

استقلال استخدامی قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران

حسین بابایی^۱، ولی رستمی^{۲*}

چکیده

از زمان شکل گیری دولت به معنای امروزی آن در ایران و انقلاب مشروطه، مفهوم استقلال دستگاه قضایی در قوانین اساسی ما تثبیت شده، اما در چگونگی تحقق آن با توجه به دوره‌های زمانی و مقررات تدوین شده در سطح قانون اساسی و قوانین عادی تفاوت‌های چشمگیری ایجاد شده است. شایسته است که روند استقلال استخدامی دستگاه قضایی را که خود مؤلفه‌ای از استقلال اداری تلقی می‌شود، به صورت یک روند تاریخی مشاهده کنیم. در این روند، قوه قضاییه از حالت یک نظام دادگستری تحت لوای قوه مجریه به نهادی مستقل با خط ارتباطی ضعیف‌تر با قوه مجریه تبدیل شده است. تحولات قانون اساسی نیز بازتاب این پیشرفت است. اما قوانین عادی از این پیشرفت که قانون اساسی بنیانگذار آن بوده، عقب مانده است، به طوری که برای برخی مقررات استخدامی قضات هنوز مقرراتی لازم‌الاجرا هستند که تحت لوای قانون اساسی مشروطه و متناسب با آن تدوین شده‌اند. این تعلل در روزآمد ساختن قوانین موجب ابتکار عمل آیین‌نامه‌ای قوه قضاییه شده، ضمن آنکه تلاش‌هایی از سوی این قوه برای تقدیم لوایح قانونی به مجلس صورت گرفته است.

کلیدواژگان

استقلال نهادی، استقلال استخدامی، استخدام قضات، استخدام غیرقضات، قانون اساسی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ایران.

Email: Hoseynbabaei7@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده

Email: vrostami@ut.ac.ir

مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۳۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۶/۱۹

مقدمه

مفهوم استقلال استخدامی در ایران مسئله‌ای تاریخی است، بدین معنا که تحولات تاریخی و گام به گام در جهت استقلال قضایی تا به امروز نشان از آن دارد که به یکباره این امر محقق نشده است. در برهه‌های مختلف با توجه به درکی که از اوضاع جدید و پیشرفت‌های مورد نیاز در دستگاه قضایی داشته‌ایم، قوانینی تدوین شده‌اند که قوانین گذشته را تکمیل کرده‌اند. حقیقت امر آن است که در مورد استخدام کارکنان قضایی و غیرقضایی متکی به دستاوردهای گذشته نیز هستیم و خط ارتباطی ما با قوانینی که در ابتدای شکل‌گیری نظام دادگستری در ایران تصویب شده‌اند، قطع نشده است. از همین رو امروزه بیش از هر زمان دیگر نیاز به تدوین قوانین مستقل، روزآمد و کارآمد در مسائل استخدامی قوه قضاییه احساس می‌شود. بررسی پیش رو ما را در درک بهتر وضعیت مقررات استخدامی دستگاه قضایی یاری می‌سازد. از این رو، مقاله حاضر ابتدا مفهوم استقلال استخدامی را در چارچوب نظری استقلال قضایی و نهادی بررسی می‌کند و سپس همگام با تحولات قانون اساسی، به جایگاه استقلال استخدامی در قوه قضاییه قبل و بعد از انقلاب اسلامی می‌پردازد.

استقلال استخدامی دستگاه قضایی

استقلال قضایی مفهومی تاریخی و حقوقی است. درک امروزی ما از استقلال دستگاه قضا ثمره پژوهش‌ها، نظریات و گاه مجاهدت‌های نخبگان حقوقی و سیاسی برای استقرار عدالت و دادگستری بوده است. تحولات سیاسی از جمله انقلاب‌ها نیز به بستری تاریخی برای استقرار ایده‌های نو در عرصه ساختار حکومت و چیدمان قضایی کشور بدل شده است. ایده تفکیک قوا نیز همواره بر وجود قوه قضاییه مستقل تأکید داشته است.

۱. استقلال قضایی در پرتو اصل تفکیک قوا

نظریه تفکیک قوا بر این ایده بنا نهاده شده است که اگر قدرت کنترل نشود، حق‌ها و آزادی‌های شهروندان در معرض تهدید قرار می‌گیرد. قدرت را باید محدود کرد، وگرنه به خودی خود به نابودی ارزش‌هایی منجر می‌شود که برای ترویج آنها ایجاد شده است؛ ارزش‌هایی از جمله عدالت، آزادی، برابری و احترام به مالکیت. شیوه به‌کارگیری کنترل قدرت نیز ارتباطی با وثیق با سنت تدوین قانون اساسی دارد. تدوین مقررات مربوط به تفکیک قوا در قانون اساسی شیوه‌ای از حکومت را پایه‌گذاری می‌کند که مانع استبداد و ایجاد قدرت مطلقه می‌شود (Vile, 1998: 1-2).

جان لاک و منتسکیو در اندیشه‌های خود با طرح نظریه تفکیک قوا موجب تزلزل در اقتدار حکومت‌های استبدادی شدند. جان لاک سه قوه مجریه، مقننه و فدراتیو (مربوط به امور خارجه) را از هم تفکیک کرد.^۱ بعدها منتسکیو در نظریه تفکیک قوا این ایده را به گونه‌ای دیگر تدوین کرد و قائل به تفکیک سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه شد. این ایده ابزار کارآمدی برای مقابله با هر گونه استبداد در تمامی اشکال آن تلقی شد. منتسکیو در اثر مشهور خود (روح‌القوانین)، بیان می‌دارد از آنجا که براساس تجربه همیشگی بشر، هر کس از قدرت برخوردار باشد مایل به سوءاستفاده از آن است، باید راهکاری ایجاد کرد که قدرت، قدرت را کنترل کند. هر یک از قوای سه‌گانه باید در اختیار افراد یا نهادهای جداگانه قرار گیرد، به طوری که آنها نتوانند مانع سوءاستفاده یکدیگر از قدرت شوند (Bok, 2014).

منتسکیو بر آن است که دستگاه قضا باید صرفاً تابع قانون و سخنگوی آن باشد، بدون آنکه ملاحظات و دیدگاه‌های قانونگذاران و دولتمردان بتواند آرای محاکم را از مسیر قانون منحرف کند (Waldron, 2016). «آزادی وجود نخواهد داشت اگر قدرت قضایی از قدرت قانونگذاری و قدرت اجرایی منفک نباشد. اگر نهاد قضایی با قدرت قانونگذاری متحد گردد، سلطه بر زندگی و آزادی شهروندان خودسرانه خواهد بود و قاضی خود قانونگذار خواهد بود. اگر با قدرت اجرایی متحد شود، قاضی می‌تواند قدرت یک سرکوبگر را داشته باشد» (Montesquieu, 1989: 157).

۲. استقلال نهادی قوه قضاییه

استقلال قضایی در دو سطح قابل شناسایی است: استقلال فردی (استقلال در تصمیم‌گیری) و استقلال نهادی. در استقلال فردی به عدم وابستگی فرد قاضی در مسند قضاوت توجه می‌شود. هر گونه نفوذ و فشار خارجی بر قاضی در جریان یک دادرسی است که بی‌طرفی و عدم جانبداری فرد قاضی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع استقلال قاضی یک امر شخصی است. طبیعی است که وابستگی به احزاب یا ایدئولوژی خاص می‌تواند بر استقلال فکری قاضی و حالت درونی بی‌طرفی تأثیر منفی بگذارد.^۲

استقلال نهادی بدین معناست که دستگاه قضایی دارای حیاتی مستقل از دیگر قوا و نهادهای حکومتی باشد. مهم‌تر از همه، قوای مجریه و مقننه مکلفاند که به آرا و تصمیمات دستگاه قضایی احترام بگذارند و از آن اطاعت کنند. هر گونه نفوذ، تأثیرگذاری، فشار و تهدید از سوی این قوا بر قوه قضاییه ناقض اصل استقلال نهادی است. در واقع استقلال نهادی ملجأیی

۱. جان لاک اعمال قضایی را خارج از چارچوب وظایف دولت می‌داند، چراکه «منبعث از سرچشمه حاکمیت

سیاسی» نیست و در نتیجه آن را از فهرست تکالیف دولت حذف می‌کند (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۷۰).

۲. برای مطالعه بیشتر درباره استقلال قاضی، ر.ک: آقای طوق، ۱۳۹۶: ۴۷-۴۰.

است که نهاد قضایی در پناه آن و با هدف قضاوت تنها بر مبنای قانون، امکان مخالفت و عدم همسویی با سایر قوا را دارد (International Principles, 2007: 21). هدف وجودی یک قوه قضاییه مستقل از نظر سازمانی، حمایت از اقدامات نامناسب دولتی است که بر عملکرد دستگاه قضایی در مسائلی مانند انتصاب، ارتقا، انتقال، مسائل انتظامی و بودجه تأثیر می‌گذارد. برخی معتقدند که استقلال قضایی فقط مختص امور قضایی و دادگستری است و از این‌رو، امور مالی و استخدامی مسائلی غیرقضایی تلقی می‌شود که نباید در اختیار کسانی باشد که خود قضاوت می‌کنند (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۵۶). دیوان عالی کانادا نیز در قضیه والنته استقلال دستگاه قضایی را مربوط به اموری می‌داند که قضات در دادگاه انجام می‌دهند. دیوان سعی می‌کند که میان امور قضایی و امور اداری تمایز قائل شود و امور مربوط به مزایای مالی و استخدام و نظارت بر کارکنان دادگاه را صرفاً اداری تلقی کند. البته برخلاف نظر دیوان عالی کانادا، استقلال اداری، مالی و استخدامی، همگی ضامن استقلال نهادی هستند و تأثیر مستقیم بر استقلال فردی قاضی خواهد گذاشت (Franco, 2004: 564-65).

بحث استقلال نهادی دستگاه قضایی در چارچوب دو مؤلفه اصلی قابل طرح است؛ مؤلفه نخست استقلال اداری-استخدامی است که ناظر بر معیارهای پذیرفته‌شده برای کنترل قوه قضاییه بر امور اداری و استخدامی خود است. مؤلفه دوم استقلال مالی است که در خصوص عدم تضییق و تحدید عملکرد قوه قضاییه به دلیل بودجه ناکافی است. در ادامه استقلال استخدامی قضات و غیرقضات تشریح می‌شود.

۳. استقلال استخدامی قوه قضاییه

منظور از استقلال استخدامی آن است که تصمیم‌گیری در مورد سازماندهی قوه قضاییه و نحوه استخدام کارکنان قضایی و غیرقضایی و قضات و نظارت و عزل آنها بر عهده خود این قوه باشد. البته باید توجه داشت در این زمینه الگوی استاندارد برای تضمین استقلال قضایی وجود ندارد. در واقع، ما با مجموعه‌ای از روش‌های استقلال قضایی مواجهیم که در هر کشور ممکن است با توجه به ریشه‌های تاریخی، حقوقی و اجتماعی متفاوت باشد (Vicki, 2012: 65-66).

امروزه با عضویت در شورای اروپا، بیشتر کشورها یک شورای قضایی دارند که در انتخاب قضات، نظارت بر اساس ضوابط انتظامی و اداره دادگاه‌ها ایفای نقش می‌کند. تمامی کشورها یک وزارت دادگستری دارند که مسئول پیگیری امور مربوط به قانونگذاری در حوزه مدیریت دادگاه‌ها و دستگاه قضایی است؛ در برخی کشورها این مسئولیت بر عهده وزارت دادگاه‌هاست، مانند فنلاند و فرانسه. از این‌رو، مدیریت مؤثر دستگاه قضایی مستلزم همکاری نزدیک میان نهاد مدیریتی این قوه (مانند شورای قضایی) با وزارت دادگستری است. سازماندهی دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها توسط قانون مشخص می‌شود که طرح آن از طریق شورای قضایی یا

وزارت دادگستری (مانند فنلاند) یا هر دو آنها (مانند هلند، ایتالیا و فرانسه) انجام می‌پذیرد (Langbroek, 2017). گرایش عمومی در ایالات متحده نیز امروزه به سوی استقلال نهادی قوه قضاییه در انجام امور سازمانی و اداری خود است، به طوری که نقش مجالس ایالتی درباره ساختارهای قضایی و نصب و عزل قضات و حتی تعیین حقوق و مزایا بسیار کم‌رنگ شده است (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۵۱).

نظام استخدامی دستگاه قضایی پیش از انقلاب اسلامی

در مبحث حاضر تلاش بر آن است که تصویری روشن از تحولات قانونی و عملی قبل از انقلاب اسلامی در زمینه مقررات استخدامی دستگاه قضایی ارائه شود. باید توجه داشت که دستاوردهای قانونی این دوره صرفاً محدود به دوره زمانی خود نیست و گستره اجرای برخی از آنها تا روزگار امروز نیز ادامه دارد. در گفتارهای پیش رو ابتدا روند تحولات انقلاب مشروطه به طور خاص از نظر تدوین قانون اساسی و سپس رویکرد نظام دادگستری به مسائل استخدامی با تکیه خاص بر قوانین بررسی خواهد شد.

۱. تحولات انقلاب مشروطه

اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۶ اصل تفکیک قوا به سه شعبه مقننه، مجریه و قضاییه را بیان نموده و قوه مقننه را قوه‌ای مستقل اعلام می‌کند. بند ۲ این اصل مقرر می‌دارد: «قوه قضاییه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص است به محاکم شرعیه در شریعیات و به محاکم عدلیه در عرفیات». در اصل ۷۴ ذکر شده که «هیچ محکمه‌ای ممکن نیست منعقد گردد مگر به حکم قانون»، که تصدیق اصل قانونی بودن دادگاه و دادرسی است. متمم قانون اساسی با وجود مخالفت حاکمان شرع، در اصل ۸۶ با تصریح به عنوان دادگاه استیناف، اصل دودرجه‌ای بودن دادرسی را پذیرفته است. طبق اصل ۸۱، محل خدمت قضات را بدون محاکمه و ثبوت تقصیر نمی‌توان تغییر داد. این اصل مصونیت قاضی در قضاوت و امنیت شغلی او تأمین می‌کرد.

۲. نظام استخدامی قوه قضاییه مشروطه

قوه قضاییه تحت نظارت وزیر عدلیه قرار داشت که توسط شخص پادشاه منصوب می‌شد. اولین قانونی که تشکیلات عدلیه را تشریح کرده و به شرح نحوه تعیین و انتصاب قضات پرداخته است، قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلیحه مصوب کمیسیون عدلیه مورخ ۲۱ رجب ۱۳۲۹ قمری (۲۶ تیر ۱۲۹۰) است. قانون مزبور قانونی جامع است که علاوه بر

تشکیلات قضایی و آیین دادرسی و اجرای احکام، به بحث وکالت و تکالیف وکلا و نیز انتصاب قضات و برخی مقررات استخدامی آنها پرداخته است. براساس ماده ۱۴۹، انتصاب قضات عالی با تصویب وزیر عدلیه و صدور فرمان پادشاه انجام می‌پذیرد که این قضات شامل رؤسا و مستشاران دیوان تمیز، اعضای محاکم استیناف و رؤسای محاکم ابتدایی می‌شود. سایر قضات توسط وزیر عدلیه تعیین و به صدور حکم او منصوب می‌شوند. تنها موردی که امکان انتصاب خارج از وزارت عدلیه تعیین شده، مربوط به منشی‌های پارکه (دادسرا) است که توسط مدعی‌العموم آنها تعیین می‌شوند، با این حال حکم آنها نیز باید به تأیید وزارت عدلیه برسد. وزارت عدلیه وظیفه خود را برای تعیین و انتصاب مقامات قضایی از طریق برگزاری امتحان در وزارت عدلیه به انجام می‌رساند.

ماده ۱۵۸ قانون مزبور به شرح مواردی پرداخته که به معزول شدن دادرسان دستگاه قضایی و صاحب‌منصبان اداره دادسرا منجر می‌شود. علاوه بر ارتکاب جرائم به اشتغال به مشاغل دیگر نیز اشاره شده، در واقع، اشتغال به هر شغل دیگر را ممنوع اعلام کرده و این خود نشانه مهمی از تأکید بر استقلال قاضی است. تخلفات انتظامی دادرسان در مجلس رسیدگی اداری و دادگاه رسیدگی عالی رسیدگی می‌شود که در وزارت عدلیه مستقرند.

به طور کلی، از آنجا که حق نصب و عزل وزرا طبق اصل ۴۶ متمم قانون اساسی در اختیار پادشاه است، وزیر عدلیه نیز زیر نظر مستقیم وی مشغول به فعالیت است. از این‌رو، علی‌رغم وجود این قانون و مشخص شدن ترتیبات خاص محاکم و تشکیلات و انتصابات مقامات آن، قوه قضاییه جزئی از دستگاه اجرایی کشور تلقی می‌شود و استقلال اداری و استخدامی آن نیز تحت شعاع همین وابستگی قرار می‌گیرد. به همین دلیل ماده ۱۶۳ قانون مزبور، دادرسان و صاحب‌منصبان و تمامی مستخدمان عدلیه را مستخدمان دولت می‌داند که از همان حقوق و امتیازات سایر مستخدمان دولتی برخوردارند. اساساً این قانون برخی مقررات استخدامی خاص را در مورد نصب و عزل و وظایف دادرسان و دادستان‌ها و حتی مأموران اجرا و احضار ذکر می‌کند، اما این افراد در سایر موارد تابع مقررات استخدام کشوری تلقی می‌شوند. بنابراین، وابستگی دستگاه قضایی و وزارت عدلیه به قوه مجریه از یک سو و تبعیت از مقررات اداری و استخدامی مأموران دولتی از سوی دیگر نافی استقلال استخدامی دستگاه قضایی بوده است. با وجود این، وجود چنین قانونی که به طور خاص به قضات و پرسنل اداری دستگاه قضایی و وظایف اختصاصی آنها پرداخته، شایان توجه است.

بعد از آن مجلس قوانین مختلفی را در مورد استخدام تصویب کرد. قانون استخدام حکام محاکم عدلیه و صاحب‌منصبان پارکه مصوب حمل ۱۳۰۲ به فاصله‌ای اندک جای خود را به قانون استخدام قضات و صاحب‌منصبان پارکه و مباشران ثبت اسناد مصوب ۱۳۰۶ داد. در قانون اخیر به طور دقیق معلومات مورد نیاز برای امتحان کتبی و شفاهی مشخص شده بود. در اینجا نیز

انتصاب تمامی قضات به انتخاب وزارت عدلیه و فرمان پادشاه امکان‌پذیر است. مدعی‌العموم تمیز (رئیس دیوان عالی کشور) نیز به همین ترتیب تعیین می‌شود، اما صاحب‌منصبان پارکه به پیشنهاد مدعی‌العموم تمیز، تصویب وزیر عدلیه و فرمان پادشاه منصوب می‌شوند (ماده ۱۰). ارتقا و ترفیع نیز زیر نظر وزارت عدلیه و مطابق قانون انجام می‌گیرد. رسیدگی به تخلفات انتظامی در صلاحیت محکمه انتظامی خواهد بود. همچنان قضات و سایر صاحب‌منصبان قضایی مستخدم دولت محسوب می‌شوند و جز در موارد احصاء شده در این قانون، تابع برخی مقررات قانون استخدام کشوری (برای مثال مقررات مربوط به بازنشستگی) نیز هستند. علاوه بر این، سایر کارکنان وزارت عدلیه و محاکم نیز مستخدم رسمی دولت و تابع آن مقررات استخدامی‌اند. در کنار این قانون، قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۲۷ تیرماه ۱۳۰۷ تصویب می‌شود که تقریباً همان تشکیلات دادرسی قبلی را تجدید می‌کند، اما با نظم و ترتیبات دقیق‌تری به آنها می‌پردازد. در عین حال، همچنان نهاد وکالت و صدور پروانه وکالت زیر نظر وزارت عدلیه قرار دارد.

تا این زمان، شرط داشتن تابعیت ایران و اعتقاد به دین اسلام جزء شرایط اصلی تصدی مقام قضایی محسوب می‌شد. در کنار آن برگزاری امتحان یا داشتن معلومات لازم پیش‌بینی شده بود. شرط سن نیز در قانون استخدام قضات مصوب ۱۳۰۶، ۲۵ سال در نظر گرفته شد و برای محاکم شرع و فقهای صلح نیز پیش‌بینی شد که قضات باید دارای مقام اجتهاد باشند. قانون تشکیلات عدلیه مصوب تیر ۱۳۰۷ نیز تشکیلات وزارت دادگستری را شامل پنج اداره دانست که آخرین آنها اداره ثبت اسناد و املاک بود. در واقع قوانین مصوب ۱۳۰۶ و ۱۳۰۷ تحت تأثیر تلاش‌های میرزا علی‌اکبر داور برای تأسیس نظام عدلیه جدید تدوین شدند.

میرزا علی‌اکبر داور، وزیر عدلیه وقت، در سال ۱۳۰۵ تشکیلات عدلیه را منحل کرد و با تفویض اختیار از مجلس، تشکیلات جدید عدلیه را نهایتاً در سال ۱۳۰۶ ایجاد و قانون اصول محاکمات (آیین دادرسی) را اصلاح کرد. از دیگر تحولات، ایجاد پارکه (دادسرا) بود که زیر نظر مدعی‌العموم (دادستان) اداره می‌شد. دادستان تعدادی معاون به نام وکیل عمومی (دادیار) داشت و تعدادی مستنطق (بازپرس) هم به‌عنوان قاضی تحقیق داشت که وظیفه کشف جرم و احراز مجرمیت یا برائت متهم را بر عهده داشتند. علاوه بر این در بهمن‌ماه ۱۳۰۷، «دیوان جزای عمال دولت» تشکیل شد که به اتهامات و اختلاس و دزدی اداری رسیدگی می‌کرد. همچنین «هیأت تفتیشیه مملکتی» (سازمان بازرسی کشوری) زیر نظر وزیر عدلیه در آذر ۱۳۰۸ تشکیل شد (امین، ۱۳۸۲: ۵۲۹-۵۲۸).

یکی دیگر از مهم‌ترین تحولات در زمان دکتر مصدق روی دارد. وی با گرفتن اختیارات شش‌ماهه از مجلس شورای ملی در مرداد ۱۳۳۱، از طریق تهیه و تدوین لوایح قانونی، تعدادی

۱. درباره نقش علی‌اکبر داور و سایر بزرگانی چون سید محمد فاطمی، سید مصطفی عدل و شیخ محمد عبده در تحول نظام حقوقی و دادگستری ایران رک: مبارکیان، ۱۳۷۷.

از قوانین و مقررات مربوط به دادگستری را در جهت تقویت قوه قضاییه تغییر داد. از مهم‌ترین اصلاحات وی، واگذار کردن استخدام و انتقال قضات از وزارت دادگستری به یک هیأت قضایی پنج‌نفره (متشکل از رئیس دیوان کشور، دادستان دیوان کشور، دو نفر از رؤسای شعب دیوان کشور که به رأی مخفی هیأت عمومی دیوان کشور انتخاب می‌شدند، و مدیرکل وزارت دادگستری) بود. تغییر تشکیلات و افزایش دادگاه‌های عمومی نیز در صلاحیت این هیأت قضایی پنج‌نفره قرار گرفت. این اقدامات از اختیارات وزیر دادگستری و تأثیرگذاری قوه مجریه بر قوه قضاییه کاست و بر استقلال قوه قضاییه افزود (امین، ۱۳۸۲: ۵۳۵).

در سال ۱۳۴۳ قانون جدید استخدام قضات با عنوان قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی تصویب شد که در سال‌های ۱۳۴۷ و ۱۳۵۴ اصلاحاتی در آن اعمال شد. در این قانون داشتن تابعیت اصلی ایران، داشتن مذهب اسلام و امانت و حسن اخلاق، دانشنامه لیسانس در رشته قضایی و اتمام دوره کارآموزی به‌عنوان شرایط ورود به خدمت قضایی معرفی شده بود. مدت کارآموزی علمی و عملی در ابتدا دو سال بود که براساس اصلاحات به شش ماه تقلیل یافت. اگر دوره کارآموزی موفقیت‌آمیز نباشد، وزارت دادگستری می‌تواند این اشخاص را بدون انجام امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی به شغل اداری منصوب کند. چنانکه پیداست مسئولیت کامل انتصاب قضات همچنان به‌طور کامل بر عهده وزارت دادگستری است که خود بخشی از قوه مجریه است. به همین ترتیب، مقررات مربوط به سنوات خدمت، سن و حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه جز در پاره‌ای موارد که به‌صراحت در قوانین دیگر بیان شده، تابع مقررات استخدام کشوری است.

از موارد استثنایی خارج از شمول استخدام کشوری می‌توان به تبصره ماده ۴ قانون مربوط به اصلاح هزینه‌های دادگستری، تعیین معیار حقوق قضات مصوب ۱۳۳۴ اشاره کرد که یک‌سی‌ام آخرین حقوق قضات را (به‌جای یک‌سی‌ام متوسط حقوق در قانون استخدام کشوری) برای تعیین حقوق بازنشستگی پایه ملاک قرار می‌دهد. مورد دیگر، سن بازنشستگی قضات است که براساس ماده ۱۰ قانون متمم سازمان دادگستری و اصلاح قسمتی از لایحه اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۳۳۵، سن شناسنامه‌ای ۷۰ سال تعیین شده است. امتیازهای دیگر نیز مربوط به حق اولاد، حق مسکن، حق تأهل و غیره همانند سایر مستخدمان رسمی کشور است. این اصول و مقررات تا زمان ریاست شورای عالی قضایی و قبل از بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸ پابرجا بودند (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۴۱۸).

نظام استخدامی قوه قضاییه در زمان حکومت قانون اساسی ۱۳۵۸

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ اختیارات وزارت

دادگستری بسیار محدود می‌شود و به موجب لایحه قانونی شورای انقلاب (مصوب ۵۹/۱/۱۹) و به دنبال آن، ماده واحد مصوب همان شورا (۵۹/۴/۲۲)، ابتدا مسئولیت‌های وزیر دادگستری به طور موقت به شورای سرپرستی وزارت دادگستری و سپس در راستای اجرای قانون اساسی ۱۳۵۸ به شورای عالی قضایی سپرده شد. تشکیل شورای عالی قضایی گامی مهم در بیرون آمدن دستگاه قضایی از سلطه قوه مجریه تلقی می‌شود. اصل ۵۶ قانون اساسی ۵۸ که پس از بازنگری نیز دست‌نخورده باقی ماند، قوه قضاییه را قوه‌ای مستقل تعریف می‌کند که «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» است.

شورای عالی قضایی براساس اصل ۱۵۸ دارای پنج عضو است: رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و سه قاضی مجتهد و عادل به انتخاب قضاة کشور. رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل براساس اصل ۱۶۲ افرادی مجتهد، عادل و آگاه به امور قضایی‌اند که رهبری آنها را ضمن مشورت با قضاة دیوان عالی کشور منصوب می‌کند. در مورد سه عضو انتخاب‌شونده شورای عالی قضایی نیز طبق آیین‌نامه مربوط، تشخیص صلاحیت اجتهاد و عدالت نامزدهای انتخاباتی بر عهده مقام رهبری بود (گرچی، ۱۳۹۵: ۲۵۸).

وظایف شورای عالی قضایی به‌عنوان بالاترین مقام قوه قضاییه در اصل ۱۵۷ بیان شد: ۱. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل ۱۵۶، ۲. تهیه لوایح قضایی متناسب با نظام جمهوری اسلامی، ۳. استخدام قضاة عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری، طبق قانون. از متن قانون اساسی ۱۳۵۸ چنین برمی‌آید که استخدام کارکنان غیرقضایی بر عهده شورای عالی قضایی نیست. در واقع کارکنان اداری دادگستری در امور استخدامی تابع مقررات راجع به مستخدمان رسمی کشورند. بررسی مقررات اداری و استخدامی نیز حاکی از آن است که این شورا در مسائل استخدامی قضاة، همچنان قائل به شمول برخی مقررات قانون استخدام کشوری بوده است. در مورد دوره کارآموزی، ماده واحد «قانون تشخیص لزوم کارآموزی بر متقاضیان امر قضا» مصوب ۱۳۶۶/۴/۲۱، تشخیص لزوم کارآموزی یا معافیت از این دوره را بر

۱. اصل ۱۵۶: «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند.
۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.
۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین.
۴. کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام.
۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

عده شورای عالی قضایی گذاشته بود. این امر استثنایی بر قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی ۱۳۴۳ و اصلاحات آن تلقی می‌شد و امکان این را فراهم می‌ساخت که افرادی بدون گذراندن دوره کارآموزی به مقام قضایی گمارده شوند. این مسئله مورد انتقاد برخی حقوقدانان قرار گرفت (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۴۰۹).

قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۴ نیز شرایطی متفاوت را برای انتخاب قضات پیش‌بینی می‌کند: مرد بودن، ایمان و عدالت و تعهد عملی به موازین اسلامی و وفاداری به نظام جمهوری اسلامی، طهارت مولد، تابعیت ایران و انجام خدمت وظیفه یا معافیت از آن، صحت مزاج و عدم اعتیاد، دارا بودن اجتهاد به تشخیص شورای عالی قضایی یا اجازه قضا از جانب شورای عالی قضایی به کسانی که دارای لیسانس قضایی یا لیسانس الهیات رشته منقول یا لیسانس دانشکده علوم قضایی و اداری وابسته به دادگستری یا مدرک قضایی از مدرسه عالی قضایی قم هستند یا طلابی که سطح را تمام کرده و دو سال خارج فقه و قضا را با امتحان و تصدیق جامعه مدرسین دیده باشند، مادامی که به اندازه کافی مجتهد جامع‌الشرایط در اختیار شورای عالی نباشد. ماده واحده قانون الحاق پنج تبصره به قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۳، چگونگی تبدیل رتبه‌های قضایی به اداری یا بازنشسته کردن قاضیانی را که نمی‌خواهند به کارمند اداری تبدیل شوند، پیش‌بینی کرده است. در تصویب‌نامه شورای عالی قضایی مصوب نشست‌های ۶۷/۲/۲۱ و ۶۷/۲/۱۹ نیز اختیار تغییر سمت دارندگان پایه‌های قضایی به اداری به وزارت دادگستری داده شده است که پس از بازنگري این امر به رئیس قوه قضاییه محول شد. به هر روی در سایر امور استخدامی قضات راجع به عزل و نصب و ترفیع و سنوات خدمت و بازنشستگی همان مقررات پیشین حاکم است (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۴۱۸).

وزارت دادگستری طبق اصل ۱۶۰ قانون اساسی ۱۳۵۸ تنها وظیفه برقراری روابط میان قوه قضاییه با سایر قوا را بر عهده داشت و وزیر دادگستری با پیشنهاد شورای عالی قضایی و انتخاب نخست‌وزیر منصوب می‌شد. شورای عالی قضایی نخستین گام برای استقلال نهادی قوه قضاییه بود و این انتقال مسئولیت در سال‌های ابتدایی با مشکلاتی در انجام امور اداری و اجرایی همراه بود.

نظام استخدامی قوه قضاییه پس از بازنگري قانون اساسی

با بازنگري در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، قوه قضاییه تحت ریاست رئیس قوه قضاییه قرار گرفت که توسط رهبری به مدت پنج سال انتخاب می‌شود. وی بایست فردی مجتهد، آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر باشد. وظایف رئیس دستگاه قضایی دقیقاً همان وظایف شورای عالی قضایی است که این بار در اصل ۱۵۸ ذکر شده است. اما از فحوای اصل ۱۵۷ و قسمت دوم

۱. اصل ۱۵۷ قانون اساسی: «به‌منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام

اصل ۱۶۰ به‌وضوح پیداست که علاوه بر وظایف مذکور، رئیس قوه قضاییه دارای اختیارات کامل اداری، اجرایی و مالی و اختیارات استخدامی در مورد کارمندان غیرقضایی نیز است. البته این نظر گاه مطرح می‌شود که اصل ۱۲۶ قانون اساسی^۲ با سپردن مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور به رئیس‌جمهور موجب ایجاد تعارض با اختیارات استخدامی و اداری رئیس قوه قضاییه شده است. در واقع، جامعیت این وظیفه رئیس‌جمهوری که عبارت «امور اداری و استخدامی کشور» دلالت بر آن دارد، گویی نوعی مسئولیت مستقیم و مطلق است که همه نهادهای حکومتی و هر سه قوه را در برمی‌گیرد. چنین دیدگاهی با فلسفه تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری که حاکم بر روابط استخدامی کل کارمندان دولتی باشد نیز سازگاری دارد.

از دو جهت می‌توان دلایلی بر رد این دیدگاه عنوان کرد؛ نخست آنکه باید این اصل را با توجه به سایر اصول تفسیر کرد و نمی‌توان نوع نظارت قوه مجریه بر امور اداری و استخدامی قوه قضاییه را به گونه‌ای تفسیر کرد که استقلال اداری و استخدامی دستگاه قضایی را محدود کند؛ دوم، مسئولیت رئیس قوه مجریه محدود به قوه مجریه است و نمی‌توان آن را به سایر قوا تعمیم داد. چه بسا نهادهای دیگری مانند شورای نگهبان نیز اختیارات اداری و استخدامی خاص دارند، بدون آنکه قوه مجریه در این زمینه مسئولیتی داشته باشد. تفسیر شماره ۱۰۶۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ نیز در خصوص اختیار تنظیم و ارسال لوایح قضایی بر استقلال اداری این قوه صحه می‌گذارد (ویژه، ۱۳۹۲: ۱۵-۱۰).

اصل ۱۶۰ در مورد اختیارات وزیر دادگستری است. وظیفه اصلی وی تنظیم روابط میان قوه قضاییه با سایر قواست، اما در صورت تفویض از سوی رئیس قوه قضاییه می‌تواند دارای اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات شود. بر همین اساس، از سال ۶۸، به مدت ۱۰ سال، کلیه اختیارات مالی و اداری و استخدامی غیر قضات به وزیر دادگستری تفویض شد. پس از سال ۷۸ رئیس جدید قوه قضاییه، مرحوم آیت‌الله شاهرودی، اختیارات مالی، اداری و استخدامی را به معاونت اداری مالی خود سپرد و به وزیر دادگستری تفویض نکرد. در دوره مدیریت کنونی قوه قضاییه نیز همین رویه ادامه دارد.

از تحولات دیگر می‌توان به حق انتصاب رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور

رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به‌عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضاییه است.»

۱. اصل ۱۶۰ قانون اساسی: «... رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض نماید. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود.»

۲. اصل ۱۲۶ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.»

توسط رئیس قوه قضاییه با مشورت قضات دیوان عالی کشور در اصل ۱۶۲ و تشکیل دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه در اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ اشاره کرد. با مجموع این شرایط می‌توان گفت که قوه قضاییه نه تنها به لحاظ نهادی تضعیف نشده، بلکه با توجه به تصریح در داشتن اختیارات مالی و اداری و استخدامی غیرقضات از جایگاه مستقل تری برخوردار شده است. با این حال، این مسئله را نیز باید در نظر داشت که نصب و عزل و قبول استعفای رئیس قوه قضاییه توسط مقام رهبری طبق اصول ۱۱۰ و ۱۵۸ به معنای آن است که استقلال تام و مطلق در دستگاه قضایی وجود ندارد، چه آنکه براساس اصل ۱۱۳ مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور و مقام عالی قوه مجریه محسوب می‌شود. به هر روی با توجه به بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ناظر بر اختیار نصب، عزل و قبول استعفای عالی‌ترین مقام قوه قضاییه، «اکنون مقام رهبری نظارت فائقه بر قوه قضاییه دارند، به نحوی می‌توان ایشان را متنفذترین شخص در قوه قضاییه دانست» (گرچی، ۱۳۹۵: ۲۸۰). البته باید به نقش مجلس شورای اسلامی بر رسیدگی به شکایات از قوه قضاییه (و قوه مجریه) مذکور در اصل ۹۰ نیز اشاره داشت. با وجود این، باید اذعان داشت که نهاد نظارتی خاصی در قانون اساسی در خصوص اعمال دستگاه قضایی پیش‌بینی نشده است و ابزارهای نظارتی موجود به لحاظ کارآمدی، ضمانت اجرا و مستمر بودن برای چنین نهاد بزرگی کافی نیستند (گرچی، ۱۳۹۵: ۲۸۴).

۱. مقررات استخدامی قضات

براساس قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قضاوت جزو مشاغلی است که تحت شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و مقررات قابل اجرای قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های آن قرار نمی‌گیرد. علت مستثنا شدن قضات از قوانین عام استخدام کشوری (که به منزله اساسنامه کلی استخدام محسوب می‌شوند)، علتی فنی است که همانا حفظ استقلال قوه قضاییه در برابر قوای دیگر است (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۳: ۱۵۱). با وجود این، مقررات ناظر بر استخدام، حقوق و مزایا و رسیدگی به تخلفات قضات، مقرراتی پراکنده است که در قوانین مختلف قبل از انقلاب و زمان معاصر باید آنها را جست‌وجو کرد.

بر این اساس، علاوه بر بند ۳ اصل ۱۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که استخدام قضات را جزو وظایف رئیس قوه قضاییه برشمرده، مقررات متعددی ناظر بر ضوابط و نحوه استخدام آنهاست. قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی مصوب ۱۳۴۳ و اصلاحیه‌های آن، قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات آن، ماده واحد قانون تشخیص لزوم کارآموزی مصوب ۱۳۶۶ است که پیش از این به محتوای آنها اشاره شد. علاوه بر این، ماده واحد قانون گذراندن مدت خدمت نظام وظیفه فارغ‌التحصیلان دانشکده علوم قضایی در محاکم قضایی کشور مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحیه آن، امکان طی خدمت نظام وظیفه این افراد

را در محاکم قضایی با موافقت نیروهای مسلح و تعهد حداقل ده سال خدمت در قوه قضاییه فراهم می‌کند. قوه قضاییه می‌تواند این افراد را در سمت‌های قضایی و اداری به خدمت بگیرد. افزون بر این، قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۷ به رسیدگی محاکم انتظامی و برخورد با تخلفات انتظامی قضات می‌پردازد. قانون مزبور قانون رسیدگی به صلاحیت قضات مصوب ۱۳۷۶ را به‌طور کلی و برخی قوانین دیگر را به‌طور جزئی نسخ می‌کند. همچنین، قانون نقل و انتقال دوره‌ای قضات مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۲۸ محل‌های خدمت را به درجات یک، دو و سه تقسیم می‌کند و خدمت در شهر تهران را مگر در موارد استثنایی مشروط به داشتن ۱۵ سال سابقه خدمت می‌داند. درجه‌بندی محل‌های خدمت براساس محرومیت، بدی آب‌وهوا و دوری از مرکز طبق آیین‌نامه‌ای خاص خواهد بود.

آیین‌نامه نحوه جذب، گزینش و کارآموزی داوطلبان تصدی امر قضا و استخدام قضات مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۸ آخرین مقررهای است که در مورد استخدام قضات صادر شده است. طبق این آیین‌نامه دو شیوه جذب عمومی و اختصاصی برای تصدی مشاغل قضایی پیش‌بینی شده است. در صورت پذیرش، یک دوره آموزشی دوازده‌ماه تحت نظر معاونت آموزش و تحقیقات باید طی شود. براساس مدرک تحصیلی و قابلیت‌های دانشی کارآموزان می‌توان این دوره را حداکثر تا شش ماه کاهش داد. مجموع این مقررات حاکی از یک روند گزینشی خاص و مستقل است که دستگاه قضایی براساس صلاحیت‌های لازم اقدام به انتخاب قضات شایسته می‌کند.

قوه قضاییه هم‌اکنون براساس بند «ی» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، با اقدام به تدوین «لایحه جامع اداری و استخدامی قوه قضاییه سعی کرده که به‌ویژه در مورد مقررات استخدامی قضات قدری از این پراکندگی قوانین بکاهد و شیوه انتخاب قضات و انتصاب آنها و شرایط استخدامی و بازنشستگی آنها را به‌طور متمرکز بیان کند. هرچند با وجود این لایحه همچنان نیازمند رجوع به برخی قوانین به‌ویژه در مورد رتبه‌های قضایی و تخلفات انضباطی خواهیم بود. لایحه مزبور در ۱۵۶ ماده تدوین شده است. برخی مقررات اداری و مالی را نیز در برمی‌گیرد که همگی به‌نوعی در استقلال بیشتر این قوه نقش خواهند داشت. البته این لایحه تدوین و به دولت ارسال شده، اما هنوز به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشده است. در مباحث آتی حسب مورد به آن موارد خواهیم پرداخت. به هر روی در مورد قوانین استخدام کارکنان قضایی هدف این لایحه بیشتر از آنکه ایجاد مقررات جدید باشد، تدوین مقررات پراکنده در یک قانون واحد است. برای مثال در مورد سن بازنشستگی قضات هم‌اکنون ماده ۱۰ قانون متمم سازمان دادگستری و اصلاح قسمتی از لایحه اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب تیر ۱۳۳۵ حاکم است که سن بازنشستگی قضات دیوان عالی کشور را هفتادسالگی تعیین کرده است. در مورد سایر قضات مقررات استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری حاکم است. لایحه مزبور نیز سقف سنی

بازنشستگی برای دارندگان پایه‌های قضایی را هفتادسالگی تعیین کرده است و در مورد هیأت‌های گزینش بدوی و تجدیدنظر تقریباً همان مقررات آیین‌نامه جذب قضات حاکم است.

۲. مقررات استخدامی کارکنان غیرقضایی

همان‌طور که بیان شد قوه قضاییه براساس اصل ۱۶۰ قانون اساسی دارای اختیارات تام مالی و اداری و اختیار استخدام کارکنان غیرقضایی است. بر همین اساس در زمان ریاست مرحوم آیت‌الله شاهرودی این اختیارات از وزارت دادگستری بازپس گرفته شد و به معاونت مالی و اداری داده شد و همین رویه نیز تا به امروز ادامه دارد. بر این اساس در مورد استخدام کارکنان غیرقضایی و ستادی، دستگاه قضایی دارای استقلال کامل است؛ با آنکه مقررات استخدامی آنها دیگر همچون قضات از مستثنیات شمول استخدام کشوری تلقی نمی‌شود. علاوه بر خود محاکم دادگستری، نهادهای دیگری نیز تحت نظر قوه قضاییه مشغول به فعالیت هستند که دارای کارکنان غیرقضایی نیز هستند. با توجه به قوانین کنونی باید گفت که کارکنان غیرقضایی و اداری یا ستادی قوه قضاییه و محاکم آن تحت شمول مقررات سایر مستخدمین دولت یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری و حسب مورد قانون استخدام کشوری هستند. همین حکم در مورد کارکنان سایر سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه صادق است، مانند سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، کارمندان اداری دیوان عدالت اداری (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۵۲۲). شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، موجب ایجاد محدودیت‌هایی برای استخدام نیز خواهد بود. این کارکنان به لحاظ مقررات استخدامی و حقوق و مزایا و بازنشستگی تحت شمول این قانون قرار خواهند داشت. از طرف دیگر، براساس ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، کارکنان اداری زیر نظر قوه قضاییه تحت شمول مقررات این قانون نیز هستند، برخلاف قضات که تخلفات انضباطی آنها در قانون خاص آمده است.

در واقع، از آنجا که قوه قضاییه براساس اصول ۵۷ و ۱۵۶ قوه‌ای مستقل محسوب می‌شود و دارای استقلال در امور اداری، مالی و استخدامی است، انتظار می‌رود که در مورد کارکنان غیرقضایی خود دارای مقررات استخدامی متناسب باشد. همین تعارض، یعنی استقلال اداری و استخدامی بدون داشتن قوانین استخدامی و اداری مستقل موجب می‌شود که گاهی نهادهای دیگر در برداشت از گستره اختیارات و استقلال تصمیم‌گیری دستگاه قضایی دچار اشتباهاتی شوند. نمونه آن را می‌توان در تفسیر شورای نگهبان ذیل اصل ۱۶۰ قانون اساسی در پاسخ به پرسش رئیس وقت قوه قضاییه دید. در نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۵۱۵ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲ و شماره ۷۸/۲۱/۵۶۱۰ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۳ شورای نگهبان نیز در مورد اختیارات و استقلال قوه قضاییه، قائل به ایجاد تشکیلات اداری ناظر بر امور اداری قوه قضاییه در وزارت دادگستری می‌شود که رئیس وقت قوه قضاییه، چنین تفسیری را بر نمی‌تابد (فتحی، ۱۳۹۶: ۲۰-۱۹).

با درک این خلأ قانونی است که قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ در بند «ی» ماده ۲۱۱ بیان می‌دارد: «قوه قضاییه موظف است لایحه جامع اداری و استخدامی خود را تهیه نماید تا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد». در همین زمینه معاونت حقوقی قوه قضاییه با عمل به این تکلیف و ضرورت تأمین بسترهای تقنینی لازم و قوانین و مقررات متناسب با نیازهای اداری و استخدامی کارکنان قوه قضاییه عهده‌دار انجام این مهم شد. سرانجام، قوه قضاییه لایحه مزبور را در ابتدای سال ۱۳۹۶ ضمن تأیید و امضای ریاست قوه قضاییه به دولت ارسال کرد. در مقدمه این لایحه به‌درستی ذکر شده است «از آنجا که قانون اساسی ... سازوکار امور اداری، استخدامی و تشکیلاتی قوه قضاییه مستقل از دولت را پیش‌بینی و اجرای آن را بر عهده رئیس قوه گذاشته است، لازم است که این نظام در عمل و در سطح قوانین عادی از بدنه تصمیم‌گیری دولت جدا شود. واگذاری این نظام به قوه قضاییه به این معناست که دستگاه قضایی بدون اتکا به قوه مجریه و براساس برنامه‌های خود، علاوه بر اصلاح ساختار نظام اداری و استخدامی به جذب کادر اداری و استخدامی می‌پردازد».

لایحه مزبور در ۱۱ فصل و ۱۵۶ ماده تدوین شده است. از نوآوری‌های این لایحه می‌توان به تشکیل شورای عالی اداری قوه به‌عنوان بازوی اجرایی رئیس قوه قضاییه در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در امور کلان اداری و استخدامی، پیش‌بینی سمت دستیار قضایی برای کارکنان اداری، نظام‌مند شدن مقررات پرداخت‌ها در قوه قضاییه، پیش‌بینی نظام ارزشیابی عملکرد کارکنان متناسب با وظایف و مسئولیت‌های قوه قضاییه و امکان تبدیل وضعیت اداری به قضایی اشاره کرد. البته برخی محتویات این لایحه نیز مورد انتقاد قرار گرفته است. برای مثال آنکه مقررات اداری و استخدامی این لایحه نسبت به ابتکارات استخدامی و اداری در سطح جهانی بی‌توجه است. به‌علاوه، بحث ورود به خدمت کارکنان قراردادی یا اعضای هیأت علمی مسکوت مانده است. در عین حال مرجعی برای شکایات از آیین‌نامه‌ها و مصوبات قوه قضاییه پیش‌بینی نشده است.

نتیجه‌گیری

فصل یازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با به رسمیت شناختن استقلال اداری و استخدامی قوه قضاییه دستاوردی تاریخی به‌شمار می‌آید. تا پیش از آن، نهاد دادگستری بخشی از قوه مجریه تلقی می‌شد و با وجود تلاش‌ها در تدوین قوانین و تنظیم امور دادگستری، وابستگی نهادی آن به دستگاه اجرایی ضعفی آشکار تلقی می‌شد. به هر روی، اگرچه این تغییر به یکباره روی نداد و صرفاً پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بود که اصل ۱۶۰

ضمن شرح وظیفه وزیر دادگستری، اختیار تام مالی و اداری و اختیار استخدام کارکنان غیرقضایی را اعلام کرد. حتی می‌توان حدس زد که آگاهی شورای بازنگری به این تحول موجب شده بود که ضمن بیان این جنبه از استقلال نهادی دستگاه قضایی، امکان تفویض آن به وزارت دادگستری را به‌عنوان فرصتی برای تدارک و بسیج نیرو در قوه قضاییه پیش‌بینی کنند. چه‌بسا همین فرصت موجب شد که طی یک دهه پس از بازنگری، وزارت دادگستری همچنان متولی امور اداری و مالی قوه قضاییه باشد. از سوی دیگر، بررسی مقررات استخدامی قضات نشان از آن دارد که با وجود تحولات ساختاری در قوه قضاییه پس از انقلاب، همچنان قوانین گذشته به‌طور کامل خط ارتباطی خود را با زمان حال قطع نکرده‌اند. در مورد کارآموزی افرادی که برای شغل قضا انتخاب می‌شوند، همچنان قانون مصوب ۱۳۴۳ و قانون تشخیص لزوم کارآموزی مصوب ۱۳۶۶ مجراست، درحالی‌که عملاً قوه قضاییه آیین‌نامه نحوه جذب، گزینش و کارآموزی داوطلبان تصدی امر قضا و استخدام قضات مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۸ را به اجرا می‌گذارد. به هر روی این رویکرد برخلاف سلسله‌مراتب بین قانون عادی و مصوبات و آیین‌نامه‌هاست. آخرین اصلاحات قانون مصوب ۱۳۴۳ طول دوره کارآموزی را شش ماه تعیین کرده، درحالی‌که آیین‌نامه مزبور دوازده ماه کارآموزی را پیش‌بینی کرده است. اما به‌ناچار باید پذیرفت که در حالت فقدان قوانین روزآمد وجود چنین مقرراتی قابل پیش‌بینی است.

در مورد کارکنان اداری قوه قضاییه نیز تا پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون استخدام کشوری مجرا بود. با علم به همین نواقص قانونی است که قوه قضاییه براساس بند «ی» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، به تدوین لایحه جامع اداری و استخدامی اقدام کرده است تا بتواند اختیار تام مالی و اداری خود را قویاً محقق سازد و گامی مهم در جهت تغییر مقررات مربوط به استخدام قضات بردارد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). *استقلال مالی قوه قضاییه*، تهران: انتشارات قوه قضاییه.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *حقوق اداری ایران: استخدام‌های کشوری و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری در ایران*، چ چهارم، تهران: انتشارات توس.
۳. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، ج ۱، چ هجدهم، تهران: میزان.
۴. امین، سید حسن (۱۳۸۲). *تاریخ حقوق ایران*، تهران: انتشارات دایرةالمعارف ایران‌شناسی.
۵. فتحی، محمد (۱۳۹۶). *اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان: اصل*

- یکصد و شصتم، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۶. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). *بایسته‌های قانون اساسی*، چ شانزدهم، تهران: میزان.
۷. گرجی از ندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). *حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی*، تهران: خرسندی.
۸. مبارکیان، عباس (۱۳۷۷). *تاریخچه نظام آموزش عالی حقوق و عدلیه نوین*، تهران: نشر پیدایش.
۹. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۳). *حقوق اداری*، چ نهم، تهران: سمت.
۱۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۱، اصول و مبانی کلی نظام، چ اول، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
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.

۲. انگلیسی

A) Book

12. Jackson, Vicki C. (2012). *Judicial Independence: Structure, Context, Attitude, in Anja Seibert-Fohr (ed.), Judicial Independence in Transition*, Heidelberg and New York: Springer.
13. Langbroek, M. Philip; Dijkstra, Rachel I. et al. (2017). *Performance management of courts and judges: organizational and professional learning versus political accountabilities*. At:
14. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi9su2et9zaAhWRyKYKHdkIAHIQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fspace.library.uu.nl%2Fbitstream%2Fhandle%2F1874%2F358300%2FPerformance.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw38ueC BYNmpx-0Mq_e6fkn
15. Montesquieu (1989). *The Spirit of the Laws*, Raymond Geuss, Quentin Skinner (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
16. Vile, M.J.C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis: Liberty Fund, Second Edition.

B) Articles

- Waldron, Jeremy (2016). "The Rule of Law", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (Edward N. Zalta (ed.)).
- Bok, Hilary (2014). "Baron de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.).
- Franco, Jane; Powell, Cathy (2004). "The Meaning of Institutional Independence in *Van Rooyen v The state*", *The South African Law Journal*, Vol. 121, No. 3.

C) Documents

International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors (2007): Practitioners Guide No. 1. Geneva: International Commission of Jurists.