

مطالعه تطبیقی مدیریت عالی قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا

خیرالله پروین^{۱*}، ولی‌الله حیدرئزاد^{۲**}

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران
تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۲۴ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۹

چکیده

از منظر سازمانی مدیریت قضایی به معنای نهاد و ساختاری است که به موجب قوانین و در جهت برقراری عدالت ایجاد شده‌اند، که در معنای کلی‌تر کلیه نهادهایی را شامل می‌شوند که نه برای ایفای عدالت، بلکه به منظور مدیریت دستگاه قضایی ایجاد شده‌اند، مانند وزارتخانه‌ها و شوراهای قضایی. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا سه مدل عمده متمرکز، نیمه‌متمرکز و خودمختار در اداره قوه قضاییه وجود دارد که مهم‌ترین مدل، اداره شورای و غیرمتمرکز قوه قضاییه است. ایده اولیه و اصلی ایجاد شوراهای قضایی در اتحادیه اروپا، جدا نگه‌داشتن قضاوت و فرایندهای قضایی از فشارهای سیاسی و بیرونی به‌ویژه قوه مجریه بوده است. شوراهای قضایی ابزاری برای حفظ و ارتقای استقلال قضایی از طریق گرفتن اختیار انتصاب قضات از قوه مجریه و سپردن آن به نهادی متشکل از قضات منتخب، نمایندگان سایر قوا و حقوقدان بوده است که امروزه گرایش روزافزونی در بین کشورهای اتحادیه اروپا در جهت اداره شورایی و غیرمتمرکز دستگاه قضایی دیده می‌شود.

در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به ضروریات فقهی و شئون ولایت امر، ولایت بر قضا از جمله مناصب و شئون ولی فقیه قرار دارد، از این رو قوه قضاییه باید از طریق ولی فقیه و اذن وی اداره شود. در این بین باید گفت که اگر قبل از بازنگری قانون اساسی، تمهیدات مدیریت شورایی قوه قضاییه از نظر ترکیب، شرایط انتخاب‌شوندگان، ساختار و...، با شرایط بهتر و سنجیده‌ای در نظر گرفته شده بود، عملکرد مطلوب‌تری به‌جای می‌گذاشت. به هر روی تجربه ده‌ساله مدیریت شورایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، چندان موفق نبود و مدیریت متمرکز پس از بازنگری کاستی‌های مدیریت شورایی را تا حد زیادی جبران کرد.

واژگان کلیدی: قوه قضاییه، استقلال قضایی، شوراهای عالی قضایی، اتحادیه اروپا، وزارت دادگستری.

* Email: khparvin@ut.ac.ir

** Email: heidarnejad@isu.ac.ir

مقدمه

از دیرباز پیش‌بینی قوه قضاییه و نهاد دادرسی مورد توجه اندیشمندان بوده است، به نحوی که برخی بر این اعتقادند که ریشه‌های ایجاد قوه سوم به نام قوه قضاییه را باید در کتاب سیاست ارسطو یافت (قاضی، ۱۳۷۳، ۱۸۱-۱۸۲). ارسطو در این کتاب به لزوم وجود دادگاه‌ها اشاره دارد؛ اختلاف حاصله بین مردم را حل و فصل کرده و مرتکبان جرائم را محاکمه و مجازات می‌کنند (ارسطو، ۱۳۷۱، ۱۷۶). پیش‌بینی قوه قضاییه به شکل امروزی را باید در عصر روشنگری جست‌وجو کرد که منتسکیو در دسته‌بندی قوای حاکم، برای جلوگیری از سوء استفاده از قدرت، قوه قضاییه را پیشنهاد می‌دهد (ویژه، ۱۳۹۰، ۱۹۹). لزوم حفظ استقلال قضایی به لحاظ نهادی و ساختاری از ابتدا مورد توجه بوده و از همین رو منتسکیو تصریح کرده است که چنانچه قوه قضاییه به قوه مقننه بپیوندد، زندگی و آزادی فرد در معرض نظارت خودسرانه قرار خواهد گرفت، زیرا در این وضع قاضی خود قانونگذار نیز است. اگر قوه قضاییه به مجریه ملحق شود، ممکن است قاضی از خود شدت عمل نشان دهد و به حق افراد تجاوز کند (هاشمی، ۱۳۹۲، ۲۴۴). از این‌رو ساختار و تشکیلات قوه قضاییه، ارتباط با آن با سایر قوه، نحوه اداره کلان و مدیریت سطوح عالی قوه قضاییه، از جمله مؤلفه‌های اساسی در تضمین استقلال قوه قضاییه است.

با تشکیل قوه قضاییه، محاکم دادگستری اصلی‌ترین و مهم‌ترین رکن نظام قضایی هر کشوری به‌شمار می‌روند، اما این محاکم برای ارائه مناسب خدمات قضایی به پشتیبانی‌های اداری، مالی و بودجه‌ای و اجرایی نیازمندند. نهادی که در کشورهای مختلف این خدمات را در اختیار دادگاه‌ها قرار می‌دهد و وظیفه اداره قوه قضاییه را بر عهده دارد، متفاوت است. با توجه به تنوع روش‌ها و ساختارهای مدیریت عالی قضایی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، این پژوهش پس از بررسی مفهوم مدیریت قضایی با روش توصیفی تحلیلی به بررسی تطبیقی روش‌های مدیریت عالی قوه قضاییه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌پردازد تا ابعاد و شیوه‌های مختلف مدیریت عالی قوه قضاییه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا و رویه این اتحادیه در مواجهه با این الگوهای متفاوت مدیریتی تبیین شود. در بخش دوم نیز سیر تطور و تحول مدیریت دستگاه قضایی از مدیریت شورایی تا تمرکز مدیریت در قوه قضاییه تحلیل و بررسی شده است. ضمن اینکه که تاکنون مطالعه تطبیقی در خصوص مدل‌های مدیریت عالی قوه قضاییه در اتحادیه اروپا با رویکرد انتقادی و تشریح سیر تحولات مدیریت عالی و تغییرات ساختار قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران انجام نگرفته است.

۱. مفهوم مدیریت قضایی

تعاریف مختلفی از مدیریت قضایی ارائه شده که شمول و گستردگی وظایف و کارکردهای مدیران قضایی در آن‌ها متفاوت است. برخی از تعاریف به عمل آمده بدین شرح است: مدیریت قضایی متشکل از رویه‌ها و دفاتر و ادارات مربوط به مدیریت سازمانی دادگاه‌هاست. از مهم‌ترین مسائل و دغدغه‌ها در عرصه مدیریت سازمان و دستگاه قضایی و دادگاه‌ها، مسئله بودجه، تخصیص پرونده به قضات، ایجاد و تأسیس دادگاه جدید، تهیه تقویم و زمان‌بندی اجرایی فعالیت‌ها و نظارت بر کادر اداری و کارکنان غیرقضایی بوده است. (Judicial administration-Wex Legal Dictionar/ Encyclopedia, ۲۰۱۹)

بنابراین اداره و مدیریت قضایی اصطلاح گسترده‌ای است و حجم وسیعی از فعالیت اعم از مدیریت منابع مالی، زیرساخت‌ها، مدیریت و توسعه منابع انسانی و... را شامل می‌شود (Council of Europe, ۱۹۹۵). همچنین مدیریت قضایی به مجموعه اقداماتی که دستگاه قضایی برای نظارت، کنترل بر پرونده‌ها استفاده می‌کند، از لحظه ثبت دادخواست تا تکمیل کار دادگاه و در نهایت صدور، نیز تعریف شده است (David C. Steelman, ۲۰۰۸, ۱). در حال حاضر افزایش و تورم پرونده‌ها در دادگاه به ضرورت و اهمیت برنامه‌ریزی و اصلاحات در مدیریت قضایی افزوده است (Wayne Stewart, ۲۰۱۴, ۱). از همین رو اصول و شیوه‌های مختلف مدیریت دستگاه قضایی به کارآمد و مؤثرتر شدن نقش دستگاه‌ها در اجرای عدالت می‌پردازد (Council of Europe, ۱۹۹۵).

به تعبیر مختصر، مدیریت قضایی عبارت است از مدیریت منابع لازم، برای تأمین عملکرد مناسب و اداره قوه قضاییه (Paulita & Berthier, ۲۰۰۹, ۸) که این منابع شامل منابع نیروی انسانی، بودجه، امکانات و زیرساخت و... می‌شود (Jackson & Vannoi, ۲۰۱۱, ۲). تعریف آخر اینکه، مدیریت قضایی به معنای ایجاد هماهنگی و تناسب بین فعالیت‌های کاری و منابع انسانی و همچنین بین منابع مادی و اهداف دستگاه قضایی به صورت بهینه است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۳، ۲۱).

در ارائه تعریف نهایی می‌توان گفت مدیریت قضایی عبارت است از کلیه اقدامات، تشریفات، ادارات و چارچوب‌هایی که به اداره دستگاه قضایی و نظام دادگاه‌ها می‌پردازد. این فعالیت‌ها شامل همه حوزه‌های مرتبط مثل تخصیص بودجه و نظارت بر آن، انتصاب و آموزش قضات، تخصیص پرونده به قضات، تعیین تقویم کاری دادگاه‌ها، نظارت بر عملکرد کارکنان غیرقضایی و سایر وابستگان و... می‌شود. نوع اداره قوه قضاییه اعم از ساختار و ارکان مدیریتی و نحوه اعمال آن به نسبت تحولات و اقتضانات تاریخی، سیاسی، فرهنگی و... کشورها متفاوت است.

