

بررسی نظام های حرفه ای در جمهوری اسلامی ایران

مهدی مراد زاده^۱. اکبر طلائی^{۱*}

^۱ گروه حقوق عمومی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

چکیده

گذشت زمان نظریه های متفاوتی را در منشأ دولت ها و حکومت ها شکل داد و حرکت روبه جلو در زمان از عصر کلاسیک تا حکومت دینی و دوران رنسانس در مغرب زمین و حضور ماشینیزم و مدرنیته و شکل گیری دیدگاه انسان گرایی، آگاهی و ظهور اندیشمندان و نظریه پردازان در حوزه حقوق عمومی که سعی در شناخت و تعریف ماهیت حکومت و دولت داشتند، قدرتها را برآن داشت تا جهت حفظ مشروعیت خود مبانی فکری دست و پا کرده یا حتی به مبنا سازی روی آورند. از طرفی اندیشه مندان حقوق عمومی غربی و بخش فرهیخته و آگاه سعی در بدست آوردن بخشی از قدرت گرفته شده برآمدند. نظامهای حرفه ای جایگاه ویژه ای در نظام حقوقی کشور دارند و به دلیل نقشی که در ساماندهی مشاغل آزاد ایفا می کنند به منزله حلقه واسطی میان دولت و مردم انجام وظیفه مینمایند میتوان آنها را از منظر حقوق عمومی بررسی نمود. مشاغلی که این نهادها به ساماندهی آن میپردازند از جمله مشاغلی هستند که نه در گروه حرفه های کارگری و نه در شمار مشاغل دولتی به حساب می آیند و همین امر موجب پیچیدگی مباحث آنان گردیده است.

واژه های کلیدی: سازمان های حرفه ای، نظریه، حکومت، مشاغل آزاد.

مقدمه

گذشت زمان نظریه های متفاوتی را در منشأ دولتها و حکومتها شکل داد و حرکت روبه جلو در زمان از عصر کلاسیک تاحکومت دینی ودوران رنسانس در مغرب زمین و حضور ماشینیزم و مدرنیته و شکل گیری دیدگاه انسان گرایی، آگاهی انسانها و ظهور اندیشمندان و نظریه پردازان در حوزه حقوق عمومی که سعی در شناخت و تعریف ماهیت حکومت و دولت داشتند، قدرتها را برآن داشت تا جهت حفظ مشروعیت خود مبانی فکری دست و پا کرده یا حتی به مبنا سازی روی آورند. از طرفی اندیشه مندان حقوق عمومی غربی و بخش فرهیخته و آگاه سعی در بدست آوردن بخشی از قدرت گرفته شده اجتماع از دولت بر آمدند. تحولات و جابه جایی قدرت و ثروت در بین طبقات مختلف و حتی خرید بخشی از قدرت توسط طبقه غیر اشرافی که با تجارت در شرق موجب ثروتمند شدن آنها گردیده بود و اشرافی که به ثروت های جدید چشم داشتند باعث به دست آوردن بخشی از قدرت توسط کسانی غیر از حلقه حکومت گردید. همچنین ظهور نظریه حاکمیت قانون و قانون مندی نخبگان حقوق عمومی را به نظریه نهادهای واسطه برای ارتباط با دولت قدرتمند نسبت به افراد رساند. تا با تاسیس اجتماعات دایم و حرفه ای ارتباط راحت تری با حکومت برقرار کند.

از همین رو در چند قرن اخیر به دنبال گسترش نقش نظارتی دولت و اهمیت یافتن نقش صاحبان مشاغل آزاد در حیات جامعه، دولتها نیز در عرضه سازماندهی حقوقی این گونه حرفه ها بی آنکه کارمند دولت باشد، ناگزیر از پذیرش پاره ای از ضوابط دولتی و مسئولیت در مقابل آن گشته اند، بدین ترتیب ماهیت مسائل حقوقی مربوط به این گونه حرفه ها نظامهای صنفی حرفه ای ترکیبی از مسائل خصوصی و ضوابط حقوق عمومی گردیده است. بررسی و تحلیل مبانی حقوقی نظامهای حرفه ای در ایران اقدام پژوهشی نوینی در میدان مطالعات نظری حقوق عمومی به شمار می آید، چرا که از یک سو مباحث مربوط به این نظام ها بیشتر در لابه لای مباحث حقوق اداری محجور مانده است و توجه کافی به آن مبذول نگردیده است و از سوی دیگر در سالهای اخیر با تغییر نگرش به بخشهای مختلف اقتصادی در ایران و توجه هرچه بیشتر به ضرورت مشارکت بخشهای غیر دولتی در پویایی اقتصاد، شاهد گسترش نقش پاره ای از این گونه کانونها می باشیم.

پیشینه تحقیق

رمضان پور و همکاران (۱۳۹۱) در مقاله ای تحت عنوان نظام های حرفه ای در جمهوری اسلامی ایران می نویسند: قوانینی که براین نهادها بار می شود نیز قوانین حقوق عمومی است با توجه به اهمیت این نهادها و شکل گیری آنها توسط قانون، همین قانون به این نهادها اختیاراتی داده از جنس اختیارات حکومت پس قاعدتا قوانینی هم که بر این نهادها حکم میکند از جنس قوانینی است که بر اعمال حکومتی حاکم است به این دلیل این نهادها را اشخاص حقوقی حقوق عمومی میدانند "نظام های حرفه ای را موسسات عمومی یا

اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌کنند و قانونگذار برای تنظیم امور حرفه‌ای به این سازمانها، اختیارات قدرت عمومی داده است.

استوار سنگری و امامی (۱۳۸۹) در کتابی تحت عنوان حقوق اداری می‌نویسند: از دیدگاه حقوقی این نهادها به شکل اشخاص حقوقی می‌باشند که منشا خود را از قوانین می‌گیرند اما این اشخاص در حوزه حقوق عمومی هستند یا خصوصی یعنی قوانین حاکم بر آنها قوانین حاکم بر اشخاص حقوق خصوصی (قوانین حاکم بر روابط اشخاص) است یا قوانین حاکم بر حقوق عمومی (قوانین حاکم بر روابط مردم و دولت و سازمانهای دولتی با یکدیگر)؟ این نهادها از منظر حقوق عمومی جایگاهی دارند بین دولت و مردم تا روابط آسانتری بین این دو نهاد شکل بگیرد."

مبانی نظام‌های حرفه‌ای

گفتار اول: مبانی

سیر اندیشه‌های سیاسی نشان می‌دهد که جامعه مدنی برمحوریت ائتلاف افراد انسانی دور می‌زند. این ائتلاف یا نشأت گرفته از 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 اینکار خردمندان اعضای خود مبدل به جامعه سازمان یافته‌ای شده است که افراد در اندرون آن احساس امنیت، آزادی، و آرامش خاطر کنند. 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 و مطبوعات مستقل می‌باشد. از نظر اندیشمندان قرن‌های هفدهم و هجدهم افراد انسانی گرچه اجتماعی و نیازمند حکومت هستند ولی در مقابل حکومت آن قدر ضعیفند که توانایی مقابله با قدرت کبريایی آن را ندارند لذا توصیه می‌کنند، که نباید فرد را در مقابل حکومت تنها گذاشت و باید هیات‌های حائل یا نهادهای واسطه به منزله رابطه و وزنه تعادلی که می‌توانند افکار و اندیشه‌های متنوع مطرح را در جامعه نهادینه سازند، و بدین وسیله راه‌گشای گفتگوی منطقی و مسالمت‌آمیز در یک نظام کثرت‌گرا و دموکراتیک شوند وجود داشته باشند. انجمن‌ها، مجامع شغلی و صنفی، احزاب سیاسی و شوراهای محلی نمونه‌های برجسته از این نهادهای واسطه به شمار 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. از دیدگاه حقوقی این نهادها به شکل اشخاص حقوقی می‌باشند که منشا خود را از قوانین می‌گیرند. در برخی متون بین المللی از اینگونه از نهادها به سازمان‌های مردم نهاد نیز تعبیر می‌شود. و در تعریف آن این چنین آورده اند که سازمان مردم نهاد، سازمانی است که مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شود اما نقش بسیار مهمی بعنوان واسطه بین فرد فرد مردم و قوای حاکم و حتی خود جامعه ایفاء می‌کنند. مساجد، تکایا، هیأت‌های مذهبی و... را به عنوان نهادهای

غیر دولتی سنتی و قدیمی شناسایی نموده اند و پس از آن، صندوق قرض الحسنه، خیریه ها، انجمن اسلامی و حتی دوره های فارغ التحصیلی و در دوران اخیر اتحادیه ها، اصناف و نظام های صنفی و مهندسی و غیره، شکل های جدیدتری از این نهادهای مدنی هستند که البته می بایست رفته رفته از تحت کنترل مدیران نیمه دولتی خارج شوند و کاملاً به عنوان یک سازمان غیر دولتی مشغول به فعالیت باشند.

در مجموع در تعریف نظام حرفه ای می توان گفت نظام آن دسته از تشکیلات و سازمانهای هستند که توسط صاحبان حرفه معین در هر بخش و به منظور دفاع از حقوق صنفی اعضاء و برقراری نظم و انضباط در بین آنها ایجاد می شود^۱ در حقوق ایران مصداق های بارز نظام های حرفه کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، کانون سردفتران رسمی، و نظام صنفی است این امور بر طبق قانون جزء خدمات عمومی محسوب شده و تنظیم و اداره آنها به عهده سازمان هایی گذاشته شده که نظام حرفه ای نامیده می شوند. به موارد گفته شده می توان نظام پرستاری، نظام روانشناسان، انجمن صنفی مترجمان، نظام مهندسی معدن را اضافه کرد. که این تعداد با توجه به شرایط اجتماعی رو به افزایش است.

اهداف و فلسفه سازمان های حرفه ای

گفتار اول: تگاهی بومی - تاریخی به ریشه نهاد حرفه ای در ایران

در جامعه ایران در در کنار نهادهای اجتماعی و حکومتی مانند نهاد دینی، نهاد بازاری به عنوان نهادی اقتصادی شکل گرفته که در اکثر اجتماعات بزرگ و شهرهای مهم کشور نقشی تعیین کننده داشته است. نهاد اقتصادی بازار دارای فرهنگ خاص خود بوده که عرف خاص بازار گاه منبع شکل گیری حقوق نیز بوده است دکتر بهمن کشاورز در کتاب سرقفلی و حق کسب و پیشه و تجارت در حقوق ایران وفقه اسلامی به نقل از فرهنگ آندراج، اولین بار نام سرقفلی را در بازار اصفهان یافته و از آن تعریفی ارائه می دهد در حالی که نه در فقه نشانی از آن بوده و نه در قوانین اولیه ایران. از سوی دیگر می دانیم که اکنون نیز حق سرقفلی و حق کسب و پیشه از مسایل قابل بحث حقوقی کشور هستند. لذا نقش نهاد اقتصادی بازار و فرهنگ آن در معادلات اجتماعی در کشور از اسطوره کاوه آهنگر که قیام خود را از حجره آهنگری اش شروع کرد و چرمی که بر سر چوب کرد تا انقلاب مشروطیت و انقلاب ۱۳۵۷ و حتی بوجود آمدن احزابی قدرتمند و تاثیر گذار مانند حزب موتلفه ایران و اعتصابات و... غیر قابل انکار است. به عنوان مثال بازار های سنتی در شهرهای بزرگ ایران خود به راسته ها یا بخش هایی تقسیم شده است مانند راسته مسگران، راسته زرگران، راسته بزازان و... که ضمن تعریف طبقه اجتماعی صاحبان مشاغل در این راسته ها باعث می شده تا این شغل ها سازمان یافته شده و مراجعه ارباب رجوع و استفاده از خدمات آسان تر بوده و حجره های افراد دارای نظم خاص خود باشد. که این اهداف، همان اهدافی است که باعث

۱. استوار سنگری، کورش، امامی، محمد، حقوق اداری، نشر میزان، ۱۳۸۹، ص ۱۳۷

بوجود آمدن نظام‌های حرفه‌ای به شکل نوین در غرب شده و از آن کپی برداری شده است. این که نظام حرفه‌ای قدرتمند و عرفی کشور چرا خود به چنین بلوغی نرسیده ادعای امروزی شکل نگرفت، بدون شک بی‌ربط به نوع حکومتها در تاریخ کشور و عوامل دیگر نیست که در این نوشته نمی‌گنجد و ذکر این مطالب تنها به منظور توجه به وجود عرفی نهادهای حرفه‌ای در جامعه ایران است و عدم توجه به آنها در شکل‌گیری نهادهای حرفه‌ای به شکل نوین.

نظام‌های حرفه‌ای در قانون ایران

در اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گفته شده " احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت. " برای تحقق این اصل، تأسیس نهادهای حرفه‌ای مستلزم قانون است و قانون نظام صنفی قانونی است که سعی می‌کند کلیت مقررات نظام‌های حرفه‌ای را در بر بگیرد اما حرفه‌های خاصی با توجه به اهمیتشان خود دارای قوانین خاص هستند.

در قانون ایران پیش از این که به نظام حرفه‌ای پرداخته شود (یعنی شکل و چارچوب کلی و قابل انعطافی برای آن ترسیم شود) بیشتر به شرایط حرفه مورد نظر و ساختار تشکیلاتی آن می‌پردازد. البته این به آن معنی نیست که به قواعد کلی نمی‌پردازند. مثلاً در قانون نظام پزشکی مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ فصل‌های زیر پیش‌بینی شده است.

فصل اول- تعریف، اهداف دوم- وظایف و اختیارات سوم شرایط ارکان چهارم- ارکان پنجم- انتخابات ششم هیاتهای انتظامی پزشکی. به هر حال در قوانین مربوط به نظام حرفه‌ای در ایران تعریف یکسانی از نظام حرفه‌ای نکرده‌اند، برخی از قوانین موجود نظام حرفه‌ای را به عنوان تشکیلات حرفه‌ای یا شغل معین، موضوع قانون در نظر گرفته‌اند و برخی منظور از نظام حرفه‌ای را مقررات مربوط به یک شغل بیان کرده‌اند. به هر حال طبق قانون مادر، «نظام صنفی قواعد و مقرراتی است که امور مربوط به سازمان، وظایف، اختیارات، حدود و حقوق افراد و واحدهای صنفی را طبق این قانون تعیین می‌کند که در این جا نظام را به معنی قوانین و مقررات دانسته است.

- وزارت دادگستری در تهران و سایر مراکز استان با توجه به تعداد دفاتر اسناد رسمی و سایر مقتضیات محلی کانون سردفتران و دفتریان را تحت نظارت خود تشکیل خواهد داد کانون دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و از نظر نظامات تابع وزارت دادگستری خواهد بود. موادی از قوانین نهادهای حرفه‌ای سعی کرده تعریفی از آن ارایه دهد به موادی از این قوانین می‌پردازیم:

ماده ۱ قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران می گوید: سازمان نظام پزشکی سازمانی است مستقل دارای شخصیت حقوقی که به منظور تحقق بخشیدن به اهداف و انجام وظایف مقرر در این قانون تشکیل می گردد.

نظام مهندسی معدن: عبارت است از مجموعه تشکیلات سازمانها، تشکلهای صنفی مهندسی حرفه‌ای، اشخاص حقیقی و حقوقی و مجموعه قوانین و مقررات آیین‌نامه‌ها و استانداردها در بخش معدن.^۲

ماده ۱- سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران می گوید: سازمان نظام پرستاری سازمانی است مستقل دارای شخصیت حقوقی که به منظور تحقق بخشیدن به اهداف و وظایف سازمان «مقرر در این قانون» تشکیل می شود.

ماده ۱- سازمان نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران یک سازمان غیر دولتی و مستقل است که به منظور تحقق بخشیدن به اهداف و انجام وظایف مقرر در این قانون تشکیل می گردد. همانطور که ملاحظه می گردد در همه این تعاریف‌ها یک تعریف کامل از نهادهای حرفه‌ای نشده است

تقسیم بندی نظام های حرفه‌ای:

نظامهای حرفه‌ای هم مثل دیگر نهادهای عمومی و خصوصی دارای تقسیم بندیهای مختلفی است که با توجه به نوع تشکیل و فعالیت آنها را از هم متمایز می نماید که به دو نوع نظام صنفی ویژه و نظام صنفی عادی تقسیم می شوند.^۳

بند اول: نظام صنفی ویژه:

صنوفی در این نظامهای صنفی قرار می گیرند که قانونگذار برای هر کدام از آنها و به طور جداگانه اقدام به وضع قانون خاص یا ویژه نموده است، مصادیق این نظامها در حقوق ایران عبارتند از: کانون و کلاء، کانون کارشناسان، کانون سر دفترداران.

بند دوم: نظام صنفی عادی:

در این نظامها صنوفی قرار می گیرند که قانونگذار همه آنها را تحت شمول یک قانون واحد قرار داده است این صنوف به چهار دسته عمده تقسیم می شوند:

۱- صنوفی تولیدی: آن دسته از صنوفی هستند که فعالیت و خلاقیتهای آنان منجر به تغییر فیزیکی و یا شیمیایی گشته و منحصراً تولیدات خود را مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار مصرف کننده قرار می دهد.

۱. ماده ۱ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷

۲. رمضان پور، رحمان؛ زارع طسوجی، سجاد؛ رنجبر، ابوریحان (۱۳۹۱)، نظام های حرفه ای در جمهوری اسلامی ایران، پایگاه حقوقی، حق

گستر، ص ۳۱ درس سایت: <http://www.blogylaw.com>

- ۲- **صنوف خدمات فنی:** آن دسته از صنفی که فعالیت آنان به رفع عیب و نقص و نگهداری کالا می‌گردد یا اشتغال به آنها مستلزم داشتن صلاحیت فنی لازم باشد صنوف خدمات فنی نامیده می‌شوند.
- ۳- **صنوف توزیعی:** به آن دسته از صنفی که صرفاً نسبت به عرضه کالا از محل واردات یا تولیدات داخلی اقدام - می‌نمایند بدون آنکه در تولید کالا یا تغییر دادن کیفیت آن نقشی داشته باشند، صنوف توزیعی نام دارد.
- ۴- **صنوف خدماتی:** آن دسته از صنفی که با فعالیتهای خود قسمتی از نیازهای جامعه را تامین نموده و این فعالیت در زمینه تبدیل مواد به فراورده یا خدمات فنی نباشد، صنوف خدماتی نامیده می‌شود.
- غیر از مشاغل و حرفی که دارای قانون خاص ناظر بر تشکیلات خود هستند، هر شغل یا حرفه دیگری و به طور عمومی سایر مشاغل در چارچوب نظام صنفی قرار می‌گیرد و بایستی بر اساس قوانین و مقررات نظام صنفی به ساماندهی مشاغل خود بپردازند.

فلسفه و اهداف

بند اول: فلسفه تشکیل نظام‌های حرفه‌ای:

اولین دلیل ظهور و شکل‌گیری نهادهای حرفه‌ای طبقه و جایگاه قرار گیری آنها در حوزه حقوق عمومی است یعنی واسطه بین مردم و حکومت. اگرچه اهداف برای هر تشکلی می‌تواند متفاوت باشد اما آنچه که تقریباً در مورد همه آنها صدق می‌کند این است که تشکلهای عبارت هستند از سازمانهایی که دارای حرف و صنعت گوناگون می‌باشند، این گونه سازمانها در حقیقت برای دفاع از حق و حقوق خودشان تشکلی را به وجود می‌آورند، چنانچه جامعه‌ای دموکراتیک باشد و برای مردم ارزش قائل باشد غالباً در چنین جوامعی تشکلهای شکل می‌گیرد. وجود چنین تشکلهایی که برگرفته از مردم است باعث می‌شود که کارهای توسعه‌ای دولت و کلاً کارهایی که بار مالی زیادی را برای دولت دارد به دوش چنین تشکلهایی گذاشته شود و دولت وقتش را صرف امور دیگری کند. همچنین مشخص است که گردهمایی یک گروه یا جمعیت، توان بالاتری برای انجام کارها به گروه یا انجمن می‌بخشد، بنابراین یک هدف اصلی دیگر از تشکیل چنین نهادهایی کمک به گردش بهتر در کارهای تولیدی و تسهیل در کار افراد آن مجامع است.

بند دوم: اهداف نظامهای حرفه‌ای:

الف: اهداف اصلی:

- ۱- **ایجاد مکانیزمهای مناسب برای کنترل صنوف از سوی دولت:** سازماندهی صنف‌های گوناگون ایجاد کننده مکانیزمی است که علاوه بر تسهیل کنترل اصناف گوناگون، دولت را نیز در تحقق اهداف دیگری که در نتیجه این نوع کنترل تعقیب می‌نماید، یاری خواهد نمود.

۲- **شرکت در اعمال حاکمیت:** اعمال حاکمیت در مقابل اعمال تصدی قرار می‌گیرد، بعبارت دیگر اعمالی را که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد عادی انجام می‌شود، اعمال تصدی نام دارد، و سایر اعمالی را که مختص دولت بوده و از نظر حقوقی مشابه اعمال افراد عادی نمی‌تواند باشد اعمال حاکمیت نام دارد.

مواردی مثل وضع آیین‌نامه، تصویب نامه محاکمه و مجازات متخلفین و... نمونه‌ای از اعمال حاکمیت هستند و در مورد آنها اصل بر این است که توسط خود دولت انجام می‌شوند؛ در قرن حاضر به علت مداخله دولتها در مسائل اقتصادی، اجتماعی و... بار مسئولیت دولتها بسیار سنگین و پیچیده شد، که با وجود این وظایف مهم دیگر دولتها نمی‌توانند به تنهایی تمام امور را اجرا و کنترل نماید، از اینرو لازم است به یاری خدمات عمومی سازمان‌های غیردولتی و تحت نظارت دولت انجام شوند. سازمانهای حرفه‌ای نمونه‌ای از این سازمانها هستند که در نتیجه ایجاد صنوف گوناگون و تشویق و حمایت دولت به منظور ارائه خدمات عمومی پدید آمده‌اند و برای انجام صحیح وظایفی که برعهده آنها گذارده شده است براساس قوانین مصوب از امتیازات ویژه مربوط به حاکمیت سود می‌برد. مشارکت این سازمانها در اعمال حاکمیت و اداره امور عمومی موجبات سبک شدن وظایف دولت مرکزی و ایجاد فرصت بیشتر برای پرداختن به امور مهم داخلی و بین‌المللی توسط دولت می‌گردد.

۳- **تحدید آزادی قانونی مشاغل:** دولت و مقامات اداری حق ندارند احدی را به داشتن شغل و پیشه معین مجبور نمایند و یا از اختیار شغل یا پیشه‌ای که دلخواه او است باز دارند، دولت نه تنها مکلف است که آزادی افراد را در اختیار و اداره کسب و تجارت آنها رعایت نماید، بلکه موظف است موجباتی را فراهم کند که مردم بتوانند از آزادی و اختیار قانونی خویش استفاده نمایند، باید توجه داشت علیرغم اینکه منع عدول از قاعده آزادی مشاغل یک اصل پذیرفته شده است، اما این اصل مانع از آن نیست که قانونگذار اشتغال به پاره‌ای از مشاغل را به جهات و علل مشروع ممنوع نماید، از علل مشروع که امروزه در بسیاری از کشورها پذیرفته شده است مسئله برتری منافع و مصالح عمومی بر منافع شخصی است، اینگونه محدودیتها در نظام‌های حرفه‌ای پیش‌بینی شده و با ذکر حدود صنفی از اشتغال به افراد فاقد صلاحیت جلوگیری می‌شود. البته موارد دیگری هم می‌تواند موجبات تحدید این اصل را فراهم سازد، بنابراین می‌توان گفت از دلایل عمده تشکیل نظام‌های حرفه‌ای و حمایت دولت از آنها، تحدید آزادی قانونی مشاغل بخاطر تامین و تضمین منفعت و مصلحت عمومی باشد. این کارویژه هم ناظر به دفاع از حقوق صنفی و حرفه‌ای اعضا می‌باشد و هم تلاش در پیشبرد اهداف نظام حرفه‌ای و ارتقاء جایگاه هر حرفه با شغل در عرضه عمومی را در برمی‌گیرد.

۴- تنظیم و تنسيق فعاليت‌های حرفه‌ای و شغلی اعضا که در این مورد عملاً نظام حرفه‌ای بخشی از امور حاکمیتی است که از جانب دولت انجام می‌گیرد، یعنی به جای اینکه دولت برای نظارت و تنظیم فعالیت هر حرفه افرادی را به خدمت بگیرد و از این جهت هزینه‌های خود را افزایش دهد، این، مورد را به خود

آنها و تشکیلاتی که توسط آنها ایجاد می‌شود واگذار می‌کند و از این نظر هم دولت هزینه‌ها و بار و وظایف خود را کاهش می‌دهد و هم اینکه تبعات ناشی از نظارت و احیاناً اعمال مجازات به افراد را متحمل نمی‌شود و لذا از این نقطه‌نظر ایجاد نظام حرفه‌ای به نفع دولت است.

۵- حمایت از حقوق کسانی که به نوعی مصرف‌کننده کالاها و خدماتی هستند که توسط صاحبان حرفه‌ها و مشاغل ارائه می‌شود.

۶- از دیگر اهداف نظام حرفه‌ای می‌توان به تامین منافع دسته جمعی اعضا، کمک به اجرای برنامه سیاست اشتغال، جلوگیری از گسترش بی‌رویه ادارات و سازمانهای دولتی، ارتقاء فرهنگی، علمی و فنی اعضا، رفع موانع و مشکلات متعدد فرا روی اعضا، انجام فعالیت تحقیقاتی در ارتباط با موضوع انجمن، نمایه‌ای از تحقق مردمی شدن نظام و حضور و مشارکت جامعه در تدوین سیاست‌ها، روش‌ها و استراتژی‌ها اشاره نمود.

ماهیت حقوقی، مشخصه‌ها و اصول نظامهای حرفه‌ای

گفتار اول - ماهیت حقوقی:

بند ۱: تعیین نوع شخصیت حقوقی سازمانهای صنفی:

در این خصوص باید به مسائلی نظیر هدف، نوع فعالیت، میزان حاکمیت اراده و مسایلی از این قبیل توجه داشت و با توجه به عناصر تشکیل‌دهنده یک شخص صراحتاً اعلام کرد که آیا شخص حقوقی مورد نظر، موضوع حقوق خصوصی است یا موضوع حقوق عمومی؟

در مورد سازمانهای صنفی با توجه به استقلال مالی و سازمانی، بعضی آنها را شخصیت حقوق خصوصی می‌دانند و بر مکمل‌گروهی نیز آنها را با توجه به نوع فعالیت، شخص حقوقی حقوق عمومی می‌دانند، شکی نیست که این سازمانها از نظر استخدامی و مالی تابع قوانین جاری مملکتی نظیر قانون استخدام کشوری و قانون محاسبات نیستند، افراد تشکیل‌دهنده اینها کارمند دولت محسوب نمی‌شوند، اموال متعلق به آنها جز اموال عمومی نیست.

