

## مطالعه تطبیقی تحول نظام مدیریت عالی دادگستری به نظام شورایی

محمد قاسم تنگستانی\*

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۳/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۱/۲۸

### چکیده

طراحی ساختارهای حکومتی مناسب به منظور اعمال قدرت حاکمیت دولت در قالب قوا و نهادهای حکومتی، یکی از الزامات تحقق اصل حاکمیت قانون و حکمرانی خوب است. بررسی سوابق موضوع فوق حاکی از آن است که نظریه پردازی در خصوص ساختارهای حکمرانی در قوه مجریه از سابقه طولانی برخوردار بوده و تا چند دهه گذشته، ساختار مدیریت عالی دادگستری به صورت خاص، چندان مورد توجه نبوده است. ایجاد قوه قضائیه/ دادگستری مستقل، کارآمد و پاسخگو، از نیمه دوم قرن بیستم میلادی مورد توجه نظریه پردازان رشته‌های حقوق اساسی و مدیریت دولتی و نیز قانون‌گذاران مؤسس کشورهای مختلف قرار گرفته است. الگوی غالب در این زمینه، مدل مجریه‌ای است که براساس آن، وزارت دادگستری وظیفه مدیریت عالی دادگستری را برعهده داشته، از این نظر در برابر نهادها و مقامات سیاسی مربوط، مسئولیت دارد. اما از چند دهه گذشته، نهادهای مستقلی در داخل دادگستری در حال شکل‌گیری‌اند و به تدریج برخی از صلاحیت‌های وزارت دادگستری را اخذ نموده‌اند. نهادهای مذکور عمدتاً تحت عنوان «شوراهای (عالی) قضایی» شناخته می‌شوند. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که تحول نظام مدیریت عالی قضایی در ایران در جریان اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ در جهت عکس تحولات جهانی بوده است. در این نوشتار، با جمع‌آوری منابع به صورت کتابخانه‌ای و با روش توصیفی-تحلیلی به بررسی تحول الگوی مدیریت عالی دادگستری به نظام شورایی، با تبیین سیر شکل‌گیری، ساختار، صلاحیت‌ها و ارزیابی جایگاه و کارکرد شوراهای قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف می‌پردازیم.

### کلیدواژه‌گان:

استقلال قضایی، تفکیک قوا، دستگاه قضایی، وزارت دادگستری.

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی.

## مقدمه

تلاش برای طراحی الگوی سازمانی دادگستری مستقل و کارآمد، از دهه‌های پایانی سده بیستم میلادی شروع شد. این امر عمدتاً از طریق گسترش نهادهای مستقل در داخل دادگستری صورت گرفت. دهه‌های یادشده، مقارن با تمرکز اصلاحات قضایی بر مسائل ساختاری دادگستری و مشخصاً تأکید بر نقش قوه قضائیه به عنوان یکی از قوای مستقل حکومت در نظام سیاسی است. با وجود این، هنوز هم دادگستری مستعد پذیرش نفوذ سیاسی است. به همین دلیل، تلاش‌هایی برای غیرسیاسی کردن امور استخدامی قضات و سایر امور اداری دادگستری از طریق ایجاد شوراهای (عالی)<sup>۱</sup> قضایی صورت گرفته است.<sup>۲</sup>

لازم به ذکر است، هیچ الگوی جهان‌شمول و فراگیری برای مدیریت عالی دادگستری وجود ندارد؛<sup>۳</sup> گرچه با بررسی نظام‌های حقوقی مختلف، می‌توان به عناصر مشترک میان آنها و یا حداقل نظام‌های پیشرو در این زمینه دست یافت.<sup>۴</sup> ایجاد شوراهای قضایی یکی از الگوهای است که با اقبال گسترده در میان کشورهای مختلف از قاره‌های متفاوت و با نظام‌های حقوقی و سیاسی مختلف، مواجه شده است.

شناخت شوراهای قضایی و نقشی که آنها در مدیریت مستقل و کارآمد دادگستری دارند، به‌خصوص با رعایت ملاحظات هم‌چون حفظ استقلال قضایی و تفکیک قوا، به‌ویژه برای کشورهای هم‌چون ایران که در پنج دهه اخیر سه الگوی متفاوت را در زمینه مدیریت عالی دادگستری تجربه کرده (الگوی مجریه‌ای، شورایی و ریاستی)، حائز اهمیت بسیار است. پرسش اصلی مبنای نگارش مقاله پیش‌رو، این است که شوراهای قضایی با چه ترکیب و صلاحیتی می‌توانند اهداف مورد نظر از ایجاد آنها را محقق کنند؟ الزامات کارکرد موفق و کارآمد نهادهای

۱. قید «عالی» در عنوان این شوراها لزوماً به معنای وجود شوراهای قضایی در سطوح محلی (غیرملی) در نظام‌های قضایی نیست، بلکه عمدتاً به دلیل جایگاه و موقعیت آنها در دستگاه قضایی است.

۲. اندرسون، جیمز اچ؛ برنستین، دیوید اس. و گری، چریل دابلیو، **نظام‌های قضایی در کشورهای در حال گذار؛ ارزیابی گذشته، نگاهی به آینده**، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۹۲، شماره مسلسل: ۱۳۵۰۴ ص ۶۱.

3. One size fits all.

4. European Network of Councils for the Judiciary, *Independence and Accountability of the Judiciary*, ENCJ Report 2013-2014, 2014, p.50.

“European Network of Councils for the Judiciary” In this essay briefly: ENCJ.

مذکور چیست؟ فرضیه این پژوهش آن است که شورای عالی قضایی با ترکیب متکثر (مربک از نمایندگان انتخابی قضاوت و نهادهای سیاسی همچون قوای مقننه و قضائیه و نیز نمایندگان جامعه مدنی، با در اختیار داشتن بخشی از اختیارات مدیریت دادگستری (و نه همه آن) و با شرط حفظ جایگاه وزارت دادگستری در ساختار قوه مجریه و با تضمینات مربوط به حفظ استقلال شخصی قضاوت، می‌تواند علاوه بر استقلال قوه قضائیه، مسئولیت و کارآمدی این قوه را تا حدود قابل توجهی تأمین نماید؛ گرچه در این زمینه نمی‌توان نسخه واحدی برای همه کشورها تجویز نمود. در پایان، شایان ذکر است، تاکنون پژوهش مستقلی برای پاسخگویی به پرسش فوق به زبان فارسی نگارش نیافته است.

## ۱. جایگاه و نقش شوراهای قضایی در مدیریت عالی دادگستری

در این بند به بررسی اجمالی الگوهای شوراهای قضایی و رابطه آنها با وزارت دادگستری و دیوان عالی کشور می‌پردازیم.

### ۱.۱. الگوهای شوراهای قضایی

گونه‌های مختلف مدیریت عالی دادگستری با تمرکز بر نقش شورای قضایی به شرح زیر قابل ذکر است: الگوی متحد (متمرکز)، الگوی غیرمتمرکز (رقابتی)، الگوی استقلال محور. در الگوی متحد، مدیریت دادگستری وظیفه انحصاری وزارت دادگستری است و شورای قضایی در هیچ شکلی وجود خارجی ندارد. در الگوی غیرمتمرکز، سعی در تشریک امر مدیریت دادگستری بین دو نهاد مجزا، یعنی وزارت دادگستری (که امتیازات ویژه‌ای در این زمینه دارد) و شورای قضایی است. این الگو، عمدتاً منجر به تسلط وزارت دادگستری بر شوراهای قضایی می‌شود. در این الگو، وظایفی نظیر تأمین لوازم سنتی استقلال قضاوت، به‌ویژه در امور استخدامی آنها، برعهده شورای قضایی است و صلاحیت‌های اداری، مالی به وزارت دادگستری محول می‌شود. اختیارات شوراها در این الگو از تنوع قابل توجهی برخوردار است. برای مثال، در بلژیک شورای عالی قضایی صلاحیت اظهارنظر در مورد کارکرد و سازمان دادگاه‌ها، ارزیابی و نظارت بر آنها و انجام اقدامات مقتضی در خصوص شکایات مربوط به عملکرد دادگاه‌ها را دارد. در ارزیابی کلی الگوی دوم، باید گفت شفافیت لازم در تقسیم اختیارات مدیریت دادگستری بین وزارت دادگستری و شورای عالی

قضایی وجود ندارد و این عدم شفافیت معمولاً به نفع وزارت دادگستری تمام می‌شود. در الگوی استقلال محور، شوراهای قضایی دارای اختیارات گسترده‌تری در زمینه مدیریت عالی دادگستری هستند. در کشورهایی نظیر دانمارک، مجارستان، ایرلند، هلند و تا حد کمتری در سوئد، از این الگو تبعیت شده است. در الگوی اول که در کشورهای اروپای جنوبی مطرح است، کیفیت عدالت صرفاً به کیفیت قضات و حفظ استقلال آنها بستگی دارد. براساس الگوی دوم که در اروپای شمالی مطرح است، ارتقای کیفیت دادگستری به ارتقای نظام قضایی در کل وابسته است. در الگوی سوم، شوراهای قضایی از اختیارات بیشتری در اداره دادگستری برخوردارند. شورای مشورتی قضات اروپا در سال ۲۰۰۷ از ابزارهایی شبیه آنچه در الگوی استقلال محور به کار گرفته می‌شود، برای تأمین استقلال قضایی حمایت کرده است. هم‌اکنون الگوی غیرمتمرکز در میان کشورهای اروپایی، الگوی غالب است.<sup>۱</sup>

در حال حاضر، در اکثر کشورهای اروپایی یک شورای قضایی مستقل یا یک نهاد مشابه، برای انجام بخشی از وظایف وزارت دادگستری ایجاد شده است. در قوانین اساسی بسیاری از کشورها و در اسناد بین‌المللی مربوط، ایجاد شورایی در داخل قوه قضائیه (که منتخب قضات باشد) لازم دانسته شده است. البته صرف وجود این شوراهای برای مصون نگاه داشتن دادگستری از دخالت‌های سیاسی کفایت نمی‌کند. برای مثال، در آلمان مدیریت دادگستری برعهده وزارت دادگستری است<sup>۲</sup> و این امر موجب نقض استقلال قضایی در این کشور نبوده است.

## ۱.۲. رابطه شوراهای قضایی با وزارت دادگستری و دیوان عالی کشور

ایده کلی در طراحی شوراهای قضایی، این است که ارتباط میان دادگاه‌ها و وزارت دادگستری به صورت غیرمستقیم‌تری نسبت به وضعیت کنونی برقرار شود. به منظور حفظ استقلال قضایی، باید حائلی میان دادگاه و بدنه سیاسی دولت (وزارت دادگستری) ایجاد شود. در هلند، این حائل، شورای اداره دادگستری است که صلاحیت‌هایی در زمینه امور مالی و سازمانی دادگستری دارد. شورای مزبور در خصوص نحوه اعمال صلاحیت‌های قانونی خود پاسخگوی وزارت دادگستری

1. Berthier, Laurent and Helene Pauliat, *Administration and Management of Judicial Systems in Europe*, European Commission for the Efficiency of the Justice (CEPEJ), 2008, pp7-15.

2. Adenitire, J. *Judicial Independence in Europe, the Swedish, Italian and German Perspectives*, 2015, p27.

است. دادگاه‌ها نیز در مورد بودجه و کارکردهای سازمانی خود پاسخگویی شورای یادشده هستند.<sup>۱</sup> بدیهی است، این پاسخگویی درخصوص امور با ماهیت قضایی نیست. نکته قابل ذکر آنکه شوراهای عالی قضایی جز در مورد رسیدگی به تخلفات انتظامی قضات، فاقد صلاحیت قضایی‌اند. اما، نقش وزیر دادگستری در ترکیب شوراهای قضایی چیست؟ در برخی نظام‌ها نظیر بلغارستان، ریاست شورای عالی قضایی برعهده وزیر دادگستری است (البته بدون حق رأی). در رومانی فرایند کاندیداسازی برای اعضای شورای قضایی، تحت سرپرستی وزیر دادگستری انجام می‌شود. البته مقام یادشده در این مورد حق رأی ندارد. در ترکیه، وزیر دادگستری و اشخاص ذیل این وزارتخانه از اعضای شورای عالی قضات و دادستان‌ها هستند و پنج عضو دیگر شورا به‌وسیله دو دادگاه (دیوان عالی، شورای دولتی) انتخاب می‌شوند. از نظر کمیسیون ونیز، چنین عضویت‌هایی برخلاف استقلال قضایی نیست. در هر حال، وزیر دادگستری نباید در تمامی تصمیمات شورا مثل امور انتظامی و انتقال قضات حق رأی داشته باشد. ریاست شورا باید توسط شخص مستقل و بی‌طرف غیروابسته به مقامات و نهادهای سیاسی انجام شود. در نظام‌های پارلمانی که رئیس کشور قدرت رسمی بیشتری دارد، مشکلی در ریاست رئیس کشور بر این شورا نیست. رئیس شورا می‌تواند به‌وسیله اعضای شورا از میان اعضای غیرانتخابی تعیین باشد.<sup>۲</sup>

ایجاد شوراهای قضایی به‌معنای حذف جایگاه و کلیه وظایف و اختیارات وزارت دادگستری در مدیریت عالی دادگستری نیست. حتی در کشورهایی که این قبیل شوراها با حد قابل توجهی از اختیارات اداری و استخدامی (و حتی مالی) ایجاد شده‌اند (نظیر ایتالیا)، وزارت دادگستری از مجموعه قوه مجریه حذف نشده است. براین اساس، شوراهای قضایی به‌منظور اخذ کلیه وظایفی که تا چند دهه پیش برعهده وزارت دادگستری بود، ایجاد نشده‌اند. به‌نظر می‌رسد، دورنمای شوراهای یادشده نیز کسب تمامی صلاحیت‌های وزارت دادگستری نیست؛ زیرا این امر منجر به قطع ارتباط قوه قضائیه با قوه مسئول اداره کشور (قوه مجریه) و ایجاد جزیره مستقلی به نام قوه قضائیه خواهد شد. البته این امر به معنای لزوم حفظ وزارت مذکور تحت شرایطی (مشابه وضعیت ایران) نیست.

1. Langbroek, Philip M., *Quality Management and Autonomy for Court-Organization*, EGPA Paper 2001 Study Group on Management and Delivery of Justice, 2001, p10.  
2. Venice Commission, *Judicial Appointment*, Council of Europe, 2007, p8.

ارتباط میان شوراهای قضایی و دیوان عالی کشور در کشورهای با نظام حقوق نوشته، به اشکال متفاوتی تنظیم شده است. در عمده کشورهای، شوراهای قضایی نهادهای مستقل دارای جایگاه مبتنی بر قانون اساسی اند و<sup>۱</sup> صلاحیت‌های دیوان عالی کشور از جنس قضایی است. در مقابل، شوراهای قضایی جز در مورد رسیدگی به تخلفات انتظامی قضات، فاقد صلاحیت قضایی است.

### ۱.۳. ضرورت ایجاد شوراهای قضایی در حوزه دادستان‌ها

در برخی از کشورها، شوراهای قضایی علاوه بر بخش قضات، شامل بخش دادستانی نیز می‌شوند. البته هیچ‌یک از شوراهای مزبور صلاحیت تصمیم‌گیری درخصوص امور یکدیگر را ندارند. شورای قضایی در بخش قضات دادگاه‌ها (قضات نشسته) صرفاً درخصوص امور مربوط به قضات مزبور صلاحیت دارد؛ به همین ترتیب صلاحیت بخش قضات دادسرا در شوراهای یادشده ناظر بر قضات ایستاده است.<sup>۲</sup>

استقلال سازمانی دادستان‌ها، متفاوت با قضات است؛ زیرا در بخش دادستانی، ساختار سلسله‌مراتبی تحت صلاحیت مقامات مربوط قوه مجریه وجود دارد. فقط در برخی کشورها شورای دادستان‌ها تشکیل شده است. البته ترکیب و صلاحیت‌های شورای مزبور متفاوت با شورایی است که برای حفظ استقلال قضایی در قالب شورای قضایی ایجاد شده است. در بسیاری از کشورها، بودجه دادستانی جزئی از بودجه قوه قضائیه است و اداره دادستانی برعهده وزارت دادگستری است. در سایر کشورها، وزارت دادگستری نقش کلی هماهنگ‌کننده دارد و مدیریت این خدمات برعهده دادستانی کل است.<sup>۳</sup>

### ۲. ساختار و صلاحیت‌های شوراهای قضایی

شوراهای قضایی در همه کشورهای با ساختار و صلاحیت یکسانی ایجاد نشده‌اند. رابطه معناداری میان ترکیب اعضا و صلاحیت‌های قانونی آنها وجود دارد.

1. ENCJ, op. cit., p107.

2. Ibid, pp80-81.

3. Ibid, pp87,88,90.

## ۲.۱. ساختار شوراهای قضایی

ترکیب شوراهای قضایی معمولاً متشکل از سه گروه زیر است: قضات، نمایندگان نهادهای حکومتی و نمایندگان جامعه مدنی (از جمله: وکلا و اساتید رشته‌های حقوق و مدیریت). قضات حاضر در این شوراها معمولاً منصوب از سوی دیوان عالی کشور یا سایر دادگاه‌ها هستند. وکلا نیز معمولاً منصوب کانون وکلا هستند. نمایندگان نهادهای حکومتی (عمدتاً قوای مجریه و مقننه) هم منصوب نهادهایی اند که از آنها نمایندگی می‌کنند. نمایندگان جامعه مدنی به منظور جلب نظر اشخاص خارج از حکومت و تأمین پاسخگویی عمومی در ترکیب شورا عضویت دارند. براین اساس، حفظ استقلال سازمانی قوه قضائیه از طریق طراحی ترکیب متکثر در اعضای شورای عالی قضایی مورد توجه قرار گرفته است، نه محدود کردن آن به قضات.

از نظر شبکه اروپایی شوراهای قضایی، حداقل نیمی از اعضای شوراهای قضایی باید از میان قضات باشند؛ همچنین نیمی از قضات حاضر در شورا نیز منتخب قضات باشند؛ وزیر دادگستری هم نباید در ترکیب شورا عضویت داشته باشد. دلیل لزوم انتخاب اکثریت قضات عضو شورای قضایی به وسیله قضات، این است که امکان نمایندگی اعضای مزبور از منافع قضات وجود داشته باشد و از تبدیل شدن قضات عضو شورا به نمایندگان نهادهای سیاسی اجتناب شود. به منظور مشروعیت بخشی دموکراتیک به شورای قضایی، سایر اعضای شورا باید به وسیله پارلمان و از میان اشخاص با صلاحیت‌های حقوقی و قضایی انتخاب شوند. اعضای غیرقضایی شورا معمولاً از میان سایر قوا و جامعه مدنی انتخاب می‌شوند. چنین ترکیبی بدین منظور است که «کنترل کیفیت و بی‌طرفی دادگستری، نقشی است که فراتر از منافع قضات به دست می‌آید. عملکرد شورا در زمینه این کنترل، موجب می‌شود اعتماد مردم به قوه قضائیه افزایش یابد». از نظر کمیسیون ونیز، غیرسیاسی کردن شوراهای قضایی با توجه به حدنصاب لازم برای انتخاب منتخبان پارلمان در ترکیب این شوراها می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. گرچه حضور اعضای قوه مجریه در ترکیب شورای قضایی، ممکن است دغدغه‌هایی را در خصوص اعتماد به شورا ایجاد کند، اما چنین امری در ترکیب اکثریت قریب به اتفاق شوراهای قضایی کاملاً رایج است.<sup>۱</sup>

1. Venice Commission, op. cit., pp 6-7.

از میان کشورهای اروپایی، دولت نروژ مخالف مدیریت دادگستری به وسیله اکثریت قضات است. در این کشور، اکثریت اعضای شورای قضایی، قاضی نیستند؛ زیرا این امر منجر به خودحکمرانی قضایی می‌شود. همچنین شورای قضایی این کشور صلاحیت تصمیم‌گیری در خصوص بودجه قوه قضائیه را ندارد.<sup>۱</sup> در اسپانیا، رئیس دیوان عالی کشور، رئیس شورای عالی قضایی است. بیست عضو این شورا به پیشنهاد پارلمان برای یک دوره پنج‌ساله به وسیله رئیس دولت منصوب می‌شوند (۱۲ نفر از داخل دستگاه قضایی و ۸ نفر از میان وکلا). صلاحیت این شورا شامل انتصاب و ارتقای قضات می‌شود. نظارت عالی بر قضات از طریق آیین‌های بازرسی و انتظامی توسط این شورا انجام می‌شود. در پرتغال نیز همچون اسپانیا، رئیس دیوان عالی، رئیس شورای عالی قضایی است. شورای یادشده شانزده عضو عادی دارد که مرکب از دو عضو منصوب دولت، هفت عضو منصوب پارلمان و هفت عضو منتخب قضات است. همچون اسپانیا، در پرتغال دادستان کل عضو شورا نیست. در این کشور صلاحیت شورا شامل انتصاب، ارتقا و انتقال قضات می‌شود.<sup>۲</sup>

شورای عالی قضایی ایتالیا در حال حاضر ۳۳ عضو دارد که از جمله می‌توان به رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، رئیس دیوان عالی، دادستان کل، بیست نفر از قضات و دادستان‌ها که منتخب خود قضات و دادستان‌ها هستند و از طریق انجمن‌های قضایی انتخاب می‌شوند، اشاره کرد. شورا ۱۰ عضو غیرقضایی دارد که باید حقوق دان باشند. اعضای غیرقاضی شورا منتخب پارلمان هستند. نقش رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورا، تشریفاتی است.<sup>۳</sup>

در فرانسه، رئیس‌جمهور به عنوان رئیس کشور ناظر بر احترام به قانون اساسی و عملکرد منظم قوای حکومتی و ضامن استقلال قضات است. تجربه تاریخی مؤید این است که قوه قضائیه در معرض مداخلات قوه مجریه بوده است. تضمین استقلال قضایی توسط رئیس کشور از آن نظر است که سایر مقامات به خود جرئت تعرض به استقلال قضایی را ندهند.<sup>۴</sup> براساس اصل ۶۵ قانون اساسی، این کشور، ساختار شورای عالی قضایی شامل دو بخش است:

1. ENCJ, op. cit., p106.

2. Voermans, Wim and Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, European Commission on Efficiency of Justice (CEPEJ), Brussels: Pena, 2003, p.15.

3 Ibid, pp70-72.

۴. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، ۱۳۸۴، ص ۲۷۹.



۱. بخش قضات نشست که توسط رئیس دیوان عالی کشور اداره می‌شود و شامل پنج قاضی نشسته، یک قاضی دادر، یک عضو شورای دولتی، یک وکیل و سه شخصیت برجسته می‌شود.

۲. بخش قضات ایستاده (دادستانی) که توسط دادستان کل دیوان عالی کشور اداره می‌شود و شامل پنج قاضی دادر، یک قاضی نشسته، یک عضو شورای دولتی، یک وکیل و سه شخصیت برجسته می‌شود.

در آخرین اصلاحات وارده بر قانون اساسی فرانسه (سال ۲۰۰۸) ریاست رئیس‌جمهور و معاونت وزیر دادگستری بر شورای عالی قضایی حذف شد. ریاست بخش قضات نشست برعهده رئیس دیوان عالی کشور و ریاست بخش قضات ایستاده برعهده دادستان کل قرار گرفت. این امر اقدامی به منظور حفظ استقلال قضایی با حذف عضویت و ریاست مقاماتی از قوه مجریه تلقی می‌شود که امکان تأثیرگذاری بر فعالیت مستقل دستگاه قضایی توسط آنها وجود دارد.<sup>۱</sup>

## ۲.۲. صلاحیت‌های شوراهای قضایی

با عنایت به مطالعات تطبیقی انجام‌شده، صلاحیت شوراهای قضایی را می‌توان به ترتیب زیر برشمرد:

(الف) مدیریت بودجه و منابع مالی دستگاه قضایی؛

(ب) مدیریت امور استخدامی قضات؛

(پ) رسیدگی به تخلفات انتظامی قضات.

حد برخورداری از اختیارات فوق به دو عامل بستگی دارد: تعداد قضات عضو شورا و میزان مشارکت سایر قوا در ترکیب شورا.<sup>۲</sup> درخصوص امور مالی دادگستری گفته شده است که این شوراها باید صلاحیت پیشنهاد بودجه این قوه و همچنین امکان پیگیری آن را در پارلمان داشته باشند. پس از تصویب بودجه در پارلمان نیز شورا باید متکفل اختصاص اعتبارات شود. دادگاه‌ها باید نظارت شورا بر نحوه هزینه‌کرد بودجه آنها را بپذیرند.<sup>۳</sup>

۱. برای مطالعه بیشتر و نیز بررسی سیر تطور شورای عالی قضایی در فرانسه، ر.ک. پرو، روزه، **نهادهای قضایی**

**فرانسه**، ترجمه شهرام ابراهیمی، عباس تدین و غلامحسین کوشکی، تهران: سلسبیل، ۱۳۸۴، صص ۵۹-۵۲.

2. Garoupa, Nuno and Tom Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, the University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper No.250, 2008, p21.

3. ENCJ, op. cit., pp10-11.

اولین کشور اروپای شمالی که از الگوی شورایی استفاده کرد، سوئد بوده است (سال ۱۹۷۵). شورای عالی قضایی سوئد یک نهاد مدیریتی مستقل در داخل دادگستری است.<sup>۱</sup> صلاحیت‌های شورا نیز عبارت‌اند از: تهیه پیش‌نویس بودجه دادگستری، اختصاص بودجه به دادگستری، امور آموزش، سازمان‌دهی امور اداری، حسابرسی هزینه‌های انجام‌شده و تمهید مقدمات استخدام و انتصاب قضات.<sup>۲</sup>

شورای مشورتی قضات اروپایی در بندهای شماره ۱۳ و ۱۶ نظریه شماره ۴ (۲۰۰۳) خود تأکید می‌کند که مرجع صالح برای نظارت بر کیفیت برنامه‌های آموزشی قضات باید مستقل از قوای مجریه و مقننه بوده، حداقل نیمی از اعضای آن قاضی باشند. همچنین توصیه شده است که آموزش قضات باید توسط نهاد مستقلی که دارای بودجه مستقل بوده و دارای صلاحیت تدارک برنامه‌های آموزشی باشد، ارائه شود.<sup>۳</sup>

از نظر شبکه اروپایی شوراهای قضایی، شوراهای قضایی باید صلاحیت کنترل بودجه خود را به صورت مستقل از سایر قوا برعهده داشته باشند. همچنین باید بتوانند امور خود را به‌نحو مستقل اداره کنند. براین اساس، وظایف زیر باید برعهده شوراهای قضایی باشد: انتصاب و ارتقای قضات، آموزش قضات، امور انتظامی، امور مربوط به کدهای اخلاقی رفتاری قضات، بررسی شکایات علیه قوه قضائیه، مدیریت عملکرد قوه قضائیه و پیشنهاد اصلاح قانونی درخصوص دستگاه قضایی.<sup>۴</sup>

در حالی که مشارکت شوراهای قضایی در برخی امور دستگاه قضایی مثل استخدام قضات، ضروری است، اما نیازی نیست که این امر به کل مدیریت دادگستری تسری یابد. ایجاد شورای قضایی به معنای آن نیست که قضات باید مدیریت کلیه امور خودشان را برعهده داشته باشند. مدیریت سازمان قضایی حکومت لزوماً نباید در دست قضات باشد. مقامات مسئول سازمان قضایی باید الزامات مدیریت کارآمد قضایی (مواردی نظیر نظام‌های مدیریت پرونده، مدرنیزه کردن اداره دادگستری و بهره‌گیری از فناوری اطلاعات) را فراهم کنند؛ امری که شاید انجام آنها

۱. اعضای این شورا شامل ۴ قاضی، ۲ عضو پارلمان، ۱ وکیل و ۲ نماینده از اتحادیه‌های صنفی قضات است.

2. Voermans, wim and Pim Albers, op. cit., p16.

۳. کمیسیون اروپایی ارتقای عدالت (CEPEJ)، *ارزیابی نظام‌های قضایی اروپا در سال ۲۰۱۲*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۵، ص ۲۰۲.

4. ENCJ, op. cit., pp19-20.

از سوی قضات امکان‌پذیر نباشد. همچنین سلسله‌مراتب در دستگاه قضایی نباید استقلال قضایی را خدشه‌دار کند و لذا شورای قضایی نباید در تصمیمات قضایی قضات مداخله کند.<sup>۱</sup>

مطالعه تمامی نظام‌های دارای شورای قضایی در این نوشتار، نه امکان‌پذیر است و نه ضرورت دارد. لکن مطالعه دو نظام قضایی به طور خاص، ضروری است. نظام اول، ایتالیا است که حد اعلائی برای استقلال قضایی در بُعد سازمانی آن در نظر گرفته و از این نظر مشابه وضعیت ایران است. نظام دوم، فرانسه است که معمولاً مورد اقتباس سایر کشورها قرار گرفته و می‌گیرد.

در ایتالیا، ماده ۱۱۰ قانون اساسی راجع به بودجه دادگستری مقرر داشته است: وزیر دادگستری مسئولیت اختصاص منابع به سازمان قضایی را برعهده دارد. البته دادگاه‌ها حدی از اختیارات را در اداره امور خود دارند. اما وزیر دادگستری مقام مسئول در امور بودجه دستگاه قضایی است. براساس ماده ۱۰۷ قانون اساسی این کشور، شورای عالی قضایی نهاد صالح در صدور احکام انتظامی قضات است. مختصر آنکه شورای عالی قضایی ایتالیا از صلاحیت‌های مربوط به سیاست‌گذاری (پیشنهاد) و سایر موارد (آموزش، انتصاب، ارتقا و امور انتظامی قضات) برخوردار است. اما در زمینه مدیریت و بودجه دستگاه قضایی فاقد اختیار است.<sup>۲</sup>

در فرانسه، انتصاب قضات نشسته و دادستان‌های عمومی، از طریق آزمون رقابتی انجام می‌شود. شخص داوطلب باید در مدرسه ملی علوم قضایی پذیرفته شود، یا اینکه مستقیماً براساس صلاحیت‌های حرفه‌ای به این سمت منصوب شود. پس از پایان دوره آموزشی در مدرسه مذکور و بعد از پیشنهاد شورای عالی قضایی، شخص داوطلب توسط وزیر دادگستری به‌عنوان قاضی منصوب می‌شود. شورا مرجع صالح در خصوص پیشنهاد انتصاب قضات دیوان عالی کشور و رؤسای دادگاه‌های تجدیدنظر است. در مورد سایر قضات نشسته، شورا می‌تواند نظر خود را به مقامات مربوط ارائه دهد، اما تبعیت از نظر شورا الزامی نیست؛ گرچه در عمل کمتر با مخالفت مواجه می‌شود. در خصوص تخلفات انتظامی قضات، وزارت دادگستری شروع به بررسی می‌کند و شورا به‌عنوان مرجع انتظامی اقدام به رسیدگی می‌کند. جلسه شورا در این مورد بدون حضور وزیر دادگستری برگزار می‌شود. امکان تجدیدنظرخواهی از احکام شورای مذکور نزد شورای دولتی

1. ENCJ, op. cit., p77.

2. Voermans, wim and Pim Albers, op. cit., p77.

وجود دارد. مدیریت و امور مربوط به بودجه دادگستری نیز از صلاحیت‌های وزارت دادگستری است.<sup>۱</sup>

### ۳. ارزیابی شوراهای قضایی

شوراهای قضایی هم‌اکنون در کشورهای تابع نظام حقوقی کامن‌لا و حقوق نوشته وجود دارند. با وجود این، شوراهای یادشده ریشه در سنت حقوق نوشته و مشخصاً نظام حقوقی فرانسه دارند. بعد از انقلاب کبیر فرانسه، قوه قضائیه در این کشور به لحاظ سازمانی، مستقل از قوه مجریه اداره نشد، بلکه به‌عنوان جزئی از قوه مجریه توسط وزارت دادگستری اداره می‌شد. نارضایتی‌های مربوط به تأثیرگذاری قوه مجریه بر دادگستری موجب انجام اصلاحاتی در زمینه نظام مدیریت عالی دادگستری در این کشور شد. در پاسخ به این دغدغه، در سال ۱۸۸۳ شورای عالی قضایی تشکیل شد.<sup>۲</sup>

در مورد سایر کشورهایی که نظر به ایجاد این شورا دارند، ایجاد شورای مستقل قضایی مستلزم وجود زمینه‌ها و شرایط لازم به این منظور، از جمله توان مدیریت حرفه‌ای دادگستری است. اداره دستگاه قضایی باید کاملاً تخصصی، به‌روز و مشارکتی باشد. شورای قضایی یا سایر نهادهای مستقل داخل قوه قضائیه باید پاسخگوی عملکرد خود باشند. آنها باید گزارش‌های دوره‌ای عمومی مربوط به عملکرد دستگاه قضایی را ارائه کنند. عملکرد این شوراها باید به گونه‌ای باشد که کارآمدی و کیفیت دادگستری ارتقا یابد.

در تعیین ترکیب اعضای شورای قضایی باید به‌نحوی عمل کرد که منتهی به صنف‌گرایی قضایی نشود. یک راه رسیدن به این هدف، ایجاد شورای قضایی با ترکیب متوازن از میان قضات و غیرقضات است. از نظر کمیسیون ونیز، الگوی استاندارد برای مدیریت عالی دادگستری که یک کشور مردم‌سالار عقلاً ملزم به تبعیت از آن باشد، وجود ندارد. گرچه الگوهایی وجود دارد که نقش سایر قوا (مقننه/مجریه) را از بین برده یا به حداقل رسانده است، به دلیل ضرورت کنترل امور اداری دادگستری توسط سایر قوا و جامعه مدنی، دخالت سایر قوا به درجات مختلفی در بیشتر نظام‌های حقوقی به رسمیت شناخته و موجه دانسته شده است.

1. Ibid, pp62,64.

2. Garoupa, Nuno and Tom Ginsburg, op. cit., pp 5-6.

الگوهای مختلفی از شوراهای قضایی با تفاوت در ترکیب اعضا و صلاحیت آنها وجود دارند. ایجاد شورای عالی قضایی در ابتدا به منظور جلوگیری از سیاست‌زدگی دستگاه قضایی بوده است. در نتیجه، حدی از استقلال قضایی به این دستگاه از طریق ایجاد و اعطای صلاحیت‌های لازم به شوراهای قضایی مورد توجه واقع شد.<sup>۱</sup> بعد از کسب استقلال نسبی دستگاه قضایی از قوه مجریه، به خصوص در دهه ۱۹۹۰ میلادی، مسائل مربوط به ضرورت پاسخگویی قضایی مطرح شد.<sup>۲</sup> شورای قضایی باید در برابر مردم پاسخگو باشد و عملکرد خود را به نحو شفاف انجام داده، آن را به مردم و نهادهای سیاسی مربوط گزارش دهد. در صورتی که قوه قضائیه یا شورای قضایی دارای کارکردهای بودجه‌ای و اداری است، باید پاسخگوی نحوه اعمال اختیارات فوق نیز باشد.<sup>۳</sup> از سوی مقابل، توسعه اختیارات شوراهای قضایی در دهه‌های اخیر، با انتقاداتی روبرو شده است. با ایجاد این شوراها، انتصاب قضات نشسته تبدیل به یک امر درون‌دستگاهی شده است. برای کنترل عمومی فعالیت‌های شورا لازم است ترکیبی از ابزارهای کنترلی مختلف تدارک دیده شود. در مواردی که کنترل مستقیمی توسط وزارت دادگستری بر امور مربوط به اداره دادگستری وجود ندارد، اشکال جدید کنترل دستگاه قضایی می‌تواند توسعه یابد؛ مواردی نظیر انتشار گزارش‌های سالانه و پیش‌بینی سازوکارهای رسیدگی به شکایات مطرح شده علیه دستگاه قضایی. هدف از ارائه گزارش‌های مزبور، توضیح آنچه شورا انجام داده و پیشنهاد اقدامات لازم برای ارتقای عملکرد نظام قضایی به منظور تأمین منافع عمومی است.<sup>۴</sup> پیشنهادهاى اخیر معمولاً به سایر نهادهای سیاسی به‌منظور اتخاذ تصمیمات لازم در حوزه صلاحیتی آنها منعکس می‌شود. برای مثال، در سوئد، شورای عالی قضایی باید گزارش سالانه فعالیت‌های انجام شده و اهداف نایل شده را منتشر کند. اختصاص منابع پس از مشورت شورا و تأیید پارلمان، توسط حکومت انجام می‌شود. شورا بودجه را میان محاکم توزیع می‌کند و رؤسای دادگاه‌ها برای مدیریت صحیح

۱. الگوی فرانسوی و ایتالیایی شوراهای قضایی، به امریکای لاتین و کشورهای در حال توسعه صادر شده است. علت اصلی پذیرش این الگو در کشورهای مزبور، تضمین استقلال قوه قضائیه بعد از پایان دوران حکومت‌های غیردموکراتیک بوده است. هم‌اکنون اکثر کشورها شوراهای مزبور را تقویت کرده‌اند.

2. Ibid, pp 10-14.

3. ENCJ, op. cit., pp 56-57.

4. ENCJ, op. cit., p62.

منابع در اختیار خود، به شورا پاسخگو هستند. شورا هم باید گزارش مدیریت بودجه خود را به حکومت ارائه کند.<sup>۱</sup>

در فرانسه، (برخلاف سوئد) امور مدیریت دادگاه‌ها، برعهده وزارت دادگستری است. وزیر دادگستری در برابر پارلمان پاسخگوی نحوه مدیریت دادگستری است. در این کشور برای کنترل فعالیت‌های دادگستری در امور خاص، از بازرسی هم استفاده می‌شود. امکان بازرسی درخصوص کلیه جنبه‌های فعالیت قضایی، از مدیریت دادگاه تا مسائل انتظامی وجود دارد. بازرسی یادشده، البته نتایج بازرسی‌ها، به صورت علنی در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد، اما می‌تواند مقدمه‌ای برای مسئولیت انتظامی قضات باشد.<sup>۲</sup>

وضعیت دستگاه قضایی ایتالیا، به‌خصوص از حیث استقلال آن، شباهت‌هایی با فرانسه دارد. به دلیل چالش‌های این کشور در مواجهه با جرایم سازمان‌یافته، تروریسم و فساد، همواره تلاش در راستای افزایش استقلال ساختاری دستگاه قضایی صورت گرفته است. همانند بیشتر کشورهای اروپایی، ایتالیا دارای نظام پارلمانی است که براساس آن، اعضای دولت به دلیل تصمیمات شورای وزیران، در برابر پارلمان مسئولیت جمعی دارند. علاوه بر این، هر کدام از اعضای دولت شخصاً نیز پاسخگوی وظایف خود هستند. وزارت دادگستری درخصوص اداره دادگستری به پارلمان پاسخگو است. اما درخصوص پرونده‌های قضایی اظهارنظر نمی‌کند.<sup>۳</sup>

شورای مشورتی قضات اروپایی، الگوی شوراهای قضایی را بهترین روش برای تأمین استقلال و پاسخگویی دادگستری دانسته است. براساس بند ۶ منشور اروپایی قضات: «مدیریت قوه قضائیه باید به وسیله نهادی که نماینده قضات و مستقل<sup>۴</sup> از سایر قواست، انجام شود». در دهه‌های اخیر، تعداد شوراهای قضایی (با تفاوت در میزان صلاحیت‌ها، ترکیب اعضا و روش انتخاب اعضا) در امریکای لاتین، اروپا، آفریقا و خاورمیانه با هدف ارتقای استقلال قوه قضائیه افزایش قابل توجهی داشته است.

1. Adenitire, J. Op. cit., pp10-11.

2. Voermans, wim and Pim Albers, op. cit., pp49,50,53,55,56.

3. Ibid, pp65-68.

۴. براساس یک دیدگاه، منظور از «مستقل» درخصوص نهادهای مستقل داخل دستگاه قضایی، آن است که اعضای آن منتخب یک نهاد یا مرجع خاصی نباشند و نهادهای مختلفی در تعیین اعضای آن مشارکت داشته باشند.

قابل توجه آنکه از نظر دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد،<sup>۱</sup> وجود شوراهای قضایی، شرط لازم برای حراست از استقلال قضایی نیست. مشکل بتوان ادعا کرد قضات کشورهای که این شوراها در آنجا وجود ندارد (مانند آلمان<sup>۲</sup>)، استقلال کمتری نسبت به کشورهای دارای شورای عالی قضایی (بلژیک، فرانسه، ایتالیا و ...) داشته باشند. اتفاقاً نگرانی‌هایی در مواردی که تمام یا اکثریت قریب به اتفاق اعضای شوراهای مزبور، منتخب قضات‌اند، وجود دارد؛ زیرا در این موارد، احتمالاً منافع مشترک قضات بر سایر ارزش‌های مربوط همچون پاسخگویی اولویت می‌یابد. به همین دلیل بوده است که در اصلاحیه اخیر قانون اساسی فرانسه، از سال ۲۰۰۸ میلادی، نمایندگان قضات، اکثریت اعضای شورای عالی قضایی را تشکیل نمی‌دهند.<sup>۳</sup>

در یک نمای کلی، ایجاد شوراهای قضایی برای اخذ صلاحیت‌های مدیریتی دستگاه قضایی از وزارت دادگستری، از دهه ۱۹۸۰ میلادی شروع شد، اما در معدودی از کشورهای اروپایی (نظیر آلمان) در جدایی از وضعیت سنتی، استقبال چندانی نشان داده نشد. گرچه در این کشورها نیز شوراهایی (داخل دستگاه قضایی) با صلاحیت مشورتی ایجاد شده است. بی‌تردید، یکی از لوازم صلاحیت‌بخشی به شوراهای قضایی، برنامه‌ریزی برای توانمندسازی و تقویت ظرفیت‌های مدیریتی شوراهای مزبور است.

در ۹۳ کشور جهان، شورای قضایی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در ۲۸ کشور نیز به‌رغم عدم پیش‌بینی در قانون اساسی، شوراهای یادشده براساس قوانین عادی ایجاد شده‌اند. شوراهای اخیر، به دلیل عدم برخورداری از مبنای قانون اساسی در معرض تغییر و تحولات زیادی از حیث ترکیب اعضا و صلاحیت آنها هستند. البته قابل انکار نیست که امروزه شوراهای قضایی مورد اقبال عمومی واقع شده‌اند. در مجموع، دلایل متقنی مبنی بر اینکه صرف ایجاد

#### 1. UNODC

۲. در این کشور، شوراهای قضات با صلاحیت مشورتی درخصوص برخی از امور استخدامی قضات ایجاد شده‌اند. احتمالاً به دلیل اختیارات ناچیز شوراهای مزبور نسبت به نمونه‌های مشابه در فرانسه و ایتالیا، وجود آنها مورد توجه دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد قرار نگرفته است.

۳. دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، **راهنمای مرجع تقویت سلامت و توانمندی قضایی**، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۳، ص ۳۷.

شوراهای قضایی، استقلال و کیفیت دستگاه قضایی را ارتقا داده باشند، وجود ندارد.<sup>۱</sup> ایجاد شوراهای قضایی در همه کشورهای با نتایج مثبتی همراه نبوده است. مثل آرژانتین که با توجه به حجم بالای کار شورا، روند انجام وظایف آن شورا به کندی پیش می‌رفت؛ به‌حوی که مارک آنگر<sup>۲</sup> و آژانس توسعه بین‌المللی، وضعیت مدیریت امور دادگستری در این کشور را فاقد کارایی لازم توصیف کردند.<sup>۳</sup>

ایجاد شورای قضایی، محصول توسعه فرهنگی در نظام حقوقی است که در بستر تاریخی، سیاسی، اجتماعی کشورهای خاص ریشه دارد. این امر بدان معنا است که هر شورای قضایی، یک نمونه منحصر به فرد است و باید در بستر خاص خود مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. اما آیا می‌توان نکاتی را از تجربه شوراهای قضایی در سایر کشورها بیاموزیم؟ واقعیت آن است که به صورت مستقیم نمی‌توان از یک الگوی خاص تبعیت کرد. این امر به شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور بستگی دارد. البته این امر به معنای عدم امکان الهام‌گیری از تجارب سایر کشورها نیست. شوراهای قضایی اول بار در کشورهای اروپایی ایجاد و از آنجا به سایر نقاط جهان صادر شدند. باید اذعان داشت که در برخی از کشورهای که از الگوی یادشده اقتباس کرده‌اند، نتایج نسبتاً مطلوبی از پذیرش این الگوها حاصل شده است.<sup>۴</sup>

در کشورهای در حال توسعه نیز این شوراها یا ایجاد شده یا در حال ایجادند. در این زمینه باید به نقش توصیه‌نامه‌های شورای وزیران عضو شورای اروپا در سال ۱۹۹۴ اشاره کرد که در چارچوب ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر صادر شد. طبق توصیه‌نامه مزبور، اموری مثل استخدام قضات باید به صورت مستقل از قوه مجریه انجام شود؛ دستگاه قضایی باید بتواند بر اموری که آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد، حدی از صلاحیت را داشته باشد. از نظر برخی نویسندگان، اعطای صلاحیت‌های مدیریتی به شوراهای قضایی، موجب افزایش کارآمدی دستگاه

1. Garoupa, Nuno and Tom Ginsburg, op. cit., pp22-34.

2. Mark Ungar

۳. پژوهشکده حقوق خصوصی پژوهشگاه قوه قضاییه، *بررسی تطبیقی اصلاحات قضایی مبتنی بر حاکمیت قانون*، ترجمه فائزه عامری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۴، صص ۲۶-۲۵.

4. Voermans, wim and Pim Albers, op. cit., p106.



قضایی می‌شود.<sup>۱</sup> در ارزیابی این نظر، باید بیان داشت صرف واگذاری اختیارات مزبور به شوراهای قضایی لزوماً منجر به تقویت کارآمدی دستگاه قضایی نمی‌شود.

توسعه صلاحیت‌های شوراهای قضایی در اکثر نظام‌های حقوقی که این قبیل نهادها را پذیرفته‌اند، به تدریج و با احتیاط صورت گرفته است. برای مثال، در جریان اصلاحات نظام قضایی در کشور استونی، وزارت دادگستری این کشور مخالف واگذاری اختیارات اداری دادگستری به قوه قضائیه بود؛ زیرا از نظر وزارت یادشده، اختیارات قوه مجریه در اداره دادگستری مانعی در برابر استقلال قضایی نیست. طبق برداشت این وزارتخانه، استقلال قضایی به استقلال قضات محدود می‌شود. در جریان مذکرات مطرح شده در پارلمان این کشور، در نهایت وزارت دادگستری با ایجاد نهاد جدیدی برای اداره دادگستری (تحت عنوان شورای اداری دادگاه‌ها) موافقت کرد. اما قوه مجریه در این کشور همچنان اختیارات قابل توجهی را در مدیریت دادگستری برعهده دارد و فرایند واگذاری اختیارات مربوط به مدیریت دستگاه قضایی به شورای مذکور، به یکباره انجام نشده است.<sup>۲</sup>

با بررسی ترکیب شوراهای قضایی، در اکثر کشورها، قضات در اکثریت هستند. در تنظیم ترکیب شوراها باید از سیاسی شدن شورا از یک سو، و صنفی شدن آن از سوی دیگر جلوگیری کرد. بر همین اساس، سازوکارهای مختلفی برای نظارت بر دستگاه قضایی پیش‌بینی شده است. شایان ذکر است، ایجاد شوراهای عالی قضایی در کشورهای اسلامی نیز مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، علاوه بر عربستان، در سوریه و سایر کشورهای اسلامی برای مدیریت بخشی از امور مربوط به دادگستری، از الگوی شوراهای قضایی استفاده شده است. در سوریه، رئیس‌جمهور با کمک شورای عالی قضایی، مسئول تضمین استقلال قضایی است. شورای یادشده متشکل از رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، دادستان کل، رئیس بازرسی قضایی، رئیس دیوان عالی کشور و دو معاون ارشد این دیوان، وزیر دادگستری و معاون وی است. یکی از وظایف این شورا، انتصاب قضات است که با نظر قوه مجریه انجام می‌شود.<sup>۳</sup>

1. Ibid, pp107,108.

2. Ginter, J. "Judicial Independence and/or (?) Efficient Judicial Administration", *Juridica International* XVII, 2010, pp111-114.

۳. آجرلو، اسماعیل، *حقوق اساسی کشورهای اسلامی*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵، صص ۲۷۰-۲۶۹.

در ایران که مدیریت عالی دادگستری تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی براساس الگوی مجریه‌ای بود، با تدوین قانون اساسی سال ۱۳۵۸ تحت تأثیر تحولات مدیریت عالی دادگستری در سایر کشورها، مدل شورایی را به رسمیت شناخت. اما اقتباس از این الگو، به صورت ناقص و برداشتی نادقیق صورت گرفت. توضیح آنکه ترکیب شورای عالی قضایی تماماً قضایی بود و هیچ شخصی خارج از قوه قضائیه در آن عضویت نداشت؛ اختیارات شورای مذکور به کلیه امور مربوط به اداره دادگستری توسعه یافت، بدون اینکه جایگاه وزارت دادگستری به نحو مناسبی در ساختار نظام سیاسی کشور مورد توجه قرار گیرد؛ همچنین بدون توجه به اینکه آیا اشخاص واجد صلاحیت برای عضویت در شورای مذکور، توانایی لازم برای مدیریت این نظام تحول‌یافته را دارند یا خیر؟ در عمل، الگوی شورایی منتهی به تقسیم کار میان اعضای شورا شد! امری که با فلسفه ایجاد نهادهای شورایی در تعارض صریح بود. مشکلات شورا در مدیریت دادگستری موجب اصلاح الگوی مذکور طی اصلاحیه سال ۱۳۶۸ قانون اساسی به الگوی ریاستی شد؛ الگویی که حسب بررسی انجام‌شده، کاملاً بدیع و غیر مسبوق به سابقه (در میان سایر کشورها) بوده است.

بی‌تردید، در مقام طراحی الگوی مدیریت عالی دادگستری باید به ملاحظات مختلف حقوقی، مدیریت و سیاسی توجه شود. همان‌طور که در بندهای پیشین این مقاله نیز بیان شد، تجویز روش واحدی برای مدیریت دادگستری در کلیه کشورها عقلاً و عملاً امکان‌پذیر نیست. گرچه می‌توان و باید از تجارب مفید بشری در این مسیر استفاده کرد. با این همه، ارزیابی دقیق الگوی ریاستی (الگوی فعلی مدیریت دادگستری در ایران) نیازمند گذشت زمان بیشتری است. آنچه مسلم است، اینکه طراحی هر الگوی جایگزینی باید با در نظر گرفتن پیش‌نیازها و لوازم مدیریتی برای این موضوع باشد.

## نتیجه گیری

در قوانین اساسی اکثر کشورها، سازمان‌دهی امر قضا از طریق ایجاد قوه کاملاً مستقلی (به لحاظ سازمانی) در عرض قوه مجریه مورد توجه قانون‌گذاران مؤسس قرار نگرفته است. در اکثر کشورها مدیریت امور دستگاه قضایی برعهده رکن ذی‌ربط قوه مجریه (وزارت دادگستری) می‌باشد و این امر مغایر تفکیک قوا و استقلال قضایی محسوب نشده است.<sup>۱</sup>

بررسی تحولات مدیریت عالی دادگستری در کشورهای مختلف در چند دهه اخیر حاکی از آن است که گرایش روبه‌رشدی در زمینه ایجاد نهادهای مستقل در داخل دستگاه قضایی به‌منظور اخذ برخی از صلاحیت‌های وزارت دادگستری درخصوص مدیریت دادگستری، قابل‌ردیابی است. توسعه استفاده از این قبیل نهادها در اکثر کشورهای با نظام‌های حقوقی پیشرفته یا پیرو، اعم از اینکه تابع نظام حقوق کامن‌لا یا حقوق نوشته باشند و سابقه تأثیرگذاری ناموجه قوه مجریه بر قوه قضائیه در آنها وجود داشته باشد یا نه، حاکی از اقبال گسترده و جهانی نسبت به نهادهای مزبور است؛ به‌نحوی که شاید بتوان ایجاد شورای قضایی را راه‌حل جهان‌شمولی برای تأمین استقلال قضایی و سایر ملاحظات مربوط (از جمله مسئولیت و کارآمدی دستگاه قضایی) تلقی کرد. حتی نظام‌های حقوقی پیشرفته‌ای همچون آلمان که در ابتدا تمایل چندانی نسبت به ایجاد نهادهای مزبور نداشتند، به‌تدریج شوراهای مستقلی را در داخل دستگاه قضایی خود با صلاحیت مشورت‌دهی درخصوص امور استخدامی قضات ایجاد کرده‌اند.

هدف نهایی ایجاد شوراهای قضایی، اخذ کلیه صلاحیت‌های وزارت دادگستری در زمینه مدیریت عالی قوه قضائیه نیست. این قبیل نهادها هم‌اکنون دارای صلاحیت تصمیم‌گیری (یا حسب مورد، ارائه مشورت) درخصوص امور استخدامی و سایر امور اداری و مالی دستگاه قضایی به وزارت دادگستری هستند.

در مقام طراحی شوراهای قضایی بر لزوم عضویت اکثریت اعضای آنها توسط قضات (منتخب قضات)، عضویت نمایندگان از سایر قوا و نیز جامعه مدنی (نظیر اساتید رشته حقوق و مدیریت و نیز نمایندگان از کانون‌های وکلا)، فراهم کردن مقدمات لازم برای انتقال برخی از

۱. در توضیح نکته مذکور باید اشاره داشت ایده‌ها و نظریات مختلف، در جریان انتقال از عالم نظر به نظام حقوقی، در عمل با ملاحظات مختلفی مواجه شده و ناگزیر به صورت تعدیل‌شده وارد نظام حقوقی و سیاسی مربوط می‌شوند.

صلاحیت‌های وزارت دادگستری به شوراهای مذکور و عدم حذف وزارت دادگستری به منظور حفظ ارتباطات ساختاری با قوهٔ مسئول اداره کشور (قوه مجریه) تأکید می‌شود.

مدیریت عالی «عدلیه» در ایران تا پیش از پیروزی انقلاب، برعهدهٔ وزارت دادگستری بود. با تصویب قانون اساسی سال ۱۳۵۸، شورای عالی قضایی با ترکیب کاملاً قضایی و بدون حضور نمایندگان سایر قوا و نهادهای مدنی، عهده‌دار کلیهٔ امور مربوط به مدیریت دادگستری شد. مطالعات انجام‌شده حاکی از آن است که این الگو هم به لحاظ ترکیب و هم از حیث گسترهٔ وظایف و اختیارات، در هیچ کشوری نظیر ندارد و به دلیل قطع ارتباطات ساختاری با قوهٔ مجریه و نبود ظرفیت‌های مدیریتی لازم در قوهٔ قضائیه و به طور خلاصه، تلقی ناصحیح از الگوی شورایی (هم در مقام وضع و هم در مقام اجرا) با نتایج مطلوب همراه نبود و منتهی به الگوی ریاستی شد. در وضعیت فعلی، گرچه ایرادهای سابق از نظر فرایند کند تصمیم‌گیری مرتفع شده است، این روش مدیریتی نیز خالی از ایراد (به‌خصوص از منظر پاسخگویی و کارآمدی) نیست. همان‌طور که اشاره شد، الگوی شورایی (با حفظ جایگاه وزارت دادگستری) در عمل به الگوی غالب در مدیریت عالی دادگستری در اکثریت قاطع کشورها تبدیل شده است. این تحول دقیقاً عکس تحولی است که در مدیریت قوه قضائیه در ایران حادث شده است. البته مطالعات این تحقیق حاکی از آن نیست که الگوی شورایی، تنها الگوی قابل دفاع برای مدیریت دادگستری است، لکن با توجه به الگوهای بدیل و تجارب کشورهای مختلف (اعم از پیشرفته/ پیرو، تابع نظام کامن‌لا/حقوق نوشته، اسلامی/ غیر اسلامی) به نظر می‌رسد الگوی شورایی با تحولاتی که در سه دههٔ اخیر به خود دیده است و نیز تحولاتی که از این پس تجربه خواهد کرد، تقریباً در حال تبدیل شدن به الگوی مورد اجماع در میان اکثریت کشورهاست.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

## کتاب

۱. آجلو، اسماعیل، *حقوق اساسی کشورهای اسلامی*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
۲. پرو، روزبه، *نهادهای قضایی فرانسه*، ترجمه شهرام ابراهیمی، عباس تدین و غلامحسین کوشکی، تهران: سلسبیل، ۱۳۸۴.
۳. 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.
۴. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، ۱۳۸۴.

## گزارش

۵. اندرسون، جیمز اچ؛ برنستین، دیوید اس. و گری، چریل دابلیو، *نظام‌های قضایی در کشورهای در حال گذار؛ ارزیابی گذشته، نگاهی به آینده*، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۵۰۴، بهمن ۱۳۹۲.
۶. پژوهشکده حقوق خصوصی پژوهشگاه قوه قضائیه، *بررسی تطبیقی اصلاحات قضایی مبتنی بر حاکمیت قانون*، ترجمه فائزه عامری، هران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۴.
۷. کمیسیون اروپایی ارتقای عدالت (CEPEJ)، *ارزیابی نظام‌های قضایی اروپا در سال ۲۰۱۲*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۵.

## ب) منابع انگلیسی

## Book

8. Voermans, wim and Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries, European Commission on Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Brussels: Pena, 2003.

**Article**

9. Ginter, J. “Judicial Independence and/or (?) Efficient Judicial Administration”, *Juridica International XVII*, 2010.

**Repoerts**

10. Adenitire, J. *Judicial Independence in Europe, the Swedish, Italian and German Perspectives*, 2015.
11. Berthier, Laurent and Helene Pauliat, *Administration and Management of Judicial Systems in Europe*, European Commission for the Efficiency of the Justice (CEPEJ), 2008.
12. European Network of Councils for the Judiciary, *Independence and Accountability of the Judiciary*, ENCJ Report 2013-2014, 2014.
13. Garoupa, Nuno and Tom Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, the University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper No.250, 2008
14. Langbroek, Philip M., *Quality Management and Autonomy for Court-Organization*, EGPA Paper 2001 Study Group on Management and Delivery of Justice, 2001.
15. Venice Commission, *Judicial Appointment*, Council of Europe, 2007.