



نهمین شماره حقوق کیفری

سال نهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۶

شماره پیاپی ۱۶



دادستان انتخابی؛ مبانی و زمینه‌های تاریخی

محمد متین یار سا^۱
دکتر مهدی شیدائیان^۲

تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۰/۶

تاریخ دریافت: ۹۴/۳/۱۶

چکیده

نحوه‌ی گزینش متصدی منصب دادستانی، به لحاظ اختیارات و قدرت فراوان این منصب امری حائز اهمیت است. همین اهمیت بالای این منصب در دستگاه قضایی، نظام حقوقی ایالات متحده را متقاعد کرده است که به‌عنوان تنها کشور از روشی منحصر به فرد، یعنی برگزاری انتخابات، جهت گزینش صاحب‌منصبان دادستانی استفاده نماید. حال این سؤال پیش می‌آید که اگر در هیچ جای دیگر همانند منصب دادستان آمریکایی وجود ندارد، این منصب چگونه شکل گرفته است؟ بررسی سیر تاریخی و بسترهای سیاسی مؤید این نکته است که شخصیت‌بخشی مستقل (جدای از شهروندان) برای جامعه و اعطای حق اقامه‌ی دعوی از جانب آن به مقام تعقیب، جریان دموکراتیک‌تر نمودن امور حکومتی، استقلال‌طلبی و میل به تمرکززدایی و نارضایتی از مناصب انتصابی به تدریج زمینه‌ساز تأسیس مقام تعقیب عمومی محلی (منطقه‌ای) منتخب مردم بوده است. با نگاهی کلی به مجموع حوادث تاریخی و جریان‌های سیاسی می‌توان سه مورد را به‌عنوان مبانی نهاد دادستان انتخابی در نظر گرفت. نخست، حفظ استقلال مقامات دادسرا به واسطه‌ی کاهش نفوذ سایر مقامات مؤثر بر انتصاب. دوم، پاسخگویی بیشتر دادستان در مقابل حوزه‌ی محلی از طریق اتکا و نیاز به جلب رضایت و متعاقباً آرای شهروندان و سوم، نظارت هر چه بیشتر مردم بر حکومت با راهکار اعمال نفوذ از مجرای صندوق‌های رأی.

واژگان کلیدی: دادسرا، دادستان، استقلال قضایی، پاسخگویی قضایی، تعقیب عمومی

۱. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی

۲. استادیار گروه حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

مقدمه

مهد دادسرا به مفهوم امروزی آن و معیت دادسرا و دادگاه یک اقتباس از رژیم قدیم دادرسی فرانسه با عنوان «پارکه»^۱ در قرن ۱۴ است (آشوری، ۱۳۸۸: ۱۰۰)؛ یعنی زمانی که بسیاری از نظام‌های حقوقی در سیر تکاملی خود به دلیل قدرت یافتن دولت‌های مرکزی و شکل‌گیری مفهوم منافع عمومی و حقوق جامعه، در پاسخ به پدیده‌ی مجرمانه، پایان دوره‌ی دادگستری خصوصی و آغاز دوره‌ی دادگستری عمومی و در فرآیند رسیدگی، آغاز دوره‌ی تفتیشی را تجربه می‌کردند.

در آن دوران دو دسته از وکلا در برابر دادگاه‌ها، از منافع اصحاب دعوی دفاع می‌کردند: وکلای ترافع کتبی که نمایندگی اصحاب دعوی را بر عهده داشتند و قسمت کتبی مدافعه را انجام می‌دادند و وکلای ترافع زبانی که فقط از دعاوی به طور شفاهی در محضر دادرسان دفاع می‌کردند. از سده‌ی سیزدهم به ترتیب وکلای مدافع کتبی و وکلای مدافع شفاهی پادشاه نیز پدیدار شدند (ژگو، ۱۳۵۴: ۲۰). به این صورت که پادشاه نیز برای دفاع از منافع خصوصی خود در دعاوی، مانند هر صاحب دعوایی یک نفر وکیل مدافع کتبی و یک نفر وکیل مدافع شفاهی انتخاب می‌کرد.

وظیفه‌ی مشخص آن‌ها دفاع از منافع شاه در دادگاه و نظارت بر اجرای مجازات‌ها بود، مجازات‌هایی که بسیاری از آن‌ها جریمه‌ی مالی بودند و به خزانه‌ی سلطنتی واریز شده، منبع درآمد پادشاه محسوب می‌شدند (خالقی، ۱۳۸۹: ۲۵). با افزایش قدرت روزافزون حکومت مرکزی (سلطنت) و تضعیف حکام محلی در مقابل آن، به ویژه در پایان سده‌ی سیزدهم و در آغاز سده‌ی چهاردهم، دفاع از منافع پادشاه نیز بیش‌ازپیش به دفاع از منافع عمومی تشبیه می‌شد. مأموریت وکلای مدافع کتبی و وکلای مدافع شفاهی از صورت خصوصی به صورت عمومی درآمد و صلاحیت طرح رسمی شکایات در دادگاه را پیدا کردند که با اجرای حقوق، عرف، عادت و حفظ نظم عمومی، آسایش مردم را تضمین می‌کردند (ژگو، پیشین: ۲۰). به این ترتیب صاحب‌منصبان دادسرا به وجود آمدند.

به هر روی جدای از مقامی که این افراد را تعیین می‌نمود و یا میزان اختیارات آن‌ها، شیوه‌ی همیشگی برگزیدن دادستان به این منصب، در طول تاریخ و در کشورهای گوناگون، انتصاب بوده است. به این معنی که فردی از بالا و مستقیماً این فرد را برای تصدی تعیین می‌کرده است. با این حال تنها یک استثنا در تمام نظام‌های حقوقی جهان وجود دارد و آن نظام قضایی ایالات متحده است. به عبارت دیگر ایالات متحده‌ی آمریکا تنها کشوری در جهان است که در آن رأی‌دهندگان (شهروندان) دادستان را به صورت مستقیم انتخاب می‌کنند.

1. parquet

در این پژوهش با در نظر گرفتن زمینه‌های تاریخی نهاد دادستان انتخابی، این فرضیه مطرح می‌شود که می‌توان مبانی مستحکم و قابل اعتمادی را برای نهاد مورد بحث در نظر گرفت؛ اما این عقیده به هیچ عنوان مستلزم تجویز چنین نهادی برای نظام قضایی ایران نیست. بحث کارآیی یا عدم کارآیی هر نهادی در نظام حقوقی ایران نیازمند بحث مفصل در مورد ساختار قضایی ایران و چالش‌های آن خواهد بود.

غیر ممکن است در فصلی بدین کوتاهی بر تمامی مباحثی که در طی سال‌ها مطرح شده است، به نحو وافی پرداخت؛ از این رو تنها به قسمتی از نکات اصلی مرتبط با موضوع بسنده می‌شود: نخست زمینه‌های تاریخی که می‌توان از آن‌ها به عنوان بسترهای تاریخی نیز یاد کرد به طور مختصر بیان شده و سپس مبانی چنین نهادی از نظر نگارنده (که این مبانی نیز با در نظر گرفتن همان زمینه‌های تاریخی، شرایط سیاسی و فرهنگی و مذاکرات مطروحه از سوی نمایندگان مجلس قانون اساسی در ایالات مختلف آمریکا طی سالیان مختلف، برداشت شده و موضع رسمی مقامات رسمی آمریکایی یا حامیان این نوع گزینش نبوده است) معرفی می‌شوند. نکته‌ای که باید مورد توجه قرار بگیرد چالش‌های چنین نهادی است (از این پس منظور از «نهاد» در این نوشته منصب دادستان انتخابی است) که به دلیل گستردگی مطالب، صحبت از آن به فصلی دیگر واگذار می‌شود. همچنین با توجه به اینکه چنین منصبی تنها در نظام قضایی ایالات متحده به کار گرفته شده است، مطالب این نوشتار نیز با تمرکز بر همین کشور ارائه خواهد شد.

