

آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای در پرتو آراء مراجع قضایی و شبه قضایی

مهرداد کریمی^۱، رضا فنازاد^۲، صالح عبدی نژاد^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۲

چکیده

ارائه خدمات عمومی اصلی‌ترین مبنای وجودی دستگاه اداری دولت قلمداد می‌گردد. با وجود این به جهت گستردگی دامنه این خدمات، دولت قادر نخواهد بود کلیه این خدمات را به نحو مؤثر در جامعه ارائه نماید. بر این اساس، نظریه خصوصی‌سازی و برونسپاری خدمات دولتی مطرح و پیرو آن، بحث بر توانمندسازی نهادهای حرفه‌ای و صنفی مطرح گردید که بخشی از این وظایف را برعهده گرفتند. با وجود این با توجه به ارائه خدمات عمومی توسط این اجتماعات، قانونگذار در تلاش بوده است برای تنظیم امور حرفه‌ای و کارکردی این نهادها ضمن اعطای اختیار قدرت عمومی به آنها در راستای ارائه خدمات بهینه، از نوعی نظارت دولتی و قضایی نسبت به آنان استفاده کند. دلیل اتخاذ چنین رویکردی توانمندسازی ارائه خدمات عمومی در جامعه توسط این نهادها خواهد بود. این پژوهش که با روش توصیفی تحلیلی و با رویکرد کتابخانه‌ای گردآوری شده است پاسخ خواهد داد آیا دولت با وجود خرد شدن وظایف اختیارات و حاکمیت نسبت به نهادهای حرفه‌ای و صنفی همچنان نقش نظارتی، تأمین مالی و تصدی‌گری در آنها دارد یا اینکه این نهادها به صورت غیروابسته و با اختیارات مستقل عمل می‌کنند. یافته‌ها نشان می‌دهد با وجود استقلال نسبی این نهادها از دولت، در برخی موارد نقش نظارتی دولت از یک سو و مراجع قضایی و شبه قضایی از سوی دیگر بر عملکرد این نهادها تأثیر منفی گذاشته است. این وضعیت سبب خواهد شد تا اتحادیه‌های حرفه‌ای و صنفی نتوانند آنچنان که بایسته است به ایفای نقش در جامعه پرداخته و یا در مؤلفه‌هایی چون ارائه خدمات عمومی گسترده و نیز ایفای برخی وظایف حاکمیتی دولت با دستگاههای اداری همسو باشند.

واژگان کلیدی: اجتماعات محلی، توانمندسازی، خصوصی‌سازی، خدمات عمومی، نظام‌های حرفه‌ای.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد بین‌الملل کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، جزیره کیش، ایران

۲. استادیار گروه علمی حقوق، دانشگاه پیام نور، استان تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Reza.fanazad@pnu.ac.ir

۳. گروه جزا و جرم‌یابی، پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی ناجا، تهران، ایران

مقدمه

در روزگار کنونی به دلیل نقش و دخالت نهادهای عمومی در زندگی شهروندان امری طبیعی و بنا به جهت پاره ای مصالح، امری ضروری شمرده می شود (نجابت خواه و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۰۰). اما با لحاظ برخی رویکردهای اجتماعی نقش حاکمیتی دولت به عنوان ابزار و شیوه ای جهت ساماندهی روابط اجتماعی مردم و در برخی موارد این دولت و نهادهای وابسته هستند که موجب افزایش سطح رضایتمندی شهروندان به «خدمات عمومی»^۱ در سطح جامعه می گردد (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۳-۱۱). تحولات اخیر در خُرد شدن وظایف دولت ها و اعمال حاکمیت در بخش اقتصاد کشورها سبب شد که نقش تعیین کننده دولت که روزگاری به عنوان یک دیوار بتنی در همه شئون جوامع تجلی می کرد تبدیل به لایه شکننده شده و این وظایف بین دولت و بخش غیردولتی تقسیم گردد.

طرح نظریه هایی همچون نظریه اقتصادی خصوصی سازی، نظریه خصوصی سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات محلی و نظریه خصوصی سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت از همین دیدگاه نشأت گرفته است. در واقع فلسفه خُرد شدن این وظایف که روزگاری در دستان بلامنازع دولت و حاکمیت سیاسی قرار داشت، چنین حکایت دارد که نقش دولت در حوزه هایی همچون آموزش، بهداشت، درمان، سرمایه گذاری کلان در زیربنای اقتصادی، تأمین اجتماعی، کشاورزی، صنایع و دفاع ملی، مدیریت آب، حفظ محیط زیست و... کاسته و در نتیجه دو بخش دولتی و غیردولتی بتوانند در راستای توانمندسازی ارائه عمومی خدمات به شهروندان، محیط حقوقی ساختاری برای نهادهای بخش خصوصی یا غیردولتی مانند اتحادیه های صنفی و حرفه ای را جهت عملکرد آزاد و افزایش بهره وری و ارزش افزوده بر اقتصاد از طریق سازماندهی و مدیریت کارآمد یاری رساند (یازرلو، ۱۳۹۲: ۱۵۰)؛ اما همواره این پرسش مطرح است که تشکیل، اداره و مدیریت این نهادها چگونه و بر چه اساس و معیاری باید انجام شود؟ آیا دولت همچنان نقش نظارتی، تأمین مالی و تصدی گری در آنها دارد یا این نهادها، خود، به عنوان نهادهای مستقل می توانند در حدود اساسنامه و چارچوب های نظری ساختاری و کارکردی فعالیت نمایند؟ پرسش هایی که ابتدا با چالش های عظیمی مواجه بود، زیرا از یک سو حاکمیت سیاسی یارا و تحمل نهاد همعرض و همپوش که بتواند در فعالیت های همسو دخالت کند را نداشت (ارائه خدمات عمومی در کشور) و از سویی نیز این قدرت و توانایی را هم ندارد که همه خدمات را در کشور یک سویه انجام دهد (تقسیم ناگزیر برخی وظایف و کارکردهای تصدی گری یا عمومی)؛ بنابراین این حاکمیت سیاسی و دولت بود که به نفع بخش غیردولتی یا خصوصی عمومی کوتاه آمد و با دخالت قانونگذار در برخی موارد وظایف دولت به بخش غیردولتی واگذار گردید.^۲ باید چنین پنداشت که نهادهای صنفی و حرفه ای از جمله بخش های غیردولتی هستند که با تجویز قانونگذار (مطابق اساسنامه) در راستای انتظام بخشی به امور یک صنف یا حرفه ای مشخصی تشکیل می شوند از جمله می توان به اتاق های بازرگانی، اتاق های اصناف و اتحادیه های صنفی مانند سازمان پزشکی، کانون وکلای

^۱ - مفهوم «خدمات عمومی» به طور مشخص به معنی فراهم آوردن برخی خدمات مشخص توسط دولت در قبال شهروندان است. این خدمات ممکن است به شکل مستقیم توسط دولت و یا به شکل غیرمستقیم و توسط بخش خصوصی ارائه گردد مانند آموزش و پرورش، امور عام النفعه، بهداشت، تربیت بدنی، درمان، انرژی، حمل و نقل و غیره (رضایی زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۳). امروزه این نوع خدمات در قالب نظریه خدمت عمومی و مورد تأکید قانونگذار اسلامی به عنوان یکی از اصول ساختاری تشکیلات نظام سیاسی حاکم بر کشور است (اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۴۳ و برخی دیگر از قانون اساسی ج.ا.ا.).

^۲ - نظریه «برون سپاری خدمات عمومی» که روزگاری از وظایف ذاتی دولت بود از همین طرز تفکر نشأت گرفته شده است (کریمی پاشایی و غفرانی، ۱۴۰۲: ۱-۱۷).

دادگستری، جامعه حسابداران رسمی، کانون کارشناسان رسمی، کانون سردفتران و دفتریاران اسناد رسمی، سازمان نظام مهندسی و... اشاره کرد.

با توجه به ماهیت ساختار و تشکیلاتی، شرح وظایف، کارکردها و عملکرد این نهادها، اعتقاد عمومی بر این است که نهادهای مذکور به طور دقیق نه یک نهاد دولتی^۱ و نه یک نهاد صرفاً مدنی می باشند؛^۲ بلکه ماهیتاً نهادهایی غیردولتی هستند که بعضاً کارکرد عمومی و گاهی کارکرد کاملاً خصوصی و شخصی دارند. فرض نخست با موضوع پژوهش حاضر سازگاری بیشتری دارد.

آنچه آشکار بوده این موضوع است که این نهادها در راستای اندیشه‌های دموکراتیک سازی و استقلال فنی و حرفه‌ای مشاغل صنفی و پیشه‌های مختلف حرفه‌ای و تمرکززدایی از ساماندهی امور یک صنف یا حرفه خاص رواج یافته‌اند. با وجود این در حقوق ایران آنچنان که باید و شاید خط و مشی این نهادها و نحوه کارکرد آنها مورد مطالعه و تبیین قرار گرفته نشده است همچنان که مقررات مربوط به آنها در جهات بسیاری با چالش و آسیب در مرحله اجرا و عمل مواجه شده است که نتیجتاً این رویکرد منجر به ایجاد خلأهای قانونی و گاهی تناقض در عملکرد آنها و حقوق موضوعه است که مطالعه و ارزیابی آنها را توجیه خواهد کرد.

بر این اساس در پژوهش حاضر این پرسش مطرح است که چالش‌های نظام‌های صنفی و حرفه‌ای در نظام حقوقی ایران و دلایل آنها چیست؟ با این عنوان که برخی نهادهای قضایی و شبه قضایی از جمله دیوان عدالت اداری ضامن حفظ حقوق شهروندان و اجرای صحیح اراده خدمات عمومی توسط دولت و بخش غیردولتی در کشور است. بنابراین با توجه به اینکه برخی نهادهای غیردولتی مانند نهادهای صنفی و حرفه‌ای در راستای تأمین و ارائه خدمات عمومی عمل می‌کنند، باید دید که بخش خصوصی چگونه می‌تواند در راستای ایفای نقش در کنار دولت به عنوان بازوان اجرایی حاکمیت، از بار مسئولیت دولت در این زمینه کاسته و خود نیز از سلطه این نهاد در ارائه خدمات و تصمیم‌گیری‌های کلان رها گردد؛ هر چند که ماهیت عمومی این خدمات از منظر دیوان عدالت اداری تغییری در نحوه و کیفیت نظارت دولت بر عملکرد این نهادها ندارد و باید قائل به این بود که نهادهای ناظر بر عملکرد اتحادیه‌های مزبور، همچنان وظیفه

^۱ - زیرا نهادهای دولتی به طور معمول به نهادهایی اطلاق می‌گردد که «به موجب قانون ایجاد شده و اداره کنندگان آنها مشخصاً مقامات دولتی می‌باشند که به امر عمومی اعم از عمل حاکمیت و تصدی‌گری می‌پردازند و کاملاً تحت حاکمیت قواعد حقوق عمومی و نظارت‌های سلسله مراتبی مقامات بالاتر قرار دارند» (فنازاد، ۱۳۸۹: ۱۳۹).

^۲ - مانند شوراهای محلی، احزاب و گروه‌ها، نهادهای صنفی و حرفه‌ای، تشکلهای کارگری و... با این مشخصه که میان این نهادها و بخش خصوصی این تفاوت اساسی وجود دارد که نهادهای خصوصی در جهات بسیاری دارای نفع عمومی و در همگام‌سازی با بخش دولتی یا دست کم با بخش عمومی کشور عمل می‌کنند، در حالی که جامعه مدنی ممکن است هیچ تناسب کارکردی با بخش دولتی / دولت نداشته باشد و اساساً خود را زیرمجموعه، وابسته، ذی سرمایه یا ذی نظارت و سرمایه حاکمیت نداند. برخی از نویسندگان در این زمینه گفته‌اند در نهادهای خصوصی با کارکرد عمومی برخلاف جامعه مدنی مشارکت طیف گسترده‌ای مردم دیده نمی‌شود بلکه افراد محدودی که دارای سرمایه، تخصص یا دانش و یا امکانات لازم برای اداره و مدیریت نهاد خصوصی را دارند دخیل هستند و از این حیث این امکانات، دانش، تخصص و سرمایه ممکن است در حوزه‌های مختلفی همچون آموزش، بهداشت، حمل و نقل، مخابرات، معدن، کشاورزی، صادرات، واردات، امور حقوقی و... به کار گرفته شود (فنازاد، همان، ص ۱۴۷) علاوه بر این موارد به اعتقاد ما بحث نظارت دولت بر کارکرد نهادهای خصوصی خصوصاً نهادهایی که دارای عملکردی با جنبه‌های ارائه خدمات عمومی دارند مانند اتاق‌های بازرگانی و اتاق‌های اصناف و یا حتی نهادهای حرفه‌ای مانند سازمان نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری و انجمن‌ها با توجه به نوع، کیفیت و ماهیت ساختار و کارکردی آنها بسیار شدید است، در حالی که بر کارکرد جامعه مدنی چنین سختگیری مشاهده نمی‌گردد یا دست کم در مرحله اجرای فعالیت و برنامه‌های اداری و سازمانی نیازی به ارائه گزارش‌های مستمر یا ارائه برنامه‌های اجرایی و عملکردی ندارند.

خواهند داشت حقوق شهروندان را پاس داشته و نسبت به تضمین صحیح اجرای آن عمل نمایند (پروین و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۷) این رویکرد سبب ساز نوعی آسیب ساختاری و کارکردی بر عملکرد نهادهای غیردولتی از جمله اتحادیه های حرفه ای و صنفی خواهد شد.

۱- مفهوم، قابلیت ها و ویژگی های اتحادیه های صنفی و حرفه ای

پیشینه تشکیل اتحادیه ها و پیشتر تشکلهای صنفی در ایران به دوران دور برمی گردد (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۷۰۰) اما رفته رفته با شکل گیری نظام های سیاسی و سیر تکامل روابط اجتماعی و سیاسی میان دولت و مردم این تشکلهای شکل مسنجم تری به خود گرفت (وحدت ملاک اصل ۲۶ ق.ا). در دوره کنونی این نهادها توانسته اند در کنار دولت و نهادهای غیردولتی مأمور به ارائه خدمات عمومی و به عنوان نهادهای خصوصی فعالیت هایی را گسترش و بسط دهند که پیش از این از جمله اختیارات و وظایف دولت بشمار می رفت (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۷) بر این اساس شناخت مفهوم، ویژگی های این نهادها و نیز هدف و کارویژه اتحادیه های صنفی و حرفه ای حائز اهمیت خواهد بود که موضوع بحث ما در گفتار حاضر است.

۱-۱- مفهوم اتحادیه های صنفی و حرفه ای

به طور مشخص و تا پیش از تدوین و تصویب قانون نظام صنفی و شکل گیری اتحادیه های صنفی و حرفه ای در ایران غالباً این نهادها با عناوینی همچون «صنف» (جمع آن «اصناف») و گاه «جماعت»، «محترفه»، «اهل بازار» یا «کسبه» نامیده می شدند (حاجیان پور و تاجداری، ۱۳۹۲: ۳۶)؛ اما رفته رفته و با شکل گیری طبقات مختلف صنفی و حرفه ای و نیز تدوین برخی قوانین و مقررات مرتبط با این نهادها از عناوین سابق اجتناب و به جای آن از اتحادیه های صنفی (در کسب و کارها) و اتحادیه های حرفه ای (در مشاغل حرفه ای و مأمور به ارائه خدمات عمومی در جامعه) استفاده شد.

در گروه دوم این اتحادیه ها با توجه به روند شکل گیری آنها و نیز نوع خدمات ارائه شده تلاش بر این نهاده شده بود که برای سازمان دادن به حرف معین و ایجاد نظم اداری و حمایت از ساختار کلی حرف مزبور اتحادیه هایی تشکیل شوند که بتوانند از بار مسئولیت ها و وظایف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دولت بکاهد (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۱۳۵) بدینسان اغلب نویسندگان به جای ارائه تعریف از این اتحادیه ها از ذکر مصادیق و گاه قابلیت ها و ویژگی های سازمانی استفاده می کنند. از جمله این مصادیق می توان به کانون و کلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، جامعه حسابداران رسمی، کمیته المپیک و... اشاره کرد که هر یک در جایگاه خود به ارائه برخی خدمات عمومی فعالیت دارد (فنازاد، ۱۳۸۹: ۱۳)؛ البته بیشتر این اتحادیه ها با توجه به قواعد و ویژگی های که قانونگذار برای اداره و مدیریت آنها پیش بینی کرده است اصولاً تابع قانون نظام صنفی، اصلاحیه ها و آیین نامه های اجرایی آن هستند مگر اینکه تابع اساسنامه تأسیس خویش یا قانون خاص باشند.

به طور معمول قابلیت های کارکردی اتحادیه های صنفی و حرفه ای عمدتاً از دو طریق جلوه می کنند؛ نخست از طریق عرصه های سنتی این اتحادیه که ترجیح را بر گره گشایی در امور جامعه تمرکز دارند. دوم از طریق عرصه های جدید و نوگرا مانند اصلاح و نوسازی منابع انسانی، کیفیت عملکرد و نوع خدمات و راهبردهایی است که تلاش می کنند در نظام تصمیم گیری در امور اقتصادی اثرگذار باشند (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۷۰۲) شاید به این دلیل باشد که قانونگذار در فصل پنجم قانون نظام صنفی به شورای اصناف کشور به عنوان قابلیت های اصناف به عنوان یکی از ستون قابل اتکا و اعتماد در بخش اقتصاد خصوصی کشور در کنار بخش دولتی پرداخته است.

۱-۲- ویژگی‌های اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای

نظام حقوقی حاکم بر اتحادیه‌های صنفی و خصوصاً حرفه‌ای دارای ویژگی‌هایی است که در عمل سبب تمایز میان این اتحادیه‌ها با ساختار دولت و نهادهای وابسته به آن است از جمله اینکه این اتحادیه‌ها نوعی اجتماع غیرموقت اجباری هستند به این نحو که اعضای آن تماماً ملزم به پیروی از تصمیمات سازمان صنفی یا حرفه‌ای خود بوده و عضویت نیز برای این اعضا به لحاظ قانونی الزام‌آور است.

همچنین نظام صنفی و حرفه‌ای دارای شخصیت حقوقی مستقل با استقلال و اختیارات اداری مجزا از دولت اما با نظارت دولت عمل می‌کنند. این اتحادیه‌ها در برابر دولت در قبال عملکرد خویش نوعی نمایندگی حرفه‌ای دارند. نظام حرفه‌ای به مثابه تنظیم‌کننده امور حرفه خود در برابر اعضا به شمار می‌آیند و بدین عنوان دارای اختیاراتی خواهند شد که می‌تواند مبادرت به عضوگیری نمایند و یا در راستای اعمال صلاحیت خویش مبادرت به وضع مقررات اقدام نماید. علاوه بر این نظام حقوقی حاکم بر اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای به شکل مختلط بوده، به این معنا که کارکرد و فعالیت عمومی آن‌ها تابع قواعد حقوق عمومی و سازمان و امور مربوط به اداره و مدیریت آن‌ها از قبیل انعقاد قرارداد، محاسبات، معاملات، امور استخدامی و مانند این‌ها اصولاً تابع قواعد حقوق خصوصی می‌باشد (فنازاد، پیشین: ۱۱)

۱-۳- هدف و کارویژه اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای در ارائه خدمات عمومی

اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای به لحاظ کارکرد عمومی اصولاً از نهادهای خصوصی با کارکرد غیرعمومی خارج و معمولاً در زمره نهادهای جامعه مدنی و به منظور تحقق اهداف عمده و تشکیلاتی فعالیت می‌کنند. نتیجه این رویکرد انجام وظایف و عملکرد معین در راستای قوانین و مقررات مرتبط خواهد بود که خود سبب نوعی جایگاه مشخص در منظومه مقرراتی کشور می‌گردد (هاشمی، ۱۳۹۳: ۲۵) در واقع با این دیدگاه، اتحادیه‌های مزبور می‌توانند در دولت برای بهبود ارائه هر چه بهتر خدمات عمومی مشارکت نمایند که بیش از پیش بر اهمیت این جایگاه صحه خواهد گذاشت. همان گونه که برخی نویسندگان گفته‌اند که «هدف عمده نظام صنفی در حقیقت، سازمان دادن به حرفه‌های گوناگون به منظور ایجاد نظم و انضباط در بین صاحبان حرف و مشاغل و سهولت کنترل و نظارت از سوی دولت و نهایتاً تأمین منافع و مصالح عمومی جامعه است» (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۷۰۵) بنابراین در این فرض باید اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای را بازوی توانمند دولت در ساختار نظام اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه به شمار آورد با این توجه که اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای به سبب برخی امتیازات خاص و اعطای آزادی عمل و استقلال شخصیت حقوقی معمولاً در جوامع دارای نقش آفرینی و اثرگذاری ویژه‌ای خصوصاً در جنبه‌های اقتصادی (اتحادیه‌های صنفی) و اجتماعی (اتحادیه‌های حرفه‌ای) دارند.

در برخی موارد این دو نهاد گاه در خصوص شئون کلان نیز تصمیم‌گیری کرده‌اند از جمله تعیین خط‌مشی، سیاست‌گذاری صنفی و تنظیم بازار، انتخابات هیأت مدیره یا شورای اصناف، تدوین و تصویب برخی مقررات صنفی و حرفه‌ای و گاه ارائه برخی خدمات عمومی به شهروندان به شکل تخصصی که در واقع این کارکردها سبب تقسیم دولت به اجزای کوچک‌تر شده که امروزه از آن با عنوان «کوچک‌سازی» یا «چابک‌سازی» دولت یاد می‌شود (نجارزاده هنجانی و دیگران، ۱۴۰۱: ۶۴). در برخی دیگر نیز این اتحادیه‌ها به عنوان عضوی از جامعه مدنی (یازرلو، پیشین: ۲-۱) در راستای اثربخشی در ارائه خدمات عمومی از طریق مشاغل تحت مدیریت نظام‌های حرفه‌ای از ظرفیت‌های بخش خصوصی در اعمال بهتر حاکمیت دولت و ایجاد نظم در کشور عمل می‌کنند (با عنوان مشارکت و افزایش ابتکار عمل

در مؤسسات حرفه‌ای) گاه نیز این اتحادیه در راستای اثربخشی هر چه بهتر تحت حمایت مؤثر قانونگذار قرار گرفته و نقض هر یک از اصول حاکم بر نظام‌های حرفه‌ای توسط دولت به‌عنوان شاخصی از عدم تحقق نظریه خصوصی‌سازی (پروین و دیگران، ۱۳۹۸: ۶۸-۶۶) نقض برون‌سپاری خدمات عمومی (نجفی زاده، ۱۳۹۶: ۱۰۷) و یا عدم اجرای صحیح تجزیه دولت یا خردشدن دولت در ارائه خدمات در کشور به شمار خواهد رفت (جلالی، ۱۳۹۴: ۷۴).

۲- چالش‌ها و ایرادات وارد به اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای

با وجود تحولات و جابه‌جایی قدرت و ثروت در بین طبقات مختلف جامعه و واگذاری بخشی از قدرت توسط طبقه حاکم به بخش خصوصی و غیردولتی و نیز ظهور نظریه‌هایی مانند «حاکمیت قانون» و «قانونمندی نخبگان حقوق عمومی»^۱ سبب شد که میان اجتماعات محلی و دولت قدرتمند حلقه‌ای به‌طور حائل به‌منظور تنظیم امور حرفه‌ای و اعطای اختیارات قدرت عمومی تأسیس شود.^۲

این اجتماعات به سبب ارتباط تنگاتنگ بین مردم و دولت در ایجاد رشد مدنی جامعه و ابتکار عمل در پیشبرد امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند (نجم‌زاده و دیگران، ۱۴۰۱: ۶۰) اما پرسش این است که تحقق این نظام با چه چالش‌ها و ایراداتی از حیث کارکرد و راهبردهای اداره، مدیریت و تصمیم‌گیری مواجه خواهند بود؟ به عبارتی در میان این حلقه واسطه با لحاظ نقش کنترل‌کننده دولت بر عملکرد این اتحادیه‌ها یا تصمیم‌گیری‌های آن‌ها با چه خلأها یا تناقض‌های رفتاری یا قانونی سروکار خواهیم داشت؟ پاسخ به این پرسش ما را به این نتیجه رهنمون خواهد ساخت که آیا نظریه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری خدمات عمومی از سوی دولت به بخش خصوصی یا خردشدن وظایف دولت به نفع جامعه و مردم خواهد بود یا خیر و یا اینکه طبقه حاکم با واگذاری بخشی از اختیارات، وظایف و کارکردهای عمومی خویش به بخش غیردولتی در مقام بهینه کردن ارائه خدمات عمومی در سطح جامعه می‌باشد و یا صرفاً به دنبال کاهش وظایف و تکالیف قانونی در قبال جامعه مدنی با توسل به نظریه‌های غیرهدفمند و آسیب‌پذیر بوده است؟

۲-۱- چالش‌های وارد به اتحادیه‌های صنفی

با وجود فلسفه عملی ایجاد و پیدایش اتحادیه‌های صنفی و نقش پیش‌بینی شده برای این تشکلات به نظر می‌رسد بین کمال مطلوب و مورد انتظار از آن‌ها و رشد و توسعه کشور خصوصاً در امور اقتصادی فاصله بسیاری وجود داشته باشد. این فاصله‌ها که به اعتقاد ما نوعی چالش و آسیب حقوقی به شمار می‌آیند نشأت گرفته از برخی مسائل و رفتارهای حاکمیتی می‌باشد که در ذیل خواهند آمد.

۲-۱-۱- فقدان برنامه منسجم

^۱- مطابق این نظریه که در علوم سیاسی کاربرد بسیار دارد دولت به دنبال توصیف و تبیین روابط قدرت در جامعه است. این رابطه گاه در مسائل اجتماعی گاه در مسائل اقتصادی دولت نمود پیدا می‌کند. اعضای نخبگان معمولاً از طریق موقعیت خود در شرکتها، هیأت‌های مدیره یا ارکان تصمیم‌گیری ایفای نقش می‌کنند.

^۲- از جمله این واگذاری‌ها بسیاری از نویسندگان اعتقاد بر این دارند بدون پذیرش اصل استقلال مالی و شخصیت حقوقی مستقل برای طبقات جداشده از دولت و یا اجتماعات محلی مورد تأیید و تصدیق دولت در ارائه خدمات عمومی در سطح جامعه و همچنین رعایت اصل تصمیم‌گیری مدیریتی برای آن اجتماعات نمی‌توان به این نتیجه رسید که اختیار و آزادی عمل نظام‌های حرفه‌ای به‌طور جدی رعایت شده است (دشتی، ۱۳۹۶: ۲۸۹).

فقدان برنامه کلان، راهبردی و طولانی مدت یکی از مهم ترین چالش های کارکردی ناظر بر عملکرد اتحادیه های صنفی در کشور است. تردیدی نیست که ظرفیت اقتصادی این اتحادیه بسیار فراتر از آنچه می پنداریم می باشد؛ اما اینکه چرا تاکنون نتوانسته اند در رشد و توسعه اقتصادی کشور تأثیر قابل توجهی بر جای بگذارند، می تواند ناشی از فقدان برنامه مشخص در اداره امور اقتصادی خود و کشور باشد.^۱ آنگونه که آمارها حکایت می کند مهم ترین بخش اقتصادی و مالی این اتحادیه صدور پروانه های کسب می باشد در حالی که این شاخص کافی برای رشد و توسعه اقتصادی دولت، جامعه و کشور نیست. به نظر می رسد این ضعف ناشی از حکم قانون است که اختیاری بیش از این برای آن ها پیش بینی نکرده است. دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۲۳۱۳ شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری مؤید این ادعا است.

مستند به این دادنامه اتحادیه اصناف کشور در راستای اداره امور تشکیلاتی خویش حتی مرجع تجدیدنظر از تصمیمات کمیسیون نظارت بر انتخابات هیأت مدیره اتحادیه های صنفی را مشخص نکرده بود و به خطا آن را مرکز امور اصناف و بازرگانی و دبیرخانه هیأت عالی نظارت پنداشته بود در حالی که این مرجع مطابق دادنامه مذکور هیأت عالی نظارت بوده است و نه مرجعی که اتحادیه اصناف تعیین کرده بود (سامانه ملی آرای قضایی، ۱۴۰۳: آرای منتخب شعبه دیوان عدالت اداری)؛ در رأیی دیگر اتحادیه های اصناف از نمایندگان اعضا در انتخابات هیأت مدیره قبول رأی گیری کرده است؛ در حالی که اخذ رأی از اشخاص به نمایندگی از صاحبان پروانه کسب و بدون حضور ایشان تخلف محسوب شده و موجب بی اعتباری و بطلان انتخابات هیأت مدیره اتحادیه های صنفی خواهد بود (دادنامه قطعی شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۵۵۲۰۰۳۹۰ شعبه دوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری) آرای شماره های ۱۱۶۵ و ۱۱۶۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مفاد نامه شماره ۱۲۱۷۵۷/۶۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۵ رئیس مرکز دبیرخانه هیأت عالی نظارت مرکز اصناف و بازرگانان ایران نیز دلیل دیگری بر بی برنامه گی و فقدان انسجام لازم در تصمیم گیری های کلان اصناف کشور می باشد.

۲-۱-۲- تصمیم سازی و تصمیم گیری شتابزده توسط مقامات اداری

تصمیم گیری های آینده نگر امروز محتاج نگاهی اصولی، آگاهانه و مسئولانه می باشد. به طور عقلی به هر میزان این تصمیم گیری ها با تدبیر و تعقل همراه باشند به همان میزان نیز برخوردها نیز از آمارهای امیدوارکننده ای حکایت خواهند کرد. در بحث کارکرد اتحادیه های صنفی نیز وضعیت به همین سیاق است. معمولاً تصمیم گیری ها در این زمینه فرآیند منطقی و صحیحی را طی نمی کند و از مدیران ارشد کارآمد و آگاه به مسائل کلان مدیریتی و واقع گرا استفاده نمی شود؛ گاه تصمیماتی صادر و اجرا می گردد که از سلسله مراتب خارج و یا برخی واقعیت ها به طور کلی نادیده گرفته می شود (رأی شماره ۴۱۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ هیأت تخصصی اقتصادی و مالی دیوان عدالت اداری ماهیتاً مؤید این معنا بوده است زیرا کمیسیون نظارت اصناف شهرستان دزفول با تصمیمی شتابزده و عجولانه دو صنف پارچه فروشان و خیاطان را ادغام کرده بود که در نهایت کمیسیون تخصیص دیوان خلاف این اقدام را انشای رأی نمود).

^۱- برخی نویسندگان این گونه چالش ها را ناشی از تخلفات اعضای اصناف پنداشته و قائل به فقدان برنامه ریزی منسجم و ساختاری نیستند زیرا چنین عقیده دارند که تمام اتحادیه های صنفی باید از فصل هشتم قانون نظام صنفی (تخلفات و جریمه ها) پیروی کرده و اهداف کارکردی خود را بر این اساس هماهنگ سازند (قاسمی و دیگران، ۱۴۰۰: ۲۶۹) در حالی که به اعتقاد ما چنین رویکردی صحیح نیست زیرا با فقدان یک برنامه هدفمند و اصولی، صرف پیش بینی فصل خاصی در قانون نظام صنفی کافی از برای توسعه و پیشرفت اقتصادی کشور با کمک این اتحادیه ها وجود ندارد.

چنین رویکردهایی سبب خواهد شد که به طور آگاهانه تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌هایی صورت گیرد که سبب به حاشیه رفتن اتحادیه‌های صنفی می‌گردد. به عنوان نمونه «اتحادیه‌های صنفی به واسطه استقلال از بخش دولتی، اتصال کامل به بدنه مردم و بازار و همچنین احاطه کامل کارشناسی به تمامی جوانب صنفی می‌توانند جبران‌کننده این نیاز مهم باشند؛ اما کم‌توجهی مدیران ارشد دولتی به نظرخواهی از بخش خصوصی و همچنین ضعف در نگارش علمی و بعضاً مبهم بودن متن تصمیمات صادر شده توسط هیأت مدیره اتحادیه‌ها در استمرار یافتن چالش مذکور مؤثر است» در حالی که انتظار این است این تصمیم‌گیری به طور کارشناسی شده و در سطح کلان اقتصادی صورت گیرد و از مسائل غیرضروری دوری شود. (مرکزالمیری، ۱۴۰۰: ۳۳۵-۳۰۴)

۲-۱-۳- عدم توجه به تخصص و رسته‌های عملیاتی و کارکردی

بیشتر اتحادیه‌های صنفی، رسته‌های متعددی را تحت پوشش خود دارند که شایسته است از هر کدام از آن رسته‌ها، یک نماینده در هیأت مدیره حاضر باشد تا از تبعیض‌ها، تضاد منافع و انحصارات صنفی احتمالی جلوگیری به عمل آمده و حقوق تمامی اعضای صنف همزمان دنبال گردد. اما در بسیاری موارد نتیجه انتخابات حکایت از توزیع ناهمگن و محروم شدن برخی رسته‌ها از داشتن نماینده‌ای در بین اعضاء هیأت مدیره دارد که قطعاً از پویایی و تأثیرگذاری اتحادیه‌های صنفی در ارائه خدمات عمومی و نیز رشد و توسعه اقتصادی کشور خواهد کاست. رأی شماره ۱۳۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۸ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری عیناً در این زمینه صادر شده است.^۱ همچنین به موجب رأی شماره ۲۱۲۰۶۰۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۱۱ دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی کمیسیون‌های نظارت، اتحادیه‌ها، اتاق‌های اصناف کشور و اتاق اصناف ایران (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۴ هیأت عالی نظارت بر سازمان‌های صنفی کشور) که حکایت از بی‌توجهی به رسته‌های صنفی بوده است همین معنا را افاده می‌کند؛ بنابراین در راستای رفع چالش‌های موجود در این زمینه ناگزیر اتحادیه‌های صنفی باید در حدود رسته‌های تخصصی خود عمل کنند و هر صنف منحصرأ تمرکز خود را بر فعالیت‌های از پیش تعیین شده خویش بگذارند.

۲-۱-۴- بی‌توجهی به عوامل فسادزا و بسترهای ناسالم در نحوه عملکرد

برخی دیگر از چالش‌ها ریشه در عملکرد اتحادیه‌های صنفی دارند. از جمله این چالش‌ها می‌توان به تولید و گسترش عوامل فسادزا و ایجاد بسترهای ناسالم در نحوه عملکرد این اتحادیه‌ها می‌باشد. متأسفانه در بسیاری موارد این اتحادیه‌ها

^۱- این رأی که با شکایت اتحادیه صنف تولیدکنندگان و فروشندگان کالای کشفاب و جوراب تهران صادر شده است، در بردارنده تأمین و نیز تحکیم نظارت بر شرایط شکلی و ساختاری دبیرخانه کمیسیون نظارت بر سازمان‌های صنفی شهرستان تهران می‌باشد. موضوع شکایت نیز ابطال بند ۱۲ مورخ ۹۹/۲/۲۹ دوایستین جلسه کمیسیون نظارت بر سازمان‌های صنفی شهر تهران ابلاغی به شماره ۹۹۱۷۰۹۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰ قید شده بود که در نهایت دیوان عدالت اداری استدلال مطرح شده را وارد ندانسته و رأی بر ابطال این مصوبه نداد. استدلال هیأت تخصصی دیوان نیز چنین بود که «هرچند براساس بند «الف» ماده ۳۰ قانون نظام صنفی، ارائه پیشنهاد برای تهیه، تنظیم یا تغییر ضوابط صدور پروانه کسب و انواع پروانه‌های لازم برای مشاغل به اتاق اصناف شهرستان، از وظایف و اختیارات اتحادیه‌های صنفی است و به موجب بند «ج» ماده ۳۸ قانون نظام صنفی، اتحادیه‌های صنفی نیز دارای اختیار اظهارنظر در مورد ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌های تحت پوشش خود برای صدور پروانه کسب هستند، ولی بر مبنای همین بند کمیسیون نظارت عهده‌دار بررسی و تصویب نهایی ضوابط مذکور بوده و براساس بند «الف» ماده ۴۹ قانون نظام صنفی نیز تصمیم‌گیری در مورد ادغام اتحادیه‌ها یا تقسیم یک اتحادیه به دو یا چند اتحادیه، تعیین رسته‌های صنفی و موافقت با تشکیل اتحادیه جدید در صورت تشخیص ضرورت یا با کسب نظر از اتاق اصناف شهرستان، از وظایف و اختیارات کمیسیون نظارت است»

به عنوان گلوگاه های فساد و عملکردهای مافیایی تبدیل شده اند، در حالی که انتظار از این اتحادیه ها چنین بود که از موجبات رونق اقتصادی کشور شوند. به عنوان نمونه می توان به اعلام جرم دادستان جیرفت در خصوص فساد مالی اتاق اصناف این شهرستان اشاره کرد (تعقیب سه نفر از اعضای اتاق اصناف این شهرستان با عناوین مجرمانه تحصیل نامشروع مال، جعل اسناد و مدارک و نفوذ برخلاف حق بوده است) دادنامه مورخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۹ شعبه سوم تجدیدنظر استان تهران (در خصوص جرائم ارتكابی اعضای اتاق اصناف شهر ری)^۱ و نیز رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۱۳۴۱ کلاسه پرونده ۹۱/۷۹۸) در این خصوص صادر شده است. جدیدترین اقدام فسادزای اصناف را می توان به پرونده فساد مالی دو عضو هیأت مدیره انجمن صنفی حمل و نقل پایانه بار جاده ای بند امام خمینی اشاره کرد که منجر به صدور احکام قطعی قضایی با عناوین مجرمانه خیانت در امانت، اختلاس و تحصیل نامشروع مال توأم بوده است؛ بنابراین در این زمینه «اگر اراده و عزم لازم در اتحادیه های صنفی پدید آید نه تنها می توان با همکاری ایشان بخش غالبی از این معضلات را چاره جویی و برطرف کرد بلکه می توان به فعال شدن ظرفیت های اقتصادی راکد یا شناسایی نشده، ایجاد بازارهای جدید، حذف رویه هایی که بهره وری را کاهش و محصول را گران نموده و ... نیز کمک نمود».

۲-۱-۵- فقدان توان و بودجه مالی در مدیریت و اداره برخی اتحادیه های صنفی

اکثر اتحادیه های صنفی به لحاظ بودجه ای و درآمدها واقعاً ضعیف بوده و فاقد تعاونی و هر نوع خدمات آموزشی و رفاهی برای اعضای صنف خود هستند که این موضوعات در نهایت بازدهی اتحادیه ها را کاهش می دهد. در واقع چون اعضای این اتحادیه ها هیچ منفعت و حمایتی از اتحادیه نمی بینند، دلگرم به اتحادیه نیستند. لذا غالباً پرسشی مطرح می شود با این عنوان که اتحادیه در قبال حق عضویتی که از ما دریافت می کند، چه منفعت و خدماتی به ما ارائه می دهد؟ همین مسأله باعث می شود تعامل فعال و دوطرفه بین اتحادیه و اعضاء به یک رابطه ی یکسویه تبدیل شده و تنها اتحادیه، منتظر رجوع اعضای صنف برای اخذ یا تمدید پروانه کسب و پرداخت حق عضویت سالانه باشد. این امر در شرایطی است که در حال حاضر، دریافت پروانه کسب هیچ جذابیتی برای متصدیان ندارد، جز آنکه آنان را تحت چتر پرداخت مالیات و نظارت بیشتر قرار می دهد. لذا بخش قابل توجهی از وقت و انرژی اتحادیه ها و همچنین واحدهای بازرسی اصناف سراسر کشور به شناسایی و وادار نمودن متصدیان فاقد پروانه کسب اختصاص دارد. حال آنکه در کشورهای پیشرفته، عکس این شرایط برقرار بوده و خود متصدی با اشتیاق به دنبال دریافت مجوز صنفی است (رأی شماره ۳۹۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ هیأت تخصصی اقتصادی و مالی دیوان عدالت اداری موافق با همین منظور صادر شده است)؛ دادنامه ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۲۶۱۴۹۴۹ مورخ ۱۴۰۲/۱/۰۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۱۳۲۲۱۲/۶۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۳۰ دبیر هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور (استناداً فراز اول بند ۲ بخشنامه) مفهوماً همین معنا را افاده خواهد کرد.

۲-۱-۶- وابستگی مطلق انتخابات اعضای هیأت مدیره به آرای همان صنف

«وابستگی کامل انتخاب هیأت مدیره اتحادیه ها به رأی صنف در انتخابات بعدی، باعث نظارت ضعیف اتحادیه بر صنف و همچنین رسیدگی بعضاً جانبدارانه و ناعادلانه در رسیدگی به شکایت های صنفی شده است» (ابطال بند ۷ ماده ۴ آیین نامه اجرای تبصره ۳ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی به استناد دادنامه ۵۵۷ و ۵۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۰۷/۲۰ کلاسه پرونده

^۱ - به جهت آثار و حواشی حاکم بر موضوع، شماره دادنامه در وبسایت ها و نشریات تخصصی آرای قضایی درج نشده است.

نمایند (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۱۳۵) اما چالش‌های ذیل توانسته‌اند در تحقق این راهبردها آسیب و مانع جدی ایجاد کنند.

۲-۲-۱- بی توجهی قانون اساسی به اتحادیه‌های حرفه‌ای

انتظار مطلوب این است که اتحادیه‌های حرفه‌ای از چهار مشخصه به نحو توأمان بدون قید و شرط برخوردار باشد؛ نخست برخورداری از شخصیت حقوقی کاملاً مستقل از نهاد حاکمیت، دوم برخورداری از نظام مالی مستقل، سوم برخورداری از صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل در اداره امور و چهارم انتخابی بودن مقامات این اتحادیه بدون دخالت دولت یا مراجعی غیر از مقامات قوه مرکزی یعنی مسئولان عالی‌رتبه دولت (همان: ۶۸ و مشهدی، ۱۳۹۷، ج ۱: ۹۴) در حالی که هیچ‌یک از مؤلفه‌ها در قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر به‌تصریح قانونگذار نرسیده‌اند.

در واقع انتظار این بود که قانونگذار اسلامی در این قانون به این موارد در کنار مسائل مهم دیگری چون اصول سیاسی، ساختار و تشکیلات، جایگاه و سلسله‌مراتب اداری و سازمانی، حدود قدرت و نحوه تصمیم‌گیری‌های سیاسی در اداره، مدیریت و کنترل اتحادیه‌های حرفه‌ای پرداخته باشد، در حالی که حتی با توجه به اهمیت و جایگاه والای این اتحادیه‌ها قانونگذار در هیچ‌یک از اصول قانون مزبور به آن‌ها اشاره نکرده است (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۹) این غفلت سبب خواهد شد که تعامل میان دولت و اتحادیه‌های حرفه‌ای در بوته فراموشی یا دست‌کم بی‌توجهی قرار گیرد و گاه ممکن است سبب‌ساز خلأها و تناقض‌هایی در اعمال صلاحیت و کارکرد خصوصاً در ابعاد اقتصادی، مالی و بودجه‌ای گردد به‌گونه‌ای که کارایی آن‌ها بسیار اندک و یا کم‌ارزش جلوه نماید.

۲-۲-۲- فقدان اصول حاکم بر کارکرد اتحادیه‌های حرفه‌ای در قوانین عادی

علاوه بر قانون اساسی در قوانین عادی نیز در خصوص اصول حاکم بر کارکرد اتحادیه‌های حرفه‌ای توجه لازم توسط قانونگذار اسلامی نشده است. تردیدی نیست که روند تحقق نظام حرفه‌ای برگرفته از عملکرد این اتحادیه‌ها در گرو رویه عملی و پیاده‌سازی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در حمایت این اتحادیه‌ها در جامعه محلی و نیز تعریف اختیارات، وظایف، مسئولیت‌ها و کارکردهای آن‌ها می‌باشد. به‌عنوان مثال می‌بینیم که در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان یک خلأ عظیم وجود دارد و آن عدم اشاره قانون برنامه ششم توسعه ... به نحوه اداره، شرایط انتخاب اعضا، استقلال مالی و بودجه‌ای این اتحادیه با وجود اهمیت راهبردی آن در جامعه می‌باشد. واضح است که این رویکرد می‌تواند وضعیت اجرایی نظام حرفه‌ای این نهاد را با مشکل در عمل مواجه کند (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۱۳۳) همچنین در سایر قوانین به سبب عدم پیروی از اصول و منطق قانونگذار صحیح (به تعبیر برخی نویسندگان) به‌صورت متمرکز به مسئله مشاغل زیرمجموعه اتحادیه‌های حرفه‌ای اشاره نشده است (نजारزاده هنجی، پیشین: ۷۰) خلأیی که در برخی دیگر از قوانین می‌توان به نمونه‌های عینی و مشابه آن رسید از جمله در قانون مدیریت خدمات کشوری هیچ اشاره مستقیمی به این اتحادیه‌ها نشده است؛ در قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای صنفی و ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی آن صرفاً به نحوه تشکیل نظام صنفی رایانه‌ای، در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه ج.ا.ا. و ماده ۱ قانون انجام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز صرفاً به نحوه اداره این دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی پرداخته شده است در حالی که صرف اداره نمی‌تواند از موجبات کارایی مؤثر این اتحادیه‌ها در ارائه خدمات کلان تلقی گردد.

۲-۲-۳- عدم تحقق آزادی عمل و استقلال شخصیت حقوقی اتحادیه‌های حرفه‌ای

فقدان تعریف آزادی عمل و دارا بودن شخصیت حقوقی مستقل برای اتحادیه‌های حرفه‌ای توسط قانونگذار و نیز گردانندگان جامعه محلی در ارائه خدمات عمومی یکی از اصلی‌ترین چالش‌های موجود در کارکرد اتحادیه‌های حرفه‌ای در کشور می‌باشد. تردیدی وجود ندارد که تحقق نظام حرفه‌ای مشاغل، مستلزم آزادی عمل و شخصیت حقوقی مستقل نظام‌های حرفه‌ای و فنی است (همان: ۷۰). با وجود اهمیت این وصف برای عملکرد بهینه اتحادیه‌های حرفه‌ای ولی متأسفانه این مؤلفه بشکل وابستگی نانوخته بر پیکره و ساختار نهادهای مزبور نقش بسته است. در این زمینه متأسفانه نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی این موضوع به تصریح قانونگذار اسلامی نرسیده و این نقیصه عملاً سبب ایجاد یک خلأ عمیق حقوقی در ساختار و اساس کارکردی این اتحادیه‌ها شده است. برخی از نویسندگان در این زمینه چنین گفته‌اند که بهتر این بود قانونگذار ایرانی با تأسی از قانون‌گذاران غربی در قانون اساسی نسبت به شناسایی و اعلان پذیرش اصل استقلال شخصیت حقوقی و مالی اتحادیه‌های حرفه‌ای اقدام مؤثر می‌کرد (جلالی، ۱۳۹۱: ۶) تا بدینسان خلأها و ضعف‌های دیگر قوانین و مقررات رفع می‌گردید (دادنامه شماره ۷۱۳ الی ۷۳۰ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۳۰ دادگاه عالی انتظامی قضات در مورد تعلیق عضویت برخی از اعضای هیأت مدیره کانون وکلای دادگستری مرکز با لحاظ دادنامه شماره ۴۱۱ الی ۴۲۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۳۰ شعبه اول دادگاه عالی انتظامی قضات) واضح است که با وجود شناسایی استقلال مطلق اتحادیه‌های حرفه‌ای خصوصاً در مسائل اداری، مالی و تصمیم‌گیری ولی به نظر نمی‌رسد که این اتحادیه‌ها در عمل از چنین وصفی به طور مطلق برخوردار باشند. چنین رویکردی سبب خواهد شد که آزادی عمل این اتحادیه‌ها کاهش و در نتیجه آنچنان که بایسته است نتوانند در ارائه خدمات عمومی مرثر در جامعه ایفای نقش کنند.

۲-۲-۴- وابستگی و تأثیرپذیری قابل ملاحظه از دولت و ساختار حاکمیتی

وابستگی و تأثیرگذاری قابل ملاحظه اتحادیه‌های حرفه‌ای از دولت و ساختار حاکمیتی از دیگر چالش‌های آسیب‌زا در نحوه عملکرد این نهادها می‌باشد. با وجود اینکه در برخی قوانین و اساسنامه‌های مرتبط با نهادهای تخصصی و حرفه‌ای به گونه‌ای کافی یا ناکافی به لزوم داشتن استقلال شخصیت حقوقی این اتحادیه‌ها اشاره شده است، ولی در عمل و نحوه تشکیل و عملکرد مؤسسات و سازمان‌های مرتبط با این اتحادیه‌ها و نیز انتخاب اعضای آن‌ها خصوصاً اعضای هیأت مدیره و ارکان تصمیم‌گیری خلأهای نابخشودنی وجود دارد.

به عنوان نمونه چالش بارز این موضوع را می‌توان در آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای مشاهده کرد که به موجب ماده ۵۵ آیین‌نامه مزبور پنج نفر از اعضای شورای انتظامی نظام حرفه‌ای حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای باید به انتخاب استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام دولتی در استان‌ها و یک نفر به انتخاب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انتخاب شود که این خود نشان از این دارد که بیشتر اعضای این شورا از سوی مقامات وابسته به دولت مرکزی انتخاب می‌شوند و اعضای اتحادیه عملاً هیچ نقشی در انتخاب مزبور ندارد. واضح است که این رویه می‌تواند بر تمامی تصمیمات اداری این اتحادیه اثرگذار باشد. همچنین به موجب ماده ۹ اساسنامه نهاد جامعه مشاوران رسمی مالیاتی به عنوان بخشی از نظام حرفه‌ای، نقش دولت در تشکیل شورای عالی این نهاد بسیار پررنگ و درعین حال تأثیرگذار در اتخاذ تصمیمات اداری است، زیرا تأیید صحت انتخابات این شورا توسط وزیر اقتصاد، برگزاری انتخابات با حضور نمایندگان وزیر اقتصاد و نیز ریاست هیأت مدیره آن باید به تصویب سازمان امور مالیاتی برسد (فلاح زاده و مزروعی ایبانه، ۱۳۹۹: ۵) نمونه این چالش در انتخاب رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و

کشاورزی ایران قابل بحث خواهد بود (انتخاب حسین سلاح ورزی به ریاست این اتاق و تأیید صحت انتخابات توسط انجمن نظارت بر انتخابات اتاق‌های بازرگانی، چند ماه بعد برکناری ایشان استناداً به نامه وزارت اطلاعات) این در حالی بود که پیش از انتخابات صلاحیت وی به تأیید شورای عالی نظارت (متشکل از وزیر صمت، وزیر اقتصاد، وزیر جهاد کشاورزی، رئیس و دو نائب رئیس اتاق ایران و رئیس سازمان ملی استاندارد) رسیده بود و جالب‌تر اینکه همین شورا در نهایت رأی به برکناری وی از ریاست اتاق ایران داد! (رأی شماره ۱۴۶۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۵/۶ ماده ۵ آیین‌نامه تشکیل و نحوه فعالیت هیأت نمایندگان اتاق ایران و اتاق‌های شهرستان مصوب ۱۳۹۷/۰۴/۲۰ شورای عالی نظارت، دادنامه شماره ۸۶/۵۵۶ کلاسه پرونده ۸۸/۸۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و نیز ابطال انتخابات اعضای هیأت رئیسه اتاق بازرگانی آبادان در سال ۱۳۹۹ توسط دیوان عدالت اداری و مداخله قضایی در پرونده معروف به تناقض ۱۵۰۰ میلیارد تومانی در حساب‌های مالی مربوط به ۴۰ اتاق بازرگانی کشور که حواشی زیادی در رسانه‌ها و محافل ملی بر جای گذاشت)

۲-۲-۵- فقدان استقلال مالی اتحادیه‌های حرفه‌ای با لحاظ سیاست‌گذاری دولتی

یکی دیگر از چالش‌های موجود در کارکرد اتحادیه‌های حرفه‌ای فقدان استقلال مالی به‌عنوان شرط مهم و لازم برای تحقق نظام حرفه‌ای فعالیت این نهادها می‌باشد که در بسیاری موارد منجر به بروز آسیب‌های اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و سیاسی می‌گردد.

تردیدی نیست که کلیه اتحادیه‌های حرفه‌ای صرف‌نظر از اسم و موضوع فعالیت با توجه به تخصص و رسته فعالیت خویش نیازمند تأمین هزینه‌های لازم برای انجام امور اداری و سازمانی می‌باشد در حالی که در بسیاری از موارد این موضوع به‌طور مستقیم نشأت گرفته از سیاست‌گذاری‌های دولت مرکزی می‌باشد که سبب‌ساز آسیب‌های فراوانی در این زمینه شده است. «عدم تحقق این اصل را می‌توان در اساسنامه جامعه مشاوران رسمی و مالیاتی به‌وضوح مشاهده کرد» (نجارزاده هنجری و دیگران، پیشین: ۷۲) «بنا بر ماده ۶ اساسنامه مزبور نماینده وزیر اقتصاد و دارایی و نماینده سازمان مالیاتی کشور در شورای عالی این نظام صنفی حضور دارد و با عنایت به ماده ۸ اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران، از وظایف شورای عالی، تهیه بودجه و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی این نهاد تحت مدیریت نظام حرفه‌ای است و با توجه به حضور نمایندگان دولت و مقامات مرکزی، امور مالی و معاملاتی این نهاد تحت تأثیر تصمیم‌گیری و سیاست‌های جناحی دولت مرکزی قرار می‌گیرد» (همان: ۷۳) که این خود سبب می‌شود بودجه لازم برای گرداندن این جامعه عملاً وابسته به دولت مرکزی گردد در حالی که این اتحادیه‌ها باید در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و مالی بتوانند آزادانه و به نحو مستقل و بدون وابستگی به دولت مرکزی عمل نمایند (دادنامه ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۲۶۱۴۹۴۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)

۲-۲-۶- برخی چالش‌های نظارت محدودکننده یا قیمومیتی بر اتحادیه‌های حرفه‌ای

در حقوق اداری این نوع نظارت به این معناست که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌دارند. در واقع نظارت قیمومیتی مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است که کارکنان یک واحد غیرمتمرکز به‌طور غیرمستقیم از دستورات سازمان مرکزی پیروی نمی‌کنند (عمیدزنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۷) با این تعریف واضح است که دولت مرکزی می‌تواند با گونه‌های مختلفی از نظارت قیمومیتی بر اعمال اداری اتحادیه‌های حرفه‌ای اثرگذار باشد؛ از

جمله از طریق عزل و نصب اعضا، تعلیق تصمیمات یا ابطال مصوبات و همچنین تعلیق عضویت برخی از اعضای هیأت مدیره و استفاده از حق وتوی خود در برنامه‌های مالی و بودجه‌ای.

نتیجه این رویکرد چنین خواهد شد اتحادیه‌های حرفه‌ای به‌طور نسبی از استقلال مالی و شخصیت حقوقی برخوردارند، اما در تصمیم‌گیری‌های کلان مدیریتی و کنترلی ابتکار عمل در دست مقامات دولتی قرار خواهد گرفت، زیرا در حقوق اداری اصل بر عدم نظارت است و قانونگذار ترجیح را بر این نهاده است که نظام حرفه‌ای به‌عنوان مصداق از نظام عدم تمرکز فنی بتواند صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل را در کارکرد خویش داشته باشد، ولی در راستای شفاف سازی و یکپارچگی نظارت دولت بر نهادهای حرفه‌ای چنین نظارتی را پیش‌بینی کرده است. مصداق این نوع نظارت را به‌طور واضح می‌توان در تبصره ۲ ماده ۹ اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی مشاهده کرد. در این تبصره از ماده مرقوم انتخاب و تأیید رئیس هیأت مدیره بر عهده سازمان امور مالیاتی است و نیز تبصره ۷ قانون یادشده تشخیص صلاحیت اعضای این جامعه را به سازمان مذکور واگذار کرده است (نجاززاده هنجانی و دیگران، پیشین: ۷۳)

محدودیت ایجادشده، این نظارت مقام و نهاد مرکزی بر جامعه تحت مدیریت نظام حرفه‌ای، فراتر از نظارت قیمومیتی است و موجب سلب اختیار اعضای این اتحادیه و آزادی عمل در انتخاب اعضا و سیاست‌گذاری مستقل می‌شود که در عمل، تحت تأثیر راهبردهای جناحی دولت مرکزی در محدود کردن اختیارات تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد و در صورت تخلف از سیاست‌های دولت مرکزی، به عزل یا جابجایی اعضا، تعلیق یا ابطال مصوبات و تصمیم‌گیری‌های داخلی آن جامعه منجر خواهد شد (رای شماره ۲۱۲۰۶۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دقیقاً مؤید همین سیاست‌گذاری دولت مرکزی بر عملکرد اتحادیه‌های حرفه‌ای می‌باشد)

۳- نتیجه‌گیری

تا پیش از طرح و اجرای نظریه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری خدمات عمومی توسط دولت در جامعه، همه شئون مملکتی در اختیار حاکمیت سیاسی بود؛ ولی رفته‌رفته با کاهش توانمندی دولت در تأمین نیازهای شهروندان و کاهش بار مالی و اقتصادی دولت، با حفظ نظارت و کنترل سیاسی و قضایی، این اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای بودند که به‌عنوان بازوی توانمند دولت وارد رقابت با مرکز ثقل قدرت یعنی دولت مرکزی شدند. این جابه‌جایی‌های انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی چندین دوره مختلف و ناهمسان را طی کرد؛ در هر دوره خلأها و تناقض‌هایی در عمل مشاهده شد که هر یک سبب بروز چالش‌ها و آسیب‌های اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و فرهنگی شد که سبب‌ساز خط‌مشی نامطلوب در کارکرد این اتحادیه‌ها و بعضاً سیاست‌گذاری‌های نامتقارن و نابجا در رقابت میان جامعه محلی و دولت شد که خود برگرفته از طرز تفکر قانونگذار نسبت به اداره، مدیریت و کنترل اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای می‌باشد. به‌عنوان نمونه از جمله شیوه‌های صحیح مدیریتی و انتظام امور حرفه‌ای در حقوق اداری اینست که دولت در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری نهادهای فنی و تخصصی مداخله نکند، این نوع مداخله‌ها سبب خواهد شد که نهادهای مزبور از اصل استقلال مالی و شخصیت حقوقی دور بمانند و در نتیجه بارخورد مطلوب در ارائه خدمات عمومی را نداشته باشند. همچنین در بسیاری از مسائل مربوط به اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای قانونگذار اسلامی هیچ‌گونه تصریحی در اداره، مدیریت، تصمیم‌گیری، استقلال مالی و به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی مستقل از دولت نه در قانون اساسی و در قوانین عادی به‌طور کافی و شفاف نکرده و در نتیجه موجب ایجاد نوعی خلأ قانونی شده است. علاوه بر این در بسیاری

