

پژوهشنامه، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک،
سال اول، شماره اول، صص ۸۰-۶۱

نقش دیوان عدالت اداری در اجرای سیاستهای اقتصادی نظام

محمدصادق شفیعی*

علیرضا حسین بیگی**

چکیده

توسعه خصوصی‌سازی و حمایت از سرمایه‌گذاری اهداف اصلی سیاستهای اقتصادی نظام می‌باشد. دولت نیز متولی اصلی اجرای سیاستهای کلی اقتصادی است با این حال حسن اجرای این سیاستها نیز از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد. این مقاله درصدد است نقش دیوان بر تصمیمات اقتصادی دولت، صلاحیتهای اقتصادی دیوان و تأثیر آن بر سیاستهای اقتصادی را همراه با چشم‌انداز دیوان مورد بررسی قرار دهد.

واژگان کلیدی

دیوان عدالت اداری، سیاستهای اقتصادی نظام، صلاحیتهای اقتصادی دیوان، چشم‌انداز دیوان.

* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی دانشگاه شهید بهشتی
** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

با وجود اقتصاد تک محصولی کشور و عدم نیاز به منابع دیگر مالی برای اداره کشور در دوران ابتدایی انقلاب به دلیل قدرت برتر مالی ناشی از درآمد نفت و قدرت سیاسی دولت، عملاً سیاستگذارانها علیه سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی کشور شکل گرفت و به علت ایجاد خلاء ناشی از عدم حضور بازار و بخش خصوصی بخش دولتی اقدام به پر کردن این فضا و افزودن بر حجم و گستره خود در کشور نمود تا جایی که نهادهایی که زمانی در راستای رفع نیازهای جامعه و به علت عدم وجود بخش خصوصی کارآمد تأسیس شده بودند خودشان به رقاباتی برای یکدیگر تبدیل گردیده و به علت ویژگیهای اقتصاد دولتی باعث گسترش فساد اداری و مالی در جامعه شدند.

با گذر از بحرانهایی که کشورمان به آنها دچار شده بود و با روشن شدن ضعفهای اقتصاد دولتی و عدم توان پاسخگویی به نیازهای رو به افزایش جامعه جوان کشور، نگاه مسئولان و سیاستگذاران با تاسی از الگوهای موفق بسوی اتخاذ سیاستهای تشویقی و ترغیبی با هدف احیای بخشهای غیردولتی در اقتصاد کشور معطوف شد، بدین منظور دو راهبرد اصلی در دستور کار قرار گرفت. حمایت و پشتیبانی از سرمایه‌گذاریهای بخش خصوصی و دیگری واگذاری تدریجی نهادهای اقتصادی دولت به این بخش. این راهبرد ممکن نبود مگر با اتخاذ سیاستهای مرحله به مرحله بعلاوه این که تجربه تلخ برخی کشورها در خصوصی‌سازی شتابزده و لجام‌گسیخته که ماحصل آن ایجاد طبقه‌ای از مدیران سابق و صاحبان قدرت و اطلاعات بود، تصمیم‌گیران را به اهمیت و نقش محیط برابر و رقابتی در خصوصی‌سازی و سرمایه‌گذاری در این بخش، معطوف داشت. از سوی دیگر «ایجاد فضایی ایمن» مهمترین پیش‌شرط تشویق سرمایه‌گذاری در بخش

خصوصی^{۷۹} دانسته شد، زیرا اگر منافع سرمایه‌گذاری با خطر بالایی همراه باشد حتی «تسهیلات اعتباری نمی‌تواند وام‌گیرنده را وا دارد که پول دریافتی را در محیطی پر خطر به کار گیرد.»^{۸۰}

بنابراین ایجاد محیط امن و رقابتی در اقتصاد کشور بعنوان دغدغه مشترک هردو قشر تصمیم‌گیران دولتی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مطرح شد و پر واضح است که برای رسیدن به این مطلب ایجاد «زمینه ای لازم و نهادهای حقوقی، قضایی، قانونی و زیرساختهای اقتصادی کارآمد»^{۸۱} بگونه ای که آزادیهای سیاسی و اقتصادی را تضمین کنند^{۸۲} و محیطی امن را برای نیل به این مقصود فراهم سازند در صدر توجه مجریان قرار گرفت. در این راستا قوه قضائیه و دستگاهها و سازمانهای آن نقش دست اول^{۸۳} را در ایجاد نهادهای حقوقی و قضایی توانمند برعهده دارد.

یکی از این نهادها که به جرأت می‌توان آنرا توانمندترین نهاد قوه قضائیه در این عرصه دانست، دیوان عدالت اداری با ساز و کارهای ویژه خود می‌باشد که این مقاله در پی تبیین جایگاه آن در فرآیند مزبور است.

۱- دیوان عدالت اداری و سیاستهای کلان اقتصادی کشور

بمنظور تبیین جایگاه دیوان عدالت اداری در بحث خصوصی‌سازی و حمایت از سرمایه‌گذاریهای اقتصادی، ابتدئاً به بررسی جایگاه ایجاد ثبات، امنیت و برابری

^{۷۹} و ۲- کریمی، دکتر زهرا، (موانع موفقیت آمیز سیاستهای اشتغال در ایران)، مجله اطلاعات

اقتصادی سیاسی- شماره های ۲۳۲-۲۳۱

^{۸۰} - همان

^{۸۱} - یوسفی، دکتر محمدقلی، «بررسی علل شکست سیاستهای تعدیل در فرآیند توسعه

اقتصادی» اطلاعات اقتصادی سیاسی شماره های ۲۳۲-۲۳۱

^{۸۲} - همان

^{۸۳} - (قوه قضائیه و امنیت اقتصادی) در روزنامه حمایت، ۸۴/۵/۱۵

در محیط اقتصادی کشور، از منظر سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی می‌پردازیم. سپس با توجه به سیاست‌گذاری‌های کلان در بخش قضایی به تأثیر اجرایی شدن این سیاستها از سوی قوه قضائیه (علی‌الخصوص از طریق دیوان عدالت اداری) در دستیابی به مولفه‌های فوق‌الذکر و در نتیجه تسهیل و روان‌سازی سرمایه‌گذاری و خصوصی‌سازی در کشور می‌پردازیم.

بر پایه سند «چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در»^{۸۴} جامعه ایرانی جامعه-ای برخوردار از سلامت (در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، بهداشتی و...) و دارای فرصتهای برابر برای افراد و توزیع مناسب درآمد می‌باشد. بر این نکته نیز تأکید شده که «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه» باید قانون‌گذاریها «متناسب با سیاستهای توسعه و اهداف الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین گردد و این سیاستها و هدفها بصورت کامل مراعات شود.»

براساس سیاستهای کلی اصل ۴۴، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری دولت ملزم به «استفاده از روشهای معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصتهای برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکتهای بزرگ در بورس بمنظور دستیابی به قیمت پایه سهام»^{۸۵} شده است و سیاستهای مزبور تلاشی در جهت رفع نگرانی‌های هردو قشر تصمیم‌گیران نظام و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی است. براساس ابلاغیه رهبر معظم انقلاب دولت از شروع به فعالیتهای جدید

^{۸۴} - چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی

^{۸۵} - ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص سیاستهای کلی توسعه بخشهای غیردولتی از طریق واگذاری فعالیتها و بنگاههای دولتی ابلاغی به تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ خطاب به رؤسای سه قوه و مجمع تشخیص مصلحت، بند (د)، قابل دسترسی در

اقتصادی خارج از شمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی منع و ملزم گردیده است که حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم، کلیه فعالیتهای فوق را به بخشهای تعاونی و خصوصی، واگذار نماید. همچنین سرمایه‌گذاری مالکیت و مدیریت در بسیاری از بخشهای صدر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط بنگاهها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخشهای خصوصی مجاز دانسته شده است.

همانطور که ذکر شد براساس چشم انداز، قانونگذار ملزم به رعایت اصول و مفاد این سند در هنگام تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه‌ای و قوانین بودجه سالانه گردیده و در متن ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص «سیاستهای کلی توسعه بنگاههای غیردولتی» آمده است که «... با توجه به ابلاغ بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاستگذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید.» بمنظور انجام این وظیفه دولت لایحه‌ای را تهیه کرده که در زمان تهیه این مقاله در صحن علنی مجلس مطرح شده است و مجلس در حال بررسی آن می‌باشد.

در این لایحه^{۸۶} دولت در اجرای فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاههای دولتی به این بخش ملزم به رعایت اصول و مقرراتی از جمله مقرراتی که در قانون مناقصات مصوب مجلس شورای اسلامی معین شده با برخی استثنائات و با رعایت انصاف و شفافیت و عدم لحاظ امتیازی برای نوع وابستگی مالکیتی بنگاهها در ارجاع کار به آنها، همچنین تلاش در جهت رشد فضای رقابتی، جلوگیری از انحصار و شفافیت گردش اطلاعات در بازارها شده است.

همه این مولفه‌ها در جهت اجرای سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی تنظیم شده است.

^{۸۶} - ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاستهای کلی توسعه بخشهای غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی ۱۳۸۴/۳/۱، لایحه ۳۹ ماده‌ای سیاستهای اصل ۴۴

یکی از مهمترین صلاحیتهای دیوان عدالت اداری که «بمنظور رسیدگی به شکایت، تظلمات و اعتراضات مردن نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی»^{۸۷} تأسیس گردیده است بررسی مطابقت تصمیمات، تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و عملکردهای مسئولین اجرایی با قوانینی است که متضمن سیاستهای کلی اقتصادی می‌باشند. صدور حکم مبنی بر مغایرت، ابطال و یا تأیید این تصمیمات در مطابقت با قوانین مصوب در صورت شکایت اشخاص نیز صلاحیت دیگر دیوان است که با توجه به سیاستهای اقتصادی گفته شده و قوانین مصوب و در شرف و هم چنین سیاستهای قضایی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش و جایگاه دیوان عدالت در اجرای این سیاستها پر اهمیت خواهد بود.

در این خصوص می‌توان به مواردی از سیاستهای قضایی از جمله: «اصلاح و تقویت نظام نظارتی و بازرسی قوه قضائیه بر دستگاههای اجرایی و قضایی نهادها»^{۸۸} در جهت جلوگیری و اصلاح تخلفات دستگاههای اجرایی، قضایی و نهادها، از سیاستها و قوانین مصوب اشاره نمود. همچنین «اصلاح ساختار نظام قضایی کشور و تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی» در جهت تضمین عدالت و تأمین حقوق فردی و اجتماعی همراه با سرعت و دقت، با اهتمام به اجرای سیاستهای مذکور اهدافی است که از یک سو نقش نظارتی دیوان بر تصمیمات اداری متخذ از جانب مسئولان و تقویت این نهاد در راستای اجرایی کردن قوانین و از جمله قوانین اقتصادی را پر اهمیت می‌کند و از سوی دیگر به وظیفه مسئولان قضایی در تخصصی کردن و افزایش کارایی و عملکرد نهادهای قضایی که دیوان عدالت اداری را نیز شامل می‌گردد توجه داشته است. بدین منظور با توجه به روشهای واگذاری شرکتیهای دولتی و مسائل مرتبط با آن از جمله بررسی ارزش شرکتیهای قابل واگذاری، نحوه انجام واگذاری (برگزاری مناقصه یا واگذاری در

^{۸۷} - اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^{۸۸} - سیاستهای کلی قضایی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام

بورس یا... و قوانین پیچیده مرتبط با آن و از طرف دیگر مسایل فنی و تخصصی مربوط به بازارهای رقابتی و جلوگیری از انحصار و واگذاری تسهیلات موضوع حمایت در سرمایه‌گذاریها، تخصصی شدن و انجام امور کارشناسی در بررسی پرونده‌های مرتبط با این موضوعات بصورت ضرورتی اجتناب‌ناپذیر درآمده است. در ادامه نحوه عملکرد دیوان نسبت به نظارت بر اجرای قوانین و مقررات اقتصادی را بررسی و بصورت تفصیلی کارکردهای دیوان را در این خصوص بیان می‌نمائیم.

۲- نقش نظارتی دیوان عدالت اداری بر تصمیمات اقتصادی قوه مجریه

همانطور که بیان شد، منظور این قسمت بررسی تفصیلی عملکردهای دیوان عدالت اداری در اجرای سیاستهای اقتصادی نظام که همانا ایجاد امنیت و عدالت اقتصادی است می‌باشد و در این خصوص ابتدا به صلاحیتهای اقتصادی دیوان در حوزه‌های مرتبط با موضوع پرداخته و سپس برای عینی شدن مطالب و فهم تأثیرات آنها در حوزه مسائل اقتصادی مثالهایی از قوانین ذکر خواهد شد.

شوریه‌شکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۲-۱- صلاحیتهای اقتصادی دیوان عدالت اداری

مراد از صلاحیتهای اقتصادی دیوان عدالت اداری صلاحیت مبتنی بر ابطال تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها، بخشنامه و نظامات اقتصادی دولت و رسیدگی به اعتراض و شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی نسبت به تصمیمات اقتصادی دولت می‌باشد که مغایر قوانین محسوب می‌شوند.

براساس ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۱۱ سابق) صلاحیتهای فوق را در سه بخش رسیدگی به شکایات اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین آنها، رسیدگی به شکایت اشخاص از آراء و تصمیمات قطعی

مراجع اداری، ابطال مصوبات واحدها در قالب مرجع عمومی اداری و مرجع عالی اداری مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهیم.

الف) رسیدگی به اعتراض و شکایت اشخاص

در این قالب دیوان بعنوان مرجع عام رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات و مصوبات واحدهای دولتی و مأمورین آنها شناخته شده که بند الف ماده ۱۳ قانون دیوان این واحدها را برشمرده است؛ وزارتخانه ها، سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. رسیدگیهای دیوان در این بخش «منصرف به تصمیمات و اقداماتی است که واحدهای فوق‌الذکر و یا مأمورین آنها با توجه به اختیارات و وظایف قانونی که دارا بوده و نوعاً خاص آنها، می‌باشد برخلاف قانون یا خارج از صلاحیت خود یا با تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات خویش انجام داده‌اند و از این بابت حقوقی تضييع شده باشد».^{۸۹}

بنابراین دیوان بعنوان مرجع بدوی رسیدگی به تظلمات وارد عمل شده و اقدام به رسیدگی و صدور آرا قطعی می‌نماید. بعنوان مثال درخواست الزام شهرداری به انجام وظایف موضوع ماده ۷ «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در خصوص تغییر کاربری زمینهای موضوع این قانون از جمله یکی از موارد صلاحیت دیوان در بخش حمایت از صنعتگران کشور می‌باشد.

ب) رسیدگی به شکایت اشخاص از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اداری

به موجب بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر

^{۸۹} - شمس، دکتر عبدا... «آیین دادرسی مدنی» نشر میزان، جلد اول، چاپ اول، ص ۱۴۱

و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقص قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها^{۹۰} در حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. در این خصوص صلاحیت دیوان منحصرأ رسیدگی شکلی از حیث رعایت قوانین و مقررات می باشد و در صورت نقض رأی مورد شکایت، رسیدگی مجدد را به همان مرجع واگذار می کند تا مطابق نظر دیوان عدالت اداری رأی صادر نماید.

از سوی دیگر با توجه به نص ماده مزبور، موارد برشمرده شده تمثیلی است و نه حصری، بنابراین آراء هیأت‌های همچون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و هیأت رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۸ قانون برگزاری مناقصات نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می باشد.

ج) ابطال مصوبات واحدهای دولتی

براساس بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان، رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص در صورتی که «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوطه یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود» مورد اعتراض و شکایت اشخاص واقع شود، در حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان بوده که هیأت عمومی دیوان با استناد به ماه ۴۲ و با رعایت مواد ۳۸، ۳۹، ۴۰ و ۴۱ قانون اقدام به ابطال مصوبات قوه مجریه خواه در

^{۹۰} - قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی

قالب آئین‌نامه، بخش‌نامه یا تصویب‌نامه و یا سایر نظامات دولتی در صورت مغایرت با قوانین اقتصادی کشور را می‌نماید.

نقش پر اهمیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وقتی روشن می‌شود که بدانیم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت دارد تا تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران و آئین‌نامه‌های مستقل و اجرایی اقتصادی وزیران را که مغایر اهداف کلی قوانین اقتصادی یعنی امنیت اقتصادی و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است ابطال نماید.

۲-۲- تأثیرات صلاحیت‌های اقتصادی دیوان بر اجرای سیاستهای اقتصادی

قانونگذار به تبعیت از سیاستگذاریهای انجام شده، قوانینی را به تصویب رسانده و یا در شرف تصویب آنها می‌باشد که در بخش امنیت اقتصادی می‌توان به قانون «تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی»^{۹۱} و 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 و...»^{۹۲} اشاره کرد و در بخش تحقق عدالت اقتصادی می‌توان به قانون «برگزاری مناقصات»^{۹۳} و لایحه مربوط به اجرای سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی و... توجه نمود. در ادامه به بررسی اجمالی این قوانین و تأثیر دیوان در اجرایی شدن آنها می‌پردازیم.

^{۹۱} - قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۱/۲/۳ مجلس شورای اسلامی

^{۹۲} - 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

۱۳۸۲/۵/۲۶ مجلس شورای اسلامی

^{۹۳} - قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی

الف) قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی

ماده ۸ این قانون، سرمایه‌گذاریهای خارجی مشمول قانون فوق را بطور یکسان از کلیه حقوق، حمایتها و تسهیلاتی که برای سرمایه‌گذاریهای داخلی موجود است برخوردار دانسته و در ماده ۹ سلب مالکیت و ملی شدن را تنها برای حفظ منافع عمومی و با رعایت قیدهای سه‌گانه طی فرایند قانونی، به روش غیرتبعیض‌آمیز و در مقابل پرداخت غرامت به مأخذ ارزش واقعی آن سرمایه‌گذاری بلافاصله بعد از سلب مالکیت، جایز دانسته است و در ادامه ماده ۱۹ این قانون اختلافات بین دولت و سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص سرمایه‌گذاریهای موضوع این قانون در صورتی که در قانون موافقت‌نامه دو جانبه با دولت متبوع سرمایه‌گذار خارجی در مورد شیوه دیگری از حل و فصل اختلاف توافق نشده باشد را قابل رسیدگی در دادگاههای داخلی می‌داند.