۱. زمینه‌های تاریخی ظهور دادستان انتخابی

دادستان انتخابی از استقلال و قدرت اعمال صلاح‌دید شخصی بی‌مانندی در جهان برخوردار است. در هیچ جای دیگر جهان چنین ترکیبی از ویژگی‌ها در تعریف نقش دادستان وجود ندارد (Gordon, 2002: 335). حال سؤال پیش می‌آید که اگر در هیچ جای دیگر همانند منصب دادستان آمریکایی وجود ندارد، این منصب با چنین ویژگی‌های منحصربه‌فردی چگونه شکل گرفته است؟

در خصوص منشأ دادستان انتخابی و نظام‌های حقوقی مؤثر بر شکل‌گیری آن نظریات متفاوتی بیان شده و عمدتاً این نهاد به شکل‌های گوناگون به یکی از سه کشوری که تأثیر مهمی بر توسعه‌ی آغازین ملت آمریکا داشته‌اند، نسبت داده شده است. برخی این نهاد را به سادگی متأثر از منصب تعقیب ارشد^۱ در انگلستان (این مقام و دادستان آمریکایی هر دو اختیار خاتمه دادن به تمام تعقیبات کیفری را دارند) دانسته و عده‌ای بر این باورند که این نهاد از فرانسه (دادستان آمریکایی و دادستان

1. Chief prosecuting officer

فرانسوی قدرت آغاز تمام تعقیبات عمومی را دارند) وام گرفته شده است (McCormack, 2004: 500). با این وجود بر هر دو دیدگاه می‌توان خدشه وارد نمود. از یک سو انگلستان نظام تعقیب عمومی جرایم^۱ را تا سال ۱۸۷۹، یعنی سال‌ها بعد از شکل‌گیری تعقیب عمومی در آمریکا، نپذیرفته بود.^۲ از سوی دیگر مفهوم مأمور و تعقیب عمومی در آمریکا، پیش از انقلاب استقلال^۳؛ یعنی هفتادوپنج سال قبل از اینکه فرانسه، جمهوری نو پای آمریکا را تحت تأثیر قرار دهد نیز وجود داشته است. همچنین دادستان فرانسوی جزئی از یک سلسله مراتب سرویس مدنی ملی است، درحالی‌که دادستان آمریکایی به‌عنوان یک مقام محلی و مستقل، اختیارات خود را اعمال می‌کند.

در این بین برخی مقام تعقیب منتخب مردم را نتیجه‌ی تأثیرات ساکنان هلندی دانسته‌اند. این افراد بیان می‌کنند مهاجران هلندی که در زمان شکل‌گیری نخستین مستعمرات در سراسر خط ساحلی دریای آمریکا پخش شده بودند، از مقامی محلی به نام «شات»^۴ استفاده می‌نمودند (این منصب و دادستان انتخابی آمریکایی هر دو منصبی محلی از دولت منطقه‌ای هستند) که الهام گرفته از منصبی با همین نام در کشور هلند بوده است. هر چند این مقام از لحاظ استقلال محلی با منصب دادستان انتخابی که در حوزه‌ی صلاحیت خود (عموماً شهر یا شهرستان) از استقلال کامل برخوردار است، مشابهت دارد، اما با توجه به مدت زمان اندک حضور ساکنان هلندی در این مناطق و در پیکره‌ی ایالات متحده، تأثیر و ارتباط مستقیم آن‌ها بر دستگاه عدالت کیفری و مقام تعقیب دور از ذهن می‌نماید. با توجه به اظهارات بیان شده، می‌توان نتیجه گرفت که ریشه‌های منصب دادستان انتخابی را نمی‌توان تنها به یک منشأ منسوب کرد و جهت یافتن نخستین زمینه‌های شکل‌گیری این مقام تعقیب باید درون زمینه‌های تاریخی آن؛ یعنی زمینه‌های که سبب شد برخی از ویژگی‌های هر نهاد انتخاب و برخی کنار گذاشته شود را واکاوی کرد.

۱.۱. شکل‌گیری تعقیب عمومی

یکی از عوامل تمایز بنیادی حقوق کیفری آمریکا از نظام حقوقی انگلستان، پذیرش دادستان عمومی است؛ زیرا نهاد دادستان عمومی برای نظام حقوقی انگلیس که تا سال ۱۸۷۹ میلادی از نظام تعقیب خصوصی^۵ استفاده می‌کرده، ناشناخته بوده است.

1. Public prosecution of crimes

۲. سال‌ها نظام تعقیب حاکم بر دستگاه قضایی انگلستان تعقیب خصوصی یا شخصی بوده است که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

۳. پس از انقلاب استقلال آمریکا و جنگ صورت گرفته بین ایالات متحده و انگلستان، نهادهای حقوقی فرانسوی نفوذ بیشتر و نهادهای بریتانیایی غیر محبوب بوده‌اند.

4. Schout

5. Private prosecution

اینکه منشأ دادستانی عمومی در آمریکا چه بوده است، با ابهامات اجتماعی و تاریخی روبه‌رو است، اما به‌طور واضح تعقیب خصوصی از ابتدا (همانند امروز) با مفهوم آمریکایی از یک فرآیند دموکراتیک متناقض بوده است. اگرچه هنگام استقرار نخستین مستعمرات آمریکا^۱، در حوزه‌ی سلطنت انگلستان تعقیب خصوصی مسلط بوده است، اما هرگز این شیوه در مستعمرات ریشه نگرفت؛ یعنی از سال ۱۷۰۴ که نخستین مستعمره^۲ نظام تعقیب عمومی را پذیرفت، سایر مستعمرات نیز خیلی زود از این روش پیروی کردند (Worrall, 2008: 6) و بدین ترتیب خود را از نهاد تعقیب کیفری موجود در انگلستان متمایز نموده و راه مستقلی در پیش گرفتند.

تفاوت‌های بارزی بین نظام تعقیب خصوصی و تعقیب عمومی در مفهوم و اجرا وجود دارد. نظام انگلیسی تعقیب خصوصی از شرایط حکومتی و اجتماعی نشأت گرفته بود که ریشه‌هایش به‌جای قرارداد اجتماعی نوین در قرون وسطی و به‌منظور حفظ سلطنت و نه مردم، طراحی شده است. این نظام قضایی اشخاص را در مقابل اشخاص قرار می‌داد؛ زیرا تفاوتی مهمی بین تخلفات مدنی و تخلفات جزایی قائل نبود (Langbein, 1979: 266). تمام موارد نقض قانون، تخلفی محسوب می‌شد که یک شخص علیه شخص دیگر مرتکب شده است. ایده‌ی تعقیب شخصی با بنیان‌های فکری آمریکای نوین ناسازگار بود؛ زیرا در تعقیب خصوصی تفکر بر این بود که جرم ضرورتاً یک امر شخصی بین متجاوز و قربانی است. در حالی که مفهوم عدالت کیفری گسترش یافته در آمریکا، بیان‌کننده‌ی دیدگاه متفاوتی است^۳ (McCormack, op. cit: 498). در نظام حقوقی این کشور دولت مقام تعقیب است و بزه‌دیده‌ی جرم هیچ نقشی بیش از یک شاهد ندارد. برای تعقیب نه شکایت بزه‌دیده نیاز است و نه موافقت او، بلکه بزه‌دیده تنها می‌تواند مانند هر شاهد دیگری به حضور و ادای شهادت مجبور شود. زمانی که مهاجران اولیه آمریکا اساس تعقیب شخصی را رد کردند، حوادث دیگری در شکل‌گیری منصبی محلی و انتخابی دخیل بود.

۲.۱. شکل‌گیری مقام تعقیب محلی

از همان آغاز، نظام مستعمراتی روحیه‌ی استقلال را بین مهاجران جدیدش پرورش داد که به‌وسیله‌ی موقعیت جغرافیایی پراکنده‌ی مستعمرات در طول بیش از دو هزار مایل در سواحل شرقی آمریکای شمالی تقویت می‌شد. اگر چه آن‌ها در هنجارها و سنت‌های بریتانیایی و نظام

1. Jamestown and Plymouth

2. Connecticut

۳. امروزه بقایای بسیار کمی از تعقیب شخصی در ایالات متحده وجود دارد. تعداد کمی از ایالات اجازه‌ی استفاده از تعقیب شخصی را می‌دهند (همچون ایالت نیو همپشایر (newhampshire)) و آن‌هایی که این شکل را پذیرفته‌اند، اعمال آن را به نوع خاصی از پرونده‌ها محدود کرده‌اند.

حقوقی مبتنی بر حقوق عرفی انگلیس مشترک بودند، اما کناره‌گیری از یکدیگر و همچنین انگلستان، جرعه‌ی نیاز به نوعی حکومت محلی مستقل را زد. میراث عقاید بریتانیایی که به‌وسیله‌ی نهادهای گوناگون به مستعمرات انتقال یافته، بسیار غنی و متنوع بود. در نتیجه ساکنان جدید قادر بودند دست به گزینش و توسعه‌ی برخی از آن‌ها بزنند و قسمتی دیگر را کنار بگذارند.

قدرت سلطنتی انگلستان وسعت مستعمرات را در قرن هجده افزایش داد، اما نتوانست ظهور مردم‌گرایی محلی متأثر از شرایط جغرافیایی، روحیه استقلال‌طلبی و میراث فرهنگی غنی ایجاد شده توسط ساکنان اولیه را کنترل کند. انگلستان هیچ‌گاه سعی نکرد که نظام قضایی مستعمرات را یک‌پارچه کند و همین بی‌توجهی سلطنت و حکومت بریتانیا به طبیعت مستقل مهاجران عاملی برای افزایش استقلال محلی مستعمرات بود (Jacoby, 2005: 37). بی‌علاقگی بریتانیا، به مهاجران اجازه‌ی طراحی یک نظام قضایی منطبق با عقاید خودشان را می‌داد.

در اوایل سده‌ی ۱۶۰۰ میلادی نخستین دادگاه‌ها ماهیت ساده‌ی جامعه‌ی مستعمراتی را با تعداد نفرات اندکشان، عدم وجود نظام رسمی دفاع و نظام رسمی برای ایراد اتهامات و همچنین عدم تفکیک قوا یا عملکرد بازتاب دادند (Surrency, 1967: 253)؛ اما نظام حقوقی در این مناطق نیز از تغییرات سریع و مداوم سیاسی و اجتماعی بی‌نصیب نماند و همگام با افزایش جمعیت، دادگاه‌ها نیز سازمان‌دهی دوباره شدند. در دهه‌ی پایانی سده‌ی هفده میلادی، ایالات به‌سوی یک نظام رسیدگی دو مرحله‌ای با دادگاه‌هایی در تمام شهرستان‌ها برای رسیدگی نخستین و یک دادگاه استیناف در مرکز ایالت روی آوردند.

این نظام قضایی همان‌طور که پیش‌تر گفته شد به‌واسطه‌ی آورده‌های مستعمرات هلندی به‌طور غیر مستقیم از نظام قضایی هلند نیز تأثیر پذیرفت. این تأثیر به‌خصوص در مورد مقام تعقیب، به ایجاد منصبی به‌نام شات در این مستعمرات پیوند می‌خورد که به‌عنوان مأمور دادگاه وظیفه‌ی ارائه‌ی اتهامات کیفری، طرح پرونده علیه متهم، آگاهی متهمان از اتهاماتی که علیه آن‌ها مطرح شده بود و اختیاراتی برای بازداشت و جمع‌آوری ادله را بر عهده داشت. هر چند نفوذ مستعمرات هلندی به‌واسطه‌ی استقرار نظام حقوقی انگلستان بر تمام ایالات دیری نپایید، اما شاید نمود همین تأثیرات بود که در اواخر سده‌ی هفدهم، سمت دادستان شهرستان در ایالات آمریکا به منصف‌ظهور رسید (Jacoby, op.cit: 38). با توجه به مجاورت جغرافیایی نخستین مناطق مؤسس منصب دادستان شهرستان به شهرهای هلندی سابق، احتمال تأثیرگذاری پیش‌گفته بیشتر بر ذهن متبادر می‌شود.

با افزایش اختیارات دادستان کل (که در ابتدا تنها به عنوان وکیل سلطنت یا نماینده‌ی تاج منصوب و انجام وظیفه می‌کردند) و لزوم حضور آن‌ها در جریان تمام محاکمات کیفری، این

صاحب‌منصب برای خود نمایندگانی در دادگاه‌های شهرستان منتصب می‌کرد که هر کدام مسئولیت‌های محدودی برای تعقیب کیفری داشتند (Ibid: 39). اگر چه مسائل کم اهمیت‌تر همچنان توسط قاضی دادگاه و به صورت مختصر رسیدگی می‌شد، اما برای نخستین بار دادگاه هر شهرستان یک مقام تعقیب به عنوان نماینده‌ی منتصب از سوی دادستان کل حضور داشت. زمانی که نماینده‌ی دادستان‌های کل به طور دائم در دادگاه‌های شهرستان منتصب شدند، دور از انتظار نبود که بیشتر به عنوان یک مقام محلی در نظر گرفته شوند تا مقامی از سوی حکومت مرکزی.

با در نظر گرفتن مطالب پیش‌گفته می‌توان بر بازتاب خواست ضمنی جامعه بر شکل‌گیری چنین منصبی معتقد بود که آن‌ها را می‌توان به‌طور مختصر در سه مورد بیان کرد. نخستین مورد، رد کردن مفهوم طبقه‌ی ممتاز و پذیرش اصول حکومت‌نماینده‌ی مردم که این موضوع تعقیب عمومی را ایجاد کرد. دومین مورد، تغییر از اقتدار مرکزی به نهادهای دولتی محلی بود؛ این امر تمرکززدایی از دادگاه‌های پایین و ایجاد مأموران محلی را شتاب داد. سرانجام، مطالبات عمومی برای اجرای قانون و امنیت عمومی و نیاز دادگاه‌ها به حضور نماینده‌ای حرفه‌ای جهت اقدام به عنوان میانجی میان آن‌ها و سایر مناصب قضایی (مانند هیأت منصفه‌ی عالی) و جدایی قدرت و وظایف کلانتر از مقام تعقیب (متین‌پارسا، ۱۳۹۳: ۴۳)؛ بنابراین با وجود تفاوت‌هایی در ماهیت مقام تعیین‌کننده و میزان اختیارات مأموران تعقیب شکل گرفته، همگی در یک موضوع مشترک بودند و همین موضوع آن‌ها را از هر مقام قضایی دیگر در انگلستان و فرانسه متفاوت می‌کرد؛ این‌که آن‌ها زاینده‌ی خواست جامعه‌ی جدید بودند.

۳.۱. شکل‌گیری مقام تعقیب انتخابی

برای بررسی این موضوع باید حرکت‌های دموکراتیک جامعه‌ی آمریکا را از سال ۱۷۸۹ یعنی زمان استقلال ایالات متحده، مورد توجه قرار داد. حرکت‌هایی از سوی یک دموکراسی محدود به سمت یک دموکراسی گسترده؛ زمانی که جریان حرکت حکومت به سوی تمرکززدایی بود.

با حق رأی و انتخاباتی که به‌وسیله‌ی رئیس‌جمهور اندرو جکسون^۱ در سال ۱۸۲۸ فراهم شد، منصب‌های بیشتری انتخابی^۲ شدند. با فراگیر شدن دموکراسی جکسونی در کل سرزمین از یک‌سو و شکل‌گیری روح استقلال‌طلبی در ایالات جدید از سوی دیگر، دو تغییر مهم اتفاق افتاد؛ اول این‌که جایگاه قاضی از حالت انتصابی به انتخابی تغییر کرد که این امر خود به‌طور مستقیم به انتخابی شدن منصب دادستان کمک کرد. دیگر این‌که سبب شد منصب دادستان از قوه‌ی قضاییه

1. Andrew Jackson

2. Elective

به قوهی مجریه منتقل گردد. این دو تغییر مهم (۱. انتخابی شدن منصب قضاوت ۲. تبدیل شدن دادستان به عضوی از قوهی مجریه) به دادستان آمریکایی مجموعه‌ای از مسئولیت‌ها، روابط و اختیارات جدید اعطاء کرد.

در اواخر سدهی هجده، یعنی حدود یک قرن پس از شکل‌گیری مقام تعقیب محلی^۱، مسئولیت اولیهی تعقیب به ایالات و دادستان‌های محلی محول شده بود و بیشتر ایالات از نمایندگان دادستان‌های کل برای تعقیب استفاده می‌کردند. اگرچه ظاهراً دادستان کل مسئول تعقیب قانونی در ایالات بود، اما در واقع مقامات تعقیب محلی به آرامی به سوی به دست گرفتن اختیارات او حرکت می‌کردند.

در سی سال نخست جمهوری جدید (۱۷۸۹ تا ۱۸۲۸ میلادی)، تغییرات کمی در وظایف و مسئولیت‌های مقام تعقیب ایجاد شد.^۲ وضعیت انتصابی دلیل اصلی این شرایط بود. دادستان نمی‌توانست بدون توجه به عقاید و سیاست‌های کسی که او را منصوب می‌کند تصمیم بگیرد. مقامی که دادستان بخش را منتصب می‌کرد، از ایالتی به ایالت دیگر متفاوت بود. ممکن بود در ایالت‌های مختلف قاضی دادگاه بخش، قوهی مقننه، فرماندار با کمک هیأت مشاوران خود، فرماندار با پیشنهاد و موافقت مجلس سنای ایالتی، دادستان را منتصب کنند (Jacoby, part2, 2005: 28)، ولی در هر صورت دادستان تابع مناصب دیگر، درون یک فرآیند سیاسی بود. وضعیت انتصابی در طی این دوره استثنایی نبود؛ تعداد کمی از مناصب انتخابی بودند و تعداد کمی از شهروندان حق رأی داشتند. محدودیت‌های بسیاری بر حق رأی عمومی^۳ وجود داشت و کشور بر اساس استانداردهای امروزی، یک دموکراسی بسیار محدود بود. رأی‌گیری به وسیلهی سن، جنس، نژاد و دارایی تنظیم می‌شد. آن‌هایی که واقعاً حق رأی دادن در یک انتخابات عمومی را داشتند، قسمت بسیار محدودی از جمعیت را تشکیل می‌دادند. تنها منصبی که در تمام ایالات انتخاب می‌شد، قانون‌گذار بود.

تغییرات حاصله در دوران بعد بیشتر نتیجهی جنبش‌های سیاسی گسترده‌ای بود که در دهه‌ی ۱۸۲۰ آغاز شد. دوره‌ی دموکراسی جکسونی^۴، دموکراتیک کردن فرآیند سیاسی آمریکا سرعت

1. Local prosecution

۲. در سال‌های نخستین، دادستان یک مقام خرد در دادگاه به حساب می‌آمد. این سمت اصولاً یک مقام قضایی و شبه اجرایی بود که به عنوان تابع دادگاه و ضمیمه‌ی قدرت قضات فرض می‌شد. امروزه دادستان‌های محلی در ایالات متحده مقامی از قوهی مجریه و مأمور اولیه اجرای قانون در بخش خود محسوب می‌شوند.

3. General franchise

۴. اندرو جکسون هفتمین رئیس جمهور تاریخ آمریکا از حزب دموکرات است. بین سالهای ۱۸۲۹ تا ۱۸۳۷ میلادی (هم‌زمان با ۱۲۰۷ تا ۱۲۱۵ خورشیدی) ریاست جمهوری آمریکا را بر عهده داشت.

گرفت که تأثیر آن تعریف دوباره‌ی ماهیت سیاسی مقامات سراسر کشور بود (Schotland, 2002: 661). این جنبش‌ها سبب شد تعداد بیشتری از مناصب عمومی با انتخابات مردمی برگزیده شوند، انتخابات محلی برای انتخاب مأموران محلی ایجاد شود و تمرکز زدایی از دولت تقویت شود، اما هیچ کدام از اصلاحات اولیه قوانین اساسی تا زمانی که قضات موقعیت انتخابی به دست آوردند (ایالت جورجیا به عنوان اولین ایالت در سال ۱۷۸۹) بر تعقیب قانونی تأثیر نداشت. انتخابات مردمی قضات رکن کلیدی در شکل‌گیری دادستان‌های منتخب مردم بود. پس از آن که طی اصلاحات قانون اساسی قضات به واسطه‌ی انتخابات و با رأی مستقیم شهروندان تعیین می‌شدند، مقاومت‌های صورت گرفته جهت استفاده از همین روش برای گزینش دادستان‌ها تاب نیاورد و نهایتاً ایالت «جورجیا» که نخستین اقدامات را برای انتخاب کردن مقامات قضایی انجام داده بود، بار دیگر قانون اساسی خود را در سال ۱۸۳۹ به منظور فراهم شدن شرایط برگزاری انتخابات دادستان‌ها در هر شهرستان از طریق تجمع عمومی^۱ اصلاح کرد (Hemmense, 2012: 131) و همین امر سرآغاز الگوپذیری سایر ایالات از این روش و اصلاح قوانین‌شان در این راستا بود؛ به نحوی که تا اوایل سده بیستم میلادی سی‌وهشت ایالت در قانون اساسی و ده ایالت از طریق قوانین عادی این روش را پذیرفتند.^۲ با تغییر تصور عمومی از نقش و مسئولیت‌های دادستان عمومی که از پیامدهای جنگ داخلی^۳ بود، برای نخستین بار برخی از قوانین اساسی دادستان را به‌عنوان عضوی از قوه‌ی مجریه معرفی کردند (Jacoby, part2, op.cit: 31). انتقال منصب دادستانی از قوه‌ی قضاییه به مجریه و

1. General assembly

۲. تا سال ۱۹۱۲ تنها پنج ایالت شرایط دادستان‌های محلی انتخابی را فراهم نکرده بودند: دلاور، ۲، رُدایلند، ۲، کانکتی‌کات، نیوجرسی و فلوریدا این نکته جالب توجه است که چهار ایالتی که تا کنون انتخابات محلی دادستان‌ها را نپذیرفتند (ایالات فوق به غیر از فلوریدا)، همگی از اعضای اصلی اتحادیه و در پی حفظ حالت تعقیب قانونی اولیه مستعمرات بودند. دو ایالت رُدایلند و دلاور، از نظر جغرافیایی به قدری کوچک هستند که احتمالاً اعمال یک نظام محلی تعقیب امکان‌پذیر نیست. در هر دو ایالت دادستان کل انتخابی، مأمور اصلی تعقیب است. در ایالت نیوجرسی دادستان حوزه‌ی قضایی محلی را نمایندگی می‌کند، اما از سوی فرماندار و با رضایت سنا و نظارت دادستان کل منتصب می‌شود. در کانکتی‌کات دادستان‌های محلی تا سال ۱۹۸۴ توسط دادگاه محلی منصوب می‌شدند. از این زمان به بعد، با اصلاح قانون اساسی دادستان از قوه‌ی قضاییه خارج و زیر نظر یک نهاد مستقل تازه تأسیس به نام کمیسیون عدالت کیفری^۲ قرار داده شد (Jacoby, part2, op.cit: 31).

3. Civil War

این کشور در سال ۱۸۶۱ شاهد جنگ داخلی بود که با ۶۰۰،۰۰۰ تلفات و ۵۰۰،۰۰۰ نفر زخمی، خونین‌ترین جنگ در تاریخ این کشور بوده‌است. علت این جنگ به برده‌داری در ۱۱ ایالت جنوبی مشهور به ایالات مؤتلفه آمریکا مربوط می‌شد که آبراهام لینکلن خواهان براندازی آن بود. این جنگ در سال ۱۸۶۵ با پیروزی شمالی‌ها پایان گرفت (زین، ۱۳۸۹: ۱۶۳).

در نظر گرفتن او به عنوان بازوی اجرایی عدالت عامل نیرومندی در تعریف وظایف مربوط به تعقیب او داشت و بدین ترتیب پازل خلق منصبی منحصر به فرد کامل شد. به طور خلاصه در فرگشت این منصب، نخست در نتیجه‌ی ذیحق دانسته شدن جامعه و حکومت در پی ارتکاب هر جرم، شاهد شکل‌گیری مقام تعقیب عمومی هستیم. سپس جدایی مستعمرات از حکومت مرکزی بریتانیا و پراکندگی آن‌ها از نظر جغرافیایی زمینه‌ساز ظهور مناصب محلی و نظام‌های قضایی مستقل و جداگانه شد. سرانجام حرکت کشور به سوی دموکراتیک‌تر شدن فضای سیاسی و گسترش حق رأی در دوره‌ی ریاست جمهوری اندرو جکسون و نیز نارضایتی از کاستی‌های نظام انتصابی برای گزینش صاحب منصبی با اختیارات تأثیرگذار، زمینه را برای تولد نهاد منحصر به فرد دادستان انتخابی فراهم نمود. حال با توجه به این سیر تاریخی می‌توان چند مورد را به عنوان مبانی چنین نهادی معرفی کرد.

۲. مبانی دادستان انتخابی

حامیان انتخابی بودن دادستان، در میان انگیزه‌های دموکراتیک، توجه کمی به اثر برگزاری انتخابات جهت گزینش مناصب قضایی، از جمله دادستان، بر نظام عدالت کیفری داشتند. با این حال و علی‌رغم آثار سیاسی نامطلوب انتخابات برای گزینش دادستان^۱، دو روند ساختاری را می‌توان، زمینه‌ساز انتخاباتی شدن گزینش دادستان‌ها دانست. اول؛ رأی‌دهندگان از فرآیند انتصابی ناراضی بودند. از یک‌طرف فرمانداران که اختیارات جدیدی به دست آورده بودند قدرت را به یک مقام انتصابی که نظارت نمی‌شد اعطا می‌کردند و از سوی دیگر، در ایالاتی که قوه‌ی مقننه دادستان‌ها را

۱. پژوهشگران بعدی مشاهده نمودند که موضوع انتخابات دادستان «آثار سیاسی نامطلوبی» به همراه دارد و منجر به تمرکز دادستان‌ها بر تحقیقات بر روی پرونده‌ها برجسته می‌شود تا از این طریق پوشش رسانه‌ای مطلوب را به نفع خود داشته باشند و همین امر این امکان را فراهم می‌کند که دادستان‌های فاسد در انتخابات شرکت کنند. حتی برخی اظهار کردند که انتخابات، سبب می‌شود، دادستان‌ها به دنبال نرخ بالاتر محکومیت باشند. این نگرانی‌ها برای حامیان انتخابات مردمی دادستان‌ها در قرن نوزدهم برجسته نبود؛ زیرا گفت‌وگو در مورد کنترل مردمی دولت، حفاظت از حقوق فردی و گسترش حق رأی، بر مجامع قانون اساسی مسلط بود. به علاوه پرهزینه‌تر بودن نظام انتصابی در مقایسه با شیوه انتخابی یکی دیگر از ایراداتی است که مطرح می‌شود. به عنوان مثال یک گزارش تهیه‌شده توسط مجمع عمومی ایالت مریلند بیان کرد که این ایالت (از شیوه انتصابی برای گزینش دادستان‌ها استفاده می‌کند) در سال ۱۸۴۰، ۴۱۵۰۰ دلار برای نظام قضایی خود خرج کرده است، چیزی نزدیک به دو برابر مقدار هزینه شده در ایالت ماساچوست (از شیوه انتخابی برای گزینش دادستان‌ها استفاده می‌کند) با جمعیتی حدود دو برابر ایالت مریلند. بسیاری از نمایندگان مریلند معتقد بودند که هزینه‌های بالای نظام قضایی آن‌ها حاصل انجام امور بر اساس روابط بوده است. (برای مطالعه بیشتر رک: محمد متین پارسا (۱۳۹۳)، نظریه‌ی دادستان انتخابی، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، صص ۱۱ و ۱۴)

تعیین می‌کردند، احزاب سیاسی از فرآیند انتصاب به منظور حمایت از متحدان و سرکوب مخالفان خود استفاده می‌کردند. دوم: دادستان‌ها وظایف بیشتری را در نظام کیفری بر عهده گرفتند و اختیاراتی بیش از تعقیب کیفری به دست آوردند. در طول زمان دادستان‌های محلی شروع به اتخاذ تصمیم‌های اداری کردند که تعیین می‌کرد یک پرونده مورد تعقیب کیفری قرار گیرد یا خیر (Minser: 1996: 1538)؛ بنابراین رأی‌دهندگان به یک فرآیند انتصاب ناقص برای تعیین یک منصب با اهمیت، اعتماد نمی‌کردند.

۱.۲. استقلال قضایی

در عالم نظر، مفهوم تفکیک قوا و استقلال آن‌ها را ارمغانی از فلاسفه‌ی قرن هجدهم اروپا و هشدارهای منتسکیو^۱ می‌دانند. برای رعایت نظم، نظریه‌ی تفکیک قوا و اجرای عدالت، باید قایل به استقلال دستگاه قضایی بود (Klerman & Mahoney, 2005: 2-3)؛ این استقلال در مواردی با استقلال شخصی مقامات قضایی منطبق و در همه موارد، مقدمه‌ای بر استقلال قضایی^۲ و اجرای عدالت است.

یکی از شروط مهم استقلال قضایی، استقلال شخصی^۳ دادرس است. استقلال شخصی، یعنی آزادی دادرس از هرگونه فشار. منظور از فشار، آزادی دادرس از فشارهای بیرونی، جدا از منبع آن است؛ یعنی استقلال در برابر خویشان، دوستان، طرف‌های دعوا، صاحبان قدرت، افکار عمومی، همکاران و کسانی که مدیریت نظام قضایی را در دست دارند. مُرشد مقامات قضایی و منبع التزام آن‌ها، تنها قانون است؛ آن‌ها ما فوق دیگری ندارند. پس وقتی استقلال مقامات قضایی تهدید می‌شود که فشارهای بیرونی آن‌ها را وادار کند به فراتر از تفسیر مقررات بیندیشند، مقررات را نادیده انگارند و آزادی تصمیم‌گیری‌شان به محدودیت در آن تبدیل شود (بیتهم، ۱۳۸۶: ۹۶). به طور کلی هدف اصل، این است که مقام قضایی قانون را ملاک صدور رأی قرار دهد و به دستورات و نفوذ اشخاص مافوق خود توجهی نداشته باشد. همچنین روشن است که این اصل، همانند سایر نهادهای حقوقی، از هدف کلی حقوق، یعنی اجرای عدالت بر پایه نظم پیروی می‌کند و نیز صحنه درگیری نظم و عدالت است؛ چراکه بخش عمده‌ای از ناقضان این اصل، تأمین‌کنندگان نظم جامعه هستند و به بهانه‌ی آن، بر استقلال قضایی می‌تازند.

1. Montesquieu

۲. استقلال قضایی را به اعتبار موضوع می‌توان به استقلال دستگاه دادگستری و دادگاهی که دعوا در آن جریان دارد یا شخص دادرس تقسیم نمود.

3. Personal Independence

پاسداری از اصل استقلال قضایی در بسیاری موارد، سبب حکومت قانون است و مقامات و مأموران رسمی در اعمال خود، نظارت قضایی را در می‌یابند و خارج از قانون عمل نمی‌کنند. همچنین استقلال و مسئولیت قضایی، مفاهیم مکملی هستند که می‌توانند و باید با هم باشند. آن‌ها دو روی یک سکه‌اند: مقام قضایی مسؤولی که استقلال نداشته باشد، ضعیف و ناتوان است و مقام قضایی مستقلی که مسؤولیتی نداشته باشد، بسیار خطرناک است (Burbank, 2003, 325).

بر خلاف عده‌ای که معتقدند «حمایت از استقلال مقامات دادرسی، به اندازه قاضی دادگاه خطیر نیست؛ چرا که رأی او از جانب قاضی بازبینی می‌شود؛ اما رأی قاضی، گرچه در برخی موارد، تجدید نظر می‌شود، اما قاطع دعوا در همان مرحله است» (رجبی و کریمیان، ۱۳۸۹: ۸۷)؛ تمام مقامات قضایی در تصمیم‌گیری باید از نفوذ و دخالت ناروای قوا و نیروهای ناصالح در امان باشند؛ چه از دخالت مستقیم قوای سیاسی و اجرایی کشور و چه دخالت غیر مستقیم افکار عمومی و رسانه‌های گروهی. حتی ضرورت رعایت این اصل در خصوص دادستان که یکی از مهم‌ترین و شاید مهم‌ترین عضو گروه کاری محکمه به حساب می‌آید، بیشتر احساس می‌شود. «همان‌گونه که قاضی رابرت جکسون اشاره نمود: دادستانی بیش از سایر افراد بر مال، آزادی و آبروی شهروندان احاطه دارد.» (Worrall; Nugent-Borakove, 2008: 51)؛ یعنی دادستانی به صورت روزمره با تمامی بازیگران نظام عدالت کیفری در تماس و همکاری است. دادستان دارای نقش حیاتی است؛ چرا که این منصب مرکزیت نظام عدالت کیفری را در اختیار دارد. پلیس، وکلای مدافع، قضات و مأموران ناظر بر تعلیق مجازات همگی در حوزه‌های خود دارای تخصص بوده، اما این دادستانی است که بین همه‌ی این افراد پل ارتباطی ایجاد می‌کند؛ بنابراین می‌توان با اعطای حق گزینش دادستان به شهروندان برای این منصب حائز اهمیت، استقلال از مقام مافوق منتصب‌کننده را فراهم نمود تا بدین روش با حذف واهمه‌ی از دست دادن منصب، ملزم به برآورده کردن خواسته‌ها و خطی مَشی مقام مافوق خود نباشد.

مادامی که دادستانی منصبی انتصابی و دائمی است، با وجود استقلال قوا احتمال نفوذ و تأثیر عوامل خارجی بر اراده‌ی این افراد در سطح بالایی وجود دارد؛ زیرا ممکن است فشار از سوی شخصی وارد شود که دادستان در سلسله مراتب اداری باید در مقابل او پاسخگو باشد، اما هنگامی که این منصب توسط مردم انتخاب شود دادستان تنها مکلف به پاسخگویی در مقابل مردم خواهد بود و نیازی به برآورده نمودن خواسته‌ها و تمایلات مقامات و اشخاص ذی‌نفوذ وجود ندارد.

البته گروهی بر این باور هستند که دقیقاً به‌منظور حفظ استقلال مقامات دادرسی این افراد باید ذیل قوه‌ی قضاییه قرار بگیرند و در نظر گرفتن این افراد به‌عنوان عضو از اعضای قوه‌ی مجریه زمینه‌ساز تأثیرپذیری آن‌ها از جریان‌ات سیاسی خواهد شد (کوشکی، ۱۳۸۹: ۵۹۳). از سوی دیگر به

عقیده‌ی گروهی در صورت ایفای نقش دولت و قوه‌ی مجریه در نهاد دادسرا، برنامه‌های قضایی از کارآمدی و سرعت بیشتری برخوردار می‌شود و این موضوع می‌تواند سیاست جنایی را همگام با سیاست عمومی، کارآمد، متناسب با مقتضیات زمان و انعطاف‌پذیر کند. ابزار لازم قوه‌ی مجریه در این راستا نیز دادستان خواهد بود. علاوه بر این اساساً ماهیت وظایف دادستان، به‌عنوان مدعی‌العموم، وکیل ملت و نماینده‌ی جامعه، از سنخ اختیارات قوه‌ی مجریه است. غلبه‌ی همین سنخ دلایل را می‌توان در نظام حقوقی آمریکا و فرانسه مشاهده نمود؛ زیرا برخلاف ایران که اعضای دادسرا وابسته به قوه‌ی قضاییه هستند، در نظام قضایی فرانسه (در هر دو کشور اعضای دادسرا مقام قضایی محسوب می‌شوند) این افراد وابسته به وزیر دادگستری و قوه‌ی مجریه هستند (همان، ۶۰۳). در خصوص نظام حقوقی ایالات متحده نیز پیشتر توضیح داده شد که از دهه‌ی ۳۰ قرن نوزده میلادی، به مرور دادستان منصبی در قوه‌ی مجریه قرار گرفت.

با این حال در صورت انتقال منصب دادستانی به قوه‌ی مجریه همچنان احتمال تأثیرپذیری از جریان‌های سیاسی احساس می‌شود. همین عامل نیز ضرورت برگزاری انتخابات مردمی جهت گزینش دادستان را تقویت می‌نماید. حامیان دادستان‌های انتخابی، معتقدند که انتخابات مردمی، صاحب منصب را از حمایت‌های سیاسی دور نگه می‌دارد. این افراد باور دارند که دادستان‌های منصوب‌شده، مانند دیگر مقامات دولتی انتصابی متعهد به منافع جریانی هستند که آن‌ها را در آن منصب قرار داده است درحالی‌که دادستان‌های انتخابی بیشتر پاسخگوی نگرانی‌های رأی‌دهندگان هستند. به‌عبارتی تمایل به محدود کردن نفوذ سیاسی، می‌تواند عامل اصلی حرکت به سمت نظام دادستان انتخابی باشد.

در همین راستا می‌توان استدلال نمود که دادستان‌ها باید مستقیماً توسط مردم انتخاب شوند؛ زیرا تنها شهروندان هستند که می‌دانند کدام وکلا مناسب‌ترین افراد برای این وظیفه هستند، نه مقامات دولتی دور از محل. در نظام انتخابی افراد شایسته در کنار رأی‌دهندگان قرار دارند و همین افراد نسبت به هر فردی که ممکن است قدرت به صورت انتصابی به او واگذار شود، به شرایط محل و مردم آگاه‌ترند. همچنین متهم نمودن دادستان‌ها به عدم پیگیری اتهامات متحدها سیاسی خود را نیز باید به استدلالات فوق افزود (Ellis, op.cit: 1554)؛ بنابراین می‌توان انتظار داشت که انتصاب دادستان‌ها از راه‌های گوناگون بر استقلال آن‌ها آسیب وارد کرده و منشأ نارضایتی‌های بسیاری شود. بر این اساس ممکن است لزوم حرکت به سمت حذف شیوه‌ی انتصابی و قرار دادن این مناصب در دست مردم، یعنی کسانی که شکی وجود ندارد به بهترین شکل امانت‌دار آن هستند، احساس شود.

۲.۲. پاسخگویی بیشتر دادستان در برابر حوزه‌ی محلی

پاسخگویی حکومت سه جنبه‌ی اصلی دارد: نخست، پاسخگویی حقوقی که به معنی مسئول بودن همه‌ی مقامات دولتی، اعم از انتخابی و انتصابی، در مقابل دادگاه‌ها در صورت وجود قانون شکنی است. مفهوم «حکومت قانون» نیز اساساً همین جا نهفته است و به این معنی است که کسانی که قوانین را اعمال و سیاست‌ها را اجرا می‌کنند، خود باید بر اساس قدرتی که قانون، آن را معین و محدود کرده است و همچنین بر طبق قانون اساسی عمل کنند. جنبه‌ی دوم پاسخگویی دولت، پاسخگویی سیاسی است، به این معنی که دولت یا مسئولین اجرایی کشور باید در مقابل مجلس یا مردم در مورد سیاست‌هایشان، همچنین اولویت و چگونگی اجرای آن‌ها پاسخگو باشند. بر خلاف پاسخگویی حقوقی که از ارتباطات نسبتاً ساده‌ای برخوردار است و فقط ارتباطی بین مقامات دولتی و دادگاه‌هاست، پاسخگویی سیاسی ساختار پیچیده‌تری دارد. در این نوع پاسخگویی، نهادهای انتخابی مستقیماً در مقابل مردم پاسخگو هستند. جنبه‌ی سوم، مسئله‌ی پاسخگویی مالی است و به معنی مسئولیت دولت در هزینه کردن درآمدهای مالیاتی در جهت مقاصد مصوبه‌ی مجلس به با صرفه‌ترین و کارآمدترین شکل است. در اینجا نیز جهت پیکان پاسخگویی، درست مانند جهت پاسخگویی سیاسی است، با این تفاوت که در پاسخگویی مالی، اداره‌ای نیز به نام اداره‌ی حسابرسی وجود دارد که خود در مقابل نهاد تعیین‌کننده‌ی بودجه مسؤول است.

در نظام‌های گوناگون برای ملزم نگه داشتن صاحب‌منصبان در چارچوبی قابل پذیرش برای مردم، بر انتخابات تأکید می‌شود. برگزاری انتخابات و گزینش مستقیم دادستان‌ها توسط مردم نیز در راستای همین دیدگاه است. از لحاظ نظری انتخابات می‌تواند اقدامات دادستان‌ها را کنترل کند و آن‌ها را بدون توسل به قواعد حقوقی دقیق و آینده‌نگر، مطابق با ارزش‌های عموم حفظ کند. نکته‌ی قابل توجه، تأکید بر کنترل دموکراتیک دادستان‌ها به قوی‌ترین شکل یعنی کنترل محلی است. دادستان‌های محلی به جامعه محلی نزدیک باقی می‌ماند که تصور می‌شود قوی‌ترین شکل پاسخگویی دموکراتیک است. انتخابات دادستان به شکل محلی یک نظام قضایی به شدت غیر متمرکز را ایجاد خواهد کرد که تنها به رأی‌دهندگان پاسخگو است.

دلایلی برای امیدواری به پاسخگو نمودن دادستان‌ها نسبت به ارزش‌های عمومی به‌وسیله‌ی نظام پاسخگویی انتخاباتی (در مقابل کنترل قانونی) وجود دارد. دادستان‌ها به تعداد محدودی از مسائل رسیدگی می‌کنند. نخست؛ برخلاف رؤسای جمهور، فرمانداران، شهرداران و قانون‌گذاران که با طیف وسیعی از مسائل سروکار دارند، دادستان‌ها می‌دانند که رأی‌دهندگان کارشان را بر اساس یک شاخصه‌ی مشخص ارزیابی می‌کنند. دوم؛ این دادستان‌ها بر روی مسائلی کار می‌کنند که رأی‌دهندگان به طور برجسته با آن‌ها روبه‌رو هستند و امنیت فیزیکی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بر خلاف رؤسای منتخب نهادهای دولتی، دادستان‌ها می‌توانند تصور کنند که مردم حداقل به برخی تصمیماتشان توجه می‌کنند. سوم؛ دادستان باید به یک ناحیه‌ی کوچک یعنی حوزه‌ی محلی پاسخگو باشد. دادستان می‌تواند به طور منظم در گزارش‌های اخبار محلی حضور یابد و در سازمان‌های سیاسی محلی فعالیت نماید (Wright, 2009: 590). آشنایی با یک شهر کاملاً برای پایبندی و ایفای مؤثر وظایف یک دادستان، ضروری است. دادستانی که کل یک حوزه‌ی قضایی گسترده را نمایندگی می‌کند، نمی‌تواند آشنایی لازم با مردم، اخلاقیاتشان، چگونگی جامعه و شخصیت طرف‌های مرتبط با یک پرونده‌ی خاص داشته باشد. به‌عنوان مثال ممکن است به دلیل ناآشنا بودن دادستان با حوادث محلی، در پرونده‌هایی قرار منع یا موقوفی تعقیب نادرستی صادر شود (Ellis, 1961: 1561) که اگر دادستان با محیط و افرادش آشنا بود، این مسیر پیموده نمی‌شد و بزه‌کار برای ادامه‌ی رسیدگی به دادگاه برده می‌شد. بدین ترتیب رأی‌دهندگان و رهبران فکری در جامعه‌ی محلی انگیزه و فرصت لازم برای آگاهی در مورد کیفیت کار صاحب‌منصب دادستانی را دارند. این ترکیب می‌تواند شرایط را برای پاسخگویی حقیقی به رأی‌دهندگان ایجاد کند.

۳.۲. نظارت بیشتر مردم بر حکومت

در نظام‌های دموکراتیک با برگزاری انتخابات، مردم هر چند سال برخی از مقامات را انتخاب می‌کنند. در این معنا، مردم‌سالاری «از مردم، به‌وسیله‌ی مردم و برای مردم» قلمداد می‌شود (گانینگ، ۱۳۸۵: ۳۹). دموکراسی در عمل دو ویژگی دارد: نمایندگی و حکومت قانون. در حالت ایده‌آل، نمایندگی به این مفهوم است که رجحان‌های هر شهروندی در وضع و اجرای قانون نمود پیدا می‌کند. در دموکراسی‌های بزرگ، این کار باید از طریق رأی دادن صورت گیرد.^۱ اصولاً حکومت‌های دموکراتیک بیش از سایر انواع حکومت‌ها قابلیت برآوردن نیازهای مردم عادی را دارند. هر قدر که مردم اختیار بیشتری در سیاست‌گذاری‌ها داشته باشند، احتمال انعکاس خواست‌ها و آرمان‌های آن‌ها نیز بیشتر می‌شود. این مردم عادی هستند که نتایج سیاست‌های دولت را عملاً لمس می‌کنند و تنها اگر مجراهایی کارآمد و منسجم برای فشار آوردن و تأثیرگذاری از پایین وجود داشته باشد، دولت نیز نتایج واقعی عملکردهای خود را منعکس می‌کند. صاحب‌منصبان ولو برخوردار از حسن‌نیت، اگر از نفوذ و کنترل مردم ایمن باشند، در خوش‌بینانه‌ترین حالت، سیاست‌هایی را اعمال می‌کنند که با نیازهای مردم سازگاری ندارند و در بدترین حالت،

۱. حکومت قانون هم به این معناست که تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا افراد قانون را نقض کرده‌اند یا نه و نیز نحوه‌ی مجازات‌شان بر اساس اصول عمومی صورت گیرد. اصول عمومی، اصولی هستند که به طور یکسان در مورد هر فرد، بدون در نظر گرفتن ظاهر یا مرام او اعمال می‌شوند.

دچار فساد و خودپرستی می‌شوند (بیتهام، پیشین: ۲۰). حکومت‌ها به نوبه‌ی خود موظف‌اند با کسانی که سیاست‌های دولت بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد یا با عده‌ای از مردم به عنوان نمونه‌ی افراد رأی‌دهنده مشورت کنند، اما کارآیی تمامی مجراهای مردمی اعمال نفوذ، دست آخر منوط به کارآیی فرآیند انتخابات است.

دولت‌ها تنها زمانی با جدیت به افکار عمومی توجه می‌کنند که بدانند در صورت عدم توجه به این افکار، برکناری آن‌ها از پست‌هایشان محتمل است؛ بنابراین در چنین نظامی تداوم نظارت همگانی از طریق تأثیرگذاری مستقیمی که مردم در هنگام انتخابات بر سیاست‌های دولت و اعضای آن اعمال می‌کنند و همچنین از طریق انعکاس سازمان‌یافته افکار عمومی از مجراهای مختلف - که دولت ناچار به جدی تلقی کردن آن‌هاست - حفظ و تضمین می‌شود.

در خصوص مقام دادستانی چند نکته ضرورت توصل به نظارت مردمی از طریق برگزاری انتخابات را بیشتر آشکار می‌کند. نخست؛ این‌که با توجه به گسترده‌ی بسیار زیاد وظایف و اختیارات دادستان (هم در نظام حقوقی ایران و هم در نظام حقوقی ایالات متحده)^۱ عدم پیش‌بینی سازوکار نظارتی مناسب نتایج ناگواری به همراه خواهد داشت. در این صورت حتی اگر متصدی منصب دادستانی در عدم اجرا یا اجرای نادرست وظایف خود دارای سوءنیت نباشد نیز، شاید حجم بالای مسئولیت‌ها مٌخَلّ ایفای نقش‌های متنوع محول باشد. در نتیجه عدم نظارت کامل بر چنین منصبی اساساً با اهداف سامانه‌ی دادگری جنایی (نظام عدالت کیفری) در تضاد است. دوم؛ جدای از احقاق حقوق افراد مشخص از طریق تعقیب بزه‌کاران، حمایت از حق‌های شهروندان به‌عنوان یک کلیت و به‌عبارتی حمایت از حقوق عامه (که در این موارد عموماً اقدامات دادستان به‌طرفیت از فردی خاص نیست و حتی ممکن است بزه‌دیده‌ی مشخصی نیز وجود نداشته باشد؛ مانند آلودگی یا تخریب محیط زیست) نیز از وظایف بسیار مهم دادستان است. به همین جهت یکی از عناوینی که در خصوص دادستان استفاده می‌شود مدعی‌العموم یا وکیل مردم است.^۲ حال باید پرسید که چه کسی بیشتر از موکل توانایی و حق نظارت بر وکیل خود را دارد؟ چه کسی بیش از شهروندان نظاره‌گر نتایج عملکرد وکیل مردم بر آن‌ها و متأثر از این عملکرد است؟ ناگفته آشکار است که هیچ مقامی بیش از خود شهروندان بازخورد رفتارهای دادستان را لمس نکرده و نمی‌تواند گزینشی صرفاً بر

۱. برای آشنایی با وظایف دادستان در حقوق ایران رجوع کنید به:

معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه (۱۳۸۲). دادسرا و دادستان؛ وظایف قانونی و آیین رسیدگی، تهران: معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه.

۲. در ادبیات کشورهای دیگر نیز عناوین مشابهی به‌کار می‌رود، همچون وکیل عمومی (General attorney) در انگلستان و برخی ایالات آمریکا.

اساس صلاحیت (در حوزه‌ی حفظ حقوق شهروندان) داشته باشد. سوم؛ سازوکارهای نظارت قانونی بر اعمال دادستانی عموماً (در ایران، آمریکا و بسیاری از کشورهای دیگر) مؤثر و شفاف نبوده و هدف‌های مورد انتظار را برآورده نمی‌کند. جدای از موارد پیش‌گفته (گسترده‌ی وظایف و اینکه هیچ مقامی بیش از شهروندان قادر به ارزیابی درست عملکرد دادستان نیست) مقام یا جایگاه متعرضان به حقوق مردم نیز نباید فراموش شود؛ زیرا در مواردی (که معدود نبوده و نتایجی با گسترده‌ی وسیع به‌همراه دارد) تجاوزگران به حقوق شهروندان خود مقامات هستند.^۱ در چنین شرایطی حتی اگر ساختار مناسبی به‌منظور نظارت بر دادستان و پاسخ‌گویی این منصب در برابر عملکردش در مجموعه‌ی قوانین پیش‌بینی شده باشد نیز به دلیل تأثیرات سیاسی صاحب‌منصبان و دادوستدهای درون حکومتی (که معمولاً حتی با وجود تفکیک قوا در بین متصدیان مناصب گوناگون امری رایج است) اجرای مقررات مورد نظر با تردیدهای جدی روبه‌رو خواهد بود.

در مجموع استفاده از راهکار برگزاری انتخابات و گزینش مستقیم دادستان از سوی مردم، همان‌گونه که در خصوص بسیاری از مقامات دیگر به‌کار می‌رود،^۲ می‌تواند مبنایی جهت نظارت هرچه بیشتر مردم بر این منصب و پاسخگو نمودن او به موکلین حقیقی خود شود.

نتیجه‌گیری

نحوه‌ی گزینش متصدی منصب دادستانی به دلیل وظایف و اختیارات گسترده و نقش کلیدی آن در نظام حقوقی، می‌تواند منشأ اثرات مهمی باشد. توجه به همین امر بود که زمینه‌ساز ایجاد دگرگونی و توسل به تجربه‌ای جدید توسط قانون‌گذاران آمریکایی در اوایل سده‌ی نوزدهم شد. در طی یک فرآیند نسبتاً سریع ایالت‌های مختلف حق گزینش دادستان هر منطقه را به‌طور مستقیم و از طریق صندوق رأی به شهروندان منتقل کردند.

مورخان و حقوق‌دانان در راستای شناسایی زمینه‌هایی تاریخی و ریشه‌های منصب دادستانی انتخابی، عموماً تلاش نموده‌اند که این نهاد را به شکل‌های گوناگون به یکی از سه کشوری که تأثیر مهمی بر توسعه‌ی آغازین نظام حقوقی ملت آمریکا داشته‌اند، نسبت دهند، اما ریشه‌های منصب دادستان انتخابی را نمی‌توان تنها به یک منشأ منسوب کرد. بلکه جهت نیل به درکی صحیح باید

۱. مانند اجرای برخی پروژه‌های دولتی که باعث تخریب محیط زیست می‌شود یا نافی حقوق شهروندی است.

۲. در صورتی که ماهیت وظایف یک منصب، اجرایی باشد (در مقابل قضایی) نتایج محسوس‌تری به‌همراه خواهد داشت. همین امر؛ یعنی ماهیت اجرایی، در خصوص منصب دادستانی نیز صادق است. به‌عبارت دیگر دادستانی در حقیقت منصبی اجرایی و بازوی قوه‌ی مجریه در راستای احقاق حقوق عامه‌ی مردم است. این امر در حقوق آمریکا با ذکر نام این منصب به‌عنوان عضوی از وزارت دادگستری تأمین شده است. در نظام قضایی ایران نیز چنین تجربه‌ای وجود دارد.

مجموعه‌ای از عوامل سیاسی، جغرافیایی و فرهنگی را در نظر گرفت که شکل‌دهنده‌ی فضای فکری حاکم بر بستر مکانی مولد این نهاد است. مفاهیمی مانند قرارداد اجتماعی نوین و قائل شدن بعد اجتماعی برای جرایم، زمینه‌ساز مقام تعقیب عمومی شد. در مرحله‌ی بعد تأثیر پراکندگی جغرافیایی و روح استقلال طلبی، تمرکززدایی دولتی و شکل‌گیری مقامات محلی را به همراه داشته و در نهایت نارضایتی از عملکرد مقام تعقیب انتصابی، تأسیس نهاد منحصر به فرد دادستان انتخابی را به همراه داشته است.

با در نظر گرفتن ابعاد گوناگون و همین زمینه‌های شکل‌گیری است که می‌توان به مبانی چنین منصبی پی برد. فرآیند دموکراتیک‌تر شدن ساختار سیاسی و حکومتی در معنای عام یکی از جریان‌های حامی برگزاری انتخابات و گزینش مستقیم دادستان از سوی مردم بوده است. همواره این استدلال از سوی حامیان دادستان انتخابی مطرح شده است که انتخابات مردمی، به شهروندان قدرت کنترل بیشتری بر دولت را می‌دهد، باعث حذف انتصاب‌های سیاسی می‌شود و پاسخگویی دادستان‌ها را در قبال مناطقی که در انتخاب آن‌ها سهیم بوده‌اند بیشتر می‌کند. همچنین این گروه معتقد بوده‌اند که انتخابی بودن دادستان، سبب کاهش قدرت قوه‌ی مقننه، فرمانداران یا سایر مناصب ذی‌نفوذ برای انتصاب متحدان سیاسی به عنوان دادستان می‌شود. نکته‌ی دیگر اینکه انتخابات مردمی عاملی می‌شود تا دادستان‌ها در قبال اولویت‌های نظام کیفری جوامع محلی بیش از دادستان‌های تعیین‌شده توسط مقامی سیاسی یا قضایی دیگر، پاسخگو باشند؛ بنابراین به طور خلاصه و به صورت تیتروار می‌توان سه مورد را به عنوان مبانی چنین نهادی ذکر کرد. حفظ استقلال قضایی، از طریق کاهش نفوذ و فشار سایر مقامات در اعمال تصمیمات بر این منصب. پاسخگویی بیشتر دادستان در برابر حوزه‌ی انتخاباتی؛ به واسطه‌ی اتکای به آرای مردم و ضرورت در نظر گرفتن خواسته‌ها و نیازهای آن‌ها. نظارت بیشتر مردم بر حکومت؛ با ابزار رصد جزئیات اقدامات صاحب‌منصب دادستانی، لحاظ نمودن یا ننمودن منافع عموم شهروندان و سرانجام ابقاء یا برکناری متصدی از مجرای صندوق‌های رأی.

منابع

- آشوری، محمد (۱۳۸۸)، **آیین دادرسی کیفری**، جلد اول، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت.
- بیتهام، دیوید؛ بویل، کوین (۱۳۸۶)، **دموکراسی چیست؟ (آشنایی با دموکراسی)**، [ترجمه] شهرام نقش تبریزی، چاپ چهارم، تهران: انتشارات ققنوس.
- خالقی، علی (۱۳۸۹)، **آیین دادرسی کیفری**، چاپ هشتم، تهران: شهر دانش.

رجبی، عبدالله؛ کریمیان، اسماعیل (۱۳۸۹)، «مسند قضا و استقلال قضایی»، پژوهشنامه حقوقی (پژوهشنامه حقوق کیفری)، سال اول، شماره اول، ص ۹۳-۷۳.

زین، هاوارد (۱۳۸۹)، *رؤیای آمریکایی (روایتی دیگر از تاریخ مردم آمریکا)*، [ترجمه] فاطمه شفیعی سروسستانی، تهران: نشر هلال.

ژگو، ژان (۱۳۵۴)، «وظایف دادسرا در امور مدنی فرانسه»، [ترجمه] صدرزاده‌ی افشار، *مجله‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، شماره ۱۸، ص ۳۰-۲۰.

کوشکی، غلامحسن (۱۳۸۹)، «بررسی جایگاه سازمانی دادستان در آیین دادرسی کیفری ایران و فرانسه»، *مجله‌ی تحقیقات حقوقی*، ویژه‌نامه‌ی شماره ۲، ص ۶۱۰-۵۶۵.

گانینگ، جیمز پاتریک (۱۳۸۵)، *درک دموکراسی: رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)*، [ترجمه] محسن رنایی و محمد خضری، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

گیدنز، آنتونی (۱۳۹۲)، *جامعه‌شناسی*، [ترجمه] حسن چاوشیان، ویراست چهارم، چاپ هشتم، تهران: نشر نی.

- Burbank, Stephen B. (2003), **What do we meant by Judicial Independence**, Ohio State Law Journal, vol. 64: 323.
- Ellis, Michael J. (2012). **The Origins of the Elected Prosecutor**, The Yale law journal, Vol. 121, No. 6: 1528-1569.
- Gordon, Sanford C.; Huber, Gregory A. (2002), **Citizen Oversight and the Electoral Incentives of Criminal Prosecutors**, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 2, 334-351.
- Hemmens, Craig; Brody, David C.; Spohn, Cassia C. (2012). **Criminal Courts: A Contemporary Perspective**, 2nd ed, London: SAGE Publications.
- Jacoby, Joan E. (2005), **American Prosecutor in Historical Context**, (journal)Prosecutor, Vol. 39, No. 2, 34-46.
- Jacoby, Joan E. (2005), **American Prosecutor in Historical Context (2)**, (journal)Prosecutor, Vol. 39, No. 3, 28-38.
- Kinaga, Karl; Jordan, Robert F. (1962). **Some Limitations and Controls of The California Grand Jury System**, Santa Clara Law Review, Vol. 2, No 1. Available at: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol2/iss1/7>
- Klerman, Daniel M. & Paul G. Mahoney (2005), **The Value of Judicial Independence: Evidence from Eighteenth Century England**, American Law and Economics Review, Vol. 7 No. 1.

- Langbein, John H. (1979). **Understanding the Short History of Plea Bargaining**, Faculty Scholarship Series, Yale Law School Faculty Scholarship, Vol. 13: 261-272.
- McCormack, Michael T. (2004). **The Need for Private Prosecutors: An Analysis of Massachusetts and New Hampshire Law**, SUFFOLK University Law Review, Vol. 37(XXXVII): 497- 511.
- Minser, Robert. (1996). **Recasting prosecutorial discretion**, Journal of criminal law and criminology, Vol. 86, issue 3: 717-758.
- Schotland, Roy A. (2002). **Myth, Reality Past and Present, and Judicial Elections**, Indiana Law Review, Vol. 35: 659-667. Available at: <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/203/>
- Surrency, Erwin C. (1967). **The Courts in the American Colonies**, The American Journal of Legal History, Vol. 11, No. 3, 253-276.
- Vlasihin, Vasiliy A. (1979). **The Prosecutor in American Criminal Procedure: Observations of a Foreign Student**, Loyola of Los Angeles Law Review, Vol. 12, 833-867.
Available at: <http://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol12/iss4/3>
- Wright, Ronald F. (2009), **How Prosecutor Elections Fail Us**, Ohio State Journal of Criminal Law, Vol. 6, No. 2, 649-660. Available at: http://works.bepress.com/ronald_wright/10
- Worrall, John L. (2008). **Prosecution in America**, Albany (USA): state university of New York press.
- Worrall, John L.; Nugent-Borakove, M. Elaine. (2008). **The Changing Role of the American Prosecutor**, state university of New York press, Albany.