

تحول نظام قضائی با تأکید بر کارآمدی فرایند صدور آراء قضایی

(تاریخ دریافت: ۱۵ خرداد ۱۳۹۶ - تاریخ پذیرش: ۲۵ فروردین ۱۳۹۸)

سید محمد مهدی غمامی *

استادیار حقوق عمومی و بین الملل دانشگاه امام صادق (ع)

امید عبدالهیان: دانشجوی دکتری حقوق خصوصی موسسه عالی مدیریت و برنامه ریزی

چکیده

به تصریح اصل ۱۵۶ قانون اساسی ایران در واقع هدف سیستم قضایی تحقق عدالت در جریان تأمین حقوق فردی و اجتماعی و حل و فصل خصومات است و از طرفی اصل ۱۶۷ جهت حل و فصل خصومات و احقاق حق، برای قاضی بن بست نمی بیند و او را از هاردکیس ها نجات می دهد تا بیشترین هدف که همان تأمین عدالت است در بستر کارایی محقق گردد. کارایی، ابزاری است که کشورها با صرف هزینه کم تر به منظور نیل به اهداف بیشتر، البته با توجه به محدوده منابع خود، از آن بهره می برند. کارایی ضمن ارتقاء اثربخشی، می تواند امکان پیش بینی نتایج تصمیمات قضایی را فراهم کند. نظام قضایی از مهم و خالص ترین بخش های حاکمیتی هر کشوری محسوب می شود که کارایی آن موجب ماندگاری، توسعه و مقبولیت آن نظام حقوقی می باشد. به علاوه آنکه کارایی، ارزش کاربردی یک الگوی حکمرانی را در تحقق اهدافش نشان می دهند در نتیجه هر الگویی از حکمرانی - که فاقد کارایی باشد - فاقد ارزش کاربردی و تحقیقی می شود. این ضابطه به عنوان یکی از اهداف، می تواند در تصمیم گیری های نظام قضایی با توجه به ضرورت تحول در این نظام پرچالش، پیچیده، همراه با اطاله دادرسی و پیش بینی ناپذیری مورد توجه قرار گیرد. «فرضیه نگارندگان این است که کاستن از تعداد رویه های متعدد و هزینه های غیرمتناسب و نیز استفاده از فناوری می تواند آراء را پیش بینی پذیر و زمان متوسط رسیدگی ها را از ۵۰۵ روز به کمتر از ۱۰۰ روز کاهش دهد.

کلید واژه ها: اجرای رأی قضائی، اصل کارایی، تحول قضائی، پیش بینی پذیری، حقوق اقتصاد.

* E-mail: mmghamamy@gmail.com

*نویسنده مسئول

مقدمه

بنابر اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی: «قوه قضائیه، قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت... است.» در راهبرد و اهداف برنامه پنج ساله قوه قضائیه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)^۱ تنها یک بار از کلمه عدالت استفاده شده است بند «ی»؛ این در حالی است که عنوان کارایی ۹ بار در این سند مورد استفاده قرار گرفته است.^۲ علاوه بر این، بند ۱۴ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه به اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت افزایش تحرک و کارایی اشاره می‌کند و در بند «ب» ماده ۱۱۶ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴ اسفند ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در نظام قضایی جهت ارتقاء کارآمدی مورد توجه قرار گرفته است. کارایی^۳ اصطلاحی مربوط به علم اقتصاد است اما به حقوق راه یافته و کاربرد آن در نظام قضایی رو به گسترش نهاده است. این در حالی است که تاکنون تحقیق جامعی در مورد مفهوم کارایی در نظام قضایی، انجام نشده است. در ارزیابی جایگاه کارایی در نظام قضایی ایران، باید به این نکته توجه داشت که استفاده از آن نه تنها مغایرتی با موازین اسلامی ندارد، بلکه کارآمدی در خصوص دستگاه قضا به عنوان مهم‌ترین ابزار تحقق عدالت از یک سو، رابطه تنگاتنگی با کلیت نظام دارد؛ چنانکه حضرت علی(ع) با اشاره به کارایی، خطاب به مالک اشتر بیان می‌دارند: «من عدل، نفذ حکمه». در نامه ۵۳ نهج البلاغه. یعنی عدالت، عامل کارایی حکومت است.^۴ حضرت رسول (ص) عدالت را عامل دوام و بقاء حکومت دانسته‌اند «الملک یبقی مع الکفر و لا یبقی مع الظلم». لازم به توضیح است که صرفاً سیستم‌های کارا و مانا (ماندگار) هستند.

دامنه استفاده از ضابطه کارایی به حقوق نیز کشیده شده است. با بررسی قوانین و مقرراتی که در تاریخ قانونگذاری کشور به تصویب رسیده است؛ این برداشت حاصل می‌شود که اگر چه این

۱. راهبرد و اهداف برنامه پنج ساله قوه قضائیه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) به شماره ۵۰۰/۲۷۸۹/۹۰۰۰ در تاریخ ۱۹ آذر ۱۳۹۰ به تصویب رئیس قوه قضائیه رسیده است.

۲. بندهای «د»، «و»، «ز»، «ح»، «ط»، «ی»، «س» بند «ع».

3 Efficiency

۴. در عربی از کارایی با عنوان نفاذیه یاد می‌شود.

واژه در قوانین بسیار تکرار می‌شود اما عموماً قانونگذار آن را به صورت کلی و بدون توجه به تعریف و ضوابط آن در اقتصاد به کار می‌برد. اولین بار در سال ۱۳۴۲ در تصمیم قانونی دایر به ابراز رأی اعتماد به دولت حسنعلی منصور، نخست‌وزیر از کارایی در برنامه‌های کشور یاد کرد و بعدها در قوانین مختلف از آن استفاده شد. اما به تازگی در حقوق ایران و با پیدایش مطالعات میان‌رشته‌ای، توجه ویژه‌ای به کارایی شده است که آن را باید رویکرد دوم به کارایی دانست. به عبارتی اگر تاکنون معنای لفظ کارایی در عرف عام، ملاک قانونگذار بوده است، در گرایش «حقوق اقتصاد»، لفظ کارایی در معنایی که در عرف خاص (اقتصاد و تحلیل اقتصادی حقوق) دارد؛ به کار برده می‌شود.^۱ در این رویکرد، کارایی به عنوان یکی از اهداف ثانویه مطرح است که امکان تحقق هدف عالی تری مثل عدالت در نظام قضایی را تمهید می‌کند و به این دلیل که امکان اندازه‌گیری آن با استفاده از تحلیل‌های اقتصاد خرد و تحلیل‌های آماری وجود دارد، در ارزیابی سیاست‌ها و تصمیمات مختلف قضایی می‌تواند کارآمد باشد. اگر چه کارایی در حقوق کاربرد فراوانی پیدا کرده است، اما برای فهم آن باید به خاستگاه آن یعنی اقتصاد مراجعه کرد. در تعبیر اقتصادی، جریان تولیدی که بتواند با همان میزان منابع، محصول بیشتری را به دست آورد یا بتواند با هزینه کمتر، همان میزان اول را تولید کند، کارآمدتر محسوب می‌شود (بابایی، ۱۳۸۶: ۴۱). حال در صورتی که به بررسی نسبت کارایی با عدالت که مهم‌ترین هدف قوه قضاییه است بپردازیم به نتایج جالب توجهی دست می‌یابیم؛ به‌ویژه وقتی در عمل گزارش بانک جهانی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رتبه رویه‌های طویل‌المدت و آراء غیر قابل پیش‌بینی، غیر متقن و فرمی را اعلام می‌کنند. به این ترتیب لازم است نظام قضایی برای تحقق اهداف خود کارآمدتر شود تا عادلانه‌تر گردد. به عبارت دیگر آنچه براساس استفاده از ضوابط و معیارهای کارایی، کارآمد محسوب می‌شود، اگر با معیار عدالت هم ارزیابی شود عادلانه خواهد بود.^۲ بنابراین یک نظام قضایی برای آنکه بتواند بنحو عادلانه‌ای به فصل خصومت و اجرای قانون پردازد ناگزیر از تبعیت از الزامات و ضوابط کارآمدی است. در این مقاله با بررسی معیارهای کارآمدی پارتویی و کلدور-هیکس به این سؤال جواب داده شده که «چگونه از طریق استفاده از ضوابط کارایی در

۱. برای آشنایی با حقیقت عرفی و انواع آن ر.ک: محمدی، ۱۳۸۴: ۴۰-۴۱

۲. برای دیدن استثنائات ر.ک: کاویانی، ۱۳۸۶، ۸۱ تا ۸۷

جمهوری اسلامی ایران، فرآیند صدور آرای قضایی را پیش‌بینی‌پذیر و عادلانه کنیم؟» روش مطالعه در این مقاله توصیفی-تحلیلی بوده و برای آنکه بتوانیم از منطق کارایی بهره ببریم تحلیل آمارها و وضعیت‌ها از الزامات این مطالعه محسوب می‌گردد.

۱. مفهوم کارآمدی نظام قضایی و مزایای آن

تحول قضایی نیازمند کارآمدی قضائی است و در این راستا ضرورتاً و باید در وهله نخست باید فرآیندهای صدور آراء قضائی اصلاح گردد. در این بخش، تحلیل مفهومی کارآمدی قضائی، ضابطه کارآمدی و مزیت‌های آن جهت بازنگری و اصلاح فرآیندهای قضائی تبیین می‌گردد.

۱-۱. مفهوم کارآمدی قضایی

به نظر می‌رسد کارایی و کارآمدی به یک معناست. نقش این ضابطه در اقتصاد بسیار پررنگ است. در تعریفی که از اقتصاد رایج شده آن را مطالعه نحوه انتخاب افراد و جامعه از بین منابع محدودی که امکان استفاده متفاوتی دارند به منظور تولید تسهیلات متفاوت و توزیع برای مصرف حال و آینده می‌دانند.^۱ کارایی را به طور کلی حداکثر استفاده ممکن از منابع و فرصت‌های در دسترس واحدها و کارگزاران مختلف می‌دانند و به طور کلی در صورتی که دو شرط زیر وجود داشته باشد، می‌گوییم که کارایی فنی محقق شده است:

۱. بتوان با هزینه کمتر یا به عبارتی با استفاده از منبع کمتر، همان میزان محصول را به دست آورد.

۲. بتوان با همان میزان نهاده، محصول بیشتری تولید کرد.

به این ترتیب در تعریف کارایی قضایی می‌توان گفت: یعنی کاهش هزینه‌ها و افزایش ستاده‌های نظام قضایی از طریق مدیریت دادگاه‌ها و فرآیند دادخواهی، نیز بازنگری در رویه‌ها، زمان و هزینه‌های رسیدگی به یک دعوا به منظور جلوگیری از اتلاف هزینه‌های غیرضروری در بخش یا کل نظام دادرسی به عبارت دیگر کارایی قضایی به مفهوم به حداقل رساندن اتلاف زمان

۱. کارایی به طور غیرمستقیم در تعریف ارائه شده نقش دارد چرا که پذیرش فرض کمیابی منابع یعنی توجه به کارایی، چرا که روشی که می‌توان توسط آن به بیشترین استفاده از منابع موجود دست یافت، الزام به کارایی است. (دادگر، ۱۳۸۶: ۱۰۹)

یا منابع قوه قضائیه است و منظور از کارآمدی فرایند صدور آرای قضایی، به حداقل رساندن اتلاف زمان یا هزینه‌ها در فرایند صدور آرای قضایی است. برای مثال اگر دادگاه به دو پرونده که با یکدیگر مرتبط هستند یکجا رسیدگی کند، در این صورت وقت و هزینه کمتری صرف خواهد شد؛ در حالی که رسیدگی به آن‌ها به صورت جداگانه نه تنها باعث اتلاف زمان و هزینه بیشتری می‌شود، بلکه ممکن است منتهی به صدور آرای متعارض و به درازا کشیدن رسیدگی از طرق مراجعه به مراجع رسیدگی فوق‌العاده مثل اعاده دادرسی شود. اقتصاد قضایی^۱ بطور خاص بر همین موضوع متمرکز شده است. بنابراین اصل اساسی در اقتصاد قضایی این است که در منابع محدود نظام قضایی یا یک دادگاه، باید صرفه‌جویی شده و درست مصرف شود.

البته باید در نظر داشت به‌جز کارایی مفاهیم دیگری نیز در اقتصاد مورد استفاده قرار می‌گیرد که قرابت زیادی با این مفهوم دارد؛ از جمله مفهوم «اثربخشی» است. اثربخشی، به بار نشستن آثار کارآمدی یا حاصل و نتیجه‌گیری آن است، بنابراین کارایی مقدمه‌ای برای رسیدن به اثربخشی است (دادگر، ۱۳۸۹: ۳۹۷).^۲

۲-۱. معیار و ضابطه کارآمدی

از نظر پازنر، زمانی که قاضی یک قاعده حقوقی را به وجود می‌آورد، او باید آثار بعدی این قاعده را نیز مورد توجه قرار دهد. وی همچنین بر آن است که قضات باید بر افزایش کارایی نیز تمرکز کنند؛ بنابراین از نگاه پازنر، قضات به عنوان خلق‌کننده گان قواعد آینده‌نگر در نظر گرفته می‌شوند که تصمیم می‌گیرند: چه حکمی را بر دو طرف قرارداد تحمیل کنند که کارآمدترین خروجی را داشته باشد. این امر مستلزم تشخیص این است که کارآمدترین نتیجه در شرایطی که به خاطر هزینه مبادله، یک مبادله بدون مداخله قضایی منعقد نخواهد شد، کدام است. برای انتخاب بین راه‌حل‌های مختلف، کارایی بهترین ضابطه است. در نظر گرفتن قضات به عنوان کسانی که به دنبال تحقق بیشترین کارایی هستند این سؤال را پدید می‌آورد که چگونه یک قاضی می‌تواند

1. Judicial economy

۲. نسبت کل بازدهی به کل نهاده یا عامل تولید بهره‌وری متوسط می‌دانند. البته این مفاهیم به تدریج به همدیگر نزدیک‌تر شده است (دادگر، ۱۳۸۹: ۳۹۷).

کارآمدترین وضعیت را تشخیص دهد؟ (Zywicki, 2008: 563 - 564) اگر چه رهیافت حقوق و اقتصاد در دامن حقوق عرفی^۱ شکل گرفته و قضات نقش زیادی در ایجاد قواعد آن دارند، اما در ایران نیز این سؤال از همین میزان اهمیت برخوردار است. پس در صورتی که یک قاضی بخواهد در مقام احقاق حق، وضعیت کارآمد را تشخیص دهد، چه ضابطه‌ای را باید مورد استفاده قرار دهد؟ به طور مثال برای بررسی در خصوص اینکه آیا امکان تحقق کارآمدی در حقوق قراردادهای ایران وجود دارد یا خیر؛ باید دید اصولاً وضع کارآمد از وضع ناکارآمد چگونه قابل تمیز است؟

عده‌ای برآنند که مطلوبیت و رضایت‌مندی کسب شده توسط افراد به صورت عددی قابل فرض و شمارش است.^۲ بدین ترتیب رضایت‌مندی و رفاه ناشی از هر وضعیت را بر اساس واحد با دیگری قابل مقایسه می‌دانند و همچنین رضایت‌مندی و رفاه بر کارآمدی منطبق هستند؛ بنابراین مقایسه وضعیت کارآمد و ناکارآمد امکان‌پذیر است. این نحوه مقایسه وضع کارآمد و ناکارآمد بعدها مورد انتقاد قرار گرفت چراکه انگیزه‌ها، گرایش‌ها و رضایت‌مندی‌های درونی افراد بسیار متنوع و متفاوت بود (انصاری، ۱۳۹۰: ۹۸).^۳ بنابراین تلاش شد تا راه بهتری برای ارزیابی کارآمدی پیدا شود. نتیجه این تلاش‌ها در قالب معیارهای پارتو، کلدور-هیکس، تخصیصی، فنی و... تدوین شده است (دادگر، ۱۳۸۶: ۱۱۲).

۱-۲-۱. معیار پارتو^۴

به صورت خلاصه، معیار پارتو بدین ترتیب است که اگر در حرکت از وضعی به وضع دیگر، حداقل رفاه و رضایت‌مندی فردی، بی آنکه رفاه دیگران تغییر کند، بیشتر شود وضع جدید کارآمدتر است. معمولاً در قراردادها چنین وضعیتی وجود دارد؛ چراکه هیچکدام از طرفین قرارداد متضرر نمی‌شوند هر چند معمولاً یک طرف سود می‌کند (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۲۲). از نظر اقتصادی تغییری بهینه، پارتو محسوب می‌شود که در نتیجه این تغییر، دست کم وضعیت یک نفر

۱. ر.ک بابایی، ۱۳۸۶: ۱۸

۲. کسب رضایت‌مندی و رفاه، واحدی تعریف می‌شود.

۳. مقایسه بر این مبنای صورت گرفته یک امر غیرعلمی خواهد بود. (انصاری، ۱۳۹۰: ۹۸)

بهتر شود، بدون آنکه شرایط دیگری بدتر از قبل شود. ضابطه پارتویی بر مبنای سه اصل شکل گرفته است:

۱. حاکمیت مصرف کننده: مراد این است که افراد در ترجیحات و اولویت‌های خود آزاد هستند؛ بنابراین هیچ اولویت خوب یا بدی وجود ندارد؛
۲. عدم دخالت دولت: آنچه اهمیت دارد، سودمندی افراد است؛ بنابراین دولت نیاز به هیچ جایگاه بالاتری ندارد؛
۳. اتفاق آرا: تغییر در تخصیص منابع، نیازمند رضایت همه است؛ بنابراین هر کس حق و تو خواهد داشت. (Mathis, 2009: 32)

کارایی پارتو بر فرض وجود بازار رقابتی کامل تکیه دارد، این وضعیت تحت عنوان قانون اول اقتصاد رفاه مطرح است. انتقادات به معیار پارتو نیز از همین فرض شروع می‌شود؛ چراکه تحقق چنین فرضی بسیار دشوار است. ایراد دیگری که به این ضابطه گرفته شده این است که به توزیع درآمد بی توجه است. منظور این است که حتی می‌توان فرضی را در نظر آورد که شخصی ۹۹ درصد ثروت را در دست دارد و ۱ درصد بقیه در دست دیگر اعضای جامعه است که در چنین جامعه‌ای هم می‌تواند کارایی پارتویی محقق شود. به عبارت دیگر معیار پارتو در هر نوع توزیع درآمدی امکان تحقق دارد حتی در مثال بالا، اما این موضوع عادلانه به نظر نمی‌رسد. لذا این ادعا که کارایی با عدالت هماهنگی دارد زیر سؤال می‌رود. مشکل دیگری که در ضابطه پارتو وجود دارد این است که معمولاً تصمیماتی که در دنیای واقعی گرفته می‌شود، در بهترین حالت نیز، وضعیت برخی را بدتر می‌کند. عده زیادی از آن سیاست منتفع می‌شوند ولی بی گمان هستند کسانی که از آن متضرر شوند. این ایراد سبب به وجود آمدن معیار دیگری برای مقایسه کارایی شد که به آن «کلدور-هیکس» می‌گویند.

۲-۲-۱. معیار کلدور-هیکس^۱

معیار کلدور-هیکس سیاست اجرا شد را وقتی کارآمد تلقی می‌کند که زمینه را فراهم کند تا آنها که منتفع شده‌اند، بتوانند ضمن حفظ افزایش رفاه خود، به جبران زیان‌دیدگان نیز

1. Kaldor – Hiks analysis

مبادرت کنند. این ضابطه در حقیقت در تکمیل ضابطه پارتو به وجود آمد. فرض معیار پارتو آن بود که حداقل رفاه و رضایتمندی فردی بیشتر شود، بی آنکه رفاه دیگران تغییر کند؛ در حالی که هر تصمیمی وضعیت عده‌ای را بهتر می‌کند و برخی را نیز متضرر می‌کند. اگر در این نظریه این امکان وجود داشته باشد که کسانی که منتفع شده‌اند؛ بتوانند ضمن حفظ و بهبود وضع خود، ضرر زیان‌دیدگان را نیز جبران کنند، موقعیت حاضر کارآمدتر خواهد شد (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۲۹). معیار کلدور-هیکس از معیار پارتو عمومی‌تر بوده و یکی از بزرگ‌ترین ایرادات معیار پارتو را برطرف کرد. با توجه به آنچه گفته شد، استفاده از مفهوم کارایی در نظام قضایی و برای اصلاح نظام صدور آراء دور از دسترس نیست بلکه برعکس استفاده از آن به قانونگذار، مجریان قانون و (قضات) کمک خواهد کرد تا ۱. امور خود را با استفاده از قواعد پیش ببرند، ۲. به لحظه‌ها در زمان و جزئی‌ترین واحدها در تصمیم‌گیری خود توجه کنند و مانع از اتلاف منابع شوند، ۳. از نوعی رفتار عقلایی برخوردار باشند، ۴. ضمن ملاحظه تأمین منافع و هزینه‌های بالفعل و بالقوه، بر اساس هزینه فرصت و تجزیه و تحلیل هزینه-فایده، تصمیم بگیرند، ۵. حساس‌گری، حسابرسی، کنترل، آینده-نگری و دقت و وسواس را از دست ندهند. بنابراین در تصمیمات آنها نوعی انضباط و سامان‌دهی وجود خواهد داشت (دادگر، ۱۳۸۶: ۱۳۳).

۲. روش محاسبه کارآمدی فرایند صدور آراء

آیا هم‌اکنون فرایند صدور آراء قضایی در ایران کارآمد است؟ برای پاسخ به این سؤال، از نتایج پژوهش‌های ملی و بین‌المللی استفاده شده است که به نحو مستقیم با فرایند صدور آراء قضایی مرتبط هستند. بدین منظور شاخص «ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قرارداد به انجام تعهدات» (حسینی، ۱۳۸۹: ۳۴-۳۷) که در گزارش‌های فصلی دفتر کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱ منعکس می‌شود و شاخص «اجرای قرارداد»^۲ (The wolrd bank, 2011: 82) گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این دو شاخص ارتباط نزدیکی با هم دارند و هر دو نشان‌دهنده قضاوت تشکلی‌های

۱. بیست و ششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب و کار ایران در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۲۷ منتشر شده است (ر.ک: جوادی و نعمتی، ۱۳۹۶).

اقتصادی در خصوص روند رسیدگی به یک پرونده تجاری در مراجع قضایی و صدور رأی برای حل اختلاف است. اگر وضعیت این دو شاخص مناسب نباشد به این معنی است که تشکلهای اقتصادی، فرایندی که برای صدور آراء قضایی طی می شود را پرهزینه، زمان بر و پیچیده می دانند که دو وجه مختلف دارد: اول اینکه آنها بیشتر سعی می کنند از فرآیندهای غیر رسمی اقدام به تأمین عدالت- با برداشت- خود کنند و ثانیاً چون نظام قضایی زمان بر و پرهزینه است؛ موجب ریسک سرمایه شده و ارزش واقعی و حتی اسمی آن را مورد خدشه قرار می دهد.

۱-۲. بررسی کارآمدی فرایند صدور آراء قضایی در گزارش های ملی

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی با همکاری اتاق بازرگانی به صورت فصلی، وضعیت محیط کسب و کار را بررسی می کند و بدین منظور از تشکلهای اقتصادی در خصوص شاخص های متعددی نظرخواهی انجام می دهد. یکی از شاخص های محیط کسب و کار که از سوی مرکز پژوهش مورد بررسی قرار می گیرد، «ضعف دادرها در رسیدگی مؤثر به شکایت ها و اجبار طرف های قرارداد به انجام تعهدات» است که در واقع، نظر فعالان اقتصادی را در مورد کارآمدی فرایند صدور آراء قضایی در مراجع کیفری و حقوقی منعکس می کند. ارزیابی مؤلفه یاد شده در فاصله زمانی پاییز ۱۳۸۹ تا زمستان ۱۳۹۵ به شرح جدول شماره ۱ است. باید توجه داشت که در این ارزیابی، میانگین وزنی ۱۰ نشانگر بدترین وضعیت و میانگین وزنی ۱^۱ نشانگر بهترین وضعیت است.

جدول ۱: ارزیابی تشکلهای اقتصادی از نظر مؤلفه سهولت اجرای قرارداد^۱

۱۳۹۵				۱۳۹۴				۱۳۹۳				۱۳۹۲				۱۳۹۱				۱۳۹۰				۱۳۸۹	
رسانا	پایر	اشار	پار	رسانا	پایر	اشار	پار	رسانا	پایر	اشار	پار	رسانا	پایر	اشار	پار	رسانا	پایر	اشار	پار	رسانا	پایر	اشار	پار		
۴۵/۱	۴۴/۱	۰/۱	۱/۱	۸۱/۱	۳۴/۱	۸۰/۱	۴۱/۱	۴۴/۱	۳۰/۱	۴۱/۱	۴۱/۱	۵۵/۵	۱/۱	۱۰/۱	۳۲/۵	۰/۵	۶۲/۵	۷۳/۵	۰/۵	۶۳/۵	۳/۵	۴۵/۵	۷۵/۵	۶۷/۵	

این نتایج به این معنی است که رویه ها و آیین رسیدگی به دعاوی تجاری، هزینه های دادرسی و اطاله زمان، از نظر تشکلهای شرکت کننده در نظرسنجی از متوسط ضعیف تر بوده؛ هر چند در

۱. سیاح، شهبازی و غیاثی، نعیمی. (۱۳۹۱): ۱۰؛ جوادی و نعمتی، ۱۳۹۶: ۱۱

۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ با اصلاحاتی رو به بهتر شدن پیش رفته است که اگر این اصلاحات زیربنایی و نظام‌مند بود، روند بهبود ادامه می‌یافت. تشکل‌های اقتصادی شرکت‌کننده در تهیه گزارش مرکز پژوهش‌ها وضعیت رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجرای تعهدات قراردادی- از طریق مراجعه به دادگاه- را مطلوب نمی‌دانند. در حالی که ۱۰ بدترین وضعیت است، میانگین وزنی شاخص، همیشه از ۵ بیشتر بوده است. بنابراین می‌توان از جدول فوق نتیجه گرفت که تشکل‌های اقتصادی موجود در کشور فرایند صدور آراء قضایی را کارآمد نمی‌دانند. هر چند در بازه زمانی پاییز ۱۳۸۹ تا بهار ۱۳۹۱، این شاخص به صورت نامحسوسی بهبود داشته است.

علاوه بر این، جدول فوق نشان می‌دهد حتی در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱، وضعیت شاخص «ضعف دادرها در رسیدگی به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قراردادی به انجام تعهدات» تغییرات چندانی قابل توجهی نکرده است که این عدم توفیق و تغییر نیز با واقعیت‌های موجود در نظام قضایی همخوانی داشت. البته با صدور برخی بخشنامه‌ها و اصلاح قوانین تلاش‌هایی برای کاهش زمان، هزینه‌ها و رویه‌های رسیدگی به اختلافات، انجام شده است بند «ح» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه، منشأ این اصلاحات شناخته می‌شود که این اصلاحات نیز از ابتدای سال ۱۳۹۱ به تدریج در حال اجرا شدن هستند و برای اجرای کامل و ایجاد تحول مثبت در این خصوص نیاز به گذشت زمان است. اکنون بند «ح» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه در قالب بند «ت» ماده ۳۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) تبدیل به قانون دائمی شده است. بدین ترتیب می‌توان از نتایج پژوهش‌های داخلی در مورد مؤلفه «ضعف دادرها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قرارداد به انجام تعهد»، نتیجه گرفت که تشکل‌های اقتصادی در کشور، فرایند صدور آراء قضایی را سهل و آسان نمی‌دانند. برای تأیید این نتیجه، به بررسی ارزیابی‌های جهانی در خصوص فرایند صدور آراء قضایی و ارزیابی ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه در کشور می‌پردازیم.

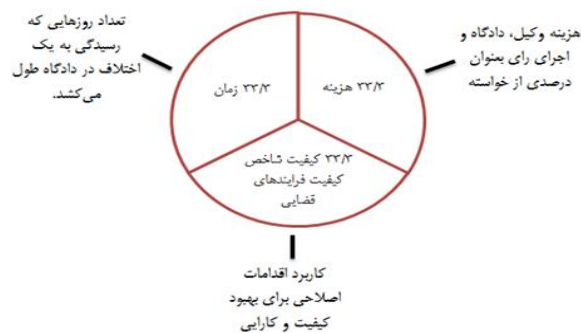
۲-۲. بررسی کارآمدی فرایند صدور آراء براساس از شاخص اجرای قرارداد

سایت «انجام کسب و کار»^۱، وابسته به بانک جهانی هر ساله مؤلفه‌های محیط کسب و کار از جمله شاخص «اجرای قرارداد» را در ۱۸۹ کشور جهان بررسی می‌کند. بر اساس اطلاعات این

پایگاه اینترنتی، شاخص اجرای قراردادها، کارایی سیستم قضایی هر کشور را در حل و فصل اختلافات نشان می‌دهد.^۱ داده‌های این شاخص با پیگیری مرحله به مرحله تحولات یک دعوی مربوط به قرارداد تجاری به دست می‌آید. بانک جهانی اطلاعات خود را در خصوص مؤلفه اجرای قرارداد، از طریق مطالعه قوانین آیین دادرسی مدنی و مقررات لازم‌الاجرا در دادگاه‌ها و همچنین نظرسنجی‌هایی از وکلا و قضات، گردآوری می‌کند. میانگین درصدهایی که در نتیجه مدارک و تحقیقات فوق در مورد شاخص سهولت اجرای قرارداد به دست آمده است، مبنای رتبه‌بندی کشورها قرار می‌گیرد. بنابراین این شاخص ارتباط مستقیم با وضعیت کارآمدی فرایند صدور آراء قضایی دارد؛ چرا که بالا بودن آن نشان می‌دهد، زمان، رویه‌ها و هزینه‌های رسیدگی به یک دعوا بالاست و باعث اتلاف منابع می‌شود و در نتیجه باید به دنبال راهکارهایی بود که برای صدور آراء قضایی، منابع و هزینه‌های کمتری لازم داشته باشند.

در نمودار حاضر، شاخص‌هایی که در تعیین وضعیت سهولت اجرای قرارداد در نظر گرفته می‌شود و مراحل به دست آمدن میانگین مؤلفه سهولت اجرای قرارداد توسط بانک جهانی بیان شده است.

نمودار ۱: سهولت اجرای قرارداد^۲



1 Available at <http://www.doingbusiness.org/methodology/enforcing-contracts>

۲ حل یک اختلاف تجاری از طریق دادگاه. رتبه‌بندی این مؤلفه بر اساس سه شاخص انجام می‌شود.

همان‌طور که در تصویر فوق مشخص است، مؤلفه سهولت اجرای قرارداد، خود از بررسی اطلاعات مربوط به سه شاخص حاصل می‌شود: ۱. شاخص کیفیت فرایندهای قضایی^۱، ۲. زمان رسیدگی به یک اختلاف^۲، ۳. هزینه‌هایی که برای وکلا، دادگاه و اجرا حکم هزینه می‌شود (The word bank, 2019: 113-118). هر چه زمان، رویه‌ها و هزینه‌ها بیشتر باشد و اصلاحات برای بهبود کیفیت فرایندهای قضایی با سرعت کمتری انجام گیرد، وضع شاخص اجرای قراردادها در کشورها نامناسب‌تر و در نتیجه کارآمدی فرایند صدور آراء قضایی کمتر خواهد بود. بنابراین، برای بررسی کارآمدی فرایند صدور آراء قضایی، مقررات مربوط به رویه رسیدگی به اختلافات، زمان و هزینه را بررسی می‌کنند و میانگین درصدهایی که به هر یک از این شاخص‌ها داده می‌شود، رتبه هر کشور را از نظر سهولت انجام قرارداد در میان سایر کشورها مشخص می‌کند.

جداول ۲: شاخص‌های اجرای قرارداد و ملاک‌های بررسی

(الف)

آیین دادرسی دعوای الزام به اجرای تعهد قراردادی
رویه‌های مربوط به مرحله تکمیل دادخواست و ثبت دادخواست در دفتر دادگاه
رویه‌ها مربوط به مرحله دادرسی و رسیدگی به پرونده
رویه‌های مربوط به اجرای حکم

از سال ۲۰۱۶ شاخص فوق حذف و شاخص کیفیت فرایندهای قضایی^۳ جایگزین آن شد.

^۱. تا سال ۲۰۱۵ از شاخص «تعداد مراحل» رسیدگی به یک اختلاف استفاده می‌شود اما از سال ۲۰۱۶ شاخص کیفیت فرایندهای قضایی جایگزین آن شد و نحوه محاسبه این شاخص تغییرات عمده‌ای کرد.

۲. زمان طولانی رسیدگی به یک پرونده به عنوان یکی از مؤلفه‌های اجرای قرارداد بررسی می‌شود که مانعی برای محیط کسب و کار محسوب می‌شود. اگر بخواهیم مثالی در مورد تأثیر منفی اطاله دادرسی در محیط کسب و کار ذکر کنیم، می‌توانیم به موضوع خودداری صادرکنندگان چک پرداخت‌نشده‌ای از تأدیه وجه چک اشاره کنیم. در توضیح باید گفت: یکی از مشکلاتی که موجب افزایش چک‌های برگشتی شده، این است که عده‌ای باوجود اینکه سرمایه کافی برای پرداخت بدهی خود دارند، اما اراده پرداخت آن را نداشته و از پرداخت طلب، خودداری می‌کنند. هدف آنها از این خودداری هم این است که از سرمایه در گردش خود نگاهدارند. نگهداری مبلغ چک تا زمان صدور رأی و اجرای آن، برای صادرکننده چک می‌تواند به صرفه باشد.

^۳. Quality of judicial processes index

متغیر کیفیت فرایندهای قضایی، حاصل جمع امتیازاتی است که کشورها در متغیرهای «ساختار دادگاه و آیین رسیدگی»، «مدیریت پرونده»، «اتوماسیون دادگاه» و «روش های جایگزین حل اختلاف» کسب می کنند. امتیاز کشورها در این نماگر بین ۰ تا ۱۸ خواهد بود. امتیاز بالاتر نشان از فرایندهای قضایی کارآمدتر در یک کشور دارد.

