

هیئت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

با سلام و تحیت؛

در اجرای تبصره (1) ماده (45) آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش «ارزیابی نتایج اجرا و آسیب‌شناسی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» برای قرائت در صحن علنی ارسال می‌گردد.

محمدرضا رضایی
رئیس کمیسیون عمران

گزارش کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی

درخصوص ارزیابی نتایج اجرا و آسیب‌شناسی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در تاریخ 22 اسفندماه 1374 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ 9 فروردین ماه 1375 برای اجراء ابلاغ شد. اکنون پس از گذشت حدود 30 سال، ارزیابی نتایج اجرا و آسیب‌شناسی قوانین آن ضروری است. بر همین اساس، کمیسیون عمران با استفاده از ظرفیت ماده (45) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به بررسی اثرات اجرای این قانون پرداخته است. اینک نتایج بررسی‌های انجام شده تقدیم می‌گردد:

مقدمه:

با تصویب قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در دهه 70، انتظار می‌رفت با اجرای صحیح و کامل این قانون، افکار عمومی سازمان نظام مهندسی ساختمان را به عنوان تخصصی‌ترین مرجع و مورد اعتمادترین نهاد مستقل در امور مرتبط با ساخت و ساز شناخته و مهندسین به‌عنوان قشری مولد و پویا به جایگاه اجتماعی رفیع خود دست یابند.

همچنین نظام کنترل ساختمان به نحوی مستقر شود که سلامت و امنیت جسمی و روحی شهروندان در ساختمان را به نحو کامل تامین نماید و با مدیریت منابع و ظرفیت‌های موجود، صنعت ساخت و ساز بر پایه فرهنگ اسلامی- ایرانی متحول و با صدور خدمات فنی و مهندسی و استفاده از ظرفیت‌های داخلی و خارجی، کشور در سطح منطقه و جهان اسلام تاثیرگذار گردد؛ اما با گذشت حدود 30 سال از تصویب قانون و ایجاد ظرفیت مهندسی بسیار بزرگ (با عضویت بیش از نیم میلیون مهندس در سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان بزرگترین تشکل مردم نهاد کشور و دست یابی کامل به دانش و تجربه مهندسی ساختمان)، اهداف قانون به نحو قابل قبولی محقق نشده است.

بطور کلی تمایل دستگاه‌های دولتی بویژه وزارت راه و شهرسازی برای سلب استقلال این سازمان و صدور مقررات زاید و بعضاً مغایر با قانون، ریل‌گذاری مقنن را بطور کامل تغییر داده و در موارد زیادی عملکرد سازمان و اجرای قانون را به بیراهه کشانده است؛ بطوریکه ریشه بسیاری از نقدهای وارد بر آثار اجرایی این قانون متعالی، در عملکرد مجریان دولتی آن قابل جستجو است.

با توجه به بازخورد اجرای سی ساله قانون، رفع این انحرافات با اصلاحاتی حداقلی در قانون و نیز رفع مغایرتهای مقررات تبعی آن امکان پذیر است که مصادیق آن بعنوان نتایج آسیب شناسی و بررسی عملکرد اجرای قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، در این گزارش ارائه می گردد.

نتایج بررسی:

الف- در ارزیابی آثار اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان اشکالاتی شناسایی شده که نیازمند اصلاح قانون می باشد. برخی از این موارد به شرح زیر قابل اشاره است:

1. در ارائه خدمات مهندسی، تکیه بر ظرفیت اشخاص حقیقی عضو سازمان است در حالیکه باید از ظرفیت شرکت های مهندسان مشاور و پیمانکاران متخصص دارای صلاحیت حرفه ای و با سابقه اجرایی کافی استفاده شده و همچنین زمینه جذب، تشویق، تقویت و ماندگاری سرمایه گذاران متخصص در صنعت ساختمان فراهم گردد.
2. در این قانون، جلوگیری از تمرکز مدیریت و نیز بومی سازی خدمات مهندسی متناسب با شرایط و نیازهای استان ها پیش بینی نشده است. این در حالی است که تجارب موفق در این زمینه مانند هیئت های چهارنفره استانی، شامل استاندار، رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان استان، مدیرکل راه و شهرسازی استان و شهردار مرکز استان وجود دارد که با ساماندهی خدمات مهندسی در سطح استان، موجب ارتقای کیفیت ساخت و ساز شده است و لازم است این تجربه موفق با لحاظ در قانون تثبیت گردد.
3. گرچه اعضای هیئت مدیره سازمان های نظام مهندسی استان در مجمع عمومی سازمان ها انتخاب می شوند، اما در عمل، ترکیب شورای مرکزی نظام مهندسی ساختمان، توسط وزیر تعیین می شوند و این موضوع یکی از اشکالاتی است که موجب تعارض منافع و آسیب رسانی به ارتقای کیفیت ساخت و ساز و موجب ناکارآمدی نظام های مهندسی و زمینه ساز ورود نگرش های سیاسی در تعیین ترکیب ساختار سیاست گذاری نظام مهندسی ساختمان شده است؛ در حالی که تعیین ترکیب شورای مرکزی توسط اعضا، در قوانین مشابه، مانند نظام پزشکی سالهاست آزموده شده و نتایج مثبت و مفیدی داشته است.
4. یکی از مسائلی که مدت هاست به عنوان یک آسیب جدی در سازمان نظام مهندسی پایتخت و دیگر استان های دارای اعضای زیاد مطرح است و موجب تعارض منافع و گاهی فساد و رانت شده، مسئله انباشت وجوه حاصل از جمع آوری حق الزحمه نظارت مهندسان است. لازم است سازمان های نظام مهندسی از تصدیگری امور مالی فیما بین خدمات دهنده و خدمات گیرنده (مهندسان و مالکان) خارج شوند.

a. یکی از ظرفیت‌های قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، کمک به رفع انحصار در حوزه خدمات کارشناسی رسمی است؛ اما آیین نامه اجرایی با وضع شرایط مضاعف و بیش از هدف قانون، مانند برگزاری آزمون مجدد و تعیین مورد به مورد کارشناس توسط سازمان برای ارائه خدمات کارشناسی رسمی و معرفی به مراجع متقاضی، این ظرفیت را بدون استفاده قرار داده و مانع تحقق هدف قانون گذار در جهت شکستن انحصار ارائه خدمات کارشناسی رسمی در حوزه ساختمان شده است.

b. گرچه ماده (۳۲) قانون، ضرورت رفع تعارض منافع بین مراجع صدور و کنترل پروانه ساختمان و ارائه دهندگان خدمات مهندسی را مورد توجه قرار داده است؛ اما این ماده قانونی جامعیت لازم و کافی برای رفع تعارض منافع را ندارد و نیازمند اصلاح می‌باشد.

c. یکی از عوامل جدی در آسیب شناسی قانون، عدم ضمانت اجرایی مربوط به گزارش‌های نظارتی ساختمانها است که تبعات منفی زیادی در کنترل کیفیت ساخت و ساز و نیز تخلفات ساختمانی به جا گذارده و لازم است این ضمانت‌های اجرایی بصورت موثری در قانون پیش بینی گردد.

ب. مواد آیین‌نامه‌های اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مغایرت‌های قانونی دارند که مانع تحقق اهداف قانون‌گذار در این قانون شده است. برخی از مهم‌ترین این مغایرت‌ها که بایستی با استفاده از اختیار رئیس محترم مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول (85) و (138) قانون اساسی در تطبیق مصوبات دولت با قوانین) رفع شوند؛ می‌توان به اجازه غیرقانونی و موسع وزیر برای ابطال پروانه صلاحیت اعضای نظام مهندسی، جایگزینی شورای مرکزی سازمان در حوزه سیاست‌گذاری با نهادی تحت عنوان شورای توسعه نظام مهندسی، اختیار موسع و نامحدود برای مقررگذاری وزیر به جای هیات وزیران به بهانه سکوت آیین نامه اجرایی اشاره نمود. لازم به ذکر است که اختیار رئیس مجلس در اعلام و توقف مصوبات مغایر قانون، محدودیت زمانی ندارد و هر زمانی که اعمال شود، ادامه اجرای مصوبه مغایر متوقف می‌شود.

جمع بندی:

1. با توجه به نتایج آسیب شناسی و ارزیابی آثار قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان لازم است قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان اصلاح گردد که حداقل اصلاحات مورد نیاز به شرح پیوست الف این گزارش شناسایی شده است. همچنین ضرورت دارد با دستور رئیس محترم مجلس شورای اسلامی مغایرت‌های آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (به شرح پیوست ب این گزارش) رفع گردد.

2. ضمناً با توجه به گستردگی ماهوی مصوبات دولت که رسیدگی به آنها مستلزم اشراف کامل بر تمام ابعاد امور کشور و گاهی خارج از توان هیئت تطبیق مصوبات هیئت وزیران با قوانین است (که از جمله آنها می‌توان به عدم تطبیق آیین‌نامه‌های اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان اشاره کرد)؛ نیاز است با اصلاح قانون نحوه اجرای اصول (85) و (138) قانون اساسی درباره مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی،

مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۲۶، از ظرفیت تخصصی کمیسیون‌ها در کنار هیئت تطبیق، برای ارائه مشورت به رئیس مجلس در رسیدگی به مصوبات هیئت وزیران استفاده شود.

پیوست الف - پیشنهادات اصلاح قانونی

1. **اهم موارد پیشنهادی برای اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان عبارتند از:**
 - **در ماده (۴) عبارت "اعم از طراحی، نظارت، اجرا، سرمایه گذاری در ساخت، مقاوم سازی و نگهداری" پس از عبارت "امور فنی در بخش‌های ساختمان و شهرسازی"، اضافه شود.**
 - **به ماده (۷) تبصره زیر الحاق می‌شود:**

"تبصره ۳ - صدور و تمدید پروانه و تعیین حدود فعالیت مشاوران و پیمانکاران حقوقی دارای گواهینامه صلاحیت از نظام فنی و اجرایی برای ارائه خدمات طراحی و اجرا موضوع این قانون بموجب آیین نامه اجرایی پیشنهادی سازمان است که پس از تایید وزارت راه و شهرسازی به تصویب هیات وزیران می‌رسد."
 - **در ماده (۹) بعد از کلمه "حقیقی" عبارت "دارای پروانه اشتغال معتبر" اضافه شود.**
 - **بند (۱۵) ماده (۱۵) به شرح زیر اصلاح شود:**

"تعیین نحوه ارائه خدمات مهندسی، متناسب با شرایط استان و پیشنهاد قیمت‌گذاری واقعی جهت تصویب، به هیئتی به ریاست استاندار، عضویت و دبیری رئیس سازمان استان و عضویت مدیرکل راه و شهرسازی استان، شهردار مرکز استان و نماینده شورای مرکزی سازمان"
 - **متن بند (الف) ماده (۱۹) به عبارت "انتخاب افراد واجد شرایط عضویت در شورای مرکزی (اصلی و علی‌البدل) جهت صدور حکم توسط وزیر راه و شهرسازی" اصلاح شود.**
 - **بند زیر به عنوان بند الحاقی به ماده (۲۱) اضافه شود:**

"تهیه و تدوین ارجاع نظامنامه خدمات مهندسی و نیز نظامنامه تنظیم روابط مالی خدمات دهنده و خدمات گیرنده به نحوی که تعارض منافع سازمان استان‌ها برطرف و سازمان‌های مزبور از این روابط مالی خارج شوند."
 - **بند زیر به عنوان بند الحاقی به ماده (۲۲) اضافه شود:**

"شورای مرکزی می‌تواند با موافقت سه چهارم اعضا، تغییر رئیس شورای مرکزی را به همراه سه گزینه پیشنهادی تصویب و برای تعیین رئیس جدید شورا برای مدت باقیمانده، به وزیر اعلام کند."
 - **در ماده (۲۷) عبارت "مراجع قضایی"، به ابتدای ماده اضافه و عبارت "معتبر" جایگزین عبارت "که بوسیله سازمان استان معرفی می‌شوند" شود.**
 - **متن بند (د) ماده (۳۲) به شرح زیر اصلاح شود:**

"د- شاغلان مراجع صدور و کنترل پروانه ساختمان در محدوده جغرافیایی مأموریت مراجع مزبور."
 - **تبصره زیر به ماده (۳۵) الحاق شود:**

"تبصره: مسئولیت عدم اقدام موثر مرجع صدور پروانه، بابت گزارش تخلف ساختمانی دارای درخواست توقف کار که از طریق قانونی یا ابلاغیه قضایی ارسال شده، بر عهده بالاترین مقام مرجع یاد شده است. مصادیق توقف کار و دستورالعمل نظارت بر حسن اجرای این تبصره و نحوه برخورد با تخلفات توسط سازمان پیشنهاد و به تصویب هیاتی به ریاست وزیر راه و شهرسازی و عضویت رئیس سازمان و نماینده وزیر کشور، جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت می‌رسد."

- در مواد (10)، (17)، (20) و (22) عبارت "سه سال" به "چهار سال" اصلاح شود.
- "مسئولیت اجرای تصمیمات هیئت مدیره و مسئولیت اجرایی و نمایندگی سازمان استان را در مراجع قانونی به عهده دارد."، به انتهای ماده (14) اضافه شود.
- در ماده (17) عبارت "به انتخاب مجمع عمومی" جایگزین عبارت "به معرفی هیئت مدیره" شود.
- در ماده 18 بعد از عبارت "یک یا چند بازرس می باشد که" عبارت "توسط مجمع عمومی انتخاب می‌شوند و" اضافه شود.
- در ماده (۲۹) عبارت "و رئیس سازمان" قبل از عبارت "از تاریخ ابلاغ این قانون" اضافه شود.
- در ماده (۳۷) عبارت "و شناسنامه فنی و ملکی ساختمان"، جایگزین عبارت "ارجاع شده از طرف سازمان" شود.

2- مورد پیشنهادی برای اصلاح قانون نحوه اجرای اصول (85) و (138) قانون اساسی درباره مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۲۶ و اصلاحات بعدی:

- در تبصره (۵) عبارت "هیئت مزبور، نظر کمیسیون‌های تخصصی مجلس را حسب ارتباط موضوعی استعلام و به همراه نظرات و آرا خود، تقدیم رئیس مجلس می‌نماید. نظرات کمیسیون‌های تخصصی و نظر و آراء هیأت مزبور جنبه مشورتی دارد و" جایگزین عبارت "نظرات و آراء هیئت مزبور، جنبه مشورتی دارد و" می‌گردد.

پیوست ب – مهمترین مغایرت‌های شناسایی شده در آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

بند (ج) ماده (23) آیین نامه اجرایی قانون، به وزیر اجازه موسع داده که بدون وجود تخلف و شکایت از اعضای نظام مهندسی، بالاترین حد مجازات، یعنی ابطال پروانه را اعمال نماید؛ درحالی که مواد (17) و (24) قانون، رسیدگی به تخلفات و مجازات اعضای نظام مهندسی را در صلاحیت شورای انتظامی، با حضور مقام قضایی و در دو مرحله بدوی و تجدید نظر قرار داده است.

1. ماده (40) آیین نامه اجرایی، نهادی تحت عنوان شورای توسعه نظام مهندسی را در حوزه سیاست گذاری جایگزین شورای مرکزی سازمان نموده است؛ در حالی که چنین مرجعی در قانون وجود ندارد.
2. ماده (123) آیین نامه اجرایی، برخلاف قانون اساسی، وزیر را جایگزین هیئت وزیران کرده و اختیار موسع و نامحدودی به وزیر داده تا به بهانه سکوت و ابهام در مفاد آیین نامه اجرایی، به جای هیئت وزیران به مقررات گذاری بپردازد؛ در حالی که چنین موضوعی در قانون پیش بینی نشده است. لازم به ذکر است که مجلس شورای اسلامی تطبیق مصوبات هیئت وزیران با قانون را از طریق اختیار قانونی رئیس مجلس کنترل

می‌کند؛ ولی تصمیمات وزیر از این محل، با وجود اینکه با ماهیت آیین نامه اجرایی قانون وضع می‌شود، توسط رئیس مجلس، قابل بررسی نیست و متأسفانه در سال‌های گذشته بسیاری از تصمیمات غیرقانونی وزارتخانه با استناد به همین بند غیرقانونی، جزء آیین‌نامه اجرایی قرار داده شده است.