جهات تصمیم‌گیری در کارکرد اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای زائیده تصمیم‌سازی‌ها و سیاست‌گذاری‌های بخش دولتی می‌باشد. این رویه می‌تواند منجر به شکست برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری خدمات به شکل منظم شده و در نتیجه انضباط اداری این نهادها را اخلال کلی مواجه کند، زیرا فلسفه پیدایش و آغاز به کار این اتحادیه‌ها فعالیت همسو و در موازات با بخش دولتی در سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌باشد در حالی که حفظ استقلال مالی، شناسایی شخصیت حقوقی مستقل و عدم دخالت در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های این نهادها باید از اولویت‌های تعامل با آن‌ها باشد.

منابع

- اطاعت، جواد و موسوی، زهرا. (۱۳۹۰). **تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران**. تهران، نشر انتخاب.
- امامی، علیرضا؛ طاهری، محسن و آقایی بجستانی، مریم. (۱۴۰۱) صیانت از حقوق و آزادی‌های صنفی در رویه قضایی ایران و آمریکا، **ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران**، سال پنجم، شماره یازدهم، صص ۴۷۲۲-۴۷۰۰.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش. (۱۳۸۹). **حقوق اداری**. تهران، نشر میزان.
- پروین، خیراله؛ چاقمی، مهتاب؛ یآوری، اسدالله و جلالی، محمد. (۱۳۹۸). حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی خصوصی‌سازی خدمات و کالاهای عمومی، **فصلنامه حقوق اداری**، سال هفتم، شماره ۲۱، صص ۵۷-۸۱.
- جلالی، محمد و نیکونهاد، حامد. (۱۳۹۲). مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی، **فصلنامه اندیشه‌های حقوق اداری**، شماره ۲۰، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی، تهران، انتشارات مجد.
- جلالی، محمد. (۱۳۹۴). اصول کلی تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، دوره ۱۷، شماره ۴۷، صص ۷۱-۱۰۰.
- دشتی، محمدتقی. (۱۳۹۶). **نظام عدم تمرکز در ایران**، آسیب‌ها و راهکارها، جلد ۱، قم، انتشارات مکتب اندیشه.
- رضایی زاده، محمدجواد و کاظمی، داود. (۱۳۹۱). بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، **فصلنامه فقه و حقوق اسلامی**، سال سوم، شماره پنجم، صص ۲۳-۴۶.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۷۹). **حقوق اداری**. چاپ ششم، تهران، انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی در علوم اسلامی و انسانی (سمت).
- عباسی، بیژن و اکبری، مینا. (۱۳۹۵). نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن، **نشریه برنامه‌ریزی و بودجه**، سال بیست و یکم، شماره ۳ (پیاپی ۱۳۴)، صص ۲۳-۴۸.
- عمیدزنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۸۹). **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، انتشارات دانشگاه تهران.
- فلاح زاده، علی محمدر و مزروعی ابیانه، یحیی. (۱۳۹۹). **نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقدها رویه‌ها و عملکردها**، شماره ۳۰ (گزارش).
- فنزاد، رضا. (۱۳۸۹). نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی، **نشریه حقوق اساسی**، دوره ۷، شماره ۱۴، صص ۱۳۷-۱۵۶.

- قاسمی، مجتبی؛ شکوهیان، سیدعلیرضا و تقی زاده کلیدبری، علی، (۱۴۰۰). تحلیل اقتصادی ضمانت اجرای تخلفات صنفی (موضوع فصل هشتم قانون نظام صنفی)، **فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی**، شماره ۹۹، صص ۲۹۰-۲۶۹.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۳). **مبانی حقوق عمومی**. چاپ دوم، تهران، نشر بنیاد حقوقی میزان.
- کریمی پاشایی، سجاد و غفرانی، فهیمه. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: تحلیلی بر مقوله برون سپاری (بررسی بند «ج» ماده ۱۰۶ لایحه)، **ماهنامه گزارش های کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی**، دوره ۳۱، شماره ۴، صص ۱۷-۱.
- مرکزالمیری، احمد. (۱۴۰۰). **الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار**، تهران، انتشارات راه طلایی با همکاری اتاق بازرگانی ایران و شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی.
- مشهدی، علی. (۱۳۹۷) **فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری**. تهران، نشر شرکت سهامی انتشار.
- نجابت خواه، مرتضی؛ افشاری، فاطمه و موسوی زاده، سیدشهاب الدین. (۱۳۹۶). آسیب شناسی ساختار و صلاحیت هایمراجع اختصاصی اداری در حقوق ایران، **دوفصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی**، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۲۲۴-۱۹۹.
- نجارزاده هنجی، مجید؛ سرمدی، محمدحسین و حکاک زاده، محمدرضا (۱۴۰۱). آسیب شناسی نظام حرفه ای در حقوق اداری ایران، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال یازدهم، شماره سی و هشتم، صص ۷۹-۵۹.
- نجفی زاده، محسن (۱۳۹۶). مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی سازی و برون سپاری، **فصلنامه علمی پژوهشی برنامه ریزی و بودجه**، سال بیست و یکم، شماره ۴، صص ۱۳۳-۱۰۱.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۳). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی**. تهران، نشر میزان.
- هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم. (۱۳۸۹). **دادگاه های اختصاصی اداری**، تهران، انتشارات خرسند.
- هلد، دیوید (۱۳۸۴). **مدل های دموکراسی**، ترجمه عباس مخبر، تهران، انتشارات روشنگران، مطالعات زنان.
- یازرلو، حجت اله (۱۳۹۲). تحلیل تئوری های خصوصی سازی و تأثیر آن بر اقتصاد دولت، **نشریه تحقیقات حقوقی بین المللی**، دوره ۶، شماره ۱۹، صص ۱۶۵-۱۴۹.

Pathology of the Legal System Governing Trade and Professional unions in the Light of the Pinions of Judicial and Quasi-Judicial Authorities

Mehrdad Karimi¹, Reza Fanazad², Saleh Abdinejad³

Abstract

The provision of public services is considered the main basis for the existence of the government's administrative apparatus. Despite this, due to the wide scope of these services, the government will not be able to provide all these services effectively in the society. Based on this, the theory of privatization and outsourcing of government services was proposed and following it, the discussion on the empowerment of professional and trade institutions was raised, which took on some of these tasks. Despite this, considering the provision of public services by these communities, the legislator has been trying to regulate the professional and functional affairs of these institutions, while granting them the authority of public power in order to provide optimal services, to use a kind of governmental and judicial supervision over them. The reason for adopting such an approach is to empower the provision of public services in the society by these institutions. This research, which was compiled with a descriptive analytical method and a library approach, will answer whether the government still has a supervisory, financing and management role in professional and trade unions, despite the fragmentation of authority and governance duties, or whether these institutions are independent. And they act with independent powers. The findings show that despite the relative independence of these institutions from the government, in some cases the supervisory role of the government on the one hand and judicial and quasi-judicial authorities on the other hand have negatively affected the performance of these institutions. This situation will cause the professional and trade unions to not be able to play a role in the society as it should be, or to be aligned with the administrative bodies in components such as providing extensive public services and also performing some governance duties of the government.

Keywords: Local communities, empowerment, privatization, public services, professional systems.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

¹ PhD student in Public Law, Kish International Branch, Islamic Azad University, Kish Island, Iran.

² Assistant Professor, Department of Law, Payam Noor University, Tehran Province, Iran (Corresponding Author). Reza.fanazad@pnu.ac.ir

³ Department of Criminal Justice and Criminal Investigation, NAJA Institute of Law Enforcement Sciences and Social Studies, Tehran, Iran.