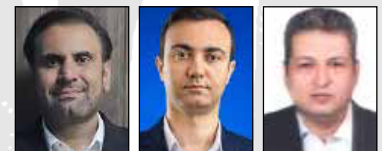




# تعارض منافع، تضاد منافع

مدیریت تعارض منافع و اهمیت **حفظ حقوق** اساسی افراد  
نقدی بر دستورالعمل‌های تعارض منافع و رویه جاری در حوزه مهندسی ساختمان



محمد جواد ابوالفتحی<sup>۱</sup>، محمد شعبانیان<sup>۲</sup>، بنیامین محبی<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> مشاور حقوقی سازمان نظام مهندسی ساختمان استان قزوین

<sup>۲</sup> رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان استان قزوین

<sup>۳</sup> عضو شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان و عضو هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان استان قزوین



تعارض منافع عبارت‌اند از مجموعه شرایطی که این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیمات یا اقدامات حرفه‌ای فرد در ارتباط با شخصی که به وی اعتماد کرده تحت تأثیر منافع شخصی قرار گیرد.

### ۱- چکیده

واژه تعارض منافع چند سالی است که در ادبیات جاری کشور به کار برده می‌شود. شاید بتوان گفت که اولین بار این واژه به طور وسیع در حوزه مهندسی ساختمان مطرح شد، با اصلاح آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در سال ۱۳۹۴، موضوع اصول اخلاق حرفه‌ای در ماده ۲ مکرر بیان و پس از تصویب و ابلاغ نظام‌نامه رفتار حرفه‌ای اخلاقی در مهندسی ساختمان توسط وزیر راه و شهرسازی وقت در سال ۱۳۹۵ و ابلاغ مصادیق دستگاه‌های اجرایی و نظارتی موضوع دستورالعمل تبصره ۳ بند پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی در خصوص تعارض منافع حضور در هیئت مدیره در سال ۱۳۹۷ و همچنین تصویب دستورالعمل اجرایی بند ۵ ماده ۲ مکرر آئین‌نامه اجرایی در خصوص منع استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی در سال ۱۳۹۶ و متعاقباً عدم ابطال آن در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۰، اجرای دستورالعمل‌های مذکور در انتخابات سال ۱۴۰۰ هیئت مدیره و ممنوعیت استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی برای اعضای هیئت مدیره، شورای انتظامی و بازرسان، فارغ از تبعات حرفه‌ای، اثرات اجتماعی آن می‌تواند از نظر حقوق اساسی افراد مورد بررسی قرار گیرد. این مقاله در نظر دارد ضمن بررسی روند تاریخی موضوع و اقدامات صورت گرفته، تحلیلی از چهارچوب قانونی دستورالعمل‌های پرهیز از تعارض منافع، تناقض‌ها یا ابهامات آن را مورد تدقیق قرار دهد.

### ۲- مقدمه

تعارض منافع در قوانین و مقررات ما فاقد تعریف روشن است، اما گفته شده است که: تعارض منافع (conflict of interest) عبارت‌اند از مجموعه شرایطی که این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیمات یا اقدامات حرفه‌ای فرد در ارتباط با شخصی که به وی اعتماد کرده تحت تأثیر منافع شخصی قرار گیرد. ۲. یا بعضی گفته‌اند که تعارض منافع مجموعه

شرایطی است که این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیمات یا اقدامات حرفه‌ای یک شخص در ارتباط با منفعت اولیه به صورت ناروا تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد.

تعارض منافع: موقعیتی که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود. ۳.

تعارض منافع: موقعیت و شرایطی که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی جامعه قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود. [۳]

به کار بردن واژه تعارض منافع در ایران سابقه طولانی ندارد، اما در سال‌های اخیر بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرد.

عناصر تشکیل‌دهنده تعارض منافع عبارت هستند از منفعت، تعارض، قضاوت (تصمیم‌گیری) و رابطه [۱]



شکل ۱- عناصر تشکیل‌دهنده تعارض منافع

### ۳- مدیریت تعارض منافع

عده‌ای اعتقاد دارند که در صورت وجود تعارض منافع، حذف آن به طور مطلق قابلیت انجام ندارد یا حداقل حذف آن بسیار دشوار است، لذا آنچه از

اهمیت بیشتری برخوردار است، مدیریت تعارض منافع است و نه صرف بیان تعارض منافع. برای لایحه دولت ۴، مدیریت تعارض منافع اینگونه تعریف شده است:

«کلیه اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضایی و شبه قضایی لازم برای پیشگیری از بروز تعارض منافع و رفع یا کاهش تأثیرات سوء موقعیت‌های تعارض منافع.»

در واقع با توجه به اینکه تعارض منافع در مواردی اجتناب‌ناپذیر است، اقدامات و تدابیر لازم برای پیشگیری یا کاهش تأثیرات موقعیت‌های تعارض منافع است که مانع از اتفاقات ناشی از تعارض منافع می‌شود. لذا صرف شناخت تعارض منافع به تنهایی واجد ارزش خاصی نیست، مگر اینکه با مدیریت تعارض منافع، بتوان از آثار مخرب احتمالی تعارض منافع کاست. اتفاقاً به صرف شناسایی تعارض منافع بدون اینکه برای مدیریت آن فکر شود، آثار مخرب بیشتری می‌توان انتظار داشت.

### ۴- سابقه تعارض منافع در قوانین کشور

نباید تصور کرد که بحث تعارض منافع در حقوق ما یک بحث بدون سابقه است، بلکه در مواد متعددی بدون آنکه از این عنوان استفاده شود، به بحث تعارض منافع پرداخته شده و راهکارهای پیشگیرانه‌ای نیز برای آن اندیشیده شده است؛ که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

تعارض منافع دادرسی (ماده ۹۱ ق.آ.د.م و ماده ۴۲۱ ق.آ.د.ک)، تعارض منافع داور (ماده ۴۶۹ و ماده ۴۷۰ ق.آ.د.م)، تعارض منافع شاهد (ماده ۱۳۱۳ ق.م و ۳۲۲ ق.آ.د.ک)، تعارض منافع قیم (مواد ۱۲۳۶ الی ۱۲۴۵ و ۱۲۴۸ ق.م و مواد ۷۶، ۷۹، ۸۱، ۸۳، ۹۳ و ۹۴ ق.ا.ج)، تعارض منافع وکیل (ماده ۶۶۷، ۶۶۸ و ۷۲۰ ق.م)، تعارض منافع مدیر شرکت تجاری (مواد ۱۲۹، ۱۳۲ و ۱۳۳ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت)، تعارض منافع بازرس شرکت تجاری (ماده ۱۴۷ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت)، تعارض منافع در معاملات دولتی (لایحه قانونی



به‌صرف‌شناسایی تعارض منافع بدون اینکه برای مدیریت آن فکر شود. آثار مخرب بیشتری می‌توان انتظار داشت.

میان می‌آید، دو نوع تعارض منافع به ذهن متبادری شود.

اول: ممنوعیت حضور در ارکان سازمان استان شامل هیئت مدیره، شورای انتظامی و تصدی سمت بازرسی.

دوم: ممنوعیت استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی.

#### ۱-۶- اول: ممنوعیت حضور در هیئت مدیره، شورای انتظامی و تصدی سمت بازرسی

۱- در قانون هیچ ممنوعیتی برای حضور در ارکان سازمان استان وجود ندارد. تا پیش از تصویب اصلاح آئین‌نامه اجرایی قانون در اسفندماه ۱۳۹۴، هیچ محدودیت و ممنوعیتی برای این حضور وجود نداشت. اما در دوره‌هایی محدودیت‌هایی برای حضور مدیران راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی وقت) برای حضور در هیئت مدیره، توسط بعضی از وزرای وقت ابلاغ گردید. از جمله اینکه حضور در هیئت مدیره منوط به عدم حضور در سطوح مدیریتی در مسکن و شهرسازی گردید که البته متعاقباً این موضوع نیز نسخ گردید. در واقع بعضی از وزرای مسکن و شهرسازی وقت برای پرسنل تحت مدیریت خود، محدودیت‌هایی ایجاد کرده بودند.

۲- دکتر آخوندی در سال ۱۳۹۳، طی بخشنامه‌ای (شماره ۵۴۵۱۴/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۵) براساس اختیار ناشی از ماده ۱۲۳ آئین‌نامه اجرایی، حضور پرسنل شاغل وزارت راه و شهرسازی در ارکان سازمان نظام‌مهندسی استان شامل هیئت مدیره، بازرسی و عضویت در شورای انتظامی سازمان نظام‌مهندسی را جایز ندانسته و اعلام کرد که برای داوطلبی حداقل ۳ ماه پیش از آن باید از سمت خود استعفا دهند. اگرچه این ممنوعیت ممکن است برای جمعی از پرسنل راه و شهرسازی گران آمده باشد، اما طبیعتاً خیلی نمی‌توانستند در مقابل این بخشنامه اعتراض جدی داشته باشند. به خاطر داریم که پیش از آن، سال‌ها جمع قابل توجهی از اعضای هیئت مدیره، شورای انتظامی و بازرسان سازمان استان از پرسنل راه و شهرسازی و بالاخص مدیران آن

عمومی» توسط جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۵ تقدیم مجلس شد.

۵- طرح «ارتقاء سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع» توسط جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ تقدیم مجلس شد.

#### ۱-۵- از نکات مهم طرح‌ها و لوایح می‌توان به این موارد اشاره کرد:

■ در طرح نمایندگان و لایحه دولت، قانون وکلای دادگستری، قانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران و سازمان نظام‌مهندسی نیز به عنوان اشخاص مشمول قانون تصریح شده است، با توجه به عنوان طرح و لایحه، نمایندگان مجلس و دولت تعارض منافع در این نهادها را در حوزه حقوق عمومی تشخیص داده‌اند.

■ در لایحه دولت، شورای عالی نظارت بر تعارض منافع به ریاست رئیس جمهور و با حضور معاونان وی و تعدادی از وزرا، رئیس سازمان بازرسی کل کشور و رئیس اتاق بازرگانی پیش بینی شده است.

■ در لایحه دولت، «هیئت‌های بدوی و تجدید نظر مدیریت تعارض منافع» پیش‌بینی شده است.

■ در طرح نمایندگان مجلس، «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» پیش‌بینی شده است.

متأسفانه به رغم اهمیت قابل توجه تعارض منافع و مدیریت آن در حقوق عمومی و با گذشت سال‌ها و با وجود طرح‌های تسلیمی و لایحه دولت، هنوز قانونگذار نسبت به تصویب قانون خاص در این حوزه اقدام نکرده است. شاید پیچیدگی‌ها و تبعات گسترده آثار آن یکی از دلایل تأمل قانونگذار در این حوزه باشد.

#### ۶- سابقه تعارض منافع در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان

وقتی از تعارض منافع در حوزه شمول قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان صحبت به

راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری و تعارض منافع در اشتغال (قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل).

اکثر موارد ذکر شده در حوزه حقوق خصوصی است و در حوزه حقوق عمومی قوانین کمتری به تصویب رسیده است. بحث تفکیک تعارض منافع در حقوق خصوصی و حقوق عمومی، بحث بسیار گسترده‌ای است.

در خصوص اینکه تعارض منافع در سازمان نظام‌مهندسی ساختمان، در حوزه حقوق خصوصی یا عمومی است، نمی‌توان با قاطعیت اظهار نظر داشت، چرا که مطابق آخرین اراده قانونگذار، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان، از مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی است. در واقع با توجه به ماهیت پیچیده این نوع سازمان‌ها و عدم تصریح قوانین حاکم بر این نوع مؤسسات در این حوزه، به نظر می‌رسد مرز روشنی برای تفکیک این دو حوزه وجود ندارد.

#### ۵- اقدامات دولت و مجلس شورای اسلامی در تدوین قانون در موضوع تعارض منافع در حقوق عمومی

۱- طرح «مدیریت تعارض منافع» توسط جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ تقدیم مجلس شد و در کمیسیون اجتماعی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ با اصلاحاتی به تصویب رسید و عنوان طرح به «مدیریت تعارض منافع فردی با منافع عمومی کشور» تغییر یافت.

۲- طرح «مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی» توسط جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۸ تقدیم مجلس شد.

۳- لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» ابتدا در تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۱ و مجدداً در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۱۷ توسط دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

۴- طرح «مدیریت تعارض منافع در مؤسسات



در قانون هیچ ممنوعیتی برای حضور در ارکان سازمان استان وجود ندارد.



است. در واقع قانونگذار نه به صورت مطلق، بلکه به صورت موردی و مقید ارائه خدمات مهندسی توسط اشخاص را در شرایطی خاص محدود و تخطی از آن را تخلف از قانون برشمرده است.

۲- از سوابق ممنوعیت استفاده از پروانه اشتغال بکار مهندسی می‌توان به ممنوعیتی که بعضی از مناطق آزاد نسبت به پرسنل مهندس خود اعمال کرده‌اند، اشاره کرد.

۳- شورای شهر تهران در سال ۱۳۸۸، طی مصوبه‌ای، مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۱۰ به شماره ۸۸ / ۳ / ۱۹۷ / ۳ ( ماده واحده «ساماندهی فعالیت مهندسیین شاغل در شورای اسلامی و شهرداری تهران دارای پروانه از سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان مهندس محاسب، ناظر، تأسیسات و معماری در کلیه مناطق شهرداری تهران») فعالیت کلیه پرسنل شهرداری را به صورت حقیقی منع کرده و مطابق این مصوبه مهندسان صرفاً می‌توانستند در قالب شرکت‌ها، مؤسسات و دفاتر مهندسی فعالیت کنند. این مصوبه مورد اعتراض مراجع مختلف و ذی‌نفعان قرار گرفت و در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باطل گردید. (دادنامه ۳۴۷ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری)

۴- دکتر آخوندی در بخشنامه‌ای (شماره ۵۷۵۷۳/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۵) اعلام کرد که اعضای هیئت مدیره، بازرسان، شورای انتظامی و هیئت رئیسه گروه‌های تخصصی و همچنین ۹ دستگاه شامل «دستورالعمل اجرایی منع پذیرش همزمان اموری که زمینه و موجبات نمایندگی و یا قبول منافع متعارض فراهم می‌آورد» می‌شوند و نباید از پروانه اشتغال به کار خود در هیچ یک از صلاحیت‌های مندرج در ظهر پروانه خود و امتیازهای ناشی از آن استفاده کنند و علاوه بر آن باید نسبت به تودیع پروانه اشتغال به کار خود را به سازمان استان، اقدام کنند. در این بخشنامه کلیه اشخاص که دارای هر گونه رابطه استخدامی در دستگاه‌های ذکر شده بودند و همچنین کلیه اعضای هیئت مدیره، بازرسان، شورای انتظامی و هیئت رئیسه گروه‌های تخصصی به طور مطلق برای استفاده از

درخواست ابطال این بخشنامه را صادر کرد.

۴- بعد از اصلاح آئین‌نامه اجرایی قانون در سال ۱۳۹۴، دکتر آخوندی با ابلاغ دستورالعمل موضوع تبصره ۳ بند پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی در سال ۱۳۹۷، ۱۳ دستگاه اجرایی و نظارتی را به عنوان مصادیق اعلام می‌کند. ( شماره ۸۹۶۹۱/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۹). در این دستورالعمل مجموعه کارکنان وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، آب و فاضلاب، شرکت‌های برق، گاز، ثبت اسناد و املاک و... به دلیل تعارض منافع از حضور در هیئت مدیره منع شدند. این بخشنامه توسط ذی‌نفعان زیادی مورد اعتراض قرار می‌گیرد، عده‌ای با دستور موقت وارد انتخابات و به عنوان عضو هیئت مدیره نیز انتخاب می‌شوند. البته از عجایب این دستور موقت، عدم تسری آن به کلیه ذی‌نفعان است که از آن می‌گذریم اما بعدها این دستورالعمل در دیوان عدالت اداری، خلاف قانون تشخیص داده نشد و رأی به عدم ابطال آن داده شد، اما جالب اینکه، عده‌ای که با دستور موقت وارد انتخابات شده بودند، به رغم عدم ابطال دستورالعمل، در هیئت مدیره سازمان استان باقی ماندند! در واقع وزارت راه و شهرسازی، بعدها هیچ اقدامی انجام نداده است.

۵- مهندس اسلامی، در سال ۱۴۰۰ از ۱۳ دستگاه اجرایی و نظارتی دستورالعمل موضوع تبصره ۳ بند پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی، ۴ ردیف را حذف کرد، یعنی سازمان ثبت اسناد و املاک، شرکت‌های آب و فاضلاب، برق و گاز و سازمان برنامه و بودجه از شمول دستورالعمل خارج شدند و جمعی از کارکنان آن در انتخابات شرکت کردند و توانستند در هیئت مدیره حضور یابند.

## ۲-۶- دوم: ممنوعیت استفاده از پروانه اشتغال بکار مهندسی

۱- در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، تنها موضوعی که در آن برای ارائه خدمات مهندسی محدودیت ایجاد و تصریح شده است، بند د ماده ۳۲ است که «ارائه خدمات مهندسی طراحی، اجرا و نظارت توسط اشخاص حقیقی و حقوقی که مسئولیت بررسی یا تأیید نقشه و یا امور مربوط به کنترل ساختمان آن پروژه را نیز بر عهده دارند» تخلف از قانون محسوب شده

بودند! دکتر آخوندی در این بخشنامه علت را نقش نظارتی و حاکمیتی وزارت راه و شهرسازی دانست اما در این بخشنامه به تعارض منافع اشاره‌ای نشده، یعنی تا آن زمان تعارض منافع وارد ادبیات وزارت راه و شهرسازی نشده بود. دکتر آخوندی در سال ۱۳۹۴ طی بخشنامه دیگری (شماره ۲۵۵۴۴/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۶) بر اساس اختیار ناشی از ماده ۱۲۳ آئین‌نامه اجرایی، حضور همزمان در سمت هیئت مدیره، بازرسی و شورای انتظامی را به دلیل تضاد منافع جایز ندانست. اگرچه ماده ۸۱ آئین‌نامه اجرایی، حضور همزمان هیئت مدیره و شورای انتظامی را با تصدی سمت بازرسی، امکان‌پذیر ندانسته بود، اما خلاف اصول مسلم حقوقی و اصل تفکیک ارکان در سوابق بعضی از سازمان‌ها، شاهد حضور همزمان عضو هیئت مدیره و شورای انتظامی بودیم! نکته مهمی که باید به آن توجه شود در این بخشنامه به واژه تضاد منافع اشاره شده و نه تعارض منافع. در واژه‌شناسی حقوق این دو واژه از تعریف یکسانی برخوردار نیستند. تعارض و تضاد دو مفهوم متفاوتند.

۳- دکتر آخوندی که پیش از این، حضور پرسنل شاغل وزارت راه و شهرسازی در ارکان سازمان نظام مهندسی استان شامل هیئت مدیره، بازرسی و عضویت در شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی را جایز ندانسته بود، در سال ۱۳۹۴ و پیش از برگزاری انتخابات هیئت مدیره سازمان‌ها، حضور همزمان کارکنان مراجع صدور پروانه ساختمان، شهرداری، استانداری، وزارت کشور و اعضای شورای شهر و روستا به دلایلی که یکی از آن‌ها تعارض منافع اعلام شد در هیئت مدیره، بازرسی و شورای انتظامی را جایز ندانست. این بار موضوع با طرح شکایت گسترده ذی‌نفعان برای ابطال بخشنامه در دیوان عدالت اداری روبه‌رو شد و حتی موجب اظهار نظر وزیر کشور گردید. در نهایت با تمدید مهلت ثبت نام در انتخابات با دستور رئیس وقت دیوان عدالت اداری، بدون عقب‌نشینی وزارت راه و شهرسازی، انتخابات برگزار گردید. البته متعاقباً در سال ۱۳۹۵ دیوان عدالت اداری، نظر به تصویب بند ۵ ماده ۲ مکرر و همچنین تبصره ۳ بند پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی در اسفندماه ۱۳۹۴، قرارداد



## قانونگذار نه به صورت مطلق، بلکه به صورت موردی و مقید ارائه خدمات مهندسی توسط اشخاص را محدود و تخلف از قانون اعلام کرده است.

سازمان استان از حالت اجباری به اختیاری تغییر یافت.  
ت- با اضافه شدن وزارت آموزش و پرورش و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به جدول پیوست بخشنامه، دستگاه‌های مشمول از ۱۰ دستگاه به ۱۲ دستگاه افزایش یافت.  
۶- دکتر آخوندی در بخشنامه‌ای (شماره ۲۹۴۵۰۵/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲)، دیگر اعلام می‌دارد: «وظیفه کنترل و بازرسی ساختمان‌ها بر عهده شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل ساختمان می‌باشد».  
با شکایت سازمان نظام مهندسی ساختمان استان بوشهر برای ابطال این بخشنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۲۰۴ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۲۵ شکایت شاکي را مردود اعلام می‌دارد. لذا با توجه به ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی ۱۴۰۲) که اشعار می‌دارد: «ماده ۹۳- آرای هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات موضوع بند (۱) ماده (۱۲) این قانون، در رسیدگی و تصمیم‌گیری مراجع قضائی و اداری، معتبر و ملاک عمل است.» قانوناً تنها شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه ساختمان، مرجع کنترل ساختمان هستند و سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان، امور کنترل ساختمان انجام نمی‌دهند.  
۷- پس از عدم ابطال بخشنامه دوم دکتر آخوندی در خصوص منع استفاده از پروانه اشتغال، در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۰ (دادنامه شماره ۱۱۲۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۱) که در اقدامی استثنایی، به جای ابلاغ به ذی‌نفعان، از جمله سازمان نظام مهندسی ساختمان، برای رئیس وقت دیوان عدالت اداری ارسال شده بود، بخشنامه‌ای توسط مهندس اسلامی وزیر وقت راه و شهرسازی خطاب به ادارات کل راه و شهرسازی صادر می‌شود (شماره ۴۹۲۰۲/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۲) که در آن کلیه اعضای هیئت مدیره و رؤسای سازمان‌های استان‌ها که تعهدنامه رعایت تعارض منافع را امضا کرده‌اند، مطابق نظام نامه رفتار حرفه‌ای، اخلاقی در مهندسی (شماره

پروانه اشتغال به کار منع شدند. دکتر آخوندی و تعدادی از مدیران ستادی وزارت راه و شهرسازی، همان زمان پروانه اشتغال بکار مهندسی خود را به سازمان استان تهران، تودیع کردند.  
۵- به دلیل شکایت‌های متعدد برای ابطال و بدو صدور دستور موقت مبنی بر توقف بخشنامه مذکور در دیوان عدالت اداری، دکتر آخوندی، طی نامه‌ای به رئیس دیوان عدالت اداری وقت، بخشنامه‌ای جایگزین بخشنامه پیشین کرد. در بخشنامه لاحق آمده است: «دارندگان پروانه اشتغال به کار که همزمان در دستگاه‌ها و نهادهای نامبرده در جدول پیوست این دستورالعمل (۱۲) دستگاه) تحت هر عنوان مسئولیت بررسی یا تأیید یا امور مربوط به کنترل ساختمان را بر عهده دارند، نباید از پروانه اشتغال به کار در صلاحیت‌های مندرج در ظهر پروانه خود و امتیازهای ناشی از آن که مسئولیت‌های پیش‌گفته را دارند، استفاده کنند.» ضمناً در فراز پایانی بخشنامه آمده است: «با ابلاغ این دستورالعمل، ابلاغیه شماره ۵۷۵۷۳/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۵ ملغی می‌گردد.» نکته مهم تفاوت این دستورالعمل با متن بند د ماده ۳۲ قانون، حذف ضمیر آن است، استادان زبان فارسی در اهمیت به کار بردن ضمیر آن در شعر حضرت حافظ مطالب فراوانی گفته‌اند، آن در شعر حضرت حافظ دارای معانی متفاوتی است، البته لسان‌الغیب، قرن‌ها پیش، از عالم غیب می‌دانست که حذف ضمیر آن چه نقشی در مهندسی کشور خواهد داشت!

جان بی جمال جانان میل جهان ندارد  
هر کس که این ندارد حقا که آن ندارد

بخشنامه لاجق دارای چند تفاوت اساسی با بخشنامه سابق است:

الف- منع استفاده از پروانه اشتغال به کار به صورت مطلق حذف شده و صرفاً منحصر به کسانی است که در آن دستگاه‌ها مسئولیت بررسی یا تأیید یا امور مربوط به کنترل ساختمان را دارند.

ب- وجود رابطه استخدامی در دستگاه‌های مشمول، حذف گردید.

پ- تودیع پروانه اشتغال به کار مهندسی به

۸- خالی از لطف نیست که گفته شده، رئیس وقت شورای مرکزی، طی مکاتبه‌ای از همه سازمان‌ها خواست که طی جداولی اعلام کنند که پرسنل راه و شهرسازی استان‌ها اعم از مدیران و ... پس از تصویب دستورالعمل چه میزان فعالیت حرفه‌ای داشته‌اند، بگذریم از اینکه این مکاتبه، خشم عده‌ای را برانگیخت که در نهایت شاید یکی از عوامل مواجهه با رئیس وقت شورای مرکزی را ایجاد کرد. البته کماکان عده‌ای در جامعه مهندسی در انتظار انتشار میزان فعالیت حرفه‌ای آنان در بازه زمانی مذکور هستند!



در ماده ۱۷ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، برای عضو شورای انتظامی استان، جز خوشنامی هیچ شرایطی ذکر نشده است.

مورخ ۱۴۰۴/۰۴/۰۳) اما با شکایتی که مطرح شد با دستور موقت دیوان عدالت اداری، بخشنامه مذکور و حذف سازمان نوسازی از بخشنامه موسوم به تعارض منافع متوقف و موضوع طی نامه شماره ۱۱۱۷۵۲/۴۰۰ مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۰۹ ابلاغ گردید. اگرچه دستور موقت به معنی رسیدگی ماهوی به موضوع نیست، اما از عجایب خواهد بود، اگر مرجعی که پیش از این برای تشخیص تعارض منافع صالح بوده، برای تغییر در مصادیق آن صالح نباشد!

## ۷- تحلیل حقوقی بخشنامه‌های موسوم به تعارض منافع

### ۷-۱- اول: ممنوعیت حضور در هیئت مدیره، شورای انتظامی و تصدی سمت بازرسی

۱- شرایط عضویت در هیئت مدیره سازمان در ماده ۱۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و در ۶ بند ذکر شده تا زمان اصلاح آئین نامه اجرایی قانون در سال ۱۳۹۴، هیچ ممنوعیتی برای کارکنان هیچ دستگاه نظارتی و اجرایی وجود نداشت، همانگونه که بیان شد، صرفاً در دوره‌ای، حضور مدیران راه و شهرسازی در سمت هیئت مدیره منوط به استعفا از سمت مدیریتی شده بود که بعدها همین محدودیت نیز لغو گردید.

۲- در سال ۱۳۹۳، دکتر آخوندی ابتدا حضور کلیه پرسنل راه و شهرسازی و در سال ۱۳۹۴ کارکنان مراجع صدور پروانه ساختمان، شهرداری، استانداری، وزارت کشور و اعضای شورای شهر و روستا و در سال ۱۳۹۷، مجموعاً ۱۳ دستگاه اجرایی و نظارتی را در هیئت مدیره جایز ندانست.

۳- در سال ۱۴۰۰ مهندس اسلامی، از ۱۳ دستگاه اجرایی و نظارتی، ۴ دستگاه را حذف و انتخابات نیز با حضور آنان برگزار شد.

۴- ماده ۵۹ آئین نامه اجرایی (اصلاحی ۱۳۹۴)، در خصوص بند ۳ و بند ۶ ماده یاد شده است. بند سوم در خصوص «داشتن حسن شهرت اجتماعی و شغلی عملی به مهندسی و رعایت اخلاق و شوون مهندسی» و بند ۶ در خصوص «دارا بودن

از کسانی که حقوق آنان تضییع شد، دلجویی کند و مسببان تصمیم سازی مذکور را مورد عتاب و توبیخ قرار دهد!

۱۱- معاون مسکن و ساختمان سابق در سال ۱۴۰۳ طی نامه‌ای (۱۸۸۳۶۵/۴۰۰) مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۷ به رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان (شورای مرکزی) اعلام می نماید: «اعضای علی‌البدل هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان و سازمان نظام کاردانی ساختمان استان‌ها، مشروط به عدم شرکت در جلسات هیئت مدیره اعم از حضوری و مجازی و دریافت نکردن هر گونه وجه، تا زمان تبدیل وضعیت از حالت علی‌البدل به عضو اصلی، از شمول ابلاغیه موضوع مستثنی می باشند.» فارغ از اینکه موضوع دستورالعمل موسوم به تعارض منافع یعنی موضوع «دستورالعمل اجرایی منع پذیرش همزمان اموری که زمینه و موجبات نمایندگی و یا قبول منافع متعارض فراهم می آورد»، در مورد کسانی است که بتوانند اصطلاحاً دو طرف یک میز به طور همزمان قرار گیرند و اموری را انجام دهند. اما اصولاً برای عضو علی‌البدل هیئت مدیره نمی توان چنین امکانی را متصور بود. چرا که در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، آئین نامه‌های منبعث از آن و همچنین بخشنامه‌های وزارت راه و شهرسازی هیچ اختیاری برای عضو علی‌البدل وجود ندارد تا امکان تعارض منافع برای وی قابل تصور باشد. ضمن اینکه حضور در جلسه هیئت مدیره و دریافت وجه نمی تواند موجبات تعارض منافع باشد. همانگونه که پیش از این بیان شد، یکی از عناصر تعارض منافع تصمیم گیری است، برای عضو علی‌البدل به صرف علی‌البدل بودن، امکان تصمیم گیری وجود ندارد، مگر اینکه مسئولیت دیگری داشته باشد که آن مسئولیت، مستلزم اختیار و تصمیم گیری باشد.

۱۲- در تیرماه ۱۴۰۴، با تصمیم وزارت راه و شهرسازی، سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس، از شمول تعارض منافع منع استفاده از پروانه اشتغال خارج شد (شماره ۶۴۷۵۳/۴۰۰)

۹- پس از حضور مرحوم مهندس قاسمی به عنوان وزیر راه و شهرسازی، به دلایلی که از بیان آن صرف نظر می کنیم جمع کثیری از اعضای هیئت مدیره از حضور در انتخابات انصراف دادند، اما جمعی حدوداً شامل ۶۰ نفر از اعضای هیئت مدیره‌های وقت سازمان‌ها حاضر به انصراف نشدند، که متعاقباً همگی در شب انتخابات هیئت مدیره، طی ابلاغیه‌هایی بر اساس بند ج ماده ۲۳ آئین نامه اجرایی، پروانه اشتغال به کار مهندسی آنان، بدون ذکر مدت تعلیق شد. از بیان جزئیات آن و انتشار غیراخلاقی آن در فضای مجازی پرهیز می کنیم، اما بعدها اکثریت قابل توجه آن‌هایی که انصراف داده شده یا از انتخابات با اعمال بند ج ماده ۲۳ حذف شدند، در بسیاری از استان‌ها مجدداً مورد اقبال جامعه مهندسی قرار گرفته و هم اکنون از اعضای هیئت مدیره استان‌ها هستند. نکته قابل ذکر اینکه، در انتخابات آن دوره، وزارت راه و شهرسازی در استان‌های مختلف رویه‌های متفاوتی را برای تأیید صلاحیت، اعمال بند ج و رد صلاحیت اتخاذ کرد، که برای جلوگیری از اطلاع کلام از بیان آن خودداری می کنیم.

۱۰- با طرح شکایت جمعی از اعضای هیئت مدیره که پروانه اشتغال به کار آن‌ها تعلیق شده بود، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی تاریخی (دادنامه شماره ۵۸۱۲۹۱۴/۰۹۰۵۸۱۲۹۱۴ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۰۵)، بند ج ماده ۲۳ آئین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان را از تاریخ تصویب آن یعنی از سال ۱۳۷۵ باطل کرد. اینکه آثار ابطال این رأی چه بود و چیست، موضوع این مقاله نیست و به نظر می رسد باید ابعاد حقوقی آن مورد توجه جامعه مهندسی قرار گیرد. از اهمیت این رأی می توان به پذیرش کلیه استدلال‌های شاکیان و ابطال مصوبه هیئت وزیران از تاریخ تصویب که کمتر سابقه دارد، اشاره کرد. ضمن اینکه تا آنجا که اطلاع داریم، معرفی کلیه اعضای هیئت مدیره به شورای انتظامی مطابق بخشنامه مهندس اسلامی، منجر به رأی قطعی برائت (رد شکایت) شد. حداقل انتظاری که می شد داشت، این بود که وزارت راه و شهرسازی

قضات محترم دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر استان مرکزی که مطابق اصل ۲۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دارای اختیار تفسیر قضایی هستند، به روشنی بخشنامه موسوم به تعارض منافع را مقید به موارد مذکور شامل سه موضوع: بررسی، تأیید و امور کنترل ساختمان دانسته‌اند.

## ۷-۲- دوم: ممنوعیت استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی

۱- در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان جز آنچه در خصوص بند د ماده ۳۲ ذکر شد، محدودیت و ممنوعیتی برای استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی وجود ندارد. تا اسفندماه ۱۳۹۶ نیز هیچ محدودیتی دیگری برای استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی وجود نداشت.

۲- همانگونه که بیان شد، بخشنامه دوم دکتر آخوندی مقید است و به صورت مطلق استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی را منع نکرده است. بخشنامه مقید است به مسئولیت بررسی یا تأیید نقشه یا امور مربوط به کنترل ساختمان و حضور همزمان در زیر مجموعه دستگاه‌های مشمول. با توجه به اینکه مطابق بخشنامه دیگری از دکتر آخوندی «وظیفه کنترل و بازرسی ساختمان‌ها بر عهده شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل ساختمان می‌باشد» و این بخشنامه در دیوان عدالت اداری، مغایر قانون تشخیص داده نشده و امور کنترل ساختمان از وظایف سازمان‌های استان‌ها نیست، پس در سازمان‌های استان‌ها کسانی مشمول این تعارض منافع می‌شوند که صرفاً مسئولیت بررسی یا تأیید نقشه را برعهده دارند.

۳- دیوان عدالت اداری، بخشنامه دوم را خارج از حدود اختیارات و خلاف قانون تشخیص نداده است و نه بخشنامه اول که به طور مطلق استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی را برای زیر مجموعه دستگاه‌های مشمول ممنوع کرده بود، نمی‌توان بخشنامه لاحق را در دست گرفت اما بخشنامه منسوخ را قرائت و اجرا کرد.

۴- هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان مرکزی، در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۶ مصوب می‌نماید: «با عنایت به دستورالعمل اجرایی بند ۵ ماده ۲ مکرر آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (اصلاحی ۱۳۹۴) که طی نامه شماره ۳۰۲۷۷۰۸/۱۰۰/۰۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ از سوی وزیر محترم راه و شهرسازی وقت صادر گردیده، مقرر گردید کلیه کارکنان، ارکان و مدیران

با وظایف سازمان نظام مهندسی ساختمان بوده و موضوع مقاله ما نیست.

۶- در ماده ۱۸ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، برای سمت بازرسی، هیچ شرایطی ذکر نشده، اما در ماده ۸۱ آئین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۷۵، آمده است که نباید عضو هیئت مدیره یا شورای انتظامی باشند و حداقل باید ۱۰ سال سابقه کار داشته، متعهد و خوشنام باشند. بند الف ماده ۸۲ مکرر آئین‌نامه اصلاحی سال ۱۳۹۴، شرایط ماده ۱۱ قانون برای اعضای هیئت مدیره، داشتن پروانه اشتغال پایه یک، اطلاعات کافی در زمینه وظایف خود و عدم سابقه محکومیت انتظامی از درجه سه به بالا از پنج سال قبل را برای آنان تعیین کرد.

۷- در ماده ۱۷ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، برای عضو شورای انتظامی استان، جز خوشنامی هیچ شرایطی ذکر نشده است و جالب اینکه در ماده ۲۴ قانون برای عضو شورای انتظامی کشور هیچ شرایطی تعیین نشده است. در ماده ۸۳ آئین‌نامه اجرایی به همین شرط خوشنامی برای اعضای شورای انتظامی استان اشاره شده است، اما بند ب ماده ۸۲ مکرر آئین‌نامه اصلاحی سال ۱۳۹۴، شرایط ماده ۱۱ قانون برای اعضای هیئت مدیره، داشتن پروانه اشتغال پایه یک، اطلاعات کافی حقوقی مرتبط با حرفه مهندسی و عدم سابقه محکومیت انتظامی از درجه سه به بالا را برای آنان بیان کرده است.

۸- با شکایت طرح شده در دیوان عدالت اداری، ابتدا هیئت تخصصی دیوان در سال ۱۴۰۱، ماده ۸۲ مکرر را خلاف قانون تشخیص نداد، اما با استدلال متقن، مستند و مستدل معاون دیوان، که منجر به اعتراض رئیس دیوان عدالت به رأی هیئت تخصصی شد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ ضمن نقض رأی هیئت تخصصی، رأی به ابطال ماده ۸۲ مکرر داد. با توجه به رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دستورالعمل مذکور برای اعضای شورای انتظامی و بازرسان منتفی است.

صلاحیت علمی و حرفه‌ای به میزان مندرج در آئین‌نامه است. فارغ از اینکه قانونگذار، اختیاری برای تعیین مصادیق بند سوم ماده ۱۱ به هیئت دولت واگذار نکرده است، هیئت دولت در ۳ بخش شرایط الف- حسن شهرت اجتماعی و ... ب- صلاحیت علمی و پ- صلاحیت حرفه‌ای را بیان کرده است، به نظر می‌رسد که ایجاد محدودیت مذکور در تبصره ۳ بند پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی قانون، که اصولاً ارتباطی هم با صلاحیت حرفه‌ای ندارد، خارج از حدود اختیارات و از مصادیق مضیق کردن قانون باشد، چرا که انتخاب شدن و انتخاب کردن یکی از اساسی‌ترین حقوق افراد بوده و مطابق بند ب ماده ۵۰ آئین‌نامه اجرایی، این حق از امتیارات عضویت در سازمان استان است، لذا ایجاد هرگونه محدودیت منوط به اذن قانونگذار است، چنین اختیاری حتی با تفسیر موسع از ماده ۴۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز محل اشکال و تردید است. اگرچه اعتقاد راسخ داریم که لازم است برای مدیریت تعارض منافع، موضوع ممنوعیت حضور بعضی از دستگاه‌های اجرایی و نظارتی در ارکان سازمان استان، تبیین شود، اما به نظر می‌رسد که این امر نیازمند تصریح یا اذن قانونگذار باشد، چرا که رعایت قانون را از هر مصلحتی بالاتر می‌دانیم.

۵- در سال ۱۴۰۰، نه قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان تغییر کرده بود و نه حتی آئین‌نامه اجرایی آن، قوانین حاکم بر ۴ ردیف مذکور در دستگاه‌های اجرایی و نظارتی دستورالعمل شامل سازمان ثبت اسناد و املاک، شرکت‌های آب و فاضلاب، برق منطقه‌ای، توزیع برق، آب و فاضلاب شهری و روستایی، شرکت گاز و سازمان برنامه و بودجه و همچنین وظایف قانونی و حاکمیتی آن‌ها نیز دچار هیچ تغییری نشده است، تا از شمول تعارض منافع خارج شوند. البته باید اضافه کنیم، داوری در خصوص دستگاه‌های اجرایی و نظارتی مشمول تعارض منافع نداشته و صرفاً تحلیل خود را از متن بخشنامه‌ها ارائه می‌کنیم. چرا که موضوع تعارض منافع نیازمند تدقیق در وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی و نظارتی و تعارض آن



آیا پذیرفتنی است که اعضای هیئت مدیره نظام پزشکی طبابت نکنند؟ یا اعضای هیئت مدیره کانون وکلا، وکالت نکنند؟ یا اعضای هیئت مدیره کانون کارشناسان، کارشناسی نکنند؟



۶- با چه استدلالی می‌توان اعضای شورای انتظامی و بازرسان را به طور مطلق از استفاده از پروانه اشتغال منع کرد؟ شورای انتظامی مرجعی شبه قضایی است، وظیفه آن مطابق ماده ۱۷ و ۲۴ قانون روشن است آیا اعضای شورای انتظامی در قضاوت خود بررسی و تأیید نقشه انجام می‌دهند یا مشغول امور مربوط به کنترل ساختمان هستند؟ بازرسان نیز مطابق ماده ۱۸ قانون وظایف مصرحی دارند، چگونه آن‌ها بطور مطلق شامل تعارض منافع و منع استفاده از پروانه اشتغال شده‌اند؟ وظائف بازرسان، بررسی عملکرد هیئت مدیره سازمان استان است، چگونه از این وظیفه تلقی بررسی یا تأیید نقشه یا امور کنترل ساختمان شده است؟

۷- مطابق بخشنامه‌های معاون اسبق و سابق مسکن و ساختمان (شماره ۱۱۶۱۷۳/۴۰۰ مورخ ۱۳۸۳/۰۹/۱۰ و شماره ۱۴۰۰/۰۹/۱۰ مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۱۳)، کارشناسان ماده ۳۵ قانون، توسط ادارات کل انتخاب، طرف قرارداد با سازمان استان هستند، اما تحت مدیریت ادارات کل و گزارشات خود را به آن‌ها تسلیم می‌کنند. در واقع مطابق قانون کار به عنوان یک قانون آمره، کارفرمای آنان سازمان استان است اما کارفرمای قانونی، با اینکه حق الزحمه آن‌ها را پرداخت می‌کند و مسئولیت وقوع هرگونه حادثه، بیمه، سنوات و ... آن‌ها را دارد، اما هیچ اختیاری در خصوص طرف قرارداد خود ندارد. فارغ از اینکه این موضوع مغایر ماده ۳۵ قانون و حکم آمره مقرر در ماده ۳۷ آئین‌نامه اجرایی مبنی بر انجام رأساً نظارت عالیّه توسط وزارت راه و شهرسازی و ادارات کل است، چگونه می‌توان آن‌ها را مشمول تعارض منافع ندانست!

۸- وزیر راه و شهرسازی وقت، صلاحیت آموزش را از مصادیق تعارض منافع خارج می‌کند. (شماره ۱۴۰۰/۰۷/۱۱ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۰۱)

#### ۸- جمع‌بندی

۸-۱- سازمان نظام مهندسی ساختمان از زمان تأسیس تا کنون، فراز و نشیب‌های فراوانی داشته است، اما شاید یکی از تحولات اساسی در آن را باید از زمان جاری شدن بخشنامه‌های تعارض منافع دانست، به تعبیری می‌توان دوران

جالب اینکه پس از صدور آرای صادره شعب بدوی و تجدید نظر در استان یزد، می‌بینیم که قضات محترم استان یزد نیز با نظر قضات محترم استان مرکزی، در این خصوص اشتراک نظر دارند.

۵- مطابق بند دوم از بخش پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی (اصلاحی ۱۳۹۴):

«اشتغال به یکی از امور فنی زیر در رشته مهندسی که برای آن درخواست عضویت در هیئت مدیره دارد در (۵) سال مداوم آخر یا (۱۰) سال متناوب متصل به زمان تسلیم درخواست داوطلبی؛

یک - انجام طراحی، محاسبه، نظارت، عملیات اجرایی، تولید و نصب، نقشه‌برداری، راهبري، نگهداری، کنترل و بازرسی، امور آزمایشگاهی و کارشناسی و مانند این عناوین.

دو - مدیریت مستقیم همراه با مشارکت حرفه‌ای در فعالیت‌های فوق.

سه - آموزش و تحقیق در زمینه‌های حرفه‌ای رشته مورد تقاضا.»

یکی از شروط لازم برای داوطلبی در انتخابات هیئت مدیره است و در تبصره ۱ این بخش، با شرایطی برای رئیس سازمان استان به دلیل تمام وقت بودن، مجموعاً ۵ سال فعالیت حرفه‌ای در نظر گرفته شده است. یعنی آئین‌نامه اجرایی، حتی برای فعالیت حرفه‌ای رئیس سازمان استان نیز منعی ایجاد نکرده است.

از آنجا که مطابق ماده ۴ قانون، انجام امور فنی در بخش‌های ساختمان و شهرسازی مستلزم داشتن صلاحیت حرفه‌ای و پروانه اشتغال است، چگونه عضو هیئت مدیره‌ای که ممنوعیت مطلق استفاده از پروانه اشتغال دارد، می‌تواند در دوره بعد خود را داوطلب حضور در انتخابات کند؟ اگر هم امکان داوطلبی برای او به دلیل تعارض منافع که در دوره هیئت مدیره برای او به وجود آمده، نداشته باشد این امر با فراز پایانی ماده ۱۰ قانون مغایر است که انتخاب مجدد اعضای هیئت مدیره را بلامانع دانسته است.

ابهام اساسی این است: هیئت‌های اجرایی نظارت بر انتخابات چگونه برای اعضای هیئت مدیره که امکان استفاده از پروانه اشتغال به کار ندارند، موضوع بند ۲ بخش پ ماده ۵۹ آئین‌نامه اجرایی را احراز کرده یا می‌کنند؟

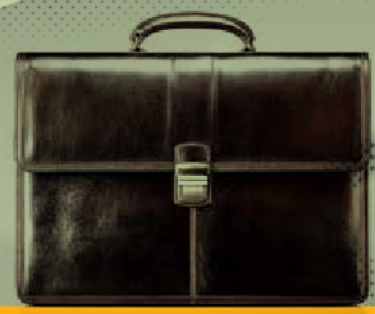
نمایندگی‌ها سازمان نظام مهندسی ساختمان، نباید از پروانه اشتغال به کار در صلاحیت‌های مندرج در ظهر پروانه خود و امتیازهای ناشی از آن استفاده کنند.»

تعدادی از کارمندان سازمان استان مرکزی به دادگاه عمومی برای ابطال صورت جلسه مذکور مراجعه می‌کنند و شعبه هفتم دادگاه عمومی (حقوقی) دادگستری شهرستان اراک طی دادنامه صادره اعلام می‌دارد:

«به دلایل زیر دعوی خواهان را وارد می‌داند: ۱- مصوبه وزیر محترم راه و شهرسازی مقید بوده و دلالت بر ممنوعیت برخی افراد با شرایط خاص از ارائه خدمات فنی مهندسی و استفاده از پروانه دارد. ۲- در راستای این مصوبه، سازمان نظام مهندسی می‌بایست صورت جلسه‌ای به تصویب برساند که ممنوعیت مذکور با همان قیود در آن درج شده باشد و این در حالی است که ملاحظه می‌گردد بند ۲ مصوبه‌ی مورد ادعا، با اطلاق، کلیه کارکنان را از اشتغال ممنوع نموده است. لذا با عنایت به موارد مذکور و با توجه به اینکه دلایل و مدارک بر حقانیت خواهان دلالت دارد و خواننده دلیلی مبنی بر بی‌اعتباری دلایل یا سقوط حق خواهان ارائه ننموده است، مستند به ماده ۱۹۸ ق.آ.د.م، حکم بر بطلان بند ۲ صورت جلسه هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان استان مرکزی (دوره نهم) مورخ ۲۶ بهمن ۱۴۰۱ و پرداخت خسارت دادرسی در حق خواهان‌ها صادر و اعلام می‌نماید.» متعاقباً اداره کل راه و شهرسازی استان مرکزی با ورود ثالث نسبت به دادنامه صادره در مرحله بدوی، تجدید نظرخواهی کرده که شعبه ششم دادگاه تجدید نظر دادگستری استان مرکزی نیز طی دادنامه‌ای اعلام می‌دارد:

«ضمن رد تجدید نظرخواهی تجدید نظر خواه مستنداً به ذیل ماده ۳۵۸ ق.آ.د.م، دادنامه تجدید نظر خواسته را تأیید می‌نماید.»

لذا قضات محترم دادگاه‌های بدوی و تجدید نظر استان مرکزی که مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دارای اختیار تفسیر قضایی هستند، به روشنی بخشنامه موسوم به تعارض منافع را مقید به موارد مذکور شامل سه موضوع: بررسی، تأیید و امور کنترل ساختمان دانسته‌اند.



مطابق اصل ۲۲ قانون اساسی، حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

دستورالعمل در سازمان ها و آسیب شناسی وضع موجود است.

۸-۷- تعارض منافع امر گسترده ای است، تقلیل آن به عدم استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی، ناشی از عدم شناخت کافی به ابعاد موضوع است.

۸-۸- مطابق اصل ۲۲ قانون اساسی، حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند. داشتن پروانه اشتغال به کار مهندسی که بر اساس قانون کسب شده، از مصادیق شغل اشخاص و مصون از تعرض است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند، به همین دلیل تعیین مصادیق تعارض منافع اعم از ممنوعیت انتخاب شدن در هیئت مدیره و ممنوعیت استفاده از پروانه اشتغال نیازمند قانون است. با تفسیرهای شاذ نمی توان حقوق اساسی و قانونی افراد را مضیق یا تضییع کرد.

۸-۹- به نظر می رسد وزارت راه و شهرسازی، به عنوان مرجع نظارتی لازم است در مواردی که رأساً در معرض تعارض منافع قرار دارد پیش قدم شده و نسبت به رفع عاجل آن اقدام کند از جمله انتخاب اعضای هیئت اجرایی انتخابات توسط اداره کل راه و شهرسازی موضوع ماده ۶۲ آئین نامه اجرایی که می تواند مصداق باز و وحدت ناظر و منظور باشد یا در موضوع تعارض منافع کارشناسان ماده ۳۵ قانون یا برگزاری چندباره آزمون در هر سال بدون رعایت حکم آمره مقرر در ماده ۱۱ آئین نامه اجرایی قانون مبنی بر «رعایت تناسب مورد نیاز جامعه به آن» موضوع زمانی اهمیت خود را بیشتر نشان می دهد که بدانیم اخذ پروانه اشتغال بکار مهندسی قبل از تصویب قانون تسهیل بهبود کسب و کار در سال ۱۴۰۰، سهل تر بود و هست. در قانون تسهیل برای اخذ پروانه وکالت، کارشناسی و دفاتر اسناد رسمی کافی است، ۷۰٪ امتیاز، میانگین ۸٪ بالاترین امتیاز را کسب کنید، اما در حوزه مهندسی ساختمان، کافی است ۵۰٪ درصد کسب کنید، البته ۵۰ درصد و نه امتیاز و تراز. یعنی تسهیل تر بودیم قبل از اینکه کسی به فکر تسهیل در سایر حوزه های حرفه ای باشد، در وکالت، کارشناسی و دفاتر اسناد رسمی سالی یک بار آزمون برگزار می شود، اما در حوزه مهندسی ساختمان تا سالی

سازمان نظام مهندسی کشاورزی، سازمان نظام پرستاری، سازمان نظام روانشناسی و مشاوره، سازمان نظام پزشکی و ۲ کانون شامل کانون وکلا و کانون کارشناسان رسمی دادگستری بر اساس قانون خاص تأسیس یا تشکیل شده اند. در همه این ۹ نهاد حرفه ای، هیئت مدیره های آنان بر اعضای خود نظارت دارند. با این استدلال فاقد مبنای حقوقی، همگی باید از حرفه کنار کشیده و صرفاً بر سایر حرفه مندان نظارت کنند! ظاهراً بعضی فراموش کرده اند که وزارت راه و شهرسازی بر سازمان ها و از جمله هیئت مدیره و فعالیت آن ها نظارت دارد.

۸-۵- متأسفانه به رغم مکاتبات مکرر رؤسای شورای مرکزی و بعضی از رؤسای سازمان های استان ها، هنوز پاسخ روشنی برای تعیین مصادیق تعارض منافع در سایر دستگاه های اجرایی و نظارتی و حتی مجموعه وزارت راه و شهرسازی داده نشده است، با گذشت بیش از ۷ سال از تصویب دستورالعمل های مذکور، هنوز تنها کسانی که عملاً مشمول مطلق هستند، اعضای هیئت مدیره، بازرسان، شورای انتظامی هستند! اجرای سلیقه ای، جزیره ای و گزینشی دستورالعمل یکی از معضلات اساسی و آفت های به وجود آمده است. تعداد قابل توجهی از شکایات مطروحه در شورای انتظامی نیز مربوط به همین موضوع است.

۸-۶- پرهیز از تعارض منافع نیازمند مدیریت تعارض منافع است، در لایحه دولت و طرح نمایندگان مجلس، موضوع مدیریت تعارض منافع به خوبی پیش بینی شده است. نهادهایی در طرح و لایحه برای مدیریت تعارض منافع و تعیین مصادیق تعیین شده است، اما در مجموعه وزارت راه و شهرسازی، هیچ مدیریتی در خصوص تعارض منافع پیش بینی نشده و مطالعه ای نیز در خصوص بازخوردهای لازم و نتایج حاصل از بخشنامه های نیز منتشر نشده است. حداقل انتظاری که جامعه مهندسی از مجموعه وزارت راه و شهرسازی دارد، انتشار آمار پایبندی مشمولان تعارض منافع در سایر دستگاه های اجرایی و نظارتی و بالاخص مجموعه وزارت راه و شهرسازی اعم از ستاد و ادارات کل راه و شهرسازی به موضوع، همراه با گزارش تحلیلی آثار اجرایی

سازمان ها را از یک نظریه قبل و بعد از اجرایی شدن دستورالعمل های مذکور تقسیم کرد. اینکه این تحول چه آثاری را متوجه سازمان ها و مدیریت آن کرده است، مستلزم بررسی دقیق و همه جانبه است.

۸-۲- اعضای هیئت مدیره سازمان استان، نماینده اعضا و بالاخص حرفه مندان آن هستند، نمی توان نمایندگی حرفه مندان را برعهده گرفت، اما امکان فعالیت حرفه ای نداشت. کدام منطق می پذیرد که نمایندگان یک حرفه، برای انجام امور همان حرفه ممنوعیت داشته باشند؟ کدام نهاد حرفه ای مهندسی در دنیا سراغ داریم که از چنین محدودیتی برخوردار باشد؟ آیا پذیرفتنی است که اعضای هیئت مدیره نظام پزشکی طبابت نکنند؟ یا اعضای هیئت مدیره کانون وکلا، وکالت نکنند؟ یا اعضای هیئت مدیره کانون کارشناسان، کارشناسی نکنند؟ این محدودیت، عملاً باعث گسست ارتباط حرفه ای بین اعضای سازمان ها با نمایندگان خود شده است.

۸-۳- اگر قرار بر این است، سازمان ها توسط کسانی اداره شود که برای فعالیت حرفه ای ممنوعیت دارند، اصولاً چه نیازی به مهندسان است؟ به نظر می رسد با استخدام کسانی که تخصص آن ها صرفاً مدیریت سازمانی است، می توان این سازمان ها را مدیریت کرد. از طرفی وقتی که امکان استفاده از پروانه اشتغال به کار مهندسی وجود ندارد، چرا باید یکی از شروط داوطلبی داشتن پروانه اشتغال به کار مهندسی دارای اعتبار باشد؟!

۸-۴- بعضی استدلال می کنند که یکی از وظایف هیئت مدیره سازمان استان، نظارت بر حسن انجام خدمات مهندسی است، به همین دلیل، چون نمی توانند بر خود نظارت کنند، نباید از پروانه اشتغال به کار مهندسی خود استفاده کنند! متأسفانه این موضوع هم ناشی از شناخت ناکافی از سازمان ها و نهادهای حرفه ای و یک نوع مغالطه است، اصولاً یکی از وظایف همه نهادهای حرفه ای نظارت بر اعضا است، با این استدلال هیئت مدیره هیچ نهاد حرفه ای نباید فعالیت حرفه ای داشته باشد! ۷ سازمان شامل سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان نظام دامپزشکی، سازمان نظام مهندسی معدن،



علمای علم حقوق اعتقاد دارند که قانون نویسی، هنر قانونگذار است و باید در آن از به کار بردن عبارات کش دار که بار معنایی متفاوت و تفاسیر مختلف دارد پرهیز کرد.

۳ بار هم برگزار شده و البته سایر مواردی که اتفاقاً کم شمار نیستند.

۸-۱۰- متأسفانه عده‌ای اصل را بر تعارض منافع قرار داده‌اند، در حالی که اصل بر عدم تعارض منافع است و هر جا که دچار تردید شویم باید به اصل رجوع کنیم که عدم تعارض منافع است. این اصل با حقوق اساسی افراد نیز انطباق دارد. قرائت غالب از دستورالعمل‌های ابلاغی در موضوع تعارض منافع دارای تناقضات، ابهامات و اشکالات جدی و غیرقابل اغماض است، علاوه بر آن تفسیر قانونی هر مقرر با مقام قانونی تصویب‌کننده آن است و نه هر شخصی و صرفاً قضات اختیار تفسیر قضایی دارند. تردید نداریم که موضوع نیازمند اصلاح و تبیین دقیق مصادیق در همه دستگاه‌های اجرایی و نظارتی است، تمرکز موضوع بر سازمان نظام مهندسی ساختمان و رها کردن سایر دستگاه‌ها، علاوه بر اینکه فاقد توجیه اخلاقی است، موجبات تبعیض بوده و خلاف قانون اساسی است. آیا وزارت راه و شهرسازی به عنوان مرجع نظارتی هیچ آماری از رعایت دستورالعمل تعارض منافع در نهاد و سازمانی جز سازمان نظام مهندسی ساختمان دارد؟ آنچه بسیار عجیب به نظر می‌رسد، تفاوت دستگاه‌های اجرایی و نظارتی مشمول دو نوع دستورالعمل است، در حال حاضر مطابق آخرین مصوبات ابلاغی، زیرمجموعه‌های وزارت نیرو (شرکت‌هایی شامل مهندسی آب و فاضلاب کشور، برق منطقه‌ای، توزیع نیروی برق، آب منطقه‌ای، آب و فاضلاب استان)، وزارت نفت (شرکت ملی گاز اعم از کشوری و استانی)، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (اعم از کشوری و استانی) و وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و سازمان‌های نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس استان‌ها) نمی‌توانند از پروانه اشتغال بکار مهندسی خود استفاده کنند، اما می‌توانند عضو هیئت مدیره سازمان استان باشند! یعنی به طور مثال پرسنل شرکت توزیع برق نمی‌توانند از پروانه اشتغال بکار مهندسی خود بهره ببرند، اما همکار آنان هم اکنون عضو هیئت مدیره استان است!

۸-۱۱- در چند دوره اخیر شورای مرکزی، پروانه

اشتغال بکار مهندسی یکی از رؤسای تعلیق و ۲ رئیس دیگر، امکان به پایان رساندن دوره خود را پیدا نکردند، جالب توجه اینکه این اتفاقات در دوران ۳ رئیس جمهور مختلف و ۳ وزیر راه و شهرسازی متفاوت رخ داده است. در خصوص جزئیات آن داوری نمی‌کنیم، چون موضوع مفصلی است، اما این اتفاقات، نشان از تعارضات جدی بین نهاد نظارتی و مجموعه سازمان نظام مهندسی ساختمان است، اتفاقی که در هیچ نهاد حرفه‌ای دیگر در کشور سابقه ندارد.

۸-۱۲- قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، از سال ۱۳۷۴ تا کنون بی‌تغییر مانده است، سؤال مهم این است، چه امری باعث تعارض منافع شده است؟ وقتی وظایفی که سازمان‌ها بر اساس قانون بر عهده دارند، تغییری پیدا نکرده، عامل اصلی تعارض منافع چیست؟

۸-۱۳- قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، در مجلس شورای اسلامی در حال اصلاح است و نمایندگان با کلیات آن موافقت کرده‌اند. سؤالی که مطرح است، چرا در متن اصلاحی هیچ تصریحی در خصوص ۲ نوع تعارض منافع نیامده است؟ فارغ از اینکه انتظار بود، نمایندگان تهیه‌کننده طرح و کمیسیون عمران مجلس، موضوع را مورد تدقیق و تصریح قرار می‌دادند. به چه دلیل دولت و بالاخص وزارت راه و شهرسازی با پیشنهادهای، احکام لازم را در قانون پیش‌بینی نکرده‌اند؟ چرا از بیان آنچه به صحت آن اطمینان داریم در متن قانون پرهیز می‌کنیم؟ آیا دلیل عدم ابراز شفاف در بیان نظرات در موضوع تعارض منافع، به دلیل تعارض منافع نیست؟ علمای علم حقوق اعتقاد دارند که قانون نویسی، هنر قانونگذار است و باید در آن از به کار بردن عبارات کش‌دار که بار معنایی متفاوت و تفاسیر مختلف دارد پرهیز کرد. امیدواریم این بار قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و بالاخص آئین‌نامه اجرایی آن به بسیاری از اختلاف نظرهای پایان دهد.

۸-۱۴- اما سخن آخر در زمینه تعارض منافع، جامعه مهندسی نیازمند گفت‌وگوست، گفت‌وگویی خالی از فضای هیجانی و پوپولیستی، توسط جمعی متخصص شامل حرفه‌مندان، حقوقدانان و مراجع نظارتی.

فردا که شود پیشگاه حقیقت پدید  
شرمنده رهروی که عمل بر مجاز کرد

## ۹- پی‌نوشت

۱- conflict of interest

۲- تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی- سعید سیاهبیدی کرمانشاه- حسن بادینی- مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۶، زمستان ۱۴۰۰

۳- لایحه پیشنهادی نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی

## ۱۰- مراجع

- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- [۲] قانون آیین دادرسی کیفری- ق.آ.د.ک
- [۳] قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)- ق.آ.د.م
- [۴] قانون مدنی- ق.م
- [۵] قانون امور حسبی- ق.ا.ح
- [۶] لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، تعارض منافع بازرسی شرکت تجاری
- [۷] لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری
- [۸] قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل
- [۹] قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان
- [۱۰] آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۵ با آخرین الحاقات و اصلاحات
- [۱۱] مجموعه آرای هیئت عمومی و هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری
- [۱۲] طرح‌ها و لوایح مندرج در وبگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۱۳] دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های وزارت راه و شهرسازی
- [۱۴] تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی- سعید سیاهبیدی کرمانشاه- حسن بادینی- مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۶، زمستان ۱۴۰۰