(ب)

زمان اطلاع دادرسی
زمان لازم برای تکمیل پرونده و ثبت دادخواست در دفتر دادگاه
زمان لازم برای دادرسی و رسیدگی به پرونده
زمان لازم برای اجرای حکم

(پ)

هزینه های دادرسی
عدم محاسبه هزینه ارتشا
هزینه ها متعارف برای پرداخت حق الوکاله وکیل
هزینه های دادرسی از جمله پرداخت حق الزحمه کارشناس
هزینه های اجرای حکم

گزارش مرکز پژوهش ها در خصوص محیط کسب و کار در ایران نشان می داد که تشکل های اقتصادی صدور آرای قضایی را کارآمد نمی دانند؛ با وجود این در طول سال های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱، در این خصوص گام های مثبتی برداشته شده است. گزارش بانک جهانی از این نظر که فرایند صدور آرای قضایی در ایران کارآمد نیست با گزارش مرکز پژوهش های مجلس همخوانی دارد. بر اساس این گزارش، بین سال های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱^۱ زمان رسیدگی به پرونده ها ۱۵ روز کاهش یافته است که باعث بهبود رتبه ایران از نظر سهولت اجرای قرارداد شده است. همچنین در سال های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۱^۲ رتبه کلی ایران در نماگر اجرای قرارداد رو به بهبود بوده و پس از آن نیز تا سال ۲۰۱۴^۳ با نوسان اندکی همراه است اما از سال ۲۰۱۵ به نحو محسوسی رو به افزایش نهاده است.

۱. سال های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰

۲. سال های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰

۳. سال ۱۳۹۳

جدول ۳: سهولت اجرای قرارداد در ایران- گزارش سالانه اجرای کسب‌وکار بانک جهانی^۱

دوره زمانی	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸
رتبه در نماگر اجرای قرارداد	۸۹	۸۰	۷۰	۶۹	۶۶	۵۱	۵۳	۵۴	۴۹	۵۳	۵۶	۵۷
"مراحل" تا سال ۲۰۱۵ - "متغیر کیفیت فرایندهای قضایی" از ۲۰۱۶	۵	۵	۵/۵	۶/۵	۴۰	۴۰	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹
زمان (بر اساس روز)	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۰۵	۵۳۰	۵۳۰	۵۳۰
هزینه (بر اساس درصدی از خواسته)	۱۹/۳	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷	۱۷

با توجه به جدول فوق، می‌توان نتیجه گرفت که بر اساس اطلاعاتی که در مورد انجام کسب‌وکار جمع‌آوری شده است، برای صدور آرای قضایی در سال ۲۰۱۵ در ایران، ۴۰ مرحله باید طی می‌شد که طی کردن آن ۵۰۵ روز طول می‌کشید و ۱۷ درصد از ارزش خواسته هزینه دربرداشت. از تاریخ مذکور رتبه ایران در نماگر اجرای قرارداد همچنان افزایش یافته است. در گزارش سال ۲۰۱۹ ایران در رتبه ۸۹ از میان ۱۸۹ کشور قرار دارد.

نمودار (۲): فاصله ایران از کشور پیشرو^۲ در منطقه (گزارش سال ۲۰۱۹)^۳



1. The word bank, 2011: 84

۲. فاصله از پیشرو، فاصله هر کشور را از کشور پیشرو (کشوری که در میان تمامی کشورها، بهترین عملکرد را در نماگر اجرای قراردادها داشته است) را نشان می‌دهد. فاصله هر کشور از کشور پیشرو در مقیاس ۰ تا ۱۰۰ منعکس می‌شود. عدد (۰) بدترین عملکرد را نشان می‌دهد و (۱۰۰) پیشرو را نشان می‌دهد.

3. The word bank Group, 2019: 46.

اگرچه وضعیت ایران از نظر فرایند صدور آراء قضایی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا مناسب است اما مقایسه وضعیت کشور ایران از نظر کیفیت فرآیندهای قضائی، زمان و هزینه‌هایی که برای اجرای قرارداد از طریق دادگاه لازم می‌داند؛ با کشورهای که از نظر منطقه‌ای یا بین‌المللی بهترین عملکرد را در این خصوص داشته‌اند مفید به نظر می‌رسد. این مقایسه می‌تواند، مدلی برای بهبود کارآمدی اجرای قرارداد در کشور باشد و نشان دهد که در چه مؤلفه‌هایی از اجرای قرارداد ایران دور مانده است و در چه مؤلفه‌هایی وضعیت مطلوبی دارد. در جدول ۳ وضعیت شاخص‌های سهولت اجرای قرارداد در ایران را می‌توان با میانگین کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا و کشورهای عضو OECD و بهترین عملکرد در میان ۱۸۹ کشور جهان مقایسه کرد.

جدول: مقایسه وضعیت ایران با میانگین کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا، کشورهای عضو

OECD و بهترین عملکرد در هر متغیر (گزارش ۲۰۱۹)^۱

متغیر	جمهوری اسلامی ایران	خاورمیانه و شمال آفریقا	کشورهای عضو OECD	بهترین عملکرد
زمان (روز)	۵۰۵	۶۲۲	۵۸۲/۴	۱۶۴ (سنگاپور)
هزینه (درصد ارزش خواسته)	۱۹/۳	۲۴/۷	۲۱/۲	۹ (ایسلند)
کیفیت قضایی فرایندهای	۵	۶/۱	۱۱/۵	۱۶ (چی: شهریکن و قزاقستان)

گزارش بانک جهانی تنها دو اصلاح در جهت بهبود نماگر اجرای قرارداد در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۷ برای ایران ثبت کرده است.

۱. اطلاعات این جدول از وبسایت پروژه انجام کسب و کار استخراج شده است. برای اطلاعات بیشتر ر.ک:

<<https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/enforcing-contracts>>

جدول ۵: اصلاحات ایران برای تسهیل اجرای قرارداد^۱

سال	اصلاحات انجام گرفته
۲۰۱۱	جمهوری اسلامی ایران از طریق ایجاد امکان تکمیل پرونده به صورت الکترونیکی، ابلاغ از طریق پیامک و یک سیستم مدیریت پرونده قضایی اجرای قرارداد را ساده‌تر و سریع‌تر کرد.
۲۰۱۲	جمهوری اسلامی ایران از طریق ارائه خدمات الکترونیک قضایی اجرای قرارداد را ساده‌تر کرد.

در سال ۲۰۱۱ به برخی اصلاحات برای استفاده از فناوری اطلاعات در رسیدگی به پرونده‌ها اشاره شده است که به مواد برنامه پنجم توسعه برمی‌گردد؛ این برنامه تکالیفی را برای قوه قضائیه در این خصوص ایجاد کرده بود. علاوه بر این، باید انتظار می‌رفت که با تصویب مقررات متعدد^۲، در گزارش بعدی بانک جهانی اصلاحات بیشتری اشاره می‌شد. به تازگی قوه قضائیه دستورالعملی برای تسهیل اجرای احکام کیفری صادر کرده است.^۳ علاوه بر این، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۲۰۲ و اصلاحات مکاتب که در جهت اجرای کاهش زمان، رویه‌ها و هزینه‌ها مقرراتی در خود جای داده است؛ توانست کمک زیادی به تسهیل اجرای قراردادها داشته باشد. آیین‌نامه ارائه خدمات الکترونیک قضایی و تشکیل دفاتر خدمات الکترونیک قضایی به شماره ۱۰۰/۱۰۱۱۸/۹۰۰ مورخ ۲۲ خرداد ۱۳۹۱ نیز از گام‌های مثبت «در اجرای بند ۶ سیاست‌های کلی قضایی پنج ساله ابلاغی ۱ آذر ۱۳۸۸ و بند «ج» ماده

^۱. see: < <https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/iran> >

^۲. بند «ج» ماده ۱۱ «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۹۰/۸/۷، آیین‌نامه ارائه خدمات الکترونیک قضایی (مصوب ۱۳۹۱/۳/۲۲)، بخش نهم (مواد ۶۴۹ تا ۶۶۳) دستورالعمل سامان‌دهی واحدهای اجرای احکام کیفری (۱۳۹۱/۳/۶)، قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴)، آیین‌نامه نحوه استفاده از سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی (مصوب ۱۳۹۵/۵/۲۴) و ماده ۱۱۷ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، آیین‌نامه اجرایی ایجاد دفاتر خدمات الکترونیک قضایی و کانون آنها (مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۶) از جمله قوانین و مقرراتی هستند که در راستای رفع اطاله دادرسی، تسریع در امور جاری محاکم به تصویب رسیده است. باید در اجرای این مقررات اهتمام جدی مصروف گردد و سپس در قالب ارزیابی این مقررات، نتیجه آن مورد بررسی قرار گیرد.

^۳. دستورالعمل سامان‌دهی واحدهای اجرای احکام کیفری در ۲۲ ماده در تاریخ ۶ خرداد ماه سال ۱۳۹۱ به تصویب ریاست قوه قضائیه رسید.

(۴۸) قانون برنامه پنجم توسعه کشور و تبصره بند «ج» ماده (۱۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰ و در راستای رفع اطلاع دادرسی، تسریع در امور جاری محاکم بوده است که باید در اجرای آن اهتمام جدی مصروف گردد و سپس در قالب ارزیابی این مقررات، نتیجه آن مورد بررسی قرار گیرد.

با وجود این، هنوز وضعیت شاخص اجرای قرارداد در شرایط نامطلوبی قرار دارد. در گزارش بانک جهانی، تعداد رویه‌هایی که برای اجرای یک قرارداد از طریق دادگاه باید طی شود، در ایران ۳۹ رویه اعلام شده است.^۱

در سال ۲۰۰۹ چنان که معلوم است، ایران در میان ۱۸۳ کشور جهان از نظر سهولت اجرای قرارداد، در طول یک سال دو پله نزول کرده است. پیش از این، دیدیم که گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز از بهبود اندک مؤلفه «ضعف دادرها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قرارداد به انجام تعهدات» در طول سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۰ خبر داده بود. بدین ترتیب، دو گزارشی که در این خصوص انتشار یافته است، از نظر نتایج تا حد زیادی هم‌خوانی دارد. نتیجه آنکه وضعیت محیط کسب و کار از نظر سهولت اجرای قرارداد در کشور ایران مطلوب نبوده و این موضوع به معنی ناکارآمدی فرایند صدور آرای قضایی می‌باشد. به عبارتی دیگر امکان رسیدگی به پرونده‌ها و صدور رأی با صرف هزینه و منابع کمتری امکان‌پذیر است. بنابراین فرایند صدور آرای قضایی ناکارآمد است، برای اینکه کارآمدی به این فرایند برگردد باید چه کرد؟ این سؤال نیازمند پژوهش وسیع دیگری است اما اجمالاً در ادامه تیتیر برخی اقداماتی که در این زمینه می‌تواند مؤثر باشد بیان می‌شود.

۳. راه‌حل‌ها و پیشنهادات

مهم‌ترین بخش نظام قضایی که می‌تواند با معیار کارآمدی سنجیده شود، فرایند صدور آرای قضایی است. پژوهش‌های ملی و بین‌المللی نشان می‌دهد که شهروندان ایرانی، زمان، هزینه‌ها و

۱. بانک جهانی ۳۹ رویه‌ای که در کشور ایران از زمان تکمیل پرونده تا اجرای حکم وجود دارد را در سایت www.doingbusiness.org برشمرده است. به نظر می‌رسد این رویه‌ها دقیق نیستند و می‌توان برخی از آنها را باهم ادغام کرد و برخی دیگر را به آنها اضافه کرد.

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iran/enforcing-contracts>

رویه‌هایی که برای صدور آرای قضایی طی می‌کنند را بیش از حد متوسط می‌دانند. این نتیجه از بررسی شاخص «اجرای قرارداد» یعنی گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی و شاخص «ضعف دادرسی» در رسیدگی موثر به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قرارداد به انجام تعهدات» تحت گزارش کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس که با نحوه رسیدگی به یک اختلاف در مراجع قضایی ارتباط تام دارد؛ به دست می‌آید. بنابراین برای کارآمدی فرایند صدور آرای قضایی باید به دنبال آن بود که همین اهداف با اتلاف منابع کمتری به دست آید. بدین منظور می‌توان راهکارهای زیر را پیشنهاد داد:

۳-۱. استفاده دقیق از فناوری اطلاعات در مراحل مختلف رسیدگی:

به گزارش بانک جهانی، اقتصادهایی که درآمد بالایی دارند در تلاشند که از طریق ایجاد تکنولوژی‌های جدید، راه‌هایی را برای افزایش کارایی در این زمینه پیدا کنند. درحالی‌که اقتصادهایی که درآمد کمتری دارند بیشتر در تلاشند که برای جبران عقب‌افتادگی خود اقدام به تجدیدنظرهای دوره‌ای کنند تا پرونده‌های راکد را از چرخه خارج کنند و رویه‌های رسیدگی به یک پرونده را سریع‌تر کنند تا از این طریق زمان، رویه‌ها و هزینه‌های صدور آرا در نظام قضایی را کاهش دهند. پس استفاده از فناوری اطلاعات می‌تواند زمان، رویه‌ها و هزینه‌های رسیدگی را کاهش دهد و به کارآمدی بیشتر فرایند صدور آرای قضایی منجر شود. اجرای بند ۱ بند (ح) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم در تحقق این هدف تأثیر قابل توجهی خواهد داشت. استفاده از تکنولوژی ارتباطات یکی از عناصر کلیدی تأثیرگذار بر بهبود مدیریت عدالت در کشورها است. کاهش زمان دادرسی‌ها، بهبود کارایی و بهره‌وری و اعتماد بیشتر به نظام قضایی از طریق استفاده از تکنولوژی اطلاعات قابل تحقق خواهد بود. (Velicogna, n.d:6) قوه قضائیه تلاش‌های گسترده‌ای را در این مسیر آغاز کرده است اما برخی کشورها پیشینه‌ای طولانی در این خصوص دارند. از دهه ۱۹۷۰ علاقه مضاعفی برای استفاده از IT در رسیدگی‌های حقوقی و کیفری در اروپا به وجود آمد و از دهه ۱۹۸۰ بود که ICT نقش رو به رشدی در فعالیت دادگاه‌های اروپایی پیدا کرد. (Velicogna, n.d:9) در حال حاضر قانونگذاران کشورهای اروپایی مقرراتی را برای استفاده از فناوری اطلاعات در فرایند دادرسی و قواعد حفاظت از اطلاعات شخصی به تصویب رسانده‌اند. (Velicogna, n.d:17) استفاده از این تجربه‌های می‌تواند برای ایران به منظور گسترش فناوری اطلاعات در فرایند صدور آرای قضایی مفید باشد.

استفاده از تکنولوژی در رسیدگی‌های قضایی در دو گروه باید مورد توجه قرار گیرد، از یک سو شهروندانی که خواهان خدمات قضایی هستند و می‌توانند مراحل مختلف ثبت درخواست تا اجرای حکم را از طریق شبکه اطلاعات پیگیری کنند و کارمندان دادگاه که می‌توانند از تکنولوژی اطلاعات برای بهبود کار در دادگاه‌ها استفاده کنند. تکنولوژی که قرار است در دادگاه‌ها مورد استفاده قرار بگیرد، به سه گروه قابل تقسیم است. اولین گروه از تکنولوژی اولیه مثل کامپیوتر رومیزی، نرم‌افزارهای کاربردی و ایمیل‌های داخلی و خارجی برای قضات و پرسنل ستادی است. گروه دوم نرم‌افزارهایی است که برای استفاده اعضای اداری دادگاه‌ها تدارک دیده شده و شامل ثبت اتوماتیک سیستم مدیریت پرونده‌های قضایی می‌شود. در نهایت سومین گروه تکنولوژی‌هایی را دربرمی‌گیرد که از فعالیت‌های قضات حمایت می‌کند؛ مانند: کتابخانه‌های دیجیتال قانون، رویه قضایی و سیستم صدور آرای قضایی (Velicogna, n.d:21) استفاده از سامانه پیام کوتاه، تلفن و ایمیل برای ابلاغ نیز می‌تواند در این مسیر مؤثر باشد.

۲-۳. تخصصی کردن مراجع رسیدگی به دعاوی

ایجاد مراجع تخصصی زمان، هزینه‌ها و رویه‌های رسیدگی به اختلافات را کاهش خواهد داد. تصویب لوایح قضایی از جمله لایحه آیین دادرسی تجاری، کمک بزرگی به رسیدن به این مقصود خواهد کرد.

۳-۳. اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی قضایی

در بند ۱۴ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه یکی از خط‌مشی‌ها و سیاست‌هایی که فراروی بخش قضایی قرار گرفته، اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت افزایش تحرک و کارایی است. در این بند از سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه راهکارهایی مورد اشاره قرار گرفته است که می‌توان کارایی مرحله رسیدگی به دعاوی و اختلافات را افزایش دهد از جمله: به کارگیری مدیران و قضات لایق و امین و تأمین شغلی آنان، حذف یا ادغام مدیریت‌های موازی، تأکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی و از همه مهم‌تر پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز، بهبود خدمت‌رسانی به مردم، تأمین کرامت و معیشت کارکنان. اهمیت موضوع زمانی بیشتر می‌شود که با نگاهی به بند ۱۷ سیاست‌های کلی برنامه چهارم

توسعه می‌بینیم، پیش‌تر هم این راهبردها به عنوان خط‌مشی و سیاست بخش قضایی مورد تأکید قرار گرفته است. با توجه به تأکید دوباره در سیاست‌های کلی برنامه پنجم این نتیجه حاصل می‌شود که برنامه چهارم در تحقق این راهبرد ناکام بوده است. البته اجرای سیاست‌های کلی قضایی در افزایش کارایی نظام قضایی موثر خواهد بود.

۳-۴. کاستن از زمان اجرای حکم

بعد از صدور حکم، نوبت به اجرای آن می‌رسد که در کشور ما تبدیل به فرایند وقت‌گیر و پرهزینه شده است.

جدول زیر زمان تشکیل پرونده، رسیدگی و اجرای حکم در کشور را بر اساس اطلاعات مندرج در پروژه کسب و کار بانک جهانی^۱ نشان می‌دهد.

جدول ۶: مقایسه کشورها در متغیر زمان دادرسی گزارش ۲۰۱۹

متغیر زمان (روز)							
کشور	ایران	کشورهای پیشرو در جهان				کشورهای پیشرو در سند چشم‌انداز	
		سنگاپور	نیوزیلند	بوتان	ازبکستان	آذربایجان	گرجستان
زمان	۵۰۵	۱۶۴	۲۱۶	۲۲۵	۲۲۵	۲۷۷	۲۸۵
تشکیل پرونده و ابلاغ	۳۰	۶	۷	۲۰	۳۰	۲۷	۳۵
دادرسی و قضاوت	۲۹۵	۱۱۸	۱۶۷	۹۰	۹۰	۱۶۰	۱۰۰
اجرای حکم	۱۸۰	۴۰	۴۲	۱۱۵	۱۰۵	۹۰	۱۵۰

در این خصوص لازم است بخشنامه‌های رئیس قوه از حیث کاهش زمان، هزینه‌ها و رویه‌های این مرحله از فرایند صدور آرا، با اتصال به سامانه‌های مالی و بانکی، بازنگری و فکری برای اجرا امکان شود.

۳-۵. مدیریت مأموران اجرا

یکی از راهکارهایی که برای افزایش کارایی فرایند صدور آرای قضایی قابل استفاده است،

^۱.. اطلاعات جدول از وبسایت پروژه انجام کسب و کار استخراج شده است. برای اطلاعات بیشتر ر.ک:

<<https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/enforcing-contracts>>

مدیریت مهارت‌هاست. آموزش حرفه‌ای مأموران اجرا، اهمیت حیاتی برای مدیریت صحیح مرحله اجرای حکم دارد. اولاً یک همکاری و پیوستگی را به وجود می‌آورد که مقدمه ایجاد این روحیه در مأموران اجرا است به این معنی تعلق به یک حرفه مشخص دارند و نیز مبنایی لازم برای مسئولیت در مقابل فعالیت‌های مأموران اجرا فراهم می‌نمایند. علاوه بر این هماهنگی، مهارت‌ها را تضمین می‌کند؛ این موضوع نه تنها مهارت اولیه‌ای است که باید به حساب آید بلکه پایه آموزش و انتخاب نهایی است (Lhuillier, n.d:41). در همین زمینه باید گفت نبود پلیس قضایی در کشور از خلأهای است که از اهمیت زیادی برخوردار است و البته سپردن بخشی از مراحل اجرای رأی به نیروهای انتظامی که در این خصوص آموزش ویژه ندیده‌اند نقصانی است که کارایی مرحله اجرای حکم را کاهش می‌دهد. توجه به اجرای بند «الف» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه که بر ایجاد و احیای پلیس قضایی تأکید دارد در این خصوص راهگشا خواهد بود. علاوه بر اینکه نیاز به وجود مأمورانی آموزش دیده در مرحله اجرای حکم هست و باید این مأموران تحت اداره یک سازمان حرفه‌ای به فعالیت مشغول باشند (Lhuillier, n.d: 43).

۳-۶. کنترل و نظارت بر قضات و مأموران اداری

وجود استانداردهای کیفی یک تضمین مهم برای سلامت عملکرد کارکنان نظام قضایی خواهد بود. کنترل و نظارت اعمالی که به وسیله این کارکنان انجام می‌شود نیز در جلوگیری از فساد در دستگاه قضایی و در نتیجه افزایش هزینه‌ها مؤثر است. یکی از انواع کنترل‌ها شامل روش‌هایی است که با عنوان «اخلاق حرفه‌ای» شناخته می‌شود. (Lhuillier, n.d:48) همین‌طور توجه به تأثیر فساد نیز از اهمیت زیادی برخوردار است. فساد در ساختار نظام قضایی دسترسی به تأمین اهداف با کمتر هزینه را به چالش می‌کشد در نتیجه با کارایی در تعارض است. با توجه به همبستگی میان کارایی و عدالت، فساد در نظام قضایی عدالت را نیز به مخاطره می‌اندازد. در این شرایط مردم از احقاق حق خود از طریق مراجع قضایی ناامید می‌شوند و به تبع به سوی راهکارهای دادگستری خصوصی مثل شرخری و امثال آن گرایش پیدا می‌کنند.

۳-۷. کاستن از مقررات متعدد

تحقیقات نشان داده است؛ کشورهایی که مقررات حاکم بر حل و فصل اختلافات در آنها

سنگین تر هستند از کارایی قضایی کمتری برخوردارند (Djankov, 2002: 36)؛ بنابراین یکی از راهکارهای افزایش کارایی در فرایند صدور آراء قضایی، کاهش بار مقررات مربوط به رسیدگی به اختلافات است. البته بنا به برخی دلایلی، در برخی کشورها گاه مقررات سنگین و البته بنا به دلایلی در برخی کشورها، گاه گسترده برای حل و فصل اختلافات کارآمد است؛ به این صورت که این مقررات می‌توانند خطاها را کاهش دهند، ولی برای اهداف سیاسی خطری نداشته باشد و حتی فرایند رسیدگی قضایی را از مداخله مصالح تأثیرگذار در امان نگه دارد. باید به این نکته نیز توجه داشت که در حالی که مقررات گذری وسیع در برخی اندازه‌گیری‌ها ناکارآمد نشان داده است اما در صورتی که هیچ قانونی هم وجود نداشته باشد، این ناکارآمدی تشدید خواهد شد بنابراین باید در جست‌وجوی حالتی از تعادل و بالانس بود (Djankov, 2002: 37).

کاهش رویه‌های رسیدگی به اختلافات از طریق اصلاح و بازنگری در قوانین می‌تواند در این خصوص مفید باشد. به عنوان مثال اگر شخصی تعهد قراردادی خود را نقض کند، ابتدا از سوی دادگاه به انجام آن اجبار می‌شود، در مرحله دوم اگر اجبار وی امکان نداشت و انجام آن از سوی شخص دیگری امکان‌پذیر بود به هزینه متعهد و از سوی شخص ثالث انجام می‌شود و در صورتی که هیچکدام از این مراحل ممکن نبود اجازه فسخ قرارداد و جبران خسارت داده می‌شود در حالی که این تعداد رویه‌ها باعث اتلاف هزینه می‌شود و می‌توان با شرایطی حق انتخاب هر یک از رویه‌ها امکان نقض قرارداد و جبران خسارت کامل قراردادی را از سوی متعهد داد.

بر اساس مطالعاتی که در این حوزه انجام گرفته، مشخص شده است که مقررات‌گذاری در حوزه حل و فصل اختلافات و شکل‌گرایی در کشورهای مبتنی بر حقوق نوشته، بخصوص کشور فرانسه از کشورهای مبتنی بر نظام حقوقی کامن‌لا بیشتر است. بالا بودن زمان رسیدگی به یک اختلاف، نشانگر عدم کارایی نظام قضایی است. زمان مورد انتظار رسیدگی به یک اختلاف، در کشورهایی که مقررات مربوط به حل و فصل اختلافات سنگین و رویه‌ها متعدد دارند و در قوانین با جزئیات بیان شده - بالاتر است؛ البته این شاخص بستگی به میزان پیشرفت کشورها دارد. همچنین ابزارهای پیمایش و بررسی کارایی سیستم قضایی در برخی کشورها بیشتر و در کشورهایی که مقررات مربوط به حل و فصل اختلافات سنگین است، کمتر است (Djankov, 2002: 36).

۸-۳. ایجاد تشکلی برای رصد و ارزیابی کارآمدی نظام قضایی

ایجاد تشکلی برای رصد کارآمدی نظام قضایی به معنی ایجاد نهادی موازی و هزینه بر نیست، بلکه با توجه به تجربه مثبت کمیسیون اروپایی دادگستری کارایی عدالت^۱ می توان به این تشکل که بهتر است زیر نظر قوه قضائیه ایجاد شود به عنوان تشکلی برای رصد کارایی نظام قضایی نگریست. کمیسیون اروپایی کارایی عدالت که با عنوان اختصاری (CEPEJ) شناخته می شود، الگوی مناسبی در این خصوص محسوب می شود. هدف (CEPEJ) بهبود کارایی و عملکرد کشورهای عضو است. در سال ۲۰۰۲، کشورهای اروپایی تصمیم گرفتند یک تشکل بدیع برای بهبود کیفیت و کارایی نظام قضایی اروپایی تشکیل دهند و بدین ترتیب اعتماد مراجعه کنندگان به نظام قضایی را به این سیستم افزایش دهند (CEPEJ, 2012: 6) و در برنامه عملی ای که در سومین نشست در می ۲۰۰۵ به تصویب رسید، سران دولت های عضو تصمیم گرفتند عملکرد (CEPEJ) را در زمینه همکاری و ارزشیابی افزایش دهند تا به اعضای دولت ها برای تحقق سریع و منصفانه عدالت یاری رسانند. برای رسیدن به این اهداف کمیسیون اروپایی کارایی عدالت، شعبه هایی را برای جمع آوری و تحلیل اطلاعات تأسیس و به فراهم کردن وسایل اندازه گیری و تحلیل و تهیه گزارش ها، توصیه ها، وسایل، برنامه های عمل و امثال آن می پردازد، با اشخاص سازمان های غیردولتی، انستیتوهای مطالعاتی واجد شرایط ارتباط برقرار می کند و شبکه های حقوقدانان را توسعه می دهد.

یکی از اقدامات جالب این کمیسیون کشف و معرفی اقدامات کارآمد و ابتکاری برای سازماندهی دادگاه یا هدایت فرایند صدور آرا است. به عنوان مثال اقدامات ابتکاری یک رئیس دادگاه یا دفتر دادگاه یا کانون وکلای مورد تشویق قرار می گیرد و سیاستگذاران و نظام های قضایی دیگر کشورها هم ترغیب به استفاده از آن می شوند.

نتیجه گیری

ایران در گزارش کسب و کار بانک جهانی از نظر شاخص اجرای قرارداد از طریق مراجعه به دادگاه در جایگاه پنجاهم قرار داشت. بر این اساس، یک اختلاف از زمانی که به وجود می آید تا

1. The European Commission for the Efficiency of Justice(CEPEJ)

زمانی که با اجرای رأی دادگاه حل و فصل می‌شود به طور میانگین ۵۰۵ روز طول می‌کشد که شامل ۳۹ رویه است و ۱۷ درصد بهای خواسته برای اصحاب دعوا هزینه ایجاد می‌کند. در این شرایط همانطور که گزارش محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس نیز تأیید کرد، فرایند صدور آرای قضایی، کارآمد به نظر نمی‌رسد. یعنی با اصلاحاتی می‌توان با هزینه‌ای کمتر همین میزان نتیجه را به دست آورد یا با همین هزینه به نتایج بیشتری رسید. تأکید بر کارآمدی و در نظر گرفتن آن به عنوان هدف نظام قضایی می‌تواند ما را به این مطلوب برساند. البته کارایی یکی از اهداف اصلی قوه قضائیه نیز بوده است و در «راہبرد و اهداف برنامه پنج ساله قوه قضائیه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» و سایر اسناد بالادستی نظام قضایی مورد تأکید قرار گرفته است. اما آنچه مهم است، نحوه رسیدن به این هدف است.

با توجه به اینکه «اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت افزایش تحرک و کارایی» در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مورد تأکید قرار گرفته بود و بار دیگر در سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه تکرار شده است می‌توان نتیجه گرفت که به راهکار مناسب برای حصول به اهداف کلی نظام قضایی در این گونه موارد است: بازنگری در فرایند صدور آراء قضایی از زاویه دید کارایی، اجرای راهکارهایی مانند استفاده از فناوری اطلاعات در مراحل مختلف رسیدگی تخصصی کردن مراجع رسیدگی به دعاوی، اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های قضایی، کاستن از زمان اجرای احکام صادره، مدیریت مأموران اجرا به عنوان فاکتوری مؤثر در کارایی، نظارت بر قضات و مأموران اداری، کاستن از بار مقررات و در نهایت ایجاد تشکلی برای رصد کارآمدی نظام قضایی. این موضوعات می‌توانند زمان، هزینه و رویه‌های رسیدگی به یک اختلاف را کاهش داده و قوه قضائیه را به نتایج ارزشمندی در استفاده بهتر از منابع موجود برسانند. اما در مقابل کاهش کارایی در فرایند صدور آراء علاوه بر اینکه هزینه بالایی را بر قوه قضائیه تحمیل می‌کند، با کاهش اعتماد مردم به نظام قضایی، آنها را تشویق به استفاده از راهکارهای دادگستری خصوصی می‌کند.

کتاب نامه منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی یا عربی

- انصاری، مهدی. (۱۳۹۰). *تحلیل اقتصادی حقوق قراردادها*، چاپ اول، تهران " جنگل".
- بابایی، ایرج. (۱۳۸۶). «مروری بر تحولات مقوله کارایی در ادبیات اقتصادی». *مجله پژوهش حقوق و سیاست*، سال نهم، شماره ۲۳.
- شاهین جوادی و زهرا نعیمی. (۱۳۹۶)، «پایش محیط کسب و کار ایران در زمستان ۱۳۹۵» (ارزیابی ۲۳۲ تشکیل اقتصادی سراسر کشور از مولفه های ملی محیط کسب و کار در ایران) بیست و ششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب و کار در ایران، گروه مطالعات محیط کسب و کار دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- حسینی، سیدمحمد رضا. (۱۳۸۹). «معرفی و ارزیابی شاخص های انجام کسب و کار». گزارش بنگاه و پایش محیط کسب و کار. دفتر مطالعات گروه کسب و کار مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۰۶۶۶.
- دادگر، یدالله. (۱۳۸۶). «مروری بر تحولات مقوله کارایی در ادبیات اقتصادی». *مجله پژوهش حقوق و سیاست*، سال نهم، شماره ۲۳.
- دادگر، یدالله. (۱۳۸۹). *مؤلفه ها و ابعاد اساسی حقوق و اقتصاد*. تهران: انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نور علم. چاپ اول.
- راسخ، محمد. (بی تا). *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*. چاپ اول. تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- سیدامیر سیاح، موسی شهبازی غیانی و زهرا نعیمی. (۱۳۹۱). «پایش محیط کسب و کار ایران در بهار ۱۳۹۱». گروه مطالعات کسب و کار مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- طباطبایی، محمدحسین. (بی تا) *المیزان فی تفسیر القرآن*، ج ۱. قم: انتشارات جامعه مدرسین.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۷). *گامی به سوی عدالت*. جلد اول. چاپ اول تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۵). *فلسفه حقوق*. جلد اول. انتشارات به نشر. چاپ چهارم. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۵). *فلسفه حقوق*. جلد اول. چاپ چهارم. تهران: انتشارات به نشر.
- کوروش کاویانی، (۱۳۸۶). «مروری بر تحولات مقوله کارایی در ادبیات اقتصادی». *مجله پژوهش حقوق و سیاست*، سال نهم، شماره ۲۳.
- کوروش کاویانی، (۱۳۸۶). «درآمدی بر تحلیل اقتصادی حقوق». *مجله پژوهش حقوق و سیاست*، سال نهم، شماره ۲۳.
- محمدی، ابوالحسن. (۱۳۸۴). *مبانی استنباط حقوق اسلامی*. چاپ نوزدهم. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مرکز مالگیری، احمد. (۱۳۹۰). «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری». *فصلنامه مجلس و پژوهش*. سال

هجدهم. شماره شصت و هفتم.

- CEPEJ (The European Commission for the Efficiency of Justice). (2012). European judicial system, Edition 2012(2010 data). council of Europe publishing Available at:
- <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp>
- Djankov, Simeon. Rafael La Porta. Florencio Lopez-de-Silanes. and Andrei Shleifer. (2002). Courts: the Lex Mundi Project. Institute of Economic Research. Harvard University. Working Paper No. 1951. Available: <http://ssrn.com/abstract_id=304453>
- Lhuillier, Julien; Daria Lhuillier-Solenik; Géraldine Carmela Nucera; Jacqueline Passalacqua. (n.d.) Enforcement of court decisions in Europe, Report prepared by the Research Team on enforcement of court decisions (University Nancy (France) / Swiss Institute of comparative law) and discussed by the CEPEJ-GT-EVAL at their 8th meeting. Available at: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp>
- Mathis, Klaus. (2009). *Efficiency Instead Of Justice?* Translated By Deborah Shannon, Springer Cinece And Business Media.
- The World Bank. (2011). Doing business 2012. economy profile: Islamic republic of iran:. Available at <<http://www.doingbusiness.org/>>
- The World Bank. (2019). Doing Business 2019, Training for Reform. Available at <<http://www.doingbusiness.org>>
- The World Bank Group. (2019). Doing Business 2019, Training for Reform, Economy Profile, Iran, Islamic Rep. A World bank Group Flagship Report, 16TH Edition.
- Velicogna, Marco. (n.d.). Use of information and communication technologies in judicial system, CEPEJ Studies No. 7. Available at: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp>
- Zywicki, Todd J. (2008). Posner, Hayek & The Economic Analysis Of Law. Iowa Law Review, Vol 93. No 2. pp 559-603. February. Available at <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=957177>