخدامی»، «ساختمان و شهرسازی»، «بیمه و بازنشستگی»، «کار و کارگری»، «صنایع، مالی و اقتصادی، اصناف و مشاغل»، «راضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخابرات»، «آموزشی و فرهنگی» و «نظامی امنیتی») تفکیک موضوعی شده‌اند. در جداول بعد، تعداد دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از فروردین ۱۳۹۱ لغایت پایان اسفند ۱۳۹۵ در قالب ۹ موضوع درج شده است.

جدول (۵): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۱

ماه	اداری - استخدامی	ساختنمان و شهرسازی	کار و کارگری	موضوع بیمه و بازنشستگی	نظامی امنیتی	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخابرات	آموزشی و فرهنگی	مجموع	درصد
فروردین	۱۷۶۶	۹۷۴	۷۸۵	۱۶۵۰	۳۳۴	۲۳۹	۲۶۷	۳۴۶	۲۰۶	۶۵۶۷	۵
اردیبهشت	۶۶۶۵	۱۹۲۳	۱۵۲۰	۱۶۱۸	۱۱۶	۳۰۱	۱۹۰	۴۶	۱۰	۱۲۳۸۹	۹
خرداد	۶۳۵۳	۱۷۴۹	۱۲۸۰	۱۲۱۵	۳۴۷	۲۴۹	۱۰۷	۳۱	۱۴	۱۱۳۴۵	۸
تیر	۶۵۲۶	۲۰۱۶	۱۲۸۲	۱۶۰۴	۷۳	۲۷۸	۱۱۱	۳۸	۱۵	۱۱۹۴۳	۹
مرداد	۵۵۱۶	۱۶۶۳	۱۱۷۸	۱۱۴۳	۱۱۶	۲۵۶	۱۵۳	۳۸	۱	۱۰۰۶۴	۷
شهریور	۵۱۰۴	۱۵۷۸	۱۲۱۳	۱۲۸۷	۷۸	۲۴۴	۹۸	۳۷	۱۱	۹۶۵۰	۷
مهر	۷۹۰۹	۱۹۵۱	۱۶۱۷	۱۷۴۰	۱۲۸	۳۱۷	۱۸۲	۴۶	۱۶	۱۳۹۰۶	۱۰
آبان	۷۰۴۹	۲۴۷۵	۱۳۲۷	۱۹۰۷	۱۰۰	۳۱۸	۱۴۶	۷۹	۳	۱۳۴۰۴	۱۰
آذر	۵۵۴۹	۶۸۱	۱۱۸۶	۱۷۶۰	۱۱۱	۱۷۷	۹۲	۵۶	۹	۹۶۲۱	۷

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۵۹

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخابرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	موضوع بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	ساختمان و شهرسازی	اداری - استخدامی	ماه
۹	۱۲۶۱۴	۱۸	۹۰	۱۵۷	۳۰۸	۱۴۷	۲۳۱۷	۱۵۰۹	۲۰۱۲	۶۰۵۶	دی
۱۰	۱۳۰۹۷	۱۲	۶۸	۱۶۴	۳۴۶	۱۵۵	۲۵۷۱	۱۴۰۸	۱۹۸۵	۶۳۸۸	بهمن
۹	۱۳۰۱۸	۱۴	۹۲	۲۰۶	۳۸۳	۱۳۰	۲۲۹۹	۱۴۲۹	۲۱۵۷	۶۳۰۸	اسفند
۱۰۰	۱۳۷۶۱۸	۳۲۹	۹۶۷	۱۸۷۳	۳۴۱۶	۱۸۳۵	۲۱۱۱۱	۱۵۷۳۴	۲۱۱۶۴	۷۱۱۸۹	مجموع
		۰	۱	۱	۳	۱	۱۵	۱۲	۱۵	۵۲	درصد

منابع: مرکز آمار و اطلاعات قوه قضاییه (معاونت آمار و اطلاعات)، «گزارش [ماهنامه] عملکرد واحدهای قضایی»، گزارش‌های فروردین ۱۳۹۱ تا پایان اسفند ۱۳۹۱ (۱۲ گزارش).

جدول (۶): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخبرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کاری	ساختن و شهرسازی	اداری - استخدای	ماه
۴	۷۱۲۲	۷	۴۳	۶۹	۱۴۶	۹۶	۱۳۱۷	۹۴۷	۱۰۹۳	۳۴۰۴	فروردین
۸	۱۳۱۷۲	۱۸	۵۲	۱۶۷	۳۵۸	۱۳۰	۲۵۹۸	۱۵۶۹	۲۱۱۹	۶۱۶۱	اردیبهشت
۹	۱۵۷۵۸	۱۶	۹۳	۱۴۶	۳۰۰	۱۱۳	۲۲۱۹	۱۰۵۸	۶۳۳۷	۵۴۷۶	خرداد
۹	۱۴۴۵۴	۱۹	۱۱۸	۱۴۵	۴۲۰	۱۶۶	۲۷۰۴	۱۵۵۱	۲۵۴۷	۶۷۸۴	تیر
۸	۱۴۰۵۹	۱۷	۱۰۴	۱۶۸	۴۲۶	۱۳۵	۲۷۱۰	۱۸۰۵	۱۹۹۸	۶۶۹۶	مرداد
۱۲	۲۰۰۳۰	۲۷	۱۵۰	۲۲۵	۴۴۳	۱۷۶	۴۳۴۹	۲۲۹۹	۲۴۶۲	۹۹۰۹	شهریور
۹	۱۶۰۸۳	۲۶	۱۴۲	۲۲۲	۲۹۳	۱۹۲	۳۳۵۹	۲۴۲۵	۲۲۱۱	۷۲۱۳	مهر
۸	۱۳۴۳۳	۲۱	۱۰۲	۱۳۳	۲۲۴	۱۲۳	۲۷۵۷	۱۴۲۲	۱۹۱۱	۶۷۴۰	آبان
۸	۱۳۵۹۹	۲۴	۱۱۹	۱۴۱	۲۷۰	۱۶۲	۲۸۰۲	۱۵۰۰	۲۱۸۸	۶۳۹۳	آذر

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۶۱

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخابرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	ساختمان و شهرسازی	اداری - استخدامی	ماه
۷	۱۲۱۳۶	۲۲	۱۱۱	۱۴۸	۲۳۸	۱۷۹	۲۲۵۱	۱۴۲۴	۲۰۷۴	۵۶۸۹	دی
۹	۱۵۷۹۳	۴۵	۲۰۵	۲۰۹	۵۹۵	۱۹۴	۲۳۴۰	۱۸۱۸	۲۴۲۷	۷۹۶۰	بهمن
۹	۱۵۳۵۴	۳۸	۲۷۷	۲۱۶	۳۹۳	۲۴۶	۲۸۲۵	۱۹۱۶	۲۹۵۷	۶۴۸۶	اسفند
۱۰۰	۱۷۰۹۹۳	۲۸۰	۱۵۱۶	۱۹۸۹	۴۰۹۶	۱۹۱۲	۳۲۲۳۱	۱۹۷۳۴	۳۰۳۲۴	۷۸۹۱۱	مجموع
		۰	۱	۱	۲	۱	۱۹	۱۲	۱۸	۴۶	درصد

منابع: مرکز آمار و اطلاعات قوه قضاییه (معاونت آمار و اطلاعات)، «گزارش [ماهنامه] عملکرد واحدهای قضایی»، گزارش‌های فروردین ۱۳۹۲ تا پایان اسفند ۱۳۹۲ (۱۲ گزارش).

جدول (۷): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۳

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخازن	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	ساخت‌مان و شهرسازی	اداری - استخدای	ماه
۶	۸۶۶۲	۱۳	۱۳۱	۱۱۴	۲۵۷	۱۱۸	۱۷۳۵	۹۱۵	۱۳۷۰	۴۰۰۹	فروردین
۱۰	۱۴۱۹۵	۶۲	۱۵۵	۱۸۹	۴۷۲	۲۰۴	۲۶۴۹	۱۷۷۲	۲۴۱۸	۶۹۷۴	اردیبهشت
۷	۱۱۴۱۵	۱۶	۱۳۲	۱۲۱	۳۸۲	۱۷۶	۲۲۱۳	۱۳۶۷	۲۰۵۲	۴۹۵۶	خرداد
۸	۱۲۴۰۰	۳۳	۲۳۵	۱۵۴	۳۹۶	۲۳۵	۱۸۱۰	۱۶۱۳	۲۵۶۸	۵۳۵۶	تیر
۷	۱۰۷۵۹	۱۷	۲۰۸	۱۱۹	۳۳۷	۲۴۱	۱۵۸۱	۱۳۷۴	۱۸۶۳	۵۰۱۹	مرداد
۹	۱۴۵۳۵	۴۱	۲۵۳	۲۵۱	۴۳۴	۲۲۸	۲۳۲۵	۱۹۲۸	۲۵۹۵	۶۴۸۰	شهریور
۸	۱۲۶۹۳	۳۴	۱۵۱	۱۲۹	۴۱۶	۲۰۷	۲۴۲۱	۱۶۲۶	۲۱۰۸	۵۶۰۱	مهر
۶	۸۵۶۱	۱۴	۱۲۱	۹۹	۲۸۴	۱۰۰	۱۱۵۸	۱۲۶۱	۱۶۰۵	۳۹۱۹	آبان

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۶۳

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و مخیطزیست، آب و برق و مخابرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازبستگی	کار و کارگری	ساختمان و شهرسازی	اداری - استخدامی	ماه
۱۰	۱۴۶۷۰	۲۲	۱۷۶	۱۶۷	۵۶۲	۲۳۶	۱۹۸۶	۲۰۴۶	۲۴۵۱	۷۰۲۴	آذر
۹	۱۴۵۱۱	۰	۱۷۲	۱۷۶	۶۶۲	۱۱۵	۲۱۴۳	۲۰۴۰	۲۴۵۵	۶۷۴۸	دی
۹	۱۳۶۷۲	۲۶	۱۹۵	۱۷۷	۴۳۸	۲۳۷	۲۲۴۰	۱۷۹۷	۲۲۴۰	۶۳۲۲	بهمن
۱۱	۱۷۰۴۴	۲۵	۱۷۶	۱۴۶	۴۲۹	۲۰۵	۱۹۱۴	۱۸۳۱	۲۲۴۹	۱۰۰۶۹	اسفند
۱۰۰	۱۵۳۸۱۷	۳۰۳	۲۱۰۵	۱۸۴۲	۵۰۶۹	۲۳۰۲	۲۴۱۷۵	۱۹۵۷۰	۲۵۹۷۴	۷۲۴۷۷	مجموع
		۰	۱	۱	۳	۱	۱۶	۱۳	۱۷	۴۷	درصد

منابع: مرکز آمار و اطلاعات قوه قضاییه (معاونت آمار و اطلاعات)، «گزارش [ماهنامه] عملکرد واحدهای قضایی»، گزارش‌های فروردین ۱۳۹۳ تا پایان اسفند ۱۳۹۳ (۱۲) گزارش.

جدول (۸): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۴

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخازرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	ساخت‌مان و شهرسازی	اداری - استخدامی	ماه
۷	۱۱۶۳۹	۱۴	۱۳۲	۱۰۶	۳۵۱	۱۳۱	۱۷۰۲	۱۴۰۹	۱۴۸۳	۶۳۱۱	فروردین
۱۱	۱۷۰۶۶	۲۵	۲۴۶	۱۷۴	۴۶۷	۱۸۲	۲۲۲۰	۱۹۶۲	۲۳۷۵	۹۴۱۵	اردیبهشت
۹	۱۴۵۹۰	۲۱	۲۵۷	۲۳۰	۳۸۵	۱۹۹	۲۶۱۶	۲۰۵۶	۲۱۳۲	۶۶۹۴	خرداد
۹	۱۴۶۲۵	۱۹	۱۹۹	۱۸۴	۴۵۰	۱۸۱	۱۹۹۸	۱۸۱۶	۲۳۲۵	۷۴۵۳	تیر
۹	۱۴۵۹۳	۸	۱۸۷	۱۴۲	۴۸۸	۱۷۹	۲۸۰۶	۱۷۴۹	۲۲۳۰	۶۸۰۴	مرداد
۱۱	۱۷۴۶۵	۲۳	۲۳۲	۱۹۳	۶۲۵	۲۵۴	۲۵۹۰	۲۲۷۵	۲۳۵۲	۸۹۲۱	شهریور
۸	۱۲۷۱۴	۲۶	۲۱۶	۱۴۹	۴۹۷	۲۰۵	۲۴۸۷	۱۷۵۷	۲۰۶۸	۵۳۰۹	مهر
۷	۱۰۷۸۵	۱۳	۲۱۳	۱۳۲	۴۶۳	۱۳۳	۲۱۴۵	۱۷۷۱	۱۹۵۰	۳۹۶۵	آبان



رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۶۵

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخابرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	ساختمان و شهرسازی	اداری - استخدامی	ماه
۶	۱۰۰۶۳	۲۰	۲۰۸	۱۴۶	۴۰۷	۱۳۰	۱۳۹۷	۱۶۲۸	۱۸۲۳	۴۳۰۴	آذر
۸	۱۲۹۷۷	۱۹	۳۹۵	۱۳۲	۵۸۹	۱۸۰	۱۸۲۳	۲۲۶۶	۲۴۱۸	۵۱۵۵	دی
۷	۱۱۰۹۶	۱۲	۳۴۵	۱۴۴	۴۵۲	۱۴۱	۱۴۱۱	۱۹۹۴	۱۹۹۰	۴۶۰۷	بهمن
۸	۱۲۳۷۸	۱۹	۳۵۸	۱۴۷	۴۰۳	۱۴۶	۱۶۸۹	۲۱۴۳	۲۰۱۸	۵۴۵۵	اسفند
۱۰۰	۱۵۹۹۹۱	۲۱۹	۲۹۸۸	۱۸۷۹	۵۵۷۷	۲۰۶۱	۲۴۸۸۴	۲۲۸۲۶	۲۵۱۶۴	۷۴۳۹۳	مجموع
		۰	۲	۲	۳	۲	۱۶	۱۴	۱۶	۴۵	درصد

منابع: مرکز آمار و اطلاعات قوه قضاییه (معاونت آمار و اطلاعات)، «گزارش [ماهنامه] عملکرد واحدهای قضایی»، گزارش‌های فروردین ۱۳۹۴ تا پایان اسفند ۱۳۹۴ (۱۲ گزارش).

جدول (۹): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۵

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخازن	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	با موضوع ساختمان و شهرسازی	اداری - استخدای	ماه
۸	۱۲۳۴۰	۲۴	۴۴۳	۱۷۷	۴۶۴	۱۵۰	۲۱۲۰	۱۸۹۹	۲۲۷۰	۴۷۹۳	فروردین
۸	۱۲۵۶۴	۱۶	۳۶۹	۱۹۰	۵۲۱	۱۹۰	۱۷۰۳	۲۱۷۳	۲۴۲۸	۴۹۷۴	اردیبهشت
۸	۱۲۹۹۲	۲۷	۴۰۷	۱۷۷	۵۱۲	۱۷۷	۲۵۲۴	۲۰۶۸	۲۳۹۹	۴۷۰۱	خرداد
۷	۱۰۲۶۲	۹	۲۸۹	۱۲۷	۳۹۷	۱۶۷	۱۵۳۹	۱۶۸۸	۱۸۷۳	۴۱۷۳	تیر
۸	۱۳۲۹۰	۲۰	۴۲۴	۱۷۹	۴۹۵	۱۹۸	۲۵۳۰	۲۳۲۳	۲۱۶۷	۴۹۵۴	مرداد
۹	۱۴۲۴۶	۱۷	۵۰۰	۱۷۰	۵۶۳	۲۰۱	۲۷۸۳	۲۵۴۹	۲۴۵۲	۵۰۱۱	شهریور
۷	۱۰۶۴۳	۱۵	۳۱۰	۲۱۲	۴۰۷	۱۶۷	۱۵۵۳	۲۰۱۰	۱۵۷۲	۴۳۹۷	مهر
۹	۱۳۶۴۷	۲۸	۴۰۲	۹۶	۵۰۸	۱۹۳	۱۸۹۶	۲۵۲۵	۲۱۸۴	۵۸۱۵	آبان

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۶۷

درصد	مجموع	آموزشی و فرهنگی	اراضی و مخیط‌زیست، آب و برق و مخابرات	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	نظامی امنیتی	بیمه و بازنشستگی	کار و کارگری	با موضوع ساختمان و شهرسازی	اداری - استخدامی	ماه
۸	۱۱۸۵۴	۱۰	۴۳۱	۶۷	۴۴۶	۱۶۵	۱۶۱۹	۲۰۲۲	۱۹۹۲	۵۱۱۲	آذر
۹	۱۴۳۰۲	۴۰	۳۷۸	۷۳	۵۲۵	۱۸۲	۱۸۵۷	۲۴۹۸	۲۲۸۳	۶۴۶۶	دی
۱۰	۱۵۹۹۹	۳۱	۵۹۰	۷۸	۶۲۷	۱۹۸	۲۱۷۰	۲۷۵۶	۲۴۸۵	۷۰۶۴	بهمن
۹	۱۴۲۴۴	۲۶	۴۵۰	۶۱	۵۱۲	۱۹۲	۱۹۸۱	۲۳۲۴	۲۲۳۶	۶۴۶۲	اسفند
۱۰۰	۱۵۶۳۸۳	۲۶۳	۴۹۹۳	۱۶۰۷	۵۹۶۷	۲۱۸۰	۲۴۲۷۵	۲۶۸۳۵	۲۶۳۴۱	۶۳۹۲۲	مجموع
		۰	۳	۱	۴	۱	۱۶	۱۷	۱۷	۴۱	درصد

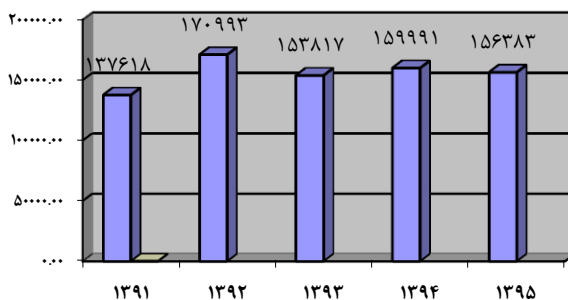
منابع: مرکز آمار و اطلاعات قوه قضاییه (معاونت آمار و اطلاعات)، «گزارش [ماهنامه] عملکرد واحدهای قضایی»، گزارش‌های فروردین ۱۳۹۵ تا پایان اسفند ۱۳۹۵ (۱۲ گزارش).

جدول (۱۰): موضوع‌بندی دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

سال	اداری - استخدای	ساخت‌مان و شهرسازی	کار و کارگری	بیمه و بازنشستگی	نظامی امنیتی	صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	اراضی و محیط‌زیست، آب و برق و مخاربات	آموزشی و فرهنگی
۱۳۹۱	۷۱۱۸۹	۲۱۱۶۴	۱۵۷۳۴	۲۱۱۱۱	۱۸۳۵	۳۴۱۶	۱۸۷۳	۹۶۷	۳۲۹
۱۳۹۲	۷۸۹۱۱	۳۰۳۲۴	۱۹۷۳۴	۳۲۲۳۱	۱۹۱۲	۴۰۹۶	۱۹۸۹	۱۵۱۶	۲۸۰
۱۳۹۳	۷۲۴۷۷	۲۵۹۷۴	۱۹۵۷۰	۲۴۱۷۵	۲۳۰۲	۵۰۶۹	۱۸۴۲	۲۱۰۵	۳۰۳
۱۳۹۴	۷۴۳۹۳	۲۵۱۶۴	۲۲۸۲۶	۲۴۸۸۴	۲۰۶۱	۵۵۷۷	۱۸۷۹	۲۹۸۸	۲۱۹
۱۳۹۵	۶۳۹۲۲	۲۶۳۴۱	۲۶۸۳۵	۲۴۲۷۵	۲۱۸۰	۵۹۶۷	۱۶۰۷	۴۹۹۳	۲۶۳

جدول (۱۱): تعداد دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ بر حسب سال

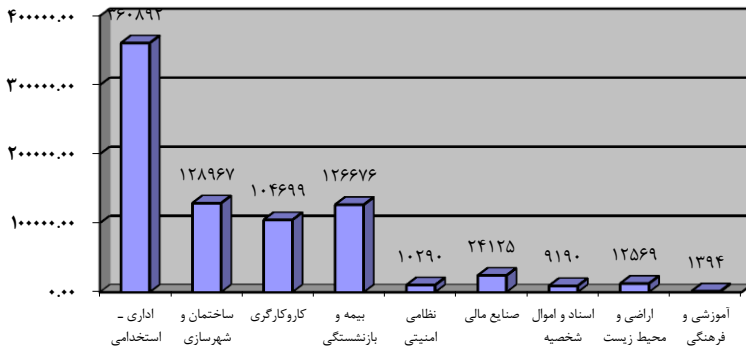
سال	تعداد کل دادخواست‌ها	درصد
۱۳۹۱	۱۳۷۶۱۸	۱۸
۱۳۹۲	۱۷۰۹۹۳	۲۲
۱۳۹۳	۱۵۳۸۱۷	۲۰
۱۳۹۴	۱۵۹۹۹۱	۲۰
۱۳۹۵	۱۵۶۳۸۳	۲۰
مجموع	۷۷۸۸۰۲	۱۰۰



نمودار (۱۳): تعداد دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

جدول (۱۲): تعداد دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ بر حسب موضوع

موضوع	تعداد	درصد
اداری - استخدامی	۳۶۰۸۹۲	۴۶
ساختمان و شهرسازی	۱۲۸۹۶۷	۱۷
کار و کارگری	۱۰۴۶۹۹	۱۴
بیمه و بازنشستگی	۱۲۶۶۷۶	۱۶
نظامی امنیتی	۱۰۲۹۰	۱
صنایع مالی اقتصادی، اصناف و مشاغل	۲۴۱۲۵	۳
اسناد و اموال شخصیه و بنیاد شهید	۹۱۹۰	۱
اراضی و محیط زیست، آب و برق و مخابرات	۱۲۵۶۹	۲
آموزشی و فرهنگی	۱۳۹۴	۱
مجموع	۷۷۸۸۰۲	



نمودار (۱۴): تعداد دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ بر حسب موضوع

## پیوست (۲): آمار و اطلاعات مربوط به خواسته‌ها و اتهامات مطروحه در دیوان عدالت اداری

جدول (۱۳): تعداد دادخواست‌های مطرح‌شده به دیوان عدالت اداری به تفکیک دستگاه طرف شکایت از اردیبهشت ۱۳۹۲ تا پایان اسفند ۱۳۹۲

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	دستگاه اجرایی
۲۰	۲۷۶۱۵	۲۱۹۱	۲۴۲۷	۲۰۷۴	۲۳۳۷	۲۳۷۸	۲۹۸۴	۳۹۸۳	۲۷۸۵	۲۶۱۲	۱۶۴۰	۲۲۰۴	سازمان تأمین اجتماعی
۱۶	۲۱۶۷۰	۲۳۲۵	۲۱۰۹	۱۵۱۵	۱۶۷۹	۱۷۹۰	۲۵۱۲	۲۶۶۸	۱۸۴۸	۱۷۵۹	۱۴۶۴	۲۰۰۱	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۱۰	۱۴۴۱۶	۱۵۳۰	۱۴۷۹	۱۲۲۳	۱۳۶۳	۱۱۶۳	۱۳۲۱	۱۵۱۷	۱۱۵۷	۱۳۰۲	۱۰۶۲	۱۲۹۹	شهرداری (به‌غیر از شهرداری تهران)
۹	۱۲۳۸۴	۱۰۰۰	۱۲۰۹	۱۴۴۵	۱۴۵۹	۹۴۲	۸۸۰	۱۲۶۶	۸۶۷	۱۰۵۹	۱۱۰۶	۱۱۵۱	وزارت آموزش و پرورش
۷	۱۰۲۷۵	۷۰۴	۷۸۷	۶۲۲	۸۰۲	۸۸۷	۱۰۳۶	۱۶۶۵	۱۱۴۵	۸۸۵	۷۱۶	۱۰۲۶	نهاد ریاست‌جمهوری
۶	۷۷۲۶	۴۴۲	۵۲۹	۴۲۰	۵۶۱	۶۷۷	۹۵۲	۱۴۹۴	۹۷۲	۵۷۸	۵۰۷	۵۹۳	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی



رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۷۳

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	دستگاه اجرایی
۳	۴۵۱۰	۳۲۵	۳۴۷	۳۰۵	۳۸۲	۳۰۳	۵۲۲	۵۱۷	۳۶۹	۵۶۸	۳۷۴	۴۹۸	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
۳	۴۱۷۴	۴۲۷	۳۱۵	۲۷۶	۳۷۰	۴۱۵	۳۴۷	۵۴۴	۳۸۹	۳۳۴	۳۰۹	۴۴۸	وزارت راه و شهرسازی
۳	۴۵۰۱	۴۰۶	۳۹۰	۲۶۰	۳۲۳	۴۹۳	۴۱۱	۶۸۰	۳۶۴	۴۱۷	۳۱۱	۴۴۶	وزارت جهاد کشاورزی
۳	۳۷۷۸	۳۲۷	۳۹۹	۲۴۶	۲۹۹	۳۴۵	۴۰۶	۵۱۷	۳۱۱	۳۲۳	۲۶۶	۳۳۹	وزارت کشور
۳	۳۸۹۳	۳۱۳	۳۰۸	۲۷۷	۳۱۰	۲۶۹	۳۲۶	۳۱۵	۲۹۶	۹۵۷	۲۰۹	۳۱۳	شهرداری تهران و زیرمجموعه‌های آن
۲	۲۴۳۹	۲۱۱	۲۲۹	۱۹۴	۱۹۶	۱۳۸	۲۲۹	۲۶۹	۱۳۳	۳۴۴	۲۱۴	۲۸۲	ارتش جمهوری اسلامی
۲	۳۳۵۶	۳۴۹	۴۳۱	۲۸۶	۳۱۴	۲۸۳	۳۸۸	۳۷۵	۲۵۰	۲۵۳	۱۹۱	۲۳۶	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲	۲۳۳۰	۱۷۹	۲۳۲	۱۷۷	۲۲۲	۱۵۰	۲۵۷	۲۸۱	۱۶۲	۲۵۶	۱۸۳	۲۳۱	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	دستگاه اجرایی
۱	۱۲۱۵	۱۸۸	۲۱۹	۲۴	۲۸	۳۷	۴۳	۴۴	۷۰	۱۹۵	۱۵۳	۲۱۴	وزارت دادگستری (وزارت دادگستری و سازمان تعزیرات حکومتی استان‌ها)
۲	۲۸۵۰	۳۹۳	۲۸۴	۲۱۰	۲۹۹	۲۲۹	۲۵۰	۳۵۵	۲۲۰	۲۲۸	۱۸۶	۱۹۶	وزارت نیرو
۱	۱۹۲۰	۲۰۹	۱۹۳	۱۸۷	۱۳۹	۱۴۱	۱۹۱	۲۴۵	۱۷۱	۱۷۰	۱۰۷	۱۶۷	قوه قضائیه (دادگستری استان‌ها و سایر زیرمجموعه‌تابعه)
۱	۱۳۶۶	۹۳	۱۳۳	۱۱۵	۱۱۱	۱۴۲	۱۵۸	۱۴۲	۱۱۹	۱۳۰	۱۰۳	۱۲۰	وزارت علوم تحقیقات و فناوری
۱	۱۴۹۳	۱۱۷	۱۵۶	۸۵	۱۰۲	۱۶۱	۹۳	۱۸۸	۱۸۴	۱۳۳	۱۶۵	۱۰۹	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۱	۱۳۶۰	۱۲۷	۱۷۳	۱۰۷	۱۳۶	۱۵۷	۱۶۶	۱۶۶	۸۲	۸۸	۶۸	۹۰	متفرقه (بنیاد ۱۵)

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۷۵

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	دستگاه اجرایی
													خرداد و ...)
۱	۱۵۳۶	۲۸۶	۱۳۴	۱۰۰	۹۸	۱۵۱	۱۶۱	۱۵۷	۱۹۸	۱۱۲	۵۶	۸۳	وزارت نفت
۱	۷۸۹	۷۸	۶۶	۷۱	۴۲	۶۰	۸۸	۱۳۸	۵۷	۷۶	۴۳	۷۰	سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۱	۹۵۰	۷۹	۱۱۳	۴۳	۵۱	۱۰۹	۹۱	۱۷۹	۹۰	۶۹	۵۶	۷۰	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۱	۵۴۴	۵۵	۵۶	۴۷	۳۳	۶۴	۴۰	۸۰	۳۴	۴۵	۴۸	۴۲	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۰	۴۰۰	۲۱	۳۷	۱۸	۳۵	۸۷	۳۰	۵۶	۳۰	۳۲	۲۱	۳۳	کمیته امداد امام خمینی (ره)
۰	۳۵۶	۳۲	۳۱	۳۲	۲۳	۳۸	۴۱	۴۸	۳۱	۲۶	۲۵	۲۹	وزارت ورزش و امور جوانان
۰	۱۳۱	۱۰	۱۳	۱۰	۱۹	۱۰	۱۲	۲۰	۱۱	۷	۶	۱۳	بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی
۰	۱۷۱	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶	۱۸	۳۲	۲۶	۸	۱۲	۵	۱۲	سازمان صداوسیما

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	دستگاه اجرایی
۰	۷۱	۹	۸	۹	۴	۴	۴	۱۱	۴	۶	۳		وزارت اطلاعات
۰	۱۲۶	۷	۱۱	۸	۵	۶	۶	۱۵	۲۵	۳۰	۶	۷	وزارت امور خارجه
۰	۸۳	۳	۶	۹	۱۴	۵	۸	۱۵	۱۲	۵	۳	۳	سازمان تبلیغات اسلامی
۰	۵۳	۳	۸	۲	۱	۳	۵	۱۰	۱۰	۷	۳	۱	قوه مقننه
۰	۱۳	۳		۲	۱	۳		۲	۱	۱			سازمان خبرگزاری
۰	۲	۱							۱				آستان قدس رضوی
۰	۲	۱								۱			مجمع تشخیص مصلحت نظام
	۱۳۸۴۹۸	۱۲۴۵۷	۱۲۸۴۶	۱۰۴۱۴	۱۱۷۷۴	۱۱۶۵۸	۱۳۹۹۱	۱۷۹۸۸	۱۲۴۰۶	۱۳۰۲۰	۹۶۰۹	۱۲۳۳۵	مجموع
		۹	۹	۸	۹	۸	۱۰	۱۳	۹	۹	۷	۹	درصد

جدول (۱۴): تعداد دادخواست‌های مطرح‌شده به دیوان عدالت اداری به تفکیک دستگاه طرف شکایت از فروردین ۱۳۹۳ تا اسفند ۱۳۹۳

دستگاه اجرایی	فروردین	اردیبهشت	خرداد	تیر	مرداد	شهریور	مهر	آبان	آذر	دی	بهمن	اسفند	مجموع	درصد
سازمان تأمین اجتماعی	۱۶۹۲	۲۴۸۱	۱۵۸۶	۲۱۵۲	۱۵۹۱	۲۲۴۴	۱۸۱۵	۱۰۳۱	۱۸۳۳	۲۱۲۴	۱۷۸۴	۲۱۵۹	۲۲۴۹۲	۱۸
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۱۰۲	۱۷۷۳	۱۴۵۵	۱۸۱۴	۱۴۲۲	۱۹۱۶	۱۶۰۳	۹۴۳	۱۷۲۷	۱۸۷۳	۱۴۵۹	۱۹۳۶	۱۹۰۲۳	۱۵
شهرداری (به غیر از شهرداری تهران)	۸۲۰	۱۴۳۴	۱۲۴۸	۱۴۸۴	۱۲۱۴	۱۵۳۵	۱۳۰۷	۹۷۵	۱۴۲۵	۱۳۷۷	۱۰۴۷	۱۳۷۳	۱۵۲۳۹	۱۲
وزارت آموزش و پرورش	۸۲۵	۱۰۵۵	۹۸۹	۹۸۵	۹۶۷	۱۳۲۲	۱۴۶۷	۱۲۰۷	۱۶۸۹	۱۱۵۱	۸۸۹	۳۶۲۸	۱۶۱۷۴	۱۳
نهاد ریاست جمهوری	۴۲۴	۷۳۸	۴۸۵	۶۳۸	۶۰۶	۷۸۲	۶۳۷	۳۵۶	۶۵۷	۸۷۵	۶۰۶	۸۸۰	۷۶۸۴	۶
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲۱۹	۵۸۱	۵۶۹	۷۵۸	۵۷۷	۶۱۰	۵۳۰	۲۲۴	۵۱۴	۵۴۲	۵۸۸	۱۰۹۴	۶۸۰۶	۵
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۷۰	۳۷۰	۲۲۶	۲۲۷	۱۴۶	۲۲۲	۱۶۵	۹۱	۱۵۱	۱۷۸	۱۷۳	۱۵۹	۲۲۷۸	۲

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین	دستگاه اجرایی
۳	۳۲۰۵	۳۱۶	۲۴۰	۲۹۰	۳۰۵	۱۳۵	۲۵۴	۳۱۵	۲۶۸	۳۱۵	۲۵۷	۳۴۷	۱۶۳	وزارت راه و شهرسازی
۳	۳۴۰۵	۳۸۴	۲۸۷	۳۰۳	۳۱۸	۱۵۴	۲۲۳	۳۳۲	۲۴۸	۳۷۸	۲۳۰	۳۲۸	۲۲۰	وزارت جهاد کشاورزی
۲	۳۹۸۴	۳۱۲	۲۲۵	۲۶۴	۲۴۴	۱۵۰	۲۴۶	۲۹۰	۲۳۱	۲۸۱	۲۰۷	۳۳۸	۱۹۶	وزارت کشور
۲	۳۹۶۸	۲۶۱	۲۱۵	۲۵۸	۲۶۶	۱۱۴	۲۲۲	۳۰۱	۲۳۱	۲۸۶	۲۵۷	۳۷۲	۱۸۵	شهرداری تهران و زیرمجموعه‌های آن
۱	۱۲۴۳	۹۴	۱۰۰	۱۱۷	۱۳۰	۶۰	۱۰۴	۱۰۳	۱۰۷	۹۹	۹۹	۱۵۱	۸۹	ارتش جمهوری اسلامی
۳	۳۶۸۷	۳۵۴	۲۷۱	۴۰۳	۳۳۱	۱۸۵	۳۳۷	۳۳۲	۲۶۸	۳۲۲	۳۳۳	۳۴۷	۲۰۴	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲	۲۰۰۰	۲۰۴	۱۶۸	۲۲۳	۱۹۵	۷۸	۱۶۵	۱۸۵	۱۴۳	۱۸۴	۱۴۸	۲۱۵	۹۲	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی
۱	۱۴۷۱	۱۰۴	۹۰	۲۵۷	۱۷۵	۸۷	۸۸	۱۱۹	۸۲	۱۲۹	۱۲۸	۱۴۱	۷۱	وزارت دادگستری (وزارت دادگستری و سازمان تعزیرات حکومتی استان‌ها)
۲	۳۳۷۳	۲۰۲	۱۷۴	۲۱۹	۱۶۸	۱۲۳	۱۸۵	۳۳۵	۱۸۴	۲۶۲	۱۶۹	۱۹۷	۱۶۵	وزارت نیرو

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۷۹

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین	دستگاه اجرایی
۲	۱۹۵۹	۱۵۷	۱۵۷	۱۷۲	۱۶۰	۱۰۸	۱۸۶	۲۰۰	۱۷۸	۲۰۵	۱۴۰	۱۷۷	۱۱۹	قوه قضائیه (دادگستری استان‌ها و سایر زیرمجموعه تابعه)
۱	۱۵۵۴	۱۷۶	۱۵۷	۱۸۶	۱۷۷	۶۸	۱۵۲	۱۵۱	۹۴	۱۴۹	۸۶	۸۹	۶۹	وزارت علوم تحقیقات و فناوری
۱	۱۰۲۶	۹۴	۶۷	۹۶	۸۵	۵۱	۸۳	۱۰۴	۹۰	۱۱۴	۸۳	۸۳	۷۶	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۱	۸۹۸	۶۱	۴۸	۹۳	۵۷	۲۱	۶۰	۹۶	۹۰	۹۷	۱۰۳	۹۴	۷۸	متفرقه (بنیاد ۱۵ خرداد و ...)
۲	۱۹۸۱	۹۸	۶۵	۱۵۳	۱۱۷	۱۵۶	۸۶	۱۴۹	۱۰۹	۱۷۴	۲۳۲	۴۶۸	۱۷۴	وزارت نفت
۱	۸۰۰	۷۱	۵۹	۷۰	۶۵	۴۲	۱۱۷	۵۹	۴۹	۸۴	۷۲	۷۳	۳۹	سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۱	۸۴۳	۱۹۷	۴۵	۵۶	۸۴	۳۲	۵۶	۶۶	۵۶	۶۷	۶۱	۷۰	۵۳	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۱	۶۱۳	۵۲	۳۳	۵۰	۶۰	۱۷	۳۵	۷۳	۵۶	۳۴	۴۱	۱۳۴	۲۸	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۰	۲۷۹	۱۶	۲۳	۳۱	۴۱	۴۸	۱۰	۲۲	۱۵	۲۴	۱۶	۲۱	۱۲	کمیته امداد امام خمینی (ره)

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین	دستگاه اجرایی
۰	۲۷۸	۲۵	۲۴	۲۳	۲۴	۹	۱۵	۳۵	۲۵	۳۷	۱۴	۲۴	۱۳	وزارت ورزش و امور جوانان
۰	۸۹	۸	۲	۱۰	۳	۱	۴	۱۳	۱۱	۱۰	۱۰	۹	۸	بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی
۰	۹۱	۵	۴	۷	۳	۵	۱۰	۹	۹	۱۲	۱۰	۱۲	۵	سازمان صداوسیما
۰	۴۹	۷	۵	۱	۷	۴	۱	۲	۲	۷	۳	۸	۲	وزارت اطلاعات
۰	۳۸	۱	۱	۵	۲	-	۵	۳	۵	۳	۳	۴	۶	وزارت امور خارجه
۰	۶۹	۷	۵	۱۰	۷	۱	۶	۶	۴	۵	۵	۸	۵	سازمان تبلیغات اسلامی
۰	۳۲	۹	۳	۵	۵	-	۱	۲	۲	۲	-	۲	۱	قوه مقننه
۰	۱۲			۱	-	۱	۱	۱	-	۳	۲	۳	-	سازمان خبرگزاری
۰	۴			-	-	-	-	-	۱	-	۱	-	۲	آستان قدس رضوی
۰	۲			۱	۱	-	-	-	-	-	-	-	-	مجمع تشخیص مصلحت نظام
	۱۲۳۶۴۹	۱۴۴۵۴	۹۰۱۴	۱۱۴۲۴	۱۱۰۱۶	۶۴۷۷	۱۰۱۷۶	۱۱۹۲۴	۹۰۸۱	۱۱۳۴۱	۹۲۶۸	۱۲۱۴۷	۷۳۲۷	مجموع
		۱۲	۷	۹	۹	۵	۸	۱۰	۷	۹	۸	۱۰	۶	درصد



جدول (۱۵): تعداد دادخواست‌های مطرح‌شده به دیوان عدالت اداری به تفکیک دستگاه طرف شکایت از فروردین ۱۳۹۴ تا اسفند ۱۳۹۴

دستگاه اجرایی	فروردین	اردیبهشت	خرداد	تیر	مرداد	شهریور	مهر	آبان	آذر	دی	بهمن	اسفند	مجموع	درصد
سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۴۲	۲۲۶۱	۲۲۳۴	۲۲۳۳	۲۳۵۷	۲۷۱۶	۱۹۸۰	۱۶۸۶	۱۴۱۳	۱۶۷۵	۱۵۶۸	۱۷۸۸	۲۳۲۵۳	۱۷
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۴۳۱	۲۱۰۰	۱۹۸۹	۲۱۲۰	۲۲۱۹	۲۶۳۳	۱۸۸۳	۱۶۸۲	۱۶۱۰	۲۲۹۵	۲۰۸۰	۲۶۵۴	۲۴۶۹۶	۱۸
شهرداری (به غیر از شهرداری تهران)	۹۶۷	۱۶۸۱	۱۴۳۲	۱۴۶۳	۱۴۵۹	۱۶۰۲	۱۲۸۱	۱۲۳۱	۱۱۲۳	۱۶۰۸	۱۱۸۸	۱۲۲۶	۱۶۲۶۱	۱۲
وزارت آموزش و پرورش	۲۵۲۷	۳۵۹۰	۲۱۱۸	۱۳۲۱	۱۰۷۸	۱۸۶۱	۹۰۰	۶۰۳	۵۶۲	۷۸۵	۷۱۱	۷۴۶	۱۶۸۰۲	۱۲
نهاد ریاست جمهوری	۴۹۷	۸۶۴	۸۷۵	۹۸۲	۱۲۰۳	۱۰۷۶	۷۰۱	۶۷۶	۷۷۷	۹۴۹	۹۱۰	۱۲۹۲	۱۰۸۰۲	۸
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۶۴۱	۹۶۸	۹۳۹	۱۲۳۲	۹۷۸	۱۰۰۲	۵۶۹	۵۴۱	۵۵۳	۵۷۹	۵۰۰	۶۲۱	۹۱۲۳	۷
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۰۲	۲۶۰	۲۶۰	۲۲۳	۲۸۳	۳۶۸	۲۱۵	۲۰۶	۱۷۰	۱۸۴	۱۴۶	۲۱۹	۲۶۳۶	۲

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین	دستگاه اجرایی
۲	۲۸۹۰	۱۶۶	۱۸۹	۲۳۲	۲۳۸	۲۴۶	۲۸۷	۲۸۸	۲۹۰	۲۷۵	۲۵۱	۲۸۵	۱۴۳	وزارت راه و شهرسازی
۳	۳۳۷۶	۲۷۰	۲۰۰	۲۶۸	۱۸۰	۲۱۷	۲۴۲	۳۵۰	۳۲۸	۴۱۲	۳۷۴	۳۵۱	۱۸۴	وزارت جهاد کشاورزی
۲	۳۲۵۵	۲۵۹	۲۱۶	۳۵۲	۲۲۶	۲۷۷	۲۴۶	۳۱۸	۲۳۰	۳۱۸	۲۵۲	۳۷۰	۱۹۱	وزارت کشور
۲	۲۷۱۴	۲۰۶	۲۱۶	۳۶۰	۲۰۶	۲۰۶	۲۰۱	۲۴۷	۲۴۳	۲۲۲	۲۳۹	۲۱۸	۱۵۰	شهرداری تهران و زیرمجموعه‌های آن
۱	۱۶۳۲	۹۶	۱۰۸	۱۲۳	۱۲۳	۱۴۴	۱۷۷	۲۵۷	۱۷۵	۱۱۷	۱۳۷	۱۱۵	۶۰	ارتش جمهوری اسلامی
۳	۴۰۹۲	۳۴۱	۲۸۹	۳۹۶	۲۸۹	۳۱۴	۳۳۴	۴۴۷	۳۶۵	۳۹۶	۳۱۰	۳۵۰	۲۶۱	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲	۲۱۰۱	۱۴۸	۱۳۳	۱۷۹	۱۶۳	۱۴۲	۱۵۹	۲۶۴	۲۰۴	۱۷۷	۲۰۶	۲۱۹	۱۰۷	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی
۱	۱۴۴۱	۷۷	۱۰۴	۱۲۰	۹۶	۱۱۷	۱۲۵	۱۷۹	۱۲۹	۱۲۰	۱۲۸	۱۴۴	۱۰۲	وزارت دادگستری (وزارت دادگستری و سازمان تعزیرات حکومتی استان‌ها)
۲	۲۷۱۷	۳۱۰	۲۷۵	۳۰۶	۱۸۸	۱۹۶	۱۸۸	۲۶۰	۱۷۵	۲۰۶	۲۳۱	۲۴۹	۱۳۳	وزارت نیرو

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۸۳

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین	دستگاه اجرایی
۲	۲۱۰۲	۱۶۴	۱۵۳	۱۸۲	۱۸۰	۱۴۴	۱۶۷	۲۴۴	۲۰۲	۱۹۰	۱۸۱	۱۸۷	۱۰۸	قوه قضائیه (دادگستری استان‌ها و سایر زیرمجموعه‌تابعه)
۱	۱۲۸۲	۱۰۲	۶۹	۸۳	۱۰۰	۱۱۰	۱۲۷	۱۱۰	۱۲۷	۱۰۷	۹۰	۱۰۴	۱۵۳	وزارت علوم تحقیقات و فناوری
۱	۸۷۹	۵۰	۵۴	۷۶	۴۴	۵۲	۶۲	۸۰	۸۰	۹۳	۱۱۲	۱۲۸	۴۸	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۰	۵۸۴	۴۳	۵۲	۴۱	۲۴	۳۴	۴۷	۸۴	۶۰	۵۴	۴۸	۵۸	۳۹	متفرقه (بنیاد ۱۵ خرداد و ...)
۱	۱۱۴۸	۸۰	۷۴	۵۹	۶۵	۶۹	۱۲۶	۱۴۱	۱۷۱	۱۲۱	۸۶	۸۸	۶۸	وزارت نفت
۱	۶۶۲	۵۶	۳۹	۵۴	۴۴	۲۹	۴۸	۷۸	۶۰	۶۷	۸۰	۵۸	۴۹	سیاه پاسداران انقلاب اسلامی
۰	۵۴۷	۴۹	۲۲	۳۴	۲۲	۲۹	۳۴	۴۹	۳۶	۴۶	۵۰	۶۶	۱۱۰	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۰	۳۹۲	۳۷	۲۸	۲۲	۲۳	۳۸	۳۲	۴۰	۴۰	۳۸	۳۲	۴۴	۱۸	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۰	۱۹۵	۱۰	۱۰	۱۱	۶	۱۵	۲۱	۲۰	۲۱	۱۴	۲۹	۲۶	۱۲	کمیته امداد

درصد	مجموع	اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین	دستگاه اجرایی
۰	۲۶۱	۱۶	۲۸	۱۵	۱۹	۱۳	۲۳	۲۰	۳۱	۳۴	۱۷	۲۹	۱۶	وزارت ورزش و امور جوانان
۰	۶۵	۲	۵	۱	۶	۴	۷	۸	۷	۴	۳	۱۳	۵	بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی
۰	۱۶۶	۱۶	۵	۶	۱۵	۲۱	۱۳	۱۹	۱۶	۶	۱۴	۱۰	۲۵	سازمان صداوسیما
۰	۴۲	۱	۵	۴	۱	۳	۲	۵	۴	۴	۳	۶	۴	وزارت اطلاعات
۰	۲۷	۴		۱	۱	۲	۲	۴	۳	۱	۳	۴	۲	وزارت امور خارجه
۰	۵۵	۳	۳	۵	۸	۴	۲	۴	۶	۸	۳	۷	۲	سازمان تبلیغات اسلامی
۰	۴۳	۸	۶	۵	۶	۳	۳	۵	۱	۲			۴	قوه مقننه
۰	۳۷	۱			۱	۲	۱	۶	۵		۴	۲	۱۵	سازمان خبرگزاری
۰	۱				۱									آستان قدس رضوی
۰	۲				۱					۱				مجمع تشخیص مصلحت نظام
۰	۱۱	۲	۲	۳	۴									شرکت هواپیمایی ایران (هما)
	۱۳۶۲۹۲	۱۱۰۶۳	۹۳۸۸	۱۱۰۱۳	۸۴۸۸	۹۰۵۶	۱۰۲۰۵	۱۴۷۸۵	۱۲۵۸۶	۱۲۶۰۷	۱۲۷۳۰	۱۴۸۵۵	۹۵۱۶	مجموع
		۸	۷	۸	۶	۷	۸	۱۱	۹	۹	۹	۱۱	۷	درصد

جدول (۱۶): تعداد دادخواست‌های مطرح‌شده به دیوان عدالت اداری به تفکیک دستگاه طرف شکایت از فروردین ۱۳۹۵ تا اسفند ۱۳۹۵

دستگاه اجرایی	فروردین	اردیبهشت	خرداد	تیر	مرداد	شهریور	مهر	آبان	آذر	دی	بهمن	اسفند	مجموع	درصد
سازمان تأمین اجتماعی	۱۸۹۳	۱۹۵۵	۲۰۶۳	۱۶۱۴	۲۱۰۸	۲۱۰۴	۱۶۴۹	۲۱۲۷	۱۸۵۷	۲۱۸۹	۲۴۲۸	۲۲۱۴	۲۴۲۰۱	۱۹
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۲۰۴۸	۲۰۰۸	۱۹۷۷	۱۵۶۴	۲۲۱۲	۲۳۵۳	۱۹۰۱	۲۳۶۲	۲۰۹۴	۲۳۶۲	۲۶۱۰	۲۳۳۸	۲۵۸۲۹	۲۰
شهرداری (به غیر از شهرداری تهران)	۱۳۷۰	۱۴۱۱	۱۴۷۵	۱۱۴۱	۱۳۹۴	۱۶۱۶	۱۱۳۵	۱۳۹۰	۱۱۹۸	۱۴۱۴	۱۵۱۸	۱۳۳۲	۱۶۳۹۴	۱۳
وزارت آموزش و پرورش	۷۸۷	۸۳۱	۹۱۸	۷۱۰	۹۴۳	۱۰۱۱	۸۱۴	۹۶۰	۶۶۳	۸۰۲	۹۳۲	۷۶۷	۱۰۱۳۸	۸
نهاد ریاست جمهوری	۷۷۳	۸۹۸	۹۲۳	۶۴۴	۸۷۵	۸۶۶	۶۸۹	۷۸۴	۵۵۱	۶۲۲	۵۵۰	۵۲۲	۸۶۹۷	۷
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۵۲۳	۴۳۶	۵۷۲	۳۹۷	۴۸۸	۵۴۵	۳۷۹	۶۳۶	۵۵۹	۷۶۸	۸۵۰	۸۵۱	۷۰۰۴	۵
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۴۳	۱۷۴	۲۱۱	۱۲۹	۲۰۵	۱۹۶	۱۵۷	۱۷۳	۱۳۶	۲۲۴	۲۱۲	۱۹۴	۲۱۵۴	۲

۲	۲۹۴۶	۲۷۱	۲۷۴	۲۷۶	۲۰۱	۳۰۶	۲۳۴	۲۳۶	۲۳۵	۱۷۸	۲۳۵	۲۹۷	۲۰۳	وزارت راه و شهرسازی
۲	۳۳۱۴	۲۸۲	۲۸۸	۲۶۹	۲۴۱	۳۲۴	۲۵۴	۲۹۴	۳۳۵	۲۳۴	۲۵۴	۲۵۳	۲۸۶	وزارت جهاد کشاورزی
۳	۳۴۴۵	۲۹۷	۳۳۰	۳۱۱	۲۴۶	۳۱۱	۲۵۵	۳۳۶	۲۶۵	۲۳۱	۲۶۶	۳۰۰	۲۹۷	وزارت کشور
۲	۲۵۰۷	۲۴۸	۲۴۶	۲۱۱	۱۹۶	۲۳۶	۱۶۴	۲۳۹	۲۰۲	۱۷۹	۱۹۹	۲۱۲	۱۷۵	شهرداری تهران و زیرمجموعه‌های آن
۱	۱۳۳۸	۱۱۱	۱۲۵	۱۵۸	۱۰۸	۱۲۳	۸۶	۱۰۶	۹۰	۷۷	۱۶۴	۱۱۱	۷۹	ارتش جمهوری اسلامی
۳	۴۳۸۵	۴۱۸	۴۶۰	۳۸۸	۳۶۸	۳۲۸	۲۸۷	۳۵۶	۳۷۵	۲۷۰	۴۰۹	۳۵۳	۳۷۳	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲	۲۱۰۱	۱۹۹	۲۱۵	۱۸۴	۱۷۲	۲۲۰	۱۵۲	۱۸۶	۱۸۲	۱۳۲	۱۳۸	۱۶۳	۱۵۸	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی
۱	۱۴۸۵	۱۱۹	۱۵۱	۱۳۴	۱۰۱	۱۴۴	۱۰۴	۱۶۱	۱۴۰	۱۰۴	۱۰۲	۱۲۸	۹۷	وزارت دادگستری (وزارت دادگستری و سازمان تعزیرات حکومتی استان‌ها)
۳	۴۱۵۲	۳۷۲	۴۷۳	۳۰۵	۳۳۷	۳۰۱	۳۱۱	۴۶۸	۳۸۴	۲۴۳	۳۱۸	۲۸۹	۳۵۱	وزارت نیرو

رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی ■ ۱۸۷

۲	۲۲۹۲	۲۱۴	۲۲۴	۲۱۵	۱۵۰	۲۱۷	۱۸۰	۱۸۹	۱۹۵	۱۷۵	۱۸۸	۱۷۳	۱۷۲	قوه قضائیه (دادگستری استان‌ها و سایر زیرمجموعه‌تابه)
۱	۱۷۲۹	۲۸۱	۲۲۳	۱۹۳	۲۰۴	۱۳۰	۱۰۷	۱۰۷	۱۰۵	۷۹	۱۰۲	۹۰	۱۰۸	وزارت علوم تحقیقات و فناوری
۱	۹۶۸	۱۰۲	۱۰۸	۱۱۱	۸۳	۷۴	۹۶	۵۲	۶۱	۸۲	۸۰	۷۳	۴۶	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۱	۶۹۷	۸۲	۷۴	۵۲	۵۴	۵۴	۳۸	۷۱	۶۹	۳۹	۶۱	۵۲	۵۱	متفرقه (بنیاد ۱۵ خرداد و ...)
۱	۱۱۱۶	۸۴	۱۰۲	۹۱	۵۶	۱۰۷	۹۰	۱۲۸	۹۷	۸۰	۱۰۱	۱۰۰	۸۰	وزارت نفت
۱	۷۵۳	۶۸	۷۴	۷۴	۵۸	۵۸	۵۵	۹۷	۵۸	۴۰	۶۴	۵۱	۵۶	سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۰	۵۸۹	۴۲	۴۳	۳۳	۳۱	۴۶	۳۰	۴۰	۵۰	۱۸	۴۰	۲۸	۱۸۸	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۰	۲۸۹	۳۹	۴۶	۳۰	۳۷	۳۷	۲۴	۳۹	۳۵	۲۴	۲۶	۲۹	۲۳	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۰	۲۶۴	۲۳	۳۳	۲۶	۱۳	۲۱	۱۶	۲۲	۲۰	۲۴	۲۲	۲۵	۱۹	کمیته امداد امام خمینی (ره)

۰	۲۶۷	۱۶	۱۸	۳۰	۱۴	۱۵	۲۲	۳۹	۲۹	۱۲	۳۰	۱۶	۲۶	وزارت ورزش و امور جوانان
۰	۵۲	۷	۱۰	۵	۱	۲	۲	۴	۵	۴	۲	۵	۵	بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی
۰	۹۹	۱۳	۸	۴	۵	۱۱	۴	۶	۱۲	۵	۷	۱۳	۱۱	سازمان صداوسیما
۰	۵۲	۴	۶	۲	۲۳	۱	۱	۵	۲	۱	۲	۲	۴	وزارت اطلاعات
۰	۵۴	۱	۵	۹	۵	۴	۴	۶	۲	۳	۶	۶	۳	وزارت امور خارجه
۰	۵۹	۵	۸	۲		۶	۲	۹	۸	۳	۶	۶	۴	سازمان تبلیغات اسلامی
۰	۸۱	۵	۲۶	۵	۲	۲	۳	۵	۳	۱۱	۹	۴	۶	قوه مقننه
۰	۱۳	۳	۱			۲		۱	۲		۱	۱	۲	سازمان خبرگزاری
۰	۱	۱												آستان قدس رضوی
۰	۴	۱	۱	۱		۱								مجمع تشخیص مصلحت نظام
۰	۴۲	۶	۹	۵	۵	۲	۳	۳	۱	۲	۲		۴	شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)
	۱۲۹۶۱۲	۱۱۵۳۲	۱۲۶۸۱	۱۱۵۰۵	۹۷۶۹	۱۱۵۱۵	۹۳۴۸	۱۱۸۹۶	۱۱۱۸۷	۸۴۴۹	۱۰۹۷۳	۱۰۴۹۳	۱۰۳۶۴	مجموع
		۹	۱۰	۹	۸	۹	۷	۹	۸	۷	۸	۸	۸	درصد



**جدول (۱۷): تعداد دادخواست‌های مطرح‌شده به دیوان عدالت اداری به تفکیک ۱۰ دستگاه اول طرف شکایت از فروردین ۱۳۹۱ تا پایان اسفند ۱۳۹۵**

ردیف	دستگاه اجرایی	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	مجموع	درصد
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۲۷۶۱۵	۲۲۴۹۲	۲۳۲۵۳	۲۴۲۰۱	۹۷۵۶۱	۲۳
۲	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۲۱۶۷۰	۱۹۰۲۳	۲۴۶۹۶	۲۵۸۲۹	۹۱۲۱۸	۲۱
۳	شهرداری (به‌غیر از شهرداری تهران)	۱۴۴۱۶	۱۵۲۳۹	۱۶۲۶۱	۱۶۳۹۴	۶۲۳۱۰	۱۴
۴	وزارت آموزش و پرورش	۱۲۳۸۴	۱۶۱۷۴	۱۶۸۰۲	۱۰۱۳۸	۵۵۴۹۸	۱۳
۵	نهاد ریاست‌جمهوری	۱۰۲۷۵	۷۶۸۴	۱۰۸۰۲	۸۶۹۷	۳۷۴۵۸	۹
۶	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۷۷۲۶	۶۸۰۶	۹۱۲۳	۷۰۰۴	۳۰۶۵۹	۷
۷	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۴۵۱۰	۲۲۷۸	۲۶۳۶	۲۱۵۴	۱۱۵۷۸	۳
۸	وزارت راه و شهرسازی	۴۱۷۴	۳۲۰۵	۲۸۹۰	۲۹۴۶	۱۳۲۱۵	۳
۹	وزارت جهاد کشاورزی	۴۵۰۱	۳۴۰۵	۳۳۷۶	۳۳۱۴	۱۴۵۹۶	۳
۱۰	وزارت امور اقتصادی و دارایی	۳۳۵۶	۳۶۸۷	۴۰۹۲	۴۳۸۵	۱۵۵۲۰	۴
	مجموع	۱۱۰۶۲۷	۹۹۹۹۳	۱۱۳۹۳۱	۱۰۵۰۶۲	۴۲۹۶۱۳	
	درصد	۲۶	۲۳	۲۷	۲۴		



# منابع

۱. احمدیان، مریم، شهبازی غیائی، موسی، عزیزنژاد، صمد، حیدرپور (۱۳۹۲)، تحلیل وضعیت اقتصادی کشور ۵. رصد و تحلیل محیط کسب و کار ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار.
۲. بهره‌مند بگ‌نظر، حمید (۱۳۹۶)، آسیب‌شناسی قوانین مربوط به جرائم اقتصادی در نظام حقوقی ایران، ناشر: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول: ۱۳۹۶.
۳. بی‌کس، برایان (۱۳۸۹)، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، ناشر: نشر نی، چاپ اول.
۴. پتفت، آرین و مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۶)، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، تهران، قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات، چاپ اول.
۵. توازنی‌زاده، عباس (۱۳۹۳)، تأملی در رأی شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم و مرجع تفسیر، فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضایی، شماره ۹، زمستان ۱۳۹۳.
۶. جعفری، امین (۱۳۹۳)، حقوق کیفری کسب و کار، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول.
۷. دادگر، یدالله؛ رحمانی، تیمور (۱۳۸۶)، مبانی و اصول علم اقتصاد؛ کلیاتی از اقتصاد برای همه؛ قم: مؤسسه بوستان کتاب (مرکز چاپ و نشر دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم)، چاپ هشتم.
۸. راسخ، محمد (۱۳۹۵)، مطالعه تطبیقی آموزش عمومی حقوق، تهران، قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات، چاپ اول.

۹. رفیعی، محمدرضا، عبدالهیان، امید، مرکزالمیری، احمد و سلطانی، محبوبه (۱۳۹۵)، گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب بدوی دیوان عدالت اداری، تهران، پژوهشگاه قوه قضاییه.
۱۰. رفیعی، محمدرضا، مرکزالمیری، احمد و موسوی‌زاده، سیدشهاب‌الدین (۱۳۹۴)، راهکارهای کاهش طرح دعوا و زمان رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری، در: پژوهشگاه قوه قضاییه، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری؛ مجموعه گزارش‌ها و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳ تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه. صص ۸-۳۹۷.
۱۱. سازمان شفافیت بین‌الملل (۱۳۹۵)، فساد در نظام‌های قضایی؛ گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۷، ترجمه لیلی منفرد، تهران، قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات.
۱۲. سرزعی، علی (۱۳۹۴)، اقتصاد برای همه، تهران، ترمه، چاپ چهارم.
۱۳. شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)، ۳ جلد، چاپ دهم، تهران، انتشارات دراک.
۱۴. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۳)، حقوق اداری، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ نوزدهم، تابستان.
۱۵. عبدالهیان، امید (۱۳۹۲)، راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی ۱. نماگر اجرای قراردادهای، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، گزارش پژوهشی، شماره مسلسل ۱۳۴۸۱.
۱۶. عبدالهیان، امید، (۱۳۹۰)، تحقق کارایی اقتصادی در حقوق قراردادهای ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، گروه حقوق اقتصادی.

۱۷. عبدالهیان، امید، رفیعی، محمدرضا (۱۳۹۶)، راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی، قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات.
۱۸. فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۲)، تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۱، زمستان ۱۳۹۲.
۱۹. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۳)، عدالت رویه‌ای و تکلیف به بیان دلایل تصمیمات اداری: رویکردی حق بنیاد، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه ۱۰.
۲۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ سی و هشتم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)، اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی، مجله قانون و کلا، شماره ۱۸۶-۱۸۷.
۲۲. کاویانی، کورش (۱۳۸۶) پیشگفتار سردبیر ویژه‌نامه، مجله پژوهش حقوق و سیاست (ویژه‌نامه حقوق اقتصادی و تحلیل اقتصادی حقوق)، سال نهم، شماره ۲۳، پاییز و زمستان.
۲۳. محسنی، حسن (۱۳۹۳)، اداره جریان دادرسی مدنی بر پایه همکاری و در چارچوب اصول دادرسی، چاپ سوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۴. مرشدخوانی، رضا (۱۳۹۵)، تبیین ارتباط حقوق با رشد اقتصادی، طرح پژوهشی چالش‌ها و راهکارهای نظام حقوقی در مسیر رشد اقتصادی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی، دفتر طرح‌های پژوهشی.

۲۵. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۰)، تأثیر کمیت و کیفیت مقررات بر محیط کسب و کار، مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار، گزارش پژوهشی: شماره مسلسل ۱۲۳۱۳.
۲۶. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۵)، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار، مجله مجلس و راهبرد، دوره ۲۳، شماره ۸۷، صفحه ۱۶۳-۲۰۰.
۲۷. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۶)، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار؛ ۳. شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار (عملکرد کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم توسعه)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، گزارش پژوهشی: شماره مسلسل ۱۵۴۲۱.
۲۸. مرکزالمیری، احمد و مهدی‌زاده، مهدی (۱۳۹۴)، قانون گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، مجله پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، تابستان، ص ۱۵۷-۱۸۴.
۲۹. مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۳۰. مصطفی‌زاده، آرمین (۱۳۹۴)، الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۱. تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، گزارش پژوهشی، مسلسل: ۱۴۳۸۰.
۳۱. معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری (۱۳۹۴)، نظریات مشورتی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۱-۱۳۹۳، تهران، جنگل، جاودانه، چاپ اول.

۳۲. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین (۱۳۹۶)، در انتظار قانون‌گرایی: تحلیل متنی نظریه حاکمیت قانون در ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، شماره ۹۲، زمستان، ۲۰۳-۱۷۵.
۳۳. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۶)، در گزارش نشست علمی ایجاد هیأت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی، پژوهشگاه قوه قضاییه.
۳۴. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۶)، در: گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی سال‌های ۹۵-۱۳۹۴، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
۳۵. نجفی‌خواه، محسن؛ عبدالهیان، امید (۱۳۹۵)، جایگاه کنونی نظام حقوقی در فرایند رشد اقتصادی، طرح پژوهشی چالش‌ها و راهکارهای نظام حقوقی در مسیر رشد اقتصادی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی، دفتر طرح‌های پژوهشی.
۳۶. نجفی‌خواه، محسن و حسین‌زاده، محسن (۱۳۹۵)، چالش‌ها و راهکارهای کارایی نظام قضایی در فرایند رشد اقتصادی، طرح پژوهشی چارچوب دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و اشتغال‌زا در آینده میان‌مدت، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارش پژوهشی.
۳۷. هادی، سولماز، حاجی‌پور، مرتضی (۱۳۹۵) بررسی شیوه‌های جایگزین حل‌وفصل اختلافات از منظر حقوق ایران و فقه امامیه، فصلنامه علمی پژوهشی فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال نهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵.
۳۸. هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی، مجله حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۷.
۳۹. هداوند، مهدی، نجابت‌خواه، مرتضی، آقایی، مسلم، شمس، عرفان. همتمی، مجتبی، یزدانی، هرمز، جم، فرهاد و مشهدی، علی، (۱۳۹۱)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران، خرسندی.

۴۰. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۹۴)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران، خرسندی.

#### وبسایت‌ها

1. [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html)
2. <https://divan-edalat.ir/show.php>
3. [www.mehrnews.com](http://www.mehrnews.com)
4. <http://judgements.ijri.ir>