

بررسی تطبیقی عوامل موثر بر جایگاه حقوقی - اساسی دادستانی در میان قوا

محمد جلالی^۱ - سعید برخوردار^۲

دریافت: ۱۳۹۶/۹/۵ - پذیرش: ۱۳۹۷/۷/۱۵

چکیده

دادستانی از مهمترین نهادهای عمومی در جهت تحقق حاکمیت قانون و تضمین حقوقها و آزادیهای سیاسی محسوب می‌شود. با این حال در مورد جایگاه حقوقی - اساسی این نهاد در میان قوا مبانی نظری یا رویه عملی واحدی وجود ندارد. در این مقاله تلاش می‌شود چهار عامل و دغدغه موثر بر موقعیت دادستانی در میان قوای سه‌گانه بررسی شود. این عوامل عبارت است از: استقلال دادستانی، تفکیک مقام تعقیب و قضاوت، لزوم خط‌مشی‌گذاری تعقیبی و پاسخگویی. در شرایطی که قرار گرفتن دادستانی در ساختار قوه قضاییه، استقلال این نهاد را تا حد مطلوب تامین می‌کند، حضور قاضی و دادستان در یک ساختار، احتمال برهم خوردن تفکیک میان مقام قضاوت و مقام تعقیب را افزایش می‌دهد. در مقابل با توجه به اختیار دادستان در اعمال صلاحیت در تعقیب، خط‌مشی‌گذاری در امر تعقیب و پاسخگویی این نهاد از اهمیت بسیار برخوردار است که لازمه آن ارتباط و تعامل دادستانی با دیگر قوا به ویژه قوه مجریه است. قضاوت در مورد جایگاه مطلوب دادستانی در میان قوا نیازمند ایجاد تعادل میان این چهار دغدغه و عامل موثر، با توجه به شرایط سیاسی و زمینه‌های تاریخی شکل‌گیری قوا در هر نظام حقوقی است.

واژگان کلیدی: دادستانی، استقلال دادستانی، مقام تعقیب، صلاحیت، پاسخگویی

۱. mdjalali@gmail.com

saeedbr93@gmail.com

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه قم

مقدمه

دادستانی از مهمترین نهادهای حکومتی محسوب می‌شود که مسئولیت‌های خطیری را بر عهده دارد. گرچه این نهاد در نظام‌های مختلف از صلاحیت‌های متفاوتی برخوردار است، با وجود این به عنوان صلاحیت مشترک در تمام نظام‌های حقوق می‌توان گفت: «دادستان مقامی است که به عنوان مدافع حقوق جامعه و منافع عمومی مسئولیت طرح دعوای عمومی در مواردی را بر عهده دارد که نقض قانون با ضمانت اجرای کیفری مواجه است»^۱. مطابق این تعریف دفاع از حقوق و منافع جامعه در موارد نقض قانون و طرح دعوای عمومی از نقش مهم دادستان در تحقق حاکمیت قانون حکایت دارد. همچنین از زاویه نظام عدالت کیفری و روند دادرسی، دادستان مقام تعقیب محسوب می‌شود که به عنوان آغازکننده روند دادرسی، نقشی حیاتی در تحقق عدالت قضایی بر عهده دارد. مسئله قابل تامل در مورد نهاد دادستانی، جایگاه حقوقی - اساسی این نهاد در میان قوای حکومتی است. در بعضی نظام‌ها، دادستانی بخشی از قوه مجریه محسوب می‌شود که در برخی از آنها وزیر دادگستری و در برخی دیگر دادستان کل در راس سلسله مراتب قرار دارد. در برخی دیگر از نظام‌ها، دادستانی در ساختار قضایی کشور جای گرفته است و دادستان‌ها از شان و جایگاهی مشابه قضات برخوردارند. شکل دیگری از جایگاه اساسی دادستان، شکل‌گیری دادستانی‌های مستقل است که امکان اثرگذاری قوای مجریه و مقننه بر این نهاد بسیار محدود یا ناممکن است.

مبنای نظری قابل‌اعتنایی در زمینه جایگاه مطلوب دادستانی در میان قوا وجود ندارد و این موضوع در مباحث مربوط به تفکیک قوا نیز مغفول مانده است. اسناد بین‌المللی نیز شکل خاصی از جایگاه حقوقی - اساسی یا نهادی را در مورد دادستانی توصیه نکرده‌اند و اصولاً هیچ متن الزام‌آوری در مورد دادستانی وجود ندارد. با این حال در نظام حقوق اساسی مدرن بر مبنای تفکیک قوا، موقعیت اساسی یک نهاد در میان سه قوه اهمیت بسیار دارد. حدود صلاحیت، ماهیت عمل مقام عمومی، سازوکارهای نظارت و پاسخگویی، دغدغه تحقق خط - مشی‌گذاری دموکراتیک و بسیاری مسائل دیگر به موقعیت یک نهاد در میان سه قوه بستگی دارد. مطالعه نظام‌های حقوقی مختلف نیز این نکته را نمایان می‌کند که در زمینه جایگاه

1. The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Recommendation Rec (2000) 19, Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

دادستانی در میان قوا در اغلب نظام‌های حقوقی مسائل یکسانی مطرح است که هریک متناسب با وضعیت تاریخی و حقوقی و سیاسی، راه‌های گوناگونی را برای پاسخ به این مسائل پیموده‌اند. هدف این نوشتار، شرح این چهار عامل تاثیرگذار بر موقعیت دادستانی در میان قوا با توجه به مدل‌های مختلف این نهاد در نظام‌های گوناگون حقوقی است. این چهار عامل عبارت‌اند از: استقلال دادستانی، تفکیک مقام تعقیب و قضاوت، لزوم خط‌مشی‌گذاری تعقیبی و پاسخگویی. نظام‌های حقوقی اشاره شده در این نوشتار هریک نمونه‌های قابل توجهی از مدل‌های مختلف دادستانی از نظر جایگاه اساسی هستند که به دلیل سابقه تاریخی یا تحولاتی که در دهه‌های اخیر تجربه کرده‌اند، از نظر مطالعه مشکلات و مسائل هریک از این مدل‌ها از اهمیت بسیار برخوردارند. برای نمونه در الگوی قرار گرفتن دادستانی در ساختار قوه مجریه نظام‌های حقوقی «فرانسه و آمریکا»، در الگوی ملحق بودن دادستانی به قوه قضاییه نظام‌های حقوقی «ایران و ایتالیا» و در الگوی دادستانی‌های مستقل نظام‌های حقوقی «شیلی و آفریقای جنوبی» از نمونه‌های روشن و در خور توجهی هستند که در این نوشتار بیش از نظام‌های دیگر مورد توجه قرار گرفته‌اند.

۱. استقلال دادستانی

بحث استقلال دادستانی مهمترین مسئله در موضوع جایگاه نهاد دادستانی در بین قوا است. در حقیقت می‌توان پرسش از جایگاه دادستانی را در قالب سوال از میزان و کیفیت استقلال این نهاد از قوای دیگر مطرح کرد. زیرا در بحث استقلال، اولین سوالی که مطرح می‌شود، سوال «استقلال از چه کسی؟» است (Sossin, 2005: 3). دادستان یکی از مهمترین نقش - آفرینان نظام عدالت کیفری است که تمام مسائل مربوط به حفظ استقلال قضات در زمینه دادستان نیز صادق است. اصولاً عملکرد مستقل و مطلوب دادگاه در گرو عملکرد مستقل دادستانی است که نهاد پیشینی نسبت به دادگاه محسوب می‌شود. با این حال صرف بررسی شکلی ساختار حکومتی در قانون اساسی یا قانون عادی و پاسخ ساده و شکل‌گرایانه در مورد قرار داشتن دادستانی در ساختار قوه مجریه یا قوه قضاییه، به درستی میزان استقلال دادستانی را نمایان نمی‌کند. بررسی میزان استقلال مستلزم بررسی وجوه و صورت‌های مختلف مفهوم استقلال دادستانی است. این وجوه مختلف عبارت است از: الف - جایگاه اساسی دادستانی؛

ب- استقلال شخصی دادستان کل؛ پ- امکان صدور دستور به دادستانی.

۱-۱. جایگاه اساسی دادستانی

در ارزیابی استقلال دادستانی و مواجهه با این نهاد، اولین مسئله اشاره یا عدم اشاره به این نهاد در قانون اساسی است (VanAaken et al, 2010: 213). برخلاف قاضی و دادگاه، الزام بین‌المللی یا اصل نظری خاصی در مورد جایگاه نهاد دادستانی و ماهیت عملکرد آن وجود ندارد. در چنین شرایطی اشاره به دادستانی در قانون اساسی نشانه‌ای است بر اینکه در نظر نویسندگان این قواعد، جایگاه دادستانی، شان و حد قابل توجهی از استقلال را دارا بوده است و در قانونگذاری عادی باید تامین استقلال این نهاد مورد توجه قرار گیرد. نمونه قابل تامل در این زمینه نظام حقوقی ایران است. در قانون اساسی ایران نهاد دادستانی به صورت صریح مورد اشاره قرار نگرفته است اما در اصل ۱۶۲ به انتصاب دادستان کل توسط رئیس قوه قضاییه اشاره شده است. همین عدم صراحت اشاره به نهاد دادستانی در قانون اساسی این محمل قانونی را به وجود آورد که در سال ۱۳۷۳ به انحلال دادرهای عمومی و انقلاب کشور اقدام شود.

۱-۲. استقلال شخصی دادستان کل؛ انتصاب، برکناری

موقعیت دادستان کل به عنوان مقام اداره‌کننده دادستانی در زمینه جایگاه این نهاد از اهمیت بسیار برخوردار است. زیرا هدف بسیاری از اعمال فشارها برای رسیدن به اهداف سیاسی در عملکرد کلی این نهاد یا پرونده‌های خاص، این مقام است. مسائل تامین استقلال شخصی این مقام عبارت است از سه مسئله در مورد نحوه انتصاب و چگونگی برکناری:

۱-۲-۱. نهاد یا نهادهای دخیل در انتصاب و تعداد آنها

انتصاب دادستان کل توسط مقامات سیاسی، این مقام را در معرض نقض استقلال بیشتری قرار می‌دهد. زیرا بدون تردید مقامات سیاسی در انتصاب‌ها بیش از هر چیز گرایش‌های سیاسی افراد را مدنظر قرار می‌دهند و تلاش می‌کنند فردی نزدیک به دیدگاه‌های خود را در جایگاه‌های مختلف قرار دهند و در برابر این انتصاب نیز از دادستان کل انتظاراتی خواهند داشت. همچنین هرچه نقش آفرینان بیشتری در انتخاب دادستان کل دخیل باشند، احتمال برگزیده شدن فردی شایسته که در مورد او کمتر به گرایش‌های سیاسی پرداخته شده باشد بیشتر

است و در نتیجه این مقام از استقلال بیشتری برخوردار خواهد بود (Aguiar & Azul, 2012: 285). در دادستانی‌های قرار گرفته در ساختار قوه مجریه، عمدتاً انتصاب دادستان کل یا وزیر دادگستری به عنوان راس سلسله مراتب دادستانی با نقش آفرینی دو نهاد یعنی پیشنهاد قوه مجریه و تایید قوه مقننه صورت می‌گیرد. مانند آمریکا و آلمان. شکل مناسب‌تر در بلغارستان است که دادستانی با توجه به قرار داشتن در ساختار قوه قضاییه توسط شورای عالی قضایی به عنوان نهادی غیرسیاسی و جمعی، نامزد می‌شود و سپس این فرد باید توسط رئیس جمهور تایید شود. در ایران و مجارستان یک نهاد در انتخاب دادستان دخیل است. در ایران رئیس قوه قضاییه به تنهایی مسئول انتصاب این مقام است اما در مجارستان دادستان با رای دو سوم پارلمان انتخاب می‌شود که این روش با توجه به تماماً سیاسی بودن پارلمان مورد انتقاد قرار گرفته است (Grozev et al, 2008: 64). با این حال جمعی بودن این نهاد تصمیم‌گیری و حضور نمایندگان گروه‌های مختلف، امکان توافق بر سر گزینه‌ای مورد قبول اکثریت گروه‌ها و عدم امکان انتصاب تماماً سیاسی را افزایش می‌دهد. مطابق یک دیدگاه، نحوه انتخاب دادستان کل باید به گونه‌ای باشد که اولاً؛ احترام و اعتماد عمومی به این مقام را به دنبال داشته باشد و ثانیاً، دولت نیز در انتصاب این مقام دخالت داشته باشد. زیرا تعقیب جرائم در عملکرد کارآمد و منظم دولت موثر است. بر همین اساس پیشنهاد شده انتخاب فرد مورد نظر برای تصدی دادستانی کل به وسیله کمیسیونی مرکب از افراد زیر انتخاب شود (Hamilton, 2011: 9): رئیس دادگاه‌ها یا دیوان‌های عالی کشور، دادستان کل کشور، رئیس مرکز آموزش و کلا، رئیس دفتر خدمات حقوقی دولت، رئیس خدمات عمومی دولت، روسای دانشکده‌های حقوق.

۲-۲-۱. مدت دوره مسئولیت

دومین مسئله تاثیرگذار و مرتبط به بحث انتصاب در تمام مدل‌های سیستم دادستانی، میزان مدت دوره مسئولیت دادستان کل است (VanAaken et el, 2010: 214). به طور کلی بهترین فرض در این معیار، انتصاب برای طول مدت عمر است که در این فرض فرد منصوب اطمینان دارد که در صورت عدم تبعیت از مقام بالاتر و مقاومت در برابر او، امکان برکناری او وجود ندارد و به طور کلی امکان اعمال قدرت از طرف مقام نصب‌کننده به منصوب از بین می‌رود. اما در مورد دادستان کل، عموماً فرض مادام‌العمر بودن این مقام اجرا نمی‌شود. بنابراین آنچه

اهمیت دارد افزایش ثبات و اطمینان به دادستان کل با توجه به تغییرات پی‌درپی مقامات سیاسی است. برای مثال چنانچه مدت دوره مسئولیت دادستان کل از مدت مسئولیت مقام یا مقامات نصب‌کننده بیشتر باشد، این ناهمزمانی باعث ثبات بیشتر در عملکرد دادستانی می‌شود و اطمینان دادستان از عدم تغییر و مواجهه با مقامات بعدی که دخالتی در انتصاب او نداشته‌اند، تا حدی استقلال این مقام را تامین می‌کند. در شیلی دادستان کل برای ده سال انتخاب می‌شود، در حالی که مقام نصب‌کننده یعنی رئیس جمهور برای شش سال انتخاب می‌شود. کمترین میزان استقلال در این معیار حالتی است که دادستان کل به دنبال تغییر مقامات و دولت‌ها تغییر می‌کند یا به طول دوره تصدی دادستان اشاره نشده است. در چنین حالتی مقام نصب‌کننده می‌تواند در هر زمانی دادستان کل را برکنار کند (Aguiar & Azul, 2012: 286).

۳-۲-۱. امکان انتخاب مجدد:

سومین مسئله تاثیرگذار در بحث انتصاب، امکان انتخاب مجدد^۱ دادستان به این مقام است (VanAaken et al, 2010: 214). این مسئله به ظاهر جزئی و کم اهمیت اما در بحث حفظ استقلال دادستان کل و محافظت از او در برابر فشارها و درخواست‌های مقام نصب‌کننده بسیار با اهمیت است. چنانچه امکان انتخاب مجدد یک فرد در هر مقامی از جمله دادستانی کل وجود داشته باشد، احتمال بسیار وجود دارد که این فرد به امید آنکه برای دور دوم یا بیشتر به این مقام منصوب شود، در جهت تامین خواسته و مطلوب مقام یا مقامات نصب‌کننده تلاش کند. در حالی که عدم امکان انتخاب مجدد امکان این لغزش را منتفی می‌کند. این تضمین در نظام‌های حقوقی که به دنبال رسیدن به یک دادستانی مستقل هستند (مانند شیلی) و نظام‌هایی که به دنبال حفظ استقلال نهاد دادستانی در داخل قوه مجریه هستند (مانند کره جنوبی، سنگاپور، تایلند و استرالیا)، رعایت شده است.^۲

۴-۲-۱. برکناری

طبیعی است دادستان کل نیز مانند هر مقامی دیگر به دلیل عملکرد نامناسب مستحق

1. Renewability.

2. The Status and Role of Prosecutors, A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide, New York, 2014.

برکناری باشد. با این حال برکناری و تهدید به برکناری می‌تواند به عنوان اهرمی برای اعمال نفوذ به دادستان استفاده شود. حتی اگر برای مقامات بالادستی امکان ابطال تصمیمات دادستان و تصمیم به جای او و صدور دستور وجود نداشته باشد، اما می‌تواند با برخورداری از صلاحیت کنار گذاشتن دادستان و جایگزینی او با دادستانی مطیع به طور کامل خواسته و مطالبات خود را تامین کنند. از همین رو در یکی از تحقیقات، دو معیار برای بررسی نحوه برکناری و میزان تامین یا تضعیف استقلال دادستان کل ارائه شده است: پیش‌بینی یا عدم پیش‌بینی دلایل برکناری در قانون و تعداد نهادهای دخیل در برکناری او (Aguiar & Azul, 2012: 283). اصل اشاره به امکان برکناری دادستان کل در قانون مورد اهمیت است. در حالی که عدم اشاره به این امکان مناسب‌ترین فرض در حفظ استقلال است، وجود امکان برکناری خود می‌تواند یکی از تضمینات پاسخگویی و بازدارنده دادستان از عملکرد نامناسب باشد. آنچه در این مسئله اهمیت دارد، پیش‌بینی دلایل روشن و قابل ارزیابی برای برکناری است. برکناری باید تنها به دلیل عدم صلاحیت یا سوء رفتار باشد (Hamilton, 2011: 9). اهمیت وجود یا عدم وجود دلایل مشخص از این جهت است که در صورت وجود این دلایل دیگر نمی‌توان تنها به دلیل ناهماهنگ بودن دادستان کل با سیاست‌های دولت، او را برکنار کرد. از همین زاویه می‌توان معیار تعداد نقش آفرینان در برکناری دادستان کل را مطرح کرد که سرنوشت این مقام تنها به تشخیص و خواست یک مقام وابسته نباشد. مناسب‌ترین حالت آن است که نهادی که اعضای آن مورد اعتماد عموم باشند، به اتهامات دادستان در مورد عدم صلاحیت یا سوء رفتار رسیدگی کند و در صورت تایید، مقامی دیگر بتواند این مقام را برکنار کند. در این مرحله نیز بهتر است که مقام دوم دخیل در برکناری دادستان، نهادی غیر از پارلمان باشد؛ زیرا در عملکرد پارلمان مسائل سیاسی و حزبی مطرح می‌شود (Hamilton, 2011: 9). در نظام حقوقی شیلی برکناری دادستان تنها با دلیل عدم صلاحیت یا سوء رفتار و سهل‌انگاری مداوم در انجام وظایف ممکن است و برای تحقق آن، درخواست رئیس جمهور یا حداقل ده نماینده مجلس و رسیدگی و حکم دیوان عالی کشور لازم است. همچنین در برزیل برکناری دادستان نیازمند درخواست رئیس جمهور و رای اکثریت مطلق مجلس سنا است اما در قانون به دلایل مشخص برای برکناری اشاره نشده است (Aguiar & Azul, 2012: 280-285).

۳-۱. اخذ دستور یا دستورالعمل^۱

امکان صدور دستور یا دستورالعمل کلی را می‌توان مهمترین مسئله در استقلال یا عدم استقلال دادستانی نسبت به یک قوه دانست. بنابر موقعیت، صلاحیت‌ها و کارکرد خاص دادستان، در اسناد بین‌المللی و دکترین حقوقی، صرف امکان صدور دستور به این نهاد، مخالف با استقلال این نهاد شناخته نشده است که به صورت مستقل در عامل تاثیرگذار بعدی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. بحث انتصاب اگرچه در میزان تاثیرپذیری دادستان از مقامات دیگر اهمیت دارد اما با عدم امکان صدور دستور از مقام بالاتر می‌توان نقایص مربوط به مرحله انتصاب را نیز برطرف کرد. زیرا هر میزان هم که به دنبال حفظ استقلال مطلق دادستانی باشیم، طبیعی است که باید مقامی دیگر راس دادستانی را انتخاب کند. آنچه امکان ادامه تاثیرگذاری مقام نصب‌کننده یا هر مقام دیگر بر دادستانی را قطع می‌کند یا استمرار می‌بخشد، امکان یا عدم امکان صدور دستور است.

