

بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت بر قضات در پرتو اصل استقلال قاضی

سلمان عمرانی^۱

هادی رضوان^۲

رامین مالک^۳

چکیده

اصل «استقلال قاضی» و لزوم «نظارت بر قضات» از جمله چارچوب‌های حاکم بر نظام قضایی است که ضرورت و نقش آن‌ها در تحقق اهداف حکمرانی مطلوب و به ویژه در دادرسی عادلانه و عدالت قضایی انکارناپذیر است. هر چند در تحقیقات متعدد بر این جایگاه تأکید شده، اما همواره در رابطه با تعریف و مفهوم دقیق این دو و ارتباط آن‌ها با یکدیگر و سازکار رعایت اصل استقلال قاضی در فرایند نظارت بر قضات اختلاف بوده است.

این مقاله با روش توصیفی تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، ارائه تعریفی دقیق از اصل استقلال قاضی و تبیین چارچوب نظارت بر قضات و ارتباط این دو را مورد نظر قرار می‌دهد و نتیجه می‌گیرد که دو اصل پیش‌گفته مشروط بر آن‌که در معیارها و در فرایند نظارت الزام‌هایی رعایت شود، نافی و نقض‌کننده یکدیگر نیستند. معیارهای نظارت بر قضات باید دارای جامعیت و مانعیت و شفاف، عام و فراگیر، ارزش‌بنیان، عینی و سنجش‌پذیر باشد تا استقلال قضات مصون بماند. حفظ حرمت و عزت قاضی در فرایند نظارت، التزام مرجع نهایی ناظر بر تفکیک قوا و عدم واگذاری تصمیم به مقام مسئول مستقیم، از جمله بایسته‌های این حوزه است.

واژگان کلیدی: استقلال قاضی، نظارت بر قضات، دادرسی عادلانه، امنیت قضایی،

بی‌طرفی قاضی.

۱. استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران. (نویسنده مسوول)
salman.emrani@live.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران
h.rezvan@isu.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران
ramin.malek@isu.ac.ir

درآمد

امروزه یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی قوه قضاییه کارآمد و دادرسی عادلانه اعم از حقوقی، کیفری و اداری، استقلال قضایی عنوان می‌شود؛ به‌نحوی که در قوانین اساسی اکثر کشورها به‌عنوان عالی‌ترین قانون حاکم بر کشور، وارد شده است. برای مثال در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقدمه^۱ و اصول پنجاه و هفتم، یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و شصت و چهارم، به صورت مستقیم و در اصول متعدد دیگر به صورت غیر مستقیم به آن اشاره شده است. همچنین در اسناد متعدد بین‌المللی از جمله قطع‌نامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد به شماره‌های «۲۲/۴۰» و «۱۶۶/۴۰» مورخ ۲۹ نوامبر و ۱۳ دسامبر ۱۹۸۵ در رابطه با «اصول بنیادین استقلال قوه قضاییه»،^۲ ماده ۱۰^۳ «اعلامیه جهانی حقوق بشر»،^۴ بند ۱ ماده ۱۴^۵ «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی»،^۶ «اصول بنگلور در مورد رفتار قضایی مصوب ۲۰۰۲»^۷ و بسیاری از اسناد و معاهدات منطقه‌ای بر آن تأکید شده است. استقلال قضایی نقش اساسی در اجرای عدالت، دادرسی عادلانه، حاکمیت قانون، پشتیبانی از حقوق و آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی، تأمین اعتماد عمومی به قوه قضاییه و تأمین امنیت قضایی و به‌تبع آن، امنیت اقتصادی و ملی و توسعه کشور دارد؛ بنابراین

۱. «مسأله قضا در رابطه با پاسداری از حقوق مردم در خط حرکت اسلامی به‌منظور پیشگیری از انحرافات موضعی در درون امت اسلامی، امری است حیاتی. از این رو ایجاد سیستم قضایی بر پایه عدل اسلامی و متشکل از قضات عادل و آشنا به ضوابط دقیق دینی پیش‌بینی شده است. این نظام به دلیل حساسیت بنیادی و دقت در مکتبی بودن آن لازم است به دور از هر نوع رابطه و مناسبات ناسالم باشد (و اذا حکمتم بین الناس ان تحکمو بالعدل). از آنجا که هسته مرکزی و اصلی دستگاه تأمین‌کننده عدالت هر کشور دادگستری است لذا باید از قضات مستقل تشکیل شده و در واقع استقلال رأی قاضی زیربنای عدالت قضایی است».

2. Basic Principles on the Independence of the Judiciary

۳. «هر کس با مساوات کامل حق دارد دعایش به‌وسیله دادگاه مستقل و بی‌طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود و چنین دادگاهی درباره حقوق و الزامات او یا هر اتهام جزایی علیه وی اتخاذ تصمیم نماید».

4. Universal declaration of human rights

۵. «همه در مقابل دادگاه‌ها و دیوان‌های دادگستری متساوی هستند. هر کس حق دارد به این که به دادخواهی او منصفانه و علنی در یک دادگاه صالح مستقل و بی‌طرف تشکیل شده طبق قانون رسیدگی بشود و آن دادگاه درباره حقانیت اتهامات جزایی علیه او یا اختلافات راجع به حقوق و الزامات او در مورد مدنی اتخاذ تصمیم بنماید».

6. International covenant on civil and political rights

7. The Bangalore principles of judicial conduct 2002

ضروری است که در همه فرایندها و امور مختلف مربوط به قوه قضاییه و نظام دادرسی، استقلال قضایی حاکم باشد.

از طرفی این قدرت و اختیارات گسترده که در اختیار قاضی و قوه قضاییه است اگر در مسیر درست خود که همان مسیر تحقق بخشیدن به عدالت است جریان پیدا نکند، موجب رسیدن کشور به توسعه و عدالت نخواهد شد و خود یکی از مستحکم‌ترین سدها در برابر این امر خواهد بود؛ بنابراین نظارت بر قضات و پاسخ‌گویی آن‌ها نیز از ضرورت‌های غیر قابل انکار است و ارتقاء نهاد قضا و پیشگیری از فساد ایجاب می‌کند که نظارت بر کیفیت و سلامت و عملکرد قضات مورد توجه جدی قرار گیرد. در فرمان امیرالمؤمنین علی علیه‌السلام به مالک اشتر نیز در بخش قضاوت، پس از سفارش‌هایی در رابطه با ویژگی‌های قضات خوب و جایگاه و معیشت قضات، می‌فرماید که: «پس از انتخاب قاضی هرچه بیشتر در قضاوت‌های او بیندیش ...»^۱ (سیدرضی، ۱۴۱۴: ۴۳۵)؛ به این معنا که سپس با جدیت هرچه بیشتر داورهای او را بررسی کن؛ که بیان‌گر توجه ویژه حضرت علی علیه‌السلام به امر نظارت بر قضات است. در موازین بین‌المللی ناظر بر مسائل قضات نیز در ابتدا تأکید را تنها بر استقلال قضات می‌گذاشتند ولی اسناد مؤخر توجه بیشتری به پاسخگویی دارند برای مثال در «اصول اساسی در مورد استقلال دستگاه قضایی»^۲، قضات تنها موظف به پاسخ‌گویی در فرض مورد اتهام واقع شدن هستند ولی «اصول بنگلور در مورد رفتار قضایی مصوب ۲۰۰۲»^۳ در «مقدمه» با این عبارت، استقلال و پاسخ‌گویی را جمع می‌کند: «قضات باید در برابر نهادهای مرتبطی که به‌منظور حفظ معیارهای قضایی تشکیل شده و مستقل و بی‌طرف هستند در برابر رفتار خود پاسخ‌گو باشند»^۴ (گرچی ازندریانی و رحمتی‌فر، ۱۳۹۶: ۳۲).

بنابراین به نظر از بایسته‌های تحقق قوه قضاییه موفق، جامه عمل پوشاندن به

۱. «ثُمَّ أَكْثِرْ تَعَاهُدَ قَضَائِهِ» (نامه ۵۳ نهج البلاغه)

2. Basic principles on the independence of the judiciary

3. The Bangalore principles of judicial conduct 2002

4. These principles presuppose those judges are accountable for their conduct to appropriate institutions established to maintain judicial standards, which are themselves independent and impartial, and are intended to supplement and not to derogate from existing rules of law and conduct which bind the judge.

این دو اصل اساسی است؛ اما با وجود این که نظام‌های حقوقی مختلف بر اهمیت و جایگاه مهم این دو اصل اجماع دارند، لیکن این سؤال مطرح می‌شود که آیا تحقق این دو اصل در کنار یکدیگر ممکن است؛ و اگر ممکن است، باید چه سازکاری طراحی شود تا این دو اصل در ظاهر متعارض، در کنار یکدیگر قرار گیرند و به تحقق دادرسی عادلانه و در نتیجه عدالت اجتماعی که از مهم‌ترین اهداف در نایل شوند. در این راستا مسأله اصلی این مقاله، بررسی رابطه اصل استقلال قاضی و نظارت بر قضات و طراحی و بیان اصول اساسی و سازکارهای مناسب برای تحقق این مهم است.

با توجه به آنچه گفته شد، در این مقاله تلاش بر این است تا با روش تحلیلی توصیفی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای، تبیین جامعی از مفهوم و تعریف دو اصل استقلال قاضی و نظارت بر قضات و ارتباط آن دو باهم ارائه شود؛ سپس در سه بخش، اصول حاکم بر معیارهای نظارت بر قضات، اصول حاکم بر فرایند نظارت بر قضات و اصول حاکم بر مرجع نهایی تصمیم‌گیر در نظارت بر قضات، در پرتو اصل استقلال قاضی، بررسی و در هر مرحله، بایسته‌های تحقق توأمان این دو اصل ارائه شود.

۱. مفهوم‌شناسی و بررسی ارتباط اصل استقلال قاضی و نظارت بر قضات

۱-۱. مفهوم‌شناسی اصل استقلال قاضی

استقلال در لغت به معنای آزادی از دستور، کنترل و نفوذ و تأثیر دیگری است (Collin, 2014: 152). در فرهنگ معین نیز استقلال، «ضابط امر خویش بودن، به‌خودی خود به کاری بر ایستادن بی‌شرکت غیر» (معین، ۱۳۸۵: ۲۵۶) معنا شده است و در فرهنگ دهخدا نیز «استقلال داشتن» به معنای «قدرت و اختیار تصمیم‌گیری داشتن» آمده است (دهخدا، ۱۳۸۵: ۱۴۲).

اصل استقلال قاضی فاقد تعریف قانونی در نظام حقوقی ایران است و در قطع‌نامه‌ها و معاهدات بین‌المللی نیز تعریفی از آن ارائه نشده است، اما در آثار مکتوب اندیشمندان تعاریف متعددی ارائه شده است که ابتدایه ذکر آن‌ها پرداخته و سپس با توجه به معنای لغوی و تعاریف اندیشمندان حقوقی، تعریفی جامع و سازگار با نظام حقوقی ایران ارائه می‌شود.

استقلال قضایی در معنای عام بر سه قسم است: استقلال نهادی، استقلال

قاضی و بی‌طرفی قاضی که فهم صحیح مفهوم استقلال قاضی نیازمند تبیین صحیح استقلال نهادی و بی‌طرفی قاضی و ارتباط این‌ها با اصل استقلال قاضی است. استقلال نهادی عبارت است از استقلال قوه قضاییه از دیگر قوای حکومت؛ استقلال در این بعد ناظر به کلیت دستگاه قضایی است که آن را به عنوان یکی از شاخصه‌های سنجش عدالت در دستگاه قضایی ذکر کرده‌اند (یاوری و تنگستانی، ۱۳۹۵: ۱۵۴)؛ در قانون اساسی ایران نیز اصول پنجاه و هفتم و یکصد و پنجاه و ششم بر این جنبه از استقلال دستگاه قضایی اشاره کرده است.

کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۲ در خصوص بی‌طرفی قاضی چنین نظر داد: «بی‌طرفی دادگاه به این معنا است که قاضی نباید در پرونده مطروحه پیش‌داوری داشته باشد و نباید به گونه‌ای عمل کند که منافع یکی از طرفین را ارتقا دهد». (Office of the high commissioner for human rights, Inter-). (national bar association, 2003: 135) در ایران نیز اغلب بی‌طرفی را این گونه تعریف کرده‌اند: «بی‌طرفی معمولاً اشاره دارد به عدم پیش‌داوری یا جانب‌داری، خواه نسبت به یک عقیده و رویکرد باشد و خواه نسبت به فرد، گروه، حزب یا قوم خاص» (خندانی و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۹۵). بی‌طرفی را مصونیت در مقابل عوامل داخلی و مربوط به اراده و عقیده شخص قاضی تعریف کرده‌اند و در حفظ بی‌طرفی، مسئولیت کامل بر عهده شخص قاضی است و اوست که اگر تمام شرایط یک دادگاه عادلانه نامطلوب باشد، می‌تواند بی‌طرفی دادگاه را حفظ کند و به عکس اگر تمام شرایط مطلوب باشد، می‌تواند بی‌طرفی را زیر پا بگذارد. گرچه از اصل بی‌طرفی در قانون اساسی ایران به صراحت نام برده نشده است اما از برآیند اصول سوم، پنجاه و ششم و یکصد و شصت و ششم این قانون، ضرورت وجود این فرضیه را به خوبی می‌توان احراز کرد (امیری و دیگران، ۱۴۰۲: ۳۲).

در کنار اصول استقلال نهادی و بی‌طرفی قاضی، مفهوم استقلال قاضی مطرح است. در نظریات مکتوب اندیشمندان حقوق تعاریف متعددی برای استقلال قاضی ارائه شده است که در سه دسته به شرح آتی طبقه‌بندی می‌شود.

۱-۱-۱. تعریف استقلال قاضی با رویکرد قاضی‌محور

این دسته از نویسندگان، نقش اصلی در حفظ استقلال قاضی را بر عهده

قاضی قرار داده‌اند و مطابق این دسته از تعاریف، در تشخیص مستقل یا غیرمستقل بودن دادگاه باید به نحوه صدور رأی قاضی توجه کرد که آیا وی در صدور رأی تنها قانون و وجدان را حاکم قرار داده است یا عوامل دیگر را (آخوندی، ۱۳۸۴: ۳۱۱). در این راستا برخی استقلال قاضی را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «استقلال قاضی بدین معناست که قاضی در جایگاه دادرسی نسبت به موضوع مطرح‌شده با آزادی کامل و بر مبنای واقعیت‌ها و بر پایه قانون و بی هرگونه دخالت، فشار یا نفوذ نادرست از جانب هر یک از بخش‌های حکومت یا جای دیگر رسیدگی و تصمیم‌گیری کند» (دهقانی، ۱۳۸۸: ۸۳؛ هاشمی، ۱۳۹۳: ۲۹۵) و نویسندگان دیگر نیز همچون مشابه این تعریف را با تفاوت در تحقیقات خود به کار برده‌اند (علیپور و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۳۷). مطابق این تعریف ممکن است که فشار یا نفوذی هم وجود داشته باشد، اما مسئولیت اصلی حفظ استقلال قضایی بر عهده قاضی است و اگر قاضی در شرایطی باشد که بتواند رأی را صرفاً بر مبنای واقعیات و بر پایه قانون صادر کند، دارای استقلال است؛ هرچند که فشارهایی نیز بر وی وارد شود. نکته دیگر در رابطه با این تعریف، عبارت «فشار یا نفوذ نادرست» است که بر مبنای مفهوم مخالف می‌توان برداشت کرد که نویسنده فروضی را برای فشار و نفوذ درست نیز قائل است.

۲-۱-۱. تعریف استقلال قاضی با رویکرد شرایط محور

نویسندگان متعددی استقلال قاضی را برخوردار بودن قاضی از جایگاهی مستحکم (علی‌نژاد و روستایی حسین‌آبادی، ۱۳۹۵: ۲۳)، دارا بودن صلاحیت انحصاری تشخیص درست از نادرست و قانونی از غیرقانونی (گرگی ازندریانی و رحمتی‌فر، ۱۳۹۶: ۲۸) یا به عبارتی، مصونیت قاضی از هرگونه نفوذ و عدم حاکمیت هرگونه اراده سیاسی یا غیر سیاسی هرچند با توجیهات موجه بر قاضی دانسته‌اند (آزمایش، ۱۳۸۰: ۱۵)؛ این گروه همچنین نفوذ را بر دو دسته عوامل خارجی و عوامل داخلی و مرتبط با نفس و عقاید قاضی دانسته‌اند، اما برخی فشار درونی که مربوط به حقیقت و واقعیت اجتماعی است را استثنا کرده‌اند (پارسا و صالحی، ۱۳۹۷: ۱۹۳). مطابق تعریفی که از بی‌طرفی ارائه شد، فشار و نفوذ داخلی و ناشی از نفس قاضی را باید از دایره مفهوم استقلال قاضی خارج بدانیم و آن را در حوزه مفهوم بی‌طرفی قرار دهیم. مطابق این تعریف، آنچه در استقلال قاضی مهم است، آزادی اراده قاضی از عوامل

فشار خارجی است و به نظر این تعریف با توجه به جنبه‌های مختلف بیان‌شده از استقلال قاضی در اسناد بین‌المللی و در قانون اساسی به ویژه اصل یکصد و شصت و چهارم آن، تعریف خوبی از استقلال قاضی است.

۳-۱-۱. استقلال قاضی با رویکرد عدم وابستگی به طرفین دعوا

این نظر نیز در بین اندیشمندان حقوق، مطرح شده است که استقلال قاضی را به معنای وضعیتی دانسته‌اند که قاضی فاقد رابطه نزدیک و وابسته مالی، حرفه‌ای یا شخصی به یکی از طرفین دعوا یا نماینده آن‌ها باشد. (ویژه و محمدی کشکولی، ۱۳۹۷: ۲۸۴). بر این تعریف دو ایراد وارد است؛ نخست این که وابستگی و رابطه نزدیک محدود به وابستگی مالی، حرفه‌ای یا شخصی نیست و می‌تواند ابعاد دیگری همچون سیاسی و عقیدتی داشته باشد؛ دوم، این تعریف بیشتر ناظر به بی‌طرفی قاضی و در حال ذکر مواردی است که موجب فشار داخلی بر قاضی و منجر به تعصب قاضی به یکی از طرفین دعوا می‌شود که این امر در تعریف بی‌طرفی قاضی می‌گنجد؛ لذا این تعریف به هیچ وجه مانع نیست و اساساً مفهوم دیگری را تبیین کرده است.

۴-۱-۱. تعریف مختار

از معنای لغوی استقلال و همچنین جمع تعاریفی که ذکر شد، این گونه برداشت می‌شود که عناصر تعریف استقلال قاضی عبارت است از:

نخست، استقلال قاضی یک وضعیت برای جایگاه قضاوت است؛ به این معنا که مجموعه‌ای از شرایط باید فراهم شود تا این وضعیت برای جایگاه قضاوت ایجاد شود و در تحقق استقلال قاضی، خود قاضی نقش ندارد؛ هرچند که نقش قاضی در تحقق بی‌طرفی قاضی و استقلال قضایی در معنای عام بی‌بدیل است، اما آنچه در اصل استقلال قاضی به معنای خاص تعیین‌کننده است شرایط مطلوب ایجادشده توسط نظام قضایی برای قضاوت است.

دوم، این وضعیت باید به نحوی باشد که شخصی که در جایگاه قضا قرار می‌گیرد دارای اراده آزاد باشد و هیچ عامل خارجی نتواند در امور وی دخالت کند و اراده حاکم و تصمیم‌گیر، اراده قاضی است که در این جایگاه قرار گرفته است. باید توجه کرد که تأثیر عوامل داخلی مانند اعتقادات قاضی و نفس وی، مؤثر در نقض بی‌طرفی قاضی است و به استقلال قاضی در معنای خاص، لطمه وارد نمی‌کند.

سوم، علاوه بر این که اراده حاکم باید اراده قاضی باشد و کسی نتواند اراده خود را به قاضی تحمیل کند، شرایط باید به نحوی باشد که حتی کسی نتواند با استفاده از اختیارات خود در اراده قاضی تزلزل ایجاد کند و وی را در حالت اجبار یا اکراه قرار دهد.

چهارم، اراده قاضی مطلق نیست، بلکه مقید به منابع تصمیم‌گیری و رأی‌دهی نظام قضایی است که در آن قضاوت می‌کند؛ برای مثال، قاضی که در سیستم قضایی ایران قضاوت می‌کند اراده آزاد دارد که فقط یک قید دارد و آن هم صدور رأی مستند و مستدل به قانون^۱ و در صورت سکوت قانون، منابع فقهی معتبر است.^۲

در نتیجه، تعریف مختار از استقلال قاضی عبارت است از وضعیتی که در آن تنها اراده تصمیم‌گیر در جایگاه قضاوت، مطابق منابع تصمیم‌گیری نظام قضایی مربوط، اراده قاضی است و هیچ عامل خارجی توان و امکان قانونی برای تحمیل، اجبار، اکراه و حتی ایجاد تزلزل در اراده قاضی را نداشته باشد.

۲-۱. مفهوم‌شناسی نظارت بر قضات

نظارت در لغت به معنی «مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری»، «نگریستن، دیدن و مراقبت در کاری» آمده است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۲۲۵۶۱؛ معین، ۱۳۸۶: ۱۹۴۷). معنی اصطلاحی نظارت نیز آن‌چنان از معنی لغوی آن دور نیست و نظارت را عبارت از «مقایسه آن‌چه باید انجام گیرد و آن‌چه انجام گرفته است» (احمدی، ۱۳۷۶: ۳۰) دانسته‌اند. همچنین در علم اداره، نظارت عبارت است از «مورد بررسی قرار دادن منظم مجموعه اداره جهت یافتن هماهنگی یا ناهمگنی با برنامه‌ها، قوانین و اهدافی که چارچوب فعالیت‌های اداره را مشخص می‌کند تا از این طریق حرکت اداره و اجزایش اصلاح گردد و در صورت ناهمگنی، با برنامه‌ها، قوانین و اهداف هماهنگ شود» (قدسی، ۱۳۷۱-۱۳۷۲: ۸۵). در مفهوم نظارت حقوقی نیز بیان گردیده است: «بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که

۱. اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است».

۲. اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد».

به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود» (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۶: ۱۵).

در بسیاری از موارد، واژه «کنترل» مترادف با نظارت دانسته شده است و دارای معانی و تعاریف مشابهی می‌باشند. کنترل تلاشی است که جهت تطبیق عملیات با برنامه‌ها انجام می‌گیرد و صحت یا سقم فعالیت‌ها بررسی می‌شود (تقوی دامغانی، ۱۳۹۳: ۹۵)؛ همچنین کنترل استفاده از مجموعه راهکارهای علمی، عملی و انسانی است تا از انطباق فعالیت‌ها و اعمال با قوانین و مقررات اطمینان حاصل شود و به منظور بررسی اقتصادی بودن فعالیت‌ها، شناخت نقاط قوت و ضعف، ارائه راهکارهای اصلاحی و افزایش بهره‌وری انجام می‌گیرد (دادگر، ۱۳۸۰: ۱۴).

همه این تعاریف بیان‌گر یک مفهوم در رابطه با نظارت می‌باشد که عبارت است از سنجش عملکرد اشخاص یا سازمان‌ها در مقایسه با اهداف تعیین‌شده که می‌تواند به طرق مختلف مثل قانون یا مدیریت سازمان تعیین شده باشد؛ بنابراین تعریف نظارت بر قضات عبارت خواهد بود از «سنجش و ارزیابی میزان انطباق عملکرد قضات با وظایف و اهداف تعیین‌شده برای آن‌ها». در نتیجه، مطابق با تعریف ارائه‌شده، نظارت دارای سه رکن اساسی تعیین اهداف و به‌تبع معیارهای نظارت و سنجش‌های ارزیابی این معیارها، فرایند و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و ارزش‌گذاری هر یک از آن‌ها و در نهایت، مرجع نهایی انطباق‌دهنده اطلاعات با معیارها که با بررسی اطلاعات به دست آمده از فرایند نظارت، جهت نیل به اهداف سازمان، اقدام به تصمیم‌گیری و اتخاذ تدابیر مناسب می‌کند؛ حال متناسب با این‌که آیا این مرجع فقط نقش ارزیابی را دارد یا می‌تواند اقدامات دیگری را نیز انجام دهد و سایر معیارها، نظارت به انواع مختلف مثل استصوابی و استطلاعی و ... تقسیم می‌شود که در این مقاله مراد از مرجع تصمیم‌گیر نهایی در نظارت، مرجعی است که نقش فعال دارد و اختیار انجام اقدامات لازم در چارچوب قانونی را دارد؛ و نه مرجعی که فقط به ارزیابی اطلاعات می‌پردازد.

۳-۱. ارتباط سنجی بین نظارت بر قضات و استقلال قضات

متناسب با مفهوم‌شناسی صورت‌گرفته در خصوص اصول استقلال قاضی و نظارت بر قضات، نتایج زیر حاصل می‌شود:

نخست، بنا به تعریفی که از استقلال قاضی ارائه شد و تأکید شد که استقلال

قاضی یک وضعیت و مجموعه‌ای از شرایط و تضمینات است که باید وجود داشته باشد تا جایگاه قضاوت یک جایگاه مستقل باشد و رعایت استقلال قاضی از وظایف خود وی نیست، بلکه از وظایف حکومت و قوه قضاییه است که باید این شرایط را فراهم سازند و استقلال قاضی یک اصل فرادستی است که باید در کلیه فرایندهای مربوط به نظام قضایی اصل باشد تا موجبات خدشه بر استقلال قضات فراهم نشود. دوم، با مشخص شدن تعریف نظارت، مشخص می‌شود که این امر از ضروریات هر سازمان و نهاد و حکومتی است تا میزان تحقق اهداف مشخص شود و در صورت ضعف در تحقق اهداف با آسیب‌شناسی، مسیر حرکت اصلاح شود تا به سمت اهداف حرکت شود. این امر در رابطه با قضات و دستگاه قضایی از اهمیت دوچندان برخوردار است؛ چرا که نظام قضایی در اغلب کشورها و به ویژه نظام جمهوری اسلامی ایران^۱ متولی تحقق عدالت در کشور است و قضات در تحقق این هدف اصلی‌ترین و پررنگ‌ترین نقش را دارا می‌باشند و در صورت انحراف از مسیر حق، تحقق این مهم دارای اختیارات گسترده می‌باشند و در صورت انحراف از مسیر حق، تأثیرات جبران‌ناپذیری بر حقوق مردم و البته بر اعتبار نظام قضایی خواهند گذاشت. سوم، هدف از مصونیت قضات که تحت عنوان استقلال قاضی از آن یاد می‌شود، ایجاد مصونیت به نفع وی نیست، بلکه تأمین دادرسی بی‌طرفانه، تساوی مردم در اجرای قانون نسبت به آنان و ایجاد اعتماد نسبت به دستگاه قضایی است. این مصونیت ضامن اجرای عدالت و تأمین حقوق مردم و نیز تأمین اقتدار دستگاه قضایی است (پورحسین‌شقلان، ۱۳۸۶: ۶۰)؛ بنابراین نظارت که به بیانی ضمانت اجرای حاکمیت قانون در عدم خروج مقامات از حیطه صلاحیت قانونی‌شان است می‌تواند در جلوگیری از این امر نقش مهمی داشته باشد و استقلال قضات نباید مانع نظارت باشد بلکه مهم شکل این نظارت است که به استقلال قضات خدشه وارد نکند.

بنابراین اصل استقلال قاضی در ذات خود نفی‌کننده امکان نظارت بر قضات نیست و نظارت بر قضات نیز نقض‌کننده استقلال آنان نخواهد بود، بلکه این دو اصل

۱. اصل یکصد و پنجاه و ششم: «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسؤول تحقق بخشیدن به عدالت و ...».

مکمل یکدیگر در تحقق نظام عادلانه دادرسی می‌باشند و با توجه به این رابطه باید در کلیه مراحل و ارکان نظارت (معیارهای نظارت و سنجه‌های معیارهای نظارت، فرایند و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و مرجع نهایی تصمیم‌گیر در نظارت بر قضات) اصل استقلال قاضی همواره مورد توجه قرار گیرد و این ارکان به گونه‌ای تنظیم شود که حداقل لطمه و خدشه را به این اصل وارد سازد.

۲. بایسته‌های حاکم بر نظارت بر قضات

نظارت بر قضات از سه رکن معیارهای نظارت، فرایند نظارت و مرجع نهایی تصمیم‌گیر در نظارت تشکیل شده است که باید در پی‌ریزی هریک از این مراحل بایسته‌های خاصی حاکم شود. در ادامه بایسته‌ها و اصول حاکم بر هریک از این مراحل مورد بررسی قرار می‌گیرد.



نمودار مفهومی

۲-۱. بایسته‌های حاکم بر معیارهای نظارت بر قضات

معیارهای نظارت به عنوان اولین رکن نظارت، به این معناست که اساساً چه چیزهایی باید مورد سنجش قرار گیرد. از سوی دیگر، سنجه‌های این معیارها که ارزیابی‌کننده میزان تحقق آنهاست، کدام است؛ تا در فرایند نظارت بر قضات، استقلال قضات به شکلی کامل حفظ شود؟ در راستای حفظ استقلال قضات، بایسته‌های حاکم

بر معیارهای نظارت در زیر مورد نظر قرار می‌گیرد.

۱-۲. جامعیت و مانعیت معیارها

اولین بایسته در معیارهای نظارت بر قضات اصل جامعیت و مانعیت معیارها است. به عبارت دیگر، معیارهای نظارت باید دربرگیرنده تمامی ابعاد قضاوت باشد تا بتواند تصویری جامع از عملکرد افراد نشان دهد؛ اما این اصل در مقام بیان این معنا نیست که هر معیاری که به ذهن می‌رسد و می‌تواند مورد ارزیابی قرار گیرد، مؤثر در سنجش قرار گیرد، بلکه معیارها باید در حیطه اهداف و وظایف قضات بوده و مبتنی بر اهداف و نقش‌ها مرتبط با افراد باشد یا از آن نشأت گرفته باشد (گنجعلی و رضاییان، ۱۳۹۰: ۲۲۶). همچنین باید توجه داشت که نباید معیارهایی را که ارزش و نقشی در فرایند و نتیجه قضاوت ندارند را وارد چرخه نظارت کرد؛ چراکه این امر منجر به خطا در ارزیابی می‌شود. همان‌طور که در تعریف و ارکان نظارت بیان شد، نظارت باید معطوف به وظایف و اهداف مقام مورد نظارت باشد و ارزیابی موضوعات خارج از آن نه تنها ارزشی نخواهد داشت، بلکه منجر به بی‌ارزشی و انحراف نتایج مربوط به ارزیابی معیارهای صحیح نیز خواهد شد؛ بنابراین برای نظارت صحیح ضروری است که ابتدا به دقت اهداف و وظایف قاضی مشخص شده و در ادامه، معیارهای متناسب با این وظایف و اهداف تعیین شود. به عبارت دیگر، باید آن چیزی که نیاز است سنجیده شود مورد بررسی قرار گیرد؛ نه آن‌چه قابلیت سنجش دارد.

۲-۱-۲. شفافیت معیارها

شفافیت در معیارها، دومین بایسته در معیارهای نظارت بر قضات است. معیارهایی که بر اساس آن قضات سنجیده می‌شوند، لازم است که نسبت به خود قضات، شفاف و مشخص باشد. از آنجایی که معیارها و ملاک‌های ارزیابی، نشان‌دهنده ارزش‌ها، اولویت‌ها، استراتژی‌ها و چالش‌های سازمان هستند، شفافیت در آن‌ها به کارکنان نشان می‌دهد که هنجارها و استانداردهای سازمان چیست و مدیران سازمان از کارکنان چه انتظاراتی دارند (قربانزاده، ۱۳۹۲: ۴۰). به همین خاطر، با آگاهی قضات از انتظارات سازمان از آن‌ها، عملکرد آن‌ها بهبود پیدا می‌کند و می‌توانند به نحو شایسته از عملکرد خود دفاع کنند و قاعده قبح عقاب بلا بیان یا قانونی بودن در مقام نظارت بر قضات نیز جاری می‌گردد تا باعث بی‌عدالتی نسبت

به قضات نگردد. این مسأله در قوانین مختلف به اشکال گوناگون قابل مشاهده است؛ در بندهای الف، ب، پ و ت ماده ۲۴ آیین‌نامه نحوه بازرسی، نظارت و ارزشیابی رفتار و عملکرد قضات مصوب ۱۳۹۲/۳/۸، به ترتیب معیارهای «رعایت نزاکت و اخلاق و آداب اسلامی»، «حسن خلق با همکاران و ارباب رجوع»، «رعایت شأن قضایی» و «حسن شهرت» از شفافیت در تعریف و تشخیص برخوردار نیست. قانون «دستورالعمل تنظیم کارنامه قضایی» مصوب ۱۳۹۴/۳/۲۷ در ماده ۴، به شاخص‌هایی اشاره می‌کند که بر اساس آن، کارنامه قضایی تنظیم می‌شود؛ شاخص‌های رفتاری، قضایی و مدیریتی ذکر شده در این ماده مانند «رعایت نزاکت و اخلاق»، «رعایت شأن قضایی»، «رعایت استاندارد زمانی رسیدگی»، «مدیریت پرونده»، «توان پیگیری و رفع مشکلات و کاستی‌ها» و «برنامه‌ریزی و تدبیر در امور»، مجمل بوده و نیاز به تبیین بیشتری دارد. مثال دیگر که معیارها به صورت غیر شفاف و مجمل بیان شده است، «آیین‌نامه تعیین گروه‌های شغلی و ضوابط مربوط به ارتقاء گروه و تغییر مقام قضات» مصوب ۱۳۹۳/۶/۹ است که در ماده ۳، شرایط ارتقای پایه قضایی را ذکر کرده است؛ یکی از معیارهای ارتقای پایه قضایی، «عملکرد مناسب و رعایت شئون قضایی» است که در بند ج ذکر شده است؛ حال آن‌که مشخص نیست چه فعالیت‌هایی از سوی قضات، مصداق این عملکرد مناسب بود و متناسب با شئون قضایی است.

با شفافیت معیارها برای قضات و جامعه، مرجع ناظر نمی‌تواند به هر بهانه‌ای در کار قاضی دخالت کرده و وی را محکوم کند و این امر در حفظ استقلال قضات نقش به‌سزایی دارد؛ چرا که مطابق اصل یکصد و شصت و چهارم قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل آن، «قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به‌طور موقت یا دائم منفصل کرد»، اما برای تحقق اراده موجود در قانون اساسی از این اصل که همان حفظ امنیت شغلی قاضی و در نتیجه بستن راه اعمال فشار بر قاضی و حفظ استقلال وی است، باید معیارها و مصادیق نظارت و تخلف نیز شفاف شود؛ وگرنه این اصل در عمل ارزشی نداشته و متروک خواهد شد. به طور مثال، در بند ۶ ماده ۱۵ «قانون نظارت بر رفتار قضات» مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۷، یکی از تخلفاتی که برای قضات در نظر گرفته شده است، «رفتار خارج از نزاکت حین انجام وظیفه» است؛

حال آن‌که، این تخلف وضوح نداشته و مشخص نیست منظور از این رفتار چه بوده و معیارهای تشخیص آن چیست. مورد دیگر از عدم رعایت شفافیت معیارها، عبارت «خروج از بی طرفی» در بند ۴ ماده ۱۷ و «رفتار خلاف شأن قضایی» در بند ۶ ماده ۱۷ همین قانون است که مشخص نیست نحوه تحقق آن به چه شکل می‌باشد. در این راستا بسیاری از کشورها اقدام به تهیه کدهای رفتاری قضات کرده‌اند که از این طریق می‌توان بخشی از معیارها را که رفتار حرفه‌ای قضات تلقی می‌شوند، شفاف ساخت؛ برای مثال در آمریکا کدهای رفتاری به ابتکار کنفرانس قضایی در ۵ آوریل ۱۹۷۳ تدوین و به‌عنوان «کد رفتاری برای قضات ایالت متحده» معروف شد. سپس کنفرانس قضایی تغییراتی در آن اعمال کرد که آخرین اصلاحات مربوط به ۲۰۱۴ است (همتی و داوودی، ۱۳۹۶: ۲۸۹).

۳-۱-۲. عام و فراگیر بودن معیارها

منظور این است که رعایت آن‌ها محدود به نوع و شیوه خاصی از دادرسی یا قضات معینی نبوده و برخوردار از مناسبتی عام برای استفاده همه نظام‌های قضایی است (همتی و داوودی، ۱۳۹۶: ۲۸۰). این اصل صرفاً در رابطه با معیارها و استانداردهای مربوط به رفتار قضایی صادق است و پرواضح است که در رابطه با معیارهای دیگر همچون علم و مهارت‌های لازم، بسته به نوع دادگاه یا دادرس و همچنین پست مدیریتی یا صفی می‌تواند متفاوت باشد؛ حال آن‌که در بند ج ماده ۲۴ قانون «آیین‌نامه نحوه بازرسی، نظارت و ارزشیابی رفتار و عملکرد قضات»، دانش و مهارت قضایی، به تناسب می‌تواند متفاوت باشد، ولی در ماده به صورت کلی اشاره شده است.

۴-۱-۲. ارزش‌بنیان بودن معیارها

طبق این بایسته، استانداردها منطبق بر منابع ارزشی نظیر اخلاق، مذهب، حقوق طبیعی و فرهنگ بومی هستند و رابطه تنگاتنگی میان این استانداردها و ارزش‌ها و هنجارهای کلی حاکم بر جامعه وجود دارد (همتی و داوودی، ۱۳۹۶: ۲۸۱). معیارهای نظارت بر قضات برگرفته از ارزش‌های نهادینه‌شده در جامعه و مبانی نظام حکمرانی کشور است و قضات که خود نگهبانی برای حفظ ارزش‌های کشور می‌باشند، باید از هر شخص و نهادی معتقدتر و عامل‌تر به این ارزش‌ها باشند.

۵-۱-۲. عینی و سنجش‌پذیر بودن معیارها

منظور از عینی بودن معیارهای نظارت این است که یک معیار، قابلیت سنجش و ارزیابی به صورت بی طرفانه را داشته باشند و در ارزیابی آن‌ها نظرات و برداشت‌های شخصی مقام ناظر مؤثر نبوده یا حداقل تأثیر را داشته باشد؛ همچنین ارزیابی معیارها باید از طریق داده‌ها و شواهد قابل سنجش صورت گیرد. برای مثال ممکن است برخی مردمی بودن را از معیارهایی تأثیرگذار در ارزیابی قاضی بدانند؛ اما آیا مردمی بودن قابلیت ارزیابی دارد؟ ممکن است افراد مختلف، برداشت‌های متفاوتی را از مردمی بودن داشته باشند و این امر موجب تأثیر قابل توجه و غیر قابل اجتناب نظرات و برداشت‌های شخصی مقام ناظر در نتیجه ارزیابی می‌شود.

در خصوص عینی و قابل سنجش بودن معیارها، «اساسنامه جهانی قضات مصوب اتحادیه بین‌المللی قضات»^۱ مصوب ۱۹۹۹ و اصلاحی سال ۲۰۱۷، در ماده (۷-۱) معتقد است که: «اقدامات اداری و انضباطی نسبت به قضات باید به گونه‌ای سازمان‌دهی شود که استقلال واقعی قضات را به خطر نیندازد و فقط به ملاحظات عینی و مرتبط توجه شود»^۲؛ این در حالی است که در بند ۶ ماده ۱۷ قانون «نظارت بر رفتار قضات»، معیار خلاف شأن قضات در نظر گرفته شده و در تعریف این معیار در تبصره ماده ۱۷، ارتکاب جرایم را خلاف شأن قضات دانسته است یا رفتارهایی که توسط قضات مذموم دانسته شود که در تعریف سنجه اخیر در آیین نامه این قانون که در سال ۱۳۹۲ صادر شده است، آن را هر رفتاری می‌داند که باعث «تخفیف جایگاه قاضی یا ایجاد بدبینی یا بی‌اعتمادی مردم نسبت به دستگاه قضایی گردد»؛ که هر دوی این تعاریف برای شناخت معیار «خلاف شأن قضات»، مشخص نبوده و قابل سنجش و اندازه‌گیری نیست. این ویژگی در «آیین نامه نحوه بازرسی، نظارت و ارزشیابی رفتار و عملکرد قضات» مصوب ۱۳۹۲/۳/۸ و ماده ۴ «دستورالعمل تنظیم کارنامه قضایی» نیز رعایت نشده است. به طور مثال، «حسن شهرت»، «حسن خلق» و موارد این چنینی، به راحتی قابل اندازه‌گیری نبوده و نمی‌توان قضات را متناسب

1. The universal charter of the judge

2. The administration of the judiciary and disciplinary action towards judges must be organized in such a way, that it does not compromise the judge's genuine independence, and that attention is only paid to considerations both objective and relevant

با آن‌ها ارزیابی کرد و جزء مواردی هستند که در حالات مختلف می‌تواند سنجش خاص خود را در پی داشته باشد.

۲-۲. بایسته‌های حاکم بر فرایند نظارت بر قضات

علاوه بر بایسته‌های حاکم بر معیارهای نظارت، فرایند نظارت نیز به‌عنوان دومین رکن نظارت باید از اصول و استانداردهای ویژه‌ای پیروی کند تا موجب خدشه به استقلال قضات نشود. منظور از فرایند نظارت، فرایند کسب اطلاعات از میزان انطباق عملکرد قاضی با معیارهای تعیین‌شده است که باید به صورت مستمر انجام گیرد. در ادامه به بررسی این اصول پرداخته می‌شود.

۱-۲-۲. قانونی و شفاف بودن

فرایند نظارت بر قضات نیز همانند معیارهای نظارت، می‌بایست کاملاً شفاف و مبتنی بر قوانین و مقررات معتبر باشد. به عبارت دیگر، در نظارت بر قضات، ارزیابی و نظارت غیر رسمی (تصور مدیران از چگونگی انجام وظایف توسط کارکنان و متأثر از فرایندهای سیاسی و روابط شخصی) (اورعی‌یزدانی، ۱۳۸۲: ۱۰۰)؛ در مقابل، ارزیابی و نظارت رسمی جایگاهی ندارد؛ این در حالی است که در بند ۲ ماده ۱۱ «قانون نظارت بر رفتار قضات»، یکی از وظایف و اختیارات دادسرا، «نظارت مستمر بر عملکرد قضات، ارزشیابی آنان و تحقیق در اعمال و رفتار منافعی با حیثیت و شأن قضایی با رعایت حریم خصوصی آنان» می‌باشد که با بررسی این اختیار، مشخص می‌شود که رعایت این مسأله نه تنها به وضوح و شفافیت بیان نشده که نیازمند نظارت بر چه مواردی می‌باشد، بلکه ممکن است که حقوق قانونی قضات نیز با این اختیارات، نادیده انگاشته شود. در بند ۴ همین ماده نیز قید «خدمات علمی و عملی» شفاف نبوده و می‌تواند به سوء استفاده از جایگاه قضات منجر شود.

۲-۲-۲. نقش داشتن قضات در تعیین معیارها

نکته قابل توجه این است که باید در تعیین معیارهای نظارت بر قضات، قضات نقش داشته باشند؛ زیرا از سویی، اصل نظارت و تعادل^۱ موجب خواهد شد که قدرت با قدرت مقابل خنثی شود؛ به عبارت دیگر، قدرت و اراده مقامات قوه قضاییه که خود ناظر بر قضات می‌باشند و تعیین معیارها میزان اختیارات آن‌ها در نظارت بر

1. Check and balance

قضات را نیز تعیین می‌کند، با قدرت و اراده قضات که موضوع این نظارت می‌باشند با یکدیگر به تعادل رسیده و معیارهایی عادلانه وضع خواهد شد. از سوی دیگر، «اگر کارکنان در تعیین شاخص‌ها سهم نداشتند و احساس کنند که به آن‌ها بی‌توجهی شده است، برخلاف مقصود مدیریت عالی، به شاخص‌ها واکنش نشان خواهند داد و موجب تضعیف خدمات تمامی زمینه‌ها خواهند شد» (ناصرشیرالاسلامی و رضوان، ۱۳۹۲: ۶۳).

۲-۲-۳. حفظ حرمت، عزت و شأن قضات

یکی از شرایط اساسی تضمین و تقویت استقلال قضایی حفظ حرمت، عزت و شأن قضات در کلیه فرایندهای ناظر بر قضات است (حبیب‌زاده و دیگران، ۱۳۸۹: ۳۸) که از مهم‌ترین این فرایندها، فرایند نظارت بر قضات است؛ بنابراین در هرگونه بازرسی و نظارت باید بر حفظ احترام قضات تأکید کرد و برای نقض آن ضمانت اجراهای متناسب تعیین کرد. نمونه‌ای از این معیار را می‌توان در ماده ۱۷ «آیین‌نامه نحوه بازرسی، نظارت و ارزشیابی رفتار و عملکرد قضات» مشاهده کرد؛ هرچند ضمانت اجرای عدم رعایت مشخص نشده است. در «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت بر رفتار قضات» مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۵ نیز به رعایت شؤون قضایی اشاره شده است، ولی در آنجا نیز ضمانت اجرای عدم رعایت آن، پیش‌بینی نگردیده است.

۲-۲-۴. عدم انحصار در مسؤول مستقیم

در مورد این موضوع که چه کسی باید جمع‌آوری اطلاعات را انجام دهد، افراد مختلفی از جمله سرپرست مستقیم، سرپرست مافوق سرپرست مستقیم، همکاران هم‌رده، کارمندان زیردست، نظارت کمیته‌ای و نظارت ترکیبی و ... پیشنهاد شده‌اند، اما در رابطه با قضات، جمع‌آوری اطلاعات نباید منحصرأً توسط مسؤولان مستقیم و سرپرستان مسؤولان مستقیم انجام شود. هرچند در این روش سرپرست به آسانی قادر به ارزیابی مستقیم عملکرد مرئوس خویش بوده و هزینه‌های نظارت کاهش می‌یابد، اما به دلیل امکان دخالت سلیقه شخصی (قادرپناه و دیگران، ۱۳۹۳: ۳۱) و در نتیجه خدشه بر استقلال قاضی، این روش مناسب دستگاه قضایی و نظارت بر قضات نیست و بهتر است که از ارزیابان متعدد و متفاوت که به روش جمع‌آوری اطلاعات سیصد و شصت درجه شناخته می‌شود بهره گرفت.

۵-۲-۲. استفاده از اطلاعات دقیق و منصفانه

فرایند نظارت در کلیه سازمان‌ها باید با استفاده از اطلاعات دقیق و منصفانه باشد (قربانزاده، ۱۳۹۲: ۴۶)، اما این امر در رابطه با نظارت در دستگاه قضایی و به ویژه در نظارت بر قضات، از اهمیت دوچندان برخوردار است. فرایند نظارت باید مبتنی بر اطلاعات دقیق بوده و از وزن‌دهی به اطلاعات غیر دقیق و مبتنی بر حدس و گمان اجتناب کرده و تلاش نمود که خطاهای فرایند نظارت مثل گناه ناشی از مشارکت،^۱ گزینشی عمل کردن،^۲ خطای کلیشه‌ای،^۳ بازی سرزنش،^۴ اثر همانندی^۵ و مانند این‌ها به حداقل ممکن رساند؛ از این رو، در ماده ۱۵ «آیین‌نامه نحوه بازرسی، نظارت و ارزشیابی رفتار و عملکرد قضات» مقرر شده است که هیأت پنج نفره پس از بررسی آمار عملکرد هر یک از قضات، درباره توان قضایی آنان اظهار عقیده می‌نماید. در ماده ۱۶ این آیین‌نامه نیز، تحقیق از مسؤولان محلی و افراد موثق به منظور ارزیابی قضات پیش‌بینی شده است. در ماده ۲ «دستورالعمل تنظیم کارنامه قضایی» در خصوص مبادی کسب اطلاع برای «معاونت نظارت و ارزشیابی»، منابعی مقرر شده است.

۳-۲-۲. بایسته‌های حاکم بر مرجع نهایی تصمیم‌گیر در نظارت بر قضات

یکی از مهم‌ترین مباحث در رابطه با نظارت بر قضات، مرجع تصمیم‌گیر نهایی در رابطه با اطلاعات جمع‌آوری شده از عملکرد قضات است. اگر همه مراحل و اصول بیان‌شده در معیارها و فرایند نظارت رعایت شود و مرجع مناسب در مرحله ارزیابی اطلاعات و تصمیم‌گیری در این رابطه وجود نداشته باشد، قطعاً استقلال قضات به خطر خواهد افتاد. در کشورهای مختلف نهادهای مختلفی این امر را بر عهده دارند، اما برای عدم خدشه بر استقلال قضات، رعایت اصولی در تعیین و رسیدگی‌های این

۱. عملکرد عالی یک فرد تحت تأثیر همکاری و دوستی فرد با یک گروه با عملکرد ضعیف، به صورت ضعیف تلقی می‌شود (گنجعلی و رضاییان، ۱۳۹۰: ۱۷۵).
۲. تمایل مدیر به اقدام‌های گزینشی بر اساس تمایلات خود (گنجعلی و رضاییان، ۱۳۹۰: ۱۷۵).
۳. تمایل به تعمیم ویژگی‌های میان اعضای گروه و بی‌توجهی به تفاوت‌های فردی (گنجعلی و رضاییان، ۱۳۹۰: ۱۷۶).
۴. سرزنش کارکنان به دلیل عملکرد ضعیف بدون بررسی علل عملکرد ضعیف که منجر به تکرار سرزنش در قالب یک چرخه می‌شود (گنجعلی و رضاییان، ۱۳۹۰: ۱۷۶).
۵. تمایل به دادن امتیاز بالا به کسانی که به خود ارزیاب شبیه است (گنجعلی و رضاییان، ۱۳۹۰: ۱۷۶).

مرجع ضروری است که در ادامه می‌آید.

۱-۳-۲. عدم مداخله دیگر قوا

یکی از زیرشاخه‌های اصل استقلال قضایی در معنای عام، استقلال نهادی قوه قضاییه است که در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله اصول پنجاه و هفتم و یکصد و پنجاه و ششم بر آن تأکید شده است. این اصل بیان‌گر این مهم است که در تنظیم روابط بین قوا و تعادل قدرت، نباید به گونه‌ای عمل کرد که قوه قضاییه تحت فشار و نفوذ دیگر قوا قرار گیرد. از آنجایی که مهم‌ترین ارکان قوه قضاییه نیز قضات می‌باشند؛ بنابراین مقررات مرجع تصمیم‌گیر نهایی در نظارت بر قضات باید به گونه‌ای باشد که مداخله قوای دیگر در این موضوع غیرممکن شود.

۲-۳-۲. جمعی بودن تصمیم‌گیری

اگر تصمیم‌گیری به یک فرد سپرده شود موجب قدرت بی‌حد و حصر وی خواهد شد و با توجه به اصل خثی سازی قدرت با قدرت، بهتر است که در درون قوه قضاییه نیز یک نفر به تنهایی تصمیم‌گیر و تعیین‌کننده نباشد تا امکان اعمال ملاحظات سیاسی و نظرهای شخصی در رابطه با قضات منتفی شود یا کاهش یابد (حبیب‌زاده و دیگران، ۱۳۸۹: ۳۵). از این رو، در تبصره ۱ ماده ۳ «دستورالعمل تنظیم کارنامه قضایی»، یکی از اعضای هیأت بازرسی از واحد دیگر انتخاب می‌شود تا توازن لازم برقرار شود.

۳-۳-۲. عدم تصمیم‌گیری توسط مسؤول مستقیم

با توجه به این که مسؤول مستقیم قضات همواره در ارتباط با قضات می‌باشد و ممکن است نظر قاضی با سرپرست مستقیم خود در تعارض باشد، در صورتی که وی از مسؤولان تصمیم‌گیر در رابطه با نتایج ارزیابی و نظارت قاضی باشد، امکان اعمال فشار بر قاضی بسیار زیاد خواهد بود و این امر موجب خدشه بر استقلال قاضی است؛ بنابراین مسؤول مستقیم قاضی نباید عضو مرجع تصمیم‌گیری در مورد وی باشد.

۴-۳-۲. مستقل و بی‌طرف بودن مرجع تصمیم‌گیر

همان‌طور که استقلال قضایی در کلیه دادگاه‌ها یکی از اصول دادرسی عادلانه است، این امر در رابطه مرجع تصمیم‌گیر نهایی در مورد نظارت بر قضات نیز صادق

است و باید از سوی یک نهاد کاملاً مستقل و بی طرف که رسیدگی بر اساس قانون را تضمین می کند، صورت گیرد (میرحسینی، ۱۳۹۹: ۱۶۱)؛ حال آن که، وفق بند الف ماده ۴ «آیین نامه تعیین گروه های شغلی و ضوابط مربوط به ارتقا گروه و تغییر مقام قضات» ترفیع پایه قضایی موکول به پیشنهاد یا درخواست از جانب مقام مافوق شده است که در تعارض با اصل یادشده است.

۵-۲. تصمیم گیری بر اساس دلایل معتبر و متقن

از بررسی های انجام شده در رویه قضایی محاکم بین المللی مستفاد این است که دادگاه های بین المللی کیفری در مورد احراز نقض بی طرفی و استقلال، با احتیاط و وسواس زیادی برخورد می کنند و مهم ترین معیار را تشخیص «ناظر متعارف کاملاً آگاه» قرار می دهند و به طور کلی اصل بر بی طرفی و استقلال است، مگر این که دلایل معتبری خلاف آن موجود باشد (توحیدی و رشیدی، ۱۳۹۵: ۲۳). به نظر می رسد این اصل باید در رابطه با مرجع تصمیم گیر نهایی در نظارت بر قضات دادگاه های داخلی نیز حاکم باشد؛ زیرا در صورت تصمیم گیری بر اساس اطلاعات مشکوک و مورد تردید در مورد قضات، هیچ گونه امنیت شغلی و در نتیجه استقلالی برای آنها قابل تصور نخواهد بود.

۶-۳-۲. شفافیت

یکی از پرسش های مطرح در اقدامات انضباطی این است که آیا قوه قضاییه مجاز است خود مسائل انضباطی و نظارتی بخش قضایی را انجام دهد؛ آیا این روش منجر به این خطر نخواهد شد که قوه قضاییه نسبت به قضات که همکار هستند، اغماض و تخفیف داشته باشد؟ طرح های مختلفی برای تدابیر انضباطی در دستگاه قضایی و نیز توافق اندکی نیز در مورد این که کدام یک از این طرح ها بهتر عمل می کند وجود دارد. هرگونه آیین دادرسی که بخواهد مورد استفاده قرار گیرد، باید طوری موازنه شود که ضمن حفظ استقلال قضایی، موجبات پاسخ گویی و انضباط قضات را فراهم سازد. چنین رویه ای مستلزم شفافیت خواهد بود تا اعتماد عموم را جلب کند (جاوید و شاه مرادی، ۱۳۹۴: ۱۴).

برآمد

۱- اصل استقلال قاضی نفی‌کننده امکان نظارت بر قضات نیست و نظارت بر قضات نیز در ذات خود نقض‌کننده استقلال قاضی نمی‌باشد. این دو اصل به شرط رعایت اصول صحیح نظارت بر قضات، مکمل یکدیگر در تحقق نظام عادلانه دادرسی می‌باشند و با توجه به این رابطه، باید در کلیه مراحل و ارکان نظارت (تعیین معیارهای نظارت بر قضات، فرایند و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و مرجع نهایی تصمیم‌گیر در نظارت بر قضات) اصل استقلال قاضی همواره مورد توجه قرار گیرد و این مراحل و ارکان به گونه‌ای تنظیم گردد که حداقل لطمه و خدشه به اصل استقلال قضات وارد شود.

۲- در تعیین معیارهای نظارت بر قضات و سنجه‌های این معیارها باید توجه داشت که این معیارها جامع و مانع، شفاف، عام و فراگیر، ارزش‌بنیان، عینی و سنجش‌پذیر باشد و در تعیین آن‌ها قضات از نقش مؤثری برخوردار باشند و فرایند نظارت بر قضات نیز قانونی، شفاف، با استفاده از اطلاعات دقیق و منصفانه باشد، توأم با رعایت حرمت، عزت و شأن قضات و تنها مرجع جمع‌آوری و کسب اطلاعات مسئول مستقیم قاضی نباشد و در نهایت مرجع تصمیم‌گیر نهایی که وظیفه ارزیابی اطلاعات و تصمیم‌گیری مبتنی بر این اطلاعات را دارد، مرجعی مستقل، بی‌طرف، مصون از دخالت سایر قوا و مسئول مستقیم قاضی باشد و تصمیم‌گیری در آن به صورت جمعی و مبتنی بر دلایل معتبر و متقن و در فرایندی شفاف انجام گیرد.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * آخوندی، محمود (۱۳۸۴)، *آیین دادرسی کیفری*، جلد چهارم، چاپ نخست، تهران: مجد.
- * آزمایش، رسول (۱۳۸۰)، «آسیب‌شناسی حقوقی استقلال قاضی و دستگاه قضایی»، *مجله وکالت*، سال سوم، شماره ۹.
- * احمدی، مرتضی (۱۳۷۶). *ساختار نظارتی در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران* مجموعه مقالات نظارت و بازرسی، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- * اخوان‌کاظمی، بهرام (۱۳۹۲)، *نظارت در نظام اسلامی*، چاپ نخست، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- * امیری، علی و طهماسبی، جواد و پاکزاد، بتول (۱۴۰۲)، «کاربرد اصل مساوات در تضمین دادرسی بی‌طرفانه کیفری»، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره ۸۷، شماره ۱۲۱.
- * انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۸)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان.
- * اورعی‌یزدانی، بدرالدین (۱۳۸۲)، «مروری انتقادی بر ارزیابی عملکرد و نحوه اعمال آن در سازمان‌ها با تأملی بر برخی از سازمان‌های ایران»، *مجله کمال مدیریت*، سال دوم، شماره ۲ و ۳.
- * پورحسین شقلان، شکور (۱۳۸۶)، «استقلال قضایی از منظر اسناد بین‌الملل با نگاه به حقوق داخلی»، *مجله قضاوت*، سال پنجم، شماره ۴۹.
- * تقوی دامغانی، سیدرضا (۱۳۹۳)، *نگرش بر مدیریت اسلامی*، چاپ چهارم، تهران: سازمان تبلیغات اسلامی.
- * توحیدی، احمدرضا و رشیدی، مهناز (۱۳۹۵)، «استقلال و بی‌طرفی رسیدگی‌های قضایی در نظام کیفری بین‌المللی»، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره ۸۰، شماره ۹۵.
- * جاوید، محمدجواد و عصمت شاه‌مرادی (۱۳۹۴)، «تعهد رسانه در قبال شفافیت قضایی»، *پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۶، شماره ۴۷.
- * جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، *ترمینولوژی حقوق*، چاپ نوزدهم، تهران: گنج دانش.
- * حبیب‌زاده، محمدجعفر و قاسم، کرامت و شهبازی‌نیا، مرتضی (۱۳۸۹)، «استقلال

قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۴، شماره ۴.

* خندانی، وحید و عامری‌نیا، محمدباقر و کریمی، قوام (۱۳۹۷)، «استقلال قضایی در حقوق ایران و انگلیس»، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، دوره ۱۱، شماره ۴۱.

* دادگر، داوود (۱۳۸۰)، «مبانی بازرسی و تهیه گزارش‌های ویژه نظارتی»، فصل‌نامه دیده، شماره ۱۳.

* دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، لغت‌نامه دهخدا، جلد چهاردهم، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.

* دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، فرهنگ متوسط دهخدا، جلد نخست، چاپ نخست، تهران: دانشگاه تهران.

* دهقانی، علی (۱۳۸۸)، «استقلال قاضی در نظام قضایی ایران در پرتو تحولات قانون‌گذاری»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۸، شماره ۱۵.

* روستایی‌حسین‌آبادی، یاسر و علی‌نژاد، احمد (۱۳۹۵)، «استقلال قضایی پیش شرط داوری عادلانه (مطالعه تطبیقی قانون اساسی ایران و فرانسه)»، مطالعات حقوق بشری، دوره پنجم، شماره ۱۱.

* سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰)، گزارش نظارت سال اول اجرای برنامه سوم توسعه، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

* صالحی، فیض‌الله و پارسا، سیروس (۱۳۹۷)، «ارزیابی و تحلیل اصول حاکم بر شاخص‌های نظارت قضایی در حقوق شهروندی»، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره ۴، شماره ۱.

* علیپور، محمدعلی و موسوی‌مجاب، سیددرید و موالی‌زاده، سیدباسم (۱۴۰۱)، «استقلال نهاد تحقیق از نهاد تعقیب کیفری در نظام حقوقی ایران و لبنان»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۸.

* عمید زنجان، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۶)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.

* قادرپناه، فربرز و بهدادفر، محمدرسول و شیخ‌علی، علیرضا (۱۳۹۳)، «آسیب‌شناسی

نظام مدیریت عملکرد ارتش جمهوری اسلامی ایران»، مجله مدیریت نظامی، سال چهاردهم، شماره ۵۶.

* قدسی، محمد (۱۳۷۱-۱۳۷۲)، نظارت در نظام اداری اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران.

* قربانزاده، منصور (۱۳۹۲)، «مدیریت عملکرد کارکنان»، کار و جامعه، سال بیست و دوم، شماره ۱۶۰.

* گرجی ازندریانی، علی اکبر و رحمتی فر، سمانه (۱۳۹۶)، «استقلال قضایی به مثابه پیش شرط توسعه حقوق شهروندی»، جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره ۱.
* گنجعلی، اسدالله و رضاییان، علی (۱۳۹۰)، مدیریت عملکرد چستی چرای و چگونگی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

* مسعودیان، مصطفی (۱۳۹۸)، «تحلیل فقهی حقوقی شاخصه‌های عدالت قضایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۵.

* معین، محمد (۱۳۸۵)، فرهنگ فارسی معین، جلد نخست، چاپ بیست و سوم، تهران: امیرکبیر.

* معین، محمد (۱۳۸۶)، فرهنگ فارسی معین، جلد دوم، چاپ چهارم، تهران: آدنا.
* میرحسینی، وحید (۱۳۹۹)، «بررسی نقش عوامل مستقیم و غیرمستقیم احساس عدالت قضایی در ارتقاء امنیت عمومی جمهوری اسلامی ایران»، فصل نامه علمی امنیت ملی، سال ۱۰، شماره ۳۷.

* ناصر شیخ الاسلامی، معصومه و رضوان، مهدی (۱۳۹۲)، «پایه سازی نظام مدیریت عملکرد»، نشریه کار و جامعه، سال بیست و دوم، شماره ۱۵۶.

* وفاقی، داریوش (۱۳۷۷)، «نظارت انتظامی بر دستگاه قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۶۲، شماره ۲۲.

* ویژه، محمدرضا و محمدی کشکولی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین اصل بی طرفی قضایی در نظام بین الملل و حقوق ایران»، دیدگاه های حقوق قضایی، دوره ۲۳، شماره ۸۴.

* هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۳)، حقوق بشر و آزادی های اساسی، چاپ سوم، تهران:

میزان.

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

* یآوری، اسدالله و تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۵)، «نظام پاسخگویی قوه قضاییه و نسبت آن با استقلال این قوه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۰، شماره ۹۵.

ب. عربی

* سید رضی، محمد بن حسین (۱۴۱۴ ق)، نهج البلاغه (للصبحی صالح)، قم: هجرت.

پ. انگلیسی

* Collin, p. (2014). **Dictionary of Law**, Fourth Edition: Bloomsbury Publishing.

* International Association of Judges (2017), **The universal charter of the judge**, adopted by the IAJ Central Council in Taiwan on November 17th, 1999, Updated in Santiago de Chile on November 14th, 2017

* Office of the high commissioner for human rights and international bar association (2003), **Human rights in the administration of justice: a manual on human rights for judges, prosecutors and lawyers**, New York and Genova: United nations.

* judicial group on Strengthening judicial integrity (2001), **The Bangalore draft code of judicial conduct 2001**, adopted by the judicial group on Strengthening judicial integrity, as revised at the round table meeting of chief justices held at the peace palace, The Hague, November 25-26, 2002

* United Nations (UN), **Basic principles on the independence of the judiciary**, adopted by the seventh United Nations congress on

the prevention of crime and the treatment of offenders held at Milan, endorsed by general assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

* United Nations (UN), **Universal declaration of human rights**, Adopted by the United Nations general assembly in Paris on 10 December 1948.

* United Nations (UN), **International Covenant on Civil and Political Rights**, Adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966.

