

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

عنوان پژوهش

تحلیل «استقلال بودجه‌ای قوه قضائیه» در چارچوب
نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۰

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۱/۱۲



شناسنامه

عنوان:

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

تحلیل «استقلال بودجه‌ای قوه قضائیه» در چارچوب نظام حقوق
اساسی جمهوری اسلامی ایران

نویسنده:

امیر کشتگر

ناظر علمی:

دکتر علی فتاحی زفرقندی

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۲
مقدمه.....	۵
۱- الزامات مالی و بودجه‌ای استقلال قضایی.....	۷
۲- فروض مرتبط با نحوه تقدیم لایحه بودجه قوه قضائیه به مجلس.....	۸
۱-۲- صلاحیت قوه قضائیه در ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی خود به مجلس.....	۹
۲-۲. صلاحیت دولت در ارسال بودجه قوه قضائیه به مجلس.....	۱۰
۱-۲-۲. صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه.....	۱۱
۲-۲-۲. عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه.....	۱۶
۳-۲-۲. صلاحیت نسبی دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه..	۱۹
پیشنهادهای و راهکارها.....	۲۰
منابع و مآخذ.....	۲۲

خلاصه مدیریتی

استقلال قضایی مقوله‌ای پیچیده و پردامنه محسوب می‌شود که تحقق آن مستلزم آماده‌سازی بسترهای مناسب و برنامه‌ریزی‌های جامع است؛ از جمله مباحث اصلی در این قلمرو، رابطه استقلال قوه قضائیه با نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن است. با توجه به اینکه وضعیت بودجه قوه قضائیه مبنای مهمی در ارزیابی میزان استقلال قضایی به حساب می‌آید، کشورهای مختلف تلاش کرده‌اند با ابزارهای مختلفی از استقلال مالی قوه قضائیه صیانت کنند. تحقیق پیش رو با این فرضیه که «ایده استقلال نهادی قوه قضائیه بدون توجه به نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن ناکام می‌ماند»، ارتقای استقلال بودجه‌ریزی قوه قضائیه را در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد امکان‌سنجی قرار داده است. بدیهی است با این رویکرد برخی از الگوهای حاکم بر نظام بودجه‌ریزی کشورهای دیگر با وضعیت بودجه‌ای قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران قابل تطبیق نیست. در این راستا مسئله اصلی نوشتار بر اساس این پرسش طرح شده است که: «با وجود اطلاق صلاحیت دولت در تهیه بودجه در اصل ۵۲ و همچنین اطلاق صلاحیت رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور در اصل ۱۲۶، آیا می‌توان مستند به اصول مرتبط با قوه قضائیه در قانون اساسی، اطلاعات مذکور را مقید ساخت و از نظریه استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضائیه در مرحله‌ی تهیه بودجه دفاع کرد؟» پرسش مزبور از رهگذر نقادی دیدگاه‌های مختلف پاسخ داده شده است. در این راستا مجموعه استدلال‌ها در دو مرحله مورد توجه قرار گرفته است. در مرحله نخست استدلال‌ها بر مدار «مرجع صالح جهت ارسال بودجه قوه قضائیه» تحلیل شده است؛ دیدگاه‌های مطرح در این مرحله در دو فرض قابل بررسی است: ۱- صلاحیت قوه قضائیه در ارسال مستقیم بودجه

پیشنهادی خود به مجلس؛ ۲- صلاحیت دولت در ارسال بودجه قوه قضائیه به مجلس. با توجه به اینکه اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی که در آن پیش‌بینی شده بود «بودجه قوه قضائیه مستقلاً برای بررسی و تصویب به مجلس فرستاده می‌شود»، نهایتاً با استدلال مخالفان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به تصویب نرسید، نظریه بودجه‌ریزی مبتنی بر ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی را باید منتفی دانست. در تشریح رویکردی که نهایتاً قانونگذار اساسی در خصوص نظام بودجه-ریزی جمهوری اسلامی ایران اتخاذ نمود باید اشاره کرد که بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی صلاحیت انحصاری تهیه بودجه سالانه کشور در اختیار دولت قرار دارد. بنابراین «احراز صلاحیت دولت در تهیه و ارسال بودجه قوه قضائیه به مجلس» گزاره‌ای است که در مرحله نخست بررسی دیدگاه‌ها استنباط گردیده است. اما در مرحله دوم، استدلال‌های مرتبط با «قلمرو صلاحیت دولت در تهیه بودجه قوه قضائیه» مورد تحلیل قرار گرفته است. در این راستا نیز دو دیدگاه مبتنی بر «صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه» و «عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه» طرح گردیده و ضمن نقد استدلال‌های مرتبط، دیدگاه مطلوب مطرح شده است. دیدگاه مختار ضمن مطابقت با اصول قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و قوانین و مقررات مالی و بودجه‌ای کشور، می‌تواند متضمن نوعی استقلال بودجه‌ریزی برای قوه قضائیه باشد و از استقلال این قوه در برابر فشارها و تهدیدات دولت با ابزار بودجه‌ای صیانت نماید. از این دیدگاه می‌توان تحت عنوان نظریه «صلاحیت نسبی دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه» تعبیر کرد. بر این اساس صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه مقید به امکان انجام وظایف اساسی توسط قوه

مذکور است. از رهگذر این نظریه می‌توان الزاماتی را در مراحل مختلف بودجه‌ریزی قوه قضائیه متوجه قوا و نهادهای دخیل در امر بودجه دانست. از جمله اینکه: اولاً مجلس شورای اسلامی که بر اساس اصل ۵۲ صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» را بر عهده دارد صرفاً در چارچوب صلاحیت مذکور به تغییر و تبدیل لایحه بودجه قوه قضائیه مبادرت ورزد. ثانیاً شورای نگهبان در صورت عدم تأمین مالی کافی برای قوه قضائیه را با توجه به ملاک ارائه شده، مستند به بند ۱۴ اصل ۳، اصل ۱۵۶ و بند ۱۲ سیاست‌های کلی قضایی ابلاغی ۱۳۸۲/۴/۸ بودجه مصوب قوه را مغایر با قانون اساسی اعلام کند. ثالثاً در مرحله اجرای بودجه «دیوان محاسبات کشور» به‌عنوان مرجع اختصاصی نظارت بر اجرای بودجه و «سازمان بازرسی کل کشور» که نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از صلاحیت نظارتی عام برخوردار است با نظارت خود مانع از تخلف قوه مجریه از اجرای بودجه مصوب قوه قضائیه گردند.

مقدمه

استقلال قوه قضائیه در برابر تهدیدات بیرونی و اعمال فشار دیگر قوای حکومتی از مهم‌ترین لوازم نظارت قضایی موثر در جهت رعایت اصل حاکمیت قانون و صیانت از حقوق عامه است. با وجود اینکه در دیدگاه‌های سنتی شناسایی قوه سومی به نام قوه قضائیه مورد اختلاف فیلسوفان و نظریه پردازان سیاسی قرار گرفته و در برخی رویکردها امر قضاء به عنوان بخشی از اعمال قوه مجریه تلقی می‌گردیده است،^۱ کارویژه‌های منحصر به فرد این قوه در جوامع و نظامات سیاسی کنونی موجب شد که برخی تمامیت و کمال نظام سیاسی را متوقف بر تمامیت و کمال قوه قضائیه بدانند.

نقش فعالی که قوه قضائیه در عرصه‌های حیاتی نظامات سیاسی جدید بر عهده دارد طیفی از مسئولیت‌های خطیر را متوجه این قوه کرده به گونه‌ای که تصور وجود یک دولت و جامعه متمدن بدون قوه قضائیه کارآمد، غیر ممکن به نظر می‌رسد.^۲ از جمله این مسئولیت‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: صیانت از حقوق و آزادی‌های بنیادین در برابر دولت و نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی، کمک به شفافیت دولت و مبارزه با فسادهای مالی و اداری به عنوان یکی از موانع ایجاد حکمرانی مطلوب، پیشگیری از جرائم به عنوان یکی از عوامل مهم هدر رفت منابع و خروج از حالت انفعالی نسبت به نظام قانونگذاری کشور و مشارکت فعال در این عرصه از طریق پیشنهاد لوایح مناسب.^۳

تحولات کارکردی مزبور باعث شده موضوع استقلال قضایی به عنوان یک اصل در قوانین اساسی و عادی کشورهای مختلف و همچنین اسناد بین‌المللی مورد تاکید قرار گیرد.^۴ در کشور ایران نیز حدوث انقلاب اسلامی و شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران موجب شد منبعث از موازین اسلامی حاکم بر نظام قضایی، اقدامات قابل توجهی در جهت استقلال ساختاری قوه قضائیه صورت پذیرد؛ چه اینکه برخلاف حکومت سابق که قوه قضائیه زیر مجموعه قوه مجریه محسوب می‌شد، بر اساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی^۵

۱. کاره دومالبر وظیفه قوه قضائیه را اجراء و تطبیق قواعد مجرد قانونی بر موارد محسوسی می‌دانست که در برابر دادگاه‌ها طرح می‌شود (قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چاپ نهم، ۱۳۸۳، ص ۵۱۲)؛ همین تلقی از وظایف قوه قضائیه باعث شده است که منتسکیو کار قوه قضائیه را تقریباً «هیچ» بداند (همان، ص ۵۱۰).

۲. Garner, James Wilford (1995), Political science and Government, NY: American Book Company, 1955.

۳. آقایی طوق، مسلم، استقلال مالی قوه قضائیه، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه ۱۳۹۶، ص ۴۱.

۴. از جمله اسناد بین‌المللی که در این زمینه تصویب شده‌اند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: اصول اساسی سازمان ملل در خصوص استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۵؛ اعلامیه پکن در خصوص اصول استقلال قضایی مصوب ۱۹۹۷؛ معیارهای استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۲ کانون وکلای بین‌المللی؛ پیش‌نویس اعلامیه جهانی استقلال قضات در خصوص بررسی استقلال قضایی مصوب ۱۹۸۹ و اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی مصوب ۲۰۰۲.

۵. اصل یکصد و پنجاه و هفتم قانون اساسی: «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور

تعیین ریاست قوه قضائیه در صلاحیت مقام رهبری قرار گرفت و بر استقلال این قوه در اصول ۵۷^۱ و ۱۵۶^۲ تصریح و تاکید شود.^۳

این در حالی است که استقلال قضایی مقوله‌ای پیچیده و پردامنه محسوب می‌شود که تحقق آن مستلزم تمهید بسترهای مناسب و برنامه‌ریزی‌های جامع است؛ از جمله مباحث اصلی در این قلمرو، رابطه استقلال قوه قضائیه با نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن است. نوشتار حاضر با این فرضیه که «ایده استقلال نهادی قوه قضائیه بدون توجه به استقلال نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر آن ناکام می‌ماند» در مقام پاسخ به این پرسش بر آمده است که «با وجود اطلاق صلاحیت دولت در تهیه بودجه در اصل ۵۲ و همچنین اطلاق صلاحیت رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور در اصل ۱۲۶، آیا می‌توان مستند به اصول مرتبط با قوه قضائیه در قانون اساسی، اطلاعات مذکور را مقید ساخت و از نظریه استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضائیه دفاع کرد؟». در این راستا تلاش شده تا بررسی الگوهای بودجه‌ریزی قوه قضائیه در کشورهای مختلف و همچنین تبیین وضعیت بودجه‌ریزی قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران، استقلال بودجه‌ای این قوه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد امکان‌سنجی قرار گیرد.

قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است.»
 ۱. اصل یکصد و پنجاه هفتم: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

۲. اصل یکصد و پنجاه و ششم: «قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار 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 و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.

۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

۳. پروین، خیرالله و مازیار خادمی، «بودجه و دستگاه قضا در پرتو قوانین ایران با نگاهی تطبیقی»، فصلنامه قضاوت، شماره ۹۲، زمستان ۱۳۹۶، ص ۳۳.

۱- الزامات مالی و بودجه‌ای استقلال قضایی

با وجود اینکه تلقی واحدی از مفهوم استقلال قضایی یافت نمی‌شود، در تشریح عناصر اصلی آن می‌توان دو بُعد استقلال فردی قاضی^۱ و استقلال نهادی قوه قضائیه^۲ را مورد اشاره قرار داد. استقلال فردی که از آن به استقلال در تصمیم‌گیری نیز تعبیر می‌شود به این معنا است که قاضی وقایع و ادله مربوط به هر پرونده را به دور از مداخله و نفوذ خارجی و بدون هیچ محدودیت و ممنوعیتی به‌طور عادلانه و تنها بر پایه موازین حقوقی رسیدگی و ارزیابی نماید.^۳ در تشریح استقلال نهادی قوه قضائیه نیز گفته شده است نظام قضایی باید به نحوی سازماندهی شود که استقلال قضات دادگاه‌ها در برابر دخالت و نفوذ ناروای قوای مقننه و مجریه و دیگر مقامات و نهادهای حاکمیتی تضمین گردد.^۴ استقلال ساختاری یا نهادی قوه قضائیه به نوبه خود متشکل از دو نوع استقلال مالی و استقلال اداری است و بر این اساس می‌توان ادعا کرد وابستگی مالی یک نهاد به نهاد دیگر به راحتی می‌تواند استقلال آن نهاد را در خصوص سایر مسائل تحت تاثیر قرار دهد.^۵ البته باید توجه داشت که مقصود از استقلال مالی و بودجه‌ای قوه قضائیه صرفاً تأمین بودجه مناسب نیست؛ بلکه بیش از هر چیز روش‌ها و فرآیندهای دستیابی به منابع مالی مکفی است که ضامن این استقلال است.^۶

در راستای ارتقای نظام مالی و بودجه‌ای قوه قضائیه، کشورها ابزارهای مختلفی را در نظام بودجه‌ریزی خود تدارک دیده‌اند تا از این طریق از استقلال مالی قوه قضائیه صیانت کنند. این ابزارها را می‌توان در ذیل دو الگوی «نظام بودجه‌ریزی قضایی» و «نظام بودجه‌ریزی مجریه‌ای» بررسی نمود.

در الگوی قضایی تلاش برخی کشورها بر این امر معطوف بوده است که نظام بودجه‌ریزی

۱. Personal independence

۲. Institutional independence

۳. امیری، محسن و محمدرضا ویژه، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، پاییز ۱۳۹۳، شماره ۳، ص ۵.
۴. همان.

۵. آقایی طوق، همان، ص ۶۳.

۶. Barron, David j, (2011), Judicial Independence and the State Court Funding Crisis, 100 (4) Kentucky Jurnal, p.756.

خود را به گونه‌ای تنظیم نمایند که مداخله قوای مجریه و مقننه در بودجه قوه قضائیه به حداقل برسد. میان کشورهایی که از الگوی مذکور تبعیت می‌کنند تفاوت‌هایی در میزان استقلال مالی دیده می‌شود که در سه دسته قابل بررسی است: ۱- اختصاص مقدار مشخصی از بودجه به دستگاه قضا در قانون سنواتی؛ ۲- ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی به پارلمان؛ ۳- نقش واسطه‌ای دولت در ارسال بودجه به پارلمان.^۱

در الگوی دولتی نقش قوه مجریه در تعیین بودجه قوه قضائیه برجسته است. در این راستا نیز کشورهای تابع این الگو را بر حسب میزان مداخله و تاثیر قوه مجریه می‌توان در چهار دسته بررسی کرد: ۱- دخالت قوه مجریه در مرحله پیشنهاد و تأیید اولیه بودجه؛ ۲- صلاحیت دولت صرفاً در مرحله تصویب اولیه بودجه؛ ۳- ارسال همزمان بودجه پیشنهادی قوه قضائیه و بودجه تصویبی دولت به پارلمان؛ ۴- تأیید نهایی بودجه توسط دولت در کلیه مراحل بودجه‌ریزی.

۲- فروض مرتبط با نحوه تقدیم لایحه بودجه قوه قضائیه به مجلس

مطابق با آنچه بیان شد در بسیار از کشورها فرآیند تدوین بودجه سالیانه قوه قضائیه امری اختلاف‌برانگیز است؛ علت اصلی این چالش نیز این است که قوای حکومتی مرتبط با امر بودجه درک درستی از اختیارات و اهداف قوه دیگر ندارند و به این حدود احترام نمی‌گذارند.^۲ در جمهوری اسلامی ایران نیز وضعیت بودجه قوه قضائیه پیوسته محل بحث و اختلاف بوده است؛ اعتراضات مکرر مقامات و روسای قوه قضائیه در سالیان گذشته نسبت به عدم اختصاص بودجه کافی جهت پیشبرد برنامه‌های این قوه بر این موضوع شهادت می‌دهد.^۳ در این باره ضروری است تا با استناد به مبانی و مستندات حقوقی و تحلیل قانون

۱. وبر، دیوید، گزارش پژوهشی بودجه خوب، قوه قضائیه کارآمدتر؛ بودجه‌ریزی مدرن برای قوه قضائیه، ترجمه: فائزه عامری، عطیه جبرانی، تهران: پژوهشکده قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص ۵.
۲. وبر، دیوید، گزارش پژوهشی بودجه خوب، قوه قضائیه کارآمدتر؛ بودجه‌ریزی مدرن برای قوه قضائیه، ترجمه: فائزه عامری، عطیه جبرانی، تهران: پژوهشکده قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص ۵.
۳. از جمله اظهار نظرهایی که روسای قوه قضائیه تاکنون در خصوص مشکلات مالی و بودجه‌ای این قوه مطرح ساخته‌اند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- اظهارات آیت‌الله هاشمی شاهرودی، رییس اسبق قوه قضائیه، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۸: «اگر بخواهیم شاهد نقش درست و در حد کمال دستگاه قضایی باشیم نیازمند تامین نیازها و امکانات و بودجه‌های مناسب

اساسی جمهوری اسلامی ایران فروض مختلف در خصوص نحوه تقدیم لایحه بودجه قوه قضائیه به مجلس که در ترسیم حدود استقلال قوه قضائیه مؤثر خواهد بود مورد بررسی قرار داد.

۱-۲- صلاحیت قوه قضائیه در ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی خود به مجلس

اختلاف نظرهای مربوط به بودجه قوه قضائیه در جریان تصویب اصل ۵۲ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح شده است. مسئله اساسی در این باره این بود که آیا قوه قضائیه می‌تواند بودجه خود را به صورت مستقیم به مجلس تقدیم کند یا اینکه این قوه نیز همچون دیگر نهادهای حکومتی ملزم است بودجه خود را به دولت تقدیم کند تا دولت در قالب سندی واحد، لایحه بودجه را تسلیم مجلس نماید؟ در این ارتباط، اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیان می‌داشت: «دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد. لوایح آن مستقیماً و بودجه آن مستقلاً برای بررسی و تصویب به مجلس شورای ملی فرستاده می‌شود».^۱ از جمله دلایلی که موافقان این اصل مطرح نمودند می‌توان به این موضوع اشاره نمود که تنظیم بودجه قوه قضائیه توسط دولت با استقلال آن منافات دارد و با توجه به ضرورت تامین استقلال قوه قضائیه در جمهوری اسلامی ایران، شرط تحقق بخشیدن به این مهم این است که مستقلاً

برای قوه قضائیه هستیم».

- اظهارات آیت‌الله آملی لاریجانی، رئیس سابق قوه قضائیه: «کمبود بودجه یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های دستگاه قضایی و موجب کاهش توان دستگاه قضایی در حفظ و جذب نیروهای جدید قضایی و نیز بروز مشکلات متعدد برای قوه قضائیه شده است. قطعاً با کمبود بودجه در دستگاه قضایی و طبیعتاً کم شدن توان رسیدگی به تخلفات و جرائم، نمی‌توان انتظار داشت امنیت مطلوب اسلامی و خواسته‌های بر حق مردم، لباس عمل ببوشد. تامین معیشتی و مالی کارکنان و قضات شریف دستگاه قضایی گام مهمی در بهبود شرایط و افزایش رویحه خدمت‌رسانی قضایی است».

- اظهارات آیت‌الله ریسی، رئیس کنونی قوه قضائیه، مورخ ۱۳۹۸/۹/۵: «یکی از مشکلات گریبان گیر قوه قضائیه مسئله بودجه این دستگاه است. بودجه نهایتاً در مجلس تصویب می‌شود. قوه قضائیه یک دستگاه حاکمیتی است و تامین قضات و همچنین تامین نیروی انسانی مورد نیاز قوه قضائیه از مسائل مهم است که امیدواریم موضوع بودجه چینی برای قوه قضائیه حتماً مورد عنایت نمایندگان قرار بگیرد».

۱. نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳، صص ۱۵۹۱-۱۵۹۷.

بودجه خود را به مجلس تقدیم کند؛^۱ البته طبق این نظر مجلس ملزم نیست بودجه پیشنهادی قوه قضائیه را عیناً تصویب کند؛ بلکه اگر تشخیص داد بودجه پیشنهادی قوه قضائیه بیش از حد نیاز است می‌تواند آن را تغییر دهد.^۲ در مقابل، مخالفان حاضر در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی استدلال طرفداران این اصل را غیر قابل قبول دانسته و چنین بیان داشتند که صلاحیت انحصاری دولت برای تهیه لایحه بودجه و تقدیم به مجلس ارتباطی با استقلال قوا ندارد.^۳ در تشریح این مخالفت شهید بهشتی، نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اینچنین اظهار داشتند: «مگر می‌شود یک جایی از مملکت باشد که بداند مملکت چقدر درآمد و هزینه دارد؟ یک وقت است که شما می‌گویید بودجه مقامات قضایی را خودشان تهیه می‌کنند اما اینکه بخواهند مستقیماً به مجلس بدهند دستگاه اجرایی باید منابع درآمد و هزینه را مقایسه کند و بعد ببیند این بودجه را که به مجلس می‌برد هماهنگ است یا خیر. اینطور که شما می‌گویید باید مجلس دو یا سه بودجه مختلف دریافت بکند و خود نمایندگان مجلس بنشینند و ببینند منابع درآمد این از کجاست چون دستگاه قضایی فقط هزینه می‌دهد درآمد که نمی‌دهد».^۴ در نهایت نیز استدلال مخالفان غلبه یافت و متن اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به تصویب نرسید. بنابراین در بررسی امکان استقلال مالی قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران، نظریه بودجه‌ریزی مبتنی بر ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی به پارلمان را باید منتفی دانست.

۲-۲. صلاحیت دولت در ارسال بودجه قوه قضائیه به مجلس

در تشریح رویکردی که نهایتاً قانونگذار اساسی در خصوص نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران اتخاذ نمود، باید اشاره کرد که بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی صلاحیت انحصاری تهیه بودجه سالانه کشور در اختیار دولت قرار دارد. بر این اساس قوه مجریه

۱. اظهارات آقای خامنه‌ای در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳، صص ۱۴۱۸-۱۴۱۹.

۲. همان، ص ۱۵۹۴.

۳. اظهارات آقای بنی‌صدر در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، همان، ص ۱۴۲۰.

۴. همان، ص ۱۴۱۷.

به‌عنوان مرکز اصلی تعیین و هدایت سیاست اجرایی کشور که بیشترین امور را در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه وسیع و گسترده بر عهده دارد موظف است بودجه‌وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته و همچنین بودجه سایر موسسات عمومی را وصول و پس از هماهنگی‌های لازم و تصویب هیئت وزیران، در قالب سندی واحد و بر اساس درآمدهای کشور لایحه بودجه را به مجلس تقدیم نماید.^۱

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

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

بر اساس این فرضیه دولت به‌عنوان نهاد صالح برای تهیه بودجه بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی صلاحیت هرگونه تغییر در بودجه پیشنهادی قوه قضائیه را خواهد داشت. نخستین مستند در تایید صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی، اصل ۵۲ قانون اساسی است. تقنین اصل مزبور در راستای شناسایی اصل وحدت در نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران قابل ارزیابی است. بر این اساس کلیه درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی باید در سند واحدی تنظیم و پیشنهاد شود و در یک مرحله به تصویب

۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چاپ ۲۵، جلد ۲، ۱۳۹۳، ص ۲۰۷.

مجلس شورای اسلامی برسد.^۱ از جمله دلایلی که می‌توان در جهت پذیرش این اصل ارائه کرد عبارتند از: الف- جلوگیری از ارسال و تصویب مکرر بودجه به مجلس و در نتیجه صرفه‌جویی در وقت دولت و مجلس؛ ب- اولویت‌بندی هزینه‌ها و امکان تشخیص مخارج زاید و غیر ضرور؛ ج- سهولت در رسیدگی و تجزیه و تحلیل بودجه دستگاه‌های اجرایی همه قوا در یک زمان و یکجا؛ د- اطلاع از میزان کسری بودجه واقعی و اتخاذ تدابیری برای ایجاد تعادل در بودجه.^۲ در نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ نیز بر این رویکرد تاکید شده است.^۳

در قوانین عادی نظیر قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ فرآیند تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور و به‌طور خاص بودجه قوه قضائیه از این مبنا تبعیت می‌کند. در تشریح جزئیات مرتبط با این موضوع می‌توان گفت قوه قضائیه موظف است پس از ارسال بخشنامه بودجه از سوی رئیس جمهور -که در آن سیاست‌ها و خط مشی‌های دولت، وضعیت مالی دولت، میزان سقف کلان بودجه عمومی دولت و همچنین رهنمودهای اجرایی تهیه و تنظیم بودجه تعیین شده است- به ارائه بودجه پیشنهادی خود مبادرت نماید؛^۴ مستند به ماده ۱۴ قانون برنامه و بودجه کشور^۵ بودجه پیشنهادی قوه قضائیه باید به تایید بالاترین مقام این قوه که رئیس قوه قضائیه است، برسد. پس از ارسال پیشنهادهای بودجه‌ای دستگاه‌ها، پیشنهادات در قوه مجریه (سازمان برنامه و بودجه) بررسی و پیش‌نویس لایحه بودجه سالانه کل کشور تنظیم می‌شود و برای بررسی نهایی به هیئت وزیران ارسال می‌شود؛ و پس از بررسی‌های لازم و انجام اصلاحات و تغییرات مورد نظر در پیش‌نویس این لایحه، به وسیله هیئت وزیران تصویب شده و برای تصویب

۱. رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵، ص ۲۲۵.

۲. عباسی، ابراهیم، *بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۸، ص ۳۵.

۳. «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایست بصورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.»

۴. رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵، ص ۲۴۹.

۵. ماده ۱۴ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰: «ماده ۱۴- بودجه و برنامه سالانه شامل جاری و طرح‌های عمرانی پیشنهادی دستگاه‌های وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها باید قبل از ارسال به سازمان بر حسب مورد به تأیید وزیر مربوط یا مجمع عمومی و یا بالاترین مسئول دستگاه رسیده باشد.»

نهایی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.^۱ مستنبط از این رویه می‌توان نتیجه گرفت صلاحیت دولت در امر «تهیه بودجه»، مقتضی صلاحیت او برای اعمال هرگونه تغییر و تبدیل در بودجه‌های پیشنهادی نهادها و سازمان‌های مختلف از جمله قوه قضائیه است. اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز مستند دیگری است که در راستای اثبات صلاحیت عام دولت در امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه دستگاه‌های و نهادهای حکومتی -از جمله قوه قضائیه- به آن استناد می‌شود. استدلالی که به‌عنوان مبنای اساسی‌سازی این اصل ارائه می‌شود این است که اقدام مستقل هر کدام از دستگاه‌ها در امور چهارگانه فوق ممکن است عملکرد دیگر دستگاه‌ها را تحت تاثیر قرار دهد؛^۲ رفع این محذور مستلزم وجود مدیریت واحدی بوده که قانونگذار اساسی با پیش‌بینی «مسئولیت مستقیم رئیس جمهور» در این خصوص این مقصود را تأمین نموده است.

در نقد استدلال نخست باید اشاره کرد که اعتقاد به اختیار مطلق دولت در امر تهیه بودجه تبعات جدی در پی دارد؛ زیرا گاه لزوم حفظ استقلال برخی از نهادها ایجاب می‌کند که این نهادها بتوانند بودجه خود را بدون آنکه نگران تغییر آن توسط دولت باشند پیشنهاد کنند؛ بنابراین تصور چنین فرآیندی بعضاً نهادهای مزبور را وارد چانه‌زنی با قوه مجریه خواهد کرد و قوه مجریه دقیقاً از همین طریق می‌تواند آنها را تحت فشار قرار دهد و منویات خود را در بسیاری از زمینه‌ها عملی کند.^۳ همچنان که پیش‌تر گذشت این دیدگاه بر مبنای اصل وحدت بودجه قوام یافته است؛ این در حالی است که با بررسی عوامل موثر در شناسایی اصل وحدت بودجه می‌توان شمولیت و اطلاق آن را در خصوص قوه قضائیه محدود نمود. استدلال‌هایی که در این رابطه قابل ارائه است از این قبیل هستند: اولاً اصل وحدت بودجه ابزاری برای تصمیم‌گیری متمرکز در قوه مجریه است که به رئیس دولت اجازه می‌دهد متناسب با صلاحیت شناسایی شده در اصل ۱۳۴، برنامه و خط مشی دولت را در خصوص بودجه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر رئیس جمهور و وزرا دنبال

۱. رستمی، همان، ص ۲۳۲.

۲. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا و مسلم آقای طوق، وظایف و اختیارات رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴، ص ۱۹۱.

۳. آقای طوق، مسلم، گزارش پژوهشی بررسی وضعیت بودجه قوه در پرتو اصول قانون اساسی، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۲، ص ۳۲.

کند؛ این در حالی است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قوه قضائیه و عملکرد آن جزئی از برنامه و خط مشی دولت را تشکیل نمی‌دهد و از این جهت نمی‌توان ساختار تعیین بودجه قوه قضائیه را همچون دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه ترسیم نمود.^۱ ثانیاً اصل وحدت بودجه ابزاری در راستای کنترل موثرتر رئیس قوه مجریه بر عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها است؛ حال آنکه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران رئیس قوه مجریه صلاحیتی برای اعمال نظارت بر عملکرد قوه قضائیه ندارد^۲ و مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است.^۳ ثالثاً اصل وحدت بودجه ابزاری است برای پاسخگویی بهتر قوه مجریه در مقابل مجلس و رئیس جمهور از این جهت که بر اساس اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ باید پاسخگوی عملکرد وزارتخانه‌ها و نهادهای تابعه قوه مجریه باشد، باید بتواند بر دخل و خرج آنها نیز اثرگذار باشد؛ این در حالی است که قوه قضائیه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تابعی از قوه مجریه نیست و نمی‌توان رئیس دولت را پاسخگوی عملکرد قوه قضائیه دانست؛ مجلس نیز نمی‌تواند مقامات قوه مجریه را به دلیل عملکرد نامناسب قوه قضائیه مورد بازخواست قرار دهد.^۴

استدلال دوم نیز به دلیل تفسیر جزیره‌ای از اصل ۱۲۶ مخدوش است. توضیح اینکه صلاحیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶ باید در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری

۱. خادمی، مازیار، چارچوب حقوقی و مبانی ساختاری تعیین بودجه دستگاه قضا، تهران: انتشارات پژوهشگران برتر، ۱۳۹۶، صص ۷۲-۷۳.

۲. همان، ص ۷۳.

۳. نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ در پاسخ به استفساریه کدخدایی: «۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است.

۲- مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.

۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد.»

۴. خادمی، همان، ص ۷۳-۷۴.

اسلامی ایران مورد تحلیل قرار گیرد و تفسیر منفرد از اصل مزبور بدون توجه به حدود اختیارات و وظایف دیگر نهادها در امور مالی و اداری مربوط به آنها موجب برداشت غلط خواهد بود.^۱ در این راستا می‌توان گفت که بر اساس اصول مرتبط با قوه قضائیه در قانون اساسی از جمله اصول ۱۵۷،^۲ ۱۵۸^۳ و ۱۶۰^۴ امور تشکیلاتی و مالی این قوه بر عهده رئیس آن قرار گرفته است؛ ثانیاً در نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ در خصوص تعیین مرجع تصویب مقررات مالی و تشکیلاتی این شورا اعلام شده است: «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد». بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که به قرائن متعدد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان اصل ۱۲۶ قانون اساسی را به نحو مطلق تفسیر نمود.^۵

۱. البته این نقد روی دیگری نیز دارد و به کسانی که با استناد به اصول ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ قائل به صلاحیت تام قوه قضائیه در امور مالی و تشکیلاتی این قوه هستند نیز وارد است. در قسمت بعدی این تحقیق به تشریح این نقد خواهیم پرداخت.

۲. اصل ۱۵۷ قانون اساسی: «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است.»

۳. اصل ۱۵۸ قانون اساسی: «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است: ۱- ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم. ۲- تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی. ۳- استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری، طبق قانون.»

۴. اصل یکصد و شصتم قانون اساسی: «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوطه به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌گردد.

رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزراء به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود.»

۵. لازم به ذکر است که قائلین به نظریه صلاحیت عام قوه مجریه، صلاحیت قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه را نیز محدود می‌دانند. طبق تلقی مذکور، لایحه بودجه واجد ماهیت اجرایی است - نه تقنینی - و مدیریت و تمشیت مسائل مالی و بودجه‌ای حکومت از شئون و اختصاصات قوه مجریه است؛ از این رو تصویب و بررسی و تایید مندرج در اصل ۵۲ از باب نظارت مجلس است و نه از باب

۲-۲-۲. عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه

در شرایطی که از یک طرف امکان «ارسال مستقیم لایحه پیشنهادی قوه قضائیه به قوه مقننه» مستند به اصل وحدت بودجه منتفی است و از طرف دیگر صلاحیت انحصاری دولت در امر «تهیه بودجه» امکان اعمال هرگونه تغییر و تبدیلی را در بودجه پیشنهادی قوه قضائیه فراهم کرده است، «عدم امکان تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه توسط قوه مجریه» یکی از راهکارهایی است که ضمن عدم تعارض با اصل ۵۲، متضمن اصل استقلال قضایی مصرح در اصول ۵۷ و ۱۵۶ است. بر این اساس مسئله اصلی این است که اقتضای صلاحیت دولت در امر «تهیه بودجه» مذکور در اصل ۵۲ چیست؟ آیا این مفهوم بر اعمال هرگونه تغییر در بودجه پیشنهادی از سوی قوه مجریه بدون هیچ‌گونه محدودیتی دلالت دارد؟ در مقابل این فرض که تهیه بودجه در اصل ۵۲ به معنای اختیار دولت برای تبدیل و تغییر بودجه‌های پیشنهادی است دیدگاهی وجود دارد که معتقد است در اصل ۵۲ واژه یا عبارتی که بر صلاحیت دولت برای تغییر بودجه‌های پیشنهادی سایر قوا دلالت نماید

قانونگذاری و بر همین اساس مجلس نمی‌تواند در لایحه بودجه بدون توافق با دولت دخل و تصرف نماید و مکلف است که لایحه بودجه را رد یا قبول کند و یا تغییراتی را با رضایت دولت در آن بدهد (فلاح‌زاده، محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱، ص ۱۶۴). این در حالی است که تصریح به صلاحیت مجلس در «سیدگی و تصویب» لایحه بودجه دلالت بر چنین اختیاری دارد؛ چنانکه در جلسه بررسی مشروع مذاکرات اصل ۵۲ قانون اساسی، مخالفان اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی-که در آن استقلال مالی قوه قضائیه از طریق ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی قوه قضائیه به مجلس مطرح شده بود- چنین استدلال کردند که استقلال این قوه از طریق اعمال نظارت مجلس تضمین می‌شود. شهید بهشتی به‌عنوان نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این باره چنین استدلال نمودند: «آیا استقلال قوه قضائیه به این است که بودجه‌اش را خودش به‌طور تهیه کند یا استقلال قوه قضائیه این است که قوه مقننه بودجه کافی در اختیارشان بگذارد، یعنی نمایندگان مردم بگویند بودجه کافی در اختیارشان می‌گذاریم ولی شما از طریق دولت بگویید ما اینقدر هزینه داریم و اینقدر هم درآمد بنابراین طریق کار به استقلال لطمه نمی‌زند. اگر آقایان دقت داشته باشند لایحه بودجه با تمام لوايح فرق دارد زیرا لایحه بودجه معمولاً دو یا سه ماه در کمیسیون به تفصیل با تماس با نمایندگان واحدهای گوناگون رسیدگی می‌شود و دست آنها کاملاً باز است» (صورت مشروع مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۳، ص ۱۴۲۰). البته مستند به نظرات شورای نگهبان، پیش‌بینی چنین صلاحیتی برای مجلس شورای اسلامی از حدود خاصی تبعیت می‌کند که در بخش راهکارها و پیشنهادات به آن اشاره خواهد شد.

یافت نمی‌شود و آنچه طبق این اصل بر عهده دولت قرار داد شده است تنها «تهیه بودجه» است که از واژه مزبور به هیچ وجه مفهوم تغییر، رسیدگی و تصویب بودجه پیشنهادی نهادهای چون قوه قضائیه قابل استفاده نیست؛ در واقع طبق این نظر واژه «تهیه» نه ناظر به امکان تغییر در بودجه پیشنهادی است و نه عدم امکان آن قابل برداشت است بلکه واژه‌ای خنثی و بی‌طرف است.^۱

استدلال دیگری که ناظر به صلاحیت عام قوه قضائیه در خصوص امور مالی آن مطرح می‌شود مقید بودن صلاحیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶ است. توضیح اینکه چون در قانون اساسی کلیه امور اداری و مالی قوه قضائیه به رئیس این قوه سپرده شده است رئیس جمهور نمی‌تواند با استناد به اصل ۱۲۶، در خصوص امور مالی و اداری قوه قضائیه تصمیم‌گیری کند؛ به عبارت دیگر اطلاق اصل ۱۲۶ شامل امور مالی و اداری قوه قضائیه نمی‌شود و مستنبط از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی^۲ آنچه مد نظر قانونگذار اساسی از این اصل بوده روابط رییس جمهور و دولت با مجلس بوده است و نه قوه قضائیه.^۳

در نقد استدلال نخست باید متذکر شد با توجه به اینکه در این دیدگاه تعیین قلمرو صلاحیت دولت جهت تغییر در بودجه پیشنهادی قوه قضائیه مبتنی بر تفسیر لفظی از تعبیر «تهیه» صورت گرفته، لازم است با دقت در ابعاد این تفسیر به تحلیل برداشت قائلین به این دیدگاه پرداخت. به‌طور کلی در تفسیر قوانین دو رویکرد کلی «قصده‌گرایی» و «معناگرایی» وجود دارد. در رویکرد موسوم به معناگرایی، تلاش می‌شود مقصود قانونگذار با تتبع در کلمات و عبارات قانونی صورت گیرد و یا اینکه قانون به مثابه مقوله‌ای انگاشته می‌شود که پس از جعل موجودیتی مستقل از قانونگذار می‌یابد و متناسب با وضع کنونی تفسیر می‌شود.^۴ در نقطه مقابل قائلین به

۱. آقایی طوق، مسلم، استقلال مالی قوه قضائیه، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه ۱۳۹۶، ص ۷۴.

۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ج ۲، صص ۱۰۷۵-۱۰۸۴.

۳. آقایی طوق، مسلم، گزارش پژوهشی بررسی وضعیت بودجه قوه قضائیه در پرتو اصول قانون اساسی، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۲، صص ۳۰-۳۱.

۴. خلف‌رضایی، حسین و مصطفی منصوریان، گزارش پژوهشی مکاتب و رویکردهای تفسیر قانون اساسی، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۲۴، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ص ۳۲.

رویکرد قصدگرا کشف اراده واقعی، مقدر یا فرضی و نیز احتمالی قانونگذار را وجهه همت خود در تفسیر قرار می‌دهند؛ چرا که معتقدند قانون به‌عنوان عملی هدفدار نمی‌تواند امری جدا از اراده واضع آن در نظر گرفته شود و در صورت جداانگاری، این مخاطب حکم است که در مقام تعیین‌کننده نهایی منظور آن حکم قرار گرفته است.^۱ در تحلیل برداشت دوم می‌توان گفت بی‌طرف انگاشتن لفظ «تهیه» نسبت به صلاحیت دولت برای تغییر یا عدم تغییر در بودجه پیشنهادی مورد اشکال است؛ زیرا با بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی — به‌عنوان معتبرترین منبع کشف مراد قانونگذار — می‌توان دریافت که عمده مباحثات صورت گرفته پیرامون اصل ۵۲ ناظر به شناسایی یا عدم شناسایی چنین اختیاری برای دولت در قبال قوه قضائیه بود. اگر چه گفتگوها در این باره بر محور اصل ۱۴۴ مصوب گروه تخصصی بود و اختلاف نظرها ناظر بر امکان یا امتناع ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی قوه قضائیه به مجلس شکل گرفته بود اما دیدگاه مخالفین این مصوبه که در نهایت نیز غلبه یافت بر این استدلال استوار بود که «دستگاه اجرایی باید منابع درآمد و هزینه را مقایسه کند و بعد ببیند این بودجه را که به مجلس می‌برد هماهنگ است یا خیر».^۲ این استدلال که از آن به «اصل تعادل بودجه» تعبیر می‌شود جز با اختیار دولت جهت تغییر در بودجه پیشنهادی سازمان‌ها و نهادها ممکن نیست؛ زیرا چه بسا بودجه پیشنهادی قوه قضائیه به‌گونه‌ای باشد که با درآمدهای عمومی کشور در تناسب نباشد و الزام دولت در عدم تعبیر بودجه پیشنهادی موجب بروز پدیده کسری بودجه گردد.

اما استدلال دوم نیز به همان دلیلی که تفسیر ارائه شده از اصل ۱۲۶ در بخش قبلی مورد ایراد قرار گرفت، محل اشکال است. به این معنا که تأکید بر صلاحیت تام قوه قضائیه در امور تشکیلاتی و مالی خود با استناد به اصول ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ بدون توجه به دیگر اصول قانون اساسی موجب می‌شود درک نادرستی نسبت به صلاحیت‌های قوه قضائیه و نسبت آن با صلاحیت‌های قوه مجریه در امور مالی و تشکیلاتی پدید آید. در این راستا

۱. همان.

۲. اظهارات شهید بهشتی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۳، ص ۱۴۱۷.

در تبیین رابطه اصل ۱۲۶ با اصول مرتبط با قوه قضائیه می‌توان نظریه مطلوب را این‌گونه شرح داد: «اگر چه نفس صلاحیت اداری و استخدامی و مالی قوه قضائیه با رئیس قوه قضائیه است، اما این مهم باید از طریق رئیس جمهور و با هماهنگی ایشان انجام شود. به دیگر عبارت، اصولی چون اصل ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ قانون اساسی اصل صلاحیت اداری و مالی را برای رئیس قوه قضائیه شناسایی کرده و اصل ۱۲۶ قانون اساسی شیوه اعمال و مسئول هماهنگی امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه کل کشور را معین کرده است. موید این برداشت اصل ۵۲ قانون اساسی است که تهیه بودجه کل کشور را در صلاحیت دولت (قوه مجریه) قرار داده است».^۱

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

به نظر می‌رسد از رهگذر نقادی دو برداشت فوق می‌توان دیدگاه جدیدی را مطرح ساخت و آن را در جهت ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضائیه و تضمین بیشتر استقلال این قوه به کار بست. در این راستا محورهای اساسی قابل جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، حداقل بر دو گزاره استوار است:

اولاً رعایت اصول حاکم بر بودجه ریزی جمهوری اسلامی ایران نظیر اصل وحدت بودجه و اصل تعادل بودجه اقتضاء می‌کند دولت بعد از دریافت بودجه پیشنهادی نهادها و قوای مختلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور مبادرت ورزد و در صورت لزوم در آن تغییر و تعدیل ایجاد نماید.

ثانیاً اختیار مطلق قوه مجریه بر تغییر و تبدیل بودجه پیشنهادی قوا و نهادهایی که استقلال آنها ضامن اصل حاکمیت قانون و صیانت از حقوق عامه است ممکن است به اختلال امور و عدم امکان انجام وظایف از سوی آنها بینجامد. نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ شورای نگهبان پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور از این واقعیت حکایت می‌کند. منطق حقوقی این نظریه اقتضاء می‌کند که اختیار دولت در امر تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه نیز نمی‌تواند بدون محدودیت باشد؛ در واقع مقتضای دو بار تصریح قانونگذار اساسی بر استقلال قوه قضائیه در اصول ۵۶ و ۱۵۷ و همچنین جلوگیری از اختلال در وظایف اساسی‌سازی

۱. آئینه‌نگینی، همان، ص ۱۳۲.

شده برای قوه قضائیه آن است که استقلال اداری و مالی قوه قضائیه در فرآیند تهیه بودجه مد نظر قرار گیرد.

پیشنهادهای و راهکارها

از رهگذر نقد و بررسی احتمالات مختلف در خصوص وضعیت بودجه‌ای قوه قضائیه، نظریه‌ای که در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی به‌عنوان مبنای مناسب در راستای ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضائیه ایران می‌توان اختیار کرد «مقید بودن صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه مبتنی بر امکان انجام وظایف اساسی نهاد مذکور» است. در خصوص بایسته‌های مترتب بر این نظریه که می‌تواند منجر به ارتقای نظام بودجه‌ریزی قوه قضائیه گردد و جایگاه این قوه را نسبت به قوه مجریه بهبود بخشد و نهایتاً استقلال آن را در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از ضمانت بیشتری برخوردار کند باید بیان نمود که قانون‌گذار اساسی در اصول متعددی در مقام تعیین وظایف اساسی‌سازی شده برای قوه قضائیه برآمده است از جمله در بند ۱۴ از اصل ۳، «ایجاد امنیت قضایی عادلانه» را از وظایف اصلی جمهوری اسلامی ایران برشمرده است؛ همچنین در اصل ۱۵۶ قوه قضائیه به‌عنوان مرجع پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و تحقق بخشیدن به عدالت عهده‌دار وظایف مهمی چون «حل و فصل دعاوی و رفع خصومات»، «کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود» و «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» گردیده است. بی‌تردید انجام این وظایف خطیر در صورت عدم تامین بودجه مناسب موجب اختلال در انجام وظایف قوه قضائیه می‌گردد و مخاطرات متعددی را برای جامعه در پی دارد از همین‌رو پیش‌بینی بودجه متناسب برای انجام وظایف اساسی قوه قضائیه در لوایح بودجه سالانه ضروری به نظر می‌رسد؛ بر این اساس به‌نظر می‌رسد صلاحیت دولت در تهیه بودجه محدود به رعایت الزامات قانونی مذکور و تعیین بودجه مکفی برای تحقق وظایف اساسی‌سازی شده است. از سوی دیگر این امر به معنای درج عین پیشنهاد بودجه قوه قضائیه در لایحه بودجه سالانه کل کشور نیست بلکه دولت با رعایت شاخصه‌ی امکان‌سنجی اعمال وظایف اساسی صلاحیت تغییر در بودجه پیشنهادی قوه قضائیه را خواهد داشت. مجلس

شورای اسلامی و شورای نگهبان در فرآیند رسیدگی و تصویب بودجه و انطباق آن با قانون اساسی و موازین اسلامی مکلفند شاخصه‌ی مذکور را مدنظر قرارداده و با رعایت این شاخصه اقدام به تصویب و تایید بودجه نمایند. نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ شورای نگهبان پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ که در آن «عدم تامین نیاز بودجه شورای نگهبان موجب اختلال در امر نظارت و خلاف اصول ۹۹ و ۱۱۸ قانون اساسی» شناخته شده بود از جمله سوابق نظارتی شورای نگهبان محسوب می شود که تعمیم نظریه مذکور آنجا که بودجه مصوب قوه قضائیه نیز موجب اختلال در انجام امور قضایی گردد قابل توجیه است.

منابع و مآخذ

۱. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چپ‌نهم، ۱۳۸۳.
۲. آقایای طوق، مسلم، استقلال مالی قوه قضائیه، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶.
۳. آقایای طوق، مسلم، گزارش پژوهشی بررسی وضعیت بودجه قوه قضائیه در پرتو اصول قانون اساسی، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۲.
۴. پروین، خیرالله و مازیار خادمی، «بودجه و دستگاه قضا در پرتو قوانین ایران با نگاهی تطبیقی»، فصلنامه قضاوت، شماره ۹۲، زمستان ۱۳۹۶، ۲۵-۴۹.
۵. امیری، محسن و محمدرضا ویژه، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، پاییز ۱۳۹۳، شماره ۳، ۱-۲۶.
۶. وبر، دیوید، گزارش پژوهشی بودجه خوب، قوه قضائیه کارآمدتر؛ بودجه‌ریزی مدرن برای قوه قضائیه، ترجمه: فائزه عامری، عطیه جبرانی، تهران: پژوهشکده قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۷. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۸. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چپ ۲۵، ۱۳۹۳.
۹. عباسی، ابراهیم، بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۸.
۱۰. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا و مسلم آقای طوق، وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴.
۱۱. خادمی، مازیار، چارچوب حقوقی و مبانی ساختاری تعیین بودجه دستگاه قضا، تهران: انتشارات پژوهشگران برتر، ۱۳۹۶.
۱۲. فلاح‌زاده، محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱.
۱۳. خلف‌رضایی، حسین و مصطفی منصوریان، گزارش پژوهشی مکاتب و رویکردهای تفسیر قانون اساسی، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۲۴، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

۱۴. برزگر خسروی، محمد و حامد نظامی، مجموعه مقالات بازخوانی نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران: مقاله امکان‌سنجی استقلال بودجه‌ای قوه قضائیه با نگاهی به مشروح مذاکرات قانون اساسی، تهران: دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، ۱۳۹۲.

۱۵. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران: میزان، چاپ پنجم، ۱۳۹۵.

۱۶. آئینه‌نگینی، حسین، آسیب‌شناسی نظام حقوقی ریاست قوه قضائیه و ارائه الگوی مطلوب آن حقوقی، پایان‌نامه مقطع دکتری دانشگاه تهران، ۱۳۹۸.

17. Garner, James Wilford (1995), Political science and Government, NY: American Book Company, 1955.

Barron, David J, Judicial Independence and the State Court Funding Crisis, 100 (4) Kentucky Journal, 2011.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir