

## بازخوانی امکان «استقلال بودجه‌ای قوه قضاییه» در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

امیر کشتگر<sup>\*۱</sup>، علی فتاحی زفرقندی<sup>\*\*۲</sup>، محمدصادق فراهانی<sup>\*\*\*۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۸/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۱۴

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.246

### چکیده

استقلال قضایی مقوله‌ای پیچیده و پردامنه محسوب می‌شود که تحقق آن مستلزم تمهید بسترهای مناسب و برنامه‌ریزی‌های جامع است. از جمله مباحثات اصلی در این قلمرو، رابطه استقلال قوه قضاییه با نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن است. تحقیق پیش رو با این فرضیه که «ایده استقلال نهادی قوه قضاییه بدون توجه به نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن ناکام می‌ماند»، ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضاییه را در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد امکان‌سنجی قرار داده است. در این زمینه مسئله اصلی نوشتار براساس این پرسش طرح شده است که «با وجود اطلاق صلاحیت دولت در تهیه بودجه در اصل ۵۲ و همچنین اطلاق صلاحیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور در اصل ۱۲۶، آیا می‌توان از نظریه استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضاییه دفاع کرد؟». پرسش مزبور از رهگذر نقد و بررسی نظریات مختلف، این‌گونه پاسخ یافته است که نظریه «صلاحیت نسبی دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه» ضمن مطابقت با اصول قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و قوانین و مقررات مالی و بودجه‌ای کشور، می‌تواند متضمن نظام بودجه‌ریزی مطلوب برای قوه قضاییه باشد و از استقلال این قوه در برابر فشارها و تهدیدات دولت با ابزار بودجه‌ای صیانت نماید.

**واژگان کلیدی:** استقلال مالی قوه قضاییه، اصل ۵۲ قانون اساسی، تهیه بودجه، پیشنهاد بودجه، صلاحیت قوه مجریه.

۱. دانش‌آموخته دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه تهران - پردیس فارابی، قم، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: amir.keshtgar@chmail.ir

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

\*\*Email: A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

\*\*\*Email: Msfarahani72@ut.ac.ir



## مقدمه

استقلال و عدم انقیاد قوه قضائیه در برابر تهدیدات بیرونی و اعمال فشار دیگر قوای حکومتی از مهم‌ترین لوازم نظارت قضایی مؤثر در جهت رعایت اصل حاکمیت قانون و صیانت از حقوق عامه است. با اینکه در دیدگاه‌های سنتی شناسایی قوه سوم به نام قوه قضائیه مورد اختلاف فیلسوفان و نظریه‌پردازان سیاسی قرار گرفته و امر قضا به‌عنوان بخشی از اعمال قوه مجریه تلقی می‌شده است<sup>۱</sup>، کارویژه‌های منحصربه‌فرد این قوه در جوامع و نظامات سیاسی کنونی موجب شد که برخی تمامیت و کمال نظام سیاسی را متوقف بر تمامیت و کمال قوه قضائیه بدانند.<sup>۲</sup>

نقش فعال قوه قضائیه در عرصه‌های حیاتی نظامات سیاسی جدید، گستره‌ای از مسئولیت‌های خطیر را متوجه این قوه کرده، به‌گونه‌ای که تصور وجود یک دولت و جامعه متمدن بدون قوه قضائیه کارآمد، غیرممکن به نظر می‌رسد (Garner, 1995: 55). از جمله این مسئولیت‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: صیانت از حقوق و آزادی‌های بنیادین در برابر دولت و نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی، کمک به شفافیت دولت و مبارزه با فسادهای مالی و اداری به‌منزله یکی از موانع ایجاد حکمرانی خوب، پیشگیری از جرائم به‌عنوان یکی از عوامل مهم هدررفت منابع و خروج از حالت انفعالی نسبت به نظام قانونگذاری کشور و مشارکت فعال در این عرصه از طریق پیشنهاد لوایح مناسب (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۶۱).

تحولات کارکردی مزبور سبب شده موضوع استقلال قضایی به‌عنوان یک اصل در قوانین اساسی و عادی کشورهای مختلف و همچنین اسناد بین‌المللی مورد تأکید قرار گیرد.<sup>۳</sup> در ایران نیز حدوث انقلاب اسلامی و شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران موجب شد منبعث از موازین اسلامی حاکم بر نظام قضایی، اقدامات چشمگیری در جهت استقلال ساختاری قوه قضائیه صورت پذیرد؛ چه اینکه برخلاف حکومت سابق که قوه قضائیه زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شد، براساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی<sup>۴</sup> تعیین ریاست قوه قضائیه در صلاحیت مقام رهبری قرار گرفت و بر استقلال این قوه در اصول ۵۷ و ۶۱۵۶ تصریح و تأکید شد (پروین و خادمی، ۱۳۹۶: ۳۳).

استقلال قضایی مقوله‌ای پیچیده و پردامنه محسوب می‌شود که تحقق آن مستلزم تمهید بسترهای مناسب و برنامه‌ریزی‌های جامع است. از جمله مباحثات اصلی در این قلمرو، رابطه استقلال قوه قضائیه با نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن است. نوشتار حاضر با این فرضیه که «ایده استقلال نهادی قوه قضائیه بدون توجه به نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن ناکام می‌ماند»، در مقام پاسخ به این پرسش برآمده است که «با وجود اطلاق صلاحیت دولت در

تهیه بودجه در اصل ۵۲ و همچنین اطلاق صلاحیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور در اصل ۱۲۶، آیا می‌توان مستند به اصول مرتبط با قوه قضاییه در قانون اساسی، اطلاعات مذکور را مقید ساخت و از نظریه استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضاییه دفاع کرد؟». در این زمینه تلاش شده است تا با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و اتخاذ رویکردی توصیفی-تحلیلی، ضمن بررسی نظریات مختلف، وضعیت بودجه‌ریزی قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران تبیین شود و استقلال بودجه‌ای این قوه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد امکان‌سنجی قرار گیرد.

شایان ذکر است که مسئله استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضاییه تاکنون در کتاب‌ها و مقالات متعددی مورد بحث و بررسی قرار گرفته که وجه مشترک تمامی آن‌ها تمرکز بر تضمین تأمین بودجه مناسب قوه قضاییه بوده است. از جمله این آثار می‌توان به آقایی طوق (۱۳۹۶)، برزگر خسروی (۱۳۹۲) و خادمی (۱۳۹۶) اشاره کرد. با این حال مقصود از استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضاییه در این نوشتار صرفاً تأمین بودجه مناسب نیست، بلکه نگارنده معتقد است بیش از هر چیز روش‌ها و فرآیندهای دستیابی به منابع مالی مکفی است که ضامن این استقلال است. در همین خصوص در ادامه نظریات مرتبط در دو سطح «تعیین مرجع دارای صلاحیت برای ارسال بودجه قوه قضاییه به مجلس» و «تعیین قلمرو صلاحیت مرجع دارای صلاحیت برای ارسال بودجه قوه قضاییه» بررسی خواهد شد.

### ۱. صلاحیت قوه قضاییه در ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی خود به مجلس

اختلاف‌نظرهای مربوط به بودجه قوه قضاییه در جریان تصویب اصل ۵۲ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح شده است. مسئله اساسی در این باره این بود که آیا قوه قضاییه می‌تواند بودجه خود را به صورت مستقیم به مجلس تقدیم کند یا اینکه این قوه نیز همچون دیگر نهادهای حکومتی ملزم است بودجه خود را به دولت تقدیم کند تا دولت در قالب سندی واحد، لایحه بودجه را تسلیم مجلس کند؟ در این زمینه، اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیان می‌داشت: «دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد. لوایح آن مستقیماً و بودجه آن مستقلاً برای بررسی و تصویب به مجلس شورای ملی فرستاده می‌شود» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۹۱-۱۵۹۷). از جمله دلایلی که موافقان این اصل مطرح کردند این بود که تنظیم بودجه قوه قضاییه توسط دولت با استقلال آن منافات دارد و با توجه به ضرورت تأمین استقلال قوه قضاییه در جمهوری اسلامی ایران، شرط تحقق بخشیدن به این مهم این است که مستقلاً

بودجه خود را به مجلس تقدیم کند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۱۸-۱۴۱۹)؛ البته طبق این نظر مجلس ملزم نیست بودجه پیشنهادی قوه قضاییه را عیناً تصویب کند، بلکه اگر تشخیص داد بودجه پیشنهادی قوه قضاییه بیش از حد نیازش است، می‌تواند آن را تغییر دهد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۹۴). در مقابل، مخالفان حاضر در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی استدلال طرفداران این اصل را غیرقابل قبول دانسته و بیان می‌داشتند که صلاحیت انحصاری دولت برای تهیه لایحه بودجه و تقدیم به مجلس ارتباطی با استقلال قوا ندارد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۲۰). در تشریح این مخالفت شهید بهشتی، نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اظهار داشتند: «مگر می‌شود یک جای از مملکت باشد که بداند مملکت چقدر درآمد و هزینه دارد؟ یک وقت است که شما می‌گویید بودجه مقامات قضایی را خودشان تهیه می‌کنند اما اینکه بخواهند مستقیماً به مجلس بدهند دستگاه اجرایی باید منابع درآمد و هزینه را مقایسه کند و بعد ببیند این بودجه را که به مجلس می‌برد هماهنگ است یا خیر. این‌طور که شما می‌گویید باید مجلس دو یا سه بودجه مختلف دریافت بکند و خود نمایندگان مجلس بنشینند و ببینند منابع درآمد این از کجا است چون دستگاه قضایی فقط هزینه می‌دهد درآمد که نمی‌دهد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۱۷). در نهایت نیز استدلال مخالفان غلبه یافت و متن اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به تصویب نرسید. بنابراین در بررسی امکان استقلال مالی قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران، نظریه بودجه‌ریزی مبتنی بر ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی به پارلمان را باید منتفی دانست.

## ۲. صلاحیت دولت در ارسال بودجه قوه قضاییه به مجلس

در تشریح رویکردی که در نهایت قانونگذار اساسی در خصوص نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران اتخاذ کرد، باید گفت که براساس اصل ۵۲ قانون اساسی صلاحیت انحصاری تهیه بودجه سالانه کشور در اختیار دولت قرار دارد. بر این اساس قوه مجریه به‌عنوان مرکز اصلی تعیین و هدایت سیاست اجرایی کشور که بیشترین امور را در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه وسیع و گسترده بر عهده دارد، موظف است بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته و همچنین بودجه سایر مؤسسات عمومی را وصول و پس از هماهنگی‌های لازم و تصویب هیأت وزیران، در قالب سندی واحد و براساس درآمدهای کشور لایحه بودجه را به مجلس تقدیم کند (هاشمی، ۱۳۹۳: ۲۰۷).

در خصوص رویه مذکور باید اشاره کرد که با توجه به صراحت اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی مبنی بر استقلال این قوه و همچنین تأکید اصل ۱۵۷ مبنی بر صلاحیت اداری و استخدامی رئیس قوه قضاییه، شمول اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی در خصوص وضعیت مالی بودجه‌ای قوه قضاییه مورد تردید است. به بیان دیگر در این خصوص این سؤال مطرح است که آیا می‌توان میزان مشارکت قوه قضاییه در تدوین بودجه خود را صرفاً به پیشنهاد بودجه محدود کرد و صلاحیت دولت را در خصوص جرح و تعدیل بودجه پیشنهادی حداکثری دانست و در مقابل از استقلال قوه قضاییه و صلاحیت ریاست قوه در کلیه امور اداری و اجرایی سخن گفت؟ با توجه به احراز صلاحیت انحصاری دولت در ارسال بودجه پیشنهادی قوه قضاییه، در ادامه این نوشتار تلاش می‌شود از رهگذر تبیین قلمرو مفهومی اصول ۵۲ و ۱۲۶ و تعیین نسبت آن‌ها با اصول مرتبط با قوه قضاییه، قلمرو صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه تشریح شود و احتمالات مختلف در این خصوص مورد تحلیل و تدقیق قرار گیرد.

#### ۲-۱. صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه

نخستین مستند در تأیید صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی، اصل ۵۲ قانون اساسی است. تقنین اصل مزبور در راستای شناسایی اصل وحدت در نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران قابل ارزیابی است. بر این اساس تمامی درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی باید در سند واحدی تنظیم و پیشنهاد شود و در یک مرحله به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۱۰). از جمله دلایلی که می‌توان در جهت پذیرش این اصل ارائه کرد عبارت‌اند از: الف) جلوگیری از ارسال و تصویب مکرر بودجه به مجلس و در نتیجه صرفه‌جویی در وقت دولت و مجلس؛ ب) اولویت‌بندی هزینه‌ها و امکان تشخیص مخارج زائد و غیرضرور؛ ج) سهولت در رسیدگی و تجزیه و تحلیل بودجه دستگاه‌های اجرایی همه قوا در یک زمان و یک‌جا؛ د) اطلاع از میزان کسری بودجه واقعی و اتخاذ تدابیری برای ایجاد تعادل در بودجه (عباسی، ۱۳۸۸: ۳۵). در نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ نیز بر این رویکرد تأکید شده است.<sup>۷</sup>

در قوانین عادی مانند قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ فرایند تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور و به‌طور خاص بودجه قوه قضاییه از این مناسبت تبعیت می‌کند. در تشریح جزئیات مرتبط با این موضوع می‌توان گفت قوه قضاییه موظف است پس از ارسال بخشنامه بودجه از سوی رئیس‌جمهور - که در آن سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت، وضعیت

مالی دولت، میزان سقف کلان بودجه عمومی دولت و همچنین رهنمودهای اجرایی تهیه و تنظیم بودجه تعیین شده است - به ارائه بودجه پیشنهادی خود مبادرت ورزد (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۴۹). مستند به ماده ۱۴ قانون برنامه و بودجه کشور<sup>۸</sup> بودجه پیشنهادی قوه قضاییه باید به تأیید بالاترین مقام این قوه که رئیس قوه قضاییه است، برسد. پس از ارسال پیشنهادهای بودجه‌ای دستگاه‌ها، پیشنهادها در قوه مجریه (سازمان برنامه و بودجه) بررسی و پیش‌نویس لایحه بودجه سالانه کل کشور تنظیم و برای بررسی نهایی به هیأت وزیران ارسال می‌شود؛ آن‌ها نیز پس از بررسی‌های لازم و انجام اصلاحات و تغییرات موردنظر در پیش‌نویس این لایحه، آن را تصویب می‌کنند و برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۳۲). مستند از این رویه می‌توان نتیجه گرفت صلاحیت دولت در امر «تهیه بودجه»، مقتضی صلاحیت او برای اعمال هرگونه تغییر و تبدیل در بودجه‌های پیشنهادی نهادها و سازمان‌های مختلف از جمله قوه قضاییه است.

اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز مستند دیگری است که در راستای اثبات صلاحیت عام دولت در امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه دستگاه‌های و نهادهای حکومتی - از جمله قوه قضاییه - به آن استناد می‌شود. استدلالی که به‌عنوان مبنای اساسی‌سازی این اصل ارائه می‌شود، این است که اقدام مستقل هر کدام از دستگاه‌ها در امور چهارگانه مذکور ممکن است عملکرد دیگر دستگاه‌ها را تحت تأثیر قرار دهد (دولت رفتار حقیقی و آقای طوق، ۱۳۹۴: ۱۹۱). رفع این محذور مستلزم وجود مدیریت واحدی است که قانونگذار اساسی با پیش‌بینی «مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور» در این خصوص این مقصود را تأمین کرده است.

در نقد استدلال نخست باید اشاره کرد که اعتقاد به اختیار مطلق دولت در امر تهیه بودجه تبعات جدی در پی دارد، زیرا گاه لزوم حفظ استقلال برخی نهادها ایجاب می‌کند که این نهادها بتوانند بودجه خود را بدون آنکه نگران تغییر آن توسط دولت باشند، پیشنهاد کنند؛ بنابراین تصور چنین فرایندی بعضاً نهادهای مزبور را وارد چانه‌زنی با قوه مجریه خواهد کرد و قوه مجریه دقیقاً از همین طریق می‌تواند آن‌ها را تحت فشار قرار دهد و منویات خود را در بسیاری از زمینه‌ها عملی کند (آقای طوق، ۱۳۹۲: ۳۲). همچنان‌که گفتیم، این دیدگاه بر مبنای اصل وحدت بودجه قوام یافته است؛ این در حالی است که با بررسی عوامل مؤثر در شناسایی اصل وحدت بودجه می‌توان شمولیت و اطلاق آن را در خصوص قوه قضاییه محدود کرد. استدلال‌هایی که در این زمینه قابل ارائه است عبارت‌اند از: اولاً اصل وحدت بودجه ابزاری است برای تصمیم‌گیری متمرکز در قوه مجریه که به رئیس دولت اجازه می‌دهد متناسب با صلاحیت شناسایی شده در اصل ۱۳۴، برنامه و خط‌مشی دولت را در خصوص بودجه نهادها و

دستگاه‌های تحت نظر رئیس‌جمهور و وزرا دنبال کند؛ این در حالی است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قوه قضاییه و عملکرد آن جزئی از برنامه و خط‌مشی دولت را تشکیل نمی‌دهد و از این حیث نمی‌توان ساختار تعیین بودجه قوه قضاییه را همچون دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه ترسیم کرد (خادمی، ۱۳۹۶: ۷۲-۷۳)؛ ثانیاً اصل وحدت بودجه ابزاری در راستای کنترل مؤثرتر رئیس قوه مجریه بر عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌هاست؛ حال آنکه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران رئیس قوه مجریه صلاحیتی برای اعمال نظارت بر عملکرد قوه قضاییه ندارد (خادمی، ۱۳۹۶: ۷۳) و مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است<sup>۹</sup>؛ ثالثاً اصل وحدت بودجه ابزاری است برای پاسخگویی بهتر قوه مجریه در مقابل مجلس و رئیس‌جمهور از این حیث که براساس اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ باید پاسخگویی عملکرد وزارتخانه‌ها و نهادهای تابعه قوه مجریه باشد، باید بتواند بر دخل و خرج آن‌ها نیز اثرگذار باشد. این در حالی است که قوه قضاییه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تابعی از قوه مجریه نیست و نمی‌توان رئیس دولت را پاسخگویی عملکرد قوه قضاییه دانست. مجلس نیز نمی‌تواند مقامات قوه مجریه را به دلیل عملکرد نامناسب قوه قضاییه مورد بازخواست قرار دهد (خادمی، ۱۳۹۶: ۷۳-۷۴).

استدلال دوم نیز به دلیل تفسیر جزیره‌ای از اصل ۱۲۶ مخدوش است؛ توضیح اینکه صلاحیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ باید در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تحلیل شود و تفسیر منفرد از اصل مزبور بدون توجه به حدود اختیارات و وظایف دیگر نهادها در امور مالی و اداری مربوط به آن‌ها موجب برداشت غلط خواهد بود.<sup>۱۰</sup> در این زمینه می‌توان گفت که اولاً براساس اصول مرتبط با قوه قضاییه در قانون اساسی از جمله اصول ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۱۶۰ امور تشکیلاتی و مالی این قوه بر عهده رئیس آن قرار گرفته است؛ ثانیاً براساس قوانین و مقررات عادی امور مالی و اداری دستگاه‌هایی چون دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور از شمول این اصل خارج می‌شوند.<sup>۱۱</sup> همچنین در نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۶۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ در خصوص تعیین مرجع تصویب مقررات مالی و تشکیلاتی این شورا اعلام شده است: «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌هاست، بر عهده خود این شورا می‌باشد». بنابراین می‌توان نتیجه گرفت مقدمات حکمت که از شرایط اخذ اطلاق از عبارات است، در اصل ۱۲۶ فراهم نیست و قرائن متعدد از اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات

عادی در تقید اصل مزبور وجود دارد.

شایان ذکر است که قائلان به نظریه صلاحیت عام قوه مجریه صلاحیت قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه را نیز محدود می‌دانند. طبق تلقی مذکور، لایحه بودجه ماهیت اجرایی دارد -نه تقنینی- و مدیریت و تمشیت مسائل مالی و بودجه‌ای حکومت از شئون و اختصاصات قوه مجریه است؛ از این رو تصویب و بررسی و تأیید مندرج در اصل ۵۲ از حیث نظارت مجلس است و نه از حیث قانونگذاری و بر همین اساس مجلس نمی‌تواند در لایحه بودجه بدون توافق با دولت دخل و تصرف کند و مکلف است که لایحه بودجه را رد یا قبول کند یا تغییراتی را با رضایت دولت در آن بدهد (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۶۴). این در حالی است که تصریح به صلاحیت مجلس در «رسیدگی و تصویب» لایحه بودجه دلالت بر چنین اختیاری دارد؛ چنانکه در جلسه بررسی مشروح مذاکرات اصل ۵۲ قانون اساسی، مخالفان اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی -که در آن استقلال مالی قوه قضاییه از طریق ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی قوه قضاییه به مجلس مطرح شده بود- چنین استدلال کردند که استقلال این قوه از طریق اعمال نظارت مجلس تضمین می‌شود. شهید بهشتی به‌عنوان نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این باره چنین استدلال کردند: «آیا استقلال قوه قضاییه به این است که بودجه‌اش را خودش به‌طور تهیه کند یا استقلال قوه قضاییه این است که قوه مقننه بودجه کافی در اختیارشان بگذارد، یعنی نمایندگان مردم بگویند بودجه کافی در اختیارتان می‌گذاریم ولی شما از طریق دولت بگویید ما اینقدر هزینه داریم و اینقدر هم درآمد بنابراین طریق کار به استقلال لطمه نمی‌زند. اگر آقایان دقت داشته باشند لایحه بودجه با تمام لواحق فرق دارد زیرا لایحه بودجه معمولاً دو یا سه ماه در کمیسیون به تفصیل با تماس با نمایندگان واحدهای گوناگون رسیدگی می‌شود و دست آن‌ها کاملاً باز است» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۳: ۱۴۲۰). البته مستند به نظرهای شورای نگهبان، پیش‌بینی چنین صلاحیتی برای مجلس شورای اسلامی از حدود خاصی تبعیت می‌کند که در بخش راهکارها و پیشنهادها به آن اشاره خواهد شد.

## ۲-۲. عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه

در شرایطی که از یک طرف امکان «ارسال مستقیم لایحه پیشنهادی قوه قضاییه به قوه مقننه» مستند به اصل وحدت بودجه منتفی است و از طرف دیگر، صلاحیت انحصاری دولت در امر «تهیه بودجه» امکان اعمال هر گونه تغییر و تبدیلی را در بودجه پیشنهادی قوه قضاییه فراهم کرده است، «عدم امکان تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه توسط قوه مجریه» از راهکارهایی است که ضمن عدم تعارض با اصل ۵۲، متضمن اصل استقلال قضایی مصرح در



اصول ۵۷ و ۱۵۶ است. محدودیت قانونی در تعدیل و اصلاح بودجه پیشنهادی شورای نگهبان توسط دولت، نظریه مذکور را تقویت می‌کند. در این زمینه ماده ۱ قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲/۷/۱۰ مقرر داشته است: «بودجه شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه وسیله امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و مصرف آن تابع مقررات این قانون می‌باشد». شورای مذکور همچنین در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور اعلام داشته است: «نظر به اینکه شورای نگهبان با بودجه تصویبی در مجلس شورای اسلامی و همچنین بودجه منظور شده در لایحه دولت نمی‌تواند وظیفه‌ای که قانون اساسی به عهده آن گذاشته را در امر نظارت بر انتخابات به‌ویژه در امور آموزش ناظرین انتخابات ریاست جمهوری و میان‌دوره‌ای مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری به انجام برساند. از این جهت عدم تأمین نیاز بودجه شورای نگهبان موجب اختلال در امر نظارت و خلاف اصول ۹۹ و ۱۱۸ قانون اساسی شناخته شد».<sup>۱۳</sup> البته شورای نگهبان لحاظ چنین الگویی از بودجه‌ریزی را در خصوص مقررات مالی دیگر نهادها مغایر اصل ۵۲ اعلام کرده است. برای نمونه شورای نگهبان در نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۳ در خصوص لایحه شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن مصوب ۱۳۷۶/۹/۲۳ مجلس شورای اسلامی اعلام داشته است: «نظر به اینکه طبق ماده ۱۴۲ بودجه مجمع پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و نظر به اینکه این امر سالب اختیار دولت مقرر در اصل ۵۲ می‌باشد، ماده مذکور خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داد شد». شورای نگهبان در نظری مشابه به شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۸ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی اعلام داشته است: «ذیل ماده ۱۷۶۲ که دولت را موظف کرده است عین بودجه پیشنهادی مجلس را در لایحه بودجه درج نماید، خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته گردید».<sup>۱۸</sup> علاوه بر این شورای نگهبان در نظر شماره ۵۹۶۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۵ در خصوص طرح وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۹ مجلس شورای اسلامی ابراز داشته است: «بند «ج» ماده ۱۹۱ مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد. اگر لفظ «تهیه» تبدیل به «پیشنهاد» شود، مشکل حل می‌گردد».

با توجه به رویه شورای نگهبان به نظر می‌رسد این شورا استقلال خود را منوط به استقلال بودجه‌ای دانسته، اما استقلال مجلس شورای اسلامی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام را منوط

به استقلال بودجه‌ای ندانسته است (برزگر خسروی و نظامی، ۱۳۹۲: ۲۲۱). با وجود نقدهای وارد به معیارهای دوگانه شورای نگهبان در خصوص مقررات مالی این شورا و دیگر نهادها، مسئله اصلی این است که اقتضای صلاحیت دولت در امر «تهیه بودجه» مذکور در اصل ۵۲ چیست؟ آیا این مفهوم بر اعمال هر گونه تغییر در بودجه پیشنهادی از سوی قوه مجریه بدون هیچ‌گونه محدودیتی دلالت دارد؟ طبق برداشت غالب، تهیه بودجه در اصل ۵۲ به معنای اختیار دولت برای تبدیل و تغییر بودجه‌های پیشنهادی است. در مقابل این برداشت دیدگاهی وجود دارد که معتقد است در اصل ۵۲ واژه یا عبارتی که بر صلاحیت دولت برای تغییر بودجه‌های پیشنهادی سایر قوا دلالت کند، یافت نمی‌شود و آنچه طبق این اصل بر عهده دولت قرار داده شده است، تنها «تهیه بودجه» است که از واژه مزبور به هیچ‌وجه مفهوم تغییر، رسیدگی و تصویب بودجه پیشنهادی نهادی چون قوه قضاییه قابل استفاده نیست. در واقع طبق این نظر واژه «تهیه» نه ناظر بر امکان تغییر در بودجه پیشنهادی است و نه عدم امکان آن قابل برداشت است، بلکه واژه‌ای خنثی و بی‌طرف است (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۷۴).

با این حال، در نقد این استدلال باید متذکر شد با توجه به اینکه در این دیدگاه تعیین قلمرو صلاحیت دولت جهت تغییر در بودجه پیشنهادی قوه قضاییه مبتنی بر تفسیر لفظی از تعبیر «تهیه» صورت گرفته، لازم است با تدقیق در ابعاد این تفسیر به صحت برداشت قائلان به این دیدگاه پرداخت. به طور کلی در تفسیر قوانین دو رویکرد کلی «قصدگرایی» و «معناگرایی» وجود دارد. در رویکرد موسوم به معناگرایی، تلاش می‌شود مقصود قانونگذار با تنوع در کلمات و عبارات قانونی صورت گیرد یا اینکه قانون به مثابه مقوله‌ای انگاشته می‌شود که پس از جعل موجودیتی مستقل از قانونگذار می‌یابد و متناسب با وضع کنونی تفسیر می‌شود (خلف‌رضایی و منصوریان، ۱۳۹۳: ۳۲). در مقابل قائلان به رویکرد قصدگرا کشف اراده واقعی، مقدر یا فرضی و نیز احتمالی قانونگذار را وجهه همت خود در تفسیر قرار می‌دهند؛ چراکه معتقدند قانون به عنوان عملی هدفدار نمی‌تواند امری جدا از اراده واضع آن در نظر گرفته شود و در صورت جداانگاری، این مخاطب حکم است که در مقام تعیین‌کننده نهایی منظور آن حکم قرار گرفته است (خلف‌رضایی و منصوریان، ۱۳۹۳: ۳۲). با این فرض که رویکرد قصدگرا از وجاهت حقوقی بیشتری جهت تفسیر عبارات قانونی برخوردار است، در تحلیل برداشت دوم می‌توان گفت لاقتضا انگاشتن لفظ «تهیه» نسبت به صلاحیت دولت برای تغییر یا عدم تغییر در بودجه پیشنهادی مورد اشکال است، زیرا با بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی - به عنوان معتبرترین منبع کشف مراد قانونگذار - می‌توان دریافت که عمده مباحثات صورت گرفته در خصوص اصل ۵۲ ناظر بر شناسایی یا عدم

شناسایی چنین اختیاری برای دولت در قبال قوه قضاییه بود. اگرچه گفت‌وگوها در این باره بر محور اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی بود و اختلاف‌نظرها ناظر بر امکان یا امتناع ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی قوه قضاییه به مجلس شکل گرفته بود، دیدگاه مخالفان این مصوبه که در نهایت نیز غلبه یافت، بر این استدلال استوار بود که «دستگاه اجرایی باید منابع درآمد و هزینه را مقایسه کند و بعد ببیند این بودجه را که به مجلس می‌برد هماهنگ است یا خیر» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۱۷). این استدلال که از آن به «اصل تعادل بودجه» تعبیر می‌شود، جز با اختیار دولت جهت تغییر در بودجه پیشنهادی سازمان‌ها و نهادها ممکن نیست، زیرا چه‌بسا بودجه پیشنهادی قوه قضاییه به‌گونه‌ای باشد که با درآمدهای عمومی کشور در تناسب نباشد و الزام دولت در عدم تغییر بودجه پیشنهادی موجب بروز پدیده کسری بودجه شود.

استدلال دیگری که ناظر بر صلاحیت عام قوه قضاییه در خصوص امور مالی آن مطرح می‌شود، مقید بودن صلاحیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ است؛ توضیح اینکه چون تمامی امور اداری و مالی قوه قضاییه به رئیس این قوه سپرده شده است، رئیس‌جمهور نمی‌تواند با استناد به اصل ۱۲۶، در خصوص امور مالی و اداری قوه قضاییه تصمیم‌گیری کند. به‌عبارت دیگر اطلاق اصل ۱۲۶ در حد مخاطب شامل قوه قضاییه نمی‌شود و مستنبط از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۰۷۵-۱۰۸۴) آنچه مدنظر قانونگذار اساسی بوده، روابط با مجلس بوده است و نه قوه قضاییه (آقای طوق، ۱۳۹۲: ۳۰-۳۱).

اما این استدلال نیز به همان دلیلی که تفسیر جزیره‌ای از اصل ۱۲۶ در بخش قبلی مورد ایراد قرار گرفت، محل اشکال است؛ به این معنا که تأکید بر صلاحیت تام قوه قضاییه در امور تشکیلاتی و مالی خود با استناد به اصول ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ بدون توجه به دیگر اصول قانون اساسی موجب می‌شود درک نادرستی از صلاحیت‌های قوه قضاییه و نسبت آن با صلاحیت‌های قوه مجریه در امور مالی و تشکیلاتی پدید آید. از باب قاعده اصولی «الجمع مهما امکن اولی من الطرح» در تبیین رابطه اصل ۱۲۶ با اصول مرتبط با قوه قضاییه می‌توان نظریه مطلوب را این‌گونه شرح داد: «اگرچه نفس صلاحیت اداری و استخدامی و مالی قوه قضاییه با رئیس قوه قضاییه است، اما این مهم باید از طریق رئیس‌جمهور و با هماهنگی ایشان انجام شود. به دیگر عبارت، اصولی چون اصل ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ قانون اساسی اصل صلاحیت اداری و مالی را برای رئیس قوه قضاییه شناسایی کرده و اصل ۱۲۶ قانون اساسی شیوه اعمال و مسئول هماهنگی امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه کل کشور را معین کرده است.

مؤید این برداشت اصل ۱۵۲ قانون اساسی که تهیه بودجه کل کشور را در صلاحیت دولت (قوه مجریه) قرار داده است» (آئینه‌نگینی، ۱۳۹۸: ۱۳۲).

### ۲-۳. صلاحیت نسبی دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه

به نظر می‌رسد از رهگذر نقادی دو برداشت مذکور می‌توان دیدگاه جدیدی را مطرح ساخت و آن را در جهت ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضاییه و تضمین بیشتر استقلال این قوه به کار بست. در این زمینه محورهای اساسی قابل اصطیاد، حداقل بر دو گزاره استوار است: اولاً رعایت اصول حاکم بر بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران مانند اصل وحدت بودجه و اصل تعادل بودجه اقتضا می‌کند دولت پس از دریافت بودجه پیشنهادی نهادها و قوای مختلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور مبادرت ورزد و عنداللزوم در آن تغییر و تعدیل ایجاد کند؛ ثانیاً اختیار مطلق قوه مجریه بر تغییر و تبدیل بودجه پیشنهادی قوا و نهادهایی که استقلال آن‌ها ضامن اصل حاکمیت قانون و صیانت از حقوق عامه است، ممکن است به اختلال امور و عدم امکان انجام وظایف از سوی آن‌ها بینجامد. نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور - با وجود نقدهایی که به آن وارد است - از این واقعیت حکایت می‌کند. منطق حقوقی این نظریه اقتضا می‌کند که اختیار دولت در امر تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه نیز نمی‌تواند بدون محدودیت باشد؛ در واقع مقتضای دو بار تصریح قانونگذار اساسی بر استقلال قوه قضاییه در اصول ۵۶ و ۱۵۷ و همچنین بروز آثار ناگوارتر در صورت اختلال در وظایف قوه مزبور مذکور در اصل ۱۵۶ این است که حساسیت بیشتری نسبت به بودجه قوه قضاییه مبذول شود.

### نتیجه‌گیری

از رهگذر نقد و بررسی احتمالات مختلف در خصوص وضعیت بودجه‌ای قوه قضاییه، نظریه‌ای که در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی به‌عنوان مبنای مناسب در راستای ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضاییه ایران می‌توان اختیار کرد، «مقید بودن صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضاییه مبتنی بر امکان انجام وظایف اساسی نهاد مذکور» است. بایسته‌های مترتب بر این نظریه که می‌تواند به ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضاییه منجر شود و جایگاه این قوه را نسبت به قوه مجریه بهبود بخشد و در نهایت استقلال آن را در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از ضمانت بیشتری برخوردار کند، به شرح ذیل است:

۱- نظارت فعال و مؤثر مجلس شورای اسلامی در مقابله با رویکردهای نامطلوب احتمالی از جانب قوه مجریه با حربه فشار مالی و بودجه‌ای، ضمن اینکه ضامن استقلال قوه قضاییه است، می‌تواند در تحقق بودجه‌ریزی خوب برای این قوه مؤثر باشد. ایجاد راهکارهای مشارکتی پیش از ارائه بودجه به مجلس موجب می‌شود نمایندگان از نحوه تخصیص منابع و جزئیات مرتبط با آن مطلع باشند تا از این طریق بتوانند پیشنهادهای خود را واقع‌بینانه و با لحاظ محل تأمین بار مالی آن مطرح کنند (برزگر خسروی و نظامی، ۱۳۹۲: ۲۲۲). شناسایی چنین اختیاری برای مجلس شورای اسلامی به دلیل تصریحی است که در اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» بر عهده قوه مقننه قرار گرفته است. این اختیار اقتضا می‌کند مجلس شورای اسلامی از صلاحیت لازم برای تغییر و تبدیل بودجه قوه قضاییه برخوردار باشد. البته مستند به نظرهای شورای نگهبان صلاحیت مذکور مقید به حدودی است که رعایت آن از سوی مجلس ضروری است. از جمله اینکه مستند به نظر تفسیری شماره ۹۵/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان، تغییر در ارقام بودجه، موجب تغییر در شاکله بودجه نشود.

۲- همچنان‌که مجلس شورای اسلامی با اعمال نظارت خود بر بودجه قوه قضاییه می‌تواند از استقلال این قوه در برابر قوه مجریه صیانت کند، شورای نگهبان نیز می‌تواند از استقلال قوه قضاییه در برابر قوای مجریه و مقننه صیانت کند. نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ که در آن «عدم تأمین نیاز بودجه شورای نگهبان موجب اختلال در امر نظارت و خلاف اصول ۹۹ و ۱۱۸ قانون اساسی» شناخته شده بود، از جمله سوابق نظارتی شورای نگهبان محسوب می‌شود که تعمیم نظریه مذکور آنجا که بودجه مصوب قوه قضاییه نیز موجب اختلال در انجام امور قضایی شود، توجیه‌پذیر است. توضیح اینکه قانونگذار اساسی در بند ۱۴ اصل ۳، «ایجاد امنیت قضایی عادلانه» را از وظایف اصلی جمهوری اسلامی ایران برشمرده است. همچنین در اصل ۱۵۶ قوه قضاییه به‌عنوان مرجع پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و تحقق بخشیدن به عدالت عهده‌دار وظایف مهمی چون «حل و فصل دعاوی و رفع خصومات»، «کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمان و اجرای حدود» و «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمان» شده است. بی‌تردید انجام این وظایف خطیر در صورت عدم تأمین بودجه مناسب موجب اختلال در انجام وظایف قوه قضاییه می‌شود و مخاطرات متعددی را برای جامعه در پی دارد. شورای نگهبان عندالافتضا علاوه بر امکان استناد به دو اصل مذکور، می‌تواند به بند ۱۲ سیاست‌های کلی قضایی ابلاغی ۱۳۸۲/۴/۸ مقام معظم رهبری مبنی بر «تأمین نیازهای قوه قضاییه در زمینه‌های مالی، تشکیلاتی و استخدامی

با توجه به اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی» استناد کرده و مجلس شورای اسلامی را ملزم به تغییر بودجه قوه قضاییه کند.

۳- تضمین استقلال قوه قضاییه از مجرای ارتقای نظام بودجه‌ریزی آن، محدود به تعیین الزاماتی در مرحله «تهیه» و «تصویب» نیست، بلکه «اجرای بودجه» نیز از اهمیت مشابهی برخوردار است. اجرای بودجه که سومین مرحله از مراحل یا دوره بودجه به‌شمار می‌رود، شامل موارد ذیل می‌شود: ۱- «مقدمات اجرای بودجه» (ابلاغ بودجه، مبادله موافقت‌نامه، تخصیص اعتبار)؛ ۲- «مراحل تفصیلی اجرای بودجه» (مراحل تمهیدی پرداخت هزینه‌ها: تشخیص-تأمین اعتبار-تعهد-تسجیل-حواله، مرحله پرداخت هزینه‌ها: درخواست وجه، هزینه)؛ ۳- «خزانه». با توجه به اینکه تمامی مراحل مربوط به اجرای بودجه در صلاحیت قوه مجریه است، این موضوع سبب وابستگی قوه قضاییه به قوه مجریه می‌شود و ممکن است قوه مجریه از این طریق به اعمال فشار علیه قوه قضاییه بپردازد. بنابراین امکان سوءاستفاده دولت از صلاحیت‌های گسترده در مرحله اجرای بودجه، «نظارت بر اجرای بودجه» را ضروری می‌کند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در راستای اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به‌منظور جلوگیری از چنین انحرافی بر عهده «دیوان محاسبات کشور» است. با توجه به اینکه مرجع مذکور براساس اصل ۵۴ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار دارد، براساس صلاحیت‌هایی که در اصل ۵۵ برای آن شناسایی شده است، می‌تواند به‌عنوان ناظر بی‌طرف از استقلال قوه قضاییه در برابر قوه مجریه صیانت کند. در واقع نظر به اینکه دیوان محاسبات از اختیار تحقیق و تفحص در تمام امور مالی کشور برخوردار است، هر گونه تخلف قوه مجریه در فرایند اجرای بودجه قوه قضاییه می‌تواند موضوع این تحقیق و تفحص قرار گیرد.

## یادداشت‌ها

۱. کاره دومالبر وظیفه قوه قضاییه را اجرا و تطبیق قواعد مجرد قانونی بر موارد محسوسی می‌دانست که در برابر دادگاه‌ها طرح می‌شود (قاضی، ۱۳۸۳: ۵۱۲)؛ همین تلقی از وظایف قوه قضاییه سبب شده است که منتسکیو کار قوه قضاییه را تقریباً «هیچ» بداند (قاضی، ۱۳۸۳: ۵۱۰).
۲. سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار مسئولان قضایی، مورخ ۱۳۸۱/۴/۵: «مسئله قوه قضاییه، مسئله کمی نیست؛ لذا همه وظیفه دارند کمک کنند تا این قوه تعیین‌کننده بتواند نقش ممتاز و بی‌بدیل خود را به انجام برساند. اگر خدای نکرده این قوه فلج باشد، هرچه دستگاه‌های دیگر خوب کار کنند، نخواهند توانست خلأهای ناشی از تجاوزها و سوءاستفاده‌ها و قصورها و تقصیرها را پر کنند؛ یعنی تمامیت نظام جز به تمامیت و کمال قوه‌ی قضاییه تحقق پیدا نخواهد کرد».
۳. از جمله اسناد بین‌المللی که در این زمینه تصویب شده‌اند، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: اصول اساسی سازمان ملل در خصوص استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۵؛ اعلامیه پکن در خصوص اصول استقلال قضایی مصوب ۱۹۹۷؛ معیارهای استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۲ کانون وکلای بین‌المللی؛ پیش‌نویس اعلامیه جهانی استقلال قضا در خصوص بررسی استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۹ و اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی مصوب ۲۰۰۲.
۴. اصل ۱۵۷ قانون اساسی: «به‌منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به‌عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضاییه است».
۵. اصل ۱۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»
۶. اصل ۱۵۶: «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:  
۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاری و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند.  
۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.  
۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.  
۴- کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.  
۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

۷. «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.»
۸. ماده ۱۴ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰: «ماده ۱۴- بودجه و برنامه سالانه شامل فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی پیشنهادی دستگاه‌های وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها باید قبل از ارسال به سازمان بر حسب مورد به تأیید وزیر مربوط یا مجمع عمومی و یا بالاترین مسئول دستگاه رسیده باشد.»
۹. نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ در پاسخ به استفسار عباسعلی کدخدایی: «۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجرا در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است.
- ۲- مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.
- ۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس‌جمهور حق نظارت و مسئولیت اجرا ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد.»
۱۰. البته این نقد روی دیگری نیز دارد و به کسانی که با استناد به اصول ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ قائل به صلاحیت تام قوه قضاییه در امور مالی و تشکیلاتی این قوه هستند نیز وارد است. در قسمت بعد این نقد تشریح می‌شود.
۱۱. استناد به اصل ۱۶۰ در راستای اثبات صلاحیت اداری و مالی رئیس قوه قضاییه از باب قاعده عقلی و منطقی «فاقد شیء معطی شیء نمی‌شود» است. در واقع اینکه در اصل ۱۶۰ رئیس قوه قضاییه از اختیار تفویض امور مالی و اداری به وزیر دادگستری برخوردار شده است، بیانگر صلاحیت ذاتی رئیس قوه قضاییه نسبت به امور مالی و اداری این قوه است؛ به بیان دیگر فردی می‌تواند موضوع یا فعلیتی را به کسی واگذار کند که خود صلاحیت انجام آن امر را داشته باشد (آئینه‌نگینی، ۱۳۹۸: ۱۲۵).
۱۲. ماده ۹ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی: «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد و در امور مالی و اداری استقلال داشته و اعتبار مورد نیاز آن با پیشنهاد دیوان مذکور پس از تأیید کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی جداگانه در لایحه بودجه کل کشور منظور می‌شود. تشخیص، انجام تعهد و تسجیل هزینه‌های آن با رعایت قوانین و مقررات از وظایف رئیس دیوان محاسبات و یا کسانی است که از طرف وی مجاز به این امور بشوند.»
- تبصره ۲ ماده ۳ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی: «مقررات اداری و استخدامی سازمان توسط شورای عالی قضایی تهیه و پس از تصویب مجلس به مرحله اجرا درمی‌آید مگر مواردی که مشمول مفاد ماده ۱۲ این قانون است.»



۱۳. توضیح اینکه شورای نگهبان در سال ۱۳۷۹ در زمان تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، ضمن پیش‌بینی هزینه‌های جاری خود، مبلغ ۳۷/۳۴۱/۴۰۰ ریال را بابت هزینه‌های نظارت بر انتخابات پیشنهاد کرد، ولی سازمان مدیریت، توسعه و برنامه‌ریزی مبلغ مذکور را به ۱۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال کاهش داد و مجلس شورای اسلامی نیز بدون تغییر در این مقدار، لایحه بودجه را تصویب کرد.

۱۴. ماده ۲ لایحه شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن مصوب ۱۳۷۶/۹/۲۳ مجلس شورای اسلامی: «بودجه مجمع به تفکیک برنامه و مواد هزینه وسیله امور مالی مجمع تهیه و پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و مصرف آن تابع مقررات این قانون می‌باشد.

تبصره- هر گونه تغییر در برنامه‌ها و یا مواد هزینه در قالب اعتبارات مصوب با تصویب مجمع مقدور می‌باشد و مراتب به اطلاع سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد رسید.»

۱۵. ماده ۶۲ طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «سازمان اداری مجلس همه‌ساله بودجه سال بعد مجلس را در مهلت قانونی تهیه و پس از طی مراحل اظهارنظر و تصویب هیأت رئیسه و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی از طریق رئیس مجلس برای دولت ارسال می‌دارد تا عیناً در لایحه دولت درج و به مجلس تقدیم گردد.»

۱۶. ماده ۶۲ طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «سازمان اداری مجلس همه‌ساله بودجه سال بعد مجلس را در مهلت قانونی تهیه و پس از طی مراحل اظهارنظر و تصویب هیأت رئیسه و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی از طریق رئیس مجلس برای دولت ارسال می‌دارد تا عیناً در لایحه دولت درج و به مجلس تقدیم گردد.»

۱۷. ماده ۶۲ طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «سازمان اداری مجلس همه‌ساله بودجه سال بعد مجلس را در مهلت قانونی تهیه و پس از طی مراحل اظهارنظر و تصویب هیأت رئیسه و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی از طریق رئیس مجلس برای دولت ارسال می‌دارد تا عیناً در لایحه دولت درج و به مجلس تقدیم گردد.»

۱۸. شایان ذکر است تا پیش از اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۸، مطابق با ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۲/۱۸، مجلس در تهیه بودجه خود و درج آن در لایحه بودجه استقلال داشت. در این ماده مقرر شده بود: «کارپردازان تا پانزده آذرماه هر سال بودجه سال بعد مجلس را تهیه و پس از تصویب هیأت رئیسه منتهی تا اول دی‌ماه برای ارجاع به کمیسیون محاسبات تقدیم مجلس می‌نمایند کمیسیون پس از رسیدگی گزارش آن را منتهی تا ۱۵ دی‌ماه به‌منظور درج در بودجه کل کشور از طریق رئیس برای هیأت دولت می‌فرستد و دولت عیناً آن را ضمن بودجه کل کشور به مجلس می‌دهد و بعد از تصویب مجلس اجازه اجرای آن به کارپردازی داده خواهد شد.»

۱۹. ماده ۱ طرح اصلاح قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۹ مجلس شورای اسلامی: «رئیس قوه قضائیه علاوه بر وظایف و اختیارات موضوع قانون اختیارات و وظایف رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۰۹، دارای وظایف و اختیارات مصرح در این قانون نیز به شرح زیر می‌باشد:

الف- ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب در دادگستری در حد بودجه‌های مصوب سالیانه.

ب- انتقال قضات داوطلب به تهران و سایر شهرستان‌هایی که با کمبود شدید قاضی مواجه هستند در صورت مصلحت و بدون رعایت قانون نقل و انتقال قضات.

ج- تهیه بودجه سالیانه قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته و ارسال آن به هیأت وزیران.»



## منابع

### الف) فارسی

۱. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۸)، *آسیب‌شناسی نظام حقوقی ریاست قوه قضاییه و ارائه الگوی مطلوب آن حقوقی*، پایان‌نامه دکتری دانشگاه تهران.
۲. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، *استقلال مالی قوه قضاییه*، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
۳. ----- (۱۳۹۲)، *گزارش پژوهشی بررسی وضعیت بودجه قوه قضاییه در پرتو اصول قانون اساسی*، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
۴. برزگر خسروی، محمد؛ نظامی، حامد (۱۳۹۲)، *مجموعه مقالات بازخوانی نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران: مقاله امکان‌سنجی استقلال بودجه‌ای قوه قضاییه با نگاهی به مشروح مذاکرات قانون اساسی*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۵. پروین، خیرالله؛ خادمی، مازیار (۱۳۹۶)، «بودجه و دستگاه قضا در پرتو قوانین ایران با نگاهی تطبیقی»، *فصلنامه قضاوت*، ش ۹۲، صص ۲۵-۴۹.
۶. خادمی، مازیار (۱۳۹۶)، *چارچوب حقوقی و مبانی ساختاری تعیین بودجه دستگاه قضا*، تهران: پژوهشگران برتر.
۷. خلف‌رضایی، حسین؛ منصوریان، مصطفی (۱۳۹۳)، *گزارش پژوهشی مکاتب و رویکردهای تفسیر قانون اساسی*، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۲۴، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۸. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا؛ آقای طوق، مسلم (۱۳۹۴)، *وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مجد.
۹. رستمی، ولی، (۱۳۹۵)، *مالیه عمومی*، تهران: میزان.
۱۰. *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۱. عباسی، ابراهیم (۱۳۸۸)، *بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)*، تهران: سمت.

۱۲. فلاح‌زاده، محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۱۳. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چ نهم.
۱۴. وبر، دیوید (۱۳۹۹)، گزارش پژوهشی بودجه خوب، قوه قضاییه کارآمدتر؛ بودجه‌ریزی مدرن برای قوه قضاییه، ترجمه فائزه عامری، عطیه جبرانی، تهران: پژوهشکده قوه قضاییه.

۱۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چ بیست و پنجم.

### ب) انگلیسی

1. Garner, James Wilford (1995), Political science and Government, NY: American Book Company, 1955.
2. Barron, David J., Judicial Independence and the State Court Funding Crisis, 100 (4) Kentucky Journal, 2011.

### References:

1. Ayeneh Negini, Hussein (2019), Pathology of the legal system of the Judiciary and providing a favorable legal model.
2. Aghaei tough, Moslem (2017), Financial independence of the judiciary, Tehran: Judiciary Research Institute.
3. Aghaei tough, Moslem (2013), Research Report on the Budget Status of the Judiciary in the Light of Constitutional Principles, Tehran: Judiciary Research Institute.
4. Barzegar Khosravi, Mohammad; Hamed Nezami (2013), Collection of Articles on Re-reading the Judicial System of the Islamic Republic of Iran: A Feasibility Study on the Budget Independence of the Judiciary with a Look at the Detailed Constitutional Negotiations, Tehran: Imam Sadegh University.
5. Parvin, Kheirollah; Khademi, Maziar (2017), Budget and judiciary in the light of Iranian law with a comparative view, Judgment Quarterly, No. 92, 25-49.
6. Khademi, Maziar (2017), Legal Framework and Structural Foundations of Judiciary Budgeting, Tehran: Top Researchers Publications.
7. Khalaf Rezaei, Hussein; Mansourian, Mostafa (2014), Research Report of Schools and Approaches to Constitutional Interpretation, Serial Number 13930024, Tehran: Guardian Council Research Institute.

8. Dolatraftar Haghghi, Mohammadreza; Aghaei tough, moslem (2015), Duties and Powers of the President in the Islamic Republic of Iran, Tehran: Majd Publications.
9. Rostami, Vali (2016), Public Finance, Tehran: Mizan Publishing.
10. Detailed minutes of the deliberations of the Assembly The final review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (1985), Tehran: General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly.
11. Abbasi, Ebrahim (2009), New Budgeting in Iran (Principles, Stages and Methods), Tehran: Samat Publications.
12. Fallahzadeh, Mohammad; Partners(2012), Separation of Legislation and Execution; Analysis of the Boundaries of Legislative Jurisdiction in the Relationship between the Legislative and Executive Powers, Tehran: Guardian Council Research Center.
13. Ghazi, Abolfazl (2004), Constitutional Law and Political Institutions, Tehran: Mizan Publishing, Ninth Edition.
14. Weber, David (2020), Good Budget Research Report, More Efficient Judiciary; Modern budgeting for the judiciary, translated by Faezeh Ameri, Atieh Gibrani, Tehran: Judiciary Research Institute.
15. Hashemi, Seyed Mohammad (2014), Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Mizan Publishing, 25th edition.