

محمد موسوی مقدم

قاضی دادگستری کرج

به کجا چنین شتابان ...

نقد ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

• مقدمه

پس از تصویب ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۹ در بحث‌های زیادی در تأیید و رد آن، به علل وضع این ماده و آثار و نتایج آن در جامعه پرداخته شد. گاه علت وضع را عملکرد نامناسب قانون وکلای دادگستری و شکاندن «انحصار» قانون دانسته‌اند. و گاه تعداد کم وکلای مشغول به کار، گرانی حق الوکاله‌ها، بیکاری تعداد زیاد فارغ‌التحصیلان رشته حقوق و ازدیاد تعداد وکلای تا دستیابی به هدف به ازای هر هزار ایرانی یک وکیل، به عنوان اسباب تدوین ماده مرقوم بیان شده است. صرف نظر از این که شاید بحث در مورد این ماده، آن هم پس از اجرائیش از نظر زمانی چندان موجه جلوه نکند، اما با توجه به این که به برخی از مطالب پرداخته نشده، و این که دشواری‌های ناشی از اجرای این ماده قانونی هنوز هویدا نشده‌اند، به بررسی مختصر آن می‌پردازیم.

ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران مقرر می‌دارد:

«به منظور اعمال حمایت‌های لازم حقوقی و تسهیل دستیابی به خدمات قضائی و حفظ حقوق عامه، به قوه قضائیه اجازه داده می‌شود تا نسبت به تأیید صلاحیت فارغ‌التحصیلان رشته حقوق جهت صدور مجوز تأسیس مؤسسات مشاوره حقوقی برای

آنان اقدام نماید. حضور مشاوران مذکور در محاکم دادگستری و ادارات و سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای انجام امور وکالت متقاضیان مجاز خواهد بود. تأیید صلاحیت کارشناسان رسمی دادگستری نیز به طریق فوق امکان‌پذیر است. آیین‌نامه اجرایی این ماده و تعیین تعرفه کارشناسی افراد مذکور به تصویب رییس قوه قضائیه خواهد رسید.»

الف) دقت در نحوه نگارش ماده مرقوم مبین وجود نکاتی به شرح زیر است:

۱. در این ماده می‌خوانیم: «... به قوه قضائیه اجازه داده می‌شود تا نسبت به تأیید صلاحیت فارغ‌التحصیلان رشته حقوق جهت صدور مجوز تأسیس مؤسسات مشاوره حقوقی برای آنان اقدام نماید...».

این عبارت به قوه قضائیه صرفاً اجازه داده شد تا صلاحیت فارغ‌التحصیلان رشته حقوق را جهت تأسیس مؤسسات مشاوره حقوقی تأیید نماید. به عبارتی به این قوه اجازه صدور مجوز تأسیس چنین مؤسساتی داده نشده است. از دیگر سو مرجع صدور مجوز تأسیس مؤسسه مشاوره حقوقی در این ماده مشخص نشده؛ زیرا اگر نظر مقتن این بود که قوه قضائیه پس از تأیید صلاحیت کارشناسان حقوقی، مبادرت به صدور مجوز تأسیس مؤسسات مشاوره حقوقی کند، این امر بایست به صراحت در ماده مرقوم ذکر می‌شد و یا ماده به گونه‌ای انشا می‌گردید که چنین امری از آن استنباط شود. به عبارتی اگر به جای کلمه «جهت» حرف عطف «و» می‌آمد مطمئناً چنین معنایی از آن استنباط می‌شد؛ اما در وضع موجود نمی‌توان چنین امری را استنباط کرد.

ب) اهداف وضع ماده ۱۸۷، اعمال حمایت‌های لازم حقوقی، تسهیل دستیابی مردم به خدمات قضائی و حفظ حقوق عامه بیان گردیده و اجرای این ماده و در واقع دستیابی به اهداف سه‌گانه فوق برعهده قوه قضائیه نهاده شده است. صرف نظر از ابهام عبارت «اعمال حمایت‌های لازم حقوقی» با توجه به این که اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی وظایف قوه قضائیه را (۱) رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات و شکایات و... (۲) احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع، (۳) نظارت بر حسن اجرای قوانین، (۴) کشف جرم و تعقیب مجازات و تغیر مجرمین و... بیان کرده است، ماده ۱۸۷ قانون توسعه سوم اقتصادی و اجتماعی، دستیابی به اهدافی را که حسب قانون اساسی به عنوان وظایف دستگاه قضائی برشمرده شده است منوط به

