

جایگاه نهاد دادستانی در پرتو اصل تفکیک قوا (مطالعه موردی ایران و ایالات متحده آمریکا)

(مقاله علمی-پژوهشی)

رضا اسلامی*

حسن شریفیان**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۲۵

چکیده

دادستانی به‌عنوان نماینده حقوقی جامعه درمقابل متجاوزین به حقوق عامه نقشی مؤثر و بی‌نظیر دارد. از این رو همواره در خط مقدم مواجهه با اخلاف گران حقوق عامه که بعضاً از صاحبان قدرت نیز می‌باشند و احتمال تعدی به حقوق عامه از جانب دسته اخیر بیشتر است، قرار دارد. همچنین دادستانی از مهم‌ترین نهادهای عمومی در تحقق حاکمیت قانون و تضمین حقوق و آزادی‌ها محسوب می‌شود. با این حال، درمورد اینکه این نهاد زیرمجموعه کدام یک از قوای سه‌گانه قرار گیرد، در تئوری‌های تفکیک قوا، دیدگاه واحدی وجود ندارد. سه الگو در این مورد ارائه شده است که عبارت‌اند از: استقرار در ساختار قوه مجریه، استقرار در ساختار قوه قضائیه و دادستانی مستقل. هر نظام حقوقی متأثر از وضعیت سیاسی و تاریخی خود یکی از این الگوها را برگزیده است که هر یک دارای نقاط ضعف و قوت است. نهاد دادستانی در راستای نقش ذاتی و تعریف‌شده خود دارای وظایف و اختیاراتی است. مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده، وظایف و اختیارات قانون است. در این نگاشته در پی شناخت جایگاه نهاد دادستانی در پرتو اصل تفکیک قوا خواهیم بود. لذا به بررسی نقاط مثبت و منفی استقرار نهاد دادستانی در هر یک از قوای قضائیه یا مجریه و نیز به‌عنوان نهادی مستقل پرداخته خواهد شد و این مسئله را در دو نظام قضائی ایران و آمریکا بررسی خواهیم کرد. این نگاشته به این نتیجه رسیده است که استقرار نهاد دادستانی در قوه مجریه از فواید بیشتر و آسیب‌های کمتری برخوردار است.

کلیدواژگان:

دادستانی، استقلال دادستانی، دادستان انتخابی، قوه قضائیه، قوه مجریه.

* دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

some1@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)
hasan.sharifi1348@gmail.com

مقدمه

اندیشه دموکراسی از همان ابتدای شکل‌گیری در قرن هجدهم با اندیشه تمرکززدایی از قدرت همراه بوده است. به همین دلیل تفکیک قوا را به‌عنوان یکی از شروط اساسی شکل‌گیری یک حکومت دموکراتیک برشمرده‌اند. امروزه حتی در کشورهای غیردموکراتیک نیز حداقل ادعا یا ظاهری از تفکیک قوا وجود دارد و اقتدار سیاسی در قالب قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه اعمال می‌شود. در این میان، موقعیت و جایگاه نهاد دادستانی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادها در راستای تحقق حاکمیت قانون و تضمین حق‌ها و آزادی‌های سیاسی نامشخص است و جایگاه توافق‌شده‌ای برای این نهاد در میان سه قوه وجود ندارد. دادستانی از مهم‌ترین نهادهای عمومی در تحقق حاکمیت قانون و تضمین حق‌ها و آزادی‌های سیاسی محسوب می‌شود. نهاد دادستانی یکی از نهادهای مؤثر در همه نظام‌های حقوقی برای صیانت از حقوق مردم است.^۱ در نظریات مربوط به تفکیک قوا، بحث موقعیت دادستانی در سایه جایگاه دادگاه و قوه قضائیه مورد غفلت واقع شده است و مبانی نظری قابل‌توجهی در این باره وجود ندارد. اسناد بین‌المللی نیز شکل خاصی از جایگاه اساسی یا نهادی را در مورد دادستانی توصیه نکرده‌اند و اصولاً هیچ متن الزام‌آوری در مورد دادستانی وجود ندارد. آنچه در اسناد غیرالزام‌آور بین‌المللی در خصوص دادستانی آمده است، نیز تنها به کلیات جایگاه دادستانی و مسائل مربوط به کیفیت کار دادستان‌ها مربوط می‌شود که در تمام نظام‌های حقوقی قابل‌اجرا است و نمی‌توان از آنها قواعدی را در مورد جایگاه اساسی دادستانی و ارتباط آن با دیگر قوا استخراج کرد. مهم‌ترین متن در این زمینه راهنمای سازمان ملل در مورد نقش دادستان‌هاست که در هشتمین کنگره سازمان ملل در خصوص پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان به تصویب رسیده است. در این سند تنها دو نکته مورد تأکید قرار گرفته است:^۲ اولاً دادستانی در هسته اصلی تصمیم‌گیری باید از دخالت‌های نهادهای سیاسی برکنار باشد؛ ثانیاً دادستانی در فعالیت‌های قوای دیگر دخالت نکند. مقام

۱. غمامی، سید محمد مهدی، **الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای**

قضائی، مجله حقوق اسلامی، سال پانزدهم، پائیز ۱۳۹۵، شماره ۵۸، ص ۸۷.

2. "Guidelines on the Role of Prosecutors", adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, p 210.

دادستانی که با بیان وظیفه‌اش تحت عنوان مدعی‌العموم نیز معرفی شده است، بر این اصل قرار گرفته است که از طرف مردم یا آحاد جامعه و برای همین مردم باشد. به عبارت دیگر، اصل بر این است که مقام دادستانی برخلاف بسیاری از مقامات حکومتی، قدرت و مشروعیت خود را مستقیم یا غیرمستقیم از مردم می‌گیرد و از این نظر قابل‌مقایسه با مقام ریاست جمهوری که به‌وسیله انتخابات عمومی و با آرای شهروندان و برای مدت خاصی برگزیده می‌شود، است.

از طرف دیگر، همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره گردید، مخاطب اصلی کلیه مقامات حکومتی و تصمیمات آنان در نهایت، افراد جامعه و شهروندان هستند که در آخرین حلقه تأثیر تصمیمات و اقدامات سران قرار می‌گیرند؛ به نحوی که اثر تصمیمات و اقدامات حکومت پس از عبور از لایحه‌های قدرت سرانجام بر دوش افراد عادی جامعه قرار می‌گیرد و ایشان بار تحمل این تأثیرات را احساس می‌کنند؛ چراکه معمولاً سران یک کشور از نظر فیزیکی و روانی در حاشیه امنی به سر می‌برند و چه‌بسا تأثیر تصمیمات و اقدامات خود را هیچگاه همچون افراد پایین‌دست جامعه احساس نمی‌کنند.

با این تفسیر و توضیح می‌توان به این نکته رسید، از آنجا که یکی از کلیدی‌ترین کاربردهای امنیت، اطمینان از محفوظ ماندن حقوق قانونی متعلقه افراد و به‌ویژه حقوق شهروندی آنان از هرگونه تجاوز و تعرض است، لذا دادستانی چه در مقام نمایندگی یا قائم‌مقامی افراد جامعه و چه به مناسبت وظیفه اصلی‌اش، یعنی دفاع از حقوق اکثریت جامعه، می‌تواند رأساً مخاطب دستگاه‌های حکومتی قرار گیرد.

مطالب این نوشتار در سه مبحث به بررسی جایگاه نهاد دادستانی در قوای قضائیه و مجریه و همچنین به‌عنوان نهاد مستقل و جدا از سایر قوای حاکمیتی خواهد پرداخت.

۱. جایگاه نهاد دادستانی در قوه قضائیه

نقش و جایگاه نهاد دادستانی و دادستان در نظام قضایی به گونه‌ای است که آن را می‌توان به‌عنوان یکی از بنیان‌های حفظ و حمایت از حقوق شهروندان تلقی نمود. این نقش از یک‌سو در امور کیفری و به‌عنوان نماینده جامعه و از سوی دیگر در امور غیرکیفری اعم از امور حسبی، دعاوی مدنی یا اداری صلاحیت و سازوکارها در نظام‌های قضایی مختلف پیش‌بینی گردیده است. درخصوص جایگاه این نهاد از حیث نسبت آن با دستگاه قضایی و مجریه نیز در نظام‌های

حقوقی و قضایی کشورهای مختلف رویکردهایی دیده می‌شود. همچنین از حیث پراکندگی جغرافیایی و رابطه نهادهای محل مرکزی (به‌خصوص در دولت‌های فدراتیو) الگوی یکسانی در همه کشورهای وجود ندارد.

در طول تاریخ، نظریه‌پردازان و حقوق‌دانان همواره جایگاه بسیار مهم و حساسی برای دستگاه قضایی قائل بوده‌اند. بدین مفهوم که علاوه بر شناسایی قوه قضائیه به‌عنوان قوه‌ای مستقل در کنار دیگر قوا، معتقد بودند این دستگاه بایستی از چنان احترام و استقلال در مقابل هر مقام و دستگاهی برخوردار شود تا از تمامی سوءاستفاده‌ها و اعمال نفوذها جلوگیری شود.^۱

استقلال قضایی در معنای اولیه خود، آزادی و استقلال دستگاه قضایی از دیگر نهادهای حکومتی است؛ به بیانی دیگر در پی شناساندن قوه قضائیه به‌عنوان یک قوه مستقل و هم‌تراز با قوه مجریه و مقننه و دارای اختیار اداره امور اجرایی درون‌سازمانی خود، بدون مداخله ناروا از ناحیه سایر قواست.^۲

نهاد دادستانی در نظام حقوقی ایران نیز زیرمجموعه قوه قضائیه محسوب می‌شود. اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ به جایگاه رئیس قوه قضائیه و وظایف او اشاره دارد که بر این اساس رئیس قوه مسئولیت کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی را برعهده دارد و این مقام از سوی مقام رهبری برای مدت پنج سال منصوب می‌شود. ایجاد تشکیلات و تهیه لوازم قضایی و استخدام قضات و کلیه امور شغلی مربوط به آنها از قبیل عزل و نصب و ترفیع و تغییر محل مأموریت و تعیین وظایف بر عهده رئیس قوه قضائیه است. بر همین اساس، اصل ۱۶۲ مقرر کرده است که دادستان کل توسط رئیس قوه قضائیه و با مشورت قضات دیوان عالی برای مدت پنج سال منصوب می‌شود. ذکر این مسئله درخور توجه است که نویسندگان اولین قانون اساسی انقلاب در سال ۱۳۵۸ با اندیشه گریز از استبداد که آن را نتیجه تمرکز قدرت می‌دانستند، چاره را در عدم تمرکز در قوای حکومتی و اداره امور در قالب نظام شورایی یافتند.^۳ بر همین اساس، مطابق قانون

1. Weber, Linda, *Judicial Independence: Essential, Limited, Controversial*, Leonore Annenberg Institution for Civics, at: www.annenbergclassroom.org, p.1

2. "Principles on Judicial Independence and Fair and Impartial Courts", American Bar Association, August 2007, 110D. at: www.abanet.org/leadership/2007/annual/docs/hunderdtend.doc/

۳. فیرحی، داوود، *فقه و سیاست در ایران معاصر، تحول حکومت داری و فقه حکومت اسلامی*، تهران: نشر نی، چاپ پنجم، ۱۳۹۴، ص ۲۵۱.

اساسی ۱۳۵۸، اداره قوه قضائیه بر عهده شورای پنج‌نفره بود که دادستان کل کشور یکی از اعضای شورا و منصوب رهبری محسوب می‌شد که نتیجه آن استقلال درخور توجه و شأن مورد قبول برای نهاد دادستانی بود. با این حال، پس از تجربه ده‌ساله این قانون اساسی، رهبری نظام و شورای بازنگری مشکلات و ناکارآمدی نهادهای نظام را ناشی از پراکندگی اختیارات و عدم تمرکز قدرت در مدیریت این نهادها تشخیص دادند و به سمت ایجاد تمرکز قدرت در نهادهای حکومتی از جمله قوه قضائیه حرکت کردند^۱ که نتیجه آن اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و ایجاد تمرکز اختیارات در یک شخص در قوه قضائیه بود. بدین‌گونه رئیس قوه قضائیه کلیه اختیارات قضایی و مالی و اداری این قوه و نصب دادستان کل کشور را بر عهده گرفت.

۱.۱. فواید و محاسن استقرار دادستانی در قوه قضائیه

شرط اساسی حصول به استقلال قضایی، استقلال مجموعه دادگستری از دیگر نهادهای حکومتی، با رعایت اصل تفکیک قواست. تفکیک قوه قضائیه از دیگر قوای حاکم را که اولین گام در تحقق استقلال تشکیلاتی دستگاه قضایی است، می‌توان در اصول متعددی از قوانین اساسی ایران و آمریکا مشاهده نمود؛ اما صرف این امر به معنای استقلال کامل و مطلوب قضایی در این کشورها نیست.

کشورهای مختلف نهاد دادستانی را بر اساس نیازهای خود ایجاد و کارکردهای خاصی را به آن محول کرده‌اند. غالباً برجسته‌ترین صلاحیت این نهاد اجرای قوانین کیفری و سیاست‌های جنایی است؛ از این لحاظ بیشتر کشورها کارکرد این نهاد را بیشتر اجرایی تا قضایی دانسته و آن را زیرمجموعه قوه مجریه (غالباً وزارت دادگستری) قرار داده‌اند.^۲

در زمینه امور قضایی و تعقیب جرائم، عمده مسئولیت‌ها بر عهده دادستان‌های عمومی در شهرستان‌هاست و نمی‌توان دادستان کل را در رأس سلسله‌مراتب دادستانی قرار داد؛ به نحوی که توانایی ابطال تصمیمات دادستان‌های عمومی و تصمیم‌گیری به‌جای آنها را داشته باشد. دادستان کل می‌تواند تعقیب جرم موردنظر در هر حوزه قضایی را از دادستان مربوطه تقاضا

۱. همان.

۲. مهرآرام، پرهام، *گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه*، انتشارات قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۷، ص ۱۵.

کند.^۱ باین حال، با توجه به پیش‌بینی مقام دادستانی کل در قانون اساسی، می‌توان گستره صلاحیت تعقیبی دادستان کل را تمام کشور در نظر گرفت؛ به صورتی که می‌توانند جرائمی که کلیت منافع کشور را مورد تضییع قرار می‌دهند، تعقیب کنند.

همچنین در ایران، دادستان معمولاً تنها مقام قضائی است که با ضابطان در تماس دائم است. از جمله مواد آیین دادرسی کیفری که حق نظارت برای دادستان نسبت به ضابطان دادگستری قائل شده و همچنین چگونگی اعمال این نظارت را بیان نموده است، ماده ۳۳ قانون آیین دادرسی کیفری می‌باشد که به موجب آن دادستان به منظور نظارت بر حسن اجرای وظایف ضابطان، واحدهای انتظامی یا غیرانتظامی ضابط را حداقل هر دو ماه یک بار بازرسی می‌کند. بالطبع دادیاران نیز که معاونان دادستان محسوب می‌شوند، می‌توانند در معیت دادستان به انجام این وظیفه بپردازند یا خود رأساً از طرف دادستان به این بازرسی بپردازند.

ملاک کار دادستان و دادیار در این بازرسی، قوانین گوناگون ماهوی و شکلی است که برای ضابطان، تکالیف و موازین گوناگونی در نظر گرفته است و هرگونه تخلف از این قوانین ماهوی و شکلی، همچون قانون مجازات اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون نیروی انتظامی یا قوانین خاص سازمان‌های دیگر که ضابط خاص محسوب می‌شوند، می‌تواند مورد دقت و توجه دادستان و دادیار در این بازرسی‌ها قرار گیرد و حتی در این بازرسی و نظارت، چنانچه وقوع جرم یا تخلف از ناحیه ضابط برخورد کنند، می‌توانند نسبت به اعلام جرم و رسیدگی به آن، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورند.^۲

از آنجا که برحسب سوابق و نیز قرائن موجود، معمولاً بیشترین اجحاف به حقوق عامه از سوی عوامل انتظامی و ضابطان در مرحله کشف جرم یا تحقیقات صورت می‌گیرد، انتظار می‌رود که این گونه نظارت قضایی بر ضابطان باعث شود هر نوع خدشه‌ای به حقوق عامه و به‌خصوص متهمین، در اسرع وقت کشف و پیگیری شود و نهایتاً از آن ممانعت به عمل آید.

۱. نقره‌کار، محمد صالح، نگاهی به جایگاه قانونی دادستانی کل کشور، ۱۳۹۰:

<http://noghrekar.blogfa.com/post-5.aspx>

۲. پورابراهیم، احمد و سمیرا یزدان شناس، سازوکار نظارت دادستان بر انجام وظایف و اختیارات ضابطان دادگستری در قانون آیین دادرسی کیفری، مجله کارآگاه، سال نهم، ۱۳۹۵، شماره ۳۷، صص ۸۰-۶۶.

مفهوم نظارت از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان است. یکی از انواع نظارت، نظارت قضایی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌شود. دادستان به‌عنوان یک مقام قضایی دارای وظایف و اختیارات گسترده‌ای است که بعضی از آنها در ارتباط با امور نظارتی و مسئولیت‌های اداری وی می‌باشد.

از آنجا که در آمریکا دادستانی بخشی از قوه مجریه است، لذا رابطه تشکیلاتی با قوه قضائیه ندارد و همکاری با قوه قضائیه در راستای اجرای قانون حاکم و پیشبرد اهداف حاکمیتی تعریف می‌شود. دادستان در آمریکا از یک مقامی که یک دعوی خصوصی علیه متهم را هدایت می‌کرد به یک هدایت‌گر دعوی عمومی تبدیل شده است. اگرچه بعضی‌ها معتقدند که این خود نیز برگرفته از نظام کامن‌لای بریتانیایی است، اما حقیقت امر این است که این امر در آمریکا شکل گرفت؛ زیرا در سال ۱۷۰۴ ایالت کانکتیکات برای اولین بار در ایالات متحده سیستم دعوی عمومی را پذیرفت و بعد از آن دیگر ایالات نیز از آن پیروی کردند.^۱

۱.۲. آسیب‌شناسی استقرار دادستانی در قوه قضائیه

یک دستگاه قضایی سالم که در آن قضات و دیگر فعالان این بخش مورد حمایت قرار می‌گیرند، تمهیداتی را درخصوص موارد زیر پیش‌بینی می‌کند:^۲

الف) تدابیر لازم برای حفظ استقلال قضات؛

ب) حقوق، مزایا و شرایط کاری مناسب برای قضات؛

ج) فرایندهای عادلانه و مستقل انتصاب؛

د) مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی قضایی؛

ه) شفافیت.

یکی دیگر از راه‌حلهایی که در زمینه تضمین استقلال دادستانی پیگیری شده، سازمان‌دهی دادستانی در داخل قوه یا نظم قضایی است. با اطمینان می‌توان گفت چنین نظمی تنها در کشورهای با نظام رومی-ژرمنی و با دادرسی تفتیشی و تحت‌تأثیر مقام قضایی دانستن دادستان‌ها

1. Worrall, John, *Prosecution in America: a historical and comparative account*, State university of New York Press, 2008, Pp. 4-5.

۲. جاوید، محمد جواد و عصمت شاهمرادی، **تعهد رسانه در قبال شفافیت قضائی**، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، تابستان ۹۴، شماره ۴۷، ص ۱۲.

در مدل فرانسوی شکل گرفته است. در این کشورها دادستان در کنار قاضی دادگاه و شاید بازپرس، قاضی یا مقام قضایی محسوب می‌شود. هر سه مقام آموزش یکسانی می‌بینند، مسیر شغلی و در مواردی حقوق یکسان دارند و امکان جابه‌جایی بین این سه نقش نیز وجود دارد.

قرارگرفتن دادستانی در قوه قضائیه و برخوردارشدن از شأن قضایی بالاترین میزان استقلال را به وجود می‌آورد. درمقابل چنین حدی از استقلال این مسئله قابل انتقاد وجود دارد که در این نظام امکان هرگونه سیاست‌گذاری واحد و دموکراتیک و به‌دنبال آن پاسخگویی دموکراتیک منتفی است. همچنین قرارگرفتن دادستان و قاضی در یک نهاد، شکل‌گیری هویت صنفی واحد و روابط نزدیک آنها، تفکیک حقیقی مقام تعقیب و مقام قضاوت به‌عنوان یکی از اصول مهم دادرسی بی‌طرفانه را مورد تردید قرار داده است. مشترکات شغلی میان قضات و دادستان‌ها باعث ایجاد تعلقات مشترک و احساس سرنوشت مشترک در میان آنها شده است. در نتیجه، احتمال بروز تبانی بین دادستان و قاضی یک پرونده یا وقوع هر مسئله‌ای که بی‌طرفی را مخدوش کند، افزایش می‌یابد. علاوه بر تبانی که عنصر سوءنیت در آن وجود دارد، دو فرض دیگر را نیز می‌توان در نظر گرفت که حتی با وجود حسن‌نیت قاضی و دادستان، بی‌طرفی آنها مخدوش می‌شود. فرض اول انتظاراتی است که میان دادستان و قاضی یک پرونده ایجاد می‌شود. به دلیل نزدیکی‌های صنفی و روابط کاری و همچنین امکان جابه‌جایی بین دو نقش ممکن است در یک پرونده قاضی با دوست نزدیک یا همکار پیشین خود به‌عنوان دادستان مواجه باشد. در چنین شرایطی این انتظار برای دادستان به وجود می‌آید که درخواست‌هایی که از قاضی پرونده دارد، به‌راحتی مورد موافقت قرار گیرد.

فرض دوم وجود روابط غیررسمی میان دادستان و قاضی، ممکن است در این روابط درمورد یک پرونده صحبت‌هایی میان قاضی و دادستان یک پرونده رد و بدل شود که در ذهنیت قاضی و قضاوت او در پرونده تأثیرگذار باشد که این مسئله بی‌طرفی را مخدوش می‌کند؛ چراکه یکی از وجوه بی‌طرفی، اکتفا به دلایل و مدارک موجود در پرونده و به صورت رسمی است و قضاوت بر اساس آنچه خارج از فرایند رسمی رسیدگی در اختیار قاضی قرار گرفته و متهم امکان دفاع در آن مسئله را ندارد، نقض بی‌طرفی است.^۱

۱. شاملو، باقر و شهرام محمدی، **نقض بی‌طرفی و عدم استقلال قاضی؛ جلوه‌ای از اقدام مخمل دادرسی عادلانه**، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه ۱۳۹۰، شماره ۶، ص ۹۸.

در زمینه عدم تفکیک مقام تعقیب و قضاوت نیز علاوه بر تردیدهای ارتباط نامناسب میان قاضی و دادستان پرونده، صلاحیت گسترده رئیس قوه بر انتصاب، ارتقا، انتقال و مسائل انتظامی قضاوت و دادستان‌ها و صدور بخشنامه‌هایی که حتی در برخی موارد قضاوت مخاطب آن قرار می‌گیرند، در ذهن ناظر بیرونی نوعی سازمان و ساختار یک‌پارچه و مبتنی بر سلسله مراتب را تداعی می‌کند.^۱

انسان موجودی چندبُعدی است که احساسات و عواطف و خاطرات، بخش مهمی از وجود وی را تشکیل می‌دهند و در هر نوع رابطه‌ای میان دو انسان به‌هرحال نمی‌توان این بخش مهم را نادیده گرفت. حضور دادستان در تشکیلات قوه قضائیه که مطابق پیش‌گفته منجر به ظهور حس همکاری و همراهی میان دادستانی و دادگاه می‌شود، به‌ویژه در جرایم دارای جنبه عمومی، بسیار خطیر است. فراموش نکنیم که در این حالت دادستان مقام قضایی و دارای پایه قضایی بوده و معمولاً پیش از رسیدن به مقام دادستانی سوابقی در مناصب دادرسی یا بازپرسی یا قضاوت دارد و به احتمال زیاد سال‌ها با قاضی پرونده خاطرات و علائق مشترک داشته‌اند و به عبارت عامیانه‌تر زبان یکدیگر را خوب می‌فهمند؛ پس نتیجه این می‌شود که یک دوست همکار خواهان مجازات است و دوست همکار دیگر تعیین‌کننده مجازات. چگونه می‌توان به این دادرسی امید داشت؟ نمونه‌های برجسته این موضوع را می‌توان در پرونده‌های دادگاه انقلاب، به‌ویژه در جرائم امنیتی و جرائم مواد مخدر و در دادگاه‌های کیفری به‌ویژه در جرائم منافی عفت (مخصوصاً تجاوزات جنسی) مشاهده کرد که با توجه به قدرت بیشتر جنبه‌های عاطفی و احساسی در جامعه ایرانی، گویا دادستان و قاضی یک روح در قالب دو جسم هستند و هر دو سخت نسبت به متهم احساس خشم و نفرت دارند و این واقعیت، حقوق شهروندی متهم را شدیداً به مخاطره می‌اندازد.

۲. جایگاه نهاد دادستانی در قوه مجریه

به‌طور سنتی دادستانی وابسته به قوه مجریه محسوب می‌شود. این مسئله به ریشه شکل‌گیری و جایگاه دادستانی در نظام فرانسه برمی‌گردد. در رژیم پیش از انقلاب فرانسه، قضاوت و به‌طور کلی دادگستری وابسته به سلطنت بوده است و پس از انقلاب، دموکراسی جانسین

۱. همان، ص ۹۹.

سلطنت شد و قضات به جای پادشاه، مقامات تحت امر حاکمیت پارلمانی محسوب شدند. سیاستمداران قدرت قاطع در انتخاب مقامات ارشد قضایی و دادستانی پیدا کردند و بدین ترتیب نوعی نظارت عمودی نهادهای انتخابی بر نهادهای قضایی و در نتیجه پاسخگویی غیرمستقیم قضات به مردم به وجود آمد.^۱

وابستگی دادگستری به قوه مجریه علاوه بر دلایل تاریخی و سیاسی، از دلایل تئوریک و برداشت‌های متفاوت از تفکیک قوا نیز ناشی می‌شود. بحث اصلی پیرامون این سؤال شکل می‌گیرد که آیا وظیفه حل اختلافات طرفین در یک پرونده و اعمال قانون در مقام حل اختلاف، کارکردی است هم‌ردیف تقنین و اجرا و نشئت‌گرفته از حق حاکمیت ملی و در نتیجه ما با قوه یا قدرت قضایی مواجه هستیم؟ یا برعکس امر قضا صرفاً وظیفه و عملکردی اجرایی است که تنها به مقاماتی با وضعیت متفاوت سپرده شده است و ما تنها با مقام قضایی روبرو هستیم؟ پاسخ به این سؤال در آثار کلاسیک اندیشمندان تفکیک قوا نیز بی‌پاسخ یا مبهم باقی مانده است. جان لاک در تفکیک سه‌گانه قوا به قوه قضائیه اشاره نکرده است و در نظر او قوای سه‌گانه عبارت‌اند از: مجریه و مقننه و متحده. لاک بر این عقیده است که حل اختلاف مردم و اجرای مقررات و موازین اجتماعی از قلمرو کار دولت خارج است.^۲ منتسکیو نیز که اگرچه به‌عنوان پدر اندیشه تفکیک قوا در قالب سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه محسوب می‌شود، در تحلیل خود از این تفکیک، قوه قضائیه را هیچ می‌انگارد: «از سه قدرتی که سخن راندیم، قدرت قضاوت در واقع هیچ است. پس تنها دو قدرت باقی می‌ماند».^۳

۲.۱. فواید و منافع استقرار نهاد دادستانی در قوه مجریه

وضع دادستانی در داخل قوه مجریه می‌تواند به دو صورت متفاوت باشد: در برخی نظام‌های حقوقی عضوی از قوه مجریه در رأس سلسله‌مراتب دادستانی قرار دارد و در برخی دیگر از نظام‌ها دادستانی در ساختار قوه مجریه، اما به صورت مستقل تشکیل شده است که در اینجا هر دو صورت گفته‌شده مورد بررسی قرار می‌گیرند.

1. Lee, SW, "The Discordant Combination of Civil-Law Prosecution System and Presidentialism: A Theoretical Framework", *Journal of Politics and Law*, Vol. 7, No. 2, 2014, p 85.

۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳، چاپ

دوازدهم، ص ۳۰۰.

۳. همان، ص ۳۰۳.

۲.۱.۱. دادستانی تحت نظارت سلسله مراتبی

مهم‌ترین نمونه از این الگوی دادستانی، نظام حقوقی فرانسه است. اصولاً مقام دادستانی به‌عنوان مقام تعقیب حاصل کد ناپلئون است. اصلاحات ناپلئون در نهاد دادستانی از نظر سیاسی و ساختاری دو اقدام را در بر می‌گرفت که تا به امروز پایدار بوده است و تأثیر آن در تمام دادستانی‌های مدل فرانسوی در نظام‌های حقوقی دیگر مشهود است: اولاً ساختار نظامی سلسله‌مراتبی ناپلئون در نهاد دادستانی نیز اعمال شد.^۱ در رأس سلسله‌مراتب وزیر دادگستری حضور دارد که اگرچه خود قادر به انجام تعقیب نبود، اما این امکان را داشت که در مورد تعقیب و عدم تعقیب به دادستان‌های مناطق دستورالعمل صادر کند. ثانیاً دادستان‌ها با سه روش، به‌عنوان وسیله کنترل دادگاه‌ها به کار گرفته شدند:^۲ اولاً در رأس هر سه درجه از دادگاه‌های فرانسه یک دادستان حضور دارد. ثانیاً دخالت دادستان در همه پرونده‌های کیفری الزامی است. ثالثاً دادستان‌ها در عین اینکه مأمور دولت محسوب می‌شوند، شأن قضایی دارند، مانند قضات آموزش می‌بینند و می‌توان میان دادستانی و قضاوت تغییر نقش داد. یعنی شخصی که مدتی تحت سلسله‌مراتب دولت بوده است، به شغل قضاوت وارد شود.

دادستان فدرال آمریکا^۳ نیز وابسته به قوه مجریه محسوب می‌شود. دادستان کل فدرال^۴ همان وزیر دادگستری است که توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. در معیت دادگاه‌های بخش^۵ و دادگاه‌های تجدیدنظر^۶ ایالات متحده نیز یک دادستان فدرال مشغول به کار است که در عمل سناتور هر منطقه دادستان آن منطقه را پیشنهاد می‌دهد که پس از آن موافقت رئیس‌جمهور و تأیید مجلس سنا نیز لازم است.^۷ در حال حاضر ۹۳ دادستان فدرال در آمریکا در حال فعالیت هستند که تحت نظارت دادستان کل فدرال یا همان وزیر دادگستری قرار دارند. این مقامات مسئولیت نمایندگی دولت فدرال و تعقیب موارد نقض قوانین فدرال را بر عهده دارند. کنترل و

1. Kyprianou, D, "The Role Of The Cyprus Attorney General's Office In Prosecutions: Rhetoric, Ideology and Practice", thesis for the PhD, *University of London*, 2006, p59.

2. Comtois, S; de Graaf, K, "On Judicial and Quasi-Judicial Independence", *Boom Juridische uitgevers, Den Haag*, 2013, p 32.

3. United States Attorneys.

4. attorney general.

5. United States district court.

6. United States court of appeals.

7. BECK, L, "The Administrative Law Of Criminal Prosecution: The Development Of Prosecutorial Policy", *The American University Law Review*, Vol. 27:310, 2012, p 312.

برتری رئیس‌جمهور بر کلیه مقامات اجرایی و همچنین مقام اجرایی دانستن مقام دادستان کل، امری تصریح شده در قانون اساسی و مورد قبول همگان نیست. برتری رئیس‌جمهور آمریکا بر مقامات اجرایی از نظریه «وحدت مجری» ناشی می‌شود. این نظریه تفسیری از قانون اساسی آمریکا است که مطابق آن تمام قدرت اجرایی در اختیار شخص رئیس‌جمهور است و او این اختیار را دارد که در راستای نظارت بر اجرای قانون و اجرای اولویت‌های خود مقامات اجرایی را که با او هماهنگ نیستند، برکنار کند.^۱

عمل اجرایی محسوب کردن عمل تعقیب نیز از آرا دیوان عالی آمریکا ناشی می‌شود. این نهاد در توجیه عدم دخالت دادگاه‌ها در تصمیمات دادستان و اعمال صلاحدید آنها به اجرایی بودن عمل تعقیب و لزوم عدم دخالت دادگاه‌ها در این صلاحیت بر مبنای تفکیک قوا تصریح کرده است.^۲ مجموع این مسائل دادستانی را زیرمجموعه قوه مجریه و رئیس‌جمهور را دارای تسلط کامل بر این نهاد محسوب می‌کند؛ به نحوی که بر مبنای اعطای صلاحیت اجرای قانون به رئیس‌جمهور در قانون اساسی، این مقام را محق می‌دانند که امر به تعقیب یا عدم تعقیب را نیز صادر کند.^۳

ویژگی اصلی این مدل، تسلط کامل مقامات سیاسی بر عملکرد دادستانی و مسائل شغلی دادستان‌هاست. مقامات سیاسی در قالب دستورات ساده یا صدور دستورالعمل‌های نظام‌مند، سیاست‌های تعقیبی الزام‌آوری را تعیین می‌کنند. همچنین در این نظام‌ها مقامات سیاسی غالباً صلاحیت گسترده‌ای در مورد عزل و نصب و ارتقا و مسائل انتظامی دادستان‌ها بر عهده دارند. فایده چنین نظامی تحقق سیاست‌گذاری دموکراتیک به وسیله مقامات منتخب، وحدت عمل و رویه و تحقق پاسخگویی دموکراتیک از طریق نظارت این مقامات بر فعالیت دادستانی است. در مقابل، بزرگ‌ترین ایراد این الگو بالارفتن امکان نقض استقلال دادستان‌ها است. صدور دستور و امکان برکناری دو اهرم قدرتمند برای اعمال فشار مقامات سیاسی بر تعقیب یا عدم تعقیب توسط دادستان‌ها است.

1. Driesen, D, "Firing U.S. Attorneys: An Essay", *Administrative Law Review*, Vol. 60, No. 3, 2008, p 709.

2. Scott J. K, "Absent Accountability: How Prosecutorial Impunity Hinders the Fair Administration of Justice in America", 19 *J. L. & Pol'y*, 2010, p3.

3. Calabresit, S. & Prakash, S., "The President's Power to Execute the Laws", *The Yale Law Journal*, Vol. 104: 541, 1994, p 695.

۲.۱.۲. دادستانی مستقل در قوه مجریه

در این مدل تلاش شده است تا نقایص قرارگرفتن دادستانی تحت سلسله مراتب مقامات سیاسی برطرف شود. در نتیجه وزیر دادگستری در این نظامها به هیچوجه امکان دخالت در یک پرونده خاص و امر و نهی در خصوص تعقیب را ندارد. باین حال، به منظور تحقق سیاست‌گذاری و پاسخگویی دموکراتیک میان دادستان کل و وزیر دادگستری به‌عنوان نماینده قوه مجریه هماهنگی و همکاری وجود دارد. دادستان کل باید خط‌مشی‌های تعقیبی را با مشورت و هم‌اندیشی با وزیر دادگستری تعیین کند. بدین صورت از طرفی بر استقلال دادستانی افزوده و از طرفی دیگر از صلاحیت قوه مجریه در تغییر مداوم و یک‌جانبه سیاست‌های تعقیبی کاسته شده است.

قرارگرفتن دادستان در زیرمجموعه قوه مجریه و انتخابی‌شدن آنها با هدف استقلال کامل را می‌توان به دلیل تلاش ایالات برای عدم تمرکز هرچه بیشتر قدرت دانست. در واقع درحالی‌که مطابق قانون اساسی فدرال، دادستانی به قوه مجریه و رئیس‌جمهور وابسته است، اما ایالات از این الگو پیروی نکردند و قدرت اجرایی را میان دو مقام منتخب یعنی دادستان و فرماندار تقسیم کردند که می‌توان چنین تصمیمی را ناشی از نفرت استعماری آنها از فرمانداران سلطنتی دانست.^۱ بدین ترتیب، برای دادستان‌های ایالتی و محلی هم پاسخگویی دموکراتیک و هم سیاست‌گذاری دموکراتیک از طریق انتخابات صورت می‌گیرد. دادستان منتخب برای جلب رأی به‌دنبال تأمین نظر رأی‌دهندگان و اعمال اولویت آنها در تعقیب جرائم و سیاست‌گذاری واحد دادستانی خود است. همچنین چنانچه دادستان عملکرد نامناسبی داشته باشد، در انتخابات بعدی شکست خواهد خورد و مجدداً انتخاب نخواهد شد و این تحقق پاسخگویی دموکراتیک است. دادستان آمریکایی از صلاحیت اعمال صلاحدید گسترده‌ای برخوردار است و با دادن مشاوره در تحقیقات پلیس نیز نقش‌آفرینی می‌کند؛ به‌گونه‌ای که می‌توان گفت نوعی نظارت غیررسمی توسط دادستان بر مسئولین تحقیق پرونده اعمال می‌شود؛ زیرا نهایتاً باید نظر دادستان در این تحقیقات جلب شود.^۲

باین حال، این سازوکار پاسخگویی و به‌طور کلی دادستانی انتخابی از جهات متعدد مورد نقد قرار گرفته و تأکید شده است که موفقیت نسبی این نظام نیز تنها در کشوری با کیفیت

1. Marshall, op cit., p 2447.

2. Keshav Abhyankar, H, "Investigation on Improving Quality Of Technical Education In a Self-Financed Institution a Management Perspective", thesis for the PhD, October, 2012, p 38.

دموکراسی آمریکا و شرایطی اجتماعی و سیاسی آن قابل تحلیل است. شش مطالعه سراسری در سطح ایالات آمریکا شکست پاسخگویی دادستان از طریق انتخابات را نشان داده است.^۱

۲.۲. آسیب‌شناسی استقرار نهاد دادستانی در قوه مجریه

همان‌طور که پیش‌تر نیز بیان گردید، قوا در همکاری و تعامل با یکدیگر، حاکمیت سیاسی را اعمال می‌کنند. حاکمیت امری واحد و تقسیم‌نشده است که از طریق قوای حکومتی در منظومه‌ای از ارتباطات گسترده میان آنها اعمال می‌شود.

در اکثر دموکراسی‌های پیشرفته جهان، یکی از دغدغه‌ها، استقلال دادستانی از سیاست‌مداران به‌ویژه وزارت دادگستری بوده است که امکان فساد را به‌طور بالقوه افزایش می‌دهد، راه‌حل‌های مختلفی پیش گرفته شده است. یکی از این راه‌حل‌ها تضمین استقلال نهاد دادستانی در داخل قوه مجریه است. در این مدل اگرچه ممکن است در داخل این نهاد ساختار سلسله‌مراتبی میان دادستان کل و دادستان‌های دیگر برقرار باشد، وزیر دادگستری در رأس سلسله‌مراتب حضور ندارد و امکان دخالت این مقام در تعقیب یا عدم تعقیب در یک پرونده کاملاً منتفی است.^۲

معمولاً در هر نظام حقوقی، به منظور کنترل انجام وظایف و مسئولیت‌های این سازمان‌ها، نهادهای نظارتی درون و برون‌قوه‌ای تعبیه می‌شود. باوجوداین، حساسیت و اهمیت انجام بعضی از وظایف و مسئولیت‌ها به گونه‌ای است که حسب مورد انجام اقدامات فوری به منظور حفاظت و صیانت از حقوق و منافع عمومی، ضروری انگاشته می‌شود. مواجهه با برخی حوادث و اقداماتی که منجر به تضییع حقوق عمومی شده است، همواره این سؤال را مطرح می‌سازد که در فرض عدم پیش‌بینی وظایف یا عدم انجام وظایف قانونی توسط نهادهای عمومی، چه تدابیری برای بیشترین حفاظت از حقوق مزبور باید اتخاذ شود؟ نقش سایر نهادها و قوا در این زمینه کدام است؟ برای مثال، این مسئله در ایران در چند سال اخیر به‌خصوص در مورد تعدیات و تجاوزاتی که نسبت به محیط زیست و منابع طبیعی وارد شده، بیشتر قابل‌درک بوده است.

1. Diepraam, W, "Prosecutorial Misconduct: It Is Not The Prosecutor's Way", *SOUTH TEXAS LAW REVIEW*, Vol. 47, 2006, p 431.

2. Shapiro, M, "Judicial Independence: New Challenges in Established Nations", 20 *Ind. J. Global Legal Stud.* 253, 2013, p261.

از آنجا که در میان قوای سه‌گانه حاکمیتی، بیشترین قدرت اجرایی و به تبع آن بیشترین تماس و اصطکاک با جامعه در قوه مجریه است و می‌توان پیش‌بینی کرد که بیشترین هجمه به حقوق عامه نیز از سوی همین قوه صورت گیرد، بنابراین همواره این نگرانی وجود دارد که با استقرار دادستانی در قوه مجریه و بالتبع آن دخالت اعضای این قوه در انتصاب و به‌کارگیری افراد در آن، این نهاد خود به ابزاری برای اعمال قدرت و حذف نیروهای مخالف بدل گردد.

بهترین راهکاری که می‌توان برای حل این نگرانی تصور کرد، ایجاد ترکیبی از عوامل انتصابی و انتخابی در سازمان دادستانی می‌باشد که این روش در ایالات متحده به‌خوبی اجرا شده است؛ به‌طوری‌که دادستان‌های فدرال توسط رئیس‌جمهور با تأیید سنا و به‌طور دائمی منصوب می‌شوند و دادستان‌های ایالتی با برگزاری انتخابات و توسط مردم انتخاب می‌گردند. وجود ترکیبی از نیروهای انتصابی و انتخابی باعث جلوگیری از یک‌دست شدن نهاد دادستانی و ایجاد یک بازدارندگی درونی در این سازمان با هدف پرهیز از سوءاستفاده از قدرت یا جهت‌گیری‌های مضر به حال جامعه می‌گردد.

البته لازم به ذکر است که برگزاری انتخابات برای برگزیدن دادستان تمام ایرادات و مشکلاتی را که در مورد دموکراسی و انتخابات طرح می‌شود، به همراه دارد. در برخی ایالات دادستان‌ها با رأی حزبی برگزیده می‌شوند. در چنین شرایطی میزان و احتمال فاسدبودن دادستان به میزان فساد حزب متبوع بستگی دارد و در شرایطی که دادستان و مقامات حاکم از یک حزب باشند، احتمال تعقیب‌های رقبای سیاسی حزب بسیار بالاست. همچنان‌که آفت دموکراسی، پوپولیسم و تهییج خالی از عقلانیت رأی‌دهندگان است، دادستان نیز ممکن است به این اقدامات متوسل شوند. در آمریکا دادستان‌ها برای جلب‌توجه و هیاهو در مورد کار خود به تعقیب مقامات عالی‌رتبه می‌پردازند.^۱

از طرف دیگر، برای تبلیغات انتخاباتی، نرخ بالای محکومیت‌ها نوعی امتیاز محسوب می‌شود و تلاش برای محکوم کردن متهم به هر طریق ممکن در چنین نظام انتخاباتی ریشه دارد. توضیح اینکه اگرچه حکم نهایی را قضات دادگاه صادر می‌کنند، از یک سو دادستان در مواجهه با متهم از بی‌طرفی و عدالت موردنظر دادرسی مطلوب نظام آمریکا دور می‌شود و جانبدارانه برای

1. Shapiro, op cit., p 261.

محکومیت متهم تلاش می‌کند و از سویی دیگر دادستان تخلفاتی مانند عدم افشا یا افشای دیرهنگام اسناد تأییدکننده براءت متهم و تهییج رسانه‌ها را مرتکب می‌شود که تا حد امکان قاضی، متهم را محکوم کند.

این‌گونه است که محققان به‌درستی اشاره کرده‌اند که سیستم برگزیدن دادستان از طریق انتخابات مستقیم مصداق دیگری از استثناگرایی آمریکایی^۱ است که تنها در دموکراسی آمریکا و مقتضیات سیاسی و اجتماعی آن کارآمد بوده است و مانند مشروطه‌گرایی غیرمتنی^۲ انگلستان به ویژگی‌های تاریخی و اجتماعی مربوط می‌شود و غیرقابل تقلید است.^۳

۳. نهاد دادستانی به‌عنوان نهاد مستقل از قوای سه‌گانه

یکی دیگر از راهکارهای پاسخ به دغدغه استقلال دادستان، ایجاد نهاد دادستانی مستقل از هر سه قوه است. دادستانی مستقل و خودمختار یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های ساختار دادستانی در قوانین اساسی پس از جنگ جهانی دوم است که تحت تأثیر تجربه این نهاد در دوران فاشیسم و نازیسم شکل گرفته است.^۴

در این حکومت‌ها دادستانی و امر تعقیب مانند اهرمی در دست حکومت برای سرکوب مخالفان بوده است. این مدل دادستانی مانند قوه چهارم عمل می‌کند. با قیاس به دو مدل دیگر از دادستانی که مورد بررسی قرار گرفت، نهاد دادستانی را زمانی می‌توان مستقل دانست که هیچ‌یک از قوا در هیچ یک از زمینه‌های اداری و عملکرد دادستانی دخالتی نداشته باشند. به بیان دیگر، دادستانی در اداره این نهاد و اموری مانند استخدام، ارتقا، انتقال، مسائل انضباطی و... خود مدیریتی ایجاد شده باشد و در زمینه عملکرد و تعقیب جرائم دستورالعمل و توصیه‌ای از نهادهای دیگر دریافت نکند.

1. American exceptionalism.

2. non textual constitutionalism.

3. Grozev, Yonko, et al, "Promoting Prosecutorial Accountability, Independence And Effectiveness", *Open Society Institute Sofia*, 2008, available at: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Study-PG.pdf>

4. Hodgson, J and Soubise, L, "Prosecution in France", online publication date: Nov 2016, available at: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935383.001.0001/oxfordhb-9780199935383-e-124?mediaType=Article/>

۳.۱. فواید و منافع نهاد دادستانی به عنوان نهاد مستقل از قوای سه گانه

مهم‌ترین خاصیت این شکل از دادستانی، تضمین حداکثری حقوق از هر نوع تعرض و تهاجم به‌ویژه از سوی دستگاه‌های حاکمیتی است و اینکه قوای حاکمه با در نظر داشتن عدم امکان نفوذ در نهاد مستقل دادستانی و عدم همراهی آن در یک حالت خودکنترلی مطلوب قرار گیرند و نسبت به رعایت حقوق شهروندان نهایت دقت و احتیاط را اتخاذ نمایند.

۳.۲. آسیب شناسی نهاد دادستانی به عنوان نهاد مستقل از قوای سه گانه

استقلال کامل نهاد دادستانی از قوای حاکمیتی اگرچه در بادی امر می‌تواند یک هدف آرمانی تصور شود، مشکلاتی را نیز در پی خواهد داشت.

دادستانی شیلی مصداق بارزی از دادستانی مستقل و خودمختار است. شکل‌گیری چنین نهادی در قانون اساسی ۱۹۹۷ واکنشی به موقعیت و شرایط امر تعقیب در دوران پیش از این تاریخ بود. پیش از این اصلاحات، شکل مطلق از نظام دادرسی تفتیشی در شیلی حاکم بود که قضات به‌تنهایی اتهام را وارد و تحقیقات را هدایت می‌کردند و در نهایت خود به قضاوت می‌نشستند و اصولاً مقام تعقیبی به‌عنوان دادستانی وجود نداشت. همچنین با پایان دوران دیکتاتوری ژنرال پینوشه، از یک‌سو مطالبه مردم برای پیگیری و تعقیب جرائم دوران گذشته وجود داشت و از سوی دیگر ترس از سوءاستفاده قوه مجریه از دادستانی باعث شد با پیشنهاد ارائه‌شده در پیش‌نویس قانون اساسی مبنی بر قرارگرفتن دادستانی در ساختار وزارت دادگستری موافقت نشود.^۱ بدین ترتیب، در قانونی اساسی نهادی به‌عنوان دادستانی پیش‌بینی شد که تمام مسائل آن با دغدغه حفظ استقلال کامل این نهاد شکل گرفته است.

شیوه انتصاب دادستان کل و نقش‌آفرینان متعدد در این امر به گونه‌ای است که امکان هرگونه اعمال نظر نامطلوب و سیاسی‌کاری را به حداقل می‌رساند. در شیلی برای متقاضیان تصدی دادستان کل رقابت عمومی برگزار می‌شود. دیوان عالی مسئول برگزاری این رقابت و معرفی پنج نامزد برتر به رئیس‌جمهور است. رئیس‌جمهور یکی از این افراد را به‌عنوان دادستان کل انتخاب می‌کند و پس از آن نیازمند تأیید اکثریت مجلس سنا است.^۲

1. Grozev, Yonko, et al, "Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness", Open Society Institute Sofia, 2008, available at: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Study-PG.pdf>, p 120.

2. Ibid, p 120.

دادستان کل شیلی برای مدت هشت سال و بدون امکان انتخاب مجدد به این مقام منصوب می‌شود و پس از آن به هیچ مقامی به صورت مستقیم پاسخگو نیست و قوای مجریه و مقننه امکان صدور هیچ نوع دستور و آیین‌نامه و دستورالعمل را دارا نیستند.^۱

استقلال افراطی دادستانی اگرچه دغدغه حفظ استقلال و تفکیک مقام تعقیب و قضاوت را برطرف کرده است، باعث سلب مسئولیت از دولت در زمینه مبارزه با جرائم و مخاطب تنها قرارگرفتن دادستانی در برابر مطالبه عمومی مردم در مورد کنترل و کاهش جرائم است.^۲ در واقع از یک سو قوه مجریه با توجه به نداشتن هیچ‌گونه صلاحیت و اقتدار در امر تعقیب از هرگونه نقش‌آفرینی ناتوان است و از سوی دیگر دادستانی در حالی مسئول مطلق مبارزه با جرائم قرار گرفته که فاقد تخصص، اطلاعات، تجربه و استراتژی لازم در این امر است.

1. Ibid, p 129.

2. Ibid, p 118.

نتیجه گیری

نظام‌های حقوقی مختلف متناسب با نحوه تفکیک قوا، وضعیت سیاسی و مسائل تاریخی خود یکی از الگوهای موقعیت دادستانی در میان قوا، یعنی قرارگرفتن در ساختار قوه مجریه، قرارگرفتن در ساختار قوه قضائیه و دادستانی مستقل را برگزیده‌اند. بنابراین امکان استخراج الگویی ایدئال و قابل‌اعمال برای تمام نظام‌های حقوقی وجود ندارد. همچنین هریک از این الگوها دارای نقاط ضعف و قوتی است که در عملکرد دادستانی در نظام‌های مختلف نمایان می‌شود. بدین گونه که در الگوی مستقر در قوه مجریه که نظام قضائی ایالات متحده آمریکا از آن پیروی می‌کند، اگرچه امکان سیاست‌گذاری تعقیبی و پاسخگویی افزایش می‌یابد، استقلال کاهش پیدا می‌کند. درمقابل در الگوی دادستانی مستقر در قوه قضائیه که خاص نظام‌های قضایی همچون جمهوری اسلامی ایران است، دغدغه پاسخگویی در سایه دغدغه استقلال و همچنین تفکیک مؤثر مقام تعقیب و مقام قضاوت مورد تردید قرار گرفته است و همواره بیم استقرار دادستان و قاضی در جبهه واحد می‌رود. در دادستانی‌های مستقل نیز با وجود تأمین قابل توجه استقلال دادستانی و تفکیک تعقیب از مرحله قضاوت و دادگاه، ناتوانی دادستانی در تعیین خط‌مشی معین در مواجهه با جرائم، مشکلاتی را به دنبال داشته است که در مجموع انجام وظیفه صیانت از حقوق شهروندی از سوی دادستانی را کم‌وبیش با تردیدهایی مواجه ساخته است.

نگارنده بر این عقیده است که با امعان نظر به اصل بسیار مهم تفکیک قوا و اینکه در اکثر قریب‌به‌اتفاق نظام‌های حقوق و سیستم‌های حکومتی دنیا، قوای حاکم را در سه گروه قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی قرار داده‌اند، لذا اعتقاد به الگوی دادستانی مستقل که ظاهراً باید به‌عنوان قوه چهارمی نمود پیدا کند، چندان قابل‌پذیرش نیست ضمن اینکه منجر به گسترش دیوان‌سالاری و بزرگ‌شدن بیش از حد دستگاه دولت می‌گردد. در میان دو الگوی دادستانی مستقر در قوه مجریه و دادستانی مستقر در قوه قضائیه نیز عقیده بر این است که با رعایت اصل تفکیک قوا بهتر است به الگوی دادستانی مستقر در قوه مجریه به‌منظور تقسیم امور بین افراد و مراجع متعدد با هدف جلوگیری از تجمع قدرت و اختیارات در یک نقطه و در نتیجه اطمینان نسبی بیشتر به حفظ حقوق شهروندان، رجحان بیشتری بخشید.

به‌هرحال اتحاد بین دادستانی و دادرس پیوندی نا مبارک است که ممکن است به تضييع حقوق مردم منجر شود و دستگاه قضایی و جامعه را در برابر یکدیگر به جبهه آرایبی وادارد.

بنابراین از میان دو حالت استقرار دادستانی در قوه قضائیه یا قوه مجریه، بهترین حالت قابل تصور می‌تواند این باشد که سازمان دادستانی را از سازمان دادگاه تفکیک کنند و به شکل یک سازمان مستقل در درون تشکیلات قوه مجریه درآورند که هیچ‌گونه رابطه تشکیلاتی میان آنها نباشد و افراد شاغل در دادستانی امکان انتقال به دادگاه را نداشته باشند و دادیاران و بازپرسان و دادستان‌ها خود را قاضی آینده ندانند؛ بلکه به‌طور دائم در استخدام دادستانی بمانند و همانند فرایند جذب و استخدام قضات، فرایند مشابه اما جداگانه‌ای نیز برای جذب و استخدام دادیاران، بازپرس‌ها و دادستان‌ها از میان دانش‌آموختگان حقوق یا افراد واجد صلاحیت به موجب قانون، برقرار شود و ایشان پس از گزینش و طی دوره‌های آموزشی لازم به‌طور دائمی در مناصب دادیاری، بازپرسی یا دادستانی استخدام شوند. به این صورت تماس بین شاغلین دادستانی و شاغلین دادگاه به حداقل میزان خود می‌رسد و انتظار می‌رود که آن علقه عاطفی و حس همکاری فی‌مابین نیز به همان ترتیب کاهش چشمگیری یابد و امیدها برای احساس وظیفه در صیانت از حقوق شهروندان افزایش یابد. علاوه بر این بهتر است که در نهاد دادستانی ترکیبی از نیروهای انتصابی و انتخابی وجود داشته باشند؛ به طوری که منشأ تعیین آنها به کلی متفاوت از هم باشد و به این ترتیب ضمن ایجاد تنوع در افکار و مهارت‌ها یک نظارت درون‌گروهی نیز شکل گیرد و احتمال اتحاد در سوءاستفاده از اختیارات قانونی به‌طرز چشمگیری کاهش یابد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. فیرحی، داوود، **فقه و سیاست در ایران معاصر، تحول حکومت داری و فقه حکومت اسلامی**، تهران: نشر نی، چاپ پنجم، ۱۳۹۴.
۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳.
۳. تنگستانی، محمد قاسم، مهدی مرادی بریلان و پرهام مهرآرام، **گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه**، انتشارات قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۷.

مقاله

۳. پورابراهیم، احمد و سمیرا یزدان شناس، **ساز و کار نظارت دادستان بر انجام وظایف و اختیارات ضابطان دادگستری در قانون آئین دادرسی کیفری**، مجله کارآگاه، سال نهم، ۱۳۹۵، شماره ۳۷.
۴. جاوید، محمد جواد و عصمت شاهمرادی، **تعهد رسانه در قبال شفافیت قضائی**، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، تابستان ۹۴، شماره ۴۷.
۵. شاملو، باقر و شهرام محمدی، **نقض بی طرفی و عدم استقلال قاضی؛ جلوه‌ای از اقدام مخل دادرسی عادلانه**، فصلنامه تحقیقات حقوقی، سال ۱۳۹۰، ویژه نامه شماره ۶.
۶. غمامی، سید محمد مهدی، **الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی**، مجله حقوق اسلامی، سال ۱۵، پائیز ۱۳۹۵، شماره ۵۸.

پایان نامه

۷. امین رعیای جزه، یاسر، «بررسی تطبیقی تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا»، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۸۷ - ۱۳۸۶.
۸. برخورداری، سعید، «جایگاه حقوقی و ساز و کارهای پاسخگویی دادستان»، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده حقوق، خرداد ۱۳۹۶.

۹. بهاری، محمد، «بررسی تطبیقی تفکیک قوا در ایران و ایالات متحده آمریکا»، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، بهمن ۱۳۷۶

منبع الکترونیک

۱۰. نقره کار، محمد صالح، **نگاهی به جایگاه قانونی دادستانی کل کشور، ۱۳۹۰**:
<http://noghrekar.blogfa.com/post-۵.aspx>

ب) منابع انگلیسی

Books

11. BECK, L, *The Administrative Law of Criminal Prosecution: The Development of Prosecutorial Policy*, The American University Law Review, Vol. 27:310, 2012.
- 12.. Calabresit, S. & Prakash, S., *The President's Power to Execute the Laws*, The Yale Law Journal, Vol. 104: 541, 1994.
13. Comtois, S. de Graaf, K, *On Judicial and Quasi-Judicial Independence*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2013.
14. Diepraam, W, *Prosecutorial Misconduct: It Is Not the Prosecutor's Way*, SOUTH TEXAS LAW REVIEW, Vol. 47, 2006.
- 15.. Driesen, D, *Firing U.S. Attorneys: An Essay*, Administrative Law Review, Vol. 60, No. 3, 2008.
16. Scott J. K, *Absent Accountability: How Prosecutorial Impunity Hinders the Fair Administration of Justice in America*, 19 J. L. & Policy, 2010.
17. Shapiro, M, *Judicial Independence: New Challenges in Established Nations*, 20 Ind. J. Global Legal Stud. 253, 2013.
18. Worrall, John, "Prosecution in America: A Historical and Comparative Account", State University of New York Press, 2008.

Articles

19. Lee, SW, "The Discordant Combination of Civil-Law Prosecution System and Presidentialism: A Theoretical Framework", *Journal of Politics and Law*; Vol. 7, No. 2, 2014.
20. "Guidelines on the Role of Prosecutors", *Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.*

21. "Principles on Judicial Independence and Fair and Impartial Courts", *American Bar Association, August 2007, 110D*. at: www.abanet.org/leadership/2007/annual/docs/hunderdtend.doc/

Thesis

22. Keshav Abhyankar, H, "Investigation on Improving Quality of Technical Education in a Self-Financed Institution a Management Perspective", thesis for the PhD, October, 2012.
23. Kyprianou, D, "*The Role of the Cyprus Attorney General's Office In Prosecutions: Rhetoric, Ideology And Practice*", thesis for the PhD, University of London, 2006.

Internet Resource

24. Hodgson, J and Soubise, L, *Prosecution in France*, Online Publication Date: Nov 2016, available at: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935383.001.0001/oxfordhb-9780199935383-e-124?mediaType=Article/>
25. Grozev, Yonko. et al, *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence And Effectiveness*, Open Society Institute Sofia, 2008, available at: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Study-PG.pdf/>
26. Weber, Linda, "Judicial Independence: Essential, Limited, Controversial", *Leonore Annenberg Institution for Civics*, at: www.annenbergclassroom.org/

