

استقلال قضایی به مثابه پیش شرط توسعه حقوق شهروندی

دکتر علی اکبر گرجی آزندریانی^۱ دکتر سمانه رحمتی فر^۲

چکیده:

سطح حقوق شهروندی، سنجه میزان توسعه یافتگی یک کشور است؛ هر چه منابع داخلی حقوق شهروندی غنی تر باشد و نهادهای حکومتی و بخش خصوصی به آن پایبندتر، وضعیت شهروندان مطلوب تر محسوب می شود. لازمه این پایبندی، وجود ضمانت اجرای کارآمد است که در عالی ترین شکل ممکن (ضمانت اجرای قضایی) در اختیار دستگاه قضایی است. دستگاه قضایی مستقل ابزار لازم را جهت تضمین حاکمیت قانون و پاسخ گویی، به هدف نهایی توسعه حقوق شهروندان، در درون و بیرون از خود فراهم می کند. وظیفه ای که در نظام حقوق اساسی ایران به موجب اصل صد و پنجاه و شش قانون اساسی با عنوان احیا حقوق عامه و آزادی های مشروع بر عهده قوه قضاییه است.

واژگان کلیدی: حقوق شهروندی؛ استقلال قضایی؛ حاکمیت قانون؛ نظارت؛ پاسخ گویی.

^۱ دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

^۲ عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی - واحد همدان

مقدمه

ضمانت اجرای حاکمیت قانون و عدم خروج مقامات از حیطه صلاحیت قانونیشان، نظارت است. سطح نظارت میان قوای سه‌گانه حکومت به برداشت نظام حقوق اساسی از اصل تفکیک قوا گره خورده است. دو رویکرد نسبت به اصل تفکیک قوا وجود دارد: مطلق و نسبی. در تفکیک انعطاف‌ناپذیر یا مطلق قوا، نظارت بر اعمال صلاحیت قوه دیگر بسیار محدود می‌شود. در حالی که نظریه تفکیک قوای نسبی مبتنی بر این اندیشه است که جدایی مطلق قوا مغایر هدف خود تفکیک قوا است و منجر به برتری یکی از ارکان حکومت و نقض حقوق شهروندان خواهد شد در این رویکرد، قوا در چارچوب اصل کنترل و توازن^۱ بر یکدیگر نظارت دارند. در یک حکومت دموکراتیک، دغدغه نقض حقوق اکثریت در فرایندهای دموکراتیک وجود ندارد یا بسیار کم‌رنگ است، در عوض امکان نقض حقوق اقلیت به نام اراده اکثریت بسیار جدی است. به این ترتیب که حکومت می‌تواند از طریق پارلمان به سادگی نقض حق را قانونی کند. در چنین وضعیتی پابندی حکومت اکثریت به موازینی که حقوق شهروندی نامیده می‌شود، دموکراسی را از اتهام نادیده گرفتن حقوق اقلیت مبرا می‌کند. پرسش این است که با چه ابزاری می‌توان حکومت دموکراتیک را از نقض حقوق شهروندی به نام تصویب یا اجرای قانون بازداشت؟

تعاریف گوناگونی از حقوق شهروندی وجود دارد؛ از جمله تعریف موسعی که تمامی قواعد و مقررات داخلی که به نوعی ارتباط اتباع با حکومت را تنظیم می‌کند، بخشی از حقوق شهروندی می‌داند و به این ترتیب مثلاً قانون مجازات یا قوانین ثبتی هم زیر مجموعه حقوق شهروندی است و تعریف بسیار مضیق که تنها مجموعه قواعد و مقرراتی که چگونگی حضور شهروندان در تصمیم‌سازی‌های سیاسی را تنظیم می‌کند، حقوق شهروندی می‌داند. در مقاله پیش رو منظور از حقوق شهروندی مجموعه قواعد و مقررات دربرگیرنده حق‌هایی است که در جهت اجرای تعهدات بین‌المللی ناظر بر حقوق بشر در نظام حقوق

^۱ Check & balance



داخلی تدوین شده است. از آنجا که حق‌های مورد حمایت نظام حقوق بشر کف مطالبات فرد انسانی است و به او به صرف انسان بودن توانایی چانه‌زنی (در رابطه قدرت به ویژه در برابر حکومت) می‌دهد، سطح حقوق شهروندی به عنوان امتیازاتی که یک دولت برای شهروندان خود در نظر می‌گیرد نمی‌تواند پایین‌تر از موازین حقوق بشر بین‌الملل باشد. بنابراین منبع آن برای مثال در حقوق ایران بخش‌هایی از قانون اساسی (به طور خاص فصل حقوق ملت)، قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل حقوق مردم)، بخش‌هایی از قانون آیین دادرسی کیفری، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و ... است.

در این مقاله ابتدا مفهوم استقلال قضایی، به نحوی که بتوان آن را به عنوان زمینه اعمال حقوق شهروندی لحاظ کرد، بازتعریف می‌شود؛ سپس توسعه حقوق شهروندی به عنوان هدف و کارکرد دستگاه قضایی در درون و بیرون از این نهاد بررسی می‌شود. مولفه احترام به حقوق شهروندی در درون دستگاه قضایی رعایت اصول دادرسی منصفانه و استناد قضات به قوانین ناظر بر حقوق شهروندی و اسناد حقوق بشر بین‌الملل است و در بیرون از دستگاه قضایی میزان پایندی این نهاد در به کارگیری ابزار نظارت قضایی (با هدف رعایت حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی حکومت) معیار است. مفاهیمی مانند حقوق شهروندی و استقلال قضایی تا حد زیادی متأثر از شرایط سیاسی، اجتماعی و تاریخی کشوری هستند که در آن جا اجرا می‌شوند. برای مثال درک یک قاضی فرانسوی از استقلال قاضی الزاماً منطبق با قاضی عراقی نیست؛ بنابراین در این مقاله موازین حقوق بین‌المللی که از خلال تعامل تعداد بیشتری از فرهنگ‌ها بیرون آمده است به عنوان مبنای مقایسه تطبیقی با نظام حقوقی ایران انتخاب شده است.

۱- کدام استقلال قضایی؟

شرط اصلی کامیابی قوه قضاییه در تحقق آرمان عدالت قضایی، بزرگداشت نظری و عملی یک اصل طلایی است. این اصل، اصل استقلال قوه قضاییه از سایر قواست که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در صدر اصل ۱۵۶، به صورت روشنی به آن اشاره



شده است. منظور از استقلال، استقلال از سیاست، قدرت و کانون‌های ثروت است. منظور از استقلال، استقلال رفتاری، تهذیب نفس و پرهیز از رذایل اخلاقی است که در متون دینی ما نیز به آنها تصریح شده است.^۱

در ادبیات حقوقی استقلال قضایی در دو مفهوم به کار می‌رود. یکی خودمختاری فردی یا جمعی قضات از دیگر افراد یا نهادها است. این مفهوم ناظر بر آشکال ارتباط و تعامل اعضای دستگاه قضایی با یکدیگر و قوه قضاییه با دیگر ارکان سیستم سیاسی است و در واقع استقلال دستگاه قضایی و قضات را در برمی‌گیرد. معنای دوم برای نشان دادن رفتار خودمختارانه قاضی در برابر طرفین دعوا به کار می‌رود و در واقع همان بی‌طرفی است.^۲ به این ترتیب در استقلال قضایی باید به خودمختاری و بی‌طرفی شخص قاضی و استقلال نهادی دستگاه قضا پرداخت.

۱-۱- بی‌طرفی و استقلال فردی قاضی

از لوازم استقلال قاضی، عدم ارتباط بین قاضی و اشخاص دیگری است که با اختیارات قانونی یا عملی خود موجب تزلزل تصمیمات وی می‌شوند. کمیته حقوق بشر در بند سه نظر کلی شماره سیزده، استقلال قاضی را به روش انتصاب، شرایط لازم برای انتصاب، طول خدمت، چگونگی ترفیع، انتقال و توقف وظایف نسبت می‌دهد. دیوان اروپایی حقوق بشر هم با رویکرد مشابه، در دو پرونده در سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۵، از جمله معیارهای استقلال

۱ گرجی علی اکبر، "حق‌های دفاعی: حق‌های معطوف به عدالت قضایی"، پیش‌گفتار کتاب حمید قهوه‌چیان، تحت عنوان چالش‌های جامعه وکالت در ایران، تبریز: انتشارات آیین دادرسی، ۱۳۹۳، صص. الف تا ج.

۲ Russell, P.H, "Toward a General Theory of Judicial Independence", in: Russell, P. and M O'brien, D. (eds.) Judicial Independence in the Age of Democracy, Charlottesville and London, University Press of Virginia, ۲۰۰۱. P ۶.



را «نحوه انتصاب، طول خدمت، وجود تضمیناتی در برابر فشار خارجی و مستقل به نظر رسیدن» اعلام می‌کند.^۱

ملل متحد در «اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی» در بند دهم شرایطی را برای برگزیده شدن به مقام قضاوت نام می‌برد و بر اصل عدم تبعیض در انتصاب تاکید می‌کند. در بند دوازدهم انتصاب (در برابر انتخاب) قضات را، به شرط تضمین امنیت شغلی و عدم امکان عزل قاضی، تلویحاً بلا مانع می‌داند: «قضات، خواه انتصابی، خواه انتخابی، تا زمانی که به سن بازنشستگی یا پایان مدت اشتغال خود نرسیده‌اند، غیر قابل عزل می‌باشند.» و در بند هجدهم و نوزدهم، تنها دو دلیل را در توجیه عزل قاضی می‌پذیرد: اول عدم توانایی و دوم رفتاری که نشان‌گر عدم صلاحیت قاضی در انجام وظایفش، به شرط احراز در دادگاه صالح، باشد.^۲ بنابراین اصل بر تصدی مادام‌العمر قاضی است، چنین اصلی با ماهیت فنی قضاوت و اهمیت بالای تخصص و تجربه در آن، هماهنگ است. از این جهت در بسیاری از نظام‌های حقوقی انتصاب قضات بر انتخاب آن‌ها توسط شهروندان برتری دارد. چرا که از لوازم انتخابی بودن محدودیت دوره تصدی است و به علاوه وابستگی انتخاب‌شونده به طرفدارانش را به همراه دارد.^۳

چگونگی ترفیع و انتقال و میزان درآمد قضات هم بر خودمختاری او تاثیر می‌گذارد. بند یازده «اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی» به این مساله اشاره دارد: «در دوران اشتغال قضات، ... دستمزد مناسب، شرایط کاری، مستمری ... توسط قانون تضمین می‌شود.»

^۱ ساکوچی، آندرا، استقلال و بی‌طرفی قضات، در: حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، سخنرانی‌های جمع‌آوری شده از دومین جلسه مذاکره دو جانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، موسسه حقوق بشر دانمارک، ۲۰۰۳، ص. ۲۲.

^۲ United Nations (UN), "Basic Principles on the Independence of the Judiciary", Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan, endorsed by General Assembly resolutions ۴۰/۳۲ of ۲۹ November ۱۹۸۵ and ۴۰/۱۴۶ of ۱۳ December ۱۹۸۵، p۲

^۳ Karlan, P. S., "Two Concepts of Judicial Independence", Southern California law review, Vol.۷۲, ۱۹۹۹. P ۵۴۳

به موجب همین سند، ترفیع و انتقال قضات باید مبتنی بر عوامل عینی (به دور از سلیقه‌های شخصی)، به‌ویژه صلاحیت، درست‌کاری و تجربه باشد.

در حقوق اساسی ایران تفسیر اصل صد و شصت و چهار قانون اساسی به نحوی که قاضی در فرض اقتضای مصلحت جامعه قابل برکناری باشد، استقلال قضات را زیر سوال می‌برد که این نگرانی با تفسیر شورای نگهبان^۱ مرتفع شد. اگر چه کماکان امکان رسیدگی به تخلفات قضات در محکمه عالی انتظامی قضات^۲ محل تامل است.

بی‌طرفی قاضی مولفه دیگر استقلال قضایی است. تعاریف متعددی از بی‌طرفی ارائه شده‌است از جمله: دادن اطمینان به طرف دعوا، که کسی که به پرونده‌اش رسیدگی می‌کند، قانون را نسبت به او و طرف دیگر یکسان اعمال خواهد کرد؛ نبود تعصب نسبت به یک عقیده حقوقی؛ به عبارت دیگر قاضی باید در عین حفظ عقاید خود، به دیدگاه مغایر هم توجه کند.^۳ دیوان اروپایی حقوق بشر در سال ۱۹۸۹ بی‌طرفی را «فقدان تعصب یا بغض» تعریف می‌کند. کمیته حقوق بشر در سال ۱۹۹۲ چنین نظر داد: «بی‌طرفی دادگاه به این معنا است که قاضی نباید در پرونده مطروحه پیش‌فرض داشته‌باشد و نباید به‌گونه‌ای عمل کند که منافع یکی از طرفین را ارتقا دهد.» ماده دو اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی اعلام می‌کند: «قضات اموری را که به ایشان محول شده، بی‌طرفانه، براساس واقعیت و مطابق قانون حل و فصل می‌کنند، بدون محدودیت و بدون آن که تحت اعمال نفوذها، تحریکات، فشارها، تهدیدها یا مداخلات ناروا، مستقیم یا غیرمستقیم از جانب هرکس و به هر دلیل قرار بگیرند. بنابراین قاضی نباید در هنگام اتخاذ تصمیم جانب‌داری کند یا تحت تاثیر اطلاعات

۱ شماره ۴۴۸ تاریخ ۱۳۶۹/۴/۲۲: «استثنای مندرج در اصل ۱۶۴ قانون اساسی (مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس دیوانعالی کشور و دادستان کل) صرفاً ناظر به جمله دوم اصل یعنی عبارت (یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد) می‌باشد و ارتباطی به جمله صدر اصل ندارد».

۲ رک. قانون تشکیل محکمه عالی انتظامی قضات، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۰.

۳ Raban, O., "Judicial Impartiality and the Regulation of Judicial Election Campaigns", University of Florida Journal of Law and Public Policy, Vol. ۱۵, ۲۰۰۷, pp ۲۱۰-۲۱۱



خارج از دادگاه، افکار عمومی، احساسات مردم و... قرار گیرد و باید تنها بر مبنای ارزیابی مدارک موجود، تصمیم‌گیری کند.

از جمله موارد ناقض بی‌طرفی داشتن نفع مالی در پرونده و پیشینه قاضی است. یکی از اصول بنیادین رسیدگی این است که هیچ‌کس نمی‌تواند قاضی پرونده خود باشد. در نتیجه دادرس نباید نسبت به تصمیم خود، نفع مستقیم یا غیر مستقیم مالی داشته‌باشد. منظور از پیشینه قاضی، ذهنیات و تجربیات شخصی او است. حتی رای‌ی که قاضی در پرونده‌ای با موضوع مشابه صادر کرده‌است می‌تواند منجر به نوعی پیش‌داوری نسبت به مورد در جریان شود و او را از بی‌طرفی خارج کند.^۱ با این موارد در نظام حقوقی ایران زیر عنوان رد قاضی مقابله می‌شود.^۲ به علاوه به موجب موادی از جمله هزار و سیصد و سی و پنج قانون مدنی، بند سه ماده صد و نود و نه و ماده دویست و سی و یک قانون مجازات اسلامی، علم قاضی از ادله اثبات دعوا است. قوانین موضوعه علم قاضی را تعریف نکرده‌اند. اگر قاضی بتواند در نبود ادله دیگر با استدلال علم خود رای صادر کند یعنی در عین قضاوت در مقام شهادت هم قرارگیرد، بی‌طرفی نقض می‌شود. ولی اگر منظور از علم قاضی این باشد که شواهد و قراین به میزانی موجود است که قاضی به اطمینان خاطر قلبی رسیده‌است ولی این شواهد در حد بینه شرعی نیست بی‌طرفی نقض نشده‌است. مثال رویکرد نخست این که قاضی شخصاً متهم را هنگام ارتکاب قتل دیده‌است، مثال مورد دوم این که متهم اقرار نکرده‌است، شاهدی هم وجود ندارد ولی نتایج آزمایش دی.ان.ای، انگشت‌نگاری، اظهارات یک نابالغ و ... همگی علیه متهم است.

در مجموع می‌توان بی‌طرفی دادگاه‌ها را به دو گونه عینی و ذهنی تقسیم کرد. در بی‌طرفی انتزاعی، زمینه‌های بروز رفتارهای جانبدارانه از سوی قضات مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و راهکارهایی برای مقابله با آنها پیش‌بینی شود. ضرب‌المثل حقوقی مشهوری می‌-

^۱ See: Karlan, P. S., "Two Concepts of Judicial Independence", Southern California law review, Vol. ۷۲, ۱۹۹۹, pp ۵۳۸-۵۴۸

^۲ ماده نود و یک آیین دادرسی مدنی و چهل و شش آیین دادرسی کیفری.

گوید، «هیچ‌کس نمی‌تواند هم‌زمان طرف دعوی و دادرس آن باشد»^۱. بعنوان مثال، مطابق با رویه شورای دولتی فرانسه، نویسنده یک شکوائیه نمی‌تواند عضو کمیته انضباطی رسیدگی کننده به آن باشد^۲. بی‌طرفی عینی، به رابطه قاضی با طرفین دعوی اشاره دارد. بنابراین، هنگامی که بین دادرس و یکی از طرفین دعوی رابطه شخصی (نسبی یا سببی) وجود دارد، بی‌طرفی عینی قاضی زیر سوال می‌رود. اظهار نظر علنی و عمومی یکی از قضات درباره موضوع پرونده مورد رسیدگی هم می‌تواند بی‌طرفی دادگاه را مخدوش سازد، زیرا این امر به نوعی یک پیش‌داوری محسوب می‌شود.^۳

۲-۱- استقلال قضایی نهادی

صرف استقلال و بی‌طرفی قاضی منجر به تحقق حقوق دادخواهان نخواهد شد. عینیت یافتن اصل استقلال قضایی شرط دومی هم دارد و آن استقلال مجموعه دستگاه قضایی از دیگر ارکان حکومت به‌وسیله اصل تفکیک قوا است. به یک تعبیر «استقلال دستگاه قضایی یعنی قضاوت‌ها و تصمیمات گرفته‌شده توسط نهاد قضایی مورد احترام ارکان دیگر حکومت باشد؛ بودجه کافی از قوه مقننه دریافت کند و استقلالش موضوع مصالحه‌های سیاسی قرار نگیرد»^۴ ملل متحد در گزارشی به نام «استقلال، بی‌طرفی و یک‌پارچگی دستگاه قضایی» با در نظر داشتن سند «اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی» چارچوب حقوقی استقلال قضایی را ترسیم می‌کند:

۱- به رسمیت شناخته‌شدن استقلال قضایی در قانون اساسی یا دیگر قوانین؛

^۱ Nul ne serait être juge et partie

^۲ C.E. Sect. ۲۹ avril ۱۹۴۹, Bordeaux, Rec., p. ۱۸۸.

^۳ گرجی علی اکبر، "عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری"، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۹، سال ۱۳۸۹، صص ۳۵۱-۳۸۶.

^۴ World Bank, Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Washington, DC, January ۲۰۰۳. P۲۶



- ۲- انحصاری تلقی شدن صلاحیت رسیدگی به امور قضایی در قوانین؛
 - ۳- شروع و خاتمه دعاوی در درون قوه قضاییه و در نظر گرفتن صلاحیت بازنگری در آرا تنها توسط دادگاه عالی تر؛
 - ۴- صلاحیت دادگاهها در بی اعتبار اعلام کردن قوانین و مقررات مغایر قانون اساسی یا موازین حقوق بشری و نظارت بر کارکرد دستگاه اجرایی؛
 - ۵- عدم امکان تشکیل مراجعی خارج از دستگاه قضایی و به موازات دادگاهها؛
 - ۶- لزوم الزام آور بودن تصمیمات قضایی.^۱
- به این ترتیب استقلال نهادی قابل تقسیم به چهار سطح اداری، مالی، الزام آوری تصمیمها و داشتن صلاحیت انحصاری است. دستگاه قضایی حداقل باید امور اداری و اجرایی خود را در دست داشته باشد. برای مثال نحوه تقسیم پروندهها بین شعب، عزل و نصب کارمندان و قضات، بایگانی پروندهها، انجام مکاتبات و ... یک امر داخلی و مصون از دخالت قوای دیگر است.
- در خصوص مسائل مالی معیارهایی وجود دارد از جمله چگونگی تامین هزینههای دستگاه قضایی؛ نهاد صالح در تعیین میزان بودجه، اجرا و مدیریت آن؛ تناسب هزینهها با اعتبار در نظر گرفته شده؛ وجود موانع و تاخیر در راه دریافت بودجه تعیین شده؛ چگونگی نظارت بر صرف بودجه و این که آیا ممکن است کسری منابع مالی منجر به تغییرات در جهت عدم استقلال قضایی شود؟ به این نکته باید توجه داشت که نداشتن بودجه کافی علاوه بر این که کارآمدی دادگاه در اجرای تصمیمات را کاهش می دهد، احتمالاً منجر به آسیب پذیری در برابر فشارهای خارجی و فساد قضایی هم خواهد شد.^۲

^۱ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Access to Justice the Independence, Impartiality and Integrity of the Judiciary", Criminal Justice Reform Unit, Vienna International Centre, ۲۰۰۶.p۶

^۲ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "International Bar Association", Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, New York: United Nations, ۲۰۰۳. P ۱۲۱



لازمه دیگر استقلال، انحصاری بودن صلاحیت است. دستگاه اجرایی و قانون‌گذاری باید از واگذاری اختیارات قضایی به دیگر ارکان حکومت اجتناب کنند. به دلیل اهمیت انحصاری بودن امر قضا، قوانین اساسی بسیاری از کشورها آن را به رسمیت شناخته‌اند. از جمله قانون اساسی غنا این اصل را با این عبارت بیان می‌کند: «قدرت قضایی غنا باید به قوه قضاییه محول شود. در نتیجه رئیس جمهور، پارلمان و دیگر ارگان‌ها و سازمان‌ها نمی‌توانند قدرت قضایی داشته‌باشند»^۱ بند چهار «اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی» هم از این انحصار حمایت می‌کند. بند پنج این سند ناظر بر عدم امکان تشکیل مرجعی است که منجر به سلب صلاحیت دادگاه‌های قانونی و کاهش حیطه اختیاراتشان شود.

در نظام تفکیک قوا اهرم‌های اجرایی عمدتاً در اختیار قوه مجریه و به این ترتیب خود به خود مجری آرای قضایی هم بیرون از خود این نهاد و در اداره‌ها و سازمان‌های اجرایی تعبیه شده‌است. بنابراین شرط دیگر استقلال قضایی این است که اولاً آرا توسط مقام صالح اجرا بشوند و دوماً آن گونه که انشا شده‌اند و بدون اعمال سلیقه اجرا شوند.

در حقوق اساسی ایران طبق اصل صد و شصت: «... رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند.» به نظر می‌رسد استقلال نهادی ایجاب می‌کند اختیارات مربوط به تدوین بودجه به وزیر دادگستری تفویض نشود؛ اگر چه از آن جا که بودجه قضایی پس از تدوین از طریق هیات دولت به مجلس داده می‌شود و در این روند و پس از تدوین، قوه قضاییه مشارکت رسمی‌ای ندارد همواره این دغدغه وجود دارد که به عنوان ابزار فشار به کارگرفته شود.

لازم به اشاره است که استقلال قضایی بدون وجود وکلا و کانون وکلای مستقلی که فعالیت حرفه‌ای خود را بدون واگهی پی‌گیری و در روند تصمیم‌گیری مشارکت کند، کامل

^۱ Madhuku, L., "Constitutional Protection of the Independence of Judiciary: A Survey of the Position on Southern Africa", Journal of African Law, Vol. ۴۶, No. ۲, ۲۰۰۲, p ۲۳۳

نمی‌شود. وکیل مستقل نقشی کلیدی را در تحقق حقوق شهروندی ایفا می‌کند^۱ وکیل به مثابه دیده‌بانی است که لگدمال شدن کرامت انسانی، نقض حق‌ها، تحدید آزادی‌ها و خودسری-های اشخاص عمومی و خصوصی را با ادله کافی در مقابل وجدان قاضی قرار می‌دهد و از او می‌طلبد که ابرهای تیره را از مقابل خورشید عدالت به کناری زند. از این رو، می‌توان وکیل را مدافع حقوق شهروند و دیدبان حاکمیت قانون دانست.^۲

اهمیت استقلال کانون وکلا از جهت معنادار کردن حق دفاع است و با حاکمیت قانون ارتباط مستقیم دارد.^۳ استقلال وکیل چهار سطح دارد: استقلال از نظم بیرونی (خودمختاری در تنظیم امور وکالتی)؛ استقلال در انتخاب موکل و اسباب و چگونگی نمایندگی کردن وی؛ استقلال سیاسی (استقلال از تاثیرات حکومت و پیگیری بی‌واهمه منافع موکل) و استقلال در تعقیب مقاصد جمعی.^۴

۲- توسعه حقوق شهروندی و وظیفه دستگاه قضایی مستقل

دستگاه قضایی هم خود ملزم به رعایت حقوق شهروندی است و هم از طریق نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات قوای اجرائیه و مقننه در جهت الزام این دو رکن به احترام به حقوق شهروندان نقش مهمی بر عهده دارد. بنابراین می‌توان ادعا کرد در توسعه حقوق شهروندی، دستگاه قضایی مهم‌ترین نقش را بازی می‌کند. بنابراین جایگاه دستگاه قضایی از

^۱ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "International Bar Association", Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, New York: United Nations, ۲۰۰۳.p۱۱۶

^۲ گرجی علی اکبر، "حق‌های دفاعی: حق‌های معطوف به عدالت قضایی"، پیش‌گفتار کتاب حمید قهوه‌چیان، تحت عنوان چالش‌های جامعه وکالت در ایران، تبریز: انتشارات آیین دادرسی، ۱۳۹۳، ص. الف

^۳ Sossin, L. and Others, Task Force on the Rule of Law and the Independence of the Bar, the Law Society for Upper Canada, ۲۰۰۶.p۲

^۴ Ibid, pp. ۱۰، ۱۱



دو جهت قابل بررسی است: اعمال حقوق شهروندی در خود دستگاه قضایی و دوم نقشی که این قوه در وادار ساختن دیگر ارکان حکومت به احترام به حقوق شهروندی دارد.

۲-۱- توسعه حقوق شهروندی، درون دستگاه قضایی مستقل

حقوق شهروندی هم قابل پیاده سازی در فرایند دادرسی قضایی است و هم در نتیجه دادرسی یا همان رای نهایی. در فرایند یا شکل دادرسی در قالب رعایت اصول دادرسی منصفانه اعمال می‌شود و در ماهیت رسیدگی از طریق استناد قضات به قوانین حقوق شهروندی و هم چنین استناد به منابع حقوق بشر (مانند عرف‌ها، معاهدات و قواعد آمره بین-المللی) به عنوان تعهدات دولت.

۲-۱-۱- رعایت اصول دادرسی منصفانه در دادرسی

حق دادرسی منصفانه از حقوق بنیادین و غیر قابل تعلیق بشر است. رعایت اصول انصاف و برابری سلاح‌ها در رسیدگی ضامن منصفانه بودن نتیجه یعنی رای نهایی است.^۱ دادرسی منصفانه هم چنین حق زمینه‌ای نامیده می‌شود؛ چرا که از شهروندان در برابر محرومیت خودسرانه از دیگر حقوق و آزادی‌ها (مانند حق حیات، حق منع شکنجه، حق حریم خصوصی، حق تعیین سرنوشت و ...) حمایت می‌کند.

دادرسی منصفانه از یک سو خصوصیات یک دادگاه خوب را بیان می‌کند و از سوی دیگر حقوق دفاعی متهم را تضمین می‌کند. چون شهروندان در تعقیب و دادرسی کیفری در برابر قدرت حکومت قرار می‌گیرند، امکان تعرض به حقوق آنان از لحظه توجه اتهام آغاز می‌شود و در طول روند رسیدگی ادامه دارد تاکید موازین حقوق بشری مانند میثاق مدنی و سیاسی بر رسیدگی‌های کیفری است؛ ولی از آن‌جا که امکان تعرض به حقوق شهروندان در رسیدگی‌های مدنی و اداری هم وجود دارد و از طرف دیگر حکومت ممکن است، برای فرار

^۱ Lagoutte, Stephanie, "Fair trial and Defense Rights in Criminal Matters: an Introduction", ۱۹۸۴, pp ۱۸۴-۱۸۵



از اعمال قواعد دادرسی منصفانه، به امور کیفری در قالب دادرسی مدنی رسیدگی کند، حداقل اصول مهم دادرسی منصفانه در این دو فرایند هم قابل اعمال است.^۱ لازم به اشاره است که جامعه بین الملل در حال حرکت به سمت الزامی شدن آن در تمام انواع دادرسی است.^۲ دادرسی منصفانه در جرایم سیاسی و عقیدتی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد و به همین دلیل تمرکز فعالین دولتی و غیر دولتی حقوق بشر نظیر شورای حقوق بشر و سازمان عفو بین‌الملل بر متهمین و زندانیان سیاسی - عقیدتی و افرادی است که در معرض مجازات مرگ قرار دارند.^۳

اصول دادرسی منصفانه که مستنبط از ماده چهارده میثاق حقوق مدنی و سیاسی به این شکل قابل طبقه‌بندی است و تطبیق با حقوق ایران است:

(الف) پیش از محاکمه:

- ۱- منع دستگیری و بازداشت خودسرانه (اصل سی و دو قانون اساسی)؛
 - ۲- حق تفهیم اتهام (اصل سی و دو قانون اساسی و مواد ۱۲۹ تا ۱۳۱ قانون آیین دادرسی کیفری)؛
 - ۳- ارتباط با وکیل (اصل ۳۵ قانون اساسی و ماده ۱۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری)؛
 - ۴- حق حضور فوری نزد قاضی برای دفاع از دلایل بازداشت (اصل ۳۲ قانون اساسی)؛
 - ۵- منع شکنجه و حق داشتن شرایط انسانی در طول دوره بازداشت احتمالی (اصل ۳۸ قانون اساسی)؛
 - ۶- ممنوعیت قطع ارتباط با عالم خارج (قانون اساسی در این مورد ساکت است).
- (ب) مرحله محاکمه:

^۱ Bogdandy and Wolfrum, Max Planck Manual on Fair Trial Standards, Max Planck institute for Comparative Public Law and International Law, 2nd Edition, Oct 2005, p 1

^۲ United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of minorities), "the Administration of Justice and Human Rights of Detainees", (E/CN.4/Sub.2/1994/24), Forty-sixth Session, 1994. P2

^۳ Amnesty international, The Right to a Fair Trial, 2002, p6



- ۱- دسترسی به دادگاه (اصل ۳۴ قانون اساسی)؛
 - ۲- بی‌طرفی و استقلال قاضی (صدر اصل ۱۵۶)؛
 - ۳- محاکمه بدون وقفه غیرموجه (اصل ۳۲ قانون اساسی)؛
 - ۴- محاکمه علنی (اصل ۱۶۵ قانون اساسی و ماده ۱۸۸ آیین دادرسی کیفری)؛
 - ۵- محاکمه در حضور هیات منصفه (اصل ۱۶۸ قانون اساسی)؛
 - ۶- حق داشتن امکانات برای دفاع مناسب (قانون اساسی در این مورد ساکت است)؛
 - ۷- حق سوال از شهود (قانون اساسی در این مورد ساکت است)؛
 - ۸- برخورداری از وکیل و مترجم (قانون اساسی در این مورد ساکت است)؛
 - ۹- عدم اجبار به شهادت علیه خود (اصل ۳۸ قانون اساسی).
- پ) پس از محاکمه:

- ۱- حق تجدید نظر خواهی (باب سوم قانون آیین دادرسی کیفری)؛
 - ۲- منع طرح دعوی مضاعف (قوانین ایران در این مورد ساکتند).
- ت) اصول مشترک:

- ۱- برابری در مقابل قانون (اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی)؛
- ۲- عطف به ماسبق نشدن قوانین جزایی (اصل ۱۶۹ قانون اساسی)؛
- ۳- اصل برائت (اصل ۳۷ قانون اساسی).

به عنوان نتیجه نظام حقوقی ایران (به ویژه حقوق اساسی) تا حد زیادی منطبق با موازین بین‌المللی است، البته تبصره ماده صد و بیست و هشت قانون آیین دادرسی کیفری در محدودیت حضور وکیل پیش از محاکمه و نیز صدر ماده دویست و سی و دو این قانون در ایجاد اصل قطعی بودن آرا قابل توجه است.

اصول دادرسی باید به عنوان یک کل دیده شوند. برای مثال حق رسیدگی چند مرحله‌ای جدای از حق معاضدت حقوقی نیست. ممکن است در یک پرونده مستقیماً تخطی از این اصول صورت نگیرد ولی بعضی از عناصر آن با عیوب دیگر همراه شود و به نقض اصل کلی



دادرسی منصفانه بیانجامد؛^۱ مثلاً دادگاه در جلسه دادرسی به متهم زمان کافی برای دفاع می-دهد بدون این که پیش تر امکان دسترسی به پرونده داشته باشد.

۲-۱-۲- اعمال قواعد حقوق شهروندی و حقوق بشر بین الملل در آرای قضایی

گسترش حقوق شهروندی به روند توانمندی جامعه مدنی در بسیاری از جوامع سرعت بخشید؛ قوانین اساسی بسیاری از کشورها به عنوان منبع عالی حقوق شهروندی حق های بشری را به رسمیت شناختند و با طرح حقوق بشر بین الملل به عنوان جزئی از قانون اساسی دموکراتیک، تضمین و حمایت از حقوق شهروندان از کارکردهای دستگاه قضایی شد.^۲ ورود حقوق بشر به قوانین اساسی، تنها چارچوب نظری لازم برای حمایت از آن را فراهم می کند و کماکان ممکن است که حقها عملاً بی اثر باقی بمانند. در این وضعیت، سازوکارهای قانونی، نهادی، دموکراتیک و قضایی اهمیت می یابد. تمایل سازمان یافته به تضمین و رعایت حقوق شهروندان، ارکان حکومت را به سمت حکمرانی دموکراتیک، شنیدن دیدگاه های شهروندان سوق می دهد.^۳

عملی شدن حمایت از حقوق شهروندی به قطعیت ضمانت اجراها و رویه های موجود برای جامه عمل پوشاندن به آنها بستگی دارد.^۴ از جمله رویه های اعمال حقوق بشر در همه دعاوی، به عنوان جزئی از قواعد ماهوی است. به عبارت درگیر صرف وجود نظام حقوق شهروندی قوی در نظم قانونی یک کشور کفایت نمی کند، بلکه لازم است این قواعد در تمامی ابعاد عملی از جمله در آرای قضایی اجرایی شوند. در همین راستا کمیسیون حقوق

^۱ ساکوچی، آندرا، استقلال و بی طرفی قضا، در: حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، سخنرانی های جمع آوری شده از دومین جلسه مذاکره دو جانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، موسسه حقوق بشر دانمارک، ۲۰۰۳، ص. ۱۰۴
^۲ Kumar, C R., "Moving Beyond Constitutionalization and Judicial Protection of Human Rights- Building on the Hong Kong Experience in Civil Society Empowerment", *Loyal Latin American international and comparative law review*, Vol. ۲۶, ۲۰۰۴, p. ۲۸۱

^۳ Ibid, pp. ۲۸۶-۲۸۸

^۴ Lagoutte, Stephanie, "Fair trial and Defense Rights in Criminal Matters: an Introduction", p. ۵



بشر دولت‌ها را به وارد کردن تعهدات حقوقی بین‌المللی به حقوق داخلی خود ملزم می‌نماید و اضافه می‌کند تعهدات باید به شکلی وارد حقوق ملی شوند که این موارد رعایت شود: ۱. فراهم کردن زمینه اجرای قواعد در حقوق داخلی؛ ۲. ایجاد نظام‌های قانون‌گذاری و اداری متناسب که منجر به دادگستری در دسترس، منصفانه و موثر شود؛ ۳. وجود ضمانت اجراهای موثر، در دسترس، کافی، فوری و متناسب و تضمین حقوق بزه دیده در حقوق داخلی آن طور که اقتضای تعهدات بین‌المللی است.^۱

ابزار اعمال حقوق شهروندی (خواه زمانی که هنوز در حد تعهد بین‌المللی دولت است، خواه وقتی که وارد منابع حقوقی داخلی شده است) در آرای قضایی / استناد است. منظور از مستند بودن، ذکر قوانین و اصولی است که بر اساس آن حکم صادر شده است و به این ترتیب دادرس و ادار به حرکت در چارچوب قانون می‌شود.^۲ توجیه رای یکی از جهات تفکیک اعمال اداری از قضایی است، اعمال اداری جز در موارد خاص توجیه نمی‌شود، از این رو مفاد رای از توجیه و استدلال آن جدا نیست و نتیجه قهری آن است.^۳ مقرر ماده نه قانون مدنی ایران^۴ در هرم منابع حقوقی تعهدات بین‌المللی دولت را هم شأن قانون عادی قرار می‌دهد. به این ترتیب قاضی می‌تواند (و حتی موظف است) به محض پایان یافتن فرایند پیوستن دولت به معاهدات حقوق بشری، آن را در قالب رای خود اعمال کند و از این زمان به بعد قوانین مغایر سابق را نسخ شده ارزیابی نماید. حتی فراتر از این، قاضی ملزم است به عنوان یک کارگزار عمومی و اعمال‌کننده قدرت عمومی یعنی به عنوان جزئی از حکومت،

^۱ United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), (resolution ۲۰۰۵/۶۸), "The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights", ۲۰ April ۲۰۰۵.p

^۲ هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱، ش.ص ۴۲۰.

^۳ صدرزاده، محسن، «نگاهی به قوه قضاییه و لزوم توجیه رای در دادگاه‌های بلژیک»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۷۲، ص. ۲.

^۴ ماده ۹: «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.»



قواعد حقوقی‌ای که در قالب سایر منابع مانند عرف یا قاعده آمره^۱ بین‌المللی به رسمیت شناخته شده‌است را شناسایی کند و مورد استناد قرار دهد.

۲-۲- توسعه حقوق شهروندی بیرون از دستگاه قضایی

نهاد قضایی ارگانی است که به‌طور معمول ضامن حقوق، آزادی‌ها و رعایت اصول و شیوه‌های مردمی در حکومت‌های دموکراتیک و مشروطه است. دادرسان از طریق اعمال نظارت قضایی علاوه بر این که در اختلافات مقامات، میانجی‌گری می‌کنند، مانع از کاربرد خودسرانه قدرت عمومی نیز می‌شوند. بنابراین در وادار ساختن کلیت حکومت به تسلیم در برابر قانون یک نهاد قدرت‌مند هستند و هم چنین زمینه پاسخ‌گویی حکومت به شهروندان را فراهم می‌کنند. تحقق چنین نقشی نه یک فرایند خودبه‌خودی که تابعی از استقلال قضایی است. تنها در فرض وجود استقلال، دادگاه‌ها به‌عنوان اهرم‌های اجرایی قانون اساسی‌گرایی^۲ و عدالت، عمل خواهند کرد و در غیر این صورت به سطح نهاد منعکس‌کننده سلیقه مقامات حکومتی نسبت به مسایل و حقوق شهروندان تنزل می‌یابند.

بسیاری از نهادهای بین‌المللی استقلال قضایی را پیش شرط ایجاد هر تغییر مثبتی در حکومت به ویژه در رابطه حکومت و شهروندان می‌دانند. برای مثال بانک جهانی در «برنامه-ای برای ارتقای حکمرانی» استقلال قضایی را به‌عنوان یکی از لوازم کنترل و توازن، عامل محقق‌کننده پاسخ‌گویی درونی حکومت دانسته‌است.^۳ بانک در سند «مسایل حکمرانی»^۱ و

^۱ در رابطه با حقوق بشر منبع قاعده آمره اهمیت بالایی دارد چرا که بسیاری از توافقات دولت‌ها مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاقین امروز تبدیل به قاعده آمره شده‌اند.

^۲ constitutionalism

^۳ World Bank, Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Washington, DC, January ۲۰۰۳.p۹۷



«اهداف توسعه هزاره: تقویت پاسخ‌گویی متقابل، تجارت و حکمرانی» وجود استقلال قضایی را لازمه عدالت و حاکمیت قانون معرفی کرده است.^۲ کمیسیون حقوق بشر در «نقش حکمرانی خوب در ترویج و حمایت از حقوق بشر»^۳ بر لزوم استقلال قضات و وکلا تأکید می‌کند و دولت‌ها را به فراهم کردن زمینه لازم دعوت می‌کند. استقلال قضایی پیش‌شرط حاکمیت قانون و تضمین جریان یافتن پاسخ‌گویی ارکان حکومت در برابر شهروندان است؛ چرا که استقلال دستگاه قضایی ضامن اصل تفکیک قوا است که به موجب آن قضاوت به افرادی مستقل از قوه مجریه و مقننه محول می‌شود. وجود چنین رکنی در صورتی معنادار خواهد بود که مستقل باشد.^۴

۲-۲-۱- استقلال قضایی و تحقق حاکمیت قانون در نظام سیاسی

جوزف رز در «حاکمیت قانون و ارزش آن» می‌گوید برای این که شهروندان بتوانند در زندگی خود برنامه‌ریزی موثر داشته‌باشند، قواعد باید ثابت و ناظر بر آینده باشند. به‌ویژه قواعدی روشن، عام و آشکار باید نظام حقوقی را هدایت کند و دستگاه قضایی مستقلی در دسترس تمامی شهروندان وجود داشته‌باشد که تصمیماتش مطابق صلاح‌دید نهادهای مجری قانون تغییر نکند.^۵

^۱ Kaufmann, D, Kraay, A and Zoido-Lobaton, A. P. Governance Matters II (Updated Indicators for ۲۰۰۰-۰۱), the World Bank Development Research Group and World Bank Institute Governance Regulation and Finance Division, February ۲۰۰۲.p۴۴

^۲ World Bank, Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability-Aid, Trade, and Governance, Global Monitoring Report ۲۰۰۶.p۱۶۵

^۳ United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), (resolution ۲۰۰۵/۶۸), “The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights”, ۲۰ April ۲۰۰۵.

^۴ Madhuku, L., “Constitutional Protection of the Independence of Judiciary: A Survey of the Position on Southern Africa”, Journal of African Law, Vol. ۴۶, No. ۲, ۲۰۰۲, p۳۲

^۵ Raz, J. “The Rule of Law and Its Virtue”, The Law Quarterly Review, volume ۹۳, ۱۹۷۷.p



استقلال قضایی به یک معنا داشتن اقتدار و صلاحیت انحصاری در تشخیص درست از نادرست و قانونی از غیر قانونی است. این تعریف بر موقعیت کلی دادگاه‌ها در چارچوب نظام سیاسی و رابطه آن با دیگر ارکان حکومت تاکید دارد؛ به این معنا که استقلال قضایی لازمه ایفای صحیح کارکرد نظارتی^۱ دستگاه قضایی در جهت تحقق حاکمیت قانون است. بدون این اصل، مجموعه حکومت به سمت موازنه نامتقارنی پیش خواهد رفت که در آن ارکان مسلط حکومت فرصت فعالیت خارج از محدوده صلاحیت‌های قانونی خود را می‌یابند.^۲

حاکمیت قانون را بسیار ساده می‌توان وضعیتی تعریف کرد که در آن دولت با قانون، حکومت می‌کند و قانون بر دولت حکومت می‌کند.^۳ تعریف فنی‌تر را ملل متحد از نتیجه کار یک کارگروه تخصصی ارائه داده است: «حاکمیت قانون در مأموریت‌های سازمان‌ها مفهومی حیاتی و یکی از اصول زمامداری است که به موجب آن تمام مردم، نهادها و موسسات از عمومی و خصوصی و از جمله خود دولت، در برابر قوانینی که برای همه منتشر، برابانه اجرا و مستقل قضاوت شوند و دربردارنده قواعد و معیارهای حقوق بشر بین‌المللی باشند، پاسخ‌گو هستند. حاکمیت قانون همچنین مستلزم معیارهایی است که اصول برتری قانون، برابری در برابر قانون، پاسخ‌گویی در مقابل قانون، عدالت در اجرای قانون، تفکیک قوا، مشارکت در تصمیم‌گیری، امنیت حقوقی، پرهیز از خودسری و شفافیت حقوقی و رویه‌ای را تضمین کند.»^۴ در این تعریف حاکمیت قانون هم با ساختار نظام حقوقی در ارتباط است

^۱ در نظام تفکیک سخت قوا همکاری میان قوا به حداقل می‌رسد و ارتباط بین آن‌ها عمدتاً از جنس نظارت است.

^۲ Walker, C. J., "Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and the Rule of Law", *Florida Journal of International Law*, Vol. ۱۸, ۲۰۰۶, pp ۷۵۹, ۷۶۰

^۳ O'Connor, V., "Rule of Law and Human Rights Protections through Criminal Law Reform: Model Codes for Post-conflict Criminal Justice", *International Peacekeeping*, Vol. ۱۳, No. ۴, December ۲۰۰۶, p ۵۱۸

^۴ United Nations economic and social commission for Asia and Pacific (UNESCAP), "What Is Good Governance?" ۲۰۰۴, p ۶



(اشاره به استقلال قضایی، تفکیک قوا، امنیت و شفافیت حقوقی، برابری در برابر قانون و ...) هم با روند ایجاد قانون (لزوم انتشار قانون) و هم با محتوای قانون (انطباق با حق‌ها). پرسش این است که دستگاه قضایی با چه برداشتی از نظارت می‌تواند بر تحقق حاکمیت قانون در این ابعاد گسترده موثر باشد؟ در رویه نظام‌های حقوقی ملی، رعایت حاکمیت قانون از یک طرف در گرو حفظ برتری قانون اساسی به عنوان ضامن حقوق بنیادین شهروندان، از طریق نظارت بر عدم مغایرت رویه‌ها و قوانین جاری با قانون اساسی است و از طرف دیگر در گرو نظارت بر رعایت قوانین موضوعه و محدود کردن ارکان اجرایی به وسیله دادگاه‌ها است.^۱ در نظام حقوقی ایران سطح اول نظارت (نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی) به موجب اصل هفتاد و دوم^۲ این قانون در صلاحیت نهاد غیر قضایی و سیاسی شورای نگهبان است و البته کماکان دادرس در مقام یافتن قانون حاکم، می‌تواند از استناد به قانون عادی معارض خودداری کند و اساسی را مستند حکم خود قرار بدهد. در ارتباط با قوه مجریه ابزارهای نظارت قضایی عبارتند از سازوکار اصل صد و هفتاد قانون اساسی در منع قضات از اعمال مصوبات خلاف قانون قوه مجریه، اصل صد و هفتاد و سه قانون اساسی و صلاحیت دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات دولتی خلاف قانون و اصل صد و هفتاد و چهار قانون اساسی و تاسیس سازمان بازرسی کل کشور در راستای حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری.

دستگاه قضایی مستقل، از طریق نظارت حاکمیت قانون در رکن اجرایی و تقنینی حکومت تضمین می‌کند و در راه توسعه حقوق شهروندی گام برمی‌دارد. اگر چنین وضعیتی

^۱ Pech, L., Rule of law in France, R.P. Peerenboom, (ed.) Theories and implementation of rule of law in twelve Asian countries, France and The United States, (routledge, ۲۰۰۴), Unrevised version, p۹

^۲ «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»



در درون خود دادگاه‌ها هم جاری باشد، تفسیرهای فراقانونی قضات تغییری در روند و نتیجه رسیدگی ایجاد نمی‌کند. برای عینیت یافتن این باید و نبایدها، دستگاه قضایی مستقل علاوه بر این که بر اعمال قانون در دیگر ارکان حکومت نظارت دارد، از طریق سازوکارهای خود-کنترلی بر حرکت ارکان خود در چارچوب قانون هم نظارت می‌کند. این سازوکارها پاسخ-گویی را در سطح عمودی و البته غیر سلسله مراتبی به جریان می‌اندازند و به این ترتیب مجموعه حکومت در جهت تحکیم و حداقل عدم نقض قانون و حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان حرکت می‌کند.

در خصوص سازوکار خود-کنترلی در ایران کارکرد دیوان عالی کشور قابل اشاره است. چون نظارت نهادی خارج از قوه قضاییه بر امور قضایی، منجر به وابستگی آن می‌شود، دیوان از طریق سازوکار خود-کنترلی و در یک رابطه عمودی، با حفظ استقلال قضات، به‌عنوان عالی‌ترین نهاد قضایی بر حسن اجرای قوانین در دادگاه‌ها نظارت می‌کند (اصل صد و شصت و یک قانون اساسی) کارکرد دیوان در ارتباط با حاکمیت قانون، رسیدگی شکلی و نقض موارد مغایر با قانون و ایجاد وحدت رویه قضایی و در ارتباط با استقلال قضایی تعیین مرجع صالح به رسیدگی در فرض بروز اختلاف به قصد جلوگیری از ارجاع چنین مساله‌ای به خارج از قوه قضاییه است. به این ترتیب از خلال حفظ استقلال و حاکمیت قانون حقوق شهروندان تضمین می‌شود و مردم با رویه قانونی، برابر، شفاف و قابل پیش‌بینی مواجه می‌شوند.

۲-۲-۲- استقلال قضایی و پاسخ‌گویی حکومت در برابر شهروندان

تحقق پاسخ‌گویی، کارکرد دیگر نظارت قضایی در جهت توسعه حقوق شهروندی است. در نظامی دموکراتیک، یک نهاد در برابر کسانی پاسخ‌گو است که از تصمیمات و اقداماتش متاثر می‌شوند؛ پاسخ‌گویی بدون حاکمیت قانون عملیاتی نخواهد شد؛^۱ چون از یک طرف

^۱ United Nations economic and social commission for Asia and Pacific (UNESCAP), "What Is Good Governance?" ۲۰۰۴.



امانت‌داران قدرت عمومی در مورد چگونگی اعمال صلاحیت خود به شهروندان پاسخ می‌دهند و از طرف دیگر سازوکارهای پاسخ‌گویی در قانون پیش‌بینی شده‌است. در یک جامعه مبتنی بر حاکمیت قانون و اصول حکمرانی دموکراتیک، تمام نهادهای اعمال‌کننده قدرت، در برابر شهروندان پاسخ‌گو هستند. دستگاه قضایی از طریق رسیدگی به دعاوی، نظارت قضایی و راه‌کارهای غیر قضایی^۱ بیشترین امکان و ظرفیت بالقوه را در پاسخ‌گو کردن دیگر نهادهای حکومت دارد و این ظرفیت تنها در فرض وجود استقلال قضایی آزاد می‌شود. از سوی دیگر «شهروندان صلاحیت اعمال قدرت قضایی را به این نهاد واگذار کرده‌اند، پس خود باید در هر دو بعد فردی و نهادی در برابر آنان پاسخ‌گو باشد»^۲ دستگاه قضایی هم اعمال قدرت عمومی می‌کند و در تبعاً در یک نظام دموکراتیک نمی‌تواند فرانظارتی رها شود و از طرف دیگر ورود خدشه با استقلال قضایی مانعی جدی بر راه پاسخ‌گویی قضایی است.

بعضی از نویسندگان چنین استدلال می‌کنند که استقلال امتیازی برای دستگاه قضایی نیست که ایجاد نگرانی کند، بلکه امتیازی است برای شهروندان و برای حمایت از آن‌ها. چرا که این نهاد با نظارت بر سایر ارکان حکومت در واقع به‌عنوان واسطه بین مردم و حکومت عمل می‌کند.^۳ چنین تحلیل خوش‌بینانه‌ای مغایر با واقعیت تمرکز قدرت غیر پاسخ‌گو است. سازوکار پاسخ‌گویی، به‌ویژه در برابر نهادهای بیرونی، دستگاه قضایی را در معرض خطر خروج از بی‌طرفی و استفاده یکی از طرفین از فرایند پاسخ‌گوسازی برای ارباب و تهدید طرف مقابل قرار می‌دهد؛ پاسخ‌گویی درونی هم با چالش مشروعیت و شفافیت مواجه است. در حل این تعارض، غنی‌سازی فرهنگ استقلال، بی‌طرفی و پاسخ‌گویی در بین قضات به‌عنوان گامی حیاتی در حفظ تمامیت دستگاه قضایی، پیشنهاد می‌شود. راه رسیدن به این فرهنگ، آموزش قضات و تشویق آن‌ها به گفت‌وگو پیرامون رفتار قضایی و پاسخ‌گویی و

^۱ مانند نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور.

^۲ Jayawichkrama N. "Developing of Concept of Judicial Accountability- The Judicial Integrity Group and the Bangalore Principles of Judicial Conduct", Commonwealth Law Bulletin, Vol. ۲۸, No. ۲, ۲۰۰۲, P. ۱۰۹۱. p۱۰۹۱

^۳ Ibid, ۱۰۹۲



هم‌چنین در سطح گسترده‌تر آموزش شهروندان نسبت به اهمیت و جایگاه استقلال و پاسخ‌گویی است. موازین بین‌المللی ناظر بر مسایل قضات در ابتدا تاکید را تنها بر استقلال می‌گذاشتند ولی اسناد موخر توجه بیشتری به پاسخ‌گویی دارند.^۱ برای مثال در اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی، قضات تنها موظف به پاسخ‌گویی در فرض مورد اتهام واقع شدن هستند ولی اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی در مقدمه خود با این عبارت استقلال و پاسخ‌گویی را جمع می‌کند: «قضات باید در برابر نهادهای مرتبطی که به منظور حفظ معیارهای قضایی تشکیل شده و مستقل و بی‌طرف هستند در برابر رفتار خود پاسخ‌گو باشند. این نهادها تکمیلی هستند و قواعد حقوقی و رفتارهای موجودی که قضات را محدود می‌کند نمی‌تواند به آن‌ها لطمه و محدودیتی وارد کند.»

پاسخ‌گویی قضایی می‌تواند از خلال اجرای مقررات ناظر بر رفتار قضایی و نظارت بر اموری مانند فساد از طریق رسیدگی کیفری، حفظ شود.^۲ چون موازین بین‌المللی در خصوص رفتار قضایی عموماً به‌خودی‌خود در سطح داخلی لازم‌الاجرا نیستند، بنابراین جامعه مدنی و تصمیم‌گیرندگان سیاسی باید با الگو قرار دادن این موازین، معیارهای داخلی را تدوین کنند و به این اصول ضمانت اجرا ببخشند.

نتیجه‌گیری

در توسعه حقوق شهروندی، رکن غیر دموکراتیک دستگاه قضایی مهم‌ترین وظیفه را از طریق نظارت قضایی ایفا می‌کند. دستگاه قضایی هم خود ملزم به رعایت حقوق شهروندی است و هم از طریق نظارت بر اعمال و تصمیمات و مصوبات قوای مجریه و مقننه در جهت

^۱ Mayne, G., "Accountability and competence of judges", in: Transparency International, Global Corruption Report ۲۰۰۷ (corruption in judicial systems), Printed in the U. K at the University Press, Cambridge, ۱st ed. ۲۰۰۷.p۴۱-۴۴

^۲ World Bank, Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Washington, DC, January ۲۰۰۳



الزام این دو رکن به رعایت حقوق اقلیت نقش مهمی بر عهده دارد؛ این صلاحیتی است که بند دو اصل صد و پنجاه و شش قانون اساسی ایران با عنوان احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع، برای قوه قضاییه به رسمیت شناخته است.

پیش‌نیاز تحقق نظارت قضایی، استقلال قضایی است؛ تنها دستگاه قضایی مستقل می‌تواند در کنار قانون وکلای مستقل فضای لازم جهت گسترش حاکمیت قانون را در حکومت فراهم کند و کارگزاران عمومی را به سمت پاسخ‌گویی در برابر ذی‌نفعان یعنی شهروندان پیش‌برد. دستگاه قضایی که در سطح فردی و به ویژه نهادی از دیگر ارکان حکومت مستقل نباشد (متبوع باشد) نمی‌تواند بر آن‌ها نظارت معنادار کند.

حقوق شهروندی در خود دستگاه قضایی با دو شاخص رعایت اصول دادرسی منصفانه در روند رسیدگی‌ها و استناد به موازین حقوق بشر بین‌الملل و حقوق شهروندی داخلی در آرای دادگاه‌ها قابل بررسی است. تضمین و رعایت حقوق شهروندی در رسیدگی‌های قضایی منوط به وجود نظام قانون‌گذاری و اداری منطبق با موازین حداقلی حقوق بشر و نیز آموزش دست‌اندرکاران قضایی در جهت پذیرش لزوم اعمال قواعد حقوق بشر بین‌المللی و حقوق شهروندی است. در فرض نبود چنین آموزشی، وجود مجموعه قوانین منطبق با معیارهای حقوق بشر بین‌المللی منجر به تضمین و حمایت حق‌ها نخواهد شد و قضات در مقام تفسیر و تطبیق می‌توانند از اعمال آن استنکاف کنند. بنابراین لازمه تحقق حقوق شهروندی در این دستگاه از یک طرف استقلال قضایی و از طرف دیگر فرهنگ‌سازی در بین قضات و سایر دست‌اندرکاران امور قضایی است. لزوم این آموزش به‌طور خاص در ارتباط با احترام به حقوق گروه‌های اقلیت و زنان احساس می‌شود.



منابع و مأخذ

- ساکوچی، آندرا، استقلال و بی طرفی قضات، در: حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، سخنرانی های جمع آوری شده از دومین جلسه مذاکره دو جانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، موسسه حقوق بشر دانمارک، ۲۰۰۳، ص. ۲۲.
- صدر زاده، محسن، «نگاهی به قوه قضاییه و لزوم توجیه رای در دادگاه های بلژیک»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۷۲، ص. ۲.
- گر جی علی اکبر، "حقوق های دفاعی: حقوق های معطوف به عدالت قضایی"، پیش گفتار کتاب حمید فهوه چیان، تحت عنوان چالش های جامعه و کالت در ایران، تبریز: انتشارات آیین دادرسی، ۱۳۹۳، صص. الف تا ح.
- گر جی علی اکبر، "عدالت رویه ای و تحول گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری"، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۹، سال ۱۳۸۹، صص ۳۵۱-۳۸۶.
- هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱، ش. ۴۲۰.
- Amnesty international, The Right to a Fair Trial, ۲۰۰۲.
- Bogdandy and Wolfrum, Max Planck Manual on Fair Trial Standards, Max Planck institute for Comparative Public Law and International Law, ۲nd Edition, Oct ۲۰۰۵.
- Commission of Human rights, "Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law", res. ۲۰۰۵/۲۵, U.N. Doc. E/CN.۴/۲۰۰۵/L.۱۰/Add.۱۱ (۱۹ April ۲۰۰۵).
- Independence and Impartiality of Judges, "Prosecutors and Lawyers", New York: United Nations, ۲۰۰۳.
- Jayawickrama N. "Developing of Concept of Judicial Accountability- The Judicial Integrity Group and the Bangalore Principles of Judicial Conduct", Commonwealth Law Bulletin, Vol. ۲۸, No. ۲, ۲۰۰۲, P. ۱۰۹۱.
- Karlan, P. S., "Two Concepts of Judicial Independence", Southern California law review, Vol. ۷۲, ۱۹۹۹.
- Kaufmann, D, Kraay, A and Zoido-Lobaton, A. P. Governance Matters II (Updated Indicators for ۲۰۰۰-۰۱), the World Bank Development Research Group and World Bank Institute Governance Regulation and Finance Division, February ۲۰۰۲.
- Kumar, C R., "Moving Beyond Constitutionalization and Judicial Protection of Human Rights- Building on the Hong Kong Experience in Civil Society Empowerment", Loyd Latin American international and comparative law review, Vol. ۲۶, ۲۰۰۴.
- Lagoutte, Stephanie, "Fair trial and Defense Rights in Criminal Matters: an Introduction", Madhuku, L., "Constitutional Protection of the Independence of Judiciary: A Survey of the Position on Southern Africa", Journal of African Law, Vol. ۴۶, No. ۲, ۲۰۰۲.
- Mayne, G., "Accountability and competence of judges", in: Transparency International, Global Corruption Report ۲۰۰۷ (corruption in judicial systems), Printed in the U. K at the University Press, Cambridge, ۱st ed. ۲۰۰۷.



- O'Connor, V., "Rule of Law and Human Rights Protections through Criminal Law Reform: Model Codes for Post-conflict Criminal Justice", *International Peacekeeping*, Vol. ۱۳, No. ۴, December ۲۰۰۶.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "International Bar Association", *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, New York: United Nations, ۲۰۰۳.
- Pech, L., *Rule of law in France*, R.P. Peerenboom, (ed.) *Theories and implementation of rule of law in twelve Asian countries, France and The United States*, (routledge, ۲۰۰۴), Unrevised version.
- Raban, O., "Judicial Impartiality and the Regulation of Judicial Election Campaigns", *University of Florida Journal of Law and Public Policy*, Vol. ۱۵, ۲۰۰۷.
- Raz, J. "The Rule of Law and Its Virtue", *The Law Quarterly Review*, volume ۹۳, ۱۹۷۷.
- Russell, P.H., "Toward a General Theory of Judicial Independence", in: Russell, P. and M O'brien, D. (eds.) *Judicial Independence in the Age of Democracy*, Charlottesville and London, University Press of Virginia, ۲۰۰۱.
- Sossin, L. and Others, *Task Force on the Rule of Law and the Independence of the Bar*, the Law Society for Upper Canada, ۲۰۰۶.
- United Nations (UN), (Secretary-General's Report), "the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies", (S/۲۰۰۴/۶۱۶), ۲۳ August ۲۰۰۴.
- United Nations (UN), "Basic Principles on the Independence of the Judiciary", Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan, endorsed by General Assembly resolutions ۴۰/۳۶ of ۲۹ November ۱۹۸۵ and ۴۰/۱۴۶ of ۱۳ December ۱۹۸۵.
- United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of minorities), "the Administration of Justice and Human Rights of Detainees", (E/CN.۴/Sub.۲/۱۹۹۴/۲۴), Forty-sixth Session, ۱۹۹۴.
- United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), (resolution ۲۰۰۵/۶۸), "The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights", ۲۰ April ۲۰۰۵.
- United Nations economic and social commission for Asia and Pacific (UNESCAP), "What Is Good Governance?" ۲۰۰۴.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Access to Justice the Independence, Impartiality and Integrity of the Judiciary", Criminal Justice Reform Unit, Vienna International Centre, ۲۰۰۶.
- Walker, C. J., "Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and the Rule of Law", *Florida Journal of International Law*, Vol. ۱۸, ۲۰۰۶.
- World Bank, *Legal and Judicial Reform: Strategic Directions*, Washington, DC, January ۲۰۰۳.
- World Bank, *Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability—Aid, Trade, and Governance*, Global Monitoring Report ۲۰۰۶.