فصلنامه حقوق اداری
سال هشتم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۲۷

ارزیابی تشکیل نظام‌های صنفی از منظر سیاستگذاری تقنینی

محمدقاسم تنگستانی[۱]؛ محمدرضا رفیعی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۲۹
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۵

چکیده

با توجه به جایگاه کلیدی اصناف در تأمین کالاها و خدمات عمومی، از منظر حقوقی تنظیم چارچوب فعالیت و نحوه اداره آنها ضروری است. این مهم می‌تواند به شیوه‌های متعددی صورت گیرد. از جمله اینکه دولت خود مستقیماً به این کار مبادرت ورزد، امر تنظیم را به صاحبان این اصناف واگذار کند (خودتنظیمی) و یا به صورت مشارکتی انجام شود (هم‌تنظیمی). الگوهای خودتنظیمی و هم‌تنظیمی زمینه تشکیل نظام‌های صنفی را فراهم می‌آورند. با عنایت به شکل‌گیری نظام‌های صنفی متعدد در نظام حقوقی ایران از ابتدای سده معاصر، این پژوهش درصدد ارزیابی نظام حقوقی حاکم بر ایجاد نظام‌های صنفی از منظر سیاستگذاری تقنینی است و عمدتاً بر واکاوی ضرورت‌ها و چالش‌های تشکیل نظام‌های صنفی خاص (در کنار نظام صنفی عام) متمرکز است. بر اساس یافته‌های پژوهش پیش‌رو، اصولاً تشکیل نظام‌های صنفی خاص، به دلایلی همچون تبعیض بین اصناف و آسیب‌های ناشی از تورم قوانین و مقررات باید به قاعده صورت گیرد؛ حال آنکه در نظام حقوقی ما الگوی مشخصی برای ایجاد نظام‌های صنفی خاص وجود ندارد. همچنین قوانین مربوط در بسیاری از مؤلفه‌های مشترکِ مهم، دارای اختلافاتی ناموجه هستند؛ این چالش‌ها و نیز ایرادهای وارد بر نظام صنفی عام، بازنگری در سازوکارهای قانونی تشکیل نظام‌های صنفی را ضروری کرده است.

واژگان کلیدی: تنظیم اصناف، نظام صنفی عام، نظام‌های صنفی خاص، خودتنظیمی.

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)؛
m.tangestani@khu.ac.ir
۲. دکتری حقوق عمومی؛ mrafee@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

مقدمه

اصناف، جمع واژه صنف و در لغت به معنای گونه و نوع است و در اصطلاح، به دسته‌های مستقلی از پیشه‌ورانی اطلاق می‌شود که فعالیت مشابهی دارند و به آنها صاحبان حِرف هم می‌گویند (دباغ، ۱۳۹۳: ۳). بخش عمده‌ای از کالاها و خدمات عمومی مورد نیاز مردم در جوامع مختلف (از جمله جامعه ما)، توسط «اصناف»[۱] متعددی تأمین می‌شود که به فعالیت مشغولند.

با عنایت به پیشینه طولانی شکل‌گیری نهادهای صنفی از ابتدای سده حاضر در ایران (نک: دباغ، ۱۳۹۳: ۳-۱۴)، تجارب متعدد و مختلفی در این خصوص به دست آمده که ارزیابی و آسیب‌شناسی آنها با هدف بهبود وضعیت موجود، امری ضروری است. مقاله حاضر با هدف ارزیابی نظام حقوقی حاکم بر نهادهای یادشده و به‌منظور پاسخگویی به این پرسش نگاشته شده است که به‌رغم تصویب قانون نظام صنفی کشور، دلایل حقوقی و سیاستی ایجاد نظام‌های صنفی خاص چیست؟ برای پاسخگویی به پرسش فوق، ارائه پاسخ‌های قابل‌دفاع به پرسش‌های زیر نیز ضروری است: نقاط قوت و ضعف چارچوب تعریف‌شده در قانون نظام صنفی کشور در امر تنظیم شایسته حرفه‌ها و اصناف چیست؟ سازوکار فعلی ایجاد نظام‌های حرفه‌ای خاص چه نقاط قوت و ضعفی دارد؟ گزینه‌های بدیل کدامند؟

فرضیه پژوهش حاضر به این شرح قابل صورت‌بندی است: از رهگذر ارزیابی ظرفیت‌ها و چالش‌های قانون نظام صنفی کشور برای دربرگیری کلیه اصناف و نیز با توجه به مزایا و معایب تصویب قوانین و مقررات خاصِ سازمان‌دهنده برای برخی اصناف، تدوین نقشه راهی برای قانونگذاری در این حوزه ممکن می‌شود.

حسب بررسی انجام‌شده در ادبیات موضوع فوق، تاکنون پژوهش مستقلی راجع به موضوع این مقاله به زبان فارسی، با رویکرد انتقادی و تجویزی نوشته نشده است؛ گرچه در لابه‌لای سایر آثار مربوط، مطالبی بیان شده است که عندالاقتضا از آنها استفاده خواهد شد. شایان ذکر است در کتب حقوق اداری نیز قسمت مربوط به نهادهای حرفه‌ای، بخش بسیار مختصری را به خود اختصاص داده که این خود نشانه‌ای از فقر منابع علمی (به زبان فارسی) درخصوص موضوع فوق است.

مقاله پیش‌رو در چهار بند، ابتدا به بررسی الگوهای تنظیم امور اصناف و ارزیابی تنظیم امور اصناف توسط نهادهای صنفی می‌پردازد؛ سپس به معرفی و ارزیابی سازوکارهای قانونی موجود (قانون نظام صنفی کشور و قوانین متعدد ناظر بر ایجاد نظام‌های صنفی خاص) پرداخته و در انتها گزینه‌های قابل‌پیشنهاد برای

---

۱. منظور از «صنف» همان است که در ماده ۴ قانون نظام صنفی آمده است: «گروهی از افراد که طبیعت فعالیت آنان از یک نوع [است]». در این نوشتار این اصطلاح با «حرفه» مترادف انگاشته شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

بهبود وضعیت موجود را تبیین و ملاحظات مربوط به انتخاب هر گزینه را پیش‌روی سیاستگذاران دولتی می‌نهد.

۱. الگوهای تنظیم امور اصناف

از منظر حقوقی، تنظیم آنها و به‌خصوص تعیین حدود تکالیف و مسئولیت‌های آنها ضروری است. تنظیم اصناف می‌تواند به شیوه‌های متعددی صورت گیرد. از جمله اینکه دولت خود مستقیماً این کار را انجام دهد (تنظیم دولتی). سازوکار دیگر این است که امر تنظیم، به صاحبان این اصناف واگذار شود که از آن تحت عنوان «خودتنظیمی»[1] یاد می‌شود و یا اینکه به صورت مشارکتی انجام شود (هم‌تنظیمی).[2] الگوهای خودتنظیمی و هم‌تنظیمی زمینه تشکیل نهادهای صنفی را در عمل فراهم می‌آورند.

در انتخاب الگوی تعامل یا رابطه دولت و اصناف، مبانی سیاسیِ حکومت و ساختار فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و مذهبی جوامع تأثیرگذار است. از نظر برخی نویسندگان شیوه‌های مختلف نظام‌دهی یا تنظیم فعالیت‌های صنفی در سه دسته قابل بررسی است: خودنظام‌دهی، نظام‌دهی مشترک با دولت (با همکاری دولت) و نظام‌دهی توسط دولت. الگوی نخست برترین الگو تلقی می‌شود. الگوی دوم، پذیرفته‌ترین الگو در عمل محسوب می‌شود و در نهایت، الگوی سوم، ناسازگارترین الگو با فعالیت‌های صنفی است. منظور از خودنظام‌دهی این است که اعضای صنف مربوط رأساً و بدون مداخله دولت، با تدوین قواعد رفتاری و ایجاد نهادهای لازم به تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود بپردازند. در توجیه این الگو گفته شده که اعضای صنف مربوط از آگاهی و شناخت بیشتری نسبت به سایر اشخاص راجع به قوانین و مقررات و ضوابط حاکم بر آن صنف برخوردارند و طبعاً علاوه بر اینکه بهترین ناظر محسوب می‌شوند، ترجیح می‌دهند که در انجام فعالیت صنفی خود، به آن حدود پایبند باشند. دلیل دیگر ترجیح این الگو، جلوگیری از تورم قوانین است. از جمله ابزارها و سازوکارهای خودنظام‌دهی اصناف می‌توان به تدوین کدهای اخلاق حرفه‌ای اعضای صنف و ایجاد شورای صنفی یا نهادهای مشابه به عنوان نهاد مستقل و غیردولتی که واسط میان صنف و مردم باشد، اشاره کرد. کارکردهای شورای مذکور از جمله به شرح زیر است: حمایت از حقوق مردم در رابطه با آن صنف خاص، حمایت از صنف مربوط در برابر دولت و مردم (توانمندسازی صنف)، فراهم کردن فضای دموکراتیک برای اداره امور صنفی و استماع همه نظرات، وضع قواعد رفتار حرفه‌ای، ایفای نقش میانجی میان صنف و مردم، ارتقای سطح کیفی امور صنف مربوط با نظارت بر فعالیت‌های صنفی، ترویج رعایت

---

1. Self-Regulation

بنا به تعبیر مورد استفاده در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم، برگردان این اصطلاح، «خودانتظامی» خواهد بود.

