

بودجه و دستگاه قضا در پرتو قوانین ایران، با نگاهی تطبیقی

خیرالله پروین*

مازیار خادمی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۱۴

چکیده

استقلال مالی دستگاه قضا ارتباط نزدیکی با نوع نظام بودجه‌ریزی یک کشور دارد و عمدتاً بر مسئله جدایی دو قوه مجریه و قضائیه در زمینه پیشنهاد و تصویب بودجه قضایی تأکید دارد که سبب ایجاد دو الگوی قضایی و مجریه‌ای شده است. در الگوی قضایی نقش قوه قضائیه در پیشنهاد بودجه خود مستقل و تعیین‌کننده است اما در الگوی دولتی، ارگان‌های قوه مجریه به‌طور چشمگیری در این امر دخالت دارند. در ایران علی‌رغم تأکید قانون اساسی بر استقلال قوه قضائیه، با توجه به نظام بودجه‌ریزی مجریه‌ای که بر دستگاه قضا حاکم است و به استناد اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی، دولت اختیار مطلق در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه دارد که نشان‌دهنده عدم استقلال مالی قوه عدالت‌خواه کشور است. با راهکارهایی مانند تصویب قانونی مبنی بر عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه، ارائه مستقیم بودجه پیشنهادی به پارلمان، تخصیص درصد مشخصی از بودجه کل کشور به قوه قضائیه، ایجاد بانک مستقل مدیریت منابع مالی دستگاه قضا، تغییر قانون اساسی و گنجانیدن راه حل‌های فوق در آن می‌توان استقلال مالی دستگاه قضا را در ایران ارتقا بخشید.

واژگان کلیدی: استقلال قضایی، استقلال مالی، الگوی قضایی، الگوی دولتی، اصل وحدت بودجه.

*دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

khparvin@ut.ac.ir

**کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسؤول).

mazyarkhademi@gmail.com

مقدمه

دموکراسی و حکومت قانون در جوامعی قابل تصور است که در آنها دستگاه قضایی به عنوان اصلی‌ترین حافظ حقوق و آزادی‌های فردی، از استقلال کافی برخوردار باشد. کارکرد مطلوب و مورد انتظار از قوه قضائیه، به‌ویژه از حیث انجام رسالت نظارت قضایی بر رعایت قانون در انجام امور اداری، جلوگیری از سلطه سیاسی قوای دیگر و نیز دیگر اصحاب قدرت بر قوه قضائیه است (حبیب‌زاده، کرامت و شهبازی‌نیا، ۱۳۸۹، ص ۲۹).

موارد فوق، ضرورت استقلال قضایی را بیش از پیش مهم جلوه می‌دهد. یکی از ملزومات استقلال قضایی، استقلال مالی می‌باشد، به این معنا که برای اجرای کارکرد صحیح دستگاه قضا، این قوه باید از وابستگی مالی به نهادهای غیر قضایی به دور باشد تا قوای دیگر نتوانند از طریق تحت فشار قرار دادن دستگاه قضا از این طریق منویات خود را اعمال نمایند. بنابراین، از آنجا که هدف استقلال قضایی، حفظ استقلال شخص قاضی و رسیدگی عادلانه و بدون تبعیض است، به منظور اجرای کارآمد این وظیفه خطیر شهروندان باید به توانایی‌های قوه قضائیه در انجام وظایفش به صورت بی‌طرفانه و مستقل اعتماد داشته باشند و معتقد باشند که قاضی بدون هرگونه تأثیری از عوامل خارجی، می‌تواند به این امر مهم نایل آید. این امر مستلزم امنیت خاطر قضات و دستگاه قضا از فشارهای مالی بر آنها است که زمینه نقض بی‌طرفی یا فساد در دستگاه قضایی را تا حد زیادی از بین می‌برد.

قانون اساسی کشورمان پس از پیروزی انقلاب اسلامی با پیروی از آموزه‌های دینی مبنی بر استقلال قاضی و همچنین بهره‌برداری از نظریه تفکیک قوا، استقلال قوه قضائیه را اعتلا بخشید و درصدد استقلال کامل این قوه از دیگر نهادهای کشور برآمد؛ اما همان‌طور که در این نوشتار خواهد آمد مجموعه قوانین و قواعد حاکم بر نظام حقوقی کشور و همچنین نظریات شورای نگهبان، قانون اساسی را از این آرمان و هدف خویش دور ساخت. در این مقاله سعی شده است تا با نگاهی به الگوهای استقلال مالی دستگاه قضا در نظام‌های مختلف حقوقی، به بررسی معضلات و چالش‌های ساختاری بودجه‌ریزی قوه قضائیه ایران پرداخته و با ارائه راهکارهایی برای حل این چالش، به اعتلای هرچه بیشتر استقلال مالی دستگاه قضا کمک شود. در این راستا، نخست به بررسی مفاهیم حاکم بر این موضوع و در پی آن نظام‌های مختلف حقوقی و سرانجام به مطالعه ساختار و فرآیند تصویب بودجه قوه قضائیه در ایران خواهیم پرداخت.

۱. مفهوم استقلال مالی قوه قضائیه

بودجه قضایی عامل اقتصادی بسیار مهمی برای تضمین یک سیستم قضایی کارآمد می‌باشد (Maseru, 2007, p.8). عبارت «استقلال مالی قضایی» ممکن است حداقل در دو معنای کاملاً متفاوت استفاده شود. برای عده‌ای این عبارت به معنای حق بی‌حد و حصر و قدرت ذاتی قضایی است که به خودی خود تعیین می‌کند که چه مقدار از بودجه دولتی باید برای هر یک از اهداف قضایی خرج شود و برای گروه دیگر به این معنا است که کنترل اجرایی بر آماده‌سازی درخواست‌های بودجه که مختص قوه قضائیه است باید در اختیار خود این قوه باشد (Brennan, 1971, p.27).

بی‌تردید هر دستگاهی از سوی مرجعی که منابع مالی خود را دریافت می‌کند تحت کنترل خواهد بود، به طوری که هرگاه مقامات غیر قضایی آرای دادگاه‌ها را به ضرر خود بدانند در تلاش برای کاهش بودجه قوه قضائیه برخوانند آمد. قوه قضائیه که دارای منابع کافی نباشد ناگزیر دچار فساد مالی و تبعیت‌های سیاسی و جناحی می‌شود. اصولاً اعضای قوه قضائیه، مسئله بودجه عمومی افزایش یافته را به عنوان پیش‌شرطی در نظر می‌گیرند که باعث بهبود عملکرد خود آنها و در نتیجه کاهش انتقاد عمومی می‌شود (McLachlin, 2009, p.280).

از آنجایی که قوه قضائیه مخارجش را از بودجه ملی دریافت می‌کند که توسط سایر قوا تعیین می‌شود، توجه به نیازهای این قوه توسط سایر قوا ضرورت دارد و این امر می‌تواند در عملکرد قوه قضائیه نقش به‌سزایی داشته باشد و چه بسا تعیین درآمد را به شکل حربه‌ای برای تأثیرگذاری بر عملکرد قضا تبدیل و آن را وجه‌المصالحه قرار دهد.

۲. نظام‌های حاکم بر استقلال مالی دستگاه قضا

با توجه به اهمیت روزافزون استقلال مالی و تأکید بر آن در اسناد بین‌المللی، یکی از مسائل مهم همواره این است که دستیابی به آن از چه مسیری امکان‌پذیر است؟ در این راستا، کشورها کوشیده‌اند تا به طریقی استقلال مالی دستگاه قضا را حفظ کنند، هرچند قوانین بودجه‌ای و ساختاری برخی از کشورها مانع دستیابی به آن شده است. با این حال، دو نظام عمده در زمینه استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضائیه وجود دارد که عبارتند از یکی، الگوی قضایی و دیگری، الگوی دولتی و در ادامه به توضیح هر یک از این دو نظام و کشورهای پیرو آنها خواهیم پرداخت.

۲-۱. الگوی قضایی

برخی از کشورها در راستای اعطای کامل استقلال مالی به قوه قضائیه برآمده‌اند و تا جایی که ممکن است در تلاش‌اند که نظام بودجه‌ریزی خود را طوری تنظیم کنند که دخالت قوای مجریه و مقننه در بودجه قوه قضائیه به حداقل خود برسد. در این الگو برخی از کشورها نهادی چون شورای عالی قضایی را به وجود آورده‌اند که جدای از صلاحیت‌های گوناگون، وظیفه تنظیم بودجه پیشنهادی قوه قضائیه را نیز بر عهده دارد. کشوری می‌تواند جزء الگوی قضایی قرار گیرد که قوه مجریه‌اش دخالتی در تصویب بودجه قوه قضائیه نداشته باشد.

با توجه به وجود یا عدم وجود نقش واسطه‌ای قوه مجریه برای ارسال بودجه دستگاه قضا به پارلمان، و یا حدود اختیارات قوه مقننه در تغییر بودجه قوه قضائیه، میان کشورهایی که از این الگو پیروی می‌کنند تفاوت‌هایی در میزان استقلال مالی به چشم می‌خورد که ما آن را به سه دسته تقسیم نموده‌ایم.

۲-۱-۱. اختصاص مقدار معینی از بودجه به دستگاه قضا در قانون بودجه سنواتی

این گروه شامل کشورهایی است که با پیش‌بینی حداقل میزان بودجه برای قوه قضائیه و عدم امکان تصویب کمتر از آن توسط پارلمان، مقررات تأمین حداکثری استقلال مالی قوه قضائیه را مد نظر داشته‌اند. در هند، حقوق و مزایای قضات و مخارج نظام قضایی از ردیف بودجه مجزایی تأمین می‌شود که مستلزم رأی‌گیری در پارلمان نیست و همه‌ساله درصدی از بودجه مملکتی به این امر اختصاص دارد (National Commission To Review The Working Of The Constitution, 2003, p.17).

۲-۱-۲. ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی به پارلمان

در این دسته از کشورها بودجه پیشنهادی دستگاه قضا مستقیماً به پارلمان فرستاده می‌شود اما بر خلاف دسته اول، پارلمان حق تغییر و حتی تقلیل آن را دارد و از این حیث در این کشورها استقلال مالی کمتری نسبت به کشورهای گروه اول وجود خواهد داشت. برای مثال، دیوان عالی کشور سوئیس حق دارد پیشنهاد بودجه خودش را به پارلمان ارائه کند و رئیس و یا دبیر دیوان عالی می‌توانند برای دفاع از پیشنهاد خود در پارلمان حاضر شوند.

۲-۱-۳. نقش واسطه‌ای دولت در ارسال بودجه به پارلمان

اما دسته دیگر از کشورهای دارای الگوی قضایی کشورهایی هستند که در آنها بودجه پیشنهادی باید حتماً به هیأت دولت و یا یکی از وزارتخانه‌های اقتصاد یا دادگستری تقدیم شود و از طریق این نهادها به پارلمان فرستاده شود و قوه قضائیه حق ارسال مستقیم بودجه به پارلمان را ندارد. اما مقررات مربوط به عدم امکان تغییر توسط دولت است که استقلال بودجه‌ای این کشورها را تا حدودی حفظ کرده و باعث شده است که در این الگو جای گیرند و ما در ادامه به معرفی برخی از کشورهای دارای چنین مقرراتی خواهیم پرداخت.

در نظام بودجه‌ریزی آمریکا، بودجه قوه قضائیه مستقل از بودجه قوای مقننه و مجریه تهیه می‌شود و رئیس جمهور باید آن را بدون هیچ گونه تغییری، در بودجه پیشنهادی خود بگنجاند.

در اسپانیا هیأت عمومی دادگاه‌ها لایحه پیشنهادی بودجه سالیانه خود را از طریق وزارت اقتصاد به پارلمان می‌فرستد و مجلس در این باره تصمیم‌گیری می‌کند و قوه مجریه حق تغییر آن را نخواهد داشت.^۱

در الگوی قضایی، تعداد کشورهایی که از روش بودجه‌ریزی موجود در گروه سوم پیروی می‌کنند بیشتر است به این دلیل که بدون دخالت مستقیم و تأثیرگذار قوه مجریه، تمرکز در تهیه بودجه را حفظ نموده و برنامه‌ریزی‌های متمرکز و جامع را به آسانی اجرایی می‌کنند.

۲-۲. الگوی دولتی

در تعداد قابل توجهی از کشورها قوه قضائیه نقش پر رنگی در تعیین بودجه خود ندارد و در مقابل، قوه مجریه تأثیر به‌سزایی در امر بودجه دارد که عموماً این مداخله توسط وزارتخانه‌های دادگستری و اقتصاد انجام می‌گیرد. برای این که کشوری در زمره الگوی دولتی قرار گیرد کافی است تا حق اصلاح و تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه برای قوه مجریه آن کشور وجود داشته باشد، هرچند که دخالت قوه مجریه می‌تواند تنها به مرحله تصویب بودجه ختم نشود و حتی در مرحله پیشنهاد بودجه هم وجود داشته

1. See: www.tribunalconstitucional.es.

باشد که این گستردگی در دامنه دخالت قوه مجریه دسته‌بندی‌هایی را در این الگو از منظر شدت یا ضعف استقلال مالی به وجود آورده است. در این راستا، کشورهای پیرو الگوی دولتی، با توجه به میزان اقتدار قوه مجریه در مراحل تعیین بودجه دستگاه قضا می‌توانند یکی از چهار ویژگی زیر را به خود اختصاص دهند.

۲-۲-۱. دخالت دولت در مرحله پیشنهاد و تأیید اولیه بودجه

در گروه اول از کشورهای تابع الگوی دولتی، دخالت قوه مجریه از ابتدا و در مرحله پیشنهاد بودجه نیز صورت می‌گیرد و قوه قضائیه با مشورت قوه مجریه پیشنهاد را تهیه می‌نماید که در این صورت، استقلال مالی دستگاه قضا به شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

در انگلستان، لرد چنسلر بودجه دستگاه قضایی را پس از مذاکره و رای زنی با خزانهداری آماده کرده و به کابینه می‌فرستد و کابینه برای این بودجه تقاضای رأی می‌کند و سپس برای تصویب به مجلس عوام ارسال می‌شود. در آفریقای جنوبی نیز درخواست برای منابع مالی موردنیاز برای اداره دادگاه‌ها به وسیله رئیس دادگاه عالی بعد از مشورت با وزیر دادگستری تعیین می‌شود و توسط شخص وزیر برای تصویب به پارلمان ارسال می‌گردد (به همان روشی که بودجه سایر بخش‌های حکومت تصویب می‌شود) (Polokwane, 2008, p.58).

۲-۲-۲. صلاحیت دولت صرفاً در مرحله تصویب اولیه بودجه

در گروه دوم از الگوی دولتی، پیشنهاد بودجه منحصراً توسط قوه قضائیه انجام می‌شود و سپس مرحله تصویب بودجه توسط دولت و پارلمان صورت می‌پذیرد. از این رو، در این دسته از کشورها نسبت به دسته اول، قوه قضائیه از نظر بودجه‌ای وضعیت مناسب‌تری دارد و به تبع آن، از استقلال مالی بیشتری برخوردار است.

در آلمان، دادگاه قانون اساسی بودجه خود را دریافت می‌کند و بودجه مستقیماً از طرف پارلمان با تصویب وزارت دادگستری به آن تعلق می‌گیرد، اما از لحاظ مالی، دادگاه‌های دیگر از جمله دادگاه‌های ایالتی، بخش، کار و اجتماعی هیچ‌گونه استقلالی ندارند و نمی‌توانند مستقیماً از پارلمان درخواست بودجه کنند و این امر به وسیله وزارت دادگستری یا دیگر وزارتخانه‌های صالح مثل اقتصاد انجام می‌شود (Waltman, 1998, p.58).

۲-۳. ارسال موازی بودجه پیشنهادی قوه قضائیه به همراه بودجه تصویبی دولت به پارلمان در برخی از کشورهای الگوی دولتی، پس از تصویب پیشنهاد قوه قضائیه در دولت، بودجه پیشنهادی قوه قضائیه هم، به همراه بودجه تصویبی دولت به پارلمان فرستاده می‌شود و پارلمان هر دو لایحه دولت و قوه قضائیه را مورد بررسی قرار می‌دهد. معمولاً دولت در صورت وجود اختلاف ارقامی، باید آن را توجیه کند و این پارلمان است که حق انتخاب دارد. این دسته از الگوی دولتی توانسته است تا حدود زیادی دخالت قوه مجریه را در امر تصویب بودجه خنثی نماید و پارلمان را به عنوان داور نهایی، از بودجه متناسب با نیازش به طور رسمی آگاه سازد و از این طریق به استقلال بودجه‌ای نزدیک شود.

در مجارستان، شورای عالی عدالت پیش‌نویس بودجه دادگاه‌ها را با همکاری رؤسای دادگاه‌ها و پس از مذاکره با وزیر اقتصاد آماده و آن را به دولت تسلیم می‌کند که به صورت فصلی مجزا از بودجه کل دولت به پارلمان تقدیم می‌شود و اگر هرگونه تفاوتی بین بودجه پیشنهادی شورای عالی عدالت با لایحه بودجه ارائه شده به پارلمان توسط دولت، وجود داشته باشد دولت مجبور است که جزئیات و دلایل خود را برای این تفاوت بیان دارد و این مجلس است که می‌گوید که قانع شده است یا خیر (Flec, 2001, p.25).

۲-۴. تأیید نهایی بودجه توسط دولت در کلیه مراحل بودجه‌ریزی

اما دسته چهارم که می‌توان گفت در آن استقلال مالی دستگاه قضا به کلی نادیده گرفته شده است، مقررات مربوط به کشورهای مثل سودان و چین است که قوه مجریه در آنها حرف آخر را می‌زند و تصویب بودجه نهایی بودجه توسط خود قوه مجریه انجام می‌پذیرد و این اوج وابستگی قوه قضائیه به قوه مجریه است که آفت دموکراسی و اجرای عدالت می‌باشد.

در سودان، قوه قضائیه بودجه مستقلی دارد. کمیسیون خدمات قضایی ملی این کشور وظیفه پیشنهاد بودجه قوه قضائیه را دارد که این پیشنهاد توسط دبیر کل آن کمیسیون مطابق با مقررات و پیش از پایان سال مالی تنظیم و به کمیسیون تسلیم می‌شود و این کمیسیون، لایحه پیشنهادی را به همراه توصیه‌های مالی تنظیمی توسط دبیر کل برای تصویب به رئیس جمهور تسلیم می‌نماید (African Center For Justice And Peace Studies, 2012, p.15).

بررسی‌های انجام شده در کشورهای مورد مطالعه، پیرامون چگونگی تصویب بودجه

دستگاه قضا و بحث در باب مقام تصویب‌کننده و تعیین‌کننده بودجه قوه قضائیه بوده است و دسته‌بندی کشورها نیز بر همین مبنا صورت گرفته است. اما نکته ضروری در اینجا بحث استقلال مقام پیشنهاددهنده قضایی است. در الگوی قضایی، علی‌رغم این که پیشنهاد بودجه توسط خود قوه قضائیه تهیه می‌شود، اما ممکن است که این مقام یا هیأت پیشنهاددهنده، توسط قوه قضائیه انتخاب شوند و از مقامات قضایی باشند و یا این که ممکن است در نحوه انتخاب آنان قوه مجریه دخالت داشته باشد، که با توجه به آن، استقلال مالی دستگاه قضا متفاوت خواهد بود؛ زیرا هر اندازه که دخالت قوه مجریه کمتر باشد، استقلال دستگاه قضا بیشتر خواهد بود، حتی اگر این دخالت به‌طور غیر مستقیم و در ارتباط با نحوه انتصاب شوراهای عالی قضایی یا مقاماتی که وظیفه پیشنهاد بودجه را در قوه قضائیه دارند، باشد.

همچنین، این نکته نیز نباید مغفول بماند که تعیین بودجه اگر به دست قوه مجریه است باید به سمتی برود که روند و چگونگی و چرایی این میزان و مقدار تخصیص باید به صورت روندی شفاف و منطقی باشد و افکار عمومی و مقامات ذی‌صلاح از آن مطلع شوند تا قضاوت بر اساس آن امکان‌پذیر و مسؤولیت‌خواهی از دولت در این باره محفوظ باقی بماند. در اینجا مقامات نظارت‌کننده بر بودجه عمومی در هر کشوری باید به نوعی بر مسئله تعیین بودجه هم نظارت داشته باشند تا زمینه سوء استفاده از بودجه عمومی از همان ابتدای تعیین، از بیخ و بن ساقط شود.

البته، در مورد الگوی قضایی این نگرانی نیز وجود دارد که مقام ناظر برای چگونگی این تخصیص، چه ارگانی می‌تواند باشد؟ آیا مقامی خارج از قوه قضائیه یا پارلمان باید این وظیفه را عهده‌دار شود؟

در پاسخ می‌توان گفت که در جهت عملکرد صحیح این شورا باید مقامی از پارلمان که تجلی اراده عام است مسؤول این امر باشد که می‌تواند نوعی دخالت و واگذاری اختیار امر به قوه خارج از قوه قضائیه باشد و اگر به مقامات نظارتی قوه مجریه سپرده شود مشکلات الگوی دولتی گریبان‌گیر خواهد شد. در این مورد نیز باید گفت که چنانچه شفافیت در علت تصمیمات وجود داشته باشد، این که مقامی از قوه مقننه در این امر برای نظارت سهمی داشته باشد جای نگرانی چندانی وجود ندارد و قوه مقننه به عنوان نماد حاکمیت ملی و نماینده مردم، بر این امر نظارت خواهد کرد.

۳. وضعیت ساختاری بودجه قوه قضائیه در قوانین ایران

با شکل‌گیری جمهوری اسلامی و تصویب قانون اساسی جدید بر اساس موازین اسلامی، از لحاظ سیاسی گام قابل توجهی در جهت تأمین استقلال ساختاری قوه قضائیه برداشته شد؛ چه این که بر خلاف رژیم سابق که قوه قضائیه زیر مجموعه قوه مجریه محسوب می‌شد، بر اساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی، تعیین ریاست قوه قضائیه در صلاحیت مقام رهبری قرار گرفت، اما این تغییر ساختار در سطح نظام سیاسی، به‌گونه‌ای شایسته با تدارک اختیارات قانونی بودجه‌ای، اداری و مالی مناسب که لازمه تأمین استقلال سازمانی و عملکرد این قوه است همراه نشد و این امر می‌تواند تهدیدی علیه استقلال مالی دستگاه قضا در ایران تلقی شود (عزیززاد، ۱۳۸۰، ص ۸۱).

نگاهی به اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی مربوط به موضوع بودجه و فرآیند تنظیم آن در جمهوری اسلامی مبین ادعای فوق می‌باشد.

بودجه سالانه کل کشور و از جمله بودجه قوه قضائیه، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد (اصل ۵۲ ق.ا)، بدین صورت که بودجه کل کشور و بخش‌های مختلف قوای سه‌گانه، توسط دولت تهیه و به صورت لایحه به مجلس تقدیم می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه (که زیر نظر رئیس جمهور است) پیشنهادهای واصله را تنظیم و نهایتاً لایحه مربوطه را پس از تصویب دولت به مجلس ارائه می‌دهد. اما از آنجا که پس از روی کار آمدن جمهوری اسلامی، قانون خاصی در مورد فرآیند تهیه بودجه در دولت به تصویب قانونگذار نرسیده است، تهیه و تنظیم بودجه توسط دولت کماکان بر اساس قوانین مصوب قبل از انقلاب اسلامی مثل قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ صورت می‌پذیرد. لازم به ذکر است که این قوانین غالباً بر اساس مفروضات پیش از انقلاب اسلامی وضع شده و تناسبی با بودجه قوه قضائیه در شرایط فعلی ندارند؛ چراکه پیش از انقلاب، وزیر دادگستری مسؤولیت مدیریت و ریاست قوه قضائیه را بر عهده داشت و قوه مجریه در برابر مجلس مسؤول این مدیریت بود. بنابراین، در رژیم سابق برنامه‌های قوه قضائیه در خط مشی کلی و سیاست‌گذاری‌های قوه مجریه تجلی می‌یافت و تهیه و تنظیم بودجه قوه قضائیه توسط دولت امری معقول و مناسب به نظر می‌رسید. در نتیجه، در حال حاضر این قوه مجریه است که بی‌آنکه مانند رژیم سابق به نحوی پاسخگوی عملکرد قوه قضائیه کشور باشد، ابتکار عمل را در مورد تعیین بودجه قوه قضائیه در اختیار دارد.

در اینجا شایسته است تا در مورد نظام قضایی گذشته و نقش وزیر دادگستری اندکی بحث شود تا عدم تناسب نظام بودجه‌ریزی متداول در گذشته با نظام کنونی قانون اساسی امروز ایران آشکار شود. رئیس قوه قضائیه در رژیم سابق و برابر قیاس از اصل هشتادم متمم قانون اساسی مشروطه، توسط شخص شاه تعیین و مقام وزارت دادگستری به عنوان عضو قوه مجریه در صدر قوه قضائیه بنیانگذاری شد (غمامی، ۱۳۹۰، ص ۴۶۵).

بنابراین، قوه قضائیه پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، از لحاظ ساختاری و بالاخص از لحاظ مالی و بودجه‌ای فاقد استقلال بود و تحت کنترل قوه مجریه قرار داشت. اما در سیستم قضایی جمهوری اسلامی ایران، وزیر دادگستری اصولاً نقش چندانی در اداره قوه قضائیه و دخالتی در انتخاب قضات ندارد و در اداره امور مالی و اداری هم اصالتاً اختیاری برای او متصور نیست و تدوین‌کنندگان قانون اساسی برای احتراز از نفوذ قوه مجریه در قوه قضائیه و به خطر افتادن استقلال آن، نقش محدودی برای وزیر دادگستری که عضو کابینه است در نظر گرفتند (مهرپور، ۱۳۸۹، ص ۳۵۴).

می‌توان گفت که اختیارات وزیر دادگستری در عین افزایش چشمگیر آن نسبت به گذشته، کاملاً شکلی است؛ زیرا تقریباً همه وزرا دارای همین اختیارات می‌باشند و به جز مسائل مالی و اداری، مسؤولیت‌های اصلی آنها در مسائل خاص هر وزارتخانه است که امور مالی و اداری را برای تمشیت و اجرای آن در اختیار دارند. بی‌گمان، در وزارتخانه‌های دارایی و صنایع، وزرای مربوطه دارای مسؤولیت‌هایی مانند اخذ مالیات و مدیریت صنایع کشور هستند که در کنار آن دو، امور مالی و اداری را هم دارند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۰).

بنابراین، در قانون اساسی رژیم سابق با توجه به این که وزیر دادگستری در صدر دستگاه قضایی قرار داشت و جزئی از دولت بود، نیازی به استقلال بودجه قوه قضائیه از دولت وجود نداشت. اما با توجه به تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی بر استقلال قوا، ضرورت مستقل بودن دستگاه قضایی از نظر بودجه و برنامه‌ریزی احساس می‌شود.

۴. تحلیل اصول مربوط به بودجه قوه قضائیه در قانون اساسی

قانون اساسی کشور ما به عنوان یک قانون مرجع، ضمن معرفی قوه قضائیه، قواعد مربوط به عملکرد و همچنین مسائل مربوط به استقلال کارکرد این قوه را بیان نموده

است؛ اما این بیان در مواردی با کاستی‌ها و نواقصی همراه بوده که باعث بروز مشکلاتی در مورد استقلال قوه قضائیه شده است. در اینجا اصول مناقشه‌برانگیز و قابل بحث در مورد بودجه و استقلال مالی قوه قضائیه را مورد مذاقه و بررسی قرار خواهیم داد تا خلأها و مشکلات ساختاری و حقوقی پیش روی قوه قضائیه را روشن نماییم و راهکارهای مناسب آن را ارائه دهیم.

۴-۱. اصل ۵۲ قانون اساسی و استقلال قوه قضائیه

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». این اصل قانون اساسی در ارتباط با «اصل وحدت در بودجه‌ریزی» است که به موجب آن، بودجه تمام سازمان‌ها و نهادهای کشور توسط نهاد واحد (دولت) و در متن واحد (لایحه بودجه کشور) تهیه و به مجلس ارائه می‌شود (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۶).

مطابق رویه جاری و تفاسیر رسمی ارائه شده توسط شورای نگهبان، بودجه تمامی نهادها باید در یک متن واحد و توسط دولت تهیه شود و دلیل این امر را می‌توان این‌گونه بیان نمود که اولاً، در متن اصل ۵۲ ق.ا، عبارت «بودجه سالانه کشور» به کار رفته است و واژه «کشور» بر تمامی ارگان‌های قوای سه‌گانه قابل اطلاق است. ثانیاً، نیت قانونگذار نیز بر همین برداشت بوده است؛ چراکه در جلسه پنجاه و دوم بررسی نهایی قانون اساسی، هنگام بحث در مورد اصل مذکور یکی از پیشنهادها مطرح شده این بود که قوه قضائیه برای این که بتواند استقلال خود را حفظ کند باید این اختیار را داشته باشد که بودجه پیشنهادی خود را مستقیماً به مجلس ارائه کند. اما نظریات مخالفی در این امر با تأکید بر اصل تمرکز نیز بیان شد و نهایتاً با این استدلال که امور مربوط به بودجه باید در دست یک نهاد متمرکز و از تشتت پرهیز گردد، این پیشنهاد رد شد و رأی نیاورد. بر اساس این برداشت، اولاً هیچ‌کدام از نهادها نمی‌توانند بودجه خود را مستقیماً به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کنند. ثانیاً، دولت حسب ظاهر حق دارد در بودجه پیشنهادی نهادهای دیگر، بدون هیچ‌گونه محدودیتی تغییراتی ایجاد کند.

با توجه به این برداشت به نظر می‌رسد که اصل ۵۲ ق.ا ظاهراً به صورت مطلق «اصل وحدت بودجه» را مورد شناسایی و مبنای عمل در این زمینه قرار داده است. مهم‌ترین

علل و عوامل شناسایی چنین اصلی را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد تا روشن شود که آیا این اصول در نظام حقوقی فعلی ایران قابل اعمال است یا خیر.

۴-۱-۱. اصل وحدت بودجه و نظارت رییس دولت

شناسایی «اصل وحدت بودجه» در راستای افزایش اختیارات نظارتی رئیس دولت صورت گرفته است؛ زیرا مقام مزبور از این طریق می‌تواند بر عملکرد سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، نظارت کنترل بهتر و مؤثرتری اعمال کند. در واقع، یکی از راهکارهای افزایش قدرت رئیس دولت، شناسایی اصل وحدت در بودجه‌ریزی است.

در اینجا باید به این نکته هم اشاره کرد که در حقوق اساسی و حقوق اداری ایران، رئیس‌جمهور به واسطه این که سمتی در نظام قضایی کشور و قوه قضائیه ندارد، نمی‌تواند بر این نهاد اعمال نظارت کند. رئیس‌جمهور نمی‌تواند بازرسی یا بازرسانی را به این نهاد ارسال کند و همچنین، نمی‌تواند به قوه قضائیه دستور دهد و یا عملکرد رئیس قوه قضائیه و سایر مقامات این قوه را تحت کنترل درآورد. بنابراین، با توجه به چنین وضعیتی، یکی از مبانی شناسایی اصل وحدت بودجه‌ریزی در اینجا وجود ندارد و به همین خاطر، روشن نیست که چرا باید امکان تغییر و تحول گسترده در بودجه قوه قضائیه توسط دولت وجود داشته باشد؟

۴-۱-۲. اصل وحدت بودجه، ابزاری برای تصمیم‌گیری متمرکز در قوه مجریه

برنامه و خطی مشی اداره کشور توسط دولت تهیه و تنظیم می‌شود. در این برنامه که به بیان اهداف و برنامه‌های دولت در یک برهه زمانی خاص می‌پردازد، ارزش هر یک از فعالیت‌ها و اقدامات تعیین سهم هر کدام از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادها در نیل به اهداف مشخص می‌شود. «اصل وحدت بودجه» ابزار بسیار مهمی است که به رئیس دولت اجازه می‌دهد تا متناظر با بندها و عناوین این برنامه کلی، بودجه خاصی را به هر کدام از سازمان‌ها و نهادها اختصاص دهد. بدین ترتیب، بدیهی است که اتخاذ تصمیم بودجه و تعیین سهم هر کدام از نهادها ناشی از نوعی ارزش‌گذاری نسبت به عملکرد هر یک از آنها است که در افق اهداف برنامه‌ای دولت صورت می‌گیرد.

اما باید گفت که طبق اصل ۱۲۴ ق.ا، رئیس‌جمهور با همکاری وزیران خود، برنامه و خطی مشی دولت را تهیه می‌کند. منظور از دولت در این اصل، تمامی نهادها و دستگاه‌های کشور نیست، بلکه منظور تمامی دستگاه‌هایی است که به نحوی از انحاء

تحت نظر رئیس جمهور و وزرا فعالیت می‌کنند. به هر حال، قوه قضائیه را نمی‌توان جزء این قبیل دستگاه‌ها به شمار آورد. بنابراین، چون قوه مجریه در تهیه و تنظیم برنامه کاری قوه قضائیه دخالتی ندارد، نمی‌تواند در تعیین بودجه این قوه نیز سمتی داشته باشد (Lauth, 2000, p.44).

۳-۱-۴. اصل وحدت بودجه و پاسخگویی دستگاه اجرایی

«اصل وحدت بودجه» یکی از مقدمات و مقومات مسئله پاسخگویی رئیس دولت در مقابل پارلمان نیز می‌باشد، بدین معنا که چون رئیس دولت در مقابل پارلمان نسبت به عملکرد وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی مسؤلیت دارد، باید بتواند بر دخل و خرج آنها نیز تأثیرگذار باشد. اگر رئیس دولت در بودجه این دستگاه‌ها دخالتی نداشته باشد نمی‌توان وی را مسؤول عملکرد آنها دانست؛ زیرا در صورت استقلال بودجه‌ای این نهادها، چنانچه بودجه این دستگاه‌ها کفاف وظایف و تکالیف قانونی آنها را ندهد نمی‌توان رئیس دولت را که هیچ اختیاری در تعیین این بودجه نداشته است، پاسخگو قلمداد کرد.

اما در این باره باید گفت که رئیس جمهور و قوه مجریه نسبت به عملکرد قوه قضائیه، در مقابل مجلس شورای اسلامی پاسخگو نیستند. مجلس نمی‌تواند مقامات قوه مجریه را به واسطه عملکرد نامطلوب قوه قضائیه مورد مؤاخذه و بازخواست قرار دهد؛ حال آن که، یکی از عوامل شناسایی اصل وحدت در بودجه‌ریزی، همین مسئله پاسخگویی و تبعات آن بوده است. بدین ترتیب، از نظر سیاسی روشن نیست که چرا قوه مجریه‌ای که در مقابل عملکرد و فعالیت‌ها و اقدامات قوه قضائیه، در مقابل مجلس شورای اسلامی پاسخگو نیست، می‌تواند به ترتیب دلخواه خود بودجه پیشنهادی قوه قضائیه را تغییر دهد؟!

با توجه به ارتباط مستقیم میان عوامل سه‌گانه فوق‌الذکر و اصل وحدت بودجه، باید اذعان کرد که شیوه کنونی تعیین بودجه برای قوه قضائیه در ایران با هیچ‌کدام از این سه عامل سازگار نیست. بدین ترتیب، اصل وحدت بودجه در فضایی به وجود آمده است که در آن قوه مجریه از لحاظ اداری و استخدامی و مالی قوه قضائیه را تأمین می‌کند و عملکرد نظام قضایی در برنامه قوه مجریه منعکس می‌شود؛ حال آن که با توجه به این که در شرایط فعلی ایران چنین فضایی وجود ندارد و قوه مجریه در امور اداری و مالی

قوه قضائیه مسؤلیتی ندارد، واگذاری اختیارات مالی قوه قضائیه به قوه مجریه (که مقاماتش مسؤلیتی در قبال آن ندارند و خود را پاسخگو نمی‌دانند) منطقی و قانوناً قابل قبول نیست. بنابراین، اعمال اصل وحدت بودجه، در مورد بودجه قوه قضائیه از توجیه لازم برخوردار نمی‌باشد.^۱

همچنین، در متن اصل ۵۲ ق.ا، از لحاظ تفسیر لفظی، واژه یا عبارتی که لزوماً دال بر صلاحیت دولت در تغییر پیشنهاد بودجه‌ای سایر قوا باشد وجود ندارد. طبق اصل مزبور، تنها «تهیه» لایحه بودجه بر عهده دولت نهاده شده است که از آن فی نفسه مفهوم تغییر و تصویب بودجه پیشنهادی نهادهایی همچون قوه قضائیه استفاده نمی‌شود. به عبارت دیگر، اگر قوه قضائیه بودجه پیشنهادی خود را به دولت جهت ارسال به مجلس شورای اسلامی ارائه کند، بدون آن که دولت اختیاری در تعیین آن داشته باشد، واژه «تهیه» در اصل ۵۲ ق.ا معنا و مفهوم خود را از دست نخواهد داد و به عبارت روشن‌تر، واژه «تهیه» نه ناظر به امکان تغییر در بودجه پیشنهادی است و نه ناظر به عدم امکان آن، بلکه یک واژه خنثی و بی‌طرف است (آقایی طوق، ۱۳۹۳، ص ۲۹).

۴-۲. اصل ۱۲۶ قانون اساسی و ارتباط آن با بحث بودجه

بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» اشاره می‌نماید. قوه قضائیه مانند سازمان‌های دیگر برای انجام امور خود باید به امور اداری نیز بپردازد، به این معنا که قوه قضائیه برای انجام مسؤلیت‌های مقرر قانونی خود ناگزیر از ایجاد ساختارهایی است که در آنها مجموعه‌ای از فعالیت‌ها صورت بگیرد تا دستگاه عدالت را به اهدافش نزدیک‌تر سازد. علاوه بر اصل ۱۵۷ ق.ا، اصل ۱۲۶ ق.ا امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کل کشور را به رئیس جمهور می‌سپارد و او را مسؤول انجام این امور در کل کشور می‌نماید. بنابراین، این پرسش مطرح می‌شود که اساساً وظیفه انجام امور اداری قوه قضائیه بر عهده چه کسی می‌باشد؟ آیا استقلال مصرح در اصل ۵۷ ق.ا فقط شامل رسیدگی قضایی می‌گردد و یا آن که به دلیل اطلاق استقلال در اصل مذکور و ضرورت حفاظت از اصل تفکیک قوا، قوه قضائیه در انجام امور اداری خود استقلال دارد و مشمول عمومیت

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: آقایی طوق، ۱۳۹۳، صص ۲۶-۲۳.

اصل ۱۲۶ ق.ا.نمی‌شود و بر اصل مذکور تخصیص می‌زند؟ یکی از مشکلات و ابهامات اساسی که در ارتباط با بودجه قوه قضائیه باید مورد بررسی و توجه واقع شود جایگاه اصل ۱۲۶ ق.ا. و تأثیری است که می‌تواند بر روی این بحث داشته باشد. طبق اصل مذکور، «رئیس جمهور مسؤولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد». لحن قانونگذار اساسی در ارتباط با قوه مجریه و صلاحیت‌های رئیس جمهور و هیأت وزیران به گونه‌ای است که گویا در نظام حقوق اساسی ایران مسؤولیت امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور تنها بر عهده این نهاد است که مسؤولیت بودجه قوه قضائیه نیز بر عهده رئیس جمهور است و در نتیجه، وی می‌تواند در بودجه پیشنهادی این قوه تغییراتی را به صلاحدید خود اعمال کند. در ارتباط با اصل فوق، برداشت غالب این است که مسؤولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور (به تصریح اصل مذکور) مستقیماً بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است و رئیس قوه قضائیه از خود اختیاری ندارد (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۳، ص ۱۶۳).

هرچند که در نگاه نخست تأثیر اصل ۱۲۶ ق.ا. بسیار چشمگیر و قابل توجه جلوه می‌کند اما با دقت در سایر اصول قانون اساسی، به خصوص در حوزه مسائل مربوط به قوه قضائیه، می‌توان گفت که اصل مذکور اطلاق خود را از دست داده است و در این بخش ما دلایل تخصیص این اصل را در شش قسمت بیان می‌داریم.

۴-۲-۱. شمول اصل ۱۲۶ قانون اساسی تنها به روابط دولت و مجلس نه دستگاه قضا اگر فرض بر آن باشد که اصل ۱۲۶ ق.ا. را شامل همه دستگاه‌ها بدانیم باید بپذیریم که نویسندگان قانون اساسی با وضع دو اصل ۵۲ و ۱۲۶ تلاش بیهوده‌ای کرده‌اند؛ زیرا دائماً در حال تأکید بر آن هستند که بودجه توسط دولت تهیه می‌شود، تا اهمیت آن را نشان دهند. بنابراین، باید نتیجه گرفت که اگر در مورد اصلی از قانون اساسی تکرار صورت نگیرد به این معنا است که آن اصل اهمیت کمتری دارد. در نتیجه، باید پذیرفت که اصل ۱۲۶ ق.ا. که در فصل مربوط به قوه مجریه آمده است، بیانگر وظیفه رئیس قوه اجرایی کشور در خصوص امور اداری و استخدامی و تهیه سند بودجه قوه مجریه است و باید محدوده آن را در مطابقت با عنوان سرفصل آن تفسیر نمود.