و مسئله این خصوصیات از ویژگی‌های شخص حقوقی حقوق خصوصی است، اما باید توجه داشت که با دقت نظر در تشکیلات و وظایف این سازمانها به اصولی بر می‌خوریم که موجبات تغییر عقیده ما را فراهم می‌سازد، از جمله اینکه اولاً در این تشکیلات اصل حاکمیت اراده وجود ندارد، بلکه اصل عضویت و تبعیت اجباری که از خصوصیات عمده‌ی شخص حقوقی حقوق عمومی است حاکم می‌باشد، ثانیاً هدف این سازمانها تنها تامین نفع خصوصی نیست، بلکه آنچه مهم است تامین منافع عمومی و انجام امور عمومی است. ثالثاً مهم‌ترین عاملی که به تنهایی نیز می‌تواند در جای دادن این سازمانها در ردیف شخصیتهای حقوقی حقوق عمومی موثر باشد مسئله شرکت در اعمال حاکمیت است، این سازمانها می‌توانند اعضا خود را محاکمه کنند یا مبادرت به صدور آیین‌نامه و... نمایند. بنابراین باید توجه داشت که اعمال حاکمیت

وظیفه دولت است و اصل بر این است که دولتها از طریق ارگانهای خویش آنها را انجام می‌دهند و گاه به منظور سبک‌تر کردن بار مسئولیت خود، می‌توانند بعضی از امور مربوطه حاکمیت را با اجازه قانون به سازمانهای غیر دولتی تفویض نمایند، با توجه به اینکه بخش عمده از فعالیتهای سازمان‌های حرفه‌ای شرکت در اعمال حاکمیت است بدون توجه به سایر ویژگی‌ها و خصوصیات باید آنها را شخص حقوقی موضوع حقوق عمومی تلقی کنیم.

بند ۲: قواعد حاکم بر سازمانهای صنفی:

امروزه کمتر شخص حقوقی موضوع عمومی یافت می‌شود که برای ادامه‌ی مسیر و حرکت خود ناگزیر از قراردادهای و قواعد حقوق خصوصی نباشد، قواعد حاکم بر سازمانهای صنفی نیز اختلاطی از قواعد حقوق عمومی و حقوق خصوصی است و اجرای قواعد حقوق خصوصی منافاتی با نوع شخصیت حقوق عمومی آنان ندارد. البته باید توجه داشت که معاملات، اموال، روابط دائمی کارکنان، قراردادهای و مواردی از این قبیل تابع ضوابط حقوقی خصوصی و تجارت است و قواعد حقوق عمومی مربوط به انجام وظیفه‌ی قانونی آنان می‌باشند.

مشخصه‌ها و کارکردها

بند ۱. مشخصه‌ها

الف: شکل‌گیری این نظام‌ها غیر موقت است: اجتماعات را می‌توان به اجتماعات موقت و غیر موقت یا دایم تقسیم کرد اجتماعات موقت عمدتاً برای اهداف مقطعی شکل می‌گیرد و سپس جمعیت گرد آمده پراکنده می‌شوند مانند راهپیمایی‌ها و تجمعات مذهبی و سخنرانی‌ها. اما اجتماعات دایم برای اهدافی که مستمر است شکل می‌گیرد مانند انجمن کانون و نظام‌های حرفه‌ای که به شکل دایم به وجود می‌آیند.

ب: عضویت در این اجتماعات اجباری است: پس از شکل‌گیری این نهادها افرادی که می‌خواهند به این شغلها بپردازند به شکل اجباری باید عضو این نهادها شده و از طرف آنها مجوز یا پروانه فعالیت بگیرند و تحت قوانین این نهادها باید رفتار کنند. این ویژگی با اصل آزادی عضویت در تشکلهای صنفی موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی در ظاهر تعارض دارد، اما با در نظر گرفتن این نکته که نظامهای حرفه‌ای با ایجاد انطباق در میان اعضاء حرفه و تحمیل تحمیل قوانین و مقررات به آنها به جریان نظم عمومی جامعه کمک شایانی می‌کند. به نظر میرسد که بتوان این تعارض را نادیده گرفت > این امر را به منزله یک استثناء در نظر گرفت. گذشته از این لازمه انتخاب هر شغل پذیرش قواعد و هنجارهای مربوط به آن شغل می‌باشد.

ج: سازمانهای صنفی از شخصیت حقوق برخوردارند: اجتماعاتی که صاحب هویت مستقل از اعضای تشکیل دهنده خود بوده. و ضمن برخورداری از شخصیت حقوقی، دارای اراده، حق، تکلیف و مسئولیت می‌باشند به اشکال مختلفی در اجتماع ظاهر می‌شوند که از مصادیق بارز آنها سازمانهای صنفی می‌باشند که

ضمن دارا بودن اصلیت و صلاحیت قانونی اقامتگاه و تابعیت، صاحب اراده، اختیار، حق، تکلیف و دارایی خاص نیز بوده و می‌توانند در زندگی حقوقی و قضایی نیز شرکت جویند. قبلاً ذکر شد که این نهادها شخصیت حقوقی داشته و به عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند و اختیاراتی از اعمال حاکمیت به آنها داده شده از جمله این اعمال صدور پروانه برای اعضا، پیگیری شکایت و تنبیه انتظامی اعضا است.

د: وجود هیات مدیره: این نهادها به شکل هیات مدیره‌ای اداره می‌شوند که توسط اعضا و به شیوه رای گیری و انتخابات انتخاب می‌شوند.

ه: رژیم حقوقی نظام‌های حرفه‌ای مختلط است: بدین معنی که کار و فعالیت عمومی آنها تابع قواعد حقوقی حقوق عمومی و سازمان و امور استخدامی و قراردادهای معاملات و محاسبات تابع قواعد حقوق خصوصی است. مثلاً سازمان نظام پزشکی یکی از نهادهای مدنی و اجتماعی است که توانسته در تامین بخشی از حقوق شهروندان و نگرانی از ان نقش داشته باشد، این سازمان سازمان دارای یک شخصیت حقوقی مستقل است، لیکن دولت بر فعالیت آن نظارت دارد به همین دلیل دارای رژیم حقوقی خصوصی عمومی است.

بند ۲- کارکرد نظام‌های حرفه‌ای

نظام‌های حرفه‌ای به دلیل نقشی که در ساماندهی مشاغل آزاد ایفا میکنند به منزله حلقه واسطی میان دولت و دولت و مردم انجام وظیفه می‌نمایند و از این طریق در ایجاد و رشد حیات مدنی در جامعه تاثیر به سزایی دارند در حقیقت نقش این نهادها در رشد و توسعه‌ی حیات مدنی در جامعه جایگاه والایی برای آنها در ایجاد و گسترش دموکراسی به ارمغان آورده است. مشاغلی که این نهادها به ساماندهی آن می‌پردازند از جمله‌ی مشاغلی هستند که نه در گروه حرفه‌های کارگری و نه در شمار مشاغل دولتی به حساب نمی‌آیند و هیچ مرجع ناظری نمیتواند به خوبی این نهادها به نظارت و ساماندهی این مشاغل بپردازد. این است که یک حلقه‌ی واسطی میان دولت که ناظر بر امور جامعه و در حقیقت فرمانروا و حاکم کل کشور با فرمانبرانی که تحت حاکمیت دولت قرار دارند ایجاد می‌شود و از یک سو مانع خودسری فرمانروایان میگردد و از سوی دیگر به همین فرمانروایان در اعمال حکمرانی خوب کمک شایانی مینماید. از این رومیتوان گفت که نقش نظام‌های حرفه‌ای در بهبود کمی و کیفی ایجاد حاکمیت شایان توجه میباشد. به علاوه نظام‌های حرفه‌ای از تمرکز امور اجرایی در نهادهای دولتی کاسته و مانع از تداخل و به هم ریختگی امور در جامعه می‌گردد و بدین ترتیب معایب نظام‌های سیاسی و اقتصادی مبتنی بر نقش مطلق دولت را به حداقل میرساند. در همین راستا زمینه‌ی تعامل مردم با دولت در اجرای بهتر وظایف اجتماعی از طریق مشاغل تحت مدیریت نظام‌های حرفه‌ای فراهم گردیده و از ظرفیتهای بخش خصوصی در اعمال بهتر

حاکمیت دولت و ایجاد نظم در کشور استفاده ی بهینه به عمل می آید و خدمات اینگونه نظامها در زمره خدمات عمومی به شمار می رود.

امروزه در اکثر سیستم های حکومتی، تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان های حکومت مرکزی می باشند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده اند. این سازمان ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی میباشند که به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصّصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی است، ایجاد گردیده اند. نظامهای حرفه ای دارای اختیاراتی است که بعضی ماهیت اداری و بعضی ماهیت قضایی دارد.

