



mshaibanyasl@yahoo.com

منوچهر شبیبانی اصل

دانش‌آموخته رشته‌های مهندسی عمران، مدیریت و حقوق،
رئیس انجمن مهندسان راه‌وساختمان ایران

۱- چکیده

نخستین قانون برای تنسيق امور مهندسی ساختمان در ایران در سال ۱۳۵۲ با عنوان «قانون نظام معماری و ساختمانی» تصویب و در سال ۱۳۵۶ بازنگری شد. در سال ۱۳۷۱ دومین قانون در این حوزه با نام قانون نظام‌مهندسی ساختمان تصویب شد که چون مقرر شده بود به مدت دو سال به صورت آزمایشی اجرا شود به نام قانون آزمایشی معروف شد. در نهایت «قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان» در سال ۱۳۷۴ تصویب شد که در حال حاضر بر این حوزه حاکم است. قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان و اجرای آن در طول سی سال از تصویب آن با چالش‌های مختلف مواجه است. بررسی این چالش‌ها و آسیب‌شناسی این قانون و اجرای آن، موجب تقویت نقاط قوت و فرصت‌های آن و رفع نقاط ضعف و تهدیدات آن در شرایط جاری و نیز در بازنگری آن است. اساساً مطالعه چالش‌های قانونگذاری در حوزه مهندسی ساختمان در ایران موضوعی به غایت مهم و قابل توجه است. سهم مهندسی ساختمان در اقتصاد ایران، اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی بسیار در این حوزه و ارتباط مستقیم این حوزه با زیست و کار شهروندان بر اهمیت قانونگذاری صحیح و منطبق با اصول می‌افزاید.

در این مقاله با نگاهی اجمالی به برخی از چالش‌های مهم در قانونگذاری در حوزه مهندسی ساختمان، به بعضی از چالش‌های حقوقی در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان پرداخته شده است. این چالش‌ها را می‌توان از منظر ویژگی‌های مثبت و منفی

چالش‌های حقوقی و قانونی در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴



ماهنامه فنی و مهندسی شمس
شماره ۱۲۶ - زمستان ۱۴۰۳
www.shams-irceo-ir

پیشرو و منطبق با ترتیبات آن روز بود و بسیاری از این چالش‌ها در طول سی سال اجرای آن حاصل یا ظاهر شده که ناشی از تغییرات وسیع در کلیه ابعاد مهندسی ساختمان و تأثیرات محیط حقوقی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، حرفه‌ای، فناوری و عوامل دیگر بر آن است.



نخستین قانون برای تنسيق امور مهندسی ساختمان در ایران در سال ۱۳۵۲ با عنوان «قانون نظام معماری و ساختمانی» تصویب و در سال ۱۳۵۶ بازنگری شد.

۳- چالش‌های قانونگذاری در حوزه مهندسی ساختمان در ایران

در بررسی چالش‌های حقوقی و قانونی در «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» و ضوابط منبعث از آن، ابتدا باید به چالش‌های قانونگذاری در حوزه مهندسی ساختمان در ایران، به طور عام پرداخت. زیرا برخی چالش‌های حقوقی و قانونی این قانون، وجه عام دارد و شامل کل قانونگذاری در عرصه مهندسی ساختمان در ایران، حتی روند کلی قانونگذاری در ایران است و برخی دیگر به طور خاص مختص این قانون و حوزه شمول آن است. از این رو نخست به اختصار به چالش‌های عمومی پرداخته می‌شود و سپس به چالش‌های خاص در حوزه قانون مرقوم و ضوابط منبعث از آن. بحث در هر دو بخش، مفصل و محتاج فرصتی درخور است و در این نوشتار به اختصار به آن پرداخته می‌شود.

الف- روند قانونگذاری

یکی از نکات مهمی که آثار عمیقی در قانون مصوب دارد و شاید تاکنون به صورت شایسته و بایسته در آن دقت نشده است، روند قانونگذاری است. روند قانونگذاری خواه به صورت لایحه دولت مطرح شود و خواه به صورت طرح نمایندگان مجلس، معمولاً با انشای متن پیش‌نویس توسط کارشناسانی در دولت یا نمایندگان مجلس آغاز می‌شود. در مرحله نخست باید ضرورت و اهمیت قانون مدنظر و جنبه‌های عمومی چارچوب آن مدنظر قرار گیرد. گاه بی‌توجهی به این مهم مشکلات متعددی را در اجرای آن به وجود

بررسی نمود و شرایط مطلوبی را برای قانونگذاری و اجرای قانون در این حوزه فراهم ساخت. واژه‌های کلیدی: قانون، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، نظام مهندسی ساختمان، چالش‌های حقوقی و قانونی.

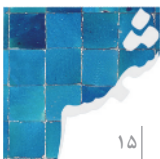
۲- مقدمه

نخستین قانون برای تنسيق امور مهندسی ساختمان در ایران در سال ۱۳۵۲ با عنوان «قانون نظام معماری و ساختمانی» به تصویب مجلسین وقت رسید. در سال ۱۳۵۶ اصلاحاتی بر این قانون اعمال شد، لکن با تحولات سیاسی و اجتماعی در کشور اجرای کامل آن صورت نپذیرفت و تنها برخی از احکام آن و آئین‌نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران وقت به مرحله عمل و اجرا درآمد.

در سال ۱۳۷۰ و ۱۸ سال بعد از تصویب و ۱۶ سال بعد از اصلاح قانون مذکور، قانون جدیدی تحت عنوان «قانون نظام مهندسی ساختمان» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. گرچه مقرر بود این قانون به مدت دو سال به صورت آزمایشی اجرا شود و از این رو موسوم به «قانون آزمایشی» شد، اما در

عمل تا اسفندماه سال ۱۳۷۴ که «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» در ۴۲ ماده و ۲۱ تبصره به تصویب رسید، به قوت خود باقی ماند و از سال ۱۳۷۴ تاکنون «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» بر این حوزه حاکم است. در طی سال‌های گذشته تلاش‌های متعددی به صورت طرح و لایحه برای بازنگری این قانون صورت گرفته و پیش‌نویس‌های مختلفی توسط اشخاص مختلف تهیه شده که هیچ‌یک تاکنون به نتیجه نهایی نرسیده است و در حال حاضر نیز این امر یعنی تهیه پیش‌نویس‌های اصلاحی توسط اشخاص مختلف و در نهادهای جداگانه ادامه دارد. [۳]

در این نوشتار چالش‌های حقوقی و قانونی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ به معنی مسائل موجود در این حوزه مطرح شده است. همین جا باید گفته شود با توجه به حوزه وسیع شمول این قانون و اشخاص تحت تأثیر آن اعم از دست‌اندرکاران صنعت ساختمان و عموم مردم، چالش‌های قانون مرقوم صرفاً محدود به موارد بیان شده در این نوشتار نیست، همچنین موارد مطرح شده در این مقاله نیز نیاز به طرح، بحث و فحص مفصل دارد و هر یک را می‌توان در چارچوب یک مقاله مستقل بررسی کرد و آنچه در اینجا آمده، نگاهی اجمالی به برخی از این چالش‌هاست. لازم است گفته شود که بیان این چالش‌ها به هیچ‌وجه به منزله نادیده گرفتن زحمات تدوین‌کنندگان و نویسندگان قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیست که این زحمات و تلاش‌ها شایسته قدردانی و سپاس است. این قانون در زمان تدوین قانونی



می‌آورد و دولت یا مجلس را وادار به اصلاح، بازنگری یا الحاق مواد مختلف در دوره اجرای آن می‌نماید که صرفاً به علت کم توجهی به ویژگی‌های اساسی قانونگذاری یا تعجیل یا فقدان مطالعات و اطلاعات دقیق و کامل نخستین است. این مهم در مقررگذاری



روند قانونگذاری خواه به صورت لایحه دولت مطرح شود و خواه به صورت طرح نمایندگان مجلس، معمولاً با انشای متن پیش‌نویس توسط کارشناسانی در دولت یا نمایندگان مجلس آغاز می‌شود.

تأثیر بیشتر و تعیین‌کننده‌تری دارد و آرای دیوان عدالت اداری در ابطال اینگونه اقدامات و تصمیمات دلیل آشکاری بر ضرورت توجه به این نکته است. پس از تدوین پیش‌نویس نخستین، این متن ابتدا در کمیته‌ها و جلسات داخلی وزارت یا سازمان مربوط و سپس در کمیسیون ذیربط دولت و کمیته‌های آن بررسی می‌شود. سپس با بررسی و تأیید در کمیسیون به هیئت وزیران تقدیم و بعد از تصویب در این هیئت به مجلس ارسال می‌شود و در اینجا نیز در کمیسیون مربوط یا کمیسیون‌های مختلف بررسی و در نهایت برای تصویب در صحن مجلس مطرح می‌شود. در هر یک از این مراحل و مسیر طولانی ممکن است اضافه یا کم شدن یک ماده یا تبصره یا حتی یک واژه یا عبارت، موضوع را با تفکر نخست کارشناسان تهیه‌کننده پیش‌نویس به کلی متفاوت سازد یا ایرادی از حیث قانون‌نویسی ایجاد کند که در عمل نیز چندان ملاحظه نشود و سال‌های متمادی موجب بروز مشکل در اجرای قانون و اخذ نتایجی مغایر با اهداف مد نظر اولیه داشته باشد. از نمونه‌های این مورد می‌توان به تعارض موجود در مفاد بند الف ماده ۹ قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ و مفاد ماده ۱۳ آن اشاره کرد. قانونگذار ابتدا انتخابی اعضای هیئت مدیره سازمان نظام‌مهندسی ساختمان استان را در اختیار مجمع عمومی آن سازمان قرارداد، اما در ادامه، هیئت اجرایی و نیز دستگاه نظارتی خارج از مجمع عمومی تعریف نموده است. شگفت آنکه با روشن شدن این تعارض در زمان تدوین آئین‌نامه اجرایی، با توجه به طولانی و زمان‌بر بودن فرایند اصلاح قانون، تلاش شده با اضافه نمودن تبصره‌ای به ماده ۵۵ آئین‌نامه اجرایی با این مضمون که «در مجامع عمومی که

دستور کار جلسه، انتخاب اعضای هیئت مدیره می‌باشد، اجتماع در محل واحد و احراز حد نصاب فوق‌الذکر ضروری نیست و...» غافل از اینکه اصولاً مجمع عمومی باید در محل واحد باشد و اگر در محل واحد نباشد، مانند زمان شیوع ویروس کووید ۱۹، حداقل امکان ارتباط مستمر حاضران در طول مدت برگزاری مجمع عمومی فراهم باشد. بدیهی است که حضور افراد در مدتی کوتاه از یک بازه زمانی یک روزه و ارائه رأی و سپس خروج از محل حتی محل غیرواحد یا سیستم الکترونیکی را نمی‌توان از مصادیق شرکت در «جلسه» یا «مجمع عمومی» دانست.

ب- تفکر سیستمی

یکی از ضرورت‌های بسیار مهم در قانونگذاری تفکر سیستمی است. قانونگذار باید همه جوانب مؤثر در قانون و تأثیر و تأثر آن را در نظر بگیرد، به نحوی که قانون از جامعیت کافی برخوردار بوده و با توجه به زمان تدوین و تصویب و نیز پیش‌بینی ممکن آینده، آن را عاری از نقص و ایراد نماید. فقدان تفکر سیستمی نه تنها موجب می‌شود که مشکلات و معضلات متعددی در اجرای قانون پیش آید، بلکه موازی‌کاری، هزینه‌های زائد، سردرگمی مردم و آشفتگی در انجام وظایف و ارائه خدمات رخ می‌دهد. در چنین مواردی تلاش برای تنظیم امور از طریق تصویب مقرر، صدور بخشنامه و شیوه‌نامه چه بسا به جای رفع مشکل بر مشکلات می‌افزاید. در تدوین پیش‌نویس یا بازنگری هر قانونی باید تفکر سیستمی حاکم باشد. مواردی چون تداخل، تعارض یا توازی با قوانین دیگر بررسی شود. قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ در موارد متعددی نگرش سیستمی ندارد. مهم‌ترین مثال این موضوع را می‌توان در خصوص نظام‌های ساخت‌وساز کشور از جمله دو نظام وسیع نظام فنی و اجرایی کشور و نظام ساخت‌وساز شهری و روستایی مشاهده کرد. مغایرت تکلیف مقرر در مفاد بند ۹ ماده ۲ برای تمام دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها و الزام مقرر در مفاد ماده ۳۴ قانون با ذکر «مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی» با مفاد ماده ۴۱ قانون مرقوم، موجب تفاسیر مختلف و بعضاً هر نوع تلاش برای خارج کردن برخی پروژه‌ها از شمول این قانون شده است. به روشنی مشخص است که ماده ۴۱ در فرایند قانونگذاری و احتمالاً به پیشنهاد یک شخص حقیقی یا حقوقی به آن افزوده شده است، اما همین ماده، قانون را از جامعیت خارج نموده و مهندسی ساختمان کشور را در دو حوزه مجزا قرار داده و منتهی به آثاری زیانبار شده است. از مهم‌ترین موارد سیستمی توجه به «کنترل ساختمان» به طور جامع است. اینک امر مهم کنترل ساختمان در قوانین و مقررات مختلف به شدت به صورت غیر سیستمی و پراکنده به عهده نهادهای مختلف گذاشته شده که جز وضعیت ناکارآمد، نتیجه‌ای نداشته است.



برابری دولت و سایر اشخاص، احترام به حق مکتسب، احترام به حاکمیت اراده، احترام به حقوق شهروندی، منع حمایت قانون از امر غیر قانونی، تناسب ضمانت اجرا، منع تقنین فاقد ضمانت اجرا، منع موعظه گذاری، [۷]، منع تعارض منافع و توجه به امری یا تکمیلی بودن قانون و ماده های آن، از ضروریات مهم قانونگذاری است و توجه به این اصول اعم از اصول حقوقی، اصول حقوق اداری و اصول قانونگذاری در حوزه مهندسی ساختمان به شدت محسوس و ملموس است.



یکی از چالش‌های مهم حوزه قانونگذاری در مهندسی ساختمان در ایران، افزایش بی‌رویه تعداد دانشگاه‌ها و دانشکده‌های مهندسی و در نتیجه تعداد دانشجویان و فارغ‌التحصیلان این رشته‌هاست.

