

## تضمین آزادی کسب و کار در پرتورویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

علیرضا دبیرنیا<sup>۱</sup>، آیت اله جلیلی<sup>۲</sup>، احسان موحدی پور<sup>۳</sup>

### چکیده

آزادی کسب و کار از مصادیق آزادی اقتصادی در هر نظام اقتصادی و حقوقی است که به موجب آن، شهروندان هر جامعه، متناسب با توانایی، تخصص و خلاقیت‌های فردی خویش حق دارند هر کسب و کاری را انتخاب کنند. این حق بنیادین اقتصادی و تکلیف دولت برای تضمین و حمایت از آن در اسناد قانونی و حقوقی از جمله قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوانین عادی داخلی و اسناد بین‌المللی شناسایی و هنجارسازی شده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور احقاق حقوق فردی و اجتماعی، حمایت و تضمین این حق اقتصادی و تحقق اصل حاکمیت قانون، در چارچوب کارویژه ذاتی خود و نظارت قضایی بر تصمیمات عام‌الشمول، آرای متعددی در دعاوی و قضایای مختلف صادر کرده است.

مسئله اصلی، نوع عملکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در انجام این وظیفه قانونی است. پرسش این پژوهش آن است که رویه قضایی هیئت عمومی دیوان چگونه اصل آزادی کسب و کار را تضمین کرده است؟ یافته‌های این پژوهش که به روش توصیفی و تحلیلی با نقد دعاوی و آرای قضایی صادرشده همراه است، دلالت بر آن دارد که مهم‌ترین دلایل رسیدگی به قضایا عبارتند از: رعایت اصل صلاحیت صدور مجوز، توجه به اصول حقوق رقابت در صدور مجوزها، خروج موضوعی بعضی مشاغل همانند سردفتری و وکالت از مفهوم کسب و کار که نشانه درک دقیق‌تر و حمایت ویژه دیوان عدالت اداری از این حق اقتصادی نسبت به مراجع مقررات‌گذار یا نهادهای اجرایی است. این وضعیت، راهنمای قضایی برای نهادهای تقنینی و مقررات‌گذار در اعمال و اجرای آزادی کسب و کار و تضمین و حمایت از این حق اقتصادی در معنای واقعی خود است.

**کلیدواژه‌ها:** آزادی کسب و کار، رویه قضایی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نظارت.

۱. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران، (نویسنده مسئول)، dr.dabirnia.alireza@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران، Ayatjalili@yahoo.com

۳. پژوهشگر دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران، ehsanmovahedi1986@gmail.com

## مقدمه

تحقق نظم عمومی اقتصادی در اقتصادهای آزاد و رقابتی مستلزم به کارگیری و فراهم‌سازی همه امکانات عمومی، دولتی و سازوکارهای حقوقی و اقتصادی به منظور به دست آوردن کسب و کار مناسب و متعارف در جامعه است. دولت نیز مکلف است سیاست‌های اقتصادی و حقوقی خود را برای تحقق این حق ادعای حقوق بشری به کار گیرد. یکی از مهم‌ترین برنامه‌ها و تکالیف هر دولتی، ایجاد مستقیم شغل یا فراهم‌سازی بسترهای لازم اداری و مالی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای تحقق کسب و کار و تصدی به شغل و حرفه متناسب برای شهروندان خود است. به طور کلی، آزادی اقتصادی با توانایی شهروندان یک جامعه برای انجام دادن هر نوع کنش اقتصادی از جمله پیدا کردن کسب و کار و حرفه متناسب با تخصص و خلاقیت‌های فردی خویش رابطه مستقیم دارد. در همین زمینه، بانک جهانی، استاندارد سهولت و آسانی انجام کسب و کار<sup>۱</sup> را برای ارزیابی قوانین داخلی کشورها از نظر مطلوب بودن قوانین حامی کسب و کار، سادگی قوانین کسب و کار، تضمین و حمایت از مالکیت فردی و خصوصی طراحی و ایجاد کرده است.<sup>۲</sup> به گونه‌ای که در گزارش‌های سالانه بانک جهانی، شاخص و رتبه سهولت انجام کسب و کار کشورهای جهان اعلام می‌شود.<sup>۳</sup> مطلوب بودن قوانین کسب و کار و حمایت از آزادی کسب و کار و حرفه، متناسب با توانایی و خلاقیت‌های فردی، مقدمه مشارکت بخش خصوصی و رشد و توسعه و تعالی اقتصادی است. آزادی کسب و کار، شاخصی فرعی از مفهوم کلی آزادی اقتصادی است که به موجب آن، توانایی و شایستگی شروع، استمرار و پایان کسب و کار توسط بخش خصوصی را با در نظر گرفتن محدودیت‌های ایجادشده از طرف قوانین و مقررات نشان می‌دهد.<sup>۴</sup> بنابراین، دولت برای تحقق آزادی کسب و کار و در مفهوم عام‌تر، آزادی اقتصادی باید تمهیدات و تضمین‌های لازم را برای استفاده عموم مردم از این آزادی فراهم کند.<sup>۵</sup>

1. Ease of doing business index.

2. [www.worldbank.org/en/programs](http://www.worldbank.org/en/programs).

3. [www.tradingeconomics.com/iran/ease-of-doing-business](http://www.tradingeconomics.com/iran/ease-of-doing-business).

۴. احمدیان، مریم، گزارش پژوهشی بررسی و نقد شاخص‌های جهانی آزادی اقتصادی (بنیاد هریتج و مؤسسه فریزر)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۲.

۵. کفاش، ملیکا و محمد صادقی، «بررسی تحلیلی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوقی ایران»، نشریه دانش حقوق

این مفهوم از مهم‌ترین حق ادعاهای بشری است که به موجب آن نمی‌توان حق انتخاب کسب و کار و حرفه شهروندان را محدود کرد، بلکه دولت، مکلف به احترام نسبت به این حق اقتصادی است و هر شخصی وفق خلاقیت‌ها و توانایی خود می‌تواند کسب و کاری را برگزیند. این موضوع در چارچوب یک مفهوم حقوق بشری با عنوان «حق بر آزادی کسب و کار» در اسناد بین‌المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) به عنوان حق ادعای نسل دوم حقوق بشر (حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) گنجانده شده است، به گونه‌ای که اصل آزادی کسب و کار جزء حق‌های اقتصادی است که تعهد و وظیفه حکومت‌ها برای ایجاد و تحقق آن، نوعی تعهد به وسیله است، نه تعهد به نتیجه. اهمیت و ضرورت این برنامه اقتصادی حتی در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) نیز پیش‌بینی شده است.<sup>۱</sup> یکی از روش‌های دستیابی به عدالت در هر نظام حقوقی، تضمین و حمایت از حقوق بنیادین بشر و شهروندی در نظام قضایی هر کشوری است که در پرتو این حمایت، امنیت قضایی و نظم عمومی اقتصادی شهروندان نیز تحقق خواهد یافت. تضمین و حمایت از حق آزادی کسب و کار و حرفه متناسب مستلزم آن است که همه شهروندان، حق دادخواهی و دسترسی آسان به دادگستری مستقل و کارآمد را برای احقاق حقوق خود داشته باشند. در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری در چارچوب کارویژه ذاتی خود (نظارت قضایی)، تکلیف خود را از طریق کنترل و نظارت بر تصمیم‌های فردی و اقدامات مأموران از طریق شعبه‌های دیوان و کنترل و نظارت بر تصمیم‌ها و مصوبات عام‌الشمول در هیئت عمومی انجام می‌دهد. نوع دوم صلاحیت دیوان که همان کنترل تصمیم‌ها و مصوبات عام‌الشمول از طریق هیئت عمومی است، موضوع این پژوهش است.

بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش این است که دیوان عدالت اداری بر مصوبات تحدیدکننده آزادی کسب و کار نظارت قضایی دارد؟ جهات و علل رسیدگی به دعاوی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور حمایت و تضمین آزادی کسب و کار شهروندان در نظام اداری ایران چیست؟ فرضیه مقاله این است که این حق اقتصادی در قانون اساسی ایران همانند و هم‌سو با تحولات اسناد

مالیه، ۱۳۹۸، شماره ۷.

۱. فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت متفاوت انسانی، ایجاد کار برای همه، تأمین امکانات مساوی و متناسب، ایجاد کار برای همه و رفع نیازهای ضروری.

بین‌المللی شناسایی شده و دیوان عدالت اداری در راستای کارویژه ذاتی خود، نظارت کافی را به منظور حمایت و تضمین و شناسایی مصادیق و تبیین مفهوم کسب و کار انجام داده است.

در مورد پیشینه و سابقه مرتبط با موضوع پژوهش، مقاله مستقلی راجع به تحلیل آزادی کسب و کار در رویه قضایی و تضمین و حمایت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و نقد و تحلیل قضایا و دعاوی مربوط به آن تاکنون انجام نشده است. پژوهش «بررسی اقتصاد مقاومتی در پرتو اصل آزادی کسب و کار»<sup>۱</sup> به رابطه و اثرگذاری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر تحقق اصل آزادی کسب و کار پرداخته است، ولی وجه تمایز پژوهش حاضر با دیگر پژوهش‌ها در این است که شیوه تضمین آزادی کسب و کار و چگونگی نظارت قضایی بر مصوبات اداری در دیوان عدالت اداری بررسی می‌شود.

با توجه به مسئله اصلی، این پژوهش در دو گفتار تنظیم شده که مفهوم آزادی کسب و کار را به صورت مختصر در هنجارهای داخلی و بین‌المللی و ارتباط آن با بازار تبیین و توصیف می‌کند. در ادامه، چگونگی و کیفیت حمایت و تضمین این حق را در پرتو رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با ذکر چند نمونه از آرای هیئت عمومی دیوان نقد و واکاوی خواهیم کرد.

## گفتار نخست. مبانی قانونی آزادی کسب و کار

### بند نخست. حقوق ایران

حقوق اجتماعی و اقتصادی به طور عام و آزادی کسب و کار به طور خاص، ارضای نیازهای مادی و معنوی افراد را ممکن می‌سازد. در سطوح ملی، قوانین اساسی متفاوت این موضوع را از حقوق ذاتی افراد و ایجابی دولت‌ها برشمرده‌اند. آزادی کسب و کار، پایه فعالیت‌های بازرگانی و حرفه‌ای و یکی از شاخص‌های آزادی اقتصادی در هر نظام اقتصادی است که توانایی تصدی به شغل و کسب و کار دل‌خواه افراد را می‌سجد. این نوع آزادی به معنای آزادی هر شخص حقیقی و حقوقی در انجام دادن هر گونه فعالیت اقتصادی، کار و شغل دل‌خواه خود اعم از پیشه، هنر، صنعت و

۱. احمدی بنی، رسول، فرامرز عطریان و سید محمد مهدی غمامی، «بررسی اقتصاد مقاومتی در پرتو اصل آزادی کسب و کار»، مجله دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲۳.

بازرگانی بدون محدودیت است تا دولت و دیگر اشخاص، محدودیتی برای او ایجاد نکنند.<sup>۱</sup> این آزادی، واکنشی در برابر دوره‌ای بود که مشاغل بدون دلیل منطقی، ممنوع بود یا کار، مختص طبقات ممتاز بود و کار اجباری بدون آزادی انتخاب سبب می‌شد افرادی از انسان‌های دیگر سوء استفاده و از آن‌ها بهره‌کشی کنند.<sup>۲</sup> آزادی کسب و کار سه جنبه دارد که شامل آزادی انجام دادن و ایجاد یک فعالیت اقتصادی، آزادی بهره‌برداری و انتخاب شیوه اداره کسب و کار، آزادی توقف یا انجام ندادن فعالیت اقتصادی است.<sup>۳</sup>

عده‌ای معتقدند که اصل یا اصولی از قانون اساسی مشروطیت و متمم آن به حقوق و شرایط مربوط به کار و اشتغال تخصیص نیافته است.<sup>۴</sup> با این حال، با دقت در اصول متمم قانون اساسی مشروطیت می‌توان گفت که آزادی کسب و کار، نخستین بار به صورت ضمنی و تلویحی در اصل ۱۸ متمم قانون اساسی مشروطیت،<sup>۵</sup> (مصوب ۱۲۸۵) در سپهر حقوق عمومی ایران پدیدار شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان بالاترین هنجار حقوقی، نهادهای اقتصادی، اهداف، روش‌ها و ساختار اقتصادی کشور را در بخش مقدمه و اصول مختلف بیان کرده است. در مقدمه قانون اساسی، اقتصاد بر مفاهیم و ارزش‌های کلی و خاصی استوار است که در سیاست‌گذاری، نظام تقنین و اجرایی اثر می‌گذارد. نکته مهم در نظام اقتصادی مندرج در قانون اساسی، حاکمیت قواعد و اصول اسلامی بر اقتصاد است که علت این امر آن است که ضوابط اسلامی، بخشی از تاریخ حقوق و اقتصاد ایران است و آزادی کسب و کار و تجارت نیز از اقتصادی اثر می‌پذیرد که در حقوق اسلامی ریشه دارد.<sup>۶</sup>

۱. عباسی، بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (سه نسل حقوق بشر در اسلام، ایران و اسناد بین‌الملل و منطقه‌ای)، چاپ دوم، تهران: دادگستر، ۱۳۹۵، ص ۳۰۸.

۲. ویژه، محمدرضا، کلیات حقوق اساسی، تهران: سمت، ۱۳۹۸، ص ۱۵۰؛ قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ پنجاه و سوم، تهران: میزان، ۱۳۹۵، ص ۱۵۶.

۳. عباسی، پیشین، ص ۳۱۳.

۴. عراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار (جلد یکم)، تهران: سمت، ۱۳۹۶، ص ۸۹.

۵. «تحصیل و تعلیم علوم و معارف و صنایع آزاد است، مگر آن چه شرعاً ممنوع باشد».

۶. شیروی، عبدالحسین، حقوق اقتصادی، چاپ یکم، تهران: سمت، ۱۳۹۹، ص ۱۴۸.

در مقدمه قانون اساسی و ذیل بخش «اقتصاد، وسیله است، نه هدف»، وظیفه حکومت، برنامه‌ریزی برای رفع نیازهای ضروری با هدف استمرار حرکت تکاملی انسان و تحقق عدالت اقتصادی، «تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد» دانسته شده تا «روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه» محقق شود که در صدر مقدمه قانون اساسی آمده است. اصول قانون اساسی در تمامی مواردی که به آزادی‌های فردی مانند آزادی اشتغال و کسب و کار مربوط می‌شوند، ضمن شناسایی و تأکید بر حقوق اشخاص، به ضرورت و حفظ رعایت این حقوق توسط جامعه و محدود بودن این حقوق به قوانین شرع و کشور و لزوم تأمین مصالح همگان نیز اشاره می‌کند.<sup>۱</sup> دولت ایران در بندهای هشتم،<sup>۲</sup> نهم<sup>۳</sup> و دوازدهم<sup>۴</sup> اصل سوم قانون اساسی، به تمهید همه امکانات برای رسیدن به این اهداف مهم موظف شده است.

از اهداف اقتصادی یادشده در اصل سوم قانون اساسی می‌توان استنباط کرد که حق‌های اقتصادی و به طور ویژه، حق آزادی کسب و کار جزء حق‌ادعاهای نسل دوم حقوق بشر طبقه بندی می‌شوند که تعهد و تکلیف دولت نسبت به آن از نوع تعهد به وسیله است.<sup>۵</sup> بنابراین، دولت با توجه به محدودیت‌های ناشی از کمبود امکانات مادی و معنوی، موظف است همه امکانات مادی و معنوی از قبیل قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و امور اجرایی خود را در راستای تحقق و تدارک محتوای این حق بنیادین به کار ببندد. اصل آزادی کسب و کار به صورت خاص در اصل ۲۸ قانون اساسی<sup>۶</sup> به عنوان اصلی مستقل نیز شناسایی و معرفی شده است. آزادی کسب و کار در اسناد داخلی و بین‌المللی پذیرفته شده است، ولی محدودیت‌ها و موانع حقوقی و اخلاقی شامل مشروعیت کسب و

۱. محقق، محمدجواد، «نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه معرفت، سال ۱۳۸۴، شماره ۸۹، ص ۹۳.

۲. «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش».

۳. «ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی».

۴. «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه کار».

۵. قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر: درآمدی بر مباحث نظری (مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع)، چاپ ششم، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۸، ص ۴۵.

۶. «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند».

کار، موافق بودن با ارزش‌های جامعه، اخلاق حسنه و نظم عمومی و اقتصاد سالم است.<sup>۱</sup> بند چهارم از اصل ۴۳ قانون اساسی، «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری» را از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر، محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او دانسته است. اصل ۴۶ قانون اساسی نیز به طور ضمنی، درآمدهای ناشی از کسب و کار مشروع را در مالکیت دارنده کسب و کار دانسته و گفته است اشخاص حق ندارند آزادی کسب و کار و اشتغال دیگران را به واسطه کسب و کار خود تحدید کنند.

به استناد ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸)، تسهیل، ساده‌سازی و حداقلی کردن شرایط و مدت زمان صدور و تمدید مجوز کسب و کار برای سرمایه‌گذاری توسط مراجع صدور مجوز کسب و کار الزامی است. برای کاهش دخالت‌های دولت از نظر وضع مقررات دست‌وپاگیر در مورد کسب و کارهای اقتصادی و تعدیل و کاهش موانع حقوقی حضور مردم در فعالیت‌های اقتصادی و تصدی به کسب و کار مورد دل‌خواه و در راستای نظارت بر مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار نیز «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» پیش‌بینی شده است. مهم‌ترین وظایف این هیئت در ماده ۷ و تبصره‌های ذیل آن شرح داده شده است.

در بند (ث) ماده ۱ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار (۱۳۹۰) نیز کسب و کار را «هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی» تعریف کرده است. این تعریف شامل بعضی از مشاغل خدمات‌دهنده مرتبط با امور حاکمیتی مانند تصدی به سردفتری یا وکالت نیز می‌شود و از این نظر که کسب و کار با توجه به مدلول و منطوق مواد نخستین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی صرفاً مربوط به مشاغل بازار (تولید، توزیع و خدمات) است، قابل نقد است. بنابراین، می‌توان گفت که مفهوم کسب و کار شامل صنوف و مشاغلی است که در فرآیند بازار، مستقیم و غیر مستقیم نقش دارند. قانون‌گذار اساسی و عادی نسبت به آزادی کسب و کار بی‌توجه نبوده و کسب و کار مشروع و قانونی را شناسایی کرده‌اند و اشخاص حقیقی و حقوقی آزادند که کسب و کار مورد علاقه خود را برگزینند.

۱. قاضی شریعت‌پناهی، پیشین، ص ۱۵۷.

## بند دوم. اسناد بین‌المللی

حق بر کار و به تبع آن، آزادی کسب و کار، یک حق اساسی بشری است که وجود آن به عنوان بخشی ذاتی از کرامت انسانی برای افراد در هر سنی و برای تحقق دیگر حق‌های بشری ضروری است.<sup>۱</sup> «کار» در ادبیات حقوق بشر به معنای انجام دادن فعالیت‌هایی است که نیازهایی را برطرف می‌کند و خدماتی به جامعه ارائه می‌دهد و از این نظر، معنایی فراتر از معنای انجام دادن عمل در مقابل دست‌مزد دارد.<sup>۲</sup> حق بر کسب و کار آزادانه از جمله حقوق اقتصادی و رفاهی است و در ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)، مفهوم حق کار آزادانه و شرافت‌مندانه و متناسب با خلاقیت فردی، حمایت از شخص در برابر کاری که انجام می‌دهد، بر پایه کرامت شخص و خانواده‌اش بیان شده است.

در بند یکم از ماده اول منشور اجتماعی اروپا (۱۹۶۱) که قلمرو این سند بین‌المللی، حقوق اجتماعی شامل حقوق کار، تأمین اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی است،<sup>۳</sup> با بیان این که «هر کسی باید امکان امرار معاش را به واسطه شغلی دارا باشد که آزادانه کسب می‌کند»، بر بنیادین بودن این حق تأکید کرده است. در ماده ۱۳ اعلامیه حقوق بشر اسلامی قاهره (۱۹۹۰)<sup>۴</sup> نیز آزادی کسب و کار و شغل در بستر جهان بینی اسلامی شناسایی شد. ماده ۸ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۶ دسامبر ۱۹۶۶) بر حقوق انسانی کار شامل ممنوعیت کار اجباری، بندگی و بردگی تصریح کرده<sup>۵</sup> و ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۶ دسامبر ۱۹۶۶) نیز حق کسب و کار و آزادی فرصت‌های شغلی را به رسمیت شناخته است.

ممنوعیت کار اجباری که از جلوه‌های آزادی کسب و کار است، به طور خاص‌تر در ماده‌های اول

1. Darraj, Susan Muaddi. **The Universal Declaration of Human Right**, New York: Infobase Publishing, 2010, p. 24.

۲. پروین، خیرالله، **حقوق بشر از نظر تا عمل**، چاپ دوم، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۳۵۲.

۳. مرادزاده، حسن و زهرالسادات نواب‌زاده شهریابکی، «منشور اجتماعی اروپایی، بازبینی شده مصوب ۳ می ۱۹۹۶»، مجله حقوقی بین‌المللی، دوره بیست و ششم، شماره ۴۰، ص ۳۷۷.

۴. «کار، حقی است که باید دولت و جامعه برای هر کسی که قادر به انجام آن است، تضمین کند. هر انسانی آزادی انتخاب کار شایسته را دارد، به گونه‌ای که هم مصلحت خود و هم مصلحت جامعه برآورده شود».

۵. «۱. هیچ‌کس را نمی‌توان در بردگی نگاه داشت. بردگی و خرید و فروش برده به هر نحوی از انحاء ممنوع است. ۲. هیچ‌کس را نمی‌توان در بندگی (غلامی) نگاه داشت. ۳. هیچ‌کس به انجام اعمال شاقه یا کار اجباری وادار نخواهد شد».



تا چهارم قانون مربوط به الحاق دولت ایران به مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۲۹ راجع به لغو کار اجباری<sup>۱</sup> (مصوب ۲۸ اسفند ۱۳۳۵) در حقوق موضوعه ایران قانون‌گذاری شده است. قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۱۰۵ در خصوص منع کار اجباری<sup>۲</sup> (مصوب ۷ دی ۱۳۳۷) نیز با جزئیات و تفصیل بیش‌تر به مخالفت با کار اجباری می‌پردازد.

حق‌های نسل دوم را اگر حق ادعا تلقی کنیم، جزء حقوق مثبت و مستلزم مداخله و حمایت دولت و تعهد به انجام عملی از سوی دولت است.<sup>۳</sup> پس وظیفه دولت در قالب طراحی سیاست‌های اشتغال مناسب در برنامه‌های توسعه، قوانین و مقررات، با هدف مبارزه با فقر، تعادل اقتصادی و عدالت اجتماعی نمود پیدا می‌کند.<sup>۴</sup> به سخن دیگر، تحقق و تکلیف دولت‌ها برای اعمال این حق ادعاهای نسل دوم، مقید به امکانات موجود است (تعهد به وسیله). این تکلیف در قسمت اخیر ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صراحت بیان شده است. حقوق مندرج در این میثاق بر ماهیت برنامه‌ای آن‌ها و وابستگی داشتن به اقدامات و منابع مثبت دولت تأکید دارد.<sup>۵</sup>

در ادامه روند تحولات کار و مفهوم کسب و کار، در نشست هشتاد و هفتم سازمان بین‌المللی کار در ژنو سوئیس (۱۹۹۹)، دبیرکل وقت این سازمان، مفهوم «کار شایسته»<sup>۶</sup> را با تأکید بر حقوق اولیه بشر مطرح کرد. یکی از محورهای مهم «کار شایسته»، آزادی کار و منع کار اجباری است.<sup>۷</sup> آزادی کار را می‌توان رکن ماهوی کار شایسته تلقی کرد و در همین راستا، سیاست‌های استخدام و تصدّی به

۱. «مقامات صلاحیت‌دار نباید اجازه بدهند کار اجباری به نفع افراد یا شرکت‌ها و شخصیت‌های حقوقی تحمیل شود یا خود چنین کاری را به نفع خود تحمیل نمایند».

۲. «هر یک از کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار که به این مقاله‌نامه ملحق می‌شوند، موظفند از کار اجباری به هر صورتی که باشد، جلوگیری نموده، از مبادرت به استفاده از هر گونه کار اجباری... خودداری نمایند».

۳. قاری سیدفاطمی، پیشین، ص ۴۹.

۴. عراقی، سید عزت‌الله و امیرحسین رنجبریان، تحول حقوق بین‌المللی کار، چاپ یکم، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۹۱، ص ۲۴۴.

5. Chirwa, D. M., *The Universal Declaration of Human Rights, economic, social and cultural rights and human rights discourse. In Contemporary Human Rights Challenge*, Routledge, 2018, pp. 183-193.

6. Decent Work.

۷. هاشمی، سید محمد، حقوق کار، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۶۲.

مشاغل و کسب و کارها و بیمه بی‌کاری برای کسانی که فرصت و امکانات لازم برای به دست آوردن شغلی را ندارند، از جلوه‌های تضمین کار شایسته است. این مفهوم نخستین بار در ماده ۱۰۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و با تأکید بر گفتمان و راهبرد سه‌جانبه‌گرایی «عزت نفس، برابری فرصت‌ها، آزادی و امنیت نیروی کار» در حقوق موضوعه ایران پا به عرصه وجود نهاد. سند ملی «کار شایسته» در ۱۳۹۸/۲/۲۹ به تصویب هیئت وزیران رسید و در آن بر «فراهم نمودن فرصت‌های اشتغال برابر به منظور تحقق استاندارد زندگی شرافت‌مندانه و توسعه اقتصادی و اجتماعی» تأکید شد.

## گفتار دوم. آزادی کسب و کار در رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

سازوکارهای متنوعی در کشورهای مختلف دنیا با هدف حمایت و تضمین حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی پیش‌بینی شده است. به همین منظور، دادرسی اداری و نظارت بر اجرای درست قانون در نظام‌های حقوقی به عنوان یکی از مهم‌ترین راه‌کارهای تحقق آزادی و حاکمیت قانون شناسایی و معرفی شده است. به استناد اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضاییه به عنوان «قوه‌ای مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» است، وظیفه و تکلیف «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» را در سپهر حقوق عمومی ایران بر عهده دارد. به طور خاص، در نظام قضایی ایران، دیوان عدالت اداری به منظور حمایت و صیانت از حقوق شهروندی و آزادی‌های بنیادین وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی<sup>۱</sup> پیش‌بینی شده است. رویکرد نظارت قضایی و دادرسی اداری در دیوان عدالت اداری، ارتقا و تضمین آزادی‌های فردی و جمعی و صیانت از حقوق شهروندی در چارچوب قانون اساسی و قوانین موضوعه است. با تأمل در آرای قضایی صادرشده از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه صیانت از آزادی اقتصادی و به صورت ویژه، آزادی کسب و کار می‌توان به حمایت مطلوب دیوان از موارد تظلم‌خواهی در زمینه آزادی کسب و کار پی برد.

۱. «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها».

## بند نخست. مغایرت اشباع بازار با آزادی کسب و کار

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۵۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۸۰۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ مربوط به پرونده کلاسه ۹۴۰۱۰۲۳، به خواسته شکایت از بخش نامه شماره ۲۱۷۱۳۰/۲۰ / ۱۳۹۳/۱۰/۲۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت با این استدلال که «صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل اشباع بودن بازار از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند»، این تصمیم اداری (بخش نامه) را چنین ابطال کرد: «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 کسب و کار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب و کار را مطابق شرایط مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار دریافت و بررسی کنند و صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار» از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند. در بخش نامه شماره ۱۳۹۳/۱۰/۲۰.۶۰/۲۱۷۱۳۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت از صدور مجوز برای ناوایی‌های جدید خودداری شده است. این بخش نامه، مغایر صریح حکم قانونی فوق‌الذکر است... و ابطال می‌شود».

در این پرونده، شاکي، درخواست مجوز ناوایی آزادپزی بدون استفاده از آرد سهمیه‌ای را از اتحادیه صنف ناوایان کرده است. اتحادیه، مجوز لازم را صادر نمی‌کند و درخواست‌کننده از کسب و کار و شغلی که در تخصص و خلاقیت فردی اوست، محروم می‌ماند. اشباع و شلوغی صف دریافت مجوزهای کسب و کار، یکی از موانع اصلی و عمده تصدّی کسب و کارهای صنفی و تجاری در نظام حقوقی و اقتصادی ایران است، به گونه‌ای که مراجع اداری و عمومی با همین استدلال و با سوء استفاده از اختیارات اعطایی از طرف قانون و بدون توجه به بنیادهای حقوق عمومی و آزادی اقتصادی، مجوز و پروانه کسب و کار را برای درخواست‌کننده صادر نمی‌کنند. این در حالی است که طبق اصل تطبیق سلسله‌مراتب هنجاری فرودست با هنجارهای حقوقی فرادست که نتیجه اصل حاکمیت قانون است، قوانین و مقررات پایین دست از نظر محتوا و ماهیت نباید ناسخ و ناقض قواعد و اصول مندرج در قانون اساسی یا قانون عادی به عنوان هنجارهای برتر باشند.

بهبود و ارتقای محیط کسب و کار و به طور اخص، حذف موانع حقوقی و اداری کسب و کار، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه اقتصادی و به طور ویژه، احترام به آزادی کسب و کار است. این حق رفاهی در اصل ۲۸، بند سوم اصل ۴۳ بیان شده است. بند ۱۱ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز یکی از ویژگی‌های مفهوم رقابت را بیان کرده است.<sup>۱</sup> وجود انحصار در بازار (کسب و کار)، نارضایتی اجتماعی و کاهش رفاه را به همراه دارد.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، یکی از مهم‌ترین اهداف رقابت و وجود آزادی کسب و کار، جلوگیری از انحصارگرایی در بازار، بروز خلاقیت‌های فردی، افزایش کمی و کیفی تولید و خدمات در بازار است که به واسطه آن، سهم کسب و کارهای خرد و کوچک در رشد و توسعه اقتصادی آشکار می‌شود.

در تأیید مقدمات و استدلال‌های اشاره‌شده و در راستای اصل تساوی حقوق قانونی زن و مرد و آزادی کسب و کار مندرج در اصول قانون اساسی ایران، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۶۹/۱۲۱ پرونده کلاسه ۶۹۰۰۰۳۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۴/۱۴، بند ۸ مصوبه (صورت جلسه) شماره ۱۰۹۱۲ مورخ ۱۳۶۲/۱۰/۱۳ «کمیته نظارت بر امور صنفی شهرستان ملایر» مبنی بر ابطال جواز کسب بانوان را به علت این‌که همسرانشان، شاغلند، مغایر با اصل ۳، ۲۲ و ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی و خارج از اختیارات و صلاحیت قوه مجریه دانسته و حکم به ابطال مصوبه صادر کرده است. بنابراین، به استناد آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که به درستی نیز صادر شده‌اند، مراجع صالح صدور مجوز کسب و کار در بازار نمی‌توانند به عذر و بهانه شلوغی صنف مورد نظر، اشباع بازار و صف زیاد درخواست‌کنندگان پروانه و مجوز، شاغل بودن همسران، مانع کسب و کارهای صنفی و تجاری شوند؛ چون آزادی کسب و کارهای یادشده منجر به رقابت در خدمات‌رسانی، تولید، بهبود کیفیت و حفظ حقوق مصرف‌کننده می‌شود.

### بند دوم. مغایرت داشتن صادر نکردن مجوز کسب و کار با حقوق رقابت

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۸/۶/۵ به خواسته شکایت از جدول (الف) ماده چهارم شاخص جمعیت آیین‌نامه تأسیس و اداره داروخانه‌ها با این

۱. «هیچ یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان... برای ورود بنگاهها به بازار یا خروج از آن، محدودیتی وجود نداشته باشد».

۲. حسونند، محسن، «حقوق عمومی اقتصادی: انحصارات دولتی در ایران»، مجله راهبرد، سال ۱۳۸۸، شماره ۵۰، ص ۲۸.

استدلال که «مجوز کسب و کار، شامل پروانه تأسیس داروخانه‌ها نیز می‌شود و امتناع از صدور مجوز کسب و کار به دلیل اشباع بودن بازار مغایر با رویه‌های ضد رقابتی مورد نظر مقنن است»، این تصمیم اداری را چنین ابطال کرده است: «با عنایت به مفاد دادنامه شماره ۲۰۴۷.۲۰۴۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، از آن‌جا که عموم و اطلاق تعریف مندرج در ماده ۱ قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۳، لفظ «مجوز کسب و کار»، شامل پروانه‌های تأسیس داروخانه‌ها می‌شود، طبق تبصره ۲ ذیل ماده ۷ قانون اخیرالذکر، صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار» از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند. بنابراین، جدول (الف) ماده ۴ آیین‌نامه مورد اعتراض به لحاظ تحمیل شرایطی مغایر با رویه‌های ضد رقابتی مورد نظر مقنن، خلاف قانون است».

آزادی کسب و کار باعث ایجاد رقابت در بازار می‌شود و رقابت، حق انتخاب در خرید را در پی خواهد داشت که در نهایت، باعث تعادل در بازار خواهد شد.<sup>۱</sup> در تحلیل رأی صادرشده می‌توان گفت که مفهوم کسب و کار در بند (ث) ماده ۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار تعریف شده است.<sup>۲</sup> به موجب ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۳</sup> نیز افراد حقیقی و حقوقی می‌توانند از مراجع مربوط به صنف و شغل خودشان، با رعایت شرایط قانون، صدور مجوز را درخواست کنند. مراجع صدور مجوز نیز حق ندارند بدون دلیل قانونی از صدور مجوز خودداری کنند. ممنوعیت صدور مجوز کسب و کار طبق اصل ۲۸ قانون اساسی مقید به این است که شغل درخواستی با «اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران»، مخالف باشد. این در حالی است که نظام بوروکراسی به آسانی و بدون دغدغه پاسخ‌گویی، احکام قانونی و مصوبات نهادهای مربوط را نادیده می‌گیرد و رویه‌ای را ملاک عمل قرار می‌دهد که خود آن را صحیح، قانونی و در حوزه اختیاراتش می‌پندارد.<sup>۴</sup>

۱. احمدی بنی، عطریان و غمامی، صص ۱۱۳، ۱۱۲.

۲. «به هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی».

۳. «به منظور تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظفند شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده کنند که هر متقاضی مجوز کسب و کار در صورت ارائه مدارک مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار بتواند در حداقل زمان ممکن، مجوز مورد نظر خود را دریافت کند».

۴. مرکزالمیری، احمد، «مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی: تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، ۱۳۹۹، دوره بیست و هفتم، شماره ۱۰۴، ص ۲۰۶.

حسب سیاست‌های کلی سلامت (۱۳۹۳/۱/۱۸)، مصوب مقام رهبری) و بند (الف) ماده ۷۲ قانون برنامه ششم توسعه، تولید نظام سلامت شامل سیاست‌گذاری‌های اجرایی، برنامه‌ریزی‌های راهبردی، ارزش‌یابی و نظارت بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار دارد. در این میان، تعیین شرایط تأسیس داروخانه‌ها به عنوان یکی از مراکز ارائه‌دهنده خدمات و فروش دارو و ملزومات درمان نمی‌تواند در تضاد با اصول حاکم بر بازار، حقوق رقابت و آزادی کسب و کار باشد. بنابراین، برای نظارت و کنترل مطلوب و تضمین این حق بنیادین که مقدمه توسعه اقتصادی است، «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» در تبصره ۳ ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور تسهیل مراحل صدور مجوز کسب و کار و تقلیل هزینه‌ها در ایران پیش‌بینی شده است. با این وجود، هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۴۰۰/۰۶/۳۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۶، سامان‌دهی تعداد ناوایی‌ها به نسبت جمعیت هر منطقه را بر اساس نظریه شماره ۱۰۲۶۷۸۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۰ فقهای شورای نگهبان<sup>۱</sup>، نوعی تنظیم‌گری امور صنف ناوایی، جلوگیری از تأمین نشدن مایحتاج روزمره مردم و نظارت بر حسن اجرای قانون در تخصیص کالای یارانه‌ای دانسته است.

### **بند سوم. رعایت اصل صلاحیت صدور مجوز در پایگاه اطلاع‌رسانی کسب و کار**

دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۸۶۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با این موضوع که شعب دیوان عدالت اداری در خواسته الزام به صدور مجوز تاکسی‌رانی، آرای متفاوتی صادر کرده‌اند، تعارض در آرای صادرشده از شعب دیوان عدالت اداری را محرز دانسته است. سپس استدلال کرده است که «صدور مجوز تاکسی‌رانی با شهرداری است و این امر، منصرف از صلاحیت سایر مراجع من جمله شورای اسلامی شهر است. شهرداری نمی‌تواند به بهانه اشباع بودن بازار از صدور پروانه خودداری کند. بنابراین، دادنامه شماره ۷۶ شعبه ۱۳۹۶/۱۱/۱۴ بدوی که به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۷/۳/۱۳۰۰ شعبه ۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری تأیید شده، از جهت تعیین شهرداری و الزام این مرجع به صدور پروانه تاکسی‌رانی، مطابق قانون صحیح و موافق مقررات است.»

۱. «ایجاد محدودیت‌های شغلی بر اساس مصالح ملزومه توسط مصادر صالح فی نفسه خلاف شرع نمی‌باشد و تشخیص قانونی بودن بخش‌نامه بر عهده مراجع صالح است.»

در رأی وحدت رویه یادشده چنین آمده است:

«**اول:** مطابق قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسی‌رانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران، مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، امور تاکسی‌رانی سایر شهرهای کشور ناظر به انواع سرویس‌های تاکسی شهری توسط شهرداری‌های مربوط اداره خواهد شد. مطابق ماده ۹ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۶/۲/۲۰، مدیریت حمل و نقل بار و مسافر در محدوده شهر و حومه آن به عهده شهرداری است.

**دوم:** مطابق ماده ۴ آیین‌نامه قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسی‌رانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران، مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۷۴)، پروانه اشتغال به حمل و نقل عمومی مسافر درون‌شهری با تاکسی توسط شهرداری صادر می‌شود.

**سوم:** مطابق تبصره ۲ ماده ۵ آیین‌نامه پیش‌گفته، تعداد پروانه تاکسی‌رانی و پروانه بهره‌برداری از امتیاز سرویس‌های تاکسی شهری در هر شهر با رعایت ضوابط مصوب شورای عالی ترافیک توسط شهرداری تعیین می‌شود.

**چهارم:** مطابق ماده ۳ قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب سال ۱۳۹۳، به منظور تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظفند شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده کنند که هر متقاضی مجوز کسب و کار در صورت ارائه مدارک مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار بتواند در حداقل زمان ممکن، مجوز مورد نظر خود را دریافت کند. سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسب و کار، توسط «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» تعیین و در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور اعلام می‌شود. هم‌چنین مطابق تبصره ۲ ماده ۳ قانون یادشده، هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب و کار را مطابق شرایط مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند.

با عنایت به مراتب مذکور، نظر به این که صدور مجوز تاکسی رانی با شهرداری است و این امر، منصرف از صلاحیت سایر مراجع از جمله شورای اسلامی شهر است و هم چنین شهرداری نمی تواند به بهانه اشباع بودن بازار از صدور پروانه خودداری کند، بنابراین، دادنامه شماره ۱۳۹۶/۱۱/۱۴۰۳۸۷۶ شعبه ۶ بدوی که به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۷/۳/۱۰۱۳۰۰ شعبه ۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری تأیید شده، از جهت تعیین شهرداری و الزام این مرجع به صدور پروانه تاکسی رانی، مطابق قانون صحیح و موافق مقررات است.»

اصل صلاحیت<sup>۱</sup> یکی از اصول مهم حقوق عمومی است که به موجب آن، هر سازمان یا مقام اداری و عمومی باید در چارچوب صلاحیتی اقدام و فعالیت کند که قانون گذار مشخص کرده است.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، در راستای کنترل و مهار قدرت و با توجه به این که صلاحیت سازمان و مقام اداری، نامحدود و مطلق نیست، هر گونه تصمیم یا اقدام مقامات عمومی و دولتی باید در چارچوب صلاحیت و اختیارات تفویضی قانون باشد. بنابراین، اصل بر نداشتن صلاحیت و اختیار مقام اداری در تصمیم گیری ها و اقدامات اداری است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۲۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۹ به استناد بند (۱) ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) و اصل صلاحیت، شکایت شاکی با خواسته الزام مرکز امور مشاوران حقوقی قوه قضاییه را به ثبت نام در سامانه کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی و الزام وزارت امور اقتصادی و دارایی به ثبت اصل پروانه وکالت مرکز امور مشاوران حقوقی در سامانه کسب و کار را قابل رسیدگی و تصمیم گیری در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ندانسته و آن را برای رسیدگی به شعبه دیوان عدالت اداری ارسال کرده است.

با حاکمیت اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات قضایی و اداری، در فرآیند تصمیم گیری اداری به ویژه در مراجع اختصاصی اداری، احراز و شناسایی صلاحیت و اختیار برخاسته از قانون و مقررات موضوعه الزام آور است. کسب و کارها و صدور مجوزهای شغلی و صنفی نیز برای شروع و ادامه

1. Competence.

۲. مشهدی، علی، فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷، ص ۸۹؛ پتفت، آرین و احمد مرکزمالگیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی های قضایی، چاپ دوم، تهران: قوه قضاییه، ۱۳۹۷، ص ۱۸۲.



حیات اقتصادی خود به مقدماتی ضروری مثل حاکمیت قانون نیازمندند. مفهوم مجوز کسب و کار طبق بند ۲۱ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هر نوع اجازه کتبی برای «شروع، ادامه، توسعه یا بهره‌برداری فعالیت اقتصادی» است که دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی و نظیر آن به صورت مستقیم یا غیر مستقیم صادر می‌کنند. صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای شهر و روستا نیز در قانون پیش‌بینی شده است. شوراهای اسلامی شهر و روستا نمی‌توانند به بهانه نظارت مالی و اداری بر شهرداری‌ها، برای خودشان صلاحیت‌سازی کنند و اختیار صدور مجوز را برای کسب و کارهای مردم به صورت غیر قانونی و بر خلاف اصل آزادی و کسب و کار وضع کنند.

## بند چهارم. خروج موضوعی برخی مشاغل از مفهوم کسب و کار

### الف) تصدی به سردفتری

دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۷۶۸ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد شکایت از بندهای ۱ و ۲ مصوبه جلسه سی و سوم مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲ هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، با این استدلال<sup>۱</sup> بر خروج موضوعی شغل سردفتری از شمول قوانین کسب و کار تأکید کرده است:

«نخست این‌که غرض قانون‌گذار از تصویب قانون اصلاح مواد یک، شش و هفت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ تسهیل سرمایه‌گذاری از طریق ساده کردن و تسهیل شرایط و فرآیندهای صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار است.

دوم این‌که اگرچه فعالیت در کسب و کارهای موضوع این قانون، مستلزم صدور مجوز، موافقت‌نامه، پروانه یا عناوین مشابه است، اما هر شغل و فعالیتی که به مجوز نیاز داشته باشد، لزوماً از قبیل کسب و کارهای موضوع ماده سه قانون مذکور نیست. به کارگیری عبارت «بنگاه‌های اقتصادی» و

---

۱. «تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک به تعیین شرایط احراز صلاحیت سردفتری و بازگذاری اطلاعات صدور مجوز سردفتری در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار به دلیل خروج عنوان سردفتری از کسب و کار، هم‌چنین غیر نافذ اعلام کردن (حکم) ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی به ادعای نسخ به این دلیل که احراز و یا اعمال نسخ قانون صرفاً در صلاحیت مرجع قضایی و یا قانون‌گذار است، مغایر با قانون و خارج از حدود اختیارات هیئت مقررات‌زدایی است.»

«بازار» و استفاده از کلماتی هم چون احتکار، قیمت‌های تهاجمی، تبعیض در شرایط برابر، محدود کردن یا تحت کنترل درآوردن قیمت، مشخص کردن قیمت‌های خرید و... در بسیاری از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اصلاح مواد یک، شش و هفت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دلالت بر خروج موضوعی مقوله سردفتری از شمول قوانین مورد اشاره دارد.

سوم این که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۷۵۰ الی ۲۷۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۹ با موضوع ابطال بند ۳ مصوبه ۱۳۹۷/۲/۱۵.۸۰/۴۳۲ هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوز کسب و کار (از جمله در خصوص پروانه وکالت) تصریح کرده است: «در مواردی که مقنن در قوانین عادی، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار را تعیین کرده، هیئت مذکور صلاحیت اقدام ندارد...» و بر همین اساس، امور مربوط به وکالت و مشاوره حقوقی را از مصادیق تسهیل سرمایه‌گذاری به شمار نیاورده و وظیفه این هیئت را صرفاً تسهیل صدور مجوز کسب و کار در مقررات مادون قانون اعلام کرده و بر همین اساس، مقرر مضمّن لزوم بارگذاری اطلاعات صدور پروانه وکالت در سامانه اطلاع‌رسانی را ابطال کرده است.

از سوی دیگر، ماهیت و نوع خدمات ارائه شده از قبیل مصادیق تسهیل سرمایه‌گذاری نیست، بلکه از جنس خدمات حاکمیتی و مرتبط با امر قضا شمرده می‌شود. مخصوصاً این که مطابق ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی، اقدام به افزایش این دفاتر با پیشنهاد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و تصویب وزارت دادگستری (در حال حاضر، رییس قوه قضاییه) امکان پذیر است. بنابراین، بند یک مصوبه مورد اعتراض مبنی بر تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک به تعیین شرایط احراز صلاحیت برای دریافت مجوز و بارگذاری اطلاعات صدور این مجوز به دلیل خروج عنوان سردفتری از کسب و کارهای قانون یادشده برخلاف قوانین یادشده و خارج از حدود اختیارات این هیئت است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

ب. در مورد بند دوم مصوبه مورد شکایت، مطابق بند ۱-۴ و ۵-۱ ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب سال ۱۳۸۹، تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که نسخ ضمنی شده و

شناسایی موارد نسخ صریح از جمله وظایف معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی است. از این رو، غیر نافذ اعلام کردن (حکم) ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی با ادعای نسخ به این دلیل که احراز و یا اعمال نسخ قانون صرفاً در صلاحیت مرجع قضایی و یا قانون‌گذار است (اعلام نسخ صریح و یا ضمنی)، مخالف قانون و خارج از حدود اختیارات هیئت مقررات‌زدایی است. بنابراین، بند دوم مصوبه مورد شکایت ابطال می‌شود».

در تحلیل و نقد این دادنامه، آنچه از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۶) قابل استنباط است، این است که در این قانون با توجه به وجود اصطلاحاتی هم‌چون بازار، بنگاه اقتصادی، احتکار و قیمت، صلاحیت هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار به فعالیت‌های اقتصادی رقابت‌پذیر، امور تجاری، تولیدی، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های بورسی منحصر است. سردفتری و وکالت هم نوعی خدمت هستند، ولی با توجه به انتساب این مشاغل به امر حاکمیتی قضاوت، پس از کسب مجوزهای قانونی، با سنجش نیازهای جامعه و وضعیت موجود و تحت نظارت مستقیم قوه قضاییه، ظرفیت‌ها تعیین و آزمون می‌شود که افراد پذیرفته‌شده به شغل سردفتری یا وکالت منصوب می‌شوند. بنابراین، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، صلاحیت ذاتی وضع قاعده در این حرفه را ندارد که منجر به الزام و التزام برای شاغلان این حرفه می‌شود؛ چون مراجع قانون‌گذاری و مقررات‌گذار و نهادهای ناظر با عذر اشتغال‌زایی، تسهیل کسب و کار، معانی و مفاهیم مشابه را در هم خلط می‌کنند و مشاغل حاکمیتی یا وابسته به آن را که نیازمند احراز تخصص و صلاحیت علمی، اجتماعی و اخلاقی است، درون دایره شمول مفهوم کسب و کار می‌آورند.

### ب) تصدی به وکالت

در دادنامه شماره ۲۷۵۰ الی ۲۷۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع اعمال مقررات بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نسبت به دادنامه شماره ۱۳۹۸/۵/۱۴۰۲۱۸ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری، جمعی از وکلای دادگستری، دادخواست‌هایی به خواسته ابطال مصوبه شماره ۴۳۲ / ۱۳۹۷/۲/۱۵ هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوز کسب و کار به دیوان عدالت اداری تقدیم کردند. در اجرای

ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، پرونده به هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع شده و این هیئت در خصوص بند ۳ این مصوبه به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۸/۵/۱۴۰۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۱۸ به رد شکایت رأی داده است. در ادامه، بیش از ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری در مدت مقرر در ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲)، رأی شماره ۱۳۹۸/۵/۱۴۰۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۱۸ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی را واجد ایرادهای قانونی دانستند و خواستار رسیدگی به اعتراض در هیئت عمومی شدند. رأی به این شرح صادر شد: «مطابق ماده ۷ قانون اصلاح مواد ۷ و ۶ و ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب سال ۱۳۹۳ مقرر شده است: «به منظور تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظفند شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده کنند که هر متقاضی مجوز کسب و کار در صورت ارائه مدارک مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار بتواند در حداقل زمان ممکن، مجوز مورد نظر خود را دریافت کند. سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسب و کار، توسط «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، تعیین و در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور اعلام می‌شود.» به موجب تبصره ۳ ماده ۳ قانون اصلاح مواد ۱۶۰۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موضوع ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۱۳۹۴، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار موظف است شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخش‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند این‌ها را تسهیل و تسریع کند تا اهداف مورد نظر مقنن حاصل شود. بر اساس احکام مذکور، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار اولاً موظف شده است به منظور تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را ساده کند و ثانیاً در مواردی که مقنن در قوانین عادی، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار را تعیین کرده است، هیئت مذکور صلاحیت اقدام ندارد.

نظر به این که امور مربوط به وکالت و مشاوره حقوقی از مصادیق تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران (موضوع ماده ۷ قانون فوق‌الذکر) محسوب نمی‌شود و از طرفی در رابطه با وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نحوه صدور پروانه فعالیت در این حوزه‌ها در قانون وکالت، لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری، قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری و نیز ماده ۱۸۷ قانون برنامه

سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تعیین تکلیف شده است، بنابراین، هیئت مزبور که وظیفه تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات مادون قانون را دارد، صلاحیت اتخاذ تصمیم در خصوص تصویب بند ۳ مصوبه مورد اعتراض را ندارد و بنا بر مراتب رأی شماره ۱۰۲۱۸/۹۰۶۰۹۹۷۰۹۸۰۹۸/۵/۱۴۰۳ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری به نحو صحیح صادر نشده و مستند به ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رأی مذکور نقض می‌شود و در نهایت، با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون اخیرالذکر، حکم بر ابطال بند ۳ مصوبه ۱۳۹۷/۲/۱۵.۸۰/۴۳۲ هیئت مقررات‌زدایی مجوزهای کسب و کار صادر و اعلام می‌شود».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مجدداً در دادنامه شماره ۱۳۲۷۲/۵۸۱۳۲۷۲/۹۰۵۸۱۳۲۷۲ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۴ و با استدلال‌های سابق و تأکید بیش‌تر، بند (ج) مصوبه چهل و هشتمین نشست هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار مبنی بر الزام کانون‌های وکلای دادگستری مرکز و مرکز کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضاییه به بازگذاری و تکمیل اطلاعات مربوط به عنوان مجوزهای صادرشده در درگاه ملی مجوزهای کشور را از تاریخ تصویب ابطال کرده است. اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون نظام صنفی، منحصر و محدود به «شروع، ادامه، توسعه یا بهره‌برداری فعالیت‌های اقتصادی و تجاری توسط دستگاه‌های اجرایی، مجامع و نظام‌های صنفی» است. کانون‌های وکلای دادگستری از شمول نهادهای یادشده خارجند و مجوزی برای فعالیت‌های اقتصادی و تجاری صادر نمی‌کنند تا طبق بند ۲۱ ماده یک قانون اصلاحی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ملزم به اطلاع‌رسانی در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار باشند.

استدلال هیئت تخصصی که پروانه وکالت را از مصادیق «سایر امور راجع به کسب و کار» دانسته است، مبنای حقوقی و قانونی ندارد؛ زیرا در ماده یک قانون نظام صنفی (۱۳۸۲/۱۲/۲۴)، تعریف واحد و فرد صنفی (حقیقی و حقوقی) بیان شده است و در تبصره ذیل ماده ۱ همین قانون، صنوفی که قانون خاص دارند، از شمول این قانون مستثنایند. قوانین خاص شامل قانون وکالت (۱۳۱۵)، لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری (۱۳۳۳) و قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت (۱۳۷۶) و دیگر مقررات حقوقی بر تصدی به امر وکالت حاکم است. شرایط قانونی پذیرش و صدور پروانه برای متقاضیان اشتغال به وکالت، تنظیم و تنسيق امور اداره کانون‌ها، نظارت و بازرسی بر اعمال وکلا و

رسیدگی به تخلفات وکلا در دادسرا و دادگاه انتظامی کانون‌ها پیش‌بینی شده و دادگاه عالی انتظامی قضات نیز به عنوان مرجع انحصاری رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و آرای ارگان‌های کانون‌های وکلا تعیین گردیده است. می‌توان استنباط کرد که نهادهای تقنینی و مقررات‌گذار حوزه کسب و کار مانند «هیئت مقررات‌زدایی»، از مفهوم کسب و کار و نسبت آن با تصدی به وکالت، برداشتی نادرست داشته و وکالت را فعالیت اقتصادی تلقی کرده‌اند. مقایسه تصدی به وکالت با صنوف بازار نشان‌دهنده درک حقوقی و اقتصادی نادقیق از مفهوم کسب و کار است. وکالت همانند دیگر مشاغل، صنف به معنای عام است، ولی به دلیل تبعیت از قوانین خاص و نوع ارتباط با تصدی به قضاوت که از مشاغل حاکمیتی است و با توجه به ماهیت درونی وکالت، به عنوان فرد اصلی و اعلا‌ی قانون خاص، از شمول قانون نظام صنفی و فعالیت‌های اقتصادی و تجاری خارج است.

### نتیجه‌گیری

آزادی کسب و کار، یکی از مصادیق اصل آزادی اقتصادی در هنجارهای داخلی شامل (اصل ۱۸ متمم قانون اساسی مشروطیت (۱۲۸۵) به صورت ضمنی، در بند هشتم، نهم و دوازدهم از اصل سوم و به صورت خاص در اصل ۲۸ و اصل ۴۳ قانون اساسی) و در اسناد بین‌المللی (اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی) به عنوان یکی از حقا، ادعاهای نسل دوم حقوق بشر شناسایی شده است. بر اساس همه این اسناد، دولت‌ها مکلفند در چارچوب امکانات موجود و آتی شامل سیاست‌گذاری‌ها، قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مرتبط به تضمین و حمایت از این حق برای اشخاص (حقیقی و حقوقی) اهتمام ورزند. دیوان عدالت اداری در آرای متعددی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تصمیم‌گیری‌های اداری را نقض کرده و به ابطال آن‌ها حکم داده است تا تضمین آزادی کسب و کار، امنیت اقتصادی، حاکمیت قانون و حمایت دولت (به مفهوم عام) از اصل آزادی کسب و کار، تبیین و نظارت قضایی بر مفهوم کسب و کار محقق گردد.

مهم‌ترین جهات رسیدگی به تصمیم‌های عام‌الشمول در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مغایرت اشباع بازار با آزادی کسب و کار، مغایرت صادر نشدن مجوز کسب و کار با حقوق رقابت، رعایت اصل صلاحیت صدور مجوز در پایگاه اطلاع‌رسانی کسب و کار، خروج موضوعی بعضی مشاغل مانند سردفتری و وکالت از مفهوم کسب و کار است که در چالش‌های تقنینی و اجرایی در نظام

قضایی و حقوقی نیز با آن روبه‌رویم. مفاهیمی هم‌چون بازار، بنگاه اقتصادی، احتکار و قیمت، بر انحصار مفهوم کسب و کار به فعالیت‌های اقتصادی رقابت‌پذیر، امور تجاری، تولیدی، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های بورسی دلالت دارند و مشاغلی مانند وکالت، سردفتری و مشاغل وابسته به امور حاکمیتی نمی‌توانند مصداق و در راستای مفهوم کسب و کار باشند که می‌تواند راهنمایی قضایی برای نهادهای تقنینی در اصلاح و تغییر رویکرد آنان در تصمیم‌گیری‌های تقنینی و اجرایی آتی‌شان باشد. پیشنهاد می‌گردد که مراجع سیاست‌گذار کلان اقتصادی و تقنینی به صراحت و در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و مقررات مرتبط و با عنایت به جهات رسیدگی به ابطال تصمیم‌های عام‌الشمول، مفهوم و مصادیق کسب و کار و آزادی اقتصادی اشخاص را به صورت صریح و شفاف تبیین و اجرا کنند.



## فهرست منابع

### منابع فارسی

#### الف) کتاب

۱. احمدیان، مریم، گزارش پژوهشی بررسی و نقد شاخص‌های جهانی آزادی اقتصادی (بنیاد هریتیج و مؤسسه فریزر)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲. پتفت، آرین و احمد مرکزالمیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، چاپ دوم، تهران: قوه قضاییه، ۱۳۹۷.
۳. پروین، خیرالله، حقوق بشر از نظر تا عمل، چاپ دوم، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
۴. شیروی، عبدالحسین، حقوق اقتصادی، چاپ یکم، تهران: سمت، ۱۳۹۹.
۵. قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر (درآمدی بر مباحث نظری: مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع)، چاپ ششم، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۸.
۶. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ پنجاه و سوم، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۷. عباسی، بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (سه نسل حقوق بشر در اسلام، ایران و اسناد بین‌الملل و منطقه‌ای)، چاپ دوم، تهران: دادگستر، ۱۳۹۵.
۸. عراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار (جلد یکم)، چاپ هجدهم، تهران: سمت، ۱۳۹۶.
۹. عراقی، سید عزت‌الله و امیرحسین رنجبریان، تحول حقوق بین‌المللی کار، چاپ یکم، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۹۱.
۱۰. مشهدی، علی، فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
۱۱. ویژه، محمدرضا، کلیات حقوق اساسی، چاپ ششم، تهران: سمت، ۱۳۹۸.
۱۲. هاشمی، سید محمد، حقوق کار، تهران: میزان، ۱۳۹۶.



۱. احمدی بنی، رسول، فرامرز عطریان و سید محمدمهدی غمامی، «بررسی اقتصاد مقاومتی در پرتو اصل آزادی کسب و کار»، مجله دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲۳.
۲. حسنونند، محسن، «حقوق عمومی اقتصادی: انحصارات دولتی در ایران»، مجله راهبرد، ۱۳۸۸، شماره ۵۰.
۳. کفاش، ملیکا و محمد صادقی، «بررسی تحلیلی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوقی ایران»، نشریه دانش حقوق مالیه، ۱۳۹۸، شماره ۷.
۴. محقق، محمدجواد، «مقاله نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه معرفت، ۱۳۸۴، شماره ۸۹.
۵. مرادزاده، حسن و زهرالسادات نوابزاده شهربابکی، «منشور اجتماعی اروپایی، بازبینی شده مصوب ۳ می ۱۹۹۶»، مجله حقوقی بین‌المللی، دوره بیست و ششم، شماره ۴۰.
۶. مرکزالمیری، احمد، «مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی: تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، ۱۳۹۹، دوره بیست و هفتم، شماره ۱۰۴.

## 2. Latin Source

1. Chirwa, D. M., The Universal Declaration of Human Rights, economic, social and cultural rights and human rights discourse, In Contemporary Human Rights Challenges, Routledge, 2018, pp. 183193.
2. Darraj, Susan Muaddi, The Universal Declaration of Human Right, New York: Infobase Publishing, 2010.

## 3. Website

1. [www.divanedalat.ir](http://www.divanedalat.ir).
2. [www.tradingeconomics.com/iran/ease.of.doing.business](http://www.tradingeconomics.com/iran/ease.of.doing.business).
3. [www.worldbank.org/en/programs/business.enabling.environment/doing.business.legacy](http://www.worldbank.org/en/programs/business.enabling.environment/doing.business.legacy).

## Guaranteeing freedom of business in the light of judicial procedure The General Board of the Administrative Court of Justice

Alireza Dabirnia<sup>1</sup>

Ayatollah Jalili<sup>2</sup>

Ehsan Movahedipoor<sup>3</sup>

### Abstract

Economic freedom is the basis of business freedom in any economic and legal system, whereby the citizens of each society have the right to choose any business according to their ability, expertise and personal creativity. This important and fundamental principle and the duty of the government to guarantee and support it has been recognized and standardized in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, domestic laws and international documents. In order to judicially monitor general decisions, realize the principle of the rule of law and assert individual and social rights, the General Board of the Court of Administrative Justice has issued numerous opinions in various lawsuits in order to support and guarantee this right and perform its inherent special task. The findings of this research, which were issued in a descriptive-analytical method and along with the criticism of lawsuits and judicial opinions, indicate that the most important aspects of dealing with cases are: compliance with the principle of licensing authority, paying attention to the principles of competition rights in licensing, The subject departure of some professions such as notary and attorney from the concept of business, which shows the more accurate understanding and special support of the Administrative Court of Justice of this economic right compared to other regulatory authorities or executive institutions. The interpretation and explanation of the concept of freedom of business in the Administrative Court of Justice can be a judicial guide for legislative and regulatory institutions in applying and implementing the freedom of business and guaranteeing and protecting this economic right in its true sense.

**Keywords:** freedom, judicial supervision, administrative court of justice, business.

---

1. Associate Prof , Department of public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran, dr.dabirnia.alireza@gmail.com

2. Ph.D. in (Public Law), Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran, Ayatjalili@yahoo.com

3. Ph.D. Student in Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran( Corresponding Author), ehsanmovahedi1986@gmail.com