

درآمدی بر حقوق مجوزهای دولتی

دکتر علی مشهدی
(عضو هیأت علمی دانشگاه قم)

زیر نظر:

دکتر فاطمه بداغی

دکتر باقر انصاری

دکتر محسن قاسمی

معاونت حقوقی ریاست جمهوری

معاونت تحقیقات آموزش و حقوق شهروندی

سرشناسه	: مشهدی، علی، ۱۳۵۹ -
عنوان و نام پدیدآور	: درآمدی بر حقوق مجوزهای دولتی/علی مشهدی : زیر نظر فاطمه بداغی، باقر انصاری، محسن قاسمی.
مشخصات نشر	: تهران: خرسندی، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری	: ۱۱۲ ص.
شابک	: 978-600-114-281-9
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیبا
موضوع	: اجازه‌نامه‌ها و پروانه‌ها
رده‌بندی سنگره	: HJ ۵۳۰۹/م۵۴ ۱۳۹۲
رده‌بندی دهی	: ۰۱۶/۷۶۹۵۷
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۱۲۱۱۲۶



انتشارات خرسندی

نمایشگاه و فروشگاه کتاب نفیسی، حقوقی و علوم سیاسی
تهران - خیابان انقلاب - خیابان ۱۲ فروردین - پانین‌تر از خیابان لبافی‌نژاد
کوچه مینا - پلاک ۲۰

تلفن: ۵ - ۶۶۹۷۱۰۳۴ و ۵ - ۵۸۴ - ۶۶۴۹

پست الکترونیک: Khorsandypub@gmail.com

سایت اینترنتی: WWW.khorsandypub.com

درآمدی بر حقوق مجوزهای دولتی

تألیف: دکتر علی مشهدی (عضو هیأت علمی دانشگاه قم)

زیر نظر: دکتر فاطمه بداغی - دکتر باقر انصاری - دکتر محسن قاسمی

تنظیم و حروفچینی: حجت‌اله ایمانی‌زاده و اعظم پرنده مطلق

نظارت بر آماده‌سازی: عباس شها بی

چاپ اول - ۱۳۹۲ تیراز: ۱۰۰۰ جلد قیمت: ۴۵,۰۰۰ ریال

ISBN: 978- 600 -114-281-9

شابک: ۹-۲۸۱-۱۱۴-۶۰۰-۹۷۸

فهرست

عنوان	صفحه
پیشگفتار	۱۰
مقدمه	۱۱

بخش نخست: کلیات و مبانی نظری

مبحث اول: مفهوم و اقسام مجوز	۱۳
گفتار اول: مفهوم مجوز	۱۳
الف) مفهوم لغوی	۱۳
ب) مفهوم اصطلاحی	۱۴
۱. در اصطلاح اداری	۱۴
۲. در اصطلاح حقوقی	۱۵
گفتار دوم: اقسام مجوز	۱۵
الف) به لحاظ عنوان	۱۶
۱. موافقت‌نامه	۱۶
۲. اجازه‌نامه	۱۶
۳. گواهی‌نامه	۱۶
۴. پروانه	۱۷
۵. جواز	۱۸
۶. موافقت‌نامه اصولی	۱۸
ب) به لحاظ موضوع	۱۹
۱. مجوز فنی	۱۹
۲. مجوز ساخت و ساز	۲۰
۳. مجوز ساخت	۲۱
۴. مجوز خرید	۲۱
۵. مجوز ورود	۲۱
۶. مجوز حمل و نقل	۲۲
۷. مجوز تولید	۲۲
۸. سایر مجوزها	۲۳

۲۳.....	(ج) به اعتبار تشریفات.....
۲۴.....	(د) به اعتبار متقاضی.....
۲۶.....	مبحث دوم: ماهیت و منابع حقوقی مجوزهای دولتی.....
۲۶.....	گفتار اول: ماهیت حقوقی مجوز.....
۲۶.....	الف) ماهیت قراردادی مجوز.....
۲۶.....	ب) ماهیت یکجانبه و قانونی مجوز.....
۲۹.....	گفتار دوم: منابع حقوقی مجوزها.....
۳۰.....	الف) قوانین.....
۳۱.....	ب) آیین نامه‌ها و مقررات دولتی.....
۳۲.....	ج) رویه‌های قضایی.....
۳۳.....	۱. رویه‌های دادگاه‌های اداری.....
۳۴.....	۲. رویه‌های دادگاه‌های قضایی.....
۳۵.....	(د) دکترین.....
۳۶.....	مبحث سوم: مبانی، اهداف و اصول حقوقی حاکم بر مجوزها.....
۳۶.....	گفتار اول: مبانی حقوقی.....
۳۶.....	الف) رویکرد ابزاری.....
۳۸.....	ب) رویکرد کنترلی.....
۳۹.....	گفتار دوم: اهداف نظام حقوقی صدور مجوز.....
۴۰.....	۱. امنیت و نظم عمومی.....
۴۰.....	۲. حمایت از حقوق صنفی و منافع قانونی.....
۴۱.....	۳. اخلاق عمومی.....
۴۲.....	۴. بهداشت و سلامت عمومی.....
۴۳.....	۱- قانون مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی مصوب ۱۳۶۶.....
۴۳.....	۲- قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی مصوب سال ۱۳۶۷.....
۴۳.....	۵. حفظ محیط زیست.....
۴۳.....	گفتار سوم: اصول حقوقی حاکم بر مجوزهای دولتی.....
۴۴.....	الف) قانونی بودن صدور مجوز.....
۴۵.....	ب) رعایت محدوده زمانی.....
۴۷.....	پ) مسئولیت.....
۴۹.....	(ت) عطف به ماسبق نشدن.....

- ج) احترام به حقوق مکتسبه ۴۹
- د) سهولت و شفافیت ۵۰
- هـ) عدم تبعیض ۵۲
- ن) رعایت تشریفات ۵۲
- و) همزمانی صدور مجوزها ۵۳

بخش دوم: مسائل حقوقی مجوزهای دولتی

- مبحث اول: ارکان مجوز ۵۵
- گفتار اول: متقاضی مجوز ۵۵
- الف) قلمرو متقاضیان ۵۵
- ب) شرایط متقاضی ۵۶
۱. شرط تابعیت ۵۷
۲. شرط عقیدتی ۵۷
۳. نداشتن محکومیت جزایی موثر ۵۷
۴. سلامت جسمی و روانی ۵۷
۵. داشتن کارت پایان خدمت و یا معافیت برای افراد ذکور ۵۸
۶. شرط مدرک تحصیلی یا مهارت و کاردانی ۵۸
- گفتار دوم: اجازه نامه ۵۸
- گفتار سوم: صادر کننده مجوز ۵۹
- الف) قوه مجریه ۵۹
۱. شوراهای اداری ۵۹
۲. هیأت وزیران ۶۰
- ب) قوه مقننه ۶۰
- ج) سازمان‌های غیر دولتی ۶۱
- مبحث دوم: شرایط صدور مجوزهای دولتی و استثناءات آن ۶۲
- گفتار اول: شرایط صدور مجوزهای دولتی ۶۲
- گفتار دوم: استثناءات اخذ مجوز ۶۵
- مبحث سوم: مدت اعتبار مجوزها و تمدید آنها ۶۶
- گفتار اول: مدت اعتبار مجوزهای صادره ۶۶
- گفتار دوم: تمدید مجوز ۶۷

۶۷.....	الف) قاعده کلی.....
۶۸.....	ب) عدم تمديد مجوز.....
۷۰.....	مبحث چهارم: هزینه‌ها.....
۷۰.....	گفتار اول: اهميت و قاعده کلی.....
۷۱.....	گفتار دوم: اقسام مجوزها از لحاظ هزینه.....
۷۱.....	الف) مجوزهای هزینه بر.....
۷۲.....	ب) مجوزهای رایگان.....
۷۳.....	مبحث پنجم: انتقال مجوز.....
۷۴.....	مبحث ششم: اختلافات ناشی از مجوزها.....
۷۴.....	گفتار اول: اختلاف در مرجع صالح برای صدور مجوز.....
۷۵.....	گفتار دوم: اختلاف در مورد عدم صدور مجوز.....
۷۷.....	گفتار سوم: اختلاف در مرجع صالح برای حل و فصل اختلافات.....
۷۹.....	مبحث هفتم: لغو، ابطال و تعلیق مجوز.....
۷۹.....	گفتار اول: لغو مجوز.....
۸۰.....	گفتار دوم: ابطال مجوز.....
۸۱.....	گفتار سوم: تعلیق مجوز.....
۸۳.....	مبحث هشتم: مسئولیتهای ناشی از صدور مجوز.....
۸۳.....	گفتار اول: مسئولیت مدنی.....
۸۳.....	الف) مسئولیت صادر کنند مجوز.....
۸۳.....	ب) مسئولیت دارنده مجوز.....
۸۴.....	ج) مسئولیت اشخاص ثالث (مسئولیت مدنی ناشی از عدم اخذ مجوز).....
۸۵.....	گفتار دوم: مسئولیت انتظامی.....
۸۶.....	گفتار سوم: مسئولیت جزایی.....
۸۷.....	نتیجه.....

بخش سوم: ضمیمه

۸۹.....	۱. فهرست مهمترین مجوزهای دولتی.....
۹۵.....	۲. فعالیتهای مشمول مقررات گذاری از طریق مجوز.....
۹۸.....	۳. ماده (۷) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.....

۴. آیین نامه اجرایی ماده (۷) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	۱۰۰
فصل اول - تعاریف	۱۰۰
فصل دوم - تسهیل و تسریع صدور مجوز	۱۰۱
فصل سوم - ستاد سرمایه گذاری و هیئت رسیدگی	۱۰۳
فصل چهارم - کتاب راهنما	۱۰۴
فصل پنجم - هیئت نظارت	۱۰۵
فصل ششم - بهبود فضای کسب و کار	۱۰۶
فصل هفتم - مقررات عمومی	۱۰۶
۵. از قانون برنامه پنجم توسعه	۱۰۷
۶. پیش‌نویس لایحه ضوابط صدور مجوزهای دولتی	۱۰۹
منابع	۱۱۲

پیشگفتار

صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی به اشخاص حقیقی و حقوقی، بخشی از وظایف و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی کشور را تشکیل می‌دهد. این فعالیت‌ها بیشتر تابع نظریه نظم عمومی و خدمت عمومی در حقوق اداری است. در حقیقت اشخاص از طریق اخذ مجوز، به فعالیت‌های خود جنبه قانونی داده، به نظم عمومی احترام گذاشته و در تأمین اهداف سازمان‌ها و اجرای قانون مشارکت می‌نمایند. علیرغم این امر و با وجود تنوع مجوزهای دولتی، تاکنون پژوهش خاصی ایجاد حقوقی مجوزها در نظام حقوق عمومی مورد تحلیل قرار نداده است. از سویی دیگر و از منظر رویه‌های جاری، در حال حاضر برخی مشکلات حقوقی نیز در این زمینه وجود دارد، که از جمله آنها می‌توان به طولانی بودن فرآیند صدور مجوز، عدم وجود وحدت رویه در صدور مجوز، ضرورت کسب چندین مجوز برای انجام یک کار، فقدان ضوابط و مکانیسم‌های مناسب برای نظارت بر بهره‌برداری از مجوزها و اصلاح و لغو آنها و نبود یک قانون جامع و مشخص در خصوص مجوزها اشاره نمود.

با این توصیف، این پژوهش به بررسی این موضوع در دو جنبه نظری و عملی پرداخته است. در جنبه نظری، مفهوم و ماهیت، اقسام، منابع، اصول و ارکان حقوقی مجوزها تحلیل گردیده‌اند و در جنبه عملی و رویه‌ای که بخش عمده‌ای از این پژوهش را به خود اختصاص می‌دهد، رژیم حقوقی صدور، تمدید، تعلیق، ابطال، اعتراض و نظارت بر مجوزهای دولتی به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. در بحثی تکمیلی نیز مسئولیت‌های ناشی از صدور مجوزهای دولتی و آسیب شناسی نظام حقوقی ایران در این زمینه را تحلیل نموده‌ایم. در نهایت و در بخش ضمیمه، پیش نویس آیین نامه مربوط به نحوه صدور مجوزهای دولتی تدوین گردیده است. محصول نهایی این پژوهش علاوه بر پیش‌نویس آیین نامه فوق، کتاب «حقوق مجوزهای دولتی» و نیز «کتابچه معرفی انواع و اقسام مجوزهای دولتی» در ایران جهت بهره‌برداری مدیران دولتی و شهروندان خواهد بود.

۱. یکی از مهم‌ترین وظایف اداری نهادهای دولتی در ایران صدور مجوز است که از طریق آن اشخاص مختلف حقیقی و حقوقی می‌توانند به فعالیت‌های خود وجهه قانونی ببخشند. با وجود اهمیت این مجوزها در نظام اجتماعی، اداری، فرهنگی و به‌ویژه اقتصادی ایران، بحث حقوقی جامع و مستقلی در خصوص شناخت ماهیت حقوقی و اعتبار این اعمال اداری صورت نگرفته است و مشکلات حقوقی متعددی در زمینه ابعاد مختلف مجوزها وجود دارد که نظام حقوقی کنونی قادر به حل و فصل همه آنها نیست.

۲. از جمله مهم‌ترین این مشکلات می‌توان به طولانی بودن فرآیند صدور مجوز، عدم وجود وحدت رویه در صدور مجوز، ضرورت کسب چندین مجوز برای انجام یک کار، فقدان ضوابط و مکانیسم‌های مناسب برای نظارت بر بهره‌برداری از مجوزها و اصلاح و لغو آنها و نبود یک قانون جامع و مشخص در خصوص مجوزها اشاره نمود.

۳. در این راستا سؤال اصلی این است که نظام حقوقی حاکم بر صدور، تمدید و نظارت بر مجوزهای دولتی چیست؟ بر این اساس در این پژوهش سعی شده است به بررسی نظام حقوقی صدور مجوزهای دولتی جهت آسیب‌شناسی و ارائه پیشنهادات لازم برای رفع مشکلات و معضلات در این زمینه پرداخته شود. در این راستا سؤالات فرعی دیگری نیز مطرح است. اینکه مفهوم و اقسام مجوز از منظر حقوقی چیست؟ (مفهوم و مدل‌های مجوز)، هدف از صدور مجوز از سوی دولت کدام است؟ (اهداف صدور مجوزهای دولتی)، صدور، تمدید، اصلاح و نظارت بر مجوز تابع چه ضوابط و اصولی است؟ (ضوابط صدور و تمدید و نظارت بر مجوزها)، قسام مجوزها در نظام حقوقی ایران کدامند؟ آسیب‌ها و محدودیت‌های حاکم بر صدور مجوزهای دولتی کدامند؟ (بررسی و آسیب‌شناسی حقوق ایران) ارکان حقوقی یک مجوز چیست؟ مسئولیت مدنی، انتظامی و کیفری ناشی از صدور یا به کارگیری مجوزهای دولتی چیست؟ و آیا این قبیل مسئولیت‌ها تابع قواعد عام مسئولیت مدنی و کیفری و انتظامی است یا می‌توان قواعد خاصی را در این حوزه نیز تحلیل و مطالعه نمود؟

۴. به نظر می‌رسد نیاز به مطالعه دقیق نظام حقوقی مجوزها و اتخاذ تدابیر مقتضی جهت سامان‌دهی نظام مجوزدهی و پیشگیری از صدور مجوزهای خارج از ضابطه که منجر به ایراد خسارت می‌شود وجود دارد. با توجه به خلأهای قانونی در این زمینه و عدم آشنایی کافی مسئولان صدور مجوز در نظام اداری ایران، تهیه ضوابط اجرایی صدور مجوزها برای نهادهای دولتی

صادر کننده مجوز، می‌تواند گام مهمی در راستای تسهیل و منطقی کردن فرایند صدور مجوز و کاستن از بار کاغذبازی اداری از دوش مردم و بهبود خدمات‌رسانی دولت باشد. در این مصوبه می‌توان اقدام به تعریف و دسته‌بندی مجوز و تدوین اصول کلی و مشترک حاکم بر نحوه صدور و درخواست مجوز، نحوه نظارت بر اجرای مجوز، تعیین خسارت و جبران آن و طرق حل و فصل اختلاف پیرامون صدور مجوز کرد به نحوی که مورد عمل همه نهادهای دولتی صادر کننده مجوز قرار گیرد.

علاوه بر این با توجه به نیاز مبرم جامعه حقوقی کشور به شناخت و تحلیل نظام حقوقی مجوزها و نیز نیاز کاربردی نهادهای صادر کننده و اشخاص متقاضی مجوز، تهیه یک کتابچه آموزشی در خصوص اقسام، جایگاه و اعتبار حقوقی مجوزهای نهادهای عمومی می‌تواند کمک موثری در جهت قانون‌مندسازی فرایند مجوزدهی و تسهیل این فرایند و کاهش اختلافات متعدد راجع به این خدمت عمومی باشد.

۵. بنابراین با توجه به موارد فوق، انجام یک پژوهش مناسب با چارچوب زیر به منظور تدوین پیش‌نویس ضوابط اجرایی صدور مجوزهای دولتی جهت طرح در هیأت وزیران و نیز تألیف کتابچه آموزشی نظام حقوقی مجوزدهی برای کارکنان دولتی و اشخاص متقاضی مجوز، از اهداف این پژوهش است.

در واقع این پژوهش می‌تواند مشخصاً دو دستاورد پژوهشی و اجرایی داشته باشد. به لحاظ پژوهشی این طرح پاسخی است به فقدان ادبیات حقوقی بومی در این زمینه و از نظر اجرایی با توجه به اهمیت تبیین نظام حقوقی مجوزهای دولتی، نتایج این طرح می‌تواند راهنمای ارزشمندی را در اختیار مقامات مسئول قوه مجریه قرار دهد. بنابراین با تبیین ابعاد مختلف این موضوع در نهایت کتاب «حقوق مجوزهای دولتی» به عنوان محصول نهایی و پیش‌نویس دستورالعمل مربوط به مجوزهای دولتی جهت تصویب به مراجع قانونی ارائه می‌گردد.

ع با این توصیف این پژوهش به بررسی این موضوع در دو جنبه نظری و عملی پرداخته است. در جنبه نظری مفهوم و ماهیت، اقسام، منابع، اصول و ارکان حقوقی مجوزها تحلیل گردیده اند و در جنبه عملی و رویه‌ای که بخش عمده‌ای از این پژوهش را به خود اختصاص می‌دهد، رژیم حقوقی صدور، تمدید، تعلیق، ابطال، اعتراض و نظارت بر مجوزهای دولتی به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. در بحث تکمیلی نیز مسئولیت‌های ناشی از صدور مجوزهای دولتی و آسیب شناسی نظام حقوقی ایران در این زمینه را تحلیل نموده‌ایم. در نهایت و در بخش ضمیمه، پیش‌نویس آیین نامه مربوط به نحوه صدور مجوزهای دولتی تدوین گردیده است.