وجود واسطه‌هایی به نام مشاوران حقوقی و مراجعه مردم به آنان و پرداخت حق‌المشاوره کرده است؛ اما آیا اگر مشاوران حقوقی وجود نداشته باشند قوه قضائیه نباید برای حفظ حقوق عامه و دسترسی آسان مردم به خدمات قضائی تلاش کند؟ وجود کارشناسان رسمی دادگستری و کارشناسان حقوقی چه تأثیری در دستیابی به اهداف مصرح به ویژه تسهیل دستیابی مردم به خدمات قضائی دارد؟ آیا حقوق عامه جز با وجود مشاوران حقوقی حفظ نمی‌شود؟ آیا تا قبل از وضع و اجرای ماده ۱۸۷ دسترسی آسان به خدمات قضائی و حفظ حقوق عامه توسط قوه قضائیه صورت نمی‌گرفت؟ آیا وضع این ماده به معنای زیر سؤال بردن عملکرد گذشته قوه قضائیه نیست؟ تاکنون چه امری مانع دسترسی آسان مردم به خدمات قضائی و مانع حفظ حقوق عامه توسط قوه قضائیه بوده است که صرفاً با وجود مشاوران حقوقی برطرف می‌شود؟

ج) تأسیس یک نهاد حقوقی جدید در قانون برنامه سوم توسعه و اجرای پرسر و صدا و سریع آن با توجه به سابقه برخورد با کانون وکلای دادگستری و اقدام تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای جبران اشتباه انجام شده در وضع ماده موضوع بحث و واکنشهای افراد در مقابل این مسائل، همگی نشان از آن دارند که زمینه وضع ماده ۱۸۷ غیر از موارد مصرح در ماده مذکور بوده است.

موافقین وضع و اجرای این ماده استدلالات متعددی کردند که در نوشته‌های گوناگون پاسخ‌های متعددی به آن‌ها داده شد. اما در این میان، توجیه دستیابی به هدف برای هر هزار ایرانی یک وکیل، ایجاد شغل برای فارغ‌التحصیلان رشته حقوق، از بین بردن انحصار کانون وکلای دادگستری، دستیابی و بهره‌جویی بیشتر و آسان‌تر به مشاوران حقوقی با ارزان شدن حق‌المشاوره، بیش از همه جلب توجه می‌کند. که به اختصار به بررسی آن‌ها می‌پردازم:

۱. از بین بردن انحصار کانون وکلای دادگستری: در این که یکی از زمینه‌های وضع ماده ۱۸۷ عملکرد نامناسب کانون وکلای دادگستری در سنوات گذشته، به ویژه تا قبل از سال ۱۳۷۴ و قانونمند شدن مدیریت کانون وکلای دادگستری مرکز بوده نباید تردید کرد. هر چند یکی از عوامل اصلی قانونمند نبودن عملکرد کانون وکلا به عواملی خارج از کانون

برمی‌گردد، اما عملکرد بد یک نهاد نمی‌تواند سبب از بین بردن آن باشد، بلکه باید سازوکاری برای اصلاح و بازسازی آن اندیشید. کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، کانون سردفتران، کانون نظام مهندسی، سازمان نظام پزشکی و دیگر کانون‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای اساساً برای ایجاد انحصار ایجاد شده‌اند. کانون وکلای دادگستری ایجاد شد، آن هم به وسیله قانون، تا امور حرفه وکالت را تحت مدیریت خود قرار دهد. چگونه انحصاری که بیش از هفتاد سال صحیح بوده است به یکباره نادرست تشخیص داده می‌شود؟

آیا صرف انحصار ناپسند است؟ آیا با وضع ماده ۱۸۷ انحصار کانون وکلا برداشته شده یا این که انحصار دیگری درکنار آن ایجاد شده است؟ اگر انحصار بد است چرا در کنار سازمان نظام پزشکی یا نظام مهندسی و... سازمان یا نهاد دیگری برای مدیریت امور حرفه‌ای حرف مختلف ایجاد نمی‌شود؟ چرا برای تسهیل دسترسی به خدمات قضائی، دادگستری خصوصی یا دولتی - دولت به معنی اخص - ایجاد نمی‌شود؟

۲. دستیابی به هدف برای هر هزار ایرانی یک وکیل: هر چند این اندیشه از قیاس وضعیت تعداد وکلای دیگر کشورهای غربی وام گرفته شده است بدون آن که مسائل فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی جامعه ما مورد لحاظ قرار گیرد، اما اندیشه‌ای متعالی است؛ چه بسیاری از دشواری‌های گریبانگیر دادگستری ایران ناشی از ناآگاهی آحاد ملت از مقررات و چگونگی اقامه دعوا است و بهره‌گیری از دانش و تخصص وکیل یا مشاور حقوقی می‌تواند از تعداد این مشکلات بکاهد و آسودگی خیال را به مردم تقدیم کند؛ اما:

- وکیل با مشاور حقوقی متفاوت است. با اجرای ماده ۱۸۷ وکیل بیشتری تربیت و وارد بازار کار نمی‌شوند، بلکه تعدادی مشاور حقوقی افزوده می‌شوند. پس شایسته بود برای دستیابی به این هدف به جای افزایش مشاور حقوقی به افزایش وکیل می‌اندیشیدند.

