

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح قانون مهندسی و کنترل ساختمان »



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۲۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۰۵/۲۵

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

ناظر علمی:

علیرضا رهایی

تهیه و تدوین:

حمیدرضا صباغی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۸۳۸۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۶/۸



مقدمه

به منظور تنسيق امور ساخت و ساز کشور و تدقیق تشکیلات حرفه‌های مرتبط با ساختمان و پیش‌بینی استفاده بهینه از توان نیروی انسانی فعال در بخش ساختمان، قانون نظام مهندسی ساختمان در سال ۱۳۷۴ وضع گردید و مفاد آن را با موضوع کنترل ساختمان تدوین شد. با توجه به اینکه این قانون در چند مرحله مورد اصلاح قرار گرفته است، با وجود این همچنان در حفظ و رعایت حقوق بهره‌برداران و شهروندان و الزام در رعایت ضوابط و مقررات و ارتقای نقش آنها در کارکردهای سازمان نظام مهندسی و همچنین موضوع کنترل ساختمان، تبیین مسئولیت‌ها، ضمانت‌های اجرایی، نظامات پاسخگویی و شفافیت عملکردی به همراه تسریع در فرایند اجرا همچنان خلأهایی وجود دارد که ضرورت اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان را ایجاب می‌نماید.

۱. سابقه تدوین این قانون و اصلاحات آن چگونه بوده است؟

اولین سازمان تخصصی در حوزه مهندسی ساختمان در سال ۱۳۵۲ ذیل قانون «نظام معماری و ساختمانی» به منظور رعایت اصول فن معماری و ساختمانی و شهرسازی در کشور و ایجاد امکانات و تسهیلات برای بالا بردن سطح و کیفیت کار افرادی که مسئولیت تهیه نقشه‌های ساختمانی و اجرای آن را به عهده دارند تدوین گردید.

در سال ۱۳۵۶ به موجب اصلاح قانون مزبور، در مرکز هر استان دو سازمان تشکیل گردید. یکی از دو سازمان تحت عنوان سازمان نظام مهندسان معمار و شهرساز با هدف رعایت اصول معماری و شهرسازی به منظور ایجاد امکانات و تسهیلات برای بالا بردن سطح و کیفیت وظایف اشخاصی که امر تهیه و نظارت و اجرای طرح‌های ساختمانی و شهرسازی را به عهده دارند، به وجود آمد. دیگری با نام سازمان نظام مهندسان ساختمان و تأسیسات با هدف رعایت اصول مهندسی در امور محاسبات و اجرای ساختمانی و تأسیساتی و سایر رشته‌های مربوط و ایجاد امکانات و تسهیلات برای بهبود کیفیت کار اشخاصی که امور مزبور را به عهده دارند تأسیس گردید.

پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۷۱، ابتدا قانون «نظام مهندسی ساختمان کشور» تصویب و سه سال بعد در تاریخ ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ قانون «نظام مهندسی و کنترل ساختمان» مشتمل بر ۴۲ ماده و ۲۱ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که براساس آن قانون؛ تشکیل سازمانی تحت عنوان سازمان نظام مهندسی در کشور و استان‌ها و با اهداف و خط‌مشی‌های مشخصی پیش‌بینی شد. پس از تصویب این قانون براساس بازخوردهایی که قانون فوق‌الذکر در سطح حرفه شده بود، دو بار اصلاحیه در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۸ و ۱۳۹۵/۲۳/۰۴ بر قانون وارد گردد که در هر دو بار اصلاحات مذکور در مجلس شورای اسلامی رد شد. براساس اسناد مندرج در مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ثبت ۳۷۵ نظر کارشناسی هم با رد طرح پیشنهادی مبتنی بر این نکته اساسی بوده است که «ضرورت دارد تا با تحولی اساسی در کل قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و همچنین بسترهای قانونی برای ارتقای کیفی و کمی خدمات مهندسی، زمینه تحقق اهداف مندرج در قوانین بالادستی فراهم گردد» و فور نقاط ضعف در قانون موجود و تحولات بسیار زیاد فناوری‌ها و ساختارها تشکیلاتی دخیل در حوزه ساخت و ساز، قانونگذاران را بر آن داشت که نسبت به ارائه طرح اصلاحی این قانون اقدام نمایند.

تغییراتی که سازوکارهای فعالیت سازمان‌های نظام مهندسی نسبت به ابتدای تأسیس آن داشته حاکی از آن است که قانون موجود دارای کمبودهایی در مقایسه با تحولات بیش از دو دهه گذشته است و لذا بازنگری جدی قانون نظام مهندسی مطرح می‌باشد. لذا در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۵ طرح اصلاح قانون مذکور مشتمل بر ۳۸ ماده، در کمیسیون رأی آورد و در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۷ با اخذ پیشنهادات دولت، این مهم به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت نقد، بررسی و جمع‌بندی نظرات نهادهای متعدد دخیل در قانون جهت ارائه به کمیسیون عمران محول شد.

حسب مسئولیت واگذار شده، از همان اسفندماه ۱۳۹۹ با تشکیل جلسات کارشناسی و ابتداءً با حضور نمایندگان بخش خصوصی از شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی و نظام کردانی، اعضای هیئت مدیره سازمان استان‌ها و مدیران صنف انبوه سازان و سپس معاونین و مدیران وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، پیشکسوتان صنف، حقوق‌دان‌ها، جامعه مهندسان مشاور و نمایندگان شرکت‌های حقوقی نظام مهندسی و جلسات متعدد دیگر با کمیته نظام‌های فنی، مهندسی و اجرایی در کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی که جلسات مذکور براساس آمار ذیل به انجام رسیده است.

در همین راستا تعداد قابل توجهی مذاکره با مهندسیین مجری دخیل در صنف جهت دریافت نظرات تخصصی مهندسیین با سابقه در حوزه صنف مهندسی انجام پذیرفت. به‌واقع فعالیت صورت گرفته در این خصوص و زمان تخصیص داده شده منجر به ارائه ۴۳ ویرایش از متن پیشنهادات شد. ذیلاً مهم‌ترین مسائلی که موجب شد کل قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان موجب ویرایش مجدد در راستای نسخ قانون قبلی گردد که ذیلاً چالش‌های استحصال شده ذکر می‌شود.

۲. مسائل، چالش‌ها قانون وضع موجود و نیازهای لازم برای بازنگری آن

کاربست قانون موجود در طول زمان در سطح حرفه مشکلاتی را در زمینه‌های مختلف پدیدار نموده است. از نظر قانونگذاران، ذی‌نفعان و بهره‌برداران موارد ذیل اهم آن موارد هستند:

۱. انجام فعالیت‌های صوری ساخت‌وساز و پروانه فروشی،
۲. تشخیص صلاحیت ناکارا و مملو از تعارض منافع در شرکت‌های حقوقی نظام مهندسی،
۳. مشکل انباشت پول بلا تکلیف در حساب سازمان استان که حق حرفه‌مندان است،
۴. مشکل ساختار سازمانی و تشکیلاتی سازمان‌ها و عدم امکان نظارت مالی و بر عملکرد هیئت مدیره‌ها،
۵. عدم شفافیت مالی و نظام تصمیم‌گیری در سازمان استان‌ها و سازمان مرکزی نظام مهندسی،
۶. مشکل انتخاب و انجام وظایف ارکان نظارتی و انتظامی سازمان استان‌ها،
۷. مشکلات ارجاع کار از سوی سازمان به مهندسیین،
۸. مشکل نبود قوانین حمایتی در بیمه‌های مسئولیت و کیفیت ساخت‌وساز و همچنین عدم حمایت کافی از مهندسیین در مواضع انتظامی،
۹. نقص جدی در عملکرد، ارکان و وظایف شورای انتظامی، بازرسان و هیئت‌مدیره‌ها شیوه عملکرد آن در سنوات گذشته،
۱۰. چالش نبود سامانه‌های اطلاعاتی اعضا و مصوبات و ارجاع کار و کارنامه حرفه‌مندان،
۱۱. چالش ارزان بودن تخلف از قوانین و مقررات ساخت‌وساز.

مضاف بر موارد فوق ریز مسائلی از قبیل عدم رعایت کیفیت و کمیّت قوانین و مقررات، نقص در جایگاه حقوقی سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان، نقص در نظارت وزارت راه و شهرسازی؛ مشکل در تدوین نظامنامه ورود به حرفه و صدور پروانه صلاحیت حرفه‌ای؛ مشکل در نظامنامه عملکردی، مالی و اداری یکسان و منسجم برای کلیه سازمان‌های نظام مهندسی؛ تفاوت جدی در نوع رشته‌ها و صلاحیت‌های اعطایی و در هم ریختگی خدمات مهندسی ساختمان؛ نبود سامانه استعلام صلاحیت و توانایی اشخاص فنی و مهندسی؛ عدم رعایت حقوق بهره‌برداران و نظام پاسخگویی «به لحظه» و «آنی» در قبال عملکرد و جبران ضرر و زیان متناسب با خسارت وارده؛ عدم ممنوعیت و تخلف محسوب شدن فعالیت کارکنان نهادهای سازمان‌ها در هیئت مدیره‌های سازمان‌ها و عدم محدودیت در پروانه اشتغال فعالیت خدمات مهندسی و ساختمانی؛ عدم نظارت بر انحراف مالی سازمان‌های استان؛ چالش عدم تمکین ارکان سازمان از یکدیگر و افتراقشان بین ریاست سازمان و شورای مرکزی؛ عدم پاسخگویی ریاست سازمان و هیئت‌های مدیره نسبت به تکالیف قانونی خود؛ وجود خیل گسترده کارگران آموزش ندیده و غیرماهر و تأثیر آن در کیفیت ساخت‌وساز؛ ممنوعیت و عدم جرم محسوب شدن استفاده از مهر و امضا بدون رعایت و اعمال ضوابط و مقررات و نقش‌آفرینی قانونی

و موارد مختلف دیگر، چالش در واقعی و یا صوری بودن مجری ذی صلاح و رأی‌های بطلان ازسوی دیوان عدالت اداری و الزامی که برای حضور این رکن خدمات مهندسی ساختمان هست؛ عدم نظارت و پیگیری‌های لازم ازسوی وزارت راه و شهرسازی در اجرای قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان؛ چالش مسئولیت مادام‌العمر مهندس نسبت به پروژه ساخته شده.

با عنایت به موارد مطروحه فوق و تصمیم کمیسیون عمران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در طی یک برنامه گسترده و منسجم چندماهه و با نظرخواهی از مجموعه‌های مختلف مهندسی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، با عنایت به گستردگی بندهای مورد بازنگری شده، عملاً مراتب نسخ قانون «نظام مهندسی و کنترل ساختمان» و آیین نامه مربوطه و تدوین قانون جدید «نظام مهندسی و امور کنترل ساختمان» را با هماهنگی نمایندگان محترم کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی اقدام نمود.

جمع‌بندی

مبتنی بر تلاش‌های صورت گرفته و براساس مذاکرات با نمایندگان محترم کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، پیشنهادات جمع‌بندی شده مرکز پژوهش‌های مجلس، انجام اصلاحات بر تمامی بندهای طرح و قانون مصوب ۱۳۷۴ انجام گرفت. لذا براساس جمع‌بندی نظرات کارشناسی، ساماندهی و بازتعریف مفاد قانون موجود، با هدف اصلاح ساختار سازمان‌های نظام مهندسی و نحوه تعریف ارکان و گردش کار آنها و همچنین نهادهای دخیل در موضوع کنترل ساختمان، مد نظر قرار دارد که در یک گزارش تفصیلی به‌طور مجزا مجموع نظرات ارائه خواهد شد.