

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی طرح قانونی «اصلاح قانون تشکیل سازمان روانشناسی و مشاوره»

سید احسان رفیعی علوی*

DOI: 10.22096/LAW.2023.537729.1928

[تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۰۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۳۰]

چکیده

تحقیق پیش رو، مطالعه در حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای را مدنظر قرار داده و در راستای نوآوری و کارآمدی تحقیق کوشیده است تا اصول جدید حقوق اداری تطبیقی را در طرح اصلاح یکی از اشخاص حقوق اداری ایران بررسی نماید. تحقیق فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی، طرح اصلاح قانون تشکیل سازمان مشاوره و روانشناسی را مدنظر قرار داده و کوشیده است با تمرکز بر یافته‌های حقوق تطبیقی جدید در حوزه اداری، نتایج پژوهش خود را سامان دهد. نتایج نشان می‌دهد که بهرغم کوشش طرح، ابتکار قانونی یادشده در خصوص اصول اخلاق حرفه‌ای، شفافیت و تعارض منافع، هنوز فاصله زیادی با اصول حقوق عمومی دارد.

واژگان کلیدی: اهداف اجتماعی؛ ابتکار قانونی؛ حقوق اداری؛ سازمان نظام روانشناسی و مشاوره؛ سازمان‌های حرفه‌ای.

مقدمه

حقوق اداری تطبیقی پیوندی ناگسستنی با مفهوم سازمان‌های حرفه‌ای دارد تا جایی که برخی حقوق اداری جدید را حقوق مشارکت حرفه‌ای انگاشته‌اند.^۱ گرچه در نسل یکم، هدف انجمن و اشخاص حرفه‌ای صرفاً حفظ حقوق اعضای این سازمان‌ها تلقی می‌شد، اما در نسل دوم، در بسیاری از موارد تأمین منافع عمومی و ارتقاء خدمات عمومی جزء اهداف اصلی این سازمان‌ها قرار گرفت.^۲ اکنون، آخرین تحول در این اشخاص حقوقی حقوق اداری تطبیقی بر «ارتقاء اهداف اجتماعی» و تنظیم‌گری قرار گرفته است و یکی از ابزارهای حقوق عمومی در تنظیم ارزش‌های اجتماعی تلقی می‌شود.^۳ از سوی دیگر، اهمیت جایگاه روانشناسی و سلامت ذهن و روح در جامعه و سیر فزاینده جامعه در اقبال و توجه به این دانش و خدمات آن در ترمیم اجتماعی است. در کنار این اقبال، نمی‌توان انکار کرد که ارتقاء سطح جامعه در سلامت روان را نمی‌توان بی‌ساخت قانونی رها کرد. سازمان‌های حرفه‌ای بخش عمده‌ای از تنظیم این فعالیت‌ها و ارتقاء اهداف اجتماعی در این راستا را بر عهده دارند.

در ضرورت تحقیق نمی‌توان انکار کرد که نظام حقوقی ما، هم در حقوق اداری سازمان‌های حرفه‌ای و هم در استفاده از ظرفیت‌های این اشخاص اداری در حوزه روان‌شناختی، به‌خوبی نتوانسته است اهداف نسل‌های جدید سازمان‌های حرفه‌ای را برای ارتقای حقوق اداری درونی نماید و اکنون، ضرورت استفاده از حقوق اداری برای ارتقای این سازمان‌ها کاملاً مسجل است.

سازمان نظام روانشناسی و مشاوره در سال ۱۳۸۲ و بر اساس «قانون تشکیل سازمان نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران» مصوب مجلس شورای اسلامی ایجاد شد. اساس تأسیس این نهاد یک امر ضروری و مسلم بوده است که از ذکر اهمیت و ضرورت یادشده به‌خوبی قابل درک است. از این‌رو، نیاز به یک نظم حقوقی در این حوزه اجتماعی، به تأسیس قانون و سازمان یادشده دامن زده است. اکنون پس از گذشت دو دهه از تصویب این قانون، هم ایرادات فنی و اجرایی قانون مذکور، هم ایرادات ماهوی در خصوص اهداف نسلی (تأمین اهداف اجتماعی و منافع عمومی) مشخص شده است. بنابراین، مقنن در قالب یک ابتکار قانونی طرحی را اعلام

1. Bernard Asso, et al., *Contentieux administratif*, (Paris: Levallois-Perret, 2006), 436.

2. Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Tome 5 (France: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2000), 287.

3. Peter Cane, "Theory and values in public law". In *Law and Administration in Europe. Essays in Honour of Carol Harlow*, ed. Paul Craig (Oxford: Oxford University Press, 2003), 9.

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۵۵

وصول کرده است^۴ که می‌تواند در صورت تلقی درست از نیاز و اهداف نظم حقوقی مترقی، این حوزه اجتماعی را تنظیم و ارتقاء دهد.

از این رو، تحقیق پیش‌رو پرسش اصلی را این‌گونه طرح کرده است: آسیب‌شناسی طرح قانونی «اصلاح قانون تشکیل سازمان روانشناسی و مشاوره» با تمرکز بر حقوق عمومی تطبیقی اشخاص حرفه‌ای چیست؟

فرضیه تحقیق نیز رابطه معنادار دو متغیر تحقیق و عدم توجه ابتکار قانونی (طرح مجلس) مذکور است؛ بدین معنا که ابتکار تقنینی در «هدف ارتقاء اجتماعی» و «تنظیم ساختاری حقوقی» نسبت به حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای دارای نقصان است و ارتقاء این طرح با ابتکارات مورد اشاره می‌تواند کارآمدی این نهاد را تضمین نماید. بر این اساس، لازم است تا بررسی شود که ایرادات شکلی قانون از جهت ساختار یک انجمن حرفه‌ای مطلوب مبتنی بر اساس استانداردهای حقوق اداری تطبیقی چیست؟ به جهت ماهوی و با مطالعه تطبیقی تجربه سازمان‌های حرفه‌ای در کشورهای دیگر، سازمان ملی مذکور با چه نقصان‌هایی روبروست؟ و در نهایت اینکه، ابتکار قانونی مجلس شورای اسلامی تا چه حد توانسته است آسیب‌های یادشده را ترمیم نماید؟ برای اینکه به‌طور دقیق، چالش‌ها و فرصت‌ها در این رابطه مطالعه شود، لازم است تا قانون موجود و آسیب‌های حقوق عمومی موجود، به‌عنوان چالش‌های موجود که باید در فرصت ابتکار قانونی جدید مورد توجه قرار گیرند نیز بررسی گردند.

از آنجا که طرح قانونی یادشده، اکنون در مراحل کارشناسی و فرایند تصویب در کمیسیون‌های تخصصی قرار دارد، نتایج تحقیق می‌تواند در این حوزه کارگشا باشد و نوآوری و خلاقیتی بهینه برای کارآمدی حقوق اداری تلقی گردد. از سویی، مدل مطالعه و طراحی نهایی این تحقیق می‌تواند برای ارتقاء رویه حقوق اشخاص حرفه‌ای در کشور ما که در توجه به تحولات حقوق اداری کم‌تفطن بوده است، راهگشا، خلاقانه و نوآور باشد. از سوی دیگر، مبانی نظری تحقیق، از آنجایی که مبانی نظری تحقیق خود را مکتب تعامل جامعه و قانون قرار داده - که در مقالات حقوقی کاملاً مورد غفلت است - از این جهت نیز دارای نوآوری است و روش‌شناسانه تلقی می‌گردد.

ساختار تحقیق متناسب با پرسش‌های فوق این‌گونه خواهد بود که در گفتار یکم، آسیب‌شناسی شکلی تجربه قانون ایرانی و مشکلات قانون جاری بررسی خواهد شد. سپس در گفتار دوم، ساختار

۴. طرح اصلاح قانون تشکیل نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران در جلسه علنی مورخ ۰۵/۰۸/۹۹ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید.

کلی تجربه حقوق اداری در سازمان‌های حرفه‌ای روانشناسی بررسی می‌گردد، و در نهایت در گفتار سوم، تمرکز مطالعه بر تطبیق یافته‌های مسلم گفتار یکم و دوم در ابتکار قانونی طرح خواهد بود. روش تحقیق نیز روش کیفی استفاده از اسناد و مطالعات کتابخانه‌ای به شکل تطبیقی است.

گفتار یکم: مبانی نظری

مرز حقوق اداری جدید از قرائت‌های سنتی حقوق اداری را می‌توان دور شدن از توجه محض به تکنیک‌های حقوقی و ابزارهای حقوقی خردگرا در مقابل حقوق اداری باردار و کلان‌نگر از ارزش‌های عالی حکمرانی پنداشت. در حقیقت، اکنون حقوق اداری فقط مجموعه قواعد حاکم بر اداره و مردم نیست، بلکه اساساً در تعریف جدید حقوق اداری، توجه خاص به دو نکته دیده می‌شود: حاکمیت قانون و توجه به مقرر اداری، به‌عنوان ابزار تعامل اجتماعی.^۵ در حقیقت، اکنون حقوق اداری حقوق تک‌عنصری اداره صرف نیست و تکنیک‌های اداره با ارزش‌های حاکمیت قانون باردار و هدفمند شده است تا از حقوق اداری ابزار تعامل اجتماعی و توانمندسازی به اهداف اجتماعی ساخته شود. در این رویکرد تکنیک‌ها، ساختارها و ابزارهای حقوقی صرفاً قواعدی پیش‌ساخته معین و برساخته از کیفیت وضعی نیستند، بلکه پیوندی عمیق بین حقوق اداری و جامعه‌شناسی با کلیدواژه تعامل اجتماعی وجود دارد که جامعه‌شناسی هنجاری و روانشناسی اجتماعی می‌کوشند تا ظرفیت‌های تحلیلی خود را در اختیار حقوق اداری قرار داده، به دو پرسش پاسخ دهند: مقرر اداری، دارای تکنیک اداری یا ابزار حقوق اداری چه تأثیری بر ارتقای اهداف قانون دارد و تولید مقررات جدید اجتماعی از چه طریق می‌تواند کارایی و بهینه شدن اجتماعی نسبت به اهداف اجتماعی را تضمین نماید؟^۶

اکنون، برای روش‌شناسی، مطالعه حقوق و نهادهای حقوقی در بافت اجتماعی آن‌ها می‌تواند به‌عنوان یک زمینه علمی متمایز از تعهد آن به گفت‌وگوی میان‌رشته‌ای و روش‌های تحقیق چند رشته‌ای باشد. فرض اساسی زیربنای این کار این است که قانون مستقل نیست؛ یعنی مستقل از جامعه، درحالی‌که «پژوهش حقوقی متعارف سنتی برای پاسخ به پرسش‌های جامعه به درون نظام حقوقی و تنها استدلال صرف انتزاعی حقوقی را در نظر می‌گیرد»، «جنبش قانون و جامعه به بیرون نگاه می‌کند و میزان استقلال حقوق اداری، در صورت وجود را به‌عنوان یک پرسش

5. Steffen Roth, Anton Schutz, "Ten systems toward a canon of function systems" *Cybernetics and Human Knowing* 22, No. 4 (January 2015), 11-31.

6. Faigman & David L, *The Supreme Court's 200-Year Struggle to Integrate Science and the Law* (Laboratory of Justice, 2005): 97.

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۵۷

اجتماعی در نظر می‌گیرد»^۷. در حقیقت، حقوق اداری جدید اشخاص حرفه‌ای، نگرانی عمیقی را درباره تأثیری که قوانین پس از لازم‌الاجرا شدن بر جامعه می‌گذارند، ابراز می‌کند؛ نگرانی‌ای که یا نادیده گرفته می‌شود یا در پژوهش‌های حقوقی مرسوم ممکن است مورد توجه قرار نگیرد.

از این رو، مبانی نظری این تحقیق، توجه خاص به رویکرد جامعه و قانون و تعاملات دیالکتیکی این دو نهاد مهم اجتماعی خواهد بود.

گفتار دوم: آسیب‌شناسی تجربه «قانون تشکیل نظام و مشاوره»

طرح ابتدایی قانون نظام روانشناسی برای نخستین بار در مجلس ششم در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۱۲ در مجلس اعلام وصول شد و پس از رفت و برگشت بین کمیسیون، صحن و شورای نگهبان، در نهایت در تاریخ ۱۳۸۲/۲/۲۸ به تصویب نهایی مجلس رسید. اکنون با گذشت زمان، آسیب‌های مذکور که از آغاز نیز می‌توانست تدارک حقوقی شود، به‌خوبی تبیین شده است که در ذیل به آن اشاره خواهد شد:

بند یکم: ضعف در کیفیت انتخابات، به‌عنوان عامل «اعمال مشارکت عمومی»

انتخابات، اکنون به‌عنوان مهم‌ترین عامل مقوم در اعمال دموکراسی حرفه‌ای نماینده‌محور در حقوق اداری تطبیقی تلقی می‌شود. حقوق اداری جدید معتقد است که ارتقاء مشروعیت و کارایی نهادهای حرفه‌ای و صنفی مبتنی بر یک انتخابات با مشارکت فعالان در این سازمان حرفه‌ای است.^۸ انتخابات، اکنون فقط کمیت ظاهری اظهار و اخذ رأی از انتخاب‌کنندگان نیست، بلکه مفهوم انتخابات در حقوق عمومی جدید بیشتر تأکید بر کیفیت اخذ رأی از انتخاب‌کنندگان، به نحوی است که مشارکت بر اساس اطلاعات کامل از حوزه عمومی^۹ مورد رأی‌گیری بوده باشد. اگر انتخابات نتواند در ساختار شکلی، از جهت نظارت، تبلیغات، و گردش آزاد اطلاعات استانداردهای کیفی را تأمین نماید، قطعاً نتیجه انتخابات اگر نوعی از مشارکت تلقی شود، نتیجه

7. Linda Mulcahy, . . Visual Turn in Socio-Legal Studies?. *Journal of Law and Society*, 44, 2 (Oct 2017): S111-S128.

8. Timothy H. Jones, "Administrative Law, Regulation, and Legitimacy" *Journal of Law and Society* 16, no. 4, (1989): 410.

۹. حوزه عمومی که سپهر عمومی، عرصه عمومی و گستره همگانی هم نامیده شده (*Public sphere*) است، امکانی در زندگی جمعی انسان‌هاست که با تحقق آن، افراد جامعه می‌توانند از طریق یکدیگر به سخن آیند و با مقابله به امر عمومی توجه کنند و آن را مورد بحث و گفتگو قرار دهند. در حوزه عمومی، افراد در وضعیتی آزاد، دور از تحمیل‌ها و اجبارها، امر عمومی را مورد بحث و نظریات یکدیگر را مورد ارزیابی قرار می‌دهند، و بدین‌وسیله، امکان رسیدن به یک توافق جمعی واقعی را به حداکثر می‌رسانند.

