

نشریه علمی- پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال پنجم، شماره دهم، بهار- تابستان ۹۴، صفحات ۹۷-۱۲۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۳/۲۲

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۳/۹/۷

بررسی جایگاه استقلال سازمان قضایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

علی اکبر گرجی ازندریانی^۱

فرزین قهرمان زاده نیمگزی^۲

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مبنای نظام قضایی ایران را در خود دارد، ضمن شناسایی استقلال قوه قضائیه و تأکید بر آن، در اصول متعددی در صدد تضمین استقلال سازمان قضایی است و برخی مؤلفه‌های آن از جمله تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه و تمرکز مدیریت امور اداری و اجرایی قوه قضائیه در این قوه را شناسایی نموده یا با ابقای وزارت دادگستری در نظام جدید و اعطای ابتکار تدوین لوایح قضایی به رئیس قوه قضائیه در جهت تقویت آن گام برداشته است. با وجود این با نگاهی به سیاست‌گذاری‌های انجام شده در سطوح پایین‌تر، اعم از سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی، می‌توان مشاهده کرد که نهادهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی، در مقام تأسیس و اجرا با محدودیت‌هایی در نظام حقوقی ایران روبه‌رو بوده‌اند.

واژه‌های کلیدی: استقلال قضایی، حق‌ها و آزادی‌ها، نظام قضایی، امور قضایی، حاکمیت قانون.

۱- مقدمه

پس از انقلاب اسلامی با توجه به تفاوت‌های بنیادین حقوق عمومی ایران با سایر نظام‌های حقوق عمومی، استقلال سازمان قضایی به عنوان مفهومی برگرفته از حاکمیت قانون و نیز تضمین‌کننده آن چه جایگاهی در حقوق عمومی ایران به خود اختصاص داده است؟ این متن، با بازخوانی مؤلفه‌های استقلال سازمان قضایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در صدد بررسی جایگاه استقلال قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران است. در این راه، سیاست‌گذاری‌های انجام شده از جانب مجلس و نیز در مواردی سیاست‌های کلی نظام و مصوبات رئیس قوه قضائیه مورد توجه نگارنده بوده است تا ضمن بررسی مبانی نظام حقوقی موجود (در قانون اساسی)، اهداف و آرمان‌های قانون‌گذار اساسی، در ارتباط با الزامات اداره شایسته امور قضایی و اجرایی که اصولاً بایستی مد نظر نهادهای سیاست‌گذار قرار گیرند، ارزیابی شوند.

«استقلال قضایی»، فارغ از دسته‌بندی‌های آن، که البته از موضوعات حقوق اساسی است، در ساده‌ترین بیان، به فراتر بودن (مستقل بودن) امر ماهیتاً قضایی از امور سیاسی، اجرایی و اداری و از این طریق منافع و مصالح عمومی و اداری و نیز خواسته‌ها و تعلقات افراد و هر امر غیر قضایی اشاره دارد. این امر در ظاهر ساده، با در نظر گرفتن ارتباط وسیع کارکردهای سازمان قضایی با حیات، دارایی و حیثیت افراد جامعه، برای حفاظت از حق‌ها و آزادی‌های آنان بسیار حیاتی است (Whileer, Judicial Independence in the United States: Current Issues And Relevant Background information, p133) و تأکید بر استقلال قضایی در اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۱۱۰)، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۴۱)، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (بند ۱ ماده ۶)، کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر (بند ۱ ماده ۸) و منشور آفریقایی حقوق بشر (بند ماده ۷) را می‌توان گواهی بر این امر دانست. طرح استقلال قضایی در نظام‌های حقوقی در نهایت برای تضمین تأثیرناپذیری اعمال قوه قضائیه از امور فراحقوقی و از سوی دیگر اموری قانونی است که زمینه‌ای برای تأثیرپذیری امور قضایی از امور سیاسی و اداری و یا شخصی فراهم می‌کنند.

۲- مفهوم استقلال سازمانی قوه قضائیه

در حقوق اساسی، برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در یک نهاد، این قدرت بر اساس عمده کارکردهای حکومت که قانون گذاری، اجرای قانون و قضاوت است، تقسیم گردیده و بخش‌های مختلف آن مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند. در این سطح، قوای سه‌گانه به طور یکسان در مقابل یکدیگر مستقل‌اند. اما برای دستیابی به هدف تفکیک قوا که جلوگیری از تمرکز قدرت و محدود نمودن اراده افراد در اعمال آن است، این تفکیک و استقلال نمی‌تواند مطلق باشد و به تعبیر دیگر، کافی نیست و همواره سازوکارهایی برای تعدیل قدرت واگذار شده به هر یک از بخش‌های حکومت، ارائه می‌شود که نفوذ و نظارت نهادهای قدرت بر یکدیگر و در نهایت تعدیل قوای سه‌گانه را ممکن می‌سازند. اما باید توجه داشت که سازوکارهای نظارت و تعادل، بر اساس نوع نظام سیاسی و نیز نوع کارکردهای قوای سه‌گانه، به یکسان در میان قوا توزیع نمی‌گردند. اهداف و تعهدات قوه قضائیه اقتضا می‌کند که قوه مقننه و به‌ویژه مجریه، کمترین نفوذ را بر سازمان قوه قضائیه داشته باشند. استقلال ساختاری قوه قضائیه به صورت مضاعف بر تأثیرناپذیری قوه قضائیه از اداره و اعمال دیگر قوای حکومتی و از این طریق امور اداری و سیاسی و تعلقات و منافع خصوصی گردانندگان این سازمان‌ها تأکید دارد.

فارغ از غایت بنیادین تفکیک قوا، که تقسیم قدرت سیاسی و فراهم نمودن سازوکاری برای محدود نمودن اراده افراد در اعمال آن است، اگر استقلال قوه مقننه را در جهت پشتیبانی از حاکمیت ملی، و استقلال قوه مجریه را در جهت اداره خلاقانه امور اجرایی در حدود قانون بدانیم، استقلال سازمانی قوه قضائیه، در نهایت برای تضمین حاکمیت قانون و از این طریق حمایت از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان است. حفاظت از حاکمیت قانون رسالت دستگاه قضایی است که از طریق نظارت بر اجرای قانون در نهادهای عمومی، حل و فصل اختلافات و تعقیب و مجازات قانون‌شکنان به آن نائل می‌شود. این در حالی است که بدون استقلال ساختاری سازمان قضایی از دیگر سازمان‌های قدرت، به‌ویژه قوه مجریه، که صلاحیت‌های وسیعی در ارتباط با حق‌ها و آزادی‌های شهروندان دارد و همواره می‌تواند با اقدامات و تصمیمات خود، آنها را سلب یا محدود کند، تعقیب، محاکمه و مجازات

گردانندگان آن میسر نخواهد شد. استقلال سازمانی قوه قضائیه، نظارت بر اجرای قانون در نهادهای عمومی را تضمین می‌کند. در این راستا گفته شده است که «استقلال سازمانی قوه قضائیه به خودی خود، فاقد ارزش بوده و در واقع، ابزاری برای رسیدن به ارزش‌های قانون اساسی^۱ از قبیل حاکمیت قانون است» (See, S Karlan, Two Concept of Judicial Independence, p335). از سوی دیگر استقلال سازمان قضایی با جلوگیری از نفوذ مقامات خارج از سازمان قوه قضائیه در تصمیمات قضایی در عین حال دربردارنده تأکید بر حاکمیت قانون در اعمال قوه قضائیه است.

اگر بخواهیم شاخص‌هایی برای استقلال سازمانی قوه قضائیه ارائه کنیم، اسناد بین‌المللی از جمله «اصول اساسی سازمان ملل راجع به استقلال دستگاه قضایی» (۱۹۸۵) مصوب مجمع عمومی سازمان ملل و «اعلامیه بیجینگ درباره استقلال قوه قضائیه» (۱۹۹۷) مصوب اتحادیه همکاری‌های حقوقی آسیا پاسفیک (Lawasia) می‌توانند مفید باشند. با این توضیح که هر شاخص ارائه شده برای استقلال سازمان قضایی، با تفکیک کارکردی امر قضا از امور سیاسی و اداری از یک سو و لزوم شمول صلاحیت‌های قضایی قوه قضائیه بر دیگر قوا به ویژه قوه مجریه از سوی دیگر در ارتباط خواهد بود. «به رسمیت شناخته شدن استقلال قضایی در قانون اساسی و دیگر قوانین، صلاحیت قوه قضائیه مبنی بر رسیدگی به امور دارای ماهیت قضایی به صورت مستقیم یا از طریق بازنگری، صلاحیت قوه قضائیه مبنی بر تعیین حدود صلاحیت قانونی خود، عدم امکان بازنگری در آرای قضایی توسط مراجع غیر قضایی».

نخستین شرط تحقق استقلال سازمان قضایی، شناسایی آن در قانون اساسی کشور است. چنانکه «قطعنامه اصول اساسی راجع به استقلال دستگاه قضایی» ذیل عنوان «استقلال دستگاه قضایی» در نخستین بند مقرر می‌دارد که «استقلال دستگاه قضایی می‌بایست توسط دولت، مورد توجه قرار گرفته و در قانون اساسی و قوانین عادی کشور درج گردد. وظیفه همه دولت‌ها و مؤسسات است که به استقلال دستگاه قضایی احترام نهاده و آن را مورد توجه قرار دهند» (به نقل از، کمیسیون حقوق بشر اسلامی، استقلال قضایی در

1- Constitutional Values

متون بین الملل حقوق بشر، ص ۶۰). قانون اساسی ایران برای استقلال قوه قضائیه از نظر سازمانی، جایگاه خاصی را قائل شده است و علاوه بر اینکه در اصل ۵۷، ضمن پذیرش تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه، قوا را مستقل از یکدیگر اعلام می‌کند^۱، در اصل ۱۵۶، در بیان اهداف و تعهدات قوه قضائیه، بر استقلال این قوه مجدداً تأکید می‌کند^۲. در واقع، «پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی و تحقق بخشیدن به عدالت»، قوه قضائیه را در موقعیتی حساس قرار می‌دهد و این امر، مستلزم شناسایی استقلالی است که «با استقلال سایر دستگاه‌های عمومی تفاوت کلی و اصولی دارد» (هاشمی، ۱۳۸۶، ۳۶۹). افزون بر این قانون‌گذار اساسی ایران به شناسایی این مفهوم اکتفا نکرده، در اصول متعددی در جهت تضمین آن گام برداشته است.

۳- مؤلفه‌های استقلال سازمان قضایی در قانون اساسی ایران

اصول متعددی از قانون اساسی در جهت تضمین استقلال سازمان قوه قضائیه‌اند. در ادامه به مؤلفه‌های استقلال سازمانی قوه قضائیه که در قانون اساسی مطرح گردیده‌اند می‌پردازیم و در این راه برای ارزیابی این مبانی در سیاست‌گذاری‌های جزئی ناگزیر از مراجعه به قوانین عادی و مقررات مصوب خواهیم بود.

۳-۱- تمرکز کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه

کارکردهای قضایی حکومت باید در سازمان قوه قضائیه متمرکز گردند و تأسیس نهادهایی در خارج از سازمان این قوه به ویژه در بدنه قوه مجریه، که به نوعی به قضاوت می‌پردازند، فارغ از خصوصیات یک نظام قضایی معین، در نگاه نخست در تعارض با استقلال قوه قضائیه از دیگر نهادهای قدرت و امر قضا از سایر امور عمومی، خواهد بود که نتیجه آن پیش از هر چیز رنگ باختن دادرسی منصفانه و عدالت در قضاوت اشخاصی است که به تبعیت از سلسله مراتب اداری ملزم‌اند و رفتار خود را همواره با مفاهیمی بی‌ثبات مانند

۱- طبق این اصل «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۲- طبق این اصل، «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت... است».

منافع عمومی و مصالح اداری می‌سنجند. این ضرورت که در ظاهر بر استقلال مطلق قوه قضائیه تأکید دارد، از نظر قانون‌گذار اساسی ایران، دور نمانده و در اصل ۱۵۹، با دیدی آرمان‌گرایانه، هیچ نهاد دیگری غیر از دادگاه‌های دادگستری حق اعمال قوه قضائیه به صورت رسمی^۱ و رسیدگی به شکایات و تظلمات را ندارد. اما تاکنون این الزام اساسی برای ممانعت قانون‌گذار و در مواردی مجمع تشخیص مصلحت نظام^۲ که بالطبع واقعیت‌ها و الزامات اداره شایسته کشور را در نظر خواهند داشت، از تأسیس این‌گونه مراجع کارساز نبوده است. در نظام حقوقی ایران، مراجعی با کارکرد قضاوت وجود دارند که در خارج از سازمان قوه قضائیه بوده و چنانکه اشاره شد بعضاً تأسیس آنها به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی، رسیده است. این مراجع عمدتاً در قالب «مراجع شبه قضایی»، با عناوینی مانند کمیسیون، هیأت و سازمان در سازمان قوه مجریه فعالیت می‌کنند. مانند «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری»، «کمیسیون‌های حل اختلافات مالیاتی» و «شعب سازمان تعزیرات حکومتی».

در نقد این رویکرد دوگانه در نظام حقوقی ایران، باید توجه داشت که قانون‌گذار اساسی ایران، تجربه اختلال در اعمال قوه قضائیه از طریق نهادهای قوه مجریه (وزارت دادگستری) را در طول دوره رژیم گذشته پیش روی خود داشته است. این تجربه تاریخی، بی‌گمان در رویکرد آرمان‌گرایانه قانون اساسی به استقلال مطلق امر قضا از سازمان قوه مجریه مؤثر بوده است؛ تجربه‌ای که راه را بر نقض گسترده حق‌ها و آزادی‌های شهروندان بازمی‌نمود. از سوی دیگر نمی‌توان حمایت قضایی مستقل از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان در یک نظام قضایی را بدون توجه به دیگر کارکردهای حکومت در نظر داشت. به تعبیر دیگر استقلال قضایی در خلاء نیست و باید به دنبال سازوکارهایی بود که حوزه‌ای مشترک میان الزامات اداره شایسته امور اداری و اجرایی و تأمین و تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان در رسیدگی‌های قضایی را فراهم نمایند. «تأمین منافع عمومی و تعطیل ناپذیری روند اداره

۱- وجود نهادهای غیردولتی (غیررسمی) برای حل و فصل اختلافات، در تعارض با بن اصل نخواهد بود؛ مانند داوری.

۲- در این ارتباط می‌توان به تصویب قانون «سازمان تعزیرات حکومتی» مصوب ۶۷/۱۲/۲۳ و قانون اصلاح آن مصوب ۷۳ اشاره نمود.

امور عمومی اقتضا دارد که به پاره‌ای از امور به سرعت و به دور از ضوابط حاکم بر دعاوی خصوصی، رسیدگی شود. برای نمونه ارجاع دعاوی گمرکی به مراجع قضایی، نتیجه‌ای جز ایستایی و کندی اداره امور مربوط به وصول حقوق مالیاتی دولت، در پی نخواهد داشت. و یا چه فایده حقوقی، اداری و قضایی دیده می‌شود که چنین دعاوی که جزء جدایی‌ناپذیر و مقتضای قهری اداره امور عمومی توسط قوه مجریه است به دادگاه‌های دادگستری فرستاده شود» (امامی، ۱۳۸۳، ۹۹). در واقع «تفکیک قوا و عدم دخالت قوه مجریه در امور قوه قضائیه، دارای چهره‌ای دوگانه است. بدین مفهوم که مقتضای تفکیک قوا، از نگاه دیگر، آن است که قوه قضائیه نتواند با دخالت در امور اداری و اجرایی، در روند امور، اختلال ایجاد کند؛ هر چند بر مبنای احقاق حق باشد» (همان).

در این راه آنچه اهمیت دارد، تضمین‌های حقوقی است که مانع از تأثیرپذیری امر قضا از امور غیرقضایی می‌گردد. از جمله در ارتباط با نظارت بر آرای مراجع شبه قضایی، ترکیب آنها، نحوه گزینش اعضای آنها و آیین دادرسی آنها. «جوهره تفکیک قوا نیز همین مرزبندی‌های ماهوی است و گرنه تفکیک‌های شکلی و صرفاً ساختاری گره چاندانی از دست و پای زمام‌داری باز نخواهند کرد. شاید به همین دلیل است که در کشورهایی چون فرانسه، اساساً تفکیک ساختاری بین قوه مجریه و قضائیه را قبول ندارند و فارغ از شکل ظاهری تفکیک قوا به تضمین مرزبندی عملی امر قضایی از امر سیاسی و اداری می‌پردازند و با حفظ استقلال قضا، جایگاه و مشروعیت نهادهای قضاوتی را تضمین می‌کنند» (گرچی ازندریانی، در دست انتشار، شماره صفحه معلوم نیست). در نظام قضایی ایران، نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی از طریق ابطال آنها، به ویژه با تحقق آیین دادرسی یکسان با دادگاه‌های عمومی برای این مراجع^۱، می‌تواند تا حدود زیادی تأمین‌کننده استقلال قوه قضائیه و دادرسی منصفانه در فرایند رسیدگی آنها باشد. چه آنکه نویسندگان «اعلامیه بیجینگ در مورد اصول استقلال قضایی» (۱۹۹۵) در کنار رسیدگی مستقیم به همه

۱- در سیاست‌های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی مصوب ۸۱/۷/۲۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام (با شماره ۱۱۰۹/م) «یکسان‌سازی آیین دادرسی در نظام قضایی کشور» در ردیف سیاست‌های کلی قرار گرفته است. با این توضیح که «نظام قضایی» مفهومی گسترده‌تر از «مراجع قضایی» بوده و به نهادهایی اشاره دارد که کارکردهای قضایی حکومت از طریق آنها اعمال می‌گردد و بر این اساس اعم از مراجع قضایی و شبه قضایی است.

موضوعات دارای ماهیت قضایی توسط قوه قضائیه، رسیدگی به این موضوعات از طریق بازنگری را نیز برای تحقق استقلال سازمان قضایی در این خصوص کافی می‌دانند (ماده ۳). همچنین یکی از صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان، صدور آرای وحدت رویه در ارتباط با آرای صادره از شعب دیوان است که در موارد مشابه برای شعب دیوان و همچنین تمامی نهادهای مربوط از جمله مراجع شبه قضایی الزام‌آور می‌باشد و می‌توان آن را در جهت استقلال سازمانی قوه قضائیه ارزیابی نمود. هر چند در ارتباط با ترکیب و نحوه گزینش اعضای هیأت‌ها و کمیسیون‌های مذکور کماکان اشکالات زیادی وجود دارد.

در این بین، برخی در مقام بیان مؤلفه‌های امر ماهیتاً قضایی و در واقع بیان مفهوم «شکایات و تظلمات» موضوع اصل ۱۵۹ قانون اساسی، در دفاع از اطلاق منطوق این اصل، با رویکردی کاملاً شکل‌گرایانه، بر وجود نقض قانون، وجود مدعی، وجود مدعی‌علیه و وجود دادرس که در مقام اعمال حاکمیت دولت به فصل اختلاف می‌پردازد، تأکید داشته کلیه اموری را که سه مؤلفه اول در آنها موجودند و رسیدگی به آنها در صلاحیت مراجع دولتی است، واجد ماهیت قضایی می‌دانند و از این راه قائل به لزوم انتقال مطلق صلاحیت‌های مراجع شبه قضایی به دادگاه‌ها هستند (رک، جمشیدی، ۱۳۹۲، ۳۳-۴۲). حال آنکه فارغ از درستی این نظر در ارتباط با مؤلفه‌های امر قضایی، چنانکه بیان گردید، نمی‌توان استقلال قضایی را در خلاء و بدون در نظر گرفتن مجموع ویژگی‌های نظام قضایی و الزامات اداره شایسته امور قضایی از جمله سرعت در رسیدگی‌ها و نیز امور اداری و اجرایی و امکان تأمین آن از راه‌هایی متعادل تر از جمله نظارت مراجع قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی ارزیابی نمود. در هر حال با وجود صراحت قانون اساسی، در فقدان تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۵۹، مراجع شبه قضایی با مجوز قانون‌گذار با در نظر داشتن ضرورت اداره شایسته امور اداری و اجرایی به فعالیت خود ادامه می‌دهند.

تداوم فعالیت مراجع شبه قضایی را می‌توان در ارتباط با ضرورت جرم‌زدایی از قوانین در نظام قضایی کشور نیز دانست. در بند پنجم سیاست‌های کلی نظام مصوب ۸۱/۷/۲۸، مجمع تشخیص مصلحت نظام به دنبال تأکید بر «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه» که در ظاهر بر اجرای منطوق اصل ۱۵۹ تأکید دارد، بر «تعریف ماهیت قضایی

امور» در همان بند تأکید کرده و تمرکز را مستلزم تعریف مذکور می‌داند. در پاسخ به چرایی این امر توجه به برنامه‌های توسعه قضایی ابلاغی رئیس قوه قضائیه می‌تواند مفید باشد^۱ که در آنها بر لزوم تفکیک تخلفات از جرایم و واگذاری صلاحیت رسیدگی به تخلفات به مراجع شبه قضایی تأکید شده است. در واقع اموری در قوه قضائیه متمرکز می‌گردند که دارای ماهیت قضایی باشند. سایر موارد، تخلف محسوب شده، بایستی به مراجع واقع در سازمان قوه مجریه واگذار شوند.^۲

۲-۳- تمرکز مدیریت امور اداری و اجرایی قوه قضائیه در قوه قضائیه

قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۵۶ وظایف قوه قضائیه را احصاء نموده است^۳ که طبیعتاً ایفای تمامی آنها از جمله پیش‌گیری از وقوع جرم و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و نظارت بر حسن اجرای قوانین، از راه‌های قضایی خواهد بود.^۴ انجام وظایف قضایی همانند قانون‌گذاری و وظایف اجرایی، بدون اداره و سازماندهی امور قضایی غیرممکن است. انجام این وظایف مستلزم ایجاد تشکیلات لازم، استخدام و سازماندهی نیروی انسانی، انجام تحقیقات و مطالعات، به کارگیری پتانسیل‌های نهادهای غیرقضایی و پیش‌بینی فرایندهایی است که قضایی نیستند اما حل و فصل اختلافات، کشف جرم و تعقیب مجرمین و نظارت بر اجرای قوانین، تنها در چهارچوب آنها ممکن می‌گردد. تردیدی نیست این امور که در ارتباط گسترده‌ای با امور قضایی قرار می‌گیرند، در آنها تأثیرگذارند. بر اساس اصل ۱۵۷ قانون

۱- سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی به دنبال ابلاغ برنامه‌های توسعه قضایی از جانب قوه قضائیه، تصویب شده و حاوی رؤس این برنامه‌ها بوده‌اند و در واقع مجمع در صدد استفاده از تمامی پتانسیل‌های اجرایی، تقنینی نظام برای اجرای این برنامه‌ها بوده است.

۲- در طرح مطالعاتی قوه قضائیه (۱۳۸۱) در خصوص جرم‌زدایی از قوانین، شاخص ارائه شده برای تخلف، عدم تعارض آن با «نظم عمومی» است.

۳- «۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات... ۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع ۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین ۴. کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین... ۵. اقدام مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

۴- تنها استثنا را می‌توان نظارت سازمان بازرسی کل کشور دانست که تأمین‌کننده نظارت «مستمر» قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین در سازمان‌های عمومی است. البته این نظارت نیز مقدمه‌ای بر نظارت قضایی قوه قضائیه خواهد بود. همچنین بخشی از پرسنل سازمان دارای پایه قضایی می‌باشند و قانون‌گذار به آنان با شرایطی صلاحیت صدور قرار بازداشت کارمندان را داده است.

اساسی، رئیس قوه قضائیه «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی» از سوی رهبر، منصوب می‌شود. در همین راستا در اصل ۱۵۸، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری و کلیه امور اداری قوه قضائیه از جمله استخدام و نصب و عزل قضات به رئیس قوه قضائیه واگذار شده است تا از یک‌سو، امور اداری و اجرایی این قوه با در نظر گرفتن الزامات ناشی از ماهیت قضایی کارکردهای مقرر در اصل ۱۵۶، با انجام تحقیقات درون‌سازمانی و توسط مدیران متخصص این قوه، سازماندهی گردند و قوه قضائیه برای انجام وظایف خود با نبود تشکیلات لازم، قوانین بد یا فقدان قانون یا اتلاف زمان و پیچیدگی‌های معمول در سلسله مراتب اداری، مواجه نگردد. و از سوی دیگر با واگذاری این امور به قوه مجریه، زمینه‌ای برای نفوذ این قوه در قوه قضائیه و در نتیجه اختلال در امور قضایی فراهم نگردد.

بر اساس اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ بدون تردید، امور اداری و اجرایی قوه قضائیه مستقل از قوه مجریه اداره و اعمال می‌گردند و در قانون اساسی قوه مجریه تنها از طریق تصویب بودجه پیشنهادی قوه قضائیه در هیأت وزیران (اصل ۵۲) و تصویب لوایح قضایی (اصل ۷۴) امکان تأثیرگذاری در امور اداری و اجرایی این قوه را دارد که البته وزارت دادگستری تأمین‌کننده منافع قوه قضائیه در این ارتباط خواهد بود. همچنین رئیس قوه قضائیه و مجموعه این قوه از نظارت قوه مقننه جز در موارد استثنایی و محدود مصون است^۱ و یک نهاد سیاسی نخواهد توانست بر نهادی قضایی نظارت کند. چه آنکه آن نظارت‌های محدود نیز صرفاً می‌توانند مقدمه‌ای بر نظارت درون‌سازمانی قوه قضائیه باشند. اما باید توجه داشت قوه قضائیه نه در انجام وظایف خود و نه در کارکردهای اداری و اجرایی خود نمی‌تواند مستقل از قانون اقدام کند.

در ارتباط با امور اداری قوه قضائیه، قانون‌گذار در بند ۳ اصل ۱۵۸، مطلق این امور را

۱- نظارت بر سوء مصرف بودجه در قوه قضائیه بر عهده دیوان محاسبات کشور است. همچنین مجلس، حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور از جمله نحوه انجام کارکردهای قوه قضائیه را دارد. علاوه بر این‌ها هرکس شکایتی از طرز کار قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را به مجلس تقدیم کند (اصل ۹۰). اما با وجود این‌ها نظارت‌های گفته شده تنها می‌تواند مقدمه‌ای بر نظارت درون‌سازمانی قوه قضائیه باشد.

منوط به مطابقت با قانون نموده است. از جمله امور اداری، نصب و عزل قضات و نقل و انتقال آنان است که قانونی بودن آنها را می‌توان در جهت تأمین استقلال فردی قضات در مقابل رئیس قوه قضائیه دانست. البته صلاحیت‌های وی در عمل به وظایف موضوع اصل ۱۵۸ محدود نیست و رئیس قوه قضائیه، خود را واجد صلاحیت نظام‌نامه‌ای می‌داند که در محدوده دستورالعمل و بخش‌نامه قابل توجیه بوده و لازمه مدیریت امور اداری و اجرایی قوه قضائیه است. همچنین در مواردی قانون‌گذار وی را ملزم به تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین می‌نماید. اما باید توجه داشت که رئیس قوه قضائیه، صلاحیت وضع آیین‌نامه مستقل برای اداره این امور را ندارد و این را می‌توان ناشی از تکلیف وی در استناد بلاواسطه به قانون در بند سوم اصل ۱۵۸ دانست. در این ارتباط آنچه نگران‌کننده می‌نماید، امکان سوءاستفاده رئیس قوه قضائیه از صلاحیت خود در وضع بخش‌نامه و دستورالعمل است که می‌تواند استقلال فردی قضات را به صورت سیستماتیک در مخاطره قرار دهد. رئیس قوه قضائیه در موارد متعددی از این طریق با عناوینی مانند «برخورد قاطع» یا «برخورد سریع»، از جمله در ارتباط با «اراذل و اوپاش و مفساد اجتماعی» (ر.ک بخش‌نامه مورخ ۶۹/۰۱/۲۰، با شماره ۱/۷۹/۱۹۸۶۷) «بدحجابی» (ر.ک بخش‌نامه مورخ ۶۹/۰۲/۲۰، با شماره ۱/۱۸۱۳/م) یا «خودداری از ارفاق بی‌مورد و تسریع در رسیدگی به جرایم تخریب کابل‌های برق و اختلال در شبکه‌های گازرسانی» (ر.ک بخش‌نامه ۶۹/۰۸/۰۷، با شماره ۱/۶۰۷۹/م)، در صدد جهت‌دهی به آرای قضات و حتی ورود در صلاحیت‌های قانون‌گذار بوده است. باید دید در نظام حقوقی ایران چه نظارتی بر نحوه ایفای صلاحیت‌های وی اعمال می‌گردد؟

در خصوص ابتکار تشکیلاتی رئیس قوه قضائیه، قانون اساسی وی را تنها ملزم به رعایت تناسب تشکیلات ایجاد شده با مسئولیت‌های قوه قضائیه کرده و ابتکار وی را محدود به قانون نموده است. اما باید توجه داشت که این اصل، محدود به تشکیلات اداری است که تا کنون عمدتاً از طریق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب رئیس قوه قضائیه ایجاد گردیده‌اند. از این نهادها می‌توان به «واحدهای ارشاد و معاضدت قضایی»، «دفتر نهادهای شبه قضایی» و «مرکز پاسخ‌گویی و خدمات الکترونیک قوه قضائیه» اشاره نمود که به ترتیب به موجب دستورالعمل‌های شماره یک، دو و سه «طرح جامع رفع اطلاع دادرسی» به

وجود آمده‌اند. «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها» بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی در ابتکار قانون‌گذار است اما با وجود صراحت قانون اساسی، «قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه» (ماده ۱) «ایجاد تشکیلات قضایی» را نیز در عداد اختیارات رئیس قوه قضائیه قرار داده است. البته وی تاکنون به تشخیص ضرورت تشکیل شعب و تعداد و محل استقرار شعب که معمولاً قانون‌گذار به وی محول می‌کند. اکتفا نموده و شاید بتوان آن عبارت قانون‌گذار را در همین محدوده دانست. ایجاد تشکیلات اداری که کارکنان آنها فاقد پایه‌های قضایی می‌باشند حتی اگر در ابتکار رئیس قوه قضائیه باشند، تعارضی با استقلال قضات نخواهد داشت بلکه خود عاملی برای تأمین استقلال قوه قضائیه به ویژه از قوه مجریه می‌باشد.

۳-۳- مشارکت در وضع قوانین قضائی (لوائح قضایی)

وظایف موضوع اصل ۱۵۶ به دلیل ارتباط با حق‌ها و آزادی‌های افراد و حوزه عمومی لزماً بایستی در چهارچوب قانون اعمال گردند و قوه قضائیه از جمله مجاز به جرم‌انگاری یا جرم‌زدایی، تغییر آیین دادرسی و یا تغییر در فرایند و مبانی نظارت بر حاکمیت قانون در سازمان‌های عمومی و مداخلات فراقانونی در امور قوه مجریه نیست. البته باید در نظر داشت که در نظام حقوقی ایران بر خلاف نظام‌های مبتنی بر کامن‌لاو، رویه قضایی، محدود به آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری است که در بهترین حالت در طول قانون قرار دارند. اما در هر حال این وظایف، لزوم همکاری قوای مقننه و قضائیه در وضع قوانین را مطرح می‌نماید که قانون اساسی در بند دوم اصل ۱۵۸ با اعطای صلاحیت تهیه لوائح قضایی به رئیس قوه قضائیه، زمینه آن را فراهم نموده است. این صلاحیت و ابتکار در عین حال از اصول تضمین‌کننده استقلال سازمانی قوه قضائیه از قوه مجریه است و بر اساس آن قوه مجریه، صلاحیت تدوین لوائحی در ارتباط با وظایف قوه قضائیه را نخواهد داشت. در این ارتباط، مطابق «قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه» (ماده ۳)، لوائح قضایی باید پس از تصویب در هیأت وزیران به مجلس تقدیم شوند. بر اساس تفسیر شورای نگهبان (اصول ۷۴ و ۱۵۸) هیأت وزیران بدون جلب موافقت رئیس قوه قضائیه قادر به تغییر مفاد مربوط به امور قضایی در لایحه نخواهد بود. حال در صورت عدم

موافقت و اصرار دولت بر تغییر، با توجه به اینکه قوه قضائیه رأساً قادر به تقدیم لایحه به مجلس نیست، لایحه مسکوت خواهد ماند. برای جبران این خلاء که به ویژه در دوره دولت پیشین، موجب توقف رسیدگی یا حتی بایگانی شدن (با دستور رئیس جمهور) بسیاری از لوایح قضایی در کمیسیون لوایح هیأت دولت گردید، در ۹۲/۰۷/۳۰ با ابتکار کمیسیون قضایی، مجلس تصویب نمود، در صورتی که دولت نتواند ظرف ۶ ماه به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام کند، رئیس قوه قضائیه خواهد توانست اقدام به تقدیم لایحه به مجلس کند. شورای نگهبان این را مغایر با قانون اساسی و شرع دانسته، رد نمود. اما باید گفت که این طرح را زمانی می توانستیم مغایر با اصل ۷۴ بدانیم که قانون گذار، بدون توجه به صلاحیت هیأت وزیران در تصویب و تقدیم لوایح قانونی، ابتدائاً تقدیم مستقیم طرح توسط قوه قضائیه را مقرر می نمود. شورای نگهبان به اصول تضمین کننده استقلال قوه قضائیه توجهی نداشته است.

۳-۴- استفاده بهینه از ظرفیت های وزارت دادگستری

پیش از انقلاب اسلامی، سازمان قضایی کشور، در اندرون قوه مجریه و در قالب وزارت دادگستری، عهده دار کارکردهای قضایی حکومت بود و وزیر دادگستری در عین اینکه وزیر و عضو کابینه بود، ریاست سازمان قضایی کشور را نیز به عهده داشت. چنانچه در «قانون سازمان و وظایف واحدهای اداری وزارت دادگستری» مصوب ۱۳۴۲، «تأمین و تعمیم عدالت و امنیت قضایی و حفظ حقوق و آزادی های شخصی و اجتماعی مطابق قوانین و مقررات تعریف شده» اهداف این وزارت خانه را تشکیل می دادند و از جمله وظایف آن، «حل و فصل اختلافات افراد و حفظ حقوق متداعیین مطابق قوانین و مقررات؛ کشف و تعقیب جرایم و به کیفر رساندن بزهکاران با رعایت عدل و انصاف، مطابق قوانین و مقررات؛ نظارت در حسن اجرای کلیه قوانین و مقررات مربوط به ثبت اسناد و املاک؛ جمع آوری و تهیه و تنظیم قوانین و مقررات و رویه ها» مقرر شده بود. با چنین ساختاری علی رغم تأکید قانون گذار بر رعایت قوانین، در فقدان نهادهای تضمین کننده استقلال کارکردی سازمان قضایی از دیگر سازمان های قوه مجریه، به طور قطع نمی توان سازمان قضایی را مستقل دانست.

پس از پیروزی انقلاب، «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که این قوا مستقل از یکدیگرند» (اصل ۵۷). «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل، که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت... است» (اصل ۱۵۶). بر همین اساس، وظایف وزارت دادگستری پیشین از جمله حل و فصل اختلافات و رسیدگی به شکایات؛ کشف جرم و تعقیب و مجازات مجرمین و نظارت بر حسن اجرای قوانین (بندهای ۱، ۳ و ۴ اصل ۱۵۷)، به این قوه واگذار گردیده است. با وجود این قانون‌گذار اساسی، همچنان وزارت دادگستری را در سازمان قوه مجریه حفظ نموده است. با این تفاوت بنیادین که در نظام جدید، وزارت دادگستری فاقد هرگونه اقتدار و صلاحیت قضایی است و صرفاً «مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد» (اصل ۱۶۰) و نیز در صورت تفویض اختیار از طرف رئیس قوه قضائیه، «اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات...» (اصل ۱۶۰) را از جانب وی به عهده خواهد داشت.

با توجه به کارکرد اصلی وزارت دادگستری، تنها از یک راه می‌توان وجود این وزارتخانه را در نظام جدید توجیه نمود. از یک سو قوه قضائیه، ضامن اجرای عدالت در کشور و «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی» است و بر همین مبنا، در روابط قوای سه‌گانه، قوای مقننه و مجریه کمترین اقتدار را بر این قوه خواهند داشت. از سوی دیگر کارآمدی نظام قضایی در گرو ارتباط آن با بخش‌های اجرایی و تقنینی حکومت است. قانون‌گذار اساسی با پیش‌بینی این وزارتخانه در صدد نظام‌مند نمودن این روابط و کاستن از راه‌های نفوذ قوای دیگر به‌ویژه مجریه بر قوه قضائیه است تا از این طریق استقلال قوه قضائیه، حفظ و تقویت شود. بنابراین هر چند که وزارت دادگستری در سازمان قوه مجریه، پیش‌بینی گردیده، لیکن در جهت تأمین منافع سازمانی قوه قضائیه است و به همین دلیل است که اصل مربوط به آن نه در فصل نهم (قوه مجریه)، بلکه در فصل مربوط به قوه قضائیه (فصل یازده)، در قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است.

در اصل ۱۶۰ قانون اساسی، وجود و ادامه فعالیت وزارت دادگستری به هدف مذکور (تأمین و تقویت استقلال قوه قضائیه) اختصاص یافته است و قانون‌گذار اساسی جز مدیریت

روابط قوه قضائیه با سایر قوا، کارکرد دیگری برای این وزارت خانه قائل نیست^۱. بر همین اساس هرگونه صلاحیت و اختیار که توسط قانون گذار به این وزارت خانه محول می‌گردد، بایستی به نوعی از طریق ارتباط آن اختیار و مسئولیت با مدیریت روابط قوه قضائیه با قوای دیگر، توجیه گردد. پس «استفاده بهینه از ظرفیت‌های وزارت دادگستری»، که بند ۵ سیاست‌های ابلاغی ۸۸/۹/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام را به خود اختصاص داده است، در هر حال نمی‌تواند فراتر از کارکرد مقرر در اصل ۱۶۰ قانون اساسی باشد. تا کنون قانون جامعی در خصوص وظایف و اختیارات وزارت دادگستری، به تصویب مجلس نرسیده است. لیکن در سال‌های اخیر به منظور «استفاده بهینه از ظرفیت‌های وزارت دادگستری» و نیز تسهیل نظارت مجلس بر این وزارت خانه، لایحه‌ای توسط دولت تهیه، و در تیر ماه سال گذشته (۹۲) به مجلس ارائه گردید. پیش از آن نیز «طرح افزایش اختیارات وزارت دادگستری»، پس از تأکید رهبری بر استفاده بیشتر از ظرفیت‌های وزارت دادگستری، در مجلس هفتم مطرح و در مجلس هشتم، توسط کمیسیون قضایی مجلس تهیه شده بود.

در ارتباط با طرح مذکور، آنچه بیش از هر چیز اعتراضات و مخالفت‌ها را برانگیخت، الحاق ۴ سازمان تابعه قوه قضائیه به وزارت دادگستری بود^۲. این طرح، مورد مخالفت قوه قضائیه قرار گرفت به طوری که «کمیسیون قضایی مجلس هشتم اعلام کرد: این طرح تا زمان بازنگری قانون اساسی در مجلس مسکوت باقی خواهد ماند» (به نقل از، سایت باشگاه خبرنگاران، کد خبر ۴۴۳۵۵۴۴، ۹۲/۰۴/۰۲). لایحه دولت نیز مانند طرح نمایندگان، در صدد افزایش اختیارات وزیر دادگستری و الحاق سازمان‌هایی از قوه قضائیه به وزارت دادگستری است تا آنجا که هیأت دولت فراتر رفته و حتی الحاق «دادسرا» را نیز مطرح نموده است. برخی این لایحه را دچار انحرافات مبنایی می‌دانند و معتقدند که مواد لایحه بر خلاف اصول

۱- مگر اینکه رئیس قوه قضائیه بر اساس قسمت اخیر اصل ۱۶۰ قانون اساسی، «اختیارات تام مالی و اداری و اختیارات استخدامی غیر قضات» را به وزیر دادگستری تفویض کند که در این صورت، وزیر دادگستری مسئولیت امور واگذار شده را در مقابل وی خواهد داشت. لازم به ذکر است رفتار رؤسای قوه قضائیه در این خصوص یک شکل نبوده است و برخی از واگذاری این اختیارات خودداری نموده‌اند. برای نمونه می‌توان از رئیس سابق قوه قضائیه (آیت‌الله شاهرودی) نام برد که در دو سال اول ریاست خود، مستقیماً بر اساس اصل ۱۵۸ این امور را اداره می‌نمودند.

۲- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و روزنامه رسمی کشور

قانون اساسی است. از جمله اینکه انتقال دادسرا به بدنه قوه مجریه را بر خلاف اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۶۰ قانون اساسی می‌دانند (برای نمونه رک، مصاحبه با معاون تشکیلات و بهبود روش‌های معاونت راهبردی قوه قضائیه، مورخ ۹۲/۰۴/۱۶). که تضمین‌کننده استقلال قوه قضائیه‌اند. در هر حال باید توجه داشت در بسیاری از نظام‌های حقوقی از جمله فرانسه، دادسرا در سازمان قوه مجریه قرار گرفته است و این امر به خودی خود به معنای نفوذ مقامات سیاسی در امور قضایی نیست و قضات دادسراها از مصونیت‌هایی مشابه قضات دادگاه‌ها برخوردارند.

۵-۳- گستره نظارت قوه قضائیه بر نهادهای عمومی

«نظارت قضایی»، به طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نمایند (زارعی، ۱۳۷۶، ۳۶) و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با قوانین و مقررات کشور، همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازند. شیوه نظارت قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف، متفاوت است. اما رکن بنیادین این نوع نظارت، قوه قضائیه است که تصمیمات و اعمال قوه مجریه را از حیث مطابقت با قانون اساسی یا قوانین عادی ارزیابی می‌کند. مزایای این نوع نظارت در مقایسه با نظارت سیاسی که توسط پارلمان انجام می‌شود، عبارت است از تخصص، بی‌طرفی، دقت و علمی بودن نظارت (فلاح زاده، ۱۳۸۶، ۱۸ و ۲۱). استقلال قضایی، لازمه نظارت قوه قضائیه بر حاکمیت قانون در سازمان‌های عمومی است. از سوی دیگر گستره این نظارت، عامل تقویت‌کننده استقلال قوه قضائیه و از مؤلفه‌های ارزیابی آن است. در ادامه به محدودیت‌های وارد شده بر ایفای تعهد قوه قضائیه در حفاظت از حاکمیت قانون در سازمان‌های عمومی پرداخته می‌شود.

در نظام حقوقی ایران، نظارت قضایی بر اعمال اشخاص حقوق عمومی از دو راه انجام می‌شود: دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری. دادگاه‌های عمومی، از یک سو بر اساس اصل ۱۷۰، موظف‌اند از اجرای مقررات دولتی «که مغایر با قوانین و مقررات اسلامی، یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشند» خودداری کنند و قضات یا «هر کس» دیگر می‌توانند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری درخواست نمایند. از سوی دیگر به عنوان مرجع عام

رسیدگی به تظلمات نیز دارای صلاحیت‌هایی در زمینه رسیدگی به امور عمومی هستند.^۱ نظارت موضوع اصل ۱۷۰، سازوکار معینی ندارد و هر قاضی که در ضمن رسیدگی به دعاوی، با علم خود، مقرره‌ای را واجد ویژگی‌های مذکور، تشخیص دهد، مکلف به عدم اجرای آن در ارتباط با پرونده مطروحه خواهد بود بدون آنکه بتواند در ارزش اجرایی آن تأثیرگذار باشد. قضات نیز مانند سایر افراد، بایستی ابطال مصوبه را از دیوان، تقاضا نمایند. همچنین رسیدگی دادگاه‌ها به دعاوی مربوط به امور عمومی، طبق آیین دادرسی عمومی انجام می‌شود. هر چند حقوق دانان عمومی معتقدند که در این دعاوی از جمله دعاوی مربوط به «قراردادهای اداری»، دادگاه‌ها بایستی از اصول حقوق عمومی تبعیت کنند (برای مطالعه بیشتر رک، طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۳۱۲-۳۱۴).

در مقابل، دیوان عدالت اداری، چنانکه از نام آن پیداست با قضات با تجربه و سازوکار خاص، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، اختصاصاً برای رسیدگی به دعاوی مربوط به حقوق اداری به وجود آمده است. در نظریات تفسیری شورای نگهبان و مقررات مربوط به دیوان، دو محدودیت بر صلاحیت دیوان در نظارت بر اشخاص حقوق عمومی به وجود آمده است: اول اینکه در قانون جدید^۲ نیز همانند قوانین سابق، منحصراً «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها» تحت عنوان «واحدهای دولتی»، در جایگاه مشتکی عنه قرار گرفته‌اند. این امر تأمین‌کننده نظر تفسیری مورخ ۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان است که در پاسخ به رئیس وقت قوه قضائیه صراحتاً اعلام نمود «با توجه به عبارت قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل، قوه مجریه است». نتیجه این امر سلب امکان دادخواهی از بسیاری از نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی است که

۱- از جمله در مواردی که صلاحیت دیوان با محدودیت‌هایی روبرو می‌گردد. مانند رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی علیه یکدیگر که در این صورت نهادهای دولتی ناگزیرند دعاوی خود را در دادگاه‌های عمومی مطرح نمایند (رای وحدت رویه «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، شماره ۴۴/۶۳، مورخ ۶۸/۰۸/۰۳، همچنین رای وحدت رویه شماره ۲۰۱/۷۳، مورخ ۷۵/۰۲/۱۹) یا دعاوی مربوط به قراردادهای اداری که مربوط به اعمال تصدی دولت بوده، دیوان از پذیرش آنها خودداری می‌کند (رای وحدت رویه «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، شماره ۵۹، مورخ ۷۱/۰۴/۳۰، همچنین رای وحدت رویه شماره ۶/۷۵، مورخ ۷۵/۰۲/۲۹).

۲- «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۹۲/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی.

اقدامات آنها با حقوق و آزادی‌های افراد در ارتباط است. البته باید گفت علی‌رغم تفسیر مذکور، تاکنون شورای نگهبان شاهد اجرای کامل نظریه تفسیری خود در ارتباط با صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان نبوده است. چرا که از یک‌سو در هر سه قانون مربوط به دیوان (قوانین مصوب ۶۰، ۸۵ و ۹۲) صلاحیت شعب دیوان در ارتباط با «تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی» شامل «شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها» نیز بوده است. حتی مجلس در لایحه قانونی مصوب ۸۵ و قانون جدید، خواستار تعمیم صلاحیت شعب به تمامی مؤسسات مزبور بوده است که در هر دو مورد به دنبال اختلاف مجلس و شورای نگهبان، مجمع، نظر شورای نگهبان را پذیرفته است. از سوی دیگر در قانون جدید، مجلس از رویه دیوان عدالت اداری تبعیت نموده^۱ و صلاحیت هیأت عمومی دیوان را در ارتباط با تمامی مؤسسات عمومی غیردولتی پذیرفته است که در این مورد به دنبال حدوث اختلاف، مجمع نظر مجلس را پذیرفت. برای این رویکرد دوگانه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «تصمیمات و اقدامات» مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مأمورین آنها و «نظامات و مقررات» آنها، مبنایی جز مصلحت نظام و حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان به ذهن نمی‌رسد.

دوم اینکه در ماده ۱۲ قانون جدید، صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رسیدگی به شکایات از مقررات دولتی، محدود به مواردی شده است که این مقررات به علت «مغایرت با شرع یا قانون یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف» موجب «تضییع حقوق اشخاص» شده باشد. این در حالی است که در قانون سابق، مطلق مقررات شکایت‌پذیر بودند و در صورتی که تضییع حقوق اشخاص مطرح می‌بود، هیأت عمومی، وظیفه «احقاق حقوق» اشخاص شکایت‌کننده را نیز به عهده داشت. این امر با اصول ۱۷۳ و ۱۷۰ قانون اساسی نیز همخوانی داشت که در آن، حق شکایت به طور مطلق شناسایی گردیده و قانون‌گذار

۱- پیش از تصویب قانون جدید، به موجب تبصره ماده ۱۹ قانون مصوب ۸۵، رسیدگی به مصوبات مؤسسات عمومی غیردولتی از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان استثنای نگردیده بود و این شائبه را ایجاد می‌نمود که به غیر از موارد مستثنی شده، مقررات سایر نهادهای مقررات‌گذار از جمله مؤسسات مورد بحث، قابل شکایت در هیأت عمومی دیوان هستند. رویه دیوان نیز مبنی بر پذیرش این شکایات بوده است که در قانون مصوب ۹۰ شکل قانونی به خود یافته است.

اساسی، قصد ایجاد نوعی نظارت عمومی بر قانونی و شرعی بودن مصوبات دولتی را داشته است. با این حال در قانون جدید نیز مانند قانون سابق ذی نفع بودن شاکی شرط درخواست ابطال مصوبه نیست. لیکن در هر حال شاکی باید به نحوی اثبات نماید که مصوبه، موجب تضییع حقوق اشخاص گردیده است و صرف استناد به قانون اساسی یا عادی یا مقررات بالادستی یا شرع، برای پذیرش کافی شکایت نیست. باید گفت که در ارتباط با مقررات نوعی، مانند آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها از آنجایی که حق شکایت محدود به اشخاصی که حقوق آنها تضییع شده است، نمی‌باشد، استدلال شاکی مبنی بر تضییع شدن حقوق اشخاص معین در کشور بسیار دشوار خواهد بود و در بسیاری موارد عملاً شکایت را غیرممکن میسازد و این در تعارض با هدف قانون‌گذار اساسی از وضع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی است که چنانکه اشاره گردید، در آنها نوعی نظارت عمومی و همگانی بر قانونی بودن مصوبات دولت ایجاد شده است.

نظارت قوه قضائیه بر سازمان‌های عمومی، محدود به نظارت قضایی نیست و این قوه بر اساس حقی که در اصل ۱۵۷ (بند ۳) در «نظارت بر حسن اجرای قوانین» در «دستگاه‌های اداری» دارد، از طریق «سازمان بازرسی کل کشور» (اصل ۱۷۴) بر دستگاه‌های مزبور نظارت مستمر و غیرقضایی اعمال می‌کند. البته هر چند سازمان بازرسی، خود مستقیماً نظارت قضایی اعمال نمی‌نماید، اما نقش بسزایی در اعمال نظارت قضایی بر سازمان‌ها و مقامات اداری ایفا می‌کند. بدین طریق که اصولاً گزارش تخلفات و نقض قوانین و مقررات از سوی مؤسسات عمومی و مقامات آنها از طریق بازرسان این سازمان به مراجع صالح جهت رسیدگی ارجاع می‌شود و مراجع نیز مکلف به رسیدگی هستند (رستمی، ۱۳۹۲، ۳۴). علاوه بر این بخشی از بازرسان سازمان از میان دارندگان پایه‌های قضایی منصوب می‌گردند که خواهند توانست تحت شرایطی قرار بازداشت موقت کارمندان ناقض قوانین را صادر نمایند.

اطلاق تکلیف مقرر در اصل ۱۵۶ برای قوه قضائیه مبنی بر «نظارت بر حسن اجرای قوانین» و نیز تصریح اصل ۱۷۴ به اجرای صحیح قوانین و مقررات در «دستگاه‌های اداری» ایجاب می‌کند که قانون‌گذار، هیچ نهادی را از شمول نظارت قوه قضائیه خارج نگرداند. در

«قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» (ماده ۱)، نظارت‌های مستمر و فوق‌العاده سازمان، تمامی «سازمان‌هایی را که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌کند و کلیه سازمان‌هایی را که شمول این قانون بر آنها مستلزم ذکر نام آنهاست» شامل می‌شود. به این ترتیب، تمام اشخاص عمومی که کارکرد آنها به نوعی با حوزه عمومی در ارتباط است، مشمول نظارت سازمان بازرسی خواهند بود تا آنجا که دفاتر اسناد رسمی نیز از این نظارت بر کنار نیستند. بنابراین ریاست و اداره سازمان‌ها توسط رهبری یا نظارت وی بر برخی نهادها موجب مستثنی شدن آن نهاد از شمول نظارت نخواهد بود؛ چنانکه در متن بند الف ماده ۳ صراحتاً به «نهادهای انقلابی» اشاره شده است.

علی‌رغم تمامی این مباحث درباره شمول نظارت قوه قضائیه بر مؤسسات عمومی غیردولتی و حتی اصرار قانون‌گذار بر این امر در فرایند تصویب قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری، «ماده واحده قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» در تبصره دوم خود اجرای مطلق قوانین کشور را در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که تحت نظر رهبری می‌باشند، تنها با اذن وی امکان‌پذیر دانسته است. در واقع شناسایی این مؤسسات توسط قانون‌گذار نه برای توسعه حاکمیت قانون، بلکه برعکس، در مورد بسیاری از این مؤسسات، فراهم نمودن امکان خروج آنها از شمول قانون است و شرط عام بودن قانون را که از لوازم «حاکمیت قانون» از نظر شکلی است، خدشه‌دار کرده است. گفتنی است که در مورد مؤسسات موضوع این تبصره، نمی‌توان به طور کامل از نظارت‌های قضایی و غیرقضایی قوه قضائیه سخن گفت. چرا که اساساً تکلیف قوه قضائیه، نظارت بر اجرای صحیح قوانین است و این مؤسسات و نهادها تابع قوانین کشور نخواهند بود؛ مگر اینکه رهبری نظام، اذن دهند.

۴- نظارت بر استقلال سازمان قضایی در نظام حقوقی ایران

اختلال در استقلال سازمانی قوه قضائیه از دو طریق ممکن است: یا از طریق فرایندهای قانونی (در معنای عام) خواهد بود که قوای مقننه و مجریه را قادر می‌سازد در صلاحیت‌های ذاتی این قوه که عبارت از امور قضایی است، وارد گردند و یا از طریق مداخلاتی با ابتکار

فردی مقامات نهادهای خارج از سازمان قوه قضائیه که مانع از ایفای صلاحیت‌های قضایی یا ایفای شایسته آنها می‌شود. در این ارتباط می‌توان در نظام حقوقی ایران با تکیه بر قانون اساسی که تضمین کننده استقلال سازمانی قوه قضائیه است، بسته به نهادهای متفاوت نظارت‌های متفاوتی را برای محافظت از استقلال سازمان قضایی شناسایی نمود.

شورای نگهبان، قوانین مصوب مجلس را که متعارض با استقلال سازمانی قوه قضائیه‌اند و از جمله قوه مجریه را واجد صلاحیت‌هایی در ارتباط با امور قضایی می‌دانند، با استناد به اصول تضمین کننده استقلال قوه قضائیه رد خواهد نمود.^۱ از سوی دیگر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی قضایی، خواهد توانست مصوبات هیأت وزیران، هر یک از وزیران (بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲/۳/۲۵) و نیز رئیس قوه قضائیه^۲ را که در تعارض با استقلال قوه قضائیه‌اند با استناد به قانون اساسی و قوانین عادی ابطال نماید. افزون بر این، مصوبات هیأت وزیران و هر یک از وزیران و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ نیز در صورتی که متضمن چنین فرایندها یا صلاحیت‌هایی باشند، از جانب رئیس مجلس شورای اسلامی، برای اصلاح به مرجع تصویب کننده بازگردانده می‌شوند. البته این نظارت اخیر در صورتی است که قوانین عادی در خصوص استقلال سازمانی قوه قضائیه صراحت داشته باشند و بتوانند پشتوانه استدلال رئیس مجلس قرار گیرند. چرا که نظارت رئیس مجلس محدود به قوانین عادی است.

در خصوص نظارت بر اقداماتی که با ابتکار فردی مقامات خارج از سازمان قوه قضائیه انجام می‌شود، علاوه بر مجلس خبرگان که نظارت بر اقدامات رهبری را بر عهده دارد و می‌تواند اقدامات نقض کننده استقلال قوه قضائیه از جانب رهبر را در ارتباط با تداوم عدالت رهبری بررسی نماید، نهاد دیگری که به ذهن می‌رسد، نظارت بر اجرای قانون اساسی از جانب رئیس جمهور است. همچنین مجلس حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را

۱- با وجود این مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان نهادی فراتر از شورای نگهبان، قادر است این نظارت شورای نگهبان را با عناوینی مانند مصلحت نظام خنثی نماید.

۲- در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲/۳/۲۵ صرفاً رسیدگی به شکایات و تظلمات از آیین نامه‌ها و بخش نامه و تصمیمات غیرقضایی رئیس قوه قضائیه در صلاحیت دیوان دانسته شده و رسیدگی به تصمیمات قضایی این مقام داخل در صلاحیت دیوان نیست.

دارد. چنانچه این نهاد (مجلس شورای اسلامی) مرجع رسیدگی به شکایات افراد از «طرز کار قوای سه‌گانه» نیز می‌باشد. طرز کار قوای سه‌گانه می‌تواند متضمن نقض استقلال قوه قضائیه باشد. باید در نظر داشت که این سه قسم نظارت اخیر علاوه بر هزینه‌های سیاسی که می‌توانند داشته باشند در نهایت زمینه‌ای است برای طرح موضوع در دادگاه‌های دادگستری و صحن مجلس شورای اسلامی که می‌تواند تا حدی تضمین‌کننده استقلال مورد بحث باشد. با این توضیح که در بسیاری از موارد، صلاحیت دادگاه‌ها برای رسیدگی به موضوعات عمومی با ابهام روبه‌رو می‌شود و تحقیق مجلس با محدودیت‌های قانونی و سیاسی بسیاری مواجه است.

۵- مقام فراقوه‌ای رهبری و استقلال قوه قضائیه

چنانکه گفته شد، استقلال سازمانی قوه قضائیه در ارتباط با اصل تفکیک قوا است و بر ماهیت متفاوت امر قضا از امور سیاسی و اداری تأکید دارد. قوانین اساسی برای تأمین استقلال امر قضا، به اشکال مختلف از نفوذ و اقتدار قوای مقننه و به ویژه مجریه بر قوه قضائیه کاسته‌اند به گونه‌ای که در روابط قوای سه‌گانه، قوای مقننه و مجریه کمترین نفوذ را بر قوه قضائیه خواهند داشت. در مقابل، استقلال قوه قضائیه اقتضا می‌کند که نهادهای مختلف این قوا و گردانندگان آنها همانند سایر شهروندان در برابر قوه قضائیه پاسخ‌گو باشند. در این میان، قانون اساسی ایران در اصول ۳۶، ۵۷، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹، ۱۶۰، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴ استقلال سازمانی قوه قضائیه از قوای دیگر را تضمین نموده است. با وجود این نمی‌توان در حقوق عمومی ایران از نقش تأثیرگذار رهبری در اداره و اعمال قوای سه‌گانه غافل بود. اصل ۵۷ قانون اساسی در عین اینکه قوه قضائیه را قوه‌ای مستقل اعلام می‌کند، بر اعمال آن «تحت نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت» تأکید دارد.

از منظر حقوق، سؤالی که در ارتباط با موضوع این متن، پیش از هر چیز به ذهن می‌رسد، این است که روش و مکانیسم این نظارت چیست؟ آیا اطلاق ولایت رهبر در این اصل وی را در تعیین روش نظارت مختار می‌گرداند؟ پاسخ به این سؤال منفی خواهد بود؛ اقتدار فراقانونی رهبری پیش از هر چیز تداوم قانون اساسی را در مخاطره قرار می‌دهد. در حالی که قانون اساسی در اصول دیگر خود اقتدارات رهبری را محدود نموده است. چه آنکه

مطابق اصل ۱۱۱ «هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود، ناتوان شود... از مقام خود برکنار خواهد شد». همچنین اصول ۱۱۲، ۱۵۷، ۱۷۵، ۱۷۶، ۱۷۷ و به‌ویژه ۱۱۰ در مقام بیان اقتدارات رهبر در امور تقنینی، اجرایی و قضایی‌اند و نظارت موضوع اصل ۵۷ حداکثر در چهارچوب این اصول خواهد بود. در غیر این صورت، استقلال قوا در اصل پنجاه و هفتم و تأکید مضاعف قانون‌گذار اساسی بر استقلال قوه قضائیه در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، امری لغو و بی‌هوده می‌نماید.

حال در چهارچوب قانون اساسی، در اصل ۱۱۰ رهبر از طریق «نصب و عزل و قبول استعفاء عالی‌ترین مقام قوه قضائیه» (بند ۶-ب) در اعمال قوه قضائیه مؤثر است.^۱ این اختیار رهبری در نگاه نخست مجموعه قوه قضائیه را تحت اقتدار وی قرار می‌دهد. چرا که مطابق اصل ۱۵۷ رئیس قوه قضائیه «مسئولیت‌های قوه قضائیه در تمام امور قضایی، اداری و اجرایی» را بر عهده دارد. با این حال چه در نظام‌های دموکراتیک و چه در نظام حقوق عمومی ایران، نصب رئیس قوه قضائیه از جانب مقامی در خارج از سازمان این قوه را فی‌نفسه نمی‌توان در تعارض با استقلال سازمان قضا دانست و برای ارزیابی این امر ناگزیر خواهیم بود گستره بزرگ‌تری از صلاحیت‌ها و تعهدات را در نظر داشته باشیم. در واقع آنچه اهمیت دارد، سازوکاری حقوقی است که رئیس قوه قضائیه و از این طریق فرایندهای اداری و قضایی در این قوه را از دسترس مقام منصوب‌کننده خارج می‌نماید.

در نظام حقوقی ایران، اعطای صلاحیت نصب رئیس قوه قضائیه به رهبری را می‌توان برگرفته از مبانی فقهی نظام سیاسی ایران دانست که بر اساس آن، ولی فقیه دارای ولایت در امر قضا است. چنانکه وی، ولایت در تقنین و اجرا نیز دارد. به عبارت دیگر در حقوق عمومی ایران اذن رهبری برای تصدی امور گفته شده از مجاری حقوقی که می‌تواند نظارت شورای نگهبان بر صلاحیت نامزدهای نمایندگی مجلس یا ریاست جمهوری یا لزوم تنفیذ رئیس جمهور منتخب باشد، جریان دارد بدون اینکه بتوان وی را دارای صلاحیت مستقیم

۱- «عفو تخفیف مجازات محکومین» را که طبق موازین اسلامی پس از مشاوره با رئیس قوه قضائیه توسط رهبر انجام می‌شود (بند ۱۱ اصل ۱۱۰) بایستی از مصادیق اقتدار و نفوذ رهبری در قوه مجریه به شمار آورد نه قوه قضائیه. چرا که عفو خصوصی از اختیارات رئیس کشور است نه رئیس قوه قضائیه.

تقنین، اجرا و قضاوت دانست. بر این اساس، تعیین و نصب رئیس قوه قضائیه را می‌توان قالبی حقوقی برای تفویض صلاحیت قضاوت به مقامی دیگر دانست؛ مقامی که از جانب دارنده صلاحیت اصیل قضاوت، اقدام به نصب قضات می‌نماید. در هر حال چنانچه حقوق دانان عمومی ایران بر آن تأکید کرده‌اند باید توجه داشت که تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران، دارای تفاوت ماهوی با سایر نظام‌های حقوق عمومی است که این امر در وهله اول ناشی از موقعیت ولی فقیه در این نظام است. بدون توجه به این مبانی و با تحلیل بر اساس مبانی عمومی حاکم بر نظام‌های دموکراتیک، قادر به شناخت نظام حقوقی ایران نخواهیم بود.

در ارتباط با جریان امور قضایی در قوه قضائیه باید گفت که در نظام حقوقی ایران «اعمال قوه قضائیه از طریق دادگاه‌های دادگستری است» (اصل ۶۱ قانون اساسی) و قانون اساسی هیچ مرجع دیگری را در این امر سهیم ندانسته است. بر همین اساس رهبری همانند رئیس جمهور فاقد صلاحیت قضایی است. با وجود این بر اساس قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ (ماده ۴۷۷) رئیس قوه قضائیه خواهد توانست با استناد به «خلاف شرع بین» بودن آرای قطعی «هر یک از مراجع قضایی» زمینه اعاده دادرسی در ارتباط با رأی صادره را فراهم کند. در این خصوص باید توجه داشت رئیس قوه، صلاحیت ابطال رأی صادره و تصمیم‌گیری در خصوص ماهیت موضوع را ندارد و این شعب خاص دیوان عالی کشور هستند که بایستی رأی قطعی صادره را نقض نمایند. به دنبال نقض رأی - که شعبه رسیدگی کننده مکلف به آن است - شعبه مجدداً به پرونده رسیدگی و رأی مقتضی را صادر می‌کند بنابراین رئیس قوه در این مورد فاقد صلاحیت قضایی است. از طرف دیگر با توجه به ماده ۴۸۰ همان قانون شعبه دیوان مکلف به تبعیت از نظر رئیس قوه قضائیه نیست. هر چند ممکن است این ایراد وارد شود که در این صورت، قضات به احتمال زیاد، تشخیص «مجتهد عادل، آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر» (اصل ۱۵۷) در خصوص شرع را بر تشخیص خود ارجح خواهند دانست.

امور اداری قوه قضائیه از جمله نصب قضات نیز چنانچه پیش‌تر بدان پرداخته شد، اگر چه به موجب اصل ۱۵۷ در اختیار رئیس قوه قضائیه است، به موجب همان اصل از قانون

اساسی باید در چهارچوب قانون باشد. از این رو رهبری نظام نخواهد توانست با ابتکار خود از طریق رئیس قوه، نقشی تعیین کننده در سطح قوانین ایفا نماید. در این خصوص آنچه اهمیت دارد، جلوگیری از جایگزین شدن صلاحیت نظام‌نامه‌ای رئیس قوه قضائیه با قانون گذاری مجلس شورای اسلامی است. در حال حاضر، بسیاری از امور اداری قوه قضائیه از جمله در ارتباط با نصب قضات و تعیین شرایط آنان نه با قوانین بلکه با استناد به دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های مصوب رئیس قوه قضائیه سازماندهی می‌شوند و در واقع در فقدان قانون، رئیس قوه قضائیه ابتکار قاعده‌گذاری در این امور را به دست گرفته است. در این ارتباط می‌توان به «آیین‌نامه نحوه جذب، گزینش و کارآموزی داوطلبان تصدی امر قضا و استخدام قضات» مصوب ۹۲/۲/۲۶ رئیس قوه قضائیه اشاره نمود.

مبانی فقهی نظام را می‌توان در روش عزل رئیس قوه قضائیه نیز مؤثر دانست. در اصل ۱۵۷ رئیس قوه قضائیه برای ۵ سال منصوب می‌شود. با این حال در اصل ۱۱۰، رهبری توانایی عزل وی را دارد و خواهد توانست قبل از اتمام دوره پنج ساله، وی را عزل کند. این امر از یک سو حاصل صلاحیت اصیل رهبری در اداره امور قضایی است و از دیگر سو می‌تواند موجب تردید در استقلال سازمان قضایی گردد. چرا که رئیس قوه قضائیه چنانچه گفته شد «مسئولیت‌های قوه قضائیه در تمام امور قضایی، اداری و اجرایی» را بر عهده خواهد داشت و مقامی که هر لحظه می‌تواند بدون نیاز به استناد به قانون یا توجیه تصمیم خود و بدون طی فرایندی حقوقی رئیس قوه قضائیه را عزل کند، بر تمام این امور اقتدار خواهد داشت. در این مورد قانون‌گذار اساسی می‌توانست با تأمین مصونیت شغلی رئیس قوه قضائیه در دوره تصدی خود در مقابل رهبری و تضمین عدم انتصاب مجدد وی، و از طرف دیگر پیش‌بینی سازوکاری قضایی برای عزل وی این تردید را مرتفع نماید.

تاکنون سازوکاری حقوقی برای نظارت بر رئیس قوه قضائیه و عزل وی از جانب رهبری ارائه نگردیده و اعمال این صلاحیت، شکلی کاملاً سیاسی و غیر قابل پیش‌بینی به خود گرفته است. در هر حال باید توجه داشت که امر قضا همان‌گونه که فراتر از مصالح اداری یا منافع عمومی است با مصالح اسلام یا نظام نیز تغییر ماهیت نخواهد داد. نظام قضایی، تنها پشتیبانی از قانون را بر عهده دارد و محافظ حاکمیت قانون در نهادهای عمومی و در میان

شهروندان است. «در حال حاضر، بزرگ‌ترین منفعت و مصلحت عمومی، دفاع همه‌جانبه از استقلال قوه قضائیه از امور غیرقضایی است. بنابراین شایسته نیست به نام مصلحت در مقابل استقلال قضایی و احکام قضایی، مقاومت کنیم و بدین ترتیب مانع پرواز آزادانه فرشته عدالت شویم. مصلحت‌گرایی به یک معنا سم مهلکی است برای نهادهای دادگستری. پس در نبرد مصلحت و عدالت، قوه قضائیه باید همیشه جانب عدل را نگاه دارد» (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۳، ۳) این امر نه در تعارض با مبانی فقهی اشاره شده بلکه تضمین‌کننده آن است.

در این راستا، آنچه نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت ماند، موضع‌گیری‌های سیاسی رئیس قوه قضائیه در طول دهه‌های پیشین است. «به نظر می‌رسد، رفتارها و گفتارهای سیاسی تکرارشونده توسط مقامات قضایی، آسیب‌های جبران‌ناپذیری را به اعتبار نهادهای قضوتی و داوری می‌زند و آنها را در حد یکی از کنشگران ساده عرصه سیاست، فرومی‌کاهد. این در حالی است که نهادهایی مانند شورای نگهبان و قوه قضائیه باید از طریق وفاداری به اصول حرفه‌ای قضاوت و دادرسی اساسی به چارچوب‌بندی رفتارهای سیاسی و اجتماعی بپردازند. به تعبیر پروفیسور لویی فاورو، این دسته از نهادها باید با ابزار حقوق، سیاست را در سیطره خود درآورند. مداخله عریان این دسته از نهادها در عرصه سیاست، هم سیاست‌ورزی شهروندانه و مسئولانه را با آسیب‌های جدی روبرو خواهد ساخت، هم توانمندی این نهادها را در رسیدگی به امور قضایی و صلاحیت‌های اختصاصی خود کاهش خواهد داد» (گرچی از ندریانی، در دست انتشار، شماره صفحه معلوم نیست).

نتیجه‌گیری

قانون‌گذار اساسی ایران با درک اهمیت استقلال قضایی و نقش بنیادین آن در تضمین ارزش‌های قانون اساسی از جمله حاکمیت قانون و شریعت اسلام، ضمن شناسایی (اصل ۵۷) و تأکید صریح بر این مفهوم (اصل ۱۵۶)، در اصول متعددی درصدد تضمین آن در نظام حقوقی ایران است. نهادهای پیش‌بینی شده در این جهت در قانون اساسی را می‌توان با عنوان تمرکز کلیه امور قضایی در قوه قضائیه (اصل ۱۵۹)، تمرکز امور اداری قوه قضائیه در قوه قضائیه (اصل ۱۵۸)، اعطای ابتکار تهیه لوایح قضایی به رئیس قوه قضائیه (اصل

۱۵۸) و وزارت دادگستری (اصل ۱۶۰) مطرح نمود. در تمامی این موارد آنچه پیش از هر چیز مد نظر نویسندگان قانون اساسی بوده، تأمین لوازم تفکیک ساختاری سازمان قضایی از قوای دیگر به ویژه قوه مجریه است. علاوه بر این، نهادهای تأمین کننده نظارت قوه قضائیه بر سازمان های عمومی واقع در ساختار قوه مجریه، مانند دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) و سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴) می توانند عاملی برای تقویت استقلال قضایی و در عین حال شاخصی برای اندازه گیری آن باشند. مجموعه این اصول را می توان در نهایت به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در جهت حفاظت از حق های شهروندان در مقابل هر امر فرا قضایی در قالب امور سیاسی، اجرایی و اداری و از این طریق منافع و مصالح عمومی و اداری و نیز خواسته ها و تعلقات افراد ارزیابی نمود. افزون بر نهادهای پیش بینی شده در فصل یازدهم، قانون اساسی ایران با وجود عدم تصریح بر لزوم نظارت بر تداوم استقلال سازمان قضایی، حاوی نهادهایی است که می توانند در راستای این نظارت به کار گرفته شوند. نهادهایی مانند شورای نگهبان در نظارت بر انطباق قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی، نظارت رئیس مجلس بر اعمال صلاحیت نظام نامه ای قوه مجریه، دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر مصوبات قوه مجریه و عملکرد کارکنان و مقامات این قوه. اما از سوی دیگر، نمی توان تمامی نهادهای ارائه شده در قانون اساسی را چنانکه مدنظر نویسندگان آن بوده است، در نظام حقوقی ایران تحقق یافته دانست. این امر در مواردی ناشی از ضرورت های موجود در نظام قضایی و اداری، در مواردی فقدان سیاست گذاری های مؤثر از جانب مجلس شورای اسلامی و در مواردی محدود نمودن گستره شمول اصول قانون اساسی در قوانین عادی است.

منابع

منابع فارسی

- ۱- امامی، محمد و موسوی، سید نصرالله (تابستان ۸۳)، *مبانی نظری مراجع ثبته قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران*، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ش دوم.
- ۲- آخوندی، محمود، *استقلال قضات در نظام حقوقی ایران*، اصلاح و تربیت، شماره پنجاهم، سال چهارم.
- ۳- پورحسن شقلان، شکور (بهمین و اسفند ۸۶)، *استقلال قضایی از منظر اسناد بین المللی با نگاه به حقوق داخلی*، ماهنامه قضاوت، شماره ۴۹.
- ۴- جمشیدی، علی رضا و رستمی غازی، امید (پائیز ۹۲)، *تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه*، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳.
- ۵- حبیب زاده، محمدجعفر و کرامت، قاسم و شهبازی‌نیا، مرتضی (زمستان ۸۹)، *استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی*، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۴، ش ۴.
- ۶- حمزه زینالی، امیر و احمدی، علی (پائیز و زمستان ۸۳)، *سازمان تعزیرات حکومتی از قضاوتداری تا کیفرزدایی و رعایت حقوق متهمان و بزه دیدگان*، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، شماره ۴۸ و ۴۹.
- ۷- رستمی، ولی و حسین پور دکانی، سید مجتبی (بهار ۹۲)، *نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۱.
- ۸- رنه، تیه ری اس (۱۳۸۸)، *قوه قضائیه در فرانسه و اروپای قاره‌ای*، رویکرد تطبیقی، ترجمه محمد جواد شریعت باقری، نشریه حقوق اساسی، ش ۱۲، سال ششم.
- ۹- زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶)، *تحلیلی از بیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون*، مجله مدیریت دولتی، شماره ۳۸.
- ۱۰- شفیع فر، محمد (پائیز ۷۸)، *جایگاه ولایت فقیه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*،

حکومت اسلامی، شماره ۱۳.

- ۱۱- طباطبایی مومنی، منوچهر (پاییز ۱۳۹۰)، *حقوق اداری تطبیقی*، چاپ سوم، تهران، انتشارات سمت.
- ۱۲- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۴)، *حقوق اداری*، چاپ دهم، تهران، انتشارات سمت.
- ۱۳- فلاح زاده، علی محمد (۱۳۸۶)، *جایگاه دیوان عالی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول.
- ۱۴- کمیسیون حقوق بشر اسلامی، *استقلال قضائی در متون بین‌الملل حقوق بشر*، ماهنامه قضاوت، شماره ۴۱، آبان و آذر ۸۵.
- ۱۵- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه.
- ۱۶- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۳)، «پیشگفتار کتاب *چالش‌های جامعه وکالت در ایران*» (قهوه چیان، حمید) چاپ اول، تبریز، انتشارات آئین دادرسی.
- ۱۷- لارکینز، کریستوفر (پائیز ۱۳۸۱)، *رابطه استقلال قضایی و مردمی شدن*، ترجمه محمد حسین زارعی، راهبرد، شماره بیست و پنجم.
- ۱۸- متین دفتری (۱۳۴۲)، *آیین دادرسی مدنی و بازرگانی*، ج دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۱۹- مصاحبه با معاون تشکیلات و بهبود روش‌های معاونت راهبردی قوه قضائیه، روزنامه حمایت، شماره ۲۷۲۵، مورخ ۹۲/۰۴/۱۶.
- ۲۰- مؤذن زادگاه، حسنعلی (۱۳۷۸)، *حق دفاع متهم*، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۹.
- ۲۱- *گزارشی از جریان جرم زدایی در قوه قضائیه* (نامه مدیر کل دفتر ریاست و روابط عمومی نیروهای مسلح خطاب به سردبیر مجله حقوقی دادگستری)، *مجله حقوقی و قضایی دادگستری*، شماره ۴۱، زمستان ۱۳۸۱.

۲۲- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات میزان.

۲۳- هداوند، مهدی (تابستان ۱۳۸۷)، *نظارت قضایی؛ تحلیل مفهومی، تحولات اساسی*، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹.

منابع انگلیسی

- 1- Whileer, Russel and Gur-Arie, Mira, "*Judicial Independence in the United States: Current Issues and Relevant Background information*", Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, January 2002.
- 2- Pamela, S Karlan, "*Two Concept of Judicial Independence*", California Law Review, July 1999.