قصد قانونگذار از تصویب اصل ۱۲۶ ق.ا این نبوده است که اختیارات قوه قضائیه در امور مالی و اداری و استخدامی را محدود کند، بلکه هدفش این بوده است که مجلس شورای اسلامی نتواند در امور مربوط به برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی وزارتخانه‌ها خللی ایجاد کند و از این طریق، صلاحیت‌های رئیس جمهور را در اعمال اختیار و نظارت بر دستگاه‌های تابعه کاهش دهد. به بیان دیگر، اطلاق اصل ۱۲۶ ق.ا در حد مخاطب شامل قوه قضائیه نمی‌شود و آنچه که مد نظر قانونگذار اساسی بوده، روابط دولت با مجلس بوده است و نه قوه قضائیه. ایجاد تشکیلات به عهده رئیس قوه قضائیه است و باید هر آنچه که جزء لوازم ایجاد تشکیلات است در اختیار رئیس قوه قضائیه باشد (آقای طوق، ۱۳۹۳، ص ۲۹).

۴-۲-۲. اطلاق اصل ۱۵۷ قانون اساسی بر کلیه امور قوه قضائیه

اصل ۱۵۷ ق.ا بیان می‌دارد که «به منظور انجام مسؤولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است».

بنابراین، اطلاق عبارت «کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی» در اصل فوق حاکی از اختیارات مطلق و گسترده رئیس دستگاه قضا بر امور داخلی قوه قضائیه است و قوه مجریه نمی‌تواند با تمسک به اصل ۱۲۶ ق.ا این اختیار مطلق را محدود و مقید کند.

۴-۲-۳. وظایف رئیس قوه قضائیه در اصل ۱۵۸ قانون اساسی

یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه به موجب اصل ۱۵۸ ق.ا، «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم» است و ایجاد تشکیلات لازم دارای دو بعد کمی و کیفی است (پروین، ۱۳۸۲، ص ۲۱).

اعمال اداری، قضایی، تشکیلاتی و مالی قوه قضائیه که شقوق مختلف آن در اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی مقرر شده است نیازمند تشکیلات فراوانی است که ریاست قوه قضائیه مدیریت آن را بر عهده دارد. ایجاد تغییر و یا حذف تشکیلات در قوه قضائیه می‌تواند اثر مستقیمی بر امور قضایی داشته باشد. اگر اعمال تشکیلاتی مذکور، در داخل قوه قضائیه و بدون دخالت قوه مجریه صورت می‌گیرد، می‌توان تا حدود زیادی به استقلال قوه قضائیه امیدوار بود. در خصوص ایجاد تشکیلات بر اساس قانون امور

مالی و اداری و استخدامی، رئیس قوه قضائیه به عنوان مسؤول مستقیم اداره امور این قوه، به حق باید از چنین اختیاری برخوردار باشد؛ زیرا سازماندهی، برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل جزء امور مختص به یک مدیر در هر سازمانی به شمار می‌رود. وانگهی، رئیس قوه قضائیه ضامن استقلال این قوه در مقابل قوای دیگر است و سپردن امور مذکور به وی، از نفوذ و اقتدار قوه مجریه در مقابل قوه قضائیه جلوگیری می‌کند.

۴-۲-۴. صلاحیت رئیس قوه قضائیه در تفویض اختیارات مذکور در اصل ۱۶۰ قانون اساسی وظایف مقرر شده برای رئیس قوه قضائیه در اصل ۱۵۳ ق.ا.عم از استخدام قضات، ایجاد تشکیلات لازم در قوه قضائیه و تهیه لوایح قضایی، واجد ماهیتی اداری-اجرایی، مدیریتی و غیر قضایی است (پروین و آئینه‌نگینی، ۱۳۹۴، ص ۹۵).

رئیس قوه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. تفویض اختیار حالتی است که در آن مقام صلاحیتدار بتواند برخی از وظایف و اختیارات خود را در صورت پیش‌بینی قانون، با حفظ مسؤولیت و حق استرداد آنها به دیگری واگذار کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶، ص ۴۶).

وزیر دادگستری در امور اداری و استخدامی قوه قضائیه از خود اختیاری ندارد و تفویض اختیار در صورتی قابل قبول و قانونی است که مقام تفویض‌کننده خود به سبب مقام خود واجد آن صلاحیت باشد. در نتیجه، باید گفت که رئیس قوه قضائیه دارای صلاحیت تفویض امور مالی می‌باشد و در این خصوص می‌تواند مطابق اصل ۱۶۰ ق.ا. به وزیر دادگستری تفویض اختیار نماید.

همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، در هر کدام از اصول فوق‌الذکر قانون اساسی به مواردی اشاره شده است که اطلاق اصل ۱۲۶ این قانون را دچار تقیید می‌کند. نتیجه آن که، چون کلیه امور اداری و استخدامی قوه قضائیه به رئیس این قوه واگذار شده است لذا رئیس جمهور نمی‌تواند با استناد به اصل ۱۲۶ ق.ا. هرگونه که صلاح بداند عمل نماید. استقلال در امور اداری و استخدامی نیازمند استقلال مالی در این امر می‌باشد؛ چراکه در غیر این صورت نوعی نقض غرض پیش خواهد آمد و استقلال اداری و استخدامی قوه قضائیه تحت تأثیر مراجع تأمین‌کننده مالی خارج از قوه قضائیه قرار می‌گیرد. بنابراین، چنانچه در خصوص قوه قضائیه، در جایی قصد اعطای صلاحیت به

رئیس جمهور داشته باشیم باید به خوبی بدانیم که با این عمل ممکن است به حقوق ملت آسیب وارد نماییم. به همین جهت لازم است که در خصوص اصل ۱۲۶ ق.ا.دقت ویژه‌ای مبذول گردد و تا آنجا که ممکن است آن را در راستای استقلال قوه قضائیه تفسیر کنیم.

۵. نظریات شورای نگهبان پیرامون حدود اختیارات دولت در تغییر بودجه دستگاه‌ها

نظریات شورای نگهبان به عنوان مفسر رسمی که تفاسیرش در حکم قانون اساسی می‌باشد همواره جایگاه مهمی در فهم موضوع و گستره دامنه اعمال قوانین داشته است. در موضوع مورد بحث ما این نظریات اهمیت مضاعفی می‌یابد؛ زیرا به دلیل عدم وجود مقرره خاص در قانون اساسی و وجود اختلاف و مناقشه در تفاسیر حقوقدانان از اصول مربوطه در امر بودجه و استقلال مالی قوه قضائیه، می‌تواند راهگشای بسیاری از چالش‌ها باشد.

به موجب ماده ۱ «قانون مقررات مالی شورای نگهبان» مصوب ۱۳۶۲/۷/۱۰ مجلس شورای اسلامی، «بودجه شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه وسیله امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و مصرف آن تابع مقررات این قانون می‌باشد.

تبصره - هرگونه تغییر در برنامه‌ها و یا مواد هزینه در قالب اعتبارات مصوب با تصویب شورای نگهبان مقدور می‌باشد و مراتب به اطلاع سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد رسید».

بدین ترتیب، دولت موظف است بودجه شورای نگهبان را جهت تصویب مجلس شورای اسلامی عیناً در لایحه بودجه کل کشور لحاظ نماید. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، شورای نگهبان از استقلال کاملی در امور بودجه‌ای خود برخوردار است؛ اما در خصوص نهادهای دیگر از جمله دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه، بر خلاف این روش عمل شده است.^۱

۱. برای ملاحظه نظریات شورای نگهبان رک: موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰، صص ۱۵۹-۱۵۴.

بند ج ماده ۱ «قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه» مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ (مصوبه اولیه مجلس شورای اسلامی) یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه را «تهیه بودجه سالیانه قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته آن به هیأت وزیران» عنوان می‌داشت؛ اما شورای نگهبان طی نظریه شماره ۵۹۶۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۵ بند مذکور را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته و بیان داشت که «اگر لفظ "تهیه" تبدیل به "پیشنهاد" شود، مشکل حل می‌گردد» (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۵۸). این نشان می‌دهد که رویه شورای نگهبان در مورد بودجه قوه قضائیه نیز بر مبنای اختیار مطلق دولت در این امر و عدم عدول از آن می‌باشد.

چنین برداشتی از قانون اساسی حداقل در مورد برخی از نهادهای سیاسی کشور دارای تبعات مهمی است؛ زیرا گاهی لزوم حفظ استقلال برخی از نهادها ایجاب می‌کند که این نهادها بتوانند بودجه خود را بدون آن که نگران تغییر آن توسط دولت باشند، پیشنهاد کنند. تصور فرآیندی غیر از این بعضاً نهادهای مزبور را وارد چانه‌زنی با قوه مجریه خواهد کرد و قوه مجریه دقیقاً از این طریق می‌تواند آن را تحت فشار قرار دهد و منویات خود را در بسیاری از موارد عملی کند.

شورای نگهبان در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ پس از کاهش بودجه آن شورا توسط مجلس این‌گونه اعلام نمود که «نظر به اینکه شورای نگهبان با بودجه تصویبی در مجلس شورای اسلامی و همچنین بودجه منظور شده در لایحه دولت نمی‌تواند وظیفه‌ای را که قانون اساسی به عهده آن گذاشته در امر نظارت بر انتخابات بویژه در امور آموزش ناظرین انتخابات ریاست جمهوری و میان‌دوره‌ای مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری به انجام برساند، از این جهت عدم تأمین نیاز بودجه شورای نگهبان موجب اختلال در امر نظارت و خلاف اصول ۹۹ و ۱۱۸ قانون اساسی شناخته شد»^۱.

مبنای استدلال ذکر شده در متن نظریه فوق که به اخلال در امور و عدم امکان انجام وظایف تکیه کرده است، می‌تواند از طرف شورای محترم نگهبان در نحوه تفسیر اصول مربوط به قانون اساسی راجع به چگونگی تعیین بودجه قوه قضائیه که سر و کار آن با جان و مال و ناموس مردم است نیز مورد توجه قرار گیرد. البته، این استدلال در

۱. قابل دسترسی در: <http://www.hvm.ir/LawDetailNews.aspx?id=44691&word>.

جای خود قابل نقد است؛ زیرا اگرچه اجرای درست و صحیح وظایف، وابستگی زیادی به مسائل مربوط به امور مالی و بودجه‌ای دارد اما تأمین امور مالی به معنای آن نیست که بودجه شورای نگهبان بدون هیچ‌گونه نظارت و توجیهی و تنها بر مبنای این که برای اجرای وظایف نیاز است، بدون دخالت و همکاری سایر قوا، در بودجه عمومی درج شود. البته، طبق همین استدلال (همان‌طور که قبلاً هم در بحث فلسفه استقلال مالی قوه قضائیه بیان شد) باید گفت که به دلیل وظیفه خطیری که این قوه در ارتباط با تعدی دولتمردان و احیای حقوق مردم و جلوگیری از تجاوزهای دولت به مردم و صیانت از حاکمیت قانون و نظارت قضایی دارد، باید بیش از سایر نهادها استقلال مالی آن تأمین شود تا بتواند هرچه شایسته‌تر به این وظایف اساسی و مهم عمل کند. بنابراین، نگرانی و استدلال شورای نگهبان در مورد تبعات عدم تأمین نیاز بودجه‌ای شورای نگهبان، در مورد قوه قضائیه بیشتر قابل تأمل است.

۶. راهکارهای خروج از مشکلات نظام بودجه‌ای موجود در قانون اساسی

با توجه به مباحثی که بیان شد و با بررسی نظام‌های مختلف و کشورهای متعدد در این موضوع و همچنین، واکاوی و بیان مشکلات ساختاری و حقوقی در فرآیند تصویب بودجه قوه قضائیه، برای ارتقای هرچه بیشتر استقلال مالی قوه قضائیه و حل معضلات بودجه‌ای این قوه به بیان راهکارهایی خواهیم پرداخت.

۶-۱. تصویب قانونی مبنی بر عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه قوه قضائیه

به موجب این راهکار، نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید با ارائه طرحی دولت را موظف کنند تا لایحه پیشنهادی از سوی قوه قضائیه در زمینه بودجه این دستگاه را بدون دخل و تصرف به مجلس ارائه کند.

این راهکار، با اصل ۵۲ ق.ا که دولت را مأمور تهیه بودجه دانسته است تعارضی ندارد، بلکه در یک همکاری سیستمی، بودجه قوه قضائیه توسط همان قوه به دولت داده می‌شود تا در برنامه بودجه سالانه کشور درج گردد. همچنین، این پیشنهاد موافق اصل ۵۷ ق.ا است که قوا را مستقل از یکدیگر دانسته است؛ چون عدم استقلال مالی قوه قضائیه می‌تواند نافی این استقلال باشد و در صورتی که مغایر با قانون اساسی نیز شناخته شود می‌توان از ساز و کار مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تصویب این

قانون استفاده کرد تا از این طریق بودجه قوه قضائیه نیز مانند بودجه دولت به صورت مستقل مورد برنامه‌ریزی و اجرا قرار گیرد.

۶-۲. ایجاد بانک مستقل در قوه قضائیه

یکی از راهکارهایی که می‌تواند در تحقق استقلال قوه قضائیه تأثیرگذار باشد آن است که بودجه و اعتبار قوه قضائیه باید مستقل از بودجه مملکتی باشد و به نوعی به وسیله قوه قضائیه تنظیم شود. پر واضح است که برای رسیدن به این هدف لازم است منابع مختص به این قوه به خود آن قوه اختصاص داده شود. مبالغی که مردم به دادگستری می‌دهند اگر به خزانه واریز نشود و به جای آن به حسابی زیر نظر دادگستری واریز شود و دولت در بودجه روی آن حساب نکند، خود این مبالغ می‌تواند مشکلات دادگستری را حل کند. ایجاد یک بانک مستقل در قوه قضائیه می‌تواند به این امر جامه عمل بپوشاند.

۶-۳. ارائه نظریات تفسیری از سوی شورای نگهبان مبنی بر تحدید حدود اختیارات

دولت در تغییر بودجه قوه قضائیه

شورای نگهبان به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی و مرجعی که تفاسیرش در حکم قانون اساسی است، با عدول از نظریات گذشته و ارائه نظریات جدید و متناسب با شرایط فعلی نظام حقوقی و مشکلات موجود می‌تواند راهگشای بسیاری از معضلات ساختاری بودجه قوه قضائیه باشد. این نهاد می‌تواند با تفسیر مناسب از اصل ۵۲ ق.ا، صلاحیت و قدرت مطلق قوه مجریه در مورد تغییر بودجه دستگاه قضا را محدود کرده و و بیان دارد که بودجه این قوه نباید توسط دولت تغییر یابد.

۶-۴. تصویب طرحی مبنی بر اختصاص درصد مشخصی از بودجه به قوه قضائیه

یکی از راهکارهایی که می‌توان در این زمینه ارائه نمود تصویب طرحی از سوی نمایندگان مبنی بر اختصاص درصد مشخصی از بودجه به قوه قضائیه است تا این قوه از نوسانات مالی و بودجه‌ای سنواتی در امان بماند. از جمله کشورهایی که این شیوه را اجرا می‌کنند می‌توان به هند و پاراگوئه اشاره کرد. در پاراگوئه سه درصد از بودجه مملکتی به قوه قضائیه اختصاص دارد و کمتر از این قابل تصویب نمی‌باشد. البته، به نظر می‌رسد که آمادگی برای اجرای این راهکار در ایران همچنان وجود ندارد.

۵-۶. بازنگری در قانون اساسی

آخرین راهکاری که می‌توان در نظر داشت تغییر قانون اساسی است و با توجه به بحث‌هایی که در هنگام تدوین قانون اساسی و همچنین بازنگری آن در مورد استقلال مالی قوه قضائیه و راهکارهای تأمین این استقلال پیش آمد، راه‌حل‌های صریح و متناسبی برای قوه قضائیه، مصون از تأثیرات قوای دیگر به‌ویژه قوه مجریه طراحی و اجرا شود که هم مناسب شأن بالای قوه قضائیه در حقوق اساسی ایران باشد و هم در راستای نظام‌های حقوقی دنیا در زمینه اعطای هرچه بیشتر استقلال مالی به این قوه قرار گیرد. راهکارهایی که در زمینه حفظ استقلال قوه قضائیه در بسیاری از کشورهای دنیا وجود دارد می‌تواند الگوی نظام حقوقی ما باشد و با اقتباس از این نظام‌ها و اعمال آن در قانون اساسی جدید می‌توان بسیاری از معضلاتی را که قوه قضائیه با آنها دست و پنجه نرم می‌کند از بین برد. برای نمونه، می‌توان عدم صلاحیت دولت در تقلیل بودجه پیشنهادی دستگاه قضا را در قانون اساسی پیش‌بینی کرد تا پیشنهاد آن قوه بدون تغییر، در لایحه بودجه گنجانده شود. همچنین، با فراهم آوردن امکان ارسال مستقیم لوایح دستگاه قضا به مجلس و حضور مقامی از قوه قضائیه در مذاکرات مربوط به تصویب بودجه این نهاد در پارلمان و استماع نظرات وی می‌توان به ارتقای استقلال مالی در قوه قضائیه کمک کرد.

نتیجه

استقلال مالی قوه قضائیه دارای وابستگی و ارتباط تنگاتنگی با نظام بودجه‌ریزی و چگونگی تصویب بودجه این قوه می‌باشد و در این راستا دو نظام عمده بودجه‌ای مشتمل بر الگوی قضایی و الگوی دولتی به وجود آمده است. بررسی این الگوها در کشورهای مختلف نشان‌دهنده آن است که کشورهایی که نظام بودجه‌ریزی مربوط به قوه قضائیه را طوری پیش‌بینی نموده‌اند که این قوه بتواند نقش مستقلی در تهیه آن داشته باشد و همچنین، پارلمان هنگام تصویب قانون بودجه از نظریات قوه قضائیه استفاده نماید، بهتر توانسته‌اند استقلال قضایی را تأمین و به عنوان یک نظام الگو در زمینه ارتقای جایگاه قوه قضائیه ایفای نقش کنند.

در ایران به‌رغم تغییر اساسی موقعیت مدیریت قوه قضائیه در ساختار سیاسی کشور در مقایسه با پیش از انقلاب اسلامی، قانون اساسی راهکارهای چنین استقلالی را برای این قوه به نحو کافی در سایر اصول و نیز قوانین و مقررات دیگر ارائه نکرده است و وضعیت بودجه‌ای و ساختاری این قوه با سایر قوا قابل مقایسه نیست. تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور، از جمله بودجه قوه قضائیه کماکان بر اساس قوانین مصوب پیش از انقلاب اسلامی مانند قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ و با تکیه بر اصولی چون «اصل وحدت بودجه» مستتر در اصل ۵۲ قانون اساسی صورت می‌پذیرد. این قوانین که بر اساس مفروضات رژیم سابق وضع شده‌اند، با توجه به این که در شرایط فعلی ایران چنین فضایی وجود ندارد، بنابراین، ریاست قوه مجریه بی‌آنکه مانند رژیم سابق به نحوی پاسخگوی عملکرد قوه قضائیه باشد، ابتکار عمل را در مورد تعیین بودجه و امور مالی این قوه در اختیار دارد. اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز نمی‌تواند اختیار تعیین مستقل بودجه دستگاه قضا را محدود نماید؛ چراکه توجه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که اطلاق اصل مذکور در حد مخاطب شامل قوه قضائیه نمی‌شود و بیشتر ناظر بر روابط دولت و مجلس و نه قوه قضائیه است. با راهکارهایی همچون تصویب قانونی مبنی بر عدم شناسایی صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه، ارائه مستقیم بودجه پیشنهادی به پارلمان، تخصیص درصد مشخصی از بودجه کل کشور به قوه قضائیه، ایجاد بانک مستقل مدیریت منابع مالی دستگاه قضا، تغییر قانون اساسی و گنجاندن راه‌حل‌های فوق در آن می‌توان استقلال مالی دستگاه قضا را در ایران ارتقا بخشید.

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

۱. آقای طوق، مسلم؛ وضعیت بودجه قوه قضائیه در پرتو اصول قانون اساسی، پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۳.
۲. امامی، محمد؛ حقوق مالیه عمومی، میزان، چاپ سوم، تهران، ۱۳۸۹.
۳. پروین، خیرالله و آئینه نگینی، حسین؛ شأن قضایی رئیس قوه قضائیه: از نفی تا اثبات، دانش حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۲، ۱۳۹۴، صص ۱۲۲-۸۹.
۴. پروین، فرهاد؛ اهداف و وظایف قوه قضائیه در قانون اساسی، اندیشه حوزه، شماره ۴۳ و ۴۴، ۱۳۸۲.
۵. حبیب زاده، محمدجعفر؛ کرامت، قاسم و شهبازی نیا، مرتضی؛ استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۴، شماره ۴، ۱۳۸۹.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۶.
۷. عزیززاد، مهسا؛ مطالعه تطبیقی استقلال قضات کیفری در پرتو حقوق ایران و اسناد بین‌المللی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۰.
۸. عمید زنجانی، عباسعلی؛ کلیات حقوق اساسی، مجد، تهران، ۱۳۸۷.
۹. غمامی، مهدی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۹۰.
۱۰. فلاح زاده، علی محمد و همکاران؛ تفکیک مرزهای تقنین از اجرا، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، تهران، ۱۳۹۳.
۱۱. موسی زاده و همکاران؛ دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۸۹-۱۳۵۹)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، ۱۳۹۰.
۱۲. مهرپور، حسین؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹.

ب. منابع انگلیسی

13. African center for justice and peace studies; *The Judiciary In Sudan: Its Role In The Protection Of Human Rights During The Comprehensive Peace Agreement Interim Period(2005-2011)*, 2012.

14. Brennan, Jmes T.; *Judicial Fiscal Independenc*, University Of Florida Law Review, Vol. XXIII, 1971.
15. Flec, Zoltan; *Monitoring The EU Accession Process: Judicial Independence*, Central European University Press, 2001.
16. Lauth, Tomas P. O.; *The Separation of Power Principle؛ And Budget Decision-Making, In Budget Theory In Public Sector*, Edited by Aman Khan and Bartley Hildreth, westpotrt, Quorum books. 2000.
17. Maseru; *Financial independence of the courts*, Southeran african judges commission, SAJC, 2007.
18. Mclachlin, Beverley; *Judicial Independence: A Functional Perspective*, Oxford University Press, 2009.
19. National Commission to Review the Working of the Constitution; *Financial Autonomy of the Indian Judiciar*, 2003, (Available at: <http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v2b2-1.htm>).
20. Polokwane; *Safeguarding South Africa's Judicial Independence*, 2008, (Available at: www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/government/gov.pdf).
21. Waltman, Jeord L. & Kemmeth, M.; *Political Rule of Law Court in Democracies*, NewYork, St Martins Press, 1998.

**Budget and Judiciary
in the Light of Iranian Laws with a Comparative Perspective**

Kheirollah Parvin*
Maziar Khademi**

Received: 05/12/2017

Accepted: 10/03/2018

Abstract

The financial independence of the judiciary is closely related to the type of budgeting system of a country and is mainly emphasized by the separation of the executive and judiciary in the area of proposing and approving the judicial budget, which has created two models of judiciary and executive. In the first place, the role of the judiciary in determining its budget is independent and decisive, but in the public model, the organs of the executive branch are significantly involved in this process. In Iran, despite the constitutional emphasis on the independence of the judiciary, according to the system of budget programming by executive branch, which governs the judiciary, and also based on a number of principles of the Constitution such as Article 52 and Article 126, the government has the discretionary power to change the proposed budget of the judiciary, indicating the lack of financial independence of the justice system of the country. By enacting a law that prevents the state to change the proposed budget of the judiciary or provides for direct presentation of the judiciary budget to parliament or allocates a certain percentage of country budget to the judiciary or establishes an independent bank for management of financial resources of the judiciary and, or by modification of the Constitution in this regard, the independence of the judiciary system may be improved.

Key words: *Judicial Independence, Financial Independence, Judicial Model, State Pattern, Principle of Unity of Budget.*

*Associate Professor at Law and Political Science Faculty of Tehran University.
kxparvin@ut.ac.ir

**MA in Public Law of Allameh Tabataba'i University.
mazyarkhademi@gmail.com