



نقدی بر بخشنامه تعارض منافع

سعید گازرانی

کارشناسی ارشد عمران - مدیریت ساخت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اراک، رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان استان مرکزی
sgazerani@gmail.com



۱- چکیده

بی‌شک موضوع تعارض منافع را باید از مهم‌ترین و اصلی‌ترین موضوعات سازمان‌ها و تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی در سیستم اداری دانست که مدیریت عادلانه، مدبرانه و صحیح آن می‌تواند نقشی بی‌بدیل در ارتقاء سلامت اداری، جلب اعتماد و رضایت عمومی و در نهایت بهبود ارائه کیفی خدمات ایفا کند.

وزارت راه و شهرسازی از معدود وزارتخانه‌هایی بود که بر اجرایی شدن این مهم در نهادهای تحت نظارت خود مانند سازمان نظام مهندسی ساختمان حساسیت نشان داده و در این راستا اقدام به ابلاغ بخشنامه‌هایی با موضوع تعارض منافع نمود.

با وجود وجاهت و محترم بودن اهداف نهایی بخشنامه، لیکن به دلیل نحوه نگرش، تنظیم، تدوین و اجرای آن منجر به بروز انتقادات، اعتراضات و در مواردی چالش‌های جدی از سوی جامعه مهندسين و صاحب نظران متخصص،

متعهد و مجرب گردید.

این مقاله با نگاهی تحلیلی از یک سو به بررسی اشکالات اجرایی ایجاد شده در سیستم مدیریتی سازمان و از سوی دیگر اشکالات حقوقی و ریشه‌ای این بخشنامه می‌پردازد و مصرانه بر ضرورت بازنگری و اصلاح آن از منظر مدیریت تعارض منافع به جای ممنوعیت‌های مطلق تأکید دارد.

۲- مقدمه

در اواخر سال ۱۳۹۶ بخشنامه موسوم به تعارض منافع از سوی وزیر محترم وقت راه و شهرسازی به ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها و سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور ابلاغ گردید.

وزیر محترم این بخشنامه را همچون ابلاغیه‌های دیگر خود در دوران تصدی وزارت، در راستای اجرای ماده ۱۲۳ آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به منظور رفع ابهام و تحقق بند ۵ ماده ۲ مکرر آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که اشعار

دارد «اجتناب از تکلف هم‌زمان اموری که زمینه و موجبات نمایندگی یا قبول منافع متعارض را فراهم نمایند» برشمرد.

از زمان صدور بخشنامه مذکور تاکنون بازخوردها و نظرات متفاوت و متعددی در این خصوص بیان شده است که در برخی از موارد منجر به طرح دعاوی و شکایات از سوی برخی اعضای سازمان نظام مهندسی ساختمان در سطح کشور در دیوان عدالت اداری گردیده است که به تبع آن صدور آرای متفاوتی را به دنبال داشته است.

در این نوشتار بر آن شدیم تا این بخشنامه پرهیاهو را در بوته نقد قرار داده و مشکلات ایجاد شده آن را از نگاه مدیریت سازمانی و از منظر حقوقی مورد بحث و بررسی قرار دهیم.

۳- مفاد بخشنامه تعارض منافع

بخشنامه مذکور حول ۴ محور اصلی زیر تنظیم و در ابتدا کارکنان ۱۲ دستگاه اجرایی را از بهره‌گیری از منافع پروانه اشتغالشان و هرگونه کارکرد بر حذر



بی‌شک موضوع تعارض منافع را باید از مهم‌ترین و اصلی‌ترین موضوعات سازمان‌ها و تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی در سیستم اداری دانست.

و چاره‌ای برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی در نظر گرفته نشده است. به عبارت گویاتر، به جای مدیریت تعارض منافع، ممنوعیت کامل جایگزین آن شده است.

۴-۶- با فرض اینکه اشخاص دیگری در موقعیت ارکان سازمان انتخاب و قرار گیرند چه ضمانتی وجود دارد که در زمان تصدیق اقدام به ایجاد موقعیت‌های مشابه ننموده و زمینه‌های سوءاستفاده خود یا نزدیکان را فراهم ننمایند؟ آنچه واضح و مبرهن است ایجاد ممنوعیت و اقدامات مشابه راه حلی مطمئن، بازدارنده، علمی و صحیح برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی از موقعیت‌های پیش‌رو نمی‌باشد، بلکه اصلاح ساختار و به حداقل رساندن دخالت کاربر و نیروی انسانی در مسیر انجام فرایند توأم با شفافیت و در دسترس بودن اطلاعات صحیح و به‌روز برای همگان زمینه‌های ایجاد سوءاستفاده و رانت را مسدود خواهد کرد.

کلی‌گویی در مفاهیم است و فاقد هرگونه انسجام اجرایی روشن و واضح است، به همین دلیل محل مناقشه و برداشتهای سلیقه‌ای و تفسیرهای متفاوت قرار گرفته است.

۴-۲- مصادیق اجرایی بخشنامه مذکور در جایگاه‌های مختلف علی‌رغم مکاتبات متعدد سازمان‌های نظام‌مهندسی ساختمان استان‌ها و شورای مرکزی در طول این سال‌ها، همچنان از سوی وزارت راه و شهرسازی بدون پاسخ باقی مانده است.

۴-۳- سازوکار چگونگی احراز تخلف مشخص نیست و فرایند رسیدگی به تخلف نیز نامعلوم است.

۴-۴- مفاد بخشنامه مذکور منجر به کاهش مشارکت حرفه‌ای مهندسين توانمند، متعهد و باتجربه در بخش‌های مختلف مورد نیاز سازمان‌ها گردیده است.

۴-۵- رویکرد غالب و تمرکز اصلی این بخشنامه تنها بر مدار ممنوعیت کامل است و هیچ راه حل

داشته است.

۳-۱- اعضای از سازمان که در زمره کارکنان دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مورد اشاره بوده و تحت هر عنوان مسئولیت بررسی یا تأیید نقشه یا امور مربوط به کنترل ساختمان را برعهده دارند، مشمول این بخشنامه گردیده‌اند.

۳-۲- اقدام این اشخاص در ارتباط با تودیع پروانه اشتغال به کار خود به سازمان‌های نظام‌مهندسی محل فعالیتشان تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۲/۰۱ و عدم امکان استفاده از مزایای آن سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی مورد اشاره رابطه استخدامی دارند.

۳-۳- اعضای هیئت مدیره، بازرسان، اعضای شورای انتظامی، هیئت رئیسه‌های گروه‌های تخصصی سازمان‌های نظام‌مهندسی مشمول بخشنامه مذکور می‌گردند.

۳-۴- عدم رعایت مفاد دستورالعمل فوق تخلف انتظامی محسوب می‌گردد.

۴- مشکلات مدیریتی از منظر سازمان‌ها

مهم‌ترین ایرادات و اشکالاتی که به لحاظ مدیریتی از جایگاه و منظر سازمان‌ها در ارتباط با بخشنامه مذکور می‌توان مطرح نمود به صورت خلاصه به شرح ذیل می‌باشد:

۴-۱- بخشنامه مذکور دارای ابهامات اساسی و



وزارت راه و شهرسازی به عنوان نماینده قوه مجریه در محدوده قانونگذاری دخالت نموده است که از حدود صلاحیت آن خارج است.

۵- اشکالات حقوقی

اشکالات حقوقی موجود در این بخشنامه را می‌توان به شرح ذیل مورد نقد و بررسی قرار داد:

۵-۱- بخشنامه تعارض منافع دارای اشکالات حقوقی جدی و مغایرت‌های واضح با قوانین بالادستی است.

۵-۲- منع استفاده مهندسين از پروانه اشتغال به کار خود برخلاف اصل قانونی بودن محدودیت‌ها، جرائم و مجازات‌ها است. بدین مضمون که ایجاد محدودیت و به تبع آن تعیین مجازات نیازمند قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان است و به صرف ابلاغ بخشنامه و دستورالعمل نمی‌توان تکلیف جدید و فراتر از قانون تعریف کرد، لذا با استناد به اصل مورد اشاره می‌توان صدور چنین بخشنامه‌ای را خارج از حدود اختیارات مرجع صادرکننده دانست و عملاً وزارت راه و شهرسازی به عنوان نماینده قوه مجریه در محدوده قانونگذاری دخالت نموده است که از حدود صلاحیت آن خارج است. این موضوع را می‌توان مهم‌ترین و اصلی‌ترین اشکال حقوقی این بخشنامه دانست.

۵-۳- بخشنامه تعارض منافع با اصل ۲۸ قانون اساسی که اشعار می‌دارد «هرکس حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست انتخاب نماید» مغایرت داشته و به حق اشتغال و حقوق مکتسبه اشخاصی را که دارای پروانه فعالیت معتبر هستند به طور مطلق ممنوع و از بین برده است.

۵-۴- هیچگونه تناسب میان هدف پیش روی بخشنامه با محدودیت‌های ایجاد شده وجود ندارد، به عبارت دیگر به جهت جلوگیری سوءاستفاده احتمالی از موقعیت و جایگاه اشخاص، آن‌ها را از حقوق اصلی خود نیز محروم کرده است.

۵-۵- در قانون مذکور مرجع تشخیص تخلف و رسیدگی به آن شورای انتظامی تعیین شده است. حال آنکه اگر از منظر دیگری به این بخشنامه نگاه کنیم افرادی را تنها به صرف قرار گرفتن در موقعیتی که امکان سوءاستفاده از آن وجود دارد و بدون آنکه هیچگونه اتفاقی افتاده و یا مستند قانونی در ارتباط با انجام آن وجود داشته باشد

به عنوان متخلف معرفی و شناخته شده است.

۵-۶- مطابق با اصل ۳۷ قانون اساسی «اصل بر ابراءت است و تا کسی عمل مجرمانه‌ای مرتکب نشود و عمل وی در دادگاهی صالح اثبات نشود، مجرم نیست» اما با استناد به این بخشنامه می‌توان این اشخاص را مجرم شناخت فقط به دلیل اینکه در این جایگاه قرار گرفته‌اند، در حالی که اثبات سوءاستفاده از موقعیت احراز نگردیده است. این نگاه و این نسبت در بخشنامه تعارض منافع با روح اصل از قانون اساسی در تضاد و مغایرت کامل است.

۶- جمع بندی

آنچه تحت عنوان «مدیریت تعارض منافع» برای اعضای هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان و سایر ارکان و کارکنان تعدادی از دستگاه‌های اجرایی اعمال شده، در وضعیت فعلی نه یک سیاست اصلاحی، بلکه محدودیتی فاقد پشتوانه قانونی و قابل ابطال در مراجع قضایی صالح است، صدور دستورالعملی که منجر به سلب حق اشتغال حرفه‌ای اعضای هیئت مدیره و ارکان و ... می‌شود، بدون آنکه چنین ممنوعیتی در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان یا آئین نامه‌های مصوب پیش‌بینی شده باشد، مصداق بارز تجاوز از حدود اختیارات مرجع صادرکننده است، نخست باید توجه داشت که سازمان نظام مهندسی ساختمان طبق قانون مصوب سال ۱۳۷۴، نهادی است غیردولتی و صنفی و اعضای هیئت مدیره آن نمایندگان بدنه مهندسی کشورند، نه مأموران دولت، لذا اعمال ممنوعیت مطلق بر فعالیت حرفه‌ای این افراد مغایر با ماهیت و فلسفه وجودی سازمان‌های صنفی است. دوم آنکه، براساس ماده ۵۹ آئین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، یکی از شرایط عضویت در هیئت مدیره، داشتن سابقه حرفه‌ای فعال حداقل سه سال متوالی یا پنج سال متناوب است. حال آنکه فردی که در دوره‌های عضویت خود به دلیل ممنوعیت تعارض منافع از اشتغال مهندسی محروم می‌شود، عملاً امکان حفظ این شرط قانونی را از دست می‌دهد. این موضوع به نوعی تناقض میان مفاد آئین نامه و دستورالعمل وزارتخانه است. سوم آنکه، مقایسه

وضعیت سازمان نظام مهندسی ساختمان با سایر نهادهای مشابه مانند کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی و کانون کارشناسان رسمی دادگستری نشان می‌دهد که در هیچ یک از این نهادهای غیردولتی، اعضای هیئت مدیره و یا کارکنان آن‌ها از فعالیت حرفه‌ای منع نشده‌اند. این تفاوت نوعی تبعیض ناروا بوده و با اصول ۲۰ و ۲۸ قانون اساسی که بر تساوی حقوق شهروندان و آزادی انتخاب شغل تأکید دارد، در تعارض است. چهارم آنکه، این محدودیت در عمل موجب حذف نیروهای متخصص و فعال از چرخه مدیریتی سازمان شده و انگیزه افراد توانمند برای حضور در هیئت مدیره و یا پست‌های مدیریتی را کاهش می‌دهد. در نتیجه، کیفیت تصمیم‌گیری‌ها و ارتباط سازمان با بدنه مهندسان تضعیف می‌شود. بنابراین، اصل تعارض منافع امری صحیح و ضروری است، اما اجرای آن باید منطقی، متعادل و منطبق با واقعیت‌های صنفی باشد و به جای منع مطلق فعالیت حرفه‌ای، پیشنهاد می‌شود که: اعضای هیئت مدیره از ارائه خدمات مهندسی در پروژه‌هایی که سازمان در آنها نقش نظارتی یا تصمیم‌گیر دارد منع شوند و در سایر زمینه‌ها مانند آموزش، پژوهش یا در استان‌های دیگر مجاز به فعالیت باشند و سازوکار «افشای منافع» به جای «ممنوعیت مطلق» در دستور کار قرار گیرد تا در هر تصمیمی که عضو هیئت مدیره ذی‌نفع است از رأی دادن خودداری کند. در نهایت، هدف نهایی از اجرای سیاست تعارض منافع باید حفظ شفافیت، عدالت حرفه‌ای و اعتماد عمومی باشد، نه ایجاد محدودیت بی‌منطق برای متخصصان. ضمن اینکه همین موضوع می‌تواند مبنای کافی برای طرح دعاوی ابطال در دیوان عدالت اداری محسوب گردد. امید است با بازنگری در این دستورالعمل، تعادلی میان سلامت اداری و کارآمدی صنفی برقرار گردد.