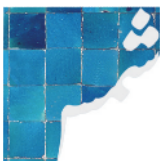
ث- شیوه نگارش قانون

نوشتن متن قانون از مهم‌ترین نکات قانونگذاری است. نگارش قانون دو بعد شکلی و ماهوی را دربر می‌گیرد. مواردی چون نام قانون و نام‌گذاری درست آن، عنوان‌بندی و تقسیم مواد قانونی، ماده و ساختار آن، رعایت رسم‌الخط یکسان، رعایت ساختار دستور زبان فارسی، استفاده نکردن از پرانتز در متن قانون، اجمال یا طولانی بودن به ضرورت، پرهیز از زیاده‌گوئی، پرهیز از حصر و احصای نادرست، پرهیز از کلمات مبهم و دوپهلوی، پرهیز از تعاریف غیرضروری، پرهیز از ماده‌نویسی بی‌مورد یا تکراری، پرهیز از تقنین به تمثیل و مثال آوردن، پرهیز از عامیانه‌نویسی، پرهیز از عربی‌نویسی زائد، پرهیز از پیچیده‌نویسی، پرهیز از ذکر مترادف‌ها، پرهیز از حشو (کلماتی که بود و نبودشان یکسان است) و از نظر مفهومی نیازی به آن‌ها نیست. منع تخصیص اکثر، پرهیز از حذف ارکان اصلی جمله، پرهیز از حذف بدون قرینه، از این نکات است. [۵] توجه به اصطلاحات مربوط به ماهیت قانونی خواه اصطلاحات فنی حوزه خاص آن قانون یا اصطلاحات حقوقی یا اصطلاحات عرفی و رایج در بین مردم و اندرکنش زبان حقوقی با الزامات حوزه خاص هر قانون چالشی مهم است و نیازمند هنر و

نقض ضوابط شهرسازی، وضعیت دو نقشه‌ای، نواقص و اشکالات موجود در نظارت و بازرسی همچنین موضوع مجری صوری و نحوه فعالیت اشخاص حقوقی از تبعات چنین فقدان تفکر سیستمی است. نمونه دیگر از این تأثیر را می‌توان در حادثه ساختمان متروپل آبادان ملاحظه نمود. همچنین از موارد فقدان تفکر سیستمی افزودن مفهومی از قانون یا آئین‌نامه دیگر به مقررهای دیگر بدون توجه به موقعیت، علت وضع، آثار و نتایج آن است که گاه کل ساختار و موضوع قانون را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به طور مثال تبصره ۱ ماده ۶ آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۶ چنین نوشته شده است: «رعایت ضوابط نظام مهندسی و همچنین استفاده از خدمات مهندسان مشاور و پیمانکاران واجد صلاحیت فنی در مورد خدمات مهندسی لازم‌الرعايه است.» نویسندگان این متن که مشخص است تسلطی بر نظام‌های ساخت‌وساز در کشور و ویژگی‌ها و تفاوت‌های هر یک نداشته، از «ضوابط نظام مهندسی» نام می‌برد که عبارتی مبهم است، آیا منظور ضوابط قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و ضوابط منبعث از آن است؟ اگر چنین است چرا به طور منجز و مشخص نوشته نشده است و اگر منظور نظام فنی و اجرایی کشور است، چرا این عبارت قید نشده است؟ نویسندگان از واژه «مهندسين مشاور» استفاده کرده که مختص نظام اخیر است و با این ترتیب پروژه‌های مورد نظر مواجه با این ابهام خواهد بود که بالاخره الزامات کدام نظام باید رعایت شود. عبارت «صلاحیت فنی» نیز مبهم است و مشخص نیست منظور صلاحیت حرفه‌ای صادره از وزارت راه و شهرسازی موضوع ماده ۴ قانون یادشده است یا صلاحیت مشاوره و صلاحیت پیمانکاری صادره از سازمان برنامه و بودجه کشور.

ت- اصول حقوقی

قانونگذاری به طور عام مستلزم رعایت اصول حقوقی است. مواردی چون اصل عدالت، اصل آزادی، اصل برابری، اصل برائت و اصل قانونی بودن جرم و مجازات، از اصول کلی و عمومی حقوقی است که باید در قانونگذاری رعایت شود. در تدوین و تصویب آئین‌نامه‌ها و مقررات علاوه بر اصول فوق، اصول دیگری نیز مطرح می‌شود مانند اصل عدم صلاحیت، اصل مصلحت عمومی، اصل انتظار مشروع، اصل شفافیت، اصل پاسخگوئی، اصل استمرار، اصل منع تقید، اصل تناسب، اصل ارائه به موقع خدمات عمومی، اصل ملاحظات مرتبط، [۱۰] همچنین توجه به اصول قانونگذاری، چون القای نیک بودن قانون، نیاز محوری، به روز بودن، واقع‌گرائی، عقلانیت گرائی، ضابطه‌گرائی، اثر آتیه‌وار، اثر فوری، هماهنگی با نظم حقوقی حاکم، غلبه رفتار عمومی، ترجیح اهم بر مهم، کارائی و اثر بخشی، تقنین حداقلی در حقوق خصوصی، مساوات اقشار،



تسلطی شایسته و به سزاست تا بتوان متن قانون آنچنان که بایسته است، انشا نمود. از این حیث به نظر نگارنده تدوین کنندگان قانون در حوزه مهندسی ساختمان باید دارای چند ویژگی خاص باشند، «تیمی مجرب مرکب از مهندسان مسلط به موازین حرفه‌ای، تاریخچه اجرای قانون مذکور و آثار و نتایج آن همراه با آشنایی با مفاهیم حقوقی و حقوقدانان مسلط به قانون نویسی آشنا با مفاهیم



یکی از ضرورت‌های بسیار مهم در قانونگذاری تفکر سیستمی است.

مهندسی ساختمان و هر دو گروه مسلط به اصول نگارش صحیح، به خصوص قانون نویسی است.» [۳] که البته باید توانمندی نگارش صحیح و منطبق با دستور زبان فارسی و نگارش حقوقی در کنار ساده نویسی را نیز داشته باشند.

ج- تفسیر یکسان

صراحت و روشن بودن قانون از ویژگی‌های انکارناپذیر آن است. منتسکیو با عبارات مختلفی به این مهم اشاره کرده است. «انشا و مضامین قانون باید صریح باشد.»، «انشای قانون باید ساده باشد.»، «مضامین قانون باید طوری نوشته شود که همه از آن یک مطلب فهمند نه اینکه هرکسی از آن یک مطلب جداگانه استنباط نماید.»، «عبارات قانون نباید جنبه ابهام داشته باشد.» [۹]

چ- مقررہ گذاری در حوزه مهندسی ساختمان

چالشی دیگر که در حوزه قوانین مهندسی ساختمان در ایران به چشم می‌خورد، موضوع مقررہ گذاری در چارچوب آئین‌نامه، شیوه‌نامه و بخشنامه دولتی و نیز نهادهای عمومی و نهادهای حرفه‌ای یا برقراری ترتیبات الزامی توسط این نهادهاست. علاوه بر چالش‌های مطرح در تدوین قانون به معنای خاص، چالش‌های عمده مقررہ گذاری در این حوزه را می‌توان در عدم انطباق برخی از این مقررات با قوانین عادی یا قانون اساسی، شیوه‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها با آئین‌نامه و قانون بالادستی و نیز بی‌توجهی واضعان این ترتیبات به اصل «عدم صلاحیت» یا عدم اختیار در حقوق عمومی دانست، بعضاً با این استدلال که چون ایجاد حق و تکلیف برای اشخاص در قانون منع نشده یا قانونگذار از واژه‌های صرفاً و منحصرأ استفاده نکرده، پس من مدیر دولتی یا نهاد عمومی یا نهاد حرفه‌ای مجاز هستم قاعده آمره وضع کنم و فعالیت اشخاص را بر

محور مورد نظر خود قرار دهم. تصویری که به غایت نادرست است.

ح- تعداد مهندسان ساختمان و تزیاد آن

یکی از چالش‌های مهم حوزه قانونگذاری در مهندسی ساختمان در ایران، افزایش بی‌رویه تعداد دانشگاه‌ها و دانشکده‌های مهندسی و در نتیجه تعداد دانشجویان و فارغ‌التحصیلان این رشته‌هاست که کل مهندسی ساختمان را با چالش مواجه ساخته است. این امر هم در کیفیت آموزش و هم در فعالیت‌های مهندسی فارغ‌التحصیلان و هم در حوزه کار و فعالیت تأثیر منفی گذاشته است و به نظر نمی‌رسد با توجه به تزیاد روزافزون این تعداد، حداقل در کوتاه مدت بتوان چاره‌ای برای حل آن اندیشید. در سال‌های اخیر ایران از حیث تعداد مهندسان در رتبه‌های نخست کشورها قرار گرفته است، حال آنکه از حیث صنعت، اقتصاد، جغرافیا و سایر موارد مؤثر در این حوزه قابل قیاس با سایر کشورهای صدر جدول نمی‌باشد. این نکته در کلیه شئون تصمیم‌گیری مهندسی از جمله در حوزه قانونگذاری تأثیر مستقیم دارد.

۴- چالش‌های حقوقی و قانونی قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴

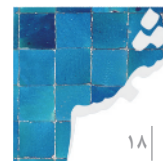
چالش‌های پیش گفته در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ نیز وارد است و قابل تأمل و بررسی و بعضاً بسیار مهم و قابل توجه است. در کنار این موارد، برخی چالش‌ها در این قانون، به طور خاص نیز مطرح است که در اینجا به اختصار به شماری از آن‌ها پرداخته می‌شود، بدون آنکه این چالش‌ها را فقط محدود به موارد زیر دانست.

الف- کلیات و تناسبات

قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ سه حوزه کلی را دربر می‌گیرد. مهندسی ساختمان، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان و نظام‌گردانی و نیز کنترل ساختمان. حوزه مربوط به مهندسی ساختمان، اعم از موضوع صلاحیت‌ها، مقررات ملی ساختمان به اجمال تنظیم شده، همین‌طور کنترل ساختمان که آن هم بخش بسیار اندکی از قانون را شامل می‌شود. حال آنکه بخش سازمان نظام‌مهندسی ساختمان قسمت عمده‌ای را دربر گرفته است. به نظر می‌رسد تفکیک این قانون به دو قانون «تشکیل و اداره سازمان نظام‌مهندسی ساختمان» و «کنترل ساختمان» امری ضروری است تا ضمن جامع و کامل بودن هر یک از دو قانون پیشنهادی، عدم تناسب فوق نیز رفع شود.

ب- تعاریف

با توجه به خاص بودن قانون و تأثیر آن بر حوزه وسیع اقتصادی کشور و با توجه به استفاده آن توسط اشخاص عادی، مهندسان و حقوقدانان، لازم است تعاریف واژگان و اصطلاحات استفاده



ساختمان در داخل پرائنتر نوشته شود. این سازمان متشکل از دو بخش مجزاست. شورای مرکزی که در ماده ۳ قانون مذکور طرح شده و در سطح ملی فعالیت می کند و هیئت عمومی که سالی یک بار تشکیل می شود. در کنار آن، شورای انتظامی (کشور) پیش بینی شده است. رئیس شورای مرکزی یا رئیس سازمان نیز به عنوان یکی از ارکان سازمان دارای وظایفی مشخص است. تدقیق در وظایف دو نهاد هیئت عمومی و شورای مرکزی، نشان از آن دارد که این دو در نهایت سازمان نظام مهندسی ساختمان، نقش هماهنگی و مشورتی نسبت به سازمان های استان ها و در سطح کشور و نهادهای ملی و بین المللی دارد. به عبارت دیگر سازمان نظام مهندسی ساختمان،

شده در قانون، در ابتدای متن طی ماده ای جداگانه، بیان شود. فقدان چنین تعاریفی موجب برداشتهای شخصی و سلیقه ای از واژگان قانون و تفسیرهای مختلف می شود که با اصول قانون نویسی سازگاری ندارد.

پ- اهداف و خط مشی

ماده ۲ قانون در بیان اهداف و خط مشی قانون است، بدیهی است که «هدف» با «خط مشی» متفاوت است. هدف، مقصد است و آنچه که باید به آن رسید. خط مشی، چارچوبها، سیاستها و مسیر نیل به هدف است. بهتر بود قانونگذار این ماده را در دو بخش «اهداف» و «خط مشی» آن هم با جامعیت و آینده نگری بیشتر، تدوین می کرد.

ت- جایگاه قانونی سازمان نظام مهندسی ساختمان و سازمان های استانها

قانونگذار که به نظر نمی رسد هدف از تدوین این قانون را وضعیت فعلی و ایجاد سازمان هایی با صدها هزار عضو و گردش مالی چند ده هزار میلیاردی در ذهن نمی پروراند، این سازمان را به صورت نهادی حرفه ای بنیان نهاده است. تغییر وضعیت سازمان به نهادی مالی و اداری و بعضاً تعبیر صنفی از آن، سازمان را در اوصافی دیگر قرار داده است. در این خصوص صرف

قید واژه «غیر انتفاعی» در مفاد ماده ۳ آن، وافی به مقصود نیست. باید دقیقاً روشن شود که سازمان نهادی خصوصی است یا دولتی یا عمومی غیر دولتی تا مشخص شود مشمول کدام قوانین می شود. عبارت «نهاد خصوصی دارای مأموریت عمومی» که در تعریف اینگونه سازمانها در قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰، نوشته شده است، علاوه بر ایرادات ماهوی دارای ابهامات متعددی است که نه تنها وضعیت حقوقی این سازمانها را مشخص نمی سازد، بلکه بر ابهام موضوع می افزاید که نتیجه آن در اداره سازمان و از سویی نظارت بر اقدامات آن، بسیار مؤثر است. در ماده ۴۲ آئین نامه اجرایی قانون مرقوم، قید شده که هریک از سازمان های استانها «دارای شخصیت حقوقی مستقل» است که جا داشت این مفهوم نیز در متن قانون ذکر می شد. عبارت «تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر مؤسسات غیر انتفاعی» نیز در این ماده عبارتی گنگ و مبهم است. هر یک از این موارد در اجرا و عمل مشکلات و چالش هایی را به وجود می آورد که در خور تأمل است.

ث- ساختار داخلی سازمان و سازمان های استان

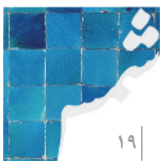
سازمان نظام مهندسی ساختمان در سطح کشور که «سازمان نظام مهندسی ساختمان» نامیده شده و بعضاً با پسوند نادرست «کشور» نامیده یا نوشته می شود و اگر تفکیک و جدا کردن این سازمان از سازمان های استانها برای جلوگیری از اشتباه، مدنظر باشد، بهتر است که لفظ کشور در انتهای سازمان نظام مهندسی



قانون گذاری به طور عام مستلزم رعایت اصول حقوقی است.

نهاد بالاتر سلسله مراتبی سازمان های نظام مهندسی ساختمان یا یک تشکیلات اداری مرتبه بالاتر نسبت به سازمان های استانها نیست و صرفاً وظیفه ارائه خط مشی های یکسان برای آنها را دارد. سازمان های استانها دارای رابطه سلسله مراتبی با این سازمان و ساختاری به صورت بخشی از آن و دارای تبعیت حقوقی و مالی از آن نمی باشد. گرچه سازمان در دوره های مختلف و برخی ادوار و تصمیمات خلاف این عمل کرده است. توسعه سازمان به صورت یک نهاد اداری با ایجاد بخش های مختلف و افزایش تعداد کارکنان، به نحوی که تداعی «وزارت نظام مهندسی ساختمان» نماید، از اساس اشتباه و موجب رشد غیر ضرور این سازمان و افزایش بی رویه هزینه های آن و دخالت غیر مجاز در امور استانها و نیز قانون گذاری خارج از صلاحیت می شود.

ارکان سازمان استان، در مفاد ماده ۵۱ قانون مرقوم، شامل مجمع عمومی، هیئت مدیره، بازرسان و شورای انتظامی استان است. اینک پس از گذشت سی سال از تصویب و اجرای این قانون، چالش های اساسی بسیار در نحوه تشکیل، انتخاب اعضای آنان و تعداد هریک، وظایف، اختیارات و مسئولیت های هر رکن، ضمانت اجرای وظایف هریک، تعاملات با اعضای سازمان و چگونگی اداره سازمان و تعاملات آن با نهادهای دیگر به خصوص نهادهای نظارتی وجود دارد. به عنوان مثال یکی از مهم ترین چالش های مجمع عمومی سازمان های استانها، نحوه اقدام در خصوص عدم تصویب ترازنامه و بودجه سازمان استان است، اعم از اینکه مجمع عمومی



به موقع تشکیل و برگزار نشده باشد یا تراز و بودجه سالانه در مجمع تصویب نشده باشد. نمونه‌های دیگر اکتفا به صلاحیت مهندسی برای انتخاب شدن به عضویت هیئت مدیره در غیاب هرگونه تجربه و آشنایی مدیریتی، اداری، مالی و حقوقی لازم برای اداره



مفاد ماده ۲۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ با ظرافتی خاص، عضویت در سازمان استان را اجباری نموده است.

چنین سازمانی با پیچیدگی‌های موجود و پیرایه‌های افزوده بر آن و حسب مورد در خصوص اعضای هیئت مدیره، شورای انتظامی و بازرسان سازمان استان، فقدان شرح وظایف مشخص هیئت رئیسه سازمان استان، به ویژه وظایف و مسئولیت‌های رئیس و خزانه‌دار سازمان استان، فقدان تأسیس قانونی نهاد بازرس و خزانه‌دار در شورای مرکزی و تبیین وظایف آن‌ها، تعارض منافع و... از اینگونه چالش‌هاست. نکته مهم دیگر لزوم تصریح و اصلاح وظایف ارکان سازمان و سازمان استان به ویژه هیئت مدیره و بازرسان سازمان استان است. مفاد ماده ۱۵ قانون، بیشتر با واژه‌های «همکاری، مشارکت و کمک» آغاز می‌شود، حال آنکه وظایف سازمان استان به عنوان نهاد حرفه‌ای باید به طور منجز و مشخص قید شود و چنانچه همکاری و مشارکت با نهاد یا نهادهای دیگر یا کمک به آن‌ها مد نظر قانونگذار باشد، نحوه همکاری، مشارکت و کمک به طور دقیق آن هم از هر دوسو، مشخص گردد.

از چالش‌های دیگر این حوزه، موضوع گردش مالی و وضعیت مبالغ تودیع شده و درآمدها و هزینه‌های سازمان‌های استان‌ها و سازمان است. قانونگذار این سازمان‌ها را صرفاً به عنوان نهاد حرفه‌ای ارتقای مهندسی ساختمان و غیر انتفاعی در نظر گرفته و قائل به گردش مالی چندین میلیاردی و تعاملات مالی فراوان بین اشخاص و این سازمان‌ها نبوده است. اعمال ترتیباتی در اسناد پایین دستی که موجب این فرایندها شده، چالش‌های جدیدی را به وجود آورده که شایسته بررسی و چاره جویی است. در نهایت باید گفت پرداختن به چالش‌های این ارکان و موارد پیش گفته، فهرستی طولانی را پیش‌رو قرار می‌دهد که مجال کافی و بیشتر دیگری را می‌طلبد.

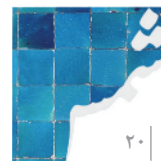
ج- گروه‌های تخصصی

مفاد ماده ۱۶ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب

۱۳۷۴، دلالت بر آن دارد که «به منظور گسترش همکاری‌های حرفه‌ای و جلب مشارکت اعضا و کارشناسی دقیق‌تر مسائل ویژه هر یک از رشته‌های تخصصی موجود در سازمان اجازه داده می‌شود گروه‌های تخصصی مهندسان هر رشته متشکل از اعضای سازمان در همان رشته تشکیل شود». قانونگذار تعیین چگونگی فعالیت و مدیریت این گروه‌ها را به آئین‌نامه ارجاع داده است. گرچه در ابتدای تصویب قانون، به علت کمبود تعداد مهندسان در رشته‌های مختلف در استان‌ها، تشکیل گروه تخصصی هر رشته از رشته‌های هفت گانه نظام مهندسی ساختمان، ممکن به نظر می‌رسید، اما با افزایش تعداد مهندسان ساختمان و اعضای سازمان‌های استان‌ها این امر امکان‌پذیر نیست، زیرا که ده‌ها هزار یا هزاران عضو سازمان استان در یک رشته را نمی‌توان گروه تخصصی نام گذارد و چنین جمعیتی فاقد ویژگی‌های «گروه تخصصی» و «کارگروهی اعضای آن» است. از سوی دیگر نحوه ارتباط این گروه تخصصی و هیئت رئیسه آن که به نظر می‌رسد جنبه مشورتی هیئت مدیره را داراست، به خوبی در قانون و آئین‌نامه مشخص نشده است. در نتیجه بیشتر فعالیت هیئت رئیسه گروه تخصصی به سمت کشف یا ابداع وظایفی برای رشته خود در حوزه ساختمان و تلاش برای الزامی نمودن آن به ویژه از حیث تأمین مالی برای هم رشته‌های خود گرایش می‌یابد.

چ- تخلفات انتظامی و رسیدگی به آن

در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، دو نهاد برای رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی از تخلفات حرفه‌ای، انضباطی و انتظامی مهندسان و کاردان‌های فنی مقرر شده است. شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان استان در هر یک از استان‌ها به عنوان مرجع رسیدگی بدوی مرکب از «یک نفر حقوقدان به معرفی رئیس دادگستری استان و دو تا چهار نفر مهندس خوشنام به معرفی هیئت مدیره و با حکم شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان» و شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان (کشور) در تهران که فقط دارای یک شعبه است، مرکب از «چهار نفر عضو سازمان که دو نفر با معرفی وزیر راه و شهرسازی و دو نفر دیگر با معرفی شورای مرکزی سازمان و یک حقوقدان با معرفی ریاست قوه قضائیه تشکیل می‌شود. نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق قطعی و لازم‌الاجراست». قانونگذار در اقدامی قابل تأمل، «چگونگی رسیدگی به تخلفات و طرز تعقیب و تعیین مجازات‌های انضباطی و موارد قابل تجدید نظر» را به آئین‌نامه موکول نموده است. حال آنکه بهتر بود این موارد در خود قانون ذکر می‌شد. در زمان تدوین وضع این قانون، تخلفات انتظامی مهندسان ساختمان عضو سازمان استان، بسیار اندک بود. از این حیث قانونگذار به شعب



و غیر سیستمی در این باره در قوانین مختلف دیگر مانند ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های آن، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها، قوانین برنامه پنج ساله و ... به چشم می‌خورد. به این ترتیب یکی از مهم‌ترین مقولات مهندسی ساختمان، نادیده انگاشته شده است. از این رو لازم است قانون «کنترل ساختمان» به طور مستقل تدوین و تصویب شود.