۲. انواع ساختارهای مدیریت عالی قوه قضاییه در اتحادیه اروپا

مسئله مهم در مدیریت قوه قضاییه، محافظت نهادی از استقلال قضایی است که به رشد چشمگیر شوراهای قضایی منجر شده است، از این رو هرگونه مطالعه و تعیین درجه استقلال قضایی ناگزیر از نگاهی دقیق به نقش‌های مختلف نهاد تنظیم‌گر عالی است که به شورای عالی قضایی موسوم است (Paulita & Berthier, ۲۰۰۹, ۹)

در خصوص دسته‌بندی الگوهای مدیریت دادگاه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز ارائه شده است، از جمله پنج مدل مدیریتی کلان تحت عنوان الگوی وزارت دادگستری، الگوی شورای قضایی، الگوی خدمات دادگاه، الگوهای ترکیبی و الگو سوسیالیستی (Bobek & Kosar, ۲۰۱۳, ۱۵) که براساس میزان نقشی که در مدیریت قضایی بر عهده دارند و تمرکز آن در اتحادیه اروپا به سه دسته قابل تقسیم‌اند: مدل واحد و متمرکز، غیر متمرکز مدل غیرمتمرکز یا رقابتی، مدل واقعی و مدل استقلال‌گرا که شکل و تمایز این مدل‌ها در دولت‌های مختلف، متفاوت است (Paulita & Berthier, ۲۰۰۹, ۱۰). این دسته‌بندی براساس میزان تمرکز اختیارات مدیریتی دستگاه قضاییه و نحوه اعمال آن صورت گرفته است.

۲-۱. مدل متمرکز

مدیریت قضایی منحصراً در صلاحیت وزارت دادگستری است و هیچ شورای قضایی به هر شکل و انواع آن وجود ندارد، هرچند در قانون اساسی یا در سایر قوانین و مقررات کشورهای تحت این مدل به استقلال قضایی به صورت رسمی تأکید شده است. تحت این مدل اداره دستگاه قضایی اعم از مدیریت قضایی، منابع انسانی و توزیع بودجه در انحصار دولت قرار دارد، اما استقلال قضایی به صورت کارکردگرایانه موجب تفکیک قوا و جداسازی قوا از یکدیگر شده است، اما به هر روی ایجاد عدالت قضایی، عملکرد دولتی تلقی می‌شود که دلیل آن رابطه تنگاتنگ با قوه مجریه است. شماری از کشورهای اروپایی مانند اتریش، بوسنی و هرزگوین، ایسلند، لوکزامبورگ و سوییس در سطح فدرال از این مدل تبعیت می‌کنند (Paulita & Berthier, ۲۰۰۹, ۱۰).

اداره قوه قضاییه در انگلستان تا زمان اصلاحات اساسی سال ۲۰۰۵ به نظام متمرکز شبیه است. در نظام قضایی انگلستان تا سال ۲۰۰۵ لرد چانسلر، به‌عنوان یکی از اعضای کابینه، مسئولیت‌های گسترده‌ای را بر عهده داشت. لرد چانسلر بیش از آنکه نماینده دولت در دستگاه قضایی به حساب آید، نماینده قضات در کابینه بود و نوع مدیریت دستگاه قضایی را به مدل تک‌بافت نزدیک می‌کرد (Hazel, ۲۰۰۴, ۱) به نقل از وکیلان، (۱۳۹۵، ۱۷).

لرد چانسلر از اعضای هیأت مشاوران سلطنتی و عضو کابینه نیز بود و در سال ۲۰۰۳ اداره‌ای که وی ریاست آن را بر عهده داشت، به شعبه امور اساسی موسوم بود و لرد چانسلر به‌عنوان وزیر

دولت در این امور اساسی منصوب می‌شد. در سال ۲۰۰۷ این منصب به وزیر دادگستری دولت تغییر نام داد و این شعبه نیز به وزارت دادگستری^۲ تبدیل شد. شعبه‌ای که لرد چانسلر رهبری می‌کرد، مسئولیت‌های متعددی داشت، مثل مدیریت و اداره کردن دادگاه‌ها. علاوه بر این، لرد چانسلر در انتصاب خیلی از قضات دادگاه‌های انگلستان و ولز نقش داشت. قضات ارشد رسماً توسط پادشاه و با مشورت لرد چانسلر منصوب می‌شدند (Database for Institutional in Euro, ۲۰۱۳, ۴). به این ترتیب مهرداد سلطنتی در رأس سازمان قضایی انگلستان قرار داشت و دیدگاه‌ها و توصیه‌های خود را درباره انتخاب سلسله قضات، از امنای صلح گرفته تا مقامات بالای نظام قضایی انگلستان، ارائه می‌کرد (رشوند بوکانی، ۱۳۸۸، ۱۲۶-۱۲۷).

۲-۲. مدل غیرمتمرکز^۳

در واقع این مدل به اشتراک گذاشتن مدیریت قضایی بین شورای عالی قضایی با وزارت دادگستری است، هرچند بیشترین وظایف و اختیارات در حیطه صلاحیت وزارت دادگستری قرار دارد، معذک همیشه شورای عالی قضایی نیز وجود دارد. برخی نویسندگان در تقسیم‌بندی خود این مدل را تحت عنوان مدل اروپای جنوبی تعریف کرده‌اند که اغلب براساس طرح شوراهای قضایی در ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و پرتغال بنا شده و وظیفه اصلی شوراهای قضایی در این مدل، تضمین استقلال قضایی است (Voermans & Aleber, ۲۰۰۳, ۱۰). به‌عنوان یک رویکرد غالب، از جمله چالش‌های این الگو این است که در تقسیم قدرت و اختیارات بین وزارتخانه و شورای قضایی معمولاً وزارت دادگستری از صلاحیت و اختیارات بیشتری برخوردار است که ممکن است به تمرکز قدرت در وزارتخانه منجر شود. با وجود این، وظایف مشخصی برای شورای قضایی وجود دارد، از این رو در اغلب موارد، تقسیم قدرت اجرایی بین وزارت دادگستری و شورای عالی به نفع شورای قضایی نیست، اما بدین معنا نیست که این شورا به‌صورت سستی ضعیف و کم تأثیر است، چراکه برای تضمین استقلال قضایی اختیار نظارت، آموزش حرفه‌ای قضات در صلاحیت شورای قضایی قرار گرفته است، لکن وظایف اداری و مالی و به‌طور کلی آنچه به قدرت سیاسی مربوطه‌هاست، به وزارت دادگستری تعلق دارد. از این رو برخی امتیازات خاص به نفع شوراها تقسیم شده است. برای مثال، در ارمنستان، شورای قضایی مجاز به ارائه توصیه‌های مربوط به برنامه‌های آموزشی برای قوه قضاییه است؛ همچنین می‌تواند نظر خود را در مورد مجازات اعدام توسط رئیس‌جمهور ارائه دهد. در بلژیک، شورای عالی عدلیه علاوه بر توانایی ارائه نظرها و پیشنهادها در مورد عملکرد و سازمان دادگاه‌ها، مسئولیت حسابرسی و نظارت کلی دادگاه‌ها و مهم‌تر از همه، صلاحیت رسیدگی به شکایات مربوط به عملکرد دادگاه‌ها را داراست (Paulita & Berthier, ۲۰۰۹, ۱۱). همچنین در بلژیک گزینش و آموزش قضات در بدو خدمت بر عهده شورای عالی عدالت است و کلیه قضاتی که از

سوی شورای عالی عدالت انتخاب می‌شوند، باید دوره کارآموزی را تحت نظر شورای یادشده طی کنند (<https://justitie.belgium.be/nl>). در برخی کشورهای اروپایی مانند بلژیک و فرانسه، مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد وضعیت‌های مختلف قضات از بدو استخدام تا ارتقای رتبه و بازنشستگی به صورت مشترک بر عهده شورای عالی قضایی (که اکثریت آن را معمولاً قضات عالی‌رتبه تشکیل می‌دهند) و وزارت دادگستری قرار دارد. در این نوع مدل مدیریتی کشورهای اروپایی مانند ایتالیا و اسپانیا نیز نقش اصلی در مدیریت منابع انسانی و پرسنلی قوه قضاییه از استخدام تا بازنشستگی، به صورت متمرکز بر عهده شورای عالی قضایی است که معمولاً از نمایندگان قضات، وکلا و اساتید دانشگاه تشکیل می‌شود (Esterling, ۱۹۹۹, ۲۱۵). در ایتالیا سیستم اداره و تقسیم پرونده‌ها بر معیارهای رسمی و متعین که به تصویب شورای قضایی رسیده، مبتنی است و نقش رئیس دادگاه در این فرایند بسیار محدود است و هرگونه اصلاح و تغییر معیارهای مختلف مرتبط با تعیین تکلیف پرونده‌های قضایی پس از طی فرایندی طولانی منوط به اصلاح، تصویب و سپس نظارت شورای قضایی است که این فرایند پیچیده در جهت تضمین قواعد از پیش تعیین شده اختصاص پرونده به قضات، به منظور جلوگیری از اعمال نفوذ بر قضات و تضمین توزیع عادلانه پرونده بین قضات تأسیس و نهادینه شده است (UNODC, ۲۰۱۱, ۴۲).

در مجموع می‌توان گفت در برخی از کشورهایی که مدل غیرمتمرکز را برگزیده‌اند، در به اشتراک گذاشتن قدرت اداره بین وزارتخانه و شورای قضایی مشخص به مرور زمان نقش شوراهای قضایی در حال تقویت شدن است (Paulita & Berthier, ۲۰۰۹, ۱۲).

در انگلستان با اصلاحات سال ۲۰۰۵ نوع اداره قوه قضاییه به سمت وسوی مدل غیرمتمرکز گرایش پیدا کرده است؛ بدین شرح که در اوایل قرن ۲۱ میلادی وظایف مختلط اجرایی، تقنینی و قضایی منصب لرد چانسلر به تدریج به جایگاه توجیه‌ناپذیر تبدیل شد، چراکه این جایگاه و نقش‌های مختلف آن، مخالف تفکیک قوا بود. همچنین این نکته مطرح شد که اختیارات وسیع لرد چانسلر احتمالاً با کنوانسیون حقوق بشر اروپا متناقض است. بدین ترتیب در آوریل ۲۰۰۶ قانون اصلاح قانون اساسی ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد. این قانون چهار موضوع اصلی را تغییر داد: استقلال قضایی، دفتر رییس دیوان عالی، ایجاد دیوان عالی و ایجاد کمیسیون انتصابات قضایی انگلستان و ولز (Database for Institutional in Euro, ۲۰۱۳, ۴).

کمیسیون انتصاب قضات (JAC) به طور رسمی در ۳ آوریل ۲۰۰۶ تأسیس شد. این کمیسیون یک نهاد مستقل غیردپارتمانی^۴ است که به منظور انتخاب مقامات قضایی ایجاد شده است و نامزدهای مناصب قضایی را بر مبنای شایستگی، مستقل از دولت از طریق رقابت آزاد و عادلانه انتخاب می‌کند. کمیسیون تعریفی از شایستگی ارائه داد که متقاضیان مناصب قضایی بر مبنای

آن ارزیابی می‌شوند. عملکرد کمیسیون مستقل نشان داد که روندهای جدیدی به‌منظور انتخاب قضات آغاز شده است^۵ (Horne, ۲۰۰۹, ۵). همچنین در ساختار جدید دستگاه قضایی، وزارت دادگستری علاوه بر اینکه پشتیبان مالی و تدارکاتی قوه قضاییه را بر عهده دارد، مسئول تدوین سیاست‌هایی در حوزه‌های کیفری، مدنی، خانوادگی و نظام قضایی اداری نیز است. در فرانسه برخی اختیارات شورای عالی قوه قضاییه (CSM) به انتصاب و انضباط قضات و دادستان عمومی مربوط است. این قوانین قوه قضاییه را از خطر نفوذ حزبی محافظت می‌کند. در فرانسه به رئیس‌جمهور که تحت قانون اساسی مأمور تضمین استقلال مقام قضایی است، کمک می‌کند. دو کرسی در شورا قاضی‌ها و دادستان عمومی‌اند، آن‌ها از ۱۶ عضو تشکیل شده‌اند. ۱۲ نفر قضات منتخب‌اند و ۴ نفر مشترکاً توسط رئیس‌جمهور، رئیس مجمع ملی، رئیس مجلس سنا و مجمع عمومی شورای دولت منصوب می‌شوند (E. Aguilera, ۲۰۱۲, ۹).

در این قانون رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر عضو این شورا بودند. در اصلاحات قانون اساسی در سال ۲۰۰۸، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر از ترکیب شورا حذف شدند و ترکیب شورای عالی قضایی به شرح زیر تعیین شد: مطابق ماده ۶۵ قانون اساسی فرانسه، شورای عالی قضایی از دو بخش تشکیل شده است؛ بخش نخست مربوط به قضات و بخش دوم مربوط به دادستان‌های عمومی است (French Constitution, art ۶۵).

۳-۲. مدل مدیریتی مستقل (خودمختار)^۶

مدل شورای قضایی در کشورهای اروپای شمالی مبتنی بر تجربه برخی از کشورهای اسکاندیناوی مانند سوئد، دانمارک، هلند و ایرلند است که شوراهای قضایی از اختیارات گسترده‌ای در اداره قوه قضاییه در موضوعاتی مانند مدیریت دادگاه، آموزش قضات، امور مرتبط با بودجه و... برخوردارند (Voermans & Aleber, ۲۰۰۳, ۱۱). الگوی شوراهای قضایی کشورهای اروپای شمالی در واقع بیانگر الگوی جداگانه و متفاوتی از شورای قضایی که به مدل خدمات دادگاه^۷ نیز موسوم است و صرفاً عنوانشان شورای قضایی است، لکن مدل شورای قضایی متمایز است، به‌نحوی که برخی از عناصر و شاخصه‌های اصلی مدل شوراهای قضایی مدنظر شورای اروپا را ندارد (Preshova, Damjanovski & Nechev, ۲۰۱۷, ۱۶).

در این مدل شورای قضایی اختیارات وسیع‌تری در حوزه قضایی، سازمانی و عملکرد دادگاه‌ها دارند. نمونه این‌گونه کشورها عبارت‌اند از دانمارک، مجارستان، ایرلند، هلند و سوئد. در هلند شورای مدیریت قضایی مسئول اداره امور روزمره دادگاه‌هاست. این نهاد آماده‌سازی دادگاه برای حصول اطمینان از کارآمدی آن‌ها را نیز بر عهده دارد تا جایی که می‌توان آن را نهاد تنظیم‌گر قضایی محسوب کرد. به‌طور کلی می‌توان گفت مدل اخیر در کشورهای اروپای شمالی متداول‌تر است. در این سیستم شوراهای عالی قضایی بیشتر بر روی اعمالی متمرکزند

که به‌ویژه از رهگذر ارزیابی عملکرد دادگاه‌ها به افزایش کارآمدی نظام قضایی منتهی می‌شود. بنابراین هدف نهایی این مدل ضمن ارتقای سطح استقلال تک‌تک قضات و نیز افزایش استقلال دستگاه قضایی، افزایش کارآمدی دستگاه قضایی است (Berthier & Paulat, ۲۰۰۹, ۱۲). برای مثال از سال ۲۰۰۲ میلادی بخشی از وظایف وزیر دادگستری در هلند به «شورای عالی قضایی» انتقال یافت که این شورا ماهیت اجرایی دارد و اختیارات گسترده‌ای همچون اختصاص بودجه، نظارت بر مدیریت مالی، سیاست‌های پرسنلی (جذب و آموزش نیرو)، مدیریت فناوری اطلاعات و تأمین ابنیه مورد را بر عهده دارد. شورای عالی قضایی نماینده و حافظ منافع محاکم و دستگاه‌های قضایی در نظام سیاسی هلند است. کار مهم دیگر این شورا، ارتقای کیفیت سازمانی دستگاه قضایی و ارائه پیشنهاد در مورد تصویب قوانین مرتبط با محاکم دادگستری است (افشار، ۱۳۹۵، ۲).

۳. رویکرد اتحادیه اروپا در مواجهه با الگوهای مدیریت عالی قوه قضاییه

سامانه رتبه‌بندی ارتقای عدالت اتحادیه اروپا به‌صورت سالانه گستره وسیعی از شاخص‌ها مثل استقلال قضایی، کیفیت و کارایی سیستم‌های قضایی و... کشورهای عضو اتحادیه اروپا را بررسی می‌کند و به این دلیل که این گزارش‌های به‌صورت مقایسه‌ای وضعیت کشورهای عضو را بررسی می‌کند، از جهت تحلیلی قابل بهره‌برداری است. بخشی از این خدمات و پشتیبانی در قالب اصلاحات ساختاری در مدیریت عمومی سیستم قضایی در راستای مبارزه علیه فساد صورت می‌پذیرد تا مدیریت کلی قوه قضاییه کشورهای عضو و همچنین ظرفیت‌های مبارزه با فساد را تقویت کند (EUROPEAN COMMISSION, ۲۰۱۹, ۵). در واقع اتحادیه اروپا الگوی شورای قضایی مدنظر خود را براساس تجربه موفق شورای قضایی ایتالیا پایه‌گذاری کرده است که مبتنی بر آن ارتقا و اصلاحات قضایی کشورهای عضو را پیگیری می‌کند که در نهایت به ایجاد الگویی برای شوراهای قضایی منجر شده است که قرار است در آینده در همه کشورهای عضو به‌کار رود (Preshova, Damjanovski & Nechev, ۲۰۱۷, ۱۸). این رویکرد ترویجی سبب شده در دهه‌های اخیر تعداد شوراهای متمرکز قضایی در اروپا، آمریکای لاتین، آفریقا و خاورمیانه به‌صورت چشمگیری افزایش یابد که بیشتر آن‌ها با هدف اصلی ارتقا و حمایت از استقلال قضایی ایجاد شده‌اند که در برخی کشورها شوراهای قضایی نقش عمده‌ای در ارتقای استقلال قضایی داشته‌اند (UNODC, ۲۰۱۱, ۱۴). ضمن اینکه دامنه اختیارات و تصمیم‌گیری، ترکیب و شیوه انتخاب اعضای شورای عالی قاضی در کشورهای مختلف، متفاوت است. از این‌رو به‌طور کلی باید گفت نوعی گرایش به اداره شورایی و مشارکتی دستگاه قضایی حداقل در میان کشورهای اروپایی به چشم می‌خورد. این گرایش اداره شورایی دستگاه قضایی

نه فقط به منظور تأمین استقلال قضایی، بلکه در جهت ارتقای سطح کارآمدی نیز بوده است (وکیلان، ۱۳۹۲، ۳۱). شوراهای قضایی الگوی مدیریت قضایی است که مدیریت قوه قضاییه اغلب بر عهده خود دستگاه قضایی است که وظیفه حفظ و تضمین استقلال قضایی را بر عهده دارند و دارای اختیارات گسترده‌ای در زمینه انتصاب قضایی، ارتقا، ارزشیابی و نظارت انضباطی بر قضات هستند. بیشتر اعضای شوراهای قضایی باید از قوه قضاییه باشد که به طور مستقیم از طریق کادر قضایی قوه قضاییه انتخاب می‌شوند، هرچند ممکن است بعضی از اعضای شورا از سوی دیگر قوا و مجلس قانونگذاری معرفی شوند (Preshova, Damjanovski & Nechev, ۲۰۱۷، ۱۶). لکن صرف وجود شورای قضایی در ساختار مدیریتی دستگاه قضایی تضمین‌کننده استقلال آن نیست، بلکه نوعی اجماع وجود دارد که اکثریت اعضای آن باید متشکل از قضات باشند. علاوه بر قضات در این شورا نمایندگان از دولت و جامعه مدنی نیز وجود داشته باشند (Berthier & Pauliat, ۲۰۰۹).

با وجود گسترش شورای قضایی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، برخی حقوقدان‌های اروپایی معتقدند که اصلاحات ساختاری و نهادی پیشنهادی به‌ویژه در کشورهای اروپای شرقی که در پی به سوق دادن این کشورها در راستای تبعیت از الگوی شورای قضایی و از بین بردن سوابق مدل‌های سابق مثل تشکیلات وزارت دادگستری بوده، موفقیت‌آمیز نبوده است. به نحوی که حتی در برخی از این کشورها اصلاحات صورت گرفته به بدتر شدن وضعیت دستگاه قضایی شده منجر است، از این رو پیشنهاد داده‌اند به جای طرح‌های اصلاحی اساسی و غیرقابل بازگشت، اصلاح رویه موجود از طریق نوسازی و اصلاح سیستم دادگاه‌ها در مقیاس کوچک انجام گیرد (Bobek & Kosar, ۲۰۱۳، ۱۱). این نوع انتقادات از گسترش شوراهای قضایی به‌حدی بوده است که گفته شده است ترویج شوراهای قضایی به‌عنوان راه‌حل اصلاحات قضایی در اتحادیه اروپا و گسترش آن در مقیاس جهانی باید متوقف شود (Bobek & Kosar, ۲۰۱۳، ۳۶).

اصلاحات پیشنهادی در مقیاس کوچک عبارت‌اند از اتخاذ شفاف‌سازی در کلیه شئون مدیریتی دستگاه قضایی از جمله انتصاب قضات، ارتقای قضات، اصلاح آموزش و تشکیلات قضات، آموزش زبان‌های خارجی و آشنایی با تجارب بین‌المللی، گسترش پرسنل کمکی قضایی در دادگاه، مدیریت حرفه‌ای پرونده، انتشار کلیه تصمیمات قضایی به صورت آنلاین، انتشار اطلاعات در خصوص نحوه رسیدگی به پرونده‌ها، دسترسی آزاد و... (Bobek & Kosar, ۲۰۱۳، ۳۷). بنابراین دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص تأثیر نهادها بر حمایت از استقلال قضایی و ایجاد تعادل میان استقلال قضایی و پاسخگویی وجود دارد، اما هیچ‌گونه دلیل و شاهدی وجود ندارد که به‌منظور تحقق استقلال قضایی وجود شوراهای متمرکز قضایی ضروری است، از این رو به راحتی نمی‌توان

گفت که کشورهای فاقد شورای قضایی در اداره قوه قضاییه، از کشورهای دارای شورای قضایی مثل بلژیک، بلغارستان، فرانسه، گرجستان، ایتالیا، هلند، رومانی، اسپانیا و... از استقلال کمتری برخوردارند. از طرف دیگر، نگرانی‌هایی در خصوص برخی کشورها مانند فرانسه، ایتالیا و اسپانیا ابراز شده است که شوراهای قضایی که اکثریت اعضای آن متشکل از قضاتی‌اند که توسط همکارانشان انتخاب می‌شوند، منافع مشترک صنفی و حمایت از دستگاه قضایی را در مقابل ارزش‌هایی مثل لزوم پاسخگویی قضایی ترجیح دهند (UNODC, ۲۰۱۱, ۱۵). شکل‌گیری ساختار قدرتمند شورای قضایی و این نوع استقلال نهادی به عدم امکان کنترل مقامات ارشد قضایی منجر می‌شود و از استقلال و شجاعت فردی قضات می‌کاهد (Bobek & Kosar, ۲۰۱۳, ۳۷).

۴. ساختار مدیریت عالی قوه قضاییه در ایران

به‌منظور شناخت ساختار فعلی مدیریت قوه قضاییه در جمهوری اسلامی ایران، لازم است تا با تاریخچه مدیریت دستگاه قضایی قبل از انقلاب و به‌خصوص پس از تصویب قانون اساسی مشروطه آشنا شویم که در ادامه بدان پرداخته شده و سپس وضعیت آن پس از انقلاب اسلامی بررسی می‌شود.

۴-۱. پیشینه قبل از انقلاب اسلامی

به‌منظور روشن شدن سیر تطور تحولات تاریخی مدیریت دستگاه قضایی در نظام داخلی، لازم است به سابقه و ساختار تشکیلات وزارت دادگستری و عدلیه سابق در عصر پهلوی اول و دوم به اختصار پرداخته شود.

۴-۱-۱. تشکیلات جدید عدلیه و اصلاحات علی‌اکبر داور

پس از انقراض قاجاریه و کودتای سال ۱۲۹۹ و روی کار آمدن حکومت پهلوی، در سال ۱۳۰۵ عدلیه منحل شد و عدلیه جدید در اردیبهشت‌ماه ۱۳۰۶ در زمان وزارت علی‌اکبر داور افتتاح شد. از اقدامات این دوره می‌توان به اصلاحات سازمانی و استخدامی اشاره کرد که داور طی آن در همین زمینه در سال ۱۳۰۷ قانون تشکیلات را به تصویب رسانید (علمی، ۱۳۴۸، ۱۹۳). داور در روز ۲۰ بهمن‌ماه ۱۳۰۵ یعنی ۴۸ ساعت پس از قبول وزارت عدلیه، کلیه تشکیلات قضایی را در تهران منحل کرد و یک هفته بعد لایحه اختیارات خود را برای مدت چهار ماه از تصویب مجلس ملی گذراند. بالاخره در ۱۶ اسفندماه همین سال، عدلیه ایالات و ولایات را نیز منحل کرد (عاقلی، ۱۳۶۹، ۱۰۶-۱۴۱).

در ۲۷ بهمن‌ماه ۱۳۰۵، داور در مورد تصویب لایحه اختیارات خود به‌عنوان وزیر عدلیه، اعلام داشت نظر به اینکه اصول تشکیلات و محاکمات و استخدام مأموران و صاحب‌منصبان مؤسسات قضایی و اداری عدلیه نیازمند اصلاحات اساسی و فوری است و تا در این زمینه و

در خصوص انتخاب اشخاص اختیاراتی از طرف مجلس مقدس به وزیر مسئول داده نشود، هیچ اصلاحی مقدور نخواهد شد (عاقلی، ۱۳۶۹، ۱۰۷). با تصویب قانون اجازه اصلاح قوانین اصول تشکیلات و محاکمات و استخدام عدلیه به وزیر فعلی عدلیه در ۲۷ بهمن‌ماه ۱۳۰۵ و تغییر و تحولات ناشی از آن دادگستری و کلیه مسائل قضایی مرتبط به‌صورت متمرکز در اختیار وزیر عدلیه قرار گرفت.

۴-۱-۲. دوران پهلوی دوم و اصلاحات مصدق

در عصر پهلوی دوم در قانون متمم سازمان دادگستری و اصلاح قسمتی از لایحه قانونی اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات، مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۳۳ که در جلسه ۱۷ شهریورماه ۱۳۳۵ کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین به تصویب رسیده، مقرر شده است که نصب و تغییر دادستان‌ها، بازپرس‌ها و دادیارها کماکان به اختیار وزیر دادگستری است، به استثنای دادستان کل که مطابق اصل ۸۳ متمم قانون اساسی عمل می‌شود. از طرف دیگر، در ماده دیگر همین قانون مقرر شده بود که نصب معاون اول دادستان کل و دادیاران دیوان کشور (مانند رؤسای شعب و مستشاران دیوان کشور) به انتخاب وزیر دادگستری و صدور فرمان همایونی مقرر شده است (علمی، ۱۳۴۸، ۲۲۴).

در دوره نخست‌وزیری دکتر مصدق، اقداماتی برای کسب استقلال و منزلت دستگاه قضایی در سازمان حکومت صورت گرفت. مهم‌ترین اقدام، تصویب لایحه ایجاد شورای عالی قضایی بود. پس از کودتای ۲۸ مرداد، با وجود تمام اقدامات صورت‌گرفته برای الغای اصلاحات مصدق، در لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۳۳، شورای عالی قضایی به قوت خود باقی ماند. این شورا مرکب بود از رئیس و دادستان دیوان کشور، چهار نفر از رؤسای شعب دیوان کشور که با رأی مخفی هیأت عمومی به مدت دو سال انتخاب می‌شدند، رئیس کل دادگاه استان مرکز و مدیر کل اداری وزارت دادگستری سمت دبیر هیأت را عهده‌دار بودند (ماده ۱۶ لایحه مزبور). از جمله وظایف شورا عبارت بود از پیشنهاد تبدیل شغل یا محل مأموریت قضایی محاکم یا تبدیل پایه اداری به قضایی، انتخاب قضات محاکم و کارمندان قضایی و قبول مستخدمان جدید قضایی، تغییر دادستان کل کشور پس از پیشنهاد وزیر دادگستری، رسیدگی به سوء شهرت یا رفتار و اعمال منافی حیثیت و شئون قضایی یا انحرافات سیاسی مضره و... (مواد ۱۷-۲۵). بدین ترتیب شورای عالی قضایی که مرکب از عالی‌ترین مقامات قضایی بود و با توجه به اختیارات و صلاحیت‌هایی که داشت، می‌توانست هویت و استقلال مطلوبی به دستگاه قضایی اعطا کند. شورای عالی مزبور به موجب قانون سازمان دادگستری مصوب ۱۷ شهریورماه ۱۳۳۵ حذف شد و وضعیت به حال سابق بازگشت. از این‌رو شورای عالی قضایی که عملاً نیز بیشتر از یک

بار تشکیل نشده بود، منحل شد و وظایف و اختیارات آن به دادگاه انتظامی قضات و وزیر دادگستری انتقال یافت و مجدداً وزیر دادگستری بر دستگاه قضایی مسلط شد (زرنگ، ۱۳۸۱، ج ۲: ۱۸۴-۱۸۸).

پس از دوره محمد مصدق نیز گاهی سخن از امنیت شغلی قضات و تشکیل شورای عالی قضایی به منظور نظارت بر جذب مأموران قضایی، نظارت بر نقل و انتقالات و انتصابات قضایی مطرح بوده است، چنانکه باقر عاقلی وزیر دادگستری در سال ۱۳۴۲ تشکیل شورای عالی قضایی را پیشنهاد کرد. در قطعنامه پایانی کنفرانس عالی قضایی در سال ۱۳۵۱ وجود شورای عالی قضایی مفید دانسته شد. ولی هیچ‌یک از این توصیه‌ها و خبرها شکل و ترتیب قانونی نیافت (زرنگ، ۱۳۸۱، ج ۲: ۱۸۹-۱۹۰).

نتیجه اینکه، با وجود عدم اشاره قانون اساسی مشروطیت، به ریاست قوه قضاییه، ضرورت استقلال قضایی و ظواهر قانون اساسی اقتضا می‌کرد که اداره امور این قوه مستقل از قوای دیگر باشد. اما اولین گام معکوس در قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۱۳۲۹ق برداشته شد، که در آن مقرر شد قضات عالی مقام (رؤسای محاکم و مستشاران دیوان تمییز، رؤسا و کارمندان محاکم استیناف و رؤسای محاکم ابتدایی) به تصویب وزیر عدلیه و با صدور فرمان پادشاه منصوب شوند و سایر قضات به حکم وزارتی. بدین ترتیب «مقام وزارت دادگستری» به‌عنوان عضو قوه مجریه در صدر قوه قضاییه بنیانگذاری شد و قوانین بعدی (۱۳۰۷، ۱۳۱۵، ۱۳۲۳، ۱۳۳۵ و...) نیز هر کدام به‌نحوی وزیر دادگستری را دائرمدار قوه قضاییه مقرر داشتند، به‌ترتیبی که سازمان‌های اداری و قضایی، امور تشکیلاتی و... تحت اقتدار او قرار می‌گرفت. استقرار چنین نظامی، البته، مسئله استقلال قضایی و استقلال قضات را خدشه‌دار ساخته بود (هاشمی، ۱۳۹۳، ج ۲: ۳۸۱).

۴-۲. تحولات ساختاری قوه قضاییه پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، انتظار می‌رفت مطابق با آرمان‌های انقلاب، دگرگونی بنیادین در همه امور و ساختن نظامی جدید به منصفه ظهور برسد. یکی از عوامل عمده نارضایتی مردم از نظام شاهنشاهی ضعف تشکیلات قضایی و وابسته بودن آن به حاکمیت بود که صدور احکام ناعادلانه و رواج فساد گسترده اداری را سبب شده بود. بسیاری از شهروندان از فساد اداری و توصیه‌پذیر بودن کارکنان قضایی نارضاضی بودند و به‌طور کلی در لزوم ایجاد تغییرات گسترده در دستگاه قضایی تردیدی وجود نداشت. پس از انقلاب، نخستین مانع در تحولات قضایی را می‌توان تجربه ناکافی دانست؛ ازاین‌رو تا پیش از تصویب قانون اساسی روند اداره دستگاه قضایی با فراز و نشیب‌هایی روبه‌رو بود.

تا قبل از اسفندماه ۱۳۵۸ که رهبر انقلاب جهت اجرای اصل ۱۶۲، رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور را منصوب کردند، اداره امور در دست دولت موقت بود و مدیریت دستگاه قضایی وضعیت خاصی داشت. وزارت دادگستری، به روال سابق به عزل و نصب مقامات دادگستری و تصفیه و پاکسازی دادگستری اقدام می‌کرد، اما تمام امور قضایی تحت کنترل وزارت دادگستری نبود. دادگاه انقلاب و دادسرا به دستور امام تشکیل شد و رئیس دادگاه که قاضی شرع نامیده می‌شد و دادستان آن به پیشنهاد امام و تصویب شورای انقلاب انتخاب می‌شد (زرنگ، ۱۳۸۱، ج ۲: ۲۴۸)، ضمن اینکه مدیریت دادگستری با شورای سرپرستی دادگستری انجام می‌گرفت که شورای دادگستری عبارت بود از رئیس دیوان عالی کشوری شهید بهشتی، دادستان کل کشور، آیت‌الله موسوی اردبیلی و یکی از قضات باسابقه دیوان عالی کشور. شورای سرپرستی براساس مصوبه شورای انقلاب شکل گرفته بود، اما شورای عالی قضایی هنوز دائر نشده بود (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۲۱).

مطابق اصل ۱۵۷ قانون اساسی ۱۳۵۸ به‌منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه شورایی به نام شورای عالی قضایی تشکیل شد که بالاترین مقام قوه قضاییه است. برابر اصل ۱۵۸ شورای عالی قضایی با ترکیبی مرکب از رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و سه قاضی مجتهد و عادل به انتخاب قضات کشور تشکیل می‌شد. اعضای این شورا به مدت مدت پنج سال و طبق قانون انتخاب می‌شوند و انتخاب مجددشان بلامانع است. شرایط انتخاب‌شونده و انتخاب‌کننده را قانون معین می‌کند. بنابراین شورای عالی قضایی، پنج عضو داشت که به دو گروه تقسیم می‌شدند: اعضای انتخابی و اعضای انتصابی. از این پنج عضو، دو نفر انتصابی بودند که از سوی مقام رهبری منصوب می‌شدند (مدنی، ۱۳۶۹، ج ۶: ۹۵-۹۶). در خصوص اعضای انتصابی برای اولین بار در ۴ اسفندماه ۱۳۵۸ امام خمینی (ره) طی احکام جداگانه‌ای سید محمد حسینی بهشتی را به سمت ریاست دیوان عالی کشور و آیت‌الله سید عبدالکریم موسوی اردبیلی را به سمت دادستان کل کشور منصوب فرمودند و بدین ترتیب دو عضو شورای عالی قضایی مشخص شدند (روابط عمومی دادگستری، بی‌تا، ۳۳).

به‌منظور انتخاب اعضای انتخابی، براساس تصمیم شورای انقلاب برای تشکیل شورای عالی قضایی باید انتخاباتی برگزار می‌شد تا سه مجتهد که اجتهادشان به تأیید رهبری رسیده و سابقه کار قضایی داشتند، برای عضویت در شورای عالی قضایی انتخاب شوند. هیأتی سه نفر در قانون، به نام هیأت برگزارکننده انتخابات پیش‌بینی شده بود که شامل نماینده امام، نماینده هیأت عمومی دیوان عالی کشور و نماینده شورای سرپرستی دادگستری بود (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۲۲).

نحوه برگزاری انتخابات به‌منظور تعیین سه عضو انتخابی شورای عالی قضایی به شیوه خاصی بود، اسامی کاندیداها در کارت‌های مخصوص رأی‌گیری نوشته شده و برای قضات دارای حق

رای ارسال می‌شد.

شرایطی که برای کاندیداهای شورای عالی قضایی لازم بود، سابقه کار قضایی در دادگستری، اجتهاد، تعهد به جمهوری اسلامی و داشتن عدالت و تقوای دینی بود. برای تشکیل هیأت نظارت بر انتخابات نیز سه نفر که به ترتیب نمایندگان امام خمینی (ره)، شورای عالی قضایی و دیوان عالی کشور بودند، انتخاب شدند. نحوه انتخاب اعضای شورای عالی قضایی به گونه‌ای بود که رأی قضات اهمیت بسیاری می‌یافت. در انتخابات، که در ۲۱ تیرماه ۱۳۵۹ به عمل آمد، آیت‌الله علی قدوسی با ۵۵۵ رأی، آیت‌الله محمدمهدی ربانی املشی با ۴۷۶ رأی و آیت‌الله عبدالله جوادی آملی با ۴۷۵ رأی به عضویت شورای عالی قضایی درآمدند. بدین ترتیب شورای عالی قضایی تشکیل شد و ظایف قانونی خود را که موقتاً در اختیار شورای سه‌نفره سرپرستی قرار داشت، بر عهده گرفت (زرینی و هژریان، ۱۳۸۸، ج ۲: ۱۹۱).

