

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به بند (۱۶) ماده (۲) قانون اهداف و وظایف

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی»

طرح الحاق یک تبصره به بند «۱۶» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با این مقدمه توجیهی که فعالیت‌های اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی در حرفه‌های مرتبط با کانون‌های آگهی، تبلیغاتی، نشر و مؤسسات فرهنگی و هنری در منافات با اختیارات و وظایف نظارتی وزارت ارشاد اسلامی قرار دارد، پیشنهاد خروج این فعالیت‌ها از شمول قانون نظام صنفی کشور را داده است. پیش‌فرض طراحان محترم طرح این بوده است که:

الف) اتحادیه‌ها و مجامع صنفی حوزه فرهنگ بخشی از وظایف نظارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند،

ب) خروج فعالیت‌های مزبور از قانون نظام صنفی کشور موجب افزایش اختیارات نظارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خواهد شد.

درخصوص این طرح برخی ملاحظات وجود دارد:

۱. تبصره پیشنهادی از جهت محتوا همخوانی و مطابقت تامی با بند «۱۶» ماده (۲) قانون «اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» ندارد. چراکه در این بند تنها به اصل صلاحیت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در «صدور اجازه تأسیس، انحلال و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های تبلیغاتی، چاپخانه‌ها و مؤسسات تکثیر و مؤسسات وابسته به صنعت چاپ و نظارت بر کیفیت و محتوای آگهی‌ها و کارهای چاپی» تصریح گردیده است و در انتها نیز بدون اشاره به حاکم بودن یا نبودن یک قانون و یا مقرره خاصی، به نحو کلی اعمال این صلاحیت را منوط به رعایت «ضوابط و مقررات مربوطه» نموده است. بنابراین به هیچ عنوان تصریحی بر حاکم بودن یا نبودن یک قانون خاص مثل قانون نظام صنفی بر فرآیند اعمال صلاحیت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی وجود ندارد که بتوان تبصره پیشنهادی را به‌عنوان یک استثنا بر موضوع مورد حکم در بند «۱۶» توجیه کرد.

۲. قانون نظام صنفی کشور به‌عنوان مهمترین قانون فعالیت‌های صنفی در جمهوری اسلامی ایران امور مربوط به سازمان، وظایف، اختیارات، حدود و حقوق افراد و واحدهای صنفی را تعیین می‌کند و ضمن حمایت از فعالیت اقتصادی فعالان صنفی رابطه آنها را با مصرف‌کننده و نیز نهادهای دولتی تنظیم می‌کند.

در این قانون اتحادیه‌های صنفی به‌عنوان اصلی‌ترین بازوهای صنفی تنظیم‌کننده رابطه اصناف با دولت وظایفی چون صدور پروانه کسب، ایجاد تسهیلات لازم برای آموزش‌های مورد نیاز افراد صنفی، تشکیل کمیسیون‌های رسیدگی به شکایات، حل اختلاف، بازرسی واحدهای صنفی، فنی و آموزشی، وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات به نمایندگی از طرف وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته

برای دخالت در امور تخصصی یا نظارت محتوایی به‌ویژه در مشاغل فرهنگی فراهم نکرده است. شاهد روشن این امر (ماده (۹۱)) «قانون نظام صنفی کشور» است که به صراحت به تحدید حوزه فعالیت اتحادیه به حوزه کسب‌وکار و عدم تداخل آن با وظایف نظارتی سایر دستگاه‌ها اشاره می‌کند.

ماده (۹۱)

اشخاص حقیقی یا حقوقی که طبق قوانین جاری موظف به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس، بهره‌برداری یا اشتغال از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها یا شرکت‌های دولتی، سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است یا نهادهای عمومی غیردولتی هستند، چنانچه به عرضه مستقیم کالاها یا خدمات به مصرف‌کنندگان مبادرت ورزند، مکلفند علاوه بر دریافت مجوز فعالیت یا پروانه، نسبت به اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوط اقدام کنند. اشخاص مذکور مشمول قانون نظام صنفی و مقررات آن خواهند بود.

تبصره - اخذ پروانه کسب از اتحادیه، مانع اعمال نظارت مقرر در قوانین جاری از سوی هریک از دستگاه‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی یاد شده بر آنها نخواهد بود.

۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی براساس بند «۲۲» ماده (۲) «قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» وظیفه «صدور اجازه تأسیس یا انحلال مراکز، مؤسسات و مجامع فرهنگی، مطبوعاتی، خبری، هنری، سینمایی، سمعی و بصری و مؤسسات انتشاراتی و تبلیغاتی در کشور و نظارت بر فعالیت‌های آنها و همچنین ناشرین و کتاب‌فروشان در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط» را برعهده دارد. براساس این بند سازوکارها و روندهای مختلفی در مجموعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای صدور مجوز فعالیت، نظارت بر عملکرد و محتوای تولید شده و در نهایت رسیدگی به تخلفات شکل گرفته است. به‌عنوان مثال در معاونت فرهنگی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی درخصوص ناشران فرآیندهای مختلفی از جمله صدور مجوز فعالیت انتشاراتی، صدور مجوز نشر کتاب و نیز رسیدگی به تخلفات ناشران وجود دارد که بدون هیچ‌گونه منع یا خلأ قانونی امکان نظارت به کلیه فعالیت‌های این حیطه را فراهم می‌کند. به‌عبارت دیگر درحال حاضر هیچ منع قانونی یا محدودیتی برای اعمال نظارت وزارت ارشاد در حوزه‌های یاد شده در بالا وجود ندارد.

۴. دولت در فرآیند سیاستگذاری در حوزه فرهنگ از جهات مختلفی به اصناف نیاز داشته است و در دوره‌های مختلف از شکل‌گیری اصناف حمایت کرده و سازوکار آنها را تنظیم نموده است؛ اتحادیه‌های صنفی به مثابه انجمن یا گروهی از پیشه‌وران حرفه‌ای خاص که براساس همبستگی متقابل و منافع مشترک افراد وابسته به جایگاه‌های شغلی یکسان متشکل شده‌اند، جایگاه برجسته‌ای در تنظیم روابط گروه‌های شغلی و حاکمیت ایفا می‌نمایند. اتحادیه‌های صنفی از یک‌سو باعث حمایت از منافع مشترک صنفی و اقتصادی افراد شده و ازسوی دیگر با تنظیم و تحدید میدان عمل افراد و مقید نمودن آنها به قوانین موجود، تداوم حضور آنها در جریان عمومی زندگی اجتماعی و صنفی را ممکن می‌نمایند. براین‌اساس مسئله حمایت از اصناف حوزه فرهنگ و تنظیم سازوکارهای آنها همواره اهمیت برجسته‌ای در سیاستگذاری جمهوری اسلامی داشته است و درحال حاضر اصناف این حوزه با تمرکز بر حوزه کسب‌وکار و اقتصاد فرهنگ همکاری مثبت و رو به رشدی با دستگاه‌های فرهنگی دولت دارند و تنش‌های موجود میان بدنه صنفی و دولت را کاهش می‌دهند.

۵. از آنجایی که این تبصره از آن جهت که عبارت «طبق ضوابط و مقررات قانونی مربوطه» در بند «۱۶» ماده (۲) را از جهت مفهوم سرگردان و بلامصداق می‌کند، زمینه اعمال نظر سلیقه‌ای مبتنی بر نظرات شخصی مسئولان اجرایی را فراهم می‌کند که نتیجه

جز سوءاستفاده یا تشمت رویه‌ای اجرایی و نظارتی در این خصوص را در پی نخواهد داشت.

۶. با توجه به اینکه لایحه اصلاح قانون نظام صنفی در کمیسیون اقتصادی بررسی و تصویب شده است و در نوبت طرح در صحن علنی است به نظر می‌رسد تا زمان تعیین تکلیف نهایی این لایحه، طرح مزبور مسکوت باقی بماند و اگر در لایحه مورد نظر اهداف مورد نظر طراحان طرح تأمین نشد، مورد بررسی قرار گیرد.

جمع‌بندی

اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی مرتبط با کانون‌های آگهی، تبلیغاتی، نشر و مؤسسات فرهنگی و هنری صرفاً در محدوده حوزه کسب‌وکار و اقتصاد فرهنگ فعالیت می‌کنند و این فعالیت‌ها منافاتی با اختیارات و وظایف نظارتی وزارت ارشاد اسلامی ندارد. بنابراین خروج حوزه‌های مزبور از شمول قانون صنفی هیچ تأثیری در کاهش یا افزایش اختیارات حوزه نظارت وزارت ارشاد نخواهد داشت. در عین حال درحال حاضر سازوکارهای نظارتی وزارت ارشاد در همه حوزه‌های مزبور بدون هیچ خلأ قانونی جاری و ساری است و فعالیت اتحادیه‌های صنفی حوزه فرهنگ نیز با تسهیل ارتباط شاغلان و فعالان این حوزه با دولت و دستگاه‌های فرهنگی، به کل فرآیند مدیریت فرهنگی کمک می‌نمایند.

با توجه به اینکه مستثنا کردن فعالیت‌های مرتبط با کانون‌های آگهی، تبلیغاتی، نشر و مؤسسات فرهنگی و هنری از قانون نظام صنفی کشور نه تنها به بهبود نظارت در این حوزه منجر نمی‌شود، بلکه سیاستگذار را از ظرفیت‌های صنفی این حوزه برای مدیریت محروم می‌کند، کلیات طرح «الحاق یک تبصره به بند «۱۶» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» مردود است.

پیشنهاد

با عنایت به اینکه طرح ارائه شده مقاصد مورد نظر طراحان محترم طرح را تأمین نمی‌کند پیشنهاد می‌شود:

۱. طرح تا زمان تعیین تکلیف نهایی لایحه اصلاح قانون نظام صنفی در مجلس مسکوت بماند و تلاش شود تا در همان لایحه اهداف مورد نظر طراحان تحقق یابد.

۲. در صورت عدم تحقق اهداف مورد نظر طراحان طرح می‌توان بخشی از بند «۱۶» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را به نحوی اصلاح نمود که عبارت «طبق ضوابط و مقررات مربوط» حذف شود و به اعمال صلاحیت‌های موضوع این بند تصریح شود.