نهایی، قطعاً کارآمدی و بهینه شدن تصمیمات حوزه عمومی را نخواهد داشت.^{۱۰} از این رو، می‌توان گفت یکی از اهمیت‌های فوق‌العاده در حقوق اداری اشخاص و انجمن‌های حرفه‌ای، فرایند کمی و کیفی انتخابات در این اشخاص است تا جایی که انتخابات این اشخاص حقوقی حقوق عمومی، در برخی کشورها به مقامات ملی معتمد سپرده شده و قوانینی خاص بر کمیت و کیفیت انتخابات این اشخاص حاکم است.^{۱۱}

فصل پنجم قانون جاری به مسئله انتخابات پرداخته است. طول مدت تصدی مسئولیت، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، و زمان برگزاری انتخابات پس از انحلال یا در پایان هر دوره در این فصل بررسی شده است. ایراد اساسی این فصل را می‌توان در دو سطح معین کرد:

بند دوم. فقدان تفکیک مقام «اجرا» و «نظارت» بر انتخابات

اصول حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای، یکی از پایه‌های برگزاری انتخابات منطبق بر اصول حقوق عمومی را تفکیک مقام اجرا و مقام نظارت بر انتخابات می‌داند؛ به طوری که این تفکیک بتواند تأمین نماید که اخذ رأی به صورت آزاد و منصفانه مشارکت عمومی را تأمین کرده است.^{۱۲} عدم تعیین احکام لازمه این اصل حقوقی و عقلانی در متن قانون و عدم اختصاص موادی در فصل انتخابات با موضوع یادشده، سبب شده است تا در عمل، هیئت اجرایی و نظارت با حکم رئیس سازمان تعیین شود و احکام این حوزه به صلاحیت نظام‌نامه‌ای ریاست سازمان و شورای مرکزی واگذار شود. به‌رغم اینکه در ماده ۱۸ طرح اولیه قانون مذکور پیش‌بینی شده بود تا نمایندگان از وزارت کشور، وزارت علوم و تحقیقات، وزارت بهداشت و درمان و یک نفر نماینده از کمیسیون تحقیقات و آموزش مجلس، هیئت نظارت را تشکیل دهند، اما در متن نهایی مصوب این ماده حذف شده است. به هر صورت، چنین سازوکاری دارای ابهام است و نمی‌تواند منطبق با موازین حقوقی مذکور تلقی شود؛ بدین معنا که ضرورت دارد مقام نظارت بر انتخابات از میان اشخاص بی‌طرف و بدون منافع به‌طور ثابت تعیین شود و مقام اجرایی نیز به گونه‌ای انتخاب شود که شائبه تعارض منافع وجود نداشته باشد.

00. Carolan Eoin, *The New Separation of Powers* (Oxford University Press, 2009) 322.

۱۱. به‌طور مثال، نگاه کنید به قانون اداری ایالات متحده آمریکا و تدابیر اتخاذشده برای حفظ کمیت و کیفیت انتخابات در آژانس‌های اداری در متن ذیل:

Office of the Federal Register, *Document Drafting Handbook*, Oct. 1998 revision. See particularly sections 1.1, 2.1, and 3.1.

22. William V. D'Antonio, Steven A. Tuch, "Voting in Professional Associations: The Case of the American Sociological Association Revisited", *the American Sociologist* 22, no. 1, (Apr 1991):40.

بند سوم. عدم وجود ضابطه عینی برای صلاحیت‌های انتخاب شوندگان

تصدی مقامات اشخاص اداری و اصولاً استفاده از اقتدارات عمومی و صلاحیت‌های مقام اداری همواره برای همه افراد ممکن نبوده و نیست و بنابراین، محدودیت‌هایی در این رابطه وجود دارد؛ به تعبیری یکی از سنتی‌ترین اصول حقوق تطبیقی اعتقاد به این است که تصدی مقامات حقوق عمومی اصل شایستگی در این باره تلقی می‌شود. محدودیت‌های ماهوی تجربه و شایستگی‌های علمی، صلاحیت اخلاقی، و جامعه‌پذیری^{۱۳} مبتنی بر ارزش‌های اجتماعی^{۱۴} از بنیادی‌ترین محدودیت‌ها در این حوزه تلقی می‌شوند^{۱۵} که حقوق اداری تطبیقی آن را تأیید کرده است. تضمین مفاهیم فوق از دو جهت با اهمیت است: یکم اینکه، اگر به مفاهیم کش‌دار فوق در حقوق عمومی بسنده شود و ضابطه ملموس عینی برای آن تدارک داده نشود، آنگاه حقوق و آزادی‌های فرد در مظان تحدید قرار خواهد داشت. دوم، از سویی نیز ممکن است رها کردن و بی‌ضابطه قرار دادن این صلاحیت‌ها اصل شایسته‌سالاری را مورد تحدید قرار دهد، بنابراین لازم است تا مراجع مشخص و مورد اعتمادی برای این موضوع پیش‌بینی شوند. اصل «عدم امکان تصدی افراد فاقد صلاحیت در مقامات عمومی» در نظر دادرس قانون اساسی نیز در مرحله یکم تصویب قانون سازمان در مجلس به شدت مورد تأکید بوده و جزء ایرادات پرتکرار شورای نگهبان در تصویب مرحله یکم این قانون بوده است.^{۱۶}

ایرادی دیگر که در قانون جاری وجود دارد و رویه حقوقی سازمان نیز مؤید آن است، همین موضوع است که صلاحیت‌های انتخاب شوندگان که موضوع حکم ماده ۱۸ قانون یادشده است، از طریق مراجع صالح مورد تأیید قرار گرفته است و سازمان بررسی و تطبیق، مصادیق تابعیت کشور

۱۳. در فلسفه حقوق عمومی، اجتماعی شدن یا جامعه‌پذیری به روندی گفته می‌شود که در آن شخص در طول حیات خویش هنجارها، عرف‌ها و ارزش‌های جامعه خویش را یاد می‌گیرد؛ به عبارتی آماده شدن فرد به وسیله جامعه برای بر عهده گرفتن نقش‌ها را جامعه‌پذیری می‌گویند. زمانی که فردی در جامعه، جامعه‌پذیر نشود، یا به اصطلاح، دچار کزروی اجتماعی شود، جامعه از طریق روش‌های کنترل اجتماعی سعی در انطباق او با ارزش‌ها و عقاید جامعه می‌کند.

۱۴. نظم اجتماعی بستگی به وجود ارزش‌های عام و مشترکی دارد که مشروع و تعهدآور به شمار می‌آیند و به منزله معیارهایی هستند که نهایت اعمال به وسیله آن‌ها گزیده می‌شود. پیوند دستگاه‌های اجتماعی و شخصی با جذب ارزش‌ها از طریق جامعه‌پذیری تحقق می‌یابد.

55. Kaufman, Daniel et al, "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4280 (July 2007), 92.

۱۶. اظهارنظر ۲۵۲۴/۳۰/۸۱ تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۹ شورای نگهبان قانون اساسی که عدم قید صلاحیت‌های مذکور را خلاف قانون اساسی اعلام کرده است: ۷. در ماده (۱۰) عدم ذکر شرایط برای عضویت در شورای منطقه مستلزم تجویز عضویت افراد فاقد صلاحیت لازم (مانند افراد غیر موثق یا متجاهر به فسق و فساد اخلاق و بی‌تعهد در برابر نظام اسلامی) است. از این جهت، مغایر بند ۱ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد. ۸. در ماده (۱۱) عدم ذکر شرایط برای انتخاب رئیس مستلزم تجویز انتخاب افراد فاقد صلاحیت لازم (مانند افراد غیر موثق یا متجاهر به فسق و فساد اخلاق و بی‌تعهد نسبت به نظام اسلامی) است. از این جهت، خلاف موازین شرع شناخته شد.

جمهوری اسلامی ایران، نداشتن سوء پیشینه کیفری و عدم اشتهار به فسق و فساد اخلاق، نداشتن پرونده محکومیت در هیئت رسیدگی به تخلفات صنفی و نیز عدم تخلف از اصول نظامنامه اخلاقی، اظهار التزام به دین مبین اسلام و وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را رأساً و بدون در نظر گرفتن مراجع صالح تأیید می نماید. رویکردی که در خلأ قانونی پیش آمده و رویه غلط، به طبع آثاری منفی در هر دو جهت خواهد داشت و نقض اصول حرفه‌ای حقوق تطبیقی تلقی می گردد.

بند چهارم: ناکافی بودن احکام قانون در خصوص مجمع عمومی، به عنوان ارکان شکل گیری اقتدار

مجمع عمومی در حقوق اداری اشخاص حرفه‌ای و صنفی، مظهر اراده عمومی فعالان صنوف و حرفه‌ها تلقی می شود که نظارت و مشارکت نهایی در تأمین اقتدار و صلاحیت‌های صنفی مشروع برای تنظیم گری را از طریق همه اعضاء و سازوکار انتخابات تأمین می نماید.^{۷۷} آموزه‌های حقوق تطبیقی نظارت حرفه‌ای بر ارکان اجرایی پیش‌بینی کرده است تا تضمین کیفیت حق انتخاب کنندگان و حق مشارکت عمومی را تضمین نماید.

در قانون جاری در ماده ۷، مجمع عمومی از ارکان سازمان معرفی شده و در ماده ۱۴ نیز ارائه گزارش نظارت بازرسان سازمان به این مجمع پیش‌بینی شده است. سالانه بودن این مجمع و امکان پیشنهاد انحلال شورای مرکزی به پیشنهاد هیئت بازرسان منتخب از طریق مجمع دیده شده است. از آنجاکه ترتیب تشکیل مجمع عمومی، وظایف و صلاحیت‌ها و مسئولیت تشکیل مجمع در ادوار سالانه و ضمانت اجرای عدم تشکیل مجمع در هیچ کجای قانون پیش‌بینی نشده است، در نتیجه تردیدی نیست که تسلسل عوامل فوق، نظارت هیئت بازرسان را عملاً بی فایده خواهد کرد؛ زیرا چنانچه در عمل نیز در سال‌های متعدد چنین بوده، اساساً مجمع عمومی تشکیل نشده است تا گزارشی به ایشان ارائه گردد. در پی اقدامات مذکور، در نتیجه نظارت بر شورای مرکزی سازمان و ریاست سازمان نیز عملاً منتفی خواهد شد و سازوکار انتخابات نیز به دلیل فقدان اطلاعات (گزارش بازرسی) کافی فاقد کیفیت کافی خواهد بود.

بند پنجم: مسئله نظارت و سازوکارهای مسدود

اصولاً حقوق اداری در خصوص اشخاص حرفه‌ای یا انجمن‌های صنفی دو اصل را به دلایل گوناگون، به عنوان پیش فرض خود مورد نظر دارد: یکم، اصل حفظ استقلال این اشخاص با هدف

77. Jim Slaughter et al., *Notes and Comments on Robert's Rules* (Southern Illinois University Press, 2012), 160.

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۶۱

استفاده از خلاقیت و علاقه افراد برای اداره منافع شخصی ایشان که نشان داده است می‌تواند اهداف این سازمان‌ها را به خوبی تضمین نماید.^{۸۸} دوم، اصل حفظ اقتدار دولت‌ها در راستای حفظ نظم و منافع عمومی، به عنوان اصلی‌ترین وظیفه دولت‌ها.^{۱۹} از این رو، ساختار نظارت بر این اشخاص از پیچیدگی‌های حقوقی فراوانی برخوردار است؛ به گونه‌ای که تضمین هر دو اصل مذکور را محقق نماید.

در قانون جاری و هم‌اکنون، نظارتی مستمر و خاص از سوی هیچ‌کدام از قوای سه‌گانه بر سازمان نظام روانشناسی و مشاوره وجود ندارد. تنها موارد نظارت را می‌توان در موارد ذیل منقح کرد:

۱. نظارت مالی: بند ۴ ماده سه، پیشنهاد تعیین یا تجدیدنظر در تعرفه خدمات روانشناسی و مشاوره به هیئت دولت برای تصویب را پیش‌بینی کرده است که نوعی نظارت مالی تلقی می‌شود و هم‌اکنون نیز رویه چنین است که این نظارت نیز عملی نیست و شورای مرکزی خود، رأساً این صلاحیت را اعمال می‌نماید.

۲. نظارت اجرایی: ماده ۷ ترکیب اعضای شورای عالی سازمان را با عضویت یک نفر نماینده وزیر علوم و یک نفر نماینده وزیر بهداشت پیش‌بینی کرده است.

۳. نظارت قضایی: تبصره ۲ ماده ۱۹ قانون مذکور پیش‌بینی کرده است که از آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری این سازمان امکان شکایت در دادگاه‌ها وجود دارد.

۴. نظارت درونی: ماده ۱۴ قانون هیئت بازرسان سازمان پیش‌بینی کرده است که با رأی مستقیم، اعضاء در انتخابات برگزیده می‌شوند و وظیفه نظارت بر فعالیت‌های سازمان را بر عهده دارند و گزارش عملکرد خود را به مجمع عمومی سالانه ارائه می‌دهند. بند ۲ ماده ۱۴ ضمانت اجرایی این نظارت را پیشنهاد انحلال به مجمع عمومی دانسته است.

غیر از نظارت مجمع عمومی از طریق هیئت بازرسان، موارد دیگری نیز قید شده است که نظارت‌های فعال و جدی بر شمرده نمی‌شوند و تقریباً اقتدار دولت در خصوص این سازمان عملاً محدود به نظارت‌های عمومی خواهد بود، اما مسئله اصلی ناکامی نظارت درونی است که چنانچه ذکر شد، با عدم تشکیل مجمع عمومی و عدم ضمانت اجرا برای این موضوع، نظارت عمومی اعضاء بر سازمان ناکام و مسدود خواهد شد.

88. J. Baldwin, N. Wikeley, R. Young, *Judging Social Security* (Oxford, 1994), 186.

99. Denis James Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, (Oxford: Clarendon Press, 1996), 267.

در طرح اولیه قانون در مجلس، مرجع گزارش هیئت بازرسان رئیس قوه مجریه بود و انحلال سازمان نیز از طریق پیشنهاد این هیئت به رئیس جمهور و تأیید وی پیش‌بینی شده بود،^{۲۰} اما در مصوبه نهایی مجلس این فرایند جای خود را به بند کنونی داد و مرجع انحلال، مجمع عمومی شد، بی‌آنکه تشکیل و ساختار آن مورد توجه قرار گیرد و عملاً نظارت اعضاء نیز احاله به مجهول شد و عملاً، هم نظارت دولت بر این شخص کاملاً منتفی شد و هم عملاً نظارت درونی اعضاء غیرممکن شده است.^{۲۱}

گفتار سوم: تجربه حقوق اداری تطبیقی در سازمان حرفه‌ای موازی با نظام روانشناسی

قانون اساسی در نظم حقوقی خود، ساخت نظام‌های اجتماعی را با «استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آن‌ها» قرار داده است. از این رو، استفاده از تجارب حقوق اداری تطبیقی در تدوین نظام‌های اجتماعی و اشخاص اداری حرفه‌ای منطبق با ارزش‌های اساسی سازی قوانین عادی با قانون اساسی تلقی می‌شود و مبنای استفاده از آموزه‌های حقوق تطبیقی در حقوق اساسی ما نیز تلقی می‌گردد. اصول نوین حقوق اداری تطبیقی در این موضوع، با توجه به قوانین موازی در این باره تحقیق و ارائه شده است:

بند یکم: اصل شفافیت و «استفاده‌پذیری اطلاعات»

شفافیت و به تعبیری «استفاده‌پذیری اطلاعات»،^{۲۲} به‌عنوان یک مفهوم در بسیاری از حوزه‌های مختلف زندگی عمومی از معماری، هنر، رسانه، بازارها، دموکراسی، مقررات و مدیریت عمومی مورد بحث و بررسی است و تحقیقات نشان می‌دهد که پرکاربردترین مفهوم علمی در دهه نخست قرن بیستم^{۲۳} بوده است.^{۲۴} شفافیت نه تنها در علوم اجتماعی مفهومی جوان تلقی می‌شود، بلکه در

۲۰. بند ۳ ماده ۱۵ طرح قانونی ۱۳۸۰/۴/۱۲: انحلال شورای عالی به پیشنهاد هیئت نظارت و تأیید ریاست جمهوری است.
۲۱. فقدان حکم قانونی در خصوص اینکه مجمع عمومی شامل چه کسانی می‌شود سبب شد تا در نهایت، در سال ۱۳۹۱ مصوبه شورای مرکزی سازمان و خلاف اصول حقوق عمومی که آئین‌نامه و نظام‌نامه‌ها، اشخاص نباید حق و تکلیف ایجاد نماید، چنین محدودیتی از سوی دستورالعمل شورای مرکزی ایجاد شود: مطابق بند ۱ ماده ۶، فصل چهارم قانون تشکیل سازمان مجمع عمومی رکن یکم سازمان است و طبق مصوبه شماره ۱۲۲ مورخ ۱۳/۹/۱۳۹۱ شورای مرکزی، سازمان اعضاء مجمع عمومی عبارت‌اند از: اعضاء شورای مرکزی و اعضاء شوراهای استانی که مستقیماً از سوی اعضاء، هر چهار سال یک‌بار انتخاب می‌شوند. جلسات مجمع عمومی هر سال یک‌بار تشکیل می‌شود.

22. Information usability.

۲۳. به نقل از مؤسسه «The Global Language Monitor» یک شرکت مستقر در آستین، تگزاس است که با تأکید ویژه بر زبان انگلیسی، روند استفاده از زبان در سراسر جهان را مستند، تجزیه و تحلیل و ردیابی می‌کند، به‌ویژه برای کلمه سال، تجزیه و تحلیل سیاسی، رتبه‌بندی در کالج‌ها و دانشگاه‌ها، واژه‌های زنجیره‌ای فناوری پیشرفته و در حوزه تجزیه و تحلیل رسانه معروف است.

44. Elizabeth Fisher, "Transparency and Administrative Law: A Critical Evaluation", *Current Legal Problems* 63, no. 1 (Jan 2010): 272.

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۶۳

حقوق اداری تطبیقی نیز عمری طولانی ندارد، گرچه بی‌تردید از مؤثرترین عوامل تغییر در حقوق اداری جدید تلقی می‌شود. ممکن است این‌گونه تلقی گردد که شفافیت در حقوق اداری تنها امری پسندیده است، البته این تا زمانی است که ندانیم شفافیت در حقوق اداری یک وضعیت حقوقی است که در نقطه مقابل آن، مبهم (تاریک) بودن فرایندها و نتایج در حوزه عمومی است. نکته مهم اینکه بدانیم تحقیقات نشان می‌دهد که فساد اداری غالباً در وضعیت عدم شفافیت شکل به وجود می‌آید و مبارزه با فساد، از اهداف اصلی حقوق اداری تطبیقی تلقی می‌شود تا جایی که جدیدترین نظریه‌های مشروعیت در حقوق اداری برای تمسک به اینکه، چرا حقوق اداری باید الزام‌آور باشد؟ معتقدند که این الزام ریشه در نیاز حوزه عمومی به شفافیت در اعمال اقتدارات حوزه حقوق عمومی دارد.^{۲۵}

سیاست‌های کلی نظام اداری^{۲۶} و قانون اساسی ایران، به‌عنوان منابع حقوقی تحول در حقوق اداری نیز این مهم را در دستور کار حقوق اداری ایرانی قرار داده است و انتظار می‌رود تا دادرسی اداری و اساسی به آن اهتمام ورزیده، رشد این اصول را پویاتر نماید.

در حقوق اداری اشخاص حرفه‌ای، دو عرصه اصلی برای شفافیت در نظر گرفته شده است. یکم، شفافیت در راستای تأمین مشروعیت استفاده از صلاحیت‌های عمومی و حق مشارکت صنفی اشخاص در حقوق حرفه‌ای (شفافیت سیاستی و حاکمیتی) و دوم، شفافیت مالی.^{۲۷} احکامی که در قوانین توانمندساز^{۲۸} اشخاص حرفه‌ای بر اساس این اصول دیده می‌شود به شرح ذیل است:

۱. شفافیت اهداف، کارکرد و فرایندها

منبعث از اصل یکم یادشده در فوق، بخشی از احکام قوانین اشخاص حرفه‌ای باید به تمشیت دقیق از اهداف، صلاحیت‌ها و نحوه دقیق اعمال این صلاحیت‌ها به‌صورت شفاف تعلق گیرد؛ به‌طوری که متضمن حقوق اشخاص فعال حرفه و حقوق شهروندی اشخاص در حوزه تعامل با شخص حرفه‌ای گردد. بدین منظور، حقوق اداری تطبیقی موارد ذیل را ضروری می‌بیند:

55. Robert G. Vaughn, "Transparency in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law" *American University International Law* 26, no. 4 (2011): 972.

۲۶. برای آگاهی جزئی از این سیاست‌ها نگاه کنید به: سیاست‌های کلی نظام اداری ۱۳۸۹/۱/۳۶ و به‌طور خاص، بند ۱۸ و ۱۹: ۱۸. شفاف‌سازی و آگاهی بخشی به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح.^{۱۹} زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری، یا در قانون اساسی، نک: اصل سوم و به‌طور خاص، بند ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

77. A. Vidal-Naquet, *L'influence du droit européen sur les catégories de droit public* (2010), 643.

88. Empowerment Law.

۱. شفافیت منتخبان و نحوه انتخاب ایشان؛
 ۲. شفافیت مذاکرات، مشارکت و آراء اشخاص در فرایندها؛
 ۳. شفافیت تصمیمات و مصوبات نظام‌نامه‌ای اشخاص؛
 ۴. شفافیت ابتکارات و پیشنهادهای و استدلال‌های اشخاص در فعالیت‌های حرفه‌ای؛
 ۵. شفافیت میهمانان و تعاملات اشخاص متصدی صلاحیت‌های حقوق اداری.^{۲۹}
۲. منابع و مصارف بودجه‌ای اشخاص حرفه‌ای

تراکشی‌های مالی اشخاص حرفه‌ای و نحوه مدیریت منابع مالی، از دیگر سطوح شفافیت اشخاص حرفه‌ای تلقی می‌شود که فواید متعددی بر آن مترتب است. از سویی، اصولاً فساد اداری در سطح منابع مالی صورت می‌گیرد و بنابراین، به طبع نظارت عمومی از طریق شفافیت منابع و مدیریت مالی از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار است. از سوی دیگر، نمی‌توان انکار کرد که شفافیت مالی در حوزه سیاست بسیار با اهمیت است و اجرای سیاست‌ها و نیل به آنها، به شدت رابطه معناداری با مصرف منابع مالی دارد. به هر صورت، دادرسی اساسی تطبیقی عدم شفافیت مالی در اشخاص حرفه‌ای را مخالف اصل شفافیت حاکم بر حقوق عمومی می‌داند.^{۳۰} همچنین، در حقوق اداری این اعتقاد وجود دارد که اصل شفافیت در حقوق اداری از اصول پویا و در حال تکامل است که با توجه به هدف این اصل، ممکن است لوازم حقوقی گسترده‌تری را ایجاب نماید.^{۳۱} به هر صورت، حقوق اداری تطبیقی در خصوص شفافیت مالی این اشخاص موارد و مصادیق ذیل را پیش‌بینی کرده است:

۱. شفافیت منابع مالی، اعم از بودجه رسمی کمک‌ها و هدایا؛
۲. شفافیت حق عضویت مالی اعضاء؛
۳. شفافیت قراردادهای مالی؛
۴. شفافیت تفریغ بودجه و منابع مالی با سیاست‌های اشخاص حرفه‌ای؛

99. d'Etat, 2016: Art. 6 de la loi n°.

100. Carol Harlow, "Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values" *European Journal of International Law* 17, no. 1 (2006): 190.

11. Karageorgou, Vasiliki. "Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulative contours and implications." *Greece: Panteion University, Athens, Lecturer in European Administrative Law and European Environmental Law, Panteion University* 18 (2006).

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۶۵

۵. شفافیت کارآمدی منابع انسانی، به نحوی که مطلوبیت نحوه اداره قابل تشخیص باشد.^{۳۲}

احکام فوق در قوانین پیش‌بینی می‌شوند تا به نحوی تضمین نمایند که مدیریت کلان اشخاص و انجمن‌های حرفه‌ای، از امتیازات صلاحیت اداری در راستای تضمین اهداف حرفه‌ای بهره می‌برند.

بند دوم: اصل تعارض منافع

به جهت حقوقی، تعارض منافع نیز یک وضعیت حقوقی تلقی می‌گردد که در آن منافع شخصی و ارزش‌های اجتماعی باهم تراحم و یا تعارض دارند که در چنین وضعیتی، ممکن است و نه الزاماً، باعث لطمه به ارزش‌های حقوقی گردد.^{۳۳} اصولاً در حقوق اداری تطبیقی، دو انتظار از این مسئله وجود دارد: یکم، صلاحیت‌های حقوق اداری طوری تنظیم شوند که متضمن به وجود آمدن موقعیت تعارض منافع نگردد، و دوم اینکه، در حقوق اداری و به اقتضای اقتدارات استثنائی آن در اداره خدمات و منافع عمومی، بی‌تردید نمی‌توان همه موارد وجود وضعیت تعارض منافع را حذف کرد. حال حقوق اداری موظف است سامان‌دهی کند که برای برون‌رفت از چنین وضعیتی چگونه باید عمل کرد.^{۳۴} البته نباید فراموش کرد که راهکار حقوقی، بخشی از مسئله تلقی می‌شود و بخش‌هایی از راهکار حل مسئله به مسائل تربیتی، اخلاق و فرهنگی مرتبط است که می‌بایست هنجارگرایی را در شخص تقویت کرده باشد.^{۳۵}

به هر صورت، تدارک احکام بر اساس مشی فوق، در خصوص تعارض منافع لازم و ضروری یک قانون بر اساس یافته‌ای علمی حقوق اداری تطبیقی تلقی می‌شود.

بند سوم: اصل ضرورت اخلاق حرفه‌ای در ایجاد نظم حقوقی اشخاص حرفه‌ای

در حقوق اداری تطبیقی، قسمتی مهم از قوانین و حقوق حاکم بر اشخاص حرفه‌ای را قواعد اخلاق حرفه‌ای سامان می‌دهد. مبنای ورود اخلاق حرفه‌ای به نظام حقوقی اشخاص حرفه‌ای را در حقوق اداری جدید، به پیچیده شدن مسئولیت حقوقی فعالان حرفه‌ای ارتباط داده‌اند. برقراری ارتباط و اثبات مسئولیت حقوقی اشخاص فعال، در سایه پیچیدگی روابط اجتماعی به شدت

22. Vishwanath, Tara, and Daniel Kaufmann. "Towards transparency in finance and governance." Available at SSRN 258978 (1999).

33. «Toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction».

44. Giulio Napolitano, "Conflicts and strategies in administrative law" *International Journal of Constitutional Law* 12, no. 2, (2014): 362.

55. Charles Wolfram, *Modern legal ethics* (West Publishing Company, 1986), 95.

سخت و برای مراجعان بدون حمایت غیرممکن است و از سویی، نمی‌توان مسئولیت یک فعال حرفه‌ای در مشاغل و فعالیت‌های مهم اجتماعی را با یک مسئولیت مدنی ساده مقایسه کرد. بنابراین، لازم است تا حدود مسئولیت اخلاقی اشخاص حرفه‌ای نیز در حمایت ضمانت‌اجراهای حقوقی^{۳۶} قرار گیرد.

سه رویه حقوقی نسبت به اخلاق حرفه‌ای در حقوق تطبیقی وجود دارد: یکم، رویه اینکه متن قانون، متن اصول اخلاق حرفه‌ای را جزئی از متن قانون فرض می‌کند و به آن ارزش معادل هنجارهای قانونی می‌دهد؛ بدین معنا که متن اساساً دارای اصول اخلاق حرفه‌ای نیست، ولی متن، تفاسیر و رویه‌های اخلاق حرفه‌ای مصوب کمیسیون اخلاق حرفه‌ای سازمان را جزء لاینفک نظام قانونی حاکم بر سازمان می‌داند. رویه دوم، این است که در برخی کشورها، اصول کلی اخلاق حرفه‌ای در قانون ذکر و مابقی موارد در نظام‌نامه حرفه‌ای تفسیر و تبیین می‌شود. در برخی کشورها نیز تمام اصول اخلاق حرفه‌ای در قانون مجزا یا قانون سازمان قید و منتشر می‌شود. کوتاه‌سخن اینکه، در همه این کشورها اصول اخلاق حرفه‌ای ارزش قانونی و حقوقی دارد.^{۳۸}

رعایت حقوقی اخلاق حرفه‌ای و تأمین احکام آن را با توجه به مزایا و اصول علمی مذکور نمی‌توان انکار کرد. بنابراین، یک قانون در حوزه حقوق اداری چنانچه در بردارنده احکام و اصول فوق نباشد، نمی‌تواند قانون مبتنی بر اصول حقوق اداری تطبیقی تلقی گردد.

گفتار چهارم: مطالعه تطبیقی ابتکار قانونی مجلس در اصلاح قانون سازمان نظام روانشناسی و مشاوره

چندی پیش، مجلس شورای اسلامی با تأکید بر «به‌روزرسانی نظام مشاوره و روانشناسی» و «عدم توجه به مسئله اخلاق ارزش‌های اسلامی»^{۳۹} ابتکاری را برای اصلاح قانون حاکم بر سازمان مشاوران ارائه داد که در این گفتار، پیشنهادها و ابتکارات قانونی یادشده، با تطبیق بر یافته‌های تحقیق در بخش پیشین، ارزیابی خواهد شد:

۳۶. نگاه کنید ذیل تم علمی «La régulation éthique par le recours aux valeurs (les idéaux)» که چرایی و فلسفه حقوق اداری در تنظیم بر اساس ارزش و اخلاق را بررسی می‌نماید.

77. Alexandre Piraux, *La régularisation éthique dans les administrations publiques*, Volume I, *La régulation éthique par le recours aux valeurs (les idéaux)* (2008), 186&7.

88. Daniel Janet, *Éthique de l'administration et du service public, Valeurs et pratiques gestionnaires, éthique publique* (2002), 47.

۳۹. ادله توجیهی طرح قانونی اعلام وصول شده در مجلس شورای اسلامی.

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۶۷

بند یکم: تغییر در اهداف سازمان در خصوص «آموزه‌های اخلاقی و ارزش‌های اجتماعی»

ابتکار نخست طرح مذکور، گنجاندن بند ۴ به ماده ۲ قانون سازمان^{۴۰} است که توسعه اهداف اخلاقی و ارزش‌های اسلامی را در دستور کار این ابتکار قانونی قرار داده است: «نهادینه کردن آموزه‌های اصیل اسلامی در حیطه مشاوره و روانشناسی». این متن از جهت محتوا و وارد کردن حوزه اخلاق و ارزش‌های اجتماعی به قانون، مطلوب ارزیابی می‌شود، اما نمی‌توان انکار کرد که اضافه کردن بند یادشده به قانون نمی‌تواند ضعف‌های جدی قانون در خصوص اخلاق حرفه‌ای و ارزش‌های اجتماعی را جبران نماید. اصولاً، ماده نازل به اهداف قانونی که در آغاز قوانین قید می‌گردد، چندان وظیفه و تکالیف قانونی ایجاد نمی‌کند و بیشترین کارکرد این مواد اصولاً در تفسیر قانون است و چنانچه لازم باشد که اخلاق حرفه‌ای و ارزش‌های اجتماعی جزئی از تکالیف قانونی این سازمان باشد، نیاز به اتخاذ موضع بر اساس رویه سه‌گانه یادشده فوق خواهد بود و نیز ایجاد احکام خاص که طی یک فصل به قانون افزوده شود.

بند دوم: کاهش طول دوره تصدی از چهار سال به دو سال در خصوص مناصب عالی سازمان

ابتکار دوم، طرح قانون کاهش طول مدت تصدی به مناصب عالی سازمان از چهار سال به دو سال است.^{۴۱} نفس کاهش این مدت‌زمان را می‌توان با توجه به اصل چرخش نخبگان، مثبت ارزیابی کرد. از سویی، تمرکز طولانی در مناصب اداری ممکن است خلأقت را در تنظیم‌گیری فعال معیوب نماید؛ هرچند ممکن است ادعا شود که این چرخش در مدت کوتاه، به قوام برنامه‌های بلندمدت لطمه زده است و بنابراین کاهش مدت‌زمان یادشده مثبت ارزیابی نشود، اما در حقوق اداری اشخاص حرفه‌ای معمولاً این استدلال پذیرفته نیست؛ زیرا برنامه‌ریزی کلان یک صلاحیت خاص است که اصولاً قانون برای اشخاص حرفه‌ای تعیین می‌نماید. پس تنها برنامه‌ریزی این کار بر عهده مناصب اداری اشخاص است و از سویی کوتاه بودن، برنامه تقویت حرکت سریع در نیل به اهداف را در اشخاص تهییج می‌نماید. از سویی، امکان تمدید فقط یک دوره می‌تواند به نوعی مشروعیت کافی برای مدت مجدد را تأمین کند و به نحوی، رأی به برنامه‌ریزی عملیاتی یادشده تلقی شود. همچنین، نباید فراموش کرد که چهار سال مدیریت و امکان تجدید یک دوره که با استفاده و تمرکز قدرت طولانی میسر شده است؛ یعنی تداوم اقتدار حقوق اداری در یک بازه هشت‌ساله که با توجه به ذات نیازهای حقوق اداری، در خصوص خلأقت و نوآوری قدری ناهماهنگ تلقی خواهد شد.

۴۰. ماده ۲: اهداف سازمان عبارت‌اند از: ۱. تلاش برای ارتقای سطح دانش روانشناسی و مشاوره.

۲. حمایت از حقوق مراجعان به روانشناسان و مشاوران. ۳. حمایت از حقوق صنفی روانشناسان و مشاوران.

۴۱. طول مدت دوره در مواد ۸ و ۱۵ به دو سال اصلاح می‌شود.

بند سوم: اصلاح در تضمین صلاحیت‌های حرفه‌ای و اخلاقی انتخاب‌شوندگان

دو ابتکار قانونی در این طرح در خصوص احراز صلاحیت‌های لازم برای تصدی در مناصب این شخصیت حقوق اداری پیش‌بینی شده است: یکم، اصلاح بند ۳ ماده ۱۸ قانون که شرایط انتخاب شوندگان را اشعار می‌دارد؛ نداشتن پرونده محکومیت در هیئت رسیدگی به تخلفات صنفی و نیز عدم تخلف از اصول نظام‌نامه اخلاقی؛ ابتکار قانونی جدید، آن را این‌گونه اصلاح کرده است: ماده ۱۸ بند ۳ به این صورت اصلاح می‌شود: نداشتن پرونده محکومیت در هیئت رسیدگی به تخلفات و هرگونه حکم مؤثر در حیطه‌های حرفه‌ای، اخلاقی و امنیتی و اقتصادی و نیز تخلف از اصول نظام‌نامه اخلاقی سازمان پس از استعلام از مراجع قضایی و صنفی. از سوی دیگر، اضافه کرده است که ماده ۲۴ به قانون مذکور با این بیان که یک ماده به‌عنوان ماده ۲۴ به شرح ذیل اضافه می‌گردد: در مواد هشتم (۸) و دهم (۱۰) و ماده ۱۸ بند دوم (۲) شرط استعلام از مراجع چهارگانه مبنی بر سلامت سیاسی، اخلاقی و امنیتی برای تصدی ریاست سازمان، ریاست مناطق و انتخابات شوندگان الزامی است.

در حقیقت، ابتکار طرح قانونی خواسته است مناصب عضویت در شورای مرکزی سازمان، عضویت در شورای مرکزی مناطق، و ریاست سازمان با استعلام از مراجع قانونی و امنیتی در خصوص صلاحیت‌های اجتماعی باشد و به‌نوعی بدین منظور که اصل صلاحیت اخلاقی و حرفه‌ای را به‌صورت عینی و منطبق با حقوق اداری تضمین نماید. بنابراین، از این جهت مطلوب ارزیابی می‌شود، اما چندین نقد به این دو ابتکار وجود دارد:

یکم اینکه، تخصیص موارد استعلام و تضمین صلاحیت حرفه‌ای فقط برای اشخاص فوق ترجیح بلا وجه است و به نظر می‌رسد که تمام مقاماتی که از صلاحیت‌های خاص حقوق اداری بهره‌مند می‌گردند، لازم است مشمول این تضمین حرفه‌ای شوند؛ بنابراین لازم است به‌منظور شمول این ماده، افراد شورای مرکزی نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران؛ هیئت رسیدگی به صلاحیت تخصصی روانشناسان و مشاوران؛ هیئت رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلان و حرفه‌های روانشناسی و مشاوره؛ شورای مرکزی در مناطق؛ و هیئت بازرسان نیز پیش از شرکت در انتخابات و یا انتصاب از سوی مراجع صالح حتماً مورد استعلام از مراجع فوق قرار گیرند.

همچنین، نباید فراموش کرد که در خصوص مراجع اخلاق حرفه‌ای (به‌طور مثال مرجع رسیدگی به صلاحیت‌های حرفه‌ای و هیئت رسیدگی به تخلفات انتظامی) در حقوق اداری

حقوق تطبیقی اشخاص حرفه‌ای: فرصت‌ها و چالش‌های حقوقی... / رفیعی علوی ۶۹

تطبیقی، امر قدری سخت‌گیرانه‌تر و لازم است تا افزون بر عدم سوء سابقه، احراز حسن سابقه نیز انجام پذیرد.

دوم اینکه، شکل انشای متن پراکنده فوق در تفسیر قانون، حشو زائد و تشتت‌آفرین است که زینده نیست و به نظر می‌رسد لازم است در یک ماده خاص در صلاحیت مقامات اداری پیش‌بینی شود، و انشاء متن نیز باید خالی از هر ابهام و تفسیرپذیری باشد.

گفتار پنجم: شفافیت مالی در بودجه

تاکنون، هیچ ماده‌ای در خصوص شفافیت مالی در قانون جاری وجود نداشته و این آسیب، سبب شده است تا ابتکار قانونی نسبت به این موضوع، اقدام به ایجاد صلاحیت تکلیفی برای ریاست سازمان نماید. بنابراین اشعار کرده است که در ماده ۲۱، این تبصره اضافه شود: «رئیس سازمان موظف است برای شفافیت مالی، گزارش مالی شش ماهه را در سایت مخصوص سازمان بارگذاری کند».

