

بررسی استقلال سازمانی قوه قضاییه؛ با تأکید بر امور اداری، استخدامی و تشکیلاتی، در ایران و آمریکا

سکینه سرباز^۱، خیراله پروین^۲

چکیده

این پژوهش بر استقلال سازمانی قوه قضاییه با تأکید بر امور اداری، استخدامی و ساختاری در ایران و ایالات متحده آمریکا تمرکز دارد. در ایران، قانون اساسی استقلال قوه قضاییه را به رسمیت شناخته و مطابق با اصول یکصد و پنجاه و هفت، یکصد و پنجاه و هشت و یکصد و شصتم این قانون، همچنین برخی قوانین عادی، اختیارات گسترده‌ای به رئیس قوه قضاییه اعطا شده است. با این حال، بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که در حوزه‌هایی مانند استخدام کارکنان، ساختار سازمانی و تصویب بودجه، این استقلال به دلایل مختلف با محدودیت‌هایی روبه‌روست. در ایالات متحده، استقلال قوه قضاییه از طریق اصل تفکیک قوا و نظام کنترل و تعادل تضمین شده و دیوان عالی نقش کلیدی در حفظ این استقلال ایفا می‌کند. با این حال، وابستگی‌هایی مانند اختیار کنگره در ایجاد و تغییر ساختار دادگاه‌های فدرال (به‌جز دیوان عالی) و تصویب بودجه قوه قضاییه وجود دارد. همچنین، تأیید قضات دیوان عالی و دادگاه‌های فدرال توسط سنا و اختیار رئیس‌جمهور در عفو محکومان، نمونه‌هایی از محدود شدن استقلال قوه قضاییه در ایالات متحده محسوب می‌شوند.

تحلیل تطبیقی دو نظام حقوقی نشان می‌دهد که قوه قضاییه در هیچ‌یک از این کشورها از استقلال مطلق برخوردار نیست؛ با این حال، بخش زیادی از این وابستگی با توجه به تأثیر متقابل قوا بر یکدیگر قابل توجیه است. در عمل، وابستگی مالی قوه قضاییه ایران نمود بیشتری دارد و استقلال واقعی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در حالی که در ایالات متحده، با وجود استقلال گسترده قوه قضاییه، نقش کنگره در تصویب قوانین بودجه‌ای و تأیید قضات نوعی وابستگی ایجاد کرده است، اما در عمل مشکل عمده‌ای پدید نیامده است.

واژگان کلیدی: اداری - استخدامی، استقلال سازمانی، ساختار و تشکیلات، قوه قضاییه، ایران، آمریکا.

۱. دانشجوی دکتری دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و دایار رسمی دادسرای عمومی و انقلاب تهران
s_sarbaz@yahoo.com

۲. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
khparvin@ut.ac.ir

درآمد

بین هر حق و تکلیفی تلازم فلسفی وجود دارد، اما تکالیف و اختیارات یک شخص با استقلال او تلازم فلسفی ندارد و در صورتی که امکانات و لوازم اختیارات آن شخص جهت انجام تکالیف وی توسط سایرین فراهم شود، نیاز به استقلال حس نخواهد شد، اما زمانی که همراهی لازم جهت امر فوق از سوی سایر اشخاص و نهادها صورت نگیرد، تنها راه دستیابی به امکانات لازم جهت انجام تکالیف تعیین شده، داشتن استقلال و قدرت دسترسی به آن‌ها می‌باشد؛ لذا شاید استقلال با تکلیف و اختیار، تلازم فلسفی نداشته باشد، اما در عمل و با توجه به واقعیات موجود در روابط بین قوای مختلف یک حکومت، لازمه انجام وظایف هر قوه‌ای، اعطای اختیارات مربوط به آن وظایف و استقلال آن دستگاه جهت بهره‌برداری عملی از آن اختیارات است.

طبق نظریات اندیشمندان و تجربه جوامع، لازمه مردم‌سالاری و مردمی بودن حکومت، حاکمیت قانون و قانون‌گرایی است و استقلال قضایی از لوازم غیر قابل انکار این مهم می‌باشد. امروزه یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی قوه قضاییه کارآمدی استقلال قضایی عنوان شده است (عمرانی و دیگران، ۱۴۰۳: ۲۹۸)، و این کارآمدی و استقلال به عنوان بخشی از مفهوم توسعه قضایی هم ذکر شده است (حاجی حسینی و دیگران، ۱۴۰۳: ۳۲۲). البته تفکیک قوای مطلق و استقلال کامل رکن قضایی، تقریباً در هیچ نظامی وجود ندارد و به عبارتی، این استقلال نسبی است.

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که از الگوی استقلال قوا پیروی کرده است، وظایف و اختیاراتی در خصوص قوه قضاییه به عنوان یکی از قوای سه‌گانه و مستقل، احصاء شده است. مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند» و طبق اصل یکصد و پنجاه و ششم، قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسؤول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف مذکور در این اصل می‌باشد. اما آنچه محل بحث ما در این پژوهش می‌باشد، پاسخ به این پرسش اساسی است که آیا استقلال مذکور در این اصول و چند

اصل دیگر قانون اساسی و به‌ویژه اصل‌های یکصد و پنجاه و هفت، یکصد و پنجاه و هشت و یکصد و شصتم در عالم واقع تحقق یافته است. اصول یاد شده، به استقلال اداری، مالی، استخدای و تشکیلاتی اشاره نموده است که تحقیق در باب امور مالی و بودجه را به مجالی دیگر وا گذاشته و در اینجا به سه موضوع دیگر می‌پردازیم و با وضعیت استقلال دستگاه قضایی آمریکا در این خصوص مقایسه می‌نماییم.

۱. وضعیت استقلال سازمانی در دستگاه قضایی ایران

استقلال قوه قضاییه به معنای عدم وابستگی به دیگر قوا و نهادها و امکان انجام وظایف آن بدون دخالت یا فشارهای خارجی تعریف شده است (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۷۰). امروزه نهاد یا سازمانی مستقل تلقی می‌گردد که در چند جنبه دارای استقلال باشد (فقیه عبداللهی و مؤذنی، ۱۳۹۷: ۱۹۸)؛ شخصیت حقوقی مستقل، استقلال اداری و تشکیلاتی و استقلال مالی و بودجه‌ای.

مفهوم استقلال سازمانی قوه قضاییه ممکن است معنای استقلال قضایی را در ذهن متبادر سازد و این دو یکسان انگاشته شود؛ که می‌توان گفت دلیل این خلط مبحث، غلبه کاربرد عبارت «استقلال قضایی» است؛ حال آن‌که این دو، رابطه‌ی عموم خصوص مطلق داشته و استقلال سازمانی قوه قضاییه، بخشی از معنای استقلال قضایی است. استقلال قضایی از دو منظر قابل بررسی است: نخست، استقلال فردی که مربوط به رکن اصلی سیستم قضا یعنی قضات است؛ و دوم، استقلال نهادی، که به حیات مستقل دستگاه قضایی از سایر دستگاه‌های حکومتی می‌پردازد؛ لذا برخی برای تحقق استقلال قضایی، دو شرط را لازم شمرده‌اند: نخست، وجود ساختاری مستقل برای قوه قضاییه؛ و دوم، وجود سازکارهایی جهت تضمین استقلال فردی قضات (امیری و ویژه، ۱۳۹۳: ۴ و ۵). در این میان برخی به اختصاص استقلال قضایی به امور صرفاً قضایی و دادگستری باور داشته و معتقدند امور اداری مربوط به دستگاه قضایی نباید در اختیار افرادی باشد که خود در امر قضاوت مشغولند (Lowndes, 2016: 9 & 49)، اما باید گفت که نه تنها استقلال سازمانی دستگاه قضا، بلکه استقلال فردی قضات نیز به طور مستقیم تحت تأثیر امور اداری چون شیوه‌های استخدام و امور مالی و بودجه‌ای چون تهیه ابزار مادی سازمان و یا پرداخت حقوق و مزایا قرار دارد (بابایی و رستمی، ۱۳۹۸: ۳۳۶) که در صورت عدم تصدی آن توسط دارندگان مقام قضایی،

سرنوشت قاضی و قضاوت با مسائل و افراد غیر قضایی با سلاقی و منافع گوناگون گره خواهد خورد که این مسأله می‌تواند تالی فاسد در پی داشته باشد.

۱-۱. داشتن شخصیت حقوقی مستقل

سازمان‌های مستقل مبتنی بر شخصیت حقوقی ایجاد شده‌اند و این عامل را تعیین‌کننده حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و مسؤولیت‌های سازمان دانسته‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۲۴ و ۲۲۵). در ایران طبق مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی، مسأله قضا جهت پاسداری از حقوق مردم، حیاتی و وجود سیستم قضایی ضروری برشمرده شده است. قوه قضاییه در کنار دو قوه دیگر و زیر نظر نهاد رهبری، از مهم‌ترین اشخاص حقوقی ایجاد شده توسط قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که موجودیت خود را از شخص حقوقی درجه اول وام گرفته است. این قوه به تصریح اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، قوه‌ای مستقل است و رسالت‌های مذکور در این اصل را بر عهده دارد. طبق اصل یاد شده، صلاحیت‌های گسترده‌ای به این قوه اعطاء گردیده است. طبق این اصل و اصل یکصد و پنجاه و نهم، رسیدگی و صدور حکم در مورد دعاوی و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین کرده، با قوه قضاییه است و مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است و احکام صادره از دادگاه‌ها، پس از قطعیت در مراجع قضایی قابل ابطال از طریق سایر قوا یا نهادها نیست. رئیس قوه قضاییه طبق اصل یکصد و پنجاه و هفتم قانون اساسی، به عنوان عالی‌ترین مقام این نهاد، وظیفه و اختیار انجام مسؤولیت‌های این قوه در تمام امور قضایی و مالی و اداری را بر عهده دارد. مطابق اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری و استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آن‌ها، تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها به وی سپرده شده است. طبق اصل یکصد و شصتم نیز رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری، و استخدام غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند و از آن‌جا که هیچ مقامی نمی‌تواند اختیاری را که ندارد تفویض نماید، رئیس قوه به طریق اولی دارای اختیارات مذکور می‌باشد؛ بنابراین شخصیت حقوقی قوه قضاییه به طور کاملاً صریح و وسیع در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد شناسایی قرار گرفته و حدود وظایف، اختیارات رئیس

این قوه تعیین گردیده است.

برخی مشروط بودن استقلال سازمانی قوه قضاییه به شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای این قوه در قانون اساسی و لزوم دارا بودن اختیارات اداری و اجرایی در خصوص مسائل مربوط به این دستگاه برای رئیس این نهاد را، برگرفته از اسناد بین‌المللی همچون «اصول اساسی سازمان ملل راجع به استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۵ مجمع عمومی سازمان ملل»^۱ و یا «اعلامیه بیجینگ درباره استقلال قوه قضاییه، مصوب ۱۹۹۷ اتحادیه همکاری‌های حقوقی آسیا پاسیفیک»^۲ دانسته‌اند (گرچی از ندربانی و قهرمان‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۰۰).

۲-۱. وضعیت استقلال اداری و تشکیلاتی در سازمان قوه قضاییه

ستاد مرکزی هر دستگاهی، عالی‌ترین رکن ساختار سازمانی آن دستگاه برشمرده شده است (داوودی، ۱۳۹۲: ۲) که بالاترین مقام سازمان با کلیه اختیارات قانونی در رأس آن قرار می‌گیرد. اصولاً ستاد مرکزی در هر سازمانی عهده‌دار امور کلی از جمله ایجاد تشکیلات متناسب، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت، پشتیبانی، افزایش بهره‌وری منابع انسانی و سایر منابع، اطلاع‌رسانی و اموری از این قبیل می‌باشد تا موجبات تحقق اهداف قانونی دستگاه را فراهم نماید؛ از این رو استقلال اداری را می‌توان توانایی دستگاه در مدیریت امور داخلی خود، شامل تعیین ساختار سازمانی یا تغییر در آن، برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌ها بدون وابستگی به دیگر نهادها دانست. مدیریت قضایی شامل رویه‌ها یا شیوه‌هایی است که با مدیریت سازمانی مراجع دادرسی ارتباط دارد (رستمی و فاخری، ۱۴۰۲: ۱۴۱). این رویه‌ها، اموری چون نظارت بر بودجه، انتخاب هیأت‌های منصفه، تعیین قضات در پرونده‌ها، ایجاد تقویم فعالیت‌های دادگاه‌ها و استخدام و نظارت بر پرسنل قضایی و غیرقضایی (judicial administration, LIJ's, freely available legal dictionary: 2024) و گستره وسیعی از تعیین وظایف و مسئولیت‌ها، تحدید اختیارات و چهارچوب روابط کارکنان به منظور تأمین اهداف سازمان یا مسائل مالی و بودجه‌ای را در بر می‌گیرد (Council of Europe, Recommendations: 1995).

1. The UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985).

2. The Beijing Statement of Principles on the Independence of the Judiciary (1997).

تشکیلات قوه قضاییه در ایران، طبق ساختار سازمانی آن، شامل مشاغل قضایی و غیر قضایی است. برخی نهادها و شخصیت‌های این قوه با ذکر در اصول قانون اساسی ایجاد شده‌اند. طبق اصل یکصد و پنجاه و هفتم، ریاست قوه توسط مقام رهبری تعیین می‌گردد و مدت تصدی او پنج سال است، که به دلیل عدم دخالت سایر قوا در انتصاب وی، می‌توان او را در اداره امور دستگاه قضا مستقل دانست، اما برخی به دلیل نصب توسط رهبری، رئیس این قوه را وامدار رهبری دانسته و این وابستگی را خدشه در استقلال قوه قضاییه به شمار آورده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۷/۲: ۳۷۲)، که باید گفت هرچند این وابستگی وجود دارد، اما به نظر می‌رسد با عنایت به جایگاه فراقوه‌ای رهبری و خصوصیات وی به عنوان ولی فقیه طبق قانون اساسی، انتصاب رئیس قوه قضاییه توسط رهبری خدشه‌ای به استقلال این قوه وارد نخواهد کرد. بر اساس اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی دادگاه‌ها را می‌توان رکن اصلی قوه قضاییه به شمار آورد که زیر مجموعه دادگستری، مرجع رسمی تظلمات و شکایات ذکر شده است و به حکم قانون‌گذار تشکیل و صلاحیت‌های آن‌ها تعیین می‌شود. وزارت دادگستری نیز از دیگر نهادهایی است که در قانون اساسی به آن اشاره شده و ذیل قوه قضاییه قرار دارد، اما در سیستم قضایی ایران دارای جایگاه قضایی نمی‌باشد و می‌توان آن را واسطه بین دو قوه دیگر با دستگاه قضا دانست؛ طبق اصل یکصد و شصتم، وزیر دادگستری از میان کسانی که رئیس قوه قضاییه به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌شود و رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدای غیر قضات را به وی تفویض کند. دیوان عالی کشور، دادستانی کل، دیوان عالی عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور نیز از دیگر نهادهای مهم قوه قضاییه می‌باشد که در قانون اساسی به ایجاد و وظایف آن‌ها اشاره شده است، اما نهادهای دیگری چون سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و سازمان پزشکی قانونی نیز ذیل دستگاه قضا مشغولند که به حکم قانون عادی تشکیل شده‌اند و تحت ریاست رئیس قوه قضاییه می‌باشند. طبق ساختار سازمانی قوه قضاییه، جایگاه‌ها و نهادهای مختلفی تعریف و معاونت‌های متعددی پیش‌بینی شده است. یکی از مهم‌ترین موارد، شورای عالی توسعه قضایی است که به شورای عالی قضایی معروف می‌باشد. طرح ایده توسعه قضایی توسط آیت‌الله

در قوه قضاییه دو گروه مشغول به کار می‌باشند: یک دسته افرادی که با سمت قضایی استخدام شده و مأمور به انجام خدمات ستادی یا امر قضاوت در مراجع قضایی هستند؛ و دسته دوم که با عنوان کادر اداری یا کارمند در بخش‌های مختلف دستگاه قضایی از جمله ستاد مرکزی، بخش‌های قضایی مانند دادگاه‌ها یا دادرها، و یا سازمان‌های تابعه قوه قضاییه مانند سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و سازمان پزشکی قانونی حضور دارند. طبق اصول اصول یکصد و پنجاه و هفت، یکصد و پنجاه و هشت و یکصد و شصت و سه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عادی موجود در رابطه با استخدام قضات و کارکنان قوه قضاییه، از جمله قانون اختیارات و وظایف رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۹ و نیز ۱۳۷۸/۱۲/۸ و اصلاحات ۱۳۹۲/۷/۳۰ و قانون وظایف و اختیارات وزیر دادگستری مصوب ۱۳۹۴، اختیار استخدام قضات و کارمندان قوه قضاییه و ایجاد ساختارها و تشکیلات لازم در دادگستری، به رئیس این دستگاه سپرده شده است؛ که این اختیارات از لوازم غیرقابل انکار استقلال دستگاه قضا برشمرده شده است (Lowndes, 2016: 49). طبق اصل یکصد و پنجاه و هفت «به منظور 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 به عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که

عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است» و همان‌طور که در اصل بعدی آمده است، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم و همچنین استخدام قضات و امور اداری مربوط به ایشان طبق قانون، از جمله وظایف و اختیارات وی می‌باشد. رئیس قوه طبق اصل یکصد و شصت نیز می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض نماید.

اختیارات و وظایف رئیس قوه قضائیه پیش از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در اختیار شورای عالی قضایی بود.^۱ لکن پس از اصلاح قانون اساسی و جایگزینی رئیس قوه قضائیه با شورای عالی قضایی، طبق اصول یکصد و پنجاه و هفت و یکصد و پنجاه و هشتم و نیز قانون (ماده واحده) اختیارات و وظایف رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۹ مجلس شورای اسلامی، کلیه وظایف و اختیاراتی که در قوانین مختلف برای شورای عالی قضایی منظور شده بود، به استثناء اختیارات موضوع تبصره ذیل ماده واحده قانون شرایط انتخاب قضات مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴، به رئیس قوه قضائیه محول گشت؛ که علت آن، تجربه ناموفق اداره شورایی این قوه، به خصوص به دلیل عدم وحدت آراء اعضای شورا در تصمیمات حیاتی و عدم حصول توافقات لازم و لذا عدم اهتمام جدی و قدرتمندانه در راستای مسائل قضایی بود که موجب شد تمرکز در مدیریت قضایی جزو موارد اصلاح قانون اساسی گنجانده شود (رستمی و فاخری، ۱۴۰۲: ۱۴۴ و ۱۴۳). مطابق قانون (ماده واحده) وظایف و اختیارات مالی و اداری و استخدام غیرقضایی شورای عالی قضایی مصوب ۱۳۶۷/۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی، شورای عالی قضایی می‌توانست اختیارات و وظایف مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضایی خود را به وزیر دادگستری تفویض نماید؛ در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی می‌بود که در قانون محاسبات عمومی کشور، قانون بودجه و دیگر قوانین مالی و اداری و استخدامی برای

۱. اصل یکصد و پنجاه و هفت سابق: به منظور انجام مسؤولیت‌های قوه قضائیه شورایی به نام شورای عالی قضایی تشکیل می‌گردد که بالاترین مقام قوه قضائیه است و وظایف آن به شرح زیر می‌باشد: ۱- ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های اصل ۱۵۶؛ ۲- تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلام؛ ۳- استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها از امور اداری، طبق قانون.

سایر وزرا به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی شده بود یا در آینده پیش‌بینی می‌گردید. از طرفی بر اساس ماده ۵ مصوبه ۱۳۶۷/۱۰/۲۴ سران سه قوه و اعضای شورای عالی قضایی در خصوص تعیین صلاحیت‌ها و اختیارات این شورا و تقسیم آن بین اعضاء، کلیه امور اجرایی دادگستری به وزیر دادگستری سپرده شده بود که پس از تصویب قانون اساسی جدید و طبق قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه، همه این‌ها در اختیار رئیس قوه قضائیه قرار گرفت. بعدها با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزیر دادگستری در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۲۲، در ماده ۶ مجدداً امکان تفویض اختیار به وزیر دادگستری طرح شد: «رئیس قوه قضائیه می‌تواند امور مالی، اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. تفویض اختیارات مذکور باعث سلب اختیارات رئیس قوه نسبت به آن امور نمی‌باشد؛ وزیر دادگستری هماهنگی لازم را با ایشان به عمل می‌آورد»؛ این موضوع در بند دوم اصل یکصد و شصتم قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است.^۱

طبق آنچه بیان شد، ظاهراً ایرادی در استقلال قوه قضائیه در امور اداری و استخدامی وجود ندارد، اما بررسی جزئی‌تر موضوع، نکات قابل توجهی را نمایان می‌سازد. در اینجا لازم است سه دسته از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه در این باب، تفکیک شود: نخست، استخدام قضات و عزل و نصب یا نظارت بر ایشان؛ دوم، استخدام کارمندان و نظارت بر ایشان؛ و سوم، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی.

۱-۲-۱. قضات

با بررسی قوانین عمومی اداری و استخدامی کشور، دو قانون بسیار مهم در این زمینه وجود دارد که عبارت است از قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶. قانون استخدام کشوری در حقیقت، اولین قانون عام کشور ایران در زمینه امور اداری و استخدامی تلقی می‌شود.

۱. اصل یکصد و شصتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌گردد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزراء به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود.

اما پس از تصویب این قانون، قوانین استخدامی متعددی در خصوص برخی از مشاغل به صورت اختصاصی به تصویب رسید که به نوعی از عام بودن و دامنه شمول این قانون کاست. مطابق بند ث ماده ۱ قانون مذکور، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌شود. طبق ماده ۲ این قانون، امور استخدامی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، مشمول مقررات این قانون خواهد بود مگر در مواردی که در ذیل این ماده آمده است، که در بند ج به دارندگان رتبه‌های قضایی اشاره شده است. تبصره ۱ ماده مذکور هم بیان داشته: «مستخدمین مشمول بندهای (ج) و (چ) در هر مورد که قانونی برای تعیین تکلیف آنان وجود نداشته باشد یا طبق قوانین مربوط، تابع احکام عمومی قوانین استخدام کشوری شده باشند، مشمول مقررات این قانون خواهند بود». ملاحظه می‌گردد که مقررات استخدام قضات از این قانون مستثنی شده است، مگر در مواردی که قانون خاصی در آن خصوص برای قضات پیش‌بینی نشده باشد؛ امری که در مورد کارکنان غیرقضایی این دستگاه نادیده گرفته شده است. پس از قانون استخدام کشوری، دومین قانون عام الشمول اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۸۶ با عنوان قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران رسید. بند آخر ماده ۲ این قانون، از نوآوری ویژه‌ای نسبت به قانون استخدام کشوری برخوردار است: «... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود». طبق ماده ۵ نیز مؤسسات دولتی در زمره دستگاه‌های اجرایی شناخته شده‌اند. ماده ۱۱۷ قانون یاد شده هم گستره شمول آن را بیان کرده و کلیه دستگاه‌های اجرایی را، جز آنچه استثناء شده، مشمول مقررات قانون خدمات کشوری دانسته است؛ بنابراین طبق قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه سازمان‌هایی که در

۱. «کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیأت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری، مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود. تبصره ۱- حقوق و مزایای قضات تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت مصوب ۱۳۷۰ می‌باشد و جدول موضوع ماده (۱۴) قانون مذکور در خصوص اعداد مبنای گروه آنان به ترتیب به (۱۲) و (۲۰۰) افزایش می‌یابد».

قانون اساسی نام برده شده است، در حکم مؤسسه دولتی بوده و جزو دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌گردند و لذا تمام مقررات وضع شده در خصوص موسسات دولتی در این قانون، بر همه سازمان‌های اشاره شده در قانون اساسی، غیر از موارد مستثنی، حمل خواهد شد؛ حال آن‌که سازمان قوه قضاییه به طور کلی و هیچ‌یک از سازمان‌های زیرمجموعه این قوه در آن استثنائات ذکر نشده است؛ لذا در صورتی‌که این سکوت قانون‌گذار، حمل بر شمول قانون مذکور بر مقررات استخدامی کارکنان غیرقضایی قوه قضاییه و ایجاد یا تغییر در ساختار تشکیلاتی آن شود، خلاف اصول قانون اساسی درباره استقلال این قوه در امور اداری و استخدامی خواهد بود.

در خصوص دسته اول از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه که بالاتر به آن اشاره گشت، یعنی استخدام قضات و موارد مربوط به آن، چنان‌که از بررسی دو قانون مهم و عام اداری و استخدامی کشور برمی‌آید، مقررات استخدامی قضات کاملاً مستقل می‌باشد، اما در هر مورد که قانون یا مقرره خاصی وجود نداشته باشد، قضات تابع قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ خواهند بود. مثلاً آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی که لغوکننده‌ی آیین‌نامه‌های پیش از خود می‌باشد و در تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۱ در اجرای قوانین مربوطه به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده است، در کنار چند قانون دیگر که در پاورقی به آن اشاره گردیده، مبنای کنونی استخدام قضات و نظارت بر ایشان و بیان‌گر استقلال قوه قضاییه در این امر است. بر اساس آیین‌نامه یاد شده و قوانین مربوطه، کلیه امور استخدامی و نظارتی قضات به طور کامل در اختیار قوه قضاییه قرار گرفته و باید طبق قانون اعمال گردد، اما چنان‌که پیش‌تر اشاره گشت، تبصره ۱ ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، حقوق و مزایای قضات را تابع ماده ۱۴ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت مصوب ۱۳۷۰ دانسته است. طبق تبصره ۸ ماده ۱۴ مذکور، فوق‌العاده شغل قضات به میزان مقرر در ماده ۴ این قانون و تبصره‌های آن، بنا به پیشنهاد مشترک وزارت دادگستری و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید؛ لذا صرف نظر از امور مربوط به تعیین و تصویب بودجه، سرنوشت بخشی از حقوق پرداختی قضات هم در اختیار قوه مجریه است که مخدوش‌کننده استقلال قوه قضاییه است. این اشکال گاه در اختیارات غیر مالی رئیس دستگاه قضا نیز دیده

می‌شود؛ چرا که در موارد قابل توجهی، با وجود اختیارات مستقل سازمانی به لحاظ قانونی، به دلیل سلطه مالی قوه مجریه، استقلال مذکور در موارد بسیاری عملاً خالی از فایده است. مثلاً طبق تبصره ۵ ماده ۱۴ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت «ضوابط مربوط به تغییر مقام و ارتقاء گروه قضات با در نظر گرفتن سوابق تجربی در امور قضایی، تحصیلات، ارزشیابی و توانایی آنان در انجام امور محوله، بر اساس آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد وزیر دادگستری به تصویب رئیس قوه قضاییه خواهد رسید»، اما با عنایت به این که تأمین بودجه این امور در اختیار دو قوه دیگر است، در سال‌های اخیر شاهد آن بوده‌ایم که قوه قضاییه در رایزنی‌های بین قوه‌ای جهت تأمین بودجه این موارد، با مشکل روبه‌رو بوده است. نهایتاً می‌توان گفت در حال حاضر هرچند غالب اختیارات استخدامی و نظارتی قضات در اختیار رئیس قوه قضاییه است و به نظر می‌رسد در این موضوع دارای استقلال است، لکن با محدودیت‌ها و دخالت‌هایی روبروست و به دلیل وجود همبستگی بدیهی میان امور اداری استخدامی و مالی، و وابستگی قوه قضاییه در امر بودجه به دو قوه مقننه و اجراییه، استقلال کامل قوه قضاییه در این باره خدشه‌دار گردیده است. به عنوان مثال حتی می‌توان به محدودیت‌های این قوه در زمینه کسب مجوزهای لازم جهت استخدام اشاره نمود. مثلاً در جریان بررسی جزییات لایحه برنامه هفتم توسعه در مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۲/۰۸/۰۳، محسن نجفی‌خواه، معاون سازمان برنامه و بودجه به عنوان نماینده دولت، در مخالفت با ماده ۱۱۲ و بخش مربوط به تعداد کارمندان و قضات مورد نیاز قوه قضاییه جهت استخدام در طول پنج سال، اظهار داشت که در پیشنهاد کمیسیون تلفیق مجلس، افزایش تعداد قاضی به چهل درصد یا افزایش شانزده هزار کارمند به قوه قضاییه، برای دولت بار مالی دارد و دولت مخالف است؛ هرچند در ادامه جلسات، ماده مذکور به تصویب رسید، اما با عنایت به روند بودجه‌نویسی و تصویب و تخصیص بودجه در جمهوری اسلامی ایران، قوه قضاییه فاقد نقش موثری در بودجه خود است. چرا که قوه مجریه می‌تواند تغییرات اساسی در بودجه پیشنهادی این قوه ایجاد نماید و هرچند نمایندگان قوه قضاییه می‌توانند در هنگام بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی در قانع کردن نمایندگان مجلس در خصوص نقطه نظرات و نیازهای خود بکوشند و این امر در روند تصویب بودجه

موثر است، اما طبق تفسیر شورای نگهبان در نظریه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱، مجلس نیز در ایجاد تغییرات در لایحه بودجه اختیار وسیعی ندارد و نمی‌تواند شاکی کلی لایحه بودجه را تغییر دهد. در حال حاضر برای تهیه بودجه قوه قضاییه، ابتدا طبق اطلاعات جمع‌آوری شده از بخش‌های مختلف، نیاز مالی این قوه تخمین زده می‌شود. سپس قوه قضاییه در زمینه درآمد، هزینه و نحوه هزینه‌کرد منابع با سازمان برنامه و بودجه وارد مذاکره می‌گردد و توافق‌نامه مشترک در لایحه بودجه گنجانده می‌شود (نوبهار و دیگران، ۱۴۰۳: ۲۷۸)، که البته قوه مجریه اختیار ایجاد تغییرات گسترده در آن را داراست و از این رو به نظر می‌رسد قوه قضاییه در تمام اموری که نیاز به تأمین مالی داشته باشد، به قوه مجریه وابسته است.

۲-۱. کارمندان

با مطالعه قوانین استخدامی و نظارتی در خصوص کارمندان و قوانین مربوط به ساختارها و تشکیلات لازم در این باره، تردید در استقلال سازمانی قوه قضاییه بیشتر نمایان می‌گردد. شاید صریح‌ترین قرینه عدم استقلال قوه قضاییه در امور استخدامی کارمندان و در نتیجه تضییق اختیارات رئیس این قوه را بتوان تبصره ۶ قانون الحاق پنج تبصره به قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۳ دانست که ترفیعات و وضع استخدامی بعدی مستخدمان مذکور در تبصره ۴ آن قانون^۱ را از هر لحاظ تابع مقررات استخدام کشوری برشمرده است و طبق تبصره ۶ هم ترفیعات و وضع استخدامی بعدی مستخدمین مذکور در تبصره ۴ از هر لحاظ تابع مقررات استخدام کشوری خواهد بود. بررسی قوانین مختلف از جمله قانون استخدام کشوری، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان و یا قانون رسیدگی به تخلفات اداری هم بیان‌گر آن است که استثنایی در خصوص کارمندان قوه قضاییه وجود ندارد و عدم وجود قانون خاص در این زمینه نیز مؤید همین مطلب است. آن‌چنان‌که در سطور پیشین به آن اشاره شد، به دلیل ذکر نشدن نام قوه قضاییه در استثنائات شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، به ظاهر تمام مقررات وضع شده در خصوص موسسات دولتی در قانون مذکور، باید بر تمام امور استخدامی

۱. «رتبه قضایی دارندگان پایه قضایی که در اجرای قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری به کادر اداری گمارده شده یا می‌شوند، به رتبه اداری تبدیل می‌گردد»

و نظارتی کارمندان قوه قضاییه حمل گردد؛ مثلاً ماده ۸۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، به استقرار نظام مدیریت عملکرد سازمان، برنامه‌های ارزیابی عملکرد و سنجش میزان بهره‌وری بپردازد که این موضوع استقلال قوه قضاییه را خدشه‌دار می‌کند؛ بنابراین عدم استقلال قوه قضاییه در امور استخدامی و نظارتی کارمندان بارزتر است؛ در حالی که طبق نظر برخی از اساتید، با توجه به استقلال قوه قضاییه در امور اداری، مالی و استخدامی، انتظار می‌رود این قوه در مورد کارکنان غیرقضایی خود نیز دارای مقررات استخدامی متناسب باشد (بابایی و رستمی، ۱۳۹۸: ۳۴۶)؛ امری که در لایحه جدید استخدامی قوه قضاییه، مورد توجه قرار گرفته و تشکیل شورای عالی اداری این قوه به عنوان بازوی اجرایی رئیس دستگاه قضا در امور سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مسائل کلان اداری و استخدامی پیش‌بینی و پیشنهاد شده است.

۳-۲-۱. ساختار و تشکیلات

دسته سوم از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های مذکور در اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی است. بنا بر تصریح بند ۱ اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های اصل ۱۵۶» از جمله وظایف رئیس قوه قضاییه است. مفاد بند مزبور در قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۸ نیز تکرار شده است. صلاحیت مذکور با توجه به بند الف ماده ۱ قانون فوق، شامل تشکیلات قضایی و تشکیلات اداری است. پیش از تصویب این بند، متن پیشنهادی مجلس به این صورت بود: «ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب در دادگستری در حدود بودجه‌های مصوب سالانه»، اما شورای نگهبان در بند ۲ نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۹۶۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۵ عبارت «بودجه‌های سالانه» را مبهم دانست و لذا مجلس آن را حذف نمود و بند الف به شکل فعلی به تصویب رسید. ایراد وارده از سوی شورای نگهبان در حقیقت به این دلیل بوده است که اعمال صلاحیت رئیس قوه قضاییه براساس بند ۱ اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی نباید به طور اساسی وابسته به صلاح‌دید مقامات قوه مجریه در زمینه تأمین لوازم

اداری و مالی آن باشد؛ حتی اگر «ایجاد تشکیلات اعم از اینکه تشکیلات مزبور از نوع قضایی باشد یا اداری، در دادگستری ایجاد شود یا خارج از آن، دارای لوازم اداری و مالی است» (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۵۶). اگرچه در عمل به دلیل وابستگی این امور به مسائل مالی و بودجه، اختیار مذکور با محدودیت‌های بسیار روبه‌رو می‌باشد.

ایجاد تشکیلات لازم در نهاد تحت فرمان یک مدیر، از لوازم مدیریت اوست و این امر در سازمان‌های مستقل دارای شخصیت حقوقی بیشتر نمودار است. برای نمونه، وزیر در یک وزارتخانه یا مدیر در یک شرکت عمومی مانند شرکت ملی نفت یا کشتیرانی، از چنین اختیاری برخوردار است، اما تفاوت اساسی این قبیل اختیارات با آنچه در خصوص رئیس قوه قضاییه وجود دارد و در قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه نیز آمده است، ذکر آن در قانون اساسی است. نکته مهم دیگر آن‌که، این اختیار بدون هرگونه قیدی و صرفاً در تناسب با مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم بیان گردیده است؛ حال آن‌که در قوانین تشکیل دهنده دستگاه‌ها مشاهده می‌شود که در مقررات مربوط به تشکیلات و ساختار آن‌ها، اختیار مدیران عمدتاً با قیودی چون «تصویب تشکیلات بر اساس قوانین و مقررات مربوط» یا «تهیه ساختار با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» و یا «لزوم تصویب تشکیلات یا ساختار اداره توسط سازمان اداری استخدامی کل کشور» محدود گردیده است. با این وصف باید دید آیا اختیارات رئیس قوه قضاییه طبق بند یک اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی با اختیارات رئیس قوه مجریه طبق اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی قابل جمع است؟

طبق اصل یکصد و بیست و ششم «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را برعهده دیگری بگذارد». پرسش این است که آیا رئیس قوه قضاییه طبق بند یک اصل یکصد و پنجاه و هشتم می‌تواند بدون اخذ مجوزهای لازم از قوه مجریه، تشکیلات لازم را در دادگستری ایجاد و یا اشخاص مورد نظر را استخدام نماید. در این خصوص دو دیدگاه طرح شده است؛ نظرگاه اول که در برخی مقالات شرح داده شده است (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۵۹ و ۶۰)، معتقد است که با توجه به استقلال سه قوه

حاکمه کشور و تفسیر شورای نگهبان^۱ در خصوص اختیارات رئیس جمهور طبق اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی و تنقیح مناط از آن، قوه مجریه نمی تواند در خصوص اختیارات استخدامی یا سازمانی رئیس قوه قضاییه محدودیتی به وجود آورد؛ چرا که اصل مذکور یکصد و بیست و ششم باید مانند اصل یکصد و سیزدهم با در نظر گرفتن سایر اصول، از جمله اصل های مندرج در فصل مربوط به قوه مجریه تفسیر شود و همان گونه که طبق نظر شورای نگهبان اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور ارتباطی به حوزه اختیارات قوه قضاییه و قوه مقننه، شورای نگهبان و امثال آن ندارد، اختیارات استخدامی و مالی و اداری رئیس قوه مجریه هم نمی تواند اختیارات سایر نهادها مانند مجلس یا قوه قضاییه را محدود نماید؛ کما این که مقررات استخدامی مجلس پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تا کنون، طبق قانون استخدام کارکنان مجلس شورای اسلامی در اختیار قوه مقننه بوده است؛ این در حالی است که در قانون اساسی سخنی از اختیارات استخدامی مجلس به میان نیامده، ولی در مقابل، اختیارات تأم اداری و استخدامی برای رئیس قوه قضاییه بر شمرده شده است. نظریات تفسیری شورای نگهبان به شماره های ۷۸/۲۱/۵۶۱۰ مورخ ۱۳۷۸/۸/۳ و ۷۸/۲۱/۵۵۱۵ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲ نیز به عدم لزوم تصویب تشکیلات وزارت دادگستری، در مواردی که مربوط به اصل یکصد و شصتم قانون اساسی باشد تأکید نموده است: «آنچه مربوط به وظایف وزیر دادگستری مذکور در اصل ۱۶۰ قانون اساسی است مشمول اصل ۱۵۸ قانون اساسی خواهد بود. این تشکیلات باید به تصویب رئیس قوه قضاییه برسد و اعتبارات آن باید از طرف قوه قضاییه تأمین شود. آنچه مربوط به وظایف وزارتی وزیر دادگستری و نیز وظایفی است که هیأت دولت به عهده وی واگذار کرده مشمول اصل ۱۵۸ قانون اساسی نیست و تشکیلات آن باید به تصویب دولت برسد» و «آنچه

۱. نظریه شورای نگهبان به شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲، مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۱۲: 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 رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی شود 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 آن ها اختیار یا وظیفه ای محول نموده است. ۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد.

مربوط به وظایف وزارتی وزیر دادگستری است که ارتباط با قوه قضائیه ندارد و نیز در مورد وظایفی که هیأت دولت به عهده وی واگذار کرده است مشمول اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی نیست و تشکیلات آن باید به تصویب دولت برسد». طبق دیدگاه یاد شده، اختیارات رئیس قوه قضائیه در امور اداری و استخدامی و مالی قوه قضائیه مختص اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی و اختیارات تام رئیس جمهور در این امور است، اما در عمل شاهد هستیم در خصوص برخی از سازمان‌های دارای شخصیت حقوقی و مستقل قوه قضائیه همچون سازمان زندان‌ها و سازمان پزشکی قانونی، قانون‌گذار تغییر ساختار و تشکیلات آن‌ها را منوط به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور و در نهایت تصویب رئیس قوه قضائیه کرده است؛ که شاید بتوان دلیل آن را ایجاد هماهنگی بین قوای مجریه و قضائیه دانست، اما به هر شکل موجب خدشه در استقلال قوه قضائیه می‌باشد. البته سازمان‌های زیرمجموعه قوه قضائیه را می‌توان در دو قسم بررسی نمود: نخست، سازمان‌های غیر قضایی یا ستاد مرکزی قوه قضائیه؛ و دوم، سازمان‌های قضایی، همچون سازمان قضایی نیروهای مسلح، دیوان عدالت اداری یا بخش‌های مختلف دادگاه‌ها یا دادرها. بدیهی است که ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری طبق اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی، مترادف با ایجاد دادگاه یا محاکم قضایی نمی‌باشد؛ چرا که به تصریح اصل یکصد و پنجاه و نهم، تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است، اما اقدام به ایجاد تغییرات در راستای اهداف این قوه و در چهارچوب قوانین موجد این نهادها، بلامانع است. از طرفی، طبق قوانین موجود و آنچه تاکنون در واقعیت نیز وجود داشته، تصویب تشکیلات اداری و قضایی درونی در نهادهای قضایی قوه قضائیه توسط رئیس این قوه صورت گرفته و استقلال دستگاه قضایی در این بخش حفظ شده است^۱.

۱. به عنوان مثال می‌توان به مواد قانونی ذیل اشاره نمود: ماده ۲۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲: «به تشخیص رئیس قوه قضائیه، دادرهای تخصصی از قبیل دادرای جرائم کارکنان دولت، جرائم امنیتی، جرائم مربوط به امور پزشکی و دارویی، رایانه ای، اقتصادی و حقوق شهروندی زیر نظر دادرای شهرستان تشکیل می‌شود»؛ ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰: «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود. تبصره - رئیس دیوان عدالت اداری می‌تواند پیشنهادات خود را به رئیس قوه قضائیه ارائه نماید».

اما نظر دوم در خصوص ارتباط اصل یکصد و بیست و ششم با اصول یکصد و پنجاه و هفت، یکصد و پنجاه و هشت و یکصد و شصتم قانون اساسی، بیان‌گر آن است که اظهار نظر در این خصوص مستلزم نگاهی جامع به اصول قانون اساسی می‌باشد و لذا هرچند اصول یکصد و پنجاه و هفت، یکصد و پنجاه و هشت و یکصد و شصتم در مقام معرفی متصدی اصلی امور مالی و اداری و استخدامی قوه قضاییه است، اما تصمیم‌گیری نهایی در همه این موارد باید به تأیید رئیس جمهور برسد. طرفداران این دیدگاه، دلایلی چون موارد ذیل را در تشریح نظر خود بیان می‌دارند (آئینه‌نگینی، ۱۴۰۰: ۱۲-۱۰): «ضرورت هماهنگی در جریان امور»، «عدم تبعیض بین ارکان و نهادهای مختلف»، «پاسخ‌گویی به وضعیت‌های اضطراری جامعه» و «مراعات قاعده‌الاهم فالاهم در اداره امور کشور با توجه به محدودیت منابع و درآمدهای عمومی»؛ و لزوم تخصیص آن بر اساس اولویت‌های موجود که قوه مجریه احاطه بهتر و بیشتری در این خصوص دارد.

در تایید دیدگاه نخست، علاوه بر صراحت قانون اساسی درباره استقلال قوه قضاییه در امور اداری استخدامی و به‌ویژه تشکیلاتی، می‌توان به ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری استناد و توجه نمود؛ در بند یک این ماده به یکی از وظایف و اختیارات شورای عالی اداری مذکور در ماده ۱۱۴ اشاره گردیده است: «اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثناء دستگاه‌هایی که احکام آن‌ها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است»، لذا برخلاف مقررات استخدامی کارمندان که به صورت عام بیان شده و استثنایی در خصوص قوه قضاییه به چشم نمی‌خورد، در رابطه با امور مربوط به ایجاد یا تغییر در ساختار و تشکیلات ادارات مختلف قوه قضاییه، ماده ۱۱۵ قوه قضاییه را که یکی از نهادهای مذکور در قانون اساسی است، از شمول اختیارات شورای عالی اداری مستثنی

۳- ماده ۵۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲: «رئیس سازمان قضائی (نیروهای مسلح) علاوه بر ریاست اداری و نظارت بر کلیه سازمان‌های قضائی استان‌ها، ریاست شعبه اول دادگاه تجدیدنظر نظامی استان تهران را نیز بر عهده دارد و می‌تواند یک نفر قائم مقام و به تعداد لازم معاون داشته باشد. تبصره- ایجاد تشکیلات قضائی و اداری در سازمان قضائی و انتصاب قضات سازمان همچنین تغییر سمت یا محل خدمت آنان با رعایت اصل ۱۶۴ قانون اساسی به تشخیص رئیس قوه قضاییه است. رئیس سازمان قضائی می‌تواند پیشنهادهای خود را در موارد مزبور به رئیس قوه قضاییه ارائه نماید».

نموده است، اما در این زمینه قوانین اختصاصی قوه قضائیه تاکنون وجود نداشته و اقدامات صورت گرفته بر اساس اختیارات آیین نامه‌ای یا تصویب نامه‌ای رؤسای مختلف قوه بوده است؛ خلأیی که تدوین کنندگان و تصویب کنندگان قانون برنامه پنجم توسعه کشور مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ آن را درک کرده و در بند ۲۱۱ آن چنین مقرر داشتند: «قوه قضائیه موظف است لایحه جامع اداری استخدامی خود را تهیه نماید تا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد». در این راستا قوه قضائیه لایحه‌ای در یکصد و هشتاد و شش ماده تهیه نموده که با وجود گذشت بیش از یک دهه از تصویب برنامه پنجم توسعه، تاکنون تقدیم مجلس نشده است. در مقدمه و مواد گوناگون این لایحه بر استقلال اداری، استخدامی، مالی و تشکیلاتی قوه قضائیه تأکید شده است و طبق نظر برخی شاید بتوان مهم‌ترین نوآوری این لایحه را پیشنهاد تشکیل شورای عالی اداری قوه قضائیه عنوان کرد که به عنوان بازوی اجرایی رئیس قوه قضائیه در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در امور کلان اداری استخدامی این قوه پیش‌بینی شده است (بابایی و رستمی، ۱۳۹۸: ۳۴۷).

۲. وضعیت استقلال سازمانی در دستگاه قضایی آمریکا

۲-۱. داشتن شخصیت حقوقی مستقل

در آمریکا، اصل تفکیک قوا و سیستم توازن و نظارت^۱ تضمین‌کننده استقلال قوه قضائیه است. نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا جمهوری فدرال است. بنیان‌گذاران و نویسندگان اعلامیه استقلال ایالات متحده آمریکا و قانون اساسی ۱۷۸۹ میلادی آمریکا، به دلیل نگرانی از ظهور نظام سلطنتی مشابه کشورهای اروپایی وقت که در آن پادشاه قدرت مطلق را در دست داشت، نظام سیاسی خود را به گونه‌ای طراحی کردند که در آن هیچ فرد یا نهادی نتواند قدرت مطلق را در اختیار گیرد؛ لذا سیستم تفکیک قوا در این کشور به شکل کاملاً بارزی اجرا شده و قوه قضائیه مجزا و مستقل و منفک از سایر قوا پیش‌بینی شده است، البته این تفکیک مطلق نبوده و قوا بر هم اثر می‌گذارند (Separation of Powers in Action - U.S. v. Alvarez)^۲ و همین امر

1. Checks and Balances

۲. تفکیک قوا در عمل - ایالات متحده علیه آلوارز؛ قانون اساسی ایالات متحده سه قوه مجزا اما برابر را بنیان نهاده است: قوه مقننه که قانون را وضع می‌کند، قوه مجریه که قانون را اجرا می‌کند و قوه قضائیه که قانون را تفسیر می‌کند. در این سیستم کنترل و توازن، تعامل قدرت میان سه قوه وجود

موجد نظام توازن و نظارت گردیده است که قضیه آلوارز^۱ نمونه بارز آن بوده است. سیستم قضایی ایالات متحده آمریکا در دو سطح فدرال و ایالات قابل بررسی است، لکن آنچه بیانگر وضعیت استقلال قوه قضاییه در کشور آمریکاست، مربوط به سطح فدرال آن است و حتی از نظر برخی قوه قضاییه در کشور آمریکا، در دیوان عالی فدرال ایالات متحده^۲ تبلور یافته است (میرشکاری عباس، ۱۳۹۰: ۳۰). طبق بخش اول اصل سوم قانون اساسی آمریکا «اقتدارات قضایی ایالات متحده به یک دیوان عالی و دادگاه‌های تالی که به تشخیص کنگره تعیین و تاسیس خواهد شد، واگذار می‌گردد...»؛ اعضای دیوان عالی و قضات دادگاه‌های تالی با معرفی رئیس جمهور و تایید مجلس سنا انتخاب می‌شوند. رئیس دیوان عالی فدرال ریاست قوه قضاییه را بر عهده دارد و بالاترین مقام قضایی آمریکا محسوب می‌شود. رئیس جمهور در انتخاب قضات دیوان عالی آزاد است و به نظر تحلیل‌گران، با توجه به دخالت و تاثیر احزاب در این فرایند، این انتخاب معمولاً جنبه سیاسی دارد (Arie and Russell R. 2003: 139)؛ لذا به نظر می‌رسد که قوه قضاییه باید در این کشور به قوه مجریه وابستگی قابل توجهی داشته باشد و به دلیل نحوه عزل و نصب قضات دیوان

دارد. هر قوه دارای اختیارات خاص خود است، اما برای عملکرد دولت، باید به اختیارات دیگر قوا نیز متکی باشد. پرونده ایالات متحده علیه آلوارز نمونه‌ای عالی از نحوه اعمال قدرت توسط هر یک از سه قوه است. خلاصه‌ای از پرونده: قوه مقننه کنگره قانون Stolen Valor Act را در سال ۲۰۰۵ تصویب کرد که افرادی را که به طور نادرست ادعا می‌کردند که افتخارات نظامی بالایی دریافت کرده‌اند، مجازات می‌کرد. قوه قضاییه (دیوان عالی ایالات متحده) در سال ۲۰۱۲ این قانون را غیر قانونی اعلام کرد؛ زیرا آن را ناقض حق آزادی بیان که در متمم اول قانون اساسی محافظت شده است، دانست. قوه مجریه (پنتاگون و رئیس‌جمهور)، کمتر از یک ماه پس از تصمیم دیوان عالی، اقدام به ایجاد یک پایگاه داده ملی تحت حمایت دولت برای ثبت و تایید افتخارات نظامی کردند. این پایگاه داده به مرور زمان اجرایی شد. قوه مقننه کمتر از یک سال پس از تصمیم دیوان عالی در پرونده ایالات متحده علیه آلوارز، کنگره قانونی جدید تصویب کرد تا مشکلات قانون اساسی قانون ۲۰۰۵ را برطرف کند. دیوان عالی این مشکلات را به عنوان نقض متمم اول قانون اساسی تشخیص داده بود (Stolen Valor Act 2013) قانون جدید همچنان ادعاهای نادرست درباره افتخارات نظامی را در شرایطی که تحت حمایت متمم اول قانون اساسی نباشد، ممنوع می‌کند؛ با این حال، این قانون نسبت به قانون اصلی محدودتر شده است: ممنوعیت پوشیدن مدال‌های افتخاری بدون مجوز قانونی حذف شد. محدودیت‌ها فقط شامل افرادی شد که به طور متقلبانه و با قصد کسب پول، اموال یا منافع مادی دیگر اقدام به چنین ادعاهایی کنند. این ممنوعیت فقط به مدال افتخار کنگره و برخی مدال‌ها و نشان‌های مشخص دیگر محدود شد.

۱. همان.

2. Supreme Court of the United States.

مذکور، قوه قضاییه آمریکا وابسته به دو قوه دیگر دیده شود، اما از آنجا که بر اساس قانون اساسی آمریکا، اعضای دیوان عالی فدرال، تنها از طریق اعلام جرم علیه آنان و پس از محکومیت در کنگره، از سمت خود برکنار می‌شوند و مادامی که قضات دیوان رفتار شایسته داشته باشند می‌توانند در سمت خود باقی بمانند، و تاریخچه دیوان نشان‌گر عزل تعداد نادری از اعضای دیوان توسط کنگره در طی سالیان گذشته بوده است (Impeachment Trial of Justice Samuel Chase: 1804-05)؛ لذا باید گفت موضوع عزل و نصب اعضای دیوان، تأثیر چندانی بر استقلال آن نداشته و این دیوان مستقل عمل می‌کند. حتی طبق اسناد ملی آمریکا، اصلی وجود دارد که طبق آن قوه مجریه یا مقننه نمی‌توانند مصوبات قانونی دیوان را باطل اعلام نمایند (judicial review, the marbury v madison 1803 case) یا از اجرای آن‌ها سر باز زنند مگر آن‌که کنگره اقدام به تصویب قانونی جدید کند که از نظر دیوان عالی در چارچوب قانون اساسی باشد و از نظر قانونی یا ساختاری آن تصمیمات را تغییر دهد. (National Constitution Center: Judicial Review) این قانون جدید می‌تواند با تغییر مفاد قانونی، تفسیر دیوان عالی را تغییر دهد؛ یا آن‌که کنگره نسبت به تصویب یک اصلاحیه قانون اساسی که به طور خاص تصمیم دیوان عالی را تغییر دهد، اقدام کند. برای این کار، کنگره باید دو سوم اعضای هر دو مجلس را برای پیشنهاد اصلاحیه به تصویب برساند، و سپس اصلاحیه باید توسط سه چهارم ایالات به تصویب برسد. نمونه این رفتار اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی آمریکاست که پس از جنگ داخلی ایالات متحده و لغو برده‌داری تصویب شد. این اصلاحیه به طور مشخص حقوق شهروندی افراد آزاد شده از بردگی را تضمین کرد و به عنوان یک اصلاحیه بنیادی در تغییرات حقوق بشر در ایالات متحده نقش داشت. (متن رسمی اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی آمریکا در وبسایت رسمی کنگره آمریکا)^۱ رئیس دیوان عالی ایالات متحده^۲ به عنوان بالاترین مقام قضایی در سیستم فدرال آمریکا، نقش‌های متعددی دارد که شامل وظایف قضایی، اداری و تشریفاتی است. رئیس دیوان عالی جلسات دیوان را مدیریت و هدایت می‌کند، در تعیین دستور کار جلسات

1. U.S. Constitution, Amendment XIV

2. Chief Justice of the United States

رسیدگی به پرونده‌هایی که از اهمیت ملی برخوردارند نقش مهمی ایفا می‌کند و در مواردی که رئیس جمهور ایالات متحده مورد استیضاح قرار گیرد، ریاست جلسه محاکمه در مجلس سنا را بر عهده دارد. وی نقشی کلیدی در نظارت بر عملکرد سیستم قضایی فدرال دارد که شامل دادگاه‌های منطقه‌ای و استیناف نیز می‌شود؛ او همچنین رئیس جلسات هیأت یا کنفرانس قضایی ایالات متحده^۱ است که به تدوین سیاست‌های قضایی می‌پردازد و نیز مسئول انتخاب و نظارت بر مدیر دفتر اداری دادگاه‌های ایالات متحده می‌باشد که مدیر اجرایی سیستم دادگاه‌های فدرال است (وبسایت رسمی دیوان عالی آمریکا: <https://www.supremecourt.gov; Func-tions of the Chief Justice and the Judicial Structure>). تحلیل تطبیقی موضوع در دو کشور بیان‌گر آن است که قوه قضاییه در ایران و آمریکا بر مبنای دو الگوی حکمرانی متفاوت شکل گرفته است. در ایران دستگاه قضایی در چارچوب حکومت مبتنی بر ولایت فقیه تعریف شده و قوه قضاییه علاوه بر داشتن اختیارات وسیع، تحت نظارت رهبری قرار دارد. بررسی امر به لحاظ حقوقی نشان‌گر برخورداری این دستگاه از شخصیت حقوقی مستقل است، اما به دلیل پیوند ساختاری با حاکمیت، استقلال آن در عمل نسبی تلقی می‌شود، اما نظام قضایی آمریکا به عنوان بخشی از یک جمهوری فدرال و بر مبنای تفکیک قوا و اصل نظارت و توازن طراحی شده است که به رغم تأثیرگذاری قوه مجریه و مقننه در فرایند انتصاب قضات دیوان عالی، این نهاد پس از شکل‌گیری، استقلال قابل توجهی پیدا می‌کند.

۲-۲. استقلال اداری و تشکیلاتی

در آمریکا، اصل تفکیک قوا و سیستم توازن و نظارت تضمین‌کننده استقلال قوه قضاییه است. قوه قضاییه در این کشور یک قوه مستقل است و از جایگاه مهم و موثری برخوردار است به نحوی که در فرانسه از سیستم قضایی آمریکا با اصطلاح «دولت قضات» تعبیر می‌شود (موسوی، ۱۳۸۸-۱۳۸۷: ۲۴). اصل سوم قانون اساسی ایالات متحده، اساس و مرجع ایجاد قوه قضاییه فدرال آمریکا و پایه‌گذار دادگاه عالی فدرال است، اما طبق این اصل، قوه قضاییه فدرال علاوه بر دادگاه عالی شامل دادگاه‌های تالی دیگری است که کنگره ممکن است تشکیل دهد و این اختیار کنگره

1. Judicial Conference of the United States

ناشی از اصل مذکور و بند ۹ بخش ۸ اصل اول قانون اساسی آمریکاست. تغییرات ساختاری در دستگاه قضایی آمریکا در اختیار کنگره ایالات متحده است؛ زیرا این نهاد اختیار قانون گذاری دارد و می تواند ساختار و صلاحیت دادگاه ها را تغییر دهد؛ البته نهادهایی مانند دیوان عالی و کنفرانس قضایی، در حوزه های تخصصی و داخلی دستگاه قضا تأثیرگذار هستند. کنفرانس قضایی که نهاد مدیریتی دستگاه قضایی فدرال است، نقش مهمی در ارائه پیشنهادات و تنظیمات داخلی دارد و پیشنهاد تغییرات ساختاری را به کنگره ارائه می دهد و همچنین اصلاحات مدیریتی برای بهبود کارایی دادگاه ها را در اختیار دارد (وبسایت رسمی قوه قضاییه فدرال درباره نقش Judicial Conference).

دادگاه های تالی در آمریکا به دو دسته اصلی و فرعی تقسیم می شوند؛ قضات دادگاه های تالی اصلی که ناشی از اختیارات کنگره طبق اصل سوم قانون اساسی می باشد مانند رئیس دیوان با پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب کنگره، به صورت مادام العمر منصوب می شوند، اما مدت انتصاب قضات دادگاه های تالی فرعی که ناشی از اختیارات کنگره طبق اصل اول قانون اساسی است، مدت دار و محدود می باشد (بخش ۱ و ۸ و به ویژه اصل سوم قانون اساسی آمریکا).

۲-۲-۱. استخدام قضات و عزل و نصب یا نظارت بر ایشان

امروزه در اغلب کشورهای دموکراتیک، قضات از پایین ترین سطح در دادگاه های صلح تا رئیس عالی ترین دادگاه، انتصابی هستند و صرفاً مقامات انتصاب کننده از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد (موسوی، ۱۳۸۸-۱۳۸۷: ۲۴). نظام قضایی فدرال ایالات متحده بر پایه دیوان عالی و بر اساس قانون اساسی و تعیین دادگاه های تالی توسط کنگره شکل گرفته است. جهت استخدام قضات دادگاه های قانون اساسی (دیوان عالی و دادگاه های تالی اصلی)، ابتدا رئیس جمهور ایالات متحده شخصی را برای تصدی منصب قضاوت در محاکم فدرال نامزد می کند (Jacob E. Tuskai: 2021). نامزدها معمولاً از میان وکلای برجسته، قضات ایالتی یا اساتید حقوقی با تجربه انتخاب می شوند؛ رئیس جمهور در انتخاب قضات، معمولاً نظرات مشاوران حقوقی، وزارت دادگستری و گاهی سناتورهای ایالت مربوطه را مورد نظر قرار می دهد. سپس سوابق و صلاحیت های نامزدها توسط کمیته قضایی سنا بررسی

می‌شود و در این مرحله، جلسات استماع برگزار می‌شود که در آن نامزد به سوالات سناتورهای پاسخ می‌دهد. پس از تأیید کمیته قضایی، نامزد برای رأی‌گیری به صحن اصلی سنا ارجاع داده می‌شود و سنا با اکثریت آرا تصمیم می‌گیرد که آیا نامزد تأیید شود یا خیر. اگر نامزد تأیید شود، به عنوان قاضی فدرال منصوب می‌گردد و این انتصاب به صورت مادام‌العمر می‌باشد و قضات فقط از طریق استیضاح توسط کنگره قابل برکناری هستند که این امر برای تضمین استقلال قضایی و کاهش تأثیرات سیاسی در قضاوت‌ها طراحی شده است، اما قضات دادگاه‌های تالی فرعی مانند دادگاه استیناف نظامی یا امثال آن، هرچند با پیشنهاد رئیس جمهور و تأیید سنا انتخاب می‌شوند، اما تفاوت مهمی که وجود دارد، مدت زمان خدمت آن‌هاست که در مورد اخیر محدود به پانزده سال می‌باشد (Library of Congress. "How Are Federal Judges Selected?" loc.gov). همچنین حقوق و دستمزد قضات اصل سوم نمی‌تواند کاهش یابد؛ زیرا قانون اساسی این حمایت را تضمین کرده است (U.S. Constitution – Article III, Section 1)، اما در مورد قضات اصل یک، چنین تضمینی وجود ندارد و حقوق آن‌ها ممکن است تحت تغییرات قانون‌گذاری قرار گیرد؛ هر چند در عمل، کنگره معمولاً تغییرات منفی در حقوق ایشان ایجاد نمی‌کند (Federal Judicial Center. "Courts and Judges of the United States." fjc.gov). حقوق قضات در ایالات متحده آمریکا به عوامل مختلفی بستگی دارد و بر اساس موقعیت قضایی، سطح دادگاه، و مقررات محلی یا فدرال تعیین می‌شود. از دیگر عوامل تأثیرگذار در تعیین حقوق قضات می‌توان به تجربه و سابقه خدمت، محل جغرافیایی خدمت (در مناطقی با هزینه زندگی بالاتر، حقوق قضات معمولاً بیشتر است) و بودجه عمومی و شرایط اقتصادی دولت اشاره کرد. حقوق قضات فدرال معمولاً با توجه به شاخص‌های اقتصادی و نرخ تورم یا تغییرات هزینه‌های زندگی (Cost of Living Adjustment - COLA) توسط کنگره تعیین و در قوانین بودجه‌ی سالانه فدرال گنجانده می‌شود.

نظارت بر قضات فدرال غیر از قضات دیوان عالی آمریکا، طبق قوانین و آیین‌نامه‌هایی از قبیل قانون رفتار قضایی و ناتوانی^۱، مصوب کنگره آمریکا و آیین‌نامه

1. Judicial Conduct and Disability Act of 1980

رفتار قضات فدرال، مصوب کنفرانس قضایی ایالات متحده^۱ صورت می‌گیرد. (Amanda Frost, 2013: 452). بر اساس قانون رفتار قضایی و ناتوانی مصوب ۱۹۸۰، شکایات مربوط به رفتار نامناسب یا ناتوانی قضات فدرال توسط شورای‌های قضایی حوزه‌های فدرال^۲ بررسی می‌شود؛ به این ترتیب که هر فرد از جمله وکلا، شهروندان، یا سایر مقامات می‌تواند شکایت خود را علیه یک قاضی فدرال به دادگاه استیناف حوزه مربوطه ارائه دهد؛ بررسی اولیه توسط قاضی ارشد حوزه^۳ صورت می‌گیرد، اگر شکایت بی‌اساس باشد می‌تواند آن را رد کند، اما اگر معتبر باشد، پرونده را برای بررسی بیشتر به شورای قضایی حوزه ارجاع می‌دهد. در موارد شدید شورا موضوع را به کنفرانس قضایی ایالات متحده^۴ ارجاع می‌دهد؛ اگر تخلفات جدی باشد، کنفرانس قضایی تحت ریاست رئیس دیوان عالی می‌تواند توصیه کند که پرونده برای استیضاح به کنگره ارسال شود و نهایتاً پس از رسیدگی در مجلس نمایندگان، جهت محاکمه و استیضاح و صدور حکم مبنی بر عزل یا تبرئه، به مجلس سنا ارسال می‌گردد. البته طبق تشریح وضع موجود در برخی از مقالات، روند مذکور مربوط به نظارت بر قضات غیر از دیوان عالی است؛ چرا که برخلاف سایر قضات فدرال، قضات دیوان عالی تقریباً خودناظر هستند (Olivia Gotham, 2020: 521) و از هیچ سیستم رسمی انضباطی تبعیت نمی‌کنند و دیوان عالی نیز نظارت داخلی مؤثری بر قضات خود ندارد؛ بنابراین نظارت واقعی معمولاً از طریق رسانه‌ها، سازمان‌های مستقل و کنگره انجام می‌شود و تنها راه رسمی برای برکناری قضات دیوان عالی، استیضاح است که در تاریخ آمریکا بسیار نادر بوده است.

۲-۲-۲. استخدام کارمندان و نظارت بر ایشان

در دستگاه قضایی ایالات متحده، علاوه بر قضات، گروه بزرگی از کارکنان غیر قضایی وجود دارند که وظایف اداری، پشتیبانی و حقوقی مختلفی را برای تضمین عملکرد روان سیستم قضایی انجام می‌دهند. این کارکنان در دادگاه‌های فدرال، ایالتی و محلی فعالیت دارند و نقش‌های متنوعی بر عهده دارند. در سطح فدرال، دفتر

1. Code of Conduct for United States Judges

2. Judicial Councils of the Circuits

3. Chief Judge of the Circuit

4. Judicial Conference of the United States

اداری دادگاه‌های ایالات متحده^۱ به عنوان نهاد مرکزی اداری قوه قضاییه فدرال عمل می‌کند و مسؤول ارائه پشتیبانی مالی، لجستیکی، فناوری و منابع انسانی به تمام دادگاه‌های فدرال، از جمله دادگاه‌های استیناف، دادگاه‌های ناحیه‌ای و دادگاه‌های ورشکستگی است. این دفتر بر تخصیص بودجه‌های فدرال برای دادگاه‌ها نظارت دارد و استانداردهای اداری و رویه‌های کلی را تنظیم و اجرا می‌کند؛ با این حال، دادگاه‌های فدرال همچنان استقلال داخلی خود را حفظ و تصمیمات اجرایی خود را اتخاذ می‌کنند و در موضوع استخدام کارمندان، هر دادگاه به طور مستقل فرایند جذب نیرو را مدیریت می‌کند. در برخی مقالات مربوطه به وجود منشور اخلاقی در خصوص کارمندان سیستم قضایی فدرال اشاره شده است (همتی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۹۱). آیین‌نامه رفتار کارکنان دستگاه قضایی^۲ شامل مجموعه‌ای از اصول و استانداردهای اخلاقی است که رفتار کارکنان دستگاه قضایی فدرال ایالات متحده را تنظیم می‌کند. این آیین‌نامه توسط کنفرانس قضایی ایالات متحده تصویب شده و برای تمام کارکنان دستگاه قضایی فدرال، به جز قضات، لازم‌الاجرا است. این نظارت توسط دفتر اداری دادگاه‌ها صورت می‌گیرد. در خصوص حقوق و مزایای کارکنان غیر قضایی، طبق قوانین آمریکا، حقوق ایشان بر اساس جدول دستمزد خدمات عمومی^۳ و تحت نظارت دفتر اداری دادگاه‌ها و کنفرانس قضایی فدرال تعیین و اجرا می‌شود. البته کنگره نیز با تصویب بودجه، نقش کلیدی در این فرایند دارد. جدول جی.اس شامل سطوح مختلف حقوقی است که بسته به تجربه، مهارت و سطح شغلی تعیین می‌شود. برخی نقش‌ها مانند تحلیل‌گران قضایی یا مدیران دادگاه ممکن است خارج از این جدول تعریف شوند و حقوق ویژه‌ای دریافت کنند. افزایش حقوق سالانه نیز معمولاً بر اساس نرخ تورم و تصویب کنگره تعیین و برای همه کارکنان فدرال از جمله کارکنان غیر قضایی سیستم قضایی اعمال می‌شود (دستورالعمل‌های رسمی در مورد حقوق و مزایای کارکنان قوه قضاییه آمریکا: Judiciary Policies در <https://www.uscourts.gov/administration-policies/judiciary-policies>).

1. Administrative Office of the U.S. Courts

2. Code of Conduct for Judicial Employees

3. General Schedule - GS

۲-۲-۳. ایجاد تشکیلات لازم در دستگاه قضایی

گفتیم که اصل سوم قانون اساسی ایالات متحده، اساس و مرجع ایجاد قوه قضاییه فدرال آمریکا و پایه‌گذار دادگاه عالی فدرال است؛ اما طبق این اصل، قوه قضاییه فدرال علاوه بر دادگاه عالی شامل دادگاه‌های تالی دیگری است که کنگره ممکن است تشکیل دهد و این اختیار کنگره ناشی از اصل مذکور و بند ۹ بخش ۸ اصل اول قانون اساسی آمریکاست. دادگاه‌های تالی در آمریکا به دو دسته اصلی و فرعی تقسیم می‌شوند؛ دادگاه‌های تالی اصلی که ناشی از اختیارات کنگره طبق اصل سوم قانون اساسی می‌باشد، عبارتند از: نخست، دادگاه‌های استیناف فدرال^۱ از سیزده دادگاه استیناف که به نام حوزه‌های قضایی^۲ شناخته می‌شوند، تشکیل شده است و وظیفه تجدیدنظر در احکام صادره از دادگاه‌های بدوی فدرال را دارد و هر پرونده معمولاً توسط یک هیأت سه نفری از قضات بررسی می‌شود؛ دوم، دادگاه‌های بدوی یا منطقه‌ای یا ناحیه‌ای فدرال^۳ که از نود و چهار دادگاه در سراسر ایالات متحده تشکیل شده و رسیدگی اولیه به دعاوی مدنی و کیفری را تحت قوانین فدرال بر عهده دارد و شامل قضات بدوی و گاهی قضات کمکی^۴ برای رسیدگی به امور ساده‌تر می‌باشد؛ سوم، دادگاه‌های ورشکستگی^۵ که به بدهکاران یک «شروع تازه» از بدهی‌های خاص می‌دهد (Lewis, Kevin M, 2025: 4) دادگاه‌های فدرال صلاحیت انحصاری پرونده‌های ورشکستگی را دارند. این دادگاه‌ها واحدهایی از دادگاه‌های ناحیه یا منطقه‌ای هستند که به پرونده‌های ورشکستگی و مواردی که توسط دادگاه‌های منطقه به آن‌ها ارجاع می‌شود رسیدگی می‌کنند. تعداد نود دادگاه ورشکستگی در سطح فدرال وجود دارد که احکام آن‌ها در دادگاه منطقه (هیئت استیناف ورشکستگی) یا مستقیماً در دادگاه تجدیدنظر، قابل اعتراض است (United States Courts. "About U.S. Bankruptcy Courts." <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure/about-us-bankruptcy-courts>).

-
1. U.S. Courts of Appeals
 2. Circuits
 3. U.S. District Courts
 4. Magistrate Judges
 5. U.S. Bankruptcy Courts

از دادگاه‌های تالی فرعی یا دادگاه‌های تخصصی که طبق اصل اول قانون اساسی آمریکا، توسط کنگره ایجاد شده‌اند می‌توان به این موارد اشاره نمود: دادگاه دعاوی فدرال (دعاوی مالی علیه دولت)، دادگاه استیناف نظامی (Pfander, James E, 2005: 99 & 94 & 89)، دادگاه بین‌المللی تجارت، دادگاه مالیات ایالات متحده و دادگاه استیناف کهنه سربازان ایالت متحده که در برخی مقالات از آن‌ها به عنوان دادگاه‌های قانونگذار آمریکا نام برده شده است (حیدرنژاد و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۱۱-۱۶۰). از دیگر سازمان‌های مرتبط با دستگاه قضایی این کشور، موارد زیر قابل ذکر است: کنفرانس قضایی ایالات متحده، دفتر اداری دادگاه‌ها، دادستان کل ایالات متحده^۱ که مسئول نظارت بر اجرای قوانین فدرال و هدایت تحقیقات قضایی است، دفاتر دادستان‌های فدرال که نمایندگی دولت در دعاوی فدرال را بر عهده دارد و یا اداره تحقیقات فدرال^۲ (FBI) که مسئول تحقیقات قضایی و اجرای قوانین فدرال می‌باشد (Fed-eral Judicial Center: <https://www.fjc.gov>). بر اساس قانون مصوب کنگره (قانون قضایی ۱۹۲۲)، رئیس دیوان عالی ریاست کنفرانس قضایی ایالات متحده را بر عهده دارد. این کنفرانس تعیین سیاست‌های کلی برای دادگاه‌های فدرال، پیشنهاد بودجه دستگاه قضایی به کنگره، نظارت بر اصلاحات اداری و اجرایی دادگاه‌ها را در اختیار دارد و جهت انجام این امور از کمیته‌هایی تشکیل شده است که رئیس دیوان اعضای آن را منصوب و بر ایشان نظارت می‌کند؛ این کمیته‌ها شامل کمیته‌های بودجه، اخلاق قضایی، قوانین فدرال رویه مدنی و کیفری و غیره می‌شوند. همچنین رئیس دیوان طبق «قانون دفتر اداری دادگاه‌ها»^۳ آمریکا مصوب ۱۹۳۹، مدیریت دفتر اداری دادگاه‌های ایالات متحده را بر عهده دارد که از وظایف و اختیارات آن می‌توان به نظارت بر بودجه دادگاه‌های فدرال، تعیین سیاست‌های اجرایی برای بهبود عملکرد دادگاه‌ها، و مدیریت برنامه‌های آموزشی و استخدامی برای کارکنان قضایی اشاره نمود. رئیس دیوان عالی مدیریت داخلی دیوان عالی و اداره امور اجرایی آن را هم در اختیار دارد که شامل تنظیم بودجه داخلی و نظارت بر کارکنان، هدایت روابط دیوان عالی با کنگره و قوه مجریه، نظارت بر آرشیوها، سوابق و کتابخانه دیوان عالی

1. U.S. Attorney General

2. Federal Bureau of Investigation

می‌باشد. این اختیارات به رئیس دیوان عالی نقش کلیدی در تنظیم و بهبود عملکرد دستگاه قضایی آمریکا می‌دهد و او را به یکی از مهم‌ترین شخصیت‌های قانونی در ساختار حکومتی ایالات متحده تبدیل کرده است (Co-Equal Leader: The Role of the Chief Justice of the United States, supreme court historical society) و رئیس دیوان را در حقیقت می‌توان رئیس قوه قضائیه آمریکا دانست.



برآمد

۱- بررسی تطبیقی استقلال سازمانی قوه قضاییه در ایران و آمریکا بیانگر آن بود که استقلال مطلق این قوه در هیچ‌یک از دو کشور وجود ندارد، اما میزان وابستگی‌ها متفاوت است. در ایران هر چند قانون اساسی بر استقلال قوه قضاییه تأکید داشته و اختیارات وسیعی به رئیس این قوه اعطا شده است، اما در عمل محدودیت‌هایی در امور اداری، استخدامی و تشکیلاتی مشاهده گردید. وابستگی به دولت در امر بودجه و تأثیرپذیری از سیاست‌های عمومی استخدامی، توانایی اجرایی این نهاد را تحت تأثیر قرار داده است. در مقابل، در آمریکا سیستم تفکیک قوا و نظارت و توازن، استقلال قضایی بیشتری را تضمین کرده است، اما هم‌چنان عواملی مانند پیشنهاد قضات دیوان عالی و دادگاه‌های فدرال از سوی رئیس‌جمهور و تأیید انتصاب ایشان توسط مجلس سنا و تصویب بودجه توسط کنگره، نوعی وابستگی را ایجاد کرده است.

۲- هرچند استقلال سازمانی قوه قضاییه در هر دو کشور نسبی است، اما محدودیت‌های این قوه در ایران به دلیل ساختار مالی و اداری وابسته، بارزتر است. به منظور ارتقای استقلال قوه قضاییه در ایران، پیشنهاد می‌شود که اصلاحات قانونی برای کاهش وابستگی‌های مالی و استخدامی این نهاد انجام شود. ایجاد چارچوب‌های مشخص برای تأمین مالی مستقل، مثل ارسال مستقیم و بدون تغییر پیشنهاد بودجه دستگاه قضا به مجلس توسط دولت، تصویب قوانین خاص استخدامی و تشکیلاتی می‌تواند به افزایش استقلال واقعی این نهاد کمک کند.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * آئینه‌نگینی، حسین (۱۴۰۰)، «نسبت صلاحیت‌های اداری و مالی رئیس قوه قضائیه با رئیس‌جمهور در قانون اساسی»، دانش حقوق عمومی، دوره ۱۰، شماره ۳۱.
- * امیری، محسن و ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۸، شماره ۳.
- * بابایی، حسین و رستمی، ولی (۱۳۹۸)، «استقلال استخدامی قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۹، شماره ۲.
- * پروین، خیراله و خادمی، مازیار (۱۳۹۶)، «بودجه و دستگاه قضا در پرتو قوانین ایران، با نگاهی تطبیقی»، قضاوت، دوره ۱۷، شماره ۹۲.
- * پروین، خیراله و حیدرنژاد، ولی‌الله (۱۳۹۸)، «مطالعه تطبیقی مدیریت عالی قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، دانش حقوق عمومی، دوره ۸، شماره ۲۶.
- * تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۸)، «حدود و لوازم اختیارات رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری در نظام حقوقی ایران»، حقوق اداری، دوره ۶، شماره ۱۹.
- * تنگستانی محمدقاسم (۱۴۰۰)، «مطالعه تطبیقی تحول نظام مدیریت عالی دادگستری به نظام شورایی»، تحقیقات حقوقی، دوره ۲۴، شماره ۹۴.
- * حاجی حسینی، مهدی و میرزایی، خلیل و محدثی گیلوایی، حسن (۱۴۰۳)، «صورت‌بندی شاخص‌ها و طراحی الگوی توسعه قضایی؛ مطالعه موردی دادگستری استان تهران»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۷.
- * حیدرنژاد، ولی‌الله و غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۸)، «مطالعه تطبیقی شرایط و فرایندهای انتخاب و انتصاب قضات در نظام‌های حقوقی ایالت متحده آمریکا و فرانسه»، مجله حقوق تطبیقی، دوره ۱۰، شماره ۱.
- * داوودی، سمیه (۱۳۹۲)، بررسی رابطه بین استراتژی‌های مدیریت تعارض و ساختار سازمانی در قوه قضائیه استان تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران:

دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.

* رستمی، سارا و فاخری، نریمان (۱۴۰۲)، «مطالعه سبک‌های کلان مدیریت عالی قوه قضاییه در ایران و اروپا»، فقه جزای تطبیقی، دوره ۳، شماره ۱.

* طالشی، روح‌الله (۱۳۸۴)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران: شفیعی.

* طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اداری، چاپ دهم، تهران: سمت.
* عمرانی سلیمان، رضوان هادی، مالک رامین (۱۳۸۳)، «بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت بر قضات در پرتو اصل استقلال قاضی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۷.

* فقیه عبداللهی، ام‌لیلا و موذنی، روح‌الله (۱۳۹۷)، «بررسی نهادهای تنظیم کننده بازار برق در حقوق ایران و ایالات متحده آمریکا»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۹، شماره ۵۸.

* کشتگر، امیر و فتاحی زفرقندی، علی و فراهانی، محمدصادق (۱۴۰۱)، «بازخوانی امکان استقلال بودجه‌ای قوه قضاییه در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، دوره ۱۱، شماره ۳۶.

* گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و قهرمان‌زاده نیمگزی، فرزین (۱۳۹۴)، «بررسی جایگاه سازمان قضائی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، دوره ۶، شماره ۱۰.

* میرشکاری، عباس (۱۳۹۰)، «مطالعه دیوان عالی کشور در نظام قضایی آمریکا»، نشریه قضاوت، شماره ۷۱.

* موسوی، سیدابراهیم (۱۳۸۸-۱۳۸۷)، تضمین استقلال قوه قضاییه در مقابل قوای مجریه و مقننه در ایران، آمریکا و فرانسه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی؛ شهر تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی.

* موسوی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳)، حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: دادگستر.

* موسوی‌زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، چاپ دوازدهم، تهران: میزان.

* نوبهار رحیم، قاسمی مجتبی و صفاری فاطمه (۱۴۰۳)، «چالش‌های تخصیص بهینه

منابع مالی به قوه قضائیه در جمهوری اسلامی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۷.

* هاشمی، محمد (۱۳۸۷)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ بیستم، تهران: میزان.

* همتی، مجتبی و داوودی، غلامرضا (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی استانداردهای رفتار قضایی (اسلام، ایران، امریکا و چین) در پرتو اصول بنگلور»، مطالعات حقوقی، دوره ۹، شماره ۲.

ب. انگلیسی

* Council of Europe (1995), **“MEMBER STATES ON THE MANAGEMENT OF CRIMINAL JUSTICE”** (Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1995 at the 543rd meeting), available at: <<https://rm.coe.int/090000016804c07f5>>.

* freely available legal dictionary and legal encyclopedia (2024), **“judicial administration LII's community-built”**, available at:: <https://www.law.cornell.edu/wex/judicial_administration>.

* Karami, A., Salimian, M., Mokhtari, M., & Agha Ahmadi, G. (2020), **“Independent Organization Model Based on Managers' Economic and Organizational Policies”**, Journal of System Management, 6(1), 219-230.

* Lowndes, J. (2016), **“Judicial Independence and Judicial Accountability at The Coalface of The Australian Judiciary”**, JUDICIAL JOURNAL, 23(3), 8-36.

* Nuno Garoupa & Tom Ginsburg (2008), **“Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”**, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 444.

* Pauliat, H. and Berthier, L. (2009), **“Administration and Management of Judicial Systems in Europe”**, CEPEJ, 50.

* United States Senate, **“Impeachment Trial of Justice Samuel Chase”**, 1804-05. available at: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/impeachment-chase.htm?utm_source=chatgpt.com>.

* Mira Gur-Arie and Russell R. Wheeler (2003), **“Judicial Independence In The United States Current Issues and Relevant Background Information”**, available at: <<https://www.fjc.gov/content/70075/judicial-independence-united-states-current-issues-and-relevant-background-information>>.

* Jacob E. Tuskai (November 12, 2021), **“Judicial Selection in the United States: An Overview”**, available at: <American Bar Association website: <https://www.americanbar.org/groups/judicial/publications/judges_journal/2021/fall/judicial-selection-the-united-states-overview/>.

* Amanda Frost (2013), **“Judicial Ethics and Supreme Court Exceptionalism”**, available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2389&context=facsch_lawrev>.

* Olivia Gotham (2020), **“Avoiding Institutional Corruption Through a Self-Regulating Federal Judiciary”**, THE GEORGETOWN JOURNAL OF LEGAL ETHICS, Vol. 33, No.2.

* Lewis, Kevin M (2018), **“Bankruptcy Basics: A Primer”**, available at: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1157064/m2/1/high_res_d/R45137_2018Mar22.pdf>.

* official website of the United States government , **“Separation of Powers in Action - U.S. v. Alvarez, About Federal Courts Educational Resources Educational Activities First Amendment Activities U.S. v. Alvarez”**, available at: <<https://www.uscourts.gov/>>

about-federal-courts/educational-resources/educational-activities/first-amendment-activities/us-v-alvarez/separation-powers-action-us-v-alvarez>.

* A Supreme Court deciding, **“Marbury v. Madison, decided in 1803”**, available at: <<https://www.archives.gov/milestone-documents/marbury-v-madison>>.

the Supreme Court, for the first time, struck down an act of Congress as unconstitutional. This decision created the doctrine of judicial review and set up the Supreme Court of the United States as chief interpreter of the Constitution.

* Congress.gov. H.R.13227 - 95th Congress (1977-1978): **“A bill to amend the Civil Rights Act of 1964 to ensure the rights of citizens under the 4th and 14th Amendment to the Constitution and to ensure freedom of the press under the 1st Amendment to the Constitution, June 21, 1978”**, available at: <<https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/13227>>.

* Co-Equal Leader: **“The Role of the Chief Justice of the United States”**, available at: <https://supremecourthistory.org/supreme-court-civics-resources/role-of-chief-justice-of-the-united-states/?utm_source=chatgpt.com>

* Pfander, James E (2005), **“Article I Tribunals, Article III Courts, and the Judicial Power of the United States”**, Harvard Law Review, Vol. 118, No. 3, available at: <http://ssrn.com/abstract=533862>.

پ. منابع اینترنتی

* تارنمای کانون وکلای دادگستری آمریکا به آدرس:

<https://www.americanbar.org>

* تارنمای رسمی سنا ایالات متحده به آدرس:

<https://www.senate.gov>

* تارنمای رسمی دیوان عالی ایالات متحده آمریکا به آدرس:

<https://supremecourt.gov>

* سامانه درگاه ملی قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران، به آدرس:

www.eadl.ir

* تارنمای اداره دادگاه‌های ایالات متحده، به آدرس:

<https://www.uscourts.gov/>

* تارنمای رسمی دولت ایالات متحده آمریکا، به آدرس:

<https://www.usa.gov>

* تارنمای رسمی مرکز ملی قانون اساسی آمریکا به آدرس:

<https://constitutioncenter.org/the-constitution/supreme-court-case-library/marbury-v-madison>

* تارنمای رسمی آموزش و تحقیقات سیستم قضایی فدرال آمریکا به آدرس:

<https://www.fjc.gov>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی