

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اجازه اصلاح اساسنامه مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن»

مقدمه

تأسیس «مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن» نشئت گرفته از طرح مطالعاتی مشترک با بخش «UNDP» سازمان ملل متحد^۱ بود و فعالیت این مرکز از سال ۱۳۵۲ به طور رسمی آغاز شد. این مرکز پس از تصویب اساسنامه^۲ توسط کمیسیون‌های پارلمانی مجلس و به عنوان یکی از سازمان‌های وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی با هدف هماهنگ نمودن، متمرکز ساختن و اجرای برنامه‌های مطالعاتی و تحقیقاتی در مورد ساختمان و مسکن و مصالح و روش‌های ساختمانی و تهیه ضوابط مربوط به آنها و انجام راهنمایی‌های لازم در اجرای برنامه‌های خانه‌سازی، تولیدات ساختمانی متناسب با احتیاجات کشور با در نظر گرفتن شرایط اقلیمی و مقتضیات محل و صنعتی نمودن ساختمان، تاکنون به فعالیت خود ادامه داده است.

شایان ذکر است که مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن پس از ادغام وزارتخانه‌های «مسکن و شهرسازی» و «راه و ترابری»^۳ با ادغام سه مجموعه تحقیقاتی^۴ و سپس ادغام «پژوهشکده حمل‌ونقل»^۵ در خود مواجه شد.^۶ در این برهه از زمان با عنایت به تغییرات تشکیلاتی و وجود اساسنامه‌های مختلف در این مرکز، ضرورت برخورداری از شرح وظایف اساسنامه‌ای جدید به جهت تبیین ساختار و ارتقای عملکردی، انجام و توسعه تحقیقات و نقش‌آفرینی در حوزه حمل‌ونقل، ساخت‌وساز، معماری و شهرسازی و علی‌الخصوص گسترش حوزه نظارتی در تمامی مراحل فعالیت (کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی) با لحاظ ضمانت‌های لازم و تکالیف مصوب بدیهی می‌باشد. الزام در ارتقای جایگاه عملکردی و نظام معیارها و استانداردها، متناسب با نیازهای فعلی و آتی کشور و با در نظر گرفتن شرایط اقلیمی و مقتضیات محلی و صنعتی نمودن ساختمان و نصب آرم این مرکز برای تمامی محصولات که گواهی و تأییدیه این مرکز را دریافت می‌کنند از جمله مواردی است که می‌بایستی در شرح وظایف اساسنامه‌ای جدید بدان توجه گردد.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۵۲

شماره چاپ:

۱۳۶۲

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۴۲۸۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۳/۱۷

۱. در سال ۱۳۵۰.

۲. در تاریخ ۱۳۵۶/۴/۱.

۳. ۱۳۹۰/۳/۳۱.

۴. در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۱۷.

۵. در تاریخ ۱۳۹۳/۱/۲۰.

۶. از تاریخ ۱۳۹۳/۱/۱۷ علیرغم نام اساسنامه‌ای مصوب مجلس، با نام مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی با ساختار جدید و فعالیت‌های گسترده‌تر به فعالیت خود ادامه داده است که گاهی با سؤالات نظارتی مراجع ذی‌ربط مواجه بوده است. البته گفتنی است که معاونت منابع انسانی ریاست‌جمهوری وقت در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۷ اساسنامه جدیدی را برای آن مصوب می‌کند که پرداختن به عدم وجاهت قانونی آن فارغ از بحث این گزارش می‌باشد.

انطباق، ارتقا و افزایش ظرفیت‌ها و قابلیت‌های علمی و تخصصی و نظارتی این مرکز با حوزه‌های مرتبط با شرح وظایف اساسنامه‌ای وزارت راه و شهرسازی (به‌عنوان دستگاه مادر)، تشکیلات و ساختارهای وابسته به آن و همچنین تکالیف قانونی مرتبط و دیگر فعالیت‌ها و ساختارهای مرتبط با این مرکز در اقصی‌نقاط کشور، از دیگر الزامات تبیینی و تقنینی در اساسنامه جدید برای این مرکز تلقی می‌شود. گفتنی است که تعداد پست‌های سازمانی این مؤسسه تا قبل از ادغام شامل ۲۷۳ پست و بعد از ادغام چهار مجموعه تحقیقاتی و پژوهشی مذکور، به ۵۵۰ پست سازمانی افزایش یافته است.