2. Co-Regulation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

بیشتر موازین حرفه‌ای با بهره‌گیری از فشار همکاران و اعضای صنف، فراهم کردن فضای تعامل و گفتگوی میان صنف و مردم، حل و فصل کارآمد و سریع و کم‌هزینه اختلافات صنفی و جلوگیری از طرح آن در محاکم و ارائه آموزش‌های حرفه‌ای به اشخاص مربوط (انصاری، ۱۳۹۶: ۵۴-۵۱). نظام اداره اصناف توسط اصناف، مقتدرترین شکل اعمال مدیریت صنفی در کشور است (دباغ، ۱۳۹۳: ۲). الگوهای خودتنظیمی افزون‌بر اینکه برای اعضای صنف و دولت دارای مزایای متعددی است، برای دریافت‌کنندگان خدمات و مصرف‌کنندگان کالاهای اصناف نیز مفید و مؤثر است. برای برقراری نظام مذکور، وجود نهاد مستقل برای مقررات‌گذاری و وضع استانداردهای رفتاری یا اصول راهنمای انجام وظایف، ضروری است (International Council for Ad Self-Regulation, 2017: 6-7).

الگوی نخست، وجه مطلوب رابطه دولت و اصناف را طراحی نموده است؛ امری که نیازمند تأمین پیش‌نیازها و الزامات زمینه‌ای آن است. در کمتر جامعه‌ای به شرح فوق، شرایط مهیای ایفای نقش حداکثری اصناف است؛ گرچه این الگو در افق پیش‌روی دولت‌ها و اصناف، با تأمین مقتضیات مربوط و از جمله تقویت نهادهای خودتنظیم‌گر در دهه‌های آتی قابل ترسیم است.

در الگوی نظام‌دهی مشترک با دولت، به عنوان قاعده کلی، دولت زمانی باید در اداره اصناف مداخله کند که خود اعضای صنف از تحقق اهداف مورد انتظار از ایجاد آنها ناتوان یا در اداره امور صنف مربوط، ناکارآمد باشند. بدین ترتیب ورود دولت در اداره امور صنفی، صرفاً از باب ضرورت انجام می‌شود و جنبه استثنایی، تکمیلی و فرعی دارد. از این امر به عنوان اصل «تفرع» یاد می‌شود که براساس آن، دولت نباید عهده‌دار وظایفی شود که نهادهای خودتنظیم از عهده آنها برمی‌آیند. دولت در وهله نخست باید به نهادهای مذکور کمک کند تا بتوانند وظایف‌شان را انجام دهند. برای مثال، چنانچه صنف مربوط ناتوان از ایجاد تشکیلات صنفی باشد، دولت باید با وضع مقررات مربوط، تشکیلات لازم را ایجاد یا نهاد صنفی را ملزم به ایجاد آن نماید. بدیهی است پس از تشکیل، اداره امور صنف برعهده اعضای همان صنف خواهد بود و نه دولت. همچنین دولت می‌تواند اقدام به وضع قواعد کلی حاکم بر صنف نماید و تصویب جزئیات را برعهده صنف مربوط گذارد. در این الگو، دولت صرفاً نقش هدایت‌کننده و حامی دارد و در جزئیات امور صنفی حق مداخله ندارد. به تعبیری، دولت تا نیمه راه را طی می‌کند و نیمه دیگر را در اختیار صنف قرار می‌دهد. این روش تعامل، معمول‌ترین روش ارتباط دولت با اصناف در کشورهای مختلف است. در نهایت اینکه در الگوی نظام‌دهی توسط دولت، دولت در تمام امور خرد و کلان اصناف دخالت می‌کند و عهده‌دار تنظیم کلیه فعالیت‌های اصناف است. این الگو با طبیعت فعالیت‌های اصناف و حقوق و آزادی‌های آنها در اداره امور مشترک‌شان همخوانی ندارد (انصاری، ۱۳۹۶: ۵۸-۵۷).

در ارزیابی کلی روند تغییر نوع تعامل دولت با اصناف در دهه‌های اخیر، می‌توان اذعان نمود که سمت‌وسوی تغییر یادشده، کاستن از حجم دخالت دولت در تنظیم امور صنفی، توانمندتر کردن اصناف برای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

اداره مستقل امور صنفی مربوط به خود و در نهایت، واگذاری بخشی از اختیارات حاکمیتی دولت در تنظیم امور اصناف به آنها البته با حفظ وظایف سیاست‌گذاری کلی و نظارت بر آنها است. کاستن از نقش دولت در اداره امور اصناف، افزون بر اینکه دارای توجیهات اقتصادی و سیاسی است، به جهت اداره تخصصی اصناف (و طبعاً امکان ارتقای سطح کیفیت کالاها و خدمات مربوط) نیز قابلیت دفاع دارد. با وجود این، همچنان مسئولیت عام دولت[1] در نحوه اداره امور اصناف (از جمله از طریق خط‌مشی‌گذاری کلی، نظارت و رسیدگی قضایی به اختلافات و تخلفات مربوط) باقی است. خودتنظیمی اصناف در واقع جایگزینی برای قانونگذاریِ تفصیلی است و نه قانونگذاری به طور کلی. اصناف باید در چارچوب‌های کلی تعیین شده توسط دولت تصمیم‌گیری کنند. بدیهی است در این مسیر، جایگاه آنها در وضع مقررات باید توسط نظام قانونی مورد شناسایی قرار گرفته باشد (International Council for Ad Self-Regulation, 2017: 16). از آنجا که اصل حاکمیت دولت کماکان پابرجاست، ارزیابی و نظارت بر رعایت الزامات مقرر در قوانین مربوط توسط نهادهای تنظیم‌گر غیردولتی، ضروری است (Matys, Elena et al., 2019: 6)؛ اهمیت نظارت دولت تا حدی است که از نظر برخی نویسندگان، نظارت دولت عنصر اساسی خودتنظیم‌گری است (Matys, Elena et al., 2019: 6).

با عنایت به مراتب فوق، در کشورهای مختلف، تنظیم اصناف می‌تواند به انحاء مختلفی انجام شود: از نبود هیچ نوع تنظیم رسمی و اعمال تنظیم غیررسمی و تنظیم داوطلبانه (در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد) تا تنظیم کاملاً دولتی. گزینه‌های بینابین این دو سر طیف، واگذاری قانونیِ امر تنظیم به صاحبان اصناف (خودتنظیمی) و یا تنظیم مشارکتی (هم‌تنظیمی) است.[2] در ادامه مختصراً به معرفی آنها می‌پردازیم. لازم به ذکر است که این شیوه‌های مختلف، بسته به قدرت و جایگاه نهاد تنظیم‌کننده، از شدت و حدت متفاوتی برخوردار خواهند بود.

نبود تنظیم رسمی و انجام تنظیم غیررسمی: این سازوکار از جمله درخصوص مشاغل ممنوع یا به‌رسمیت شناخته‌نشده مصداق دارد. بدیهی است وقتی شغلی با ممنوعیت قانونی مواجه باشد یا تاکنون به رسمیت شناخته نشده باشد، تبعاً سازوکار رسمی هم برای تنظیم آن وجود نخواهد داشت. مشاغل نوپدید که هنوز دولت موضع روشنی در قبال آنها اتخاذ نکرده است نیز می‌توانند مصداق این سازوکار باشند که از

---

۱. البته اصناف خودتنظیم‌گر صرفاً در برابر دولت، مسئول نیستند؛ بلکه در مقابل اعضای صنف و مردم نیز مسئولیت دارند و این امر از طریق سازوکارهای مختلفی از جمله ارائه گزارش به مردم و تبعیت از نظارت‌های مراجع دولتی محقق می‌شود (Priest, 1998: 240).

۲. در تعریف این طیف، از دو نوشتار زیر بهره گرفته شده است: (Bartle, 2005: 19) و (Priest, 1998: 242-244). برای ملاحظه تقسیم‌بندی مشابه دسته‌بندی فوق، نک. (Kleinsteuber, 2014: 61-62)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

آن جمله می‌توان کسب‌وکارهای مجازی را مثال آورد.[۱] در این موارد معمولاً سازوکارهای غیررسمی، کار تنظیم را انجام می‌دهند.[۲] چه اینکه برای تداوم فعالیت هر صنف وجود حداقلی از تنظیم، ضروری است.

تنظیم داوطلبانهٔ رسمی: صاحبان اصناف و مشاغل می‌توانند همانند دیگر اشخاص جامعه براساس مقررات قانونی مربوط، اقدام به ایجاد تشکّل نمایند و به اتکاء امکانات و ظرفیت‌های موجود قانونی، درصدد تنظیم امور صنف خود برآیند. خصیصه اصلی این تشکل‌ها، داوطلبانه‌بودن آن‌هاست. اصل ایجاد آنها، عضویت افراد و ادامه این عضویت و پذیرش تعهدات مربوط، به‌صورت داوطلبانه انجام می‌گیرد. این خصیصه بر تشکل‌های مردم‌نهادِ صنفی نیز حاکم است. اشتغال در یک صنف خاصی مستلزم عضویت در این تشکل‌ها نیست. این تشکل‌ها نمی‌توانند مانع از اشتغال کسی بشوند. با این حال، این تشکل‌ها می‌توانند به‌ویژه در نبود نهادهای صنفی، مفید باشند و زمینه عملی تشکیل این نهادها را فراهم آورند.[۳] لازم به ذکر است مقررات کنونیِ حاکم بر تشکل‌های داوطلبانه در کشور ما، «آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد» مصوب ۱۳۹۵ هیئت وزیران است. تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه فوق صراحتاً «سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای» را از شمول آن مستثنی کرده است.

واگذاری قانونیِ امر تنظیم به صاحبان اصناف (خودتنظیمی): گزینه دیگر این است که قانونگذار امر تنظیم را به صاحبان اصناف واگذار کند. نهادهای صنفی در بستر این سازوکار شکل می‌گیرند. البته معمولاً این امر همراه با برخی مداخله‌های دولتی است. هرچه این مداخله‌ها بیشتر شود، این سازوکار به تنظیم مشارکتی (هم‌تنظیمی) نزدیک‌تر می‌شود. از این رو، ترسیم مرز روشنی بین این دو سازوکار دشوار است.

تنظیم مشارکتی (هم‌تنظیمی): با توجه به مطلب پیش‌گفته، افزایش میزان مداخله‌های دولت می‌تواند به سطحی برسد که دیگر نتوان تنظیم صنف مربوط را صرفاً به صاحبان آنها منتسب کرد. در این صورت، سازوکار مشارکتی شکل می‌گیرد. با توجه به مفاد قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران، تنظیم حرفه سردفتری اسناد رسمی را می‌توان مصداقی از این سازوکار دانست که با مشارکت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و کانون سردفتران و دفتریاران محقق می‌شود. این موضوع درخصوص دیگر نهادهای حرفه‌ای در ایران، البته با درجاتی خفیف‌تر صدق می‌کند.[۴]

---

۱. شایان ذکر است در کشور ما، چند سال پس از پدیداری این کسب‌وکارها، در سال ۱۳۹۶ «اتحادیه کشوری کسب‌وکارهای مجازی» تشکیل شد. برای ملاحظه اساسنامه اتحادیه مذکور که به استناد ماده ۲۱ قانون نظام صنفی کشور تصویب شده است، نک.:

https://ecunion.ir/۶/blog

۲. درخصوص سابقه تاریخی سازماندهی غیررسمی صنوف در کشور ما، نک: (جوادی یگانه و علامه، ۱۳۹۷).

۳. به‌طور مثال، می‌توان به کانون مترجمان رسمی ایران اشاره کرد. نک. https://www.iacti.ir/

٤. برای تنظیم امور رسانه‌ها و اینترنت عمدتاً از الگوی خودتنظیمی و تنظیم‌گری مشارکتی استفاده شده است. نک: (Kleinsteuber, 2014: 76-79).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

تنظیم کاملاً دولتی: در این وضعیت، دولت خود رأساً در مقام تنظیم امور صنف خاصی برمی‌آید.[۱] به طور مثال، در حال حاضر تنظیم حرفه مترجمی رسمی، به موجب قانون راجع به ترجمه اظهارات و اسناد در محاکم و دفاتر رسمی، مستقیماً از سوی قوه قضاییه انجام می‌شود. علاوه بر این‌ها، باید به تنظیم بخشی از حرفه‌های وکالت و کارشناسی رسمی دادگستری از سوی قوه قضاییه اشاره کرد (موضوع ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه) که در نتیجه آن، درخصوص تنظیم این حرفه‌ها، شاهد شکل‌گیری وضعیتی دوگانه هستیم.

ایجاد سازوکار دولتی درخصوص برخی از مؤلفه‌های تنظیم، از جمله نظارت و پیگرد، فارغ از ترتیبات تعریف‌شده در نهادهای صنفی و حرفه‌ای و عمدتاً به علت ناکارآمدی این ترتیبات، می‌تواند جلوه‌ای از این قسم تنظیم‌ها باشد که به علت ماهیت مستقلشان، نمی‌توان آنها را دارای ماهیت مشارکتی دانست.[۲] سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و نیز سازمان تعزیرات حکومتی مصادیق بارز این وضعیت در نظام حقوقی ما هستند. با توجه به مؤلفه‌های برشمرده‌شده برای تنظیم اصناف، مشخص می‌شود که انجمن‌های صنفی موضوع قوانین و مقررات کار، نمی‌توانند چنین کارکردی داشته باشند. این قواعد در پی تنظیم روابط کار هستند که مقوله‌ای متفاوت از تنظیم امور اصناف است.

۲. ارزیابی کارکرد و جایگاه نهادهای صنفی

ضرورت تنظیم اصناف با توجه به نقش مؤثر آنها در تأمین کالاها و خدمات عمومی محرز به‌نظر می‌رسد.[۳] برای تحقق تنظیم، وجود مؤلفه‌های مختلفی الزامی است که اهم آن عبارتند از: مقررات‌گذاری (وضع قواعد راهنمای رفتار صاحبان اصناف و اعلان عمومی آن)، نظارت و کنترل (نظارت بر رعایت مقررات و تبعیت از قواعد)، مجازات‌ها (تعیین پیامدهای حرفه‌ای، کیفری و مدنی عدم تبعیت از قواعد)، پیگرد (تعقیب انتظامی در موارد وقوع عدم تبعیت از قواعد)، قضاوت (تصمیم‌گیری راجع به عدم تبعیت از قواعد و نیز حل‌وفصل اختلافات) و ارزیابی (سنجش و ارزشیابی نظام تنظیمی) (Priest, 1998: 238).

---

۱. تنظیم دولتی اصناف سابقه تاریخی دارد. در کشور ما، در دوره‌هایی این کار از طریق «محتسب» انجام می‌شده است. نک: (عزیزی و صرامی، ۱۳۹۷: ۳۲-۳۱).

۲. «تنظیم مضاعف» می‌تواند تعبیر مناسبی برای شناساندن این وضعیت باشد. در خصوص این قسم تنظیم‌ها، جای طرح این پرسش وجود دارد که آیا بهتر نیست به‌جای آنها، سازوکارهای تعریف‌شده در قالب نهادهای صنفی تقویت شوند؟

۳. واحدها و اتحادیه‌های صنفی در قالب اقتصاد خرد مورد بررسی قرار می‌گیرند و در واقع، هسته اصلی بخش خصوصی و اقتصاد رقابتی در هر کشوری محسوب می‌شوند (دباغ، ۱۳۹۳: ۱۷).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

۱-۲. مزایای تنظیم امور اصناف توسط نهادهای صنفی

تنظیم مشاغل در قالب نظام‌های صنفی (اعم از اینکه در قالب خودتنظیمی صورت بگیرد یا هم‌تنظیمی)، دارای مزیت‌هایی است. این مزیت‌ها، همچنانکه خواهیم دید، عمدتاً ناشی از مشارکت صاحبان مشاغل در امر تنظیم است. از این رو، بسته به میزان این مشارکت، مزیت‌های برشمرده شده می‌تواند از شدت و ضعف متفاوتی برخوردار باشد.

اولین مزیت، افزایش میزان مشارکت در اداره امور عمومی است. یکی از حقوق اساسی مردم هر جامعه، مشارکت آنها در اداره امور عمومی است. این مهم از طرق متعددی محقق می‌گردد که یکی از آنها، مشارکت‌دادن صاحبان اصناف در تنظیم امور مربوط به شغل خود می‌باشد. در نتیجه این راهبرد، به‌جای مداخله مستقیم دولت در اداره امور صنفی و حرفه‌ای، با ایجاد نهادهای صنفی، زمینه افزایش مشارکت مردم فراهم می‌گردد. یکی دیگر از مزایای تنظیم مشاغل در قالب نظام صنفی، اداره تخصصی آنها توسط صاحبان مشاغل مربوط است. اداره تخصصی امور اصناف مستلزم آگاهی و تسلط به ویژگی‌های خاص آن مشاغل است. نمایندگان اصناف مربوط، مناسب‌ترین اشخاص برای اداره امور آن صنف هستند.

شناسایی نظام صنفی موجب ارائه مناسب‌تر خدمات عمومی نیز می‌شود. مشارکت شاغلان اصناف در امر تنظیم، انگیزه آنها را برای تدوین دقیق‌تر قواعد و ضوابط حاکم بر صنف مربوط و تبعیت از این قواعد و ضوابط و مواردی از این دست افزایش می‌دهد که این امر می‌تواند به ارائه مناسب‌تر خدمات مربوط بیانجامد. همان‌طور که گفته شد، از آثار مثبت تنظیم صنفی توسط صاحبان هر یک از مشاغل، کاهش وظایف دولت در اداره مستقیم امور مربوط به اصناف و تبعاً کاهش هزینه‌های عمومی است. دولت به‌جای آنکه به‌طور مستقیم و از طریق ایجاد نهادهای دولتی (با استخدام نیروی انسانی و اختصاص امکانات) اقدام به اداره اصناف کند، این وظیفه را، به صورت کلی یا جزئی، برعهده نهادهای صنفی قرار می‌دهد.

۲-۲. ایرادها و چالش‌های تنظیم امور اصناف توسط نهادهای صنفی

تشکیل نهادهای صنفی با ایرادها و چالش‌هایی مواجه است که عمدتاً ناشی از نبود نظارت دولتی و عمومی بر نهادهای فوق است. چالش ناشی از تعارض منافع، نخستین چالش است. تشکیل نهادهای صنفی بنا به اهداف قانونی مربوط به تشکیل آنها که همزمان علاوه بر حمایت از منافع صاحبان اصناف، باید از دریافت‌کنندگان خدمات و مصرف‌کنندگان کالاهای مربوط نیز حمایت کنند، موجب بروز این چالش شده که ممکن است نهادهای فوق نتوانند در انجام مأموریت‌های قانونی خود به‌ویژه در زمینه مدیریت منافع اشخاص فوق تعادل لازم را برقرار کنند. این ایراد به‌خصوص با توجه به این نکته تقویت شده که اداره نهادهای صنفی توسط نمایندگان اعضای همان صنف صورت می‌گیرد. تعارض منافع می‌تواند به شکل دیگری نیز خود را نشان دهد. ممکن است نهادهای صنفی و به‌ویژه اشخاص ذی‌نفوذ در مراجع مذکور با

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

هدف حفظ امتیازات اعضای فعلی، از طریق اعمال محدودیت برای ورود اعضای جدید و یا مانع‌تراشی برای شکل‌گیری رقابت بین اعضا (به‌طور مثال، با محدود کردن تبلیغات)، همچون ابزاری ضدرقابتی عمل کنند (Priest, 1998: 272). برای نشان‌دادن آسیب‌های ناشی از تعارض منافع، گفته شده است که تشکیل نظام‌های خودتنظیمی، مثل این است که «گرگ را به نگهبانی مرغدانی بگماریم» (Priest, 1998: 271).

چالش دوم، کاهش پاسخگویی است. وقتی دولت خود رأساً به تنظیم امور اصناف می‌پردازد، در معرض ترتیبات پاسخگویی متعددی از جمله مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان، بازنگری قضایی و نظارت توسط نهادها و مراجع نظارتی است. هرچند برخی از ترتیبات مذکور حسب مورد به گونه بعضاً متفاوتی در مورد نهادهای صنفی نیز برقرار است، اما در نتیجهٔ واگذاری امر تنظیم به نهادهای صنفی، برخی از این سازوکارها منتفی می‌شود یا کارآمدی خود را از دست خواهد داد (Priest, 1998: 273).

هم‌پوشانی و ابهام در صلاحیت‌ها با بخش دولتی مربوط، از دیگر چالش‌ها است. موضوع فعالیت نهادهای صنفی به‌طور معمول با حوزه فعالیت‌های یک یا چند دستگاه دولتی مرتبط می‌گردد؛ به‌نحوی که اگر آن نهاد صنفی وجود نداشته باشد، تنظیم امور مربوط به آن صنف، برعهده دستگاه دولتی ذیربط قرار می‌گیرد. برای مثال، با فرض نبود سازمان نظام پزشکی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تماماً متکفل تنظیم حرفه پزشکی خواهد بود. تشکیل نظام‌های صنفی به‌معنای رهاسازی وظایف حاکمیتی دولت نیست. اما روشن‌نبودن حدود صلاحیت‌های این نهادها، می‌تواند مشکلات عدیده‌ای را ایجاد کند.[۱]

یکی از ابهامات تنظیم صنفی مشاغل، دامنه مشاغل مشمول است. قدر متیقن آن است که این امر مشاغل غیردولتی را در برمی‌گیرد. اما درخصوص سایر مشاغل، یعنی مشاغل تماماً دولتی (مثلاً در کشور ما، قضاوت) و یا مشاغل دولتی- غیردولتی (مثلاً در کشور ما، پزشکی) این پرسش قابل طرح است که آیا امکان تنظیم صنفی مشاغل فوق وجود دارد؟ برخی نویسندگان ضمن ارائه پاسخ منفی به این پرسش بیان داشته‌اند که مشاغل موضوع تنظیم در نظام صنفی، مشاغلی هستند که در شمار مشاغل غیردولتی به حساب می‌آیند (مرادزاده و طلابکی، ۱۳۹۷: ۳۱۳). در توجیه این موضوع چنین می‌توان گفت که چون مشاغل دولتی مستقیماً توسط دولت تنظیم می‌شوند، تنظیم صنفی در مورد آنها منتفی است. براین اساس، درخصوص مشاغل دولتی- غیردولتی نیز باید تنظیم صنفی به بخش غیردولتی آن مشاغل منحصر شود. در نقد این دیدگاه چنین می‌توان گفت که اگر مشارکت صاحبان مشاغل در تنظیم امور مربوط به شغل

---

۱. در حال حاضر در کشور ما، بین نظام‌های صنفی مختلف و واحدهای دولتی مربوط، اختلافات دامنه‌داری وجود دارد که در این زمینه مطالب بیان‌شده در پیوندهای زیر قابل توجه است:

https://www.irinn.ir/fa/print/586950
https://www.yjc.ir/fa/print/6679441
www.hakimemehr.ir/fa/print/37555

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

خود را حق آنها بدانیم و از حیث منافع و مصالح اجتماعی نیز این مشارکت امر مفیدی باشد، محدود کردن تنظیم صنفی به برخی از مشاغل موجه به نظر نمی‌رسد. البته در این صورت، درخصوص مشاغل تماماً دولتی و بخش دولتیِ مشاغل دولتی- غیردولتی، تنظیم مضاعفی به‌وجود خواهد آمد که تنظیم مناسبات آنها، موضوع آسانی نخواهد بود.

۳. ساختارهای تنظیم صنفی

از بررسی قوانین و مقررات، وجود دو ساختار متفاوت برای تنظیم اصناف قابل مشاهده است که در ادامه به آنها می‌پردازیم. البته برخی دیگر از سازوکارها وجود دارند که در امر تنظیم صنفی، کارکرد فرعی دارند. از جمله، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، قابل ذکر است. به موجب ماده ۱ قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹ با اصلاحات بعدی) یکی از اهداف تشکیل این اتاق، «تبادل افکار و بیان آراء و عقاید مدیران صنعتی، معدنی، کشاورزی و بازرگانی» است. حسب بند (ک) ماده ۵ این قانون، «تشکیل اتحادیه‌های صادراتی و وارداتی و سندیکاهای تولیدی در زمینه فعالیت‌های بازرگانی صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوط» از جمله صلاحیت‌های این اتاق است.[۱]

۱-۳. نظام صنفی عام

۱-۱-۳. معرفی

اولین قانون نظام صنفی در ایران در سال ۱۳۵۰ هـ ش. به تصویب رسید.[۲] بعد از آن، قانون نظام صنفی ۱۳۵۹ به تصویب شورای انقلاب رسید. البته پیش از انقلاب به موجب بند ۲۸ (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) ماده ۵۵ قانون شهرداری، صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه‌وران برعهده شهرداری‌ها بود. کلیه اصناف و پیشه‌وران مکلف بودند برای محل کسب خود از شهرداری محل پروانه کسب دریافت دارند. به موجب بند ۱۶ ماده فوق «تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن (شورای) شهر و مراقبت در امور صحیح اصناف و پیشه‌وران» نیز از وظایف شهرداری محسوب شده بود. البته پیش از تصویب قوانین فوق، از دوره صفویه اصناف در کشور وجود داشته‌اند و به طور مشخص از سال ۱۳۰۴ هیأت اصناف تهران تشکیل شده است (سردارنیا و جاهدین محمدی، ۱۳۹۵: ۶۱).

در وضعیت فعلی، قانون مادر حاکم بر اصناف، قانون نظام صنفی کشور (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ و اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲) است. ماده ۲ این قانون در قالب تعریف فرد صنفی، حوزه شمول عام آن را تعیین

---

۱. به موجب ماده ۵۷ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، «انجام کلیه وظایف و اختیارات و مسؤولیت‌های اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با بخش تعاونی» به اتاق تعاون سپرده شده است.

۲. با توجه به مطالبی که در ادامه به آن اشاره می‌شود، نظام صنفی عام بعد از برخی نظام‌های صنفی خاص ایجاد شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

کرده است. البته به موجب تبصره این ماده، صنوفی که قانون خاص دارند از شمول آن خارجند. در این تبصره، قانون خاص چنین تعریف شده است: «قانونی است که براساس آن نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسیق امور واحدهای ذی‌ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش آن به صراحت در متن قانون مربوطه معین می‌شود».

تنظیم اصناف براساس ماده ۲۱ قانون فوق مبتنی بر تشکیل اتحادیه‌های شهرستانی است که «واحدهای صنفی با فعالیت‌های شغلی مشابه یا همگن» سنگ بنای آنها هستند و تشکیل اتحادیه‌های استانی و کشوری، حالت استثنایی دارد. به موجب تبصره ۱ این ماده، این اتحادیه‌ها دارای شخصیت حقوقی هستند. به موجب همین تبصره، تشکیل آنها بر مبنای «اساسنامه الگو»[۱] صورت می‌گیرد. حسب ماده ۲۲ قانون مذکور اداره اتحادیه‌ها توسط هیأت مدیره منتخب اعضای آنها انجام می‌شود. وظایف و اختیارات اتحادیه‌ها در ماده ۳۰ قانون فوق آمده است که از جمله آنها، ارائه پیشنهاد برای تنظیم یا تغییر ضوابط صدور پروانه کسب و انواع پروانه‌های لازم برای مشاغل به اتاق اصناف شهرستان، صدور پروانه کسب، ابطال پروانه کسب و تعطیل محل کسب، پیشنهاد بودجه به اتاق اصناف شهرستان جهت رسیدگی و تصویب، ایجاد تسهیلات لازم برای آموزش‌های مورد نیاز افراد صنفی و تشکیل کمیسیون‌های رسیدگی به شکایات، حل اختلاف، بازرسی واحدهای صنفی، فنی و آموزشی، قابل اشاره است.

بر فراز اتحادیه‌های شهرستانی، اتاق اصناف شهرستان قرار دارد که به موجب ماده ۳۲ قانون یادشده مرکب از رؤسای اتحادیه‌ها است. وظایف این اتاق‌ها در ماده ۳۷ قانون فوق آمده است که از جمله ایجاد هماهنگی بین اتحادیه‌ها، نظارت بر عملکرد آنها و راهنمایی اصناف، تصویب آیین‌نامه‌های مالی، استخدامی، اداری، آموزشی و تشکیلاتی اتحادیه‌ها، اظهارنظر در مورد ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌های تحت پوشش برای صدور پروانه کسب، نظارت بر حسن اجرای اقدامات اتحادیه‌ها درخصوص صدور پروانه کسب و اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گزاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی، رسیدگی به اعتراض افراد صنفی نسبت به تصمیمات اتحادیه‌ها، پیشنهاد تشکیل اتحادیه جدید یا ادغام اتحادیه‌ها یا تقسیم یک اتحادیه به دو یا چند اتحادیه برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت، تعیین نوع و نرخ کالاها و خدماتی که افراد هر صنف می‌توانند برای فروش، عرضه یا ارائه کنند و پیشنهاد آن برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت و اعلام مصوبه کمیسیون به اتحادیه‌ها برای ابلاغ به افراد صنفی، تنظیم ساعات کار و ایام تعطیل واحدهای صنفی با توجه به طبیعت و نوع کارآنان و ارائه برنامه برای اتخاذ تصمیم به‌وسیله کمیسیون نظارت، تصویب بودجه، ترازنامه و صورت‌های مالی اتحادیه‌ها، درجه‌بندی

---

۱. برای دیدن این اساسنامه، نک: http://dotic.ir/print/5186

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

واحدهای صنفی، و تشکیل واحدهای بازرسی و نظارت به‌منظور نظارت بر عملکرد واحدهای صنفی و بررسی شکایات، قابل ذکر است.

فراتر از اتاق‌های اصناف شهرستان، اتاق اصناف ایران تشکیل شده است که به‌موجب ماده ۴۲ قانون فوق متشکل از نمایندگان هیأت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان‌های کشور است. وظایف و اختیارات این اتاق در ماده ۴۵ قانون مذکور آمده است که از جمله ابلاغ دستورالعمل‌های مصوب هیأت‌عالی نظارت به اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها، ارائه نظر مشورتی در مورد مسائل صنفی به وزارت صنعت، معدن و تجارت و سایر دستگاه‌های اجرایی، ساماندهی امور مرتبط با اصناف و مشارکت در تنظیم بازار و نظارت بر عملکرد اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها و مدیریت بازرسی و نظارت آنها بر واحدهای صنفی، قابل اشاره است.

شایان ذکر است در برخی کشورها، اتاق‌های بازرگانی برخی از وظایف اصناف را برعهده دارند (شادکامی و هرورانی، ۱۳۹۲: ۱۸). در نظام حقوقی ایران نیز اتاق بازرگانی ایران در کنار اتاق تعاون و اتاق اصناف ایران، برخی از کارکردهای مورد انتظار از اصناف را برعهده دارد.[۱]

تخلفات و جریمه‌ها در فصل هشتم قانون فوق آمده است که در ماده ۷۲ فرایند رسیدگی به تخلفات صنفی تعریف شده است. به موجب این ماده، اتحادیه‌ها مرجع مقدماتی رسیدگی به شکایات هستند[۲] که در صورت احراز عدم تخلف فرد صنفی و یا انصراف شاکی، پرونده را مختومه می‌نمایند. اما در صورت احراز تخلف و یا اعتراض شاکی، مکلفند پرونده را به سازمان تعزیرات حکومتی تسلیم نمایند.

۲-۱-۳. مزایا

عدم تبعیض بین مشاغل مختلف، اولین مزیت قابل ذکر است. در قانون نظام صنفی، مشاغل مختلف در وضعیتی همسان سازمان یافته‌اند و از این حیث بین مشاغل تفاوتی وجود ندارد. این امر فی‌نفسه ارزشمند بوده و مزیت بزرگ این قانون محسوب می‌شود. همچنین می‌توان اضافه کرد که مشارکت و هم‌افزایی صاحبان مشاغل مختلف در یک مجموعه واحد می‌تواند افزایش کارایی نظام صنفی را به همراه داشته باشد. در آخر اینکه، به دلیل تبعیت اصناف از مقررات واحد، امر نظارت بر نهادهای صنفی توسط مراجع دولتی صالح، در مقایسه با وجود نظام‌های صنفی خاص متعدد، از سهولت بیشتری برخوردار است.

---

۱. برای ملاحظه انواع اتاق‌ها، نک. (شادکامی و هرورانی، ۱۳۹۲: ۱۸-۴۷).

۲. لازم به ذکر است که به موجب قوانین مربوط، امکان طرح شکایت ابتدایی در سازمان تعزیرات حکومتی نیز وجود دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

۳-۱-۳. معایب

اولین ایراد قابل ذکر، فراوانی و پراکندگی مشاغل مشمول است. در قانون نظام صنفی، مشاغل فراوانی با وضعیت‌های متفاوتی از حیث تعداد افراد صنفی، سطح دانش و تخصص مورد نیاز، میزان اهمیت شغل، انتظارات و جایگاه اجتماعی و ... در یک مجموعه گرد آمده‌اند و براساس الگوی واحدی راهبری می‌شوند. ایراد بعدی، عدم استقلال کامل حرفه‌ای اصناف است. در قانون نظام صنفی، براساس مطالب پیش‌گفته، اصناف مختلف در حد تشکیل اتحادیه‌های شهرستانی استقلال دارند. اما فراتر از آن (اتاق شهرستان، اتاق ایران و ...) استقلالی ندارند و اختلاط صنفی حاکم است. همچنین نقش اتحادیه‌ها در رسیدگی به تخلفات صنفی محدود می‌باشد.

مداخله‌های گسترده واحدهای دولتی، از دیگر معایب قابل ذکر است. قانون نظام صنفی برای واحدهای دولتی، وظایف و اختیارات متعددی پیش‌بینی کرده است که علاوه بر نقش پررنگ سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به تخلفات صنفی، باید به ترکیب اعضای کمیته احراز صلاحیت داوطلبان عضویت در هیأت مدیره اتحادیه‌ها (تبصره ۱ ماده ۲۲ مکرر)، کمیسیون‌های نظارت شهرستانی (ماده ۴۸) و هیأت عالی نظارت (ماده ۵۳) اشاره کرد که اکثریت اعضای آنها، نمایندگان مراجع دولتی هستند.

۲-۳. نظام‌های صنفی خاص

۱-۲-۳. مصادیق

از جمله نظام‌های صنفی خاص در نظام حقوقی ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد؛ با این توضیح که تأسیس برخی از آنها براساس قوانین منسوخ قبلی صورت گرفته است: کانون وکلای دادگستری (لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری، مصوب ۱۳۳۱)، سازمان نظام پزشکی (قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳)، کانون سردفتران و دفتریاران (قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران، مصوب ۱۳۵۴)، سازمان نظام مهندسی ساختمان (قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۴)، سازمان نظام دامپزشکی (قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۶)، سازمان نظام مهندسی معدن (قانون نظام مهندسی معدن، مصوب ۱۳۷۹)، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی (قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۰)، سازمان نظام پرستاری (قانون ایجاد سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۰)، کانون کارشناسان رسمی دادگستری (قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری، مصوب ۱۳۸۱)، سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره (قانون تشکیل سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲)، سازمان نظام کاردانی ساختمان (آیین‌نامه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

اصلاحی تشکیلات حرفه‌ای کاردان‌های فنی، مصوب ۱۳۹۰، به استناد ماده ۲۸ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان)، نظام صنفی کارهای کشاورزی و منابع طبیعی (ماده ۳۵ قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی نظام صنفی کارهای کشاورزی و منابع طبیعی مصوب هیأت وزیران)، نظام صنفی رایانه‌ای (ماده ۱۲ قانون حمایت از حقوق پدید آورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای و قسمت سوم از آیین‌نامه اجرایی مواد (۲) و (۱۷) این قانون، مصوب ۱۳۸۳ هیأت وزیران و تشکل‌های خودانتظام بازار اوراق بهادار[1] (بندهای ۵ و ۶ ماده ۱ و ماده ۵۳ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران و اساسنامه‌های مربوط).

۲-۲-۳. مزایا

لحاظ اقتضائات مشاغل خاص و تحقق بهتر اهداف تنظیم صنفی، دو مزیت اصلی نظام‌های خاص صنفی هستند. براساس آنچه در باب ایرادهای قانون نظام صنفی گفته شد، ایجاد نظام خاص برای برخی اصناف، فرصتی را فراهم می‌آورد تا اقتضائات مشاغل مربوط در امر تنظیم آنها لحاظ شود. همچنین تشکیل نظام صنفی خاص، انگیزه‌های مشارکت صاحبان صنف مربوط را افزایش می‌دهد و این امر تحقق بهتر اهداف تنظیم صنفی را در پی دارد.

۳-۲-۳. معایب

خروج برخی مشاغل از زیرمجموعه قانون نظام صنفی و تشکیل نهادهای صنفی مستقل، از منظر سایر اصناف تابع قانون عام نظام صنفی می‌تواند تبعیض‌آمیز به‌نظر برسد. چنانچه صاحبان برخی اصنافی که زیرمجموعه قانون نظام صنفی هستند، درخواست تشکیل نهاد مستقل را داشته باشند، وجود شمار متعددی از نهادهای مستقل، مخالفت با این درخواست‌ها را دشوار می‌سازد. به‌علاوه، پذیرش خروج مشاغل از زیرمجموعه قانون نظام صنفی و تشکیل نهادهای مستقل می‌تواند در درازمدت این نتیجه را در پی داشته باشد که تعداد زیادی نهاد صنفی خاص تشکیل شود و شاهد تضعیف و حتی انحلال عملی قانون نظام صنفی باشیم.

در نظام حقوقی فعلی ایران درخصوص نهادهای صنفی با قوانین متعددی مواجهیم که پیش‌تر به آنها اشاره شد. علاوه بر اینها طرح‌ها و لوایح متعددی نیز طی سالیان اخیر برای تشکیل نظام‌های جدید صنفی ارائه شده که البته هیچ کدام تاکنون به نتیجه نرسیده است. از جمله، طرح تشکیل سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (اعلام وصول شده در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۸)، طرح تشکیل سازمان نظام معلمی جمهوری اسلامی ایران (اعلام وصول شده در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۲۴)، طرح سازمان نظام روزنامه‌نگاری

---

۱. در خصوص این تشکل‌ها، نک: (انصاری و دیگران، ۱۳۹۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

جمهوری اسلامی ایران (اعلام وصول شده در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۲۷)، طرح سازمان نظام مددکاری جمهوری اسلامی ایران (اعلام وصول شده در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۵)، و لایحه تشکیل سازمان تخصصی ورزش کشور (اعلام وصول شده در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۱).[۱] ضمناً برخی از نظام‌ها متشکل از تعدادی حرفه هستند که این احتمال وجود دارد در آینده، برخی از این حرفه‌ها، به‌ویژه حرفه‌های دارای وضعیت اقلیت (مثل دندانپزشکان در سازمان نظام پزشکی) درصدد تشکیل نظام مستقل برآیند. مجموعه مؤلفه‌های فوق، این نتیجه را در پی دارد که ایجاد نظام‌های صنفی خاص، تورم قوانین را به دنبال خواهد داشت.[۲]

یکی دیگر از چالش‌های جدی نظام‌های خاص صنفی این است که راجع به مؤلفه‌های مشترک، ناهمگونی‌های بین آنها وجود دارد که عمدتاً ناموجه به‌نظر می‌رسد. ازجمله نحوه تشکیل، نحوه تعریف قواعد راهنمای رفتار، ترکیب مراجع انتظامی، امکان بازنگری قضایی تصمیمات و مرجع بازنگری‌کننده و سنخ و حدود مداخلات دولت، قابل ذکر است. در ادامه با تفصیل بیشتری به این مباحث می‌پردازیم.

٤. گزینه‌ها

با توجه به چالش‌های برشمرده شده، اصلاح رویه تقنینی فعلی درخصوص ایجاد نهادهای صنفی خاص ضروری است. آنچه در ادامه می‌آید برخی از گزینه‌هایی است که می‌تواند مورد توجه دولت و نظام قانونگذاری ما قرار گیرد.

٤-١. تصویب قانون جامع نظام صنفی

یکی از ساده‌ترین گزینه‌های تقنینی برای تنظیم اصناف، تصویب یک قانون جامع است. بدیهی است محتوای قانون مذکور باید به‌نحوی تنظیم شود که قابلیت انطباق با وضعیت اکثریت قریب به اتفاق مشاغل را داشته باشد. فلذا داشتن حد قابل توجهی از انعطاف در مفاد قانون مذکور ضروری خواهد بود. همین قید می‌تواند چالش جدی برای تحقق این گزینه باشد. انعطاف بایسته چگونه قابل تعریف است و آیا می‌توان

---

۱. متن این طرح‌ها و لایحه و نیز گزارش‌های رد برخی از آنها توسط کمیسیون‌های مربوط و نیز گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد شماری از آنها در وبگاه این مرکز قابل مشاهده است. نک.

https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft

۲. یکی از دلایل رد طرح سازمان نظام مددکاری جمهوری اسلامی ایران، توسط کمیسیون مربوط چنین اعلام شده است: «تصویب این گونه قوانین خاص برای صنوف مختلف، کار سنگینی را بر دوش دولت و مجلس تحمیل خواهد کرد.» همچنین یکی دیگر از دلایل رد این طرح، عمدتاً ناشی از ایراد تعارض منافع بوده است: «الگوهای نظام حرفه‌ای موجود در کشور ... به ویژه در زمینه نظارت کارآمد بر عملکرد حرفه‌ای اعضا و نمایندگی حقوق و مطالبات گروه‌های مراجعه کننده تجربه چندان موفق و قابل دفاعی نبوده است.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

امیدوار بود که پس از تصویب چنین قانونی، باز ادعاهای استقلال‌خواهی از سوی برخی اصناف مطرح نشود؟!

هرچند بر اساس مطالب پیش‌گفته، تجمیع تمامی اصناف، ذیل یک قانون جامع، دشوار است، با این حال این گزینه قابل توجه است که با اصلاح قانون نظام صنفی، با هدف افزایش استقلال اصناف، تمایل به ماندن زیر چتر این قانون بیشتر شود. از جمله، این پیشنهادها قابل طرح است: اصناف، علاوه بر اتحادیه‌های شهرستانی، امکان تشکیل اتحادیه‌های استانی و کشوری را نیز داشته باشد. به‌علاوه، در رسیدگی به تخلفات مربوط، استقلال عمل بیشتری داشته باشند. همچنین تعداد نمایندگان اصناف، در ترکیب مراجع نظارتی افزایش یابد.

۴-۲. تصویب قانون واحد برای اصناف خاص

با فرض تشکیل نظام‌های خاص برای برخی اصناف، یکی از راهکارهای قابل ارائه، این است که با حفظ قانون نظام صنفی کشور، برای آن دسته از اصنافی که قابلیت اداره براساس قانون اخیر را ندارند، قانون واحدی تصویب شود تا این اصناف، به‌موجب این قانون از نظام مختص خود برخوردار شوند. به این ترتیب، از تصویب قوانین متعدد ناظر بر تنظیم اصناف خاص که در بسیاری از مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده، دارای مقررات مشابهی هستند، جلوگیری می‌شود. ایراد وارد بر گزینه فوق، این است با وجود مشابهت بخشی از مقررات حاکم، باز هم این اصناف اقتضائات خاص خود را دارند (به‌طور مثال ضرورت استقلال نهاد وکالت) که احکام خاص خود را می‌طلبد. بر این اساس، امکان تصویب قانون واحد و جامع برای اصناف خاص، عملاً منتفی است.

۴-۳. تدوین چارچوبی برای اصلاح قوانین موجود و تصویب قوانین جدید

با توجه به مطالب پیش‌گفته، به‌دلیل تأمین اقتضائات خاصِ برخی اصناف، گزینه‌های تصویب قانون واحد و نیز تدوین اساسنامه نمونه برای کلیه اصناف (مشابه مشاغل تابع قانون نظام صنفی کشور) منتفی است. با وجود این، نظام‌های حرفه‌ای و صنفی خاص دارای برخی مؤلفه‌های مشابه هستند که همین امر، تجویز نسخه واحدی برای آنها را درخصوص این مؤلفه‌ها قابل بررسی می‌نماید. در ادامه به بررسی مؤلفه‌های مشترک مذکور می‌پردازیم.

۴-۳-۱. نحوه تشکیل

اصولاً تشکیل این نظام‌ها به سه نحو متصور است: نخست، به موجب قانون. دوم، با اجازه قانون و به موجب مقررات مادون قانون و سوم، به موجب مقررات مادون قانون. عمده نظام‌های صنفی موجود براساس الگوی اول تشکیل شده‌اند. نظام‌های صنفی رایانه‌ای و کار کشاوری بر مبنای الگوی دوم تشکیل شده‌اند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

همچنین لایحه ایجاد نظام تخصصی ورزش کشور نیز بر مبنای این الگو تدوین شده است. انعطاف ناشی از مقرره‌بنیان بودن الگوی دوم، مزیت آن است و در عین حال ایجاد بی‌ثباتی می‌تواند نقطه ضعف این الگو باشد. الگوی سوم از منظر حقوقی قابل دفاع به نظر نمی‌رسد؛ چرا که تشکیل نظام‌های صنفی مستلزم واگذاری اختیارات حاکمیتی است که این امر به اذن مقنن نیاز دارد.

۲-۳-٤. ماهیت حقوقی نهاد

در برخی قوانین حاکم بر اصناف، حکمی راجع به ماهیت حقوقی نهاد صنفی مربوط پیش‌بینی نشده است. در برخی دیگر از قوانین، قیود «مستقل»، «غیردولتی»، «غیرانتفاعی»، و «غیرسیاسی» به‌کار رفته است. قید «مستقل»، به‌درستی نسبت این نهادها با دولت را نشان می‌دهد. دو قید دیگر، از آنجا که نهادهای صنفی اساساً کارکرد انتفاعی یا سیاسی ندارند، جنبه تأکیدی دارد. در باب قید «غیردولتی»، گفتنی است که بند (ب) ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، در مورد نهادهای حرفه‌ای از عبارت «مؤسسات خصوصیِ عهده‌دار مأموریت عمومی» استفاده کرده است که قابل تأمل به‌نظر می‌رسد. اگر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی را اشخاصی بدانیم که برخلاف اشخاص حقوقی حقوق عمومی، قابلیت انحلال ارادی دارند، با این ضابطه نهادهای حرفه‌ای، خصوصی نخواهند بود. صرف مشارکت اشخاص حقیقی در شکل‌گیری و یا اداره این نهادها، آن‌ها را خصوصی نمی‌کند. برخی از نویسندگان، نهادهای حرفه‌ای را از جمله نهادهای عمومی غیردولتی دانسته[1] و در توجیه این دیدگاه چنین گفته‌اند: «برخلاف تعریف قانون محاسبات عمومی از این مؤسسات، لازم نیست که این مؤسسات به موجب قانون تحت این عنوان شناخته شوند. بنابراین مؤسساتی که دارای شرایط مزبور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند، هرچند به این عنوان شناخته نشده باشند، می‌توان آنها را مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دانست....» (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۹۴). لازم به ذکر است چنانچه نهادهای حرفه‌ای از جمله نهادهای عمومی غیردولتی قلمداد شوند، با توجه به مفاد بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات و تصمیمات عام‌الشمول آن‌ها در صلاحیت هیأت عمومی این دیوان خواهد بود.

در نقد دیدگاه فوق گفتنی است که اگر قانونگذار، نهادی را تحت شکل حقوقی نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی نکرده باشد، با فرض داشتن شرایط مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، نمی‌توان آن را جزو این نهادها و مؤسسات تلقی کرد. فلسفه عدم تکرار تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور در ماده ۳ فوق این بوده است که احصای مصادیق این نهادها محدود به یک قانون خاص

---

۱. لازم به ذکر است که این دیدگاه در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز قائلانی دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

(قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ با الحاقات بعدی) نباشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی نهادهای حرفه‌ای را جزو نهادهای عمومی غیردولتی ندانسته است.[۱]

۳-۳-٤. ظرفیت عضویت

پذیرش اعضای جدید در نظام‌های صنفی می‌تواند نامحدود باشد[۲] و یا اینکه ظرفیت محدودی داشته باشد. بررسی قوانین مربوط به نظام‌های حرفه‌ای، نشان می‌دهد پذیرش اعضای جدید در برخی از آنها نامحدود است.[۳] با این حال، شماری از آنها، دارای ظرفیت محدودی هستند.[۴] به‌نظر می‌رسد پذیرش نامحدود، از حیث تأمین بهتر کالاها و خدمات عمومی، با افزایش قدرت انتخاب مردم و ایجاد زمینه رقابت، گزینه موجه‌تری است. با این حال، ممکن است برخی مصالح و ملاحظات عمومی، مثل استفاده بهینه از نیروی انسانی یا ارتقای کیفیت، پذیرش محدود را در برخی موارد قابل دفاع نماید.

٤-۳-٤. نحوه تعریف قواعد راهنمای رفتار

قواعد راهنمای رفتار می‌تواند از طریق تعریف نظام‌نامه‌های حرفه‌ای انجام شود یا اینکه صرفاً از رهگذر تخلف‌انگاری[۵] مشخص شوند و یا تلفیقی از این دو. در برخی قوانین مربوط، راهکار اول تجویز شده است (از جمله، بند ۱ تبصره ماده ۱۹ قانون تشکیل سازمان نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران). برخی قوانین رأساً به تخلف‌انگاری پرداخته‌اند (از جمله ماده ۲۶ قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری). راهکار اول، برخلاف راهکار دوم، دارای این مزیت است که نهادهای صنفی می‌توانند به صورت جزیی و تفصیلی قواعد راهنمای رفتار را تعریف و در صورت لزوم، اصلاح کنند. ایراد این راهکار، برخلاف راهکار دوم، بی‌ثباتی آن است.

---

۱. دادنامه‌های شماره ۵۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۱ و شماره ۲۷۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۹ قابل ذکر است.

۲. البته نامحدود بودن ظرفیت، منافاتی با این امر ندارد که عضویت داوطلبان به داشتن توانایی‌های علمی یا فنیِ مشخصی منوط شود.

۳. از جمله موارد زیر قابل‌ذکر است: ماده ۴ قانون سازمان نظام پزشکی، ماده ۴ قانون تشکیل سازمان نظام روانشناسی، ماده ۱۶ قانون ایجاد سازمان نظام پرستاری و ماده ۲۷ قانون سازمان نظام دامپزشکی.

۴. تبصره ۱ ماده ۱ قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری.

۵. در کنار رویکرد غالبِ تخلف انگاری، تعریف قواعد راهنما می‌تواند در قالب‌های جرم‌انگاری و نیز تعریف مسئولیت مدنی نیز محقق شود. به‌طور مثال، ماده ۳۷ قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری قابل اشاره است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

لازم به ذکر است که در مواردی تعریف تمام یا بخشی از تخلفات به مقررات واگذار شده است. از جمله ماده ۲۰ لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری قابل ذکر است. این راهکار می‌تواند به صورت محدودتری، مزایا و ایرادهای دو راهکار قبلی را توأمان داشته باشد.

٥-٣-٤. ارکان و ساختار

تعریف ارکان و ساختار نظام‌های حرفه‌ای و صنفی خاص، بر پایه الگوی راهبری شرکت‌های تجاری انجام شده است. بدین ترتیب که کلیه اعضای صنف، مجمع عمومی را تشکیل می‌دهند؛ هیأت‌مدیره رکن منتخب اعضای مجمع عمومی است که همچون بازرس (منتخب مجمع عمومی) در هر دو مرجع فوق (نهادهای صنفی و شرکت‌های تجاری) مشترک است؛ مدیرعامل شرکت یا رئیس اتحادیه، مسئول اداره امور شرکت / اتحادیه است.

نظام‌های صنفی خاص، علاوه بر واحدهای پایه‌ایِ شهرستانی یا استانی، عمدتاً دارای واحد کشوری هستند که از جمله می‌توان به شورای عالی نظام پزشکی (بند «ب» ماده ۵ قانون سارمان نظام‌پزشکی) و شورای عالی کارشناسان (ماده ۳ قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری) اشاره کرد. اما برخی از نظام‌ها، از جمله کانون وکلای دادگستری،[1] فاقد چنین ساختاری هستند.

٦-٣-٤. نحوه پیگرد متخلفان

درخصوص نحوه پیگرد متخلفان، قوانین مربوط از الگوی واحدی پیروی نکرده‌اند. در برخی از آنها مرجع مستقلی برای این امر تعریف شده است که از جمله می‌توان کانون کارشناسان رسمی دادگستری را نام برد که در ماده ۲۱ قانون مربوط چنین آمده است: «دادسرای انتظامی هریک از کانون‌ها، مرجع تعقیب تخلفات انتظامی کارشناسان رسمی متخلف حوزه آن کانون می‌باشد....». اما در برخی از قوانین چنین تدبیری اندیشیده نشده و در نتیجه بین تعقیب و قضاوت، تفکیکی صورن نگرفته است. از جمله ماده ۱۹ قانون تشکیل سازمان نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای اعضا را صرفاً به «هیأت مرکزی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای در سازمان مرکزی و هیأت‌های بدوی در مناطق» محول کرده است. در مجموع، با عنایت به اصول حقوقی و مدیریتی حاکم بر دادرسی‌ها، الگوی نخست قابل دفاع‌تر به‌نظر می‌رسد.

---

۱. البته اتحادیه کانون‌های وکلای دادگستری (اسکودا) بنا به ابتکاری داوطلبانه ایجاد شده است که جزو ساختار قانونی کانون وکلای دادگستری محسوب نمی‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

۷-۳-٤. ترکیب مراجع انتظامی

یکی از مباحث مهم درخصوص تنظیم نهادهای حرفه‌ای این است که چه اشخاصی باید عضو مراجع انتظامی این نهادها باشند. ترکیب مراجع انتظامی، با اثرگذاری بر مؤلفه‌هایی چون استقلال و بی‌طرفی اعضا و نیز صحت و اتقان تصمیمات، در کیفیت رسیدگی‌های این مراجع نقش مهمی دارد. برخی از قوانین انتخاب ترکیب را به ارکان نهاد مربوط واگذار کرده‌اند (ماده ۲۰ قانون تشکیل سازمان نظام روانشناسی و مشاوره) که قابل دفاع نیست. قوانینی که به ترکیب مراجع انتظامی پرداخته‌اند، نوعاً عضو حقوقی را تعریف کرده‌اند. اما اینکه چه مقامی و از بین کدام اشخاص حقوقی این عضو را انتخاب کند، قوانین مربوط راه‌های متفاوتی رفته‌اند. از جمله: حقوقدان به انتخاب رئیس قوه قضاییه (کانون کارشناسان رسمی دادگستری و نظام مهندسی ساختمان)، قاضی به انتخاب رئیس قوه قضاییه (کانون سردفتران و دفتریاران)، حقوقدان به انتخاب وزیر دادگستری (سازمان نظام دامپزشکی)، یکی از رؤسای شعب مدنی دادگاه استان و یکی از رؤسای شعب یا مستشاران دیوان عالی کشور به انتخاب رئیس قوه قضاییه[1] (کانون سردفتران و دفتریاران). پاسخ دقیق به این پرسش که کدام یک از این گزینه‌ها موجه است، مستلزم داده‌های تجربی و مطالعات میدانی می‌باشد. با این حال، انتخاب از سوی رئیس قوه قضاییه و از بین قضات، به جهت برخورداری نسبی از استقلال و تجربه حقوقی، قابل دفاع‌تر است. با عنایت به تشتت در رویه موجود، به نظر می‌رسد پیشنهاد اخیر گزینه بدیل مناسبی برای موضوع فوق باشد.

۸-۳-٤. رعایت اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های انتظامی

به لحاظ آثار خطیر رسیدگی‌های انتظامی بر حقوق بنیادین اشخاص، رعایت اصول دادرسی منصفانه در این رسیدگی‌ها ضروری است. از این میان، رعایت حق دفاع اشخاصی که به‌علت نقض قواعد رفتاری مورد پیگرد قرار گرفته‌اند، اهمیت فراوانی دارد. یکی از اجزای حق مذکور، تجویز دفاع حضوری اعضای صنف در مراجع انتظامی مربوط است. رعایت سایر اصول و ضوابط حاکم بر رسیدگی‌های انتظامی (مواردی نظیر فرض برائت، تفهیم اتهام، حق بر استفاده از وکیل، صدور آرای مستند و مستدل، رعایت اصل تناسب میان تخلف و تنبیه انتظامی و امکان اعتراض نسبت به آرای مذکور) ضروری است. از بررسی قوانین و مقررات مربوط چنین برداشت می‌شود که توجه شایسته‌ای به این مؤلفه‌ها نشده است. (نک: پرستش و خسروی دانش، ۱۳۹۸)

همچنین لازم به ذکر است در غالب موارد رسیدگی‌های انتظامی، دو مرحله‌ای است. اما در مواردی این مهم رعایت نشده است؛ از جمله سازمان نظام روانشناسی. در مواردی (از جمله سازمان نظام پزشکی)

---

۱. لازم به ذکر است در خصوص قوانین قبل از انقلاب، شورای‌عالی قضایی و پس از آن، رئیس قوه قضاییه جایگزین وزیر دادگستری شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

مرحله سومی نیز تعریف شده است. در مجموع به‌نظر می‌رسد دو مرحله‌ای‌بودن رسیدگی انتظامی باید به عنوان یک اصل در طراحی نظام حقوقی حاکم بر نهادهای فوق مورد توجه قرار گیرد.

۹-۳-٤. امکان و مرجع بازنگری قضایی تصمیمات

اصولاً تمامی تصمیمات و اقدامات نهادهای حرفه‌ای باید مشمول بازنگری قضایی باشند؛ حتی اگر در ترکیب اعضای مرجع رسیدگی‌کننده از قضات دادگستری حضور داشته باشند. در این میان مصوبات عام‌الشمول و تصمیمات مراجع انتظامی دارای اهمیت‌اند. تمامی قوانین مربوط درخصوص امکان اعتراض به مصوبات عام‌الشمول و برخی از آنها در مورد اعتراض به تصمیمات قطعی مراجع انتظامی، ساکت هستند که از جمله می‌توان به نظام مهندسی ساختمان اشاره کرد. درخصوص مرجع بازنگری‌کننده هم با احکام قانونی متفاوتی روبرو هستیم. دادگاه انتظامی قضات (کانون وکلا)، دادگاه تجدیدنظر استان (سازمان نظام پزشکی)، دادگاه صالح (سازمان نظام روانشناسی و مشاوره)، مرجع قضایی (سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی)، از جمله مراجع بازنگری‌کننده هستند.

با توجه به جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی کشور، این دیوان علی‌القاعده باید مرجع بازنگری قضایی در مورد تصمیمات نهادهای حرفه‌ای باشد با این حال، به علت رویکرد شورای نگهبان در مورد واژه «دولتی» مذکور در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، محقق‌شدن این گزینه مستلزم تصویب و اصرار مجلس و نظر موافق مجمع است. (نک: رفیعی و تنگستانی، ۱۳۹۹) در غیر این صورت اعطای صلاحیت رسیدگی به اعتراض به تصمیمات مراجع انتظامی مربوط، مشابه حکم مقرر در تبصره الحاقی به ماده ۴۰ قانون سازمان نظاام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، به دادگاه تجدیدنظر استان شایسته به‌نظر می‌رسد. در مورد تصمیمات عام‌الشمول هم گزینه اعطای صلاحیت به شعبه‌ای از دیوان عالی کشور یا حتی هیأت عمومی دیوان عالی کشور قابل بررسی است.

۱۰-۳-٤. سنخ و حدود مداخله‌های دولت

از جمله محورهای مداخله‌های دولت می‌توان به نقش‌آفرینی در تأیید صلاحیت کاندیداهای عضویت در هیأت مدیره نظام‌های صنفی، نظارت بر عملکرد نهادهای مذکور با حفظ استقلال عملکردی اصناف (امامی و گرجی، ۱۳۹۵: ۳۷)، عضویت در مراجع انتظامی و نیز بازنگری قضایی تصمیمات و مصوبات آنها اشاره کرد. با این حال، درخصوص برخی از نظام‌ها، شاهد مداخلات متفاوتی هستیم که موجه‌بودن آن‌ها جای تردید است. وابستگی سازمانی مراجع انتظامی به واحد دولتی و صدور پروانه اشتغال از سوی واحد دولتی (کانون سردفتران اسناد رسمی) و نیز نقش رئیس جمهور در انتخاب ارکان نهاد (سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی) از جمله این موارد است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

نتیجه‌گیری

۱. تجربه تقنینی کشور ما در زمینه تشکیل نظام‌های صنفی عمری حدوداً ۷۰ ساله دارد. پس از گذشت این مدت، ارزیابی و آسیب‌شناسی این تجربه ضروری است. تمایل فزاینده صاحبان مشاغل مختلف جهت سازمان‌یابیِ حرفه‌ای و مطرح شدن طرح‌ها و لوایح مختلفی در این زمینه طی سالیان اخیر، اهمیت این موضوع را دوچندان کرده است. متأسفانه ادبیات حقوقی ما در این خصوص، نحیف و غیرقابل اتکاست.

۲. چالش‌های بنیادی تشکیل نظام‌های صنفی (به ویژه ایراد تعارض منافع و نبود پاسخگویی کارآمد) و عملکرد مورد انتقادِ نظام‌های صنفی کشور ما، در مجموع، دفاع از تشکیل آنها و یا اعطای استقلال به آنها را دشوار کرده است. با این حال، تشکیل بقاعده این نظام‌ها ضرورت دارد.

۳. قانون نظام صنفی کشور، به‌عنوان قانون اصلی حاکم بر تنظیم امور اصناف مختلف، واجد ایرادها و اشکالاتی است که باعث شده است این قانون کارآمدی لازم را نداشته باشد. علاوه بر نکات پیش گفته، خروج «تأسیسات گردشگری» از شمول قانون نظام صنفی (به موجب بند ۲ ماده ۹۸ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) می‌تواند شاهد این مدعا باشد.

۴. بررسی تجربیات تقنینی کشور ما نشان می‌دهد قانونگذار ما الگوی مشخص و متقنی را برای ایجاد نظام‌های صنفی خاص، پیش‌رو نداشته است. اولاً اینکه برای کدام یک از مشاغل باید درصدد ایجاد نظام خاص بود، مبتنی بر یک برنامه مدون نمی‌باشد. به‌نظر می‌رسد انگیزه‌ها و تلاش‌های صاحبان حرف در ایجاد نظام خاص نقش مهمی ایفا می‌کند. ثانیاً قوانین تصویبی و طرح‌ها و لوایح تقدیمی در بسیاری از مؤلفه‌های مشترکِ مهم، دارای اختلافاتی ناموجه هستند.

۵. وضعیت دوگانه تنظیم برخی حرفه‌ها (از جمله، وکالت و کارشناسی رسمی دادگستری) قابل دفاع نیست. چه اینکه اصولاً یک حرفه باید تابع ساختار واحد باشد. اگر دولت به هر علتی با ادامه فعالیت نهادهای حرفه‌ای مربوط، به کیفیت فعلی، موافق نمی‌باشد، باید برای اصلاح آنها اقدام کند. ضمناً انجام تنظیم مضاعف از طریق نهادهایی چون سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و نیز سازمان تعزیرات حکومتی نیز جای چندوچون دارد.

۶. در مقام اصلاح و ارتقای وضع موجود، اصلاح قانون نظام صنفی با هدف تقویت نظام صنفی عام، تشکیل حداقلیِ نظام‌های خاص جدید و رفع ایرادهای نظام‌های خاص موجود، با لحاظ نکات برشمرده‌شده قابل پیشنهاد است. ضمناً چنانچه نظام صنفی عام جایگاه واقعی خود را بیابد، ایده انحلال نه همه اما برخی از نظام‌های خاص موجود می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

فهرست منابع

۱. امامی، علیرضا و علی اکبر گرجی‌ازندریانی (۱۳۹۵)، "قواعد حقوقی حاکم بر آزادی فعالیت نظام‌های صنفی در ایران"، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، شماره ۱ /۴، صص ۱۴۰-۱۲۴.

۲. انصاری، علی و دیگران (۱۳۹۲)، "تحلیل ساختار حقوقی نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه ایران با مطالعهٔ تطبیقی در نظام حقوقی آمریکا"، تحقیقات مالی، شماره ۲، صص ۱۶۰-۱۴۹

۳. انصاری، باقر (۱۳۹۶)، حقوق رسانه، تهران: سمت، چاپ ششم.

۴. پرستش، رضا و سحر خسروی دانش (۱۳۹۸)، "مطالعه رعایت قواعد ماهوی اصول دادرسی منصفانه در مقررات نظام‌های حرفه‌ای ایران"، مطالعات حقوقی معاصر، شماره ۱۹، صص ۷۶-۵۱

۵. جوادی یگانه، محمدرضا و ساجده علامه (۱۳۹۷)، "تحلیل اجتماعی رابطه سازمان صنفی و سازمان فتوت در ایران"، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۸، شماره ۲، صص ۳۰۹-۲۷۹.

۶. دباغ، رحیم (۱۳۹۳)، بررسی کارکردها و روابط اصناف با حکومت در ایران، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۱۲.

۷. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور (۱۳۸۸)، "نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی"، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۴، صص ۲۱۱-۱۹۱.

۸. رفیعی، محمدرضا و محمدقاسم تنگستانی (۱۳۹۹)، "ارزیابی آثار تقنینی رویکرد شورای نگهبان به حدود صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری"، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲، شماره ۲، صص ۱۱۶-۹۵.

۹. سردارنیا، خلیل‌اله و ساسان جاهدین محمدی (۱۳۹۵)، "سازوکارهای حقوقی تعامل اصناف با دولت و ضعف نهادمندی اتحادیه‌های صنفی در ایران"، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، شماره ۱، صص ۸۳-۵۷.

۱۰. شادکامی، مصطفی و حسین هرورانی (۱۳۹۲)، الگوهای اصناف و اتاق بازرگانی در جهان، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۵۶۲.

۱۱. عزیزی، ابراهیم و محسن صرامی (۱۳۹۷)، "طراحی راهکارهای برون‌رفت از آسیب‌های قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی به منظور ارتقاء اثربخشی آن"، نشریه مدیریت فردا، سال هفدهم، صص ۴۲-۳۱.

۱۲. مرادزاده، مهدی و اکبر طلابکی (۱۳۹۷)، «بررسی نظام‌های حرفه‌ای در نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق، شماره ۱۹، صص ۳۲۵-۳۰۳.

13. Bartle, I., Vass, P., (2005), Self-regulation and the regulatory state: A survey of policy and practices. Research Report,

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]

University of Bath: 1-76. Available at: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.553.3190&rep=rep1&type=pdf

14. International Council for Ad Self-Regulation (2017), International Guide to Developing a Self-Regulation Organization, Available online at:https://www.easa-alliance.org/sites/default/files/2017_12_12_ICAS_SRO_Guide.pdf
15. Kleinsteuber, Hans J. (2014), Self-regulation, Co-regulation, State regulation, Available online at: https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/13844.pdf
16. Matys, Elena et al. (2019), Rating and Assessment of the Effectiveness of Self-Regulatory Organizations in the field engineering research, E3S Web of Conferences 135, available online at: https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2019/61/e3sconf_itese18_04004.pdf
17. Model for Effective Regulation (2020), Report of the SRO Consultative Committee of the International Organization of Securities Commissions, available online at: https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD110.pdf
18. Priest, Margot (1998), The Privatization of Regulation: Five Models of Self-Regulation, Ottawa Law Review, Vol. 29:2, Pp. 233-302.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.29]