



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پرومسی

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

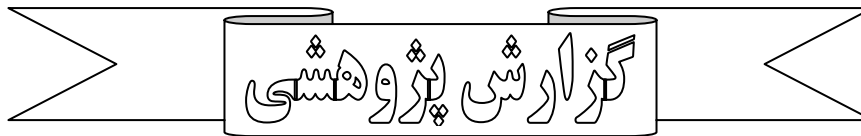
پرونده های قضایی و تدابیر قضازدایی

گزارش تحلیلی علل تشکیل

۱۵



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



سال دوم، شماره پانزدهم

گزارش تحلیلی علل تشکیل پرونده های قضایی و تدابیر قضازدایی

نصرالدین امین ورزلی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

طرح جلد: محمد جواد صلواتی تهرانی

تاریخ تهیه: دی ۱۳۸۸

معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی باشد.

کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می باشد.

« فهرست مطالب »

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۱	پیشگفتار.....
۳	مقدمه
۳	۱- قضازدایی و سازش و میانجی‌گری (مصالحه‌ی بیرون از دادگاه).....
۵	۲- مبنا، اهداف، شرایط و آثار برنامه‌های سازش و میانجی‌گری و مصالحه‌ی بیرون از دادگاه.....
۷	۳- امتیازات و آثار برنامه‌های مصالحه‌ی بیرون از دادگاه.....
۹	۴- قضازدایی، میانجی‌گری و سازش در آئینه آموزه‌های نظام قضایی اسلام.....
۱۱	۵- داوری در نظام قضایی اسلام و قوانین موضوعه ایران.....
	۶- قضازدایی، میانجی‌گری و سازش در برنامه دوم توسعه قضایی کشور و احکام قوه قضائیه در برنامه پنجم توسعه.....
۱۴
۱۶	۷- گزارش تحلیلی بررسی «علل تشکیل پرونده‌های قضایی در وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی».....
	۸- راهکارها و پیشنهادهایی برای تحقق ایده قضازدایی و کاهش روند تشکیل پرونده‌های قضایی در دستگاه‌های اجرایی.....
۲۲
۲۵	منابع و مأخذ.....

پیشگفتار

با تحول مفهوم «عدالت تنبیهی» (رویکرد جرم‌انگاری) به «عدالت ترمیمی» (رویکرد جرم‌زدایی)، نظام‌های نوین قضایی، امروزه تدابیر قضازدایی را در صدر برنامه‌های خود مورد تأکید قرار داده و از انواع جایگزین‌ها به عنوان مجازات استفاده می‌نمایند. جایگزین‌هایی چون رفع اختلاف یا داوری، به طور گسترده‌ای در موضوع‌های مدنی برای حل دعاوی و در جهت عدم تشکیل پرونده قضایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسأله حل و فصل و رسیدگی به اختلاف‌ها بیرون از دستگاه قضایی (دادگاه) که از آن به مصالحه بیرون از دادگاه تعبیر می‌شود، - در قالب طرح‌هایی مثل سازش و میانجی‌گری - امروزه به یک رویکرد مهم قضایی در سطح جهان تبدیل شده است.

در گزارش تحلیلی حاضر، مفهوم و مصادیق مجازات‌ها و جایگزین‌های نوین قضایی در چارچوب موضوع تدابیر قضایی به اجمال مطرح شده و به طور خاص ابعاد، امتیازات و آثار میانجی‌گری و سازش (مصالحه بیرون از دادگاه) مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین موضوع قضازدایی، میانجی‌گری و سازش و داوری در آیین آموزه‌های نظام قضایی اسلام و قوانین موضوعه ایران مورد بحث قرار گرفته و در این زمینه به موارد مرتبط با موضوع از جمله تکالیف و وظایف قوه قضائیه در برنامه دوم توسعه

قضایی کشور (۸۷-۱۳۸۳) و احکام قوه قضائیه در برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اشاره شده است. گزارش حاضر، بررسی تحلیلی از نتایج و محتوای گزارش های معاونت نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور است که در این گزارش به توصیف و تحلیل روال و فرآیند آن اقدام گردیده است. در این تحلیل، «ضعف ها و مشکلات قانونی به عنوان مهم ترین عامل محوری و مشترک در بررسی علل تشکیل پرونده های قضایی در دستگاه های اجرایی» مطرح و مصادیق و ابعاد آن به طور مشروح مورد بررسی قرار گرفته و همچنین عواملی چون عدم دقت، اهتمام و جدیت کافی به گزینه های غیرقضایی (نظیر مداخلات و تعاملات مدیریتی) فراروی فرآیند حل و فصل اختلافات و شکایات مطرح شده است.

در پایان پیشنهادهایی مبتنی بر محتوای گزارش های بازرسی جهت تحقق اندیشه قضا زدایی و مصالحه بیرون از دادگاه ارائه شده است. امید است گزارش حاضر در راستای اهداف و وظایف سازمان مورد توجه قرار گرفته و اصحاب اندیشه و نظر در جهت تکمیل، تصحیح و تعمیق آن بکوشند.

حسن صفرخانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه ریزی

مقدمه

به طور کلی پذیرفته شده که جرم و ارتکاب جرم - حتی چنانچه دستگاه عدالت کیفری با آن برخورد کرده باشد موضوعی است که به جامعه مربوط می‌شود. در حالی که در نظام‌های سنتی، بدون توجه نظام‌مند به زمینه‌ها و عوامل وقوع جرم، صرفاً و به صورت واحد و با تشکیل پرونده‌های قضایی با مجرم به عنوان عامل جرم برخورد می‌شد. به طور کلی هر پدیده اجتماعی آثار و عوارض خاص خود را دارد، بررسی‌ها نشان می‌دهد تشکیل پرونده‌های قضایی هم می‌تواند آثار و موارد زیر را به دنبال داشته باشد:

- تحمیل هزینه‌های مضاعف به جامعه
- هدر رفتن انرژی، زمان، منابع و ...
- درگیر شدن تعدادی نیروی انسانی قابل توجه در فرآیندهای مختلف تشکیل پرونده‌های قضایی
- ایجاد جو قضایی و پرونده‌سازی به جای رویکرد قضازدایی و جو حل و فصل اختلافات
- طولانی‌تر شدن زمان و اطلاع دادرسی پرونده‌های موجود
- پیچیده‌تر و طولانی‌تر شدن فرآیند حل مشکلات دستگاه‌های اجرایی و کارکنان

خط مشی ها گرایش های اخیر در نظام های نوین قضایی بر موارد زیر تأکید می کند:

بعضی از نکات درباره جایگزین ها عبارتند از:

- پیش بینی جبران خسارت ناشی از برخی جرم ها و پیشگیری از تبدیل شدن بسیاری از تعارض ها و اختلافات به جرم و جنایت و به کارگیری «جرم زدایی» به جای «جرم انگاری»
- میانجی گری و سازش - از رهگذر میانجی مورد پذیرش طرفین - می تواند راه حلی برای کاهش مرافعه های فزاینده، پیش از تبدیل شدنشان به دعوای قانونی باشد.
- با توجه به اصل «پیشگیری بهتر از درمان است» می توان همه مردم را در باره مزیت های پرهیز از دعوای قانونی آموزش داد و آگاه کرد.
- جایگزین «رفع اختلاف» یا داوری، روش پذیرفته شده ای است که به طور گسترده ای در موضوع های مدنی برای حل دعاها از آن استفاده می شود. روش مزبور می تواند به منزله گزینش دسترس پذیر باشد که دعاها را از محدوده عدالت کیفری بیرون نگه داشته و به طرفین کمک کند که مشکلاتشان را با همکاری و کمک یک میانجی بررسی کرده و با تصمیمی که الزام آور است حل کنند.

از این رهگذر، در نظام‌های نوین قضایی، جایگزین‌های متعددی برای مجازات زندان پیش‌بینی و ارائه شده‌اند که عناوین بعضی از آنها عبارتند از:

- تعویق و تعقیب
- نظارت الکترونیکی
- تعلیق مراقبتی فشرده
- پادگان‌های آموزش - اصلاحی
- کار عام‌المنفعه
- درمان
- جزای نقدی روزانه
- میانجی‌گری
- زندان خانگی (زندان در منزل)

۱- قضا‌زدایی و سازش و میانجی‌گری (مصالحه‌ی بیرون از دادگاه)

گسترش تدابیر قضا‌زدایی^۱ در سال‌های اخیر - به‌ویژه در قالب میانجی‌گری و سازش - در بیشتر کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی نمایان شده و به نتایج موفقیت‌آمیزی نیز منتهی شده است. در طول سالیان متمادی، در کشورهای غربی جنبش بزرگی در زمینه محدود کردن قلمرو حقوق کیفری و نهادهای قضایی به وجود آمده که حاصل آن، رشد و پیشرفت تدابیر و سازوکارهایی چون جرم‌زدایی^۲ و کیفرزدایی^۳ و قضا‌زدایی بوده است.

با گسترش این تدابیر - و در رأس آنها برنامه‌های سازش و میانجی‌گری - بسیاری از کشورها برنامه‌های آزمایشی متعددی طرح‌ریزی و اجرا کردند و

^۱ -diversion

^۲ -decriminalization

^۳ - depenalization

از آنجا که بیشتر این برنامه‌ها به نتایج خوبی منجر شد، برخی از این کشورها، آنها را وارد نظام حقوقی خود کردند.

پیشرفت برنامه‌های سازش در جهان غرب تا اندازه‌ای از تفکرات مذهبی حاکم بر اروپا تأثیر پذیرفته است، تا آنجا که چنین برنامه‌هایی مورد پشتیبانی کلیسا نیز واقع شده است، زیرا این باور وجود دارد که خداوند، ما را به ایجاد صلح در جهان توصیه می‌کند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که پیش از آنکه برنامه‌های سازش و میانجی‌گری به شکل امروزی در سطح اروپا و آمریکای شمالی رواج پیدا کند، در مشرق زمین، گونه‌هایی سنتی از روش‌های غیررسمی حل و فصل اختلاف‌ها (در قالب سازش و داوری) وجود داشته است.

برای نمونه در چین نزدیک به ۶ میلیون میانجی‌گر و در شهر پکن نزدیک به ۴۰/۰۰۰ سازشگر وجود دارد. ریشه‌های نهاد سازش و میانجی‌گری در چین به سنت‌های کهن این کشور بازمی‌گردد. در ژاپن نیز با الهام از رسم‌ها و عرف‌های سنتی - که روح گذشت متقابل را توجیه می‌کند - نهادهای صلح و سازش رواج دارد.

از جمله در سال ۱۹۲۲ نهادی به نام chotei به وجود آمد که به دعوای ناشی از اختلافات خانوادگی، کار، دعوای تجاری، دیون و ...

رسیدگی می‌کند. این نهاد، فراقضایی محسوب شده و شیوه رسیدگی در آن به کلی از آئین دادرسی معمول متفاوت است.

۲- مبنا، اهداف، شرایط و آثار برنامه‌های سازش و میانجی‌گری و مصالحه بیرون از دادگاه

ایده اصلی برنامه‌های مصالحه بیرون از دادگاه بر این تفکر استوار است که برخورد و تعاملی که از رفتار مجرمانه ایجاد شود، دو یا چند طرف را درگیر می‌کند که با پادرمیانی یک میانجی، اختلاف خود را رفع می‌کنند. به طور کلی، یک مصالحه موفقیت‌آمیز بیرون از دادگاه، پرهیز از رسیدگی‌های قضایی را موجب می‌شود و به همین جهت، نهاد سازش و میانجی‌گری را از بارزترین جلوه‌های تدابیر قضازدایی انگاشته‌اند. همچنین در یکی از طبقه‌بندی‌های نوینی که از تدابیر قضازدایی شده، سازش، میانجی‌گری و ترمیم^۱ در ردیف تدابیر موسوم به «انقطاع فرآیند کیفری»^۲ قرار گرفته‌اند.

به این ترتیب، برنامه‌های سازش و میانجی‌گری را در سه مرحله از یک فرآیند کیفری می‌توان تصور کرد:

^۱ -mediation reparation

^۲ -process interruption

- مرحله نخست که به میانجی‌گری و سازش در «مرحله تعقیب کیفری» اشاره دارد و در نظام‌هایی که تشکیلاتی به نام «دادسرا» دارند، معمولاً بر عهده دادستان و حتی بازپرس قرار دارد.
 - مرحله دوم که به فرآیند دادرسی مربوط بوده و در چارچوب وظایف دادگاه متصور است.
 - مرحله سوم که در مرحله اجرای حکم محکومیت صادره است و در دنباله وظایف دادگاه قرار می‌گیرد.
- به این دلیل سازش و میانجی‌گری از روش‌های «مصالحه بیرون از دادگاه» به شمار رفته‌اند که در جریان آن، دادستان یا قاضی بر حسب مورد از سازش‌گر یا میانجی می‌خواهد که «بیرون از دادگاه» مصالحه‌ای برقرار کند و امکان رفع اختلاف بیرون از دادگاه را به آگاهی همه طرف‌های درگیر برساند.
- ارزیابی‌ها نشان داده که میانجی‌گری و ترمیم، پاسخ پذیرفتنی و مؤثری در جرم‌های خرد است و می‌توان از آن برای قضا زدایی در پرونده‌های کوچک و کم‌اهمیت استفاده کرد.
- به عقیده صاحب‌نظران، برنامه‌های سازش و میانجی‌گری، نشانگر تصویری از عدالتند که بار قهرآمیز کمتری نسبت به عدالت کیفری سنتی دارند.

در همین راستا، امروزه مفهوم «عدالت تنبیهی»^۱ به «عدالت ترمیمی»^۲ تحول یافته است که در چارچوب آن، گونه‌هایی از قضاودایی و در رأس آنها سازش و میانجی‌گری (ترمیم) قرار می‌گیرد.

^۱ - retributive justice

^۲ - restorative justice

۳- امتیازات و آثار برنامه‌های مصالحه بیرون از دادگاه

همانگونه که اشاره شد، امروزه استفاده از روش‌های حل و فصل بیرون از دادگاه از جمله سازش و میانجی‌گری مورد پذیرش بیشتر کشورهای جهان قرار گرفته است، تا آنجا که بسیاری از این کشورها برای آن به اقدامات تقنینی (قانون‌گذاری) مبادرت ورزیده‌اند.

پذیرش همگانی برنامه‌های مصالحه بیرون از دادگاه نشان از امتیازهای بسیار این روش دارد. از جمله امتیازهای مهمی که برای این برنامه‌ها برشمرده‌اند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- از توسل به شیوه‌های سنتی رسیدگی‌های قضایی پرهیز می‌شود و بنابراین، نهادهای سازش و میانجی‌گری را می‌توان از بارزترین جلوه‌های تدابیر قضایی انگاشت.
- طرف‌های درگیر اختلاف - بزه‌کار و بزه‌دیده - هر دو می‌توانند به طور مستقیم در پرونده مورد اختلاف، تأثیرگذار باشند، زیرا همواره شانس حل و فصل اختلاف میان خود را دارند. در حالیکه این شانس در شیوه‌های سنتی دادرسی‌های قضایی وجود ندارد.
- استفاده از روش‌های مصالحه بیرون از دادگاه، برای نظام عدالت کیفری نیز سود (به ویژه اقتصادی) بسیاری دارد، زیرا در غیر این صورت، نظام

کیفری ناچار است هزینه‌های هنگفتی را صرف نظارت و نگهداری مجریان برای اصلاح و بازسازی آنان کند.

- در روش‌های حل و فصل سازشکارانه، به بزه‌دیده فرصت داده می‌شود تا احساسات خود را (برای نمونه شرم، خشم، حساسیت، رضایت و ...) ابراز کند، چرا که از این رهگذر امکان راهنمایی او برای مشاوره و درمان فراهم می‌شود.

- از نظر شکلی و تشریفاتی، روش‌های مصالحه بیرون از دادگاه، این امکان را فراهم می‌کنند که بزه‌دیده خسارت خود را بدون درگیر شدن در تشریفات دست و پاگیر اداری و کاغذبازی دریافت نماید. (مختومه شدن پرونده‌ها، قبل از تشکیل و رسیدگی در دادگاه) از آنجا که یکی از هدف‌های مهم میانجی‌گری، جبران خسارت بزه‌دیده است، بنیادهای خیریه و انجمن‌های مردم نهاد غیردولتی همواره کوشش کرده‌اند تا منابع مالی آن را فراهم کنند. به طور کلی، مراکز خدماتی و بخش خصوصی، از مهمترین اجرا کنندگان طرح‌های سازش و میانجی‌گیری در کشورها به شمار می‌روند. (مانند ستاد مردمی دیه)

هنگامی که صحبت از جایگزین‌های مجازات زندان در مفهوم گسترده آن می‌کنیم، منظور، هر گونه ضمانت اجرایی است که بتواند از همان ابتدا به طور کلی مانع توسط به مجازات زندان شود یا مدت زندان را کوتاه‌تر کند.

در این مفهوم، نه تنها جایگزین هایی مانند کار عام المنفعه یا حبس خانگی بلکه تعلیق ساده و تعلیق مراقبتی نیز در ردیف جایگزین ها یا مجازات های بینابین محسوب می شوند.

باید دانست هرگونه موفقیت در اجرای تدابیر جایگزین در سطح گسترده مبتنی بر موارد زیر است:

- روشنی و وضوح قوانین
- پذیرش هدف های قوه مقننه از سوی قوه قضائیه
- نقش مهم قوه قضائیه در ارائه تفسیرها و راهکارهای اجرایی به جهت صدور احکام جایگزین

بیانیه کنفرانس « ایجان در باره جایگزین های مجازات زندان » (ایجان، نیجریه، فوریه ۲۰۰۰)، توصیه هایی برای اصلاحات قضایی و رفع مشکلات فراروی ارائه می دهد که بعضی از آنها عبارتند از:

- بهبود دستگاه قضایی رسمی
 - جایگزین ها در درون نظام رسمی عدالت کیفری
 - جایگزین ها در درون نظام غیررسمی عدالت کیفری
- بعضی تدابیری که برای بهبود نظام رسمی عدالت کیفری لازم است به سرعت اعمال شوند، عبارتند از:

- جرم‌زدایی از بسیاری جرم‌ها که باید از محدوده قانونی - قضایی خارج شده و در حوزه اجتماعی - تربیتی - اصلاحی قرار گیرند.
- دادرسی پیش از محاکمه و حین محاکمه سخت و طولانی است و موجب طولانی شدن غیرضروری می‌شود. ضروری است که قواعد و آئین دادرسی مربوط به دادگاه‌ها نیز روشن‌تر، فهم‌پذیرتر و ساده‌تر شوند تا برای وکلای دادگستری و ارباب رجوع آنان درک شدنی باشند.

۴- قضا‌دایی، میانجی‌گری و سازش در آئینه آموزه‌های نظام قضایی

اسلام

نظام امنیت و بهبود جامعه به تشویق و پاداش نیکوکاران و تنبیه و کیفر متخلفان از قانون نیازمند است. اسلام با برنامه‌های تربیتی و اخلاقی و عبادت و خودسازی از سویی و اصلاح محیط اجتماعی از سوی دیگر، موجبات و نوع جرم (گناه و تخلف) را از بین می‌برد.

اما به هر حال برای عده‌ای که با سوءاستفاده از موقعیت یا پیروی از هواهای نفسانی به دنبال تخلف، خیانت و تجاوز به حقوق دیگران هستند، گذشته از مجازات و عقاب اخروی، در همین دنیا نیز قوانین کیفری شدیدی مقرر داشته است.

راز شدت کیفر در اسلام این است که وقتی مجازات، ساده و قابل تحمل باشد خطاکار ترسی به خود راه نمی دهد اما اگر مجازات ها شدید باشد، آن چنان بیم و هراس و هیبت مجرمین را فرا می گیرد که جرأت و جسارت افراد فاسد را از بین می برد فلذا در کمتر موردی، اسلام نیاز به اجرای این قوانین و مجازات ها خواهد داشت. از این رو قوانین قضایی و کیفری اسلام در برابر قوانین کیفری غرب بسیار کم و محدود ولی کیفی و اثرگذار است.

اسلام، تنها در چند مورد برای برخی از مجرمین مجازات زندان مقرر کرده که بیشتر آن هم بازداشت موقت است:

- زنی که مرتد شود.
- دزدی که برای سومین بار دزدی کند.
- کسی که کمک به قتل کرده باشد.
- بازداشت موقت شخص متهم به قتل برای محاکمه او
- بازداشت موقت کسی که قاتل را فراری داده تا پیدا شدن قاتل
- بازداشت کفیل در صورتیکه شخصی را که تکفل نموده در وقت معین احضار ننماید.
- بازداشت کسی که بیم فرار وی باشد.

تأثیر زندان در بینش اسلامی، اندک و محدود ولی مفاسد و مشکلات اداره و کنترل آثار و عوارض منفی و تأمین مخارج و هزینه های آن بسیار زیاد

بوده و کثرت زندان و زندانیان نشانه ضعف سیاست و مدیریت نظام سیاسی جامعه و چه بسا موجب سقوط آن خواهد بود. جالب آنکه دغدغه امروزی حقوقدانان در ارائه دلایل شکست و عدم موفقیت زندان در رسیدن به هدف‌های مورد نظر در بینش اسلامی مورد توجه قرار گرفته است.

مثلاً «تعارض زندان با اصل شخصی بودن مجازات‌ها» را یکی از آثار و مشکلات مجازات زندان دانسته‌اند که با دیدگاه اسلامی در این زمینه توافق دارد. زیرا زندان افزون بر محکوم، بر همسر، خانواده و نزدیکان او نیز تأثیرهای سوئی دارد و نه تنها آنها را از سرپرستی خانواده و پشتیبانی مالی او محروم می‌کند، بلکه در بسیاری از موارد بار تحمل هزینه‌ها وارونه می‌شود و این زن و فرزند زندانی‌اند که باید بدهی و هزینه‌های جنبی اقامت شوهر یا پدر خود را در زندان تحمل کنند و بدین ترتیب می‌توان گفت در برخی موارد زندان، دارویی بدتر از درد است. در مورد آثار منفی زندان و زندانی کردن افراد، دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد.

هدف اسلام صرفاً، مجازات فرد نیست بلکه اصلاح فرد جهت بازگشت سالم او به اجتماع است. امام علی «ع» دو زندان در کوفه با نام‌های نافع و مخیس تأسیس نمودند که دقت در معانی نامها، فلسفه وجود زندان را از دیدگاه اسلام نشان می‌دهد. نافع یعنی نفع - که ضد ضرر است - و مخیس یعنی خوار نمودن، نرم کردن و تمرین دادن یعنی زندان باید جایی باشد که

به حال فرد نفع داشته و افراد سرکش و عصیانگر و متخلف تمرین و هدایت و اصلاح شوند.

اسلام اولاً به جای زندان و قبل از هر چیز به تربیت انسان‌ها پرداخته و با عبادت و خودسازی ریشه و منشاء خطاها را مانند خودپرستی و خودبرتربینی و نفس اماره، تبدیل به غیرخواهی، ایثار، گذشت، صلح و نیکوکاری می‌کند و به این طریق از ایجاد گناه، تخلف، فساد و فحشا پیشگیری می‌نماید.

۵- داوری در نظام قضایی اسلام و قوانین موضوعه ایران

در نظام قضایی اسلام، داوری با عنوان قاضی تحکیم مورد بحث قرار گرفته است. منظور از قاضی تحکیم، کسی است که طرفین دعوا برمی‌گزینند تا در مورد اختلاف آنها نظر بدهد لازم نیست که قاضی تحکیم، مأذون از جانب مقامی باشد. او در واقع منصوب و مأذون از جانب اصحاب دعواست. قاضی تحکیم ممکن است یک نفر باشد که طرفین به انتخاب او تراضی کرده باشند. این هم امکان دارد که هریک از طرفین دعوا یک نفر را برگزینند و دو نفر در عنوان قاضی تحکیم قرار گیرند.

در سوابق فقهی، مشروعیت قاضی تحکیم مورد بحث بوده و در مجموع چهار نظر ابراز شده است.

- گروهی گفته‌اند که در اسلام چنین شخصی وجود ندارد و قاضی فقط همان قاضی مأذون و منصوب است و اصحاب دعوا نمی‌توانند مداخله‌ای داشته باشند و قاضی را خود منصوب کنند.
 - برخی دیگر بدون قید و شرط، قاضی تحکیم را پذیرفته‌اند او را رافع مشکلات قضایی می‌دانند.
 - دسته سوم مشروعیت قاضی تحکیم را فقط در زمان غیبت می‌دانند
 - گروه چهارم مشروعیت قاضی تحکیم را مربوط به زمان حضور امام می‌شناسند.
- در پذیرش قاضی تحکیم، می‌توان به کتاب و سنت اجماع استناد کرد. چنانکه از احادیث برمی‌آید، از صدر اسلام تاکنون قاضی تحکیم مورد استفاده و عمل قرار گرفته و ائمه (ع) هم لااقل مردم را از این کار نهی نکرده‌اند.
- آنان که اصل قاضی تحکیم را پذیرفته‌اند، در خصوص این مسأله که قاضی تحکیم همانند آیین دادرسی امروز مخصوص دعاوی حقوقی است یا فراتر از آن، تقریباً میان مسائل حقوقی و کیفری که با شکایت شاکی مطرح می‌شود و با گذشت او خاتمه می‌یابد، تفاوتی قائل نیستند. با این همه برخی بر این باورند که صلاحیت قاضی تحکیم منحصرأً مربوط به دعاوی مالی و حقوقی است و شامل مسائل کیفری نمی‌شود.

در اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ارجاع به داوری نسبت به دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی با شرایطی پذیرفته شده و بدین سان باب داوری در حقوق اساسی مفتوح شده است. افراد در حقوق خصوصی و دولت در حقوق عمومی، در دعاوی مربوط به خودشان می توانند از مراجع قضایی رسمی از قبل تعیین شده صرف نظر کنند و تسلیم حکومت اشخاص بشوند که یا از نظر معلومات فنی و یا از نظر درستکاری و امانت مورد اطمینان و اعتمادند. این حکومت خصوصی را «داوری یا حکمیت» می نامند.

در قانون آیین دادرسی مدنی به تفصیل در بیش از ۵۰ ماده مقررات مربوط به داوری آمده است که در ذیل نمونه هایی از انواع آن مورد بحث و بررسی قرار می گیرند.

• **داوری به تراضی:** معنی این نوع داوری آن است که کلیه اشخاصی

که اهلیت (شایستگی) اقامه دعوا را دارند می توانند منازعه و اختلاف خود را - اعم از اینکه در دادگاه های دادگستری طرح شده یا نشده باشد و در صورت طرح در هر مرحله ای که باشد - به تراضی، به داوری یک یا چند نفر رجوع کنند.

• **داوری به موجب قرارداد قبلی:** معامله کنندگان می توانند در جریان

معامله یا به موجب قرار و مدار ویژه ای، ملتزم شوند که در صورت

بروز اختلاف میان آنها، رفع اختلاف به داوری به عمل آید و نیز

می‌توانند داور یا داوران خود را قبل از بروز اختلاف معین کنند.

هم‌اکنون در متن بسیاری از فرم‌های قرارداد اجاره، استخدام، خرید

خدمات و ... بندی به عنوان پذیرش حکمیت مرضی الطرفین - در هنگام

بروز اختلاف - پیش‌بینی و گنجانیده شده است.

● **داوری در اختلاف میان زن و شوهر:** در خصوص بدرفتاری، عدم

تمکین، ندادن نفقه و ... از طرف هریک از زوجین که مطرح شده باشد،

دادگاه‌ها می‌توانند به درخواست هریک از طرفین، دعوا را به داوری

ارجاع دهند.

در صورت عدم تراضی آنان در تعیین داور، دست کم دو نفر را از بین

نزدیکان طرفین و در صورتیکه در محل سکونت خود نزدیکانی نداشته

باشند، از اشخاصی که با آنان معاشرت و دوستی دارند تعیین کنند. داوران

مکلفند تا آنجا که امکان دارد در حل اختلاف بکوشند و اگر قادر به

اصلاح نشوند، رأی خود را صادر کنند.

این همان چیزی است که در نظام حقوقی ایران نیز تحت عنوان «نهاد

داوری» پیش‌بینی و ارائه شده است. نهاد داوری، این امکان عملی را به دست

می‌دهد که افراد بتوانند به‌جای مراجعه به قضات در محاکم رسمی

دادگستری، ضمن انتخاب داور واحد و یا داوران اختصاصی و اشتراکی

(مرضی الطرفین) اختلاف خود را نزد قضات غیررسمی مطرح و دادخواهی نمایند.

چنانچه مردم در روابط اجتماعی خود سعی کنند حل اختلافات و کشمکش های فی مابین را با تراضی یکدیگر به داوری بسپارند، این امر در بلندمدت موجب استفاده بهینه از زمان و هزینه شده، دقت در رسیدگی را افزایش داده، ارتباطات مناسب و سالم اجتماعی را توسعه بخشیده و موجب تقویت روحیه تعاون و همیاری متقابل اجتماعی می شود. اگر پدیده داوری را به عنوان نهادی موازی و همسنگ محاکم دادگستری پذیرفته ایم، باید بپذیریم که داور در هر زمینه ای قادر به رسیدگی و اظهار نظر است.

هنگامی که رأی داور صادر و به طرفین ابلاغ شده و قطعی می گردد، از اعتباری همچون آرای دادگاه های دادگستری برخوردار شده و به همان سان قابلیت اجرا دارد. به عبارت دیگر همانگونه که طرفین دعوا حق دارند در دعوای خود به رأی که پیش از آن از سوی یک دادگاه صادر و قطعی شده استناد نمایند، می توانند رأی صادر شده از سوی داور را نیز مورد استناد قرار دهند.

البته قانونگذار، داوری را به طور مطلق نپذیرفته و برخی دعوای را صرفاً در صلاحیت خاص محاکم دادگستری و غیرقابل ارجاع به داوری، تعیین و معرفی کرده است.

۶- قضازدایی، میانجی‌گری و سازش در برنامه دوم توسعه قضایی

کشور (۸۷-۱۳۸۳) و احکام قوه قضائیه در برنامه پنجم توسعه

در برنامه دوم توسعه قضایی کشور بحث قضازدایی، میانجی‌گری و سازش و مصالحه بیرون از دادگاه، مورد توجه قرار گرفته که در زیر به بخشی از محورهای آن در ارتباط با تکالیف و وظایف قوه قضائیه اشاره می‌شود:

- افزایش شمار نهادهای مدنی مرتبط با نظام قضایی به ویژه شوراهای حل اختلاف

- افزایش کارآیی و اثربخشی شوراهای حل اختلاف از طریق:

- افزایش شمار پرونده مختومه به ازای هر شورا
- افزایش نسبت پرونده‌های مصالحه شده به پرونده‌های مختومه
- افزایش انگیزه، دانش و مهارت اعضای شوراهای حل اختلاف
- افزایش موارد ارجاع پرونده‌ها به شوراهای حل اختلاف
- افزایش اختیارات شوراهای حل اختلاف

- افزایش شمار پرونده‌ها در نهادهای شبه قضایی

- افزایش شمار پرونده‌های مختومه

- کاهش عنوان‌های مجرمانه

- به حداقل رساندن استفاده از مداخله‌های کیفری

- استفاده مناسب از ضمانت اجراهای مدنی، اداری و انضباطی
- افزایش موارد جانشین های حبس
- افزایش سیاست های حامی زندگی عاری از رفتارهای مخاطره آمیز جرم زا
- افزایش دقت، صحت و سرعت در رسیدگی به پرونده ها، کاهش زمان و مراحل دادرسی
- استفاده از جایگزین های مجازات و مجازات های اجتماعی جایگزین زندان
- ارتقا، راه اندازی و گسترش سیستم های عملیاتی و اطلاعاتی به ویژه سیستم مدیریت پرونده های قضایی (CMS)
- تشکیل سازمان پیشگیری از جرم
- گسترش بهداشت حقوقی و قضایی، کاهش جرایم و اصلاح رفتار حقوقی و قضایی مردم از طریق فرهنگ سازی و نهادینه کردن فرهنگ قانونمداری در جامعه با همکاری دولت، صدا و سیما و نهادهای مرتبط در برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مواردی مرتبط با موضوعات قضا زدایی، میانجی گری و مصالحه خارج از دادگاه مطرح شده است که بخشی از آن عبارتند از:
- تلاش به منظور کاهش عناوین مجرمانه و جایگزین کردن ضمانت اجراهای غیرکیفری و مؤثر و روزآمد

- گسترش بهداشت حقوقی و قضایی، کاهش جرایم و اصلاح رفتار حقوقی و قضایی مردم از طریق فرهنگ سازی و نهادینه کردن فرهنگ قانونمداری در جامعه
- شناسایی و رفع زمینه‌های بروز اختلاف در جامعه
- واگذاری برخی صلاحیت‌های مراجع قضایی به نهادهای دولتی، عمومی و صنفی و نیز ایجاد و توسعه نهادهای داوری
- قوه قضائیه در ارتقای کیفیت رسیدگی به پرونده‌ها وظیفه دارد اقدامات زیر را به انجام رساند:
- برنامه‌های لازم برای افزایش دقت، صحت و سرعت در رسیدگی به پرونده‌ها
- کاهش زمان و مراحل اداری
- استفاده از جایگزین‌های مجازات و مجازات‌های اجتماعی (جایگزین زندان) و افزایش میزان حبس الکترونیکی
- ارائه خدمات و اطلاعات قضایی، ثبتی و ... به صورت الکترونیک و با حداقل نیاز به مراجعه حضوری به متقاضیان
- تنظیم و تصویب لایحه جرم‌زدایی از قوانین کیفری به منظور جلوگیری از آثار سوء ناشی از جرم‌انگاری در مورد تخلفات

کم‌اهمیت، کاهش هزینه‌های نظام عدالت کیفری و جلوگیری از رشد

بی‌رویه قلمرو حقوق جزا

- تهیه سازوکارهای لازم برای پیشگیری از وقوع جرم، بر اساس اصل

۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

- طراحی و استقرار نظام جامع اطلاعات (CMS) عملیات و مدیریت

قضایی به منظور سرعت بخشیدن به عملیات و مدیریت کارآمد،

اصلاح فرآیندها و بهبود روش‌های انجام امور قضایی

- آسیب‌شناسی نقض قوانین و مقررات و صدور آئین‌نامه‌ها،

بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و مصوبات دولتی

۷- گزارش تحلیلی بررسی «علل تشکیل پرونده‌های قضایی در

وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی»

با توجه به اهداف، شرح وظایف و مأموریت‌های سازمان بازرسی کل کشور

در سال ۱۳۸۷ و اولویت‌های کاری در نظر گرفته شده بر مبنای برنامه دوم

توسعه قضایی بررسی در خصوص علل تشکیل پرونده‌های قضایی در

وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های وابسته به دو صورت بازرسی و خوداظهاری انجام

پذیرفت که گزارش‌های مربوطه در معاونت‌های مرتبط و معاونت نظارت و

بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی (متولی) با سازمان و سازمان‌های مخاطب

موجود می‌باشد.

روشن است که موارد مؤثر در افزایش ورودی پرونده‌ها به دستگاه قضایی در هر حوزه اجرایی، شکل خاص خودش را دارد و برای شناسایی علل آن در هر حوزه باید به طور مجزا به مطالعه و آسیب‌شناسی پرداخت.

مطمئناً یکی از مواردی که می‌تواند موجب کاهش ورودی پرونده در دستگاه قضایی شود، استفاده از «مدیریت دانایی» و استفاده بهینه از کلیه پتانسیل‌های موجود انسانی در زیرمجموعه اجرایی برای «مدیریت آفرینشی» به جای «مدیریت بازآفرینی» است، چرا که در مدیریت بازآفرینی نمی‌توان مسائل و مشکلات مستحده را حل و فصل کرد ولی در مدیریت آفرینشی می‌توانن طریقه‌های آفرینش در جهت حل و فصل مسائل جدید را ارائه نمود. عدم وجود مدیریت آفرینشی و نگاه بازآفرینی در مدیریت در امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی موجب شده تا بر خلاف نظر دکترین حقوق که هدف از وضع قانون را در معنی اعم، تأمین آسایش و برقراری نظم و اجرای عدالت می‌دانند، خلاف آن به وقوع بپیوندند.

با توجه به محتوای گزارش‌های مربوط به علل تشکیل پرونده قضایی، محوری‌ترین عامل تشکیل پرونده‌های قضایی در دستگاه‌های اجرایی، به ضعف‌ها و مشکلات قانونی مربوط می‌شود که نظر به اهمیت آن مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. به طور کلی ضعف‌های قانونی که موجب تشکیل پرونده‌های قضایی می‌شوند را می‌توان در چند گروه طبقه‌بندی کرد:

۱-۷- عدم کارآیی و اثربخشی برخی از قوانین موجود

یکی از نکات مهم و مشترک گزارش های مربوط به علل زمینه ساز تشکیل پرونده های قضایی، عنوان کلی مذکور است که به اجزایی از جمله موارد زیر قابل تقسیم می باشد:

۱- برآورده نکردن توقعات، انتظارات و مطالبات

۲- قدیمی بودن (به روز نبودن) بعضی از قوانین و عدم انطباق با نیازها و مسائل جدید

۳- خلأ قانونی در برخی موضوعات و مسکوت بودن قانون در برخی موارد

۴- تعدد موارد تعارضات قانونی (مغایرت و تضاد برخی قوانین با سایر قوانین و مقررات یا شرع)

۵- فرآیند بسیار طولانی و زمان بر بازننگری و اصلاح قوانین در کشور و در نتیجه پذیرش قوانین نامناسب فعلی

۶- عدم کفایت ضمانت اجرای بعضی قوانین و مقررات

۷- تنگناها و مشکلات مربوط به تدوین قوانین بر اساس شرع

در زیر دو مورد از مصادیق و نمونه های موارد فوق که در گزارش های مربوطه موجود است تحت عنوان نقش نقاط ضعف مشهود در قانون حاکم بر بانک ها در طرح شکایت به دستگاه قضایی ارائه می شود:

بانکداری ایران از لحاظ قوانین و مقررات، تابع قانون عملیات بانکی بدون ربا محسوب می‌شود. بدیهی است پس از گذشت بیش از ۲۵ سال از قانون مذکور باید نسبت به اصلاح و بازنگری قانون و نقاط ضعف آن اقدام نمود.

از جمله این موارد می‌توان به مشکلات قانونی در مورد قراردادهای اجاره به شرط تملیک اشاره نمود. بدین توضیح که در صورت معوق شدن اقساط تسهیلات در خصوص تسهیلات خرید دفتر کار یا مطب پزشکان بانک جهت وصول مطالبات خود نسبت به فسخ قرارداد و تخلیه مورد اجاره و سپس فروش آن اقدام می‌نماید. حال چنانچه بدهکار بعد از تخلیه، حاضر به پرداخت بدهی معوق خود باشد، بانک از لحاظ حقوقی قادر به اخذ مطالبات خود و سپس تنظیم سند رسمی ملک مورد نظر به نام تسهیلات گیرنده نخواهد بود، زیرا سند ملک به نام بانک بوده و بانک باید از طریق مزایده نسبت به فروش ملک بر اساس قسم اعظم بهای ملک توسط خود تسهیلات گیرنده به فروشنده پرداخت شده و بانک فقط رقمی معادل با تسهیلات بانکی را به فروشنده پرداخت نموده است و نسبت به مازاد ارزش پلاک ثبتی مورد اجاره به میزان بیش از مبلغ قرارداد تسهیلاتی (سود و جرایم قراردادی) حقی ندارد.

این موضوع مورد اعتراض برخی از تسهیلات گیرندگان می باشد، هر چند بانک نیز تمایل به کمک به این قبیل بدهکاران خود را دارد ولی به دلیل خلأ قانونی که بیان شد، پس از فروش ملک قادر به استرداد مبلغ مازاد بر مطالبات طبق قرارداد تسهیلاتی به بدهکار نخواهد بود و مشکل بایستی در بازنگری قانون عملیات بانکی بدون ربا برطرف شود.

مورد دیگر اقدام شهرداری بعضی از شهرها به استناد ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه توسعه معروف به قانون تجمیع عوارض است که بر اساس آن مبادرت به مطالبه عوارض ۱٪ در آمد بانکها می نمایند.

در حالی که به نظر بانکها، این قانون شامل بانکها نمی شود که حتی این موضوع مورد تائید معاونت حقوقی و امور مجلس، ریاست جمهوری و وزارت کشور نیز می باشد. لیکن علیرغم این موضوع، برخی شهرداریها همچنان به موضع خود پافشاری نموده و مبادرت به مطالبه عوارض ۱٪ از بانکها از طریق محکومیت بانک در کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری می نمایند. بانکها نیز به ناچار جهت احقاق حق خود مبادرت به طرح دعوی ابطال آراء صادره توسط کمیسیونهای یاد شده نزد مراجع قضایی می نمایند. این قبیل دعاوی فقط موجبات ازدیاد پرونده های قضایی و صرف وقت و ازدیاد هزینه ها و ... می شود.

۷-۲- برداشت های سلیقه ای متولیان و عوامل اجرایی از قوانین و مقررات

یکی از موارد تقریباً مشترک، مشکل مربوط به نقش سلايق متولیان، مجریان قانون و مدیران در برداشتهای متفاوت از قوانین و مقررات است که موجب پدید آمدن آثار و عواقب منفی در دستگاههای اجرایی و نیز اختلاف بین آن دستگاهها با مردم می شود.

بعضی از نمونهها و مصادیق عنوان مذکور عبارتند از:

۱- تمایل و گرایش قابل ملاحظه در برخی مدیران و مجریان در گریز و استنکاف از اجرای قوانین و مقررات (به دلایلی از جمله منافع فردی یا سازمانی)

۲- عدم ترجیح بعضی مدیران و مجریان به تمکین از قوانین و مقررات و مراجعه به دستگاه قضایی و تشکیل پرونده قضایی (به عنوان راهکاری در یافتن مفری برای گریز از اجرای قانون)

۳- ویژه خواری و انتفاع حاصل از قانون گریزی، پنهان کاری و عملکردهای غیرشفاف.

یکی از مصادیق موضوع، نقش رویهها و سلايق عوامل اجرایی در برداشت متفاوت از قوانین و مقررات آن است که با وجود حمایتی که قانون گذار طی مواد ۴۶، ۴۷، ۴۸ و ۷۲ قانون ثبت و همچنین ماده ۱۳۰۵ قانون مدنی از اسناد رسمی به عمل آورده، لیکن رویه قضایی حاکم بر دادگاههای ایران به گونه ای است که مبایعه نامه های عادی که تاریخ مقدم بر

اسناد رسمی (رهنی) در آنها قید شده را معتبر شناخته و چنانچه اشخاصی به استناد مبایعه نامه مقدم بر اسناد رسمی بانک به دلیل ادعای مالکیت مقدم بر پلاک ثبتی مورد وثیقه بانک، درخواست صدور حکم بر ابطال اسناد رهنی را نمایند، رویه بسیاری از دادگاهها بر صدور حکم به ابطال سند رسمی می باشد که این امر موجبات تضییع حقوق بانکها و ایجاد مشکلات عدیده ای برای مشتریان بانک را فراهم کرده و از علل تشکیل پرونده های قضایی است.

مورد دیگر در این زمینه، ذخیره مرخصی سالیانه کارکنان دولت است. از سویی رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری، ذخیره تمامی مرخصی سالیانه را مجاز دانسته و اجازه چنین کاری را به کارکنان داده است اما بعضی دستگاه های اجرایی یا مدیران آنها به طور سلیقه ای عمل نموده و عملاً در مواردی بیش از ۱۵ روز ذخیره مرخصی را تلف شده تلقی می نمایند.

۳-۷- عدم آگاهی کافی و اطلاع رسانی مناسب از محتوای قوانین و

مقررات و حقوق و تکالیف در چگونگی پی گیری قانونی مطالبات

اطلاع یافتن اطراف و افراد یک موضوع از قوانین و مقررات در کاهش میزان طرح دعاوی از سوی آنان در دستگاه قضایی تأثیر زیادی داشته که به عنوان یکی از محورهای مشترک در گزارش های مربوط منعکس گردیده است. بعضی از عناوین فرعی عامل مذکور عبارتند از:

۱- عدم اطلاع‌رسانی و معرفی صحیح فرآیندهای ارائه خدمات دستگاه‌ها

به کارکنان، ارباب رجوع و ...

۲- عدم رعایت حقوق و تکالیف متقابل مراجعین و کارکنان مطابق

استانداردها و ضوابط مصوب

۳- عدم استفاده از مشاورین حقوقی مجرب

۴-۷ عدم دقت، اهتمام و جدیت کافی به گزینه‌های غیر قضایی فراروی

فرآیند حل و فصل اختلافات و شکایات:

یکی از موارد بسیار مهمی که در گزارش پژوهشی حاضر نیز به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته و در مبحث قضا‌زدایی و شیوه‌های آن نظیر سازش و میانجی‌گری (مصالحه بیرون از دادگاه) مطرح شده است، عدم توجه کافی به گزینه‌های غیرقضایی در مخاصمات و اختلاف افراد و دستگاه‌های اجرایی است که بعضی موارد جزئی‌تر آن عبارتند از:

۱- کم‌رنگ بودن مداخلات، تعاملات و رایزنی‌های مدیریتی در موضوع

حل و فصل غیرقضایی اختلافات و شکایات

۲- عدم توجه به نقش میانجی‌گران در جهت انصراف شاکیان از مراجعه

به دستگاه قضایی و تشکیل پرونده قضایی

۳- ناگزیر بودن ارباب رجوع یا کارکنان در مراجعه به مراجع قضایی و تشکیل پرونده به دلایلی از جمله عدم پی گیری و تحقق مطالبات به

صورت درون سازمانی

۴- عدم توجه به سازوکارهای پیشگیرانه از تخلف و جرم

از جمله نمونه های قابل طرح که ناظر به محدودیت دستگاه اجرایی در حصول غیرقضایی مطالبات می باشد، ممنوعیت سازمان های دولتی از صلح دعاوی خود است. مطابق اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولت یا ارجاع آن به داور در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. همچنین در این زمینه باید به ضعف ها و نارسایی های موجود در انجام وظایف و تکالیف قانون مربوط به سازوکارها و اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم، کاهش عناوین مجرمانه و قضا زدایی اشاره نمود.

۵- ۷- عدم تناسب ساختار تشکیلات اجرایی در راستای کاهش آمار

پرونده های قضایی:

هر رویکردی، تشکیلات و ساختار خاص خود را می طلبد. تحقق قضا زدایی و کاهش آمار پرونده های قضایی نیازمند تشکیلات و ساختاری است که امکان آن را فراهم نماید. گزارش های مورد مطالعه مؤید این مطلب

است که تقریباً همه دستگاه‌های اجرایی - با تفاوت در میزان درجه - در این زمینه با مشکلات عدیده‌ای مواجه هستند.

بعضی از عناوین جزئی عامل مذکور عبارتند از:

- عدم گرایش و جدیت و توجه به ساختار سازمانی مناسب در پی‌گیری مسائل حقوقی و قضایی دستگاه‌های اجرایی
- عدم تناسب اختیارات دفاتر و ادارات حقوقی، ارزشیابی، بازرسی و پاسخگویی به شکایات
- ناکافی بودن نیروی انسانی (متخصص و مجرب) در زمینه‌های حقوقی دستگاه‌های اجرایی.

۸- راهکارها و پیشنهادهایی برای تحقق ایده قضازدایی و کاهش

روند تشکیل پرونده‌های قضایی در دستگاه‌های اجرایی

نتایج بررسی‌ها، یافته‌های پژوهشی و مطالعه محتوای گزارش‌های بازرسی مربوط به موضوع علل تشکیل پرونده‌های قضایی مبین پیشنهادهای زیر، جهت تحقق اندیشه قضازدایی و مصالحه‌ی بیرون از دادگاه است:

- جدیت لازم و اهتمام کافی در عمل به نقش‌ها و تکالیف قانونی مندرج در برنامه‌های توسعه کشور و برنامه توسعه قضایی در جهت قضازدایی و کاهش روند تشکیل پرونده‌های قضایی و ارجاع به دستگاه قضایی

- تلاش و اهتمام مستمر برای بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع کاستی ها و نواقص موجود، روزآمدی، ابهام زدایی و افزایش کارآیی و اثربخشی آن
- افزایش ضریب ضمانت اجرای قوانین از طریق سازوکارهای قانونی مرتبط
- تلاش برای افزایش وحدت رویه و اخذ استفساریه های قانونی جهت ابهام زدایی از طریق درخواست صدور آرای وحدت رویه و اخذ نظریه های مشورتی در موارد تعارض آرا
- اطلاع رسانی کافی و روزآمد در زمینه ضوابط و مراحل فرآیندهای دستگاه اجرایی و نقش مؤثر دفاتر حقوقی، روابط عمومی و پاسخگویی و رسیدگی به شکایات به صورتی که مشکلات در این زمینه به حداقل کاهش یابد.
- تنظیم، معرفی و تأکید بر راه حل های جایگزین (غیرقضایی) با تأکید بر تقدم بهداشت قضایی (پیشگیری از زمینه های جرم) بر درمان قضایی (برخورد پس از وقوع)
- تقویت و استفاده از نهادهای حقیقی و حقوقی مردم نهاد (غیردولتی)
- محدود ساختن فضای نفوذ در انجام رفتارهای غیرقانونی و ...

- ساماندهی و تنقیح در خصوص قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی به منظور رفع کاستی‌ها و معایب آنها
- پیش‌بینی مکانیزم‌های میانجی‌گریانه و مداخله‌های مدیریتی در کاهش روند تشکیل پرونده‌های قضایی
- طراحی و برنامه‌ریزی برنامه‌های فرهنگی (فرهنگ‌سازی) در تبیین حدود وظایف و تکالیف و اختیارات طرفین دعوا و افزایش آگاهی‌های کارکنان و ارباب رجوع
- تقویت رویکرد اتوماسیون اداری و سهولت تهیه و دستیابی به آمار و اطلاعات مورد نیاز
- تلاش مستمر برای حرکت ضابطه‌مند و قانونی و ترجیح مقررات بر سلیق و برداشت‌های سودجویانه شخصی
- توجه بیشتر به سوابق موجود برای حل اختلاف دستگاه‌ها از جمله « آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای قوه مجریه»
- توجه بیشتر و اعمال نظارت کارآمد و نوین (نظیر نظارت الکترونیکی)
- بررسی دقیق و عمیق کارشناسی برای ارائه راهکارهای مناسب برای رفع مشکلاتی که به لحاظ قضایی دارای بیشترین فراوانی هستند و تصویب در مراجع ذیصلاح قانونی (مثلاً موضوع استخدام معلمان و

آموزشیاران حق التدریس در وزارت آموزش و پرورش یا طرح دعاوی بانکها در خصوص بدهی مشتریان در محاکم قضایی) که در گزارشهای بازرسی مربوط به علل تشکیل پروندههای قضایی حجم زیادی را به خود اختصاص دادهاند.

- اخذ نظریه کارشناسی دفاتر حقوقی و یا مشاورین حقوقی معتمد دستگاههای اجرایی قبل از استفاده و نهایی شدن و امضای قراردادها و پیمانهای مهم

- برنامه ریزی و برگزاری دورههای آموزشی و توجیهی حقوقی لازم برای مدیران و سایر کارکنان دستگاههای اجرایی با تأکید بر موضوعات و موارد مبتلابه دستگاههای مذکور

- اتخاذ تدابیر غیرقضایی (مدیریتی) لازم برای تعاملات، مداخلات مدیریتی و ... با رویکرد میانجی گری و مصالحه‌ی بیرون از دادگاه به جای رویکرد قضایی

منابع و مأخذ

در تنظیم و تدوین این نوشتار به کتب و منابع گوناگونی مراجعه و یا از محتوای آنها استفاده شده که مشخصات برخی از آنها در ذیل ارائه می‌شود:

- قرآن کریم
- نهج البلاغه
- ۱- آشوری، محمد (۱۳۸۵)؛ «جایگزین‌های زندان و مجازات‌های بینابین»، نشر گرایش، تهران
- ۲- اداره کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد، مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم (۱۳۸۴)، ترجمه علی شایان: «عدالت برای بزده‌دیدگان»، انتشارات سلسبیل، تهران
- ۳- امین ورزلی (۱۳۸۸): «مفاهیم، ابعاد و آثار حاکمیت قانون»، بولتن پژوهشی شماره ۹، مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور
- ۴- بی‌آزار شیرازی، عبدالکریم (۱۳۶۰): «رساله نوین - تحریرالوسیله جلد چهارم (مسائل سیاسی و حقوقی)»، مؤسسه انجام کتاب، تهران
- ۵- پرخیده، احمد (۱۳۸۷): «حکمرانی خوب، فرصتی برای امنیت اقتصادی»، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، شماره ۱۱، تهران
- ۶- غلامدخت رودپشتی، قاسم (۱۳۸۷): «نهاد داوری، راهکاری مطلوب در احقاق حق و فصل خصومت» ماوی نشریه داخلی قوه قضائیه، شماره‌های ۷۴۹ و ۷۴۶
- ۷- کنگرانی، مهدی (۱۳۸۵): «چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی» و سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران همراه با قانون

- برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات جمال‌الحق، تهران
- ۸- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۶۹): «حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران جلد ششم (قوه قضائیه)»، انتشارات سروش، تهران
- ۹- مرکز آموزشی و پژوهشی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (۱۳۷۸): «خلاصه مقالات دومین همایش سراسری علمی - تخصصی زندان، مجازات یا اصلاح»، دبیرخانه همایش: تهران
- ۱۰- مرکز مطالعات راهبردی و توسعه قضایی (معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه) برنامه جامع عملیاتی پنج ساله دوم توسعه قضایی (۱۳۸۳-۱۳۸۷)، استخراج شده از بهارستان، (نرم‌افزار جامع حاوی تنقیح قوانین و مقررات ایران)
- ۱۱- منصور، جهانگیر (۱۳۷۹): «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۵۸ به همراه اصلاحات و تغییرات و تقسیم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، نشر دوران، تهران
- ۱۲- مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد (۱۳۸۳): «اقتصاد و جرم و جنایت در ایران»، تهران

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که حل و فصل و رسیدگی به اختلاف‌ها بیرون از دستگاه قضایی که از آن به مصالحه بیرون از دادگاه تعبیر می‌شود، در قالب طرح‌هایی مثل سازش و میانجی‌گری، امروزه به یک رویکرد مهم در نظام‌های نوین قضایی تبدیل شده است.

در گزارش تحلیلی حاضر، موضوع قضاودایی، میانجی‌گری و داوری در آموزه‌های نظام قضایی اسلام و ایران مورد بررسی قرار گرفته و مبتنی بر محتوای گزارش‌های بازرسی سازمان با عنوان «علل تشکیل پرونده‌های قضایی در وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی» پیشنهادهایی برای تحقق اندیشه قضاودایی و مصالحه بیرون از دادگاه مطرح گردیده است.

معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

دی ۱۳۸۸