اصل ورود شفافیت، چنانچه در متن اصول حقوق اداری نوین اشاره شد، امری قطعی و ضروری و مستحسن است، اما مبتکران طرح قانونی از چند نکته غافل بوده‌اند: یکم اینکه، اساساً شفافیت یک بسته، به طور کامل شامل احکام موارد یادشده است و در صورتی که به صورت کامل ارائه و منظور نگردد، نه تنها مفید نخواهد بود، بلکه خود عاملی برای فرار از وظایف قانونی تلقی می‌شود. به طور مثال، چنانچه پیشنهاد یادشده در قانون عملی و آنگاه شفافیت منابع مالی ایجاد شود، ولی شفافیت عملکرد و مقررات و مصوبات انجام نپذیرد، آنگاه بهره‌برداری از شفافیت مالی اساساً نه تنها امکان‌پذیر نخواهد شد، بلکه سبب خواهد شد به نوعی مدیران با احاله به مصوبات نامعین بتوانند از عملکرد خود فرار نمایند.

نکته دوم اینکه، اساساً متن طرح پیشنهادی از قوام کافی برخوردار نبوده و فراموش شده است که در شفافیت مالی، چنانچه گذشت، اصل بر این است که استفاده‌پذیری از اطلاعات ممکن باشد. بنابراین، صرف ارائه گزارش مالی و بارگذاری آن در سایت سازمان ممکن است اگر با تأکید بر استفاده‌پذیری اطلاعات نباشد، مفید تلقی شود؛ چنان‌که تصور شود، حجمی از جدول‌ها و اعداد نمی‌توانند تأمین‌کننده اصل شفافیت تلقی گردند.

پس به نظر می‌رسد که احکام شفافیت باید به صورت یک بسته کامل و با تأکید بر امکان استفاده از اطلاعات، در یک فصل پیش‌بینی و ضمانت‌اجرای عدم تحقق آن نیز به طوری تأمین شود که همه احکام متدارک اجرایی شود.

نتیجه‌گیری

نتیجه‌گیری از یافته‌های یادشده، نشان‌گر ابرام فرضیه تحقیق و معناداری کم‌توجهی به اجتماعی بودن یک قانون در حقوق اداری اشخاص حرفه‌ای و اهداف اجتماعی یک قانون دارد؛ به‌گونه‌ای که ابتکار قانونی در دو سطح، ناقص و با اشکالاتی روبرو خواهد بود. یکم، ایرادهایی که ابتکار قانونی در تجربه قانونی خود بدان توجه نکرده است و دوم، نتایج علمی جدید در حقوق عمومی تطبیقی بر اساس آموزه‌های مکتب حقوق و جامعه که مبتکر قانون، بی‌هیچ توجهی از کنار آن گذشته است.

برخی اصلاحات طرح ابتکاری مجلس مطلوب است، اما کافی نیست و نمی‌تواند سازمان مذکور را به اهداف حقوقی یک شخص حقوقی حقوق عمومی، راقی به اهداف اجتماعی نماید.

برخی ابتکارات یادشده در متن ناقص و لازم است تا با دقت حقوقی، شرح متن و تعامل اجتماعی برخاسته از آن، مورد توجه قرار گیرد و اصلاح گردد.

توجه مبتکر قانون به اهداف حقوقی سازمان‌های حرفه‌ای در نسل‌های جدید این اشخاص حقوق اداری تطبیقی نوین، کم‌توجهی جبران‌ناپذیری خواهد بود که جا دارد اصل ابتکار یادشده را در خود جای دهد.

۱. به برخی اصول حقوق اداری نوین در حوزه اشخاص حرفه‌ای که می‌تواند سرمایه اجتماعی و کارآمدی این نهاد را تضمین نماید هیچ توجهی نشده است و در نتیجه، می‌توان پیش‌بینی منطقی کرد که به‌زودی، قانون در اثر ناکارآمدی طعمه تفاسیر خودسرانه اشخاص خواهد شد.

۲. بی‌توجهی به موازین دقیق در خصوص اصول حقوقی اخلاق حرفه‌ای، شفافیت، و تعارض منافع، از آسیب‌های فوری طرح و قانون موجود تلقی می‌شود.

سیاهه منابع

الف-منابع لاتین

- A. Vidal-Naquet. *L'influence du droit européen sur les catégories de droit public*, 2010.
- Alexandre Piraux. *La régularisation éthique dans les administrations publiques, Volume I, La régulation éthique par le recours aux valeurs (les idéaux)*, 2008.
- Bernard Asso, Frédéric Monera, avec la collaboration, Julia Hillairet, Alexandra Bousquet. *Contentieux administratif*. Paris: Levallois-Perret, 2006.
- Cane Peter. "Theory and values in public law." In *Law and Administration in Europe. Essays in Honour of Carol Harlow*, ed. Paul Craig (Oxford: Oxford University Press, 2003): 3-22.
- Carolan Eoin. *The New Separation of Powers*. Oxford University Press, 2009.
- D.J. Galligan. *Due Process and Fair Procedures*, Clarendon Oxford, 1996.
- Daniel Janet. *Éthique de l'administration et du service public, Valeurs et pratiques gestionnaires, éthique publique*, 2002.
- Faigman & David L. *The Supreme Court's 200-Year Struggle to Integrate Science and the Law*, Laboratory of Justice, 2005.
- Fisher Elizabeth. "Transparency and Administrative Law: A Critical Evaluation." *Current Legal Problems* 63, no. 1 (Jan 2010): 272-314.
- Giulio Napolitano. "Conflicts and strategies in administrative law." *International Journal of Constitutional Law* 12, no. 2, (2014): 357-369.
- Harlow Carol. "Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values." *European Journal of International Law* 17, no. 1 (2006): 187-214.
- J. Baldwin, N. Wikeley, R. Young. *Judging Social Security*, Oxford, 1994.
- Kaufman, Daniel et al. "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006." *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4280 (July 2007).
- Laubadère, André, Gaudemet, Yves. *Traité de droit administratif*, 2000, Tome 5.
- Mulcahy Linda. "A Visual Turn in Socio-Legal Studies?" *Journal of Law and Society* 44, 2 (Oct 2017): S111-S128.
- Slaughter, Jim, Ragsdale, Gaut, Ericson, Jon L. *Notes and Comments on Robert's Rules*, Southern Illinois University Press, 2012.
- Steffen Roth, Anton Schutz. *Ten systems toward a canon of function systems, Cybernetics and Human Knowing*, 2015.
- Timothy .. Jones. "Administrative Law, Regulation, and Legitimacy." *Journal of Law and Society* 16, no. 4, (1989): 410-425.

- Vaughn Robert .. “Transparency in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law.” *American University International Law* 26, no. 4 (2011): 969-982.
- Vishwanath, Tara, and Daniel Kaufmann. “Towards transparency in finance and governance.” Available at SSRN 258978 (1999).
- William .. DAAntonio, Steven A, Tuch. “Voting in Professional Associations: The Case of the American Sociological Association Revisited.” *the American Sociologist* 22, no. 1, (Apr 1991): 37-48.
- Wolfram, Charles. *Modern legal ethics*, West Publishing Company, 1986.

B. Votes and documents

- مجلس شورای اسلامی، طرح اصلاح قانون سازمان روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۷/۶.
- شورای مرکزی سازمان روانشناسی و مشاوره، ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف، مصوبه جلسه صدویست و سوم شورای مرکزی سازمان مورخ ۱۳۹۱ /۱۰ /۴.
- Office of the Federal Register, *Document Drafting Handbook*, Oct. 1998 revision. See particularly sections 1.1, 2.1, and 3.1.
- Conseil d’Etat, (2016) *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, Art. 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.
- L’Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré (2013) *Relative à la transparence de la vie publique* LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013.