هر چند به موجب رای وحدت رویه شماره ۳۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۷۵/۲/۲۹ «... رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای که مسائل حقوقی می‌باشد و باید بصورت توافقی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار گیرد خارج از شمول ماده ۱۱ (ماده ۱۳ قانون جدید) دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان مذکور نمی‌باشد»^{۹۴} و رأی وحدت رویه شماره ۱۳۰ دیوان عدالت اداری نیز مؤید این مطلب می‌باشد.^{۹۵} ولی با توجه به ماده ۵ «قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاریهای خارجی» که اقدام به تأسیس سازمانی برای حمایت از سرمایه‌گذاریهای خارجی نموده و آن را تنها نهاد رسمی تشویق سرمایه‌گذاریهای خارجی در کشور و رسیدگی به کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاریهای خارجی دانسته و انجام امور مربوط به پذیرش، بکارگیری و خروج سرمایه را بر عهده این

^{۹۴} - نقل از شمس، دکتر عبدالله، همان، ص ۱۴۱

^{۹۵} - برای دیدن سایر آرا مرتبط با این موضوع رجوع شود به: طباطبایی‌موتمنی، دکتر منوچهر، «حقوق اداری»، انتشارات سمت، چاپ یازدهم، ۱۳۸۴، صص ۴۳۳ و ۴۳۴

سازمان قرار داده است، این سازمان و مسئولین آن مکلف به اجرای کلیه حمایت‌های مندرج در قانون فوق‌الذکر از سرمایه‌گذاریهای خارجی بوده و در صورت تخلف و عدم رعایت مفاد قانون افراد می‌توانند ابطال تصمیمات و اقدامات خلاف قانون را از دیوان عدالت اداری تقاضا نمایند و شاکی نیز حق درخواست محکومیت این واحدها را مبنی بر الزام به اجرای قوانین مزبور و یا ابطال آئین‌نامه‌ها و نظامات مغایر با این قوانین را از دیوان عدالت اداری خواهد داشت. شکایات و اعتراضات در خصوص الزام به اجرای قانون فوق‌الذکر در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و اساساً متمایز از قراردادهای اداری هستند و دادگاههای عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی به آنها را ندارند.

(ب) قانون برگزاری مناقصات

براساس این قانون قوای سه‌گانه و کلیه واحدهای تابعه آنها و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران برای انجام معاملات خود ملزم به برگزاری مناقصه با رعایت ضوابط و مقررات مندرج در این قانون می‌باشند.^{۹۶}

بدین منظور و برای رسیدگی به شکایت و دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار بر مبنای ماده ۷ این قانون هیأت رسیدگی به شکایات تشکیل گردیده و ماده ۸ این قانون صلاحیتهای هیأت را بمنظور رسیدگی به اعتراضات مربوط به اجرا نشدن هر یک از مواد قانون و صدور رأی تجدید یا لغو مناقصه تأیید نموده است.

بند ج ماده ۲۵ این قانون رأی هیأت را قطعی ولی اعتراض به آن را قابل رسیدگی در مراجع ذیصلاح اعلام می‌نماید که با توجه به بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، شعب دیوان صالح به رسیدگی می‌باشند.

شعب دیوان عدالت اداری تنها از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت تصمیمات هیأت با قانون برگزاری مناقصات اقدام بصور رأی می‌نماید.

^{۹۶} - مواد ۱، ۳ و ۱۱ قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی

ج) لایحه سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی

بر مبنای این لایحه و در راستای اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وظایف و مسئولیتهایی بر عهده دولت و بویژه متولیان اجرای آن از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی و کمیته‌های فنی و تخصصی این سازمان قرار داده شده است که از جمله آنها می‌توان به ماده ۷ این لایحه در خصوص وظیفه دولت به ارائه اطلاعات مربوط و ارائه تسهیلات قانونی بر مبنای محیط رقابتی و حمایت از رشد فضای رقابتی از طریق جلوگیری از انحصار و شفافیت گردش اطلاعات اشاره کرد.

ماده ۹ لایحه مزبور ورود و فعالیت بخشهای غیردولتی به فعالیتهای مجاز اقتصادی را مستلزم اخذ مجوز ندانسته و دولت را مکلف به بازنگری در قوانین مربوطه ظرف یکسال از تاریخ تصویب این قانون کرده است.

از موارد دیگری که در این لایحه قید گردیده است الزام به اجرای مقررات قانون مناقصات دولتی و منع دست‌اندرکاران واگذاری در خرید سهام قابل واگذاری و رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای از سوی آنها می‌باشد. البته تکالیف دولت به این موارد محدود نبوده و موارد دیگری را نیز در برمی‌گیرد^{۹۷}

هر گونه تصمیم و اقدام (فعل یا ترک فعل) واحدهای مجری این قانون و مأمورین و مستخدمین آنها با استناد به بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی در این دیوان می‌باشد.

نکته‌ی که در اینجا می‌توان به آن اشاره کرد مفاد تبصره ۳ ماده ۹ این لایحه می‌باشد که در آن ورود و فعالیت اقتصادی بخشهای غیردولتی به فعالیتهای اقتصادی مجاز را مستلزم اخذ مجوز از دولت ندانسته و دولت را موظف کرده است

^{۹۷} - نک: تبصره ۳ ماده ۹ و ماده ۷ و تبصره ۱ ماده ۲۳ لایحه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

تا ظرف یکسال از تصویب این قانون مقررات ناظر بر صدور مجوزها را مورد تجدید نظر قرار داده و موارد مغایر با این قانون را ملغی اعلام نماید، حال این سوال مطرح است که در صورت گذشت این مهلت و عدم لغو یا اصلاح مقررات مغایر از سوی دولت آیا دیوان صالح به رسیدگی به شکایات در این خصوص و صدور حکم مبنی بر لغو این مقررات می‌باشد؟

آیا در صورتی که این مقررات به صورت قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در آمده باشد، دیوان می‌تواند در رسیدگی و صدور حکم، به این قوانین توجه نکرده و بر مبنای همین لایحه (در صورت تصویب) اقدام به ابطال و لغو تصمیمات واحدهای دولتی و نهادهای وابسته نماید؟

بعنوان مثال چنانچه دولت به تکلیف خود مبنی بر ملغی نمودن مقررات ناظر بر صدور مجوز که مغایر لایحه سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی (در صورت تصویب آن) می‌باشد عمل ننماید و ورود و فعالیت اقتصادی بخشهای غیردولتی به فعالیتهای اقتصادی مجاز را منوط به اخذ مجوز نماید، آیا افراد حقیقی و حقوقی غیردولتی می‌توانند از این تصمیم به استناد مغایرت آن با بند ۱ ماده ۱۳ لایحه سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی (در صورت تصویب آن) در دیوان عدالت اداری شکایت کنند؟ وظیفه دیوان در قابل این شکایات چیست؟ در پاسخ باید گفت در اینجا قانون صراحتاً به عدم نیاز به اخذ مجوز برای ورود به این بخش از فعالیتهای اقتصادی اذعان نموده است و این تکلیف را بر عهده دولت قرار داده تا خود را با این تغییرات وفق دهد بنابراین در صورت عدم اجرای این قانون پس از فرجه قانونی از سوی دولت، اهمال و تخلف از سوی مسئولان ذیربط محرز بوده و لذا دیوان اقدام به ابطال تصمیمات و نظامات در این خصوص می‌نماید.

مطلب دیگر در خصوص قوانین سابق مغایر باحکم این قانون و استناد مأمورین دولتی به قانون سابق در خصوص اخذ تصمیمات مغایر با این قانون می-

باشد که در این صورت نیز دیوان با انجام تفاسیر مقرون به صحت و مطابق نظر قانونگذار اقدام به صدور رأی و ابطال تصمیمات مغایر با این قانون می‌نماید.

د) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت جمهوری اسلامی ایران

این قانون که بمنظور بر طرف کردن مشکلات و عوامل بازدارنده نوسازی و پیشرفت صنعتی و فراهم نمودن محیط سازگار و فعال با هدف افزایش بازدهی، ارتقاء بهره‌وری و پویایی و رقابت‌پذیری در تاریخ ۱۳۸۲/۵/۲۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، وظایف و تکالیفی را بر عهده دولت و واحدهای وابسته به آن قرار داده است که در این خصوص می‌توان به کسر مالیاتهای واحدهای صنعتی در صورت اصلاح ساختار مالی، پرداخت ۵۰٪ قیمت روز حامله‌های سوخت صرفه‌جویی شده نسبت به معیارهای تدوین شده، تبدیل «کاربری اراضی تحت مالیکت واحدهای صنعتی که در محدوده قانونی شهرها قرار دارند و به شهرکهای صنعتی مصوب انتقال می‌یابند به کاربری مسکونی، تجاری و یا اداری و لغو معافیت‌های حقوق ورودی کالاهای وارداتی به کشور به استثناء موارد خاص و... اشاره داشت.^{۹۸}» در این موارد نیز در صورت اعتراض و شکایت نسبت به تخلف دولت و سازمانهای دولتی از انجام این وظایف دیوان عدالت اداری به استناد

^{۹۸} موارد استثنا شده از این حکم عبارتند از: الف) لایحه قانونی راجع به معافیت ماشین-آلات تولیدی که توسط واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی مجاز وارد می‌شود از قانون پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۴ که به تصویب شورای عالی انقلاب رسیده است. ب) اختیارات ناشی از ماده (۳۹) قانون امور گمرکی مصوب

قسمتهای الف و ب بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان، صالح به رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌باشد.

خاطر نشان می‌گردد که هر چند قانونگذار صلاحیتهایی گسترده و ممتاز برای دیوان عدالت اداری قائل گردیده، اما صرف این جایگاه قانونی وافی به مقصود نبوده بلکه پذیرش این جایگاه از سوی اشخاص و همچنین دستگاههای دولتی و سازمانهای وابسته در خصوص اجرای احکام و دستورات دیوان، نشان‌دهنده شأن و جایگاه دیوان در نظام اداری ایران می‌باشد که در رابطه با راهکارهای نیل به این مقصود در ادامه به ارائه برخی نکات می‌پردازیم.

۴- چشم‌انداز دیوان عدالت اداری در مورد اجرای سیاستهای اقتصادی

«براساس تجربیات گذشته، مردم (و از جمله سرمایه‌گذاران) بخوبی می‌دانند که رأی گرفتن علیه یک ارگان حکومتی (تقریباً) غیرممکن و بسیار زمان‌بر و غیراقتصادی است.

در بسیاری از این موارد زبان‌دیده ترجیح می‌دهد جهت صرفه‌جویی در هزینه‌های پیگیری و هزینه زمان از دست رفته حتی قبل از تشکیل پرونده از بخش بزرگی از حقوق خود چشم‌پوشی کند، بخصوص اگر ارگان مربوطه توانایی انتقام‌جویی از شاکی خود را داشته باشد، این مشکل تبدیل به یک فرایند ضدتولیدی و امنیتی می‌شود.^{۹۹} تغییر این نگرش علاوه بر اینکه فرآیندی زمان‌بر بوده نیازمند بازنگریهایی در خصوص نحوه رسیدگیهای مراجع قضایی و از آن جمله دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی می‌باشد همچنین ایجاد ضمانت اجرای قوی برای جلوگیری از بلا اجرا ماندن و بعضاً واکنشهای معکوس ارگانهای دولتی در مقابل تصمیمات دیوان، الزامی می‌باشد لذا مطالب این بخش را در دو

^{۹۹} - رحیمی، پیمان، در حاشیه قوه قضائیه و امنیت اقتصادی، روزنامه خرداد ۱۳۸۷/۷/۲۸

قسمت نحوه رسیدگیهای اقتصادی دیوان و ضمانتهای اجرای آرای اقتصادی دیوان بررسی می‌نمائیم:

الف) نحوه رسیدگیهای اقتصادی دیوان

۱- الف) رسیدگیهای فنی و تخصصی

دعاوی مربوط به مسائل اقتصادی و بازرگانی با توجه به پیچیدگیهای خاص آنها نیازمند رسیدگیهای تخصصی و فنی است. این نیاز در مورد دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری که با این مسایل در ارتباط باشند با توجه به دولتی بودن یکی از طرفین دعوی که داعیه اجرای مفاد قانون در تصمیمات خود را دارد دو چندان می‌گردد.

بنابراین از یک سو استفاده از قضات متبحر در اینگونه دعاوی ضروری بوده و از سوی دیگر مزایای استفاده از نظریات کارشناسان خبره و صاحب‌نظر در اینگونه دعاوی انکارناپذیر می‌باشد.

در راستای استفاده از قضات متبحر ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری، ۱۵ سال سابقه کار قضایی را برای قضات دیوان الزامی دانسته است و در ادامه و در جهت صدور آرای پخته‌تر، شعب دیوان را متشکل از سه قاضی و ملاک در صدور رأی را نظر اکثریت اعضا دانسته است و بمنظور استفاده از کارشناسان آگاه در حوزه مسایل مربوطه از جمله مسایل اقتصادی ماده ۹ قانون دیوان استخدام تعدادی کارشناس در رشته‌های مرتبط با موضوعات اقتصادی مورد نیاز دیوان که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بیشتر باشند را تجویز نموده است.

موضوع قابل توجه دیگر در این مورد ماده ۲۸ قانون اصلاح پاره‌ای از قوانین دادگستری می‌باشد که در آن به دادگاهها اجازه داده شده است، در دعاوی بازرگانی از وجود اشخاص بصیر در امور بازرگانی استفاده نمایند و بدین منظور

اقدام به ایجاد هیأت‌های منتخبی از اتاقهای بازرگانی و صنایع و معادن ایران می‌نماید و کارشناسی در موضوعاتی که به نظر دادگاه اظهارنظر هیأت در مورد آن ضروری می‌باشد را از جمله وظایف آنها می‌داند.

هر چند هدف از تأسیس این هیأتها اظهارنظر در دعاوی بازرگانی ناشی از معاملات تجاری بین تجار می‌باشد و لیکن می‌توان در دعاوی مرتبط مطروحه در دیوان از اظهارنظر این هیأتها بعنوان پشتوانه‌ای قوی در حمایت از اشخاص خصوصی و در تقویت ادعاهای ایشان برای ایجاد توازن نسبی میان طرفین دعوی و به شکلی ضابطه‌مند استفاده کرد.

۲- الف) تسریع در رسیدگیها

در رسیدگی به شکایات اقتصادی رعایت اصل سرعت بمنظور به حداقل رساندن ضررهای مادی که ممکن است در اثر طولانی شدن زمان داوری به خواهان وارد شود از جمله شرایط اساسی احقاق حق می‌باشد.

بمنظور رفع مشکل اطاله دادرسی در دیوان عدالت اداری، قانون جدید دیوان عدالت فرآیند دادرسی دو مرحله‌ای دیوان را که براساس قانون سابق حاکم بود، ملغی اعلام و رأی شعب دیوان را به جز موارد استثنایی^{۱۰۰} قطعی اعلام کرده است. از موارد دیگر طولانی شدن فرآیند دادرسی در دیوان تأخیر در ارسال اسناد پرونده‌های مورد مطالبه دیوان از سوی واحدهای دولتی، شهرداریها و سایر مؤسسات عمومی است که قانون جدید دیوان در جهت رفع این معضل، مهلت یک ماهه‌ای را برای این سازمانها در ارسال مدارک موردنیاز دیوان در نظر گرفته است.^{۱۰۱}

^{۱۰۰} - نک: مواد ۷ و ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹

^{۱۰۱} - نک: ماده ۳۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹

راهکار دیگر استفاده شده در قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با تصمیم-گیری سریع، به منظور کاهش ضررهای مادی وارده به شاکی، استفاده از دستور موقت^{۱۰۲} و اجرای فوری آن می‌باشد. بعنوان مثال در خصوص عدم رعایت مقررات برگزاری مناقصات، شعبه رسیدگی کننده، می‌تواند با صدور دستور موقت از انعقاد قرارداد و یا شروع به انجام عملیات موضوع مناقصه بمنظور جلوگیری از تضییع حق شاکی خصوصی ممانعت نماید و دستور توقف انجام آن را صادر نماید.

ب) ضمانتهای اجرای آرای اقتصادی

یکی از عوامل تثبیت جایگاه دیوان عدالت اداری بعنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی اداری نزد فعالان بخش اقتصادی، اجرای سریع، صحیح و بدون قید و شرط تصمیمات دیوان از سوی واحدهای دولتی و سایر سازمانهای مشمول صلاحیت دیوان می‌باشد.

قانونگذار به این نکته توجه خاص داشته و در ماده ۳۴ مراجع اداری را مکلف به اجرای فوری آرای دیوان پس از ابلاغ می‌نماید مواد ۳۶ و ۳۷ ضمانت اجرای آراء دیوان را بیان داشته است و مجازات تا انفصال موقت پنج سال و جبران خسارات وارده از سوی محکوم علیه را مقرر نموده است.

ماده ۴۵ این قانون در مورد استنکاف از اجرای آرای وحدت رویه دیوان نیز تا یکسال انفصال از خدمات دولتی در نظر گرفته است.

با این وجود در صورتی که دیوان در برخی موارد و در خصوص اجرای آرای خود این ضمانتها را اعمال کند منجر به نهادینه شدن تدریجی جایگاه دیوان در نزد مسئولان شده و سرمایه‌گذاران و فعالان بخش خصوصی را مطمئن و دلگرم ساخته و آنها را نسبت به منافع و سود حاصل از سرمایه‌گذاریهایشان آسوده خاطر می-

^{۱۰۲} - نک: ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹

نماید به علاوه فضای اطمینان‌بخشی را برای آنها در زمینه سرمایه‌گذاری در کشور فراهم می‌آورد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی