

نظام پاسخگویی قوه قضاییه و نسبت آن با استقلال این قوه

اسدالله یآوری*

محمدقاسم تنگستانی**

چکیده

متناظر با تأکید بر تقویت راهکارهای تأمین استقلال قضات و افزایش درخواست‌ها برای کسب استقلال نهادی دستگاه قضایی از قوه مجریه، بر ضرورت و اهمیت پاسخگویی قضایی (اعم از قضات و نهاد قضایی) در انجام وظایف محوله و مدیریت امور قضایی تأکید شده است.

پاسخگویی قوه قضاییه به عنوان یک نهاد، ناظر بر بدنه مدیریتی این قوه و مربوط به عملکرد مدیران قوه مزبور در اداره آن و اجرای قوانین و مقررات مربوط است. قوه قضاییه در اینجا به مثابه سازمانی نگرینسته می‌شود که با برخورداری از بخشی از منابع مادی و انسانی کشور، همانند سایر سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی مسئولیت ارائه خدمات عمومی مشخصی را بر عهده داشته و بدین طریق بخشی از مسئولیت‌های دولت را ایفا می‌کند. با وجود این، حساسیت کارکردی دستگاه قضایی و به‌ویژه لزوم تأمین استقلال قضایی، دیدگاه‌ها را بر سازوکارهای پاسخگویی دستگاه قضایی متمرکز نموده است تا بدین طریق، ضمن حفظ استقلال قضایی، پاسخگویی نیز حاصل شود. در این مقاله، ضمن تبیین مفهومی استقلال و پاسخگویی قضایی و سازوکارهای پاسخگویی نهاد قضایی در حقوق تطبیقی، به بررسی وضعیت استقلال و پاسخگویی قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت.

کلیدواژه‌ها: استقلال قضایی، پاسخگویی، قوه قضاییه، تفکیک قوا.

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول) yavariamir@hotmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی m.tangestani@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۴/۱۲/۱۰

تاریخ دریافت: ۹۴/۸/۲۹

مقدمه

مطالعات مربوط به دستگاه قضایی، به نسبت سایر قوا و نهادهای حکومتی از سابقه کمتری برخوردار است. مطالعات موجود نیز تا چندی پیش عمدتاً مربوط به کارکردهای قضایی دادگاه‌ها می‌گردید و بحث‌های مربوط به نهاد قضایی و چگونگی نهادینه‌سازی فعالیت‌های قضایی در مجموعه دستگاه قضایی و تنظیم روابط آن با سایر قوا، مورد توجه و بررسی مقتضی قرار نگرفته بود. طی سال‌های پس از پایان جنگ جهانی دوم، مطالعات مربوط به سازمان قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف قوت گرفت و به تدریج بر غنای ادبیات موضوع یادشده افزوده شد. بحث «استقلال قضایی» نخستین حوزه مطالعاتی مربوط به دستگاه قضایی بود که از جنبه‌ها و ابعاد گوناگونی مورد بررسی و نظریه‌پردازی قرار گرفته است. با وجود این، بحث‌های مربوط به دستگاه قضایی، به استقلال قضایی محدود نمی‌شود. به تدریج سایر حوزه‌های مطالعاتی نظیر سلامت، توانمندسازی، کارآمدی و پاسخگویی نیز مورد توجه اندیشه‌ورزان قرار گرفت. به دلیل جایگاه محوری استقلال قضایی در مطالعات مربوط به دستگاه قضایی، بحث و بررسی در خصوص حوزه‌های مطالعاتی اشاره‌شده در فوق نیز بدون توجه به ارتباط آنها با استقلال قضایی، قابل انجام نیست. به عبارتی، استقلال قضایی عنصر ذاتی در ایفای کارکرد قضایی و در کانون مطالعات مربوط به دستگاه قضایی است. یکی از موضوعات قابل توجه و مستلزم بررسی در این زمینه، نسبت میان استقلال و پاسخگویی قضایی است که در طول چند دهه اخیر در ادبیات تطبیقی و همچنین در نظام‌های حقوقی پیشرفته انعکاس یافته و از ابعاد مختلفی مورد بررسی قرار گرفته است.

در این نوشتار، همان طور که از عنوان نیز مشخص است، سطح استقلال ساختاری دستگاه قضایی یا قوه قضائیه محور اصلی بحث است.^۱ با توجه به مفهومی که از پاسخگویی مورد نظر داشته باشیم، رابطه آن با استقلال قوه قضائیه متفاوت به نظر می‌رسد. بدین ترتیب، در تبیین رابطه میان استقلال و پاسخگویی قضایی، پیش از هر امری باید منظور از مفاهیم «استقلال قضایی» و «پاسخگویی» را به نحو مناسبی مورد بررسی قرار داد.

۱. تحلیل مفهومی

۱-۱. استقلال قضایی

گرچه در بادی امر، اصل استقلال قضایی ساده و قابل فهم به نظر می‌رسد، اما برای تنظیم حدود و چارچوب‌های حقوقی آن، ناگزیر باید مفهوم و مبانی نظری آن را

۱. در این خصوص لازم به ذکر است که در برخی موارد، ترسیم خط فارق مشخص و دقیقی میان استقلال شخصی قضا و استقلال سازمانی قوه قضائیه، به راحتی امکان پذیر نیست.

به دقت مورد بررسی قرار داد. یک تحلیل ابتدایی از استقلال قضایی آن است که قضات و نظام قضایی در کل باید بدون تأثیرپذیری منفی از هر گونه عامل داخلی و خارجی به انجام کار کردها و وظایف قانونی خود بپردازند. اگر در گذشته استقلال قضایی عمدتاً بر استقلال شخصی قاضی (استقلال کارکردی) متمرکز بوده، اما در دهه‌های اخیر استقلال سازمانی دستگاه قضایی نیز به میزان استقلال شخصی قضات، مهم تلقی شده است. به تدریج مسائل پیرامونی امر قضا، توجهات را معطوف به محیط و فضایی کرد که قضات در آن چارچوب فعالیت می‌کنند. دیگر توجه صرف به ابعاد شخصی استقلال قضایی (استقلال قاضی) نمی‌توانست پاسخ مناسبی به وضعیت و شرایط مزبور باشد، چرا که استقلال قاضی نسبت تنگانی با استقلال سازمان قضایی داشته و در واقع بدون استقلال سازمانی، تأمین استقلال شخصی قاضی امکان‌پذیر نیست.^۱

بدین ترتیب، امروزه دیگر استقلال قضایی محدود به شخص قضات نمی‌شود، بلکه شامل دادگاه (مرجع قضایی) و نظام قضایی نیز شده است. اسناد بین‌المللی مربوط نیز بر ضرورت وجود دادگاه (یا مرجع قضایی) مستقل و بی‌طرف تأکید کرده‌اند. از جمله مواد مربوط این اسناد می‌توان به ماده (۱۰) اعلامیه جهانی حقوق بشر، بند (۱) ماده (۱۴) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند (۲) ماده (۷) منشور آفریقایی حقوق بشر و اقوام، بند (۱) ماده (۸) کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و بند (۱) ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر اشاره کرد.

دهه ۱۹۹۰ میلادی شاهد تمرکز اصلاحات در نظام قضایی بر حوزه اصلاحات استقلال ساختاری دستگاه قضایی به عنوان یک شاخه مستقل حکومت بود. یکی از مهم‌ترین علل این امر، دخالت قوه مجریه در اداره و مدیریت دستگاه قضایی بوده است که در برخی موارد به دلیل خدشه‌دار کردن بی‌طرفی قضایی، موجب کاهش اعتماد عمومی به دستگاه قضایی شده است.^۲

استقلال قضایی، خود ابزاری در خدمت یک هدف است و آن بی‌طرفی قضایی است. بر این اساس، استقلال قضایی فی‌نفسه هدف نیست. لازم به ذکر است که بی‌طرفی قضایی دارای دو بعد بیرونی و درونی است: بعد درونی ناظر بر ویژگی‌های شخصی، اخلاقی و ژنتیک قاضی است. برخی از نویسندگان معتقدند که نظارت و

۱. البته تحولات یادشده، تأثیراتی را نیز بر تدابیر و روش‌های تأمین‌کننده استقلال شخصی قضات به همراه داشته است. به عبارتی، متناسب با وضعیت و شرایط زمانی و مکانی مختلف، راهکارهای تأمین استقلال قضایی نیز متغیر خواهد بود.

2. Doogue, Jan-Marie; Doherty, Colin; and Jeff Simpson for The Administration and Organization of The Judiciary, "Accountability for The Administration and Organization of The Judiciary", Paper presented to the Asia Pacific Courts Conference, Auckland, New Zeland, March 7-9 2013, p. 8.

پاسخگویی در این خصوص جز در مواردی که دارای آثار و ظواهر بیرونی باشد، امکان‌پذیر نیست.^۱ بعد بیرونی ناظر بر عوامل خارج از شخص قاضی است. در خصوص مورد اخیر گفته می‌شود که نباید هیچ‌گونه فشار خارجی از جانب طرفین دعوا و غیر آنها (اعم از مقامات و نهادهای دولتی، گروه‌ها و احزاب سیاسی) چه به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم بر شخص قاضی وارد شود. تأمین این بی‌طرفی مستلزم تدارک استقلال قضایی است. تأمین استقلال قضایی نیز آثار و پیامدهایی را در نظام حقوقی به دنبال دارد. بخشی از موارد مزبور در قالب فرایندها و آیین رسیدگی به دعاوی و شکایات مطرح می‌شود که در این خصوص، مقرراتی در قوانین آیین دادرسی دادگاه‌ها پیش‌بینی می‌شود. به عبارتی، برای تأمین بی‌طرفی قضایی، قاضی باید از دخالت دادن ملاحظات غیرمرتبط در فرآیند رسیدگی قضایی خودداری کند و برای این امر باید از استقلال کافی برخوردار باشد.

استقلال قضایی دارای جنبه‌ها و سطوح مختلفی است و می‌تواند به صورت مضیق یا موسع تعریف شود. در مفهوم مضیق شامل استقلال کارکردی قضات در رسیدگی به پرونده‌های قضایی، و در مفهوم موسع شامل استقلال نهادی دستگاه قضایی نیز می‌شود.^۲ در وجه اخیر استقلال است که نقش و کارکرد سایر قوا (به خصوص قوه مجریه) در اداره دستگاه قضایی مورد توجه قرار می‌گیرد.

در دولت مدرن مبتنی بر قانون اساسی، استقلال دستگاه قضایی ریشه خود را از نظریه تفکیک قوا در یک نظام مبتنی بر نظارت و تعادل متقابل نهادهای حکومتی به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت نیز اخذ می‌کند. این استقلال بدان معنا است که هم دستگاه قضایی (قوه قضائیه) به عنوان یک نهاد و هم قضات به عنوان تصمیم‌گیرندگان پرونده‌های قضایی باید وظایف و مسئولیت‌های خود را بدون تأثیرپذیری منفی از قوای مجریه و مقننه و سایر عوامل فشار انجام دهند. این امر همواره مورد تأکید قرار گرفته است که اصل استقلال قضایی، به منظور برخوردار کردن شخصی قضات و اعطای امتیاز خاص به آنها نیست، بلکه به دنبال تأمین هدفی عمومی است که کارکرد مطلوب حکومت و تأمین حقوق شهروندان یک جامعه بدان وابسته است. افزون بر ملاحظات سازمانی در تأمین استقلال شخصی قضات، مدل نظام سیاسی مبتنی بر نظریه تفکیک قوا نیز بر ضرورت استقلال قوه قضائیه از سایر قوای حکومتی

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک: یآوری، اسدالله، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۲، ۱۳۸۲، صص. ۲۵۳ به بعد.

2. Griffith, Gareth, "Judicial Accountability", NSW Parliamentary Library Research Service, 1998, pp. 11-13.

تأثیرگذار بوده است. استقلال قوه قضائیه در خدمت اهداف مهم سیاسی همچون حفاظت از حاکمیت قانون، جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد سیاسی و کنترل قدرت در نظام نظارت و تعادل قرار گرفت و بدین ترتیب اهمیت استقلال سازمانی قوه قضائیه بیش از پیش مورد توجه نظام‌های مختلف واقع شد. همین امر موجب طرح اصلاحات در نظام‌های قضایی (هم از جهات درون‌سازمانی و هم از حیث ارتباط با سایر قوای حکومتی) در دهه‌های اخیر شده است. با توجه به نکات فوق، می‌توان کارکردهای دستگاه قضایی در نظام‌های حقوقی فعلی را به ترتیب زیر بیان کرد:

- کارکرد اصلی: قضایی (حل و فصل اختلافات، رسیدگی به دعاوی، رسیدگی به جرایم، برقراری عدالت، احیای حقوق عامه)
- کارکرد تبعی: سیاسی (جلوگیری از تمرکز قدرت در نظام نظارت و تعادل متقابل نهادها، مقامات و قوای حکومتی). این کارکرد نتیجه اعمال کارکرد نخست به‌ویژه از طریق رسیدگی به دعاوی علیه اشخاص حقوق عمومی توسط قضات (دادرسان اساسی و اداری) محسوب می‌شود. به عبارتی، قضات در دستگاه قضایی مستقل می‌توانند به عنوان یکی از ضمانت‌های اجرایی قانونمندی دولت و اجزای آن عمل کنند.

با توجه به اهمیت استقلال سازمانی دستگاه قضایی، مجمع عمومی سازمان ملل متحد طی قطعنامه‌های شماره ۴۰/۳۲ مورخ ۲۹ نوامبر ۱۹۸۵ و شماره ۴۰/۱۴۶ مورخ ۱۳ دسامبر ۱۹۸۵ «اصول اساسی راجع به استقلال دستگاه قضایی»^۱ را که مصوب هفتمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرم و رفتار با متخلفان (برگزارشده در شهر میلان ایتالیا در سال ۱۹۸۵) بود، تصویب کرد. در مقدمه این اصول در تبیین ضرورت تصویب اصول یادشده، از جمله به وجود شکاف میان دیدگاه نظری موجود مبنی بر ضرورت استقلال دستگاه قضایی و وضعیت عملی اشاره شده و در انتها بیان شده است: «این اصول در جهت کمک به تسهیل انجام وظایف «دولت‌ها» در خصوص تأمین و ارتقای استقلال دستگاه قضایی تدوین شده است.» البته در هیچ یک از بندهای اعلامیه مزبور به صراحت از لزوم استقلال سازمانی قوه قضائیه از سایر قوا اشاره‌ای نشده است و عمده اصول مندرج در آن مربوط به تأمین استقلال و بی‌طرفی شخصی قضات است.

شایان ذکر است که تاریخ حقوقی و سیاسی هر کشور نقش قابل توجه و تعیین‌کننده‌ای در استقلال یا عدم استقلال سازمانی دستگاه قضایی از قوه مجریه دارد.

در کشوری که دادگاه‌ها تحت فشار مقامات قوه مجریه قرار دارند، طبعاً پس از گذشت چندی و کسب تجارب تلخی در این زمینه، شرایط برای استقلال سازمانی دستگاه قضایی از قوه مجریه فراهم می‌شود. با بررسی نظام‌های حقوقی مختلف، برداشت‌های متفاوتی در خصوص فهم این اصل و چگونگی اجرایی کردن آن در نظام حقوقی سیاسی قابل‌ملاحظه است. هر کشوری با توجه به وضعیت خاص خود که متأثر از نظام‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و ... است، مدل خاصی از استقلال قضایی را در نظام حقوقی خود طراحی کرده است. بر این اساس، برخی از سازوکارهای پیش‌بینی شده در جهت تضمین استقلال قضایی در یک کشور ممکن است در کشور دیگر به نتایج متفاوتی بیانجامد. برای مثال، کاملاً قابل‌تردید است که نظام انتخاب قضا که در برخی از ایالات متحده آمریکا در حال اجراست، بتواند در سایر نظام‌ها از جمله در ایران، تأمین‌کننده استقلال قضایی باشد. به همین ترتیب است وضعیت خاص اداره دادگستری در بریتانیا که تا قبل از اصلاحات سال ۲۰۰۵ میلادی مبتنی بر اختلاط قوا بود.

یکی از مهم‌ترین اقدامات ضروری در توسعه و تضمین استقلال قضایی، ایجاد ساختار حکومتی مناسب برای ایفای مسئولیت‌ها و کارکردهای قضایی دانسته شده است. در خصوص وضعیت سازمانی دستگاه قضایی به طور کلی دو رویکرد وجود دارد:

- استقلال کارکردی دستگاه قضایی در تصمیم‌گیری قضایی، اما وابسته به قوه مجریه در امور اداری و مالی (مدل مجریه‌ای)
- ایجاد یک نظام قضایی مستقل که از صلاحیت‌های لازم در خصوص مسائل مربوط به اداره و بودجه دستگاه قضایی برخوردار باشد.^۱

البته هر یک از مدل‌های مزبور دارای تنوعاتی است. مدل نخست در اروپا و به ویژه در انگلستان و آلمان غالب است. در این مدل، استقلال قضایی به لایه کارکردی آن محدود می‌شود و ضرورتی به ایجاد قوه مستقلی به منظور اداره مستقل دستگاه قضایی در عرض قوه مجریه وجود ندارد. مدل دوم بر اهمیت چگونگی سازماندهی امر قضا و لزوم برخورداری از اختیارات نسبتاً مستقلی از قوه مجریه در اداره امور دادگستری تأکید دارد. این مدل در آمریکا، تعداد کمی از کشورهای اروپای غربی و بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین قابل‌ملاحظه است. حتی در کشورهای اروپایی که اداره دادگستری بر عهده قوه مجریه است، گرایش به سمت افزایش صلاحیت‌های دستگاه قضایی در اداره امور مربوط به فعالیت‌های خودش

1. U.S. Agency for International Development, "Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, Office of Democracy and Governance", Washington, DC, 2002, p. 158.

است. این گرایش در سال‌های اخیر عمدتاً با افزایش رو به رشد درخواست‌ها برای تقویت عملکرد نظام قضایی تقویت شده است. ایجاد شوراهای قضایی در کشورهای نظیر فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و سوئد در این راستا انجام شده است.^۱ البته کشورهای اروپایی معدودی نظیر آلمان، هلند و بلژیک همچنان بر مدل سنتی اداره دادگستری (مدل مجریه‌ای) تأکید دارند.

۲-۱. پاسخگویی قضایی

ایده کلی پاسخگویی آن است که مقام یا نهاد عمومی برخوردار از قدرت عمومی، در خصوص تصمیمات و اقدامات خود بر اساس قواعد و هنجارهای از پیش تعیین شده، توضیحاتی را به اشکال گوناگون (که در قانون مقرر است) به مردم، مقامات و نهادهای عمومی مربوط ارائه کند. هدف از پاسخگویی مقامات و نهادهای عمومی، تضمین مسئولیت قدرت نسبت به جامعه است.^۲ «بوونز» پاسخگویی را بدین ترتیب معنا می‌کند: رابطه میان یک عامل و یک مرجع که بر اساس آن، عامل موظف به توضیح و توجیه رفتار خود است. مرجع می‌تواند سؤالاتی را مطرح کند و بر اساس پاسخ‌های دریافتی، در مورد عملکرد عامل قضاوت کند. عامل ممکن است با نتایج و پیامدهایی در نتیجه ارزیابی عملکردش مواجه شود. عامل می‌تواند یک فرد باشد یا نهاد یا گروهی از سازمان‌ها (کل نظام قضایی).^۳

لازم به ذکر است که پاسخگویی قضایی در دو سطح قابل بررسی است:
الف) پاسخگویی (شخصی) قضات در خصوص تصمیمات قضایی^۴
ب) پاسخگویی قوه قضاییه (تشکیلات قضایی) در خصوص عملکرد این نهاد^۵
متناظر با تأکید بر تقویت راهکارهای تأمین استقلال قضات و افزایش درخواست‌ها برای کسب استقلال نهادی دستگاه قضایی از قوه مجریه، بر ضرورت و اهمیت پاسخگویی قضایی (اعم از قضات و نهاد قضایی) در انجام وظایف محوله و مدیریت امور قضایی تأکید شده است. لازم به ذکر است که از حیث استقلال شخصی، سازوکارهای مختلفی برای تأمین بی‌طرفی قضات و پاسخگویی آنها طراحی شده است که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: سازوکارهای مستقیم (نظیر مسئولیت انضباطی قضات، امکان عزل آنها و ارزیابی منظم عملکرد قضات) و سازوکارهای غیرمستقیم (نظیر علنی بودن رسیدگی،

1. Ibid, p.23.

2. Griffith, Gareth, Op. cit, pp. 13-14.

3. Contini, Francesco; and Richard Mohr, "Reconciling Independence And Accountability In Judicial Systems", Utrecht Law Review, Vol. 3, December 2007, p. 31.

4. Judicial Decisions

5. Institutional Operation

استماع دلایل طرفین دعوی، الزام به بیان مستندات و امکان نقد و ارزیابی آرای قضایی).^۱ اما در بعد نهادی، قوه قضائیه چگونه باید پاسخگویی عملکرد خود باشد؟

امروزه پاسخگویی یکی از ضرورت‌های برخورداری مقامات و نهادهای عمومی از قدرت عمومی در یک نظام مردم‌سالار تلقی می‌شود. همان‌گونه که سایر مقامات و نهادهای عمومی ارائه‌کننده خدمات عمومی پاسخگویی عملکرد خود هستند، مقامات قضایی نیز باید به طرق مقتضی پاسخگویی عملکرد خود باشند. پر واضح است که با توجه به اهمیت و حساسیت استقلال قضایی، مقامات مزبور (قضات و مقامات و مدیران نهاد قضایی) طبعاً نمی‌توانند و نباید مانند سایر مقامات و مأموران نهادهای عمومی، پاسخگویی عملکرد خود باشند. باید سازوکارهایی متناسب با وضعیت و ویژگی‌های خاص آنها طراحی شود. مهم‌ترین سئوالی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که چه بخشی از قوه قضائیه با چه سازوکارهایی باید پاسخگویی چه چیزی به چه اشخاص یا نهادهایی با چه ضمانت‌اجرا(ها)یی باشد؟

قوه قضائیه به عنوان یک نهاد باید پاسخگویی جامعه در خصوص اداره و سازماندهی خود باشد. این نهاد باید به نحوی امر رسیدگی به دعاوی را تمهید کند که نه تنها عادلانه، منصفانه و منطبق با قانون باشد بلکه کارآمد، کارا، نتیجه‌بخش و با درجه بالایی از تخصص و حرفه‌ای‌گرایی باشد. اقتضای استقلال قضایی آن است که قضات نمی‌توانند همانند مستخدمان عمومی و به همان روش، به وزارت‌خانه مربوط پاسخگو باشند.^۲

از میانه دهه ۱۹۹۰ میلادی به علت کاهش منابع در دسترس و توسعه رویکردهای مدیریت عمومی نوین، چالش‌های جدیدی در برابر نظام‌های قضایی مطرح شد. از آنها انتظار می‌رود پاسخگویی ارائه خدمات مورد انتظار به جامعه به صورت کارآمد باشند. البته طرح این بحث‌ها می‌تواند چالش‌هایی میان اصول و ارزش‌های رقیب نظیر استقلال و بهره‌وری ایجاد کند. در بسیاری از این موارد، قضات به این جریان اعتراض کرده‌اند. نکته مهم آن است که آیا پاسخگویی به ویژگی کارکرد اصلی قضات و نظام قضایی توجه دارد یا خیر؟

۱-۳. نسبت استقلال و پاسخگویی قوه قضائیه

تأکید قابل توجهی که امروزه بر لزوم پاسخگویی قضات و دستگاه قضایی می‌شود، در نتیجه وزن زیادی است که اخیراً در نظام‌های حقوقی مختلف به نهادهای قضایی

۱. سازوکارهای مختلفی جهت کنترل درونی قضات (نظیر تهیه و تدوین کدهای رفتاری) و کنترل بیرونی آنها (توسط نهادهای خاص و با سازوکارهای خاص) تعبیه شده است.

2. Ibid. p.1.

اعطا شده است.^۱ برخی در خصوص استقلال و لزوم پاسخگویی دستگاه قضایی گفته‌اند: «کیفیت استقلال داده شده به شعبه قضایی حکومت در سطح سیاسی بی‌نظیر است و در عوض این شعبه را ملزم به پاسخگویی می‌کند تا بدین ترتیب تضمین کند که کارکردهای خود را به نحو کارآمدی انجام می‌دهد. البته سنجش عملکرد قوه قضاییه باید به نحوی باشد که به استقلال این نهاد لطمه وارد نکند.»^۲

در تبیین نسبت میان استقلال و پاسخگویی قضایی گفته شده است که استقلال بر کنترل پیشینی فعالیت‌های قضایی (به خصوص به صورت جلوگیری از اعمال فشارهای خارجی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات قضایی) متمرکز است. اما پاسخگویی ناظر بر کنترل پسینی فعالیت‌های قضایی است. در حالی که استقلال ناکافی ممکن است قضات را از تصمیم‌گیری قضایی مبتنی بر قانون دور کند، پاسخگویی آنان را موظف به توجیه تصمیمات خود می‌کند. پاسخگویی در برخی ابعاد تقویت‌کننده استقلال است. مسائل مربوط به پاسخگویی کمتر بر خروجی تصمیمات تأکید دارد و بیشتر به مطابقت تصمیمات با آیین‌ها و فرآیندهای رسیدگی ناظر است.^۳

تعارضاتی که میان استقلال و پاسخگویی قضایی تصور می‌شود، عمدتاً ناشی از تفاوت دیدی است که به فعالیت قضایی معطوف می‌شود: قضات، دادگاه را به مثابه معبدی برای قانون و عدالت می‌نگرند که به وسیله ارزش مقدسی به نام استقلال قضایی حمایت می‌شود. اما مدیران، دادگاه را به مثابه کارخانه تصمیم‌سازی می‌بینند که باید بر اساس روش‌های پاسخگویی مدیریتی (نظیر کارآیی، کارآمدی و اثربخشی) اداره و ارزیابی شود.^۴ گروه نخست با توسل به لزوم حفظ استقلال قضایی، پاسخگویی را مانع آن می‌پندارند و در نتیجه، آن را رد می‌کنند. گروه دوم، ویژگی خاص فعالیت دستگاه قضایی را مانع از پاسخگویی آن در استفاده از منابع مالی، انسانی و غیره نمی‌دانند.

در خصوص نسبت میان استقلال و پاسخگویی دستگاه قضایی، همچنان که در این زمینه گفته شده است، پاسخگویی با استقلال در تعارض نیست و به عبارتی، پاسخگویی روی دیگر سکه استقلال است. البته باید توجه داشت که گرچه بر لزوم پاسخگویی دستگاه قضایی در برابر عملکرد آن تأکید می‌شود، اما این پاسخگویی نباید به شیوه و طریقی باشد که ناقض استقلال قضایی باشد. بر همین اساس، سازوکارها و روش‌های پاسخگویی دستگاه قضایی نقش تعیین‌کننده در نقض یا عدم نقض استقلال

1. U.S. Agency for International Development, Op. cit, p. 152.

2. Doogue, Jan-Marie; Doherty, Colin; and Jeff Simpson, Op. cit, p. 3.

3. U.S. Agency for International Development, Op. cit, p. 150.

4. Contini, Francesco; and Richard Mohr, Op. cit, p. 42.

قضایی دارد. برای مثال، پاسخگویی دستگاه قضایی نباید به نحو مستقیم و به گونه‌ای باشد که عملکرد این نهاد را تحت تأثیر روابط سیاسی با سایر نهادهای حکومتی قرار دهد. این آرمان، گرچه مطلوب است اما نیل به آن کاری دشوار و مستلزم حزم و احتیاط است. در بند بعد سعی شده است که برخی از سازوکارهای مربوط به پاسخگویی دستگاه قضایی در حقوق تطبیقی بیان شود.

۲. سازوکارهای پاسخگویی دستگاه قضایی در حقوق تطبیقی

با توجه به اینکه الگوی غالب مدیریت دادگستری در نظام‌های حقوقی فعلی، مدل مجریه‌ای است که بر اساس آن، وزارت دادگستری مسئولیت اداره امور اداری، استخدامی و مالی و به طور کلی، پشتیبانی دادگستری را بر عهده دارد، پاسخگویی در این گونه نظام‌ها همانند پاسخگویی سایر وزارت‌خانه‌ها بوده و وزیر دادگستری حسب مورد در برابر رئیس قوه مجریه و یا پارلمان مسئولیت ارائه خدمات و تمهید منابع انسانی و بودجه‌ای لازم را عهده‌دار است و بر همین مبنا پاسخگویی تصمیمات و اقدامات خود است. بر اساس این مدل، پاسخگویی اداره دادگستری با مسأله خاصی مواجه نیست، زیرا وزیر دادگستری دارای کارکرد قضایی نبوده و منصب خود را از اعتماد رئیس قوه مجریه و حسب مورد پارلمان دریافت می‌کند و در نتیجه، به آنها نیز پاسخگو است. گرایش روبه‌رشدی که در زمینه اعطای اختیارات مدیریتی بیشتر به نهادهای داخل دستگاه قضایی و کاستن از اختیارات وزارت دادگستری ایجاد شده است،^۱ تبعاً پیامدهایی را در مورد لزوم پاسخگویی نهادهای داخل دستگاه قضایی به دنبال خواهد داشت. در یک بررسی کلی و اجمالی، شوراهای داخل دستگاه قضایی در کنار وزارت دادگستری، صلاحیت ارائه مشورت‌هایی را در زمینه اداره این نهاد بر عهده دارند. گرچه در سیر تطور نقش و جایگاه شوراها و نهادهای داخل دستگاه قضایی، کسب تدریجی اختیارات وزارت دادگستری و مدیریت دستگاه قضایی قابل مشاهده است. اما با توجه به اینکه این امر در یک فرآیند تدریجی قابل حصول است که از جمله مستلزم ایجاد ظرفیت‌های مدیریتی لازم در این قبیل نهادها برای تضمین کارآمدی در اداره دادگستری است، در حال حاضر ظاهراً نمونه‌ای که در آن قوه مجریه نقشی در اداره دادگستری نداشته باشد، یافت نشده است. تبعاً در مدل‌های تطبیقی موجود نیز بحثی

۱. البته این امر به معنای ایجاد یک قوه قضائیه کاملاً مستقل از سایر قوا نیست؛ بلکه بحث اصلی درخصوص میزان استقلال ساختاری از قوه مجریه است. یکی از نویسندگان در بررسی وضعیت ساختاری دستگاه قضایی، وابستگی مدیریتی قوه مزبور به قوه مجریه را لازمه تأمین استقلال قضایی دانسته است. رک:

Ferejohn, Jogn, Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary, Stanford University Press, 1998.

در خصوص پاسخگویی نهادهای مزبور مطرح نشده است. در این زمینه باید اذعان داشت که این وضعیت با توجه به نوع وظایف و اختیارات نهادهای داخل دستگاه قضایی که عمدتاً از نوع مشورتی بوده و در ذیل مدیریت کلی وزارت دادگستری است، منطقاً به دلیل نبود مسئولیت‌های مشخص در زمینه تصمیم‌گیری در خصوص مدیریت دستگاه قضایی، پاسخگویی مستقیم نیز متوجه آنان نخواهد بود، زیرا پاسخگویی فرع بر برخورداری از اختیارات و صلاحیت‌های لازم است.

شایان ذکر است که در برخی از نظام‌های حقوقی به منظور تأمین همزمان استقلال قضایی و پاسخگویی در اداره دادگستری سعی شده است که از طریق سازوکارهای ساختاری و مشخصاً در تعیین ترکیب اعضای هیأت‌ها و شوراهای داخل دستگاه قضایی^۱ که دارای کارکرد مدیریتی هستند، به نحوی عمل شود که نوعی تعادل در نقش هر یک از قوای حکومتی در اداره دادگستری وجود داشته باشد تا بدین طریق قدرت، قدرت را متوقف کند. قائل شدن به نقش‌هایی برای مقامات قوای مجریه و مقننه در اداره دادگستری ممکن است فرض استقلال دستگاه قضایی را به عنوان یکی از عناصر اصلی نظام‌های مبتنی بر نظریات حاکمیت قانون و تفکیک قوا خدشه‌دار نماید، زیرا لازم است دستگاه قضایی به دور از مناسبات ناسالم قدرت سیاسی باشد. در توضیح این نکته باید خاطر نشان کرد که کارکرد قضایی نیز مانند کارکردهای تقنینی و اجرایی، جلوه‌ای از اعمال قدرت عمومی است. دستگاه قضایی بدون برخورداری از قدرت دولت قادر به ایفای وظایف و مسئولیت‌های خود نیست. دادگستری یکی از کارکردهای اصیل دولت‌ها بوده و هست. مفاد برخی از اسناد مربوط بین‌المللی در این زمینه قابل توجه است. در بند (۱) اصول اساسی راجع به استقلال دستگاه قضایی، به تعهد دولت در تأمین و تضمین استقلال دستگاه قضایی اشاره شده است.^۲

با بررسی ادبیات تطبیقی موجود در زمینه پاسخگویی قضایی به مواردی نظیر رسیدگی علنی، صدور احکام قضایی به نحو مستند و مستدل، امکان تجدیدنظرخواهی و انتشار و فراهم کردن زمینه نقد و بررسی آرای قضایی اشاره شده است. سازوکارهای مزبور به منظور کنترل و تضمین قانونی بودن فرآیندها و تصمیمات قضات دادگاه‌ها

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه، ر.ک:

Garoupa, Nuno; and Tom Ginsburg, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", Public Law and Legal Theory Working Paper No. 250, University of Chicago, 2008.

۲. «استقلال دستگاه قضایی باید از سوی دولت تضمین و در قانون اساسی یا [سایر] قوانین کشور صراحتاً مورد تأکید قرار گیرد. وظیفه کلیه نهادهای دولتی و سایر نهادها است که به استقلال دستگاه قضایی احترام گذاشته و آن را رعایت کنند.»

مطرح می‌شوند، اما پاسخگویی به معنای مضیق کلمه نیستند.^۱ به نظر می‌رسد که عمده موارد یادشده بیشتر مربوط به ضمانت‌های قانونی تضمین بی‌طرفی قضایی باشد تا سازوکارهای پاسخگویی قضایی. گرچه به تبع تضمین بی‌طرفی قضایی، حدی از پاسخگویی قضایی (به صورت غیرمستقیم) نیز در این موارد حاصل می‌شود. با توجه به نکات بیان شده در فوق، در این قسمت به برخی از مهم‌ترین سازوکارهای پاسخگویی دستگاه قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف اشاره می‌شود. همان‌طور که پیش از این نیز بیان شد، برخی از این سازوکارها حسب مورد ناظر بر پاسخگویی قضات نیز هست؛ زیرا قوه قضائیه به جز بدنه مدیریتی آن، ترکیبی غیر از دادگاه‌ها نیست.

۱-۲. الزام قانونی به انتشار و ارائه گزارش عملکرد سالانه

طراحی نظام‌های گزارش‌دهی در مورد جنبه‌های مختلف فعالیت دستگاه قضایی که از چند دهه اخیر در برخی از نظام‌های حقوقی مطرح شده است، می‌تواند زمینه پاسخگویی دستگاه قضایی را فراهم آورد. محتوای این گزارش‌ها می‌تواند تعداد پرونده‌های ارجاع شده به دادگاه‌ها، زمان رسیدگی به آنها، تعداد پرونده‌های تعیین تکلیف نشده، تعداد قضات و کارکنان اداری دادگاه‌ها نسبت به پرونده‌های قضایی، تعداد قضات و کارکنان اداری دادگاه‌ها نسبت به جمعیت منطقه یا کل کشور و نظایر اینها باشد. لازم به ذکر است که گزارش‌های مزبور به صورت تجمیعی و کلی ارائه می‌شود و نه توسط یک یا چند دادگاه خاص. در سال ۱۹۹۰ کنگره آمریکا طی مصوبه‌ای دفتر اداره دادگاه‌های آمریکا را ملزم به ارائه گزارش‌هایی در فواصل زمانی شش‌ماهه کرد تا وضعیت انجام فعالیت‌های قضایی از جمله تعداد پرونده‌ها و غیره مشخص شود. ایالت‌های ویکتوریا و کوئینزلند استرالیا و همچنین دیوان عالی آفریقای جنوبی نیز مطابق الزامات مندرج در قانون عادی موظف به ارائه گزارش سالانه به وزارت‌خانه مربوط یا دادستانی شده‌اند.^۲

همچنین به منظور تأمین هدف مزبور (اطلاع‌رسانی و شفاف نمودن عملکرد دستگاه قضایی) به لزوم ارتباط منظم میان دستگاه قضایی با رسانه‌ها تأکید شده است. ایجاد این ارتباط به‌خصوص به‌منظور توضیح نقش دستگاه قضایی در جامعه ضروری به نظر می‌رسد. بررسی‌های صورت گرفته حاکی از آن است که بخشی از نارضایتی‌های مراجعه‌کنندگان به دستگاه قضایی، ناشی از سوءفهم آنان از کارکرد واقعی دستگاه

1. Ibid, p. 32.

2. Doogue, Jan-Marie; Doherty, Colin; and Jeff Simpson, Op. cit, pp. 9-10.

قضایی و نقش آنها در میان سایر نهادهای دولتی و عمومی است و نه به علت عملکرد نامطلوب دستگاه قضایی. افزون بر این، با توجه به اینکه قضات نباید در مورد پرونده‌های قضایی اظهار نظر عمومی کنند، لازم است که به نحوی از انحاء، مردم در جریان رسیدگی برخی از پرونده‌های قضایی که از ویژگی اهمیت و حساسیت قابل توجهی برخوردارند، قرار گیرند. بدین منظور، برگزاری نشست‌های خبری با رسانه‌های مختلف به منظور ارائه اطلاعات لازم به مردم، مورد توجه قرار گرفته است.

۲-۲. نظارت بر فعالیت دادگاه‌ها از طریق دادآور^۱ قضایی

در کنار دادآورهایی که عمدتاً بر رعایت قوانین و مقررات در دستگاه‌های اجرایی نظارت می‌کنند، دادآورهای قضایی به صورت خاص به منظور رصد نمودن فرایندهای دادرسی (مطابق الزامات پیش‌بینی شده در قانون، و نه ورود در زمینه رسیدگی ماهوی قضایی)، نوع برخورد قضات و کارکنان دادگاه‌ها با اطراف دعوی، اخذ شکایت عموم از عملکرد قضات و مقامات دستگاه قضایی و ارسال آن برای مقامات یا مراجع مربوط طراحی شده‌اند. این امر نیز ناشی از وضعیت خاص دستگاه قضایی و لزوم اتخاذ ترتیبات و تدابیر احتیاطی لازم برای جلوگیری از نقض استقلال قضایی است.

برای مثال، در سوئد نهاد دادآور وابسته به پارلمان است و وظیفه و کارکرد آن، تضمین قانونی بودن تصمیمات و اقدامات مأموران و مستخدمان عمومی است. در این کشور چهار دادآور پارلمانی وجود دارد که یکی از آنها بر فعالیت‌ها و عملکرد دادگستری متمرکز است. تا چندی پیش، دادآور فقط می‌توانست علیه قاضی متخلف ادعای نام‌آلودی در مرجع قضایی (انتظامی) مربوط مطرح کند. امروزه وظیفه اصلی دادآور، هشدار دادن در مواردی است که سوءاستفاده یا نقض قانونی توسط مقامات عمومی در حال انجام است. دادآور در مواردی که اشتباهات یا رویه‌های نادرستی در طول فرایند دادرسی کشف شود، مثلاً در مواردی که با شهود یا طرفین دعوی برخورد مناسبی انجام نمی‌شود، می‌تواند ورود کند و زمینه مسئولیت قضات متخلف را نزد مراجع مربوط فراهم آورد.^۲ در این کشور برخلاف نظام‌های کامن‌لا، قضات به عنوان مستخدمان عمومی نگریسته می‌شوند و با توجه به این جایگاه است که امکان ورود آمبودزمن به بررسی انجام وظایف قانونی آنها وجود دارد. با این حال در دستگاه‌های قضایی کشورهای حقوق نوشته نیز مانند نظام‌های کامن‌لا، نظارت عالی بر دادگاه‌ها به وسیله دادآور متداول نیست.^۳ در واقع، با توجه به

۱. معادل فارسی کلمه آمبودزمن (Ombudsman).

2. Griffith, Gareth, Op. cit, pp. 42-47.

3. Ibid

اینکه این نظارت به وسیله یک مقام غیرقضایی انجام می‌شود، این امر (نظارت بر دادگاه‌ها به وسیله دادآورها) از مصادیق نقض استقلال قضایی محسوب می‌شود.

در فرانسه دادآور می‌تواند پرونده تخلفات دادگاه را به شورای عالی قضایی ارسال کند، اما نمی‌تواند تصمیم دادگاه را ارزیابی حقوقی کند. در این نظام، شهروندان نمی‌توانند در خصوص تخلفات قضات دادگاه‌ها مستقیماً در شورای عالی قضایی شکایت مطرح کنند. ایده کلی آن است که مردم بتوانند از عملکرد نامناسب نظام قضایی به مراجع مربوط (قوه مجریه، پارلمان و دادآور) شکایت کنند. بدین‌منظور باید مقامات و نهادهای صالحی در بررسی شکایت‌ها، اتخاذ تصمیم و ارائه پاسخ‌های مقتضی به آنها وجود داشته باشد.^۱ در این نظام، دادآورها نهادهای واسطی هستند که می‌توانند با دریافت شکایات مردمی، آنها را در مراجع مربوط مطرح و مراتب را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری کنند.

۲-۳. سازوکارهای حسابرسی مالی از نحوه هزینه‌کرد بودجه عمومی در

دستگاه قضایی

یکی از مهم‌ترین جنبه‌های پاسخگویی دستگاه قضایی مربوط به قانونی بودن هزینه‌کرد بودجه‌های عمومی است. دستگاه قضایی نیز مانند سایر نهادهای دولتی، بخشی از بودجه عمومی را به مصرف می‌رساند و بر این اساس باید تابع نظارت‌هایی باشد تا از قانونی بودن آنها اطمینان حاصل شود. توجه به ضرورت یادشده، نظام‌های حقوقی را از لحاظ کردن وضعیت خاص این نهاد، به‌خصوص امکان تأثیرگذاری و وارد کردن فشارهایی با اهداف سیاسی خاص، غافل نکرده است. مدل رایج در این زمینه، طراحی هیأت‌های بازرسی زیر نظر وزارت دادگستری، شورای قضایی یا دادگاه‌های عالی است تا بر فعالیت‌های مالی دادگاه‌ها نظارت کرده و سوءرفتار احتمالی قضات، مدیران یا کارکنان مربوط را کشف کند.^۲

۲-۴. ارزیابی منظم عملکرد نظام قضایی (پاسخگویی مدیریتی قضات و

دستگاه قضایی)

تا چند دهه قبل، منظور از ارزیابی عملکرد دستگاه قضایی عمدتاً بررسی قانونی بودن تصمیمات و اقدامات قضات بود. از جمله مهم‌ترین اشکال سنتی

1. Berthier, Laurent; and Helene Pauliat, "Administration and Management of Judicial Systems in Europe", European Commission For The Efficiency of The Justice (CEPEJ). available at:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes10Admin_en.pdf. (p. 28.)

۲. دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، راهنمای مرجع تقویت سلامت و توانمندی قضایی،

ترجمه حسن وکیلان، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۳، ص. ۱۹۸.

ارزیابی عملکرد قضایی می‌توان به سازوکارهای تجدیدنظرخواهی، رسیدگی به تخلفات انضباطی و بازرسی‌های موردی اشاره کرد. ارزیابی عملکرد دستگاه قضایی در دو دهه اخیر وارد سطح جدیدی شد و از بررسی صرف قانونی بودن فراتر رفت. همچنین از سطح فردی (عملکرد قضات) وارد سطح نهادی (دستگاه قضایی) شد. مهم‌ترین عللی که موجب طرح ارزیابی (مدیریتی) عملکرد دستگاه قضایی در چند دهه اخیر شده است، عبارتند از: محدودیت‌های بودجه‌ای، طرح فنون مدیریتی جدید، رقابت بر سر منابع محدود، فشارهای بین‌المللی و دغدغه‌های مربوط به مشروعیت دستگاه قضایی.^۱

سازوکارهای پاسخگویی مدیریتی عمدتاً کارایی محور بوده و به منظور ارتقای نظام اختصاص منابع به دادگاه‌ها از طریق محاسبه نیازهای واقعی آنها طراحی شده‌اند. سازوکارهای مدیریتی بر رویکردهای آماری و اقتصادی مبتنی است. در این روش سعی می‌شود که با استفاده از آمار و اطلاعات مربوط به رسیدگی‌های قضایی (تعداد پرونده‌ها، تعداد قضات و کارکنان، تعداد جمعیت و مدت زمان معقول رسیدگی) عملکرد نظام قضایی سنجیده شود. یکی از مهم‌ترین آثار این امر در میزان بودجه مصوب برای دستگاه قضایی تجلی می‌یابد. در این زمینه برخی معتقدند که تأثیر دادن ارزیابی‌های مبتنی بر ارزش‌های مدیریتی نظیر کارایی در تعیین میزان بودجه اختصاص یافته به دادگاه‌ها، استقلال قضایی را تخفیف می‌دهد. اما این امر به معنای خدشه‌دار شدن بی‌طرفی قضایی نیست. در توجیه عدم خدشه‌دار شدن بی‌طرفی قضایی در این مورد، گفته شده است که فشارهای ناشی از سایر قوای حکومت در جهت افزایش بهره‌وری، به طرفین یا نتایج یک پرونده خاص ارتباطی ندارد، بلکه ناظر بر فرآیند کلی مورد عمل توسط دادگاه است.^۲ گرچه ارزیابی مزبور ممکن است ظاهراً تأثیری بر بی‌طرفی قضایی نداشته باشد، اما می‌تواند پیامدهایی را بر کیفیت رسیدگی‌های قضایی (به خصوص از حیث کاهش دقت و عدم تمرکز لازم در رسیدگی به پرونده‌ها) به دنبال داشته باشد. در ذیل به برخی از نمونه‌های ارزیابی مدیریتی عملکرد قضات و دستگاه قضایی که اخیراً در برخی از کشورهای اروپایی مطرح شده است، اشاره می‌شود.

در فنلاند، وزارت دادگستری با همکاری اداره دادگاه‌ها، سیستم‌های جدید مدیریتی را اجرا می‌کند که بر اساس آن عملکرد دادگاه‌ها مطابق شاخص‌های بهره‌وری، صرفه و کارایی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. گرچه شاخص‌های مزبور برای تعیین میزان

۱. همان، ص. ۱۷۵.

2. Contini, Francesco; and Richard Mohr, Op. cit, pp. 37-39.

منابع مورد نیاز محاکم طراحی شده‌اند، اما استفاده از آنها برای این امر به صورت خودکار نیست. این شاخص‌ها به عنوان یک منبع اطلاعاتی مهم در اختیار نهادهای مسئول بودجه‌ریز قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر، تعیین میزان تأثیر شاخص‌های مزبور در میزان بودجه مصوب برای دستگاه قضایی بر عهده مقامات و نهادهای سیاسی مربوط است و این طور نیست که دقیقاً مطابق رقم نشان داده‌شده به وسیله شاخص‌ها، بودجه مشخصی به صورت خودکار به دستگاه قضایی اختصاص یابد. برخی از قضات فنلاندی، ورود وزارت دادگستری در این مورد و تعریف شاخص‌های مورد نظر برای ارزیابی عملکرد دادگاه‌ها توسط این وزارت‌خانه را مغایر استقلال قضایی تلقی می‌کنند. آنها در ردّ این سیستم و در توجیه نظرشان مبنی بر نقض استقلال قضایی به‌وسیله این سیستم‌ها بیان داشته‌اند: با اجرای این سیستم توجه قضات معطوف به تعداد پرونده‌های تحت رسیدگی و مشخصاً تمرکز بر رسیدگی کمی می‌شود. همین امر می‌تواند از کیفیت رسیدگی‌ها بکاهد و حتی در برخی شرایط، قضات را تحت فشار قرار دهد. پاسخ وزارت دادگستری به این ایرادات چندان متقن به نظر نمی‌رسد. وزارت دادگستری در توجیه اقدام خود گفته است که اجرای این سیستم مشکل خاصی را در مورد استقلال دادگاه‌ها در تصمیم‌گیری و بی‌طرفی قضات ایجاد نمی‌کند.^۱

اسپانیا نیز در سال‌های اخیر سعی در طراحی سیستمی داشته است که میان حقوق قضات و بهره‌وری شخصی آنها ارتباط ایجاد کند. با عنایت به انتقادات مطرح‌شده از این سیستم، شورای عالی قضایی این کشور نحوه استفاده از این سیستم را تغییر داد. بدین ترتیب که در صورت کاهش بهره‌وری قضات مطابق شاخص‌های تعریف‌شده، حقوق قضات کاهش نمی‌یابد؛ بلکه در صورت افزایش بهره‌وری آنها از حد معمول، افزایش حقوق به آنها تعلق خواهد گرفت. انجمن‌های قضایی در این کشور نیز ضمن مخالفت با این سیستم، آن را غیرمتناسب با فعالیت قضایی تلقی کرده‌اند. دیوان عالی این کشور نیز در مورد این سیستم‌ها چنین نظر داده است: این سیستم‌های خروجی محور، بر استقلال مالی دستگاه قضایی که دولت موظف به تأمین آن است، اثر منفی دارد. همچنین ابزارهای مزبور، این اصل که حقوق قضات باید بر اساس معیارهای عینی قابل محاسبه و به نحو کاملاً شفاف، مشخص باشد را نقض می‌کند. هم‌اکنون اجرای سیستم‌های مدیریتی خروجی محور در دستگاه‌های قضایی با چالش‌های جدی مواجه است.^۲

1.-Ibid, p. 34.

2.-Ibid, pp. 36-37.

در فرانسه بر اساس قانون راجع به بودجه مصوب ۲۰۰۱ وزارت دادگستری موظف شده است که بودجه دستگاه قضایی را بر اساس مأموریت‌ها و برنامه‌هایی که نتایج آن به‌وسیله پارلمان قابل آزمون باشد، تهیه کند.^۱ این کشور نیز با تصویب و اجرای این قانون سعی در مؤثر کردن شاخص‌های عینی در محاسبه بودجه دستگاه قضایی داشته است. در پایان لازم به ذکر است که با توجه به نکات بیان شده در فوق، تداوم استفاده از سیستم‌های مدیریتی خروجی محور که سعی در تعیین نیازهای مالی دستگاه قضایی با استفاده از شاخص‌های عینی دارند، همچنان محل چالش است. فعالیت قضایی به دلیل جنس خاص آن و وجود پیچیدگی‌هایی در انجام آن، قابل مقایسه با سایر کارکردهای نهادهای دولتی نیست. همچنین از این سیستم‌ها در جهت تعیین مدت زمان معقول رسیدگی‌های قضایی و پاسخگو کردن قضات و دستگاه قضایی بابت تأخیرهای صورت گرفته استفاده می‌شود. پاسخی که احتمالاً قضات به طراحان این سیستم‌ها می‌دهند، این است که هر پرونده قضایی حتی با موضوع کاملاً مشترک با انواع مشابه خود، در واقع مورد مستقلاً است که دارای وضعیت و ویژگی‌های خاص خود است. به عبارت دیگر، حتی در یک موضوع مشابه ممکن است پرونده‌های مختلفی مطرح شوند که رسیدگی به آنها به صورت کاملاً مشابه و دارای پیچیدگی‌های یکسان نباشد. بدیهی است که هر سیستم مدیریتی که درصد ارزیابی عملکرد دستگاه قضایی است باید از ابزارها و شاخص‌هایی استفاده کند که با کارکرد خاص این نهاد سازگاری داشته باشد. امکان پذیر بودن این امر با توجه به جنس خاص فعالیت قضایی همچنان محل تردید است.

۳. استقلال و پاسخگویی قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران

قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران با شناسایی قوه قضاییه در کنار قوای مجریه و مقننه (اصل پنجاه و هفتم)، در فصل یازدهم به تبیین نحوه اداره، صلاحیت‌ها و تشکیلات این قوه پرداخته است. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی ضمن اشاره به اعمال قوای سه‌گانه زیر نظر ولی فقیه، آنها را مستقل از یکدیگر بیان داشته است. به نظر می‌رسد که منظور از استقلال قوا در این اصل آن است که قوای سه‌گانه در ایفای مسئولیت‌ها و کارکردهای تخصصی خود به نحو مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند. کارکردهای تخصصی قوه قضاییه در اصول شصت و یکم و یکصد و پنجاه و ششم بیان شده است. استقلال قوه قضاییه باید با توجه به مجموع اصول قانون اساسی و از جمله نقش و کارکرد سایر قوا و نهادهای حکومتی مربوط تفسیر شود.

1.-Ibid, p. 10.

برخی از نویسندگان بر این نظرند که مفهوم استقلال مندرج در اصل (۱۵۶) قانون اساسی متفاوت از استقلال به کاررفته در اصل (۵۷) است. بر اساس این نظر، استقلال در اصل (۱۵۶) در معنای بی طرفی و استقلال در تشخیص حق و عدالت به کار رفته است و مشخصاً منظور از آن، استقلال کارکردی قاضی در امر دادرسی است. در این نظر، استقلال اداری و تشکیلاتی قوه قضائیه، طریقی برای تأمین استقلال شخصی قضات تلقی می شود و از این جهت، موضوعیت ذاتی ندارد.^۱ بدین ترتیب، منظور از مستقل بودن قوای سه گانه، صلاحیت انحصاری آنها در ایفای کارکردهای تخصصی شان است.

در نظام حقوقی فعلی، اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه های دادگستری مقرر شده و مدیریت عالی دستگاه قضایی در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی بر عهده رئیس قوه قضائیه است که مستقیماً از طرف مقام رهبری منصوب می شود. در قانون اساسی فعلی، نقش و جایگاهی برای قوای مقننه و مجریه در نصب و تعیین و تغییر مقامات عالی دستگاه قضایی و قضات دادگستری، شناسایی نشده است. شایان ذکر است که تأثیر ملاحظات شرعی در صورت بندی قوای حاکم در نظام حقوقی فعلی، به خصوص در مورد قوه قضائیه بیشتر از سایر قوا است و این امر نیز به دلیل آن است که قضاوت در شرع، یک امر ولایی دانسته شده است. همچنان که در مقدمه قانون اساسی اشاره شده است: «این نظام [قضایی] به دلیل حساسیت بنیادی و دقت در مکتبی بودن آن لازم است به دور از هر نوع رابطه و مناسبات ناسالم باشد.» همین وضعیت خاص، تأثیراتی را بر چگونگی مدیریت این قوه داشته است. همان طور که اشاره شد، رئیس قوه قضائیه مستقیماً منصوب مقام رهبری است و تنها از طریق مقام مزبور قابل عزل است. تبعاً در این شرایط، مقامات عالی قوه قضائیه پاسخگویی مستقیمی به شخص یا نهادی (غیر از مقام رهبری) ندارند. با وجود این، برخی از سازوکارهای عام پاسخگویی نهادهای حکومتی شامل قوه قضائیه نیز می شود.

پاسخگویی قوه قضائیه به عنوان یک نهاد، ناظر بر بدنه مدیریتی این قوه و مربوط به عملکرد مدیران قوه مزبور در اداره آن و اجرای قوانین و مقررات مربوط است. قوه قضائیه در اینجا به مثابه اداره ای نگریسته می شود که با برخورداری از بخشی از منابع مادی و انسانی کشور، همانند سایر سازمان ها، مؤسسات و نهادهای دولتی مسئولیت ارائه خدمات عمومی مشخصی را بر عهده داشته و بدین طریق بخشی از مسئولیت های

۱. آرامش، رسول، «آسیب شناسی حقوقی استقلال قاضی و دستگاه قضایی»، وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۰، ص. ۱۴.

دولت را ایفا می‌کند. قوه قضاییه در نظام حقوقی فعلی، ترکیبی از بدنه مدیریتی و ستادی، دادگاه‌ها، دادرها و همچنین تعدادی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی است که به این قوه وابسته هستند.

ضرورت پاسخگویی قوه قضاییه در انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی این نهاد، در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی مورد توجه برخی از اعضا قرار گرفته بود. با توجه به تمرکز اختیارات مربوط به مدیریت قوه قضاییه در رئیس این قوه، این پرسش مطرح شد که مقام یادشده در برابر چه کسی مسئول است؟ بدین‌منظور پیشنهادی مطرح شده بود مبنی بر اینکه سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر مقام رهبری تشکیل شود تا بتواند نظارت دقیقی بر همه دستگاه‌ها (از جمله قوه قضاییه) داشته باشد.^۱ در پاسخ به ایراد عدم پاسخگویی رئیس قوه قضاییه گفته شده است از مصوبه مزبور (درخصوص تمرکز اختیارات اداری و اجرایی قوه قضاییه در مقام ریاست قوه مزبور) چنین استنباط نمی‌شود که رئیس این قوه «فعال مایشاء» بوده و در برابر هیچ مقامی مسئول نیست.^۲ مقام یادشده در اعمال وظایف و اختیارات قانونی خود به مقام رهبری پاسخگو است. ظاهراً عدم پاسخگویی رئیس قوه قضاییه به سایر قوا، به جهت ضرورت عدم تأثیرگذاری سیاسی بر این قوه و همچنین شیوه خاص نصب مقام یادشده است.

در زیر به سازوکارهای پاسخگویی قوه قضاییه در نظام حقوقی فعلی اشاره می‌شود.

۳-۱. پاسخگویی مالی از طریق دیوان محاسبات کشور

نظارت مالی بر قانونی بودن هزینه‌کرد اعتبارات عمومی توسط دستگاه‌های دولتی، علت اصلی ایجاد دیوان محاسبات کشور بوده است. این دیوان، همان‌طور که در اصل پنجاه‌وپنجم قانون اساسی به آن تصریح شده، به کلیه حساب‌های دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی و حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. قوه قضاییه به‌عنوان یکی از دستگاه‌های دولتی استفاده‌کننده از بودجه عمومی مشمول نظارت مالی دیوان محاسبات کشور است و تفاوتی میان این قوه و سایر دستگاه‌ها از این نظر وجود ندارد.

۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، (بیات و هاشمیان) صص. ۳۳۱ و ۳۶۱.

۲. همان، (عمید زنجانی) ص. ۳۷۲.

۳-۲. پاسخگویی به کمیسیون اصل نود قانون اساسی

کمیسیون اصل نود^۱، یکی از سازوکارهای سیاسی پاسخگویی مقامات و نهادهای عمومی است. البته کارآیی این سازوکار بیشتر در خصوص مقامات و نهادهایی است که در برابر مجلس شورای اسلامی دارای مسئولیت سیاسی باشند. در خصوص حکم اصل نود و پاسخگویی قوه قضائیه بر اساس این اصل نکاتی به شرح زیر قابل ذکر است:

نخست آنکه موضوع شکایت یادشده، «طرز کار» قوا است. در این خصوص، قانون نحوه اجرای اصل (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۶۵ - با اصلاحات بعدی، مشخص نکرده منظور از طرز کار چیست؟ ماده (۵) قانون مزبور مقرر می‌دارد: «کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضائیه باشد، رسیدگی می‌نماید». در این ماده صرفاً واژه «روش» اضافه بر «طرز کار» به کار رفته و عملاً منظور قانون‌گذار اساسی را به نحو مشخص و روشنی بیان نکرده است. به نظر می‌رسد که طرز کار در خصوص قوه قضائیه می‌تواند هم ناظر بر رویه نادرست و آشکارا غیرقانونی دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به پرونده‌های قضایی (از جهت لزوم فراهم کردن زمینه اصلاح رویه و طرح مسئولیت انضباطی قضات) و اهمال در انجام وظایف قانونی باشد و هم مربوط به نحوه مدیریت و اداره دستگاه قضایی توسط مقامات و مدیران آن. بدیهی است به استناد این اصل امکان شکایت از تصمیم موردی یک دادگاه وجود ندارد. موارد مربوط به شکایت موضوع اصل نودم قانون اساسی عمدتاً ناظر بر موضوعاتی است که نظام قضایی به عنوان یک سیستم دچار نقایص و کمبودهایی است که تبعاً بر کارکرد محاکم دادگستری تأثیرات منفی داشته است و مثلاً موجب اطاله دادرسی یا نقض حقوق اصحاب دعوی و متهمان شده است.

دوم آنکه بنا به تصریح این اصل، مجلس شورای اسلامی در موارد مربوط به قوای مجریه و قضائیه باید «رسیدگی و پاسخ کافی را از آنها بخواهد». در این موارد مجلس پس از دریافت پاسخ، به نحو مقتضی نسبت به اعلام یا اعلان آن اقدام می‌نماید. در سابقه قانون اساسی مشروطه نیز در این زمینه مقرر شده بود که موارد مربوط به وزارتخانه‌ها جهت رسیدگی و ارائه پاسخ کافی به آن مراجع ارسال می‌شود. در اینجا باید توجه داشت که مجلس شورای اسلامی در این موارد قطعاً صلاحیت رسیدگی در مفهوم قضایی یا اداری و صدور حکم یا تصمیم الزام‌آور برای قوه قضائیه را ندارد؛ اما در مفهوم عام به‌نحوی

۱. اصل ۹۰ - هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

به شکایات مزبور رسیدگی می‌کند. برای مثال درخواست ارسال پاسخ، طرح آن در مجلس و اعلام یا اعلان نمودن آن. مهم‌تر آنکه شکایات مزبور می‌تواند زمینه تحقیق و تفحص و سایر اقدامات مربوط (از طریق قانون‌گذاری) را فراهم کند.

سوم آنکه به صراحت ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم (مصوب سال ۱۳۵۹)، کمیسیون مزبور می‌تواند با قوای سه‌گانه و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای یادشده مربوط می‌باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و در صورت لزوم، توضیح بخواهد. بر این اساس، مجلس می‌تواند از هر یک از سازمان‌های تابعه قوه قضاییه تحقیق و مکاتبه لازم را جهت رسیدگی و ارائه پاسخ انجام دهد. با توجه به عدم وابستگی این نهادها به یکی از وزارت‌خانه‌ها، ضمانت‌اجرای مدیریتی نتایج تحقیقات مزبور به صلاحدید رئیس قوه قضاییه وابسته است.

چهارم آنکه ضمانت‌اجراهای عدم پاسخگویی قوه قضاییه به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم قابل بررسی است. در صورت عدم پاسخگویی قوه قضاییه به سئوالات و شکایات مطرح‌شده و عدم همکاری در این زمینه، مجازات‌هایی در قوانین مربوط به این اصل وضع شده است. با توجه به اینکه اجرای این ضمانت‌اجراها باید در داخل این قوه و به وسیله دادسراها و محاکم (کیفری) صورت پذیرد، کارآیی آنها محل تأمل است. ضمانت‌اجرای غیرمستقیم عدم پاسخگویی این قوه نیز در بحث تصویب بودجه مربوط به این قوه قابل طرح است. بدین صورت که مجلس در موارد عدم پاسخگویی یا عدم ارائه پاسخ قانع‌کننده توسط قوه قضاییه، از طریق کاهش بودجه مصوب به نحوی قوه یادشده را تحت فشار قرار دهد. در این خصوص لازم به ذکر است که با توجه به اینکه تقلیل بودجه قوه قضاییه ممکن است صدماتی را بر نظام قضایی وارد کند، استفاده از این ابزار به عنوان ضمانت‌اجرای عدم پاسخگویی مقامات قوه مزبور به علت وجود برخی اشکالات سیستمی که حسب مورد ممکن است سایر قوا نیز در آن دخیل باشند، محل ایراد است. به عبارتی، ضمانت‌اجراهای عدم پاسخگویی باید ناظر بر مقامات و اشخاص مربوط باشد و نه کل نظام قضایی.

۳-۳. پاسخگویی از طریق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

اصل هفتادوششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» تحقیق و تفحص، سازوکار نسبتاً کامل‌تری در مقایسه با شکایت موضوع اصل نودم قانون اساسی محسوب می‌شود. در این موارد، کمیسیون تخصصی مربوط مجلس شورای اسلامی با تشکیل هیأت تحقیق و

تفحص مستقیماً در خصوص موضوع وارد عمل شده و اقدام به بررسی و رسیدگی می‌کند. بر اساس ماده (۲۱۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۸ - با اصلاحات و الحاقات بعدی، قبل از رأی‌گیری در خصوص گزارش کمیسیون تخصصی در مورد نتایج تحقیقات، وزیر یا مقام مسئول مربوط از عملکرد خود دفاع می‌کند. این مقرر، مجلس را در جایگاه یک محکمه سیاسی قرار می‌دهد که با بررسی مقدماتی و تهیه گزارش مربوط و با دعوت از مقام دولتی مربوط، نظر خود را در خصوص نتیجه تحقیق و تفحص اعلام می‌دارد. تبصره (۵) ماده (۲۱۴) قانون یادشده، شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریان‌ی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی و همچنین دستگاه‌های زیر نظر مقام رهبری (مگر در صورت اذن مقام رهبری) را از تحقیق و تفحص مستثنی می‌کند. به اماره «پرونده‌های جریان‌ی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی»، قوه قضائیه نیز مشمول تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی است. با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از امور کشور در قوه قضائیه مستقر شده و با عنایت به اینکه این قوه دارای سازمان و تشکیلات نسبتاً گسترده‌ای است، به نظر می‌رسد که خارج کردن آن نهاد از صلاحیت مجلس شورای اسلامی در خصوص تحقیق و تفحص چندان موجه و منطبق با اطلاق به‌کار رفته در متن اصل هفتادوششم (تمام امور کشور) نباشد.

با توجه به اینکه «پرونده‌های جریان‌ی قضایی» بخشی از «امور ماهیتی قضایی» هستند، اشاره به آنها در تبصره یادشده حشو است. بر این اساس امکان تحقیق و تفحص از کلیه پرونده‌های قضایی وجود ندارد. اما امکان تحقیق و تفحص از سایر امور قوه قضائیه (مسائل مربوط به نحوه اداره دستگاه قضایی) فراهم است. به عنوان مثال چنانچه دادستانی در کشف و تعقیب برخی از جرایم مربوط به حفظ حقوق بیت‌المال با وجود ارائه اطلاعات لازم توسط دستگاه‌ها یا اشخاص مربوط، اقدام مقتضی انجام ندهد، امکان تحقیق و تفحص وجود دارد. همین‌طور است عدم شرکت در برخی از مجامعی که حسب قوانین و مقررات مربوط، لازم است مقام یادشده به منظور جلوگیری از تضییع حقوق عامه در آن شرکت کند.

ماده (۲۱۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ضمانت‌اجرای سیاسی مربوط به نتایج تحقیق و تفحص‌ها را در صورت اقتضا و رعایت شرایط مندرج در قانون اساسی، استیضاح وزیران دانسته است. در خصوص نتایج حاصل از تحقیق و تفحص از قوه قضائیه، فارغ از کشف جرایم و تخلفات و ارسال به مراجع صالح جهت رسیدگی، به‌لحاظ مدیریتی و سیاسی علاوه بر ارسال مراتب به رئیس قوه مزبور (جهت اطلاع و

اتخاذ تدابیر مدیریتی به صلاحدید مقام یادشده، امکان انعکاس موضوع به مقام رهبری نیز وجود دارد.

انجام هماهنگی لازم جهت پاسخگویی به کمیسیون اصل نود قانون اساسی و همکاری جهت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در خصوص مسائل مربوط به قوه قضاییه، بر عهده وزیر دادگستری است (بند «ب» ماده ۲ قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۴). وزیر دادگستری در ایجاد ارتباط میان مجلس شورای اسلامی و قوه قضاییه جهت فراهم کردن زمینه پاسخگویی قوه قضاییه در برابر مجلس مسئول است (ماده ۴ قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل ۱۶۰ قانون اساسی).

۳-۴. پاسخگویی درون قوه‌ای از طریق سازمان بازرسی کل کشور

این سازمان بر اساس اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی با مأموریت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل شده است. با توجه به اینکه بخشی از دستگاه‌های اداری کشور در داخل قوه قضاییه مستقر هستند، تبعاً ستاد قوه و سازمان‌های تابعه قوه قضاییه مشمول نظارت این سازمان قرار می‌گیرند. بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، یکی از وظایف این سازمان را بازرسی و نظارت مستمر امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه برمی‌شمارد. بدین ترتیب سازمان بازرسی کل کشور یک سازوکار نظارت درون قوه‌ای به منظور تضمین قانونی بودن فعالیت‌های اداری و مالی در حال انجام در مجموعه قوه قضاییه است. بند «ج» ماده مذکور، سازمان یادشده را مکلف به اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی در خصوص مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری (قوه قضاییه) به رئیس قوه قضاییه کرده است.

۳-۵. تکالیف قوه قضاییه بر اساس قوانین و مقررات و الزام به گزارش

عملکرد خود

برخی از قوانین و مقررات حسب مورد قوه قضاییه را مکلف به انجام برخی اقدامات و اعلام گزارش این اقدامات به نهادهای مربوط کرده است. در این زمینه «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ قابل ذکر به نظر می‌رسد. بر اساس ماده (۳) مقررات مزبور، بالاترین مقام مسئول در قوای سه‌گانه، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط است. مقامات

مزبور مکلفند گزارش‌های ادواری شامل گزارش‌های سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به‌مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کنند (ماده ۵ مقررات یادشده). پس از انجام بررسی‌های لازم توسط کمیسیون نظارت مجمع در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، نتایج بررسی‌های انجام‌شده همراه با اقدامات انجام‌شده به مقام رهبری گزارش می‌شود (ماده ۱۰ مقررات یادشده). همان‌طور که ملاحظه می‌شود بالاترین مقام مسئول در قوه قضائیه (رئیس قوه قضائیه) نیز مکلف است گزارش اقدامات انجام‌شده در این قوه در اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع ارائه کند تا پس از بررسی آن، مراتب طی گزارشی برای مقام رهبری ارسال شود. تکلیف مزبور یکی از سازوکارهای موجود در زمینه پاسخگویی مقامات قوا در نظام حقوقی فعلی در خصوص اجرای سیاست‌های کلی نظام است.

افزون بر این، در قوانین و مقررات پراکنده نیز تکالیفی برعهده قوه قضائیه قرار داده شده است که به نظر می‌رسد که مسئول انجام آن، بدنه مدیریتی دستگاه قضایی باشد. از جمله این موارد می‌توان به تکالیف مقرر در قوانین برنامه توسعه (مثل ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) اشاره کرد. در ماده (۲۱۳) قانون مزبور دستگاه‌های اجرایی موظف به ارائه گزارش عملکرد خود در اجرای مواد مربوط این قانون به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور شده‌اند. گزارش‌های مزبور در سازمان مزبور مورد بررسی قرار گرفته و گزارش کلی پیشرفت اجرای برنامه همراه با لایحه بودجه سالانه به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. لازم به ذکر است این مقرر مربوط به «دستگاه‌های اجرایی» است و در خصوص «قوه قضائیه» تصریح ندارد. البته قوه قضائیه می‌تواند از این فرصت جهت اطلاع‌یافتن مجلس شورای اسلامی از میزان پیشرفت برنامه‌های مربوط به این نهاد و در نتیجه تأمین منابع مالی مناسب جهت تحقق آنها استفاده کند.

انجام اقدامات مذکور در تبصره بند ۷-۱ ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی، و ماده ۲۹ قانون بهبود

۱. تبصره - کلیه دستگاه‌های موضوع مواد ۵ و ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثنای مراجع مذکور در تبصره ماده ۲ این قانون موظفند اقدامات زیر را در خصوص تنقیح قوانین و مقررات انجام دهند:

الف - تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح و ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتفی‌شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند.

مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰^۱ از سایر موارد قابل ذکری است که به موجب قانون عادی، قوه قضاییه مکلف به انجام امری شده است.

۳-۶. سایر سازوکارها

براساس اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی، هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند. مستنبط از نظریه تفسیری شورای نگهبان^۲، حوزه اظهار نظر نمایندگان بر اساس این اصل به مراتب وسیع تر از حوزه های تحقیق و تفحص است؛ زیرا این شورا به صراحت امکان اظهار نظر در خصوص «امور قضایی» را برای نمایندگان مجلس به رسمیت شناخته است. این امر نیز یکی از سازوکارهایی است که می تواند به صورت منفعلانه زمینه پاسخگویی قوه قضاییه را فراهم کند، زیرا در این موارد، قوه قضاییه مکلف به پاسخگویی نیست اما مطالبات افکار عمومی و نمایندگان مجلس می تواند پاسخ این قوه را در پی داشته باشد. همچنین می توان به دو سازوکار داخلی نظارتی در قوه قضاییه اشاره کرد. مورد اول مربوط به نظارت دیوان عالی کشور بر اجرای صحیح قوانین در دادگاهها براساس اصل ۱۶۱ قانون اساسی، و مورد دوم مربوط به نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اقدامات، تصمیمات و مصوبات مراجع دولتی طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. در اجرای اصل ۱۶۱ قانون اساسی، «آیین نامه اجرایی نحوه نظارت دیوان عالی کشور بر اجرای صحیح قوانین در محاکم» در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۳۰ به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده است تا نحوه نظارت بر محاکم را در چارچوب مشخصی قرار دهد.

در امکان نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصمیمات و اقدامات واحدهای ستادی قوه قضاییه و سازمان های تابعه آن، به لحاظ حقوقی بحث خاصی مطرح نیست. زیرا سازمان های وابسته به این قوه، حسب مورد به شکل «مؤسسه دولتی» یا «شرکت دولتی» ایجاد شده اند. با عنایت به مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ - امکان رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات، اقدامات و مصوبات آنها فراهم است. بر اساس رویه دیوان یادشده، به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای ستادی قوه قضاییه نیز در این دیوان رسیدگی می شود؛ گرچه نمی توان قالب حقوقی (سازمانی) آنها را به نحو مشخصی در وضعیت فعلی بیان کرد. در خصوص نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات رئیس قوه قضاییه، گفتنی است

۱. ماده ۲۹- قوه قضاییه و دولت اقدامات قانونی لازم را برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه های تجاری به عمل می آورند.

۲. نظریه تفسیری شماره ۹۰۷۵ مورخ ۱۳۶۲/۴/۱۶ شورای نگهبان.

براساس تبصره ماده ۱۲ قانون مزبور رسیدگی به شکایات مطرح شده علیه «آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه» از شمول ماده مزبور^۱ خارج است. صرف‌نظر از رویه قضایی محاکم در این زمینه، با عنایت به حکم مقرر در اصل ۱۵۹ قانون اساسی مبنی بر اینکه «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است»، به لحاظ حقوقی امکان شکایت از مصوبات، تصمیمات و اقدامات مقام مزبور در محاکم عمومی دادگستری وجود دارد.

۷-۲. وزارت دادگستری و پاسخگویی قوه قضائیه

عمده فعالیت‌های مربوط به دادگستری که بر اساس نظام حقوقی قبل از انقلاب برعهده وزارت دادگستری بود، اکنون در داخل قوه قضائیه تمرکز یافته و نقش وزارت خانه یادشده به ایجاد ارتباط میان این قوه و قوای مجریه و مقننه محدود شده است؛ امری که از نگاه برخی از نویسندگان با توجه به ناکارآمدی این پل ارتباطی، تجربه موفق نبوده است. در این خصوص لازم به ذکر است که بر اساس مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، علت ایجاد وزارت‌خانه‌ای به منظور برقراری ارتباط میان قوه قضائیه و قوای دیگر، لزوم حفظ پیوستگی و سازمان‌یافتگی در ارتباط مزبور و استحکام‌بخشی جایگاه رابط مزبور (وزیر دادگستری) با برخورداری از حق رأی در هیأت وزیران بوده است. این در حالی است که، در عمل، ملاحظات یادشده نتوانسته است منجر به ایجاد ارتباطی مطلوب میان قوه قضائیه و سایر قوا گردد، زیرا مشکلات بودجه‌ای و منابع انسانی قوه قضائیه همچنان پابرجاست. بر این اساس و با توجه به نکات مزبور، پیشنهاد حذف وزارت دادگستری (که البته مستلزم اصلاح قانون اساسی است) و ایجاد معاونت امور پارلمانی و اجرایی برای ریاست قوه قضائیه مطرح شده است.^۲

در فرض اجرای پیشنهاد مزبور و حذف وزارت دادگستری، مسأله پاسخگویی قوه قضائیه درخصوص عملکرد خود، با توجه به وضعیت خاص ساختاری این قوه، همچنان قابل بحث به نظر می‌رسد. البته در مقابل، امکان طرح این استدلال وجود دارد که

۱. لازم به ذکر است که ماده ۱۲ قانون یادشده مربوط به صلاحیت‌ها و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. احتمالاً هدف مقنن، خارج کردن کلیه مصوبات (نوعی) و تصمیمات رئیس قوه قضائیه از شمول نظارت «دیوان عدالت اداری» است. لذا باید به جای «از شمول این ماده» در انتهای تبصره ماده ۱۲، از عبارت «از شمول این قانون» استفاده می‌شد.

۲. راجی، سیدمحمدی، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۳. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه قضائیه اول: جایگاه و نقش وزارت دادگستری»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۰۳۳، آبان ۱۳۹۰، صص. ۲۱ - ۲۰.

رئیس قوه قضاییه در وضعیت فعلی پاسخگوی عملکرد خود به مقام رهبری است و به‌عنوان یک ضمانت‌اجرای قوی در پاسخگویی این قوه، امکان عزل رئیس قوه مزبور وجود دارد. ضمن آنکه سایر قوا نیز در صورت مشاهده هرگونه مشکل یا مسأله‌ای در اداره این قوه، می‌توانند با انعکاس مراتب به مقام رهبری، زمینه پاسخگویی مقامات قوه قضاییه را تدارک نمایند. برای مثال چنانچه مجلس شورای اسلامی از طریق تحقیق و تفحص یا هر طریق دیگری، یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی از طریق شکایات مطرح‌شده و بررسی‌های انجام‌شده و ... از سوء‌عملکرد و وقوع تخلفاتی در اداره این قوه مطلع شوند، می‌توانند مراتب را طی گزارشی به مقام رهبری منعکس نمایند. گزارش کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص عدم ایفای مسئولیت‌های قوه قضاییه در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز به همین ترتیب است. سازوکارهای مزبور حسب مورد می‌تواند زمینه را برای نظارت سایر قوا بر عملکرد قوه قضاییه فراهم کند. در این خصوص لازم به ذکر است که ضمانت‌اجرای موارد یادشده در نهایت منوط به تصمیم و صلاح‌دید مقام رهبری است و سایر قوا صلاحیت انجام اقدام مستقلی در این زمینه را ندارند.

نتیجه‌گیری

در سطح استقلال شخصی قضات، برخورداری از استقلال قضایی به منظور ایفای بی‌طرفانه وظایف قضایی توسط قضات، مغایر پاسخگویی آنها به عنوان یکی از مقامات عمومی برخوردار از قدرت عمومی (در اینجا: از نوع قضایی آن) نیست و بدین‌منظور نیز سازوکارهایی جهت تضمین بی‌طرفی قضایی و پاسخگویی غیرمستقیم آنها که عمدتاً در قوانین آیین دادرسی نمود داشته، طراحی شده است.

امروزه از استقلال سازمانی به عنوان یکی از شروط لازم جهت تأمین استقلال قضایی و از جمله عناصر ضروری در طراحی نظام‌های سیاسی مبتنی بر نظریات حاکمیت قانون و تفکیک قوا یاد می‌شود. بحث‌های فعلی مطرح در نظام‌های حقوقی مختلف در این زمینه عمدتاً بر محور میزان و حدود استقلال دستگاه قضایی و چگونگی ارتباط آن با سایر قوا متمرکز شده است. بررسی وضعیت نظام‌های حقوقی مختلف حاکی از آن است که سازوکار نهادی واحدی برای مدیریت دستگاه قضایی و تأمین استقلال سازمانی آن وجود ندارد؛ گرچه می‌توان الگوهایی را در این زمینه شناسایی کرد.

حدود استقلال قوه قضائیه و ارتباط آن با سایر قوا را در نهایت باید از مجموع اصول مربوط قانون اساسی (و حسب مورد، سایر قوانین و مقررات) هر کشوری استنباط کرد. قوه قضائیه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از لحاظ میزان استقلال در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی، کم‌نظیر است. با وجود این، نباید مسائل مربوط به این قوه را جدا از مسائل کشور در نظر گرفت. به همین ترتیب، نباید استقلال قضایی را صرفاً مسأله قوه قضائیه دانست. به عبارتی، هریک از قوا متناسب با مسئولیت‌ها و کارکردهای تخصصی‌شان موظف به انجام اقداماتی در زمینه تأمین استقلال قضایی هستند.

الزام به پاسخگویی دستگاه قضایی به عنوان یک سازمان عمومی در خصوص عملکرد آن نباید به نحوی باشد که زمینه را برای تسلط یکی از قوا یا نهادهای حکومتی بر این دستگاه فراهم کند و در نتیجه، استقلال قضایی را نقض کند. در الگوی غالب دادگستری در نظام‌های حقوقی فعلی، وزیر دادگستری ضمن برخورداری از اختیارات لازم در خصوص مدیریت امور دستگاه قضایی، پاسخگوی وظایف و مسئولیت‌های خود به رئیس قوه مجریه و پارلمان هست. اما در خصوص نظام‌های حقوقی که در صدد ایجاد شوراهایی درون دستگاه قضایی^۱ به منظور مدیریت این نهاد هستند، پاسخگویی

۱. نظیر آنچه در نظام حقوقی فرانسه، ایتالیا و سوئد تحت عنوان «شورای عالی قضایی» وجود دارد. برای مثال در ترکیب شورای عالی قضایی سوئد، دو نماینده از پارلمان حضور دارند. شایان ذکر است که در نظام‌های مختلف در ترکیب این شوراها، چندین گروه (حسب مورد) عضویت دارند: نمایندگان قضات، قضات محاکم

مستقیم آنها حتی به نهادهای دموکراتیک نظیر پارلمان، مغایر استقلال قضایی تلقی شده است. در این نظام‌ها سعی شده است که از طریق سازوکارهای ساختاری، مسأله پاسخگویی را مورد توجه قرار دهند. به این ترتیب که در ترکیب نهادهای یادشده نمایندگان از سایر قوا و نهادهای حکومتی شرکت داشته باشند تا ضمن جلوگیری از تسلط یک قوه یا نهاد حکومتی بر اداره دادگستری، تعادل و توازن در روابط قوا برقرار شود. بر این اساس، مفهوم و سازوکارهای پاسخگویی در شعبه قضایی حکومت با سایر شعبات آن تفاوت قابل توجهی می‌یابد؛ امری که بیش از هر چیز تحت تأثیر ضرورت حفظ استقلال قضایی است.

به دلیل ملاحظات شرعی و احتراز از اعمال فشارهای سیاسی بر دستگاه قضایی و به طور کلی، به دور ماندن قوه قضاییه از مناسبات ناسالم سیاسی، قوه مزبور در نظام حقوقی فعلی ایران به نحوی طراحی شده است که قوای مجریه و مقننه دخالتی در نصب و عزل مقامات عالی آن نداشته باشند. امر قضا در این نظام به عنوان یکی از شئون ولایی، از طریق مقام منصوب از جانب ولی فقیه مدیریت می‌شود. رئیس قوه قضاییه مستقیماً منصوب مقام رهبری است و بر همین اساس، مسئولیتی در برابر سایر قوا و نهادهای حکومتی ندارد. یکی از عناصر پاسخگویی در معنای حقوقی آن، امکان در برداشتن آثار و نتایجی برای مقام پاسخگو توسط مقام یا مرجعی است که پاسخگویی به آن انجام می‌شود (پاسخ‌خواه). در نظام حقوقی فعلی ایران، قوه قضاییه در برابر مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه، مسئولیتی ندارد و بر این اساس، سازوکارهای پاسخگویی این قوه در برابر سایر قوا، به ترتیبی که در این مقاله بدان اشاره شد، فاقد ضمانت‌اجراهای مؤثری است. البته این امر به معنای عدم مسئولیت مقامات قوه قضاییه نیست. رئیس قوه قضاییه پاسخگوی عملکرد خود در مدیریت عالی دستگاه قضایی به مقام رهبری است. مقامات داخلی این قوه نیز در برابر مقام مافوق خود مسئولیت دارند.

منابع

- آرامش، رسول، «آسیب‌شناسی حقوقی استقلال قاضی و دستگاه قضایی»، وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۰.
- دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، راهنمای مرجع تقویت سلامت و توانمندی قضایی، ترجمه حسن وکیلان، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۳.
- راجی، سیدمحمدی، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۳. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه قضاییه اول: جایگاه و نقش وزارت دادگستری»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۰۳۳، آبان ۱۳۹۰.
- یآوری، اسدالله، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۲، ۱۳۸۲.
- Doogue, Jan-Marie; Doherty, Colin; and Jeff Simpson, "Accountability for The Administration and Organization of The Judiciary", Paper presented to the Asia Pacific Courts Conference, Auckland, New Zealand, March 7-9 2013.
- Berthier, Laurent; and Helene Pauliat, "Administration and Management of Judicial Systems in Europe", European Commission For The Efficiency of The Justice (CEPEJ), available at:
- http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes10Admin_en.pdf
- Contini, Francesco; and Richard Mohr, "Reconciling Independence And Accountability In Judicial Systems", Utrecht Law Review, Vol. 3, December 2007.
- Ferejohn, Jogn, Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary, Stanford University Press, 1998.
- Garoupa, Nuno; and Tom Ginsburg, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", Public Law and Legal Theory Working Paper No. 250, University of Chicago, 2008.
- Griffith, Gareth, "Judicial Accountability", NSW Parliamentary Library Research Service, 1998.
- U.S. Agency for International Development, "Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, Office of Democracy and Governance", Washington, DC, 2002.