

# تعارض منافع؛ از بازخوانی حقوقی تا چالش‌های پیاده‌سازی در تراز استان

بابک نجفیان  
مدیرکل راه و شهرسازی  
استان آذربایجان شرقی





ارتقاء سلامت اداری و بازگرداندن اعتماد عمومی به خدمات مهندسی از ارکان اصلی سیاست‌های حاکمیتی وزارت راه و شهرسازی است.

#### ۴- چالش‌های عملیاتی و اجرایی در سطح استان‌ها و سازمان مرکزی

تحقق اهداف متعالی این بخشنامه در مقام اجرا با واقعیت‌هایی روبه‌رو است که گاه میان «متن قانون» و «صحنه عمل» فاصله ایجاد می‌کند. این چالش‌ها عمدتاً در محورهای زیر قابل تحلیل است:

##### ۴-۱- ابهام در مصادیق و تفاسیر سلیقه‌ای

عباراتی نظیر «پست‌های مدیریتی اثرگذار» یا «کارکنان مراجع صدور پروانه»، «مسئول بررسی یا تأیید نقشه یا امور مربوط به کنترل ساختمان»، در برخی موارد با تفاسیر موسع یا مضیق در شوراهای انتظامی استان‌ها یا نهادهای نظارتی روبه‌رو شده است. این عدم وحدت رویه منجر به صدور احکام متفاوت برای موارد مشابه گشته که عدالت اجرایی را خدشه دار می‌کند.

##### ۴-۲- محدودیت نیروی انسانی در مناطق کم‌برخوردار

در شهرهای کوچک، خروج ناگهانی مهندسان مجرب شاغل در بدنه دولت یا شاغلین دستگاه‌های اشاره شده در بخشنامه از چرخه خدمات مهندسی، منجر به خلاء تخصصی و افزایش بار کاری بردوش تعداد محدودی از مهندسان بخش خصوصی گردیده است. این موضوع گاه با سیاست‌های تسهیل‌گری دولت در بخش مسکن (نظیر نهضت ملی مسکن) در تضاد قرار می‌گیرد.

##### ۴-۳- تحلیل شکاف و مقاومت‌های صنفی

برخی از اعضای صنف، این بخشنامه را نوعی مداخله در «حق اشتغال» (موضوع اصل ۲۸ قانون اساسی) تلقی می‌کنند. اما حقیقت حرفه‌ای نشان می‌دهد که تجمع قدرت و ثروت در دست عده‌ای محدود (که همزمان در مناصب دولتی هستند)، راه را بر ورود جوانان مستعد و

نظام مهندسی، با پیچیدگی‌هایی روبه‌رو است که عبور از آن‌ها نیازمند نگاهی جامع، واقع‌بینانه و منطبق بر اقتضات حقوقی روز است.

#### ۳- وجاهت قانونی و حقوقی در آیین رأی دیوان عدالت اداری

اعتبار قانونی بخشنامه تعارض منافع بردو ستون اصلی استوار است: نخست، تکالیف قانونی وزارت راه و شهرسازی در امر نظارت عالی به استناد قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آئین‌نامه اجرایی آن و دوم، پایداری حقوقی در برابر شکایات متعددی که در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح گردیده است. بررسی رویه قضایی نشان می‌دهد که عالی‌ترین مرجع قضایی اداری کشور، همواره بر صحت این مسیر و صلاحیت وزارتخانه تأکید داشته است:

■ رأی شماره ۶۶۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: این رأی صراحتاً اعلام می‌دارد که وضع ضوابط برای جلوگیری از تعارض منافع، نه تنها تضييع حق اشتغال نیست، بلکه در راستای صیانت از حقوق عمومی و جلوگیری از زیان است. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۱۸۰ دیوان در این دادنامه بر صلاحیت وزارت راه و شهرسازی در تعیین مصادیق تعارض منافع صحه گذاشته و آن را همسو با سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری دانسته است.

■ واکاوی مفهوم «ذی‌نفع واحد»: از منظر حقوق اداری زمانی که یک مهندس در مقام «کارشناس بررسی نقشه» یا «مدیر اجرایی» در یک دستگاه حاکمیتی قرار دارد و همزمان در مقام «ناظر» یا «طراح» به همان دستگاه خدمات ارائه می‌دهد، یک «اتحاد مالکیت و نظارت» شکل می‌گیرد که مخل نظم عمومی است. رأی اخیر دیوان در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ تأکید دارند که حتی «شائبه» تعارض منافع برای ابطال یک فرایند کافی است و نیازی به اثبات وقوع فساد بالفعل نیست.

#### ۱- چکیده

ارتقاء سلامت اداری و بازگرداندن اعتماد عمومی به خدمات مهندسی از ارکان اصلی سیاست‌های حاکمیتی وزارت راه و شهرسازی است. بخشنامه «پیشگیری از تعارض منافع» با تکیه بر اسناد بالادستی و مبانی اخلاق حرفه‌ای، گامی در جهت تفکیک وظایف حاکمیتی از منافع تصدی‌گری محسوب می‌شود. این نوشتار با رویکردی تحلیلی به بررسی مبانی حقوقی، رأی متقن دیوان عدالت اداری، چالش‌های عملیاتی در سطح استان‌ها و ضرورت‌های بازنگری در این بخشنامه بر اساس واقعیت‌های حرفه‌ای می‌پردازد. هدف این مقاله تبیین نقشه راه برای اجرای کارآمدتر ضوابط با نگاهی عدالت‌محور می‌باشد.

#### ۲- مقدمه

ضرورت اخلاق حرفه‌ای در کالبد صنعت ساختمان به عنوان یکی از پیشران‌های اصلی اقتصاد کشور پیوندی ناگسستنی با حقوق عامه و امنیت جانی و مالی شهروندان دارد. در این میان نقش وزارت راه و شهرسازی به عنوان ناظر عالی، حصول اطمینان از اجرای دقیق مقررات ملی ساختمان و صیانت از سرمایه‌های ملی می‌باشد. یکی از گلوگاه‌های اصلی که همواره کیفیت ساخت‌وساز و عدالت حرفه‌ای را تهدید کرده، گره خوردن منافع تصمیم‌گیران و ناظران با ذی‌نفعان پروژه‌ها می‌باشد؛ پدیده‌ای که در ادبیات حقوقی و مدیریتی تحت عنوان «تعارض منافع» (Conflict of Interest) شناخته می‌شود. صدور بخشنامه‌های ناظر بر پیشگیری از تعارض منافع از تکالیف وزارت راه و شهرسازی در راستای قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آئین‌نامه اجرایی آن (موضوع بند د ماده ۳۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و بند ۵ ماده ۲ مکرر آئین‌نامه اجرایی اصلاحی سال ۱۳۹۴ قانون مذکور) می‌باشد. با این حال، اجرای این بخشنامه در سطح ادارات کل استان‌ها و سازمان‌های



مطلق، نظام نظارت مضاعف را مستقر کرد؛ به گونه‌ای که متخصصان بدنه دولت تنها در حوزه‌های «مشاوره فنی» فعال باشند و از امضاء مستقیم و نظارت منع شوند.

#### ۴-۵- تقویت نقش داوری و وحدت رویه

تشکیل «کمیته تطبیق مصادیق» در وزارت راه و شهرسازی با حضور نمایندگان شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان و نمایندگان استان‌ها می‌تواند ابهامات اجرایی را به صورت ماهانه بررسی و رویه‌های واحد ابلاغ کند.

#### ۵-۵- صیانت از حقوق مکتسبه و معیشت جوانان

تعریف مشوق‌های حرفه‌ای و امتیازات اختصاصی در ارتقاء پایه برای مهندسان شاغل در بخش دولتی (که از حق امضاء خود گذشت کرده‌اند) می‌تواند عدالت را برقرار سازد.

#### ۶- جمع‌بندی

بخشنامه تعارض منافع نه یک محدودیت بلکه بازگشت به اصالت اخلاق حرفه‌ای و صیانت از استقلال مهندسی است. نگاهی به مسیر طی شده و حمایت قاطع دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که وزارت راه و شهرسازی در مسیر درستی گام برداشته است. با این حال، پویایی قانون در گرو تطبیق آن با واقعیت‌های میدانی استان‌ها است. اصلاح و بازنگری با محوریت «هوشمندسازی» و «عدالت توزیعی»، نه تنها عقب‌نشینی از اصول نیست، بلکه گامی در جهت پایداری و پذیرش اجتماعی این ضوابط است. هدف غایی، ایجاد نظامی است که در آن «اعتماد» میان شهروند، مهندس و حاکمیت، در بالاترین سطح ممکن قرار گیرد.

تجمیع قدرت و ثروت در دست عده‌ای محدود (که همزمان در مناصب دولتی هستند)، راه را بر ورود جوانان مستعد و متخصصان مستقل بسته است.

#### ۱-۵- سطح‌بندی تعارض منافع

پیشنهاد می‌گردد تعارض منافع بر اساس میزان اثرگذاری در فرایند ساخت و ساز سطح‌بندی شود. می‌توان با اصلاح برخی مواد قانونی و تبصره‌های ذیل آن، میان مهندسی که در لایه سیاست‌گذاری است با مهندسی که در یک واحد اداری غیرمرتبط فعالیت می‌کند تفکیک قائل شد تا ظرفیت‌های تخصصی کشور معطل نماند.

#### ۲-۵- یکپارچه‌سازی سامانه‌های اطلاعاتی (دولت هوشمند)

بزرگترین خدمت به این بخشنامه اتصال برخط سامانه‌های نظام مهندسی به پایگاه اطلاعات کارکنان دولت است تا فرایند کنترل از حالت سلیقه‌ای به حالت سیستمی تغییر یابد.

#### ۳-۵- مدل «پایش مضاعف» در دوره‌گذار

در مناطق محروم می‌توان به جای ممنوعیت

متخصصان مستقل بسته است. مدیریت این تقابلهای سخت‌ترین وظایف مدیران استانی در جلسات با هیئت‌مدیره‌ها است.

#### ۴-۴- گسست هوشمندسازی

نبود پیوند نظام‌مند میان سامانه‌های سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان و سامانه‌های پرسنلی دستگاه‌های اجرایی (نظیر پاكنا)، شناسایی موارد تعارض منافع را به روش‌های سنتی و خوداظهاری متکی کرده که احتمال خطا و اعمال نفوذ را بالا می‌برد.

#### ۵- پیشنهادها و راهکارهای بازنگری بر اساس واقعیت‌های حرفه‌ای

برای عبور از چالش‌های ذکر شده و بهینه‌سازی فرایندها، پیشنهادهای راهبردی زیر تدوین شده است: