فصلنامه حقوق اداری(علمی - پژوهشی)
سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

حدود و لوازم اختیارات رئیس قوه قضاییه در «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری» در نظام حقوقی ایران

محمدقاسم تنگستانی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۱۸
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۱۵

چکیده

یکی از عناصر استقلال سازمانی قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران، استقلال اداری این قوه است که شامل مؤلفه‌هایی همچون استقلال در امور استخدامی و تشکیلاتی می‌شود. «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصدوپنجاه‌وششم» بنا به تصریح بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی از جمله وظایف رئیس قوه قضاییه است. مفاد بند مزبور که در جریان اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بدون تغییر ماند، عیناً در قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه (مصوب ۱۳۷۸) تکرار شد. صلاحیت مذکور که ناظر بر «دادگستری» است، با توجه به بند (الف) ماده ۱ قانون فوق، هم شامل تشکیلات قضایی و نیز تشکیلات اداری در دادگستری می‌شود. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و از طریق مطالعات کتابخانه‌ای درصدد پاسخ به این پرسش است که حدود اختیارات تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه و لوازم اداری و مالی آن کدام است؟ اصل ایجاد تشکیلات اعم از اینکه تشکیلات مزبور از نوع قضایی باشد یا اداری، در دادگستری ایجاد شود یا خارج از آن، دارای لوازم اداری و مالی است. اعمال صلاحیت رئیس قوه قضاییه براساس بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی نباید به‌طور اساسی وابسته به صلاحدید مقامات قوه مجریه در زمینه تأمین لوازم اداری و مالی آن باشد. البته محدودیت‌هایی بر صلاحیت رئیس قوه در این زمینه وجود دارد. مقررات عمومی در حوزه امور اداری و مالی حاکی از آن است که لوازم اعمال صلاحیت مزبور در نظام حقوقی ایران به‌نحو مناسب پیش‌بینی نشده است (گرچه حدود اختیارات مذکور تا حدود قابل توجهی مشخص است)؛ امری که از طریق پیش‌بینی احکام قانونی مناسب در لایحه جامع اداری و استخدامی قوه قضاییه (و یا قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه) و یا قانون مذکور در اصل ۵۲ قانون اساسی تا حدودی قابل رفع است.

واژگان کلیدی: اختیارات اداری، بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، استقلال قضایی، صلاحیت‌های تشکیلاتی، تفکیک قوا.

---

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی؛ تهران، ایران؛ m.tangestani@khu.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

مقدمه

وجه ممیزهٔ قوه قضاییه ایران نسبت به قوه قضاییه یا دستگاه قضایی در سایر کشورها و نیز نظام دادگستری قبل از انقلاب اسلامی، برخورداری از استقلال سازمانی نسبتاً کامل از قوه مجریه است.[۱] عناصر و مؤلفه‌های استقلال سازمانی قوه قضاییه شامل اختیارات اداری و مالی قوه مزبور در انجام وظایف محوله است. بررسی دقیق حدود استقلال سازمانی قوه قضاییه به جهت وضعیت خاص نظام حقوقی ایران (از حیث موقعیت قوه قضاییه در ساختار نظام حقوقی و سیاسی) ضروری است. مسائل و ابهاماتی که در این نظام مطرح می‌شود، قابل ردیابی در سایر کشورها نیست. مسأله اصلی مورد نظر در نگارش این مقاله، چنین است که حدود اختیارات رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات در دادگستری و نحوه پیش‌بینی لوازم اداری و مالی این صلاحیت در نظام حقوقی ایران چگونه است؟ فرضیه نگارنده آن است که حدود اختیارات مذکور تا حدود مناسبی مشخص است؛ ولی لوازم اداری و مالی مقتضی برای اعمال اختیارات یاد شده در نظام حقوقی فعلی به‌خصوص در روابط قوا برای آن پیش‌بینی نشده است. تاکنون پژوهش مستقلی درخصوص موضوع فوق انجام نشده است؛ گرچه درخصوص کلیت اختیارات اداری رئیس قوه قضاییه، تحقیقاتی انجام شده که در متن مقاله به آنها اشاره شده است. مطالب این مقاله با اصلاحاتی برگرفته از گزارشی است که پیش‌تر به سفارش پژوهشگاه قوه قضاییه توسط نگارنده تهیه و تنظیم شده است.

به‌منظور بررسی حدود استقلال اداری قوه قضاییه از قوه مجریه ابتدا باید استقلال سازمانی قوه مزبور را براساس قانون اساسی واکاوی نمود. علاوه بر کاربرد استقلال قوه قضاییه در اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی، اصول ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ نیز به صورت خاص در این زمینه واجد احکام مشخصی هستند.

با عنایت به اینکه استخدام قضات در بند ۳ اصل ۱۵۸ در عرض ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری مورد توجه قرار گرفته است، به‌نظر می‌رسد صلاحیت رئیس قوه قضاییه

---

۱. برای ملاحظه مدل‌های مختلف مدیریت عالی دادگستری (قوه قضاییه) نک.
Berthier, et al, 2008: 8-11.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

براساس بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی قابل فروکاستن به اختیارات استخدامی نیست و منطقاً باید معنای مستقلی از استخدام قضات داشته باشد.

در این مقاله ذیل سه بند ابتدا به مفهوم‌شناسی موضوع پرداخته، سپس نسبت بند ۱ اصل ۱۵۸ با اصل ۱۲۶ قانون اساسی را بررسی کرده و در انتها به ارزیابی و تحلیل حدود صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه و لوازم آن در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

۱. مفهوم‌شناسی

در این بند، ذیل دو جزء به بررسی مفهوم لغوی و اصطلاحی «تشکیلات» و «دادگستری» می‌پردازیم.

۱-۱. تشکیلات

تشکیلات در لغت به‌معنای «سازمان» است (دهخدا، ۱۳۷۳: ۵۹۱۵). انجام وظایف قوه قضاییه از جمله از طریق سازماندهی و ایجاد واحدهای سازمانی تخصصی برای انجام وظایف مزبور با تقسیم کار محقق می‌شود. سازماندهی تشکیلات از جمله لوازم مدیریتی مربوط به اداره هر نهادی اعم از دولتی یا غیردولتی است؛ با این تفاوت که سازماندهی تشکیلات دستگاه‌های دولتی تابع شرایط و محدودیت‌هایی است که در این زمینه در نظام حقوقی تعیین شده است.[۱]

لازم است بین ایجاد و چگونگی ایجاد تشکیلات تفکیک قائل شد. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری از اختیارات ریاست قوه قضاییه است اما این امر مانع از رعایت شرایطی که توسط قانونگذار در زمینه چگونگی ایجاد تشکیلات مزبور تعیین شده است (یا می‌شود)، نیست. اعمال اختیارات ریاست قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری منطقاً باید با رعایت شرایط و ضوابطی باشد که در این زمینه از پیش مقرر شده است. همان‌طور که اعمال صلاحیت‌های رئیس‌جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی در زمینه امور اداری،

۱. برای مثال، در نظام حقوقی ایران در این زمینه نقش و جایگاه مشخصی براساس قوانین و مقررات مربوط برای سازمان اداری و استخدامی کشور و سایر مراجع و شوراهای مربوط در نظر گرفته شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

استخدامی و برنامه و بودجه کشور تابع ضوابطی است که در قوانین عادی به تصویب مجلس رسیده است.

از نظر حقوقی، به‌منظور مشخص‌کردن مفهوم و حدود صلاحیت رئیس قوه‌قضاییه براساس بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، توجه به احکام مقرر در قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌قضاییه (مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸) ضروری است. بند (الف) ماده ۱ قانون مزبور «ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب با وظایف مقرر در اصل یکصدوپنجاه‌وششم قانون اساسی در دادگستری» را در صلاحیت رئیس قوه قضاییه قرار داده است. این بند، افزون‌بر آنچه در قانون اساسی ذکر شده، تشکیلات مزبور را از نوع «قضایی و اداری» بیان کرده است. در اولین مصوبه مجلس درخصوص قانون مزبور پیش‌بینی شده بود: «ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب در دادگستری در حدود بودجه‌های مصوب سالانه» در صلاحیت رئیس قوه قضاییه است. شورای نگهبان در بند ۲ نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۹۶۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۵ درخصوص مصوبه مذکور بیان داشت: «ذکر بودجه‌های سالانه ابهام دارد». مصوبه مجلس در نهایت با حذف عبارت یادشده، به ترتیب فعلی به تصویب رسید و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۶۱۶-۶۱۳). مصوبه نخست مجلس، ارتباط صلاحیت تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه را با بودجه مصوب سالانه برای این قوه نشان می‌دهد. به‌رغم حذف قسمت مذکور، لوازم مالی ایجاد تشکیلات در دادگستری غیرقابل‌انکار است؛ امری که عدم‌توجه به آن می‌تواند صلاحیت مقام مزبور در این زمینه را تحت‌الشعاع قرار دهد.

برخورداری از اختیارات سازمانی، یکی از لوازم مدیریت هر دستگاهی است که منظور از آن «اختیار سازمان‌دادن تشکیلات یک وزارتخانه و تقسیم کار و توزیع صلاحیت بین واحدهای یک وزارتخانه» است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶: ۷۳). سازمان‌دادن، «تقسیم کار و توزیع صلاحیت بین واحدهای مختلف یک دستگاه است و منظور از آن حسن اداره امور است و این اختیار در هر سازمانی با مدیر و مسئول آن سازمان است» (مؤتمنی-طباطبائی، ۱۳۸۵: ۳۵). البته اختیارات سازمانی وزیران، مطلق نیست و با توجه به ملاحظات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

زیر محدود می‌شود:

الف) چنانچه سازمان دولتی به موجب قانون یا مصوبه هیئت وزیران معین شده باشد، بالاترین مقام آن در حدود مقررات مزبور دارای اختیارات سازمانی است. طبق ماده ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های دولتی باید تشکیلات تفصیلی خود را به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور تنظیم کنند؛[۱] همچنین به موجب بند ۱ ماده ۱۱۵ قانون مذکور، اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی در صلاحیت شورای‌عالی اداری قرار گرفته است.

ب) بودجه سازمان‌های دولتی از دیگر محدودیت‌های وارد بر اختیارات سازمانی وزیران است. وزیر نمی‌تواند از حدود اعتبارات مصوب تجاوز کند و ادارات جدیدی که مستلزم هزینه اضافی است، ایجاد کند (همان: ۳۷-۳۵). همچنین به موجب ماده ۱۲۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه اختیارات دستگاه‌های اجرایی، شوراها، مجامع و عناوین مشابه در زمینه ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی لغو شده است.

درخصوص موضوع فوق، وضعیت قوه‌قضاییه از حیث برخورداری این قوه از استقلال سازمانی و نیز تصریح به صلاحیت رئیس قوه قضاییه در «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری»، با سایر دستگاه‌های دولتی متفاوت است. گرچه اختیارات سازمانی و تشکیلاتی مدیران دستگاه‌های دولتی از لوازم مدیریتی ایفای وظایف آنها است، اما در قانون اساسی به آن اشاره‌ای نشده است؛ درحالی‌که قانونگذار مؤسس به صلاحیت رئیس قوه‌قضاییه در «ایجاد» تشکیلات لازم در دادگستری تصریح کرده است.

درخصوص نکته فوق، حسب بررسی انجام‌شده در قوانین مربوط به ایجاد و نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی مختلف، صلاحیتی مشابه مورد مذکور در بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی ملاحظه نشد. مشابه صلاحیتی که برای رئیس قوه قضاییه در نظام حقوقی فعلی در زمینه ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری وجود دارد، در نظام حقوقی قبل از انقلاب حتی برای وزیر دادگستری نیز پیش‌بینی نشده بود. مواد ۱۹، ۳۴، ۴۵ و ۵۰ قانون اصول تشکیلات

---

۱. تشکیلات مذکور باید در چارچوب ضوابط، الگوها و شاخص‌های مصوب سازمان اداری و استخدامی کشور باشد (ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه (مصوب کمیسیون عدلیه مورخ ۲۱ رجب ۱۳۲۹) راجع‌به تعیین تعداد حوزه‌هایی که محاکم مختلف در آن ایجاد می‌شوند، علاوه بر تشخیص ضرورت ایجاد تشکیلات مربوط توسط وزیر عدلیه به لزوم تصویب موضوع توسط «مقامات لازمه» تصریح کرده بود.

در قوانین موجد دستگاه‌های اجرایی درخصوص تشکیلات دستگاه مربوط معمولاً به دو شکل کلی عمل شده است: در عمده موارد به لزوم تصویب سازمان تشکیلاتی یا تشکیلات تفصیلی آن توسط سازمان اداری و استخدامی کشور یا مرجع جایگزین آن در دوره‌های مختلف (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور/معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور) اشاره شده است. در این زمینه ماده ۹ قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (مصوب ۱۳۶۷) و ماده ۱۱ قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش (مصوب ۱۳۶۶) قابل‌ذکر است.

قانونگذار در برخی موارد نیز به صلاحیت دستگاه اجرایی در ایجاد تشکیلات یا نهادهای مورد نظر «براساس قوانین و مقررات مربوط»، «در محدوده قوانین و مقررات مربوط»، «در حدود قوانین و مقررات مربوط» یا «با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» اشاره داشته است. در این زمینه، احکام مقرر در بند ۲ ماده ۲ قانون وظایف وزارت امور خارجه (مصوب ۱۳۶۴)، بند ۱۸ ماده ۱ قانون تأسیس وزارت صنایع سنگین (مصوب ۱۳۶۴)، بند ۱۴ ماده ۱ قانون تأسیس وزارت معادن و فلزات (مصوب ۱۳۶۳) و تصمیم‌جلسه ۴۷۴ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل ذکر است.

قابل‌توجه آنکه در قانون اساسی، صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری مقید به «طبق قانون» و عبارات مشابه -که درخصوص صلاحیت‌های تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی و نیز صلاحیت مقام مزبور در امور استخدامی قضات مورد استفاده قانونگذار قرار گرفته- نگردیده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

۲-۱. دادگستری

دادگستری در لغت به‌معنای عمل دادگستر، عدل، عدلیه، وزارت‌عدلیه و دستگاه قضایی بیان شده است (دهخدا، ۱۳۷۳: ۸۹۹۸). دادگستری در قانون اساسی در اصول متعددی همچون اصول ۶۱، ۱۴۰، ۱۵۹، ۱۶۸ و ۱۷۲ (و نیز اصول ۱۴۱ و ۱۶۰) به‌کار رفته و منظور از آن، دستگاه قضایی (محاکم) است. بر این اساس، «دادگستری» بخشی از قوه قضاییه در نظام حقوقی فعلی ایران است و تمام آن را در برنمی‌گیرد.

قوه قضاییه پس از انقلاب اسلامی و براساس قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و قوانین عادی مربوط، علاوه بر دادگاه‌ها، شامل ستاد قوه مزبور و سازمان‌های وابسته به آن نیز می‌شود. سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه در وضعیت فعلی عبارتند از: سازمان بازرسی کل کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، شرکت روزنامه رسمی، سازمان قضایی نیروهای مسلح و دیوان عدالت اداری. دو مرجع اخیر دارای شخصیت حقوقی مستقل و ایجادشده به موجب قانون هستند و کارکرد آنها برخلاف سایر سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه، از جنس قضایی است.

۲. نسبت بند ۱ اصل ۱۵۸ و اصل ۱۲۶ قانون اساسی

مرتبط‌ترین اصل قانون اساسی با بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، اصل ۱۲۶ است که براساس آن «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آن را برعهده دیگری بگذارد». مستنبط از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی درخصوص مفهوم مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور، آن است که نهاد یا تشکیلاتی که مدیریت امور مزبور را برعهده دارد، باید زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور اداره شود. لذا مجلس نمی‌تواند وظایف و اختیارات مربوط به امور فوق را به وزارتخانه یا سازمان خاصی واگذار کند (دولت‌رفتارحقیقی و آقایی‌طوق، ۱۳۹۴: ۲۰۰-۱۹۲). حال نحوه تعامل اصل ۱۲۶ قانون اساسی با اصول مربوط به استقلال قوه قضاییه چیست؟ آیا رئیس قوه قضاییه می‌تواند به استناد بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، بدون هماهنگی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

کسب مجوزهای لازم از قوه مجریه، تشکیلات لازم را در دادگستری ایجاد نماید و اشخاص موردنظر را استخدام کند؟

در مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی، به هنگام بررسی اصل ۱۵۷ (اصل ۱۵۸ پس از بازنگری) بحث خاصی راجع به مفهوم «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری» مطرح نشده است.[۱] این بند از اصل ۱۵۷ قانون اساسی، در اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بدون تغییر ذیل اصل ۱۵۸ قرار گرفت.

سازماندهی امر قضا، مستلزم ایجاد تشکیلات لازم در دستگاه قضایی است. تشکیلات می‌تواند درخصوص امور قضایی یا غیرقضایی ایجاد شود و در هر حال، دارای لوازم اداری و مالی غیرقابل اجتناب است. اختیارات استخدامی نیز به همین ترتیب دارای لوازم مالی است. به همین دلیل معمولاً از اختیارات اداری (شامل اختیارات استخدامی و تشکیلاتی) و مالی در کنار هم استفاده می‌شود و مرجع صالح درخصوص مدیریت آنها نیز معمولاً یکسان است.

به‌رغم تصریح به اختیارات استخدامی رئیس قوه قضاییه و نیز صلاحیت‌های مقام مزبور در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری، در قانون اساسی حکم صریحی راجع‌به حدود اختیارات مالی و بودجه‌ای قوه قضاییه پیش‌بینی نشده است. در مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی درخصوص امور مالی و اداری قوه قضاییه، اصلی به ترتیب زیر پیشنهاد شد: «اصل ۱۴۴ دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد. لوایح قضایی آن مستقیماً و بودجه آن مستقلاً مورد بررسی و تصویب مجلس شورای ملی قرار می‌گیرد». پیشنهاد فوق در نهایت به تصویب مجلس مزبور نرسید (صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، ۱۳۶۴: ۱۵۹۱). با وجود این، توجه لازم سایر قوا به‌ویژه قوه مجریه، به لوازم عملی (لوازم اداری و مالی) اجرای مؤثر اختیارات و صلاحیت‌های رئیس قوه قضاییه، ضرورت دارد.

---

۱. مطالب موضوع بحث راجع به اصل یادشده در صفحات ۱۵۸۴ تا ۱۵۸۷ کتاب مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (جلد سوم) درج شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

نکته قابل‌توجه آنکه، نقش قوه مجریه در اداره دادگستری و استقلال سازمانی قوه قضاییه و به‌طور کلی، چگونگی تنظیم روابط قوا، جنبه سیاستگذاری دارد. با بررسی جایگاه قوه قضاییه در قانون اساسی می‌توان قصد قانونگذار مؤسس مبنی‌بر اعطای استقلال حداکثری به قوه قضاییه و مصون نگهداشتن آن از تأثیرگذاری سیاسی سایر قوا را استنباط نمود. البته باید میان اصل برخورداری از اختیار و قلمروی آن (که مستلزم داشتن موجب قانونی است) و چگونگی اعمال و اجرای اختیارات قانونی تفکیک کرد. همان‌طور که رئیس-جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئولیت مستقیم امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور را برعهده دارد و این امر مانع از آن نشده که مجلس اختیارات مزبور را در چارچوب قانونی مشخص و حتی بعضاً از طریق سازوکار نهادی (نظیر شورای حقوق و دستمزد یا شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی) قابل اعمال تلقی نماید. به همین ترتیب، مجلس می‌تواند چارچوب‌های قانونی مربوط به اعمال اختیارات استخدامی و اداری رئیس قوه قضاییه را وضع نماید.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مدیریت عالی قوه قضاییه همواره از مشکلات مالی پیش‌روی آن گله‌مند بوده است. مسائل مزبور از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تا سخنرانی‌های اخیر رئیس و مقامات مربوط قوه قضاییه قابل‌ردیابی است. مهم‌ترین مشکل دستگاه قضایی از نظر مسئولان این قوه، تنگناهای مالی است. گرچه در دوره‌هایی این مشکلات کمرنگ‌تر شده، اما هیچ‌گاه نبوده است که مشکلات مزبور کاملاً مرتفع شده باشد. به لحاظ حقوقی، ریشه(های) مشکلات مزبور چیست؟ آیا با پیش‌بینی و اختصاص اعتبارات بیشتر به قوه قضاییه، مشکلات مذکور حل خواهد شد؟ مشکلات مزبور از چه نوعی (حقوقی/ سیاسی/ اجرایی) است که در همه ادوار مدیریت عالی قوه قضاییه از زمان شورای‌عالی قضایی تاکنون و در دولت‌ها و ادوار مختلف مجلس، حل نشده است؟ آیا صرفاً کمبودهای مالی علت اصلی این مشکلات بوده است؟ عمق مشکلات مزبور تا حدی است که رئیس (فعلی) قوه قضاییه بارها گفته است که هرچقدر از مصائب و مشکلات مالی قوه قضاییه برای سایر قوا گفتیم، ترتیب اثر داده نشد. آیا مشکلات مزبور ریشه در سیاسی-

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

کاری‌های قوای مجریه و مقننه دارد که از اختیارات بودجه‌ای خود برای اعمال فشار بر قوه قضاییه استفاده می‌کنند؟

در پاسخ به پرسش‌های فوق، در ابتدا باید بیان داشت محدودیت منابع مالی و انتظارات قابل توجهی که از دولت‌ها برای ارائه خدمات عمومی متنوع و گسترده می‌رود، از مهم‌ترین مسائل پیش‌روی بیشتر کشورها است؛ امری که از جمله موجب طرح نظریه مدیریت عمومی نوین شده است تا با مدیریت کارآمد از منابع محدود موجود، بیشترین استفاده و بهره‌برداری صورت پذیرد (Doogue, 2010: 58). هم‌اکنون دستگاه قضایی در کشورهای مختلف (به‌ویژه کشورهای در حال توسعه)، با مسائل و مشکلات مالی قابل-توجهی مواجهند؛ بنابراین بخشی از مشکلات مالی یاد شده، ناشی از محدودیت‌های مالی دولت‌ها است که تبعاً به دستگاه قضایی نیز تسری یافته است. در کشورهایی که دستگاه قضایی با مشکلات مالی مواجه نیست، آیا به لحاظ مالی گشایشی وجود دارد؟ یا ریشه موضوع در جای دیگری است؟

به‌نظر می‌رسد آنچه در پاسخ به پرسش‌های فوق بیشتر از سایر عوامل، مؤثر است، تأثیر جایگاه قوه قضاییه در نظام سیاسی و مشخصاً ارتباط سازمانی آن با قوه مجریه است. قانونگذار اساسی تلاش وافری در ایجاد قوه قضاییه مستقل از سایر قوا و نهادهای حکومتی نموده و در این مسیر، نقش سایر قوا در انتصاب مسئولان عالی دستگاه قضایی را کاملاً حذف کرده و اختیارات اجرایی و اداری قوه قضاییه را به رئیس قوه یادشده واگذار کرده است تا به این طریق، زمینه اعمال نفوذ و فشار سایر قوا بر قوه قضاییه از بین برود. عدم تناسب میان وظایف اداری و اختیارات مالی مدیران عالی قوه قضاییه، در ایجاد مشکلات مزبور تأثیر به‌سزایی داشته است. بی‌تردید ایجاد تشکیلات اداری و قضایی در دادگستری و نیز اختیارات استخدامی رئیس قوه قضاییه، واجد لوازم اداری و مالی است. در وضعیت فعلی، پیشنهاد قوه قضاییه درخصوص بودجه این قوه، صرفاً یک «پیشنهاد» است[1] و الزامی برای دولت در

۱. بند (ج) ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، یکی از وظایف رئیس قوه قضاییه را «پیشنهاد بودجه سالیانه قوه قضاییه و سازمان‌های وابسته آن به هیئت وزیران» بیان کرده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

پذیرش تمام یا بخشی از آن و درج آن (بدون تغییر) در لایحه بودجه ایجاد نمی‌کند.[۱] در این صورت، احتمال تحت‌الشعاع قرار گرفتن اقدامات رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات و استخدام نیروهای مورد نیاز از طریق تعیین اعتبارات پیشنهادی برای قوه یادشده در لایحه بودجه وجود دارد. این در حالی است که در دوره معاصر سازوکارهای مختلفی برای جلوگیری از تأثیرگذاری بر قوه قضاییه از حیث بودجه‌ای طراحی و اجرا شده است (Wittrup, 2010: 1-8).

درخصوص موضوع فوق، بررسی نسبت اختیارات اداری و مالی رئیس قوه قضاییه و اختیارات رئیس‌جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسأله اصلی است. آیا قید «کشور» در اصل فوق شامل قوه قضاییه نیز می‌گردد؟ پاسخ‌هایی به شرح زیر برای پرسش‌های فوق ارائه می‌شود:

الف) براساس یک نظر، قید «کشور» در اصل ۱۲۶ قانون اساسی به‌معنای گسترهٔ جغرافیایی کلیه دستگاه‌های اجرایی وابسته به قوه مجریه است و شامل سایر قوا از جمله قوه قضاییه نمی‌شود. اصل یادشده باید با توجه به سایر اصول قانون اساسی از جمله اصول مندرج در فصل یازدهم تفسیر شود. دلایل ارائه‌شده درخصوص عدم شمول اختیارات رئیس-جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی نسبت به قوه قضاییه، عبارتند از: اولاً با بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مشخص می‌شود که شأن نزول اصل ۱۲۶ به قوه قضاییه ارتباطی ندارد. ثانیاً مشابه همین مسئولیت برای رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ قانون اساسی در زمینه اجرای قانون اساسی در نظر گرفته شده است. درخصوص مورد اخیر طبق نظریه تفسیری مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ شورای نگهبان، مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی هیچ ارتباطی با قوه قضاییه ندارد. در اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس-جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه، این مسئولیت را برعهده دارد؛ در حالی‌که در اصل ۱۱۳ رئیس‌جمهور به‌عنوان دومین مقام رسمی کشور پس از رهبری، مسئولیت اجرای قانون اساسی را عهده‌دار است. با توجه به محدود شدن اختیار رئیس‌جمهور براساس اصل ۱۱۳ به

---

۱. افزون بر برخورداری از اختیارات بودجه‌ای، پیش‌بینی حدی از اختیارات مالی (ناظر بر مصرف بودجه) نیز از لوازم استقلال سازمانی قوه قضاییه محسوب شده است. نک. آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ص۲۱۱ به بعد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

قوه مجریه، درخصوص اصل ۱۲۶، مسئولیت این مقام، به طریق اولی محدود به قوه مجریه است (ویژه، ۱۳۹۲: ۱۰-۱۲).

ب) براساس دیدگاه مقابل، قید «کشور» در اصل فوق صرفاً به قوه مجریه محدود نمی‌شود. اختیارات رئیس‌جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی به‌جهت مقام وی به‌عنوان رئیس کشور (پس از مقام رهبری) است و نه ریاست قوه مجریه.

با عنایت به مباحث مطرح‌شده در شورای بازنگری قانون اساسی راجع به اصل ۱۲۶ قانون اساسی، هدف از افزودن اصل مزبور، تصریح به مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور اداری، استخدامی و برنامه و بودجه دستگاه‌های وابسته به قوه مجریه و ممنوع‌کردن مجلس از وضع قانون مربوط به ایجاد وزارتخانه‌ای درخصوص امور مذکور است. براین اساس، اصل مزبور منصرف از امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه قوای قضاییه و مقننه است. راجع‌به محدود نبودن اختیارات رئیس‌جمهور در زمینه امور فوق به قوه مجریه و لزوم دربرگیری سایر قوا، بحثی در شورای بازنگری قانون اساسی مطرح نشده است.

در پاسخ به اینکه آیا مسئولیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی شامل قوه قضاییه نیز می‌شود، بررسی وضعیت تنظیم امور فوق در قوه مقننه می‌تواند تا حدودی پاسخ سؤال را روشن نماید؛ زیرا در صورتی که نظر دوم را بپذیریم، تبعاً اختیارات رئیس‌جمهور براساس اصل مزبور باید شامل قوه مقننه نیز بشود. پیش از بررسی وضعیت امور مزبور، گفتنی است با بررسی اصول قانون اساسی فرانسه به‌عنوان مهم‌ترین سند قانونی مورد اقتباس نویسندگان قانون اساسی ایران، اصلی با محتوای مشابه اصل ۱۲۶ قانون اساسی ایران یافت نشد.

در این قسمت به بررسی وضعیت امور اداری و تشکیلاتی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور می‌پردازیم:

الف) وضعیت امور اداری مجلس شورای اسلامی

تا قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، ضوابط استخدامی مستخدمین پیمانی، قراردادی و خرید خدمت مجلس توسط اداره امور پرسنلی مجلس تهیه و پس از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

تأیید شورای اداری به تصویب کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس خواهد رسید (تبصره ۱ ماده ۲ قانون استخدام کارکنان مجلس شورای اسلامی).[۱] براساس ماده ۱۸ قانون فوق، مجموع پرسنل رسمی و پیمانی مجلس از دو برابر و مجموع کارکنان قراردادی و خرید خدمت و متصدیان مشاغل کارگری، از دو سوم تعداد نمایندگان هر دوره تجاوز نخواهد کرد. براین اساس، رئیس جمهور و تشکیلات مربوط به قوه مجریه نقشی در امور اداری و تشکیلاتی مجلس شورای اسلامی ندارند. در این زمینه همچنین براساس ماده ۲۰ قانون مذکور، رئیس سازمان اداری مجلس موظف است آیین‌نامه اجرایی این قانون و تشکیلات تفصیلی و پست‌های سازمانی مورد نیاز و طرح طبقه‌بندی مشاغل را تهیه و پس از تأیید شورای اداری به تصویب کمیسیون مشترک فوق برساند.

ب) وضعیت امور اداری دیوان محاسبات کشور

دیوان فوق از حیث امور مالی دارای استقلال از قوه مجریه است. براساس تبصره ماده ۷ قانون آیین‌نامه مالی، محاسباتی و معاملاتی دیوان مذکور، وظایفی که در قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت برعهده ذی‌حسابان است، در هر مورد که لازم باشد و مغایر با مفاد این قانون نباشد، به مدیر امور مالی دیوان محاسبات محول شده است (ماده ۲۴ قانون فوق). به‌موجب ماده ۹ قانون دیوان محاسبات، دیوان مزبور در امور مالی و اداری استقلال دارد و اعتبار مورد نیاز آن با پیشنهاد دیوان مذکور پس از تأیید کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس جداگانه در لایحه بودجه منظور می‌شود.

تشکیلات تفصیلی دیوان محاسبات و هرگونه تغییرات و اصلاحات بعدی آن و آیین‌نامه اجرایی و سایر آیین‌نامه‌های قانون فوق توسط دیوان مذکور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس می‌رسد (ماده ۴۴ قانون دیوان محاسبات)؛ همچنین اداره کلیه امور مالی و استخدامی و اداری دیوان محاسبات با رئیس دیوان است (ماده ۴۶ قانون یادشده).

---

۱. کارکنان اداری مجلس جزء مستثنیات قانون مدیریت خدمات کشوری، مذکور در ماده ۱۱۷ آن ذکر نشده‌اند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

با عنایت به احکام قانونی مذکور، امور استخدامی و تشکیلاتی مجلس و دیوان محاسبات، به صورت مستقل از قوه مجریه و با اعطای اختیارات مربوط به مقامات و مراجع داخلی نهادهای مزبور تنظیم شده است.

برخی از اسناد بالادستی در نظام حقوقی ایران نیز به لزوم توجه به لوازم اداری و مالی انجام وظایف قوه قضاییه تصریح دارند. بند ۱۲ سیاست‌های کلی نظام درخصوص امنیت قضایی مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۲۸ به «تأمین نیازهای قوه قضاییه در زمینه‌های مالی، تشکیلاتی و استخدامی با توجه به اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی» اشاره دارد. بند ۸ سیاست کلی قضایی پنج‌ساله (ابلاغی۱۳۸۸/۰۹/۲) نیز ناظر بر «ضرورت تأمین بودجه متناسب با وظایف و مأموریت‌های محوله خصوصاً در اجرای برنامه‌های جهشی با زمان‌بندی مناسب» است.

۳. حدود صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه

ایجاد تشکیلات در دستگاه‌های دولتی ملازم با امکان استخدام کارکنان مورد نیاز برای تصدی امور در تشکیلات ایجادشده است؛ مگر در صورتی که تشکیلات ایجاد شده، با از بین رفتن تشکیلات سابق یا ادغام آن صورت گرفته باشد، به‌نحوی که ضرورتی برای به‌کارگیری نیروی انسانی جدید نباشد.

براساس ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری «مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان [سازمان اداری و استخدامی کشور] به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». صرف‌نظر از تلقی یا عدم‌تلقی «قوه قضاییه» به‌عنوان «دستگاه اجرایی» ظاهراً در همین راستا، بند (ث) ماده ۱۱۳ قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵)، سقف جذب قضات را در طول سال‌های برنامه پنجم توسعه، تا ۸۰۰ قاضی تعیین کرده است. صلاحیت تعیین تعداد موردنظر برای استخدام قضات تا سقف یادشده برعهده رئیس قوه قضاییه است. با عنایت به حکم فوق، یکی از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

محدودیت‌های رئیس قوه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری، مجوزهای استخدامی است که توسط قوه مقننه در قوانین برنامه تعیین می‌شود.

طبق ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات دستگاه‌های اجرایی در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، انجام می‌شود؛ همچنین سقف پست‌های سازمانی با پیشنهاد دستگاه مربوط و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد (بند الف ماده یادشده). به موجب ماده ۳۱ قانون مزبور، دستگاه‌های دولتی موظف شده‌اند تشکیلات تفصیلی خود را با رعایت ماده ۲۹ این قانون تهیه و جهت انطباق با الگوها و شاخص‌های تعیین شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور به این سازمان ارائه دهند. دستگاه‌های مزبور موظف به اخذ تأییدیه سازمان مزبور در این زمینه هستند. تنظیم شرح وظایف و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی در دستگاه‌های اجرایی در چارچوب وظایف قانونی مصوب با نظارت سازمان اداری و استخدامی کشور صورت می‌پذیرد (ماده ۳۴ قانون مزبور).

مخاطب احکام قانونی فوق، «دستگاه‌های اجرایی» هستند که براساس ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری شامل: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌شود. با عنایت به حکم مقرر در ذیل ماده ۲ قانون یادشده[۱]، آیا به «قوه قضاییه»، «دستگاه اجرایی» اطلاق می‌شود؟[۲] سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه حسب مورد به جهت شکل حقوقی‌شان (مؤسسه دولتی/ شرکت دولتی) تابع قانون یادشده هستند؛ مگر اینکه در قوانین مربوط از شمول قانون مزبور مستثنی شده باشند. در پاسخ به سؤال فوق باید اذعان داشت اطلاق عنوان «سازمان» یا «دستگاه اجرایی» به قوه قضاییه محل تأمل است و اگر در برخی موارد به حکم ذیل ماده ۲ قانون مدیریت

۱.«... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود».

۲. وصف «اجرایی» اصولاً ناظر بر دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه است و با وضعیت قوه قضاییه (پس از پیروزی انقلاب اسلامی) تناسب ندارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

خدمات کشوری استناد می‌شود، عمدتاً به جهت مصالح عملی ناشی از نبود حکم صریحی راجع به وضعیت ستاد قوه قضاییه از حیث اداری و استخدامی و شکل حقوقی[۱] آن است. ماده ۱۱۷ قانون فوق، «قضات» را از شمول این قانون مستثنی کرده و لذا در وضعیت فعلی، کارکنان اداری قوه قضاییه در عمل تابع قانون مدیریت خدمات کشوری تلقی می‌شوند. گویی رئیس قوه قضاییه با توجه به اختیارات اداری خود، این وضعیت را به اختیار تأیید کرده است. براین اساس، شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر کارکنان اداری قوه قضاییه، ملازمه با دستگاه اجرایی تلقی‌شدنِ قوه قضاییه ندارد.

به‌رغم شمول احکام استخدامی مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری بر کارمندان (اداری) قوه قضاییه و نیز سازمان‌های وابسته به قوه یادشده، در تنظیم برخی از مواد قانون مزبور به این مقوله توجه نشده است. برای مثال، در ترکیب شورای‌عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، نمایندگانی از قوه قضاییه حاضر نیستند؛ گرچه اهداف ایجاد شوراهای مزبور ناظر بر نظام اداری کشور و مدیریت منابع انسانی کشور است.

در بندهای زیر به بررسی صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه در دادگستری و سازمان‌های قضایی و غیرقضایی وابسته به قوه قضاییه می‌پردازیم.

۱-۳. صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه در دادگستری و سازمان‌های قضایی وابسته به قوه قضاییه

۱-۱-۳. امکان یا عدم امکان ایجاد دادگاه اختصاصی جدید

ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری نمی‌تواند معادل ایجاد دادگاه یا محکمه اختصاصی تلقی شود؛ زیرا براساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی «... تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط‌به حکم قانون است». البته این امر به‌معنای عدم امکان افزایش یا کاهش شعبات دادگاه‌های موجود نیست. رئیس قوه قضاییه می‌تواند برخی از اهداف موردنظر از ایجاد دادگاه‌های اختصاصی را با اختصاص برخی از شعب موجود دادگستری جهت رسیدگی

۱. در یک مورد مشابه، قانونگذار در تبصره ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) مقرر کرد: «نهاد ریاست جمهوری که زیر نظر ریاست جمهوری اداره می‌گردد، از نظر این قانون مؤسسه دولتی شناخته می‌شود».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

تخصصی به برخی دعاوی و پرونده‌ها تا حدودی تأمین کند، اما نمی‌تواند دادگاه اختصاصی ایجاد کند.

ایجاد تشکیلات جدید قضایی در قوه قضاییه باید با توجه و در محدوده جایگاه مبتنی بر قانون اساسی برخی از نهادهای قضایی موجود از جمله دیوان‌عالی کشور، دادسراها و دادگاه‌های نظامی و دیوان عدالت اداری (موضوع اصول ۱۶۱، ۱۷۲ و ۱۷۳ قانون اساسی) باشد (هاشمی، ۱۳۹۴: ۳۸۵).

۲-۱-۳. تعیین تعداد شعب دادگاه‌ها و ایجاد تشکیلات اداری

اگر رئیس قوه قضاییه بتواند به استناد اختیار موضوع بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، تشکیلات قضایی را در دادگستری ایجاد کند، برای مثال تعداد شعبات دادگاه‌ها در حوزه‌های قضایی را افزایش دهد، طبعاً این امر در صورتی که همراه با کاهش یا حذف برخی از شعب موجود در دادگستری نباشد، بدون استخدام قضات جدید امکان‌پذیر نیست. افزون بر استخدام قضات جدید، آیا متناسب با تشکیلات قضایی ایجاد شده، تشکیلات اداری مربوط نباید توسعه یابد؟ با افزایش تعداد شعبات دادگاه‌ها و نیز شمار قضات، تبعاً باید کارکنان اداری مکفی در اختیار دادگاه‌ها قرار گیرند تا آنها را در انجام وظایف قانونی‌شان یاری رسانند؛ همچنین افزایش تعداد شعبات دادگاه‌ها مستلزم درنظر گرفتن محل مناسب و نیز امکانات کافی برای تشکیل و فعالیت شعبات مذکور است. در این صورت، علاوه بر ایجاد تشکیلات قضایی و استخدام قضات جدید، لازم است تشکیلات و کارکنان اداری نیز توسعه یابند. موارد یاد شده قطعاً دارای آثار و تبعات مالی قابل‌توجهی بر دادگستری است. استخدام قضات و کارکنان (علاوه‌بر ضرورت اخذ مجوزهای استخدامی) نیازمند تأمین منابع مالی موردنیاز برای پرداخت حقوق و مزایای مستخدمان مزبور است. پیش‌بینی منابع مالی مذکور نیز باید از طریق درج در بودجه پیشنهادی قوه قضاییه صورت پذیرد. از سوی دیگر، در نظام حقوقی فعلی، قوه مجریه الزامی در پذیرش بودجه پیشنهادی قوه قضاییه به هنگام تهیه لایحه بودجه ندارد. امکان اعمال کامل و مؤثر اختیارات استخدامی و تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه براساس اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی، بدون برخورداری از اختیارات بودجه‌ای متناسب با

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

اختیارات مزبور وجود ندارد. البته آثار حقوقی شناسایی صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری باید در چارچوب روابط قوا (به ترتیب مقرر در قانون اساسی) مورد توجه قرار گیرد.

قدر متیقن از صلاحیت ریاست قوه قضاییه براساس بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی آن است که سایر قوا نمی‌توانند صلاحدید مقام مذکور در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری را به‌طور کلی نادیده بگیرند؛ همچنین مقام مزبور نمی‌تواند صلاحیت فوق را به هر نحو که مناسب تشخیص داد، بدون توجه به سایر محدودیت‌ها اعمال نماید. به‌عبارتی، تأمین لوازم اداری و مالی اعمال صلاحیت فوق، در چارچوب مقدورات مالی کشور قابل درخواست است. شایان ذکر است از نظر شبکه اروپایی شوراهای قضایی، شوراهای قضایی باید صلاحیت کنترل بودجه خود را به صورت مستقل از سایر قوا برعهده داشته باشند. تأمین اعتبارات لازم برای دادگستری یکی از نواحی آسیب‌پذیر قوه قضاییه در ارتباط با سایر قوا است. نظام شفاف و مبتنی بر معیارهای عینی باید در تصویب بودجه قوه قضاییه و با توجه به هزینه‌های واقعی آن، حجم کار دادگاه‌ها و تعیین درصدی از تولید داخلی یا هزینه‌های حکومت برقرار شود (European Network of Councils for the Judiciary, 2014:19-20).

اگر ریاست قوه قضاییه درخصوص ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری، دارای اختیار مطلق نیست، حدود معقول اختیارات فوق تا کجاست؟ مشابه بحث فوق درخصوص صلاحیت دولت (قوه مجریه) در تهیه لایحه بودجه مطرح می‌شود. اینکه مجلس تا چه حد می‌تواند لایحه بودجه را تغییر دهد؟ شورای نگهبان در این مورد بیان داشته است که مصوبه مجلس در این مورد نمی‌تواند کلیت و شاکله لایحه بودجه را تغییر دهد.[۱] بی‌اعتنایی کلی مجلس نسبت به لایحه بودجه، با قانون اساسی مغایرت دارد. در مورد موضوع این نوشتار نیز بی‌اعتنایی کلی سایر قوا نسبت به تأمین لوازم اداری و مالی مربوط به ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری، مغایر بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی است.