۱-۳-۱. امکان یا عدم امکان صدور دستور

در برخی کشورها اصولاً امکان صدور دستور و تعیین خط‌مشی توسط نهادی خارج از دادستانی وجود ندارد و همین مسئله ملاک شناسایی یک دادستانی به عنوان دادستانی مستقل است. دادستانی در نظام حقوقی مجارستان و شیلی از آن جهت مستقل محسوب می‌شوند که پس از انتصاب دادستان کل، نه قوه مجریه و نه پارلمان امکان صدور توصیه، دستور، دستورالعمل و ... ندارد و بدین ترتیب دادستانی در عملکرد خود به خودمختاری کامل می‌رسد (VanAaken et al, 2010: 215). توجه به این معیار است که امکان ارزیابی دقیق‌تری از نظام‌های حقوقی و جایگاه دادستانی را فراتر از بررسی شکل‌گرایانه فراهم می‌کند. همچنانکه اگرچه در بلغارستان دادستانی، متعلق به نظم قضایی است و امور استخدامی دادستان‌ها در اختیار شورای عالی قضایی است اما این شورا امکان تاثیرگذاری در عملکرد دادستانی و صدور دستور را ندارد و به همین دلیل عملاً نهادی مستقل محسوب می‌شود. علاوه بر این، برخی از نظام‌های حقوقی نیز با در نظر گرفتن تضمیناتی برای حفظ استقلال که مهمترین آنها همین عدم امکان صدور دستور است، نهاد دادستانی را در داخل قوه مجریه به سطح بالایی از

1. Instruction.

استقلال رسانده‌اند. مانند انگلستان و ایرلند.

با این حال امکان صدور دستور و توصیه در بسیاری از دادستانی‌های متصل به قوه مجریه وجود دارد. در برخی موارد وزیر دادگستری خود در راس دادستانی قرار دارد مانند نظام حقوقی فرانسه و آمریکا و در موارد دیگر دستورات وزارت دادگستری به صادر دادستان کل و به وسیله او به دیگر دادستان‌ها منتقل می‌شود. مانند نظام حقوقی هلند. در نظام حقوقی ایران، رئیس قوه قضاییه در قالب بخشنامه خطاب به مراجع قضایی دستوراتی را صادر می‌کند که مخاطب عمده آنها دادستان‌های کشور و محتوای آن اولویت دادن به تعقیب برخی جرائم است.^۱

۱-۳-۲. کیفیت صدور دستور: دستورات عام یا ورود به پرونده‌های خاص

بحث بسیار مهم در مورد دستوراتی که خطاب به دادستان صادر می‌شود، مربوط به محتوا و گستره این دستورات است. امکان صدور دستور و تعیین خط‌مشی، امکان اعمال نفوذ و دخالت سیاسی در کار دادستان‌ها را افزایش می‌دهد. در نتیجه تلاش شده با ضابطه‌مند شدن صدور این دستورات تا حد ممکن، امکان دخالت نابجا در کار دادستانی کاسته شود. تاکید اسناد بین‌المللی بیش از هر مسئله‌ای دیگر بر لزوم عام یا کلی بودن دستورات است.^۲ نباید این امکان وجود داشته باشد که مقامی خارج از دادستانی در یک پرونده خاص ورود کند. چنین امکانی به وضوح، نقض استقلال دادستان در رسیدگی به پرونده است. دومین مسئله لزوم مکتوب بودن دستورات است. کتبی بودن این دستورات علاوه بر ایجاد شفافیت، از فراموش شدن یا منتفی شدن مسئولیت صادرکننده دستور جلوگیری می‌کند. توصیه‌نامه اتحادیه اروپا شفاف بودن و انتقال دستور به دادستان‌ها از مسیر سلسله مراتب را نیز الزامی می‌داند.^۳ به منظور تحقق شفافیت، دستور باید پیش از محاکمه در پرونده ثبت شود و به اطلاع طرفین برسد (Hodgson, 2010: 62). در این زمینه تحولات صلاحیت وزیر دادگستری فرانسه در رابطه با صدور دستور به دادستانی قابل توجه است. در ابتدا وزیر دادگستری در دخالت در هر پرونده

۱. برای مثال بخشنامه در رابطه با تشدید برخورد با جرائم مرتبط با محیط زیست به شماره ۹۰۰۰/۷۸۵۸۳۰/۱۰۰.

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.

3. The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Recommendation Rec (2000) 19, op.cit.

و به هر شکل به طور مطلق صلاحیت داشت. چنین وضعیتی به دلیل رسوایی‌هایی در رابطه با دخالت مقامات سیاسی در انجام یا توقف تعقیب‌ها همواره مورد انتقاد بوده است. به همین دلیل در اولین تحول در سال ۱۹۹۳، مقرر شد هرگونه دستورالعمل در مورد پرونده خاص به صورت مکتوب باشد و در پرونده ثبت شود تا وکیل مدافع پیش از محاکمه به آن آگاهی داشته باشد. سپس در سال ۲۰۰۳ وزارت دادگستری از صدور دستورالعمل در پرونده‌های خاص منع شد و از این پس دادستان تنها می‌تواند دستورات کلی صادر کند و سیاست‌های عمومی تعقیب را تعیین کند (Jacqueline & Soubise, 2017: 12).

۲. تفکیک مقام تعقیب و قضاوت

یکی از تضمین‌های بی‌طرفی در فرآیند دادرسی، تفکیک کامل مراحل تعقیب و قضاوت است. طبیعی است که چنانچه در یک پرونده، مقامی در مراحل مقدماتی محاکمه دخالت داشته باشد، با ذهنیتی خاص و تفکر قبلی به قضاوت خواهد پرداخت و دلایل و دفاعیات را استماع خواهد کرد. اسناد بین‌المللی نیز صراحتاً به تفکیک مرحله تعقیب و قضاوت تأکید می‌کنند.^۱ با این حال در مورد کافی بودن تفکیک کارکردی تعقیب و قضاوت یا لزوم تفکیک ساختاری دو نهاد دادستانی و دادگاه، اختلاف نظر وجود دارد و در برخی نظام‌های حقوقی، دادستانی بخشی از قوه قضاییه محسوب می‌شود. از طرفی دغدغه استقلال در مورد دادستان و نقش حیاتی او در نظام عدالت کیفری، برخی نظام‌های حقوقی و صاحب‌نظران را به این دیدگاه نزدیک کرده که دادستانی بخشی از قوه قضاییه باشد و از تضمینات قضایی بهره‌بردار. برای مثال کمیسیون حقوق بشر قاره آمریکا وابسته به اتحادیه دولت‌های آمریکایی در اظهارنظری در مورد نظام حقوقی مکزیک تأکید می‌کند که دادستانی باید مستقل از قوه مجریه باشد و از تضمینات قوه قضاییه بهره‌بردار (Wolf, 2013: 23). همچنین دغدغه حاکمیت قانون، دلیلی بر بهره‌مندی دادستان‌ها از استقلال قضایی دانسته شده است. توضیح اینکه اصولاً نهاد دادستانی بیش از پلیس و مقامات سیاسی به ارزش‌هایی مانند حقوق بشر و حاکمیت قانون پایبند است. در نتیجه اگرچه ارزش‌هایی مانند پاسخگویی، نظارت و کنترل نیز اهمیت دارد اما در کشورهایی که این مفاهیم چندان پایدار و ریشه‌دار نیستند، بهتر است دادستان حد بالایی از

1. Guidelines on the Role of Prosecutors, op.cit.

استقلال را داشته باشد (Philip, 1955: 543). از طرف دیگر راهنمای سازمان ملل درباره دادستان‌ها لزوم تفکیک دو کارکرد تعقیب و قضا از چنان شدت و تأکیدی برخوردار است^۱ که مطابق یک دیدگاه قرار داشتن دادستانی در نظم قضایی و قضایی دانستن عمل تعقیب را بر نمی‌تابد (Grozev et al, 2088: 71). همچنین توصیه‌نامه اتحادیه اروپا در مورد دادستانی، تفکیکی را در مورد تعقیب و رسیدگی قضایی طلب می‌کند که جای شک و تردیدی در مورد بی‌طرفانه بودن رسیدگی باقی نگذارد^۲ و این شک و تردید چندان در نظامی که دادستان و قاضی در یک نهاد حضور دارند برطرف نمی‌شود. به طور کلی نکته بی‌نهایت با اهمیت در مورد استقلال و بی‌طرفی و در مجموع عملکرد قوه قضاییه توجه به این نکته است که عموم مردم باید به صحت عملکرد قوه قضاییه اطمینان قلبی داشته باشند و در عمل به هیچ یک از اصول مربوط به یک دادرسی عادلانه شک و شبهه‌ای وجود نداشته باشد. در این باره قاعده اصلی و اساسی بیان شده است که «عدالت نه تنها باید اجرا شود، بلکه باید به صورت نمایان و بدون شک و شبهه دیده شود که اجرا می‌شود» (Spigelman, 2016: 2). از همین زاویه باید از هر عمل و گفتار و ساختاری که در زمینه استقلال و بی‌طرفی دستگاه قضا شک و تردیدی به وجود آورد، پرهیز کرد. وجود دادستانی و دادگاه در ارگانی واحد ممکن است این تردید را در عموم مردم به وجود بیاورد که روند دادرسی بی‌طرفانه پیش نرفته است. به ویژه که در این زمینه این دیدگاه وجود دارد که در فرضی که دادستان و قاضی در یک ارگان باشند امکان توطئه‌چینی و تبانی وجود دارد (Rios-Figueroa, 2006: 9).

در یک دیدگاه، این حضور در ارگان واحد، استقلال دادستان‌ها در برابر قضات را تضعیف می‌کند (Rios-Figueroa, 2006: 10) و در دیدگاهی دیگر چنین وضعی نقض استقلال قضات را در پی دارد (Hamilton, 2011: 9). این اختلاف نظر ناشی از موقعیت‌های مختلف دادستان در این نظام‌های حقوقی است. در برخی کشورها با وجود آنکه قضات و دادستان‌ها هر دو عضو قوه قضاییه هستند اما قضات از استقلال و جایگاه و حتی حقوق بسیار بالاتری برخوردار هستند که موقعیت دادستان را در برابر او تضعیف می‌کند. اما در نظام‌های دیگر قاضی و دادستان هر دو از بهره‌مندی‌ها و تضمینات یکسانی برخوردار هستند و حتی در برخی

1. Ibid

2. The Role of Public Prosecution In the Criminal Justice System, Recommendation Rec (2000)19, op.cit.

کشورها دادستان بر جلسات محاکمه و اقدامات قاضی نظارت می کند که چنین شرایطی در جهت تضعیف استقلال قاضی است. این مسئله زمانی بغرنج تر می شود که در اکثر نظام‌هایی که قضات و دادستان‌ها در قوه قضاییه حضور دارند، امکان جابجایی بین این دو نقش و مقام حتی برای دفعات متعدد وجود دارد. «این جابجایی‌ها به حرفه‌ای‌سازی عملکرد هر دو نقش لطمه وارد می کند و مانع از شکل‌گیری یک فرهنگ واحد از استقلال قضایی می شود» (Comitos & De Graaf, 2013: 33). این مسئله از آنجا ناشی می شود که از طرفی مفهوم استقلال و نحوه تصمیم‌گیری در امر تعقیب و دادستانی با استقلال و نحوه تصمیم‌گیری در امر قضاوت متفاوت است و از طرف دیگر حداقل‌های مشخصی در مورد استقلال دادستانی وجود ندارد و اصولاً دادستان‌ها در معرض دستورات و فشارهای سیاسی قرار دارند. به همین دلیل مشترک بودن این دو مقام در یک نهاد برای امنیت قضایی خطرآفرین است (Grozev et al, 2088: 73).

در این زمینه مطالعه تجربه برخی نظام‌های حقوقی که دادگاه و دادستانی را در یک نهاد سازماندهی کرده است برای فهم بهتر موضوع و مسائل مربوطه به آن راهگشا است. اولین نمونه دادستانی در نظام حقوقی ایتالیا است. شرکت در آزمون ورودی واحد، آموزش‌های ابتدایی یکسان و عضویت در یک نهاد صنفی باعث ایجاد تعلقات مشترک و احساس سرنوشت مشترک در میان دادستان‌ها و قضات در ایتالیا شده است. در نتیجه شک و تردید 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 سوء نیت در آن وجود دارد، دو فرض دیگر را نیز می‌توان در نظر گرفت که حتی با وجود حسن نیت 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 جابجایی بین دو نقش ممکن است در یک پرونده قاضی با دوست نزدیک یا همکار پیشین خود به عنوان دادستان مواجه باشد. در چنین شرایطی این انتظار برای دادستان به وجود می‌آید که درخواست‌هایی که از قاضی پرونده دارد به راحتی مورد موافقت قرار گیرد. برای مثال در ایتالیا با اکثر درخواست‌های دادستان به خصوص در مورد بازداشت‌های پیشگیرانه موافقت می‌شود که این مسئله نمی‌تواند بی‌تأثیر از این روابط صنفی و کاری باشد (Di Federico, 1998: 383). همچنین

به دلیل وجود روابط غیررسمی میان دادستان و قاضی، ممکن است در این روابط در مورد یک پرونده، صحبت‌هایی میان قاضی و دادستان یک پرونده رد و بدل شود که در ذهنیت قاضی و قضاوت او در آن پرونده تاثیر گذار باشد و 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 (شاملو، محمدی، ۱۳۹۰: ۹۸).

در حالی که موقعیت برابر دادستان و قاضی در ایتالیا به ایجاد اتحاد و تعلقات صنفی واحد منجر شده است، در بلغارستان اداره مشترک قضات و دادستان‌ها و بازپرسان، مشکلاتی را به دنبال داشته است (Grozev et al, 2088: 111). شورای عالی قضایی بلغارستان بیست و پنج عضو دارد: یازده عضو منتخب مجلس، شش عضو منتخب قضات، سه عضو منتخب دادستان‌ها، دو عضو منتخب بازپرس‌ها، دادستان کل، رئیس دیوان عالی و رئیس دیوان اداری به عنوان عضو حقوقی. بیشترین اختلافات بین قضات و دادستان‌ها می‌باشد و منتقدین چنین اختلافی را، اختلاط حقوق و سیاست و مسیر آلوده شدن عدالت به سیاست می‌دانند (Bruno, 2015: 2). زیرا دادستان بنا بر صلاحیت‌ها و ماهیت عمل تعقیب بیش از قضات در معرض نفوذ سیاسی و دخالت‌های غیرمطلوب قرار دارند.

در نهایت می‌توان نظام حقوقی ایران را نیز از این منظر مورد بررسی قرار داد. در ایران نیز قضات و دادستان‌ها آموزش مقدماتی واحدی را می‌گذرانند، امکان جابجایی بین این دو نقش وجود دارد و در نتیجه هویت صنفی واحدی برای آنها تشکیل شده است. برخی از مجتمع‌های قضایی، هم دادگاه‌های کیفری و هم دادسرا را در خود جای داده‌اند و نمی‌توان منکر روابط غیررسمی در مورد پرونده‌ها میان قضات و دادستان‌ها شد. آنچه بیش از هر چیز به شک و تردید و عدم اطمینان پیرامون عدم تفکیک موثر مقام تعقیب و قضاوت دامن می‌زند، وجود ریاست متمرکز با صلاحیت‌های گسترده بر این دو مقام است. وجود تصور یکسان و مشابه از جایگاه دادستان و دادرس به عنوان قاضی از یک سو و سپردن کلیه مسئولیت‌های قضایی و اداری و مالی به ریاست فردی از سویی دیگر، شرایطی را به وجود آورده که بخشنامه‌های رئیس قوه قضاییه خطاب به مراجع قضایی صادر می‌شود که از اطلاق و عموم آن نمایان است

که هم دادگاه‌ها و هم دادرها را مورد خطاب قرار داده است؛ کما اینکه محتوای برخی بخشنامه‌ها خطاب به قضات و ناظر به محتوای حکم است.^۱ صدور چنین بخشنامه‌هایی خطاب به قضات تحت عنوان عدالت بخشنامه‌ای مورد انتقاد صاحب‌نظران قرار گرفته است (حبیب زاده و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۰). عدم تفکیک مقام تعقیب و قضاوت در مجادلات و مباحث سیاسی نیز مورد اشاره مقامات و سیاستمداران ایرانی قرار گرفته است. در سال ۱۳۹۲ رئیس جمهور وقت در پاسخ به نامه‌ای پیرامون لایحه کانون و کلا که در آن استقلال این نهاد از سوی قوه قضاییه تضعیف می‌شد، به این مسئله اشاره کرد که «امروز قاضی و دادستان از یک موضع برخورد می‌کنند و از یک مرجع منصوب می‌شوند که شرایط تحقق عدالت و حقوق مردم را تضعیف می‌نماید...»^۲.

۳. ضرورت تعیین خط‌مشی در تعقیب کیفری

یکی از تقسیم‌بندی‌ها در زمینه اعمال صلاحیت تعقیب دادستان‌ها، التزام به اصل قانونی - بودن یا حاکم بودن اصل مقتضی بودن تعقیب است. مطابق اصل قانونی بودن تعقیب، دادستان ملزم به تعقیب کلیه جرائم است و حق هیچگونه اعمال صلاح‌حدید در عدم پیگیری برخی جرائم یا اولویت بخشیدن به تعقیب برخی جرائم را ندارد (آشوری، ۱۳۸۵: ۱۰۴). در مقابل، مطابق اصل مقتضی بودن تعقیب، دادستان از حدی از صلاح‌حدید برخوردار است که از تعقیب برخی جرائم خودداری کند یا از روش‌هایی غیر از ارسال پرونده به دادگاه برای حل پرونده استفاده کند (آشوری، ۱۳۸۵: ۱۰۶). پذیرش اصل مقتضی بودن تعقیب و در نظر گرفتن حدی از صلاح‌حدید برای دادستان، دغدغه‌ها و مسائل بسیار مهمی را به دنبال دارد که تعیین خط‌مشی و مشخص کردن اولویت‌ها در تعقیب از جهات مختلف ضرورت می‌یابد. همچنین توجه به این نکته ضروری است که در هیچ جامعه‌ای امکان تعقیب کلیه جرائم به دلیل محدودیت منابع و امکانات وجود ندارد و حتی در نظام‌های حقوقی با حاکمیت اصل قانونی بودن تعقیب نیز دادستان‌ها در عمل در تعقیب جرائم، اولویت‌هایی را تنظیم می‌کنند. در نتیجه،

۱. مانند بخشنامه صادر شده قوه قضائیه در مورد استفاده از مجازات‌های جایگزین حبس برای پزشکان، شماره ۹۰۰۰/۸۶۷۵/۱۰۰ مورخ ۹۳/۲/۱۶.

۲. سایت فراو، [https:// fararu.com/fa/news/153895:1392/4/1](https://fararu.com/fa/news/153895:1392/4/1) /دستور-احمدی نژاد-برای-حفظ-استقلال-کانون-وکلا.

سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی در هر صورت ضروری و قابل دفاع می‌نماید. از همین منظر است که مفهوم استقلال دادستان از مفهوم استقلال قاضی متمایز می‌شود و این ضرورت به وجود می‌آید که دادستانی با دیگر نهادهای حکومتی بویژه سیاستمداران، ارتباط و تعامل داشته باشد. به همین دلیل است که در اسناد بین‌المللی به استقلال نهادی دادستان بر خلاف قضات و وکلا اشاره نشده است.^۱ دغدغه‌ها و مسائل ناشی از اعمال صلاح‌دید دادستان که تنها راه برطرف کردن آنها تعیین سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی‌های تعقیبی است مسائل مختلفی را شامل می‌شود:

الف- کنترل اقدامات دادستان

اگرچه اصل مقتضی بودن تعقیب دارای مزایا و نتایج قابل دفاعی است، با این حال به دلیل بالا رفتن امکان سوء استفاده مقامات تعقیب و احتمال نقض فاحش برابری شهروندان می‌تواند منشاء مشکلاتی شود. برای رفع این نگرانی باید قواعد شفاف و دقیق و منصفانه و از پیش تعیین شده‌ای وجود داشته باشد تا از یک سو دادستان خود را در اعمال صلاح‌دید مطلق‌العنان نبیند و از سویی دیگر تنها در صورت وجود قواعد مشخص، برای سنجش عمل یک مقام عمومی است که راه برای اعمال سازوکارهای پاسخگویی و به چالش کشیدن تصمیمات اشتباه دادستان باز می‌شود (Kyprianou, 2006: 31).

ب- ثبات^۲ و پیش‌بینی‌پذیری^۳ در اقدامات قضایی

حتی با فرض حسن نیت مقامات تعقیب و تلاش برای اتخاذ تصمیم منصفانه، بسیار محتمل است که دو دادستان در یک شهر یا دادستان‌های شهرهای مختلف در راستای اعمال صلاح‌دید در تعقیب، نسبت به جرائمی مشابه، تصمیمات متفاوتی اتخاذ کرده باشد. حال آنکه در سیاست‌های کیفری باید وحدت رویه وجود داشته باشد و نمی‌توان اتخاذ تصمیم نهایی در چنین مسائلی را تنها به فهم و برداشت دادستان‌ها متکی دانست (Hamilton, 2011: 7). اصولاً

1. International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors, Practitioners' Guide Series N°1, International Commission of Jurists Geneva, Switzerland 2004.

2. Stability.

3. Predictability.

ثبات و پیش‌بینی‌پذیری از مسائل ماهوی و اساسی مفهوم حاکمیت قانون محسوب می‌شود که در صورت فقدان آنها شهروندان در اداره صحیح امور خود با مشکل مواجه خواهند شد (Cross & Lindquist, 2007: 1). بر همین اساس است که در زمینه اهمیت و لزوم تنظیم چگونگی اعمال صلاح‌دید توسط هر مقامی، به سه مؤلفه حاکمیت قانون یعنی ثبات در روابط حقوقی، عقلانیت در تصمیم‌گیری و رویه عادلانه اشاره شده است (Badamasiuy & Bello, 2013: 223).

پ- سیاست‌گذاری دموکراتیک توسط مقامات سیاسی

عمل تعقیب بویژه در شرایطی که دادستان با اعمال صلاح‌دید و گزینش از میان چند اقدام، تصمیمی را اتخاذ می‌کند، ماهیتی اجرایی دارد و مبنای این تصمیم‌گیری یعنی تخصیص منابع محدود در تعقیب جرائم به برخی جرائم با اولویت، اساساً تصمیمی سیاسی است که غالباً اثرات و نتایج عمیق سیاسی نیز به دنبال دارد (Bruno, 2015: 2). بدیهی است که سیاست‌گذاری برای نهاد دادستانی نیز همانند هر سیاست‌گذاری دیگری باید از طریق فرآیندهای دموکراتیک انجام شود (Hamilton, 2011: 7). از سویی دیگر تعقیب و برخورد با جرائم، اهرمی قدرتمند برای نهادهای سیاسی محسوب می‌شوند که می‌توانند در راستای تحقق اهدافشان بویژه در زمینه بسط عدالت و گسترش نظم و مبارزه با مفاسد اجتماعی و اقتصادی به کار گیرند. برخورداری از صلاحیت تعقیب جرائم بویژه برای قوه مجریه اهمیت دارد که از یک سو ضروری است و از سویی دیگر این قوه این توانایی را دارد که در جهت تحقق اهداف خود و ایفای مسئولیت‌ها در زمینه رفع نابرابری‌ها و برخورد با جرائم، در زمینه سیاست‌گذاری در امر تعقیب، امکان نقش‌آفرینی داشته باشد. اصولاً مشکل سیاست‌گذاری در مورد فعالیت دادستان‌ها توسط مجلس و در قالب قوانین، این مطلب است که امکان تعیین ضوابط کلی قابل اعمال به تمام پرونده‌ها توسط دادستان وجود ندارد و به همین دلیل می‌توان از ظرفیت قوه مجریه در این زمینه استفاده کرد (Bibas, 2009: 960). در برخی کشورها استقلال افراطی نهاد دادستانی و متفاوت بودن اقدامات این نهاد با نهادهای منتخب اجرایی مشکلاتی را به وجود آورده است. اصولاً این انتقاد به مختل کردن روند تصمیم‌سازی عمومی توسط دادستان‌ها وارد می‌شود که چگونه مقاماتی غیرانتخابی در روند تصمیم‌گیری مقاماتی با مشروعیت

دموکراتیک اخلاص ایجاد می کنند (Apfel, 2014: 10).

چالش اصلی در تعیین سازوکاری سیاست‌های تعقیبی، حفظ استقلال نهاد دادستانی است. در شرایطی که امکان صدور دستور و دستورالعمل از سوی مقامات سیاسی وجود داشته باشد، این نگرانی وجود دارد که تعقیب‌ها یا عدم تعقیب‌هایی با اهداف سیاسی صورت بگیرد. موضوع اصلی، پرداختن به این مسئله است که آیا اصولاً امکان ساختاری صدور دستور به دادستانی وجود دارد یا خیر و نحوه این ارتباط با مقامات سیاسی چگونه است. این امکان ساختاری مستقیماً به جایگاه دادستانی در میان قوا و میزان استقلال نهادی آن بستگی دارد.

۱-۳. صلاحیت گسترده قوه مجریه در سیاستگذاری

در نظام‌های حقوقی مانند فرانسه و هلند و دولت فدرال آمریکا که دادستانی بخشی از قوه مجریه است و وزیر دادگستری در راس سلسله مراتب حضور دارد، دادستانی مانند اداره‌ای تحت ریاست یک مقام سیاسی به صورت مدام مورد خطاب و مکلف به رعایت دستورات وزیر دادگستری است. اصولاً یکی از دلایل توجیه چنین ساختاری، لزوم هماهنگی بودن دادستانی با سیاست‌های کلی حکومت توسط مقامی با مشروعیت دموکراتیک است (Hodgson, 2002: 3). در هلند نیز ماده ۵ قانون تشکیلات قوه قضائیه مقرر می‌دارد که دادستانی باید تحت متابعت دستوراتی باشد که توسط یا به نام پادشاه صادر می‌شود و در عمل این نهاد وزارت دادگستری است (Pakes, 1999: 370). در دولت فدرال آمریکا نیز کلیه وزرا از جمله وزیر دادگستری که مقام دادستان کل فدرال را داراست، همکاران رئیس‌جمهور در راستای اعمال سیاست‌های او محسوب می‌شوند و کلیه صلاحیت‌های قوه مجریه از جمله سیاست‌های تعقیبی بر عهده رئیس‌جمهور است و در صورت ناهماهنگی هر یک از مقامات قوه مجریه از جمله وزیر دادگستری، فرد دیگری جایگزین او می‌شود (Driesen, 2008: 709)^۱. چنین ساختاری از نظر اجرای موثر و هماهنگی سیاست‌های دولت کارآمد است.

۱. مثالی روشن از این ساختار، برکناری سرپرست وزارت دادگستری پس از خودداری او از اجرای سیاست‌های مهاجرتی جدید دولت دونالد ترامپ است که پس از شخصی به مقام وزارت رسید که التزام خود را به سیاست‌های دولت اعلام کرده بود:

۲-۳. همکاری دادستانی و قوه مجریه در سیاستگذاری

شکل دیگر از سیاستگذاری مربوط به دادستانی‌هایی است که می‌توان آنها را نیمه مستقل دانست. در برخی کشورها اگرچه دادستانی بخشی از قوه مجریه محسوب می‌شود اما استقلال این نهاد با تضمین‌هایی در حد مطلوب تامین شده است؛ بدین صورت که امکان صدور دستور مداوم و تسلط کامل مقام سیاسی بر نهاد دادستانی وجود ندارد و این دادستان کل است که در راس سلسله مراتب حضور دارد. با این حال با هدف تحقق صلاحیت دولت در اجرا و اعمال سیاست‌ها و اولویت‌های تعقیبی خود، سیاست‌های کلان تعقیبی با همکاری و هماهنگی دادستان کل و برخی مقامات دولت از جمله وزیر دادگستری تنظیم می‌شود. در این ساختار امکان دخالت در پرونده‌های خاص توسط مقام سیاسی یا صدور دستورات عام بنا به صلاحدید این مقام در دفعات متعدد وجود ندارد بلکه تنها اصول و خط‌مشی‌های کلی توسط مقام سیاسی یا با مشارکت مقام سیاسی تعیین می‌شود و اعمال این اصول کلی و جزئیات امر در صلاحیت دادستانی است.

در انگلستان مقام وکیل عمومی^۱ به عنوان مشاور حقوقی دولت و با صلاحیت‌های محدود، مشابه مقامی که در اکثر نظام‌های کامن‌لا وجود دارد، فعالیت می‌کند. در راس سرویس دادستانی سلطنتی، رئیس دادستانی سلطنتی حضور دارد که او سیاست‌های این نهاد را به صورت دوره تهیه و اصلاح می‌کند. روابط بین وکیل عمومی و رئیس سرویس دادستانی ماهیت مشورتی دارد. وکیل عمومی از طریق این مشورت‌دهی، نظارتی کلی بر سیاست‌های تعقیب را اعمال می‌کند و در مورد این سیاست‌ها در برابر مجلس پاسخگو است (Hodgson, 2010: 17).

نظام حقوقی آفریقای جنوبی نیز مثالی از همکاری دادستانی و وزیر دادگستری در تعیین سیاست‌هاست. رئیس ملی دادستانی عمومی در آفریقای جنوبی توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شود. با این حال در قانون اساسی، به این نهاد در بخش مربوط به قوه قضاییه اشاره شده است و وزیر دادگستری امکان دخالت در امور دادستانی را ندارد. بنابراین دادستانی در این کشور را می‌توان نمونه‌ای از دادستانی مستقل دانست. با این حال به منظور اعمال صلاحیت قوه مجریه در اعمال و تنظیم صلاحیت‌های کیفری و تعقیبی، رئیس دادستانی موظف است که

1. Attorney General.

سیاست‌های تعقیبی را با موافقت^۱ وزیر دادگستری تعیین کند (de Villiers, 2011: 250). این ادبیات در تنظیم چگونگی تعیین سیاست‌های تعقیبی نشان می‌دهد که رئیس دادستانی و وزیر دادگستری در جایگاه برابر قرار دارند و رابط میان آنها متفاوت با قرار داشتن دادستانی تحت سلسله مراتب وزارت دادگستری است.

۳-۳. عدم امکان نقش آفرینی قوه مجریه در سیاستگذاری

در کشورهایی که ایجاد استقلال کامل برای نهاد دادستانی مدنظر بوده است، اصولاً امکانی برای دخالت قوه مجریه در تعیین سیاست‌های تعقیبی وجود ندارد. اگرچه ممکن است قوه مقننه یا قوه مجریه در انتخاب راس دادستانی دخالت داشته باشند اما پس از شروع به کار دادستان کل، امکان صدور دستور و شرکت در تعیین چگونگی اعمال تعقیب وجود ندارد. در این کشورها دادستان مانند قوه چهارم عمل می‌کند که دارای جایگاه و شان حقوقی و سیاسی مخصوص به خود است.

دادستانی در مجارستان و شیلی نمونه‌ای از دادستانی مستقل است که این نهاد در این کشورها دارای جایگاه خاص در قانون اساسی است و امکان اثرگذاری مستقیم بر این نهاد توسط هیچ یک از قوا وجود ندارد. قوای مجریه و مقننه تنها می‌توانند به صورت غیرمستقیم و از طریق قانونگذاری در امور دادرسی و بودجه تأثیری غیرمستقیم بر عملکرد این نهاد داشته باشند.

دادستانی در ایتالیا و بلغارستان و ایران نیز مثالی از عدم امکان دخالت قوه مجریه در امر سیاستگذاری است. در این سه کشور، دادستانی بخشی از قوه قضاییه محسوب می‌شود و از تضمینات استقلال قضایی برخوردار است. با این حال وضع این سه کشور از جهت روابط نهاد دادستانی با راس قوه قضاییه و امکان صدور و دریافت دستور متفاوت است. در ایتالیا نه تنها شورای عالی صاحب منصبان قضایی به عنوان راس قوه قضاییه، امکان صدور دستور به دادستان کل را دارا نیست بلکه دادستان کل نیز بر دادستان‌های مناطق تسلطی ندارد (Di Federico, 1998: 250). چنین وضعی ناشی از توجه بیش از حد به مسئله استقلال دادستانی است. در این کشور هر دادستان از استقلال قاضی برخوردار است و هرگونه صدور

1. In concurrence with.

دستور به آنها خلاف استقلال شان ارزیابی شده است. بنابراین در ایتالیا مطلقاً امکان سیاستگذاری کلی و جزئی در هیچ سطحی وجود ندارد و در نتیجه در مواجهه با پرونده‌ها رویه‌های گوناگون ایجاد شده است.

در بلغارستان، شورای عالی صاحب‌منصبان قضایی به عنوان راس قوه قضاییه امکان صدور دستور به دادستان کل ندارد اما دادستان کل در راس سلسله مراتب دقیق حضور دارد که امکان کنترل و هدایت دادستان‌های مناطق را داراست.

در ایران رئیس قوه قضاییه خطاب به مراجع قضایی کشور بخشنامه‌ای را صادر می‌کند که بخشی از آنها خطاب به دادستان‌ها و مربوط به تعیین اولویت‌های تعقیب است و برخی از آنها قضات و محتوای تصمیم‌شان را مد نظر قرار داده است. ریاست قوه قضاییه مستقیماً این دستورات را به کلیه دادستان‌ها ابلاغ می‌کند و می‌توان گفت در ایران دادستان کل در راس سلسله مراتب دادستانی قرار ندارد. چنانچه دادستان کل تعقیبی را در حوزه صلاحیت دادستان‌های شهرستان لازم بداند، تنها می‌تواند این تعقیب را از او درخواست کند.

تجربه کشورها نشان داده که چنین خودمختاری دادستانی و عدم امکان شرکت قوه مجریه در تعیین سیاست‌های تعقیبی، مشکلات متعددی را به وجود آورده است. در شیلی آمارهایی از افزایش آمار جرم و جنایت و کاهش اعتماد عمومی به دستگاه عدالت حکایت دارد. در حالی که به علت انحصاری بودن اعمال تعقیب در دادستانی، تمام انتظارات برای بهبود اوضاع از این نهاد شکل گرفته و قوه مجریه نیز به دلیل عدم امکان دخالت در کار دادستانی از هرگونه اقدام ناتوان است، با این حال، دادستانی از تعیین یک استراتژی معین برای پاسخ به این مشکلات ناتوان بوده است. در حقیقت استقلال نهادی بی‌نظیر دادستانی در شیلی به جای آنکه فشارهای خارجی را از این نهاد بکاهد، این نهاد را با مطالبات گسترده عموم مردم مواجه کرده است (Grozev et al, 2008: 118). انفعال و ناتوانی دادستانی در شیلی در حل مشکلات، از انتظار نابجا از یک نهاد نیمه‌قضایی برای سیاستگذاری ناشی می‌شود. چراکه سیاستگذاری به خصوص در زمینه کیفری، امری پیچیده و تخصصی و چندوجهی است که احتمال موفقیت نهادی مانند دادستانی در این عمل بسیار بعید است. اصولاً یکی از مهمترین مسائل در نمایندگی منافع عمومی و دفاع از حقوق جامعه توسط دادستان، تشخیص صحیح و فعالانه منافع عمومی و ضرر وارده شده و واکنش مناسب در موارد نقض آنها است که نیازمند

آموزش به این مقامات است. اصولاً قوه مجریه به دلیل آگاهی بیشتر به مسائل جامعه و حضور مقامات متخصص برای اداره کشور از مهارت و قابلیت بیشتری در این زمینه برخوردار است. مشابه این مشکل در نظام حقوقی بلغارستان به وجود آمده است. دولتمردان این کشور اظهار می‌کنند که دادستانی، دولت این کشور را در اجرای سیاست‌های کنترل جرائم همراهی نمی‌کند و در مقابل دادستانی انتقاد می‌کند که قوه مجریه همکاری لازم را به ویژه در رابطه با نیروی پلیس انجام نمی‌دهد. این اختلاف نظر به گونه‌ای درگیری در این کشور تبدیل شده است. چندان که مقامات سیاسی از ترس مورد تعقیب قرار گرفتن توسط دادستانی در مواجهه و مقابله با این نهاد خودداری می‌کنند (Grozev et al, 2088: 120).

در نظام حقوقی ایران از یک سو وظیفه‌ای با ماهیت اجرایی یعنی پیشگیری از جرم به قوه قضاییه سپرده شده است و از سوی دیگر، انتظار کاهش جرم و جنایت و افزایش امنیت؛ مطالبه و وظیفه‌ای است که اصولاً از دستگاه اجرایی کشور طلب می‌شود. این در حالی است که قوه مجریه از نقش آفرینی در امر تعقیب جرائم به عنوان اهرم و وسیله‌ای قدرتمند در راستای استقرار نظم اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی محروم است و در مقابل با توجه به انتخابی بودن نهاد قوه مجریه در این نظام حقوقی، عمده مطالبات و انتظارات از این نهاد شکل می‌گیرد. سیاستگذاری در قالب ابلاغ بخشنامه از سوی رئیس قوه قضاییه از جهات مختلفی بحث‌ها و مشکلاتی را به وجود می‌آورد. اولاً چنین صلاحیتی در هیچ یک از قوانین اساسی یا عادی مورد اشاره قرار نگرفته است و با وجود اهمیت آن در امکان نقض استقلال دادستان‌ها، کم و کیف دقیق این صلاحیت تعیین نشده است. ثانیاً با توجه به انتصابی بودن این مقام، مشروعیت دموکراتیک این سیاستگذاری و پاسخگویی دموکراتیک آن دچار خدشه است. از همین زاویه است که سیاست‌های قوه قضاییه به عنوان نهادی انتصابی و قوه مجریه به عنوان نهادی که منتخب ملت است در مواردی در تضاد با یکدیگر قرار گرفته که نمونه آن نحوه برگزاری کنسرت‌های موسیقی است. ثالثاً قوه قضاییه فاقد بدنه کارشناسی و اجرایی و توان مالی کافی برای سیاستگذاری و اجرای آن در زمینه برخورد همه‌جانبه با جرائم و افزایش امنیت اجتماعی است.

۴. سازوکارهای پاسخگویی رسمی

آخرین مسئله در بحث جایگاه دادستانی در میان قوا، مسئله پاسخگویی است. پاسخگویی

رسمی یا افقی به آن دسته از سازوکارها اشاره دارد که بر اساس آن، دادستان مطابق قانون موظف به پاسخگویی به یک نهاد رسمی است و عمدتاً با ضمانت اجرا یا الزام همراه است.^۱ کیفیت پاسخگویی رسمی، ارتباط مستقیم با جایگاه دادستانی در میان قوا دارد. این سازوکارها را می‌توان بر اساس نهادهایی که مخاطب پاسخگویی هستند مورد بررسی قرار داد.

۴-۱. پاسخگویی به قوه مجریه

پاسخگویی دادستان به قوه مجریه را می‌توان در دو فرض مورد بررسی قرار داد: از یک سو قرار داشتن دادستانی در ساختار قوه مجریه و از سوی دیگر قرار داشتن دادستانی خارج از ساختار قوه مجریه.

۴-۱-۱. دادستانی در ساختار قوه مجریه

میزان استقلال دادستانی در فرض قرار گرفتن در ساختار قوه مجریه و به تبع آن میزان پاسخگویی این نهاد در نظام‌های مختلف، متفاوت است. در نظام حقوقی فرانسه، وزیر دادگستری در راس سلسله مراتب نهاد دادستانی قرار دارد. در چنین شرایطی وزیر دادگستری به عنوان عضوی از قوه مجریه، دو صلاحیت قدرتمند برای کنترل اقدامات دادستان‌ها بر عهده دارد: اولاً وزیر دارای صلاحیت صدور دستورالعمل‌های الزام‌آور است و بدین شکل به نحوه فعالیت دادستانی جهت می‌دهد و اقدامات نادرست دادستان‌ها را تصحیح می‌کند. ثانیاً وزیر به عنوان راس سلسله مراتب از صلاحیت اعمال ضمانت اجرای انضباطی بر دادستانان متخلف برخوردار است و نظر شورای عالی قضایی در این موارد الزام‌آور نیست (پرو، ۱۳۸۴: ۴۰۶-۴۰۷).

در فرضی دیگر و در صورت تضمین استقلال دادستانی در ساختار قوه مجریه مانند انگلیس و ایرلند که وزیر دادگستری در راس سلسله مراتب حضور ندارد، اثرگذاری قوه مجریه در کنترل دادستانی به نقش آفرینی در سیاستگذاری کلی مانند مشارکت یا مشورت با دادستان کل در تعیین سیاست‌هاست. سازوکار دیگر ارائه گزارش‌های سالانه در مورد تمام جنبه‌های عملکرد دادستانی یا گزارش موردی درباره یک پرونده است که معمولاً این

1. Accountability in Governance - World Bank Group: <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

گزارش‌ها ضمانت اجرای خاصی به دنبال ندارد (Secretariat, 2016: 580).

علاوه بر این، قوه مجریه در بسیاری از کشورها همچنان از صلاحیت تهیه لایحه در مورد عملکرد دادستانی و اثرگذاری بر آن از طریق قانونگذاری برخوردار است. این نوع اثرگذاری می‌تواند در سه زمینه باشد: اولاً افزایش پاسخگویی رویه‌ای مانند تنظیم اختیارات دادستان؛ ثانیاً پیش‌بینی الزاماتی در مورد پاسخگویی اجتماعی مانند ارائه گزارش‌های عمومی و افزایش شفافیت و ثالثاً از طریق میزان و نحوه هزینه‌کرد بودجه. توجه استفاده بهینه از منابع عمومی، محمل مناسبی برای گسترش نظارت قوه مجریه بر عملکرد کلان دادستانی است (Secretariat, 2016: 580).

۲-۱-۴. دادستانی خارج از ساختار قوه مجریه

در صورت شکل‌گیری دادستانی مستقل یا قرار داشتن دادستانی در ساختار قوه قضاییه، امکان نظارت از سوی قوه مجریه بسیار اندک است. در چنین شرایطی تنها می‌توان از صلاحیت تهیه لایحه توسط دولت و افزایش پاسخگویی از طریق بودجه و نظارت مالی یا افزایش پاسخگویی رویه‌ای و اجتماعی از طریق قانون‌گذاری استفاده کرد. با این حال در برخی کشورها استثنائاتی وجود دارد. در ایتالیا وزیر دادگستری می‌تواند علیه دادستان‌ها در شورای عالی قضایی شکایت و تقاضای رسیدگی انضباطی داشته باشد (Grozev et al, 2088: 319) و در بلغارستان بازرسان قوه مجریه می‌توانند از قاضی متخلف در کمیسیونی در شورای عالی قضایی که به منظور رسیدگی به تخلفات دادستان‌ها تشکیل شده شکایت کنند (Grozev et al, 2088: 64).

۲-۴. پاسخگویی به قوه مقننه

پارلمان، صراحتاً یک نهاد سیاسی است و مداخلاتش در دادستانی اصولاً نامطلوب محسوب می‌شود. توجیهاتی که در مورد لزوم دخالت قوه مجریه در سیاستگذاری مورد اشاره قرار گرفت، در مورد پارلمان کاربرد ندارد. با این حال پارلمان این ویژگی را دارد که از نمایندگان مردم تشکیل شده است و نقش آفرینی این نهاد در امر نظارت از توجیه دموکراتیک برخوردار است. سازوکارهای نقش آفرینی پارلمان در امر پاسخگویی دادستانی را که قابل اعمال در تمامی مدل‌های نهاد دادستانی است، می‌توان در چند مسئله مورد بررسی قرار داد:

۴-۲-۱. نقش آفرینی در عزل و نصب دادستان کل

در کشورهایی مانند فرانسه و آمریکا که وزیر دادگستری، در راس سلسله مراتب دادستانی یا دادستان کل است، فرد مذکور برای رسیدن به این جایگاه نیازمند رای اعتماد مجلس است و در فرانسه امکان استیضاح این مقام توسط مجلس نیز وجود دارد. در دادستانی‌های مستقل مانند برزیل یا مجارستان یا شیلی نیز گزینه پیشنهادی دولت یا شورای عالی قضایی باید به تایید پارلمان برسد.

۴-۲-۲. صلاحیت قانونگذاری

پارلمان، هم در قالب اعمال نظر در لوایح دولت و هم تهیه طرح‌های قانونی از امکان اثرگذاری گسترده‌ای در این زمینه برخوردار است. استقلال قوه قضاییه و دادستانی به معنای خودمختاری تا حدی که حکم قانون را نیز نپذیرد، نیست. پارلمان می‌تواند از طریق قانون بودجه و پیش‌بینی سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی و رویه‌ای، بر عملکرد دادستانی اثر بگذارد. این مسئله بویژه در بلغارستان مورد اشاره قرار گرفته است. همچنان که اشاره شد دادستانی بلغارستان نمونه‌ای واضح از استقلال افراطی دادستانی است. قوای مقننه و مجریه از امکان اعمال سازوکارهای معمول در دیگر کشورها برخوردار نیستند. به همین دلیل سیاستمداران با اعمال اصلاحات در قوانین دادرسی و جزائی به دنبال افزایش پاسخگویی رویه‌ای دادستان‌ها بوده‌اند که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- * اول - ایجاد محدودیت زمانی برای انجام تحقیقات؛
- * دوم - انتقال برخی اختیارات دادستان در فرایند کیفری به دادگاه؛
- * سوم - امکان نظارت قضایی بر تصمیمات دادستان مبنی بر عدم تعقیب؛
- * چهارم - امکان خاتمه دادن به تحقیقات بیش از حد طولانی توسط دادگاه (Grozev et

al, 2088: 85).

۴-۲-۳. ارائه گزارش به مجلس و طرح سوال توسط مجلس

یکی دیگر از سازوکارهای پاسخگویی، ارائه گزارش و توضیح از عملکرد دادستانی به پارلمان است. این مسئله می‌تواند در قالب طرح سوال از دادستان کل و حضور او در مجلس

باشد. همچنین در بیشتر نظام‌ها وظیفه ارائه گزارش‌های سالانه دادستان به پارلمان و شرح اطلاعات کاملی از وضعیت دادستانی بسیار معمول است. نکته مهم در ارائه گزارش و پاسخ به سوالات توجه به این نکته است که این موارد نباید به محملی برای دخالت پارلمان در پرونده‌های خاص و صدور دستور تبدیل شود.^۱ در این زمینه می‌توان به حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران اشاره کرد که مطابق اصل ۷۶؛ پارلمان، حق تحقیق و تفحص در عموم مسائل کشور از جمله عملکرد دادستانی را دارا است. همچنین مطابق اصل ۹۰ قانون اساسی چنانچه شکایتی از عملکرد قوای سه‌گانه از جمله دادستانی به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های قوه قضاییه انجام شود، مجلس موظف است بررسی‌های لازم را انجام دهد و گزارش آن را به عموم مردم اعلام کند.

۳-۴. پاسخگویی به قوه قضاییه

در مواردی که دادستان تصمیم به صدور کیفرخواست و فرستادن پرونده به دادگاه می‌گیرد و به عنوان مدعی پرونده از اتهام وارده در برابر قاضی دفاع می‌کند، پاسخگویی دادستان در قبال پرونده و ادعای مطرح شده به صورت کامل اتفاق می‌افتد. بنابراین سازوکارهای پاسخگویی مورد بحث در این بند، ناظر به دو مسئله دیگر است: اولاً سیاستگذاری و نظارت راس قوه قضاییه در مواردی که دادستانی بخشی از ساختار قوه قضاییه است، ثانیاً نظارت دادگاه بر تصمیمات دادستان در خصوص اعمال صلاحدید و استفاده از جایگزین‌های تعقیب بویژه عدم تعقیب و معامله اتهام در تمام مدل‌های نهاد دادستانی.

۱-۳-۴. پاسخگویی به راس قوه قضاییه

در اکثر کشورها راس قوه قضاییه از شورایی تشکیل شده است که اکثریت آن را قضات و دادستان‌ها تشکیل می‌دهند و به نظر می‌رسد که می‌تواند مرجع مناسبی برای نظارت بر دادستانی باشد. همچنین در صورت حضور نمایندگان از قوه مجریه و قوه مقننه و نهادهای اجتماعی در شورای قضایی، این نهاد می‌تواند در امر سیاستگذاری نیز به صورت مفید و اثرگذار نقش آفرینی کند. با این حال تجربه کشورها در این زمینه به گونه‌ای دیگر است.

1. The Status and Role of Prosecutors, op.cit.

حضور دادستانی در ساختار قوه قضائیه چنان پشتوانه‌ای از نظر استقلال ایجاد می‌کند که حتی نقش آفرینی موثر از سوی شورای عالی قضایی را نیز بر نمی‌تابد.

در ایتالیا استقلال تمام عیار هر دادستان و وجود اندیشه قانونی بودن تعقیب و همچنین شکل‌گیری هویت و منافع صنفی در میان قضات و دادستان‌ها و انتخاب اعضای شورای عالی قضایی توسط همین افراد، هر گونه نقش آفرینی جدی شورا در امر سیاست‌گذاری و نظارت بر دادستان‌ها را منتفی کرده است (Di Federico, 1998: 250).

در بلغارستان نیز اگرچه دادستان کل موظف به ارائه گزارش به شورای عالی قضایی است اما در واقع امر هیچ سازوکار پاسخگویی و نظارت معناداری برای شورای عالی قضایی وجود ندارد. برای مثال در سال ۲۰۰۲، شورای عالی قضایی به علت تخلفات برخی دادستان‌ها به انتقاد از دادستان کل پرداخت و در بیانیه، خواستار برکناری او شد اما دادستان کل حتی بدون ارائه توضیحات عمومی در مورد این بیانیه، موضوع را به طور کلی نادیده گرفت. از زاویه‌ای دیگر و از آنجا که اکثریت شورای عالی قضایی منتخب قضات و دادستان‌ها و بازپرسان هستند، این شورا منافع حرفه‌ای و سازمانی این سه نهاد را نمایندگی می‌کند و در شرایطی که هیچ سازوکار پاسخگویی برای شورای عالی قضایی نیز وجود ندارد، شورا هیچ تلاش و اصراری به ارائه گزارش و پاسخگویی دادستانی ندارد (Grozev et al, 2088: 92).

۲-۳-۴. پاسخگویی دادستان به دادگاه

در زمینه نظارت دادگاه بر تصمیمات دادستان مبنی بر عدم تعقیب یا استفاده از روش‌های جایگزین تعقیب، اختلاف نظر وجود دارد. مطابق دیدگاه‌های مختلف، مخالفین دخالت دادگاه در تصمیم دادستان اول- اصولاً تشخیص آسیب دیدن منافع عمومی و لزوم تعقیب یا عدم تعقیب یک جرم در صلاحیت دادستان‌هایی است که برای آن کار آموزش دیده‌اند و ماهیت آن از جنس اجرایی و تشخیص منفعت عمومی است و نه قضاوت و رسیدگی. بنابراین کاملاً از صلاحیت دادگاه‌ها خارج است. دوم- تصمیم به تعقیب یا عدم تعقیب به دادستان به عنوان یک مقام درگیر در پرونده و آگاه از آن سپرده شده است و قضات دادگاه فاقد اطلاعات دقیق برای قضاوت در این مسئله هستند. سوم- در مواردی که دادستانی بخشی از قوه مجریه است، دخالت دادگاه در امر تعقیب مخالف صریح اصل تفکیک قوا است. چهارم-

در صورت دخالت قاضی در امر تعقیب و بویژه در ساختار دادرسی اتهام، بی طرفی قاضی نسبت به یکی از طرفین را مخدوش می کند^۱. مطابق دیدگاه مخالفین، چنانچه قاضی به نحوه گسترده بر کار دادستان نظارت داشته باشد، اصولاً فرایند رسیدگی مقدماتی بلا موضوع و متوقف می شود (Code, 2009: 864). مثال واضح از اعمال چنین اندیشه‌ای، عدم دخالت مطلق دادگاه‌ها در اعمال صلاحدید دادستانی در نظام حقوقی آمریکا است که بر مبنای تفکیک مطلق قوا صورت می گیرد.

با این حال در اکثر نظام‌های حقوقی، نظارت دادگاه بر تصمیمات دادستان امری پذیرفته شده و قابل دفاع است. حساسیت نقش دادستان و تصمیم او در فرایند کیفری و ناکافی بودن سایر سازوکارهای نظارت و پاسخگویی، اکثر نظام‌ها را به این راه کشانده که تصمیمات مهم دادستان نیاز به تایید یا بازبینی دادگاه داشته باشد. باید توجه کرد که در زمانی که دادستان تصمیمی غیر از صدور کیفرخواست و فرستادن پرونده به دادگاه اتخاذ کند، عملاً سرنوشت پرونده به صلاحدید و اقدام او وابسته است و در موارد اعتقاد به عدم ارتکاب جرم یا معامله اتهام کاملاً در جایگاه قاضی نشسته است. بنابراین، ایراد مربوط به نقض تفکیک قوا در مورد دخالت قاضی در این امر چندان دقیق نیست. حتی در آمریکا نیز برای توجیه و دفاع از نظارت قاضی بر برخی تصمیمات دادستان بر این نکته اشاره شده که نظارت دادگاه بر امور قوه مجریه امر نادر و غیر معمولی نیست و دادگاه‌ها بر بسیاری از امور اجرایی نظارت می کنند؛ از جمله نظارت قضایی بر اقدامات پلیس که محدودیت‌های فراوانی را برای ماموران اجرای پلیس ایجاد کرده است (Grozev et al, 2088: 46). به عنوان نمونه در ماده ۸۰ قانون آیین دادرسی کیفری در نظام حقوقی ایران اگرچه امکان خودداری از تعقیب و بایگانی کردن پرونده برای دادستان وجود دارد اما این قرار قابل اعتراض در دادگاه است. مثال‌های مختلفی از اعمال نظارت دادگاه بر تصمیمات دادستان وجود دارد. در انگلیس امکان دادخواهی و درخواست تجدیدنظر از تصمیم دادستان بر عدم تعقیب وجود ندارد مگر آنکه صراحتاً مخالف دستورالعمل مربوط باشد (Yang, 2013: 62). در فرانسه صلاحیت تخیری دادستان با امکان شکایت از تصمیم او به دادگاه کاهش یافته است. در این موارد شاکی می تواند پس از شش ماه از پرونده خود استعلام کند و دادستان باید در مورد روند پرونده توضیح دهد. اگر شاکی

1. Prosecutorial Reform Index for Bulgaria, American Bar Association, June 2006.

راضی نشود می تواند از دادگاه تقاضای رسیدگی کند (Abhyankar, 2012: 62).

نتیجه گیری

با توجه به فقدان مبانی نظری در مورد جایگاه نهاد دادستانی در میان قوا و همچنین تفاوت نظام های حقوقی مختلف از نظر نحوه تفکیک قوا، نظام های دادرسی و مسائل تاریخی و اجتماعی، امکان معرفی یک مدل مطلوب و ایده آل در مورد موقعیت دادستانی در میان قوا وجود ندارد. با این حال چهار مسئله استقلال، تفکیک مقام تعقیب و قضاوت، لزوم خط مشی گذاری در تعقیب و پاسخگویی مسائلی است که در تمام نظام های حقوقی مطرح است و هر یک متناسب با وضعیت خود، تدابیر مختلفی را برای لحاظ کردن این چهار مسئله در پیش گرفته اند. در شرایطی که بحث استقلال و بحث تفکیک مقام تعقیب و قضاوت، ذهن را به سمت شکل گیری یک دادستانی مستقل از قوای مجریه و قضاییه متمایل می کند، در مقابل بحث لزوم خط مشی گذاری در تعقیب و پاسخگویی نزدیکی دادستانی به دیگر قوا و بویژه قوه مجریه را ضروری می سازد. در حقیقت ارزیابی و قضاوت موقعیت دادستانی در یک نظام حقوقی، مستلزم سنجش وضع این نهاد با چهار معیار فوق الذکر است و اصلاح موقعیت دادستانی و معرفی یک جایگاه مطلوب مستلزم بررسی موردی هر نظام حقوقی و پیدا کردن جایگاهی در میان قوا است که میان پاسخ به چهار عامل و دغدغه ذکر شده، تعادل برقرار کند.

منابع

الف - فارسی

کتابها

- روزه، پرو، (۱۳۳۴)، *نهادهای قضایی فرانسه*، ترجمه شهرام ابراهیمی و همکاران، تهران: انتشارات سلسبیل.
- آشوری، محمد، (۱۳۸۵)، *آیین دادرسی کیفری*، جلد ۱، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سمت.

مقاله‌ها

- حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ کرامت، قاسم و شهبازی‌نیا، مهدی، (۱۳۸۱)، «استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، *نشریه حقوق*، شماره ۳۲.
- شاملو، باقر و محمدی، شهرام، (۱۳۹۰)، «نقض بی طرفی و عدم استقلال قاضی؛ جلوه‌ای از اقدام محل دادرسی عادلانه»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، دوره ۱۴، بهار، شماره ۱۰۸.

ب - انگلیسی

Books

- Grozev, Yonko. et al, (2008), *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness*, Open Society Institute Sofia, New York available at: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Study-PG.pdf>.
- Hodgson, Jacqueline, (2016), *The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism*, In: Langer, Maximo and Sklansky, David Alan, (eds.) *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*, Cambridge University Press.

Articles

- Aguiar, Aguilar; Azul, América, (2012), "Institutional Changes in the Public Prosecutor's Office the Cases of Medico, Chile and Brazil", *Mexican Law Review*, Vol. IV, No. 2.
- Apfel, Seth, (2014), "Prosecutorial Misconduct: Comparing American and Foreign Approaches to a Pervasive Problem and Devising Possible

- Solutions”, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 31, No. 3.
- Badamasiuy, Juwayriya, Bello, Muhammad, (2013), “An Appraisal of Administrative Justice and Good Governance in Nigeria”, *Journal of Politics and Law*, Vol. 6, No. 2.
 - Bibas, Stephanos, (2009), “Prosecutorial Regulation versus Prosecutorial Accountability”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, APRIL 2009, No. 4.
 - Bibas, Stephanos, (2009), “Rewarding Prosecutors for Performance”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Vol. 6.
 - Bruno, Schönfelder, (2015), “Judicial Self-Government is not Tantamount to Autonomy of Law - The case of Bulgaria”, August, available at: https://tu-freiberg.de/sites/default/files/media/professur-fuer-allgemeine-volkswirtschaftslehre-3425/autonomy_of_judiciary_not_tantamount_to_autonomy_of_law_-_the_case_of_bulgaria.pdf.
 - Code, Michael, (2009), “Judicial Review of Prosecutorial Decisions: A Short History of Costs and Benefits, in Response to Justice Rosenberg”, *Queen's Law Journal (Canada)*, Spring, Volume 34, No. 2.
 - Comtois, Suzanne; de Graaf, K.J, (2013), “On Judicial and Quasi-Judicial Independence”, *Boom Juridische Uitgevers*, Den Haag.
 - De Villiers, Wium P, (2011), “Is the Prosecuting Authority under South African Law Politically Independent? An Investigation into the South African and Analogous Models”, *Journal of Contemporary Roman-Dutch Law*, Vol. 74.
 - Di Federico, Giovanni, (1998), “Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective”, *The British Journal of Criminology*, Vol. 38, No. 3.
 - Driesen, David, (2008), “Firing U.S. Attorneys: An Essay”, *Administrative Law Review*, Vol. 60, No. 3.
 - Hamilton, James, (2011), “Prosecutorial Independence and Accountability”, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 15 March.

- Hodgson, Jacqueline, (2002), "Bureaucracy, and Ideology in French Criminal Justice: Some Empirical Observations", *Journal of Law and Society*, Vol. 29, No. 2.
- Hodgson, Jacqueline, (2001), "Guilty Pleas and the Changing Role of the Prosecutor in French Criminal Justice", University of Warwick School of Law, *Legal Studies Research*, Paper No. 2010-15.
- Hodgson, Jacqueline & Soubise, Laurène, (2016), "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>.
- Lindquist, Stefanie & C. Cross, Frank, (2007), "Stability, Predictability and the Rule Of Law: Stare Defuses as Reciprocity Norm", available at: <https://law.utexas.edu/conferences/measuring/The%20Papers/Rule%20of%20Law%20Conference.crosslindquist.pdf>.
- Pakes, Francis, (1999), "The Positioning of the Prosecution Service in the Netherlands and England and Wales: Lessons from one Extreme to Another", *Liverpool Law Review*, No. 21.
- Philip B. Heymann, (1995), "Should LatinAmerican Prosecutors Be Independent of the Executive in Prosecuting Government Abuses?", 26 U. Miami Inter-Am. L. Rev, 535.
- Rios-Figueroa, Julio, (2006), "Judicial Independence and Corruption an Analysis on Latin America", Department of Politics; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) June 28.
- Secretariat, Commonwealth, (2016), "Prosecution Independence and Accountability: Principles, Challenges and Recommendations", *Commonwealth Law Bulletin*, Vol. 42, No. 4.
- Sossin, Lorne, (2005), "Speaking Truth to Power? The Search for Bureaucratic Independence in Canada", *University of Toronto Law Journal*, No. 60.
- Spigelman, James, (2016), "Justice "Seen to be Done" or "Seem To Be Done?", International Law Section, Law Council of Australia, 10 March 2016. Available at: <https://www.hkcfa.hk/filemanager/speech/en/upload/155/Justice%20-%20Seen%20to%20be%20Done%20or%20Seem%20to%20be%20Done.pdf>.

-Van Aaken, Anne et al, (2010), "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries", *American Law and Economics Review*. Vol. 12, No. 1.

-Wolf, Loammi, (2013), "The Unsuccessful Constitutional Transition of the NPA", *The Journal of the Helen Suzman Foundation*, ISSUE 71.

-Yang, Kenny, (2013), "Public Accountability of Public Prosecutions", available at: https://openresearchrepository.anu.edu.au/bitstream/1885/11758/1/Yang_PublicAccountability_2013.pdf.

Documents

- Accountability in Governance - World Bank Group: available at: <https://siteresources.worldbank.org/PublicSectorandGovernance/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>.

- 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.

- International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors, Practitioners' Guide Series N°1, International Commission of Jurists Geneva, Switzerland 2004.

- Prosecutorial Reform Index for Bulgaria, American Bar Association, June 2006.

- The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Recommendation Rec (2000) 19, Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

- The Status and Role of Prosecutors, A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide, New York, 2014.

Theses

- Abhyankar, Hemant Keshav, (2012), Investigation on Improving Quality of Technical Education in a Self-Financed Institution a Management Perspective', thesis for the PhD, Faculty of Management of Tilak Maharashtra Vidyapeeth, October.

- Kyprianou, Despina, (2006), The Role of the Cyprus Attorney General's Office in Prosecutions: Rhetoric, Ideology and Practice, thesis for the PhD, University of London.