۴-۲-۱. تجربه مدیریت شورایی قبل از بازنگری قانون اساسی

مطابق با قانون اساسی سال ۱۳۵۸ شورای عالی قضایی، بالاترین مقام قوه قضاییه بود و وظایف و مسئولیت‌های قوه قضاییه از طریق این شورا به مورد اجرا درمی‌آمد. بنابراین اداره قوه قضاییه، طبق قانون اساسی، به صورت شورایی انجام می‌گرفت.

مستنبط از مشروح مذاکرات شورای بازنگری، اختلاف آرای اعضای شورای عالی قضایی در برخی موارد، پیشبرد امور و اتخاذ تصمیم سریع، قاطع و مناسب با مقتضیات جامعه در قوه قضاییه را با مشکل مواجه کرده بود؛ مسئله‌ای که می‌توانست انجام بخشی گسترده و در عین حال حساس از امور حاکمیتی جامعه را با کند و گاه با سکون مواجه کند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۱: ۳۲۰). دادستان کل کشور به‌عنوان یکی از اعضای شورای عالی قضایی به‌عنوان یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، علل عمده مشکلات مدیریتی شورایی را چنین بیان می‌کند: تأخیر در انجام امور، اتلاف نیرو، لوژ مسئولیت، اختلاف سلیقه و... (مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۲۳۲-۲۳۵).

در مردادماه ۱۳۶۴ به‌منظور پیشبرد وظایف و مسئولیت‌های شورای عالی قضایی و ترتیب تصمیم‌گیری و اداره شورا آیین‌نامه تعیین مسئولیت‌های اعضای شورای عالی قضایی در ۳۹ ماده و ۴ تبصره به تصویب رسید. به موجب ماده ۱۲ این آیین‌نامه، چند کمیسیون به‌منظور بررسی و انجام وظایف شورای عالی قضایی تشکیل شد. علاوه بر این نحوه تصمیم‌گیری و اکثریت و نصاب لازم برای برخی تصمیمات نیز مشخص شد. در همین زمینه، طرح تعیین مسئولیت‌های اعضای شورای عالی قضایی در این شورا تهیه شد و به تصویب رسید. حضرت

امام (ره) در ۲۳ بهمن ماه ۱۳۶۷ طی نامه‌ای از رئیس‌جمهور خواست تا در جلسه‌ای مرکب از سران سه قوه و اعضای شورای عالی قضایی موضوع تقسیم کار اعضای شورای عالی قضایی را بررسی کنند و طرح‌های خود را به ایشان ارائه دهند. این جلسه در ۲۴ بهمن ماه تشکیل شد و طرح تقسیم وظایف اعضا به تأیید پنج نفر از هفت نفر حاضر در جلسه رسید. به موجب این طرح وظایف و مسئولیت‌های مختلف قوه قضاییه بین اعضا تقسیم شد و اموری مانند تعیین حقوقدانان شورای نگهبان، نماینده قوه قضاییه در شورای سرپرستی صداوسیما و پیشنهاد وزیر دادگستری و برخی امور دیگر جزء وظایف شورا قرار گرفت. طرح مزبور در ۲۶ بهمن ماه به تأیید حضرت امام (ره) رسید. به هر روی این تمهیدات که با هدف عبور از مشکلات مدیریت شورایی تنظیم شد، مدیریت قوه قضاییه را سامان بخشید و مشکلات همچنان باقی بود. ضعف تصمیم‌گیری در کنار موارد متعدد دیگر سبب شد که حضرت امام (ره) خواستار تقسیم کار و تعیین حوزه مسئولیت هر یک از اعضای شورای عالی قضایی شود. کندی روند کار، و اشکالات دیگری که در شورای عالی قضایی وجود داشت، سبب شد تا حضرت امام در نامه‌ای بسیار شدیدالحن به عملکرد این شورا اعتراض کنند. نامه حضرت امام حاوی این نکات بود؛ اشتغال تمام وقت حتی در غیروقت اداری به امور قضایی، تقسیم کار و جلوگیری از تعطیلی احکام الهی (خمینی موسوی، ۱۳۷۸، ج ۲۱: ۲۴۹).

اما دیری نپایید که با طرح موضوع بازنگری در قانون اساسی موضوع تمرکز در مدیریت قوه قضاییه در بند ۳ نامه حضرت امام به رئیس‌جمهور در خصوص بازنگری در قانون اساسی به‌عنوان یکی از موارد بازنگری تعیین شد. در مجموع مدیریت شورایی، قوه قضاییه را از حیطة اقتدار فردی خارج کرده بود و از این لحاظ مطلوب به‌نظر می‌رسید. البته شورایی بودن عالی‌ترین مقام مسئول قوه قضاییه، در صورت آشنایی با فرهنگ شورا (نیل به هماهنگی، درک مفاهیم مشترک، گریز از تک‌روی، تمکین نسبت به رأی اکثریت و اتخاذ تمصیم واحد) می‌توانست مفید و کارساز باشد. اما مدیریت مذکور، طی ده سال تجربه، به هر دلیل نتوانست موفق باشد (هاشمی، ۱۳۹۲، ج ۱: ۵۳).

۴-۲-۲. بازنگری قانون اساسی و تمرکز در مدیریت قوه قضاییه

با توجه به تجربه اجرای قانون اساسی، بحث تمرکز در قوه قضاییه در شورای بازنگری قانون اساسی توسط حضرت امام (ره) مطرح شده که شورای عالی قضایی حذف و به‌جای مدیریت پراکنده، رئیس قوه قضاییه پیش‌بینی شود، چراکه ایجاد وحدت نظر بین پنج عضو شورای عالی قضایی با اتفاق آرا، به مصلحت جامعه نبود، از این رو مسئله تمرکز اختیارات قضایی در دست رئیس قوه قضاییه مطرح شد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۹۲۳).

پس از حذف شورای عالی قضایی، مقام جدیدی با عنوان «رئیس قوه قضاییه» ایجاد شد که عنوان عالی‌ترین مقام قوه قضاییه را دارا بود. عزل و نصب رئیس قوه قضاییه بر عهده مقام رهبری قرار گرفت، زیرا قضاوت از شئون ولایت امر بوده و ولی امر است که می‌تواند تصدی و مسئولیت‌های قضایی را بر عهده شخص دیگری بگذارد (مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۳۲۳).

با توجه به اینکه فقهای امامیه اعمال ولایت بر قضا را از شئون فقیه جامع‌الشرایط، برشمرده‌اند، لازم است جریان امور قوه قضاییه با اذن ولی فقیه صورت گیرد و نصب بالاترین مقام قوه قضاییه جهت جریان ولایت بر قضا توسط مقام ولی فقیه صورت پذیرد. در همین زمینه مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و قبل از بازنگری نصب عالی‌ترین مقام قضایی کشور از جمله وظایف و اختیارات رهبری برشمرده شده بود.

حاکم اسلامی، عهده‌دار شأن قضای رسول اکرم (ص) و امامان معصوم (ع) نیز است؛ به این معنا که نخست با تلاش و کوشش متمادی و اجتهاد علمی، مبانی و احکام قضای اسلامی را از منابع اصیل آن به دست می‌آورد و سپس براساس همان علوم و احکام و بدون آنکه تصرفی از خود در آن‌ها داشته باشد، به رفع تخاصمات و اجرای احکام قضایی و صدور فرامین لازم می‌پردازد. این وظیفه حاکم اسلامی، یعنی تنفیذ عملی احکام صادرشده، مربوط به عمل و در محدوده اجرای احکام اسلام است (جوادی آملی، ۱۳۸۹، ۲۴۴). ولایت بر قضا و حکم کردن بین مردم از مناصب فقیه است که وظیفه وی به شمار آمده و واجب کفایی و حتی گاهی واجب عینی است که مؤیدات عقلی و نقلی دارد. قضاوت از شئون حاکم است و نصب قضات از جانب رئیس حکومت و ولایت امر صورت می‌پذیرد، زیرا حاکم جامعه، متصدی ایجاد نظم است و حُسن نظام جز با نظام صحیح قضاوت بین مردم ایجاد نمی‌شود. بر این مسئله بین فقها اجماع وجود دارد و در ولایت بر قضا، اذن امام یا کسی که امام به وی امر ولایت را تفویض کرده است، لازم است (مکارم شیرازی، ۱۴۲۵ق، ۴۱-۴۱۱). نتیجه اینکه حکم کردن و قضاوت بین مردم در مرافعات، منصبی است که برای فقیه جامع شرایط فتوا، ثابت است و هیچ نظر خلافی در فتاوی و نصوص وجود ندارد (انصاری، ۱۴۱۵ق، ج ۳: ۵۴۵).

آیت الله العظمی بروجردی در زمینه اختیارات حاکم معتقدند در جامعه اموری وجود دارد که از حدود و وظایف فردی اشخاص خارج است، بلکه از امور عمومی و اجتماعی است که حفظ نظم بر آن متوقف است، مانند قضا و دادرسی، سرپرستی و حفاظت از اموال و دیگر شئون غایبان و... که همه مربوط به اداره اجتماع است، از این نظر، تردیدی در نصب فقیه به عنوان صاحب منصب قضا وجود ندارد (بروجردی، ۱۳۶۲، ۵۲ و ۵۷).

نتیجه اینکه همان‌طور که از مشروح مذاکرات شورای بازنگری برداشت می‌شود، در جامعه اسلامی امر قضا و قضاوت از جمله شئون ولایت امر است، و بر ایشان است تا تصدی این امر در جامعه را بر عهده گیرد. بنابراین در جامعه مبتنی بر دین مبین اسلام، یا شخص ولی‌امر متصدی مقام قضاوت است یا آنکه این مقام را به فردی واجد صلاحیت و شایستگی‌های لازم مطابق شریعت اسلام تفویض می‌کند تا بر مبنای اسلام عهده‌دار این مسئولیت باشد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰، ج ۱: ۳۲۲؛ حسینی بهشتی، ۱۳۹۰، ۶۱). پس ضرورتاً اداره قوه قضاییه به‌نحوی باید از طریق ولی‌فقیه مشروعیت پیدا کند و شأن قضا که از اختصاصات ولی‌فقیه است، با نصب رئیس قوه قضاییه یا طریق دیگری اعمال شود.

در نهایت تمرکز در مدیریت قوه به‌صورت فردی در شورای بازنگری قانون اساسی تصویب شد و اصل ۱۵۷ قانون اساسی مقرر کرد: «به‌منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه 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 به‌عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضاییه است». در رأس تشکیلات قوه قضاییه، رئیس این قوه قرار دارد که عالی‌ترین مقام این قوه محسوب می‌شود. بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عزل و نصب رئیس قوه قضاییه را از اختیارات مقام رهبری ذکر کرده است و به موجب اصل ۱۵۷، رئیس این قوه به مدت پنج سال تعیین می‌شود. این اصل سه شرط را برای این مهم معین کرده است؛ مجتهد عادل، آگاه به امور قضایی، مدیر و مدبر باشد.

اصول ۱۵۸، ۱۶۰، ۱۶۲، ۱۷۳، ۱۷۴ قانون اساسی به اهم وظایف رئیس قوه قضاییه به شرح ذیل اشاره کرده‌اند؛ ایجاد تشکیلات لازم دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل ۱۵۶، تهیه لوایح قضایی، استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آن‌ها، نصب رئیس دیوان عالی و دادستان کل کشور با مشورت قضات عالی کشور به مدت ۵ سال، پیشنهاد وزیر دادگستری به رئیس‌جمهور، تعیین ضوابط برای تشکیل دیوان عالی، امور مربوط به دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور.

مطابق با اصل ۱۶۰ قانون اساسی نیز وزیر دادگستری به‌عنوان رابط قوه قضاییه با هیأت دولت و قوه مقننه پیش‌بینی شده است که در جلسات هیأت دولت نیز شرکت می‌کند و در جلسات مسئولان عالی قضایی نیز بیگانه نبوده و به اقتضای وظیفه‌ای که قانون اساسی برای وی در نظر گرفته است، در جریان تصمیمات قوه قضاییه قرار دارد. در تعیین وزیر دادگستری رئیس قوه قضاییه باید چند نفر را به رئیس‌جمهور پیشنهاد کند و با انتخاب رئیس‌جمهور، برای اخذ رأی اعتماد، به مجلس معرفی می‌شود.

پس از تصویب قانون اساسی، با توجه به اختیارات گسترده وزیر دادگستری قبل از انقلاب،

موضوع اختیارات و حوزه عمل این وزارتخانه موجب ایجاد اختلاف نظرهایی بین شورای عالی قضایی و قوه مجریه شد که شورای نگهبان بدین گونه به تشریح جزئیات وظایف و حدود وزارت دادگستری پرداخت: «در پاسخ نامه ۷۷۲۷ مورخ ۵۹/۹/۶ شورای عالی قضایی راجع به اداره کارگزینی، استخدام قضات عادل مذکور در بند ۳ اصل ۱۵۶، و عزل و نصب و تغییر محل مأموریت آن‌ها و مانند این امور اداری و حدود و اختیارات وزارت دادگستری شورای نگهبان در نظر تفسیری ۴۲۱ مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۱ بیان نمود که وظیفه وزیر دادگستری برقرار رابطه بین قوه قضاییه با قوه مجریه و مقننه است و عهده‌دار مسئولیت این وظایف مشترک با هیأت وزیران است و در امور تشکیلاتی مانند اداره امور مالی، کارگزینی، خدمات و پزشکی قانونی وظیفه و مسئولیتی ندارد و این امور به عهده شورای عالی قضایی می‌باشد». همچنین شورای نگهبان در نظریه تفسیر شماره ۹۰۷۵ تاریخ ۱۳۶۲/۴/۱۶ تصریح کرده است که در خصوص سؤال نماینده مجلس شورای اسلامی از وزیر که در اصل ۸۸ قانون اساسی مطرح است، وزیر دادگستری نیز در حدود وظایفی که در اصل ۱۶۰ قانون اساسی برای او مقرر شده، مسئول است و علی‌هذا در خصوص مسئولیت‌های قوه قضاییه وزیر دادگستری مسئول نخواهد بود. در اصل ۱۶۰ نیز اشاره شده است که رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند که در عمل هیچ‌گاه این اختیارات به وزیر دادگستری تفویض نشده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالعات تطبیقی صورت‌گرفته در اتحادیه اروپا مشخص می‌شود در اتحادیه اروپا شوراهای عالی قضایی در کنار وزرای دادگستری وظیفه اداره، سیاستگذاری و امور اجرایی دستگاه قضایی را بر عهده دارند. با توجه به اینکه هدف شوراهای قضایی، حفظ و ارتقای استقلال قضایی از طریق گرفتن اختیار انتصاب قضات از قوه مجریه و سپردن آن به نهادی متشکل از قضات و اعضای سایر قوای مملکتی و حقوقدانان بوده است، امروزه تقسیم کار کارکردگرایانه میان شوراهای قضایی و وزارت دادگستری صورت گرفته است، به نحوی که وظایف جذب و آموزش قضات، نظارت بر دادگاه‌ها، پیشنهاد لوایح قضایی و... در زمره صلاحیت‌های شوراهای قضایی قرار گرفته و امور مربوط به مسائل اجرایی و بودجه‌ای در اختیار وزارت دادگستری است. در مجموع، امروزه در برخی از کشورهای که مدل غیرمتمرکز را برگزیده‌اند، در به اشتراک گذاشتن قدرت اداره بین وزارتخانه و شورای قضایی، به مرور زمان نقش شوراهای قضایی در حال تقویت شدن است. از این رو در اروپا نوعی گرایش در جهت ایجاد نهادهای مستقل برای اداره و مدیریت دستگاه قضایی وجود دارد که شورا

مهم‌ترین و متداول‌ترین آن‌هاست. با وجود ترویج مدل مدیریتی شورایی توسط اتحادیه اروپا، برخی حقوقدانان اروپایی ضمن انتقاد از این رویه با برشمردن آسیب‌های مدل مدیریتی شورای قضایی در کشورهای اروپایی، پیشنهاد داده‌اند به‌جای طرح‌های اصلاحات اساسی ساختاری و الزام به ایجاد شوراهای قضایی، اصلاح رویه‌های مدیریتی موجود از طریق نوسازی و اصلاح سیستم دادگاه‌ها در مقیاس کوچک انجام گیرد و صرف تجربه موفق برخی از کشورهای اروپایی مثل ایتالیا را نمی‌توان دلیلی برای ترویج مدل مدیریتی شورای قضایی در سایر کشورها دانست.

تحقیق و مطالعه در خصوص پیشینه و تحولات نظام قضایی ایران، حاکی از این موضوع است که مدیریت قوه قضاییه، از بدو پیدایش تحولات متعددی به خود دیده است. این تحولات از مدیریت فردی وزیر دادگستری قبل از انقلاب اسلامی و مدیریت شورایی شورای عالی قضایی تا مدیریت متمرکز رئیس قوه قضاییه را پس از پیروزی انقلاب اسلامی شامل می‌شود. هرچند تجربه مدیریت شورایی قبل از بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ کارآمدی لازم را نشان نداد، مع‌ذک با مطالعه و تدقیق مشخص می‌شود ضعف‌های مدیریت شورایی سابق مثل جمله ترکیب شورا، شرایط انتخاب‌شوندگان و حیطة مسئولیت اعضا و... موجبات تغییر و بازنگری در مدیریت قوه قضاییه را فراهم آورد. به هر روی شورایی متشکل از پنج فقیه و مجتهد، که بعضی از آنان در مظان مرجعیت نیز قرار داشتند، در تصمیم‌گیری‌ها، اختلاف‌نظرهای فقهی و مدیریتی، تصمیم‌گیری‌ها با مشکلاتی مواجه است.

از آن‌جا که در نظام مبتنی بر ولایت فقیه با توجه به شئون و ولایت بر قضای ولی فقیه، مجاری امور قوه قضاییه می‌بایست از طریق ولی فقیه اداره یا تفویض شود، هرگونه طراحی ساختار قوه قضاییه باید به‌نحوی صورت گیرد که تصمیم‌گیری و تنفید نهایی مصوبات از طریق رهبری یا شخص منصوب ایشان صورت پذیرد. از این‌رو می‌توان تصور کرد اگر شورای عالی قضایی پیش از بازنگری قانون اساسی، با اقتباس از تجربیات مطالعات تطبیقی، ترکیبی متشکل از نمایندگان منتخب کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی به‌همراه نمایندگان دولت و از جمله وزیر دادگستری داشت، که اکثریت اعضا را قضات انتخاب‌شده توسط دارندگان پایه قضایی، و بخشی از اعضا و از جمله رئیس شورا با حکم ولی فقیه منصوب می‌شدند، اثرگذاری و عملکرد بهتری از خود به‌جای می‌گذاشت. در نهایت نیز تصمیمات شورا به تأیید نهایی رئیس منتخب ولی فقیه برسد تا الزامات فقهی مربوط به ولایت بر قضا در فقه امامیه نیز مراعات شود، مانند آنچه اصل ۱۷۶ قانون اساسی مبنی بر لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی توسط مقام رهبری جهت لازم‌الاجرا شدن مصوبات مقرر داشته است. از طرف دیگر، نقش نامعلوم و غیرمؤثر وزیر دادگستری نیز محل تأمل است، مطابق قانون اساسی پس

از بازنگری، وزیر دادگستری از میان پیشنهادهای قوه قضاییه انتخاب می‌شود که به نوعی انتخاب از جانب قوه قضاییه تلقی می‌شود. وزیر دادگستری وضعیتی استثنایی در حوزه انتخاب و اختیارات محدود مورد عمل دارد. از این رو می‌توان گفت وزیر دادگستری را باید از ردیف دیگر وزرا، با معنای مصطلح آن متمایز دانست، به نحوی که از نظر حوزه اختیارات و وظایف با محدودیت مواجه است و در حیطه مسائل مربوط به قوه قضاییه طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان مسئولیتی ندارد.

به هر روی تجربه ده‌ساله مدیریت شورایی قبل از بازنگری قانون اساسی به هر دلیل موفق نبود و عملکرد قابل قبول‌تری از خود به جای نگذاشت. تمرکز مدیریت در قوه قضاییه کاستی‌ها و نقایص مدیریت شورایی را در دستگاه قضایی تا حدی زیادی رفع کرده است، ضمن اینکه مطابق مطالعه تطبیقی ارائه شده، مدیریت قوه قضاییه در قالب شورای عالی قضایی الزاماً مزیتی با شیوه‌های مدیریت متمرکز ندارد، بلکه اصلاح ضعف‌های رویه‌های فعلی مدیریت دستگاه قضایی، باید با بازنگری در ساختارهای فعلی انجام گیرد و صرف انتخاب الگوی مدیریتی شورای عالی قضایی به معنای پاسخگویی و کارآمدی در اداره دستگاه قضایی نیست.

یادداشت‌ها

۱. unitary
۲. Ministry of Justice
۳. Decentralized
۴. Quango
۵. <http://www.judicialappointments.gov.uk/select/qualities.htm> (last accessed on ۱ April ۲۰۰۸)
۶. autonomy-oriented / judicial self-governance
۷. court service model

منابع

الف: فارسی و عربی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ دوم، ج ۱.
۳. ارسطو (۱۳۷۱)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، چ سوم.
۴. افشار، سجاد (۱۳۹۵)، آشنایی با نظام‌های قضایی در حقوق تطبیقی هلند، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه چ اول.
۵. انصاری، مرتضی بن محمد امین دزفولی (۱۴۱۵ق)، کتاب المکاسب المحرمه و البیع و الخيارات (ط-الحديثه)، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، چ اول، ج ۳.
۶. بروجردی (آیت‌الله العظمی)، حسین (۱۳۶۲)، البدر الزاهر، تحریر آیت‌الله منتظری، قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.
۷. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۹)، ولایت فقیه، ولایت فقاها و عدالت، قم: اسراء، چ یازدهم.
۸. حسینی بهشتی، محمد (۱۳۹۰)، مبانی نظری قانون اساسی، تهران: بقعه.
۹. خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ اول، ج ۲۱.
۱۰. رشوند بوکانی، مهدی (۱۳۸۸)، استقلال قاضی و قوه قضاییه در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۱. رضایی‌زاده، محمود (۱۳۸۳)، مدیریت قضایی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چ اول.
۱۲. روابط عمومی دادگستری (بی‌تا)، نگاهی به فعالیت‌های قوه قضاییه، تهران: انتشارات روابط عمومی دادگستری.
۱۳. زرنگ، محمد (۱۳۸۱)، تحول نظام قضایی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۱۴. زرینی، حسین و حسین هژبریان (۱۳۸۸)، تاریخ معاصر دستگاه قضایی ایران و تحولات آن، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چ اول، ج ۱.
۱۵. صدر، محسن (صدرالاشراف) (۱۳۶۴)، خاطرات صدرالاشراف، تهران: انتشارات وحید.

۱۶. عاقلی، باقر (۱۳۶۹)، داور و عدلیه، تهران: انتشارات علمی، چ اول.
۱۷. علومی، رضا (۱۳۴۸)، کلیات حقوق، تهران: مؤسسه عالی حسابداری.
۱۸. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۳)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ پنجاهم.
۱۹. ----- (۱۳۷۳)، شأن نزول تعادل قوا و نزول شأن آن-
گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
۲۰. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۶۹)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سروش، چ اول، ج ۶.
۲۱. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۵ق)، أنوار الفقاهه کتاب البیع، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب (ع)، چ اول.
۲۲. مهرپور، حسین (۱۳۸۹)، تاریخ شفاهی قوه قضاییه سی سال پس از انقلاب اسلامی، تدوین عباسعلی علیزاده، تهران: سپید، چ اول.
۲۳. وکیلان، حسن (۱۳۹۵)، نظام حقوقی مدیریت دستگاه قضایی، قم: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چ اول.
۲۴. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، چ اول.
۲۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ دوازدهم، ج ۱.
۲۶. ----- (۱۳۹۲)، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، چ دوم، تهران: میزان.
۲۷. ----- (۱۳۹۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ بیست و پنجم، ج ۲.

ب: لاتین

۱. 'JudicialAdministration' <www.law.cornell.edu/wex/judicial_administration> accessed ۱۷ January ۲۰۱۹.
۲. Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation (۹۵)۱۲ of ۱۱ September ۱۹۹۵ on the management of criminal justice <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=۵۳۶۵۵۴&SecMode=۱&DocId=۵۲۷۲۸۲&Usage=۲>> accessed ۵ December ۲۰۱۶.
۳. Database for Institutional in Euro, **Judge selection in highest courts**, ۲۰۱۳ - ۲۰۱۴ ۲۰۱۳-۱۴. Washington, DC: Central Intelligence Agency, ۲۰۱۳. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.htm>
۴. David C. Steelman, 'Improving Caseflow Management: A Brief Guide' (National Center for State Courts ۲۰۰۸) ۱ <<http://cdm1۶۵۰۱.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/ctadmin/id/۱۰۲۲>> accessed ۱۷ January ۲۰۱۹
۵. E. Aguilera, **The French legal system** Edited by Ministry of Justice/۲۰۱۲

۶. French Constitution, https://www.constituteproject.org/constitution/France_۲۰۰۸.pdf?lang=en
۷. Garoupa, N., Ginsburg, (۲۰۰۸), **Judicial Councils and judicial independence**, Chicago, University of Chicago.
۸. Horne, Alexander (۲۰۰۹), **Judicial appointment system in England and Wales**, Home Affairs Section
۹. <https://justitie.belgium.be/nl>
۱۰. Jackson, David A. and Vannoni Matia, ۲۰۱۱, Effective and Accountable Judicial Administration Published as part of the Effectius Newsletter, Issue ۱۶
۱۱. Pauliat, H. and Berthier, L., (۲۰۰۹), "Administration and Management of Judicial Systems in Europe", **CEPEJ**, ۱۰.
۱۲. Wayne Stewart Martin AC, 'Court Administrators and the Judiciary - Partners in the Delivery of Justice' ۲۰۱۴ International Journal for Court Administration, www.iacajournal.org/articles/abstract/۱۰,۱۸۳۰۲/ijca.۱۰۸/ accessed ۵ December ۲۰۱۶.
۱۳. EUROPEAN COMMISSION (۲۰۱۹), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, Brussels, ۳, ۴, ۲۰۱۹ COM(۲۰۱۹) ۱۶۳ final.
۱۴. Bobek Michal & Kosař David, (۲۰۱۳), Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe , DEPARTMENT OF EUROPEAN LEGAL STUDIES Research Paper in Law.
۱۵. Esterling K. M. (۱۹۹۹), "Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench", in **Judicature**, Vol. ۸۲, No. ۵, pp. ۲۰۰۶-۲۱۵.
۱۶. UNODC, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME Vienna (۲۰۱۱), Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, United Nations New York, ۲۰۱۱, Publishing production: English, Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna.
۱۷. Denis Preshova, Ivan Damjanovski ,& Zoran Nechev (۲۰۱۷), THE EFFECTIVENESS OF THE 'EUROPEAN MODEL' OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN THE WESTERN BALKANS: JUDICIAL COUNCILS AS A SOLUTION OR A NEW CAUSE OF CONCERN FOR JUDICIAL REFORMS, CENTRE FOR THE LAW OF EU EXTERNAL RELATIONS.
۱۸. T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre, CLEER PAPERS ۲۰۱۷/۱
۱۹. W. Voermans and P. Aleber, (۲۰۰۳) Councils for the Judiciary in EU Countries (Leiden/The Hague ۲۰۰۳), at ۱۰, available at: http://www.drb.de/fileadmin/docs/sv_councils_for_the_judiciary_voermans_albers_۲۰۰۳.pdf.