

## تأثیر کارآمدی قوه قضائیه بر محیط کسب و کار<sup>۱</sup>

### مقدمه

عملکرد مناسب نهادهای حقوقی و قضایی برای تحقق رشد اقتصادی و کاهش فقر در اقتصاد حیاتی هستند. این نهادها، قواعدی را تعیین می‌کنند که عملکرد بازارها را رقم می‌زند. آنها ابزاری برای حل و فصل اختلافات، کیفیت معاملات و حمایت از حقوق اقتصادی و اجتماعی فراهم کرده و باعث پاسخگویی حکومت‌ها در مقابل رفتارهایشان می‌شوند. تحقیق حاضر، تجربه تلاش‌های کشورهای درحال گذار اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع برای اصلاح نهادهای حقوقی و قضایی را بررسی می‌کند. داده‌های تحقیق، برگرفته از منابع متعددی است و هدف آن، ارزیابی ویژگی‌های منحصر به فرد نظام‌های حقوقی کشورهای متعددی درحال گذار است تا اینکه روشن شود آنها در طی سال‌های اخیر چه تغییراتی را تجربه کرده‌اند. به نظر می‌رسد می‌توان از تحولات و اصلاحات قضایی در کشورهای مورد بررسی، درس‌هایی برای اصلاحات در نظام حقوقی ایران فرا گرفت و اعمال کرد.

### ۱. جایگاه قوه قضائیه در محیط کسب و کار

چنان‌که از پیمایش‌های انجام شده برمی‌آید، کسب و کارها در جنوب شرق اروپا (شامل آلبانی، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، رومانی و صربستان مونته‌نگرو)، قوه قضائیه را بزرگترین مشکل خود می‌دانند، درحالی که کسب و کارها در کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و کشورهای الحاقی به اتحادیه اروپا (به غیر از لیتوانی، لهستان و جمهوری اسلواکی) کمتر محاکم قضایی را به عنوان معضل برای کسب و کارشان تلقی می‌کنند.

در این تحقیق از بنگاه‌هایی که در پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی شرکت کردند خواسته شد تا ارزیابی خود را از چهار بُعد عملکرد محاکم قضایی (منصفانه بودن و درستکاری، سریع بودن، ارزان بودن و توانایی برای اجرای احکام) را ارائه کنند. به شکل مشابهی، از بنگاه‌ها خواسته شده بود تا ارزیابی کنند که به چه نحوی عملکرد قوه قضائیه برای فعالیت و رشد شرکت مشکل‌ساز می‌شود.<sup>۲</sup>

۱. این نوشتار، برگرفته از گزارشی با مشخصات زیر است:

James H. Anderson and David S. Bernstein and Cheryl W. Gray, "Judicial Systems in Transition Economies; Assessing the Past, Looking to the Future", Washington, D. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, D.C. 2005.

لازم به ذکر است که متن کامل گزارش مذکور توسط دفتر اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)، ترجمه و به زودی منتشر خواهد شد.  
۲. فهرست کشورهایی که در این پیمایش مورد بررسی قرار گرفتند عبارت است از: ۱. هند، ۲. رمانی، ۳. ترکیه، ۴. لهستان، ۵. روسیه، ۶. بلغارستان، ۷. جمهوری اسلواکی، ۸. آفریقای جنوبی، ۹. نیجریه، ۱۰. بلاروس، ۱۱. شیلی، ۱۲. اسلونی، ۱۳. لیتوانی، ۱۴. چین، ۱۵. جمهوری چک، ۱۶. استونی، ۱۷. مجارستان، ۱۸. ایتالیا، ۱۹. اسپانیا، ۲۰. پرتغال، ۲۱. آلمان شرقی (سابق)، ۲۲. برزیل، ۲۳. لتونی، ۲۴. آرژانتین، ۲۵. مکزیک، ۲۶. جمهوری کره، ۲۷. اتریش، ۲۸. فرانسه، ۲۹. بلژیک، ۳۰. ایرلند، ۳۱. بریتانیا، ۳۲. ایرلند شمالی، ۳۳. ژاپن، ۳۴. ایالات متحده آمریکا، ۳۵. سوئیس، ۳۶. آلمان غربی، ۳۷. نروژ، ۳۸. فنلاند، ۳۹. دانمارک، ۴۰. کانادا، ۴۱. هلند، ۴۲. سوئد، ۴۳. ایسلند.

## ۲. اهمیت سرعت رسیدگی به دعاوی از نظر بنگاه‌ها و صاحبان کسب‌وکار

از نظر بنگاه‌ها، توانایی محاکم قضایی برای داوری در مورد اختلافات به شکلی کارآمد و سریع، به کاهش نااطمینانی در معاملات تجاری بالفعل یا بالقوه کمک می‌کند. در سال ۱۹۹۹، تنها ۱۵ درصد از بنگاه‌ها در اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع بر این نظر بودند که «محاکم قضایی، سریع هستند». این درصد در سال ۲۰۰۲، حتی به کمتر از این رسید. در یک نظرسنجی از پاسخ‌دهندگان خواسته شد تا در موردی فرضی درباره وصول یک طلب، تخمین بزنند که رسیدگی به هر کدام از مراحل بسیاری که برای این کار در نظر گرفته شده، چقدر زمان می‌برد. با تجمیع این مراحل به سه مرحله زمانی گسترده یعنی پیش از دادگاه، دادگاه و اجرای حکم می‌توان به دیدگاهی در مورد محدودیت‌ها دست یافت. به‌رغم وجود تنوع زیاد در پاسخ‌ها، این نکته شایان ذکر است که وصول طلب از طریق محاکم قضایی در اغلب کشورهای درحال گذار، ۲۰۰ روز زمان نیاز است. در سه کشور لهستان، صربستان و مونته‌نگرو و اسلونی، این زمان نزدیک به سه سال است.

میانگین طول زمانی که در کشورهای درحال گذار برای وصول یک طلب نیاز است، دو برابر میانگین زمانی است که در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) که درآمد بالاتری دارند برای این کار صرف می‌شود.

تجربه پروژه‌های اصلاحات قضایی مستمر در آلبانی، ارمنستان، کرواسی و مقدونیه (یوگسلاوی سابق) نشان می‌دهد که رایانه‌ها، نرم‌افزار و دیگر ابزارهای کمکی فناوری اطلاعات، زمانی بیشترین تأثیر را بر کارآمدی گردش کار محاکم قضایی دارند که:

۱. گردش کار و طرز عمل محاکم قضایی، پیشرفته باشد و این گردش کار، مجهز به رهبری و کمک وسیع قضاتی باشد که از این گردش کارها منتفع خواهند شد.

۲. این طرز عمل منطبق با قواعد و رویه‌های موجود و پرونده‌هایی باشد که در عمل در جریان هستند.

۳. این طرز عمل با یک تعهد شفاف از طرف قوه قضائیه همراه باشد که برطبق آن، قوه قضائیه متعهد شود تا منابع مالی و انسانی لازم برای حفظ نظام‌های فناوری اطلاعات را فراهم کند. سیستم‌های رایانه‌ای، به‌ویژه نرم‌افزار مدیریت پرونده، می‌توانند با شفاف‌سازی از طریق دسترسی عمومی به اطلاعات (عموماً از طریق ارتباطات اینترنتی به اطلاعات و احکام قضایی) و تسهیل در واگذاری تصادفی پرونده‌ها، باعث تقویت پاسخگویی قضایی نیز شوند.

## ۳. ضمانت اجرای احکام صادر شده توسط محاکم قضایی

یکی از جنبه‌های عملکرد محاکم قضایی، ضمانت اجرای احکام صادر شده آنها است. زمانی که این بنگاه پس از برگزاری دادگاه برای اجرای احکام آن در مورد وصول طلب خود از دست می‌دهد، زمان قابل توجهی بین ۳۰ تا ۶۰ روز بوده است. در ۱۵ کشور درحال گذار، بیش از چهار ماه برای اجرای یک حکم قضایی زمان نیاز است. در واقع، در تعداد انگشت‌شماری از کشورهاست که زمان مورد نیاز برای اجرای حکم، طولانی‌تر از زمان پیش از محاکمه یا زمان برگزاری دادگاه برای وصول طلب است. برای مجموع کشورهای درحال گذار، در سال ۲۰۰۲ به نسبت سه سال قبل از آن، درصد بیشتری از بنگاه‌ها نگاه منفی به محاکم قضایی داشتند. درحالی که بلغارستان، گرجستان، رومانی، جمهوری اسلواکی، اسلونی و ازبکستان، کاهش چشمگیری داشتند، فقط در چهار کشور - شامل آلبانی، بلاروس، لتونی و اوکراین - شاهد بهبود قابل توجهی هستیم. کمتر از نیمی از بنگاه‌ها در تقریباً همه کشورهای درحال گذار پیمایش شده در سال ۲۰۰۲، معتقد بودند که محاکم قضایی قادر به اجرای احکامشان هستند.

#### ۴. درس‌هایی برای اصلاحات در قوه قضائیه

- **تکمیل استقلال ساختاری از طریق استقلال عملیاتی:** تاکنون، تلاش‌ها برای ایجاد یک قوه قضائیه غیرسیاسی و مستقل در کشورهای درحال گذار، عمدتاً بر وجوه رسمی استقلال ساختاری متمرکز بوده و از اصلاحاتی که قوای قضائیه را به شکل عملیاتی از وزارت دادگستری مستقل می‌کند غفلت شده است.
- **ارتباط میان افزایش استقلال با تقویت پاسخگویی:** استقلال و پاسخگویی باید هم درستکاری و هم کیفیت قوه قضائیه را هدف بگیرد. انتصاب قضات براساس شایستگی و انتصاب شفاف قضات، واگذاری تصادفی پرونده‌ها، انتشار کامل احکام قضایی، ارزیابی‌ها و چارچوب‌های نظارتی یکسان برای بررسی ترفیعات قضات یا رسیدگی به شکایت‌ها و شیوه‌های قوی برای دریافت بازخورد از شهروندان و رسانه‌ها در مورد عملکرد قضایی، برخی ابزارهایی هستند که می‌توان از طریق آنها پاسخگویی و درستکاری قضایی را افزایش داد.
- **بهبود کارآمدی:** بهبود مدیریت و عملکرد کارآمدتر محاکم قضایی، مزیت دیگر استقلال عملیاتی است. بی‌توجهی که در ابتدا به اصلاحات قضایی شد، به‌ویژه فقدان توجه به نهادسازی، انبانی از پرونده‌های انباشته را در تقریباً تمام محاکم قضایی این مناطق به وجود آورد. این پرونده‌های انباشته و سرعتی که محاکم قضایی می‌توانند صرف حل و فصل یک اختلاف بکنند، به‌طور مستقیم بر اعتماد بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران به نظام قضایی تأثیر می‌گذارد. برخی از کشورها با ایجاد محاکم ویژه یا ایجاد تقسیم‌بندی‌های تخصصی در محاکم قضایی، اصلاح رویه‌ها در جهت کاهش فرصت برای طرف‌هایی که خواستار به تعویق انداختن رسیدگی هستند، افزایش اختیار قضات برای کنترل سرعت رسیدگی و حذف بسیاری از مسئولیت‌های غیرقضایی که بر قضات تحمیل شده بود (مانند ثبت وثیقه‌ها، بررسی صحت وصیتنامه‌ها، بررسی اسناد تأسیس بنگاه‌ها، یا برگزاری جلسه برای رسیدگی به اعتراضات صورت گرفته به رفتارها و عملکردهای سازمان‌های اجرایی)، گام‌هایی در جهت بهبود کارآمدی نظام محاکم قضایی‌شان برداشته‌اند. افزایش این‌گونه اقدامات و برداشتن قدم‌هایی دیگر برای تقویت کارآمدی، باید در اولویت نسل جدید اصلاحات حقوقی و قضایی باشد.
- **تکمیل کردن فرآیند قانونگذاری با اجرا و الزام قوانین:** اگر می‌خواهیم اصلاحات حقوقی تأثیر واقعی داشته باشند باید منابع برای اجرا و الزام اصلاحات قانونی چه از طریق محاکم قضایی و چه از طریق دیگر نهادهای اجرایی (شامل اداره‌های ثبت وثیقه‌ها و بنگاه‌ها، سردفتران اسناد رسمی، ضابطان قضایی، مأموران حل و فصل حساب‌های ورشکستگی، مأموران ثبت و ممیزی املاک مزروعی و غیرمنقول، پلیس و دادسراها)، تخصیص داده شده و بر اجرا و الزام اصلاحات قانونی تأکید شود. این درسی مهم از تجربه ده سال اول اصلاحات قضایی است. قوانین و مقرراتی که به شکل ضعیفی اجرایی می‌شوند یا اینکه اصلاً اجرا نمی‌شوند، سود ناچیزی برای کسب‌وکارها و افرادی که درصدد سرمایه‌گذاری و فعالیت در کشورهای درحال گذار هستند به وجود می‌آورند. یکی از اهداف مهم نسل جدید اصلاحات نهادی در بخش عمومی، باید کاهش «شکاف اجرایی» باشد. این امر، نیاز به افزایش در منابع و دیدگاهی بلندمدت برای حامیان و طرفداران اصلاح به یکسان دارد؛ درست همان‌طور که ایجاد یا تقویت نهادهای اجرایی نیاز به زمان و ممارست دارد.
- **اتخاذ دیدگاهی گسترده در مورد اصلاحات حقوقی و قضایی:** تشخیص اینکه چطور اصلاحات در ظاهر نامربوط می‌تواند بر محاکم قضایی و قوه قضائیه تأثیر بگذارد، ضروری است. برای مثال، اعطای حقوق جدید به شهروندان برای طرح دعوی بدون رسیدگی موازی به آن در دادگاه دیگر، ظرفیت قضات را برای فهم پرونده‌ها افزایش داده است. برطبق این حقوق جدید، محاکم قضایی می‌توانند برای رسیدگی به اختلافات جدید، وقفه‌هایی در پرونده ایجاد کنند. تغییرات پی‌درپی در قوانین و مقررات از طریق یک فرآیند تهیه پیش‌نویس قانونی غیرشفاف، می‌تواند استفاده‌کنندگان از قوانین جدید را دچار سردرگمی کند و باعث ناتوانی قضات در تفسیر و اعمال مؤثر قوانین جدید شود.