شرایط جدید ساختاری و حوزه‌های عملکردی این مرکز، ضرورت اتخاذ تمهیدات جامع و مانع را برای تضمین حفظ و ارتقای ایمنی ابنیه در اقصی‌نقاط کشور را بدیهی می‌نماید. در این برهه از زمان، لایحه‌ای با عنوان لایحه «اجازه اصلاح اساسنامه مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن» تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که در ذیل بدان می‌پردازد.

بررسی مفاد و ابعاد لایحه

لایحه اجازه اصلاح اساسنامه مرکز تحقیقات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

ماده واحده - هیئت وزیران مجاز است نسبت به اصلاح اساسنامه مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن با پیشنهاد مشترک وزارت راه و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقدام نماید.

در این گزارش، مفاد این لایحه از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفت، که در ذیل ارائه می‌شود:

۱. برخورداری از شرح وظایف اساسنامه‌ای جدید برای مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن با عنایت به شرایط زمانی و نیازهای فعلی و آتی به اثرگذاری این مجموعه در تمامی سطوح فعالیت‌های مرتبط با حوزه‌های مدیریتی وزارت راه و شهرسازی در کشور (و همچنین مواجه شدن با ادغام مجموعه مراکز تحقیقاتی و پژوهشی با این مرکز)، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

۲. **براساس ماده (۳) قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی^۱ مقرر شد تا «وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی با توجه به قوانین موضوعه و بالادستی در کارگروهی متشکل از وزیر راه و شهرسازی و معاونین برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، امور حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور، تنقیح و پس از تصویب هیئت وزیران حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد»؛ این تکلیف از دولت دهم تاکنون بدون اقدام مانده است.**

توضیح: به‌عبارت دیگر، تشکیلات بالادستی و پایه‌ای این مرکز، فاقد شرح وظایف و اختیارات اساسنامه‌ای بوده^۲ و ضرورت دارد تا ابتدائاً لایحه قانونی وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد و سپس لایحه اصلاح شرح وظایف اساسنامه‌ای تشکیلات وابسته از جمله مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن منطبق با ساختار و تکالیف بالادستی برای طی مراحل قانونی تقدیم شود.

۱. مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱.

۲. عملکرد این وزارتخانه پس از گذشت مهلت سه‌ماهه با ابهام و جهات قانونی مواجه می‌باشد.

۳. واگذاری اختیارات تقنینی تام و صرف به هیئت وزیران می‌تواند^۱ در بردارنده جهت‌گیری‌هایی در آن مصوبه باشد که در بخشی از آن مصوبه، مغایرت‌های انتظاراتی و تقنینی دیدگاه قانونگذاران محترم را در پی داشته باشد. این تجربه براساس ماده (۱) برنامه سوم توسعه از بابت واگذاری اختیارات اصلاح ساختار اداری و مدیریت تشکیلات دولتی به شورای عالی اداری و جهت‌گیری‌های عملکردی مغایر با دیدگاه تقنینی قابل توجه است.

توضیح: با عنایت به شرح کلی بیان شده در بند «۳» فوق‌الذکر، شایان ذکر است که براساس؛ قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران،^۲ «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌های موجود و انتزاع و جابه‌جایی و انحلال مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون، تأسیس آنها تصریح گردیده، متوقف و هرگونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه‌ها و نیز انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور، منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌گردد» و براساس تبصره «۱» این قانون، شورای عالی اداری مجاز به تغییرات خارج از چارچوب قوانین نمی‌باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. ادغام دو وزارتخانه «مسکن و شهرسازی» و «راه و ترابری»، ضرورت اصلاح وظایف و اختیارات تقنینی را برحسب تکلیف قانونی بدیهی می‌نماید، تا از این طریق، وجاهت قانونی تشکیلاتی و عملکردی را به‌دست آورد.

۲. انسجام و تمرکز فعالیت‌ها و مجموعه‌های موازی ساختاری وابسته به جهت ارتقای جایگاه و نقش‌آفرینی متناسب با شرایط و نیازهای فعلی و آتی کشور از جمله مجموعه مراکز تحقیقاتی و پژوهشی این وزارتخانه در مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود. از این دیدگاه برخورداری از شرح وظایف اساسنامه‌ای جدید با لحاظ جمیع شرایط و ارتقای جایگاه ساختاری و نقش‌آفرینی آن در کشور، مورد توصیه و انکارناپذیر خواهد بود.

۳. ضرورت داشت تا به جهت برخورداری از وجاهت قانونی عملکردی این وزارتخانه، لایحه وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی پس از تنقیح و تکلیف قانونی در مهلت سه‌ماهه و حتی پس از آن (به‌لحاظ عمل به قانون) تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شد و منطبق بر تکالیف دستگاه مادر، در صورت نیاز اساسنامه، وظایف و اختیارات تشکیلاتی وابسته به آن وزارتخانه، مورد بازنگری و اصلاح قرار می‌گرفت که تاکنون چنین کاری صورت نگرفته است.

۴. رعایت مفاد قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران از بابت ممنوعیت هرگونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه‌ها و نیز انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای وابسته به آنها توسط دولت و شورای عالی اداری و منوط بودن آن به تصویب مجلس شورای اسلامی الزامی است.

از این حیث مستقل از کسب اذن از مجلس برای اصلاح اساسنامه مرکز با توجه به اینکه اصل تأسیس مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن و شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای آن به‌موجب مصوبه کمیسیون‌های داخلی مجلس انجام شده بنابراین به‌موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی هرگونه ادغام این مرکز نیز نیاز به مصوبه و اذن خاص مجلس دارد. بنابراین باید توجه داشت که صرفاً کسب اذن از مجلس برای اصلاح اساسنامه این مرکز جوازی برای دولت به‌منظور ادغام این مرکز با

۱. به مانند چک سفید امضایی باشد.

۲. مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.

پژوهشکده حمل و نقل با هر مرکز با نهاد دیگری را نمی دهد.

توضیح: تصویب این قانون با رعایت اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مبنی بر تفویض اختیار وضع بعضی از قوانین (با رعایت اصل هفتاد و دوم (۷۲)) به کمیسیون های داخلی خود،^۱ و همچنین واگذاری اختیار تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت (با رعایت اصل هفتاد و دوم (۷۲)) به کمیسیون های ذی ربط و یا اجازه تصویب آنها به دولت، صورت گرفته است و مجلس این اختیار را با ملغی کردن مصوبات قبلی از بابت واگذاری اختیارات موضوعه به دولت سلب نمود.

پیشنهادها

۱. با توجه به مراتب پیش گفته، تصویب این لایحه را توصیه نمی نماید، زیرا ساختار تشکیلاتی بالادستی فاقد وجاهت قانونی است.

۲. دولت مکلف به اجرای ماده (۳) قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی مبنی بر تنقیح قوانین موضوعه وزارت راه و شهرسازی با توجه به قوانین بالادستی و تقدیم لایحه «وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی» به مجلس شورای اسلامی گردد. چرا که این تکلیف از دولت دهم تاکنون بدون اقدام مانده است.

۳. در صورت اصرار نمایندگان محترم برای تصویب اساسنامه:

الف) دولت مجاب شود تا لایحه جایگزین و یا لایحه اصلاح اساسنامه مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن را به انضمام کسب اذن ادغام مراکز تحقیقاتی ملحق شده به این مرکز و همچنین اساسنامه ای که در تشکیلات وابسته به دولت تهیه شده است را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. تا از این طریق تسریعی بر قانونمند شدن رفتارها و اصلاحات جایگاهی و ضرورت نقش آفرینی آن مرکز در ابعاد گسترده فعالیت های مرتبط با حوزه وزارت راه و شهرسازی (حمل و نقل، ساخت و ساز، معماری، شهرسازی با رعایت استانداردها، معیارها، ضوابط و مقررات در ابعاد طراحی، اجرا، مهندسی، نظارت و تضامین مرتبط) متبلور گردد.

ب) ... و یا تصویب کلیات با الزام در حذف عبارت «اجازه» از عنوان لایحه، ضرورت دارد تا اصلاح اساسنامه مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن به کارگروهی تخصصی با مشارکت کارشناسان مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی واگذار گردد تا از این طریق با انجام کار کارشناسی و مشارکت اشخاص ذی ربط، نسبت به فرآیند تصویب اساسنامه مذکور در مجلس شورای اسلامی اقدام مقتضی صورت پذیرد.

