

## آسیب‌شناسی نظام حرفه‌ای در حقوق اداری ایران

مجید نجارزاده هنجانی<sup>\*۱</sup>، محمدحسین سرمدی<sup>\*\*۲</sup>، محمدرضا حکاک‌زاده<sup>\*\*\*۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۰۲

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.1477.1385

### چکیده

نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی، از عوامل نوآوری و استقلال مؤسسات فنی از دولت مرکزی محسوب می‌شوند. در این مقاله سعی شده است که نظام حرفه‌ای موجود در ایران با تأکید بر آسیب‌ها و موانع تحقق این نوع از تمرکززدایی فنی بررسی شود. با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی مبتنی بر جمع‌آوری اطلاعات کتابخانه‌ای، تحقق نظام حرفه‌ای در ایران، بررسی شده است. با بررسی قانون اساسی و قوانین عادی در حقوق داخلی، نتیجه‌گیری می‌شود که نظام‌های حرفه‌ای موجود در ایران، در حد برخی ساختارها، ناقص بوده و با توجه به برخی سیاست‌های عملی دولت مرکزی، فاقد اصول اولیه ضروری است. نتایج این پژوهش نشان داد که نظام حرفه‌ای یا صنفی در ایران با تعریف به‌عمل‌آمده، فاصله چشمگیری دارد و سیاست‌گذاری‌های دولت مرکزی، مانع از تحقق نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای است. واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، حقوق اداری، دولت مرکزی، نظام حرفه‌ای.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: m.najarzadeh@usc.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد، واحد قم، ایران

\*\* Email: mhsarmadi1@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد واحد قم، قم، ایران

\*\*\* Email: hakakreza@gmail.com



## مقدمه

تحولات و جابه‌جایی قدرت و ثروت در بین طبقات مختلف و حتی خرید بخشی از قدرت توسط طبقه غیرحاکم سبب به‌دست آوردن بخشی از قدرت توسط کسانی غیر از حلقه حکومت شد. همچنین ظهور نظریه حاکمیت قانون و قانونمندی نخبگان حقوق عمومی را به نظریه نهادهای واسطه برای ارتباط با دولت قدرتمند نسبت به افراد رساند تا با تأسیس اجتماعات دائم و حرفه‌ای ارتباط راحت‌تری با حکومت برقرار کند. قوانینی که بر این نهادها بار می‌شود نیز قوانین حقوق عمومی است. با توجه به اهمیت این نهادها و شکل‌گیری آنها توسط قانون، همین قانون به این نهادها اختیاراتی از جنس اختیارات حکومت داده است، پس قاعدتاً قوانینی هم که بر این نهادها حکم می‌کند، از جنس قوانین حاکم بر اعمال حکومتی است، به این دلیل این نهادها را اشخاص حقوقی حقوق عمومی می‌دانند. نظام‌های حرفه‌ای را مؤسسات عمومی یا اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌کنند و قانونگذار برای تنظیم امور حرفه‌ای به این سازمان‌ها، اختیارات قدرت عمومی داده است.

این نظام‌های حرفه‌ای به دلیل نقشی که در ساماندهی مشاغل آزاد ایفا می‌کنند، به‌منزله حلقه واسطی میان دولت و مردم انجام وظیفه می‌کنند و به‌سبب ارتباط تنگاتنگی که بین طبقه حاکم یا مردم دارند، در ایجاد رشد حیات مدنی و ابتکار عمل جامعه، نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند.

سؤال اصلی این مقاله این است که تحقق نظام حرفه‌ای در ایران با چه موانع و آسیب‌هایی مواجه است؟ وجه تمایز این پژوهش با سایر پژوهش‌های صورت‌گرفته در زمینه این نوع عدم تمرکز، این است که در این مقاله، صرفاً به تعریف نظام حرفه‌ای و شناسایی ابزار لازم برای تحقق آن پرداخته نشده، بلکه پژوهشگر با نگاه مختصر به ساختارهای نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای، به بررسی قوانین اعم از قانون اساسی و قوانین عادی در تحقق نظام حرفه‌ای پرداخته است. همچنین رویه‌های دولت مرکزی و ساختارهای نظام‌های حرفه‌ای در راستای بررسی وضعیت موجود در ایران بررسی می‌شود.

### ۱. مفهوم‌شناسی و مبانی نظام حرفه‌ای در ایران

در تبیین مفهوم نظام‌های حرفه‌ای، باید گفت که در کنار وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دیگری وجود دارند که در اصطلاح مؤسسات و نظام‌های حرفه‌ای مستقل نامیده می‌شوند. این نظام‌های حرفه‌ای در حقیقت برای سازمان دادن حرفه معین و ایجاد نظم و حمایت از اعضای حرف ایجاد

می‌شوند (استوار سنگری و امامی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۱۳۵). ممکن است مصادیق این نظام به موجب قانون مانند قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای یا براساس اساسنامه مانند اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی تشکیل شود و به فعالیت خویش ادامه دهد. اصطلاح نظام حرفه‌ای ترجمه تحت‌اللفظی اصطلاح فرانسوی *Système professionnel* است و در حقوق آنگلساکسون معادل آن *Professional system* و *Guild system* است.

تأسیس و ایجاد نظام‌های حرفه‌ای، ارتباط مستقیمی با ساختار سیاسی و حقوق اساسی پذیرفته شده در هر کشوری دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ج ۱: ۱۰۱). تأسیس مصادیق نظام‌های حرفه‌ای در ساختار درونی کشور، برگرفته (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۳۱۴) از قانون اساسی هر نظام حقوقی - سیاسی است و هرچند در بعضی کشورها به صراحت به این تقسیم‌بندی در قانون اساسی اشاره نشده است، اما با در نظر گرفتن روح قانون اساسی، می‌توان نوع گرایش هر نظامی را به تأسیس نظام‌های حرفه‌ای تعیین کرد. در این خصوص می‌توان به بند ۳ اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد.

نظام‌های حرفه‌ای، مصادیقی از نظام غیرمتمرکز فنی است که دولت مرکزی با تأسیس سازمان، کانون‌های مستقل، بخشی از تصمیم‌گیری و اقدام‌های محلی - که ماهیت ملی و امنیتی ندارد - و برخی امور فنی - تخصصی به نهادهای مذکور، واگذار می‌کند (استوار سنگری و امامی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۵۴). یکی از ویژگی‌های مهم نظام‌های حرفه‌ای با توجه به اینکه مصادیقی از نظام تمرکززدایی فنی است، موضوع نظارت در این نظام‌های حقوق اداری است. نظارت بر نظام‌های حرفه‌ای، قیومیتی است. این نظارت به این معناست که شخصیت ناظر و شخصیت تحت نظارت از حیث شخصیت حقوقی، ابتکار عمل، انتخاب اعضا و امور معاملاتی و مالی مستقل‌اند و نظارت دولت مرکزی نسبت به نهادهای حرفه‌ای، نسبی است، به این معنا که صرفاً در صورت بروز تخلف، اعمال نظارت می‌کنند و اقدام لازم را انجام می‌دهند. در حقوق اداری، اصل بر عدم نظارت است که قانونگذار به منظور هماهنگی بین نهادهای حرفه‌ای با سیاست‌های کلی سازمان مرکزی، حق نظارت نسبی را بر نهادهای مرکزی پیش‌بینی کرده است و این نظارت در قالب عزل یا نصب، تعلیق یا ابطال مصوبات است که این موضوع به‌عنوان یکی از آسیب‌ها در مطالب بعدی، بحث می‌شود.

در بیان گستره مفهومی، نظام حرفه‌ای به آن دسته از تشکیلات و سازمان‌های غیرمتمرکز اطلاق می‌گردد که توسط صاحبان حرف معین یا بر مبنای فعالیت فنی و تخصصی ایجاد شده

و وظیفه اصلی این نظام، دفاع از حقوق اعضا، تصمیم‌گیری در امور فنی، برقراری انتظام صنفی بین آن‌هاست (مشهدی، ۱۳۹۷، ج ۱: ۴۱۳). استقلال این نهادها و مؤسسات ناشی از ماهیت فعالیت‌هایی است که انجام آن را بر عهده دارند. این استقلال و اعطای اصل آزادی اراده به نهادها به منظور انجام آزادانه وظایف محوله و مفوض قانون است و مصونیت لازم را به این نظام خواهد داد (دشتی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۱۵۶).

نظام حرفه‌ای را می‌توان واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک سازمان یا گروهی از متخصصان برای اداره برخی امور فنی و تخصصی، دفاع از حقوق اعضا، انتظام امور صنفی بدون گرایش‌ها و تمایلات سیاسی، جناحی دولت مرکزی را داشته باشد و به‌طور معمول این‌گونه سازمان‌ها برای حفظ استقلال خویش، به‌صورت هیأت مدیره متشکل از اعضای داخلی، اداره می‌شوند. مصادیق نظام‌های حرفه‌ای در جهت اهداف تعیین‌شده خویش با نظارت نسبی دولت مرکزی، از شخصیت حقوقی و آزادی عمل برخوردارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۳۵). در نظام‌های حرفه‌ای، فلسفه وجودی نهادهای حرفه‌ای، ویژگی فعالیت‌های آنان است؛ بدین معنا که خصوصیات و فعالیت‌های فنی و حرفه‌ای آنان، سبب شده است که آن‌ها به شکل نهادهای غیرمتمرکز ایجاد شوند و مبنای تقسیمات و نامگذاری آنان، تقسیمات محلی نیست.

## ۲. حدود و ثغور اعمال مقررات عمومی بر نهادهای نظام حرفه‌ای

به‌منظور تعیین و حدود شمول قواعد و مقررات عمومی کشور بر نهادهای نظام حرفه‌ای باید به ساختار، ماهیت و ویژگی این نهادها توجه کرد. با توجه به ماهیت و ساختار نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای، اعضای این نهادها، تحت تأثیر و شمول مقررات عمومی کشور مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات عمومی و قانون محاسبات عمومی، قرار نمی‌گیرند و تابع مقررات خاص خویش هستند. با توجه به مصادیق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای نظام حرفه‌ای، تابع این قانون نیستند. هرچند این نهادها تابع قواعد عمومی کشور نیستند، ولی تحت نظارت دستورات، مقررات مقامات و شوراهای وابسته به دولت مرکزی قرار می‌گیرند. در این خصوص می‌توان به ماده ۶۹ آیین‌نامه اجرایی مواد ۲-۱۷ قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای اشاره کرد که در صورت مسکوت بودن قانون، به قانون صنفی و نظر اعضای شورای عالی فضای مجازی (شورای عالی انفورماتیک سابق) که اعضای این شورا، مقامات دولت مرکزی است، ارجاع می‌دهد.

### ۳. مزایای نظام‌های حرفه‌ای

#### ۳-۱. استقلال از دولت مرکزی و آزادی در عمل

خصوصیت فنی و حرفه‌ای بودن نظام‌های حرفه‌ای - تخصصی سبب می‌شود که قوه مرکزی، اداره یا اداراتی را از تشکیلات مرکزی خویش جدا کند و با اعطای آزادی عمل و استقلال شخصیت حقوقی، به دور از جریانات سیاسی دولت و قوه مرکزی، اهداف خویش را جامه عمل بپوشاند. شایان ذکر است استقلال این مؤسسات حرفه‌ای و تخصصی ناشی از ماهیت فعالیت‌هایی است که انجام آن را به‌عهده دارند. به‌عبارت دیگر اعطای شخصیت حقوقی و استقلال اداری به این دلیل است که مؤسسات موصوف بتوانند آزادانه وظایف محوله را انجام دهند و از دخالت‌های غیرضروری واحد مرکزی مصون باشند (Faguet & Poschi, 2007, Vol.1: 135).

این نظام‌های حرفه‌ای در خصوص تعیین خط‌مشی، سیاست‌گذاری‌های صنفی و حرفه‌ای، برنامه‌ریزی برای آینده، دفاع از اعضا و انتظام امور داخلی صنفی، مستقل عمل می‌کنند و اعضای منتخب در شوراها و هیأت مدیره این نظام‌های حرفه‌ای و فنی در تعیین و تصمیم‌گیری‌های فعالیت‌های سازمان متبوع در جهت سیر و وصول اهداف سازمان به‌واسطه اعطای صلاحیت استقلال و شخصیت حقوقی مستقل، به دور از هرگونه جریانات سیاسی فرمانروایان مرکزی اقدام می‌کند. هدف از تأمین استقلال و شخصیت حقوقی مستقل این سازمان‌های مورد بحث، استوار ماندن مقام حرفه، علم، اقدام‌های صنفی از تصمیمات سیاسی و سلیقه‌ای دولت مرکزی بوده تا بدون هرگونه جانبداری و تحت تأثیر قرار گرفتن از افکار سیاسی احزاب به حمایت از حرفه و فعالیت خویش بپردازند.

در این خصوص نظام صنفی حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای و اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی، از راه انتخاب درون‌نهادی به‌صورت مستقل، بدون دخالت دولت مرکزی، تصمیمات مقتضی را اتخاذ می‌کنند. مهم‌ترین مزیت این نظام حقوقی اداری، آزاد بودن اراده این نهادها، مؤسسات در تصمیم‌ها، اقدام‌ها و انتخاب اعضای این نهادهاست که با توسعه و ضمانت اجرای این اصل در قانون اساسی، قانون عادی، تصمیمات قوه قانونگذار و حتی رویه‌های قضایی - اداری به تحکیم نهاد ارزشمند نظام‌های حرفه‌ای منجر می‌شود (Grindle, 2009, Vol.1: 200).

### ۲-۳. از نظر اداری و فنی

در نظام‌های حقوقی مدرن، نهادهایی در جامعه بروز کرده‌اند که نه در زمره گروه‌های حرفه‌ای کارگری و نه در زمره نهادهای دولتی قرار می‌گیرند، بنابراین نظارتی در این خصوص بر این نهادها وجود ندارد. نظام‌های حرفه‌ای حلقه‌های واسط میان دولت که ناظر بر امور جامعه و در واقع فرمانروا و حاکم کل کشور با فرمانبرانی که تحت حاکمیت دولت قرار دارند، ایجاد می‌شود و مانع خودسری‌های دولت مرکزی شو. نظام‌های حرفه‌ای در نظام حقوق اداری موجب بهبود نظم فنی و اداری می‌شوند و امور فنی و تخصصی در جهت حفظ حقوق افراد و اعضا و انتظام امور فنی، به نظام‌های تخصصی و فنی واگذار می‌شود.

### ۳-۳. از نظر اداری

از دیرباز، یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های حکومت مرکزی، کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت است. به‌منظور تحقق این موضوع، موضوع تقسیم وظایف و واگذاری برخی از اختیارات و صلاحیت‌ها به سازمان و شرکت‌ها تخصصی از سوی حقوقدانان عمومی، مطرح شد. نظام‌های حرفه‌ای از تمرکز امور اجرایی در نهادهای دولتی می‌کاهد و مانع از تداخل امور می‌شود. می‌تواند با واگذاری برخی از وظایف به سازمان‌های تخصصی، ضمن تخصصی شدن انجام وظایف، از تشریفات اداری و مکاتبات بی‌شمار با مقامات مرکزی بکاهد.

### ۴-۳. مشارکت و افزایش ابتکار عمل در مؤسسات

مشارکت از عوامل موفقیت برنامه‌های توسعه ارزیابی شده است. مشارکت زمینه مناسبی را برای دخالت اشخاص حقیقی و حقوقی در فرایندهای تصمیم‌گیری، اجرا و ارزشیابی برنامه‌های اصولی و جمعی ایجاد می‌کند. مشارکت نظام‌های حرفه‌ای به‌ویژه در سطح تصمیم‌گیری کلان قانونگذاری، موجب تقویت رسیدن به هدف از طریق تصمیم‌گیری‌های به‌موقع و ابتکار عمل می‌شود. حس ابتکار و فعالیت‌های مصادیق نظام حرفه‌ای، افزایش می‌یابد و به‌تبع آن موجب پویایی و رشد اقتصادی یک جامعه می‌شود و زیان‌های دخالت دولت که عامل از بین رفتن ابتکار خصوصی است، کاسته می‌شود. در همین خصوص، زمینه تعامل مردم، افراد متخصص با دولت در اجرای بهتر وظایف اجتماعی از طریق مشاغل تحت مدیریت نظام‌های حرفه‌ای فراهم می‌شود و از ظرفیت‌های بخش خصوصی در اعمال بهتر حاکمیت دولت و ایجاد نظم در کشور استفاده بهینه به‌عمل می‌آید.

#### ۴. اصول تحقق نظام حرفه‌ای

از آنجا که نظام‌های حرفه‌ای، از مصادیق نظام اداری تمرکززدایی فنی‌اند، اصول لازم و ضروری برای تحقق نظام حرفه‌ای، باید در شکل نظام حرفه‌ای، مورد توجه قرار گیرند. برای شکل‌گیری نظام حرفه‌ای، ابزارهایی لازم و ضروری است که در قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی - سیاسی یا قوانین نمود پیدا می‌کنند و دولت مرکزی اعم از قوای مجریه، مقننه و قضاییه اجرای آن را بر عهده می‌گیرند و نظام حرفه‌ای از ضمانت اجرایی قانونی برخوردار می‌شود. بنابر مشاهده برخی نظام‌های حقوقی، این اصول به‌واسطه رویه‌های قضایی، اداری و حتی تصمیمات غیرتقنینی قوه مقننه، توسعه یافته است. نقض هر یک از اصول متشکله نظام‌های حرفه‌ای توسط دولت مرکزی، سبب عدم تحقق کامل و واقعی نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای می‌گردد (جلالی، ۱۳۹۴: ۳).

#### ۴-۱. برخورداری نهاد غیرمتمرکز نظام حرفه‌ای از شخصیت حقوقی

اولین و مهم‌ترین شرط تحقق نظام‌های حرفه‌ای برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل و غیرمتمرکز است. نظام حرفه‌ای در حقوق اداری زمانی تشکیل می‌شود که این نظام، مستقل از دیگران و به‌ویژه مستقل از مقامات و نهادهای دولتی باشد. البته داشتن شخصیت حقوقی برای مصادیق نظام‌های حرفه‌ای، خودبه‌خود به ایجاد آثاری نیز منجر خواهد شد؛ از جمله اینکه نظام‌های حرفه‌ای دارای اموال و دارایی‌های اختصاصی می‌شوند و بودجه و اختیاراتی مستقل از دیگران خواهد داشت. برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل سبب می‌شود که این اشخاص حقوقی به‌صورت مستقل بدون وابستگی به دولت مرکزی، به‌منظور احقاق حق خویش بتوانند در مراجع صالح اقدام به دادخواهی کنند و در مقام خواننده یا متهم به دفاع از خویش پردازند. مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی از اشخاص حقیقی تشکیل‌دهنده آن منفک و متفاوت است (ملکی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۶۸).

#### ۴-۲. برخورداری از نظام مالی مستقل

برخورداری نظام‌های حرفه‌ای از شخصیت حقوقی مستقل، مستلزم دارایی مستقل است. این سازمان‌ها درآمدها و هزینه‌های مستقل دارند و تابع دولت مرکزی نیستند. این ویژگی، سبب می‌شود که نظام‌ها در اقدام‌ها و تصمیم‌گیری‌های خویش، تحت تأثیر تصمیمات سیاسی

دولت مرکزی قرار نگیرند و از ابتکار عمل بیشتری برخوردارند (وزیرنیا، ۱۳۵۰، ج ۱: ۶۰). این خصوصیت از شکل‌گیری نظام حرفه‌ای، آثار نظارتی و کنترل متفاوتی از شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به دولت مرکزی را نیز در پی خواهد داشت. با نگاهی به نظام حقوقی اداری ایران، به وضوح مشخص است که نظام‌های حرفه‌ای و صنفی که زیرمجموعه نظام تمرکززدایی فنی قرار می‌گیرند، مشمول نظارت و کنترل مالی دیوان محاسبات (ماده ۱ قانون دیوان محاسبات) و قانون برگزاری مناقصات عمومی و سایر مقررات عمومی کشور قرار نمی‌گیرند. چنانچه این ویژگی توسط دولت مرکزی، محقق نشود و دولت خود را محق دخالت در تصمیم‌گیری مالی مؤسسات بداند، می‌تواند هنگام تدوین اساسنامه، تدوین لایحه بودجه سالانه کشوری و حتی از طریق ابزارهای نظارتی و کنترل مالی، اختیار و آزادی عمل نظام‌های حرفه‌ای را به‌طور کلی سلب کند و این امر اصل آزادی را که رکن مشاغل تحت مدیریت نظام حرفه‌ای است، مخدوش می‌سازد. در واقع نظام استقلال مالی در نظام‌های حرفه‌ای، تحقق، استقلال شخصیت حقوقی و آزادی اراده در عمل را بدون تحت تأثیر قرار گرفتن اقدام‌ها و تصمیمات دولت مرکزی جامه عمل می‌پوشاند و زمینه‌ساز و مقدمه واجب تحقق سایر ابزارهای لازم نظام‌های حرفه‌ای تلقی می‌شود (دشتی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۲۸۹). با این اوصاف، همواره دولت‌های مرکزی در تمام نظام‌های حقوقی سعی داشته‌اند که به‌منظور نظارت و کنترل بر نظام‌های حرفه‌ای واجد صلاحیت تخصصی - فنی با استفاده از سلب استقلال مالی، اقدام‌هایی را انجام دهند.

#### ۳-۴. برخورداری از صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل در اداره امور

افزون‌بر لزوم ایجاد شخصیت حقوقی برای نهاد و نظام‌های حرفه‌ای، برخورداری از صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور، یکی دیگر از شرایط مهم تحقق نظام حرفه‌ای است؛ به این معنا که نهادهای نظام حرفه‌ای باید صلاحیت تصمیم‌گیری درباره یک یا چند امر عمومی را داشته باشند؛ به نحوی که تصمیم‌گیری درباره این امور صرفاً در صلاحیت این نهادها باشد و قوه مرکزی یا دولت، اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری در آن حوزه را نداشته باشد که این موضوع در خصوص نظام‌های حرفه‌ای اهمیت فراوانی دارد. به عقیده پروفیسور مارکو، این صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل در اداره امور سازمانی و فنی - تخصصی، به مفهوم تشکیل حکومت‌های آزاد، آزادی در تقنین و آزادی نظام اداری نیست، بلکه به معنای اعطای صلاحیت به



نهادهای متشکل در واحدهای فنی برای اداره خود در چارچوب‌های مقرر در قانون است و به‌عنوان حق ادعایی در مقابل دولت محسوب می‌شود. برای تحقق این اصل، تضمین سه اصل دیگر مورد نیاز است: ۱. تضمین صلاحیت‌ها با مراعات نقش مقنن: یکی از مباحث بسیار مهم در حقوق اداری، بحث صلاحیت نظام‌های حرفه‌ای است. با در نظر گرفتن اصل حاکمیت قانون، مقنن باید صلاحیت این سازمان‌ها را با تصویب قوانین، تعیین کند. در حقوق عمومی یا اداری، اصل بر عدم صلاحیت سازمان یا نهاد است، مگر آنکه قانون صلاحیتی را به آن اعطا کند. پس از اعطای صلاحیت، در صورت خروج هر یک از سازمان‌ها از حدود اختیارات، ضمانت اجرای ابطال اقدامات در قوانین موضوعه پیش‌بینی می‌شود (مشهدی، ۱۳۹۷، ج ۱: ۹۴)؛ ۲. رعایت تناسب از طریق اعمال کنترل: یکی از موارد مهم در جهت تحقق نظام حرفه‌ای، ایجاد نهاد کنترل متناسب است. نظارت و کنترل قوه مرکزی بر سازمان و نهادهای تخصصی - فنی نباید به‌گونه‌ای باشد که ابتکار عمل از سازمان گرفته شود و استقلال حقوقی خویش را از دست بدهند. نظارت قوه مرکزی بر سازمان‌های تخصصی - فنی در حوزه مسائل امنیت ملی، روابط خارجه محدود شود (مشهدی، ۱۳۹۷، ج ۱: ۹۴)؛ ۳. به رسمیت شناختن حداقل‌های صلاحیت‌های اداری - سازمانی: برای تحقق نظام حرفه‌ای، داشتن صلاحیت مستقل در جنبه‌های گوناگون مالی، تصمیم‌گیری، اعمال تصمیمات از دولت مرکزی ضروری است. به رسمیت شناختن صلاحیت‌های یادشده، شخصیت حقوقی مؤسسات و سازمان‌های تخصصی - فنی را به‌همراه داشته است. با تضمین این اصول، اصل آزادی و صلاحیت مستقل در تصمیم‌گیری، اجرا و اداره امور فنی و سازمانی عامل مهمی محسوب می‌شود.

#### ۴-۴. انتخابی بودن مقامات نهادهای نظام حرفه‌ای

یکی از اصولی که برای تحقق نظام‌های حرفه‌ای مطرح می‌شود، مربوط به مقامات نهادهای نظام حرفه‌ای است؛ اینکه نهادهای نظام حرفه‌ای و مقامات آن باید توسط مراجعی غیر از مقامات قوه مرکزی یعنی مسئولان عالی‌رتبه دولت برگزیده شده باشند تا استقلال آن‌ها از قوه مرکزی محقق شود. برای مثال، ایجاد فرایند انتخابات صنفی و محدود برای برگزیدن مقامات نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای سبب می‌شود تا استقلال نظام حرفه‌ای پررنگ‌تر شده و با قدرت و صلاحیت بیشتری ایجاد شود. این موضوع به‌ویژه در مورد نهادهای تحت مدیریت

نظام حرفه‌ای که صلاحیت اداره یک امر فنی و تخصصی را به‌عهده دارند، بسیار تأثیرگذار خواهد بود (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۷، ج ۱: ۸۱).

با توجه به اصول لازم تحقق نظام حرفه‌ای و نگاهی به قوانین مرتبط با نظام حقوق اداری ایران، قانونگذار در قوانین متفاوت مانند قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران، قانون نظام صنفی و قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای و آیین‌نامه اجرایی قانون اخیر، اصول استقلال در شخصیت حقوقی، آزادی در انتخاب اعضا، استقلال مالی، آزادی در عمل را شناسایی کرده و به‌صراحت به اصول یادشده اشاره می‌کند. اما در عمل و پیاده‌سازی قوانین، اصول تحقق نظام حرفه‌ای در ایران مقامات مرکزی بالأخص قوه مجریه نقض شده است. با نگاهی به ترکیب اعضای هیأت مدیره نظام‌های فنی - حرفه‌ای می‌توان حضور نماینده دولت مرکزی را در سطح عالی و به‌عنوان ریاست هیأت مدیره، مشاهده کرد و این امر موجب خدشه‌دار شدن استقلال شخصیت حقوقی از دولت مرکزی می‌شود. حضور نماینده دولت مرکزی در هیأت مدیره نهادها و نظام‌های مدیریت نظام‌های حرفه‌ای، همیشه وابستگی به دولت مرکزی را در پی دارد و پیرو سیاست‌های متخذه دولت مرکزی قرار می‌گیرد. وابستگی به سیاست‌های دولت مرکزی و دخالت نمایندگان دولت در نظام و مؤسسات فنی - حرفه‌ای، ضمن سلب ابتکار عمل، استقلال مالی خویش را از دست می‌دهند و وابستگی مالی و بودجه‌ای به دولت پیدا می‌کنند. از این‌رو با توجه به رویه عملی مؤسسات تخصصی - حرفه‌ای در نظام حقوق اداری ایران، تا حدود زیادی، اصول لازم برای تحقق نظام حرفه‌ای نقض شده است.

##### ۵. آسیب‌شناسی نظام حرفه‌ای در نظام حقوقی اداری ایران

در ادامه، برخی از مهم‌ترین آسیب‌ها در نظام‌های حرفه‌ای در نظام حقوقی اداری ایران بررسی می‌شوند. بی‌توجهی قانون اساسی و فقدان اصول راهبر در قوانین عادی، عدم تحقق آزادی و استقلال شخصیت حقوقی و وابستگی و تأثیرپذیری از دولت، از جمله این آسیب‌ها هستند.

##### ۵-۱. بی‌توجهی قانون اساسی به نظام‌های حرفه‌ای

قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر است. قانون اساسی تعریف‌کننده اصول سیاسی، ساختار، سلسله‌مراتب، جایگاه و حدود قدرت

سیاسی دولت یک کشور است. اهمیت ویژه قانون اساسی و برجسته کردن آن در مورد نهادهای محلی و در میان سایر قوانین در حقیقت به سبب ارتباطی است که این قانون با ساختار کلی حقوقی - سیاسی هر کشور دارد (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۹). در برخی نظام‌های حقوقی، قانون اساسی به صراحت از نظام حرفه‌ای یاد می‌کند. در حالی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با نگاهی به اصل ۲۶ با به‌کارگیری الفاظی مانند انجمن‌های سیاسی و صنفی، جمعیت‌ها تلویحاً در خصوص مصادیق نظام‌های حرفه‌ای سخن گفته، ولی توجهی به اصول، نحوه و چگونگی ساختار این نظام نشده است. این غفلت قانون اساسی در جهت تحقق و ارائه راهکار نظام‌های حرفه‌ای، نقش مهم و مؤثری در خصوص عدم شکل‌گیری این نظام حقوق اداری ایفا می‌کند. بی‌توجهی قانون اساسی، اختیارات و صلاحیت مقامات دولت مرکزی در خصوص مؤسسات و نظام‌های حرفه‌ای و فنی تحدید و مشخص نمی‌سازد و سبب می‌شود که دولت مرکزی از این خلأ استفاده کرده و با تصویب آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌های مورد نظر، استقلال حقوقی، مالی و بودجه‌ای، استقلال در انتخاب اعضا و آزادی عمل نظام‌های تخصصی - حرفه‌ای را نقض کند.

## ۵-۲. فقدان اصول در قوانین عادی

روند تحقق نظام حرفه‌ای در ایران با توجه به رویه عملی و پیاده‌سازی قوانین مصوب فاقد اصول کلی شناسایی شده است. فقدان این اصول کلی به‌طور محسوس در قوانین عادی مشخص است. به‌منظور اثبات این موضوع می‌توان به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی توجه کرد. در قوانین مصوب مجلس اصول ابتدایی و مبنایی تحقق نظام یاد شده مانند استقلال مالی و بودجه‌ای، آزادی در انتخاب اعضا در نظر گرفته نشده است. مجلس شورای اسلامی می‌بایست هنگام تصویب قوانین مرتبط با نهادهای مصادیق نظام حرفه‌ای، ضمن توجه به ماهیت این نظام و مؤسسات، به نحوه تشکیل و ویژگی اداره‌کنندگان، استقلال مالی و بودجه‌ای مؤسسات تخصصی - فنی توجه کند. به‌طور مثال با نگاهی به قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مشاهده می‌شود که قانون برنامه ششم توسعه، به نحوه اداره، شرایط اعضا، استقلال مالی و بودجه‌ای اشاره‌ای نکرده است. در حالی که در صورتی که مجلس به موارد یاد شده در قانون اشاره و مورد تصویب قرار می‌داد. فاصله بین اصول نظری و عملی موجود در این خصوص، وضعیت اجرایی نظام‌های حرفه در ایران را با مشکل مواجه کرده است. این موضوع در تصمیمات شوراها و مؤسسات، مشاهده نمی‌شود (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۱۳۳). هر چند تأسیس نظام حرفه‌ای مستقل در ایران مورد پذیرش قرار

گرفته است، ولی با بررسی چگونگی تشکیل این مؤسسات می‌توان فهمید که صرفاً دستیابی به نظام حرفه‌ای ظاهری و شکلی قابل تحقق است. قوه مقننه با وجود تدوین طرح‌ها و تصویب قوانین متعدد در زمینه نهادهای نظام حرفه‌ای، به سبب عدم پیروی از اصول و منطق قانونگذاری درست، به صورت متمرکز به مسئله مشاغل زیرمجموعه نظام حرفه‌ای پرداخته است. انتظار می‌رود در نبود شیوه منطقی قانونگذاری، با کمک رویه قضایی دیوان عدالت اداری از طریق نظارت بر اقدام‌ها، تصمیمات مأموران دولتی و مقامات قوه مجریه در خصوص انتصاب اعضا، تصمیم‌گیری‌های انجام گرفته در نظام و مؤسسات فنی - تخصصی و نظام‌های حرفه‌ای و فعال کردن سازوکارهای مواد ۱۰-۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رویه حقوقی - سیاسی دولت مرکزی در خصوص تأمین استقلال شخصیت حقوقی، استقلال مالی از طریق آیین‌نامه‌های دولتی و رویکرد سیاسی - نظارتی سلسله‌مراتبی مقامات عالی نسبت به مقامات زیردستی و حتی عزل اشخاص، رویه شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی و استفاده از ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی به ویژه اصول ۲، ۲۶ و ۸۵ نظارت بر تنظیم اساسنامه‌های مؤسسات فنی - تخصصی و نظام‌های حرفه‌ای براساس اصل ۹۴-۹۶، این نقیصه را تکمیل نماید که تاکنون چنین اقدامی صورت نگرفته است. برای نمونه، در قانون مدیریت خدمات کشوری، هیچ اشاره مستقیمی به بحث نظام‌های حرفه‌ای و شرایط لازم برای تحقق آن نشده و صرفاً به تعاریف مختصری از نهادهای سیاسی و اداری موجود در نظام اداری ایران پرداخته شده است. در قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای صنفی مصوب ۱۳۷۹ و ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی این قانون، صرفاً به نحوه تشکیل نظام صنفی رایانه‌ای و قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی و ماده ۱ قانون انجام دائمی برنامه‌های توسعه کشور صرفاً به نحوه اداره این دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی پرداخته شده است، در حالی که در مورد چگونگی و سازوکارهای تأمین اصول و زمینه‌های لازم برای تحقق نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای، سخنی به میان نیامده است.

### ۳-۵. عدم تحقق آزادی و استقلال شخصیت حقوقی

تحقق نظام حرفه‌ای، مستلزم آزادی عمل و شخصیت حقوقی مستقل نظام‌های حرفه‌ای و فنی است. منظور از آزادی اراده، بنابر تعریف مستر، گونه‌ای از مطالبه‌خواهی از سوی نهادهای فنی است که گویای اراده آزاد آن‌هاست (Bigot & Gregoire, 2002, Vol.1: 146). در حالی که این

نوع آزادی نه تنها به صراحت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بلکه در تعریف نظام‌های صنفی و حرفه‌ای، مطرح نشده است. در حالی که این ویژگی، اساس مشاغل تحت مدیریت نظام حرفه‌ای در کشورهای پیش‌رو در این زمینه، مانند فرانسه، تلقی می‌شود (Bigot & Gregoire, 2002, Vol.1: 146). این اصل آزادی و شخصیت حقوقی مستقل باید از سوی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده و قانونگذار عادی نیز ملزم به رعایت آن می‌شد و اصل استقلال شخصیت حقوقی مستقل و آزاد مبنای ایدئولوژیک در قوانین و رویه جاری کشور، قرار می‌گرفت (جلالی، ۱۳۹۱: ۶). به عنوان مصداق می‌توان به مصداق نظام حرفه‌ای و صنفی موجود در ایران و قوانین مربوط به این نظام‌ها اشاره کرد. همان‌طور که اشاره شد، اگرچه در تعریف نظام حرفه‌ای، بحث استقلال حقوقی مطرح شده است، در هیچ جای قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به چگونگی، ابزار و شرایط تحقق این استقلال اشاره‌ای نشده و فقط فرض بر این بوده است که نظام‌های حرفه‌ای دارای این استقلال حقوقی و به تبع آن آزادی اراده هستند. به موجب قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای می‌توان گفت که مطابق ماده ۱۷ این قانون، آیین‌نامه مربوط به نحوه تشکیل این نظام حرفه‌ای، باید به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با هماهنگی وزارت ارشاد و فرهنگ اسلامی باشد و به تأیید هیات وزیران برسد. آیین‌نامه و مقررات مربوط به تشکیل این نظام حرفه‌ای با امعان و دخالت مستقیم مقامات دولتی در قالب آیین‌نامه تنظیم و تعیین می‌شود. بنابراین این ماده به وضوح نمایانگر نقض استقلال این نظام‌های حرفه‌ای است.

#### ۴-۵. وابستگی و تأثیرپذیری از دولت

همان‌گونه که بیان شد، هر چند در قوانین و اساسنامه‌های مرتبط با نهادهای تخصصی - حرفه‌ای به استقلال شخصیت حقوقی اشاره شده است، ولی در عمل و نحوه تشکیل و عملکرد مؤسسات و سازمان‌های یادشده، عدم تحقق استقلال نظام‌های حرفه‌ای نمایان می‌شود. نمونه بارز این موضوع را می‌توان در آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای مشاهده کرد. به موجب ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی یادشده، پنج نفر از اعضای شورای انتظامی تجدیدنظر نظام حرفه‌ای حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای باید به انتخاب استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام دولتی در استان‌ها و یک نفر به انتخاب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انتخاب شود، به وضوح مشخص است که بیشتر اعضای این شورا از سوی

مقامات وابسته به دولت مرکزی انتخاب می‌شوند و این موضوع تمامی تصمیمات را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همچنین مطابق ماده ۶۶ آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای، رئیس شورای مرکزی، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به تأیید ریاست جمهوری انتخاب و تعیین می‌شود. با نگاهی به ماده ۶ اساسنامه نهاد جامعه مشاوران رسمی مالیاتی نیز به‌عنوان نهاد مشمول نظام حرفه‌ای، نقش دولت در تشکیل شورای عالی این نهاد با حضور نمایندگان وزیر امور اقتصادی و دارایی، ریاست کل سازمان امور مالیاتی کشور و تأیید صحت انتخابات توسط وزیر اقتصاد و دارایی، مشاهده می‌شود. مطابق ماده ۹ اساسنامه یادشده نیز ریاست هیأت مدیره باید به تأیید سازمان امور مالیاتی برسد (فلاح‌زاده و مزروعی ایبانه، ۱۳۹۹: ۵). با توجه به مقررات یادشده به‌وضوح مشخص است که قوه مجریه و مقامات مرکزی در انتخاب اعضا و حتی تصمیم‌گیری این نظام حرفه‌ای، دخالت دارند و اصول مربوط به تحقق نظام حرفه‌ای را نقض می‌کنند و مستقل از دولت، دارای اراده آزاد و بدون تأثیرپذیری از سیاست‌های جناح‌های مختلف، اقدام به تصمیم‌گیری و فعالیت نمی‌کنند و اعضای این نهادها فارغ از دخالت و نفوذ سیاسی - جناحی دولت مرکزی و توسط اعضای داخلی تعیین نمی‌شوند. این موضوع برخلاف رویه معمول مؤسسات تخصصی و حرفه‌ای و به‌صورت کلی مصادیق تمرکززدایی فنی در سایر کشورهای پیشرو و مدرن در زمینه تمرکززدایی فنی مانند فرانسه، ایرلند شمالی، انگلیس و ایالت متحده آمریکا است.

### ۵-۵. عدم استقلال مالی

همان‌گونه که مطرح شد، یکی از شرایط لازم تحقق نظام‌های حرفه‌ای استقلال مالی است. استقلال مالی نهادهای نظام حرفه‌ای به این معناست که درآمد و هزینه‌های این سازمان تخصصی بدون دخالت از سیاستگذاری‌های دولت مرکزی به تصویب مجمع عمومی سازمان و مؤسسه برسد. عدم تحقق این اصل لازم را می‌توان در اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران به‌وضوح مشاهده کرد. بنابر ماده ۶ اساسنامه مزبور، نماینده وزیر اقتصاد و دارایی و نماینده سازمان مالیاتی کشور در شورای عالی این نظام صنفی حضور دارد و با عنایت به ماده ۸ اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران، از وظایف شورای عالی، تهیه بودجه و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی این نهاد تحت مدیریت نظام حرفه‌ای است و با توجه به حضور نمایندگان دولت و مقامات مرکزی، امور مالی و معاملاتی این نهاد تحت

تأثیر تصمیم‌گیری و سیاست‌های جناحی دولت مرکزی قرار می‌گیرد و یکی دیگر از مصادیق نقض استقلال مالی نظام‌های حرفه‌ای، ردیف چهارم اساسنامه یادشده است که بودجه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران، باید به تأیید ریاست سازمان مالیاتی کشور که وابسته به دولت مرکزی است، برسد.

### ۵-۶. چالش نظارت قیومیتی بر نهادهای نظام حرفه‌ای

در حقیقت نحوه نظارت دولت بر نظام‌های حرفه‌ای، ابزار مناسبی است برای اینکه نشان بدهد آزادی اداری تا چه حد محقق نشده است. بنابراین، یکی از شروط مهم تحقق نظام حرفه‌ای به‌عنوان مصداقی از نظام عدم تمرکز فنی، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل با وجود یک نظام نظارتی شفاف و یکپارچه است.

نظارت سازمان و نهادهای مرکزی بر نهادها و مؤسسات حرفه‌ای - تخصصی به‌عنوان مصادیق تمرکززدایی فنی، در حقوق اداری در قالب قیومیت اداری مطرح است. این نظارت به این معناست که شخصیت ناظر و شخصیت تحت نظارت از حیث شخصیت حقوقی، ابتکار عمل، انتخاب اعضا و امور معاملاتی و مالی مستقل‌اند و نظارت دولت مرکزی نسبت به نهادهای تمرکززدایی فنی نسبی است، به این معنا که صرفاً در صورت بروز تخلف، اعمال نظارت می‌کنند و اقدام لازم را انجام می‌دهند. در حقوق اداری، اصل بر عدم نظارت است که قانونگذار به‌منظور هماهنگی بین نهادهای حرفه‌ای با سیاست‌های کلی سازمان مرکزی، حق نظارت نسبی را بر نهادهای مرکزی پیش‌بینی کرده است. نظارت قیومیتی نسبت به اعضای نهادهای تحت مدیریت نظام حرفه‌ای به چند صورت ممکن است اعمال شود. این نظارت گاهی ممکن است به‌صورت عزل و نصب اعضا، تعلیق تصمیم و ابطال مصوبه باشد. مطابق اصول حاکم بر قیومیت اداری این حق همانند حق مقامات مافوق اداری در نظارت سلسله‌مراتبی که به‌صورت مطلق بر مقامات محلی یا پایین‌دستی نیست. اما پیش‌بینی این نظارت در نظام حقوق اداری ایران از سوی قانونگذار، تا حدودی است که نظارت قیومیتی به نظارت سلسله‌مراتبی و مطلق تبدیل شده و موجب نقض اصول تمرکززدایی فنی می‌شود. برای مثال می‌توان به تبصره ۲ ماده ۹ اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی اشاره کرد که انتخاب و تأیید رئیس هیأت مدیره بر عهده سازمان امور مالیاتی است و نیز تبصره ماده ۷ قانون یادشده، تشخیص صلاحیت اعضا را به سازمان امور مالیاتی واگذار کرده است که این نظارت

مقام و نهاد مرکزی بر این نهاد تحت مدیریت نظام حرفه‌ای، فراتر از نظارت قیومیتی است و موجب سلب اختیار اعضای این نهاد و آزادی عمل در انتخاب اعضا و سیاستگذاری مستقل می‌شود و تحت تأثیر راهبردهای جناحی دولت مرکزی، قرار می‌گیرد و در صورت تخلف از سیاست‌های دولت مرکزی، به عزل یا جابه‌جایی اعضا، تعلیق یا ابطال مصوبات و تصمیم‌گیری‌های داخلی منجر می‌شود.

به موجب ماده ۱۷ قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزار رایانه‌ای، تنظیم آیین‌نامه نحوه تکمیل واحد صنفی و انتخاب اعضا با تأیید هیات وزیران است. این موضوع پیش‌بینی شده در قانون یادشده را نمی‌توان مصداق نظارت قیمومیت اداری دانست. نظارت بر این نظام‌ها باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که موجب نقض استقلال این شرکت نشود. درحالی‌که نوع نظارت پیش‌بینی شده، نظارت تام و سلسله‌مراتبی است، چراکه تابع آیین‌نامه‌ها، تصمیمات دولت مرکزی است و همواره باید در راستای تصمیمات مقامات مرکزی، فعالیت کند. در صورت سرپیچی از سیاست‌های دولت مرکزی و بالاترین مقام دولت مرکزی، عزل می‌شود و حتی امکان ابطال تصمیمات داخلی است.

### نتیجه‌گیری

نظام حرفه‌ای، با توجه به پیچیدگی جوامع و تخصصی شدن امور، از شیوه‌های صحیح مدیریتی و انتظام امور حرفه‌ای، در حقوق اداری است. این نظام حقوقی به صرفه‌جویی هزینه‌ها، انتظام امور صنفی و حرفه‌ای، در خدمات‌رسانی، سبک و چابک‌سازی دولت مرکزی و کاهش بوروکراسی اداری منجر می‌شود. در این نظام اداری، دولت مرکزی بخشی از اختیاراتش را به نظام و مؤسسات عمومی - فنی واگذار می‌کند تا این نظام‌های فنی - تخصصی، اقدام‌های لازم را انجام دهند. برای تحقق نظام‌های حرفه‌ای، ابزارهایی مانند شخصیت حقوقی مستقل، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل، استقلال مالی، انتخابی بودن اعضا و مدیران، لازم و ضروری می‌آید که دولت مرکزی باید از طریق قانونگذاری، تصمیم‌گیری‌ها و رویه‌های عملی از آن‌ها حمایت و پشتیبانی کند.

در بدو امر، با نگاهی ابتدایی به نهادهای تشکیل شده در جهت تحقق نظام‌های حرفه‌ای در ایران، می‌توان صورت‌هایی از تحقق نظام حرفه‌ای را مشاهده کرد، ولی با بررسی تعمیقی در قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی-سیاسی، قوانین عادی مصوب قوه مقننه، رویه



دولت مرکزی، شیوه اداره سازمان و مؤسسات عمومی، اساسنامه‌های این نهادها، فقدان شناسایی اصول کلی محسوس است و تضمینات مؤثری نیز تعبیه نشده است. اقدام‌های مؤثری در جهت تحقق کامل نظام‌های حرفه‌ای، صورت نگرفته است. در قانون اساسی و قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران، اصول حرفه‌ای راهبردی تحقق نظام اساساً وجود ندارد تا ابزارهای تحقق نظام حرفه‌ای به‌منظور رسیدن به اهداف این نوع عدم تمرکز، فراهم آید.

قانونگذار با تصویب قوانین متفاوت به‌منظور تأسیس نهادهای تحت مدیریت نظام‌های حرفه‌ای، تلاش مؤثری داشته، ولی با چگونگی تدوین قوانین و اساسنامه‌های این سازمان‌ها، آنچه از تعریف نظام‌های حرفه‌ای به‌دست می‌آید، محقق نشده است. با بررسی ساختارهای این سازمان‌ها و مؤسسات مشخص می‌شود که دولت مرکزی در انتصاب اعضا و برنامه‌ریزی مالی آن‌ها دخالت کرده و استقلال شخصیت حقوقی و آزادی عمل آن‌ها را سلب می‌کند. این خلأ قانونی در تدوین قانونگذاری در جهت تحقق ابزارهای لازم و نبود ضمانت اجرای لازم، تحقق نظام حرفه‌ای به معنای واقعی را در ایران غیرممکن می‌سازد.

## منابع

## الف) فارسی

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: میزان.
۲. اطاعت، جواد و زهرا موسوی (۱۳۹۰)، تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران، تهران: انتخاب.
۳. دشتی، محمدتقی (۱۳۹۶)، نظام عدم تمرکز در ایران، آسیب‌ها و راهکارها، قم: مکتب اندیشه.
۴. امیری گنجه، حسین (۱۳۹۵)، برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی در سازمان تأمین اجتماعی، تهران: جهاد دانشگاهی.
۵. جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۷.
۶. جلالی، محمد و حامد نیکونهاد (۱۳۹۲)، «مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، اندیشه‌های حقوق اداری، ش ۲۰.
۷. جلالی، محمد (۱۳۹۱)، «اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در حقوق ایران با نگاهی تطبیقی به حقوق فرانسه»، مجله تحقیقات حقوقی (دانشگاه شهید بهشتی)، ش ۶۰.
۸. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۴)، «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، فصلنامه فرهنگ مدیریت، ش ۱۰.
۹. رحمن سرشت، حسین (۱۳۷۲)، تمرکز و عدم تمرکز سازمانی، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
۱۰. فلاح‌زاده، علی‌محمدر و یحیی مزروعی ایبانه (۱۳۹۹)، نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها، ش ۳۰.
۱۱. مرادزاده، مهدی و اکبر طالبکی (۱۳۹۷)، بررسی نظام‌های حرفه‌ای در جمهوری اسلامی ایران، ش ۱۹.
۱۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت.
۱۳. ملکی، رسول (۱۳۹۶)، مسئولیت مدنی دولت، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.

۱۴. موسی زاده، رضا (۱۳۹۱)، *حقوق اداری (۱-۲)*، تهران: میزان.
۱۵. مشهدی، علی (۱۳۹۷)، *فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۶. وزیرنیا، مهدی (۱۳۵۰)، *سازمان‌های دولتی محلی*، تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دهخدا.
۱۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان.

### قوانین

۱۸. آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای.
۱۹. اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی.
۲۰. قانون اساسی.
۲۱. قانون اساسی فرانسه.
۲۲. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
۲۳. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۲۴. قانون استخدام کشوری.
۲۵. قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای.

### ب) انگلیسی

26. Auby, Jean – marie .et al (2004), **Droit & Administrative law**, Paris Gualino éditeur.
27. Aubin Emmanuel et ROCHE Catherine (2005), **Droit de la nouvelle décentralisation**, Principes directeurs dimension humaine de la décentralisation compétences évolutives des collectivités territoriales, Paris: Gualino éditeur.
28. Blaesser, Brian W. (1994), **The abuse of discretionary power**, Paris: Design Review.
29. Bigot, Gregoire (2002), **Intoduction historique au droit administrative depuis**, Paris: presse universitaires de France.
30. Bewssman, Lisa Schultz (2003), **Beyond Accountability Arbitrariness and legitimacy in the Administrative State**, New York: Routledge .
31. Tayler & Francis (2019), **Federalism And Decentralization**, New York: Stanford University Press.

32. Debbasch, Charles (2005), **Frederic Colin .Administration publique**, Paris: Economica, e edition.
33. Faguet, Poschi (2007), **Metropolitan Governance for Sustainable Urban**, WC:Inter American Development Bank – Publication.
34. Grindle, Merilee S, **Going local (Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance**, WC: Princeton University Press.

### References

1. Emami, Mohammad and Kouros Ostovar Sangari, (2010), **Administrative Law**, Tehran: Mizan Legal Foundation Publications. (in Persian)
2. Tabatabai Motameni, Manouchehr (2008), **Administrative Law**, Tehran: Samat Publications.
3. Musazadeh, Reza (2012), **Administrative Law (1-2)**, Tehran: Mizan Legal Foundation Publications.(in Persian)
4. Mashhadi, Ali (1397), **Dictionary of Terms of Administrative Law**, Tehran: Anteshar Co. Publications. (in Persian)
5. Obedience, Javad and Zahra Mousavi (2011), **Decentralization and Sustainable Development in Iran**, Tehran: Select Edition. (in Persian)
6. Dashti, Mohammad Taghi (2017), **Decentralization system in Iran, harms and solutions**, Qom: Pause of Thought. (in Persian)
7. Maleki, Rasoul (2017), **Civil Liability of the Government**, Tehran: Majd Scientific and Cultural Association Publications. (in Persian)
8. Amiri Ganjeh, Hossein (2016), **Strategic and Operational Planning in the Social Security Organization**, Tehran: Jihaddaneshgahi. (in Persian)
9. Wazirnia, Mehdi (1350), **Local Government Organizations, Tehran: Dekhoda Faculty of Administrative Sciences and Business Management**. (in Persian)
10. Hashemi, Seyed Mohammad (2010), **Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran**, Tehran: Mizan Legal Foundation. (in Persian)
11. Jalali, Mohammad (1394), “General Principles of Decentralization in French Law and Its Comparison with Iranian Law”, **Quarterly Journal of Public Law Research**, No. 47. (in Persian) .
12. Jalali, Mohammad (2012), “Restrictive Principles of Decentralization in Iranian Law with a Comparative Look at French Law”, **Journal of Legal Research (Shahid Beheshti University)**, No. 60. (in Persian)
13. Gholipour, Rahmatollah (2005), “Analysis of the Relationship between Good Governance Model and Corruption”, **Management Culture Quarterly**, No. 10 .
14. Rahman Seresht, Hossein (1993), **Concentration and Organizational Decentralization**, Tehran: Allameh Tabatabaei University. (in Persian)

15. Fallahzadeh, Ali Mohammad and Yahya Mazrouei Abyaneh (1399), "Supervision of the Guardian Council on the approval of the statutes of public organizations; **Critique of Procedures and Practices**, No. 30. (in Persian)
16. Moradzadeh, Mahdi, Talabaki, Akbar (1397), "A Study of Professional Systems in the Islamic", **Republic of Iran**, No. 19. (in Persian)

**A) Laws and regulations**

18. The Constitution.
19. The French Constitution.
20. Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice.
21. Civil Service Management Law.
22. National employment law.
23. Law on protection of the rights of computer software creators.
24. Executive Regulations of the Law on Protection of the Rights of Computer Software Creators.
25. Statute of the Society of Formal Tax Advisers.