

تأملی بر آسیب‌شناسی کارکردی سازمان‌های تابعه قوه قضائیه از منظر تفکیک قوا

علی مشهدی *

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۰/۲۶

تاریخ پذیرش: ۹۷/۰۴/۱۰

چکیده

در حال حاضر در ساختار سازمانی قوه قضائیه علاوه بر دادگاه‌های عمومی و اختصاصی، سازمان‌های اداری متعددی وجود دارند که معمولاً هر کدام از این سازمان‌ها در راستای یکی از اهداف قوه قضائیه تشکیل گردیده‌اند. با تأمل در ساختار و فعالیت قوه قضائیه می‌توان گفت که صلاحیت‌ها، وظایف، تکالیف و اختیارات و مسئولیت‌های قوه قضائیه تنها شامل امور خاص قضایی (حل و فصل اختلافات) نیست؛ بلکه برخی از صلاحیت‌های غیر قضایی و سازمانی نیز برای این قوه به موجب اصول متعدد قانون اساسی، از جمله اصل ۱۵۶، مورد شناسایی قرار گرفته است. گسترش برخی از فعالیت‌های قوه قضائیه به امور اجرایی نیز از لوازم و مقدمات انجام دقیق و کامل برخی وظایف قوه قضائیه است. در این نوشتار سعی شده سازمان‌های تابعه قوه قضائیه از دیدگاه نظریه تفکیک قوا بررسی و تحلیل گردند. فرض اساسی این مقاله بر این مبنا استوار است که امروزه قوه قضائیه تنها شأن قضایی صرف ندارد و انجام کامل وظایف قضایی مستلزم انجام برخی وظایف اجرایی و شبه اجرایی است.

کلیدواژه‌گان:

تفکیک قوا، قوه قضائیه، کارکردگرایی، نظریه دو قوه، نظریه اعمال اجرایی.

* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه قم

مقدمه

قوه قضائیه به موجب اصل تفکیک قوا و نیز استقلال قوای مقرر در قانون اساسی در کنار دو قوه دیگر، به منظور تضمین احترام به حقوق فردی و برقراری عدالت فعالیت می‌نماید.^۱ با این حال، تنها وظیفه قوه قضائیه محدود به «صلاحیت‌های قضایی»^۲ نیست؛ بلکه گاهی قوه قضائیه دارای صلاحیت‌های «شبه تقنینی»^۳ (از طریق لوایح قضایی) و «شبه اجرایی»^۴ (سازمان‌های تابعه) نیز است.^۵ به عبارت رساتر، برخی از صلاحیت‌های اجرایی در قوه قضائیه یادآور نظریه اعمال اجرایی^۶ در حقوق اداری است که به موجب آن، امر اجرا تنها منحصر در قوه مجریه نیست.^۷ هر کدام از قوا و دستگاه‌های حکومت در دو قوه مقننه و قضائیه نیز می‌توانند دارای کارکردهای پیرامونی اجرایی برای تأمین اجرای مطلوب امر قضا یا تقنین باشند. همین قاعده در مورد دو قوه دیگر، یعنی مقننه و مجریه، نیز صادق است. چنانچه امروزه این وضعیت در مورد قوه مجریه نیز به نحو دیگری وجود دارد. به این معنا که قوه مجریه هم بعضاً به دلایل کارکردی و جایگاه و نقشی که دارد، در امور و حوزه‌های دارای ویژگی‌های شبه قضایی (مراجع اختصاصی اداری) و شبه تقنینی (لوایح قانونی، آیین‌نامه و بخشنامه) نیز فعالیت می‌نماید.^۸ همچنین قوه مقننه نیز دارای برخی وظایف «شبه قضایی» (دیوان محاسبات) و «شبه اجرایی» است.

۱. شجاعیان، خدیجه، **وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه در جمهوری اسلامی ایران**، مجله اطلاع رسانی حقوقی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰، شماره ۲۶، ص ۴.

2. Compétence judiciaire
3. Pouvoir quasi législatif
4. Pouvoir quasi-exécutoire

۵. برای ملاحظه روابط و مناسبات میان صلاحیت‌های قضایی و تقنینی برای نمونه ر.ک:

. Voir: Campos, Julio González. *Les liens entre la compétence judiciaire et la compétence législative en droit international privé*. Martinus Nijhoff, 1977. Et Batiffol, Henri. "Observations sur les liens de la compétence judiciaire et de la compétence législative." *Netherlands International Law Review* 9.04 (1962): 55-66.

6. Théorie de la décision ou act exécutoire

۷. مطابق این نظریه امر اجرا تنها منحصر در قوه مجریه نیست. همچنین تنها صلاحیت قوه قضائیه نیز «قضاء» و تنها صلاحیت قوه مقننه «تقنین» نیست. بلکه هر یک از قوا به نوبه خود می‌توانند صلاحیت‌های اجرایی داشته باشند. ر.ک:

Lavialle, Christian. *L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administratif français*. Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1974. Fontaine, Lauréline. *La notion de décision exécutoire en droit public français*. Diss. Paris 10, 2001.

۸. هداوند، مهدی، **معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی**، مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۸، صص ۶۳-۱۲۰.

بنابراین قوه قضائیه نیز می‌تواند برای تأمین مطلوب وظایف خویش برخی امور دارای ماهیت اجرایی و غیر قضایی را انجام دهد. شاید به همین سبب است که برخی مایل‌اند برای قوه قضائیه به جای معادل «قوه» معادل «کارکرد» یا نقش قضایی^۱ را به کار ببرند.^۲ در برخی از نظریاتی که در حقوق اساسی در مورد جایگاه قوه قضائیه ارائه شده است، وظایف و صلاحیت‌های قوه قضائیه را در «نظریه دو قوه» دارای «ماهیت اجرایی» معرفی نموده^۳ و سعی شده وظایف قوه قضائیه به بخشی از امر اجرا فرو کاسته شود.^۴ دلیل فعالیت مستقل این قوه نیز صرفاً به خاطر اهمیت و نیز ضرورت حمایت از حقوق مردم و نیز تأمین غیرجانبدارانه از «عدالت» است؛ آنچه که در قانون اساسی و در اصل ۱۵۶ به صراحت اشاره شده است. وظایف قوه قضائیه، قلمرویی فراتر از قضاوت را به خود اختصاص داده است. از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. رسیدگی و صدور حکم و حل و فصل اختلافات به عنوان وظیفه هسته‌ای (بند ۱ اصل ۱۵۶)
 - قوه قضائیه که از طریق دادگاه‌های دادگستری اعمال می‌شود.
 ۲. وظایف مربوط به احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های عمومی که از طریق دادستانی‌ها، دادرها و دادگاه‌ها اعمال می‌گردد.
 ۳. نظارت بر حسن اجرای قانون که این امر از طریق سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود.
 ۴. کشف جرم، تعقیب، مجازات و تعزیر مجرمان از طریق دادرها و دادگاه‌های عمومی و اختصاصی.
 ۵. پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان که بخش عمده‌ای از این وظیفه از طریق معاونت پیشگیری و نیز سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی انجام می‌گیرد.
- در چنین وضعیتی صلاحیت‌های مهم مورد اشاره در اصل ۱۵۶ و اجرای مطلوب آنها در ساختار قوه قضائیه، آن را نیازمند تشکیل برخی از سازمان‌های تابعه به منظور حصول تمامی اهداف مقرر در قانون اساسی نموده است. بنابراین برای مثال، سازمان بازرسی کل کشور برای

1. Fonction juridictionnelle

2. TROPER, Michel, "Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ?", Pouvoirs n°16 - La justice - janvier 1981 - pp.5-15. Ambra, Dominique D. *L'objet de la fonction juridictionnelle: dire le droit et trancher les litiges*. Diss. Université Robert Schuman (Strasbourg), 1991. Guastini, Riccardo. "Michel Troper sur la fonction juridictionnelle." *Droits* 1 (2003), pp 111-122.

۳. ذیل اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، به نوعی مبین این دیدگاه در حقوق اساسی است. «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است و... مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد».

۴. تورین، دومینیک، **قوه یا مقام قضایی**، ترجمه اسدالله یآوری، مجله حقوق اساسی، شماره ۱، ص ۳۰.

تأمین بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی به منظور نظارت بر حسن اجرای قوانین و نیز سازمان زندان‌ها برای تأمین هدف بند ۵ تشکیل گردیده‌اند.^۱

بنابراین، ساختار قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران از زمان شکل‌گیری و توسعه، شاهد فعالیت برخی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی بوده است. توسعه فعالیت برخی از این سازمان‌ها از این منظر به گونه‌ای است که می‌توان رد پای قوه مجریه دیگری را در دستگاه قضایی جست. این توسعه فعالیت و ورود این قوه به برخی اموری که ماهیتاً اجرایی محسوب می‌شوند، از نگاه برخی منتقدین به گونه‌ای بوده است که حتی امر قضا و حل و فصل اختلاف را به عنوان وظیفه هسته‌ای قوه قضائیه، تحت تأثیر خود قرار داده است.

با نگاهی به این ساختار می‌توان دریافت که در حال حاضر در ساختار سازمانی قوه قضائیه علاوه بر دادگاه‌های عمومی و اختصاصی^۲ سازمان‌های اداری متعددی وجود دارند که معمولاً هر کدام از این سازمان‌ها در راستای یکی از اهداف قوه قضائیه تشکیل گردیده‌اند. این سازمان‌ها، شامل سازمان پزشکی قانونی، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، دانشگاه علوم قضایی و روزنامه رسمی می‌شوند.

۱. توجیه و نقد تشکیل سازمان‌های تابعه

در مورد مبانی حقوقی تشکیل سازمان‌های غالباً با صبغه اجرایی در ساختار قوه قضائیه رویکردهای مخالف و موافق زیادی وجود دارد. هر کدام از این رویکردها از منظر حقوق عمومی و اداری بر نظریه خاصی مبتنی است. از منظر مخالفان، ورود قوه قضائیه به امور دارای ماهیت اجرایی نقض اصل تفکیک و استقلال قوا محسوب می‌شود. برای مثال، ریاست جمهوری وقت

۱. سازمان‌های تابعه قوه قضائیه را می‌توان از منظر حقوق اساسی در دو دسته جای داد: نخست آن دسته از سازمان‌هایی که به طور مستقیم در راستای تأمین یکی از اهداف قوه قضائیه، مصرح در قانون اساسی تشکیل گردیده‌اند؛ مانند سازمان بازرسی کل کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و دوم آن دسته از سازمان‌های تابعه که هدف به صورت مصرح در قانون اساسی نیامده‌اند؛ مانند سازمان پزشکی قانونی و روزنامه رسمی کشور.

۲. مراجع قضایی به دو دسته دادگاه‌های عمومی و دادگاه‌های اختصاصی تقسیم‌بندی می‌شوند. دادگاه‌های عمومی شامل تشکیلاتی چون دادسرا و دادگاه‌های عمومی، محاکم تجدید نظر و دیوان عالی کشور می‌شوند. دادگاه‌های اختصاصی نیز شامل دادگاه‌ها و دادرسی نظامی، دیوان عدالت اداری و دادسرا دادگاه ویژه روحانیت می‌شوند. برای بررسی بیشتر سازمان قضایی به کتب آیین دادرسی مراجع نمایید.

در سخنرانی خود در آبان ۱۳۹۱ به ماهیت اجرایی برخی از سازمان‌های تابعه قوه قضائیه انتقاد وارد نموده و آن را برخلاف اصل استقلال قوای مذکور در قانون اساسی دانسته است.^۱ در مقابل، موافقان بر ماهیت اعمال قوه قضائیه که از شئون اجرا محسوب می‌شود، تأکید دارند و تشکیل سازمان‌های تابعه را هم در این راستا توجیه‌پذیر می‌دانند.

۱.۱.۱. رویکردهای انتقادی

در رویکردهای انتقادی اشکالات و ایرادات متعدد نظری و رویه‌ای بر جایگاه سازمان‌های تابعه قوه قضائیه وارد شده است که مهم‌ترین آنها، نقض اصل تفکیک قوا، نقض اصول قانون اساسی، ورود به صلاحیت‌های قوه مجریه، ورود قوه قضائیه به امر اجرا، دوری از انجام وظیفه هسته‌ای، یعنی حل و فصل اختلافات، گسترش بوروکراسی اداری، ناکارآمدی دستگاه اداری، نقض حقوق بنیادین شهروندان، نقض اصل بی‌طرفی در دادرسی و نقض اصل تفکیک قوا را می‌توان دلیل رویکردهای مخالف با وجود و گسترش چنین سازمان‌هایی بر شمرد.

۱.۱.۱.۱. عدم انطباق با نظریه استقلال و تفکیک قوا

نظریه تفکیک و استقلال قوا مستلزم این است که قوه قضائیه با تأسیس دستگاه‌های با ماهیت اجرایی وارد «قلمرو اجرایی» نگردد. چراکه فی‌الواقع وظیفه اصلی قوه قضائیه قضاوت است.^۲ از منظر اصل تفکیک قوا، قوه قضائیه با انجام گسترده برخی از امور دارای ماهیت اجرایی وارد قلمرو اختصاصی قوه مجریه می‌شود. علاوه بر این ممکن است در تعارض یا همسو با برخی از وظایف خاص قوه مجریه قرار گیرد. در مورد ساختار قوه قضائیه در ایران، برای مثال در این

۱. احمدی نژاد، محمود، **قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، مجموعه مقالات همایش جایگاه قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اردیبهشت ۱۳۹۲.

2. Gérard, Philippe, Michel van de Kerchove, and François Ost. *Fonction de juger et pouvoir judiciaire: transformations et déplacements*. Vol. 30. Publications Fac St Louis, 1983. p.37.

همچنین در خصوص رابطه میان حاکمیت قانون، نظریه تفکیک قوا و جایگاه قوه قضائیه در این نظریه برای نمونه ر.ک:

Krings, E. "Considération sur l'État de droit, la séparation des pouvoirs et le pouvoir judiciaire." *Journal des Tribunaux* (1989), p 521. Troper, Michel. "Le pouvoir judiciaire et la démocratie." *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan* 2 (2004). Jousserandot, Louis. *Du pouvoir judiciaire et de son organisation en France*. A. Marescq aîné, 1878. Boucobza, Isabelle. "Un concept erroné, celui de l'existence d'un pouvoir judiciaire." *Pouvoirs* 4 (2012), pp 73-87.

مورد می‌توانیم به تداخل وظایف یا موازی‌کاری سازمان پزشکی قانونی با وزارت بهداشت و درمان و دانشگاه علوم قضایی با وزارت علوم اشاره نمایم. لذا به دلیل برخی از محدودیت‌هایی که در حقوق اساسی بر جایگاه قوه قضائیه وارد است، همواره ایده ساختار قوه قضائیه در کشورها مطرح بوده است.^۱

۱.۱.۲. عدم انطباق با قانون اساسی

از لحاظ حقوق اساسی نیز با توجه به اصول ۵۷، ۶۱ و ۱۵۶ و از منظر انتقادی، می‌توان ایرادات متعددی بر تشکیل سازمان‌های تابعه دارای ماهیت اجرایی وارد نمود. به این نحو که حداقل تنها بخشی از وظایف مصرح برای قوه قضائیه در قانون اساسی نیازمند تشکیل سازمان‌های با ماهیت اجرایی است. برای مثال، تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در راستای تأمین وظیفه نظارت یا سازمان زندان‌ها در راستای وظیفه اصلاح مجرمان توجیه‌پذیر است، ولی در مورد سازمان پزشکی قانونی و نیز روزنامه رسمی یا دانشگاه علوم قضایی چنین مبنایی را از این نگاه نمی‌توان در حقوق اساسی یافت. در این راستا، به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

همچنین مطابق اصل شصت و یکم: «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد». از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «...می‌توان گفت اصل استقلال قوا، مهم‌ترین اصل در تحلیل و تبیین ارتباطات میان قوای سه‌گانه بوده و می‌باید مورد توجه قرار گیرد. در نتیجه حوزه صلاحیتی هریک از قوای سه‌گانه به عنوان یکی از ابعاد محدودیتی صلاحیت سایر قوا تلقی شده و حتی تخصیص یا تقییددهنده صلاحیت‌های عام یا مطلق سایر قوا به حساب خواهد آمد...»^۲. بنابراین می‌توان گفت حداقل تشکیل برخی از این سازمان‌ها به نظام حقوقی اساسی ناسازوار باشد.

1. Costa, Jean-Louis. "Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France." *Revue française de science politique* 10.2 (1960), p 261.

۲. بهادری جهرمی، علی، مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۰، شماره ۳۳، ص ۸۷.

۱.۱.۳. دیوان‌سالاری در قوه قضائیه

مسئله مهم دیگری که از منظر انتقادی مطرح می‌شود، این است که قوه قضائیه با تشکیل و گسترش چنین سازمان‌هایی ضمن ورود به عرصه امور اجرایی در معنای خاص، بیم آن می‌رود که از وظیفه هسته‌ای خود که در اصل ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی ذکر گردیده است، دور گردد و غرق در مسائل دست‌وپاگیر اجرایی شود که این امر به نوبه خود منجر به گسترش دیوان‌سالاری در دستگاه قضا، افزایش هزینه‌ها و در نهایت ناکارآمدی آن خواهد شد. این موضوع را برخی در قالب تکنوکراسی در قوه قضائیه مورد نقد قرار داده‌اند.^۱

بنابراین، بهتر است امور دارای ماهیت اجرایی به قوه مجریه واگذار گردد. امری که همواره در خصوص تشکیل نهاد «پلیس قضایی» در ایران مطرح بوده و است و از منظر مخالفان این ساختار باید در نیروی انتظامی تشکیل گردد. همچنین برخی از امور دارای ماهیت اجرایی در جریان خصوصی‌سازی قابل واگذاری به بخش خصوصی بوده (مانند دفاتر خدمات الکترونیکی قضایی) و به لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیرند و منجر به کاهش دیوان‌سالاری می‌گردند.

۱.۲. رویکردهای موجه

در مقابل، از نگاه موافقان نیز ضرورت استقلال قوه قضائیه، عدم انحصار تکالیف قوه قضائیه به حل و فصل اختلافات، انطباق با قانون اساسی و اصل ۱۵۶، نظریه اعمال اجرایی و نیز دلایل کارکردی می‌توان اشاره نمود که ذیلاً و به اختصار آنها را بررسی می‌نماییم.

۱.۲.۱. ضرورت استقلال قوه قضائیه

از نظر استقلال قوه قضائیه^۲ باید گفت، برای اینکه قوه قضائیه بتواند به گونه‌ای مستقل و بدون مداخله دو قوه دیگر امور خود را سازمان‌دهی کند، باید بتواند چنین سازمان‌هایی را به صورت مستقل تدارک ببیند. این برداشت مبتنی بر قرائتی از تفکیک قواست که به موجب آن یک قوه باید مصون از مداخله قوه دیگر باشد. ثانیاً هر قوه‌ای صلاحیت تأسیس سازمان‌ها و دستگاه‌هایی را که تشخیص می‌دهد برای انجام مناسب وظایفش ضروری است، دارد و در این خصوص می‌تواند مستقل از سایر قوا اقدام نماید. برای نمونه، در فرانسه دستگاه قضایی به

1. Heydebrand, Wolf, and Bénédicte Vallet. "Technocratie et indépendance du pouvoir judiciaire." *Sociologie du Travail* (1981), pp 66-77.

2. Indépendance du pouvoir judiciaire

صورت مجزا تشکیلات و کارمندان ویژه خود را دارد که نظام حقوقی مربوط به سازمان، کارکرد و تشکیلات آنها در کد مجزایی ذیل عنوان کد تشکیلات قضایی^۱ مقرر گردیده است.^۲ بر این اساس، برای مثال در حقوق ایران تشکیل نهاد «پلیس قضایی»، «سازمان پزشکی قانونی»، «سازمان زندان‌ها» توجیه می‌گردد.

۱.۲.۲. انطباق با قانون اساسی

از منظر قانون اساسی نیز باید گفت، صلاحیت‌هایی که قانون اساسی به عنوان قانون پایه و هنجار مرجع به قوه قضائیه اعطا نموده است، صرفاً وظایف خاص قضایی نیست، بلکه برخی از این وظایف، مانند وظایف سازمان زندان‌ها، سازمان پزشکی قانونی یا سازمان بازرسی کشور از وظایف قضایی صرف فراتر رفته و تأمین آنها نیازمند تشکیل سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی ویژه‌ای در قوه قضائیه است. همچنین با دقت در قلمرو وظایف مصرح در اصل ۱۵۶ قانون اساسی باید گفت که انجام برخی از این تکالیف نظیر «پیشگیری از جرم»، «تعقیب متهمان»، «احیای حقوق عامه»، «گسترش عدل و آزادی‌های عمومی» و «نظارت بر حسن اجرای قوانین» نیازمند سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی است و لذا به زعم منتقدان، مخالفتی با قانون اساسی ندارد.

۱.۲.۳. نظریه اعمال اجرایی

مطابق با نظریه اعمال اجرایی،^۳ هر کدام از قوای مقننه و قضائیه برای انجام وظایف هسته‌ای خود نیازمند انجام برخی از امور اجرایی هستند. لذا از منظر کارکردی و نظریه اعمال اجرایی نیز باید گفت که از لوازم تأمین اجرای مطلوب، کامل و مستقل وظایف و مسئولیت‌های قوه قضائیه، به ناچار تشکیل برخی سازمان‌هایی است که این قوه را برای اجرای مطلوب امور قضایی یاری دهند.

1. Code de l'organisation judiciaire

2. Voir: Rassat, Michèle-Laure. *Institutions judiciaires*. Vol. 1. Presses universitaires de France, 1993. Vincent, Jean, et al. "Institutions judiciaires." *Dalloz, coll. «Précis Dalloz», 7e éd* (2003). Fricero, Natalie. *L'essentiel des institutions judiciaires 2015-2016*. Gualino éditeur, 2015. Guinchard, Serge, et al. *Institutions juridictionnelles*. Dalloz, 2015. Taisne, Jean-Jacques. *Institutions juridictionnelles*. Dalloz, 2016.

3. Théorie de la decision ou act exécutoire

۲. بررسی موردی وضعیت برخی از سازمان‌های تابعه قوه قضائیه

در این قسمت سعی شده است ضمن معرفی به تحلیل وضعیت هر یک از سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه از منظر رویکردهای پیش‌گفته بپردازیم.

۲.۱. سازمان پزشکی قانونی

سازمان پزشکی قانونی^۱ یک دستگاه اداری کارشناسی در امور پزشکی است که به منظور ارائه نظر کارشناسی برای مراجع قضایی و نیز سایر مراجع ایجاد شده است. این سازمان به شکل جدید آن در ایران از حدود دهه پیش به صورت اداره‌ای وابسته به وزارت دادگستری فعالیت خود را آغاز کرده است. با توسعه روش‌های کشف جرم و افزایش نیاز مجامع قضایی به خدمات پزشکی قانونی به اداره کل تبدیل شد و در سال ۱۳۷۲ با عنایت به توسعه کمی و تخصصی‌تر شدن این خدمات با تصویب مجلس شورای اسلامی، سازمان پزشکی قانونی کشور به عنوان سازمانی مستقل و زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس شد.

وظایف اصلی این سازمان شامل مواردی چون، انجام امور پزشکی و کارشناسی‌های بالینی، انجام امور تشخیصی و آزمایشگاهی، پاسخ به استعلام مراکز و نهادهای دولتی نیازمند نظرات کارشناسی پزشکی قانونی، فعالیت آموزشی از جمله آموزش دستیاران تخصصی، دانشجویان پزشکی، مامایی، حقوق و نیروی انتظامی و فعالیت‌های علمی پژوهشی است.^۲ قانون سال ۱۳۸۳ نیز اصلاحاتی را در ساختار سازمان پزشکی قانونی ایجاد نمود.^۳ بر اساس این قانون، سازمان توانست برخی ساختارهای جدید را در راستای انجام بهتر وظایف پزشکی قانونی انجام دهد. برای مثال، پیش‌بینی گردید که در ساختار شورای عالی نمایندگان از سه قوه نیز در آن وجود داشته باشد. با این حال، وابستگی اجرایی این سازمان به قوه قضائیه دارای مشکلات متعددی از این جمله است: ۱- از آنجایی که وظایف سازمان کاملاً وظایف اجرایی و تخصصی است، لذا تشکیل

۱. برای دیدن ساختار و سازمان و معاونت‌های تابعه، نک: سایت سازمان پزشکی قانونی به آدرس ذیل:
<http://www.lmo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=2319>.

۲. ماده ۱ قانون تشکیل سازمان. برای دیدن ساختار و سازمان و معاونت‌های تابعه، نک: سایت سازمان پزشکی قانونی به آدرس ذیل:

<http://www.lmo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=2319>.

۳. قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵.

این سازمان در ساختار قوه قضائیه ضرورتی ندارد. ۲- از لحاظ مالی و بودجه منجر به افزایش هزینه‌های دستگاه قضا بوده و تناسب چندانی با سیاست برون‌سپاری برخی امور فاقد جنبه قضایی ندارد. ۳- تداخل وظایف سازمان پزشکی قانونی با وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین سازمان تأمین اجتماعی، چالش دیگری است که در حال حاضر مشاهده می‌شود. در واقع ذاتاً تشخیص امور پزشکی و سایر صلاحیت‌های احصا شده در قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی، جزء وظایف وزارت بهداشت محسوب می‌شود. ۴- استقلال سازمان پزشکی قانونی به صورت جزیره‌ای منفک از وزارت بهداشت، منجر به عملکرد ضعیف سازمان و عدم توانایی در تعامل با جامعه پزشکی گردیده است.

در برخی از کشورها نظیر آمریکا، هیئت آمریکایی پزشکی قانونی^۱ مستقل از وزارت دادگستری و به صورت یک شرکت خصوصی، خدمات پزشکی قانونی را ارائه می‌نماید. این سازمان در چارچوب یک مؤسسه غیرانتفاعی و غیردولتی در سال ۱۹۵۱ تأسیس گردید و به صورت تخصصی اقدام به برگزاری آزمون برای متقاضیان حوزه پزشکی قانونی و صدور گواهینامه فعالیت به این دسته از اشخاص می‌نماید.

همان‌گونه که از عنوان وظایف تعریف شده برای چنین سازمانی برمی‌آید، این وظایف امر اجرایی محسوب می‌شود و از نگاه انتقادی هیچ‌کدام از این وظایف ارتباط مستقیمی با مأموریت‌ها و وظایف دستگاه قضایی ندارد. این بدنه کارشناسی به عنوان یک امر اجرایی می‌تواند در ساختار قوه مجریه (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) یا نهاد خصوصی کارشناسی تعریف گردد. با این حال، از منظر توجیهی نیز می‌توان گفت که قوه قضائیه برای انجام بهتر وظایف مصرح در اصل ۱۵۶ (به‌ویژه بند ۱ و ۴ این اصل)، تأمین استقلال قضایی و بی‌طرفی نیازمند تشکیل چنین نهادی است.

۲.۲. سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری ایجاد شده است. زمینه‌های تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به ماده ۷ لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری

1. American Board of Legal Medicine

و استخدام قضات باز می‌گردد. به موجب این ماده، «... به منظور استحضار دولت از اوضاع و احوال عمومی کشور و تأمین حسن جریان امور ادارات و دوائر دولتی و بازرسی نسبت به طرز رفتار مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از کشوری و لشکری و قضایی و همچنین شهرداری‌ها و بنگاه‌های عمومی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها متعلق به دولت است و همچنین رسیدگی به شکایات مردم از ادارات و دوائر دولتی و بنگاه‌ها و دادگستری‌ها اداره‌ای در وزارت دادگستری به نام اداره کل بازرسی کشور تحت ریاست وزیر دادگستری تشکیل می‌گردد». همچنین می‌توان به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه اجرایی آن اشاره نمود. از آنجا که صلاحیت بازرسی و نظارت بر اساس قانون اساسی و در راستای وظایف مشخص شده در قانون اساسی است، لذا ایراد چندانی به لحاظ مبانی قانونی و نیز عملکرد و جایگاه اجرایی این سازمان در قوه قضائیه نمی‌توان مطرح نمود.

۲.۳. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نیز در راستای ثبت اسناد و رسمیت دادن به مالکیت اشخاص ایجاد شده و ریاست آن از معاونین قوه قضائیه است. این سازمان وظیفه تثبیت و مستندسازی مالکیت‌ها، ثبت شرکت‌های تجاری و مؤسسات غیرتجاری، تنظیم اسناد رسمی و وقایع ازدواج و طلاق، صدور پروانه اشتغال سر دفتران و دفتریاران، تحدید حدود املاک، مستندسازی مالکیت اشخاص، ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی، علائم تجاری و نشانه‌های جغرافیایی و نیز اجرای مفاد اسناد رسمی را به عهده دارد و دفاتر اسناد رسمی و دفاتر رسمی ازدواج و طلاق به عنوان نهادهای تخصصی تحت نظارت این سازمان فعالیت دارند.^۱ این سازمان با داشتن ادارات کل در سطح استان‌ها وظایف اجرایی متنوعی را در زمینه حفظ حقوق مالکانه انجام می‌دهد. با تأمل در وظایف این سازمان، می‌توان به ماهیت غیرقضایی بسیاری از این وظایف پی برد. به نظر می‌رسد از منظر انتقادی، وظایف این سازمان می‌تواند به قوه مجریه یا بخشی از آن به بخش خصوصی واگذار گردد. حتی برخی در این زمینه بر ضرورت انتقال سازمان ثبت به وزارت دادگستری به دلیل «ماهیت غیر قضایی» وظایف آن به مانند «سازمان تعزیرات

۱. برای آشنایی با این سازمان ر.ک:

<http://www.ssaa.ir/Default.aspx?tabid=4417>.

حکومتی» تأکید نموده‌اند.^۱ از منظر توجیهی نیز می‌توان گفت که به دلیل مالکیت دولت بر زمین‌های ملی، انتقال سازمان ثبت به دولت ممکن است زمینه‌ساز بروز فساد اداری و مالی در دولت شود و لذا از این منظر گفته شده است که ضرورت دارد در قوه قضائیه باقی بماند.

۲.۴. سازمان زندان‌ها و اقدامات تربیتی کشور

سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی نیز به منظور مدیریت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها زیر نظر ریاست قوه قضائیه تشکیل گردیده است. این سازمان بیشتر در راستای تأمین اهداف مقرر در بند چهار و پنجم از اصل ۱۵۶ قانون اساسی تشکیل شده است. سازمان زندان‌ها با نگهداری محکومان به حبس و اجرای مجازات آنها تلاش می‌نماید تا با انجام وظیفه اصلاح مجرمان این هدف را تأمین نماید. بنابراین طیف وسیعی از امور در سازمان زندان‌ها به صورت امور اجرایی در حال انجام است. لیست ذیل نشان می‌دهد که تا چه اندازه این صلاحیت‌ها امور اجرایی صرف محسوب می‌شوند:

ردیف	عنوان وظیفه	ماهیت
۱	تأسیس مراکز حرفه‌آموزی و اشتغال زندانیان	اجرایی
۲	تأسیس مراکز بازپروری و اصلاح محکومان	اجرایی
۳	تأسیس و اداره بازداشتگاه‌ها	اجرایی
۴	مشاوره و کمک به محکومان و خانواده‌های آنها	اجرایی و قضایی
۵	جلب کمک‌های مردمی و فعالیت‌های انسان‌دوستانه	اجرایی
۶	ترتیب دادن ملاقات با زندانیان	اجرایی
۷	جمع‌آوری آمار و اطلاعات و تحلیل آنها	اجرایی
۸	ارسال مراسلات پستی زندانیان	اجرایی
۹	انتقال، اعزام و بدرقه زندانیان	اجرایی
۱۰	تشخیص و طبقه‌بندی محکومان	اجرایی و قضایی
۱۱	تأمین تغذیه و بهداشت زندانیان	اجرایی

۱. دانشگاه علم و صنعت ایران، ضرورت انتقال سازمان ثبت اسناد و املاک به وزارت دادگستری، دانشگاه علم و صنعت ایران، مرکز مطالعات علم و تکنولوژی، بی‌تا، قابل دسترس در: Available at < <http://itan.ir/wp-content/uploads/2015/06.Pdf> >

علاوه بر وظایف اجرایی فوق می‌توان به لیست بلندبالای دیگری اشاره نمود که در آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها مصوب ۱۳۸۴ و وظایف مصرح در ماده ۱۸ این آیین‌نامه اشاره نمود. این لیست نشان می‌دهد که بخش عمده وظایف این سازمان در زمره با ماهیت «امر اجرا» قرار می‌گیرد. با وجود این، باید توجه داشت که قوه قضائیه به موجب قانون اساسی و اصل ۱۵۶ قانون اساسی صلاحیت تأسیس چنین سازمانی را اخذ نموده است. همچنین در دیدگاه مقابل و مخالف برخی معتقدند: «انتقال نهادی مانند سازمان زندان‌ها به زیرمجموعه دولت از شدت مجازات کم خواهد کرد. اگر سازمان پزشکی قانونی و سازمان زندان‌ها که بازوی اجرایی قوه قضائیه‌اند، به قوه دیگری محول شوند، احتمال تزلزل احکام قطعیت‌یافته فراوان مشهود خواهد بود و اینکه احکام قوه قضائیه به درستی اجرا شود، محل مناقشه و تأمل است. این موارد اصل تفکیک قوا را خدشه‌دار می‌کند و با اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۶۰ قانون اساسی در تعارض است»^۱.

۲.۵. روزنامه رسمی

مؤسسه دیگری که در ساختار قوه قضائیه تعریف شده است، نهاد روزنامه رسمی است. مبنای تشکیل چنین سازمانی برخلاف سازمان زندان‌ها و سازمان بازرسی کل کشور نه در قانون اساسی، بلکه در قانون مدنی است. این روزنامه وظیفه انتشار قوانین و مقررات رسمی کشور را بر عهده دارد. به موجب قانون مدنی، مصوبات مجلس پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌گردد و رئیس‌جمهور موظف است ظرف مدت ۵ روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ و دستور انتشار آن را صادر نمایند.

علیرغم آنچه که در قانون مدنی پیش‌بینی شده است، یعنی با توجه به اینکه دستور انتشار را از رئیس‌جمهور می‌گیرد، ولی به لحاظ ساختاری و سازمانی زیر نظر قوه قضائیه قرار دارد، لذا این لحاظ می‌توان انتقاد جدی به جایگاه سازمانی این مؤسسه وارد نمود. علاوه بر این اشکال سازمانی، باید گفت که از لحاظ کارکردی نیز وظایف و صلاحیت‌های تعریف شده برای روزنامه رسمی کشور در اصل ۶۹ قانون اساسی و نیز مواد ۱ و ۳ و ۹ قانون مدنی نمایانگر ماهیت کاملاً اجرایی این نهاد است. در همین راستا، برخی از نمایندگان مجلس پیشنهاد انتقال این سازمان را به همراه سه سازمان دیگر به دولت داده‌اند.^۲

۱. ایسنا، نمی‌توان وظایف قوه قضائیه را به وزارت دادگستری محول کرد، خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۳/۱۰/۳، قابل دسترس در:

Available at < <http://www.isna.ir/news/93090301571/> >

۲. خبرگزاری میزان، پیشنهاد انتقال چهار ارگان تحت نظر قوه قضائیه به دولت، ۱۳۹۳/۸/۲۵، ش خبر: ۱۵۸۸۲ قابل دسترس در: < <http://www.mizanonline.ir/fa/news/15882/> >

نتیجه‌گیری

آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار گرفت، تأملی مختصر و کوتاه بر رویکردهای موافق و مخالف پیرامون کارکردهای سازمان‌های تابعه قوه قضائیه از منظر نظریه تفکیک و استقلال قوا در نظریه حقوق عمومی و اداری بود. حقیقت آن است که در ساختار قوه قضائیه ایران، سازمان‌ها و نهادهایی فعال‌اند که صبغه اجرایی و «ماهیت غیر قضایی» دارند.

این سازمان‌ها در واقع بخش عمده‌ای از بدنه قوه قضائیه را نیز تشکیل می‌دهند. بنابراین، اینکه این تعداد سازمان با ماهیت اجرایی تا چه اندازه با نظریه تفکیک و استقلال قوا هماهنگ یا ناهماهنگ است، بستگی به برداشت ما از نظریه تفکیک و استقلال قوا و جایگاه آن در حقوق عمومی مدرن دارد. لذا می‌توان گفت که تشکیل چنین سازمان‌هایی هم می‌تواند توجیه و هم نقد گردد. طبعاً در قرائتی از تفکیک قوا که معتقد است باید استقلال امر قضا (به معنای عدم مداخله قوه دیگر) حفظ گردد و تشکیل چنین سازمان‌هایی از لوازم آن به شمار می‌رود، این سازمان‌ها توجیه می‌گردند. در مقابل اگر قائل به انجام وظایف هسته‌ای توسط هر قوه باشیم، انجام امور غیرقضایی و اجرایی توسط قوه قضائیه توجیه‌پذیر نیست.

در نهایت، به نظر راقم این سطور، با دقت در وظایف و ساختار سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه و با ملاحظه اصول متعدد قانون اساسی، از جمله اصل ۱۵۶، باید به صورت موردی قائل به تفصیل شد. به این معنا که می‌توان گفت که حداقل برخی از این سازمان‌ها، نظیر «سازمان ثبت»، «روزنامه رسمی» و «پزشکی قانونی»، دارای ماهیت غیر قضایی و قابل انتقال به قوه مجریه و مشخصاً وزارت دادگستری هستند. لیکن سازمان‌هایی نظیر سازمان بازرسی کل کشور که صلاحیت و مبنای خود را از قانون اساسی گرفته‌اند و نیز مستقیماً در چارچوب وظایف اصل ۱۵۶ قرار می‌گیرند، این امر صحیح به نظر نمی‌رسد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

مقاله

۱. احمدی نژاد، محمود، **قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، مجموعه مقالات همایش جایگاه قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اردیبهشت ۱۳۹۲.
۲. بهادری جهرمی، علی، **مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، پژوهشنامه حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۰، شماره ۳۳.
۳. تورین، دومینیک، **قوه یا مقام قضایی**، ترجمه اسدالله یاور، مجله حقوق اساسی، شماره ۳۰.
۴. شجاعیان، خدیجه، **وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه در جمهوری اسلامی ایران**، مجله اطلاع رسانی حقوقی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰، شماره ۲۶، ص ۴.
۵. هداوند، مهدی، **معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی**، مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۸، صص ۶۳-۱۲۰.

منبع الکترونیک

۶. ایسنا، **نمی توان وظایف قوه قضائیه را به وزارت دادگستری محول کرد**، خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۳/۱۰/۳ قابل دسترس در:
Available at < <http://www.isna.ir/news/93090301571/> >
۷. **خبرگزاری میزان، پیشنهاد انتقال چهار ارگان تحت نظر قوه قضائیه به دولت**، ۱۳۹۳/۸/۲۵، ش خبر: ۱۵۸۸۲ قابل دسترس در:
Available at < <http://www.mizanonline.ir/fa/news/15882/> >
۸. **دانشگاه علم و صنعت ایران، ضرورت انتقال سازمان ثبت اسناد و املاک به وزارت دادگستری**، دانشگاه علم و صنعت ایران، مرکز مطالعات علم و تکنولوژی، بی تا، قابل دسترس در:
Available at < <http://itan.ir/wp-content/uploads/2015/06.Pdf> >

ب) منابع انگلیسی**Books**

9. Ambra, Dominique D. *L'objet de la fonction juridictionnelle: dire le droit et trancher les litiges*. Diss. Université Robert Schuman (Strasbourg), 1991.
10. Campos, Julio González. *Les liens entre la compétence judiciaire et la compétence législative en droit international privé*. Martinus Nijhoff, 1977.
11. Fontaine, Lauréline. *La notion de décision exécutoire en droit public français*. Diss. Paris 10, 2001.
12. Fricero, Natalie. *L'essentiel des institutions judiciaires 2015-2016*. Gualino éditeur, 2015.
13. Gérard, Philippe, Michel van de Kerchove, and François Ost. *Fonction de juger et pouvoir judiciaire: transformations et déplacements*. Vol. 30. Publications Fac St Louis, 1983.
14. Guinchard, Serge, et al. *Institutions juridictionnelles*. Dalloz, 2015. Taisne, Jean-Jacques. *Institutions juridictionnelles*. Dalloz, 2016.
15. Jousserandot, Louis. *Du pouvoir judiciaire et de son organisation en France*. A. Marescq aîné, 1878.
16. Lavielle, Christian. *L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administratif français*. Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1974.
17. Rassat, Michèle-Laure. *Institutions judiciaires*. Vol. 1. Presses universitaires de France, 1993.

Articles

18. Batiffol, Henri. "Observations sur les liens de la compétence judiciaire et de la compétence législative." *Netherlands International Law Review* 9.04, 1962.
19. Boucobza, Isabelle. "Un concept erroné, celui de l'existence d'un pouvoir judiciaire." *Pouvoirs* 4, 2012.
20. Costa, Jean-Louis. "Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France." *Revue française de science politique* 10.2, 1960.
21. Guastini, Riccardo. "Michel Troper sur la fonction juridictionnelle." *Droits* 1 (2003): 111-122.
22. Heydebrand, Wolf, and Bénédicte Vallet. "Technocratie et indépendance du pouvoir judiciaire." *Sociologie du Travail*, 1981.

23. Krings, E. "Considération sur l'État de droit, la séparation des pouvoirs et le pouvoir judiciaire." *Journal des Tribunaux*, 1989.
24. Troper, Michel. "Le pouvoir judiciaire et la démocratie." *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan 2*, 2004.
25. Troper, Michel, "Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ?", *Pouvoirs n°16 - La justice - janvier 1981*.
26. Vincent, Jean, et al. "Institutions judiciaires." *Dalloz, coll. «Précis Dalloz»*, 7e éd, 2003.