---

۱. بند اول نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ و نظریه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

از جمله قوانین و مقررات مربوط در زمینه صلاحیت رئیس قوه قضاییه راجع به تعیین تعداد شعب دادگاه‌ها و ایجاد تشکیلات اداری در دادگستری می‌توان به ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ماده ۲۵ قانون آیین دادرسی کیفری، ماده ۲ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، ماده ۲ قانون شوراهای حل اختلاف و ماده ۲۱ آیین‌نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳/۳/۱۵ و اصلاحات بعدی آن اشاره کرد. حال، آیا لازمه اعمال چنین صلاحیتی، تکلیف قوه مجریه نسبت به تأمین لوازم اداری و استخدامی آن نیست؟ چگونه ممکن است تشخیص ضرورت ایجاد شوراهای حل اختلاف (و مراجع قضایی) و تعیین تعداد آنها در صلاحیت رئیس قوه قضاییه باشد، اما لوازم اداری و مالی اعمال اختیار مزبور به‌طور کلی در اختیار قوه دیگری باشد؟

۳-۱-۳. اختصاص برخی از شعب موجود جهت رسیدگی تخصصی به برخی دعاوی

در قوانین عادی، حسب مورد به صلاحیت اختیاری قوه قضاییه (یا رئیس قوه یادشده) یا تکلیف این قوه در اختصاص برخی از شعب موجود دادگستری برای رسیدگی تخصصی به برخی دعاوی و پرونده‌های قضایی اشاره شده است که از جمله می‌توان به ماده ۶۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲) و ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب اشاره کرد.

٤-۱-۳. صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه در سازمان‌های قضایی وابسته به قوه قضاییه

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، تشکیلات قضایی و اداری و تعداد شعب دیوان عدالت اداری با تصویب رئیس قوه قضاییه تعیین می‌شود. براساس تبصره ماده ۵۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری نیز تصویب تشکیلات قضایی و اداری در سازمان قضایی نیروهای مسلح و انتصاب قضات سازمان یادشده و تغییر سمت یا محل خدمت آنان با رعایت اصل ۱۶۴ قانون اساسی به تشخیص رئیس قوه قضاییه است. براین اساس، تصویب تشکیلات اداری و قضایی دو سازمان قضایی مزبور برعهده رئیس قوه قضاییه است و قوه مجریه در این زمینه نقشی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

ندارد. منظور از تشکیلات اداری و قضایی مراجع فوق، سازمان تشکیلاتی آنهاست و نه اصل ایجاد آنها. به‌عبارت بهتر، باید میان ایجاد تشکیلات و سازماندهی تشکیلاتی تفکیک قائل شد. سازماندهی تشکیلاتی پس از ایجاد تشکیلات مورد نظر و به‌منظور فراهم کردن زمینه نیل به اهداف و انجام وظایف محوله صورت می‌گیرد.

۲-۳. صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه در سازمان‌های (غیرقضایی) وابسته به قوه قضاییه

در ابتدای این بند، امکان ایجاد سازمان جدید (با برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل) در قوه قضاییه به استناد اختیارات تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه را بررسی می‌نماییم و در ادامه، به صلاحیت‌های تشکیلاتی مقام مزبور در برخی از سازمان‌های وابسته به این قوه اشاره می‌کنیم.

۱-۲-۳. امکان ایجاد سازمان جدید

در ابتدا لازم است به این پرسش پاسخ داده شود که آیا ایجاد سازمان دولتی نیاز به تقنین دارد؟ در پاسخ گفته شده است: «اصولاً ایجاد شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی و دستگاه‌های اداری نیاز به وضع قانون یا مجوز قانونگذار دارد» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶: ۵۱). در قانون اساسی راجع به شرایط ایجاد سازمان‌های دولتی، حکمی پیش‌بینی نشده است؛ اما برخی از اصول قانون مزبور در این زمینه واجد احکام قابل توجهی هستند. بر اساس ذیل اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعداد وزیران (و تبعاً تعداد وزارتخانه‌ها، به عنوان مهم‌ترین شکل حقوقی دستگاه‌های دولتی در ایران) به موجب قانون تعیین می‌شود. به این ترتیب، ایجاد، ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها صرفاً از طریق قانون مصوب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است. درخصوص لزوم وضع قانون برای ایجاد سازمان دولتی می‌توان به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

اختیارات مجلس بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی مبنی بر وضع قانون در «عموم مسائل» و نیز عدم صلاحیت مصرّح قوای مجریه و قضاییه در این زمینه نیز استناد کرد.[۱]

در سطح قوانین عادی اما ایجاد سازمان دولتی، به‌موجب حکم قانون امکان‌پذیر است. در مواد ۱ و ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری به ترتیب درخصوص تعریف وزارتخانه و مؤسسه دولتی، به شرط «به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود» تصریح شده است. مواد ۳ و ۴ قانون مزبور نیز ایجاد مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و نیز شرکت دولتی را صرفاً «با تصویب مجلس شورای اسلامی» مجاز دانسته است. براساس تبصره ماده ۱۱۵ قانون مزبور «ایجاد هر گونه دستگاه اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای‌عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود». در همین راستا، ماده ۱۲۳ قانون مذکور مقرر کرده است: «کلیه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی و شوراهای و مجامع و عناوین مشابه برای ایجاد هر گونه دستگاه اجرایی از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد».

رعایت شرایط قانونی مربوط به ایجاد سازمان‌های مزبور، در قوه قضاییه نیز الزامی است.[۲] به بیان دیگر، ریاست قوه قضاییه باید اختیارات موضوع بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی را در چارچوب تشریفات قانونی مربوط اعمال نماید.

۲-۲-۳. بررسی موردی صلاحیت‌های تشکیلاتی رئیس قوه در برخی از سازمان‌های وابسته

درخصوص امور اداری و مالی قوه قضاییه باید وضعیت سازمان‌های وابسته به این قوه را به جهت برخورداری آنها از شخصیت حقوقی مستقل و تبعاً اختیارات اداری و مالی مربوط، به نحو متمایزی نسبت به دادگستری و ستاد این قوه مورد توجه قرار داد. سازمان‌های مزبور

---

۱. همچنین با توجه به اینکه ایجاد سازمان دولتی مستلزم افزایش هزینه‌های عمومی است، به نظر می‌رسد ایجاد سازمان دولتی با عنایت به حکم قسمت دوم اصل ۵۳ قانون اساسی، باید به موجب قانون باشد. به موجب ذیل اصل یاد شده «... همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد».

۲. از جمله این شرایط، علاوه بر موارد مذکور در مواد ۱ تا ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، می‌توان به حکم مقرر در تبصره ماده ۱۱۵ قانون مزبور اشاره کرد که به موجب آن: «ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای‌عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

به‌موجب قانون و با شخصیت حقوقی مستقل ایجاد شده‌اند و از استقلال اداری و مالی برخوردارند. در این قسمت مواد مربوط به قوانین موجد برخی از سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه از حیث استقلال در امور اداری و مشخصاً امور تشکیلاتی آنها را بررسی می‌کنیم:

بر اساس ماده ۷ قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲)، تشکیلات این سازمان توسط رئیس سازمان مزبور تهیه می‌شود و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور، به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد.

ماده ۷ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به «سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور» (مصوب ۱۳۶۴) نیز مقرر داشته است تشکیلات این سازمان توسط رئیس سازمان مزبور و وزیر دادگستری و سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد.

با توجه به احکام قانونی فوق، اختیارات تشکیلاتی سازمان‌های غیرقضایی وابسته به قوه قضاییه با پیشنهاد سازمان مربوط و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور (وابسته به رئیس‌جمهور) به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد. ترتیب فوق به منظور جمع میان اختیارات اداری و استخدامی رئیس قوه قضاییه و اختیارات رئیس‌جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی وضع شده است. درخصوص تشکیلات قضایی با توجه به تصریح بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، موضوع در صلاحیت رئیس قوه قضاییه دانسته شده و در این زمینه، نقش و جایگاهی برای رئیس‌جمهور شناسایی نشده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

صلاحیت‌های تشکیلاتی مدیران دستگاه‌های دولتی از لوازم مدیریتی انجام وظایف آنها و تبعاً لازمه مسئولیتشان از حیث نحوه انجام وظایف یاد شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضاییه را به لحاظ سازمانی مستقل از قوه مجریه در نظر گرفته و در این راستا، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری را در صلاحیت رئیس این قوه قرار داده است (بند ۱ اصل ۱۵۸). بی‌تردید منظور از «ایجاد» تشکیلات لازم در دادگستری، صرف ایجاد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

تشکیلات روی کاغذ نیست، بلکه تشکیلات مذکور باید عملاً ایجاد شود و تداوم نیز داشته باشد.

در نظام حقوقی فعلی، صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات اداری و قضایی لازم در دادگستری در عرض قوه مجریه شناسایی شده است، اما وضعیت تشکیلاتی سازمان‌های غیرقضایی وابسته به قوه قضاییه، متفاوت با تشکیلات قضایی است. تأیید تشکیلات سازمان‌های مزبور (غیرقضایی) توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، پس از تهیه تشکیلات مزبور توسط سازمان مربوط و قبل از تصویب آن توسط رئیس قوه قضاییه، ضروری انگاشته شده است؛ ترتیبی که به منظور جمع میان اختیارات اداری رئیس‌جمهور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی و اختیارات اداری رئیس قوه قضاییه درنظر گرفته شده است.

صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم در دادگستری، بدون محدودیت نیست. اولاً ایجاد سازمان جدید در قوه قضاییه (با برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل) مستلزم رعایت و طی تشریفات قانونی مربوط است؛ ثانیاً ایجاد تشکیلات در دادگستری در شرایط فعلی باید متناسب با تعداد مجوزهای استخدامی این قوه باشد که در قوانین برنامه توسعه ذکر می‌شود؛ ثالثاً توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای قوه قضاییه ضروری است. درخصوص مورد اخیر، قوه قضاییه همچون سایر دستگاه‌های دولتی، بودجه پیشنهادی خود را برای درج در لایحه بودجه به دولت ارائه می‌نماید و به لحاظ حقوقی، الزامی برای دولت درخصوص عدم تغییر (کلی یا جزئی) بودجه پیشنهادی قوه قضاییه وجود ندارد.

به‌جهت پیوستگی میان صلاحیت‌های اداری (استخدامی، تشکیلاتی) و مالی، ارائه هر تفسیری از حدود صلاحیت‌های رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری باید با توجه به لوازم اداری، استخدامی و مالی آن باشد. ایجاد تشکیلات جدید نوعاً با اختیارات استخدامی مرتبط بوده و مورد اخیر نیز مستلزم پیش‌بینی اعتبارات لازم در قانون بودجه است. عدم توجه به لوازم اداری و مالی مربوط به ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

صلاحیت رئیس قوه قضاییه در این زمینه را عملاً تحت‌الشعاع صلاحدید قوه مجریه قرار می‌دهد.

آثار حقوقی صلاحیت مذکور باید در روابط قوا با تفصیل لازم در سایر اصول قانون اساسی و نیز قوانین عادی مربوط منعکس شود. هم‌اکنون در اعمال صلاحیت مزبور نوعی ابهام در روابط قوا قابل ملاحظه است؛ به‌نحوی که بود یا نبود بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی در عمل تفاوت چندانی ندارد. قدر متیقن از صلاحیت ریاست قوه قضاییه در زمینه ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری آن است که قوه مجریه نمی‌تواند به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی، صلاحیت مزبور را به طور کلی نادیده بگیرد. بر این اساس، حدود اختیارات قوه قضاییه و قوه مجریه در این زمینه باید با توجه به قانون اساسی تعیین شود. تعیین حدود مذکور، مقدّم بر هر اقدام تقنینی است که به‌منظور رفع ابهام از بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی و مشخص‌کردن مجرای اعمال آن باید انجام شود.

چگونگی برقراری توازن مطلوب میان استقلال قوه قضاییه از یک سو و رعایت اصل وحدت بودجه و دیگر مقتضیات عملی تنظیم بودجه از سوی دیگر، با توجه به اصول مربوط به قانون اساسی برای حل معضل و ابهام موجود در روابط قوای یادشده واجد جنبه اساسی و دارای اهمیت فوق‌العاده است. اعمال صلاحیت رئیس قوه قضاییه براساس بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی در عمل نباید به طور کلی تابع صلاحدید قوه مجریه باشد. براین اساس باید به لوازم اداری و مالی صلاحیت فوق در نظام حقوقی توجه داشت. تحقق این امر به لحاظ حقوقی، در بخش مربوط به لوازم اداری آن مستلزم پیش‌بینی مواد مناسب در لایحه جامع اداری و استخدامی قوه قضاییه یا قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه و در بخش مربوط به امور بودجه‌ای مستلزم درج مواد مناسب در قانون موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ قانونی که دولت باید لایحه بودجه را با رعایت ترتیبات مقرر در آن تهیه نماید. هم-اکنون لایحه بودجه طبق قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) تهیه می‌شود؛ قانونی که براساس مفروضات نظام سیاسی قبل از انقلاب تنظیم شده و استقلال سازمانی قوه قضاییه در آن لحاظ نشده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

منابع فارسی

۱. آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۹۲)؛ استقلال مالی قوه قضاییه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۶)؛ حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان.

۳. دولت‌رفتارحقیقی، محمدرضا و مسلم آقایی‌طوق (۱۳۹۴)؛ وظایف و اختیارات رئیس-جمهور در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد.

۴. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)؛ لغت‌نامه دهخدا، جلد چهارم، دوره جدید، تهران: دانشگاه تهران.

۵. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)؛ لغت‌نامه دهخدا، جلد ششم، دوره جدید، تهران: دانشگاه تهران.

۶ . سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)؛ اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت، چاپ دوم، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۷. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)؛ جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)؛ جلد سوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)؛ مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره پنجم)، تهران: دادگستر.

۱۰. مؤتمنی‌طباطبائی، منوچهر (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: میزان.

۱۱. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۲)؛ «حدود اختیارات اداری و استخدامی رئیس قوه قضاییه با توجه به اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.

۱۲. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۴)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ بیست‌وششم، تهران: میزان.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]

منابع لاتین

1. Berthier, Laurent and Helene Pauliat (2008), *Administration and Management of Judicial Systems in Europe*, European Commission For The Efficiency of The Justice (CEPEJ).

2. Doogue, Judge Jan-Marie, Doherty, Judge Colin, Simpson, Jeff (2010), *Accountability for the Administration and Organization of the Judiciary*.

3. European Network of Councils for the Judiciary (2014), *Independence and Accountability of the Judiciary*, ENCJ Report 2013-2014.

4. Wittrup, Jesper (2010), "Budgeting in the Era of Judicial Independence", *International Journal for Court Administration*.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-03-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.19.53]