- چه تضمینی وجود دارد که این هزار نفر به وکیل مراجعه کنند؟ چگونه احراز شده است پس از اجرای ماده ۱۸۷ از هر هزار پرونده‌ای که در دادگستری تشکیل می‌شود، حداقل یک پرونده از نظر کارشناسان حقوقی یا وکلای دادگستری برخوردار خواهد

شد. آیا صرف از دیدار مشاور حقوقی یا وکیل سبب مراجعه مردم به آنان می شود؟ براساس کدامین تحقیق میدانی انجام شده این نتیجه حاصل شده که علت مراجعه تعداد کمی از مردم این سرزمین به وکلا، کمبود تعداد وکلا و شلوغی دارالوکاله ها است؟ - اگر قوه قضائیه باید داعیه رسیدن به هدف برای هر هزار ایرانی یک وکیل را داشته باشد، چه نهادی باید به استاندارد تناسب قاضی و پرونده یا قاضی و جمعیت بیندیشد؟ آیا مسوولان قوه قضائیه هرگز به این امر اندیشیده اند که باید به نسبت چند هزار پرونده یا چند ده هزار ایرانی یک قاضی وجود داشته باشد؟ آیا مسوولان محترم قوه قضائیه از تعداد زیاد و طاقت فرسای پرونده ها و شعب دادگاه ها اطلاع دارند؟ آیا شایسته نبود که مسوولان قوه قضائیه پیش از اینکه دغدغه تعداد وکلا را داشته باشند به فکر تعداد اندک قضات و سیل پرونده ها باشند؟ و آیا شایسته نبود که وقتی مسوولان محترم قوه قضائیه از مشکلات دادگاه ها، تعداد زیاد پرونده ها و تعداد کم قضات مطلع هستند، تدبیری اجرایی و عملی برای رفع این معضلات می اندیشیدند و آنگاه توجه خود را به دیگر نهادهای مرتبط معطوف می ساختند؟

۴۴: در حال حاضر در بسیاری از مناطق ایران به ویژه تهران، ساختمان هایی که از آن ها برای دادگستری ها استفاده می شوند بسیار نامناسب هستند و دفاتر و دادگاه ها حتی فضای مناسب برای استقرار کارمندان و قضات، به ویژه قضات تحقیق و کارآموزان را در اختیار ندارند و تعداد اندک وکلایی که به محاکم مراجعه می کنند در شرایطی دشوار مبادرت به مطالعه پرونده می کنند. حال بر فرض افزایش موارد استفاده از وکیل و مشاوران حقوقی، این افراد کجا و تحت چه شرایطی باید به مطالعه پرونده بپردازند و ایفای وظیفه کنند

۴. ایجاد شغل برای فارغ التحصیلان رشته حقوق: هر چند این اندیشه در بادی امر متعالی و جذاب جلوه می کند و حمایت خیل عظیم حقوق خوانده های بیکار را برمی انگیزد، اما باید توجه داشت اولاً هیچ تناسبی بین میزان پذیرش دانشجویان رشته حقوق - و البته شبه حقوق - در دانشگاه آزاد اسلامی و بازار کار وجود ندارد؛ زیرا اساساً دانشگاه محترم آزاد اسلامی نه بر مبنای نیاز بازار کار، بلکه بر مبنای تقاضا، دانشجو می پذیرد. ثانیاً مجلس محترم شورای اسلامی اگر دغدغه اشتغال جوانان بیکار را دارد شایسته بود به جای

تصویب ماده ۱۸۷ به قوه قضائیه اجازه می‌داد با استخدام این جوانان جویای کار کمبود شدید پرسنل قضائی و اداری خود را جبران کند. تا در محاکم، یک کارمند یا قاضی مجبور نباشد بیش از چند برابر کارمندان دیگر ادارات و سازمان‌ها کار کند. ثالثاً صرف گرفتن مجوز تأسیس مؤسسه مشاوره حقوقی مترادف با درآمدزایی نیست. در جامعه‌ای که مردم آن از مراجعه به وکیل دادگستری خودداری می‌کنند، چگونه انتظار می‌رود به مشاوران حقوقی که نه حقوق و تکالیف آنان مشخص است نه اطمینان به توانمندی آنان وجود دارد، مراجعه کنند؟ آیا مردم به این نخواهند اندیشید که اگر فلانی سواد داشت وکیل می‌شد، نه مشاور حقوقی؟

۴. ارزان شدن حق الوکاله و افزایش مراجعه به وکیل و مشاور: در این که اکنون حق الوکاله وکلای دادگستری - معمولاً - گران است تردید نیست؛ اما اولاً باید به علت گرانی حق الوکاله‌ها پی برد و مکانیزمی برای تعدیل آن‌ها اندیشید. ثانیاً عدم مراجعه به وکیل صرفاً به سبب گرانی حق الوکاله‌ها نیست. ثالثاً چه تضمینی وجود دارد که حق المشاوره مشاوران حقوقی، هم چون حق الوکاله وکلای دادگستری گران نشود؟ رابعاً در این که تعداد بیشتر وکلا سبب ارزان شدن حق الوکاله‌ها می‌شود نباید تردید کرد، اما یک حساب سرانگشتی در مورد هزینه‌های یک دفتر حقوقی، اعم از اجاره ملک، آب، برق، تلفن، منشی و... بیانگر این امر است که گذشت زمان سبب افزایش حق المشاوره‌های ارزان و همسنگی آن با حق الوکاله‌های گران خواهد شد. خامساً آیا هزینه‌های ثابت و بالای دفتری علاوه بر هزینه‌های زندگی و احتمال درآمد کم، امکان فساد را در زمین حاصلخیز موجود افزایش نمی‌دهد؟

د) آیین‌نامه اجرایی ماده مرقوم پا از محدوده آیین‌نامه اجرایی فراتر نهاده و به ویژه در بند «ط» مقررات انتظامی، اقدام به قانونگزاری کرده است. تعیین موارد تخلفات انتظامی و مجازات آن‌ها جز از طریق قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مقدور نیست. که این امر نقض صریح اصل تفکیک قوا است. از دیگر سو، خلاف قانونی بودن به ویژه ماده ۵۱ آیین‌نامه اجرایی آن که رسیدگی به تخلفات انتظامی مشاوران را در صلاحیت دادسرا و دادگاه انتظامی قضات دانسته، سبب بلااجرا ماندن آن می‌شود؛ زیرا صلاحیت دادگاه‌ها، اختیاری است که صرفاً به موجب حکم قانونی به محاکم برای رسیدگی به

دعاوی - و البته امور غیرترافعی - داده می شود. از این رو آیین نامه اجرایی نمی تواند برای دادسرا و دادگاه های انتظامی قضات، صلاحیت جدید ایجاد کند.

• نتیجه گیری

با توجه به مطالب مذکور به نظر می رسد، قانونگذار محترم به جای تأسیس یک نهاد حقوقی ناشناخته که از یک سو حقوق و تکالیف آن مشخص نیست و از دیگر سو، جایگاه و مقبولیتش محل تردید است، بهتر بود با وضع یک قانون، و با توجه به درجه بندی وکلای دادگستری در قانون وکالت و شناسایی شغل کارگشایی:

۱. مشاوره حقوقی را جانشین کارگشایان می کرد.

۲. کانون وکلای دادگستری را مکلف می ساخت تحت شرایطی قانونی و نه سلیقه ای، نسبت به پذیرش، آموزش و اعطای پروانه اشتغال به حرفه مشاوره حقوقی به فارغ التحصیلان کارشناسی رشته حقوق قضائی اقدام کند.

۳. حدود اختیارات و قدرت عمل آن ها را - که البته باید کمتر از وکلای پایه یک دادگستری باشد - به طور دقیق مشخص می کرد. مثلاً اختیار آن ها را صرفاً انجام امور وکالت در مراجع غیر از مراجع قضائی، با امکان صرفاً مطالعه پرونده در مراجع قضائی، ارائه خدمات مشاوره ای، و تنظیم لوایح حقوقی تعیین می کرد. تا بدین ترتیب هم، شأن و جایگاه وکلای دادگستری و حقوق آن ها حفظ می شد، هم تمایزی بین وکیل و مشاور حقوقی وجود می داشت و هم این که جایگاه مشاوران حقوقی مشخص و مقرر می گردید و از سویی استقلال کانون وکلا حفظ و از وظایف قوه قضائیه کاسته می شد.

مع الوصف با توجه به ابهام بر شمرده شده در متن ماده ۱۸۷ و ضرورت تفسیر ماده مرقوم جهت تعیین مقام صادرکننده مجوز تأسیس مؤسسه مشاوره حقوقی، شایسته است مجلس محترم شورای اسلامی با اصلاح ماده مذکور از ایجاد تزلزل در استواری یک نهاد با سابقه و پیدایش نهادی ناقص الخلقه به موازات کانون وکلای دادگستری جلوگیری به عمل آورد.