الف: اختیارات دارای ماهیت اداری:

نظام حرفه ای حق وضع مقررات را دارا است که این مقررات برای اعضا حرفه ای اجباری هستند، این اختیار تا حدود زیادی وسیع است، بعضی از آنها فقط حق پیشنهاد مقررات را دارند و بعضی دارای اختیار کامل وضع مقررات هستند. اختیارات نظام می تواند ازادی فردی اعضا را محدود کند، نظام دارای حق اخذ تصمیمات فردی است که به اعضا صنف تحمیل می شود و این تصمیمات اعمال اداری هستند.

ب: اختیارات دارای ماهیت قضایی:

نظام موظف به مراقبت از اعضا از لحاظ انضباطی است، نظام میتواند مجازاتهایی را حتی تا اخراج عضو که ممنوعیت از انجام حرفه را به دنبال دارد اعمال کند. بنابراین در هنگام رسیدگی به تخلفات انتظامی اصول اساسی این داری باید رعایت شود.^۴

گفتار چهارم- اصول حاکم بر نظامهای حرفه ای

بند ۱: اصل سلسله مراتب:

این یکی از اصول مشترک غالب نظامهای صنفی است، با مراجعه قوانین مربوط سازمانهای صنفی مختلف می توان مصادیقی از این اصل را عمده تا در بین ارکان کلی یک نظام در سطح کشور و بعضا در بین ارکان سازمانهای شهرستان یا استان جستجو کرد. مثل اینکه این سلسله مراتب از هیات مدیره شروع می شود و به افراد عضو در ان نظام می رسد. به عنوان نمونه در نظام مهندسی ساختمان میتوان از اراء شورای انتظامی استان به شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی اعتراض کرد.

۱. رضایی زاده، محمد جواد، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول ۱۳۸۵

بند ۲- اصل عضویت اجباری:

اصولا عضویت در سازمانهای حرفه‌ای اختیاری نیست، تمام افرادی که به آن حرفه اشتغال دارند ناگزیر از عضویت در آن سازمان می‌باشند در غیر اینصورت عملا نمی‌توانند به فعالیت بپردازند، و این اصل تا زمانی است که فرد به آن فعالیت خاص در آن صنف ارائه می‌دهد. نتیجه این اصل ایجاد نظم و انضباط در بین دارندگان مشاغل گوناگون خواهد بود. مثلا کلیه کارشناسان عضو کانون تابع مقررات مربوطه و نظامات کانون می‌باشند. این اصل یکی از اصول مشترک غالب سازمانهای صنفی است، با مراجعه به قوانین مربوط به سازمانهای صنفی مختلف می‌توان مصادیقی از این اصل را عمدتا در بین ارکان کلی یک نظام در سطح کشور و بعضا در بین ارکان سازمانهای شهرستان یا استان جستجو کرد.

بند ۳: اصل استقلال:

اصل استقلال از اصول مشترک همه سازمانهای صنفی است، معهذا باید توجه داشت که این در همه سازمانها به طور یکسان دیده نمی‌شود. بعضی از سازمانهای صنفی به علت اینکه تحت کنترل شدید دولت می‌باشند، علیرغم اینکه دارای کانون، هیئت مدیره و غیره می‌باشند ولی از استقلال کمتری برخوردارند، بعنوان مثال کانون سردفتران و دفتریاران از استقلال کمتری نسبت به سایر سازمانهای صنفی برخوردار است. به هرحال سازمانهای صنفی از استقلال نسبی برخوردار بود. و نمونه‌های خوبی از عدم تمرکز خدمات عمومی می‌باشند. در زیر هدف از استقلال و موارد استقلال را بررسی می‌کنیم:

۱- هدف از اعطای استقلال:

الف: فراهم آوردن زمینه مساعد جهت فعالیت اصناف بدور از مداخلات سیاسی: اصولا وظیفه تشکیلاتی که به منظور ارائه خدمات عمومی روزمره سازمان یافته‌اند این است که به منظور جلب رضایت عموم و انجام خدمات به نحو احسن از درگیر شدن در مسائلی که موجبات کندی آنها فراهم می‌سازد نظیر امور سیاسی و غیره اجتناب ورزند.

ب: جلوگیری از بروکراسی اداری در تشکیلات صنفی: از دلایل عمده اعطای استقلال به این تشکیلات این است که این سازمانها از قوانین و مقررات یکنواخت که مبنای جریان امور اداری را در بعضی از ادارات دولتی تشکیل می‌دهند رهایی یافته و در اجرا برنامه‌های خود ضمن برخورداری از آزادی عمل، روندی را برگزینند که مبتنی به سهولت و تسریع جریان امور باشد.

ج: مشارکت فعالتر مردم در تعیین سرنوشت حرفه‌ای خود: در قانون اساسی کشورما این مسئله بعنوان یک اصل عمومی در اصول متعدد پیش بینی شده است اعطای استقلال به این سازمانها که خود نمونه‌ای از عدم تمرکز فنی یا محلی است ضمن اینکه موجب سبک‌تر شدن بار مسئولیت دولت می‌شود، از نظر مالی نیز به صرفه و صلاح دولت خواهد بود.

۲- موارد استقلال: استقلال سازمانهای صنفی از جهات مختلف قابل بررسی است، از جمله:

الف: استقلال سازمانی: سازمانهای صنفی از نظر سازمانی از استقلال برخوردار می‌باشند چرا که اولاً اداره کنندگان این سازمانها منتخب اعضا هستند، ثانياً تشکیلات اداری سازمانهای صنفی مربوطه به دولت نیست، و از آنجاییکه اداره کنندگان این سازمانها غالباً مستخدم دولت نیستند، لذا از نظر استخدامی و سایر مسائل مربوط به آن تابع قواعد و مقررات حقوقی عمومی نمی‌باشند. وجود یک سلسله مراتب خاص نشان دهنده استقلال یک تشکیلات است، نظامهای حرفه ای نیز از این قاعده مستثنی نیستند اعضاء این تشکیلات با انتخاب گروهی به عنوان اداره کنندگان این حرفه در حقیقت نوعی سلسله مراتب ایجاد می کنند که این سلسله مراتب در بالاترین رده خود به عنوانی از قبیل رییس هیئت مدیره و... ختم میگردد، اگر دولت یا هر نهاد دیگری بر این نهادها نظارت دارد این نظارت از باب کنترل تشکیلات است و نه سلسله مراتب تشکیلاتی.

ب: استقلال مالی: سازمانهای صنفی از نظر مالی نیز از استقلال برخوردار می‌باشند، اموال سازمانهای صنفی اموال دولتی نیست و از نظر حقوقی تابع قواعد حقوق خصوصی است، بودجه این سازمانها عمدتاً از طریق حق عضویت اعضا دریافت حق الزحمه در قبال ارائه خدمات کارشناسی و مشورتی و درصدی از دستمزد اعضا تامین می گردد. تنظیم و گاه تصویب بودجه سازمان نیز در اختیار خود سازمان است.

ج: استقلال در تصمیم گیری: این سازمانها غالباً در تصمیم گیریهای خود از استقلال برخوردارند و می توانند پیرامون امور مختلف سازمان از قبیل مقررات مربوط به پذیرش اعضا جدید، حق عضویت، مسائل رفاهی، انضباطی و غیر اتخاذ تصمیم نموده و گاه اقدام به صدور آیین نامه، تصویب نامه، بخشنامه و غیره نمایند، البته این استقلال نسبی است چون پاره‌ای از این تصمیمات پس از تایید نهایی مقامات دولتی قابل اجرا است، به عنوان مثال کانون کارشناسان رسمی آیین نامه انواع تخلفات کارشناسی و میزان مجازات کارشناسان را تهیه می کند که پس از تصویب وزیر دادگستری قابل اجرا خواهد بود.

جایگاه نظامهای حرفه‌ای در حقوق

بند ۱- جایگاه نظامهای حرفه‌ای در حقوق عمومی

از آنجا که بررسی روابط میان اشخاص حقوقی خصوصی و نهادهای عمومی محور مباحث رشته حقوق عمومی را تشکیل می‌دهد و نهادهای حرفه‌ای با ساماندهی مسائل مربوط به حرفه‌ای خاص به دولت‌ها در نظم بخشیدن به امور اصناف کمک شایانی می‌رساند بنابر این بررسی مسائل مربوط به نظامهای حرفه‌ای در حقوق عمومی از اهمیت شایان توجهی برخوردار می‌باشند. از سوی دیگر نهادهای حرفه‌ای به نوعی به انجام خدمات عمومی مشغول می‌باشند چرا که امور مربوط به این اصناف جلوگیری می‌نمایند و از این رهگذر به ایجاد نظم و امنیت در جامعه یاری می‌رسانند.

با توجه به آنچه که گفته شد آیا نهادها یا مجموعه‌های حرفه‌ای در زمره قوانین حقوق عمومی قرار می‌گیرند و یا در شمار موسسات عمومی به شمار می‌آیند؟ مطابق تعریف نظام‌های حرفه‌ای، این سازمانها به دلیل هدف عمومی که دنبال می‌کنند و خدمات عمومی که ارائه می‌دهند و در خدمت فرد معینی نیستند این سازمانها در زمره موسسات عمومی قرار دارند، منتها با این ویژگی که هدف و فعالیت این نوع موسسات عمومی پیرامون سازماندهی مشاغل و حرفه‌های خاصی می‌باشند، البته قوانینی که بدین منظور تصویب می‌شوند و محور آنها مباحث مربوط به سازماندهی حرفه یا حرفه‌های خاصی است به دلیل آنکه تعیین‌کننده حقوق و تکالیف عمومی در برابر منافع خصوصی هستند در زمره قوانین مربوط به قوانین عمومی قرار می‌گیرند.

بند دوم: ساختار و ارکان سازمانهای صنفی:

از آنجا که داشتن ارکان مناسب یکی از لازمه‌های تحقق اهداف و انجام کارکردهای هر مجموعه می‌باشد نظامهای حرفه‌ای نیز میبایست دارای ارکان مناسب به منظور تحقق بخشیدن به اهداف و انجام وظایف خود باشد، البته به دلیل اشتراک پاره‌ای از اهداف و یا نیاز به وجود زیرساختهای اولیه در نظامهای حرفه‌ای که برای تمام سازمانهای حرفه‌ای ضرورت دارد برخی از ارکان این قبیل سازمانها با یکدیگر مشابهت‌های فراوان دارد اما به دلیل تفاوت در بخش اعظمی از فعالیتها وجود درکانهای خاص هر سازمان غیر قابل اجتناب به نظر می‌رسد.

الف: ارکان مشترک سازمانهای صنفی ویژه:

۱- **مجمع عمومی:** مجمعی است که از ارکان مشترک اکثر سازمانهای صنفی مثل کانون وکلاء کارشناسان رسمی، سازمان نظام مهندسی استان می‌باشد و از اجتماع اعضاء سازمان مربوطه تشکیل می‌گردد، غالباً کلیه اشخاص حقیقی که براساس ضوابط مقرر به عضویت سازمان پذیرفته شده‌اند، حق شرکت در تصمیم‌گیری و حق رای دارند، مجمع عمومی در نظام مهندسی و کانون کارشناسان سالی یکبار و در کانون وکلاء هر دو سال یکبار به طور عادی تشکیل می‌گردد و به طور فوق‌العاده نیز هر زمانی که اقتضا کند طبق قوانین مربوطه تشکیل می‌گردد. دعوت به تشکیل جلسات مجمع عمومی در کانون است، از مهمترین وظایف مجمع یا هیئت عمومی انتخاب هیئت مدیره است، علاوه بر انتخاب هیئت مدیره در بعضی دیگر از نظامهای صنفی مثل نظام مهندسی ساختمان و کانون تعیین خط مشی و برنامه‌های آینده سازمان، بررسی و تصویب بوجه سال آینده و ترازنامه سال گذشته، بررسی و تصویب گزارش هیئت مدیره و اظهارنظر نسبت به آن و سایر مواردی از این قبیل. دعوت به تشکیل مجمع عمومی عموماً بوسیله انتشار آگهی در یکی از نامه‌های کثیرالانتشار و با ارسال دعوت نامه با پست سفارشی بعمل می‌آید و معمولاً دستور جلسه در متن آگهی دعوتنامه قید می‌شود.

۲- **هیئت مدیره:** هیئت مدیر از ارکان مشترک همه سازمانهای صنفی ویژه است، نماینده قانونی سازمان بوده و می‌تواند در امور سازمان تصمیم‌گیری نماید. علاوه بر اینکه هیئت مدیره دارای یک رئیس می‌باشد، در بیشتر سازمانهای دارای نایب رئیس، خزانه‌دار، منشی و بعضاً دبیر یا بازرس خواهد بود که معمولاً از بین اعضای هیئت مدیره و برای مدت معین انتخاب می‌شود، مدت خدمت هیئت مدیره در کانون کارشناسان، نظام مهندسی ساختمان و نظام پزشکی ۴ سال، در کانون وکلاء ۲ سال و در کانون سردفتران اسناد رسمی ۳ سال می‌باشد. هیئت مدیره توسط مجمع یا هیئت عمومی انتخاب می‌شود.

از وظایف هیئت مدیر می‌توان موارد زیر ذکر کرد:

الف- فراهم آوردن موجبات پیشرفت علمی و عملی اعضا

ب- تنظیم امور اداری و مالی سازمان

ج- همکاری با سازمانهای دولتی

د- ارسال موارد تخلف اعضا به مراجع انتظامی پیش‌بینی شده در قانون

ه- نظارت بر فعالیت اعضا

و- برگزاری انتخابات بعدی سازمان

ی- انجام امور مربوط به مسائل رفاهی اعضا و غیره.

۳- **مراجع انتظامی:** منظور مراجعی هستند که به تخلفات صنفی اعضا رسیدگی می‌کنند و با نامهای دادگاه، شورا، هیئت‌های انتظامی در نظامهای صنفی ویژه از آنها یاد می‌شود. در بعضی از نظامهای صنفی در کنار این مراجع دادرسی وجود دارد.

انتخاب قضات مراجع انتظامی و دادرسی عموماً توسط هیئت مدیره یا مجمع عمومی و گاه با دخالت مستقیم دولت صورت می‌گیرد. در سازمان نظام مهندسی استان شورای انتظامی از ۳ عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل، منتخب از بین اعضا سازمان مربوطه برای مدت ۴ سال تشکیل می‌شود، بدین ترتیب که انتخاب یک عضو اصلی و یک عضو علی‌البدل به هیئت مدیره و انتخاب بقیه به عهده اعضای سازمان است. در کانون وکلا و کارشناسان رسمی و نیز دفترداران و سردفتران، علاوه بر دادگاه انتظامی دادرسی نیز وجود دارد. دادرسی انتظامی که مرکب از دادستان و تعدادی دادرسیار می‌باشد مرجع رسیدگی مقدماتی به تخلفات اعضا و تعقیب آنان می‌باشد و دادگاه و مرجع رسیدگی نهایی یا مرجع رسیدگی به تقاضای تعقیب است.

ب: ارکان خاص سازمان صنفی ویژه:

منظور از ارکان خاص ارکانی هستند که بین همه یا اکثریت سازمانهای صنفی مشترک نمی‌باشند، بلکه خاص یک سازمان صنفی هستند. در بین سازمانهای صنفی ویژه که مورد بحث ما می‌باشند، در دو نظام

کارشناسان رسمی و نظام مهندسی ساختمان شاهد ارکان خاص می‌باشیم، که در کانون کارشناسان عبارتند از بازرسان و شورای کارشناسی و در نظام مهندسی، مجامع تخصصی می‌باشند:

۱- بازرسان: در بیشتر نظامهای صنفی، بازرسی و ناظر وجود دارد که به طور موقت یا برای مدت معین از سوی سازمان مربوطه برای انجام امور بازرسی انتخاب می‌شوند و معمولاً بازرسان جزء هیئت مدیره می‌باشند، معهداً در هیچ یک از قوانین مربوطه به نظامهای صنفی ویز به غیره از لایحه قانونی مربوطه به استقلال کانون کارشناسان رسمی، صراحتاً بازرسان جزء ارکان نظام پیش‌بینی نشده‌اند در این نهاد بازرسان در کنار هیئت مدیره، مجمع عمومی، شورای کارشناسی، دادسرا و دادگاه انتظامی ارکان شش‌گانه کارشناسان می‌باشند. گرچه در اکثر قوانین مربوط به نظامهای حرفه‌ای وجود رکن بازرسی مورد اشاره قرار نگرفته است و تنها در دو مورد به وجود این رکن تصریح گردیده است، به دلیل نیاز این سازمانها به نوعی نظارت درونی که از رهگذر وجود رکن بازرسی محقق می‌گردد این را می‌توان در زمره ارکان عمومی هم تلقی کرد.

۲- شورای کارشناسی: این شورا از روسا یا نمایندگان رشته‌های مختلف کارشناسی با انتخاب کارشناسان رشته تشکیل می‌شود، وظایف این شورا عبارت است از مطالعه و اظهارنظر درباره رشته‌های مختلف کارشناسی، تهیه و تدوین طرحهای اسلامی در رشته‌های مختلف کارشناسی و پیشنهاد آن به هیئت مدیره، مطالعه و اظهارنظرهای مشورتی درباره موضوعاتی که از طرف هیئت مدیره به آنها ارجاع می‌شود.

۳- مجامع تخصصی: این مجامع از ارکان خاص نظام مهندسی ساختمان می‌باشند که در کنار هیئت مدیره، مجمع عمومی و شورای انتظامی تشکیل دهنده ارکان چهارگانه نظام فوق‌الذکر می‌باشند، طبقه تشکیل مجامع فوق‌الذکر به این شکل است که اعضای سازمان هراستان در هریک از رشته‌های پنج‌گانه مهندسی، معماری ساختمان، تاسیسات مکانیکی، تاسیسات الکتریکی و شهرسازی که حداقل به ۵ نفر بالغ شود می‌توانند مجامع تخصصی رشته خود را تشکیل دهند. هیئت مدیره مکلف است قبل از تصمیم‌گیری در اموری که اختصاصاً مرتبط با یکی از رشته‌های پنج‌گانه است نظر مجمع تخصصی مربوطه را استعلام نماید و آنرا در تصمیم‌گیریهای خود ملاک عمل قرار دهد. عضویت با شرکت اعضاء هیئت مدیره مربوطه به هریک از رشته‌ها در مجمع تخصصی آن رشته‌ها را در امور مربوطه به عهده خواهند داشت. در صورتی که هیئت مدیره بدون نظرخواهی از مجامع تخصصی در اموری که اختصاصاً مرتبط با یکی از رشته‌های پنج‌گانه است تصمیم‌گیری نماید، یا نظر مجمع تخصصی را در تصمیم‌گیری خود ملاک عمل قرار ندهد. رئیس یا نایب رئیس مجمع تخصصی می‌تواند از شورای مرکزی تقاضای رسیدگی و تعیین تکلیف نموده و نظر شورا در این مورد قطعی و لازم‌الاجراست.

روابط نظام حرفه‌ای با اعضا و دولت و بالعکس

سازمان صنفی به عنوان یک مجموعه سازمان یافته و همچنین تک تک اعضا به عنوان افراد تشکیل دهنده سازمان در قبال دولت دارای وظایف متعددی می‌باشند از سوی دیگر دولت نیز در برابر مجموعه سازمان و همچنین اعضا نقشی ایفا می‌نماید، بررسی وظایف متقابل دولت در قبال سازمان و اعضا و همچنین بررسی وظایف سازمان و اعضا در قبال دولت عمده مباحث این بحث است:

گفتار اول: نقش سازمان و اعضا در قبال دولت:

بند ۱: وظیفه سازمان در قبال دولت

الف: شهرداریها، مراجع قضایی و انتظامی و سایر نهادها و ارگانهای دولتی برای پیشبرد امور خود ناگزیر از همکاری با سازمانهای صنفی هستند، در این چنین مواردی سازمانهای مربوطه نه تنها موظف به همکاری با مراجع مذکور می‌باشند بلکه باید زمینه‌ی اجرای برنامه‌های آنان را نیز فراهم نمایند، عمده‌ترین این موارد در زمینه‌های، امنیتی، قضایی، بهداشتی، عمرانی و آموزشی می‌باشند. مثلا سازمانهای صنفی با ادارات امور اقتصادی و دارایی در زمینه‌های مربوط به تعیین میزان و وصول مالیات مشاغل و حل اختلاف مالیاتی عموماً از طریق اعزام نماینده به کمیسیونهای مالیاتی و... همکاری می‌کنند.

ب: اظهار نظرهای مشورتی و کارشناسانه: علاوه بر همکاری عملی سازمانهای صنفی با مراجع دولتی، گاه مقامات دولتی پیش بینی شده در قانون به جهات مختلف درخواست اظهار نظرهای مشورتی یا کارشناسی از سازمانهای صنفی می‌نمایند، در این قبیل موارد سازمان مربوطه موظف است نظر خود را به طور صریح و قاطع به مراجع ذیصلاح اعلام نمایند.

ج: کسب اجازه از دولت: درپاره‌ای از موارد این سازمانها مکلفند، قبل از اینکه تصمیمی اتخاذ نمایند یا عملی را انجام دهند نظر مساعد نهادها و موسسات دولتی را جلب نمایند، مثل مراجع صدور پروانه کسب در مورد واحد صنفی مشمول آیین نامه اماکن عمومی موظفند قبل از صدور پروانه نظر پروانه نظر نیروی انتظامی را استعلام نمایند. اصل بر گرفتن مجوز است چون این امور با نظم عمومی و منافع جامعه ارتباط دارند این موضوع با اصل اباحه تعارضی ندارد، چرا که در این مورد پای نظم عمومی و پیش گیری از اختلال احتمالی یک فعالیت در جامعه از رهگذر نظارتی که دولت در هنگام اعطای مجوز به عمل می‌آورد در میان است.

بند ۲: وظیفه اعضا در قبال دولت:

الف: همکاری با ارگانهای دولتی به علاوه بر سازمانها، تک تک اعضا نیز بعضاً موظف به همکاری با نهادهای

دولتی می‌باشند. مثلاً اگر از سوی دولت از یکی از کارشناسان رسمی دادگستری یا نظام مهندسی ساختمان درخواست کارشناسی و اظهار نظر کارشناسی شود، اعضای موظف به همکاری می‌باشند.

ب: کسب اجازه از دولت: افراد واحدهای صنفی علیرغم اینکه تحت نظامات اتحادیه یا سازمان صنفی خود می‌باشند، درباره از موارد مکلفند پس از کسب اجازه از مقامات دولتی مبادرت به فعالیت نمایند، به عنوان مثال در نظام سردفتران و دفتر یاران در صورتیکه سردفتر قصد تغییر محل دفترخانه در همان شهر داشته باشد باید از اداره ثبت محل کسب اجازه نمایند.^۵ البته این با اصل استقلال این نهادها در تعارض می‌باشد اما در بعضی موارد به خاطر اهمیت ویژه بعضی از این نهادها از حیث مختل نشدن نظم عمومی نیاز به کنترل و اجازه از دولت می‌باشد.

ج: پرداخت مالیات: یکی از طرق پذیرفته شده در اکثر کشورهای جهان کمک به هزینه‌ها و مخارج دولت تحت عنوان مالیات می‌باشد. در کشور ما نیز افراد صنفی با توجه به نوع فعالیت و حرفه خود و با توجه به قانون مالیاتهای مستقیم موظف به پرداخت مالیات می‌باشند.

گفتار دوم: نقش دولت در قبال سازمان و اعضا:

بند ۱: وظایف دولت در قبال سازمان

الف: فراهم آوردن زمینه برای تشکیل سازمانهای صنفی: وقتی حد نصاب واحدهای صنفی به میزان مقرر شده در قانون برسد دولت موظف است به منظور تشکیل سازمانهای صنفی همکاری لازم را مبذول دارد:

ب: کنترل سازمانهای صنفی: لزوم کنترل کلیه نهادها و سازمانهای موجود در یک اجتماع از سوی دولت، موضوعی است که امروزه مورد پذیرش اکثریت علماء جامعه شناسی، علوم سیاسی و حقوق است به علاوه بر مسئله نظام، گاه دلایل دیگری نظیر اهداف مالی، اجتماعی و... دولتی را وادار به کنترل نهادهای موجود در یک جامعه می‌نماید، البته این کنترل زمانی می‌باشد که گاه فعالیتها و برنامه‌های سازمان صنفی که در قالبهای گوناگون ظهور پیدا می‌کند در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد.

نظارت دولت به طریق نظارت ابتدایی، نظارت هنگام انتخاب اداره کنندگان، نظارت در حین فعالیت انجام می‌پذیرد.

بند ۲: نقش دولت در قبال اعضا:

الف: صدور پروانه اشتغال یا مجوز شروع به کار: صدور پروانه اشتغال یا مجوز شروع به کار درپاره‌ای از مشاغل مطابق قانون بر عهده دولت واگذار شده است مثلاً در نظام مهندسی ساختمان کسانی که دارای مدرک تحصیلی لیسانس یا بالاتر یا معادل آن در هر یک از رشته‌های معماری، ساختمان، شهرسازی و

۱. ماده‌ی ۴ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۵۴

سایر رشته‌های مرتبط می‌توانند از وزارت مسکن تقاضای صدور پروانه اشتغال به کار مهندسی را نمایند. که البته این نقش عمومیت ندارد.

ب: نظارت بر افراد یا واحدهای صنفی: علاوه بر اینکه خود سازمانهای صنفی به عنوان یک مجموعه تحت نظارت و کنترل می‌باشد در پاره‌ای از موارد قانونگذار اجازه داده است که فعالیت افراد یا واحدهای صنفی نیز مستقیماً توسط دولت تحت نظارت قرار بگیرد، مثلاً از طریق سازمان بازرسی و نظارت به قیمت و توزیع کالا.

نظام صنفی و اعضاء:

بنداول: وظایف سازمان در قبال اعضاء:

الف: تنظیم مقررات مربوط به بودجه سازمان، مقررات مربوطه به پیشرفت علمی و عملی اعضا، تنظیم مقررات مربوط به بعضی از کمیسیونهای فعال سازمان، مقررات مربوط به انتخاب هیئت مدیره، مقررات مربوط به تعیین حدود صنفی و غیره در اختیار خود سازمان است که در تنظیم این مقررات سازمانهای صنفی ملزم به رعایت اصول و مبانی حقوقی نظیر رعایت اصل آزادی مشاغل و غیره می‌باشد.

ب: پذیرش اعضا جدید که در نظام صنفی عادی و ویژه متفاوت می‌باشد. اصولاً هیچ کس حق ندارد بدون اجازه و تصویب مقام صلاحیتدار پیش بینی شده در قانون به حرفه ای اشتغال ورزد، بنابراین اگر فردی بخواهد به حرفه ای اشتغال ورزد ناگزیر باید مجوز اشتغال در آن حرفه را کسب کند، مثلاً در نظام صنفی عادی هرکس بخواهد یک واحد صنفی ایجاد کند باید قبل از هر کاری تقاضای خود را تسلیم اتحادیه مربوطه نماید و اتحادیه‌های مربوطه هم پس از بررسی نظر خود را اعلام می‌نماید. یا در نظام صنفی ویژه به عنوان نمونه متقاضیان دریافت پروانه رسمی کارشناسی دادگستری پس از اینکه کانون کارشناسان مبادرت به انتشار آگهی سالیانه نمود می‌توانند تقاضای خود را به دفتر نظام مربوطه تسلیم نمایند و پس از بررسی توسط هیئت مدیره در کمیسیون تشخیص در صورت تصویب صلاحیت متقاضی، پروانه کارآموزی به نام وی صادر می‌گردد. در بعضی از صنوف مثل پزشکی و نظام مهندسی صدور مجوز توسط دولت صورت می‌گیرد.

ج: نظارت بر اعضا: نظارت بر اعضا از مصادیق کنترل سازمانی و از مهمترین وظایف سازمان در قبال اعضا است هدف از کنترل سازمانی اطاعت از قوانین و مقررات و پیروی از دستورات است. شیوه‌های نظارت در نظام صنفی عادی با نظام‌های صنفی ویژه فرق می‌کند: نظارت در سازمانهای صنفی عادی از طریق کمیسیون بازرسی، بازرسان و ناظران کمیسیون نظارت، بازرسان اتحادیه‌ها انجام می‌گیرد، در حالی که نظارت به رفتار اعضاء در نظام‌های صنفی ویژه عموماً از وظایف هیئت مدیره سازمان و بعضاً روسای کانون است.

د: مجازات اعضا متخلف: از دیگر وظایف سازمانهای حرفه‌ای اعمال مجازات در خصوص اعضای متخلف می‌باشد.

ه: حمایت از اعضا: وظایف سازمانهای صنفی تنها محدود به مسائل شغلی و انطباقی نمی‌شود، سازمان صنفی علی‌القاعده در برابر اتهامات بیجا از اعضا خود حمایت‌های لازم را از طریق حمایت‌های مالی و غیر مالی به عمل می‌آورد.

و. ارشاد و راهنمایی اعضا: سازمان وظیفه دارد اعضا را به طرق مقتفی در انجام صحیح وظایف ارشاد نماید. بند دوم: وظایف اعضا در قبال سازمان:

مهمترین این وظایف عبارتند از رعایت نظامات سازمان به پرداخت حق عضویت و همکاری با سازمان، کسب اجازه، از سازمان در پاره از موارد مثل اینکه پزشک حق تعطیل غیر موجه مطب را بدون اطلاع سازمان نظام پزشکی ندارد و در صورت انجام این عمل، متخلف محسوب و به مجازات‌های مقرر محکوم می‌گردد. اصل بر این است که اعضا باید از خود سازمان مجوز بگیرند یا برای مواردی که لازم باشد کسب اجازه نمایند و این با مواردی که نیاز می‌باشد از دولت کسب اجازه کرد منافاتی ندارد.

نتیجه‌گیری

از دیدگاه حقوقی این نهادها به شکل اشخاص حقوقی می‌باشند که منشأ خود را از قوانین می‌گیرند اما این اشخاص در حوزه حقوق عمومی هستند یا خصوصی یعنی قوانین حاکم بر آنها قوانین حاکم بر اشخاص حقوق خصوصی (قوانین حاکم بر روابط اشخاص) است یا قوانین حاکم بر حقوق عمومی (قوانین حاکم بر روابط مردم و دولت و سازمانهای دولتی با یکدیگر) ؟ این نهادها از منظر حقوق عمومی جایگاهی دارند بین دولت و مردم تا روابط آسانتری بین این دو نهاد شکل بگیرد...". جایگاه حقوقی این انجمنها و مجامع صنفی را می‌توان از نظر حقوق عمومی به عنوان نهادهای واسطه محسوب کرد. قوانینی که بر این نهادها بار می‌شود نیز قوانین حقوق عمومی است با توجه به اهمیت این نهادها و شکل‌گیری آنها توسط قانون، همین قانون به این نهادها اختیاراتی داده از جنس اختیارات حکومت پس قاعدتا قوانینی هم که بر این نهادها حکم می‌کند از جنس قوانینی است که بر اعمال حکومتی حاکم است به این دلیل این نهادها را اشخاص حقوقی حقوق عمومی می‌دانند "نظام‌های حرفه‌ای را موسسات عمومی یا اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌کنند و قانونگذار برای تنظیم امور حرفه‌ای به این سازمانها، اختیارات قدرت عمومی داده است.

فهرست منابع و مآخذ

- آقا موسی تهرانی، رضا (۱۳۹۰)، سازمانهای غیر دولتی در نظام بین الملل، فصلنامه حقوقی، سال دهم استوار سنگری، کورش، امامی، محمد، حقوق اداری، نشر میزان، ۱۳۸۸
- بروجردی عبده، محمد (۱۳۸۹). جزوه دروس اصول محاکات حقوقی، کتابخانه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- جلالی، نائینی، سید محمد رضا (۱۳۵۵) الغای کاپیتولاسیون و تشکیل دادگستری نوین و قانون وکلا، مجله قانون وکلا، پاییز و زمستان.
- حجتی، سید مهدی (۱۳۹۳). مرور بر نحوه تشکیل قانون وکلای دادگستری در ایران، فصلنامه حقوقی، سال نهم، شماره ۷.
- دادخدا، سید علی (۱۳۹۱)، قانون « مانع » وکالت، مجله قانون وکلای دادگستری مرکز، شماره ۵۰، زمستان.
- در نقد پیش نویس لایحه جامع وکالت رسمی (۱۳۹۱). مدرسه حقوق (خبرنامه قانون وکلای دادگستری اصفهان). شماره ۷۲.
- رضایی زاده، محمد جواد، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول ۱۳۸۵
- سنگلجی، محمد (۱۳۸۰) آیین دادرسی در اسلام، به کوشش محمد رضا بندرچی، قزوین طه، چاپ ۳.
- شاهکار، محمد (۱۳۳۷). قانون استقلال قانون وکلای دادگستری، قانون وکلا، (مجله علمی – حقوقی انتقادی) سال ۵.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۸). آیین دادرسی مدنی پیشرفته، تهران، نشر آداک، جلد نخست.
- صبور منوچهر، جامعه شناسی سازمانها، نشر افتاب
- طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، مرکز چاپ وزارت خارجه، ۱۳۸۳
- طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ یازدهم، زمستان ۱۳۸۴،
- طباطبایی، مومنی، منوچهر، ازادیهای عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۸۹
- قهرمانی، نصر الله؛ یوسفی محله، ابراهیم (۱۳۸۲). مجموعه کامل مقررات وکالت، تهرانف مجد، چاپ دوم.
- قهرمانی، نصرالله (۱۳۹۲). افکار عمومی یا دادگاه قانون اساسی، مدرسه حقوق، شماره ۷۹.
- قانون وکلا، (مجله علمی – حقوقی انتقادی) (آذر ۱۳۳۱). سال ۴. ش ۲۷
- قانون وکلا، (مجله علمی – حقوقی انتقادی) (دی ۱۳۳۱). سال ۴. ش ۲۸
- قانون وکلا، (مجله علمی – حقوقی انتقادی) (بهمن و اسفند ۱۳۳۱). سال ۴. ش ۲۹
- کشاورز، بهمن (۱۳۹۰). وکلا و قانون وکلا، تارنمای حقوقی اعتبار.
- مدنی، جلال الدین، ۱۳۸۹، حقوق اداری، تهران، انتشارات جنگل.

- مظاهریان، حامد، معاون امور مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی، مصاحبه خصوصی دخالت دولت در انتخابات نظام مهندسی، منبع دنیای اقتصاد
- موسی زاده، رضا، ۱۳۷۴، مبانی حقوق اداری، انتشارات شهراب، چاپ اول.
- محسنی، حسن (۱۳۹۲). وکالت و قانون وکلای دادگستری نظام حقوقی. با دیپاچه ناصر کاتوزیان، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- محسنی، حسن (۱۳۹۳). تحولات وکالت دادگستری و قانون وکلا؛ از تبعیت به استقلال، از استقلال به تبعیت، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۴، شماره ۴
- هادی، عباس (۱۳۸۹). قانون وکلای دادگستری، سیر قانونی و تشکیلات، مقالات ارسالی به آفتاب، شنبه ۲۵ دی.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۷)، جامعه مدنی و نظام سیاسی، مجله تحقیقات حقوقی شماره ۲۴-۲۳، پاییز - زمستان.
- هاشمی، سیدعلی (۱۳۸۷). تاریخ شکل‌گیری قانون وکلای دادگستری، روزنامه مردم سالاری، یکشنبه ۱۵ اردیبهشت.

