

نقدی تحلیلی بر لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه وکالت

برنامه هفتم توسعه برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران است که در صورت تأیید شورای محترم نگهبان، از ابتدای سال ۱۴۰۳ تا پایان سال ۱۴۰۷ اجرا خواهد شد. این برنامه در قالب یک لایحه تدوین شده و شامل ۲۲ فصل و هفت بخش مختلف است. این برنامه، مشتمل بر بخش‌های اقتصادی، زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علمی، فناوری و آموزشی، سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی، اداری، حقوقی و قضایی می‌باشد. لایحه مذکور در تاریخ ۸ خرداد ۱۴۰۲ در دولت سیزدهم تصویب و در ۲۸ خرداد ۱۴۰۲ توسط رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و پس از طی مراحل در کمیسیون تلفیق، در نهایت در صحن علنی مجلس به تصویب رسید.

محور بحث در یادداشت حاضر نقد و تحلیل مواد مرتبط با حوزه وکالت در برنامه هفتم توسعه است. در بند الف ماده ۴ متن پیشنهادی دولت به مجلس مقرر گردیده بود: «از ابتدای سال دوم برنامه، صدور و تمدید هرگونه مجوز کسب و کار توسط سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی و دستگاه‌های خود انتظام شامل اتحادیه‌ها، کانون‌ها و تشکل‌های صنفی فقط از طریق درگاه ملی مجوزها صورت می‌پذیرد».

متعاقباً در کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی بند الف ماده ۴ به شکل ذیل تغییر یافت:

«صدور، تمدید، توسعه، اصلاح، تعلیق و ابطال هرگونه مجوز کسب و کار توسط سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و نیز موسسات خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی شامل اتحادیه‌ها کانونها و تشکل‌های صنفی و نیز مجوزهای صادره توسط کلیه نهادهای عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی و کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور از جمله سازمان نظام روانشناسی و مشاوره، کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان نظام مهندسی معدن، اتحادیه‌های صنفی یا تخصصی فقط از طریق درگاه ملی مجوزها صورت می‌پذیرد و این موسسات و دستگاهها و سازمانها و کانونها مشمول احکام ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۱۱ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ و اصلاحی و الحاقی سالهای بعد و قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۵ خواهند بود».

با پیگیری مستمر مدیران کانون‌های وکلای دادگستری سراسر کشور و رایزنی با نمایندگان محترم ملت، خوشبختانه در متن نهائی لایحه برنامه هفتم که در اجرای اصل نود و چهارم قانون اساسی و ماده ۱۹۷ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۲/۰۹/۰۱ در صحن علنی مجلس به تصویب رسید، بند الف ماده ۴ به صورت کامل حذف گردید. بر این اساس این قسمت از لایحه برنامه هفتم را در حوزه وکالت باید

از نقاط مثبت آن تلقی نمود و اهتمام نمایندگان محترم مردم در این زمینه قابل ستایش است؛ لیکن این لایحه در قسمت های دیگر در حوزه وکالت واجد ایرادات اساسی است که مهمترین آن ها به شرح ذیل تبیین می گردد.

۱- افزایش شاخص تراکم تعداد وکلای دادگستری نسبت به جمعیت کشور در لایحه برنامه هفتم

در ماده ۱۱۲ فصل ۲۴ از برنامه هفتم با عنوان «تحول قضائی و حقوقی» تحقق برخی اهداف کمی پیش بینی گردیده است. با این توصیف، این تغییر شاخص در جدول شماره ۲۳ از فصل چهارم مقرر گردیده است. در این جدول سرانه تعداد وکیل دارای پروانه فعال به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت کشور، ۱۷۸ نفر تعیین شده است. در ادامه به منظور تبیین انحراف آشکار سرانه وکیل پیش بینی شده در لایحه برنامه هفتم در مقایسه با کشورهای پیشرفته دنیا، آمار سرانه وکیل در برخی از این کشورها را مورد ارزیابی و تحلیل قرار می دهیم. با استعلام از «صندوق حمایت وکلای دادگستری» و «اداره انفورماتیک مرکز مشاوران قوه قضائیه» در می یابیم که تعداد دقیق وکلای دادگستری در سراسر کشور به شرح زیر است:

نام نهاد	تعداد وکیل
کانون های وکلای دادگستری ایران	70547 نفر
مرکز مشاوران قوه قضائیه	60234 نفر
جمع کل:	130781 نفر

همانطور که از جدول فوق قابل استنباط است، آمار وکلای فعلی در سراسر کشور 130781 نفر می باشد. بر این اساس، با بررسی آماری، نسبت تعداد وکلای دادگستری در مقایسه با جمعیت کشور، مورد ارزیابی قرار می گیرد: برای دسترسی به آمار دقیق ناگزیریم نگاهی به «درگاه ملی آمار» در آدرس «www.amar.org.ir» داشته باشیم. با ورود به بخش «داده ها و اطلاعات آماری»، آمار کل کشور تا به امروز نمایش داده شده است که بر اساس آن، جمعیت کل کشور به طور دقیق ۸۵۴۰۴۷۶۹ نفر می باشد. مطابق جدول فوق به ازای ۸۵/۴۰۴/۷۶۹ نفر جمعیت

کشور، تعداد 130/781 نفر وکیل در سراسر کشور مشغول فعالیت هستند. حال می خواهیم نسبت تعداد وکیل به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر از جمعیت کشور را به دست آوریم.

با انجام یک ضرب و تقسیم ساده، از تناسب فوق، تعداد وکیل در هر ۱۰۰ هزار نفر از جمعیت کشور مشخص می شود:

یعنی به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر از جمعیت کل کشور، حدود 153 نفر وکیل مشغول فعالیت هستند.

در ادامه برای درک دقیق تر وضعیت سرانه وکیل در ایران و مقایسه آن با کشورهای پیشرفته دنیا، آمار سرانه وکیل در برخی از این کشورها را مورد ارزیابی و تحلیل قرار می دهیم:

شورای کانون های وکلا و انجمن های حقوقی اروپا که در زبان انگلیسی Council of Bars and Law Societies of Europe و در زبان فرانسوی Le Conseil des barreaux européens est une association de barreaux d'Europe نامیده می شود، اتحادیه ای است که از کانون های وکلای دادگستری ۳۲ کشور اروپائی و یازده عضو همکار و ناظر دیگر تشکیل گردیده است.

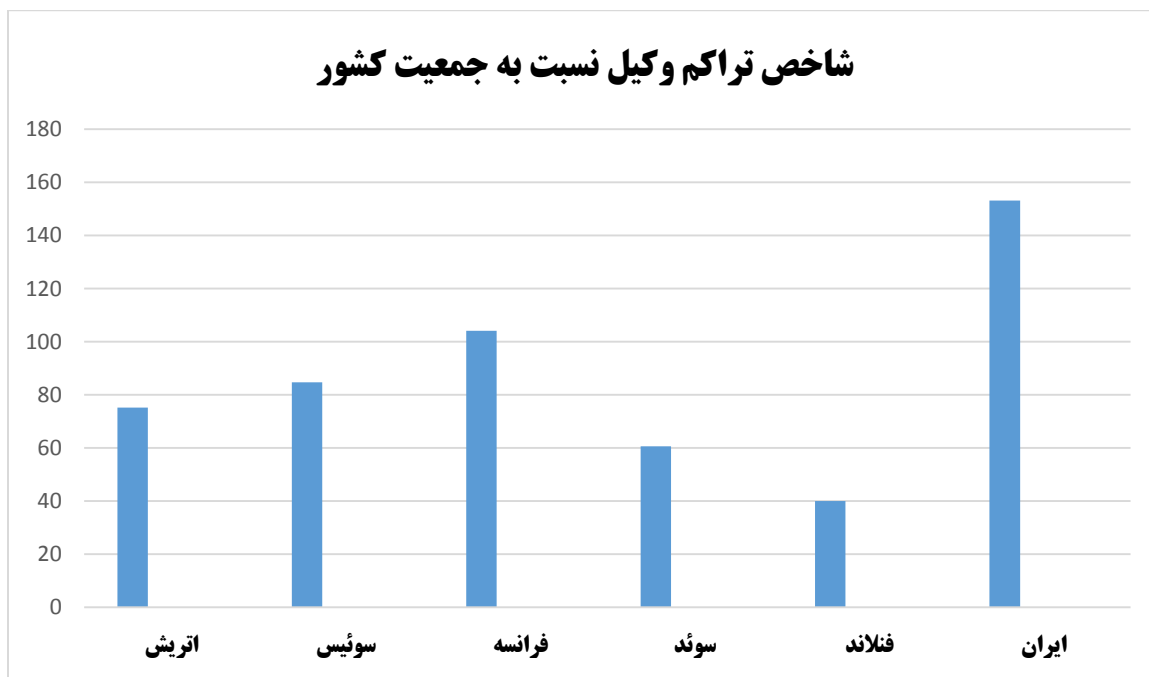
CCBE نمایندگی حدود یک میلیون وکیل اروپایی را نزد نهادهای اتحادیه اروپا بر عهده دارد.

مطابق آمار منتشر شده توسط CCBE که در لینک <https://www.ccbe.eu/actions/statistics> قابل مشاهده است، شاخص تراکم وکیل بر اساس جمعیت کشورها، محاسبه گردیده است. این آمار در کشورهایی که از نظام حقوقی و قضائی مترقی و پیشرفته ای برخوردارند، بسیار قابل توجه می باشد. مؤید این امر جدولی است که به شرح ذیل ترسیم می گردد:

ردیف	کشور	تعداد وکیل در هر صد هزار نفر	شاخص تراکم وکیل نسبت به
------	------	------------------------------	-------------------------

جمعیت کشور Lawyer density ratio	نفر از جمعیت کشور		
به ازای هر ۱۳۳۰ شهروند یک وکیل	۷۵,۱۸	اتریش	۱
به ازای هر ۱۱۸۰ شهروند یک وکیل	۸۴,۷۵	سوئیس	۲
به ازای هر ۹۶۰ شهروند یک وکیل	۱۰۴,۱۶	فرانسه	۳
به ازای هر ۱۶۵۰ شهروند یک وکیل	۶۰,۶	سوئد	۴
به ازای هر ۲۵۰۰ شهروند یک وکیل	۴۰	فنلاند	۵
به ازای هر 653 شهروند یک وکیل	153,13	ایران	۶

نکته جالب توجه اینکه شاخص تراکم وکیل در ایران نسبت به عمده کشورهای پیشرفته دنیا، به مراتب بیشتر است. مثلاً در مقایسه با کشور فنلاند این شاخص حدوداً چهار برابر است.



نتیجه اینکه در ایران تعداد وکیل به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، حدود 153 نفر می باشد که این سرانه از تمام کشورهای مورد مطالعه بیشتر است. مطابق این پژوهش، در ایران به ازای هر 653 شهروند، یک وکیل وجود دارد. جالب توجه اینکه نمایندگان محترم ملت در برنامه هفتم توسعه بر خلاف تمامی استانداردهای بین المللی، تعداد

وکیل را به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر، ۱۷۸ نفر تعیین نموده اند یعنی به ازای هر ۵۶۱ شهروند، باید یک وکیل وجود داشته باشد. نکته حائز اهمیت اینکه نمایندگان محترم ملت در شروع دوره نمایندگی مطابق اصل ۶۷ قانون اساسی که مقتبس از آیه ۹۱ سوره مبارکه نحل است در برابر کلام الله مجید قسم یاد می نمایند که حافظ و پاسدار اصول قانون اساسی باشند و مطابق اصل دوم قانون اساسی «استفاده از تجربه روز دانش بشری» به عنوان یک ضابطه اصلی و معیار مهم در تمامی تصمیم گیری های کلان از جمله قانونگذاری باید مورد ملاحظه قرار گیرد. این در حالی است که در قانون برنامه هفتم در این خصوص «استفاده از تجربه روز دانش بشری» و سرانه وکیل در کشورها، آشکارا به محاق رفته و نمایندگان محترم مجلس در تدوین این قسمت از برنامه هفتم، به هیچ وجه از تجربه دیگر کشورها در زمینه تعداد وکیل استفاده ننموده اند.

۲- ایجاد سامانه شفافیت عملکرد وکلا توسط قوه قضائیه

در بند ت ماده ۱۱۳ از برنامه هفتم توسعه، در بیان یکی از وظایف قوه محترم قضائیه آمده است:

«سامانه شفافیت عملکرد وکلا و کارشناسان رسمی» را در خصوص وکلای کانون وکلای دادگستری، وکلا و کارشناسان مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه و کارشناسان کانون کارشناسان رسمی دادگستری تا پایان سال اول برنامه راه اندازی نمایند و ضمن پیش بینی امکان شکایت از وکیل یا کارشناس و امکان اعلام و گزارش تخلفات آنها و نیز پیش بینی فرایندی جهت اخذ نظرات موکلان و ذینفعان در پایان هر پرونده، اطلاعات عملکردی از قبیل تعداد پرونده ها و موضوعات آنها بدون درج محتوای محرمانه پرونده ها، میزان حضور در جلسات دادگاه ها، سابقه تخلف انتظامی و پرداخت مالیات و حقوق دولتی را در دسترس مردم قرار دهد. در صورتی که تعداد گزارش تخلفات در یک موضوع از پنج مورد بیشتر شود دادستان کانون یا مرکز مربوط به عنوان مدعی العموم موظف است در صورت وجود قرائن و ادله کافی رأساً نسبت به اقامه دعوی اقدام کرده و موضوع را تا صدور رأی قطعی پیگیری کند». این مقرر به جهات ذیل واجد ایرادات اساسی و ماهوی است:

الف) در ماده ۱۵۶ آئین نامه اجرائی لایحه استقلال مصوب ۱۴۰۰ ریاست محترم قوه قضائیه، کانون های وکلای دادگستری مکلف به ایجاد سامانه خدمات الکترونیکی وکالت «سخاوت» گردیده اند. بر این اساس، شفافیت عملکرد وکلای محترم دادگستری و سهولت دستیابی مردم به خدمات وکالتی و فراهم نمودن موجبات ارزیابی عملکرد وکلا، کاملاً با تاسیس و ایجاد سامانه «سخاوت» توسط کانون های وکلا قابل تحقق است و با وجود چنین

سامانه ای که تشکیل آن در شمار تکالیف قانونی این نهاد صنفی تلقی گردیده است، به هیچ وجه ضرورتی به ایجاد سامانه شفافیت به شرح بند ت ماده ۱۱۳ وجود ندارد.

ب) مطابق ماده ۱ لایحه قانونی استقلال مصوب ۱۳۳۳ کانون های وکلای دادگستری یک نهاد کاملاً مستقل بوده و ارزیابی عملکرد وکلای محترم دادگستری صرفاً باید توسط کانون های وکلا به عنوان یک نهاد «خود انتظام» صورت پذیرد. بر این اساس ایجاد سامانه شفافیت توسط قوه محترم قضائیه، مصداق بارز دخالت آشکار در نهادی دیرپا و با قدمت صد ساله ای است که «خود انتظامی متشکل» را اساس و محور همه برنامه ها و سیاست های خود قرار داده است.

دکتر محمود حبیبی

عضو هیأت علمی دانشگاه و نایب رئیس اسکودا