



# بازگشت به آینده در بارهٔ ادارهٔ شورایی قوه قضائیه

مهدی سمائی

یکم: رئیس جدید قوه‌ی قضائیه به طور رسمی معرفی شد. بحث در مورد رئیس جدید، اگرچه حق شهروندان است، برای این مقاله اهمیتی ندارد. به این دلیل که دغدغه‌ی اصلی مقاله‌ی پیش‌رو، ارتقای استقلال قضایی است، و از این حیث، هر یک از گزینه‌های محتمل که به ریاست قوه گمارده می‌شد، وضع چندان فرق نمی‌کرد. در ساختار فعلی، کل گزینه‌های محتمل جایگزین‌پذیر بودند و انتخاب هیچ‌یک از آنان، از منظر ارتقای استقلال قضایی، ماجرایی چندان متفاوتی را رقم نمی‌زد. بنابراین از بحث در این مورد

صرف نظر می‌کنیم و به مسئله‌ای اساسی‌تر می‌پردازیم. این مسئله‌ی اساسی‌تر ناظر بر شیوه‌ی اداره‌ی قوه‌ی قضائیه است. در وضع فعلی، طبق اصل ۱۵۷ قانون اساسی، «مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را به مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه‌ی قضائیه تعیین می‌نماید که عالیترین مقام قوه‌ی قضائیه است»<sup>۱</sup>. بنابراین، مدیریت دستگاه قضا بر عهده‌ی یک مقام انتصابی است. این مقاله قرار است در مورد اصل ۱۵۷ ق.ا. بیندیشد و تفکر در این مورد را به مسئله‌ای مهم‌تر، یعنی چگونگی اداره‌ی دستگاه قضا، پیوند بزند. مقاله، مدّعی مهم را طرح می‌کند و به نفع آن استدلال می‌ورزد. آن مدّعا را این‌گونه می‌توان صورت‌بندی کرد: پاسخ اصل ۱۵۷ ق.ا. به پرسش چگونگی اداره‌ی قوه‌ی قضائیه، استقلال قضایی را تأمین نمی‌کند و برای تأمین این امر، باید به اداره‌ی شورایی قوه‌ی قضائیه اندیشید. روشن است که حتی اگر این مدعا پذیرفته شود، اجرای آن، مستلزم تغییر و اصلاح قانون اساسی است. به عبارت دیگر، در ساختار فعلی، و با وجود اصل ۱۵۷ ق.ا.، این راهکار قابل اجرا نیست. آیا این نکته آن را به راهکاری بی‌فایده تبدیل نمی‌کند؟ پاسخ مقاله این است: به هیچ‌روی! اگر اکنون بحثی بخردانه در مورد اداره‌ی قوه‌ی قضائیه در بگیرد، و بحث در این مورد به گفتمانی در فضای عمومی تبدیل شود، آنگاه می‌توان توقع داشت که

---

<sup>۱</sup> طبق اصل ۱۵۸ قانون اساسی، رئیس قوه‌ی قضائیه برای دوره‌ای پنج ساله اداره‌ی امور قضایی را به عهده می‌گیرد. در قانون اساسی تصریحی در مورد تمدید این دوره به چشم نمی‌خورد. آیا این عدم تصریح به معنای منع تمدید است یا جواز آن؟ جدا از پاسخ نظری، تاکنون در عمل روسای قوه برای دو دوره پنج‌ساله منصوب‌شده‌اند.

شیوهی اداره‌ی قوه‌ی قضائیه در فهرست تغییرات احتمالی بگنجد. به عبارت دیگر، در هر نوع تغییر قانون اساسی مواردی مدنظر قرار می‌گیرد که پیشتر در فضای عمومی طرح شده باشد. بنابراین نباید به هیچ‌روی بر اهمیت این بحث‌های اصولی چشم‌پوشیم<sup>۱</sup>. متأسفانه به رغم اهمیت بنیادی عدالت قضایی، در فضای عمومی بحثی در مورد اداره‌ی دستگاه قضا درنگرفته است. گویا این شیوه‌ی اداره‌ی دستگاه قضا، امری طبیعی است و شیوه‌های جایگزین وجود ندارد. گویا جامعه آنقدر خلاق نیست که راهکارهایی عقلانی برای مسئله‌اش به دست دهد و آنقدر توانا هم نیست که بر آنها اصرار بورزد.

پیش از بحث مفصل‌تر در مورد مدعای اصلی، می‌خواهم به یک فرض مهم اشاره کنم که مقاله آن را مسلم می‌گیرد و در موردش بیشتر بحث نمی‌کند. این فرض، ناظر بر اهمیت بنیادی قوه‌ی قضائیه است. در بحث‌های اساسی در مورد ایران، باید سهم تفکر در مورد دستگاه قضا را در نظر گرفت. قوه‌ی قضائیه مهم است و تصمیماتش بر زندگی تعداد زیادی از مردم تأثیر مستقیم

---

<sup>۱</sup> آیا جدا از تغییر در سطح قانون اساسی نیز می‌توان راهکاری در مورد اداره‌ی قوه‌ی قضائیه به دست داد که بر استقلال قضایی بیفزاید؟ پاسخ به این پرسش دشوار است. به نظر در نظم حقوقی فعلی هم می‌شد تا حدودی از ایده‌ی خودگردانی الهام گرفت و دستگاه قضا را به شکلی نسبتاً شفاف‌تر و دموکراتیک‌تر اداره کرد. در مورد تعیین رئیس قوه‌ی قضائیه هم حتی در وضع فعلی مانعی به نظر نمی‌رسد مقامی که انتصاب رئیس قوه به طور مطلق به او سپرده شده، آن را موکول به رعایت شیوه‌هایی دموکراتیک کند و برای مثال، ریاست کسی را تنفیذ نماید که به طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط قضات برگزیده شده است.

دارد. به ویژه در امور کیفری، در اثر اجرای آرای قضایی، هر سال افراد بسیاری جان، آزادی، مال، آبرو، ( و حتی اعضای بدنشان!) را از دست می‌دهند. جامعه مُجاز نیست چشمش را بر اهمیت مسئله‌ی اداره‌ی قوه‌ی قضائیه ببندد. اکنون فضا مهیاست که در مورد استقلال قضایی بیشتر بگوییم.

**دوم:** بر اساس یک تعریف ساده، منظور از استقلال قضایی این است که «دادرسان در صدور رأی تنها قانون و وجدان را حاکم اعمال خود قرار دهند و توجهی به دستورها، نظرها، و خواسته‌های دیگران نداشته باشند؛ از هیچ مانع و رادعی نهراسند» و از امنیت شغلی بهره ببرند.<sup>۱</sup> این تعریف پیچیدگی‌های استقلال قضایی را به طور کامل به چنگ نمی‌آورد<sup>۲</sup>، ولی برای پیشبرد بحث کافی است. در کشورمان باید روی ایجاد توازن میان استقلال و پاسخگویی

---

<sup>۱</sup> دکتر محمود آخوندی؛ آیین دادرسی کیفری، جلد چهارم: اندیشه‌ها، انتشارات اشراق (دانشگاه قم)، چاپ اول، شهریور ۱۳۷۹، ص ۲۹۹.

<sup>۲</sup> بحث در مورد استقلال قضایی انبوهی از پیچیدگی‌ها دارد که اینجا مجالی برای ذکر آنها نیست.

برای تفکیم جنبه‌های شخصی و نهادی استقلال قضایی، رک:

Vicki C. Jackson; Judicial Independence: Structure, Context, Attitude, in: Judicial Independence in Transition, Springer, 2012, p 22. Charles Gardner Geyh; Judicial Independence as an Organizing Principle, Annu. Rev. Law Soc. Sci. 2014. 10:185-200.

برای مطالعه‌ی تفاوت استقلال و بی‌طرفی نیز، رک:

Alain Marciano; The Dual Rationale of Judicial Independence, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1761436](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1761436), p 5.

تأمل کرد<sup>۱</sup> تا مبدا ایده‌ی استقلال قضایی با تصمیم‌های خودسرانه یکی گرفته شود. حقوقدانان استقلال قضایی را از لوازم تفکیک قوا، و توأمان تقویت‌کننده‌ی آن، شمرده‌اند. به علاوه، به نفع این مدعا استدلال کرده‌اند که به واسطه‌ی استقلال قضایی، شرایط برای دادرسی عادلانه مهیا می‌شود و حاکمیت قانون ارتقاء می‌یابد. همچنین، حق دسترسی به «دادگاه مستقل و بی‌طرف»، به عنوان یکی از حق‌های بشر، در اسناد مهم بین‌المللی ذکر شده است.<sup>۲</sup> استقلال دادگاه باید در برابر همه‌ی کسانی محافظت شود که در دادرسی شرکت دارند یا مایلند بر نتیجه‌ی آن اثر بگذارند.<sup>۳</sup>

فراتر از این بحث‌های مهم هنجاری، لازم است روایتی انضمامی از این مفاهیم مهم حقوق بشری پیش نهیم. بخش مهمی از رسالت نظریه‌ی انتقادی حقوق، کشف و اشاعه‌ی «انرژی» انتقادی مفهوم‌هاست. این انرژی

---

<sup>۱</sup> ایجاد توازن میان استقلال و پاسخگویی، بحث‌های مهمی را رقم زده است. برای مطالعه در این مورد به مقدمه و فصل اول کتاب زیر رجوع کنید (گویا ترجمه فارسی متن در کتابی با عنوان *گفتارهایی در استقلال قضایی* توسط پژوهشگاه قوه‌ی قضائیه منتشر شده است).

Charles Gardner Geyh; Ibid. Lydia Friederike Müller et al; *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012.

<sup>۲</sup> رجوع کنید به ماده ۱۰ اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر و ماده‌ی ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی.

<sup>۳</sup> جهت خواندن متنی موجز و توأمان بسیار آگاهی‌بخش در مورد استقلال قضایی، رک:

Charles Gardner Geyh; Ibid. See also: Gretchen Helmke and Frances Rosenbluth; *Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective*, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2009. 12:345-66.

می‌تواند کل نظم ناعادلانه را بحرانی کند و امکانی برای ایده‌های رهایی‌بخش بگشاید.<sup>۱</sup> «استقلال قضایی»، به رغم همه‌ی ابهام‌هایش، در هر جای جهان از این انرژی برخوردار است و می‌تواند فضایی برای مقاومت در برابر سرکوبگری نظام‌مند به وجود آورد.<sup>۲</sup> دادگاه مستقل و بی‌طرف، مانعی جدی برای حکمرانانی است که می‌خواهند به واسطه‌ی «دادرسی»، اراده‌ی خود را بر مردم تحمیل کنند و از طریق «دادرسی» به سرکوب مبادرت ورزند. به عبارت دیگر، استقلال قضایی شرایطی را برای قاضی مهیا می‌کند که در برابر صاحبان قدرت بایستد و اجازه ندهد که به جای قانون، اراده‌ی آنان نتیجه‌ی دادرسی را تعیین کند. به علاوه، دادگاه مستقل نظارت قضایی بر سوءاستفاده از قدرت را مهیا می‌کند<sup>۳</sup> و به صاحبان قدرت اجازه نمی‌دهد که دادرسی را به عنوان ابزاری برای پیشبرد منافعشان و تحمیل اراده‌شان به کار برند. قاضی مستقل، عملی اراده‌ی حاکمیت نیست، بلکه با هر رأی می‌کوشد عدالت را به نجوا درآورد. دادگاه مستقل و بی‌طرف، فضا را برای فعالان سیاسی مهیاتر می‌کند، نه اینکه به بهانه‌ی «دادرسی» به سرکوب آنان پردازد.

---

<sup>۱</sup> برای مطالعه در مورد «انرژی مفهوم‌ها» به مقاله‌ی عالی محمدرضا نیکفر با عنوان «تاریخ مفهوم‌ها» رجوع کنید که در تارنماهای مختلف در دسترس است.

<sup>۲</sup> استقلال قضایی، مانند مفاهیم مشابه، استعداد زیادی دارد که به مثابه‌ی مفهومی توخالی و شعاری به کار رود. این شیوه‌ی استفاده از این مفهوم، بسیار رایج است. برای خواندن نقدی مهم بر روایت کلی، ساده‌انگارانه و «غیرمقتید» از این مفهوم، رک:

Charles Gardner Geyh; Ibid.

<sup>۳</sup> Vicki C. Jackson; Op. cit, p 20.

در مورد کشورمان، خوب است نگاهی به داده‌های تجربی بیندازیم. در سال ۱۳۹۰، پژوهشی تجربی در مورد استقلال قضایی در دادرسی کیفری صورت گرفته است.<sup>۱</sup> پرسش‌نامه‌ای شامل ۴۲ پرسش در اختیار چهارصد تن از قضات کیفری هفت استان قرار داده شد و فقط ۲۵ درصد قضات مذکور به پرسش‌ها پاسخ دادند. برخی از یافته‌های آن پژوهش را می‌آورم. در مورد استقلال سازمانی، از قضات پرسیده شد: «آیا تاکنون با دخالت سایر قوای حکومتی در وظایف قضایی خویش مواجه شده‌اید؟». گزینه‌های پیش‌روی پرسش‌شوندگان اینها بود: خیلی زیاد؛ زیاد؛ متوسط؛ کم؛ و اصلاً. در میان پاسخ‌دهندگان تنها ۲۶/۱ ذکر کردند که «اصلاً» با مداخله‌ی سایر قوای حکومتی مواجه نشده‌اند، و باقی آنها دخالت سایر قوا را تصدیق کردند (خیلی زیاد: ۳/۳ درصد؛ زیاد: ۸/۷ درصد؛ متوسط: ۱۰/۹ درصد؛ و کم: ۴۶/۷ درصد). متأسفانه از این پرسش و پاسخ، میزان مداخله‌ی مأموران اطلاعاتی و امنیتی به دقت قابل‌سنجش نیست. بی‌تردید استقلال دادگاه از مأموران اطلاعاتی و امنیتی، یکی از جنبه‌های مهم استقلال قضایی است. هرگونه بحث انضمامی در مورد استقلال قضایی، باید ضرورت استقلال دادگاه از مقام‌های اطلاعاتی و امنیتی را در صدر بنشانند.<sup>۲</sup> در مورد استقلال

---

<sup>۱</sup> قاسم کرامت، استقلال قضایی در حقوق کیفری ایران و اسناد بین‌المللی، رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۰.

<sup>۲</sup> برای مطالعه‌ی استدلالی مشابه در مورد استقلال دادستان از مأمورین اطلاعاتی و امنیتی، رک: مهدی سمائی؛ یک بند انگشت کم‌تر از اختیارات خدا: گزارشی از قدرت دادستان در فرایند تعقیب کیفری، [سایت نقد اقتصاد سیاسی](#).

درون‌سازمانی، از آنان پرسیده شد: «آیا در عمل مواردی سراغ دارید که استقلال درون‌سازمانی دادگاه از طریق مداخله، اعمال فشار و ... توسط مقامات بالاتر نادیده گرفته شده و نقض شده باشد؟». فقط ۲۰/۷ درصد قضات موردی از نقض درون‌سازمانی استقلال قضایی سراغ نداشتند. باقی آنها دخالت مقامات بالاتر را تصدیق کردند (خیلی زیاد: ۶/۵ درصد؛ زیاد: ۱۷/۴ درصد؛ متوسط: ۲۲/۸ درصد؛ و کم: ۲۹/۳ درصد). در مورد استقلال درون‌سازمانی، استقلال قضات از رئیس قوه قضائیه اهمیتی بسیار دارد، که بیشتر به آن خواهیم پرداخت.

به رغم این پژوهش‌های مفید، تا آنجا که جُسته‌ام ما هنوز به فهمی تاریخی-انتقادی از استقلال قضایی دست نیافته‌ایم و به حد کافی بحث در این مورد را به مسائل اصلی ایران گره زده‌ایم. در این زمینه، یک پرسش بسیار مهم قابل طرح است. در واقع، اگر بخواهم از میان انبوه پرسش‌های مربوط به دستگاه قضا، تنها و تنها یکی از آنها را برگزینم این پرسش را انتخاب می‌کنم: چرا ما در طول این یک قرن به استقلال قضایی دست نیافته‌ایم؟ به عبارت دیگر، چرا در ایران شرایط برای استقلال قضایی مهیا نشده است؟ ۱۱۷ سال پیش عده‌ای در ماجرای مهاجرت صغری در حرم عبدالعظیم تحصن کردند و برپایی «عدالت‌خانه» را طلبیدند<sup>۱</sup>، اما هنوز عدالت قضایی

---

<sup>۱</sup> در مورد مُراد بَسْت‌نشینان از خواست «عدالت‌خانه»، خوانش‌های مختلفی در دست است. در این مورد، رک: علیرضا ملائی توانی؛ ملاحظاتی در مفهوم عدالت‌خانه (۱۳۲۴.ه.ق / ۱۹۰۶م)، پژوهش‌های تاریخی، دوره ۴، شماره ۱، بهار ۱۳۹۱، صفحه ۱۱۳-۱۳۰.



برای ما یک مسئله‌ی حل‌ناشده است. اگر به حافظه‌ی مَلّی رجوع کنیم، موارد بسیاری را به یاد می‌آوریم که نهاد «دادگستری» به مثابه‌ی ابزاری برای سرکوب به کار رفته است. چرا چنین بوده است؟ اندیشیدن در این مورد به پژوهشی گسترده نیاز دارد، اما مایلیم به یکی از عوامل بنیادی اشاره کنیم. بی‌تردید قوه‌ی قضائیه قدرتی بسیار وسوسه‌انگیز دارد. مهم‌ترین ابزارهای «مشروع» برای اعمال خشونت در دست قوه‌ی قضائیه است. دستگاه قضا می‌تواند اشخاص را جلب و بازداشت کند، از آنان توضیح بخواهد، و اگر قانع نشد به عنوان مجازات مالشان را بگیرد یا آنها را به زندان بیندازد. در کشورمان، علاوه بر این موارد، قوه‌ی قضائیه توانایی دارد جان اشخاص را بستاند، به آنها شلاق بزند و حتی در مواردی اعضای بدنشان را ببرد. بی‌تردید در همه جای جهان چنین قدرت عظیمی برای سیاستمداران وسوسه‌انگیز است. به ویژه در ایران، سیاستمداران همیشه امکاناتی حقوق کیفری برای پیشبرد اهداف و منافعشان را جدّی گرفته‌اند. اینجا اغلب کسی در سیاست دست بالا دارد که تازیانه و کلید زندان و طناب دار را در دست گرفته باشد. در نتیجه، طبیعی است که نیروهای مختلف بکوشند از طریق نقض استقلال قضایی، قدرت عظیم دستگاه قضا را برای تحقق خواسته‌هایشان در اختیار بگیرند. بنابراین پرسش این است: تحت چه شرایطی برای سیاستمداران عقلائی است که استقلال قضایی را پاس دارند؟ در غرب مطالعات جالبی در این مورد به چشم می‌خورد. برای مثال، لندز و پازنر، با استفاده از نظریه‌ی انتخاب عقلانی، کوشیده‌اند عقلانیت پاسداری از استقلال قضایی را نشان

دهند. به نظر آنان برای گروه‌های سیاسی عقلانی است که از سود کوتاه‌مدت ناشی از نقض استقلال قضایی بگذرند.<sup>۱</sup> بر اساس پژوهشی دیگر، دادگاه مستقل از حیث اهمیت به بانک مرکزی مستقل شباهت دارد. برای حکومت‌ها عقلانی است که از استقلال قضایی صیانت کنند، بنا بر دلایلی نظیر آنچه تاکنون به نفع استقلال بانک مرکزی اقامه شده است.<sup>۲</sup> برخی نیز از ربط و نسبت استقلال قضایی با رقابتی بودن نظام سیاسی سخن گفته‌اند. بر این اساس، وقتی احزاب یا گروه‌های سیاسی معتقدند برای مدتی نسبتاً طولانی قدرت را در دست دارند، از دادگاه‌های نسبتاً وابسته حمایت می‌کنند. در مقابل، اگر تصاحب قدرت به نظر آنان سیال و رقابتی باشد، به دادگاه‌های مستقل‌تر می‌گرایند. بنابراین اگر قدرت همیشه در دست یک گروه باشد، چندان امیدی برای ارتقای استقلال قضایی وجود ندارد. در مورد کشورهای در حال توسعه، برخی نظریه‌پردازان بر سهم دادگاه‌های مستقل در جذب سرمایه‌گذاری خارجی تأکید کرده‌اند. از این منظر، چه بسا نظامی غیردموکراتیک نیز میزانی از استقلال را برای دادگاه‌هایش به رسمیت بشناسد. ماجرای دادگاه‌های غربی هرچه باشد، در ایران هنوز شرایط برای درک عقلانیت استقلال قضایی توسط حاکمیت مهیا نشده است. در صد سال اخیر، حاکمان نفع خود را نه در رعایت استقلال قضایی، بلکه در استفاده‌ی

---

<sup>1</sup> Gretchen Helmke and Frances Rosenbluth, Op. cit, p 349.

<sup>2</sup> John A. Ferejohn and Larry D. Kramer; Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence, Southern California Law Review, 1999, volume 72.

ابزاری از امکانات مهیب حقوق کیفری جُسته‌اند. به همین دلیل، به ویژه در مسائل سیاسی، قوهی قضائیه قابلیت حل اختلاف یا فصل خصومت را از دست داده است. آرای مراجع قضایی، به جای حل اختلاف، اختلاف‌هایی تازه را رقم می‌زند. دستگاه قضا، به جای راه‌حل، به بخش مهمی از مشکل تبدیل شده است. در چنین وضعی، باید به راهکارهای بدیل اندشید. اختلاف‌ها مدام تلبار می‌شود، و تصمیم دستگاه قضا برای حل اختلاف، یک اختلاف جدید به موارد پیشین می‌افزاید. هنوز عقلانیت استقلال قضایی فهم نشده است.<sup>۱</sup> تفکر در مورد شرایط شکل‌گیری استقلال قضایی در ایران، یکی از رسالت‌های مهم نظریه‌ی حقوقی است.

**سوم:** ایده‌ی اداره‌ی شورایی دستگاه قضا، به عنوان مهمترین شیوه‌ی «خودگردانی قضایی»<sup>۲</sup>، به فرانسه نسب می‌برد. انقلاب فرانسه، از جمله،

---

<sup>۱</sup> البته در غرب هم تأثیر ایدئولوژی بر آرای قضایی، یکی از مسائل پژوهشی مهم است. انبوهی از پژوهش‌های تجربی در ایالات متحده اثرگذاری ایدئولوژی بر قضاوت را نشان داده‌اند، تا جایی که مارتین شاپیرو، عالم سیاسی، آشکارا قضاات را «دروغ‌گوهایی» خوانده است که نقش ایدئولوژی را بر کارشان انکار میکنند. ولی آن مطالعات، ناظر بر کشف شیوه‌های پیچیده و پنهان سوبه‌های ایدئولوژیک آرای قضایی است. در کشورهای به لحاظ قضایی کم‌تر توسعه یافته، مسئله بسی آشکارتر است، طوری که حتی به شکل «عدالت تلفنی»، یعنی وارد کردن فشار و اعمال نفوذ بر قضاات به طُرق غیررسمی، بروز می‌کند.

<sup>۲</sup> منظور از خودگردانی قضایی این است که قضاات در مسائل مرتبط با اداره‌ی قوه‌ی قضائیه، قدرت تصمیم‌گیری قابل توجهی داشته باشند. رک:

انقلاب علیه استبداد قضایی بود. برای انقلابیون مهم بود به سازوکاری دست یابند که به استبداد قضات نینجامد. با این حال، مفهوم شورای قضایی حدود یک قرن پس از انقلاب فرانسه، در سال ۱۸۸۳، به وجود آمد.<sup>۱</sup> در قرن بیستم، اداره‌ی شورایی به عنوان شیوه‌ای برای تأمین استقلال قضایی، در قوانین اساسی کشورهای مختلف ذکر شد. ماجرا از قانون اساسی ۱۹۴۹ فرانسه شروع شد که شورای عالی قضایی را در صدر دستگاه قضا نشانده. دو سال بعد، ایتالیا نیز ایده‌ی اداره‌ی شورایی را پذیرفت. شورای عالی قضایی، در بسیاری از کشورهای بزرگ اروپا، آمریکای لاتین و کشورهای در حال توسعه، تکثیر شد.<sup>۲</sup> این شوراها در کشورهای مختلف از حیث تعداد، ترکیب و اختیارات با هم تفاوت دارند.<sup>۳</sup> با وجود این، کار مشترک آنها مدیریت جنبه‌هایی از قوه‌ی قضائیه است و برای حفظ استقلال قضایی تمهید شده‌اند.<sup>۴</sup> اغلب شوراها دارای اقتدار مبتنی بر قانون اساسی برای جذب و

---

<sup>1</sup> Pablo Jose' Castillo Ortiz; Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe, Hague J Rule Law, 2017.

<sup>۲</sup> به زبان فارسی، پژوهشگاه قوه‌ی قضائیه گزارشی موجز را در مورد شوراهای قضایی منتشر کرده است. البته گزارش مذکور بحث از شورای قضائی را به مسائل ایران گره زده است. رک: پژوهشگاه قوه قضائیه، نظام حقوقی مدیریت دستگاه قضایی (مطالعه تطبیقی)، ۱۳۹۵.

<sup>۳</sup> در برخی از کشورها اعضای شورای قضایی توسط قضات انتخاب می‌شوند و در برخی نیز مقام انتصابی‌اند. روشن به نظر می‌رسد که شورای قضایی غیرانتخابی با ایده‌ی خودگردانی قضایی سازگار نیست. همچنین در برخی از کشورها اعضای غیر قاضی هم در شورا عضویت دارند. رک:

Pablo Jose' Castillo Ortiz; Ibid.

<sup>4</sup> Pablo Jose' Castillo Ortiz; Ibid.

گزینش قضات و رسیدگی به تخلفات آنها هستند.<sup>۱</sup> در ایران، پس از انقلاب ۱۳۵۷، انقلابیون شیوهی اداره‌ی شورایی قوه قضائیه را در قانون اساسی گنجانده‌اند. بر اساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی ۱۳۵۸: «به منظور انجام مسئولیتهای قوهی قضائیه شورایی به نام شورای عالی قضایی تشکیل می‌گردد که بالاترین مقام قوهی قضائیه است». در اصل مذکور، علاوه بر ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری و تهیه لوایح قضایی، «استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری» نیز از وظایف شورا شمرده شد. اصل ۱۵۸ ق.ا، اعضای این شورای پنج نفره را به این صورت تعیین کرد: رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، و سه نفر قاضی مجتهد و عادل به انتخاب قضات کشور. بنابراین، سه تن از پنج عضو مذکور توسط قضات کشور انتخاب می‌شدند. رئیس دیوان عالی و دادستان کل کشور توسط رهبری منصوب می‌شدند اما «با مشورت قضات دیوان عالی کشور». اعضای شورا برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شدند و انتخاب مجددشان بلامانع بود. در سال ۱۳۵۹ شورا تشکیل شد و تا سال ۱۳۶۸ قوهی قضائیه را اداره کرد. در این دوره‌ی نه ساله دو انتخابات (۱۳۵۹ و ۱۳۶۴) برگزار شد. انتخابات به

---

<sup>1</sup> Daniel J. Beers, *Judicial Self-Governance and the Rule of Law: Evidence from Romania and the Czech Republic*, *Problems of Post-Communism*, 59:5, 50-67.

صورت کتبی و علنی بود<sup>۱</sup>. شورا از همان ابتدا به اسلامی کردن دستگاه قضا  
مبادرت ورزید و روحانیون بسیاری را برای تصدی امر قضا استخدام کرد.

اگر یک مورد وجود داشته باشد که طرفداران نظام جمهوری اسلامی و  
مخالفانش با آن موافق باشند، همین عملکرد بد شورای عالی قضایی است.  
هرچند طبیعتاً موافقان و مخالفان دلایل مختلفی طرح می‌کنند. از نظر  
مخالفان نظام و منتقدان آن، سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۸ را می‌توان دوران سیاه  
دادگستری نامید، و شورای عالی قضایی را به خاطر انبوهی از اعدام‌ها و  
قتل‌های فراقضایی مسئول شمرد. از نظر موافقان، و از جمله خود بنیان‌گذار  
نظام، شورای عالی نهادی به غایت ناکارآمد بود که از عهده‌ی وظایف محوله  
برنمی‌آمد. برخی اعضای شورا، از جمله آیت‌الله مقتدایی، بر «کُند» پیش  
رفتن امور صحنه نهاده‌اند<sup>۲</sup>. رهبر نظام در سال ۱۳۶۷ نامه‌ای عتاب‌آمیز به  
شورا نوشت که تا حدودی می‌تواند عملکرد آن را بنمایاند. در این نامه به  
اعضای شورا تذکر داده شد که به شغل دیگری مبادرت نورزند و بهتر است  
درخارج از وقت اداری هم به کار قضایی بپردازند. مجموع داده‌ها از  
ناکارآمدی شورای عالی حکایت می‌کند.

---

<sup>۱</sup> رک: دکتر حسین مهرپور؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، چاپ  
پنجم، ۱۳۹۳، فصل هفتم، گفتار سوم از مبحث اول.

<sup>۲</sup> رک: آیت‌الله مقتدایی: محوریت دستگاه قضایی قاضی است، ماهنامه قضاوت، آذر ۸۸، شماره  
۶۰.

بنابراین، آیا با احیای شورا دوباره اشباح خطرناک دهه‌ی شصت را احضار نمی‌کنیم؟ آیا در این صورت اداره‌ی قوه‌ی قضائیه را به نهادی ناکارآمد نمی‌سپریم؟ پیش‌شرط پاسخ به این پرسش‌ها، مطالعه‌ی دقیق شورای عالی قضایی در آن دوره‌ی پرماجرا است. همانطور که برخی از حقوقدانان تأکید کرده‌اند<sup>۱</sup>، ناکامی شورای عالی قضایی بیشتر در بی‌تجربگی اعضایش ریشه داشت. با سابقه‌ترین اعضای شورا صرفاً محاکمه‌ی سران نظام سابق را در کارنامه داشتند، و صرفاً یکی دو سال به «کار قضایی» پرداخته بودند. برخی روایت‌ها نشان می‌دهد که حتی مسئله‌ای مثل صدور ابلاغ قضایی تا چه اندازه ناشناخته و مشکل‌زا بود<sup>۲</sup>. به علاوه باید به یاد داشت که از قوه‌ی قضائیه‌ی ضعیف، چندان کاری برای اقامه‌ی عدل و تضمین حق‌ها بر نمی‌آید. قوه‌ی قضائیه‌ی مطلوب، توأمان مستقل است و قدرتمند. دستگاه قضای ضعیف و ترسو، نمی‌تواند در مقابل مأموران اطلاعاتی و امنیتی بایستد و آنان را از نقض نظام‌مند قانون باز دارد. به هر روی، به جای توسل به راهکار اقتدارگرایانه‌ی مدیریت متمرکز، می‌شد بر اساس تجربه‌ی نُه ساله، ساختار شورای عالی را طوری اصلاح کرد که به آسیب‌های پیشین دُچار نشود. اما به نظر می‌رسد در کشورمان هر مشکلی که در سازوکار عادی امور پدید آید، «راه‌حلی» اقتدارگرایانه پی گرفته می‌شود. شبیح اقتدارگرایی گویا همیشه در این سرزمین پرسه می‌زند و می‌داند که باز احضارش خواهند کرد.

---

<sup>۱</sup> دکتر حسین مهرپور، پیشین.

<sup>۲</sup> مقتدایی؛ پیشین.

از زمان حذف شورای عالی قضایی تاکنون، اداره‌ی شورایی قوه‌ی قضائیه بیشتر و بیشتر شیوع یافته است. هم‌اکنون ۲۲ کشور اروپایی و ۶۰ درصد کشورهای جهان اداره‌ی کار قضایی را به شوراهای قضایی سپرده‌اند. در بیشتر موارد، اداره‌ی شورایی بر استقلال قضایی افزوده است. اما مواردی از ناکامی هم گزارش شده است<sup>۱</sup>. بنابراین پس از پذیرش اصل اداره‌ی شورایی، باید جزئیات آن نیز به گونه‌ای بخردانه تمهید شود. اصل پذیرش شورا، فقط گام اول است. در مورد تعداد اعضای شورا، و اختیارات آن، باید به شیوه‌ای معقول تصمیم گرفته شود. به علاوه، باید شرایط عضویت در شورا به دقت معین گردد<sup>۲</sup>. باید به یاد داشت که فقط یک شورای سنجیده و کارآمد، و نه هر شورایی، می‌تواند بر استقلال قضایی بیفزاید. در پاسخ به هر مسئله‌ای توجه شود که اداره‌ی شورایی شیوه‌ای برای تحقق «خودگرانی قضایی» است. باید در هر مسئله به این نکته وفادار ماند. یکی از مولفه‌های مهم در این زمینه، رواج انجمن‌های قضایی است که می‌تواند فضا را برای خودگردانی فراهم کند<sup>۳</sup>. این انجمن‌ها بیرون از ساختار رسمی قوه‌ی قضائیه قرار دارند و لازم

---

<sup>۱</sup> Pablo Jose' Castillo Ortiz; Ibid.

<sup>۲</sup> برای خواندن منبعی بس آگاهی‌بخش از حیث مطالعات مقایسه‌ای درباره‌ی شوراهای قضایی، رک:

Zoltán Fleck; A Comparative Analysis of Judicial Power, Organisational Issues in Judicature and the Administration of Courts, in: Fair Trial and Judicial Independence, Springer, 2014.

<sup>۳</sup> برای شرحی موجز و دقیق در مورد انجمن‌های قضایی، رک:

Daniel J. Beers, Op. cit .



نیست در قانون اساسی پیش‌بینی شده باشند. عضویت در آنها اختیاری است، و از اقتدار رسمی بر قضات بهره نمی‌برند. انجمن‌های مذکور به مثابه‌ی سازمان‌هایی اختیاری برای پیگیری منافع رسمی قضات فعالیت می‌کنند. انجمن قضایی در واقع نوعی «جامعه‌ی مدنی» را در دستگاه قضا برمی‌سازد که به دغدغه‌های قضات صدا می‌دهد و منافع آنان را بازمی‌نمایاند. رسمی نبودن انجمن‌های قضات، از اهمیت آنها در ارتقای استقلال قضایی نمی‌کاهد. انجمن می‌تواند در راستای افزایش آگاهی اعضایش بکوشد و فضای بینابین فراهم کند تا نهادهای رسمی تصمیم‌گیرنده درکی از دغدغه‌های قضات به دست آورند. در شیوه‌ی اداره‌ی شورایی، نقش انجمن‌ها از طریق مشارکت در فرایند رأی‌دهی، برجسته‌تر می‌شود. انجمن‌ها می‌توانند فضای برای آموزش قضات، تقویت فهم متقابل، و مذاکره با نهادهای تصمیم‌گیرنده در مورد دغدغه‌ها و منافع قضات فراهم کنند. قضات از طریق انجمن‌ها می‌توانند دغدغه‌هایشان را برای مقامات، مردم و رسانه‌ها روایت کنند. رواج انجمن‌های قضایی نیز می‌تواند مانعی جدی برای اقتدارگرایی قضایی باشد. حتی قبل از تحقق اداره‌ی شورایی، در شرایط فعلی هم می‌توان از فواید انجمن‌های مذکور بهره‌مند شد.<sup>۱</sup>

---

۱. بهمن ۱۳۹۶ رئیس قوه‌ی قضائیه گفت: « بنده تصمیم جازم دارم اسامی افراد و قضات و کارمندان متخلف را با تصویرشان در رسانه‌ها منتشر کنم. » اندکی بعدتر، در همان ماه بهمن، بیانیه‌ای کم‌سابقه از «کانون مستقل قضات کشور» در فضای مجازی دست به دست شد.

به رغم تفاوت اختیارات شوراهای عالی قضایی در کشورهای مختلف، می‌توان توقع داشت اداره‌ی شورایی در ایران بتواند روی دستکم چهار مولفه‌ی کلیدی برای استقلال قضایی اثر مثبت بگذارد.<sup>۱</sup> این چهار مولفه عبارتند از: مسئله جذب و گزینش قضات؛ ارزیابی عملکرد قضات و ارتقای شغلی‌شان، امنیت شغلی قضات، و سازوکار رسیدگی به تخلفات انضباطی آن‌ها. داده‌های موجود نشان می‌دهد که اکنون در هیچ کدام از این موارد در وضع مطلوب به سر نمی‌بریم. وضع فعلی، به آفت‌های مهمی دچار است. از

---

نویسندگان بیانیه، به طور جدی گفته‌های رئیس قوه را نقد کردند. در بیانیه نکات مهمی به چشم می‌خورد. برخی از آنها را می‌آورم: «آیا قضات و کارکنان فاسد فقط در بدنه‌ی دستگاه قضایی هستند یا در بین مسئولین ارشد این قوه و سایر قوا هم ممکن است خدای نکرده وجود داشته باشند؟ آیا تاکنون ریاست محترم قوه عدلیه پای درد دل قضات و همکاران صبور خود نشسته و دقیقه‌ای از مشکلات آنها سخن گفته و یا سخنان ایشان را شنیده و در برابر حجم عظیم مشکلات آنها حمایتی نموده اند؟ هیچکسی منکر وجود فساد در جامعه نیست اما آیا فساد موجود در قوه و کشور ناشی از سیاستهای اشتباه مدیران اجرایی از سایر قوا و نیز دستگاه قضا نمی‌باشد؟ ما قضات کانون مستقل قضات کشور دلسوزانه به ریاست محترم قوه قضاییه اعلام می‌داریم این رفتارها و گفتارهای نسنجیده و خلاف قانون و شرع، باعث رنجوری قضات گشته و موجب هجمه بیشتر سایر ارگانها و سازمانها و مسولین خواهد شد». تحلیل محتوای متن بیانیه، احتمال صدور آن توسط قضات را تقویت می‌کند. نکته‌ی مهم‌تر از خود بیانیه، اعلام وجود تشکیلی به نام «کانون مستقل قضات کشور» بود. در کشورمان کانون یا انجمن ثبت‌شده‌ای به چشم نمی‌خورد که قضات به واسطه‌ی آن دغدغه‌هایشان را با جامعه در میان بگذارند. بنابراین به نظر می‌رسد تعدادی از قضات به طور غیررسمی کوشیده‌اند نقدشان را بر رئیس دستگاه قضا در فضای عمومی طرح کنند. با وجود این، جستجوی من در مورد تشکیل دهندگان کانون مذکور بی‌نتیجه مانده است.

<sup>۱</sup> علاوه بر این چهار مولفه، موارد دیگری را هم می‌توان برشمرد؛ از جمله: استقلال مالی و خودآیینی اجرایی. رک:

جمله اینکه گزینش، ارزیابی و ارتقای قضات، و رسیدگی به تخلفات انتظامی آنان، تا حد زیادی بسته به اراده‌ی رئیس قوه‌ی قضائیه است. این مقام انتصابی به طُرق مختلف می‌تواند اراده‌اش را جاری کند. اگر ایده‌ی اداره‌ی شورایی محقق شود، این موارد به تصمیم جمعی مقاماتی سپرده می‌شود که توسط خود قضات انتخاب شده‌اند. اینگونه قابلیت‌های تازه‌ای برای مبارزه با اقتدارگرایی قضایی به وجود می‌آید.