

دادسرا: نحوه تعامل میان قوای مجریه و قضائیه

غلامحسن کوشکی*

چکیده

دادسرا به عنوان یکی از نهادهای کیفری نقش مهمی در پیشبرد و هدایت سیاست کیفری بر عهده دارد. یکی از مباحث اصلی و عمده درباره نهاد دادسرا، وابستگی سازمانی آن به قوه مجریه یا قضائیه است. بدون شک برای اینکه دادسرا بتواند به وظایف خود در این زمینه عمل کند باید ساختاری منسجم، سازمان یافته و اصولی داشته باشد؛ زیرا میان موقعیت و ساختار حقوقی و انجام وظایف رابطه تنگاتنگی برقرار است. دو گرایش عمده را می توان درباره وابستگی دادسرا به قوه مجریه یا قضائیه مطرح کرد. مشروعیت وجودی نهادهای قضایی از طریق سازوکار مردم سالاری، نقش دادسرا در اجرا و تحقق سیاست جنایی به عنوان یکی از ابعاد سیاست عمومی کشور، و توجه به یکی از مهم ترین اهداف دولت ها یعنی برقراری نظم و امنیت در جامعه، مهم ترین دلایل طرفداران وابستگی دادسرا به قوه مجریه است.

در مقابل، ایجاد ساختاری مستقل از قوه مجریه با هدف تضمین و تأمین عدالت و استقلال و بی طرفی مراجع قضایی از مهم ترین دلایل طرفداران وابستگی به قوه قضائیه است. امروزه، در اکثر کشورها ضمن تأکید بر حفظ استقلال دادسرا، به برقراری تعامل و ارتباط میان دادسرا و قوه مجریه، توجه شده است. البته باید توجه داشت که قائل شدن به وابستگی مطلق دادسرا به قوه مجریه یا قضائیه به دور از افراط نیست و هر کدام بخشی از واقعیت ها را نادیده گرفته اند.

*دانشجوی دکترای حقوق جزا و جرم شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی و پژوهشگر اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی

به نظر می‌رسد که راه‌حل منطقی این است که از یک سو استقلال قضات دادسرا تحت انحصار قوه قضائیه حفظ شود و از سوی دیگر قوه مجریه از طریق وزیر دادگستری بتواند همگام با سیاست عمومی کشور در اجرای عدالت و دادگستری سهیم باشد. بدیهی است که در این شیوه، حدود وظایف و اختیارات وزیر دادگستری باید صریح و روشن مشخص شود تا زمینه تسلط ناروا و اعمال نفوذ وی نیز مرتفع گردد.

کلیدواژه‌ها: دادسرا / قوه مجریه / قوه قضائیه / وزیر دادگستری

کلیدواژه‌ها: دادسرا / قوه مجریه / قوه قضائیه / وزیر دادگستر



مقدمه

دادسرا^۱ به عنوان یکی از نهادهای کیفری نقش مهمی در پیشبرد و هدایت سیاست کیفری برعهده دارد. به منظور درک درست از یک سازمان و ساختار و ارزیابی دقیق آن، ضروری است که در ابتدا مبانی و اهداف وجودی آن بررسی عمیق شود. دادسرا ابتدا به عنوان مدافع حکومت و پادشاه وارد اجتماع شد و عمده هدف دادستان و دادسرا، دفاع از منافع پادشاه بود. در قرون وسطی در اروپا، اشخاصی به نمایندگی از پادشاه برای دفاع از منافع آنان در محاکم شرکت می‌کردند.^۲ با پیشرفت جوامع و تحولات فکری و فرهنگی، نقش دادسرا نیز تحول جدی یافت. زیرا از یک سو مبانی فکری و ارزشی جامعه از دیکتاتوری و استبداد خارج شد و دادسرا نیز به عنوان یکی از نهادهای قضایی، از این تغییر مصون نماند و نقش دادسرا به جای حمایت از منافع فردی پادشاه، به حمایت از منافع انسانی جامعه تغییر کرد. از سوی دیگر دادسرا علاوه بر هدف فوق، هدفی دیگر که به ظاهر متناقض با هدف مورد اشاره است، پیگیری و تعقیب می‌کند. این هدف، حمایت و دفاع از حقوق و آزادی‌های اشخاص است. توجه و اهمیت به حقوق فردی و پاسداشت حقوق بشر، نهادهای قضایی را دچار تحول جدی کرد. بدین سان یکی از اهداف عمده نهادهای قضایی در کنار برقراری امنیت و ایجاد نظم عمومی، تأمین حقوق فردی اشخاص می‌باشد و هنر هر نظام دادرسی کیفری ایجاد تعادل و تعامل مناسب میان حقوق فردی و حقوق جامعه است. دادسرا و دادستان نیز از این تحول به دور نماند؛ زیرا اعضای دادسرا قضاتی هستند که با آشنایی به تشریفات و مقررات نظام دادرسی کیفری، ضمن تعقیب و مقابله با جرم سعی می‌کنند حقوق و آزادی‌های فردی را تأمین و تضمین کنند. بنابراین در تشکیل و تکوین نهاد دادسرا هم اندیشه‌های حقوق بشری دخالت داشته است و هم مباحث مربوط به تأمین امنیت و نظم عمومی^۳.

قانون جزا با توجه به ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی هر جامعه، مهم‌ترین اعمالی را که می‌تواند نظم عمومی هر جامعه‌ای را بر هم زند تعریف می‌کند و برای آن مجازات مشخصی در نظر می‌گیرد. بنابراین در حقوق کیفری همواره این چنین فرض می‌شود که با ارتکاب جرم نظم عمومی مخدوش می‌شود و باید در مقابل آن پاسخ مناسب و

1. Le parquet

۲. محمد آشوری، *آئین دادرسی کیفری*، جلد اول، چاپ سوم، نشر سمت، ۱۳۷۵، ص ۷۹.

3. Heik Jung; (1983), 'le rôle du minister public en procédure allemande'; Rev.sc.crim. p.225.

مقتضی ارائه شود و بدین ترتیب دولت‌ها و حکومت‌ها که متولی نظم عمومی بودند، به نمایندگی از جامعه در اعلام جرم و اتهام عمومی مشارکت کردند و نظام تفتیشی^۱ مستقر و نهاد دادسرا به عنوان بازوی اجرایی عملیاتی نظام دادرسی مطرح شد^۲ خصوصاً با توجه به این مطلب که از نظر سیاسی، معمولاً دولت‌های متمرکز و تمرکزگرا به نظام تفتیشی روی می‌آورند. زیرا در این نظام‌ها اعمال سیاست‌ها از بالا به پایین صورت می‌گیرد و بدین‌سان دولت‌ها نقش مهم و حساسی در تدوین و اجرای سیاست کیفری برعهده گرفتند. تحول قواعد دادرسی کیفری به مراتب پیچیده‌تر از حقوق جزای ماهوی است، زیرا قواعد دادرسی کیفری ارتباط نزدیک و مستقیمی با تشکیلات سیاسی و قدرت حاکم دارد.^۳

یکی از مباحث اصلی و عمده دربارهٔ نهاد دادسرا، وابستگی سازمانی با توجه به شکل‌گیری مفهوم تفکیک قوا به قوهٔ مجریه یا قضاییه است. چنانچه می‌دانیم، اندیشهٔ اصلی تفکیک قوا جلوگیری از قدرت مہارنشدنی و تراکم قدرت در یک بخش و سوءاستفاده از آن است؛ با این حال باید توجه داشت که اصل تفکیک قوا به صورت مطلق رعایت نمی‌شود، بلکه بیشتر برای ایجاد تعادل میان کارکردهای مختلف دولت و جلوگیری از تمرکز قدرت مورد توجه است.^۴ در هر حال، دادسرا به عنوان نهاد مسئول کشف جرم، در تأمین امنیت فردی و عمومی نقش بسیار مهمی برعهده دارد و همواره کانون بحث‌های مختلف کیفری و جنایی قرار می‌گیرد. بدون شک برای اینکه دادسرا بتواند به وظایف خود در این زمینه عمل کند باید ساختار منسجم، سازمان‌یافته و اصولی داشته باشد؛ زیرا میان موقعیت و ساختار حقوقی و انجام وظایف رابطهٔ تنگاتنگی برقرار است. بنابراین یکی از موضوعات مهم در هر سازمان و نهادی بحث وابستگی ساختار و سازمان به ارکان اصلی قدرت (قوای سه‌گانه) می‌باشد. در این مقاله سعی می‌شود ضمن بررسی وابستگی دادسرا به قوهٔ قضاییه یا مجریه در پرتو مطالعهٔ تطبیقی، دربارهٔ پیامدهای آن نیز بحث و بررسی شود.

1. Le système inquisitoire.

2. Delmas – Marty (Mireille); Évolution du ministère public et principes directeurs du procès pénal dans les démocraties européennes; in Justice et pouvoirs; Revue général de droit processuel; Dalloz; Paris; 1996.

به نقل از منوچهر خزانی، *فرایند کیفری*، مجموعه مقالات، کتابخانهٔ گنج دانش، ۱۳۷۷، ص ۱۸۳.

۳. استفانی گاستون، برناربولوک ژرژلواسور، *آیین دادرسی کیفری*، جلد اول، ترجمهٔ حسن دادبان، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۷، ص ۵۲.

۴. پرو روزه، *نهادهای قضایی فرانسه*، ترجمهٔ شهرام ابراهیمی، عباس تدین و غلامحسین کوشکی، سلسیل، ۱۳۸۴، ص ۲۹.

الف) وابستگی به قوه مجریه

دو گرایش عمده را می‌توان درباره وابستگی دادسرا به قوه مجریه یا قضاییه مطرح کرد. در این بخش به مهم‌ترین دلایل وابستگی دادسرا به قوه مجریه می‌پردازیم.

۱) مشروعیت وجودی نهادهای قضایی

یکی از اندیشه‌های اساسی در مورد نظام‌های سیاسی، اتکا به آرای عمومی مردم و مردم سالاری است. در این اندیشه این باور وجود دارد که ارکان مختلف حکومت باید از طریق سازوکارهای مردم‌سالاری انتخاب شوند و هیچ‌گونه استثنایی در این زمینه وجود ندارد. به عبارت دیگر، مبنای عمل ارکان قدرت، برآمده از نظر و رأی مردم است و همه آنها باید در مقابل پارلمان نمایندگان مردم پاسخگو باشند و کارهای آنها دقیق ارزیابی شود. ارکان قضایی از قاعده فوق مستثنی نیستند و در مورد آنها نیز باید این مسیر طی شود. بدین منظور معمولاً در اکثر کشورها وزیر دادگستری مانند سایر وزرا در امور مربوط به وزارتخانه اختیارات وسیع و کاملی دارد و نمایندگان او را مورد سؤال و ارزیابی قرار می‌دهند و سیاست‌های قضایی همانند سایر بخش‌ها نقد و بررسی می‌شود. البته بدیهی است که این روش، در مورد مسئولان و ارکان اداره ساختار قضایی مدنظر است، اما در مورد قضات که مسئولیت رسیدگی و قضاوت برعهده دارند، گرچه در گذشته در برخی از موارد قضات نیز با رأی مردم انتخاب می‌شدند، اما رویه معمول بدین شکل نیست.

در همین راستا برخی بر این باورند که دادرسان قدرتی را اعمال می‌کنند که مشروعیت خود را از انتخابات به دست نیاورده است و در نتیجه آنان تنها کسانی‌اند که می‌توانند تصمیم‌های مهم را اتخاذ کنند، بی‌آنکه هیچ مسئولیتی مربوط به این تصمیم‌ها متوجه آنان باشد.^۱ بر همین اساس، باید این سؤال مهم را پرسید که آیا وظیفه اعمال عدالت و دادگستری به پیکره و سازمانی تعلق دارد که از جانب دولت یک قوه واقعی قیاس‌پذیر با قوه مقننه و قوه مجریه را اعمال و اجرا می‌کند، یا برعکس وظیفه اعمال عدالت و دادگستری جنبه وظیفه و عملکرد دولتی است که به مقام‌هایی سپرده شده که یک جایگاه و وضعیت خاصی دارند. در پاسخ این سؤال و ابهام، برخی از نظریه‌ها

۱. پرو روزه، همان منبع، ص ۴۸.

وجود قوهٔ سومی در کنار سایر قوا به نام قوه قضاییه را انکار می‌کنند و این به نظریه‌های دوگی^۱ و اریو^۲ و برتلمی^۳ نزدیک است. مطابق این نظریه‌ها وضع قانون و تدوین آن وظیفهٔ قوهٔ مقننه بوده و اجرای آن برعهدهٔ قوهٔ مجریه است و جایی برای عبارت یا قوهٔ دیگری نیست. به همین دلیل صحبت از مقام قضایی می‌شود نه قوه یا قدرت قضایی.^۴ با توجه به توضیحات فوق مشخص می‌شود که دو قوهٔ مقننه و مجریه، دو قوهٔ عمده و مؤثر در ادارهٔ کشور محسوب می‌شوند و مقام‌های قضاییه نیز به عنوان بخشی از کارگزاران اجرایی و البته با وجود تفاوت ساختاری و سازمانی و امتیازات ویژه، در اجرای قانون نقش دارند. با این حال امروزه در اروپا تمایل عمده‌ای برای برقراری نزدیکی میان دادسرا و قوهٔ مجریه وجود دارد و این ناشی از حاکمیت اصول دموکراسی است. زیرا قوهٔ مجریه برآمده از رأی و انتخابات مردم است و باید در فرایند قضایی نیز منشأ اثر باشد.^۵

۲) دادسرا، مجری سیاست جنایی^۶

دولت و قوهٔ مجریه مسئول تدوین و اجرای سیاست عمومی کشور محسوب می‌شوند، بنابراین باید ابزار لازم را برای اجرای سیاست‌های خود در کشور در اختیار داشته باشند.^۷ یکی از اجزا و ابعاد سیاست عمومی کشور، سیاست جنایی است. دربارهٔ مفهوم سیاست جنایی تعاریف و تعبیر مختلفی بیان شده است،^۸ ولی تعریف پذیرفته شده در میان حقوق دانان، تعریف خانم «دلماس مارتی» است که در اثر خود، سیاست جنایی آورده است. وی سیاست جنایی را مجموعه شیوه‌های اجتماع می‌داند که با توسل به آنها پاسخ‌هایی به پدیدهٔ مجرمانه را سازمان می‌بخشد.^۹ در این تعریف، پاسخ‌هایی که برضد پدیدهٔ مجرمانه اعمال می‌شود تنها «کیفری» محض نیستند، بلکه علاوه

1. Duguit.
2. Hauriou.
3. Berthélemy.

۴. همان منبع، صص ۶۳ و ۶۴.

5. Delmas marty; Évolution du ministère public et principes directeur du procès pénal; op.cit.

6. Politique Criminelle.

7. Hervé Henrion Nicole Salditt; (2006); Le ministère public allemande, une institution ambivalente; in Figures du parquet; sous la direction de Christine lazerges; puf. p.31.

۸. برای اطلاع از این مفاهیم و تعاریف رجوع کنید به پیش‌گفتارهای مترجم کتاب: کریستین لازرژ، **درآمدی بر سیاست جنایی**، ترجمهٔ علی حسین نجفی ابرندآبادی، میزان، ۱۳۸۲، صص ۹ تا ۳۸.

۹. مارتی می‌ری دلماس، **نظام‌های بزرگ سیاست جنایی**؛ ترجمهٔ علی حسین نجفی ابرندآبادی، میزان، ۱۳۸۱، ص ۵۹.

بر استفاده از نظام کیفری، از نظام حقوق اداری و نظام حقوق مدنی نیز استفاده می‌شود. به علاوه، جامعه نیز در کنار دولت در پاسخ‌دهی به پدیده مجرمانه سهیم است. پدیده مجرمانه علاوه بر جرم شامل انحراف نیز می‌شود و بالاخره در این رویکرد، پیشگیری از جرم نیز اهمیت خاص خود را دارد.^۱ بدین ترتیب، سیاست جنایی به عنوان مجموعه وسیعی از اقدامات کیفری و غیرکیفری برای مقابله با پدیده مجرمانه اهمیت و جایگاه خاصی دارد و برای اجرای چنین سیاستی دولت به یک ارگان اجرایی به نام «دادسرا» نیازمند است. از سوی دیگر چنانچه اجرای سیاست جنایی را تنها به قوه قضاییه یا مقام‌های قضایی محول کنیم، شاهد تحقق نیافتن تمامی برنامه‌ها و اجرای آنها خواهیم بود. زیرا قوه قضاییه چنین امکاناتی برای اجرای این سیاست‌ها ندارد. قوه مجریه با امکانات وسیع و وزارتخانه‌های مختلف در انسجام و اجرای سیاست‌های فوق می‌تواند نقشی محوری داشته باشد. وابستگی نداشتن دادسرا به قوه مجریه، باعث ایجاد گسست و شکاف در اجرای سیاست جنایی می‌شود، زیرا جزیره‌ای عمل کردن قوای سه‌گانه و نبود تعامل و همکاری میان آنها، باعث ناکام ماندن برنامه‌های مختلف در این زمینه می‌شود. علاوه بر اقدامات پیشگیرانه، در تحقق و اجرای برنامه‌های کیفری، وابستگی دادسرا به قوه مجریه می‌تواند مؤثر باشد. زیرا قوه مجریه به دلیل ارتباط و تعاملی که با جامعه و آسیب‌های آن دارد می‌تواند در تدوین سیاست تعقیب دعوی عمومی مؤثر باشد و استراتژی‌ها و برنامه‌هایی مشخص برای دادسراها در نظر بگیرد. همچنین در اجرای مجازات، می‌تواند از نظام اجرایی اداری کشور بهره‌افراوان برد. بدین ترتیب، در صورت انجام نقش قوه مجریه در نهاد دادسرا و امور قضایی، برنامه‌های قضایی کارآمدی و سرعت بیشتری می‌گیرد. به عبارت دیگر، مشارکت قوه مجریه در فرایند کیفری باعث فعال کردن بخش عمده‌ای از امکانات کشور و دغدغه‌مند ساختن آنها برای مراقبت و پیشگیری از بزهکاری می‌شود. و این موضوع می‌تواند سیاست جنایی را همگام با سیاست عمومی کارآمد، متناسب با مقتضیات زمان، انعطاف‌پذیر و عملی نماید. بدین سان، ایجاد شوراهایی متشکل از دست‌اندرکاران اجرایی و قضایی در هر شهرستان برای نظارت و مقابله با پدیده بزهکاری ضروری است. در این شورا، دادستان با توجه به حجم کمی و کیفی پرونده، می‌تواند نقش مؤثری در برانگیختن قوای عمومی جهت پیشگیری از وقوع جرائم یا مقابله با مجرمان داشته باشد. از سوی دیگر،

۱. کریستین لازر، همان منبع، ص ۱۶.

تجمع ارکان مختلف قدرت به تبادل اطلاعات تصمیم‌گیری بهتر و هماهنگ و در نتیجه اثربخشی سیاست‌های جنایی کمک می‌کند. در واقع کشور و شهرهای مختلف متناسب با شرایط اجتماعی، اقتصادی باید دارای برنامه سیاست جنایی سالانه باشند و همواره این سیاست‌ها ارزیابی و نقد و بررسی شوند تا بر غنا و اصلاح و تکامل سیاست‌های مذکور افزوده شود.

۳) دادسرا، حافظ نظم عمومی

یکی از مهم‌ترین اهداف دولت‌ها برقراری نظم و امنیت در جامعه است. زیرا وجود امنیت، بستر مناسبی برای رشد و توسعه کشور در ابعاد مختلف فراهم می‌کند. از سوی دیگر، دولت برای اجرای برنامه‌های خود نیاز ضروری به تحقق امنیت دارد. در همین راستا، باید از ابزار و امکان لازم برای برقراری نظم عمومی و جلوگیری از وقوع جرم از طریق پاسخ مناسب و مقتضی بهره‌مند باشد. و به همین دلیل در کشورهایی که وابستگی دادسرا را به قوه مجریه پذیرفته‌اند، وزیر دادگستری به صدور دستور مقتضی، خواستار تعقیب دعاوی مختلف در دادسرا می‌شود. این امکان باعث می‌شود که هدایت و اجرای برنامه‌های حفظ نظم از سرعت و کارایی بیشتری برخوردار باشد. از سوی دیگر یکی از معیارهای مورد استفاده برای سنجش میزان کارآمدی دولت‌ها برقراری نظم و امنیت در جامعه است. البته منظور از نظم عمومی، پاسداری و حمایت از ارزش‌های مورد قبول و وفاق اجتماع است. بنابراین، حفاظت از نظم عمومی، متضمن حمایت از ارزش‌های اساسی جامعه است. ترسی که در این زمینه وجود دارد این است که نظم عمومی دستاویزی برای حاکمیت قرار نگیرد که علیه شهروندان به کار گیرد. در هر حال، معیار تشخیص و تمییز نظم عمومی در قوانین کیفری ماهوی منعکس شده است و دادسرا و حکومت باید منطبق با قانون به سامان دادن نظم عمومی مشغول شوند.

ب) وابستگی به قوه قضاییه

طرفداران وابستگی دادسرا به قوه قضاییه خواهان ایجاد ساختاری مستقل از قوه مجریه با هدف حفظ تضمین و تأمین عدالت هستند. عمده‌ترین دلیلی که می‌توان برای وابستگی دادسرا به قوه قضاییه برشمرد، حفظ و تأمین استقلال دست‌اندرکاران قضایی

است. زیرا اعضای دادسرا باید قاضی باشند^۱ و وصف و عنوان قاضی مستلزم ویژگی‌ها و شرایط خاصی است. یکی از مهم‌ترین خصیصه‌های قاضی بهره‌مندی از استقلال است و استقلال قاضی با وابستگی به قوه مجریه منافات دارد. زیرا قوه مجریه که معمولاً تحت تأثیر سیاست‌های روز و با حمایت و پشتیبانی احزاب سیاسی مستقر می‌شود، می‌تواند در بی‌طرفی و استقلال مقام‌های قضایی تأثیرگذار باشد و این در حالی است که معمولاً نظر بر این است که مقام‌های قضایی و قوه قضاییه فارغ از مسائل سیاسی و با نگاهی بی‌طرفانه و حقوقی در مورد مسائل مختلف اظهار نظر کنند. از سوی دیگر، باید توجه داشت که یکی از مهم‌ترین مراحل قضایی، مرحله تحقیقات مقدماتی است که سنگ‌بنای پرونده کیفری در این مرحله تدارک دیده می‌شود و هر چند که در مراحل پنجگانه^۲ فرایند کیفری، مرحله رسیدگی و قضاوت وجود دارد و در نهایت کیفرخواست و ادله دادستان و دیگر طرف‌های دعوا سنجش و ارزیابی می‌شود؛ اما دادسرا با توجه به نقشی که مبنی بر جمع‌آوری ادله علیه یا له متهم دارد می‌تواند جهت‌گیری پرونده کیفری را از همان ابتدا مشخص و معین کند. از سوی دیگر، با توجه به تراکم پرونده‌ها، معمولاً قضات دادگاه‌ها در مرحله رسیدگی تحت تأثیر کیفرخواست تقدیمی از دادسرا هستند. ورود در فرایند کیفری، مستلزم ایراد اتهام و اتخاذ تصمیمات مهمی مانند بازداشت موقت یا سلب حقوق شخصی می‌شود. اهمیت مسائل مذکور، ضرورت استقلال و داشتن تضمین‌های لازم برای عاملان چنین تصمیماتی را مضاعف می‌کند. چنانچه این مرحله مهم در انحصار و سلطه قوه مجریه باشد، بیم آن است که کارگزاران اجرایی و سیاسی بتوانند با انعکاس جهت‌گیری خود در پرونده مسیر پرونده را منحرف سازند، مخصوصاً در مواردی که قوه مجریه خود ذی‌نفع است و یکی از طرفین دعوا محسوب می‌شود.

۱. در این راستا اعضای دادسرا در فرانسه، یونان، ایتالیا و رومانی قاضی محسوب می‌شوند. برای مطالعه بیشتر در این باره رک:

- Figures du parquet; op.cit., p.20.

- Procédures pénales d'Europes; (1995); sous la direction de Mirelle Delmas – Marty; puf; p. 353.

۲. مراحل پنجگانه آیین دادرسی کیفری عبارت‌اند از: ۱. کشف جرم که ضابطان دادگستری انجام می‌دهند. ۲. تعقیب جرم که دادستان صورت می‌دهد. ۳- تحقیقات مقدماتی بازپرس. ۴. مرحله دادرسی یا رسیدگی که قاضی دادگاه انجام می‌دهد. ۵. مرحله اجرای احکام که قاضی اجرای احکام صورت می‌دهد.

ج) بررسی مطالعه تطبیقی در زمینه وابستگی نهاد داسرا

از مطالعه تطبیقی اکثر کشورها چنین برمی آید که با توجه به نقش داسرا در سیاست جنایی، دولت‌ها و وزارت دادگستری ارتباط تنگاتنگی با نظام داسرا دارند که در ذیل چند نمونه بررسی می‌شود.

۱. فرانسه

یکی از کشورهای مهم در این زمینه فرانسه است. زیرا چنان‌که بیان شد، مهد تشکیل داسرا فرانسه است و این کشور در این زمینه همواره مورد الهام و اقتباس دیگر کشورها بوده است؛ و در نظام دادرسی فرانسه وزیر دادگستری نقش مهمی در سیاست کیفری آن کشور برعهده دارد. مطابق ماده ۵ مصوبه شماره ۱۲۷ - ۵۸ بیست و دوم دسامبر سال ۱۹۵۸ اعضای نهاد داسرا تحت مدیریت و نظارت رؤسای سلسله‌مراتبی خود و تحت نظر وزیر دادگستری قرار دارند. بنابراین ملاحظه می‌شود که در فرانسه قضات داسرا دو نوع وابستگی دارند و همزمان علاوه بر وابستگی به رؤسای خود به وزیر دادگستری نیز وابسته‌اند. از سوی دیگر با اینکه نحوه جذب و استخدام قضات ایستاده و نشسته هیچ‌گونه تفاوتی ندارد، انتصاب قضات ایستاده بعد از کسب نظر مشورتی شورای عالی قضات^۱ از طریق حکم رئیس‌جمهور است و دادستان‌های استان‌ها را همانند استانداران هیئت وزیران انتخاب می‌کنند.

بدون شک نهاد فرانسوی داسرا وارث فرهنگ اطاعت و فرمانبرداری از قدرت سیاسی بوده و در واقع داسرا یکی از نهادهای زیرمجموعه قدرت سیاسی محسوب می‌شده است.^۲ با این حال امروزه همگان بر این موضوع اتفاق نظر دارند که نهاد داسرا باید در اتخاذ تصمیم از قدرت سیاسی، مستقل باشد، هر چند که برای پیشبرد سیاست کیفری باید با وزیر دادگستری و قوه مجریه ارتباط داشته باشد.^۳ به هر صورت قانون چهارم مارس سال ۲۰۰۴ که تغییری در زمینه قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه ایجاد کرده است، سلسله مراتب فوق را تشدید نموده است. به موجب ماده ۳۰ قانون جدید آ.د.ک در این کشور وزیر دادگستری سیاست تعقیب دعوای عمومی را که دولت تعیین

1. Le Conseil supérieur de la magistrature.

2. Jean paul Jean; (2005); Le ministère public entre modèle Jacobine et modèle européen. Revue de science criminelle et de droit penal compare; n 3 juillet / septembre; page: 670.

3. Christian Brushi (dir) (2002) parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle, puf, p.20.

می‌کند، دنبال می‌نماید. همچنین وزیر دادگستری بر انسجام و پیوستگی آن نظارت می‌کند. البته بدیهی است که در چارچوب این ماده، وزیر دادگستری دستورات کلی را در مورد تعقیب به دادستان استان اعلام می‌کند. همچنین وزیر دادگستری می‌تواند جرائمی را که به اطلاعش رسیده است از طریق دادستان استان پیگیری کند. در چارچوب این ماده، وزیر دادگستری نمی‌تواند تعقیب نشدن پرونده خاصی را درخواست کند و در صورت چنین درخواستی مقام قضایی داسرا به تبعیت از دستور صادرشده هیچ‌گونه تکلیفی ندارد. شورای قانون اساسی^۱ فرانسه این اختیار وزیر دادگستری را ناقض اصل تفکیک قوا ندانسته است، زیرا مطابق ماده ۲۰ قانون اساسی فرانسه دولت وظیفه اداره سیاست کشور را برعهده دارد و یکی از جنبه‌های سیاست عمومی، سیاست جنایی یا کیفری است.^۲ بنابراین در این کشور قوه مجریه و وزیر دادگستری، نقش مهمی در جهت‌گیری، اجرا و تحقق سیاست‌های کیفری در این کشور برعهده دارند و معمولاً در شعارهای انتخاباتی رؤسای جمهور و نمایندگان مجلس، مسائل مربوط به امور قضایی و دادگستری جایگاه مهم و حساسی دارد.

۲. یونان

قانون اساسی یونان به صراحت و روشنی اصل استقلال قضات را در اصل ۸۷ بیان کرده است. تضمینات اساسی و اصلی در مورد کارمندان عدالت^۳ یا دادگستری، اجرا می‌شود. منظور از کارمندان عدالت، قضات نشسته و ایستاده هستند.^۴ بند اول ماده ۲۴ قانون تشکیلات دادگاه‌ها و کارمندان دادگستری^۵ مقرر می‌کند که: «داسرا ارگانی قضایی و مستقل از دادگاه‌ها و قوه مجریه است». در یونان برخلاف نظام دادرسی کیفری فرانسه همه تضمین‌های قضات نشسته برای قضات ایستاده از قبیل اصل عزل-ناشدنی و غیرانتقالی بودن قاضی وجود دارد. ترفیع، جابجایی یا مأموریت داسرا در حوزه صلاحیت شورای عالی قضایی است. البته وزیر دادگستری می‌تواند به تصمیم شورا اعتراض کند. این اعتراض در هیئت عمومی دیوان عالی کشور بررسی می‌شود. در این جلسه تمامی اعضای داسرای دیوان عالی کشور حضور دارند. این تضمین به

1. Le conseil constitutionnel.

2. Jean paul jean; op.cit.

3. Fonctionnaire de la justice.

4. Dimitris giannouloupoulos; (2006). Aspectes modernes du ministère public hellénique: in dépendence et responsabilité pour des procureurs omnipotent; in Figures du parquet; op.cit., p. 87.

5. Le code d'organisation des tribunaux et des fonctionnaires.

عنوان یک اقدام اساسی به شمار می‌رود. زیرا جمعی به نمایندگی از دادسراهای سراسر کشور در این جلسه حضور دارند.^۱ قانون اساسی یونان کاملاً به اصل تفکیک قوا وفادار نمانده است، به گونه‌ای که انتصاب و ترفیع و سایر امور مربوط به رئیس و نایب‌رئیس دیوان دادگاه‌های مهم دیوان عالی کشور، شورای دولتی، دیوان محاسبات و ارتقا به سمت دادستان کل کشور از طریق مصوبه رئیس‌جمهور، پس از پیشنهاد هیئت دولت صورت می‌گیرد. این پیشنهاد بعد از کسب نظر وزیر دادگستری صورت می‌گیرد و در حقیقت بدین شکل نوعی وابستگی ایجاد می‌شود و دادگستری و عدالت نسبت به قوه مجریه آسیب‌پذیر می‌گردد.^۲ در این کشور وزیر دادگستری می‌تواند دستورات لازم را مبنی بر اقامه دعوا صادر کند.

۳. روسیه

در روسیه به صورت سنتی دادسرا به عنوان نهادی مستقل است که تحت سلطه هیچ وزارتخانه‌ای قرار ندارد. اما آیا واقعاً دادسرا در روسیه مستقل است؟ با بررسی قوانین و مقررات کشور روسیه مشخص می‌شود که نهاد دادسرا دارای سلسله مراتب و متصل به مرکز است. دادستان کل کشور هماهنگی و انسجام اقامه دعوی عمومی را در این کشور برعهده دارد. از سوی دیگر دادستان کل را شورای فدراسیون که بالاترین بخش پارلمان روسیه است، انتخاب می‌کند. رئیس‌جمهور کشور روسیه، باید نامزد موردنظر خود را جهت سمت دادستانی کل به پارلمان معرفی کند و چنانچه پارلمان نظر رئیس‌جمهور را نپذیرد، باید ظرف ۳۰ روز کاندیدای بعدی را معرفی کند.^۳

۴. ترکیه

در ترکیه نیز با توجه به اقتباس قانون آئین دادرسی این کشور دادسرا وابسته به قوه مجریه است. در ترکیه دکتترین حقوقی بر این باور است که وظایف دادسرا به دو دسته تقسیم می‌شود. برخی از این وظایف از قبیل کشف جرم، تعقیب جرم و اعتراض به آرای صادره قضایی محسوب می‌شوند و برخی دیگر از قبیل اداره دادگاه‌ها و زندان‌ها ماهیتاً اداری محسوب می‌شوند. در هر حال، نظر اکثریت حقوق‌دانان در این کشور بر

1. Dimitrois giannouloupoulos, op.cit. p. 89.

2. Op.cit. p. 89.

3. Nadiŕe Marie- schuartzenberge; (2006); La prokuratura de Russie entre stagnation et evolution; in Figures du parquet; op.cit., p. 104.

وابستگی دادسرا به قوه مجریه است. آنها معتقدند که اعضای دادسرا «کارمندان قوه مجریه»^۱ محسوب می‌شوند.^۲ البته در سال‌های اخیر به دنبال گزارش کمیسیون اروپایی در مورد وضعیت نهاد دادگستری، سعی شده است از میزان اختیارات و وظایف وزیر دادگستری کاسته شود، ولی با این حال در این کشور وزیر دادگستری در زمینه دادسرا و تعقیب انتظامی آنها اختیارات وسیعی دارد. در این کشور اعضای دادسرای مراجع مهم، مانند شورای دولتی و دیوان عالی کشور را رئیس جمهور انتخاب می‌کند.^۳

د) وضعیت وابستگی دادسرا در ایران

در ایران درباره وابستگی دادسرا به قوه مجریه یا قضاییه دو دوره متفاوت، سپری شده است. قبل از انقلاب اسلامی مطابق اصل ۸۳ متمم قانون اساسی «تعیین شخص مدعی العموم با تصویب حاکم شرع برعهده پادشاه است». البته اطلاق اصل مذکور، با توجه به قانون متمم سازمان دادگستری و اصلاح قسمتی از لایحه قانونی اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب چهاردهم اسفند سال ۱۳۳۳ از بین رفت. زیرا به موجب همین قانون، نصب و تغییر دادستان‌ها و دادیارها و حتی بازپرس‌ها در اختیار وزیر دادگستری قرار گرفت. بنابراین مطابق مقررات فوق، اعضای دادسرا قضاتی بودند که به دست وزیر دادگستری انتخاب می‌شدند و از حیث مرتبه نیز قضایی بودند، ولی از حیث سلسله مراتب اداری مانند کارمند با آنها برخورد می‌شد.^۴ بنابراین به صورت کلی باید اذعان کرد که قبل از انقلاب اسلامی دستگاه قضایی در واقع بخشی از قوه مجریه بود و طی دوره مشروطه تا انقلاب، رهبری و اداره دستگاه قضایی در واقع برعهده وزیر دادگستری بود که خود عضو قوه مجریه و دولت بود.^۵

از سوی دیگر وزیر دادگستری به موجب قانون اصول تشکیلات عدلیه دارای اختیارات وسیعی در زمینه‌های استخدام، نظارت و ایجاد این تشکیلات را برعهده داشت. به موجب ماده ۱۸۳ همین قانون، وزیر عدلیه نسبت به حکام و صاحب‌منصبان

۱. Fonctionnaire du pouvoir exécutive.

۲. Figures du parquet; op.cit., p. 182.

۳. Op.cit., p. 184.

۴. احمد متین دفتری، *آیین دادرسی مدنی و بازرگانی*؛ جلد اول و دوم، چاپ دوم، مجلد، ۱۳۸۱، ص ۱۳۶.

۵. برای اطلاع بیشتر ر.ک به: محمد زرنگ، *تحول نظام قضایی ایران*؛ جلد اول، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۱۴۴.

و مستخدمین عدلیه بدون رسیدگی اداری به انضمام در ورقه خدمت حق تحذیر، توبیخ و شماتت داشت.

بعد از انقلاب اسلامی، مطابق اصل ۱۶۰ قانون اساسی وزیر دادگستری مسئولیت همه مسائل مربوط به روابط قوه قضاییه با قوای مجریه و مقننه را برعهده دارند، البته علاوه بر وظیفه مذکور رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. بدیهی است مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان وزیر دادگستری در حدود وظایفی که در اصل ۱۶۰ قانون اساسی برای او مقرر شده است، مسئولیت دارد. بنابراین درباره مسئولیت‌های قوه قضاییه، وزیر دادگستری مسئول نخواهد بود.^۱ از سوی دیگر باید توجه داشت که علاوه بر مسئولیت همه مسائل روابط قوه قضاییه و مجریه تا تنظیم آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین نیز در مواردی برعهده دارد. با این حال در تمام موارد شخص وزیر در نهایت باید آیین‌نامه موردنظر را به تصویب قوه قضاییه برساند تا اعتبار قانونی پیدا کند.^۲

بنابراین پس از انقلاب اسلامی، عملاً وزیر دادگستری اختیار لازم در هدایت سیاست کیفری نداشته، هیچ‌گونه نقشی در اقامه دعوی عمومی و جهت‌گیری آن ندارد و عملاً همه امور در قوه قضاییه و تحت ریاست و نظارت رئیس قوه قضاییه متمرکز شده است. بدین‌سان به نظر می‌رسد که وزارت دادگستری مانند سایر وزارتخانه‌ها پویایی و تحرک کمتری دارد، زیرا حدود وظایف و اختیارات وزیر دادگستری بسیار تقلیل یافته است و ماهیت بیشتر وظایف وزیر دادگستری جنبه اداری دارد و فعالیت‌های وی در ستاد متمرکز است.^۳ ولی به دلیل ساختار نامناسب وزارت دادگستری، عملاً وظایف ستادی نیز به نحو مؤثری تحقق و اجرا نمی‌شود. زیرا با اینکه در اصل ۱۶۰ قانون اساسی برداشتن مسئولیت همه مسائل مربوط به روابط قوه قضاییه با مجریه و مقننه تأکید شده است، اما عملاً به دلیل نقش محدودی که وزیر قوه مجریه در تحقق و اجرای سیاست کیفری و سیاست جنایی برعهده دارد، این مسئولیت جنبه نمادین و تشریفاتی پیدا کرده است و این موضوع باعث انفعال دولت و قوه مجریه در این زمینه شده است.

۱. نظریه تفسیری ۹۰۷۵ - ۱۳۶۲/۴/۱۶ شورای نگهبان.

۲. محسن خالصی، «سیاست جنایی ایران در پرتو قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳، زمستان ۱۳۸۳.

۳. در این خصوص مراجعه کنید به مصاحبه دکتر غلامحسین الهام، وزیر دادگستری تحت عنوان «وظایف و اختیارات وزیر دادگستری» در تعالی حقوق، ماهنامه آموزشی - خبری دادگستری استان خوزستان، سال دوم، شماره ۱۲، شهریور ۱۳۸۶.

نتیجه‌گیری

با توجه به توضیحات داده‌شده مشخص می‌شود که در اکثر کشورها داسرا وابسته به قوه مجریه است و وزیر دادگستری در این زمینه اختیارات وسیعی دارد. البته به نظر می‌رسد که وابستگی مطلق داسرا به قوه مجریه یا قضاییه به دور از افراط نبوده است و هر کدام بخشی از واقعیت‌ها را نادیده گرفته‌اند. انحصار و سلطه قوه قضاییه بر نظام داسرا باعث می‌شود که نقش دولت به عنوان تأمین‌کننده نظم عمومی کم‌اهمیت جلوه داده شود و دولت برای تحقق و اجرای برنامه‌های خود با مشکلاتی مواجه گردد. زیرا چنانکه گفته شد، دولت به عنوان یکی از ارکان قدرت، در تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی نقش مهمی دارد و اگر «دولت پاسخگو» برای اجرای برنامه‌هایش اختیارات لازم داشته باشد، می‌تواند در زمینه سیاست جنایی و سیاست کیفری فعال‌تر عمل کند و از حالت انفعال خارج شود. دولت به عنوان نهاد منتخب مردم، باید بتواند پاسخگوی مردم و پارلمان باشد و این مهم زمانی تحقق می‌یابد که ابزار و امکانات لازم در اختیار آن باشد. البته نحوه تعامل دستگاه قضایی با قوه مجریه حساسیت و ظرافت خاصی دارد. اختیار وزیر دادگستری و قوه مجریه در فرایند کیفری نباید زمینه تسلط و نفوذ ناروای دولت مخصوصاً در پرونده‌های مربوط به دولت، احزاب سیاسی و سایر اشخاص متنفذ و قدرتمند، فراهم کند. بلکه باید با سازوکاری دقیق، نوع رابطه قوه مجریه و قضاییه مشخص شود. در همین راستا، کشورهایی که در آنها قوه مجریه و وزیر دادگستری در اقامه دعوی عمومی و سیاست کیفری و جنایی نقش مهمی دارند، همواره نگران خروج از بی‌طرفی داسرا و اعمال نفوذ مقام‌ها و احزاب سیاسی هستند. از سوی دیگر به نظر می‌رسد که استقلال و بی‌طرفی و سایر اصول دادرسی منصفانه در داسرا و فعالیت‌های آنان امری اجتناب‌ناپذیر است. وجود چنین تضمیناتی باعث تضمین اجرای عدالت و رعایت حقوق طرفین دعوا می‌شود. بنابراین باید راه حل میانه-ای انتخاب کرد. اعضای داسرا باید دارای وصف «قاضی» باشند و از تضمینات سایر قضات بهره‌مند باشند. اما با دقت در ماهیت وظایف و اختیارات آنها می‌توان متوجه شد که بخش عمده‌ای از وظایف آنها اجرایی، عملیاتی و اداری است و ارتباط و تعامل با قوه مجریه ضروری است. چنانکه در پرتو مطالعه تطبیقی نیز بیان شد، امروزه نهاد داسرا، متشکل و منسجم و دارای روابط سلسله‌مراتب است. در حقیقت اجرای سیاست تعقیب دعوی عمومی، مستلزم داشتن برنامه و استراتژی است و این استراتژی

و برنامه را در بسیاری از کشورها وزیر دادگستری تهیه و تنظیم و ابلاغ می‌کند و از سوی دیگر قوه مجریه و دولت بر اجرای این سیاست‌ها نظارت کامل دارند و همواره پارلمان آنها را ارزیابی و بررسی می‌کند. این موضوع باعث می‌شود که سیاست تعقیب دعوی عمومی از طریق یک فرماندهی با برنامه مشخص هدایت شود. وجود چنین اندیشه‌ای باعث کارآمدی نظام دادرسی در برخورد با جرائم و پیشگیری از آن می‌شود. از سوی دیگر، با توجه به ذی‌نفع بودن دولت در امنیت، حداقل باید پذیرفت که وزیر دادگستری در مواردی که تخلف یا سهل‌انگاری اعضای دادرسی را ملاحظه می‌کند، بتواند از یک مرجع انتظامی مستقل تعقیب انتظامی وی را خواستار شود. از سوی دیگر وجود جرائم سازمان‌یافته و فراملی که از تهدیدات نظم عمومی هستند، مستلزم اتخاذ سیاست‌های دقیق، جامع و کاملی در این زمینه است. دولتی موفق خواهد بود که بتواند با عوامل عمده بی‌نظمی مقابله کند. حداقل وزیر دادگستری باید در جرائم کلان و مهم و سازمان‌یافته که نظم عمومی و امنیت ملی کشور را به مخاطره می‌اندازد، بتواند ضمن اقامه دعوی عمومی و حضور فعال در جریان دادرسی کیفری و ارائه تعلیمات لازم در این زمینه به خوبی عمل کند.

در جمهوری اسلامی ایران با توجه به صراحت اصل ۱۶۰ قانون اساسی، محدوده وظایف و اختیارات وزیر دادگستری مشخص شده است، اما به نظر می‌رسد که این رویه محتاج به تأمل و دقت بیشتر است. البته اعطای اختیارات فراوان به وزیر دادگستری برای اعمال سیاست کیفری ضرورتی ندارد، ولی به حاشیه راندن دستگاه اجرایی و وزیر دادگستری در سیاست کیفری نیز نمی‌تواند به کارآمدی و کارایی دستگاه قضایی کمک کند.

از سوی دیگر نقش داشتن وزیر دادگستری و قوه مجریه در فرایند کیفری، باعث می‌شود که قضات و قوه قضاییه در مرحله رسیدگی و صدور رأی دقت بیشتری داشته باشند و این موضوع خود می‌تواند بر کیفیت و نحوه کار دادگستری تأثیر مثبت بگذارد. بنابراین به نظر می‌رسد که با تحقیقات گسترده و مطالعه و آسیب‌شناسی نظام دادرسی، بتوان راه‌حلی بومی و متناسب با شرایط جامعه ایران داد که از یک سو استقلال قضات دادرسی تحت انحصار قوه قضاییه حفظ شود و از سوی دیگر قوه مجریه نیز از طریق وزیر دادگستری بتواند همگام با سیاست عمومی کشور در اجرای عدالت و دادگستری سهیم باشد. بدیهی است که در این شیوه، حدود وظایف و اختیارات وزیر دادگستری

باید صریح و روشن مشخص شود تا زمینه تسلط ناروا و اعمال نفوذ وی نیز مرتفع گردد.

قوة قضاییه نیز به نظر می‌رسد که به این مهم التفات کرده است، به گونه‌ای که در لوایح اخیر خود از جمله لایحه پیشگیری از جرم به صراحت به نقش سایر نهادهای اجرایی و اداری در مقوله مهار و پیشگیری جرم عنایت داشته است.

به هر حال، وجود ساختاری منظم، منسجم و سازمان‌یافته برای تعامل میان قوة مجریه و قضاییه ضروری است و در حقیقت داسرا باید به عنوان پلی میان قوة قضاییه و مجریه عمل کند و حلقه واسطه میان این دو قوه به حساب آید. این موضوع، باعث تحقق و اجرای برنامه‌های قوای مجریه و قضاییه در این زمینه می‌شود و از جزیره‌ای عمل کردن آنها جلوگیری می‌کند. بنابراین می‌توان ضمن حفظ استقلال قضات داسرا، تدابیری اندیشید که وزیر دادگستری و قوة مجریه نیز بر سیاست‌های تعقیب دعوای عمومی نظارت و نقش مهم‌تری را برعهده بگیرند.





پروژه شگانه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی