

چه فرق است بین قوه قضائیه با وزارت دادگستری؟!



علیرضا جاجرمی
مشاور وزارت دادگستری

در ساختار جمهوری اسلامی ایران، وزیر (وزارت) دادگستری به‌عنوان «مسئول» کلیه مسائل مربوط به روابط بین قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه، زیرمجموعه قوه مجریه بوده و عملاً از اعضای هیأت دولت محسوب می‌شود. شیوه بدیع انتخاب وزیر دادگستری از یک سو و قرارگرفتن وی در مثلث قوای سه گانه از سوی دیگر باعث شده که بین وزیر دادگستری با سایر وزرا تفاوت‌هایی وجود داشته باشد که مهم‌ترین آن ارتباط فراوان وزارت دادگستری با قوه قضائیه به جای قوه مجریه است. به این دلیل در اصل یکصد و شصتم قانون اساسی «قوه قضائیه» برای مأموریت‌های محوله وزارت دادگستری محور قرار گرفته و نه دو قوه دیگر. (وزیر دادگستری از میان کسانی که توسط رئیس قوه قضائیه به رئیس‌جمهوری پیشنهاد می‌شوند، انتخاب و برای اخذ رأی اعتماد به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شود. رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استنادی غیر قضات را به وزیر دادگستری (به‌عنوان عضوی از کابینه و هیأت دولت) تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود).

احتمالاً انتخاب عنوان یا تیترا این یادداشت توسط نگارنده برای دو گروه از خوانندگان محل سؤال و عجیب به نظر برسد!

اول کسانی که از تفاوت این دو نهاد در ساختار نظام اطلاع دقیق دارند و آن را بدیهی می‌دانند و دوم برای کسانی دیگر که تاکنون از تفاوت آنها اطلاعات درست و دقیقی نداشته‌اند و حتی این دو نهاد را یک مجموعه قلمداد می‌کرده‌اند.

اما همان‌گونه که در درسی سیر تحولی پرفراز و نشیبی در سرزمین ایران داشته، مبانی فکری و ایجاد وزارت دادگستری بعد از انقلاب اسلامی و سابقه‌اش در مدت تغییرات ساختاری دچار مباحث زیادی بوده که در عین اطلاع و دانستن عده زیادی، خیلی‌های دیگر به دلایل مختلف از جمله عدم دسترسی به منابع مکتوب و همچنین ترویج معنای مصطلح آن (دادگستری) و ذهنیت‌های رواج یافته در بین مردم همچنان مبهم است، حتی با وجود انفساریه‌های مقام‌های قضایی و نظریه‌های شورای نگهبان هرچند پاره‌ای از ابهامات در خصوص جایگاه و صلاحیت‌های وزیر دادگستری را بر طرف کردند اما همچنان موضوع از شفافیت لازم و قانع کننده در ساحت واقعیت‌های اجرایی برخوردار نیست.

نویسنده بواسطه حضور و اشتغال چندین ساله در این دو مجموعه با افراد مختلفی مواجه شده است که با اساساً این تفاوت را مطلع نبودند (حتی قوه قضائیه و وزارت دادگستری را یک مجموعه و یک نهاد قلمداد کرده) یا وزارت دادگستری را در رأس (ستاد) دادگستری‌های کشور قلمداد می‌کردند و مواجه بودیم و هستیم با عده‌ای دیگر که این سؤال را مطرح می‌کردند که: در ساختار فعلی نظام قضایی ایران با وجود قوه قضائیه، چه علت و اهمیتی بر شکل‌گیری و وجود وزارت دادگستری است و برعکس؟

نکته قابل توجه اینکه این ابهام در بسیاری از کارکنان دادگستری‌ها و تعداد قابل توجهی از مسئولان کشوری و حتی مقامات خارجی که به کشورمان سفرهای رسمی داشته‌اند و همچنین برای مردم عادی نیز مطرح و محل بحث بوده است. مدت کوتاهی است که از انتصاب ریاست جدید قوه قضائیه می‌گذرد و طی چند روز آینده هم احتمال تغییرات در سطوح مدیریتی هم در قوه قضائیه وجود دارد و هم احتمال انتخاب وزیر دادگستری جدید به‌عنوان عضوی از کابینه دولت سیزدهم (قوه مجریه) مطرح است.

اما در اذهان افراد زیادی هنوز تفاوت این عناوین (رئیس قوه قضائیه و وزیر دادگستری) و بالطبع تفاوت این دو نهاد (مأموریت‌ها، جایگاه، کارکرد، ساختار و تشکیلات زیر مجموعه آنها) به روشنی تفهیم نشده است.

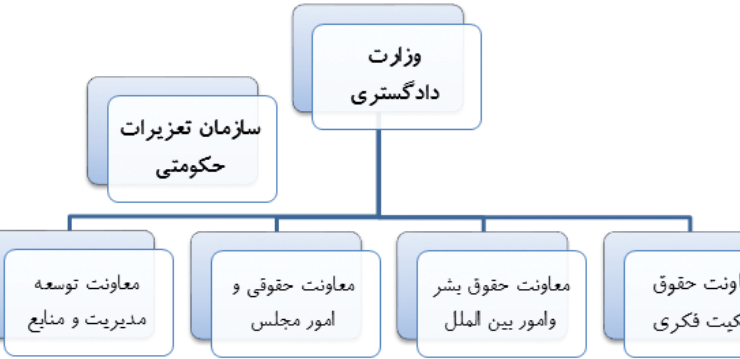
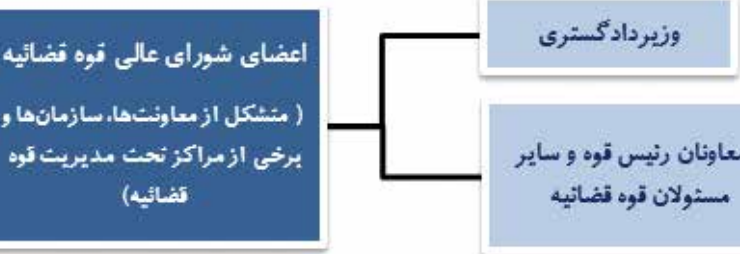
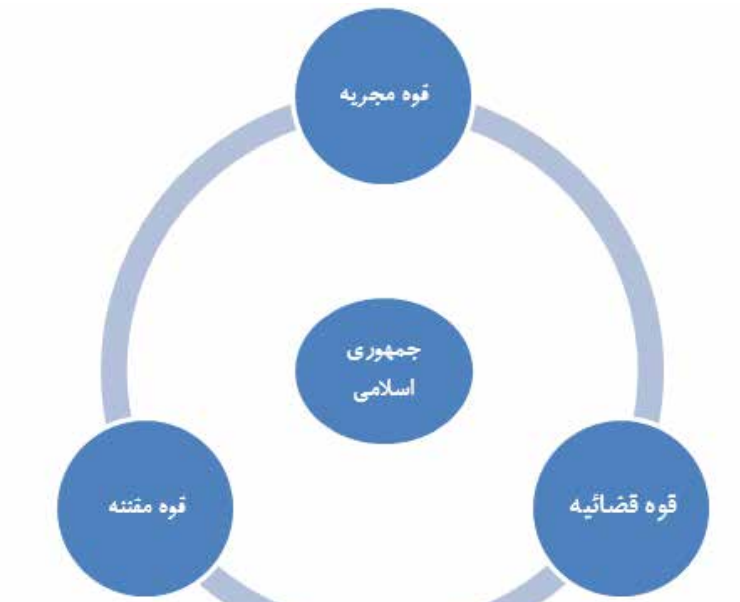
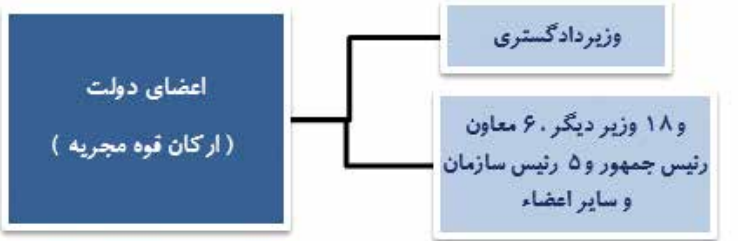
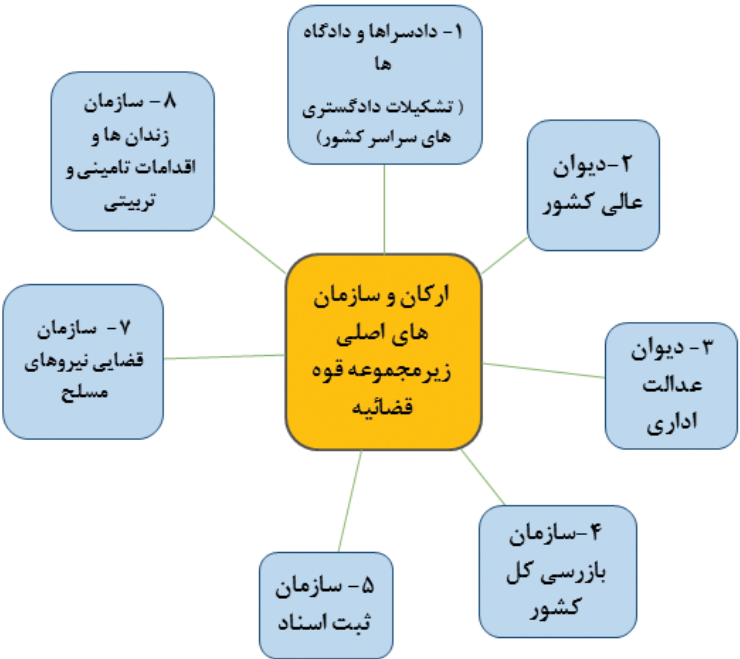
دو نهاد قوه قضائیه و وزارت دادگستری در نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران، مولود پس از انقلاب اسلامی و برآمده از اصول قانون اساسی هستند؛ که در سیر تطوری و اقتضایی به‌وجود آمده‌اند. این دو نهاد متفاوت، با ماهیت، کارکرد، ساختار و اهداف متفاوتی شکل یافته‌اند و مشغول انجام فعالیت می‌باشند. هرچند تفاوت‌های ساختاری بین این دو نهاد وجود دارد اما مهم‌ترین رکن تفاوت آنها را باید فلسفه ایجادشان و در تمایز بین مأموریت آنها بر شمرده، که در حقیقت زمینه ساز شکل‌گیری سایر وجوه تفاوت می‌گردد. قوه قضائیه به‌عنوان مرجع رسمی تظلمات و شکایات جامعه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از قوای مستقل شناخته شده است، (اصل ۱۵۶ قانون اساسی). این در حالی است که وزارت دادگستری مطابق قانون اساسی (اصل ۱۶۰ قانون اساسی) جزو ارکان حاکمیت دولت و ساختار قوه مجریه به شمارآمده که تحت شرایط ویژه‌ای همچون تعریف وظایف محدود قانونی و مأموریتی، نحوه گزینش وزیر دادگستری به‌طور استثنایی در قیاس با سایر اعضای هیأت دولت، فعالیت می‌نماید.

الف) درباره قوه قضائیه:

قوه قضائیه به عنوان یکی از اضلاع سه‌گانه ارکان حکومت از قدیم (در جوامع مختلف) مورد توجه بوده است. بیان نظری و دقیق توجیه تفکیک قوا که در قوانین اساسی اکثر کشورهای جهان تجلی یافته است، ناشی از آرای جان لاک و نیز نظریات منتسکیو در قرن هجدهم است. به نظر منتسکیو، برای حفظ آزادی و امنیت فردی و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت، قوای سه‌گانه تقنینی، اجرایی و قضایی باید از هم متمایز و جدا باشند و این قوا به نحوی در برابر هم باشند که در عین چرخش امور کشور، امکان تجاوز و تعدی از جانب هیچ کدام از آنها وجود نداشته باشد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بویژه اصل ۵۷ آن، ذکر شده است که:

■ **ب) درباره وزارت دادگستری:**
ب-۱- جایگاه وزارت دادگستری:



وزارت دادگستری از وزارتخانه‌هایی است که مشخصاً در قانون اساسی به آن اشاره شده است و وزیر دادگستری تنها وزیری است که طی فرایندی خاص با نظر سه قوه، تعیین شود. قانون اساسی برای ساختار قوه قضائیه (نظام قضایی)، افزون بر رئیس قوه، شخصی را به عنوان وزیر دادگستری به عنوان رابط بین قوه قضائیه و دو قوه دیگر در نظر گرفته است. با ملاحظه و بررسی از اصل ۱۶۰ قانون اساسی که طبق آن وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را برعهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس‌جمهوری پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌شود، تعبیری جدید از وظایف وزیر دادگستری در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی را شاهد هستیم.

لازم به ذکر است که در ساختار نظام جمهوری اسلامی، وزارت دادگستری در قوه مجریه گنجانده شده و زیرمجموعه دولت است و نه قوه قضائیه.

در اصل ۱۶۰ قانون اساسی، وظایف وزیر دادگستری مورد تصریح قرار گرفته و علاوه بر آن اصل، در سال ۱۳۹۴ نیز قانون مشخصی با عنوان قانون نحوه اجرای بخشی از اصل ۱۶۰ قانون اساسی به تصویب رسیده است. مطابق این قانون، وزیر دادگستری وظایف متعددی را در ارتباط با سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه برعهده دارد.

وزیر دادگستری علاوه بر هیأت دولت در «شورای عالی قوه قضائیه» نیز عضویت دارد. خردادماه ۱۳۹۴ «قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم قانون اساسی» برای اجرا به وزارت دادگستری ابلاغ کرد.

این قانون، وظایف و اختیارات وزیر دادگستری را تبیین می‌کند. متن این قانون به شرح زیر است: «قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم (۱۶۰) قانون اساسی»

ماده ۱- وزیر دادگستری از میان کسانی که توسط رئیس قوه قضائیه به رئیس‌جمهوری پیشنهاد می‌شوند انتخاب و برای اخذ رأی اعتماد به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شود.

ماده ۲- وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوای مجریه و مقننه را برعهده دارد و از این حیث عهده‌دار امور زیر است:

الف- ارائه لوایح قضایی تهیه شده توسط رئیس قوه قضائیه به دولت و پیگیری تصویب آنها ب- دفاع از لوایح قضایی در مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر در مورد طرح‌های مربوط به قوه قضائیه مطابق نظر ریاست قوه قضائیه، هماهنگی لازم جهت پاسخگویی به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و همکاری جهت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی درخصوص مسائل مربوط به قوه قضائیه

پ- پیگیری کلیه امور راجع به بودجه، نیروی انسانی و مسائل اداری مربوط به قوه قضائیه در هیأت وزیران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی

ت- هماهنگی در امور بین‌الملل درخصوص تنظیم قراردادهای همکاری و معاضدت قضایی، استرداد مجرمان، انتقال محکومان و امضای اسناد و اجرای مفاد آنها با رعایت اصول قانون اساسی و نظر رئیس قوه قضائیه تبصره- اختیارات مندرج در این ماده مانع از اعمال وظایف و اختیارات قانونی رئیس قوه قضائیه نیست.

ماده ۳- آن بخش از برنامه‌های قوه قضائیه و نیازهای مالی این قوه و سایر اموری که منوط به تصویب هیأت وزیران است، پس از تأیید رئیس قوه قضائیه از طریق وزیر دادگستری به هیأت اطلاع و با رعایت استقلال قضات، پاسخ دهد.

ماده ۵- مسئولان واحدهای مختلف قوه قضائیه موظفند به‌منظور پاسخگویی وزیر به سؤال‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ارتباط با روابط قوه قضائیه با قوای دیگر و اجرای مسئولیت‌های مندرج در این قانون، اطلاعات و مدارک لازم را در اختیار وزیر دادگستری قرار دهند.

تبصره - مواردی که رئیس قوه قضائیه براساس اختیارات مندرج در اصل یکصد و پنجاه‌وششم

(۱۵۶) قانون اساسی ارائه اسناد و اطلاعات مربوط به قوه قضائیه را ناقض استقلال قضایی و یا برخلاف مصالح نظام تشخیص دهد، از شمول این ماده خارج است.

ماده ۶- رئیس قوه قضائیه می‌تواند امور مالی، اداری و نیز اختیارات استنادی غیرقضات 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 به‌عمل می‌آورد.

ماده ۷- رئیس قوه قضائیه می‌تواند گزارش سوءعملکرد وزیر دادگستری را جهت اتخاذ تصمیم مقتضی به رئیس‌جمهوری ارائه کند. لازم به ذکر است که جدای از موارد گفته شده، در قوانین متعدد و رویه‌های عملی، نقش‌های مختلفی برای وزیر دادگستری پیش‌بینی شده است. به‌گونه‌ای که حضور شخص وزیر دادگستری یا نماینده وزارت دادگستری در بیش از ۶۷ نهاد مشخص به موجب قوانین و مقررات تصریح شده است.

ب- ۲- ساختار وزارت دادگستری:

وزارت دادگستری نماینده سازمانی و زیرمجموعه مستقیم در استان‌ها (مثل اداره کل) ندارد و تنها به‌عنوان یک وزارتخانه در پایتخت فعالیت ستادی دارد. در حال حاضر در ساختار ستادی اش چهار معاونت با عنوان‌های حقوق بشر و امور بین‌الملل، حقوق مالکیت فکری، حقوقی و امور مجلس و توسعه مدیریت و منابع دارد.

مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد از واحدها و مسئولیت‌های این وزارتخانه است و مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک نیز از سال ۱۳۸۸ به وزارت دادگستری محول شده است. تنها سازمان زیر مجموعه وزارت دادگستری، سازمان تعزیرات حکومتی است.

نتیجه‌گیری:

۱- در جمهوری اسلامی ایران که قوه قضائیه امور مربوط به دادگستری (قضاوت و دادرسی) را بر عهده دارد، پیش‌بینی نهاد وزارت دادگستری با توجه به اصل یکصد و شصتم قانون اساسی و مشروح مذاکرات تدوین و تجدیدنظر قانون اساسی، به این دلیل بوده است که رابطی قوی و مؤثر میان قوه قضائیه و سایر قوا باشد و در نهایت به کارآمدی آن (نظام قضایی) کمک کند. لذا به نظر می‌رسد که میان وزیر دادگستری با سایر وزرا تفاوت‌های بنیادینی (ماهیتی، وظیفه‌ای و کارکردی) وجود دارد که مهم‌ترین آن ارتباط فراوان وزارت دادگستری با قوه قضائیه به‌جای قوه مجریه می‌باشد. به این دلیل در اصل یکصد و شصتم قانون اساسی «قوه قضائیه» محور قرار گرفته و نه دو قوه دیگر.

۲- برای قضاوت درست درخصوص لزوم یا عدم لزوم وجود وزارت دادگستری باید دید که آیا هدف اصلی قانون‌گذار از ایجاد چنین وزارتخانه‌ای به چه میزان تحقق یافته است، فلسفه وجودی این وزارتخانه، درنظرگرفتن تشکیلات و ظرفیت‌هایی بوده است که ضمن توجه به استقلال و شئون دستگاه قضایی، رابطه قوه قضائیه با دو قوه دیگر بسرعت، سهولت و با انسجام لازم برقرارشود و وزیر بتواند نیازها و مشکلات قوه قضائیه را حسب مورد به قوه مجریه و قوه مقننه منتقل کند.

نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در ارتباط با صلاحیت وزیر دادگستری، بیانگر ابهاماتی است که از ابتدا فعالیت وزارت دادگستری و شخص وزیر و بالطبع دستگاه قضایی را درگیر خود کرده است.

این ابهامات هرچند در پاره‌ای از موارد با نظریه‌های تفسیری برطرف شده اما موارد ابهام همچنان وجود دارد. به لحاظ حقوقی ابعاد و مصادیق روابط قوه قضائیه با دو قوه دیگر که به وزیر قوه قضائیه (وزیر دادگستری) محول شده است، چندان روشن نبوده و نیست که آیا صرفاً امور مالی و بودجه، لوایح قضایی و نیروی انسانی دستگاه قضا است یا شامل اختیارات و چیزهای دیگر هم می‌شود؟ شورای بازنگری قانون اساسی هرچند تلاش کرد با اضافه کردن بندی به اصل ۱۶۰ قانون اساسی، به نوعی هویت و شأنیت وزیر بودن را به وزیر دادگستری برگرداند، ولی ادامه چالش‌ها و برخی باتکلیفی‌ها در مقام عمل میان قوه قضائیه و قوه مجریه نشان داد که تحقق چنین هدفی به مقصود مد نظر نرسیده است، زیرا ساختار کنونی، «وزیر» و «وزارتخانه» را که قاعدتاً باید در ساحت اجرا وابسته به قوه مجریه و زیرمجموعه آن باشد، به قوه قضائیه چسبانیده (زیرا نقطه ثقل این وزیر، قوه قضائیه است) و آثار وزارت بر او مترتب نیست. اینها در گذر زمان بیشتر هویدا شده به نوعی که قوه قضائیه هم دچار چالش‌هایی است که مرتفع نشده است.