

## بررسی مولفه‌های اساسی حکمرانی خوب در نظام قضایی

مهسا مجدزنگنه<sup>۱</sup>، ابوالفضل جعفر قلیخانی<sup>۲\*</sup>، محمدرضا یوسفی<sup>۳</sup>

### چکیده:

حکمرانی خوب مفهومی است که اخیراً در علوم سیاسی، اداره عمومی و مدیریت توسعه مطرح شده است. این مفهوم کنار مفاهیم و اصطلاحاتی هم چون مردم‌سالاری، حقوق مدنی، مشارکت مردمی، حقوق بشر و توسعه اجتماعی پدیدار شده است و در دهه اخیر، با اصلاح بخش عمومی پیوند خورده است و در نظم مدیریت عمومی به عنوان یک مفهوم و الگوی جدید در نظر گرفته می‌شود که بر نقش مدیران عمومی در فراهم آوردن خدمات با کیفیت بالا تاکید دارد. در این مقاله از روش توصیفی-تحلیلی و در قالب کتابخانه‌ای با استفاده از کتب و مقالات موجود در این زمینه بهره‌برداری شده است. نظام قضایی به عنوان نهادی که مسئول اجرای قانون و ایجاد نظم و امنیت در جامعه و احقاق حقوق تضییع شده افراد می‌باشد و هدف آن، عدالت قضایی می‌باشد، ممکن است حیات معنوی و مادی افراد را جزئاً یا کلاً در معرض خطر قرار دهد. به عبارتی، در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکارهای حکمرانی خوب و نظارت بر قوه قضائیه به صورت کارآمد و روشنی بیان نشده است.

**واژگان کلیدی:** قوه قضائیه، نظارت، حکمرانی خوب، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری.

---

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

\*\* استادیار گروه حقوق، واحد بافت، دانشگاه آزاد اسلامی، بافت، ایران. (نویسنده مسئول)

jafargholikhani@yahoo.com

\*\*\* گروه حقوق، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

## مقدمه

موضوع حکمرانی خوب مساله‌ای است که بویژه در کشورهای در حال توسعه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده است. در واقع، حکمرانی خوب مفهوم جدیدی است که از پیوند بین سیاست و اداره کردن جامعه به وجود آمده است. در حکمرانی، هدف ما افزایش کارآمدی یک نظام سیاسی برای اداره‌ی جامعه است. در علم سیاست، موضوع اصلی قدرت حکومت است، ولی در حکمرانی، موضوع اصلی بهتر اداره کردن جامعه است با پشتوانه قدرت دولت. همچنین، حکمرانی خوب از افزایش خودمختاری مدیریتی به خصوص کاهش نظارت سازمان مرکزی حکومت دفاع می‌کند (شریف‌زاده؛ قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۳-۱۰۹). برخی افراد یا نهادها آن را با ویژگی‌هایش تعریف می‌کنند (کارشناسان بانک جهانی) و معتقدند که مولفه‌هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، توجه به آرای عمومی و اجماع، برابری، اثربخشی و کارایی، چشم‌انداز استراتژیک حکمرانی خوب را شکل می‌دهند. بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر کرده، برای اولین بار حکمرانی خوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۶۷). جیمز گاستو اسپت، مدیر دفتر برنامه سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب را مشارکت شفافیت و پاسخگویی تعریف می‌کند و در ادامه می‌گوید حکمرانی خوب اثربخشی و کارایی نیز می‌باشد. همچنین شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که در آن بر پاسخگویی، اجماع‌محوری، مشارکت، قانون‌محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت تاکید شده است (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۸۵-۱۱۱).

دستگاه قضائی به دلیل حساسیت و نقش بنیادی‌اش و نیز خصیصه مکتبی‌اش و به منظور تحقق بخشیدن به عدالت اسلامی و پاسداری از حقوق مردم، لزوماً باید با معیارهای اسلامی منطبق باشد. قانون اساسی نیز در اصل یکصد و پنجاه و ششم خود، قوه قضائیه را (...مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت) معرفی کرده است. وجود نظام دادگستری بی‌طرف، سالم، مستقل و کارآمد که بتواند از حقوق مردم در تمام زمینه‌ها و در مقابل قدرتمندان سیاسی، مدیران عالی‌رتبه بخش عمومی، بازیگران بانفوذ اقتصادی و نیز قانون‌شکنان و بزه‌کاران دفاع کرده و متجاوزان به جان و مال مردم را از تعدی به حقوق آحاد اجتماع بازدارد، از پیش نیازهای رشد و پیشرفت جوامع انسانی است و هیچ یک از جوامع توسعه‌یافته را نمی‌توان یافت که بدون ایجاد یک نظام سالم و کارآمد قضایی به این مرحله از توسعه و پیشرفت اجتماعی-اقتصادی رسیده باشند. علت نیز آن است که یک دستگاه قضایی کارآمد از مولفه‌های اصلی

حکمرانی خوب است و حکمرانی خوب به نوبه خود از عوامل کلیدی توسعه همه‌جانبه کشورها محسوب می‌شود. لذا در این تحقیق، به ضمن تعریف از حکمرانی خوب، به بررسی شاخص‌های آن در قوه قضاییه می‌پردازیم.

### (۱) مولفه‌های حکمرانی خوب

حکمرانی خوب یا رویکردی هنجاری و ارزش‌مدارانه به شیوه صحیح مفهوم جدیدی از دولت را در نظر می‌گیرد که به فرآیند نوین اداره امور جامعه اشاره دارد؛ تغییراتی در نقش دولت ایجاد می‌نماید و روش جدیدی برای اداره‌ی جامعه ارائه می‌کند و سرانجام این که حکمرانی مطلب‌الگوی است در جهت اصلاح بخش عمومی، تقویت جامعه مدنی و تسریع مشارکت بخش خصوصی. حکمرانی خوب به معنای سازوکارها، فرآیندها و نهادهایی است که به واسطه‌ی آنها، شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی، منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند، حقوق قانونی خود را به اجرا در می‌آورند و تعهدات خود را برآورده می‌سازند (میدری، ۱۳۸۳: ۲۵۹). بنا بر تعاریفی که از حکمرانی خوب شده است، موضوع محوری حکمرانی خوب چگونگی دست یافتن به حکومتی است که بتواند زمینه‌ساز توسعه اقتصادی مردم‌سالار و برابرخواهانه باشد. لذا، مولفه‌های حکمرانی خوب در قوه قضاییه را می‌توان موارد زیر دانست که به بررسی آن‌ها می‌پردازیم. مهم‌ترین این شاخص‌ها عبارت است از: ۱- حاکمیت قانون ۲- پاسخگویی ۳- مسئولیت‌پذیری ۴- اثربخشی و کارایی.

#### (۱-۱) حاکمیت قانون

در حال حاضر، حاکمیت قانون یکی از مهمترین مفاهیم مطرح شده در حوزه حقوق عمومی به ویژه حقوق اساسی شناخته شده و ارزشی جهان‌شمولی دارد و حتی یکی از محک‌های ارزیابی نظام‌های حقوقی و سیاسی است (مرکز مالیری، ۱۳۸۵: ۷)؛ بطوری که هر نظام سیاسی و حقوقی در زمینه اوصاف حاکمیت قانون در مقام پاسخگویی و ارزیابی قرار گرفته است. بنابراین، می‌توان حاکمیت قانون را با حداقل مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده آن، به معنای تبعیت تمامی آحاد جامعه، به خصوص مسئولین و زمامداران از قانون تعریف نمود. بدین ترتیب، در یک جامعه قانون‌مدار، تمام اعمال حکومتی در چارچوب قانون قرار گرفته و زمامداران، مسؤول اعمال خویش می‌شوند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۴). قانون در اینجا به معنای عام آن و عبارت از قانون اساسی، مصوبات پارلمان، معاهدات بین‌المللی، اصول کلی حقوق، آیین‌نامه‌های اداری و احکام دادگاه‌های دادگستری می‌باشد (روست<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴: ۳۸)، نه به معنای خاص آن که صرفاً محدود به قواعد تصویب شده از طریق قوه مقننه و همه‌پرسی است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۲۲). همچنین، در یک جامعه قانون‌مدار،

<sup>۱</sup> Rousset

وجود سلسله‌مراتب شفاف بین قواعد حقوقی و اعمال نظارت قوی و مؤثر برای تبعیت مقررات مادون از مافوق، ضروری است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷: ۴۰۳).

یکی از اندیشه‌های حاکم در حقوق اساسی مدون که تقریباً تمامی اندیشمندان حقوق و علوم سیاسی بر اصل وجود آن اجماع دارند (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۶)، اصل حاکمیت قانون<sup>۱</sup> می‌باشد. خاستگاه تاریخی اصل محدودیت زمامداران را می‌توان از زمان «ارسطو» دانست (رویس<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴: ۴۵۷)، چرا که ارسطو حکومتی را که به جای تبعیت از قانون در حیطه اقتدار اشخاص باشد، نامشروع قلمداد می‌نماید (ارسطو، ۱۳۸۱: ۱۶۳)؛ اما شاید بتوان معروف‌ترین و کامل‌ترین بیان مدون از قانون را مفهوم تبیین شده به وسیله «آلبرت ون دایسی» (۱۸۳۲-۱۹۱۱ م.) دانست. اثر کلاسیک او با عنوان «مقدمه‌ای بر مطالعه حقوق اساسی»، واجد چنان نفوذی در ادبیات حقوقی و سیاسی است که منبع اولیه دو اثر به نگرارش درآمده در زمینه حاکمیت قانون است. دایسی سه رکن حکمرانی مطابق با قواعد عام (قوانین کلی و عام‌الشمول)، تساوی همگان در مقابل قانون و ابتدای قانون اساسی انگلستان بر قانون عرفی را به‌عنوان ارکان اصلی حاکمیت قانون برمی‌شمرد (دایسی<sup>۳</sup>، ۱۸۸۵: ۹۷).

مهمترین کارکرد حاکمیت قانون در نظام حقوق داخلی، محدودیت قدرت عمومی دولت به منظور حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان است. بطور کلی اولاً، امروزه حاکمیت قانون به همه ابعاد و شئون زندگی مربوط شده، ثانیاً، حاکمیت قانون به اجرای قواعد موجود مربوط می‌شود. بنابراین، استقرار قواعد موجود و تضمین اجرای این قواعد ماهیت حاکمیت قانون را تشکیل می‌دهند.

### ۱-۱-۱) حاکمیت قانون در قوه قضاییه

بدین ترتیب، اهم شاخص و قواعد حاکمیت قانون در قوه قضاییه عبارتند از:

۱. قوه قضاییه باید مستقل باشد. قوه قضاییه و محاکم موظف به اجرای قوانین و صدور احکام قضایی در صورت بروز اختلافات بین مردم و بین دولت و مردم هستند. در صورتی مردم می‌توانند از قوانین پیروی نمایند که در صورت وجود اختلاف، دادگاه‌های صالح بی‌طرفانه و بدون جانبداری از مواضع خاص سیاسی، قانون را اعمال نمایند. برای تحقق این هدف، قضات و دادرسان باید آزادانه و به دور از فشارها و تأثیرات خارجی و سیاسی و شغلی و مستقل از هر گونه دخالتی به انجام وظایف حقوقی خود بپردازند.

<sup>1</sup>. Rule of Law

<sup>2</sup>. Rose

<sup>3</sup>. Dicey

۲. اصل عدالت طبیعی باید رعایت شود. عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای (دادرسی) محاکم را ملزم می‌دارند تا قوانین را بطور بی‌طرفانه و صحیح اجرا نموده و در نتیجه، فعالیت‌های مردم را بر اساس قاعده انصاف و عدالت قضایی و به دور از تعصب و جانبداری کنترل و تنظیم نمایند. دادرس‌ها باید بطور منصفانه و عادلانه عمل کنند تا مردم قادر باشند اختلافات خود را بی‌طرفانه و بر اساس قوانین موجود حل و فصل نمایند. در غیر این صورت، تحقق اهداف و نتایجی که قوانین بر آنها مترتبند، میسر نخواهد شد. به علاوه این که حتی تصمیم حکومتی باید بی‌طرفانه و به دور از منافع شخصی و گروهی باشد. منافع نیز اعم از منافع مادی، فردی و یا منافع سیاسی درازمدت مقام تصمیم‌گیرنده است.

۳. محاکم باید اختیار تجدیدنظر «Judicial Review» در تغییر آراء محاکم پایین‌تر، تصمیم‌های دولتی و حتی بعضاً قوانین و مقررات موضوعه کشوری را داشته باشند. وجود سیستم قضایی کنترل‌کننده ضامن یکپارچه نمودن رویه‌های دادگاه‌های پایین‌تر و اجرای منصفانه و عادلانه قوانین و مقررات دولتی در سراسر کشور خواهد بود.

۴. مردم باید حق دسترسی به محاکم صالح را داشته باشند «The right of access to competent courts» و تأخیر زیاد در دادرسی‌ها و هزینه‌گزار رسیدگی‌های قضایی حتی اجرای بهترین قوانین را ناممکن می‌گرداند و آن‌ها را به کلمات و حروفی بی‌جان و نقش بر کاغذ تبدیل می‌کند.

## ۲-۱) پاسخگویی

موضوع، پاسخگویی و شفافیت خواست مردم است و فقط مختص قوه قضاییه هم نیست، بلکه برای همه قوای کشور است و اینکه مردم، نخبگان و صاحب‌نظران در جریان موضوعات باشند، نوعی صیانت‌بخشی برای همه دستگاه‌هاست. در آداب القضا، حضور افراد مطلع به قوانین و فقه در دادگاه از مواردی است که توصیه شده تا رای که قاضی صادر می‌کند، در معرض دید افراد نخبه و خبره و اهل فن باشد تا رای کمتر دچار آسیب شود. البته، دادگاه علنی، تاسیس قانون اساسی است و باید افزود، قانون اساسی و قوانین موضوعه این تاسیس را پذیرفته‌اند که دادگاه‌ها جز در موارد خاص مثل موارد اخلاقی یا موارد امنیتی علنی برگزار شود که دلیل علنی بودن همین شفافیت است.

در همین راستا، سال ۱۳۸۳ نیز از سوی معظم‌له به سال «پاسخگویی مسئولان به مردم» نامگذاری شده است. در این منشور - که در پیام نوروزی القا و در سخنرانی مشهد، در صحن جامع رضوی در مورخ ۸۳/۱/۲، در جمع هزاران نفر از مردم و زائران مرقد مطهر علی‌بن موسی‌الرضا علیه‌السلام، تشریح و ابعاد مختلف آن تبیین گردید - پاسخگویی دستگاه‌های مختلف به تحقق

مطالبات رهبری و مردم و پاسخ مسئولان نسبت به کارنامه مسئولیتی خود در حیطه ارائه الگوی یک نظام سالم، به منظور اصلاح انقلابی و با رویکرد به نقد منصفانه و مندرج کردن خود در قاعده کلی «نقد، اصلاح و پاسخگویی» از سویی و طرح حیات طیبه به عنوان استراتژی نظام اسلامی، الهام گرفته از نظام علوی، ابزار و کلید ایمان و عمل صالح و تلاش مسئولان نظام برای رسیدن به آرمانهای نظام و تبیین جلوه‌های رفتار علوی در خدمت کردن، اجتناب از تبعیض و تضييع حقوق مردم و سوءاستفاده از شغل و مسئولیت، از سویی دیگر، از مهم‌ترین وظایف مسئولان شمرده شده است.

ایده کلی پاسخگویی آن است که مقام یا نهاد عمومی برخوردار از قدرت عمومی، درخصوص تصمیمات و اقدامات خود بر اساس قواعد و هنجارهای از پیش تعیین شده، توضیحاتی را به اشکال گوناگون (که در قانون مقرر است) به مردم، مقامات و نهادهای عمومی مربوط ارائه کند. هدف از پاسخگویی مقامات و نهادهای عمومی، تضمین مسئولیت قدرت نسبت به جامعه است. «بوونز» پاسخگویی را بدین ترتیب معنا می‌کند: رابطه میان یک عامل و یک مرجع که بر اساس آن، عامل موظف به توضیح و توجیه رفتار خود است. مرجع می‌تواند سؤالاتی را مطرح کند و بر اساس پاسخ‌های دریافتی، در مورد عملکرد عامل قضاوت کند. عامل ممکن است با نتایج و پیامدهایی در نتیجه ارزیابی عملکردش مواجه شود. عامل می‌تواند یک فرد باشد یا نهاد یا گروهی از سازمان‌ها (کل نظام قضایی) (کنتینی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷: ۳۱).

تصمیم‌گیران بخش دولتی، خصوصی و مدنی باید نسبت به مسائل عمومی همانند منافع سازمانی و سهامداران خود پاسخگو باشند. پاسخگویی ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد. از آنجایی که پاسخگویی تامین‌کننده اصول و اهداف مختلف در رویکردهای متفاوت است، برای مدیران، پاسخگویی ابزاری برای نظارت بر انجام هر نوع اشتباه اداری و تصحیح سوءمدیریت، تحقق کارآیی و اثربخشی و شفافیت در بخش دولتی خواهد بود. برای حقوقدانان، پاسخگویی ابزار و وسیله‌ای است برای کنترل ماموران دولتی در چارچوب مقررات و قوانین و رویه‌های اداری. به عبارت دیگر، برای حقوقدانان، پاسخگویی در خدمت اصول حاکمیت قانون، عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای، اصول کلی حقوقی، اهداف قانون‌گذار و سیستم حقوق و تکالیف مردم است. آثار حقوقی این نوع پاسخگویی در رابطه با ماموران و مدیران دولتی و حکومتی به نسبت شدت نقض قوانین و مقررات و اصول مذکور ممکن است بی‌اعتباری و ابطال تصمیم‌ها و اقدامات اداری، پرداخت خسارت به صدمه‌دیدگان، حبس، انفصال از مشاغل دولتی

<sup>۱</sup>. Contini

و... باشد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۵۶).

### ۱-۲-۱) پاسخگویی در قوه قضاییه

لازم به ذکر است که پاسخگویی قضایی در دو سطح قابل بررسی است: الف) پاسخگویی (شخصی) قضات در خصوص تصمیمات قضایی.<sup>۱</sup> ب) پاسخگویی قوه قضاییه (تشکیلات قضایی) در خصوص عملکرد این نهاد.<sup>۲</sup> متناظر با تأکید بر تقویت راهکارهای تأمین استقلال قضات و افزایش درخواست‌ها برای کسب استقلال نهادی دستگاه قضایی از قوه مجریه، بر ضرورت و اهمیت پاسخگویی قضایی (اعم از قضات و نهاد قضایی) در انجام وظایف محوله و مدیریت امور قضایی تأکید شده است. لازم به ذکر است که از حیث استقلال شخصی، سازوکارهای مختلفی برای تأمین بی‌طرفی قضات و پاسخگویی آنها طراحی شده است که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: سازوکارهای مستقیم (نظیر مسئولیت انضباطی قضات، امکان عزل آن‌ها و ارزیابی منظم عملکرد قضات) و سازوکارهای غیرمستقیم (نظیر علنی بودن رسیدگی، استماع دلایل طرفین دعوی، الزام به بیان مستندات و امکان نقد و ارزیابی آرای قضایی).<sup>۳</sup> در بُعد نهادی، قوه قضاییه چگونه باید پاسخگویی عملکرد خود باشد؟ امروزه، پاسخگویی یکی از ضرورت‌های برخورداری مقامات و نهادهای عمومی از قدرت عمومی در یک نظام مردم‌سالار تلقی می‌شود. همان‌گونه که سایر مقامات و نهادهای عمومی ارائه‌کننده خدمات عمومی پاسخگویی عملکرد خود هستند، مقامات قضایی نیز باید به طرق مقتضی پاسخگویی عملکرد خود باشند. پرواضح است که با توجه به اهمیت و حساسیت استقلال قضایی، مقامات مزبور (قضات و مقامات و مدیران نهاد قضایی) طبعاً نمی‌توانند و نباید مانند سایر مقامات و مأموران نهادهای عمومی، پاسخگویی عملکرد خود باشند. باید سازوکارهایی متناسب با وضعیت و ویژگی‌های خاص آنها طراحی شود. مهمترین سئوالی که در این زمینه مطرح می‌شود، این است که چه بخشی از قوه قضاییه با چه سازوکارهایی باید پاسخگویی چه چیزی، به چه اشخاص یا نهادهایی با چه ضمانت‌اجرا(ها)یی باشد؟ قوه قضاییه به عنوان یک نهاد باید پاسخگویی جامعه در خصوص اداره و سازماندهی خود باشد. این نهاد باید به نحوی امر رسیدگی به دعاوی را تمهید کند که نه تنها عادلانه، منصفانه و منطبق با قانون باشد، بلکه کارآمد، کارا، نتیجه‌بخش و با درجه بالایی از تخصص و حرفه‌ای‌گرایی باشد. اقتضای استقلال قضایی آن است که قضات نمی‌توانند همانند مستخدمان عمومی و به همان روش، به

<sup>۱</sup>. Judicial Decisions

<sup>۲</sup>. Institutional Operation

<sup>۳</sup>. سازوکارهای مختلفی جهت کنترل درونی قضات (نظیر تهیه و تدوین کدهای رفتاری) و کنترل بیرونی آنها (توسط نهادهای خاص و با سازوکارهای خاص) تعبیه شده است.

وزارتخانه مربوط پاسخگو باشند. تأکید قابل توجهی که امروزه بر لزوم پاسخگویی قضات و دستگاه قضایی می‌شود، در نتیجه وزن زیادی است که اخیراً در نظامهای حقوقی مختل به نهادهای قضایی اعطا شده است (آژانس ایالات متحده<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲: ۱۵۲).

برخی در خصوص استقلال و لزوم پاسخگویی دستگاه قضایی گفته‌اند: «کیفیت استقلال داده شده به شعبه قضایی حکومت در سطح سیاسی بی‌نظیر است و در عوض این شعبه را ملزم به پاسخگویی می‌کند تا بدین ترتیب تضمین کند که کارکردهای خود را به نحو کارآمدی انجام می‌دهد. البته، سنجش عملکرد قوه قضاییه باید به نحوی باشد که به استقلال این نهاد لطمه وارد نکند» (دوگ، ۲۰۱۳: ۳). در تبیین نسبت میان استقلال و پاسخگویی قضایی گفته شده است که استقلال بر کنترل پیشینی فعالیت‌های قضایی (به خصوص به صورت جلوگیری از اعمال فشارهای خارجی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات قضایی) متمرکز است، اما پاسخگویی ناظر بر کنترل پسینی فعالیت‌های قضایی است. در حالی که استقلال ناکافی ممکن است قضات را از تصمیم‌گیری قضایی مبتنی بر قانون دور کند، پاسخگویی آنان را موظف به توجیه تصمیمات خود می‌کند. پاسخگویی در برخی ابعاد تقویت‌کننده استقلال است. مسائل مربوط به پاسخگویی کمتر بر خروجی تصمیمات تأکید دارد و بیشتر به مطابقت تصمیمات با آیین‌ها و فرآیندهای رسیدگی ناظر است (آژانس ایالات متحده<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲: ۱۵۰).

با توجه به اینکه الگوی غالب مدیریت دادگستری در نظام‌های حقوقی فعلی، مدل مجری‌هایی است که بر اساس آن، وزارت دادگستری مسئولیت اداره امور اداری، استخدامی و مالی و به طور کلی، پشتیبانی دادگستری را برعهده دارد، پاسخگویی در اینگونه نظام‌ها همانند پاسخگویی سایر وزارتخانه‌ها بوده و وزیر دادگستری حسب مورد در برابر رئیس قوه مجریه و یا پارلمان مسئولیت ارائه خدمات و تمهید منابع انسانی و بودجه‌ای لازم را عهده‌دار است و بر همین مبنا، پاسخگویی تصمیمات و اقدامات خود است. بر اساس این مدل، پاسخگویی اداره دادگستری با مسأله خاصی مواجه نیست، زیرا وزیر دادگستری دارای کارکرد قضایی نبوده و منصب خود را از اعتماد رئیس قوه مجریه و حسب مورد پارلمان دریافت می‌کند و در نتیجه، به آن‌ها نیز پاسخگو است. گرایش روبه‌رشدی که در زمینه اعطای اختیارات مدیریتی بیشتر به نهادهای داخل دستگاه قضایی و کاستن از اختیارات وزارت دادگستری ایجاد شده است،<sup>۳</sup> تبعاً پیامدهایی را در مورد لزوم پاسخگویی

<sup>۱</sup>. U.S. Agency

<sup>۲</sup>. U.S. Agency

<sup>۳</sup>. البته این امر به معنای ایجاد یک قوه قضاییه کاملاً مستقل از سایر قوا نیست؛ بلکه بحث اصلی درخصوص میزان استقلال ساختاری از قوه مجریه است. یکی از نویسندگان در بررسی وضعیت ساختاری دستگاه قضایی، وابستگی مدیریتی قوه مزبور به قوه مجریه را لازمه تأمین استقلال قضایی دانسته است.



نهادهای داخل دستگاه قضایی به دنبال خواهد داشت. در یک بررسی کلی و اجمالی، شوراهای داخل دستگاه قضایی در کنار وزارت دادگستری، صلاحیت ارائه مشورت‌هایی را در زمینه اداره این نهاد بر عهده دارند؛ گرچه در سیر تطور نقش و جایگاه شوراها و نهادهای داخل دستگاه قضایی، کسب تدریجی اختیارات وزارت دادگستری و مدیریت دستگاه قضایی قابل مشاهده است. اما با توجه به اینکه این امر در یک فرآیند تدریجی قابل حصول است که از جمله مستلزم ایجاد ظرفیت‌های مدیریتی لازم در این قبیل نهادها برای تضمین کارآمدی در اداره دادگستری است، در حال حاضر ظاهراً نمونه‌ای که در آن قوه مجریه نقشی در اداره دادگستری نداشته باشد، یافت نشده است. تبعاً، در مدل‌های تطبیقی موجود نیز بحثی در خصوص پاسخگویی نهادهای مزبور مطرح نشده است. در این زمینه باید اذعان داشت که این وضعیت با توجه به نوع وظایف و اختیارات نهادهای داخل دستگاه قضایی که عمدتاً از نوع مشورتی بوده و در ذیل مدیریت کلی وزارت دادگستری است، منطقاً به دلیل نبود مسئولیت‌های مشخص در زمینه تصمیم‌گیری در خصوص مدیریت دستگاه قضایی، پاسخگویی مستقیم نیز متوجه آنان نخواهد بود، زیرا پاسخگویی فرع بر برخورداری از اختیارات و صلاحیت‌های لازم است.

شایان ذکر است که در برخی از نظام‌های حقوقی به منظور تأمین همزمان استقلال قضایی و پاسخگویی در اداره دادگستری سعی شده است که از طریق سازوکارهای ساختاری و مشخصاً در تعیین ترکیب اعضای هیأت‌ها و شوراهای داخل دستگاه قضایی که دارای کارکرد مدیریتی هستند، به نحوی عمل شود که نوعی تعادل در نقش هر یک از قوای حکومتی در اداره دادگستری وجود داشته باشد تا بدین طریق قدرت، قدرت را متوقف کند. قائل شدن به نقش‌هایی برای مقامات قوای مجریه و مقننه در اداره دادگستری ممکن است فرض استقلال دستگاه قضایی را به عنوان یکی از عناصر اصلی نظام‌های مبتنی بر نظریات حاکمیت قانون و تفکیک قوا خدشه‌دار نماید، زیرا لازم است دستگاه قضایی به دور از مناسبات ناسالم قدرت سیاسی باشد. در توضیح این نکته باید خاطر نشان کرد که کارکرد قضایی نیز مانند کارکردهای تقنینی و اجرایی، جلوه‌هایی از اعمال قدرت عمومی است. دستگاه قضایی بدون برخورداری از قدرت دولت قادر به ایفای وظایف و مسئولیت‌های خود نیست. دادگستری یکی از کارکردهای اصیل دولت‌ها بوده و هست. مفاد برخی از اسناد مربوط بین‌المللی در این زمینه قابل توجه است. در بند (۱) اصول اساسی راجع به استقلال دستگاه قضایی، به تعهد دولت در تأمین و تضمین استقلال دستگاه قضایی اشاره شده است.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - استقلال دستگاه قضایی باید از سوی دولت تضمین و در قانون اساسی یا [سایر] قوانین کشور صراحتاً مورد تأکید قرار گیرد. وظیفه کلیه نهادهای دولتی و سایر نهادها است که به استقلال دستگاه قضایی احترام گذاشته و آن را رعایت کنند.

### ۳-۱) مسئولیت‌پذیری

دولتمردان و مسئولان که بار اداره و هدایت جامعه را بر دوش دارند، در قبال آحاد مردم، مسئولیت‌های فراوانی دارند که از جمله آن‌ها، عبارتند از: الف) خدمت‌رسانی: در منابع اسلامی، به حاکمان و دولتمردان سفارش شده است که همواره کانون مهر و خدمت‌گذاری برای مردم باشند و خود را خادم ملت بدانند. امام علی (ع) به یکی از کارگزارانش می‌فرماید: «ان عملک لیس لک بطعمه فی عنقک امانه و انت مستدعی لمن فوقک: کاری که بر عهده توست، طعمه تو نیست، بلکه بر گردنت امانت است. آن که تو را بدان گمارده، نگهبانی امانت را به عهده‌ات گذارده است» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳).

ب) ارتباط مستقیم با مردم: مردمی بودن دولتمردان اقتضا می‌کند با آنان ارتباطی مستقیم داشته باشند تا مشکلاتشان را حس کنند. در صدر اسلام، کارگزاران به هیچ وجه از مردم فاصله نمی‌گرفتند، ولی از زمان حکومت معاویه، تشریفات فراهم شد. یعقوبی می‌نویسد: نخستین کسی که در اسلام، نگهبان و پاسبان و دربان گماشت، معاویه بود (ابن ابی یعقوب، بی‌تا: ۱۶۵). رسول خدا (ص) میان اصحابش چنان قرار می‌گرفت که گویی یکی از ایشان است تا جایی که وقتی فردی وارد مجلس می‌شد، نمی‌دانست پیامبر (ص) کدام یک از آن‌هاست (فیض کاشانی، بی‌تا: ۱۵۲). امام علی (ع) از مالک اشتر می‌خواهد خودش را از مردم پنهان نکند، زیرا دور بودن زمام‌داران از چشم مردم، موجب نوعی محدودیت و بی‌اطلاعی از امور است (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳).

ج) همدردی با مردم: کارگزار نظام اسلامی نمی‌تواند خود را جدا یافته از دیگران بداند و غمخوار مردم نباشد. مسئولیت دولتمردان، در قبال مشکلات و دردهای آحاد جامعه، سنگین و طاقت‌فرساست. همدردی پیامبر (ص) و احساس مسئولیت ایشان درباره سرنوشت مردم به قدری بود که گاهی از شدت اندوه و غم در آستانه مرگ قرار می‌گرفت، به طوری که قرآن مجید به او دل‌داری می‌دهد و می‌فرماید: «ای رسول گرامی! از این که می‌بینی مردم به راه حق نمی‌گرایند و ایمان نمی‌آورند، از شدت غصه، جان خود را از دست می‌دهی.» (کهف/۶).

وقتی به آن حضرت گزارش دادند لشکری از جانب معاویه وارد شهر انبار شده و یکی از آنان به خانه زن مسلمان و زن غیرمسلمانی که در پناه اسلام بوده، وارد شده و خلخال و دستبند و گردن‌بند آنان را از تنشان بیرون آورده است، خطبه‌ای خواندند و فرمودند: «فلو ان امرأ مسلماً مات من بعد هذا اسفاً ما كان به ملوماً بل كان به عندي جديداً: اگر مسلمانی از اندوه و تأسف این پیشامد جان دهد، نه تنها جای ملامت نیست، بلکه سزاوار است که چنین شود» (نهج‌البلاغه، خطبه ۲۷).

بنابراین، حکومت خوب نیازمند آن است که نهادها و فرآیندها به همه ذینفعان در یک فرصت مقتضی خدمات ارائه دهد. این امر زمانی امکان‌پذیر است که نهادهای مذکور نسبت به خواست‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌ها حساس و مسئول باشند.

اصل مسئولیت‌پذیری انسان که برآمده از خودآگاهی و اختیار او است، نوعی رفتار اخلاقی است که با الزام همراه بوده و تعهدآور است؛ تعهدی که با اختیار و تصمیم آدمی منافات ندارد. مسئولیت‌های اخلاقی گاه به صورت «اخلاق فردی» است، به این معنا که هر فردی به عنوان شخص حقیقی، صرف نظر از کارش، در مورد رفتارهای خود در قبال خود، خانواده و جامعه مسئول است و باید پاسخگو باشد.

گاهی مسئولیت‌های اخلاقی به صورت «اخلاق شغلی» است. هر فردی با توجه به شغل و حرفه‌ای که دارد، مسئولیت‌های اخلاقی خاصی دارد، مانند مسئولیت‌های اخلاقی پزشک، کارمند بانک، وکیل و معلم. قسم سوم از مسئولیت‌های اخلاقی، «اخلاق سازمانی» یا «حرفه‌ای» است (قراملکی، ۱۳۸۲: ۹۷-۱۰۷) که ناظر بر مسئولیت افراد به عنوان اشخاص حقوقی است و این غیر از مسئولیت‌های فردی و شغلی است که در آنها بر مسئولیت افراد به عنوان شخص حقیقی تأکید می‌شود.

### ۱-۳-۱) مسئولیت‌پذیری در قوه قضاییه

عمده وظایف قوه قضاییه در اصل ۱۵۶ قانون اساسی بیان شده است. «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 دعاوی 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 مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
- ۵- اقدام مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

در ادامه، به تفکیک، این مسئولیت‌ها را از منظر تبیین ماهیت قضایی بررسی می‌کنیم. درباره مسئولیت قوه قضاییه در رسیدگی به دعاوی، تظلمات و تعدیات نیز چنین آمده است: قسمت نخست بند ۱ از اصل ۱۵۶ قانون اساسی ناظر به «رسیدگی و صدور حکم در مورد

تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات» است. در بیانی مختصر می‌توان گفت رسیدگی و صدور رای در مورد دعاوی یکی از وظایف قوهی قضاییه است. «دعوا» در قلمرو حقوق می‌تواند در سه معنای حق طرح دعوا، ادعا علیه دیگری و به نفع خود و اقامه‌ی دعوا به کار رود (شمس، ۱۳۸۴: ۲۹۸-۲۹۴). این قسمت از قانون اساسی با بیان‌های مختلف در صدد بازگو کردن مسئولیت قوهی قضاییه در رسیدگی به امور ترافعی است. در دعاوی ترافعی با یک رابطه‌ی سه‌طرفه مواجه هستیم. آغازگر این رابطه مدعی است که با طرح دعاوی خود علیه مدعی علیه، از قاضی درخواست رسیدگی به ادعای خود را دارد. رسیدگی به صحت و سقم ادعا (یا موضوع اختلاف) و صدور رای مقتضی وظیفه‌ی ذاتی قاضی (و نظام قضایی) است و تبادل نخستین از قضا نیز فصل اختلاف بین اشخاص است. بیان برخی از فقها در تعریف قضا نیز مربوط به همین مورد بوده است. «هو الحكم بین الناس عند التنازع و التنازع و رفع الخصومه و فصل الامر بینهم»: «قضا حکم بین مردم در مواقع نزاع و مشاجره و رفع خصومت و فصل مورد اختلاف بین آنهاست.»

«اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند» یکی دیگر از وظایف قوهی قضاییه است. مطابق ماده‌ی ۱ قانون امور حسبی، مقصود از امور حسبیه یا «امور حسبی اموری است که دادگاه‌ها مکلفند نسبت به آن امور اقدام نموده و تصمیمی اتخاذ نمایند بدون این که رسیدگی به آن‌ها متوقف بر وقوع اختلاف و منازعه بین اشخاص و اقامه‌ی دعوا از طرف آن‌ها باشد». اموری چون رسیدگی به امور محجورین، غایبین و... در شمول این عنوان قرار می‌گیرند. مداخله‌ی مقام قضایی در این موارد رویکرد حمایتی و پیش‌گیرانه داشته و مداخله در آن متوقف به بروز اختلاف نیست. عبارت شهید اول در تعریف قضا شامل این موارد نیز می‌شود: «انه ولاية شرعية على الحكم فى المصالح العامة من قبل الامام» (عاملی، ۱۴۱۴: ۶۵).

مصالح عامه معنای گسترده‌ای داشته و علاوه بر رفع نزاع شامل مداخله در امور حسبی در راستای حمایت از مصالح عمومی نیز خواهد بود. به لحاظ تاریخی نیز این امر مورد تأیید قرار گرفته است که در صدر اسلام، قضات تنها به حل و فصل دعاوی می‌پرداختند، ولی بعدها به علت گسترش تمدن اسلامی، مشاغل دیگری که از وظایف خلفا و حاکمان بود، بر عهده‌ی قضات گذارده شد؛ به طوری که اموری چون وصیت‌ها، موقوفات، سرپرستی اموال دیوانگان، ازدواج دختران یتیم، سرپرستی یتیمان، مراقبت به امور محجورین و مفلسین، اقامه‌ی نماز جمعه و عید و قرائت دعا در زمره‌ی وظایف قضات قرار گرفت (ابن خلدون، ۱۳۴۵: ۴۲۵). این امور فی حد نفسه در زمره‌ی امور قضایی نبوده، لیکن اعتماد به نظام قضایی سبب محول نمودن آن به نظام قضایی و قضات شده است و به جهت ماهیتی با توجه به وجود رابطه‌ی دوگانه در آن واجد جنبه‌ی اجرایی

می‌باشند.

«احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» یکی دیگر از مسئولیت‌های قوه‌ی قضاییه است. به موجب بند الف ماده‌ی ۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، «دادسرا که عهده‌دار کشف جرم، تعقیب متهم به جرم، اقامه‌ی دعوا از جنبه‌ی حق‌اللهی و حفظ حقوق عمومی و حدود اسلامی» است، به ریاست دادستان تشکیل می‌شود. جرایم به‌عنوان رفتارهایی ناقض حقوق جامعه و آزادی‌های مشروع نیازمند آن هستند که شخصی به نیابت از جامعه در مورد آن‌ها طرح دعوا نماید. در گذشته که جرایم واجد جنبه‌ی شخصی شناخته می‌شد، به دعاوی کیفری با شکایت شاکی نزد مرجع قضایی رسیدگی می‌شد، لیکن با گذر زمان و محدودتر شدن حق بزه‌دیده در طرح دعوا علیه مرتکب جرم و به جهت پررنگ‌تر شدن جنبه‌ی عمومی جرم و به حاشیه رانده شدن جنبه‌ی خصوصی آن، وجود مرجعی برای حفاظت از منافع عمومی جامعه لازم دانسته شد. در قانون اساسی ایران این وظیفه به قوه‌ی قضاییه محول شده است، لیکن با توجه به این که در اکثر کشورها دادسرا وابسته به قوه‌ی مجریه است (کوشکی، ۱۳۸۶: ۸۹)، در آن کشورها این وظیفه به قوه‌ی مجریه محول شده است.

به هر رو، وجود مدعی برای طرح دعاوی کیفری جهت تحقق مفهوم قضا ضروری است، اعم از این که مدعی خصوصی یا عمومی باشد، و بدون وجود مدعی، مفهوم قضا محقق نخواهد شد. از همین روست که برخی فقها اطلاق قضا به حقوق‌الله را صحیح نمی‌دانند، «و اما در حقوق‌الله آن چه به قاضی ارجاع می‌شود عمل به بینه و یا اقرار است و در آن قضا و حکم نیست، چرا که در غیر این صورت، قاضی و مدعی یکی می‌شود، پس موضوع و محل قضا در حقوق‌الناس بوده و حدود الهی خارج از حیطه‌ی قضا است و از این رو، اتفاق فقها آن است که در حقوق‌الله سوگند جاری نیست و در این مورد روایت نیز وارد شده است و آن چه قاضی در حقوق‌الله انجام می‌دهد، توجه به واجد شرایط بودن شهود و یا نفوذ اقرار است». البته، برخلاف نظر پیش گفته، لازم به ذکر است که در حقوق‌الله نیز به مثابه حقوق‌الناس یک رابطه‌ی سه‌طرفه وجود داشته و مدعی و قاضی که به ظاهر یکی است، به جهت اعتباری متعدد بوده و قاضی دو وظیفه‌ی مدعی عمومی و قضا را هم‌زمان عهده‌دار می‌شده است و این امر به اعتمادی برمی‌گشت که جامعه نسبت به قضات داشته است. با این حال، با تفکیک مقام تعقیب از مقام رسیدگی، رابطه‌ی سه‌گانه‌ی ضروری برای تحقق مفهوم قضا آشکارا نمود خواهد داشت و البته، چنین تفکیکی مغایر با موازین فقهی نخواهد بود و فقهای معاصر نیز بر امکان این تفکیک مهر تأیید گذاشته‌اند. «منازعه‌ای که بین مردم واقع می‌شود، بر دو نوع است: یک نوع، این که بین دو دسته یا دو نفر سر موضوعی اختلاف می‌شود، مثلاً یکی ادعا دارد که طلب کار است و دیگری انکار می‌کند و موضوع اثبات شرعی یا عرفی لازم دارد. در این مورد باید به قضات رجوع شود و قاضی باید موضوع را بررسی کرده، دادرسی نماید. این‌ها

دعاوی حقوقی است. نوع دیگر، این که اختلافی در بین نیست، بلکه مساله ظلم و جنایت است؛ مثلاً قلدری مال کسی را به زور گرفته است، یا مال مردم را خورده است، یا دزد به خانه‌ی کسی رفته و مالش را برده است. در چنین مواردی، مرجع و مسئول قاضی نیست، بلکه مدعی العموم (دادستان) است. در این موارد، که موارد جزایی - و نه حقوقی - است، و گاهی جزایی و حقوقی توأم است، ابتدا مدعی العموم، که حافظ احکام و قوانین است و مدافع جامعه به‌شمار می‌آید، شروع به کار می‌کند و کیفرخواست صادر می‌نماید، سپس، قاضی رسیدگی کرده، حکم صادر می‌کند. این احکام، چه حقوقی و چه جزایی، به وسیله دسته‌ی دیگری از حکام، که مجریان باشند، اجرا می‌شود» (موسوی خمینی، ۱۳۸۱: ۸۷).

البته، لازم به ذکر است هرچند ایفای نقش مدعی نمی‌تواند به معنای امری با ماهیت قضایی باشد، لیکن کارکرد دادستان و دادسرا محدود به تعقیب نبوده و آن‌ها علاوه بر وظیفه‌ی مذکور، وظیفه‌ی تحقیق و اتخاذ تصمیم در خصوص وقوع و یا عدم وقوع جرم و مجرم بودن و یا نبودن متهم را نیز دارند و همین امر وظیفه‌ی آن‌ها را در ردیف امور دارای ماهیت قضایی قرار می‌دهد (بند ۳ ماده‌ی ۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب). در واقع، کارکرد دادسرا با ساختار و وظایف موجود آن به معنای پیش‌بینی مرحله‌ای در طول فرآیند دادرسی در دادگاه بدوی و تجدیدنظر است و از این‌رو، در موردی که جرمی احراز نشود، دلایل علیه متهم برای اثبات اتهام کفایت نکند، امکان تعقیب و یا ادامه‌ی آن وجود نداشته باشد، یا تعقیب دعاوی عمومی به مصلحت نباشد (تعقیب تعقیب و...)، اقدام به صدور قرار در جهت مختومه کردن پرونده می‌کند. لیکن، در موارد احراز جرم و احراز انتساب آن به متهم، با صدور قرار مجرمیت و کیفرخواست پرونده برای رسیدگی به دادگاه کیفری ارجاع می‌شود و به پرونده‌ی متهمین در یک فرآیند دو مرحله‌ای (با احتساب تجدیدنظر سه مرحله‌ای) رسیدگی خواهد شد. مرحله‌ی رسیدگی دادسرا نیز مبتنی بر ساختار سه‌گانه است. این ساختار سه‌گانه خود را در قالب تفکیک کارکرد دادسرا به تعقیب (توسط دادستان، معاون و دادیار)، تحقیق (توسط بازپرس) و رابطه‌ی متصدیان این دو کارکرد با متهم تجلی می‌کند. هرچند در مواردی با جمع مقام تعقیب و مقام تحقیق این ساختار سه‌گانه در هم می‌شکند (بند و ماده‌ی ۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب)، علاوه بر این که این خلاف اصل است، در این موارد به جهت اعتباری، این تفکیک هنوز محفوظ مانده است، فلذا دادستان مدعی‌ایست که در صورتی که پس از انجام تحقیقات مقدماتی به این نتیجه رسید که متهم بی‌گناه است، بی‌جهت علیه او ادعا مطرح نخواهد کرد.

«نظارت بر حسن اجرای قوانین» یکی دیگر از وظایف مقرر برای قوه‌ی قضاییه می‌باشد (بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی). این وظیفه به‌موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر عهده‌ی سازمان بازرسی

کل کشور است. مطابق تبصره‌ی ماده‌ی ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره‌ی مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده‌ی ۲ این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه‌ی پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور». نظارت به لحاظ ماهیتی متفاوت از مفهوم قضاست. به لحاظ ساختار مفهوم، نظارت رابطه‌ای دوطرفه فی‌مابین ناظر و شخص تحت نظارت است. هرچند ناظر ممکن است به ارزیابی شخص تحت صلاحیت نیز بپردازد، لیکن این ارزیابی متفاوت از ارزیابی در مقام قضاست. در این میان، اشاره به مشروح مذاکرات تصویب قانون اساسی مفید است. در جریان تصویب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، یکی از خبرگان (موسوی جزایری) سوال می‌کند: «رابطه‌ی این [سازمان بازرسی کل کشور] با دیوان عدالت اداری چه می‌شود؟ همان است یا چیز دیگر؟» (بی‌نام، ۱۳۶۴: ۱۶۸۲).

در پاسخ به این سوال، نایب رئیس اعلام می‌دارد: «دیوان عدالت اداری در صورتی است که کسی شکایت بکند، ولی این شکایت نیست» (بی‌نام، ۱۳۶۴: ۱۶۸۲). به منظور شفاف‌تر شدن تمایز بین مفهوم نظارت و قضا، اشاره به مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز مفید خواهد بود. یکی از نمایندگان مجلس (امید نجف‌آبادی) بیان می‌دارد: «... همین‌طور که آقایان می‌دانند این بازرسی در حقیقت یک نوع بازرسی کردن است و کسانی که در امر قضایی اطلاعاتی دارند، می‌دانند اساساً کار اصلی قضایی همان بازرسی آن است...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازرگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۰: ۲۰-۱۹).

در ادامه، یکی دیگر از نمایندگان (قره‌باغ) اعلام می‌دارد: «... سازمان جهت قضاوت نیست. این بازرسی مسائلی است که آیا در ارگان‌های کشوری، قوانین کشور به خوبی اجرا می‌شود، یا تخلف می‌شود و اجرا نمی‌شود. این یک نوع تشخیص است، قضاوت در آنجا نیست. این‌ها باید گزارشات خودشان را بدهند و قضاوت نهایی با ارگان‌های قضایی خواهد بود، یعنی به وسیله‌ی قوه‌ی قضایی خواهد بود...» (مشروح مذاکرات شورای بازرگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۰: ۲۰). در مقام تبیین، بازرسی قابل مقایسه با اقدامات ضابطین دادگستری در کشف جرم است، لیکن با این خصیصه‌ی بارز که در بازرسی کشف تخلف و جرم با رویکردی فعالانه و هدفی پیش‌گیرانه مورد تأکید است، نظارت در معنای دقیق کلمه به معنای «کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است» (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱-۲۰).

نظارت ریشه در نظریه‌ی «تعادل و توازن قوا» دارد. در راستای مهار قدرت قوای سه‌گانه، هر

یک از این قوا بر عملکرد قوای دیگر نظارت خواهد داشت. نظارت قوه قضاییه در پرتو اصل ۱۷۴ قانون اساسی در این قالب قابل تبیین است. از این رو، تفاوت ماهوی بین نظارت و قضا وجود دارد و در صورتی که ناظر، جرم و یا تخلفی را احراز نمود، می‌بایست به مرجع قضایی و یا مرجع رسیدگی کننده به تخلف اعلام نماید. تمایز قانون اساسی بین «نظارت بر حسن اجرای قوانین» و «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات» نیز دلالت بر تفاوت بین دو مفهوم نظارت و قضاوت دارد.

#### ۴-۱) کارایی و اثربخشی

کارایی مربوط به اجرای درست کارها در سازمان است، یعنی تصمیماتی که با هدف کاهش هزینه‌ها، افزایش مقدار تولید و بهبود کیفیت محصول اتخاذ می‌شوند (طاهری، ۱۳۷۸: ۹). کارایی عبارت است از نسبت بازده واقعی بدست آمده به بازدهی استاندارد و تعیین شده (مورد انتظار) یا نسبت مقدار کاری که انجام می‌شود، به مقدار کاری که باید انجام شود. از جمله مقیاس‌هایی که برای تعریف و ارزیابی بهره‌وری ارائه شده‌اند، مقیاس‌های کارایی هستند. مقیاس‌های کارایی، نهاده‌ها یا منابع یک سازمان را با کالاها و خدمات نهایی که تولید می‌شوند، مقایسه می‌کنند. کارایی به نسبت کمیت خدمات و تولیدات ارائه شده به هزینه مالی یا نیروی کار که برای ارائه آنها لازم است، اشاره دارد. با این حال، این مقیاس و شیوه اندازه‌گیری بهره‌وری، میزان رضایت مشتری یا میزان دسترسی به هدف مطلوب را اندازه نمی‌گیرد؛ برای مثال، مقیاس‌های کارایی نسبت تعداد افراد درمان شده را به نسبت ساعت کار پزشکان نشان می‌دهد، حال آنکه مقیاس‌های اثربخشی طوری طراحی شده‌اند که نشان دهند از کل بیماران تحت درمان، چه تعداد در معالجه موفق بوده‌اند (پیمان، ۱۳۷۴: ۳۱). نخستین سابقه و مدارک مربوط به کارسنجی به سال ۱۷۶۰ م، برمی‌گردد، زمانی که یک فرانسوی به نام ژان برونه بررسی‌هایی در مورد عملیات انجام شده در ساخت سنجاک برای اصلاح فعل و انفعالات آن انجام می‌داد (ابطحی؛ مهرورژان، ۱۳۷۲: ۲۳). حتی صد سال قبل از مدیریت علمی نیز صاحبان صنایع فرانسه و انگلیس برای تعیین استانداردهای عملکرد (کارایی) و اصلاح فعل و انفعالات، از نوعی اندازه‌گیری کار استفاده می‌کردند. با شروع دوره نهضت مدیریت علمی در اوایل سال‌های ۱۹۰۰ م، فردریک وینسل، تیلور، فرانک و لیلیان گیلبرث، به منظور افزایش کارایی کارگران درباره تقسیم کار، بهبود شرایط کار و تعیین زمان استاندارد کار (سنجش کارایی)، مطالعاتی را انجام دادند (ابطحی؛ مهرورژان، ۱۳۷۲: ۲۰).

حکمرانی خوب مستلزم وجود فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تامین نیازهای جامعه توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس است. مفهوم کارایی و اثربخشی در چارچوب حکمرانی



خوب دربرگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط‌زیست است (شریف‌زاده؛ قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۸۵). برخی دیگر معتقدند: نهاد دولت هم به دنبال دستیابی به بیشتر کردن کارآمدی و اثربخشی است تا به مشروعیت‌سازی جدید دست یازیده و مشروعیت ثانویه از طریق کارآمدی را نیز کسب کند و بدین وسیله دوام و پایداری خویش را با تحصیل رضایت روزافزون تر شهروندان پیش از پیش تضمین کند. کارآمدی بیانگر توانایی اداره کشور توسط مدیران شایسته است و کسب حداکثری رضایت‌مندی از دولت را به دنبال دارد. منظور از کارآیی در بکارگیری بروکراسی کارآمد، مدیریت و بکارگیری سیاست‌های صحیح است (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۲۵).

اثربخشی به معنای انجام کارهای درست، که سازمان را به اهداف خود نائل می‌کند و کارآیی به معنای انجام درست کارها و مترادف با استفاده بهینه از منابع (کاهش هزینه‌ها)، افزایش مقدار تولید است (ابطحی؛ کاظمی، ۱۳۷۸: ۹). بهره‌وری می‌تواند در سه سطح فردی، گروهی و سازمانی اندازه‌گیری شود (رایینز؛ الوانی؛ دانایی‌فرد، ۱۳۸۴: ۴۹). مهمترین شاخص بهبود بهره‌وری، افزایش مستمر نسبت ستانده به داده‌ها، همراه با افزایش کیفیت تعریف می‌شود. در سطح بنگاه یا کارگاه، بهره‌وری به صورت اندازه‌گیری توناژ محصول یا تعداد تولید یا ساعت کار تعریف می‌شود و در سطح ملی رابطه درآمد ملی و هزینه جامعه، شاخص بهره‌وری تعریف می‌شود (طاهری، ۱۳۷۸: ۱۷۶).

#### ۱-۴-۱) کارایی در قوه قضائیه

در ارزیابی کارایی و اثربخشی قوه قضائیه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱) عدالت و عدالت‌ورزی: عدالت، رمز بقا و ترقی نظام قضایی و ضامن ثبات و امنیت و منافی خشونت بی‌جا در تعامل حکومت و مردم است.
- ۲) شایسته‌سالاری: از ویژگی‌های حکومت اسلامی این است که مناصب قضایی بر اساس لیاقت و شایستگی تقسیم شود.
- ۳) مجرب‌گرایی: باتجربه بودن معمولاً با کاردان و کارایی همراه است و افراد باتجربه از کاردانی بیشتری نسبت به افراد فاقد تجربه برخوردارند.
- ۴) نظارت بیرونی: در نظام اسلام، انتخاب مدیران اصلح و کارآمد، بکارگیری نظام هشداردهی و پیشگیری نسبت به خلاف‌های احتمالی مدیران، قبل از نظارت است.
- ۵) نظارت درونی یا خودکنترلی: در مقایسه با نظارت بیرونی، خودکنترلی بهترین و کارآمدترین سازوکار برای کنترل عملکرد افراد در زندگی فردی، اجتماعی و نهادهای سیاسی و مدیریتی است.
- ۶) نظارت عمومی و همگانی: در سامانه نظارتی اسلام، تمام اعضای سازمان و نظام قضایی

موظفند براساس وظیفه شرعی بر عملکرد دیگر اعضای سازمان و شهروندان حکومت، حتی عملکرد مدیران و حکمرانان نظارت داشته باشند.

### نتیجه‌گیری

درک و شناخت عمیق مفهوم حکمرانی خوب، می‌تواند معیارهای ارزشمندی را فراهم کند که به دولت‌ها و جوامع کمک کند تا درک بهتری از رابطه بین اشکال مختلف نهادی و راه‌های فراهم آوردن سلامت اجتماعی - اقتصادی برای شهروندان به دست آورند. درک بهتر حکمرانی خوب می‌تواند یک نقشه راه یا مبنایی برای قضاوت در خصوص فرآیندهای آتی اصلاحات نهادی و تکامل در بخش دولتی فراهم کند. قوه قضائیه از جهت رسیدگی قضایی به دعاوی حقوقی و کیفری و حل و فصل اختلافات در جامعه نقش مهمی ایفا می‌کند. بخش عمده‌ای از مفاهیم مربوط به حقوق شهروندی مرتبط با کیفیت تعامل قوه قضائیه و شهروندان است. رعایت اصول مهمی چون اصل برائت، قانونی بودن جرم و مجازات، امنیت و مصونیت حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی در پرتو قوه قضائیه نظام‌مند و کارآمد که بر عملکرد آن نظارت وجود داد، امکان‌پذیر است. یافته‌های تحقیق بیانگر این امر است که مولفه‌های حکمرانی خوب از قبیل پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری آن گونه که باید در حقوق اساسی ایران برای عملکرد و وظایف قوه قضائیه تعریف و لحاظ نشده است. البته، در قانون اساسی بر رعایت حقوق شهروندی، آزادی، برائت و مصونیت شهروندان تاکید است، اما در خصوص پاسخگویی و نظارت بر قوه قضائیه به عنوان مولفه‌های حکمرانی خوب، سازوکار مشخصی تعریف نشده است.

### تشکر و قدردانی

از تمام اشخاصی که در نگارش این مقاله به نویسندگان کمک کردند، از این طریق تشکر و قدردانی می‌نمایم.

## منابع

- ارسطو (۱۳۸۱) (۱۳۷۱). **سیاست**، ترجمه حمید عنایت، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- ابن خلدون، عبدالرحمن (۱۳۴۵). **مقدمه**، ترجمه گنابادی، ج اول، چاپ نهم، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- احمد ابن ابی یعقوب، (بی تا). **تاریخ الیعقوبی**، جلد اول.
- ابطحی، سید حسین و مهرورزان، آرمن (۱۳۷۲). **مهندسی روش‌ها**، تهران، قومس، چاپ اول.
- ابطحی، سیدحسین و کاظمی، بابک (۱۳۷۸). **بهره‌وری**، چاپ دوم، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بی‌نام (۱۳۶۴). **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج ۳، ج اول، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران.
- پیمان، سیدحسین (۱۳۷۴). **بهره‌وری و مصداق‌ها**، چاپ اول، تهران، سازمان اقتصادی کوثر.
- رابینز، استیفن (۱۳۸۴). **تئوری سازمان**، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، چاپ دهم، تهران، صفار.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸). **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران: انتشارات دراک.
- شریف‌زاده، فتاح و قلی‌پور، رحمت اله (۱۳۸۲). **حکمرانی خوب و نقش دولت**، مجله مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱(۴): ۹۳-۱۰۹.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴). **آئین دادرسی مدنی**، تهران، چاپ اول، ج ۳، دراک.
- **صورت مشروح مذاکرات شورای بازرگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۰)**. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره کل تبلیغات و انتشارات.
- طاهری، شهنام (۱۳۷۸). **بهره‌وری و تجزیه و تحلیل آن در سازمان‌ها (مدیریت بهره‌وری فراگیر)**، چاپ اول، تهران.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). **حقوق اداری**، تهران: سمت.
- فیض کاشانی، محمد، (بی تا). **المحجه البیضاء**، جلد ۴.
- قراملکی، احد فرامرز (۱۳۸۲). **اخلاق حرفه‌ای**، تهران: ناشر مؤلف.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۳). **تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تاکید بر نقش دولت**، دانش مدیریت، (۶۷): ۸۵-۱۱۲.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، تهران: انتشار.
- کوشکی، غلامحسین (۱۳۸۶). **حمایت از حریم خصوصی در مکان خصوصی در مقررات دادرسی کیفری ایران**، مجله حقوقی دادگستری، ۷۱(۵۸): ۱۵۰-۱۳۵.
- موسوی خمینی (امام)، سیدروح الله (۱۳۷۹). **صحیفه نور (مجموعه سخنرانی‌ها، نامه‌ها و پیام‌های امام خمینی)**، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- میدری، احمد (۱۳۸۳). **تغییر در سیاست‌های بانکی جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب**،

مجله‌نامه مفید، (۴۲): ۹۳-۱۱۸.

- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). **حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشتها**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

- هاشمی، محمد (۱۳۸۴). **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، چاپ اول، تهران: نشر میزان.

#### منابع لاتین:

- Contini, Francesco; and Richard Mohr, (2007). **Reconciling Independence And Accounta bility In Judicial Systems**, Utrecht Law Review, Vol. 3, December p. 31.
- Doogue, Jan-Marie; Doherty, Colin; and Jeff Simpson, (2013). **Accountability for The Admi nistr ation and Organization of The Judiciary**, Paper presented to the Asia Pacific Courts Confer ence, Auckland, New Zealand, March 7-9.
- Dicey, A.V. (1885). **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, (London: Macmillan.
- Rousset,M et Rousset,O ,(2004). **Droit administrative**, Presses Universitaires de Grenoble.
- Rose, J. (2004). **The Rule of Law in the Western World: An Overview**, Journal of Social Philosophy, Vol. 35, No. 4.
- U.S. Agency for International Development, (2002). **Guidance for Promoting JudicialIndependence and Impartiality**, Office of Democracy and Governance, Washington, DC.