

راهکارهای تأمین استقلال مالی (بودجه) قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران

سولماز خنجری^۱، محمد سلمان طاهری^۲

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد زنجان

^۲ استادیار دانشگاه آزاد زنجان (نویسنده مسئول)

چکیده

یکی از ملزومات استقلال قوه قضاییه، استقلال مالی می باشد. به عبارت دیگر، استقلال مالی قوه قضاییه، به عنوان یکی از عناصر اصلی استقلال نهادی محسوب می شود؛ به این معنا که برای اجرای کارکرد صحیح دستگاه قضا، این قوه نباید به نهادهای غیر قضایی وابستگی مالی داشته باشد تا قوای دیگر نتوانند از طریق تحت فشار قرار دادن دستگاه قضا، منویات خود را اعمال نمایند. لذا، یکی از ابعاد استقلال سازمانی قوه قضاییه، اختیارات بودجه ای قوه یاد شده است. درحقیقت، استقلال مالی وابستگی و ارتباط تنگاتنگی با نظام بودجه ریزی و چگونگی تصویب بودجه قوه قضاییه دارد. اما قوه مجریه در چگونگی وضعیت بودجه ای و امور مالی این قوه نقش تعیین کننده دارد و همین امر قوه قضاییه و استقلال مالی آن را تا حدود قابل توجهی تحت تاثیر بلکه سلطه قوه مجریه قرار می دهد. در واقع، همین موضوع محل مناقشه دولت و دستگاه قضایی است. که برای رفع آن می توان تا حدودی با راهکارهایی چون؛ تصویب قانون عادی مطابق با اصل ۵۲ق.ا.، ایجاد بانک مستقل در قوه قضاییه، وضع قانون خاص مالی و... ارائه داد.

واژه‌های کلیدی: استقلال مالی قوه قضاییه، اصل وحدت بودجه، قانون اساسی، نظام حقوقی ایران

مقدمه:

قوه قضائیه قوه ای، مستقل و پشتیبان حقوق فردی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است. امروزه مستقل بودن قوه قضائیه به عنوان یکی از اصول اساسی در هر سیستم حکومتی پیشرفته و عدالت خواه پذیرفته شده است. در واقع، یکی از ملزومات استقلال قضایی، استقلال مالی می باشد، به این معنا که برای اجرای کارکرد صحیح دستگاه قضا، این قوه نباید به نهادهای غیر قضایی وابستگی مالی داشته باشد تا قوای دیگر نتوانند از طریق تحت فشار قرار دادن دستگاه قضا، منویات خود را اعمال نمایند. به عبارت دیگر، دستگاه قضایی به عنوان اصلی ترین حافظ حقوق و آزادی های فردی، از استقلال کافی برخوردار باشد. کارکرد مطلوب و مورد انتظار از قوه قضائیه، به ویژه از حیث انجام رسالت نظارت قضایی بر رعایت قانون در انجام امور اداری، جلوگیری از سلطه سیاسی قوای دیگر و نیز دیگر اصحاب قدرت بر قوه قضائیه است.

بنابراین، بحث استقلال مالی قوه قضائیه رابطه مستقیمی با نظام بودجه ریزی کشور دارد و همین موضوع محل مناقشه دولت و دستگاه قضایی است. بنابراین، در این خصوص مسایل مختلفی قابل طرح و بررسی است که در این مقاله سعی کردیم به مهمترین سوال آن؛ یعنی راهکارهای دستیابی و حفظ استقلال مالی قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران چیست؟ پردازیم.

مبحث اول: مفهوم شناسی واژه استقلال مالی قوه قضائیه

۱-۱ مفهوم شناسی استقلال قضایی

«استقلال» در لغت به معانی مختلفی نظیر ضابط امر خویش بودن، به خودی خود به کاری بر ایستادن بی شرکت گیری، برداشتن و بلند کردن، (معین، ۱۳۸۶، ج ۱: ص ۲۰۵) در تصمیمات و رفتار خود تابع دستور یا درخواست دیگران نبودن، داشتن حق یا توانایی تصمیم گیری در اداره ی کارها، بی نیازی و عدم وابستگی به دیگری بیان شده است. (انواری، ۱۳۸۱، ج ۱: ص ۳۸۶)

«قضا» در لغت به معنای به جا آوردن، ادا کردن، دادرسی کردن، قضاوت کردن، (معین، ۱۳۶۵، ج ۳: ص ۲۲۰۴) حکم کردن، فرمان دادن، به حاجت کسی رسیدگی کردن و رای دادن بیان شده است. (دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۱۱: ۱۵۵۳۸)

بنابراین، منظور از استقلال قضایی، این است که قضا و نظام قضایی در کل، بدون تاثیرپذیری منفی از هرگونه عامل داخلی و خارجی به انجام وظایف قانونی خود پردازند. استقلال قضایی یک مفهوم پویا و دینامیک دارد (تنگستانی، ۱۳۹۷، ص ۲۳).

۲-۱ مفهوم شناسی استقلال مالی قوه قضائیه

عبارت «استقلال مالی قضائی» ممکن است حداقل به دو معنای کاملاً متفاوت استفاده شود. برای عده ای این عبارت به معنی حق بی حد و حصر و قدرت ذاتی قضائی است که به خودی خود تعیین می کند چه مقدار از بودجه دولتی باید برای هر یک از اهداف قضائی خرج شود. برای گروه دیگر، به این معناست که کنترل اجرایی بر آماده سازی درخواست های بودجه که مختص قوه ی قضائیه است باید در اختیار خود این قوه باشد.

استقلال مربوط به بودجه، تقریباً عنصر کلیدی در دستیابی به استقلال قضایی است. بودجه قضایی عامل اقتصادی بسیار مهمی برای تضمینی سیستم قضایی کارآمد می باشد. قوه قضائیه به اعتبار اهمیت و جایگاه بسیار مهمی که در اجرای بی طرفانه

قوانین و تضمین آنها دارد باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد و نباید اجازه داده شود که دستگاه قضائی به دلیل نداشتن امکانات و تاسیسات برای تسهیل امور قضائی دچار مشلات مالی و بودجه ای شود به نحوی که بیم وابستگی آن برود.

افزایش کار دادگاه ها و واحدهایی که خدمات قضائی ارائه می دهند، بودجه ناکافی، سرعت پایین رسیدگی ها و اطاله دادرسی، گران بودن خدمات قضائی و هزینه دادرسی و نظایر آن، استقلال قضائی را از هر حیث در مخاطره قرار داده است. بنابر این استقلال مالی دستگاه قضائی باید توسط قانون مقرر شده باشد و تابع مداخله دلبخواهانه قوای دیگر به گونه ای که آن را تحت تاثیر قرار بدهد، نباشد. (جمادی، ۱۳۹۰، ص ۴۰) بی تردید هر دستگاهی از سوی مرجعی که منابع مالی خود را دریافت می کند، تحت کنترل خواهد بود. به طوری که مثلا هرگاه مقامات غیر قضائی از آرای دادگاهها ناراضیباشند، تلاش می کنند بودجه آن را کاهش دهند و یا در تخصیص و پرداخت اعتبارات مصوب آن ها سختگیری نمایند. قوه قضائیه که دارای منابع کافی نباشد نمی تواند حقوق و منابع مورد نیاز که برای جذب و نگه داشتن قضات واجد صلاحیت لازم است داشته باشد و در برخی موارد احتمالا دچار فساد مالی و طرفداری سیاسی و جناحی می شود. با در نظر گرفتن بودجه مستقل برای دستگاه قضائی، هزینه ها و درآمدها به صورت شفاف در معرض نظارت نهادهای قانونی قرار می گیرد.

به طور کلی اعضای قوه قضائیه، مسئله ی بودجه عمومی افزایش یافته را به عنوان پیش شرطی در نظر می گیرند که باعث بهبود عملکرد خود آنها و در نتیجه کاهش انتقاد عمومی می شود. بنابراین از آنجا که هدف استقلال قضائی، حفظ استقلال شخص قاضی و رسیدگی عادلانه و بدون تبعیضاست، به منظور اجرای کار آمد این وظیفه خطیر شهروندان باید به توانایی های قوه قضائیه در انجام وظایفش به صورت بی طرفانه و مستقل اعتماد داشته باشند و معتقد باشند که قاضی بدون هر گونه تاثیر از عوامل خارجی، می تواند به این امر مهم نائل آید. این امر مستلزم امنیت خاطر قضات و دستگاه قضا از فشارهای مالی بر آن است که زمینه نقض بی طرفی با فساد در دستگاه قضائی را تا حد زیادی از بین می برد. اما از آنجایی که قوه قضائیه درآمدهایش را از بودجه ملی دریافت می کند می تواند در عملکرد قوه قضائیه نقش به سزایی داشته باشد و چه بسا تعیین درآمد را به شکل حربه ای برای تأثیرگذاری بر عملکرد قضات تبدیل و آن را وجه المصلحه قرار دهد. بنابراین موضوع عدم دخالت قوای دیگر در تعیین بودجه قوه قضائیه یکی از عناصر مهم استقلال مالی دستگاه قضا می باشد (خادمی، ۱۳۹۵، ص ۱۷)

مبحث دوم: اهمیت استقلال مالی قوه قضائیه

استقلال مالی قوه قضائیه از مباحثی است که اخیرا در برخی از کشورها بیشتر مورد توجه واقع شده است. در قوانین اساسی برخی از کشورها، استقلال مالی قوه قضائیه به عنوان یکی از عناصر استقلال قضایی مورد شناسایی واقع شده است. در کشورهای دیگر نیز آرای قضایی صادره توسط دیوان عالی آنها از لزوم استقلال مالی قوه قضائیه دفاع کرده است. این مسئله متعارفی است که هرگاه مقامات قوه مجریه از آرای دادگاهها ناراضی باشند، تلاش می کنند بودجه آن را کاهش دهند و یا در تخصیص و پرداخت اعتبارات مصوب آنها سخت گیری کنند. به همین سبب، تنظیم ترتیباتی که بتوان بر اساس آن استقلال مالی قوه قضائیه را تضمین کرد، امری ضروری است رئیس دیوان عالی کنیا در سخنرانی خود با عنوان «استقلال اداری و مالی دادگاهها» که در سال ۲۰۰۶ در شهر مایپو توی موزامبیک، بر این مسئله تاکید کرده است (آقایی طوق، ۱۳۹۲، ص ۱۳).

در واقع، شخصی که منابع مالی و اداری را در اختیار یک نهاد دیگر قرار می دهد، می تواند به راحتی آن نهاد را کنترل و یا هدایت کند. استقلال قوه قضاییه هرگز به دست نخواهد آمد. اگر اختیار مالی و اداری این قوه در دست نهادهای سیاسی همچون قوای مجریه و مقننه باشد که قرار است تحت نظارت قضایی این قوه قرار گیرند»

با توجه به اهمیت زیاد استقلال قضایی و تأکید بر آن در اسناد بین المللی (ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸، ماده ۶ اعلامیه اروپایی حقوق بشر مصوب ۱۹۵۰ و ماده ۱۴ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۶۶) و نیز نظریه سیاسی و حقوق اساسی، یکی از مسائل مهم در این زمینه آن است که تضمین این استقلال از چه طرقی امکان پذیر است. زیرا به نظر می رسد ساختارها و چارچوب هایی که هم اکنون در کشورهای مختلف، قوه قضاییه درون آنها فعالیت می کند، به نوعی طراحی شده اند که نمیتواند استقلال قضایی را آنچنان که باید تأمین کند. توضیح آنکه در حال حاضر، در ادامه یک نظام سنتی، قوه قضاییه به لحاظ اداری و مالی وابسته به وزارت دادگستری می باشد که خود عضوی از قوه مجریه است. این در حالی است که این وابستگی می تواند استقلال قضایی را تحت تأثیر قرار دهد.

در ایران، هر چند در قانون اساسی پس از بازنگری رگه هایی از اعطای استقلال مالی به قوه قضاییه به چشم می خورد، ولی ساختارها و نهادهای موجود مالی در کشور، تقریباً ادامه همان ساختاری است که قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر کشور حاکم بوده است. در واقع، در وضعیت کنونی قوه قضاییه در امور مالی خود، تفاوت چندانی با سایر دستگاههای اجرایی کشور به ویژه وزارتخانه ها ندارد و تابع مقررات عام قانون محاسبات عمومی - مصوب ۱۳۶۶- است. حال آنکه قوه مقننه دارای استقلال مالی بوده و تابع مقررات خاص مالی است (ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و مقررات قانون نظام مالی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۲/۹/۷).

از مدتها پیش، وضعیت امور مالی قوه قضاییه و عدم استقلال مالی آن باعث شده است که مشکلاتی برای این قوه ایجاد شود. نمونه های کم تعدادی از این مشکلات در شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مورد اشاره برخی از اعضای آن شورا قرار گرفته است تا جایی که این شورا تلاش کرد با اصلاح اصل ۱۵۷ قانون اساسی و اعطای مسئولیت کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی این قوه به رئیس قوه قضاییه از حجم این مشکلات بکاهد. ولی به هر حال آنچه امروز شاهد آن هستیم، ادامه روندی است که از دوران قبل از انقلاب اسلامی بر نظام قضایی کشور حکمفرما بوده است؛ روندی که بر اساس آن، امور اداری، اجرایی و مالی این قوه تابعی از تصمیم گیریها و برنامه های قوه مجریه است؛ زیرا گویا تصور بر این بوده است که قوه قضاییه هرگز نمیتواند امور مالی مستقل داشته باشد و این وظیفه با کار کرد قوه مجریه است که امکانات و منابع مالی لازم را در اختیار دادگاه ها و سایر واحد های قوه قضاییه قرار می دهد. همین تصور در قوانین و مقررات مالی کشور تأثیرگذار بوده و بنابراین، امور مالی قوه قضاییه در کل به عنوان تابعی از تصمیمات و برنامه های قوه مجریه در نظر گرفته شده است (آقایی طوق، ۱۳۹۲، ص ۱۵)

در نتیجه، اهمیت تأمین استقلال مالی قوه قضاییه از آن جهت است که به بی نیازی نسبی مالی قضات انجامیده و آنان را در گذران زندگی و تأمین معیشت خود با مشکل مواجه نساخته و زمینه نقص بی طرفی یافساد در دستگاه قضایی را تا حد زیادی از بین می برد (ناجی زواره، ۱۳۸۸، ص ۱۹۸)

مبحث سوم: بررسی مسأله تأمین بودجه قوه قضاییه

اصل استقلال قضایی در برگرفته اصول استقلال قضات و استقلال دادگاه هاست. در اغلب نظریه های حاکمیت قانون، قضات به دلیل جایگاه محوری در اعمال قوانین، از اهمیتی به سزا برخوردار بوده اند و استقلال قضات در اعمال اختیاراتشان به عنوان عنصری اساسی در تحقق حاکمیت قانون مورد توجه نظریه پردازان قرار گرفته است. یکی از مهمترین دلایل توجه به ضرورت استقلال قضات، تأثیرپذیری بیشتر قضات و محاکم از حاکمیت و گروه های ذی نفوذ است. این تأثیرپذیری از یک سو، معلول پیچیده تر شدن روابط میان اجزای حکومت و محاکم قضایی، و از سوی دیگر، توسل به طرق و شیوه های بدیع در تأثیرگذاری بر نهاد قضایی به شیوه های مختلف است.

ارتقای استقلال قضایی امری است که دارای لایه ها و سطوح متعدد و نیازمند تلاش در حوزه های مختلفی است. هرچند هدف اصلی این است که احکام و آرای صادره توسط قضات، بر اثر نفوذ شخص یا نهاد های دیگری صادر نشده باشد، ولی تضمین این هدف وابسته به فعالیت های مختلفی است. به طور کلی می توان گفت که استقلال قضایی دارای دو بعد شخصی و سازمانی یا نهادی است. از منظر شخصی، شخص قاضی باید از چنان شخصیتی برخوردار باشد که بتوان هم به صلاحیت علمی وی اعتماد کرد و هم به صلاحیت شخصیت و تأثیر ناپذیری وی از نفوذ افراد و اشخاص دیگر امیدوار بود. استقلال قضایی در این معنا به رفتار قضات باز می گردد که در شرایطی یکسان، بسته به توانایی آنان در بهره گیری از این استقلال به طور متفاوت نمود می یابد. در واقع از این منظر، استقلال بیشتر جنبه شخصی داشته و قضات در اوضاع و احوال مشابه، به میزان متفاوتی از آن بهره مندند (طوق، ۱۳۹۲، ص ۱۳).

در واقع، بدون ارتقای وضعیت ساختاری و سازمانی نظام قضایی نمی توان امیدوار بود که استقلال قضایی حفظ خواهد شد. اهمیت مسائل سازمانی در این جا به حدی است که شاید بتوان آن را مهمتر از مسائل شخصی دانست، زیرا در بسیاری از موارد ضعف ها و مشکلات ساختاری قوه قضائیه اعضای آن را برای بهبود وضعیت به مصالحه با سایر اشخاص یا سازمان های ذی نفع یا ذی نفوذ وادار می کند. « به همین جهت اولین مسأله ای که در ارتباط با این قوه مطرح می شود، استقلال آن است که در کنار قوه اجرائی و تقنینی اثرپذیر نباشد و هیچ یک از قوا نتوانند در آن دخالت و اعمال نفوذ کنند» (یزدی، ۱۳۶۴، ص ۴۲) اکثر اسناد بین المللی که در این زمینه تصویب شده اند، بر این مسأله تأکید دارند. از جمله اسناد مزبور می توان به اصول اساسی سازمان ملل در خصوص استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۵، اعلامیه پکن در خصوص اصول استقلال بنگولر در خصوص رفتار قضایی مصوب ۲۰۰۲، معیارهای حداقل استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۲ کانون وکلای بین المللی و پیش نویس اعلامیه جهانی استقلال قضات در خصوص بررسی استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۹ اشاره کرد.

در واقع، یکی از مواردی که در ارتباط با استقلال نهادی، قوه قضائیه مطرح است، مسأله تأمین بودجه این قوه است. به عبارت دیگر، یکی از موانع مهمی که در ایران پیش روی عملکرد صحیح قوه قضائیه قرار دارد، کمبود بودجه این نهاد است. این امر بارها مورد تأکید مقامات قوه قضائیه از جمله رئیس قوه قرار گرفته است. با این وجود به نظر می رسد با ادامه فرایند کنونی تهیه و تصویب بودجه در ایران، علی الظاهر قوه قضائیه نمی تواند اقدام خاصی در این خصوص صورت دهد.

زیرا اجرای وظایفی که در اصول مختلف قانون اساسی بر عهده قوه قضائیه نهاد شده است، در عمل بدون برخورداری از یک بودجه مناسب امکان پذیر نیست (نشریه مأوی، ۲ بهمن، ۱۳۹۱، سال نهم، شماره ۱۱۲۰). وظایفی که این قوه در ایران بر عهده دارد بسیار گسترده است. طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار 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 حسبه که قانون معین می کند؛

۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع؛

۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین؛

۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام؛

۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.

دادگاه های عمومی و انقلاب و شوراهای حل اختلاف، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، دادستانی ویژه روحانیت، سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان پزشکی قانونی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و تعدادی نهاد دیگر، مجموعه نهادهایی هستند که مسئول ایفای وظایف قوه قضائیه هستند. بدیهی است هر کدام از این نهادها نیازمند برخورداری از خدمات نیروی انسانی در سطوح مختلف تخصصی و غیر تخصصی هستند. به لحاظ استقرار مکانی نیز به واسطه اینکه گستره فعالیت برخی از این نهادها، کل کشور می باشد، این قوه باید خدمات خود را تا بخش های مختلف و اقصا نقاط مختلف کشور گسترش دهد و بر عملکرد و فعالیت این نهادها نظارت داشته باشد. برخی نهادها و سازمانهای تابعه و تأسیسات مورد نیاز این قوه مانند زندانهای مختلفی که در سطح کشور وجود دارند، اصولاً باید دارای ساختمانهای بسیار مجهز و مدرن و بهره مند از آخرین دستاوردهای امنیتی باشند. در کنار امور یاد شده نباید از یاد برد که نظام قضایی کشور هم اکنون در مسیر ارتقای اداری قرار دارد و نیل به اهدافی که در برنامه پنجم توسعه در این خصوص برای این قوه پیش بینی شده نیز، نیازمند بهره مندی از بودجه مناسب است.

با توجه به این وضعیت، بودجه این قوه باید به حدی باشد که بتواند قضات و کارمندان خود را که همواره در معرض فساد مالی قرار دارند، از لحاظ مالی، معیشتی و رفاهی به اندازه کافی مورد حمایت قرار دهد، همچنین قادر باشد مسئولیت های خود را در قبال وظایفی که قانون اساسی بر عهده آن نهاد است، ایفا کند. اهمیت بودجه مناسب برای نظام قضایی به حدی است که حتی در مواقع اضطراری که دولت دچار شرایط اقتصادی نامطلوب است، نباید از بودجه قوه قضائیه کسر کند. همچنین، به خاطر اهمیت فعالیت نظام قضایی، بودجه این قوه باید براساس قواعد و ضوابط مشخص تعیین شود و دولت و مجلس نمی توانند به طور غیر شفاف در این زمینه عمل کنند (طوق، ۱۳۹۲، ص ۱۹-۲۰).

مبحث چهارم: راهکاری های رسیدن به استقلال مالی قوه قضائیه

در این بخش با توجه به مطالب گفته شده و با بهره گیری از قواعد نظام های تامین استقلال مالی در دیگر کشورها و استفاده از اصول و قوانین داخلی می توان برای حفظ و تامین هرچه بیشتر این بعد از استقلال قضایی راهکارهایی را می توان ارائه داد:

۴-۱ استقلال مالی قوه قضائیه در پرتو اصل ۵۲ قانون اساسی

همانطور که قبلاً بیان کردیم، تامین لوازم اداری و مالی و استقلال قوه قضائیه را از منظر موازین و فنی و مالی مورد بحث در مالیه عمومی باید در قواعد حاکم بر آن فرآیند تهیه و تنظیم و اجرای بودجه و نظارت بر اجرای بودجه مصوب جستجو کرد. در این مسیر، تا حدودی که موضوع به فرآیند تنظیم بودجه قوه قضائیه مربوط می شود، تهیه و تصویب قانون مذکور در تنظیم بودجه قوه قضائیه مربوط می شود، تهیه و تصویب قانون مذکور در اصل ۵۲ قانون اساسی، که تا کنون اقدامی در مورد آن صورت نگرفته، می تواند عنوان نقطه عزیمت مناسب در نظر گرفته شود. گفتنی است که در شرایط کنونی قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ که بر اساس مفروضات ساختار نظام سیاسی قبل از انقلاب وضع شده، مبنای عمل در این زمینه می باشد که به هیچ وجه با موقعیت قوه قضائیه و ساختار مدیریتی آن در نظام جمهوری اسلامی ایران هماهنگی ندارد.

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کشور باید به ترتیبی که در قانون مقرر می شود، توسط دولت تهیه گردد. با این حال از زمان تصویب قانون اساسی تا کنون در این زمینه قانون خاصی به تصویب قانونگذار نرسیده و کماکان قوانین و مقررات موضوعه قبل از انقلاب مبنای عمل دولت در تهیه بودجه سالانه کشور می باشد.

به نظر می رسد تهیه و تصویب قانون مزبور (قانون مورد اشاره در اصل ۵۲) ظرفیت لازم برای تحت ضابطه در آوردن اختیارات دولت در تهیه بودجه سالانه دولت را دارا می باشد. به بیان دیگر می توان با وضع قانون مزبور و انجام پیش بینی های لازم در آن متناسب به وظایف و کارکردهای قوه قضائیه در قانون اساسی، زمینه استفاده های ناصواب احتمالی از اختیارات ظاهراً بی قید و شرط دولت در نحوه تهیه و تنظیم بودجه قوه قضائیه را مسدود نمود و نظام حقوقی بودجه ای کشور را هماهنگ با جایگاه و تامین استقلال لازم برای هر یک از قوا در منظومه نظام سیاسی کشور پایه ریزی کرد. در واقع طبق اصل ۵۲ قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر شده است، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». این اصل از اصول قانون اساسی در ارتباط با اصل وحدت در بودجه ریزی است. اصل مزبور بدین معناست که بودجه تمام سازمان ها و نهادهای کشور، توسط دولت و در متن لایحه بودجه کشور تهیه و به مجلس ارائه می شود. (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۵-۱۲۶ / رنجبری، ۱۳۸۷، ص ۱۳۵ / بخشی، ۱۳۸۹، ص ۸۵ / رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۰ / موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۵۰).

در کوتاه مدت با توجه به نظریات شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲ قانون اساسی به شرحی که گذشت، حسب ظاهر زمینه قانونی ایجاد نوعی محدودیت در اختیار مطلق دولت در نحوه تنظیم و پیش بینی بودجه قوه قضائیه در بودجه سالانه، با توسل به صلاحیت تنظیم سیاست کلی نظام، منتفی نیست. به ویژه اینکه نظریه های تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۵۲ قانون اساسی، نوعاً ناظر بر اصل و نفس اختیار دولت در نحوه تنظیم بودجه پیشنهادی قوه قضائیه است، نه حدود این اختیار.

۴-۲ اختیارات بودجه ای و مالی قوه قضائیه

یکی از ابعاد استقلال سازمانی قوه قضائیه، اختیارات بودجه ای قوه یادشده است. در قانون اساسی ایران، حکمی در خصوص اختیارات بودجه ای قوه قضائیه، پیش بینی نشده است. (تنگستانی، ۱۳۹۷، ص ۲۹۳)

تنظیم اختیارات بودجه ای مقامات دولتی باید با لحاظ اصول حاکم بر تهیه بودجه که هم اکنون از پشتوانه نظری متقنی برخوردار است، صورت پذیرد.

بنابراین، یکی از اصول مزبور، اصل وحدت بودجه است که براساس آن، کل کشور باید دارای یک بودجه باشد که شامل کلیه درآمدها و هزینه های تمامی دستگاهها و سازمانهای دولتی باشد. بودجه کل کشور باید در قالب سند واحدی تنظیم شود و به صورت یکپارچه به مجلس قانونگذار ارایه شود. این امر علاوه بر سهولت نظارت مجلس بر اجرای بودجه، ایجاد تعادل میان هزینه ها و درآمدها در بودجه را امکان پذیر می کند. (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۰) به این ترتیب، هیچ دستگاه دولتی نمی تواند منفرداً اقدام به تهیه و تقدیم لایحه بودجه مورد نظر خود به مجلس شورای اسلامی نماید. کلیه هزینه ها و درآمدها باید در قالب سند واحدی تنظیم شده و به مجلس ارایه شود. مجلس نیز پس از بررسی، متن واحدی را به عنوان قانون بودجه سالانه کل کشور به تصویب می رساند که شامل هزینه ها و درآمدهای عمومی کلیه دستگاههای دولتی استفاده کننده از بودجه دولت می شود (عباسی، ۱۳۸۸، ص ۳۵).

همچنین، ماده ۱ قانون محاسبات عموم کشور، بودجه کل کشور را شامل بودجه عمومی دولت، بودجه شرکتهای دولتی و بانک ها و مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می شود بیان کرده است.

طبق بند (ج) ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه (مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸) «پیشنهاد بودجه سالانه قوه قضاییه و سازمانهای وابسته به آن به هیئت وزیران» در صلاحیت رئیس قوه قضاییه است. «پیشنهاد» یادشده پس از بررسی سازمان برنامه و بودجه کشور در پیش نویس لایحه بودجه گنجانده می شود و در هیئت وزیران مورد بررسی و تصویب قرار می گیرد. براین اساس، امکان ارایه مستقیم لایحه بودجه پیشنهادی قوه قضاییه به مجلس وجود ندارد. همچنین به لحاظ قانونی الزامی برای دولت در زمینه درج بودجه پیشنهادی ارایه شده توسط قوه قضاییه در لایحه بودجه کل کشور وجود ندارد. به این ترتیب، در نظام حقوقی فعلی ایران بودجه یکی از مهم ترین طرق تأثیرگذاری قوای مجریه و مقننه بر قوه قضاییه است.

در ابتدای پیدایش بودجه، اصل وحدت بودجه در نظام بودجه ریزی دولتی کاملاً رعایت نمی شد. معمولاً بودجه های متعددی برای دستگاههای دولتی به تصویب مجالس قانونگذار می رسید؛ به نحوی که هر دستگاهی برای خود بودجه مستقلی داشت. (تنگستانی، ۱۳۹۷، ص ۲۹۴) اما امروزه اصل وحدت بودجه اقتضا دارد کلیه دستگاههای دولتی پیشنهاد بودجه مورد نظر را جهت بررسی و درج در لایحه بودجه کل کشور متعاقب صدور بخشنامه بودجه با سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال نمایند تا پس از جمع و هماهنگ سازی پیشنهادهای مزبور در قالب متن پیش نویس لایحه بودجه سالانه کل کشور در هیئت وزیران مورد بررسی و پس از تصویب، به مجلس ارایه شود.

انتقادی که به روش فوق وارد می شود، این است که صلاحیت های قوه مجریه تهیه لایحه بودجه ممکن است به ابزاری برای اعمال نفوذ و فشار بر دستگاه قضایی تبدیل شود و قضات را به تصمیم گیری مطابق نظر مقامات قوه مجریه وادار نماید. بی تردید بودجه و امور مالی، مهم ترین شریانی است که از طریق آن می توان حیات و ادامه فعالیت نهادهای دولتی را تحت کنترل قرار دهد. فلذا لازم است برای رفع آثار سوء احتمالی ناشی از صلاحیت بی قید و شرط قوه مجریه در تهیه بودجه دستگاه قضایی تدابیری اندیشیده شود. این امر از طریق محدود کردن اختیارات دولت در تهیه لایحه بودجه براساس قانونی که به موجب اصل ۵۲ در این زمینه به تصویب خواهد رسید، قابل اقدام به نظر می رسد.

۳-۴ وضع بودجه خاص برای قوه قضائیه

بودجه مصوب قوه قضائیه نیز در شرایط فعلی، قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مبنای عمل در قوه قضائیه می باشد. به همین سبب، از آنجا که فرآیند تخصیص اعتبارات مصوب قوه قضائیه و نظارت بر اجرای اداری قانون مزبور در این قوه عمدتاً توسط قوه مجریه و زیرمجموعه های مربوط به آن (وزارت امور اقتصادی و دارایی) انجام می شود، امر یادشده عملاً باعث سلطه قوه مجریه بر قوه قضائیه در امور مالی گردیده است که به هیچ وجه با استقلال این قوه سازگاری ندارد. راهکار رهایی از این وضعیت، بی تردید پیش بینی و وضع قانون خاص مالی برای قوه قضائیه و خروج امور مالی این قوه از شمول قانون محاسبات عمومی، مشابه مجلس شورای اسلامی می باشد. شایان ذکر است، با توجه به گستردگی امور مالی قوه قضائیه در مقایسه با مجلس شورای اسلامی، اجرای قانون خاص مالی در قوه قضائیه مستلزم تدارک تشکیلات و مدیران و و کارشناسان متخصص لازم در این زمینه می باشد.

۴-۴ همکاری قوای سه گانه برای تأمین استقلال مالی قوه قضائیه

با توجه به ضرورت اقدام توسط قوایسه گانه برای فراهم کردن بسترهای قانونی و اجرایی لازم تحقق سیاستهای کلی مصوب در زمینه تعیین سیاستهای کلی مربوط به امور مالی و بودجه ای قوه قضائیه، به نظر می رسد با استناد به سیاستهای کلی مزبور و نکات مذکور در این گزارش در زمینه لزوم تأمین استقلال مالی قوه قضائیه، میتوان با همکاری بخش های ذیربط قوه قضائیه (پژوهشگاه قوه قضائیه و ...) و مجلس شورای اسلامی (مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی و ...) مقدمات لازم برای رفع خلأهای قانونی مورد اشاره در بندهای ۱ و ۲ فوق الذکر را فراهم نمود.

به منظور ایجاد ذهنیت مناسب در نهادهای مربوط، از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در مورد ضرورت تأمین استقلال مالی لازم برای قوه قضائیه، افزون بر طرح و اطلاع رسانی نتیجه مطالعات تطبیقی انجام شده در زمینه استقلال مالی قوه قضائیه به نهادهای مزبور، جمع آوری و طبقه بندی مشکلات مالی و بودجه ای که قوه قضائیه در اثر عدم تأمین استقلال مورد بحث، در عمل با آن مواجه بوده و اطلاع رسانی مناسب در این زمینه کاملاً ضروری است. (طوق ۱۳۹۳، ص ۳۵) به بیان دیگر، از نظر اداری به نظر می رسد با ارسال گزارش برای نهاد های مربوط از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی و در صورت اقتضا و صلاحدید، برگزاری نشست های مشترک و انجام همفکری و تعامل و ایجاد ذهنیت و تصویر مشترک از مشکلات بودجه ای قوه قضائیه، می توان ضمن شناسایی تفصیلی و ایجاد نوعی اجماع در خصوص راهکاری های رهایی از وضعیت موجود، در مورد تمهید مقدمات اجرایی کردن راه حل های مورد توافق نیز اقدام نمود.

به منظور فراهم کردن مقدمات تهیه و تنظیم پیش نویس قانون مورد اشاره (اصل ۵۲ قانون اساسی) انجام یک پژوهش با مشارکت بخش های ذی ربط قوه قضائیه (پژوهشگاه قوه قضائیه) و مجلس شورای اسلامی (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی) قابل توصیه و پیشنهاد می باشد.

۴-۵ تصویب لایحه مناسب برای استقلال قوه قضائیه

از آنجا که بخش قابل توجهی از بودجه مورد نیاز قوه قضائیه، مربوط به تامین حقوق و مزایای قضات و سایر کارکنان این قوه می باشد که طبعاً باید به طور ثابت در بودجه سالانه این نهاد پیش بینی شود، به نظر می رسد با تهیه لایحه مناسب جامع امور اداری و استخدامی قوه قضائیه موضوع بند (ی) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه، و پیش بینی حقوق و مزایای ضروری و مناسب برای قضات و سایر کارکنان در لایحه مزبور، می توان به طور غیر مستقیم، بخشی از مشکلات بودجه ای قوه قضائیه را مرتفع ساخت.

تصویب طرحی از سوی نمایندگان مبنی بر اختصاص درصد مشخصی از بودجه به قوه قضائیه است. تا این قوه از نوسانات مالی و بودجه ای سنواتی در امان بماند. از جمله این کشور ها هند و پاراگوئه می باشند. به طوریکه در پاراگوئه سه درصد از بودجه مملکتی به قوه قضائیه اختصاص دارد و کمتر از این قابل توصیف نمی باشد. البته به نظر می رسد آمادگی برای اجرای این راهکار در ایران همچنان وجود دارد.

۴-۶ ایجاد بانک مستقل در قوه قضائیه

یکی از راهکاری هایی که می تواند در تحقق حقوق استقلال قوه قضائیه تاثیر گذار باشد، آنست که بودجه و اعتبار قوه قضائیه باید مستقل از بودجه مملکتی باشد و به نوعی به وسیله قوه قضائیه تنظیم شود. پر واضح است که برای رسیدن به این هدف لازم است منابع مختص به این قوه به خود آن اختصاص داده شود. مبالغی که مردم به دادگستری می دهند، اگر به خزانه واریز نشود و به جای آن به حسابی زیر نظر دادگستری واریز شود و دولت در بودجه روی آن حساب نکند، خود این مبالغ می تواند مشکلات دادگستری را حل کند. ایجاد بانکی مستقل در قوه قضائیه می تواند به این امر جامه عمل بپوشاند. این امر را می توان گاهی در جهت استقلال مالی قوه قضائیه برشمرد و با بیان اینکه چنین بانکی یک ابزار مناسب برای اجرای ساز و کارهای مربوط به استقلال دستگاه قضائی در مسائل مالی خواهد بود، می تواند مدیریت اسناد مالی مربوط به قوه قضائیه را به عهده بگیرد، زیرا گاهی اوقات ممکن است جعل اسناد یا برداشت وجوهی که به عنوان سپرده، وثیقه یا جزای نقدی به حساب قوه قضائیه واریز می شود، صورت گیرد بدون آنکه دستگاه قضایی متوجه موضوع شود(خادمی، ۱۳۹۵، ص ۶۳).

۴-۷ بازنگری در قانون اساسی

اولین عنصری که به تأمین و احیای حقوق عامه کمک خواهد کرد، تهیه و تدوین قوانینی است که متناسب با نیازهای روز جامعه بوده و امکان دسترسی به عدالت را میسر می سازد(براتی نیا، ۱۳۸۱، ص ۱۱). لذا، در قانون اساسی جمهوری اسلامی، قوه قضائیه به شیوه خاص ی مهندسی شده است. به منظور انجام مسئولیت های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می نماید که عالی ترین مقام این قوه است(اصل ۱۵۷ قانون اساسی). این شیوه جدید هم با ساختار موجود در قانون اساسی مشروطه و هم با چیدمان های متعارفی که در سایر کشورها وجود دارد، تفاوت هایی دارد. در این میان، بارزترین تفاوت ساختاری که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اندیشیده است، این است که رئیس قوه قضائیه در ایران، که مدیریت

امور قضایی، اداری و اجرایی قوه را بر عهده دارد، عضوی از هیئت وزیران نیست و در انجام وظایف محوله با رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی، ارتباط سازمانی خاصی ندارد.

در واقع چنین شیوه ای در قانون اساسی به خاطر دو عامل اساسی بوده است. عامل نخست را می توان در ارتباط با رعایت استقلال قضایی دانست. قوه قضائیه در دوران پیش از انقلاب اسلامی سابقه مطلوبی از خود برجای ننهاده بود و به همین خاطر، ترمیم استقلال این قوه به یکی از دغدغه های انقلابی تبدیل شده بود. به همین سبب قانونگذار قانون اساسی، مدیریت امور قوه قضائیه را از قلمرو صلاحیت قوه مجریه خارج نمود.

عامل دوم را نیز که به ویژه پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نمود بیشتری داشته است، می توان در ارتباط با اندیشه ولایت فقیه و لزوم رعایت موازین اسلامی در اداره امور کشور ملاحظه نمود.

بالاخره اینکه، بازنگری در قانون اساسی، در مورد استقلال مالی قوه قضائیه و راه کارهای تامین این استقلال، و راه حل هایی صریح و متناسب برای قوه قضائیه به گونه ای طراحی و اجرا شود که هم مناسب شان بالای قوه قضائیه در حقوق اساسی ایران باشد و هم همسو با نظام های حقوقی دنیا در زمینه اعطای هرچه بیشتر استقلال مالی به این قوه قرار گیرد. راه کارهایی که در زمینه حفظ استقلال قوه قضائیه در بسیاری از کشورهای دنیا وجود دارد می تواند الگوی نظام حقوقی ما باشد و با اقتباس از این نظام ها و اعمال آن در قانون اساسی جدید می تواند بسیاری از معطلاتی را که قوه قضائیه با آن دسته پنجه نرم می کند را از بین ببرد. مانند عدم صلاحیت دولت در تقلیل بودجه پیشنهادی دستگاه قضا و گنجاندن بدون تغییر آن در لایحه بودجه. همچنین امکان ارسال مستقیم لوایح دستگاه قضا به مجلس، حضور مقامی از قوه قضائیه در مذاکرات مربوط به تصویب بودجه این نهاد در پارلمان و استماع نظارت وی می تواند به ارتقای استقلال مالی در این کشور کمک نماید (خادمی، ۱۳۹۵، ص ۶۴).

نتیجه گیری

استقلال مالی قوه قضائیه به عنوان یکی از عناصر استقلال قضایی مورد شناسایی و توجه کشورهای دیگر واقع شده است. در حقیقت این مسئله متعارفی است که هرگاه مقامات قوه مجریه از آرای دادگاه ها ناراضی باشند، تلاش می کنند بودجه آن را کاهش دهند و یا در تخصیص و پرداخت اعتبارات مصوب آنها سخت گیری کنند. به همین سبب، تنظیم ترتیباتی که بتوان بر اساس آن استقلال مالی قوه قضائیه را تضمین کرد، امری ضروری است و نشان دهنده ارتباط تنگاتنگی بین استقلال مالی با نظام بودجه ریزی است.

بنابراین، شخصی که منابع مالی و اداری را در اختیار یک نهاد دیگر قرار می دهد، می تواند به راحتی آن نهاد را کنترل و یا هدایت کند. استقلال قوه قضائیه هرگز به دست نخواهد آمد. اگر اختیار مالی و اداری این قوه در دست نهادهای سیاسی همچون قوای مجریه و مقننه باشد که قرار است تحت نظارت قضایی این قوه قرار گیرند، به عبارت دیگر، قوه قضائیه، از لحاظ تشکیلات اداری و سازمانی یک قوه مستقل محسوب می شود اما در نهایت طبق اصل ۵۲ قانون اساسی موظف است بودجه پیشنهادی خود را به دولت اعلام کند تا دولت نیز با جمع بودجه همه دستگاه ها در لایحه بودجه، پیشنهاد خود را برای تصویب به مجلس ارائه دهد. و همین موضوع محل مناقشه دولت و دستگاه قضایی است که با بهره گیری از قواعد نظام های

تامین استقلال مالی در دیگر کشورها و استفاده از اصول و قوانین داخلی می توان برای حفظ و تامین هرچه بیشتر این بعد از استقلال قضایی راهکارهایی را از جمله ؛ تصویب قانون عادی مطابق با اصل ۵۲، ایجاد بانک مستقل در قوه قضاییه، بازنگری در قانون اساسی، و... ارائه داد.

منابع

- ۱- امامی، محمد، حقوق مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۹۱
- ۲- انواری، حسن، فرهنگ بزرگ سخن، جلد اول، تهران: سخن، چاپ اول، ۱۳۸۱
- ۳- آقای طوق، مسلم، «استقلال مالی قوه قضاییه»، گزارش پژوهشی پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۲
- ۴- -----، وضعیت بودجه قوه قضائیه در پرتو اصول قانون اساسی، پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۳
- ۵- براتی نیا، محمود، بررسی چالش ها و راهکارهای اساسی برای وصول به توسعه قضایی در قوه قضاییه ایران، دادرسی، شماره ۳۱، ۱۳۸۱
- ۶- بخشی، لطفعلی، آشنایی با مالیه عمومی، تهران، اقتصاد فردا، ۱۳۸۹
- ۷- تنگستانی، قاسم، استقلال و مسئولیت قوه قضاییه، میزان، تهران، ۱۳۹۷
- ۸- جمادی، حبیب الله، بررسی مقایسه ای استانداردهای قضائی در سند بگلو در مقررات قضائی کیفری ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه بین المللی امام خمینی، ۱۳۹۰
- ۹- خادمی، مازیار، ارزیابی میزان استقلال مالی دستگاه قضا در نظام حقوقی ایران، پایان نامه ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۵
- ۱۰- دهخدا، علی اکبر، لغت نامه دهخدا، جلد یازدهم، تهران، دانشگاه تهران، چاپ اول جدید، ۱۳۷۳.
- ۱۱- رنجبری، ابوالفضل، علی، بادامچی، حقوق مالی و مالیه عمومی، تهران، مجد، ۱۳۸۷
- ۱۲- رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۸۹
- ۱۳- عباسی، ابراهیم، بودجه ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش ها)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۸،
- ۱۴- معین، محمد، فرهنگ فارسی، جلد ۳، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۵
- ۱۵- -----، فرهنگ لغت (فارسی)، جلد اول، تهران: زرین، چاپ دوم، ۱۳۸۶
- ۱۶- موسی زاده، رضا، مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۸۹

۱۷- ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، ۶، ۱ و مقررات قانون نظام مالی مجلس شورای اسلامی مصوب
۱۳۷۲/۰۹/۰۷

۱۸- ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸، ماده ۶ اعلامیه اروپایی حقوق بشر مصوب ۱۹۵۰ و ماده ۱۴ میثاق
بین المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۶۶

۱۹- ناجی زواره، مرتضی، استقلال قضات و وکلا سنگ اول دادرسی بیطرفانه، تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸،

۲۰- نشریه مأوی، ۲ بهمن، ۱۳۹۱، سال نهم، شماره ۱۱۲۰.

۲۱- یزدی، محمد، " قانون اساسی، قوه قضائیه"، نورعلم، شماره اول، ۱۳۶۰،