موضوع کنترل ساختمان به رگم سابقه‌ای بیش از دو بیست سال در دنیا به خصوص کشورهای پیشرفته، در ایران مغفول مانده و آن چنانکه باید و شاید به آن پرداخته نشده است.

خ- داوری در اختلافات

یکی از راه‌های مفید حل و فصل اختلافات در مهندسی ساختمان، بین طرفین قراردادهای و نیز بین مهندسان و نهادهای حرفه‌ای آنان، استفاده از روش «داوری» است. ذات و اساس داوری مبتنی بر «تراضی طرفین» است. باید با لحاظ این اصل و حفظ حقوق اشخاص و اراده طرفین اختلاف در حوزه مهندسی ساختمان، داوری در حل اختلافات را نهادینه و ترویج نمود. در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ تنها در یک مورد به طور خلاصه، آن هم در بند «د» ماده ۲۱ قانون در وظایف شورای مرکزی و به طور مبهم چنین آمده است: «حل و فصل اختلافات بین ارکان داخلی سازمان‌های استان یا بین سازمان‌های استان با یکدیگر یا بین اعضای سازمان‌های استان با سازمان خود از طریق داوری.» تعیین داور در صورت درج داوری اجباری در قانون نیز باید به نحوی صورت گیرد که استقلال داور مدنظر قرار گیرد و تعارض منافع بین داور و یکی از طرفین اختلاف پیش نیاید.

د- شناسنامه فنی-ملکی ساختمان

از نکات مثبت قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، می‌توان مستندسازی وظایف و خدمات مهندسی را در چارچوب سندی به نام «شناسنامه فنی-ملکی ساختمان» ملاحظه کرد. این امر در بند «ز» ماده ۲۱ قانون در وظایف شورای مرکزی تحت عنوان همکاری با وزارت راه و شهرسازی در تهیه شناسنامه

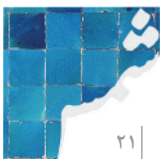
متعدد انتظامی پرداخته و اذن تأسیس آن را هم نداده است. این مهم موجب اطاله رسیدگی در شورای انتظامی و اساساً از بین رفتن بازدارندگی و تأثیر مجازات شده است. به خصوص درباره شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان (کشور) که به عنوان مرجع تجدید نظر فعالیت می‌کند و رسیدگی به هزاران پرونده مطرح در این شورا از کلیه استان‌ها بعضاً چندین سال به طول می‌انجامد. ساختار این شوراها از حیث اکثریت مهندسان، نبودن

شرایط حداقلی به خصوص آشنایی با موازین حقوقی برای تصدی سمت در شورای انتظامی، وجود تعارض منافع مستقیم و غیرمستقیم، تعریف نشدن وصف خوشنامی، تعیین عضو حقوقدان به جای «قاضی»، قید صدور حکم عضویت عضو شورای استان توسط شورای مرکزی که عملاً شامل ۲۵ عضو است، مشخص نشدن جنبه تشریفاتی صدور حکم عضویت که بعضاً تلقی اختیار استصوابی از آن می‌شود و رئیس شورای مرکزی با تشخیص خود از امضای حکم خودداری می‌کند، قید «نظرات شورای انتظامی» به جای «آرای شورا»، فقدان آئین دادرسی و از همه مهم‌تر یک مرحله بودن رسیدگی به جای تفکیک «بررسی، تحقیقات و تعقیب متهم» توسط دادسرای انتظامی و تعیین دادستان برای ریاست دادسرا و اعلام موارد عمومی

تخلفات و فقدان دادگاه انتظامی برای «رسیدگی، محاکمه و صدور رأی (حکم)» متهمان، تغییر شورای انتظامی به دادسرا و دادگاه انتظامی با امکان افزایش شعب، همچنین انتقال عناوین تخلفات و مجازات‌های انتظامی از آئین‌نامه اجرایی به متن قانون و تصویب آئین دادرسی نظام مهندسی ساختمان از مهم‌ترین چالش‌های این حوزه است. فقدان آئین دادرسی موجب شد که پس از بیست سال از اجرای قانون، هیئت وزیران در سال تصویب ۱۳۹۴ برای تعیین روش، نحوه رسیدگی و وحدت آن در سطح کشور و پیشگیری از تصمیمات و اقدامات سلیقه‌ای و تلاش برای رعایت عدالت و انصاف در این رسیدگی‌ها، تدوین و تصویب متنی تحت عنوان «آئین رسیدگی شوراهای انتظامی نظام مهندسی ساختمان» را به وزارت راه و شهرسازی موکول نماید. این آئین رسیدگی به رگم پیش‌نویس متفن و استوار نخستین با دخالت‌های ناصواب و درج موادی خلاف قوانین جاری و اصول حقوقی جایگاه شایسته خود رانیافت.

ح- حوزه کنترل ساختمان

موضوع کنترل ساختمان به رگم سابقه‌ای بیش از دو بیست سال در دنیا به خصوص کشورهای پیشرفته، در ایران مغفول مانده و آنچنان که باید و شاید به آن پرداخته نشده است. در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۹۴ در حد بسیار اندک و چند ماده انگشت‌شمار به آن اشاره شده و یک یا چند ماده به صورت پراکنده



مدکومد نظر قرار گرفته است که وافی به مقصود نیست. این شناسنامه در مجموعه‌ای حاوی نقشه‌های چون ساخت و بیمه بهره‌برداری از ساختمان مدارک ضروری و مهمی است که باید در حوزه کنترل ساختمان به دقت و با شرح و بسط کافی مد نظر قرار گیرد. ترتیبات بعدی اجرایی این مهم در آئین‌نامه اجرایی و آئین‌نامه ماده ۳۳ قانون مرقوم، تاکنون نتایج مطلوبی از حیث اجرای کامل و دقیق آن نداشته است.



حوزه ساخت و ساز و مهندسی ساختمان، حوزه‌ای بسیار وسیع است.

د- اجبار عضویت در سازمان استان

مفاد ماده ۲۵ قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ با ظرافتی خاص، عضویت در سازمان استان را اجباری نموده است. آنجا که چنین ذکر شده است: «مهندسان متقاضی پروانه اشتغال به کار مهندسی در رشته‌های اصلی مهندسی ساختمان و رشته‌های مرتبط ضمن داشتن کارت عضویت نظام‌مهندسی استان مربوط و...» در قانون قبل، عضویت در سازمان مستلزم اخذ پروانه اشتغال به کار بود، یعنی شرط عضویت در سازمان استان داشتن پروانه اشتغال به کار بود و نه برعکس. اینکه داشتن پروانه اشتغال به کار مهندسی، شرط عضویت در این نهاد حرفه‌ای باشد یا نه، امری است که باید جداگانه بحث شود. اما در کنار این مهم باید توجه داشت که اساساً عضویت در این سازمان‌ها به نحوی باشد که توأم با علاقه و داوطلبانه صورت گیرد. عضویت اجباری نتیجه مطلوبی برای سازمان و اعضا ندارد. نظرسنجی نگارنده از اعضای سازمان استان در برخی استان‌ها، حاکی از این بوده که اکثر اعضا از چنین اجباری رضایت ندارند. این امر را تعداد کم شرکت‌کنندگان در عرصه‌های فعالیت جمعی این نهاد مانند مجامع عمومی و انتخابات تأیید می‌نماید.

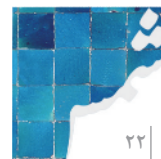
د- انحلال سازمان استان

از چالش‌های مهم این قانون، ترتیبات و نحوه عمل در خصوص مفاد ماده ۲۶ قانون است. در این ماده ترتیبات بررسی عملکرد سازمان‌های استان‌ها توسط وزارت راه و شهرسازی تبیین نشده است و در آئین‌نامه اجرایی نیز این چگونگی مسکوت است. اساساً سازوکار نظارت بر عملکرد سازمان و سازمان‌های استان‌ها کلی و ترتیبات و تشریفات دقیق آن مفقود است. این نظارت از

بازرسی بازرسان سازمان استان تا نظارت شورای مرکزی که هر دو مورد در فضای تعارض منافع شکل می‌گیرد تا نظارت وزارت راه و شهرسازی که بیشتر به وظیفه‌شناسی، عدم عافیت‌طلبی و تسلط و اشراف مدیران و کارشناسان ذیربط این وزارت و علاقه و تقید آنان به اعتلای حرفه مهندسی ساختمان معطوف و وابسته است و نظارت نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور را دربر می‌گیرد. همچنین نحوه اقدام در موارد نقض موازین قانونی توسط اشخاص در این سازمان‌ها به طور صریح و منجز بیان نشده است. مرجعی برای ابطال تصمیمات خلاف قانون یا خارج از حدود صلاحیت اشخاص در این سازمان‌ها تعیین نشده و طرح این موارد در دادگاه‌های عمومی چالش‌های خاص خود را دارد. در این ماده از واژه «انحلال سازمان» در صورت «انحراف از اهداف سازمان» استفاده شده است. علاوه بر آنکه مصادیق انحراف سازمان از اهداف آن در قانون و آئین‌نامه اجرایی آن قید نشده و این واژگان کلی است، به نظر می‌رسد انحلال رکن یا ارکان موجب انحراف سازمان باید ملحوظ شود نه انحلال سازمان استان که موجب تشکیل آن از ابتدا یعنی از عضوگیری مجدد و تشکیل‌گیری دوباره می‌گردد و در قانون سهل‌گیرانه به انتخابات مجدد محدود شده است. این نکته نشان می‌دهد که منظور قانونگذار «هیئت مدیره سازمان استان» بوده و بهتر بود قانونگذار مستقیماً رکن یا ارکان مربوط را بیان می‌نمود. علاوه بر این «انحلال سازمان» وضعیت حقوقی اموال و دارایی‌های سازمان استان را نیز زیر سؤال می‌برد که در قانون به آن اشاره نشده است. در این ماده همچنین مصادیق «تعطیل» سازمان استان نیز روشن و مشخص نیست، گرچه به نظر می‌رسد تعطیلی هیئت مدیره به عنوان مهم‌ترین رکن سازمان استان که رکن اجرایی آن می‌باشد، عمده‌ترین مصداق تعطیل سازمان است.

ر- کارشناسی

از نکات قابل توجه در این قانون، مفاد ماده ۲۷ آن در خصوص تبیین «کارشناسی» است که در زمان تصویب با وجود کانون‌های کارشناسان رسمی دادگستری استان‌ها، درج شده و شوربختانه نویسندگان قانون نظام کشاورزی و منابع طبیعی و قانون نظام‌مهندسی معدن نیز از این ماده اقتباس کرده‌اند و بعد از تصویب ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه، عملاً در حال حاضر پنج نهاد قانونی کارشناسی در کشور وجود دارد! با توجه به فقدان توجیه علمی و حرفه‌ای برای چنین روندی، مصداقی بارز از موازی‌کاری در قانون‌نویسی است. ماده ۲۷ قانون مرقوم، بدون مقدمه و مؤخره و ذکر ترتیبات لازم، به یکباره «وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، نهادها، نیروهای نظامی و انتظامی، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها را مخیر به انتخاب مهندسان دارای پروانه اشتغال مهندسی به جای کارشناسان رسمی دادگستری که به



ساختمان به عنوان یکی از وظایف نظارتی وزارت راه و شهرسازی در ساخت و ساز شهری و روستایی برای کلیه ساخت و سازها در کل کشور مقرر شده که بخشی از امر کنترل ساختمان محسوب می شود و باید در حوزه کنترل ساختمان مطرح و به صورت سیستمی تدوین شود. فقدان ساختار مدون، منابع مالی و انسانی کافی برای اجرای کامل این نظارت و چگونگی استفاده از نتایج آن به عنوان بازخورد اصلاح و بازنگری ضوابط و مقررات حاکم بر حوزه ساخت و ساز چالش مهم این بخش است.



مثال رعایت مقررات ملی ساختمان را که الزامی قانونی به عنوان اصل حاکم در روابط و فعالیت های اشخاص و جزء وظایف قانونی مهندسان است، نمی توان صرفاً به ارائه خدمات که جنبه توافقی بین طرفین قرارداد دارد.

ش - فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی

از چالش های دیگر قانون یادشده، تعیین نشدن چارچوب های اصلی و کلی فعالیت اشخاص دارای صلاحیت در ساخت و ساز است. در این قانون واژگان «خدمات مهندسی» مطرح شده و توجهی به «وظایف مهندسان» نشده است. به عبارت دیگر خدمات مهندسی باید در زمینه قراردادهای مهندس و صاحب کار لحاظ شود و وظایف مهندسان وظایف قانونی و الزامات خارج از قرارداد را شامل گردد. به عنوان مثال رعایت مقررات ملی ساختمان را که الزامی قانونی به عنوان اصل حاکم در روابط و فعالیت های اشخاص و جزء وظایف قانونی مهندسان است، نمی توان صرفاً به ارائه خدمات که جنبه توافقی بین طرفین قرارداد دارد، محدود ساخت. منع اکید صوری کاری در انجام وظایف و ارائه خدمات مهندسی، منع همکاری صوری شخص حقیقی در اشخاص حقوقی تحت عنوان غیر قانونی واگذاری پروانه اشتغال یا پروانه شخص حقیقی خواه به عنوان عضو هیئت مدیره و مدیرعامل و خواه به عنوان عضو امتیازآور نیازمند چارچوب های قوی و کارآمد قانونی و ترتیبات بازدارنده ای است که مواجهه با چالش های فراوان در این حوزه را دربر می گیرد. چالش دیگر در این موضوع، ضرورت تطابق

وسیله سازمان استان معرفی می شوند،» نموده است، این ماده نیز در عمل و اجرا با چالش های مختلفی روبه روست.

ز - کاردانها

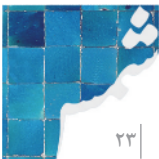
از اشخاص توانمند ضروری در کارهای ساختمان، کاردانان یا فن ورزان هستند. حضور و فعالیت آنان به خصوص در کارگاه های ساختمانی نقشی مؤثر در ارتقاء کیفی ساخت و ساز دارد. به رغم توجه قانونگذار به این مهم، تشکیل نهاد حرفه ای کاردانی در ابتدا با عنوان کانون و سپس سازمان نظام کاردانی ساختمان، نتیجه مطلوب را حاصل نکرده است. تعداد کاردان های ساختمان که باید چند برابر مهندسان باشد، کسری از تعداد مهندسان ساختمان است و تمایل آنان به ادامه تحصیل و تبدیل وضعیت به «مهندسی» یا طراحی و نظارت مستقل، عملاً بخش کاردانی ساخت و ساز را به شدت با کمبود و ناترازی مواجه نموده است. فقدان سازوکار مناسب برای فعالیت این اشخاص درکنار معضلات پیش گفته، موجب شده است که در مجموع حوزه ساخت و ساز کشور بهره لازم و کافی را از فعالیت آنان که می توانند در کنار مهندسان ساختمان، خدمات مفیدی ارائه کنند، نبرد.

ژ - مقررات ملی ساختمان

از عالی ترین الزامات قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، الزامی نمودن تدوین و اجرا و ترویج مقررات ملی ساختمان در بند ۹ ماده ۲ و ماده ۳۴ آن و تعریف این مقررات در ماده ۳۴ قانون است. چالش قانونی این مقررات در پیش بینی ضمانت اجرای کافی برای اجرای کامل و دقیق آن است. گرچه عدم رعایت این مقررات در ماده ۴۰ قانون جرم انگاری شده، اما جزای نقدی پیش بینی شده به رغم تغییرات و افزایش بعدی آن متناسب با موضوع تخلف نمی باشد. این مجازات که به طور کامل اجرا نمی شود، حتی در صورت اجرا نیز عملاً مانعی برای رعایت نکردن مقررات ملی ساختمان نمی گردد. بحث دیگر عدم اطلاع اکثر قریب به اتفاق حقوقدان ها، قضات و حتی کارشناسان رسمی و وکلای دادگستری از جزئیات این الزام و مفاد قانونی فوق است که لازم می نماید اقدام جدی در رفع این نقیصه به عمل آید. چالش های مقررات ملی ساختمان عمدتاً در مرحله بعد از قانون یعنی تدوین مقررات ملی ساختمان است که آن هم نیازمند بحث و مطالبی جداست.

س - نظارت عالی

قطع نظر از واژه یکسان این موضوع با «نظارت عالی» در نظام فنی و اجرایی کشور که در آن نظام اقدامات مهندس مشاور را در همان پروژه تحت مشاوره و چارچوب خاص مدون شامل می شود، و این همسان بودن موجب سردرگمی و اختلاف در موضوع بین دست اندرکاران می گردد، در ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل



حق الزحمه مناسب برای انجام وظایف و ارائه خدمات مهندسی، در قبال ارائه صحیح و کامل آن و با توجه به مسئولیت‌های مهندسان است که طبعاً در ارتقای کیفیت ساخت‌وساز مفید و مؤثر خواهد بود.



از اشخاص توانمند ضروری در کارهای ساختمان، کاردانیان یا فن‌ورزان هستند.

و نظم دهی این فعالیت‌ها ایفا می‌کند، برخی آرای دیوان عدالت اداری در این حوزه است. گرچه بعضاً این آرا با صدور رأی دیگری ملغی شده است، اما در همان مدت اعتبار رأی قبلی یا عدم اصلاح رأی، آثاری منفی بر حوزه ساخت‌وساز یا فعالیت‌های اشخاص دخیل در آن داشته است. حوزه ساخت‌وساز و مهندسی ساختمان، حوزه‌ای بسیار وسیع است که بررسی شکایات مطرح در آن نیازمند اشراف کافی بر فرایندها و چارچوب‌های قانونی آن است و هرگونه تعجیل در رسیدگی یا رسیدگی یک بعدی می‌تواند نتایجی مغایر با تفکر اصلاحی مرجع رسیدگی و صدور رأی داشته باشد. نکته‌ای که ضرورت دارد در کلیه مراجع رسیدگی این حوزه ملاک عمل قرارگیرد.

۵- جمع‌بندی

پس از گذشت سی سال از تصویب قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ نگاهی عمیق به آن از جنبه‌های مختلف حرفه مهندسی، حقوقی، اقتصادی و اجتماعی، با توجه به نتایج و آثار اجرای آن در سی سال گذشته و تجربیات جهانی و احصای چالش‌ها و ارائه راهکارهایی برای رفع موانع و چالش‌های موجود در جهت اعتلای مهندسی ساختمان، ضروری می‌نماید. شایسته است تیمی مجرب مرکب از مهندسان مسلط به موازین حرفه‌ای، آشنا با مفاهیم حقوقی و حقوق‌دانان مسلط به قانون‌نویسی آشنا با مفاهیم مهندسی ساختمان در طی انجام پروژه‌های تحقیقاتی و پژوهشی و با ارزیابی در سطح کشور این مهم را به انجام رسانند. در این راستا نیز تفکر سیستمی و جامع‌نگری برای کشف چالش‌ها و راهکارهای مواجهه با آن‌ها ضروری است.

ص- نهادهای مربوط به مهندسی ساختمان

حوزه مهندسی ساختمان، حوزه بسیار وسیعی است که بیش از بیست نهاد و سازمان و وزارتخانه مختلف در آن نقش دارند. تبیین دقیق و سیستمی نحوه تعامل و وظایف این نهادها از ضرورت‌ها و چالش‌های قانونی است که در قانون مرقوم، به مقدار اندک به آن پرداخته شده است و جا دارد این موضوع نیز با لحاظ تفکر سیستمی در قانون به طور مناسب و به حد کافی مطرح شود.

ض- آرای دیوان عدالت اداری

چالشی دیگر که البته در مقررات پایین دست قانون تأثیرگذار است و نمود دارد، ولی نقش عمده‌ای در روند فعالیت‌های ساخت‌وساز

۶- مراجع

- [۱] قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴
- [۲] شبیبانی اصل، منوچهر، چالش‌های قانونگذاری در حوزه مهندسی ساختمان در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، ۱۴۰۲
- [۳] شبیبانی اصل، منوچهر، بایسته‌های بازنگری شایسته در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، نشریه فراساخت، تهران، شماره اول، زمستان ۱۳۹۹
- [۴] شبیبانی اصل، منوچهر، تفکر سیستمی در مهندسی ساختمان، مجموعه دروس بازآموزی مهندسی ساختمان، تهران، ۱۳۹۶
- [۵] بیگ زاده، صفر، شیوه نامه نگارش قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۷
- [۶] انصاری، باقر، اصول و فنون قانونگذاری، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۹۹
- [۷] اسلامی، سیدمحمدادی، اصول و فنون قانونگذاری، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۷
- [۸] زاهدی، شمس السادات، تجزیه و تحلیل سیستم‌ها، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ۱۳۹۱
- [۹] منتسکیو، شارل لوئی دو سکوندا بارون دو، روح القوانین، ترجمه علی اکبرمهدی، جلد دوم، چاپ دهم، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۹۱
- [۱۰] پتفت، آرین، مرکز مال‌میری، احمد، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، تهران، ۱۳۹۵

