

مدیریت منابع در جهت ارتقای دادرسی مدنی و اداری

توصیه‌های کمیسیون کارآمدی قضایی شورای اروپا

تحقیق و ترجمه: امین طاهرخانی

کمیسیون اروپایی کارآمدی قضایی یکی از نهادهای شورای اروپا از ۴۷ کشور عضو شورای اروپا تشکیل شده که وظیفه‌ی اصلی آن محسوب می‌شود. این کمیسیون از کارشناسان و متخصصانی ارزیابی کارآمدی نظام‌های قضایی اعضای شورای اروپا می‌باشد.



CEPEJ
STUDIES No. 22

European Commission for the Efficiency
of Justice (CEPEJ)

کمیسیون علاوه بر تعریف و ارائه‌ی شاخص‌هایی به منظور ارزیابی عملکرد نهادهای قضایی، مشکلات و موانع موجود در ارتقای کارآمدی دستگاه‌های قضایی کشورهای عضو را شناسایی و راهکارهایی ارائه می‌نماید. این نهاد، در راستای انجام مأموریت‌های خود از نخبگان، صاحب نظران و هم‌چنین نهادهای غیردولتی منطقه‌ای و بین‌المللی بهره می‌برد.

بحث چگونگی بهبود و ارتقای کیفیت خدماتی که از جانب دستگاه قضایی ارائه می‌گردد و تناسب آن با انتظارات مراجعین محاکم و نهادهای مرتبط با دستگاه قضا موجب شد که مجمع عمومی کمیسیون در آخرین ماه سال ۲۰۱۶ سندی تحت عنوان «راهنمای رویه‌ی مطلوب» که توسط «کارگروه کیفیت دادگستری» تنظیم و تهیه گردیده بود را تأیید و منتشر نماید.

در این سند ابتکارها و اقدامات ساختاری که توسط برخی از کشورهای عضو شورای اروپا در جهت بهبود نظام دادرسی مدنی (حقوقی) و اداری اتخاذ گردیده، در بخش‌های مختلف مورد بحث قرار گرفته است. کمیسیون هدف از انتشار این سند را ارائه‌ی چارچوبی جهت بهره‌مندی سیاست‌گذاران و مدیران عالی نظام‌های قضایی کشورهای عضو از تجارب موفق اعلام نموده است.

یکی از ویژگی‌های مثبت این سند، بیان توازن جنبه‌های مثبت و منفی تجارب و اقدامات صورت گرفته در برخی کشورهای عضو می‌باشد که این امر کمک بسزایی به سیاست‌گذاران در آینده‌نگری و مرتفع نمودن ایرادهای مطرح پیرامون کاربست این تجارب نموده است. همچنین باید توجه داشت که پیشنهادهای و رهنمودهای سند به طور مشخص مربوط به دادرسی مدنی (حقوقی) و اداری است و غالباً دادرسی کیفری را در بر نمی‌گیرد. به عنوان یک قاعده، زمانی که قصد سنجش و ارزیابی نظام مدیریت قضایی را داریم می‌بایست سه معیار را مدنظر قرار دهیم:

۱- **منصفانه بودن فرآیند رسیدگی و تصمیم اتخاذ شده**

۲- **بازه زمانی رسیدگی**

۳- **هزینه‌های تحمیل شده به اصحاب دعوی و هم‌چنین هزینه‌های عمومی**

کارآمدی نظام قضایی در گرو توازن و هماهنگی میان این سه عنصر اساسی می‌باشد و وظیفه‌ی سیاست‌گذاران و مدیران عالی قضایی است تا با بهره‌گیری از امکانات، توازن مطلوب را ایجاد نمایند. آن چه در این خصوص حائز اهمیت است، توجه به هر سه مورد می‌باشد و به عبارتی نمی‌بایست هیچ یک از عناصر را قربانی دیگری

نمود. برای مثال کاهش هزینه‌های عمومی نباید منجر به کاهش دسترسی مردم به مراجع قضایی شود و یا کاهش زمان رسیدگی نمی‌بایست به نحوی باشد که باعث کاهش کیفیت رسیدگی و عدم رعایت اصول مهم رسیدگی مانند اصل تناظر گردد.

در سند ارائه شده از جانب کمیسیون کارآمدی قضایی، اقدامات و تجارب موفق ذیل سه محور اصلی تدوین یافته‌اند: یکی از مهمترین محورها، ساختار و سازمان قضایی به ویژه بخشی است که مربوط به محاکم و رسیدگی‌های قضایی می‌شود. محور بعد به قواعد رسیدگی و نقش قضات در تمهید و آماده‌سازی پرونده جهت رسیدگی و صدور رأی اختصاص یافته، همچنین، در این بخش به موضوع مدیریت زمان رسیدگی و نقش قاضی در این فرآیند نیز اشاره شده است. در محور آخر به موضوع مهم کاهش مراجعه به دادگستری و مدیریت آن پرداخته شده که شامل ارتقای دسترسی به روش‌های جایگزین حل و فصل اختلافات از جمله سازش و میانجی‌گری می‌باشد. در این شماره پیرامون ساختار و سازمان قضایی به تجارب و اقدامات برخی کشورهای عضو که به عنوان رویه‌ی مطلوب مورد تأیید کمیسیون کارآمدی قضایی قرار گرفته است، می‌پردازیم.

سازمان محاکم و عقلایی کردن روش‌های کاری

■ **معیارمند کردن تخصیص و جابه‌جایی نیرو**
کشورهای متعددی در پاسخ به عدم تناسب و کمبود نیروی انسانی در برخی واحدها و شعب نسبت به حجم کاری آنها، اقدام به بازتوزیع نیروی انسانی موجود نمودند. همچنین حذف برخی محاکم و شعب زائد و بهره‌گیری مجدد از نیروی انسانی واحدهای منحل شده در شعب با حجم کاری بالا نیز از دیگر راهبردهای مطلوب محسوب می‌شود. لازمه‌ی این امر، اصلاح معیار تخصیص نیرو و چابک نمودن فرآیندها و مکانیسم‌های جابجایی و بکارگیری کارکنان (اعم از قضات و کارمندان) در واحدها و شعب دیگر می‌باشد.

در سال ۲۰۱۳ نظام قضایی بلژیک، اصلاحاتی در خصوص تعداد و محدوده‌ی جغرافیایی حوزه‌های قضایی اعمال کرد که پویایی و جابجایی کارکنان دستگاه قضا را تسهیل نمود. به نحوی که با کاهش تعداد حوزه‌های قضایی از ۲۷ حوزه به ۱۲ حوزه‌ی قضایی، امکان جابجایی و به‌کارگیری قضات و دادستان‌ها در محدوده‌ی

جغرافیایی وسیع تری امکان پذیر گردید. با بهره‌گیری از این امکان، در مواقع غیرقابل پیش‌بینی که برخی شعب با تراکم کاری زیاد مواجه می‌شوند، امکان استفاده از قضات و دادستان‌های همان حوزه قضایی برای آن شعب وجود دارد. نکته‌ی حائز اهمیت این است که در خصوص این بخش وجود دارد و مورد توجه تنظیم‌کنندگان سند نیز قرار گرفته است، سوء استفاده از سهولت جابجایی و انتقال قضات می‌باشد و به ویژه اگر جابجایی قضات در حوزه‌ی قضایی به عنوان ابزاری جهت اعمال فشار بر قضات مورد استفاده قرار گیرد. ملاحظاتی مربوط به این امر می‌بایست در فرآیند تنظیم مقررات مربوط به سهولت جابجایی و پویایی نظام مدیریت قضایی مورد توجه قرار گیرد.

با این وجود باید اذعان نمود که در صورت عدم تناسب و شکاف زیاد میان حجم کاری با فراوانی نیروی انسانی، افزایش تعداد قضات و کارکنان محاکم همچنان به عنوان راهبردی اساسی قلمداد می‌گردد. البته با توجه به

مسئولیت سنگینی که به کارکنان محاکم اعم از قضات و کارمندان سپرده می‌شود، افزایش جذب و استخدام نمی‌بایست به هیچ وجه منجر به نادیده گرفتن و یا حتی کم‌توجهی به معیارهای دقیق‌گزينش شود و یا موجب کاهش کیفی سطح آموزش‌های بدو و ضمن خدمت گردد.

■ **بهره‌گیری از نهاد «قاضی موقت»**

یکی از تجارب ارزنده‌ی حوزه‌ی مدیریت قضایی، ایجاد و بهره‌گیری از نهاد «قاضی موقت» (Temporary judge) و یا «قاضی کمکی» (Auxiliary judge) می‌باشد. برخی از کشورها از جمله استرالیا و پرتغال قوانین و مقررات مفصلی را پیرامون نحوه جذب و همکاری قضات موقت به تصویب رسانده‌اند.

به طور مختصر، نهاد قاضی موقت با هدف پاسخ به نیاز موقتی دستگاه قضا به نیروی انسانی ایجاد گردیده تا از حجم کاری شعبی که موقتاً با تراکم پرونده‌ها مواجه هستند، بکاهد. در استرالیا طبق

نماید که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: اجرای احکام، برگزاری مزایده، اجرای مجازات‌های جایگزین حبس، و معاضدت‌های حقوقی.

در سال ۲۰۱۶، فرانسه تصمیم گرفت تا از افرادی که از تخصص بالایی در حوزه‌ی مسائل حقوقی و قضایی برخوردارند، تحت عنوان دستیار حقوقی در محاکم مدنی (حقوقی) و اداری استفاده نماید. این افراد ممکن است به واسطه‌ی تحصیلات عالی دانشگاهی در رشته‌های حقوقی دارای تخصص خاصی باشند و یا به سبب فعالیت مستمر حقوقی در مشاغل حقوقی و قضایی، طی سال‌های متمادی تجارب مفید و ارزنده‌ای کسب نموده باشند. همکاری با این اشخاص در قالب قراردادهای موقت دو یا سه ساله صورت می‌گیرد که حداکثر امکان تمدید این قرارداد برای دو دوره وجود دارد.

در مجموع باید اذعان نمود که بهره‌گیری از منابع انسانی پشتیبان تحت هر عنوانی که صورت پذیرد (دستیار قضایی، دستیار حقوقی، کارکنان غیرقضایی، قاضی غیرحرفه‌ای و ...) در صورتی منجر به ارتقای بهره‌وری قضات و همچنین ارتقای سطح کیفی دادرسی می‌گردد که نیروی انسانی که به عنوان دستیار قضایی و یا نهادهای حقوقی مشابه به کار گرفته می‌شود، لزوماً آموزش‌های لازم و کافی تئوری و عملی را بگذرانند. هم‌چنین از دیگر ملاحظات که در خصوص نهاد دستیار قضایی مطرح است، موضوع ایجاد سازوکارهای نظارتی دقیق می‌باشد که این الزام، در صورت تفویض اختیارات قضایی و یا شبه قضایی از اهمیت بیشتری برخوردار است.

■ منابع:

CEPEJ-GT-QUAL. (2016). Structural measures adopted by some Council of Europe member states to improve the functioning of civil and administrative justice. Strasbourg: CEPEJ.
Council of Europe. (n.d.). Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ). Retrieved 2018, from European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ): <https://www.coe.int/en/web/cepej>
Judicial Conference of Australia. (2017). Temporary Judicial Officers in Australia. Melbourne: Judicial Conference of Australia.



دستیار قضایی با توجه به خصوصیات هر نظام قضایی تعیین می‌گردد که در این جا به دو مدل مهم و رایج آلمانی- اتریشی و فرانسوی می‌پردازیم. در مدل فرانسوی، دستیار قضایی جزو کارکنان غیرقضایی محسوب می‌شود که در رسیدگی و هم‌چنین تنظیم پیش نویس تصمیمات و بررسی پرونده به قاضی کمک می‌کند. امور مختلفی ممکن است به دستیار قضایی محول شود که از جمله می‌توان به طور مختصر به موارد ذیل اشاره نمود:

- بررسی پرونده و انجام تحقیقات لازم جهت راهنمایی و ارائه‌ی مشورت به قاضی پیش از تشکیل جلسه دادرسی؛
 - اخذ شهادت شهود؛
 - تنظیم صورت‌مجلس و سایر اسناد قانونی؛
 - نظارت بر اجرای صحیح امور در بایگانی؛
 - مدیریت ارائه‌ی ادله؛
 - راهنمایی و پشتیبانی مراجعین در رعایت مسائل شکلی قانونی.
- بر خلاف مدل فرانسوی، در مدل آلمانی- اتریشی دستیار قضایی به عنوان یک نهاد مستقل قضایی شناخته می‌شود که موظف به انجام اموری است که از سوی قانون گذار به وی محول گردیده که این امور می‌توانند دارای ماهیت قضایی باشند. به عبارتی دیگر، دستیار قضایی در مدل دوم به عنوان کمک و دستیار قاضی ایفای نقش نمی‌کند و نقش معاضدتی ندارد بلکه دارای نظری مستقل از قاضی است که می‌تواند در حل پیچیدگی‌های پرونده مفید واقع گردد. هم‌چنین دستیار قضایی در این معنا قادر است طبق قانون در برخی از امور به طور مستقل اقدام

قانون، قاضی موقت حداکثر برای بازه‌ی زمانی ۱۲ ماهه می‌تواند به کار گرفته شود.

معمولاً قضات کمکی یا قضات موقت از میان قضات بازنشسته انتخاب می‌شوند؛ البته معیارهای قانونی به منظور بررسی شرایط سنی و سلامت این اشخاص وجود دارد، به نحوی که در استرالیا، قاضی بازنشسته‌ای که سن او بیش از ۷۵ سال باشد، به عنوان قاضی موقت نمی‌تواند بکارگیری شود.

■ بازسازی و نوسازی ساختمان محاکم

ساختمان و به عبارتی فضای فیزیکی محاکم یکی از عوامل مهمی است که به طور مستقیم در کارآمدی محاکم و میزان رضایتمندی مراجعان نقش دارد. هر چند در برخی از کشورها از جمله انگلستان، امکان حل و فصل آنلایین برخی از اختلافات فراهم گردیده اما هم‌چنان توجه به ساختمان محاکم و تناسب آن با وظایف و شأن دادگستری از موضوعات مورد توجه در کمیسیون می‌باشد. اخیراً در ترکیه، اسلوواکی، بلغارستان و اسلوانی تلاش‌های قابل توجهی در بازسازی و نوسازی ساختمان محاکم صورت پذیرفته است.

■ دستیار قضایی و دسته بندی‌های نوین حرفه‌ای (شغلی)

نظام‌های قضایی متعددی به منظور کمک به قضات در اجرای وظایفشان و کاهش حجم کاری آنان، گروه جدیدی از کارکنان را تحت عنوان «دستیار قضایی» (Legal assistant) به خدمت گرفته‌اند. شیوه‌ی بکارگیری و حیطه‌ی وظایف