

قواعد حقوقی حاکم بر آزادی فعالیت نظام‌های صنفی در ایران

علیرضا امامی^۱، علی اکبر گرجی ازندریانی^۲

^۱ کارشناسی ارشد حقوق عمومی

^۲ دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

از مهمترین دلایل ظهور و شکل‌گیری نظام‌ها و تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای در جامعه، اهمیت جایگاه آنها در حوزه حقوق عمومی بوده و بعنوان حلقه ارتباط بین مردم و حاکمیت محسوب می‌گردند. مهمترین وجه این نظام‌ها، گوناگونی آنان در ارائه خدمات، تولید و توزیع می‌باشد. این تنوع موجب ایجاد فضای بهتر برای کمک به تولید و تسهیل در اجرای امور جاری افراد جامعه می‌گردد. عملکرد نظام‌های صنفی ارتباط مستقیم با آزادی و استقلال آنان دارد بنحوی که توان و قدرت اینگونه نهادها، همواره دولت‌ها را وادار نموده‌ها نظارت یا دخالت آنان را تحت کنترل خود نگه دارند. این نظارت تا زمانی که بر اساس نفع عمومی صورت می‌پذیرد کمک شایانی به توسعه واقعی آنان نموده و موجب نهادینه شدن آنها می‌گردد. اما زمانی که از حد تجاوز نمود و حالت دخالت و سیطره به خود گرفت، خسارات جبران ناپذیری وارد می‌نماید. وجود صورت ظاهری تشکل‌ها در جامعه، نه تنها کمکی به پیشرفت و توسعه دموکراسی نمی‌نماید بلکه روند رشد دیکتاتوری را محقق می‌سازد. این تحقیق ضمن بیان تشریح مبانی نظری، قواعد حاکم بر تاسیس صنوف و تشکل‌ها، نحوه فعالیت و انحلال نظام‌های صنفی مورد بررسی قرار داده، نقاط ضعف، قدرت و عواملی را که موجب عدم استقلال و آزادی عمل اینگونه نهادها در پرتوی اصل ۲۶ قانون اساسی می‌گردد تا حد امکان مورد بازبینی قرار می‌دهد. کمبود منابع و عدم تحقیقات کافی در این زمینه کاملاً مشهود بوده و از دلایل مهم ارایه این تحقیق می‌باشد.

کلمات کلیدی: اصناف، تشکل صنفی، شغل، نظام صنفی

مقدمه:

تبیین موضوع:

قواعد حاکم بر آزادی نظامات صنفی در ایران را می‌توان یکی از مهمترین قواعد در حقوق عمومی به شمار آورد نظامات صنفی علی‌رغم دارا بودن پتانسیل فراوان در کمک به دولت و مردم در ارائه خدمات عمومی، هنوز نتوانسته‌اند جایگاه خود را در جامعه تثبیت نمایند. دلایل بسیار زیادی را می‌توان بعنوان علل ناکارآمدی نظام‌های صنفی برشمرد. تمام قواعد حقوقی در جوامع دموکراتیک، بر پایه آزادی و استقلال بنا نهاده شده است. این استقلال و آزادی گاه توسط قوانین عادی مورد خدشه قرار می‌گیرند. تناقض قوانین در بسیاری از زمانها عامل عدم کارکرد و کارایی این نظامها می‌گردد. در این پژوهش تلاش گردیده با بیان قواعد حقوقی ناظر بر تاسیس و فعالیت، تضادهای قانونی که موجب نقص در کارکرد تشکلهای صنفی می‌گردد، تا حد امکان مشخص گردد.

اهمیت و ضرورت تحقیق:

علیرغم اهمیت و ضرورت وجود نظام‌های صنفی در جامعه بعنوان نهادهای مردمی، تحقیق و بررسی چندانی جهت شناخت آنها صورت نپذیرفته ایندرا حلیست که شناخت این عوامل از اولویت‌های مهم و مورد نیاز جامعه محسوب می‌گردد. کمبود منابع، عدم تحقیق و بررسی و درجه اهمیت اینگونه نهادها، موجب گردید که این مقاله به‌شناخت عوامل مذکور پرداخته و با شناسایی آنان، راهکار مناسب و درخور پیدا نماید.

سوالات تحقیق:

- ۱- قواعد حقوقی حاکم بر آزادی فعالیت اصناف در ایران تا چه میزان به صیانت از آنان می‌پردازد؟
- ۲- انحلال تشکلهای صنفی بر اساس کدام قاعده صورت می‌پذیرد؟
- ۳- ناکارآمدی تشکلهای صنفی در دستیابی به اهداف تعریف شده تحت تاثیر چه عواملی می‌باشد؟

فرضیه‌های تحقیق (پیش‌انگاشت):

- ۱- نظام‌های صنفی بعنوان یک تشکل مردمی و غیر دولتی، زمانی می‌توانند در ایجاد یک جامعه مدنی نقش آفرین باشند که خود از آزادی و استقلال رای برخوردار باشد
- ۲- این نهادها بدلیل شرکت در امور حاکمیتی بطور غیر مستقیم موجب تقسیم قدرت در حاکمیت می‌گردد و با شراکت در امراز تبدیلقدرت به حکومت مطلق با ماهیت سرکش که بطور اصولی در ذات هر نوع قدرتی می‌باشد جلوگیری می‌نماید.
- ۳- دخالت‌های بی مورد، مکرر یا ممانعت دولت، بدلیل ترس از قدرت یابی و تقسیم قدرت، عدم اعتماد به اصناف بدلائیل پیشینی و تاریخی، عامل ناکارآمدی نظام‌های صنفی میباشد.

پیشینه تحقیق:

در این خصوص متنی که به صورت تخصصی و جامع به جایگاه نظام‌های صنفی، میزان آزادی و استقلال آنها بپردازد وجود ندارد ولی به صورت جداگانه و پراکنده در برخی از کتب، مجلات، مقالات و پایان نامه‌های دانشگاهی مانند: در تکاپوی حقوق اساسی تالیف دکتر علی اکبر گرجی از ندریانی، نظام‌های حرفه‌ای تالیف مجید خسروی، و دفتر پنجم حقوق کار تالیف دکتر احمد رفیعی به آنها پرداخته شده است.

در دو پایان نامه در خارج از کشور نیز درباره تاریخ اصناف در دوران صفوی بررسی اجمالی صورت پذیرفته است.

اهداف تحقیق:

هدف تحقیق بررسی اجمالی اصول و مبانی نظام‌های صنفی در ایران به شرح زیر می‌باشد.

- ❖ بررسی قواعد حقوقی ناظر بر تاسیس تشکل‌های صنفی
- ❖ تحلیل و بررسی قواعد مبنی بر انحلال نظام‌های صنفی
- ❖ تحقیق پیرامون عواملی که در موفقیت یا عدم موفقیت عملکرد تشکل‌های صنفی تاثیرگذار می‌باشند.

مبانی نظری

مفهوم و ماهیت نظام‌های صنفی:

جهت بررسی در ماهیت نظام‌های صنفی، محتاج آگاهی از روند پیدایش نظام‌های سیاسی، پیدایش جوامع مدنی با محوریت ائتلاف یا تجمع گروه‌ها و تجمعات انسانی هستیم. منشاء این ائتلاف‌ها یا طبیعت اجتماعی انسان‌ها می‌باشد که در این صورت جامعه مدنی همان جامعه طبیعی است که به صورت جامعه «دولت-شهر» در آمده است و یا اینکه جامعه طبیعی اولیه با این کار خردمندانه اعضای خود مبدل به جامعه سازمان‌یافته‌ای شده است که افراد در درون آن احساس امنیت، آزادی، و آرامش خاطر می‌کنند. اساس حکومت‌های مردم‌سالار بر استقلال قوا از یکدیگر و تقسیم قدرت با نهادهای مردمی استوار است. تفاوت عمده یک جامعه مدنی با یک جامعه به ظاهر دموکراتیک در ارکان اصلی آن جامعه مدنی جلوه می‌کند. این ارکان شامل احزاب سیاسی، جمعیت‌های اجتماعی و فرهنگی، انجمن‌های هنری و حرفه‌ای، تشکل‌های صنفی در یک طرف و مطبوعات مستقل از طرف دیگر می‌باشد. "انجمن‌ها، مجمع شغلی و صنفی، احزاب سیاسی و شوراهای محلی نمونه‌های برجسته از این نهادهای واسطه به‌شمار می‌روند، که در صورت داشتن استقلال می‌توانند سد محکمی در مقابل اقتدار حکومتی باشند و بدین ترتیب آن‌ها را در جهت حفظ حقوق شهروندان کنترل کنند." (هاشمی، ۱۳۷۷)

فعالیت صنفی:

هر نوع فعالیت فردی یا گروهی از جانب اعضا و کارکنان یک واحد شغلی که با هدف طرح‌مطالبات، افزایش مزایای مختلف درون صنفی و بهبود وضعیت شغلی صورت می‌گیرد را فعالیت صنفی می‌گویند. فعالیت صنفی دارای ویژگی‌های خاصی می‌باشد که عبارتند از: اولاً، فعالیت صنفی الزاماً گروهی نیست. دوماً، فعالیت صنفی بایستی توسط کارکنان همان واحد شغلی صورت گیرد. سوماً، هدف از فعالیت صنفی نباید چیزی جز طرح مطالبات، افزایش مزایای صنفی و بهبود وضعیت شغلی باشد" (عالمی، ۱۳۹۰).

در واقع "صنف عبارت است از گروه افراد همگن که طبیعت فعالیت آنان از یک نوع باشد" (ق.ن. ص / ماده ۴)

تشکل صنفی:

مجموعه توافقات، اعم از عرفی یا مدون که مابین اعضای یک گروه همگن و مشترک وجود دارد تشکل صنفی نامیده می‌شود. "نظام صنفی مجموعه قواعد و مقرراتی است که امور مربوط به سازمان، وظایف، اختیارات، حدود و حقوق افراد و واحدهای صنفی را تعیین می‌نماید" (ق.ن. ص ماده ۱). هر تشکل، بسته به نوع ماهیت وجودی و سببی و اهداف و آرمان‌های حال و آینده افراد معنی خاصی را عنوان می‌نماید. از نظر قانون تشکل صنفی عبارت است از: اجتماعی غیر انتفاعی و غیر سیاسی که با اهدافی مانند حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی اعضا، اعم از کارگر، کارمند، کارفرما و بطور کلی اشخاص شاغل و حمایت از مصرف‌کنندگان دستاوردهای حاصل از تولید، خدمات، توزیع و خدمات فنی در چهارچوب قانون و در سطح جامعه تشکیل می‌شود و مطابق اساسنامه‌ای که مصوب شورای موسسین است ادامه فعالیت می‌دهند و باید در مراجع قانونی ذیصلاح ثبت گردند (ق. بهبود مستمر محیط کسب و کار ماده ۱). در قوانین مختلف تعاریف گوناگونی از تشکل صنفی ارائه گردیده که به عنوان مثال: "جمعیت، اتحادیه صنفی و امثال آن تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت معین تشکیل شده، اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به گونه‌ای در جهت منافع خاص

مربوط به آن صنف می باشد(ق. ف.ا... ماده ۱). اتحادیه های صنفی را تجلی گاه ایفای نقش و حضور اعضای آنها در عرصه های اقتصادی و اجتماعی می توان تلقی نمود.

علل لزوم و پیدایش نظامهای صنفی:

نظامهای صنفی همواره از ارکان اصلی تشکیل دهنده جوامع مدنی می باشند. این نهادها همراه با احزاب سیاسی، جمعیت‌های اجتماعی - فرهنگی، انجمن های حرفه ای و کانون‌های هنری، موجب پویایی جامعه و دستیابی به آرمان‌های متعالی آن می گردند. وابستگی این نهادها به یکدیگر دارای اهمیت به سزایی می باشد. در طول تاریخ، تحولات اجتماعی، پیدایش شهرها و کشورها، ضرورتاً موجب ظهور و پیدایش مشاغل جدید گردید. این تحولات ابتدا موجب پیدایش صنف و در نهایت اصناف و نظام‌های صنفی گردید. تشکیل نظامات صنفی بر مبنای و اصول نظری متفاوتی استوار می باشد. این اصول نقش بسیار مهم و تاثیرگذاری در پیدایش و حیات این نظامات بر عهده داشته اند و می توان آنها را به شرح ذیل بیان نمود:

- وجوه اشتراکی:

پیشرفت و توسعه جوامع، گستردگی خدمات، تنوع و وجوه اشتراک بین مشاغل گوناگون، سبب نزدیکی آنان به یکدیگر و تشکیل گروه‌های همگن و یکسان، تحت عنوان " صنف " گردید. در واقع نتایج مفید حاصل از این ارتباطات تشکیلاتی و هماهنگی بین افراد یک حرفه که موجب تامین منافع کلیه اشخاص می گردید، را از مهم‌ترین انگیزه‌های تشکیل اصناف و نظام‌های صنفی دانست. به عبارت دیگر، کسب منافع اقتصادی و قدرت اجتماعی از مهم‌ترین دلایل پیدایش اصناف می باشد.

- تمرکز و عدم تمرکز:

عدم کارایی سیستم مدیریت متمرکز و آثار مخرب آن بر جامعه و کوچک نمودن دولت از دلایل عمده گرایش به عدم تمرکز و واگذاری امور به آحاد جامعه می باشد. دولت با نظارت کامل بر نحوه خدمات رسانی توسط مردم در اداره جامعه، این مشارکت را مدیریت می نماید. هدف غایی از این واگذاری، شناسایی و تعیین راه حل رفع مشکلات، توسط خود مردم می باشد. در شرایطی که افراد یک حرفه بتوانند با هماهنگی کامل نسبت به ارائه خدمات اقدام نمایند، رفع هرگونه اشکال ممکن می گردد. تسهیل در ارائه خدمات در نهایت موجب رضایت جامعه می شود که از آن به عنوان مهم‌ترین فاکتور مشروعیت دولت می توان نام برد.

- کنترل رفتار فردی اصناف:

عدم نظارت و کنترل از سوی دولت در مشاغل افراد جامعه می تواند عامل مهم، برتری منافع شخصی بر منافع عمومی باشد که در نهایت خدمت عمومی را دچار نقص می نماید. لذا رفتار اصناف بایستی تحت یک قاعده خاص قرار گیرد. " دولت‌ها با تدوین مقررات، تحت عنوان حقوق جامعه، اقدام به تحدید آزادی بی حد و مرز اصناف می نماید که در نهایت این مقررات برای تضمین مصلحت عمومی می باشد " (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۹).

- نهادهای واسطه:

نظام‌های صنفی از مهم‌ترین نهادهای واسطه‌ای مابین آحاد جامعه و قدرت حاکمه می باشند. مساجد، تکایا، هیات‌های مذهبی و... را به عنوان نهادهای غیردولتی سنتی و قدیمی شناسایی نموده‌اند و پس از آن، صندوق قرض‌الحسنه، خیریه‌ها، انجمن اسلامی و در دوران اخیر اتحادیه‌ها، اصناف و نظام‌های صنفی و مهندسی و غیره، شکل‌های جدیدتری از این نهادهای مدنی هستند که می‌بایست به تدریج از کنترل مدیران نیمه دولتی خارج شوند و کاملاً به عنوان یک سازمان غیردولتی مشغول به فعالیت شوند (آقاموسی تهرانی، ۱۳۸۹).

این نهادها در صورت داشتن استقلال می توانند سد محکمی در مقابل اقتدار حکومت باشند و آنها را در جهت حفظ حقوق شهروندان کنترل نمایند. " از منظر علم حقوق، این نهادها در قالب اشخاص حقوقی تجلی یافته که منشا قدرت خود را از قوانین

مدون می‌گیرند و جایگاه حقوقی این نظامات صنفی از نظر حقوق عمومی به عنوان نهادهای واسطه محسوب می‌گردد" (هاشمی، ۱۳۷۷).

منابع حقوقی حاکم بر نظام‌های صنفی

لزوم ایجاد نظام صنفی بعنوان مهمترین دستاورد جامعه مدنی، در قانون اساسی، قوانین عادی، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها مورد تاکید قانونگذاران قرار گرفته است. در ده‌های اخیر تلاش فراوانی در راستای نظام‌مند کردن فعالیت اصناف صورت پذیرفته و در این مدت قانون‌گذاران تلاش نموده‌اند تا با تصویب قوانین مختلف به نحوه تاسیس، فعالیت و انحلال تشکل‌های صنفی شکل رسمی بخشیده و ضمن قانون‌مند نمودن کارکرد اصناف و نظام‌های صنفی، نسبت به شرکت مردم در کمک به حاکمیت از طریق ایجاد تشکل‌ها، اقدام بایسته و لازم صورت پذیرد. (هاشمی، ۱۳۷۷).

- قانون اساسی:

انقلاب اسلامی در ایران و تغییر حاکمیت سیاسی از نظام شاهنشاهی به جمهوری موجب تغییرات گسترده اجتماعی گردید و نیاز به دخالت افراد جامعه در حکومت که از اصول اولیه مردم‌سالاری چه از نظر ساختار نظام جمهوری، و چه از نظر دین‌مبین اسلام بود، کاملاً حس می‌گردید. به همین خاطر در مقدمه قانون اساسی و در شیوه حکومت در اسلام چنین آمده است "حکومت از دیدگاه اسلام از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست. با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند. در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است بر اساس تلقی مکتبی، صالحان عهده دار حکومت و اداره مملکت می‌گردند" مکتبی بودن جمهوری اسلامی که در نوع خود بی‌سابقه و در واقع نظامی ترکیبی-تاسیسی می‌باشد موجب گردید که نگاه به اقتصاد وسیله‌ای باشد و نه هدفی بدین معنی که در اسلام اقتصاد وسیله است و با این دیدگاه در اصول مختلف به آن پرداخته است و استیفای حقوق ملت را در آن دانسته است "حزب، جمعیتها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده آزادند. مشروط به این که اصل استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت (ق.ا. اصل ۴) از نظر قانون اساسی هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند و دولت برطبق قانون موظف گردیده برای همه افراد امکان اشتغال به کار در شرایط مساوی فراهم آورد (ق.ا. اصل ۲۸) هیچکس نمیتواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند (ق.ا. اصل ۴۶)

- قوانین عادی

علاوه بر قانون اساسی قوانین موضوعی فراوانی مربوط به مشاغل، کسب و کار، اصناف، انجمن‌ها، اتحادیه‌ها و تشکل‌های صنفی و دیگر امور مربوط به آن‌ها، تحت عناوین مختلف اعم از نظارتی، حمایتی، و بازدارنده در خصوص نحوه تاسیس واحدها و تشکل‌های صنفی، رفتار و عملکرد، توسط مراجع ذی‌صلاح و در قالب قانون تدوین گردیده است. این مقررات در واقع به جهت نظم‌آفرینی و سهولت‌بخشی در ارائه خدمات به جامعه می‌باشد. با توجه به مطالب فوق، این منابع حقوقی را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی نمود:

۱- منابع حقوقی ناظر بر تاسیس و فعالیت واحدهای صنفی

۲- منابع حقوقی ناظر بر تاسیس تشکل‌ها و فعالیت نظامات صنفی

- قانون نظام صنفی:

این قانون که اولین بار در سال ۱۳۵۰ مورد تصویب نمایندگان مجلس سنای وقت قرار گرفت. بعد از طی فراز و نشیب‌ها و اصلاحات فراوان، سرانجام در تاریخ ۹۲/۰۶/۱۲ قانون نظام صنفی به تصویب نمایندگان رسید و ساختار تشکیلاتی اصناف و تشکل‌های صنفی را در پرتوی اصل ۲۶ قانون اساسی تدوین نموده است. این قانون مشتمل بر ۹ فصل، ۹۶ ماده و همچنین ۸

آئین نامه اجرائی می باشد. در فصل سوم، نحوه و شرایط تاسیس واحدها و اتحادیه‌های صنفی و ارکانهای تشکیل دهنده و همچنین ارگان‌های بالاتر، اعم از اجرائی مانند اتاقهای اصناف شهرستان و کشور، و نظارتی همچون هیئتهای نظارت، کمیسیون نظارت و در نهایت هیات عالی نظارت و جایگاه و نقش این ارکانها، مشخص شده است. آیین نامه‌های اجرائی بطور مشروح به نحوه فعالیت تشکل‌ها، ارکان‌های اجرائی، مراجع بالادستی، نظارتی و همچنین نوع تخلفات و نحوه برخورد قانونی با متخلفان را بنحو مشروح بیان می‌نماید. علاوه بر قانون نظام صنفی، قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار، قانون فعالیت احزاب و جمعیتها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و قوانین دیگری ناظر بر تاسیس، فعالیت و انحلال از سوی قانون‌گذار تدوین گردیده است.

- مصوبات قانونی:

علاوه بر قانون اساسی و قوانین تدوین شده توسط قوه مقننه، مصوبات قانونی که از طریق مراجع ذیصلاح مانند شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و تفاسیر شورای نگهبان صادر میشود دارای اعتبار قانونی بوده و در تاسیس، فعالیت و انحلال تشکل‌های صنفی تاثیر گذار میباشد.

- آیین‌نامه‌های اجرائی:

آیین‌نامه‌های اجرائی از دیگر منابع حقوقی نظام‌های صنفی به شمار می‌روند. این آیین‌نامه‌های اجرائی با تفسیر و شرح مبسوط برخی از مواد یک قانون خاص، نقش مهمی در چگونگی فعالیت نظام‌های صنفی بر عهده دارند از موارد مهم میتوان به آیین نامه اجرائی ماده ۱۳۱ قانون کار اشاره نمود. این ماده و تبصره‌های آن در اجرای اصل ۲۶ قانون اساسی و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان که خود متضمن حفظ منافع مشروع جامعه تدوین شده، کارگران و کارفرمایان را مجاز به تشکیل انجمن صنفی کارگری و کارفرمایی می‌نماید.

- بخشنامه‌ها:

اجرای بخشنامه‌های صادره از سوی مراجع ذیصلاح در صورتی که مخالف قوانین جاری بالادستی نباشد برای کلیه صنوف و تشکل‌های مربوطه لازم‌الاجرا می‌باشد و حکم ضوابط و مقررات اجرائی را دارا می‌باشد و کلیه اشخاص صنفی و تشکل‌ها مکلف به اجرای آن بوده و در صورت مغایرت با قوانین، قابلیت ابطال از سوی مرجع بالاتر و یا دیوان عدالت اداری را دارا می‌باشد (ق.د.ع.ا. ماده ۱۹). معمولا بخشنامه‌های صادره با توجه به شرایط و تحولات پیش آمده در سطح جامعه و نیاز به تصمیم‌گیری فوری از سوی مسئولان صورت می‌پذیرد.

تاسیس نظام‌های صنفی

تاسیس نظام‌های صنفی، یکی از بزرگ‌ترین دستاوردهای بشری در ایجاد نهادهای مدنی و توسعه حقوق بشر می‌باشد. وجود این نهادها به عنوان شاخص مهمی در شناسایی جوامع دموکراتیک محسوب و از جمله عوامل تاثیرگذار در توسعه سیاسی و فرهنگی به شمار می‌آیند. گروه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای حمایت از تک‌تک اعضا، ارائه مشاوره و کمک‌های کارشناسی به دولت و پیاده کردن برخی از سیاست‌های دولت‌ها، اقدام به تشکیل اتحادیه‌ها و تشکل‌های صنفی مربوطه می‌کنند (محمدزاده و مسلمی، ۱۳۸۹).

در واقع می‌توان مهم‌ترین هدف از تشکیل هر تشکلی را حمایت از منافع همه اعضای زیرمجموعه و تشکیل‌دهنده آن حرفه و صنف در مقابل تهدیدهای خارجی دانست؛ بدین ترتیب یکی از دلایل تشکیل اتحادیه‌ها و سازمان‌های صنفی مرتبط با اصناف، مصنویت اعضا و افراد زیرمجموعه آن حرفه و صنف از برخی تهدیدها از یک سو و انجام برخی فعالیت‌های مرتبط با منافع همه اعضا و ارائه کمک کارشناسی و غیره به دولتمردان از سوی دیگر بوده است. از اهداف مهم در تشکیل سازمان‌های صنفی، کمک به دولت برای انجام برخی از وظایف حاکمیتی برای ایجاد و گسترش مطلوب بنگاه‌های تولیدی، خدماتی، توزیعی و خدمات فنی در نقاط مختلف کشور و نظارت بر آنها می‌باشد (محمدزاده و مسلمی، ۱۳۸۹).

قواعد حقوقی حاکم بر تاسیس نظام‌های صنفی

قواعد حاکم بر تاسیس نظام‌های صنفی، همواره در پرتوی اصول بنیادین آزادی‌های عمومی باید مورد بررسی قرار گیرند. نهادهایی که بر پایه این اصول تاسیس می‌گردند، علاوه بر کارآیی، موجب توسعه و پیشرفت جوامع می‌گردند. عمده‌ترین الزامات تاسیس نظامات صنفی تابع اصول زیر می‌باشند:

قسمت اول: اصل حاکمیت اراده

تاسیس یک تشکل صنفی براساس اراده و خواست اعضا صورت می‌پذیرد. تصمیم به تاسیس، تحت تاثیر عوامل خاص مانند نفع‌خواهی، قدرت‌یابی و گسترش فضای کسب و کار قرار می‌گیرد که منجر به تاسیس تشکل می‌گردد. بعد از تشکیل یک نظام صنفی این اصل اثر خود را از دست می‌دهد. اشخاص بعد از تشکیل نظام مربوطه و برای شروع فعالیت اقتصادی مجبور به عضویت در آن می‌باشند. در غیر این صورت از فعالیت آن‌ها جلوگیری به عمل خواهد آمد.

قسمت دوم: اصل عدم اجبار

حق ورود و خروج از یک تشکل صنفی، خواه در هنگام تاسیس و یا هنگام فعالیت از اصول بنیادین و در زمره حقوق اساسی می‌باشد. طبق این قاعده هیچ‌کس را نمی‌توان مجبور به ماندن و یا ترک تشکل نمود. مگر آنکه فرد قصد استمرار فعالیت در صنف مربوطه را داشته و یا شرایط ادامه فعالیت را از دست بدهد. ممنوعیت ایجاد شده، همواره بر اساس نظم عمومی صورت می‌پذیرد. (کیان‌خواه، ۱۳۸۶).

قسمت سوم: اصل عدم تبعیض

"دو یا چند شخص حق بنیان‌گذاری یک انجمن را دارند، مشروط بر اینکه این اشخاص برای تاسیس یا مدیریت انجمن ممنوع نشده باشند (دوفار و گرجی از ندریانی ۱۳۹۱). تمام افراد همگن که دارای ماهیت شغلی مشابه می‌باشند بدون در نظر گرفتن نژاد، دین رسمی، مذهب و گرایش‌های سیاسی می‌توانند در تشکل‌های صنفی عضو و اقدام به تاسیس انجمن یا تشکل صنفی نمایند. ایجاد و تاسیس هیچ تشکلی نباید با تبعیض همراه باشد. این اقدام زمانی محدود می‌گردد که یا موسسین دارای اهلیت و شرایط قانونی نباشند و یا موضوع انجمن بر خلاف عرف، اخلاق، قانون و یا فرهنگ جامعه باشد.

قسمت چهارم: انتظام‌بخشی اجتماعی

مهم‌ترین اثر انتظام‌بخشی نسبت به اصناف، نظارت و کنترل دولت برای جلوگیری سوءاستفاده احتمالی از سوی آن‌ها است. تشکل‌های صنفی به‌طور اصولی ناظر بر امور اعضا می‌باشند و این اصل به‌عنوان مهم‌ترین دلیل تشکیل این تشکل‌ها می‌باشد. (نجارزاده، ۱۳۸۷).

قسمت پنجم: اصل عدالت اجتماعی

در حال حاضر کسب و کار قواعد و ابعاد علمی گسترده‌ای بر آن حاکم گردیده است و دولت‌ها در جهت ایفای بهتر و مطلوب‌تر نقش خود به‌عنوان تامین‌کنندگان آسایش و امنیت و برقرارکنندگان نظم، دخالت‌هایی از طریق قانونگذاری و تدوین روش‌ها و ... در این حوزه نموده‌اند. مردم نیز با تشکیل نهادهایی همچون انجمن‌ها، کانون‌ها، اتحادیه‌ها و ... تحقق درآمد و ایفای مسئولیت‌ها، نقش اجتماعی و حقوق خود را در قالب آن‌ها سازماندهی کرده‌اند. (حاجی‌حیدر، ۱۳۸۹). اصل عدالت اجتماعی، دولت را مکلف به برقراری امنیت اجتماعی و اقتصادی و گسترش عدالت نموده و در این راستا باید با عواملی که گزینه‌های فوق را به خطر انداخته و یا موجب اختلال در فعالیت آن‌ها می‌گردد مبارزه نماید.

شرایط تاسیس نظامات صنفی

کلیه نظامات و تشکل‌های صنفی صرف‌نظر از نوع فعالیت اعضا، در هنگام تاسیس دارای شرایط متشابه‌ای شامل، افراد با فعالیت‌های شغلی همانند و همگن، ثبت در مراجع قانونی، داشتن آیین‌نامه و اساس‌نامه، تشکیل هیئت مدیره، مجمع عمومی و انجام انتخابات دوره‌ای، می‌باشند.

فعالیت نظام‌های صنفی

قواعد حقوقی حاکم بر تشکلهای نحوه فعالیت آنها را مشخص می‌نماید. فعالیت نظام‌های صنفی برپایه قواعد حقوقی مختلفی انجام می‌پذیرند. این قواعد را به‌طور کلی به شرح زیر می‌توان دسته‌بندی نمود:

اهلیت حقوقی، استقلال عمل و آزادی رای، عدم وابستگی اقتصادی، بی‌طرفی سیاسی، حمایت از حقوق اقتصادی اعضا، حمایت از حقوق اجتماعی اعضا.

انحلال نظام‌های صنفی

مفهوم انحلال: انحلال به معنی "از بین رفتن، برچیده شدن، تعطیل شدن" می‌باشد و مفهوم عام آن، توقف کامل و دائمی فعالیت یک شخصیت حقوقی مانند تشکل صنفی می‌باشد. منظور از توقف فعالیت، عدم انجام امور روزمره و دائمی بوده و گرنه از زمان اعلان رسمی انحلال، فعالیت‌های خاصی در خصوص انجام تعهدات باقیمانده به اشخاص حقیقی و حقوقی ادامه پیدا می‌کند. شروع انحلال کامل، از زمان اتمام فعالیت‌های مربوط به اعمال تسویه آغاز می‌گردد. فعالیت در این مقطع تابع قوانین و مقررات خاصی بوده که باید رعایت گردد. با اینکه انحلال به عنوان پایان عمر یک تشکل محسوب می‌گردد، در تشکلهای خاص دارای مفهوم دیگری می‌باشد. در این تشکلهای انحلال کامل انجام نمی‌گیرد بلکه واحدهای استانی و شهرستانی با توقف موقت فعالیت و بازسازی نیروی انسانی، دوباره تشکیل و شروع به فعالیت می‌نمایند (هنرمند، ۱۳۸۹).

انواع انحلال

-انحلال طبیعی :

این نوع انحلال معمولاً در هنگامی صورت می‌پذیرد که در اثر وقوع عواملی مانند از بین رفتن زمینه فعالیت خاص و کم شدن تقاضا از سوی جامعه، افراد آن صنف به مرور زمان اقدام به تغییر نوع فعالیت نموده و همزمان کسی نسبت به شروع فعالیت در آن رشته خاص رغبتی نشان ندهد.

-انحلال ارادی:

انحلال ارادی تابع خرد جمعی افراد صنف بوده و در زمانی اتفاق می‌افتد که اعضای یک تشکل صنفی نسبت به انحلال آن، از خود تمایل و اراده نشان بدهند. بطور معمول انحلال، تحت تاثیر عوامل و فشارهای بیرونی می‌باشد. این انحلال همواره در اثر وقایع ناگهانی مانند تغییرات در نظام و حاکمیت سیاسی، تغییرات در قوانین جاری (اعم از عادی یا اساسی)، اقدام به تشکیل یک نظام بزرگتر و قدرتمندتر، عدم رعایت قوانین از سوی مدیران و یا به دلایل دیگر به وجود می‌آید.

-انحلال قانونی:

شایع‌ترین نوع انحلال، براساس مفاد اساسنامه و آیین‌نامه‌های خاص داخلی تشکل مربوطه شکل می‌گیرد. نحوه و علل انحلال بطور کامل از قبل پیش بینی شده است. این نوع انحلال ارتباط کمی با عوامل بیرونی داشته و بیشتر در اثر عملکرد فردی یا گروهی برخی از اعضا به وجود می‌آید. هنگامی که افراد مسئول در یک نظام صنفی، نسبت به قانون و مفاد اساسنامه، بی‌توجه بوده و اهمیتی برای آن قائل نباشند و یا ارکانهای اجرائی مانند هیئت مدیره، بازرسین و یا اعضا به دلایل سهوی یا عمدی، اقدامات غیرقانونی انجام دهند، نتیجه اعمال آنان منتج به انحلال بر اساس قوانین می‌گردد.

-انحلال قهری:

انحلال قهری، بعنوان اجبار به توقف فعالیت تشکل صنفی محسوب می‌گردد. برای اینکه یک تشکل صنفی توسط قوه قهریه منحل گردد باید شرایط خاص و ویژه‌ای مهیا گردد. حکم صادره از سوی مقام قضائی دال بر انحلال، مستند بر دو صورت می‌باشد:

الف: اعتراض به عدم انحلال: زمانی که عدم انحلال اداری مطابق قوانین انجام نپذیرفته و یا مورد اختلاف اعضا قرار گرفته شده باشد، با مراجعه گروهی از اشخاص عضو به نهاد قضائی و بررسی از طرف دادگاه، حکم به انحلال تشکل مربوطه داده

می‌شود. از انحلال انجمن صنفی روزنامه نگاران بدستور دادگاه، به عنوان مصداق بارز می‌توان نام برد (دیده بان، کد خبر ۱۰۱۹۲).

ب: انحلال به درخواست مراجع ذیصلاح: این نوع انحلال زمانی اتفاق می‌افتد که بین اعضای تشکل و نهادهای حکومتی اختلاف نظر بروز نموده و یا اینکه دولت سعی نماید اجرای مقرراتی که از نظر اعضا مخالف منافع تشکل و جامعه بوده بر آنها تحمیل نماید که با مقاومت نظام صنفی مربوطه مواجه شود. در این صورت واکنش اعضا به صورت اعتراض، اعتصاب، تحصن و شکایت به مراجع بین المللی بروز می‌نماید و دولت، در نهایت به بهانه اخلاص در نظم عمومی و اقدام علیه امنیت ملی به توسط قوه قضائیه اقدام به انحلال تشکل مربوطه مینماید. انحلال انجمن اسلامی بازاریان در رژیم گذشته و دستگیری سران آن به عنوان نمونه بارز می‌توان اشاره نمود. (مطلبی، ۱۳۸۶).

قواعد حاکم بر انحلال تشکل‌ها: در یک نظام دموکراتیک انحلال مطابق بر اصول و قواعد خاصی صورت می‌پذیرد که بدون رعایت آنها، عمل انحلال انجام پذیر نخواهد بود. این قواعد عبارتند از:

- اصل انحلال بر اساس موازین قانونی:

هدف غایی این اصل آن است که «مقامات و اشخاص تابع قواعد عمومی و کلی غیرفردی و مستمر بودهو قانون تنظیم‌کننده روابط افراد با یکدیگر و دولت باشد(امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸). براساس این اصل، اجرای هر گونه واقعه حقوقی در طول فعالیت یک نظام صنفی باید مطابق قوانین و مقررات تدوین شده باشد و هیچ نظام صنفی را نمی‌توان بدون استناد به قانون منحل نمود.

- اصل حاکمیت اراده و عدم اجبار:

بر اساس این اصل، انحلال تشکل صنفی نباید تحت تاثیر فشارهای بیرونی قرارگیرد و اعضا مختارند که در یک تصمیم‌گیری ناشی از خرد جمعی و بدون هیچگونه فشار یا تهدیدی نسبت به انحلال یک تشکل اقدام نمایند. همانطور که تاسیس یک نظام صنفی حاصل اراده گروه همگن می‌باشد، انحلال نیز بر همین پایه قاعده استوار گردیده است. اجبار و فشارهای آشکار و پنهان، با اصول بنیادین حقوق آزادی‌های اجتماعی در تضاد کامل بوده و جامعه را به سمت بی‌عدالتی، بی‌نظمی، هرج و مرج و در نهایت انحطاط سوق میدهد.

- اصل مداومت ارائه خدمات عمومی:

"مفهوم خدمات عمومی از مفاهیم راهبردی و بنیادین حقوق عمومی به شمار می‌رود، بدین خاطر مفهوم خدمات عمومی نه تنها کمتر از جایگاه مفهوم اقتدار عمومی نیست؛ بلکه می‌توان گفت که این دو مفهوم دوشادوش هم دو پایه غیر قابل انکار حقوق عمومی را تشکیل می‌دهند (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۰).

فعالیت یک تشکل صنفی، همواره در راستای ارائه خدمات عمومی قرار دارد. اگر این فعالیت بنحوی صورت پذیرد که ارائه خدمات عمومی دچار اخلاص گردد و یا امنیت، اخلاق و نظم عمومی در جامعه، مورد تهدید قرار گیرد، وظیفه دولت بعنوان حافظ منافع جمعی و ایجاد نظم و انضباط، از بین بردن عامل ایجاد ناامنی می‌باشد. در این صورت انحلال، یک امر بدیهی به شمار میرود.

- اصل رعایت عدالت اجتماعی:

تشکل‌های صنفی، یک تشکیلات مردم‌نهاد محسوب و دارای جایگاه رفیع اجتماعی و اقتصادی می‌باشند به همین دلیل رعایت عدالت در انحلال تشکل‌ها و جلوگیری از پامال شدن احتمالی حقوق اعضا باید به عنوان یک اصل بنیادین، در نظر گرفته شود و در هیچ برهه از زمان با دلایل واهی و به ظاهر موجه این حق تضییع نگردد. انحلال به دلایل پنهان سیاسی و تحت عناوین موجه ظاهری، مصداق بارز عدم رعایت عدالت اجتماعی می‌باشد.

منابع حقوقی و نحوه انحلال

انحلال یک تشکل صنفی، تابع قوانین و مقررات خاصی می‌باشد. این قوانین مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها را شامل می‌شود که در آنها نحوه، علت و وضعیت حقوقی تشکل در زمان انحلال، به روشنی تدوین شده است. انحلال تشکل‌ها و نظامات صنفی را بر اساس قوانین حاکم، می‌توان به دو دسته به شرح زیر تقسیم‌بندی نمود:

انحلال موقت:

این نوع انحلال شامل نظام‌هایی می‌گردد که عدم ارائه خدمات، ولو بطور موقت، از سوی آنها موجب ایجاد بی‌نظمی در سطح جامعه می‌گردد. و بشرح زیر می‌باشد:

- **انحلال تشکل‌های خاص:** هنگامی که یک واحد استانی یا شهرستانی از یک تشکل صنفی خاص نتواند به وظایف خود عمل نماید و راهکارهای ارائه شده از سوی مقامات مربوطه در بهبود وضعیت، بی‌تاثیر باشد، آن واحد منحل و در مدت زمان مشخص دوباره تشکیل می‌گردد. نحوه انحلال در متن قانون تشکیل تشکل، مشخص شده است. در بعضی از نظام‌ها این امر به درخواست مقام دولتی مربوطه و موافقت کمیسیون متشکل از ریاست سازمان، وزیر مربوطه و وزیر دادگستری انجام (ق.ن.م.س ماده ۲۶) و تشکیل دوباره نظام مربوطه در مدت حداکثر شش ماه صورت می‌پذیرد (ق.ن.م.س تبصره ۱ ماده ۲۶). در برخی دیگر، انحلال واحدها، به توسط شورای مرکزی به دلیل تخطی از مقررات نظام مربوطه انجام می‌گیرد (ق.ن.م.س. کشاورزی ماده ۲۳).

- **انحلال تشکلهای عادی:** تشکل‌های صنفی عادی که طیف گسترده‌ای از اصناف را، بر اساس قانون نظام صنفی، تحت پوشش دارند، یا بر اساس قوانین دیگر تاسیس شده‌اند، از روش‌ها و راهکارهای متفاوتی برای انحلال استفاده می‌نمایند. تشکل‌ها و اتحادیه‌های صنفی، با پیشنهاد اتاق اصناف و تأیید کمیسیون نظارت در یکدیگر ادغام و تقسیم به دو یا چند اتحادیه جدید می‌شوند (ق.ن.ص. ماده ۳۷). بر اساس این قانون انحلال یک تشکل به معنی اتمام دائمی فعالیت محسوب نمی‌گردد بلکه چنانچه به دلایلی مانند به حد نصاب نرسیدن داوطلبان عضویت در هیئت مدیره، عدم نیاز جامعه به کالا یا خدمت خاص، عدم تمایل نداشتن افراد به فعالیت در آن حرفه، شرایطی پیش بیاید که ادامه حیات تشکل مربوطه به خطر بیفتد (شرایط انحلال طبیعی یا ارادی حاکم نباشد) آنگاه ادغام و تغییر موضوع فعالیت با همان اعضا بعنوان یک نوع انحلال محسوب می‌گردد.

انحلال دائم:

انحلال دائم شامل تشکل‌هایی می‌شود که نحوه و علل آن در قانون یا اساسنامه به طور مشخص، تدوین و بیان شده است. در این صورت انحلال تشکل پس از طی مراحل مشخص، بطور دائم متوقف می‌گردد. این نوع از انحلال، بیشتر شامل آن دسته از تشکل‌هایی می‌گردد که تحت قانون نظام‌های صنفی و خاص نبوده و بر اساس تبصره‌ها یا آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین دیگر تاسیس می‌گردند. بطور کلی عوامل انحلال را میتوان بر سه نوع دسته بندی نمود:

الف- کاهش اعضا

ب- تصمیم مجمع عمومی

ج- انقضای مدت هیئت مدیره و عدم برگزاری انتخابات

بیشترین اثربخشی اجتماعی در بعد داخلی و بین‌المللی، مربوط به انحلال این‌گونه تشکل‌ها می‌باشد. عملکرد این نظامات، در بسیاری از مواقع، موجباتی برای دخالت دولت فراهم نموده که این واکنش منجر به انحلال تشکل می‌گردد که باز تاب آن عموماً با رنگ و بوی سیاسی همراه می‌باشد.

بررسی عوامل تاثیر گذار در عدم استقلال و آزادی نظامهای صنفی

نظامهای صنفی علیرغم انجام خدمات بسیار فراوان در جامعه و کمک شایانی که به دولت می‌نمایند، همواره مورد بی‌مهری واقع می‌گیرند. رجوع به سابقه تاریخی حکومت‌ها، مشخص می‌نماید که هرگز حکام قدرتمند و تمامیت خواه، اجازه تقسیم قدرت را با هیچ شخص یا نهادی برننافته و از انجام هیچ عملی برای حفظ قدرت فروگذار نکرده‌اند. این نوع رفتار همواره در ذات دیکتاتور شرقی نهفته است. ترس از نفوذ بیگانه، مبارزه با منفعت‌جوئی گروهی، قدرت بالقوه اصناف در تغییر حاکمیت سیاسی، عدم تمایل به واگذاری و تقسیم قدرت از سوی دولت و قدرت طلبی و بسیاری عوامل دیگر موجب بی‌اعتمادی و گاه تقابل

مابین دولت و نظامات صنفی گردیده است. اصولاً، دولت‌ها از قدرت بسیار گسترده‌ای نسبت به اصناف و تشکلهای صنفی برخوردار می‌باشند. این قدرت اگر در جهت نهادینه شدن تشکلهای صنفی صرف شود موجب اعتلای جامعه می‌گردد در غیر این صورت تبدیل به عامل مهم و اساسی پسرفت جامعه می‌گردد. دولت‌ها معمولاً، پتانسیل بالای تشکلهای صنفی در تصمیم‌گیری‌های کلان را انکار می‌نمایند. آنها به قدرت فراوان تشکلهای کاملاً واقف بوده و می‌دانند که قدرت اقتصادی عامل پیدایش قدرت سیاسی می‌باشد. عوامل مهمی اعم از درونی و یا بیرونی موجب عدم کارآئی، استقلال و آزادی نظامات صنفی می‌باشد که با رفع آنها می‌توان به عملکرد آتی تشکلهای امیدوار بود.

عوامل بسیاری در نحوه فعالیت تشکلهای صنفی اثربخش است. این عوامل از پارامترهای درونی و بیرونی تشکیل می‌گردد. عدم آزادی و استقلال رای از سوی نظامات صنفی در روند فعالیت و محدودیت‌های اعمال شده از سوی دولت، در نهایت موجب عدم کارآئی این تشکلهای می‌گردد. محدودیت‌های اعمال شده از سوی حاکمیت همواره بعنوان عامل فشار نامشروع محسوب نمی‌گردد بلکه دولت مکلف است برای تضمین سلامت روند خدمات رسانی در جامعه دست به هر اقدامی بزند و اجازه ندهد که منافع گروهی خاص، بر منافع عمومی ترجیح داده شود. این عوامل را می‌توان در چند گروه به شرح زیر دسته‌بندی نمود:

عوامل قانونی: قوانین حاکم بر نحوه تشکیل، فعالیت و انحلال تشکلهای صنفی، همواره کارآئی انجام فعالیت را تحت تاثیر قرار می‌دهند. تداخل، تضاد، مخالفت، کمبود، سکوت و عدم تطابق قوانین با عرف و پیشرفت در جامعه، از عوامل اصلی و تاثیرگذار بر کارکرد نظامات صنفی می‌باشند.

تضاد قوانین: صدها قانون در کشور وجود دارد که اجرای آنها، عملکرد نظام‌های صنفی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در بسیاری از مواقع، قانونی خود مانع اصلی اجرای قوانین دیگر و یا حتی مغایر با قانون اساسی می‌باشد که نتیجه آن در نهایت عامل محدودیت عملکرد تشکلهای و یا اشخاص صنفی می‌گردد. برای مثال:

- **بند ۲ آئین‌نامه چگونگی تشکیل، حدود وظایف و اختیارات و عملکرد انجمنهای صنفی و کانونهای مربوطه موضوع تبصره (۵) ماده «۱۳۱» قانون کار**

- ماده ۱۵ قانون تشکیل شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳

- ماده ۳ مقاله نامه شماره ۸۷ سازمان بین المللی کار

- ماده ۶ آئین‌نامه چگونگی تشکیل، حدود وظایف و اختیارات انجمن‌ها و کانونها (تصویب نامه شماره ۵۱۳/۵۲۲۵۱ ت مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۴)

مخالفت قانون:

مخالفت قانونی با تاسیس و یا فعالیت دسته‌ای از نظامات و انجمن‌های صنفی، علیرغم تاکید اصول متعدد قانون اساسی مبنی بر آزادی تاسیس، فعالیت، عضویت و یا عدم تمایل اشخاص به همکاری با نظامات صنفی، همچنان شاهد مخالفت از سوی قوانین عادی می‌باشیم. اصل ۲۶ ق.ا. صریحاً برحق اشخاص بر تاسیس انجمن صنفی تاکید می‌نماید و موانع تشکیل را مشروط به این موضوع نموده که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. در نتیجه تمام احاد ملت که دارای پیشه و حرفه یکسان و همگن بوده و یا در ازای دریافت مزد اقدام به کار مستمر می‌نمایند، حق دارند نسبت به تاسیس انجمن یا اتحادیه و یا هر نوع تشکل صنفی مرتبط به حرفه خود اقدام نمایند. ماده ۵ قانون خدمات مدیریت کشوری، دستگاه‌های اجرائی را چنین تعریف مینماید: "کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و کلیه دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند." در ادامه همین قانون، تعریف کارمند دستگاه اجرائی را بدین نحو عنوان مینماید که "کارمند دستگاه اجرائی، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرائی به خدمت پذیرفته می‌شود". با عنایت به تعاریف و مطالب فوق‌الذکر، قانون گذار بطور صریح در بند ششم ماده پنجم قانون ارتقا سلامت

نظام اداری و مقابله با فساد، صراحتاً عضویت افراد فوق‌الذکر را از عضویت در ارکان مدیریتی و نظارتی انجمن‌ها، تشکل‌ها و نظامات حرفه‌ای، صنفی و شوراها منع می‌نماید.

کمبود وضعف قانون:

قوانین حاکم بر تاسیس، فعالیت و انحلال نظام‌های صنفی با تمام جامعیت، دارای نقایص فراوانی بالاخص در برخورد با تخلفات اشخاص صنفی می‌باشد. هزاران نفر در یک تشکل صنفی عضو هستند و گستره آن به مرزهای جغرافیائی کشور می‌رسد و در هنگام فعالیت درگیر هزاران معضل می‌گردد. بزرگترین دستاورد یک نظام سیاسی، ایجاد نهادهای مدنی و صنفی و حل بسیاری از معضلات و مشکلات جاری کشور به دست این نهادهاست. شاید نظام‌های سیاسی غیرمردمی که وابسته به بیگانگان هستند یا با کودتای نظامی به قدرت رسیده‌اند، هرگونه سازماندهی مردمی و ایجاد نهادهای مدنی را به مثابه ظهور یک قانون مخالفت تفسیر کنند اما نظام‌های دموکراتیک که از طریق مردم به قدرت رسیده‌اند، دلیلی ندارد که با این نهادها سر ناسازگاری داشته باشد و آنها را به عنوان یک فرصت برای نظام و راهکاری برای اداره بهتر امور تلقی نکنند.

به روز نبودن قوانین:

از جمله نقاط ضعف قوانین موجود، عدم مطابقت قوانین صنفی با شرایط جدید ایجاد شده در فضای کسب و کار می‌باشد. در حال حاضر میلیون‌ها واحد صنفی مجازی در سراسر جهان مشغول ارائه خدمات می‌باشند و تولیدکننده، عرضه‌کننده و مصرف‌کننده هیچگونه ارتباطی با یکدیگر نداشته و حتی نقل و انتقالات مالی از طریق سیستم‌های الکترونیکی صورت می‌پذیرد. در چنین فضائی امکان سواستفاده توسط افراد سودجو بسیار محتمل می‌باشد و قوانین موجود نه تنها تامین امنیت اقتصادی جامعه را فراهم نمی‌آورد بلکه در اثر بروز نبودن قوانین شرایطی ایجاد می‌گردد که اشخاص فرصت‌طلب قادر باشند نسبت به کسب درآمدهای نامشروع اقدام نمایند. از تجارت الکترونیک بعنوان مصداق بارز می‌توان نام برد.

عدم اجرای کامل قانون:

عدم اجرای کامل قانون از دیگر معضلات مهم در کارآیی صحیح نظام‌های صنفی می‌باشد. در سال‌های اخیر، قوه مقننه با تصویب چندین قانون مانند قانون رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی (۱۳۸۶)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (۱۳۸۷)، قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹) و قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰)، تلاش چشمگیری برای بهبود محیط کسب و کار و به‌ویژه تسهیل ورود فعالان اقتصادی به کسب و کارها و صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری به عمل آورد، اما به دلایل مختلف از جمله عدم اهتمام دولت به اجرای برخی از قوانین و نیز نواقصی در تدوین قوانین، برخی از احکام به‌طور ناقص اجرا شده و بازدهی و اثربخشی مورد انتظار قانون‌گذار و فعالان اقتصادی کشور را نداشته‌اند مطابق دستگاه‌های دولتی، شوراها و اتحادیه‌های صنفی موظفند، شرایط دریافت مجوز را به‌گونه‌ای تسهیل کنند تا به هر متقاضی مجوز، ۱۰ روزه پاسخ و ۳۰ روزه مجوز دهند، (ق.ا.س.ک.ن.ماده ۷) اما مراجع مربوطه و بسیاری از دستگاه‌های مشمول تاکنون این حکم را اجرا نکرده‌اند.

عوامل سیاسی:

مجموعه اصناف همواره از قدرت اقتصادی بالائی نسبت به بقیه آحاد مردم در جامعه برخوردار بوده‌اند. توان اقتصادی، عامل مهم کسب قدرت سیاسی می‌باشد. هزاران سال، سیستم حاکم بر نظام سیاسی ایران بر مبنای قدرت فردی و پادشاهی مطلق استوار بود و در این نظام تقسیم قدرت، هیچ معنی و مفهومی نداشت. اصناف با داشتن قدرت بالقوه سیاسی هرگز توان استفاده از آن را پیدا نمی‌نمودند و حاکمان که کاملاً به قدرت اصناف واقف بودند اجازه نمی‌دادند که آنها بطور واقعی با یکدیگر متحد گردند و اجازه تاسیس تشکل‌های صنفی را در جهت کنترل و تسهیل دریافت مالیات در نظر داشتند. وقوع انقلاب اسلامی و تغییرات در نظام سیاسی موجب گردید که نگاه حاکمیت به اصناف تا حدود زیادی تغییر نماید. همراهی اصناف با انقلابیون،

عامل مهم و پیروزی انقلاب محسوب گردید، اما این موضوع باعث نشد که نگاه حاکمان بطور کامل عوض گردد. ترس از نفوذ اجانب، توهم توطئه، تفکر ضدیت با نظام سیاسی، مخالفت با انتخاب افراد از طریق اعضا، مخالفت با ایجاد تشکلهای و بیان هزاران دلیل دیگر از تریبونهای رسمی و غیر رسمی توسط بعضی از مسئولان را می توان دلیل بی اعتمادی بخش قابل توجهی از حاکمان سیاسی به نظامات صنفی دانست (روزنامه رسمی، شماره ۱۲۱۵۸، ص. ۳۰).

عوامل فرهنگی

از مهم ترین عواملی که مانع فعالیت یک تشکل صنفی می گردد، می توان به نقش فرهنگ حاکم بر گردانندگان و مدیران تشکل اشاره نمود. دو عنصر تفکرات سنتی و کمبود دانش نوین به عنوان اصلی ترین منشا عدم تحرک و پویایی یک نظام صنفی محسوب می گردند.

عوامل انسانی

در پرتوی افراد توانمند و خلاق است که یک نظام صنفی به پویایی می رسد. رفتار و تفکر پویای مجریان مهم ترین نقش را در نحوه عملکرد یک تشکل بر عهده دارد.

کسب منافع شخصی:

علاوه بر وجود افراد ناتوان و نالایق، سودجویی و کسب منافع نامشروع شخصی را می توان بعنوان یکی از عوامل بازدارنده داخلی فعالیت نظام های صنفی به شمار آورد. اعضای هیئت مدیره و روسای تشکلهای صنفی، بدلیل ارتباطی که با مراکز قدرت پیدا می نمایند در معرض سواستفاده از موقعیت شغلی برای کسب منافع نامشروع می باشند. اطلاع از تصمیمات و سیاست های دولت و اقدام به موقع قبل از اعلان رسمی، موقعیت استثنائی در اختیار افراد قرار میدهد تا بتوانند قبل از اجرایی شدن این سیاستها اقداماتی را بعمل آورده که در اثر آن سودهای فراوان اقتصادی را کسب نمایند. "در رانت اطلاعاتی عده ای از طریق دستیابی زودرس به اطلاعات گوناگون در زمینه تغییرات قوانین، مقررات و سرمایه گذاری، سودهای کلانی می برند. این امر باعث می شود رقابت ناسالم اقتصادی در بازار سرمایه شکل گرفته و عدم اطمینان در این کار، افراد صاحب سرمایه را به طرف فعالیت های اقتصادی ناسالم و کاذب سوق دهد و حجم عظیمی از سرمایه سرگردان مملکت از بخش توسعه اقتصادی و عمرانی خارج شود (فردا، کد خبر ۲۹۵۶۳۲).

جلوگیری از منفعت جوئی گروهی:

"منفعت جوئی شخصی و گروهی، حرص و آز، ترجیح هر چه بیشتر منافع شخصی بر منافع غیرو توسط اشخاص صنفی عامل مهم دیگر دخالت دولت در فعالیت نظام های صنفی می باشد (عزیزی، ۱۳۸۹).

زمانی که اشخاص سودجو بخواهند از شرایط غیرمتعارف اقتصادی و سیاسی پیش آمده در سطح جامعه سوءاستفاده بنمایند آنگاه دولت تلاش می کند با دخالت خود علاوه بر مجازات عاملان، نسبت به تسهیل روند ارائه خدمات اقدام مقتضی را به عمل آورد.

یکی از راه کارهای اساسی در تصحیح در روند فعالیت اصناف و تشکلهای صنفی، اصلاح نظام توزیع می باشد. در اقتصاد ایران، نظام مدیریتی و حلقه های نظام فعلی توزیع به دلیل نبود آمار و اطلاعات کافی در خصوص فرآیندهای توزیع، نامطمئن و غیررسمی بودن بخش قابل توجهی از حمل و پخش کالا در شبکه توزیع و تعدد واحدهای صنفی در سطح خرده فروشی دچار مشکلاتی شده که پیدا کردن راهکارهای آن باید در دستور کار دولت قرار گیرد.

تنگناهای ناشی از اعمال سیاست های نادرست اقتصادی و اثرپذیری مبادلات تجاری از آن شرایطی را فراهم کرد که تولید و واردات بسیاری از اقلام مصرفی و محصولات صنعتی بی کیفیت در سایه مشکلات سیاسی توجیه شد و عملاً فرصتی برای تامین حقوق مصرف کنندگان و برخورد قاطع با متخلفان عرضه کالاهای بی کیفیت و گران باقی نگذاشت. فرصت طلبی برخی تولید کنندگان و واردکنندگان کالا موجب شدند تا دولت رفع برخی موانع تجاری در واردات کالاهایی را در دستور کار قرار دهد در حالی که این تصمیم به دلیل عدم هماهنگی با اصناف تبدیل به بزرگ ترین آفت تشکلهای گردیده و نتیجه آن تعطیلی هزاران واحد صنفی را در پی داشت. بررسی نحوه برخورد دستگاه های نظارتی با تخلفات ناشی از تضییع حقوق مصرف کنندگان نیز

حاکمی از ناکارآمدی اینگونه برخوردها در استیفای حقوق مصرف‌کنندگان است. حتی در مواردی که تخلف تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان کالا در دستگاه‌های دولتی نظارت بر قیمت، کیفیت و کمیت عرضه کالا و خدمات محرز شده نیز مصرف‌کننده سهمی از این نظارت‌ها ندارد و متخلفین به پرداخت جزای نقدی کلان محکوم می‌شوند اما پرسش مطرح آن است که واریز این جرایم به حساب دولت چه نفعی برای مصرف‌کننده داشته و این برخوردها تا چه حد قدرت بازدارندگی لازم برای جلوگیری از تکرار تخلفات را داشته است؟! و شاید بتوان به این نتیجه رسید که نگاه دولت برای استیفای حقوق خود ارجعیت بر حقوق مصرف‌کنندگان پیدا نموده است.

نتیجه‌گیری:

همانطور که عنوان گردید نظامات صنفی نقش بسیار مهمی در جامعه بر عهده داشته و به خاطر نحوه فعالیتشان، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. قانون نظام صنفی به نحوی تدوین گردیده است که تا سر حد امکان به جزئی‌ترین امور مربوط به اصناف پرداخته و در تمام مراحل تاسیس، فعالیت و انحلال واحدهای صنفی و تشکلهای، با کنترل و نظارت در روند نظام تولید و توزیع، از بروز هر گونه انحراف جلوگیری نماید. براساس اصل سوم قانون اساسی، پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی به عنوان وظیفه ذاتی دولت به شمار آمده که بایستی با برنامه ریزی و مدیریت از طریق نظارت و لحاظ نمودن حقوق کلیه احاد مردم نسبت به برقراری عدالت اجتماعی اقدام مقتضی را بعمل آورد. استقلال رای و آزادی عمل کرد نظام‌های صنفی تاثیر زیادی در نحوه فعالیت و خدمات رسانی آنان در سطح جامعه ایفا می‌نماید. همانطور که بیان گردید قوانین مختلفی در راستای تاسیس، نحوه فعالیت و روش‌های انحلال نظام‌های صنفی تدوین گردیده است که نشان دهنده عزم راسخ حاکمیت برای ایجاد نهادهای مردم سالار و رسیدن به جامعه‌ای دموکراتیک و توسعه یافته می‌باشد اما با تمام تلاش‌های صورت پذیرفته، هنوز موفقیت چشمگیری حاصل نگردیده و نقاط ضعف فراوانی مشهود است. تصدی‌گری دولت در امور تجاری و دخالت نابجای مدیران ارشد دولتی در نحوه فعالیت تشکلهای صنفی، خلالهای قانونی، برخورد سیاسی و غیر حرفه‌ای با اصناف، عدم اعتماد، دخالت قیم‌مابانه و عدم تمایل به تقسیم قدرت و کنارگذاشتن مردم در تصمیم‌گیری، از عوامل ناکارایی تشکلهای به شمار می‌روند. دولت باید دست از دخالت نابجا و غیر مشروع در نحوه فعالیت اصناف و نظامات صنفی بردارد. اقتصاد را آزاد نماید و خود فقط تدوین‌گر سیاست‌های کلان باشد. از اصناف و تشکلهای در برابر بحران‌های سیاسی و اقتصادی حمایت نموده و در راستای وظیفه ذاتی و تکلیفی خود با تدوین، تغییر و تصحیح قوانین و حذف مقررات دست‌وپاگیر نسبت به سهولت فعالیت در فضای کسب و کار تمام تلاش و کوشش خود را بخرج دهد. همچنین دولت وظایفی در جامعه دارد، آنجا که بازار رقابتی و تولید کننده خصوصی قادر به ادامه فعالیت نیست، دولت باید وارد کار شود و از تولیدکننده حمایت کند تا تولید کننده بتواند فعالیت خود را به نحو احسن ادامه دهد نه اینکه خود تبدیل به تولیدکننده شود. عدم تناسب رشد نظام اقتصادی اصناف همراه با رشد حقوقی، معضلات فراوانی در کارایی تشکلهای صنفی و اصناف به وجود آورده است. عقب ماندگی رشد حقوقی از نظام اقتصادی اصناف عامل بسیار مهم و کلیدی در نظام توزیع می‌باشد. با عنایت به مطالب فوق‌الذکر انجام راه‌کارهای پیشنهادی ذیل می‌تواند تا حدود زیادی موانع موجود در عدم کارایی عمل‌کرد نظام‌های صنفی را بر طرف نموده و استقلال و آزادی عمل‌کرد فعالیت آنها را تامین نماید:

- تغییر و تصحیح قوانین فعلی و تدوین قوانین تکمیلی

- اصلاح نظام توزیع

- حمایت از تشکلهای اشخاص صنفی در برابر بحران‌های اقتصادی

- عدم دخالت نهادهای دولتی در امور اصناف

- اجرای سیاست عدم تصدی‌گری توسط دولت

منابع:

۱. استوارسنگری، کوروش، امامی، محمد، حقوق‌اداری، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۹.
۲. آقاموسی تهرانی، رضا، ماهیت سازمان های عمومی غیردولتی در نظام بین الملل و حقوق ایران، ۱۳۸۹/۱۰/۶.
۳. حاجی حیدر، حمید، نیاز به مفهوم عدالت اجتماعی، حکومت اسلامی، شماره ۵۷، پاییز ۱۳۸۹.
۴. دوفار، ژان، آزادی‌های گروهی، ترجمه: علی‌اکبر گرجی، تهران، انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۵. عالمی، مهدی، نحوه احراز رابطه کارگری و کارفرمایی، کار و جامعه، شماره ۱۲۴، مرداد ۱۳۹۰.
۶. عزیزی، ایرج، آیین رسیدگی به جرایم صنفی در نظام حقوقی ایران، تهران، انتشارات اورست، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
۷. کیان خواه، لیلیا، بررسی تعارض قانون علیت و اصل عدم قطعیت، حکمت سینوی، شماره ۳۶-۳۷، بهار و تابستان ۱۳۸۶.
۸. گرجی ازندریانی، علی اکبر، «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰.
۹. محمدزاده، محمدرضا، مسلمی، عبدالرضا، واکاوی تاریخی-نظری صنف و مروری بر کارکردهای نظام صنفی کارهای کشاورزی، تعاون و روستا، سال دوم، شماره ۴-۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۹.
۱۰. مطلبی، مسعود، واکاوی علل مخالفت بازاریان با حکومت پهلوی، زمانه، شماره ۵۷، خرداد ۱۳۸۶.
۱۱. نجارزاده، رضا، شکل‌گیری نظام‌های اقتصادی بر مبنای اخلاق اسلامی و اخلاق سرمایه‌داری، جستارهای اقتصادی، شماره ۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۷.
۱۲. هاشمی، سیدمحمد، جامعه مدنی و نظام سیاسی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۳-۲۴، پاییز و زمستان ۱۳۷۷.

قوانین و مقررات و فهرست اختصاری

۱. قانون اجرایی‌سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (ق.ا.س.ک.ن) مصوب ۱۳۸۷/۵/۱۲
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (ق.ا.ج.ا.) مصوب ۱۳۵۸/۱/۱۲
۳. قانون استقلال کانون وکلای دادگستری (ق.ا.ک.و.د) مصوب ۱۳۳۳
۴. قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (ق.ب.م.م.ک) مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶
۵. قانون دیوان عدالت اداری (ق.د.ع.ا) مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵
۶. قانون کانون کارشناسان دادگستری (ق.ک.د.ک) مصوب ۱۳۸۱/۱/۱۸
۷. قانون نظام صنفی (ق.ن.ص) مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲
۸. قانون دیوان عدالت اداری (ق.د.ع.ا) مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵
۹. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، و انجمن‌های سیاسی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده (ق.ف.ا.....) مصوب ۱۳۶۰/۶/۷
۱۰. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (ق.ن.م) مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲
۱۱. قانون نظام مهندسی کشاورزی (ق.ن.م.ک) مصوب ۱۳۸۰/۴/۳

منابع بر خط و پایگاه‌های اینترنتی

1. <http://tehrani83.blogfa.com/>
2. www.dedehban.ir/
3. www.nour.ir/
4. www.farda.com

فهرست منابع غیرفارسی

1. keyvani, M, Artisans and Guild life in the later safavid Period, berlin 1982- Floor. W. M. "Asnaf" In Encyclopedia of Iranica, Vol. IV. London & Newyourk

Legal rules governing the freedom of activity of trade systems in Iran

Alireza Emami ¹, Ali Akbar Gorji Azandaryani ²

1. MA in Public Law

2. Associate Professor of Law Faculty in Shahid Beheshti University

Abstract

The most important reasons for the emergence and formation of systems and professional and trade organizations in the community has been the importance of their position in the field of public law and is considered as the link between people and government. The most important aspect of these systems is the variety of them in providing services, production and distribution. This variety causes to create a better atmosphere to help generate and facilitate the implementation of the current affairs of the community. The performance of trade systems has a direct relationship with their freedom and independence so that the power of these institutions has prompted government to keep them under its control by their surveillance or interference. This surveillance helps to their real development as long as to be done based on the public interest and led to their institutionalization. But when it invades from its limit and had the state of interference and control, it causes irreparable loss. The existence of semblance of organizations in the community, not only does not help the development of democracy but it realizes the growth trend of dictatorship. This research while stating theoretical foundations, the rules governing the establishment of trades and organizations, investigates how activity and dissolution of trade systems, weaknesses, strength and the factors that cause lack of independence and freedom of action of these institutions according to Article 26 of Constitution, is reviewed to the extent possible. Lack of resources and lack of adequate research in this area is quite obvious and is the important reasons of this research.

Keywords: trade, trade organization, job, trade system
