

انتخابی بودن دادستان: مفهوم‌شناسی و چالش‌های فرارو^۱

نبی‌اله غلامی^۲

محمد متین‌پارسا^۳

چکیده

اهمیت نهاد دادستان در تعقیب جرایم و ارتباط تنگاتنگ آن با حقوق و آزادی‌های مشروع، رویکردهای مختلفی را در گزینش این مقام در پی داشته است. در نظام‌های حقوقی برای روی کار آمدن دادستان چهار روش گزینش خصوصی، انتصابی، انتخابی و ترکیبی به کار می‌رود. نظام حقوقی ایران همواره و صرفاً تجربه‌ی شیوه‌ی انتصابی را به خود دیده است؛ اما گزینش انتخابی در اکثر ایالت‌های آمریکا مورد استفاده است. به رغم برخورداری روش گزینش انتخابی از مزایایی نظیر قربت با اصول دموکراتیک، با توجه به مبانی و تجربه‌ی کاربرد این شیوه در ایالات متحده، می‌توان دو دسته از چالش‌ها را شناسایی کرد: نخست، چالش‌های سیاسی و اجتماعی (نظری) شامل فرار گرفتن دادستان انتخابی تحت تأثیر مقامات سیاسی و شکل‌گیری عوام‌گرایی کیفری؛ دوم، چالش‌های اجرایی شامل راهکارهای حقوقی محدود جهت پاسخگویی دادستان، ملاک‌های نامناسب گزینش از سوی شهروندان، رقبای کم در انتخابات، ایجاد تغییرات اندک در منصب دادستانی و مغفول ماندن ایدئولوژی نامزدهای انتخابات.

واژگان کلیدی: دادستان، مقام تعقیب، عوام‌گرایی، انتصاب دادستان،

انتخاب دادستان.

۱. تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۶/۷/۱۷، تاریخ پذیرش مقاله ۱۳۹۶/۱۱/۳۰.

۲. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی.

۳. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی؛ نویسنده‌ی مسؤل:

درآمد

به رغم وجود مباحثات لفظی در خصوص تعریف جرم، این موضوع به نحو سنتی پذیرفته شده است که جرم رفتاری محل به نظم یا برخلاف هنجارهای مورد پذیرش جامعه است. این امر موجب شده است که جامعه خود را برای مقابله با جرم ذی‌حق و ذی‌نفع بداند. بدین‌منظور، از زمانی که حاکمان تعیین‌کنندگان اصلی فرایند رسیدگی به جرایم و مجازات مجرمان بوده و هم‌چنین در عصر کنونی که رسیدگی به جرایم و مجازات مرتکبان جرایم فرایندی پیچیده و دارای سازکار گسترده‌ای است، همواره شخص یا اشخاصی به نمایندگی از جامعه وظیفه‌ی کشف و پیگیری جرایم ارتكابی و دفاع از منافع جامعه و حاکمیت را بر عهده داشته‌اند. به عنوان مثال، در قرن چهاردهم میلادی در فرانسه که مهد پیدایش دادسرا است، پادشاه نمایندگانی داشت که وظیفه‌ی آن‌ها حضور در دادگاه و نظارت بر اجرای مجازات‌ها بود؛ مجازات‌هایی که بسیاری از آن‌ها جریمه‌ی مالی بوده و به خزانه‌ی سلطنتی واریز می‌شد و به تدریج از اجتماع نمایندگان شاه، نهادی موسوم به دادسرا شکل گرفت (بنگرید به: خالقی، ۱۳۹۴: ۳۸). این نهاد در قرن‌های بعد در فرانسه و بسیاری دیگر از کشورها تکامل یافت و امروز تقریباً در تمامی نظام‌های حقوقی شناخته‌شده‌ی جهان، به منظور تعقیب دعاوی عمومی و حفظ حقوق جامعه نهادی پیش‌بینی شده که در رأس آن، دادستان که نماد دفاع از حقوق و آزادی‌های جامعه است ایفای وظیفه می‌کند.

نحوه‌ی گزینش دادستان از چند منظر واجد اهمیت است؛ نخست این که دادستان در اکثر جرایم به استثنای جرایم قابل گذشت^۱، از لحظاتی پس از وقوع جرم در فرایند رسیدگی کیفری وارد می‌شود؛ دوم آن که دادستان در طول فرایند رسیدگی به عنوان عنصری فعال ایفای نقش می‌کند؛ و سرانجام این که، با توجه به گستردگی وظایف و اختیارات دادستان و ارتباط تنگاتنگ این فرد با عموم جامعه، تحدید حقوق و آزادی‌های شهروندان در نتیجه‌ی اقدامات دادستان امری

۱. در برخی موارد، دادستان در خصوص جرایم قابل گذشت نیز به نمایندگی از بزه‌دیده اقدام می‌کند؛ به عنوان مثال، ماده‌ی ۷۰ قانون آیین دادرسی کیفری ایران مصوب ۱۳۹۲، در مواردی که بزه‌دیده‌ی محجور فاقد ولی یا قیم باشد، تعقیب امر کیفری را با شرایطی از وظایف دادستان دانسته است.

متصور است. این موضوع به ویژه زمانی نگران‌کننده است که بدانیم در اکثر نظام‌های حقوقی جهان دادستانی سمتی انتصابی است؛ و دادستان توسط مقامات حکومتی عزل و نصب می‌شود. بدین ترتیب این احتمال وجود دارد که دادستان به عنوان ابزاری در دست حکمرانان به منظور اعمال عقاید آن‌ها مورد استفاده قرار گیرد. در حقیقت در این موارد دادستان نه عاملی برای اعمال حاکمیت قانون که به عنوان عاملی برای حاکمیت به‌وسیله‌ی قانون ایفای نقش می‌کند. این تلقی از کارکرد دادستان طرح مباحث گسترده‌ای در خصوص انتصابی یا انتخابی بودن دادستان را موجب شده است. ایالات متحده‌ی آمریکا نخستین کشوری است که در ایالت‌های مختلف خود رویکردهای متفاوتی را در این زمینه تجربه کرده است. در این کشور، مقامات قضایی در ابتدا به عنوان منصوبین سیاستمداران ایفای وظیفه می‌کردند؛ اما در طول سالیان متمادی، رویکرد نظام قضایی این کشور به سوی انتخابی کردن مقامات قضایی و به ویژه دادستان گرایش پیدا کرده است (Levine; Wright, 2012: 1125)؛ به نحوی که امروزه در اکثر ایالت‌های این کشور، گزینش دادستان، طی فرایندی انتخاباتی و با رأی مستقیم شهروندان هر ایالت انجام می‌شود.

این شیوه‌ی انتخاب دادستان، حداقل از منظر عامه‌ی جامعه روش مطلوب و مبتنی بر دموکراسی است؛ اما با این پرسش مواجه است که در صورت مطلوبیت این شیوه، چرا هیچ کشور دیگری از آن تأسی نکرده است؟

نظر به این که از بدو تأسیس دادسرا در ایران، دادستان مقامی انتصابی بوده است، به مفاهیم «دادستان انتخابی» یا «انتخابی بودن دادستان» کم‌تر توجه شده است؛ بدین ترتیب تبیین این مفهوم در حقوق ایران، افزون بر کمک در راستای غنای حقوق تطبیقی، زمینه‌ی امکان‌سنجی اعمال این رویکرد در انتخاب دادستان را فراهم می‌کند. با توجه به نو بودن این مفهوم در حقوق ایران، در این نوشتار صرفاً رویکرد پیش‌گفته و چالش‌های فراروی آن بررسی می‌شود. بخشی از این چالش‌ها، از جنبه‌ی نظری متوجه مبانی چنین منصبی است و در مقابل، برخی مشکلات در نتیجه‌ی تجربیات حاصل از به‌کارگیری عملی منصب دادستان انتخابی در ایالات متحده نمود پیدا کرده است. این نوشتار با بررسی گونه‌های گزینش

دادستان در کشورهای مختلف، مفهوم دادستان انتخابی را تبیین نموده و مهم‌ترین چالش‌های این قسم از گزینش را بیان می‌دارد.

۱. گونه‌شناسی گزینش مقام تعقیب

بر اساس تجربیات کشورهای مختلف، روش‌های گزینش مقامات قضایی که در حال اجرا است و از لحاظ منطق حقوقی، در دیگر نظام‌های حقوقی نیز قابلیت اجرا دارد، در چهار مدل به شرح آتی قابل ارائه است.

۱-۱. مقام تعقیب خصوصی

مبنای خصوصی بودن نهاد تعقیب را باید در اندیشه‌ی انتقام جست‌وجو کرد؛ بدین معنی که جرم صرفاً به عنوان مسأله‌ای بین بزه‌کار و بزه‌دیده مطرح بود و جامعه حقی در تعقیب مرتکب جرم برای خود قائل نبود. آثار این رویکرد در نظام دادرسی اتهامی به عنوان نخستین و قدیمی‌ترین شیوه‌ی دادرسی کیفری قابل مشاهده است (خالقی، ۱۳۹۴: ۳۰-۳۱). نظام حقوقی انگلستان از جمله مهم‌ترین نظام‌هایی است که خصوصی بودن مقام تعقیب در آن پیشینه‌ای طولانی دارد.

ریشه‌های شکل‌گیری دادستان در انگلستان به قرن سیزدهم و پیرو حضور اشخاصی به نمایندگی از پادشاه در جلسات دادگاه برای دفاع از منافع سلطنت باز می‌گردد (Kirchengast, 2002: 2). بر خلاف نظام حقوقی فرانسه که پس از انقلاب این کشور در قرن هجدهم میلادی، دادسرا را به نهادی در راستای تعقیب جرم و حفظ منافع جامعه تبدیل کرد، در انگلستان شیوه‌ی خصوصی تعقیب جرم از میان نرفت؛ به نحوی که مردم برای تعقیب مجرم به سراغ مقام تعقیب می‌رفتند و او به نمایندگی از این فرد اقدام به تعقیب شخص می‌کرد. در این معنا، مقام تعقیب نقشی همانند وکیل در معنای امروزی را ایفا می‌کرد؛ پیش فرض اعمال این نوع از تعقیب را باید اعتقاد بر شخصی بودن جرم بین مجرم و قربانی دانست (Langbein: 1979, 265).

مهم‌ترین زمینه‌ی شکل‌گیری این نوع از تعقیب، ناشی از شرایط حکومتی و اجتماعی جامعه‌ی انگلستان است که به جای ریشه داشتن در قرارداد اجتماعی

نویسنده بر عقاید قرون وسطایی استوار است که بر اولویت داشتن حفظ سلطنت بر دیگر مسائل تأکید دارد.^۱ در این رویکرد، نظام قضایی اشخاص را در مقابل اشخاص قرار می‌دهد و نه در برابر جامعه و حاکمیت؛ در این نوع از نظام تعقیب، میان تخلفات مدنی و تخلفات جزایی تفاوت مهمی وجود نداشت و تمام موارد نقض قانون، تخلف یک شخص علیه شخص دیگر محسوب می‌شد. در نتیجه دستگاه قضایی انگلیس، نظامی بود که اشخاص از طریق دادگاه انتقام خود را از یکدیگر می‌گرفتند (Langbein, 1979: 266). این نظام جهت حفظ اموال در یک اجتماع مبتنی بر سرمایه (جامعه‌ی فئودالی) شکل گرفته بود.

با توسعه‌ی نظام حقوقی انگلستان و پیچیده‌تر شدن سازکارهای قضایی، کانون وکلای حرفه‌ای^۲ شکل گرفت که به عنوان مقام تعقیب برای موکلان شخصی خود خدمت می‌کرد؛ البته این نظام حقوقی سیستم تعقیب خصوصی را به عنوان رویکرد اصلی خود در تعقیب جرایم حفظ کرد. با وجود این مقتضیات جوامع امروزی موجب شده تا به رغم وفاداری نظام حقوقی انگلستان به این شیوه‌ی تعقیب، امروزه نهادی تحت عنوان «دفتر مدیر تحقیقات عمومی»^۳ تأسیس شود که نقشی مشابه دادستان را در خصوص تعقیب جرایم ایفا می‌کند. تعقیب خصوصی در این کشور همچنان رویکرد غالب است و هر شخصی می‌تواند این قسم از تعقیب را جز در مواردی به کار گیرد (Kirchengast, 2002: 8).

مهم‌ترین نقد وارد بر این نظام، همان نقدی است که بر نظام دادرسی اتهامی وارد شده است؛ بدین صورت که در این نظام، مقام و مرجعی وجود ندارد که عهده‌دار امر تعقیب جرایم باشد؛ بنابراین به ناچار متضرر از جرم شخصاً باید تعقیب جرم را عهده‌دار شود؛ در نتیجه هرگاه زیان‌دیده از جرم، در مقام شکایت بر نیاید، دادرس حق رسیدگی به موضوع اتهامی را نخواهد داشت (آخوندی، ۱۳۹۰: ۸۱). همان‌گونه که ذکر شد، ایجاد نهادهایی مشابه دادستان تا حدودی توانسته است این ضعف را جبران کند؛ با وجود این، اولویت داشتن تعقیب خصوصی بر تعقیب

۱. آثار این رویکرد را می‌توان در وجود ملکه و حفظ مقام سلطنت در نظام فعلی انگلستان مشاهده کرد.

2. Professional Bar

3. Office of the Director of Public Prosecutions (ODPP)

عمومی، هم‌چنان ضعف وارده بر این نظام تعقیبی محسوب می‌شود. یکی دیگر از نقدهای مترتب بر این شیوه، غیر تخصصی بودن امر تعقیب است. توضیح آن‌که، تعقیب جرم هرچند حق متضرر از جرم است، اما فرایند انجام آن نیازمند اتخاذ تدابیر و دارا بودن تخصص‌هایی است که افراد عادی جامعه از آن برخوردار نیستند. شاید بتوان امیدوار بود که این روش در جوامع کوچک طایفه‌ای و قبیله‌ای تا اندازه‌ای پاسخگو باشد؛ اما در جوامع بزرگ امروزی با گروه‌های مجرمانه و جرایم سازمان‌یافته و پیچیده، واگذاری اختیار تعقیب به مدعی خصوصی یا شخصی به نمایندگی از او مفید نیست و توالی فاسد به همراه دارد (آخوندی، ۱۳۹۰: ۸۴). این شیوه که تا سال‌های متمادی در کشورهای مختلف استفاده می‌شد، امروزه با پیشرفت جوامع و گسترش شهرنشینی در عمل رنگ باخته است.

۲-۱. مقام تعقیب انتصابی^۱

در طول تاریخ و در کشورهای مختلف شکل غالب برگزیدن دادستان، انتصاب بوده است؛ بدین معنا که فردی از بالا (در سلسله مراتب اداری یا حکومتی)، به طور مستقیم فرد دیگری را برای تصدی سمت دادستانی برمی‌گزیند. زمانی این منصب توسط شخص پادشاه یا رئیس حکومت، گاهی توسط شخص بالاتر در سلسله مراتب اداری یا توسط مقامی مستقل و تعیین شده توسط قانون‌گذار منصوب می‌شد. امروزه نیز در بسیاری از کشورها از جمله ایران شیوه‌ی رایج تصدی سمت دادستانی انتصابی است. در برخی موارد مقام نصب‌کننده، مقامی سیاسی و اجرایی مانند فرماندار است و به تنهایی اتخاذ تصمیم می‌نماید. گاهی همین فرد با رضایت و پیشنهاد هیأتی مستقل مانند مجلس، دادستان را برمی‌گزیند و گاهی دادستان توسط مقامی قضایی منصوب می‌شود.

در این شیوه، پاسخگویی مقام نصب‌شده به افکار عمومی کاهش می‌یابد و احتمال تأثیرپذیری سیاسی و خودکامگی وجود دارد، اما طرفداران گزینش انتصابی بر این باورند که در مناصب تخصصی مانند قضاوت، این روش به شخص منصوب‌شده کمک می‌کند تا بتواند بدون اثرپذیری از خواست عمومی و

1. Appointed Prosecutor

براساس قانون عمل کند و بدین ترتیب با اطمینان از ثبات شغل خود، در مقابل تصمیمات احساسی مقاومت کند. به عبارت بهتر، دادستان منصوب به شیوه‌ی انتصابی در برابر فشار افکار عمومی و عوام‌گریزی از استقلال بیش‌تری برخوردار است (Abbasi, 2011: 2).

۱-۳. گزینش استحقاقی (شیوه‌ی ترکیبی)^۱

از نظر سیر تاریخی گزینش دادستان، روش گزینش استحقاقی پس از روش‌های انتصابی و انتخابی، سومین شیوه‌ای بود که در ایالات متحده در خصوص گزینش مقام قضایی به کار گرفته شد. در ابتدای شکل‌گیری نهاد تعقیب در ایالات متحده، در اکثر ایالات، سیاست‌مداران (حاکم ایالتی یا مجلس ایالتی) قضات را منصوب می‌کردند. در آن زمان برداشت عمومی بر این بود که مقامات قضایی مستقل نیستند و در راستا و جهت منافع سیاست‌مداران رفتار می‌کنند. به همین سبب ایالات‌ها به تدریج به سمت گزینش از طریق انتخابات عمومی متمایل شدند؛ به نحوی که در اواخر قرن نوزدهم، اکثر ایالات‌ها مقامات قضایی را با آراء مستقیم مردم انتخاب می‌کردند (Worral, 2008: 76). به تدریج ناموفق بودن این شیوه نیز مشخص شد و انتخابات استقلال مقامات قضایی را افزایش نداد؛ چرا که سیاست‌مداران می‌توانستند به شیوه‌های مختلف از جمله حمایت‌های مالی، فرد مورد نظر خود را بر منصب نهاد تعقیب بنشانند. وابستگی مالی نامزدهای مناصب قضایی به افراد قدرتمند، هنوز هم مهم‌ترین اشکال روش انتخابی برای گزینش این مناصب است. به علاوه، مشخص شد که در موارد متعددی این افراد به جای اجرای دقیق قانون، بر مبنای نظر عامه‌ی مردم حکم صادر می‌کنند (Abbasi, 2011: 2). به عنوان مثال، صدور احکام سنگین برای متهمان رنگین‌پوست یا سخت‌گیری در تعقیب و پیگرد جرایم خرد این افراد، از نتایج تبعیت دادستان انتخابی از عقاید عامه‌پسند در جوامع نژادپرست است.

در جهت اصلاح این ایرادها و رفع این مشکلات، از نیمه‌های قرن بیستم روش ترکیبی برای انتخاب قضات به کار گرفته شد. نخستین ایالتی که این روش

را پذیرفت، ایالت میسوری در سال ۱۹۴۰ بود (Fitzpatrick, 2009: 678). این شیوه در ایالات متحده برای قضات به کار می‌رود، اما با توجه به برخی شباهت‌های این منصب با دادستانی و وجود مشکلات مشابه در گزینش انتخابی هر دو منصب، تجویز آن برای تعیین دادستان نیز دور از ذهن نخواهد بود. هسته‌ی مرکزی این روش، «انتصاب کنترل‌شده»^۱ است. در این روش فرماندار ایالت یا مجلس قضات را انتخاب می‌کنند؛ اما انتخاب آنان توسط شماری محدود از مقامات و مراجع شامل نمایندگان مجالس ایالتی، فرماندار و سازمان‌های غیردولتی تخصصی قضایی مانند کانون وکلای محدود می‌شود. این گروه فهرستی از نامزدهای مناصب قضایی (معمولاً سه تا هفت نفر برای هر منصب) را به مقام سیاسی (حاکم یا مجلس) معرفی می‌کند تا قاضی را از این فهرست محدود انتخاب و منصوب کند. به این ترتیب، قدرت انتصاب مقام سیاسی توسط دیگر مقامات سیاسی (رقبا) و افراد متخصص غیر دولتی محدود می‌شود. امروزه بیش از نیمی از ایالت‌های آمریکا، از این روش برای انتخاب قضات استفاده می‌کنند (Lund, 2011: 1046).

۱-۴. مقام تعقیب انتخابی^۲

ایالات متحده‌ی آمریکا تنها کشوری است که در آن شهروندان دادستان را انتخاب می‌کنند. در این روش دادستان‌ها همانند مقامات سیاسی در انتخابات شرکت کرده و تبلیغات انتخاباتی انجام می‌دهند و در نهایت دادستان هر منطقه با آراء مستقیم مردم تعیین می‌شود. بدین ترتیب برخلاف مناصب نظام انتصابی، مقام تعقیب در این روش دائمی نبوده و در دوره‌های مشخص (معمولاً چهار ساله) انتخابات برگزار می‌شود و دادستان برای ابقاء بر منصب خود، نیازمند رأی مردم حوزه‌ی قضایی خود است. امروزه تقریباً تمامی دادستان‌های منطقه‌ای و دادستان‌های ارشد^۳ در ایالات متحده، از طریق صندوق‌های رأی انتخاب می‌شوند.

1. Controlled Appointment

2. Bar Association

3. Elected Prosecutor

۴. صرفاً در ایالت‌های، دلاور (Delaware)، کانکتیکات (Connecticut) و نیوجرسی (New Jersey) و رُدایلند (Rhode Island) از روش انتصابی استفاده می‌شود (Ellis, 2012: 1569).

زمینه‌ی شکل‌گیری مقام تعقیب انتخابی را باید در روی کار آمدن «آندرو جکسون» رئیس‌جمهور این کشور جست‌وجو کرد؛ تا پیش از این، منصب دادستانی در تمام ایالات متحده انتصابی بود. جکسون با اتخاذ رویکردهای دموکراتیک در اداره‌ی جامعه، اندیشه‌ی نهاد تعقیب انتخابی را نضج داد. در طی سال‌های ۱۸۲۰ تا ۱۸۶۰ میلادی، در تمام ایالات آمریکا قوانین اساسی جدیدی به تصویب رسید که بر اساس آن به منظور گسترش حق رأی‌گیری (انتخابات) تصدی بسیاری از مناصب دولتی از جمله قضاوت و فرمانداری را به انتخابات موقوف کرد (Ellis, 2012: 1530).

هنگامی که دادستان‌ها در اواسط قرن نوزدهم میلادی، اختیاراتی بیش از تعقیب‌گیری به دست آوردند، برخی اصلاح‌طلبان سیاسی به حذف دادستان‌ها از سیاست‌های حزبی معتقد بودند؛ بسیاری نیز به پاسخگویی هر چه بیشتر دادستان‌ها به رأی‌دهندگان و جوامع محلی که آن‌ها را انتخاب کردند، امیدوار بودند. حامیان دادستان انتخاباتی این‌گونه استدلال می‌کردند که انتخابات مردمی قدرت کنترل بیشتر شهروندان نسبت به دولت را در پی دارد؛ موجب حذف انتصاب‌های سیاسی می‌شود و پاسخگویی دادستان‌ها در قبال مناطقی که در انتخاب آن‌ها سهمیم بوده‌اند را افزایش می‌دهد. این اهداف محدود به انتخابی بودن دادستان نبود و در خصوص دیگر مقامات انتخابی نیز صدق می‌کرد؛ با وجود این، در بحث‌های مطرح‌شده در خصوص انتخابی یا انتصابی بودن دادستان، توجه چندانی به کارایی این نهاد نشده بود. در مقابل استدلال‌های طرفداران نظام انتخابی (انتخاباتی)، حامیان سیستم انتصابی بر عامیانه بودن این قسم از گزینش و اهداف سیاسی طرفداران سیستم انتخابی تأکید داشتند (Jacoby, 2005: 39). ایالت می‌سی‌سی‌پی نخستین ایالتی بود که در سال ۱۸۳۲ سیستم انتخاب دادستان را برگزید.^۱ تا پیش از این، حق رأی در این ایالت منحصر به مردان سفیدپوست آزاد بود که در نیروهای نظامی

۱. این امر توسط مجمع قانون اساسی تشکیل شده در سپتامبر و اکتبر ۱۸۳۲ میلادی صورت گرفت. این مجمع طی اصلاحاتی در قانون اساسی ایالت، افزون بر حذف شرایط خاص رأی‌دهندگان (پرداخت مالیات)، حق انتخاب برخی مقامات از جمله قضات دیوان عالی و دادستان‌های بخش را به شهروندان اعطا نمود (Ellis, 2012: 1541).

این کشور خدمت کرده بودند و هم‌چنین افرادی که درآمد کافی برای پرداخت مالیات داشتند. با اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی این ایالت در سال ۱۸۳۲، شرط داشتن درآمد کافی برای پرداخت مالیات به عنوان یکی از شروط رأی‌دهندگان حذف شد و به رأی‌دهندگان قدرت انتخاب قضات دادگاه عالی ایالتی و دادستان‌های محلی اعطا گردید. اوهایو دومین ایالتی است که به دلیل نارضایتی عمومی از قدرت مقامات انتصابی، روش انتخاب دادستان را برگزید^۱ (Lim, 2013: 1373).

۲. چالش‌های فراروی نهاد دادستان انتخابی

جدای از نظر موافقان و اهداف متصور، گزینش دادستان از راه انتخابات و از سوی مردم با چالش‌هایی مواجه است. این چالش‌ها را می‌توان در دو عنوان بررسی نمود: نخست، چالش‌های سیاسی و اجتماعی ناظر بر ایرادهایی که به صورت بنیادین بر چنین روشی وارد می‌شود؛ و دوم، چالش‌های اجرایی است که به مرور زمان و در عمل بروز یافته است.

۲-۱. چالش‌های سیاسی و اجتماعی

برخی از چالش‌های گزینش دادستان با استفاده از انتخابات، مربوط به ایرادهای مخالفان است؛ این چالش‌ها همواره اهداف مد نظر از به‌کارگیری چنین شیوه‌ای را تهدید می‌کند.

۲-۱-۱. تأثیرات سیاسی بر دادستان‌های منتخب

مخالفان دادستان‌های انتخابی خطر نفوذ سیاسی بر تعقیب کیفری را

1. 1832 (December) Ohio Laws 13.

Ohio Revised Code, Title [3] III COUNTIES, Chapter 309: PROSECUTING ATTORNEY: Effective Date: 10-01-1953.

"There shall be elected quadrennially in each county, a prosecuting attorney, who shall hold his office for four years, beginning on the first Monday of January next after his election."

پیش‌بینی می‌کردند. آن‌ها نظام انتخابی را ناامن می‌دانستند؛ زیرا احتمال دارد دادستان عمومی به اراده‌ی افراد یک حزب وابسته باشد و حزب نیز در پی ممانعت از تعقیب کیفری اعضایش شود. آن‌ها همچنین استدلال می‌کردند که رأی‌دهندگان نمی‌توانند در خصوص شایستگی نامزدهای منصب دادستانی به درستی داوری کنند و بعید است که برای تصمیم‌گیری صحیح در مورد چنین نامزدهایی آگاهی کافی داشته باشند (Ellis, 2012: 1562).

در عالم واقع نیز این ایرادها وارد بوده است؛ به نحوی که طولی نکشید که سیاست، دادستان‌های کیفری را تحت تاثیر قرار داد. به عنوان مثال، در سال ۱۸۵۳ میلادی ای. اوکی‌هال^۱ به عنوان دادستان محلی شهرستان نیویورک انتخاب شد. هال به دستگاه سیاسی تامی هال^۲ وابسته بود که این فرصت را برای او فراهم کرد تا چهار بار در انتخابات پیروز شود و تنها با اندکی وقفه تا سال ۱۸۶۹ در این منصب باقی بماند. حزب دموکراتیک تامی‌هال به رأی ایرلندی‌ها و آلمانی‌هایی وابسته بود که بسیاری از آن‌ها طرفدار مراکز تولید و عرضه‌ی مشروبات الکلی بودند؛ اموری که ناقض قواعد قانون صرف مشروبات الکلی بود. در نتیجه، اغلب قوانین منع ساخت و مصرف مشروبات الکلی اجرا نشده باقی ماند (Ellis, 2012: 1562).^۳

1. A. Okey Hall

2. Tammany Hall Political Machine

۳. جریانات راجع به مصرف مشروبات الکلی در ایالات متحده به چهار دوره تقسیم می‌شود: دهه‌ی ۱۸۴۰ تا ۱۸۵۰، دهه‌ی ۱۸۷۰ تا ۱۸۸۰، دهه‌ی ۱۸۹۰ تا جنگ جهانی اول و از سال ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۳. طی سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۳ ممنوعیت فروش، تولید و جابه‌جایی الکل برقرار بود. این ممنوعیت توسط اصلاحیه‌ی هجدهم قانون اساسی ایالات متحده آغاز و در پنجم سپتامبر ۱۹۳۳ لغو گردید. در سال ۱۹۳۳ اصلاحیه‌ای به کنگره‌ی ایالات متحده ارائه گردید که به موجب آن، قوانین منع فروش الکل در سراسر کشور لغو شد. این قانون فدرال که به اصلاحیه‌ی بیست و یکم مشهور است، می‌بایست توسط دستگاه‌های قانون‌گذاری ایالتی و شهرها نیز به تصویب می‌رسید. بسیاری از ایالات همگام با این اصلاحیه اقدام به لغو قوانین منع فروش مشروبات الکلی نمودند؛ اما برخی ایالات این قوانین را لغو نکرده و هم‌چنان جزء مناطق «خشک» باقی ماندند. مناطق خشک الکلی (Dry county) به بخش، شهر یا منطقه‌ای در آمریکا اطلاق می‌شود که دارای قوانین منع کلی یا جزئی فروش یا مصرف عمومی مشروبات الکلی است؛ اما در مناطق «نیمه‌خشک» این ممنوعیت جزئی است. به طور مثال، در مناطق نیمه‌خشک نمی‌توان با محفظه‌ی حاوی مشروب الکلی به‌طور روباز در خیابان و اماکن عمومی به صرف مشروب پرداخت، اما فروش آن آزاد است. در مناطق خشک با این‌که فروش مشروبات الکلی ممنوع است، مصرف آن در محیط خانه آزاد است. تقریباً ۱۰ درصد خاک ایالات متحده، منطقه خشک محسوب می‌شود و ۱۸ میلیون

تجربه‌ی اجرایی نیز مؤید نظر منتقدان بوده؛ چرا که اعمال نفوذ مقامات سیاسی بر دادستان، همواره امری محتمل خواهد بود.

۲-۱-۲. عوام‌گرایی

مفهوم عوام‌گرایی به شکل کلی را می‌توان از مفهوم عوام‌گرایی کیفری تفکیک نمود؛ زیرا از آن‌جا که دادستان‌های انتخابی به طور همزمان ویژگی‌های مقامات اجرایی و قضایی را دارا هستند، امکان صدق هر دو مفهوم در خصوص آن‌ها وجود دارد.

ارجحیت دادن خواسته‌های عمومی بر اصول حاکم بر نهادهای عدالت کیفری، مبین آن است که در عوام‌گرایی کیفری، یک وفاق عمومی ضد روشنفکری وجود دارد. در مقام بیان یکی از خصوصیات عوام‌گرایی گفته شده است: «عوام‌گرایی به دنبال این است که با به‌کارگیری لفاظی‌های ساده و قابل فهم، در نهایت مردم را به‌جای نظام حکومت، بر فراز نهادهای سیاسی رسمی بنشانند» (بنگرید به: پرت، ۱۳۹۲: ۳۱). با این توصیف، روایت و تجربه‌ی شخصی مردم برای درک پدیده‌های مجرمانه، در مقایسه با آمار و ارقام صرف، صحت و اعتبار بیشتری دارد. در نتیجه مباحثات عوام‌گرایی درباره‌ی جرم و مجازات، حول محور احساسی می‌چرخد؛ به‌جای این که مانند برخی جنبش‌های اجتماعی اقلیت، به‌عنوان مثال، برای حمایت از حقوق متهمان و محدود کردن قدرت زیاد از حد پلیس مبارزه کند، تلاش می‌کند تا نظام کیفری را برای اکثریت مظلوم اصلاح کند و این نظام را به جای هم‌سویی با خواسته‌های نهادهای حکومتی یا خواسته‌های جنبش‌های اجتماعی، به مهار خواسته‌های اکثریت درآورد. به عنوان مثال، کلینتون که در مبارزات انتخاباتی خود وعده داده بود در صورت انتخاب شدن لایحه‌ای برای پیش‌گیری از وقوع جرم به واسطه‌ی مجازات شدیدتر و مأموران اجرایی کارآمدتر ارائه خواهد کرد، پس از انتخاب شدن به عنوان رییس جمهور آمریکا، در مصاحبه‌ای تلویزیونی در سال ۱۹۹۳ چنین بیان کرد: «نخستین وظیفه‌ی هر دولتی، تلاش برای حفظ امنیت شهروندان است؛ اما واضح است که بسیاری از مردم آمریکا احساس امنیت

نفر از جمعیت این کشور در منطقه خشک زندگی می‌کنند (DUPRÉ, 2004: 5&20).

نمی‌کنند. رهایی از احساس ترسی که برای امنیت و موفقیت ضروری است، برای شهروندان ممکن نیست. هنگامی که قدم زدن بدون ترس در خیابان‌های شهرها امکان نداشته باشد، یکی از ارکان ضروری مدنیت از بین رفته است. احیای مجدد حکومت قانون در خیابان‌ها نیازمند به‌کارگیری هزاران مأمور مجری قانون است که زندگی خود را هر روز به خطر می‌اندازند، به همراه شهرداران، فرمانداران و مردمی که با کودکان پیش از تبدیل شدن به یک بزهکار برخورد می‌کنند» (پرت، ۱۳۹۳: ۱۷۲). هنگامی که در گفتمان عوام‌گرایی به حقوق اشاره می‌شود، معمولاً منظور حقوق اکثریت مردم در رابطه با ایمنی و امنیت و بازپس‌گیری حقوق جامعه از گروه‌های خاص است؛ گروه‌هایی که سایر جنبش‌های اجتماعی به نیابت از آن‌ها مبارزه می‌کنند (پرت، ۱۳۹۲: ۴۲).

باید توجه داشت که دادستان‌های انتخابی ویژگی‌های مقامات اجرایی و قضایی را که ممکن است آن‌ها را به‌سوی عوام‌گرایی سوق دارد، هم‌زمان دارا می‌باشند. دادستان‌ها برای پیروزی در انتخابات ممکن است به هر دو شکل از عوام‌گرایی متوسل شوند. نخست، توسل به شیوه‌ی عوام‌گرایی کیفری مقامات قضایی؛ به این ترتیب که خود را نماینده‌ی حقوق عامه‌ی مردم در برابر طبقه‌ی ممتاز، تحصیل‌کرده و نخبه معرفی می‌کنند و نه حقوق گروه‌های حاشیه‌ای یا اقلیت و یا طبقه‌ای که سیاست‌هایش امنیت مردم را در معرض خطر قرار داده است؛ دوم، توسل به عوام‌گرایی استبدادی برای پیروزی در انتخابات به مانند صاحب منصبان اجرایی؛ بدین معنا که افکار عمومی را شکل داده و از آن در دوران انتخابات بهره‌برداری نماید. در این روش بر خلاف عوام‌گرایی کیفری، از استناد به آمار و ارقام نیز استفاده می‌شود (لازرژ، ۱۳۹۲: ۶).

از آن‌جا که منبع آگاهی عموم نسبت به دستگاه قضایی، آمار و اطلاعاتی است که این دستگاه اعلام و منتشر می‌کند، دستگاه مذکور ابزار شکل‌دهی به افکار عمومی را در اختیار دارد. به عنوان مثال، آن‌ها می‌توانند با اعلام آمار به صورت گزینشی و نه جامع، گسترش وقوع برخی جرایم را بیش از حد جلوه دهند و نوع خاصی از جرم را به عنوان مشکل اصلی جامعه معرفی کنند. سپس با برخورد مقتدرانه با این جرم، حمایت مردم را به دست آورند.

در فرایند عوام‌گرایی نباید نقش رسانه‌ها نادیده انگاشته شود. در عصر حاضر، دانش و درک مردم از جهان، از منابع دور و انتزاعی مانند رسانه‌های جمعی به دست می‌آید. گزارش جرم ذاتاً می‌تواند آثاری چون ایجاد ترس و واهمه، تحریک افکار عمومی و یا سرگرمی آن‌ها، افزایش شمارگان روزنامه و افزایش مخاطبان رسانه‌ها را در پی داشته باشد. برای رسیدن به این اهداف، گزارش جرم به شیوه‌ی گزینشی (و نه با ارائه‌ی گزارشی جامع و تفصیلی) بازتاب می‌یابد. به عبارت دیگر، گزارش جرم بر اساس آن‌چه برای مردم جالب توجه است، منعکس می‌شود که معمولاً اندکی متفاوت از واقعیت امر است. با بهره‌گیری از امکانات جدید ارتباطی، گروه‌های عوام‌گرای نظم و قانون فرصت یافته‌اند تا یبید افراد بیشتری را نسبت به دیدگاه‌های خود به دست آورند؛ بنابراین در نتیجه‌ی توجهی که به آن‌ها می‌شود، قادر هستند شرایط ادبیات گفتمان کیفری را تغییر دهند.

رسانه‌ها می‌توانند عامل نیرومندی در حمایت از دموکراسی باشند. نتیجه آن‌که، گزینش دادستان با استفاده از ابزار انتخابات، به لحاظ ماهیت انتخابات و ابزار در دسترس دادستان، همواره خطر عوام‌گرایی در هر دو معنای آن را افزایش خواهد داد.

۲-۲. چالش‌های اجرایی

انتخابات تضمین‌کننده‌ی آگاهی مردم از اولویت‌های اجرایی منصب دادستان یا تأیید اولویت‌های اجرایی صحیح نیست. بررسی‌های صورت گرفته حکایت از آن دارد که نامزدهای منصب دادستانی اغلب با چالش کمتری نسبت به نامزدهای مناصب قوه‌ی مقننه مواجه هستند (Wright, 2010: 803)؛ چرا که دادستان ملزم نیست تصمیمات و اولویت‌های خود را برای رأی‌دهندگان تشریح کند؛ نامزدها اغلب به جای تمرکز بر عملکرد اداره، به صرف ارائه‌ی توضیحاتی در خصوص صلاحیت دادستان ناحیه بسنده می‌کنند؛ بدون آن‌که برای تعقیب شایسته، معیار منسجمی ارائه دهند. رأی‌دهندگان نیز به جای توجه بر مهارت یا ارزش‌هایی که در خصوص عدالت کیفری اعمال می‌شود، بیشتر بر اساس شخصیت نامزدها رأی می‌دهند؛ این معیار بیشتر مربوط به جایگاه و منصبی اجرایی مانند شهردار

یا فرماندار است. نتیجه آن که، شعارهای مبارزات انتخاباتی معیارهای ضعیفی از صلاحیت و معیارهای اندکی در خصوص ارزش‌ها و اولویت‌ها ارائه می‌دهد. یک بررسی ساده از نتایج انتخابات کشور آمریکا نشان می‌دهد که فرد نامزد در انتخابات اغلب با شکست مواجه نمی‌شود؛ چرا که تعداد رقبا به نسبت رقبای انتخابات مجلس قانون‌گذاری اندک است. انتخابات بی‌رقابت، به رأی‌دهندگان، فرصت کمی برای آگاهی از عملکرد نامزدها و قضاوت آگاهانه در خصوص کیفیت اجرای قوانین کیفری توسط آن‌ها می‌دهد. در برخی مبارزات انتخاباتی که به طور استثنایی نامزدهای سمت دادستانی با چالش مواجه شده و ناگزیر به تشریح اولویت‌ها و عملکرد این منصب هستند، انتخابات عمومی چندان موفق و کارآمد نیست. موضوعاتی که صاحب‌منصبان و رقبای انتخاباتی در سخنرانی‌های مبارزاتی خود به آن استناد می‌کنند، موجب قضاوتی نادرست در خصوص اجرا یا عدم اجرای قوانین کیفری مطابق با ارزش‌های عمومی می‌شود. صاحب‌منصبان و رقبا در مورد الگوهای کلی یا اولویت‌های این منصب توضیحات کمی ارائه می‌دهند و مفاد مناظرات اغلب تفاوت واقعی ایدئولوژیک میان نامزدها را آشکار نمی‌سازد (Wright, 2009: 803).

۲-۲-۱. محدودیت راهکارهای حقوقی پاسخگویی

دولت برای مجازات‌دهی بابت جرایم ارتكابی، از قدرت و اختیار گسترده‌ای برخوردار است و این دادستان است که این قدرت را هدایت می‌کند. مناسب‌ترین شیوه برای کنترل چنین قدرت و مقامی، تصویب و قانون کیفری مضیق بهره‌گیری از آن است. چنان‌چه قانون‌گذار جرایم را به صورت محدود تعریف کند و مجازات را در سطح پایین تنظیم نماید، قدرت دادستان برای سوء استفاده از مجازات کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، قدرت کمتر به معنای سوء استفاده‌ی کمتر است. دادستان باید امر تعقیب جرایم را بر عهده داشته باشد و مردم انتظار دارند که قوه‌ی تقنینی ابزار این امر را در اختیار دادستان قرار دهد. قوه‌ی مقننه با تصویب قوانین کیفری، نهاد پیگرد قانونی را ایجاد می‌کند؛ اختیار اجرا و ابزار قوانین کیفری را در اختیار دادستان قرار داده و بودجه‌ی سالانه‌ی مناسبی به این امر اختصاص می‌دهد. در

مقابل، قوانین کیفری تصمیمات دادستان‌ها در ایالات متحده را محدود نمی‌سازد (Gordon and Huber, 2002: 336). افراد بسیاری در اجرای قانون کیفری درگیر هستند و جامعه برای کنترل این بازیگران از ابزارهای مختلف استفاده می‌کند. به عنوان مثال، امروزه محدودیت‌های اعمال شده نسبت به پلیس از قانون اساسی فدرال، قوانین اساسی ایالات، مقررات آیین دادرسی کیفری، مقررات دپارتمان داخلی و دیگر منابع حقوقی ناشی می‌شود. با وجود این، پاسخگویی مقامات حین برگزاری انتخابات هم‌چنان از اهمیت برخوردار است. به عنوان مثال، کنترل‌های قانونی و انتخاباتی متعددی نسبت به قضات اعمال می‌شود. قضات محاکم ایالتی با برخی محدودیت‌های قانون اساسی و محدودیت‌های قانونی راجع به فرایند دادرسی مواجه هستند. قوانین آیین دادرسی بسیاری از تصمیمات را پیش از صدور حکم هدایت می‌کند. در زمان انتخابات نیز قضات با نظارت‌هایی مواجه می‌شوند. آن‌ها در بسیاری از حوزه‌های قضایی به نحو انتخابی و در برخی حوزه‌ها توسط مقامات انتخابی منصوب می‌شوند (Wright, 2010: 806).

قانون‌گذاران دادستان را به واسطه‌ی قوانین کیفری چندان محدود نمی‌کنند؛ بلکه برای پاسخگو نمودن دادستان ممکن است از روش‌های دیگری مانند تعیین اولویت‌هایی در تخصیص بودجه برای تعقیب برخی جرایم مشخص بهره‌گیرند. به کارگیری این شیوه امری استثنایی است و بسیاری از ارقام بودجه‌ای به امر معینی اختصاص ندارد؛ بلکه دادستان می‌تواند آن را برای اولویت‌های محلی تخصیص دهد. بنابراین قانون‌گذاران ایالت متحده به طور مؤثر بر اعمال قدرت توسط دادستان‌ها نظارت ندارند؛ قوانین بیش‌تر ناظر بر محدود کردن دیگر نهادهای قوه‌ی مجریه است. قضات نیز در بیش‌تر موارد مسؤولیت نظارت و کنترل اقدامات دادستان‌ها را نمی‌پذیرند؛ زیرا تصمیمات دادستان‌ها به عنوان تصمیمات اجرایی ذاتی در نظر گرفته می‌شود. قضات صرفاً بر این امر تاکید دارند که اتهامات انتسابی از ادله‌ی لازم و کافی برخوردار باشد (Griffin, 2001: 275). در واقع نگرانی‌های مربوط به تفکیک قوا، مانع از آن می‌شود که قضات محدودیت‌های جدی بر اقدامات دادستان ایجاد کنند. امروزه تلاش‌های صورت گرفته برای اعمال محدودیت‌های قانونی بر اقدامات پلیس و قضات، به یک اولویت تبدیل شده است؛ اما قوانین مرتبط با دادستان‌ها

از موفقیت کمتری برخوردار بوده است. کنترل‌های قانونی بر دادستان‌های کیفری نسبتاً ضعیف است (Griffin, 2001: 283) و به طور پیش‌فرض، بیش‌ترین اثر بر پاسخگویی دادستان‌ها باید ناشی از نظارت رأی‌دهندگان باشد.

۲-۲-۲. رقبای کم، تغییرات اندک

تحقیقات صورت گرفته در ایالات متحده آمریکا بیانگر آن است که در شرایط عمومی، تغییرات اندکی در منصب دادستان ایجاد می‌شود. یکی از این تحقیقات مربوط به نتایج انتخابات در سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ در ده ایالت است که نشان می‌دهد در ۲۳۴۴ حوزه‌ی دادستانی ایالات متحده، دادستان‌ها از حاشیه‌ی امنیت بالایی برخوردارند. ۷۱ درصد از نامزدهای دادستانی در انتخابات پیروز شده‌اند. ۷۵ درصد دادستان‌ها مجدد در تمام مبارزات انتخاباتی حضور یافته‌اند؛ میزان موفقیت این افراد ۹۵ درصد بوده است. این امر به مانند نرخ پیروزی کلی قانون‌گذاران ایالتی است که در بیش از ۹۰ درصد رقابت‌ها پیروز می‌شوند (Wright, 2009: 592).

در حالی که مزایای کاندید شدن در تمام انتخابات ایالتی و محلی تقریباً امری ثابت است، تفاوت‌های قابل توجهی بین دادستان‌ها و دیگر مناصب انتخابی وجود دارد. با وجود رقبای کم‌تر، دادستان‌ها در مقایسه با اعضای قوه‌ی مقننه به میزان کمتری در انتخابات مجدد شرکت می‌کنند. دادستان‌ها در ۷۵ درصد رقابت‌ها شرکت کرده و در ۸۵ درصد مبارزات انتخاباتی رقیبی ندارند (Wright, 2009: 593). با توجه به این‌که نامزدهای انتخاباتی از بین وکلای مدافع یا کارمندان اداره‌ی دادستانی هستند، تعداد اندک نامزدهای انتخاباتی به سبب هزینه‌های مترتب بر شکست در انتخابات توجیه می‌شود. اگر رقیب انتخاباتی دادستان فعلی که در اداره‌ی دادستانی کار می‌کند با شکست مواجه شود، بازگشت وی به کار امر ساده‌ای نخواهد بود. در صورتی هم که رقیب از میان وکلای مدافع باشد، پس از شکست در انتخابات ممکن است روابط کاری نهادهای همکار با مشکلاتی مواجه شود. در نتیجه دادستان صاحب‌منصب می‌تواند در بیشتر رقابت‌ها برای انتخاباتی بدون رقیب برنامه‌ریزی کند. او می‌تواند به طور خودکار در انتخابات مجدد پیروز شود و الزامی ندارد که در یک فضای رقابتی عملکرد خود را برای

رأی‌دهندگان توضیح دهد (Wright, 2010: 807).

با وجود آمار و ارقام مذکور، دادستان‌های ناحیه نیز ممکن است مانند دیگر مناصب انتخابی، خطر انتخابات را بسیار بیشتر از چیزی که هست تصور کنند؛ زیرا باید بر اساس این انتظار که در دوره‌ی بعد رقیبی خواهند داشت، وظایف خود را انجام دهند. این امر مستلزم آن است که دادستان در تمام مدت، امور را به نحوی اداره کند که مردم آن را مثبت ارزیابی نمایند. این شرایط از دیدگاه رأی‌دهندگان ناخوشایند است. دادستان‌های صاحب‌منصب با رقبای کمتری از مناصب دیگر روبه‌رو هستند و بنابراین مجبور به دفاع از سوابق خود نمی‌باشند؛ در نتیجه مطبوعات دلایل بسیار کمی برای نظارت بر عملکرد دادستان دارند و به تدریج این پرسش که آیا دادستان قانون کیفری را با توجه به خواسته‌های مردم اعمال می‌کند یا خیر، از نظر مردم محو می‌شود.

۲-۲-۳. معیارهای نامناسب گزینش

نتایج انتخابات دادستان حاکی از آن است که این شیوه نمی‌تواند امید به وفاداری دادستان به ارزش‌های عمومی را افزایش دهد و این امر همانند محتوای مبارزات انتخابی دلسردکننده است. مباحثات مبارزات انتخاباتی بیشتر ناظر بر صلاحیت فردی است؛ یعنی مباحثات صورت‌گرفته در این دوران، ارزش‌هایی را که دادستان ممکن است در تنظیم اولویت‌ها یا سیاست‌های خود به کار گیرد روشن نمی‌کند و توجهات بیشتر بر پرونده‌های برجسته‌ی اخیر متمرکز می‌شود (Wright, 2009: 597). مباحثات پیرامون اولویت‌ها و ارزش‌ها، جای خود را به ادعاهای فنی‌تر در مورد مهارت‌های دادستان کل یا درست‌کاری نامزدها می‌دهد. ملاک‌های صلاحیت ممکن است در توانایی دادستان برای اتخاذ تصمیمات عاقلانه در مورد یک پرونده‌ی منحصر به فرد مفید باشد، اما به معنای کیفیت بالای اداره‌ی دادستانی نیست.

تجربیات و صلاحیت‌های فردی، رایج‌ترین مؤلفه‌هایی است که در مبارزات مورد بحث قرار می‌گیرد. هم‌چنین نامزدها مکرراً بحث‌هایی در مورد درست‌ی شخصیت یا سوء رفتار را مطرح نمایند (McCannon, 2012: 2). این‌ها موضوعاتی

سرگرم کننده هستند؛ اما معیار درستی از پاسخگویی دادستان و عملکرد او ارائه نمی‌کنند.

در واقع طرح چنین ادعاهایی در خصوص ویژگی‌های شخصی نامزدها، کمک چندانی برای ارزیابی عملکرد دادستان به رأی‌دهندگان نمی‌کند. از این منظر، انتخابات دادستان‌ها از انتخابات مقامات اجرایی مانند شهرداران یا فرمانداران متفاوت است. مدیر اجرایی دولت باید در مورد مسائل مرتبط با موضوعات مختلف اتخاذ تصمیم کند؛ پیش‌بینی مهم‌ترین مسائل حکومتی پیش‌رو در سال‌های آتی امری غیر ممکن است. در چنین شرایطی رأی‌دهندگان باید به ارزیابی کلی از شخصیت نامزد بسنده کنند. با وجود این رأی‌دهندگان می‌توانند به طور مستقیم در مورد برنامه‌های نامزد دادستانی برای انجام این وظیفه و راجع به عملکرد گذشته‌ی اداره تحقیق کنند؛ در حالی که توسل به ادعاهایی نسبت به شخصیت طرفین، اطلاعات کمتر و غیر کاربردی‌تری به رأی‌دهندگان می‌دهد. ارائه‌ی توضیحاتی کلی در خصوص پرونده‌های معروف گذشته نیز اغلب به سبب اتفاقی بودن قدرت ادله و حوادث و جریان‌ها بسیار مؤثر در روند دادرسی، کمک چندانی به ارزیابی کیفی عملکرد دادستان‌ها نمی‌کند (Wright, 2010: 602). نتیجه آن که، محتوای مبارزات انتخاباتی دادستان‌ها به مانند انتخابات مقامات سیاسی بوده و بر تأکید نامزدها بر شخصیت رقیب یا نتیجه‌ی یک پرونده‌ی خاص متکی می‌باشد؛ امری که معیارهای مناسبی جهت گزینش یا ارزیابی عملکرد به دست نمی‌دهد.

۲-۴. مغفول ماندن ایدئولوژی نامزدهای انتخابات

رأی‌دهندگان باید بیش از پرونده‌های فردی، عملکرد اداره‌ی دادستانی را ارزیابی کنند. برای رسیدن به این هدف، آن‌ها باید به دیگر جنبه‌ها و موضوعات مهم مبارزات انتخاباتی توجه کنند؛ مانند روابط دادستان با دیگر دادستان‌ها، مقامات اجرایی، جامعه، مطبوعات، قربانیان جرایم و یا وکلای مدافع. توانایی دادستان در برقراری روابط مناسب و مؤثر با این افراد و مقامات می‌تواند کیفیت کار و عملکرد دادستان تحت تأثیر قرار دهد. با وجود این، چنین روابطی معیاری غیر مستقیم از کیفیت عملکرد دادستانی به دست می‌دهد؛ اما راجع به تأثیر اجتماعی عملکرد

دادستان را بر نرخ جرم و یا برداشت عمومی از امنیت، معیار روشنی ارائه نمی‌دهد. در بهترین حالت، این موضوع صرفاً رأی‌دهنده را آگاه می‌سازد که دیگر مقامات و مدیران در مورد دادستان چگونه می‌اندیشند و روابط آن‌ها با دادستان چگونه است؛ توضیح آن‌ها که بیش‌ترین ایراد وارد بر فرایند رسیدگی به پرونده‌های کیفری، بطئی بودن جریان رسیدگی است و کمتر به میزان و نوع محکومیت یا شدت و قلت احکام صادره توسط دادستانی پرداخته می‌شود. نتایج تحقیقات صورت گرفته در سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۹، مؤید آن است که نرخ و میزان محکومیت‌ها در سال منتهی به انتخابات و یا در فرض وجود رقیب انتخاباتی برای تصدی سمت دادستانی، افزایش معناداری یافته است (Bandyopadhyay, McCannon, 2011: 3)؛ این در حالی است که پرونده‌ها یا نرخ و آثار راجع به محکومیت‌ها، اموری هستند که به سهولت قابل تغییر است؛ چرا که هرگاه دادستان با انباشت پرونده‌ها یا طولانی شدن فرایند رسیدگی مواجه شود، کارکنان را به مختومه کردن بیشتر پرونده‌ها یا نپذیرفتن دعاوی جدید رهنمون می‌سازد.

یکی دیگر از مباحث اصلی مبارزات انتخاباتی، سخن گفتن در خصوص اولویت‌های جدید است. این موضوعی است که می‌تواند در مورد مسیر آینده اطلاعات مفیدی را به رأی‌دهندگان بدهد. نامزدها بر روی اقسام خاصی از جرایم به ویژه جرایم خشن و جرایم ارتكابی از ناحیه‌ی یقه سفیدها تأکید بیشتری دارند و در این خصوص مانور و وعده می‌دهند اما معمولاً مشخص نمی‌کنند که به کدام گروه از جرایم و پرونده‌ها توجه کمتری خواهند داشت؛ به نحوی که صرفاً در ۱۰ درصد از انتخابات، نامزدها در خصوص پرونده‌های فاقد اولویت که می‌بایست منابع و بودجه‌ی کمتری دریافت کنند، توضیحاتی ارائه می‌دهند (Minser, 1996: 768). یکی دیگر از موضوعاتی که در مبارزات انتخاباتی کمتر مطرح می‌شود، نقش‌های دادستان غیر از تعقیب جرایم است؛ مانند نقش وی در تصویب قوانینی با هدف جرم‌انگاری‌های جدید و یا تلاش دادستان برای اصلاح قوانین کیفری و یا جرم‌زدایی از برخی رفتارهای ارتكابی؛ این در حالی است که دادستان می‌تواند در امر جرم‌انگاری و یا جرم‌زدایی برخی رفتارها نقشی کاملاً مؤثر ایفا کند. لذا رأی‌دهندگان می‌بایست به این جنبه از منصب دادستانی به عنوان معیاری مهم

برای ارزیابی آینده توجه داشته باشند (McCannon, 2013: 700).

در مجموع می‌توان گفت شعارهای مطرح شده در جریان مبارزات انتخاباتی، گاهی معیارهای نادرستی را ارائه داده و گاه موجب انحراف از برخی معیارها می‌شود که می‌تواند برای قضاوت درست در خصوص کیفیت کار دادستان، به رأی‌دهندگان کمک کند. این مبارزات کمک چندانی به شهروندان نمی‌کند؛ زیرا در خصوص دو موضوع ضروری اطلاع چندانی به دست نمی‌دهد (Worrall et al, 2008: 52)؛ نخست آن‌که، رأی‌دهندگان به ارائه‌ی معیارهای صحیحی در خصوص صلاحیت نیاز دارند؛ در حالی که در مبارزات انتخاباتی، اغلب موضوعاتی چون ویژگی‌های شخصیتی و فردی نامزد و نتایج پرونده‌های خاص مطرح می‌شود. این در حالی است که آگاهی از عملکرد دادستان و نقش و صلاحیت وی در کنترل بزه و امر تعقیب کیفری، از اهمیت بالایی برخوردار است؛ دوم آن‌که، رأی‌دهندگان به آمار و فراوانی تصمیمات قضایی راجع به مجرمیت یا برائت افراد دسترسی دارند؛ اما در خصوص ایدئولوژی یا ارزش‌هایی که اولویت‌های دادستان را هدایت می‌کند، اطلاع چندانی به دست نمی‌آورند.

چنانچه رسانه‌ها، جریان‌های فکری و رقبای انتخاباتی به دنبال ارائه‌ی معیارهای دقیق‌تری در امر اداره‌ی دادستانی باشند، مبارزات انتخاباتی بهتر می‌تواند پاسخگوی مطالبات عمومی باشد. چنین معیاری می‌تواند اتهام یا نرخ تبرئه باشد. همچنین استفاده‌ی مؤثر از منابع اداره، معیار دیگری است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. این ملاک زمانی مطرح می‌شود که دادستان‌ها از قوه‌ی مقننه درخواست کمک‌های مالی بیشتر داشته باشند (Minser, 1996: 767).

برآمد

۱- یکی از روش‌های مهم گزینش مقام تعقیب، انتخاب دادستان با تکیه بر رأی مستقیم مردم است که امروزه در بسیاری از ایالات‌های آمریکا اعمال می‌شود. به رغم وجود مزایایی نظیر دموکراتیک بودن و مقبولیت مردمی، چالش‌های پیش‌روی نهاد دادستان انتخابی در عمل موجب شده است که این شیوه کمتر مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا مبانی و اهداف حائز اهمیت و برگزاری انتخابات برای گزینش متصدی منصب دادستانی لزوماً نتایج مثبتی را به همراه ندارد.

۲- چالش‌های پیش‌روی انتخاب دادستان از دو منظر سیاسی - اجتماعی و اجرایی قابل بررسی است. از منظر نخست، دادستان انتخابی مانند هر اجرایی، با چالش‌های سیاسی و اجتماعی ناشی از نفوذ دیگری مواجه شود. از یک‌سو به دلیل قدرت و نفوذ فراوان، با لابی‌گری‌های احزاب و گروه‌های مختلف مواجه است؛ و از سوی دیگر این احتمال وجود دارد که متصدی این شغل به عوام‌گرایی متوسل شود و از آنجا که این منصب ویژگی اجرایی و هم‌چنین خصیصه‌ی قضایی دارد، بروز هر دو شکل عوام‌گرایی، یعنی عوام‌گرایی استبدادی و عوام‌گرایی کیفی، امری دور از ذهن نیست.

۳- از دید اجرایی، در ایالات متحده‌ی آمریکا به عنوان تنها کشوری که چنین نظامی را تجربه کرده است، برگزاری انتخابات با چند چالش اساسی مواجه است؛ زیرا اغلب مبارزه‌ی انتخاباتی به معنای واقعی آن شکل نمی‌گیرد و میزان تمایل به رقابت اندک است. این امر موجب می‌شود متصدی فعلی نیاز چندانی به پاسخگویی احساس نکند. از سوی دیگر، در دوره‌هایی که دو یا چند نامزد رقیب حضور دارند، بحث‌ها و مناظرات بیشتر ناظر به پرونده‌های خاص و ویژگی‌های فردی و شخصیتی نامزدها است؛ لذا مباحث عمیقی در خصوص عملکرد، اولویت‌ها و برنامه‌های آتی این افراد مطرح نمی‌شود. لذا رأی‌دهندگان نیز معیارهای مناسبی جهت گزینش در دست ندارند و در نتیجه اهداف نهایی این روش، محقق نمی‌شود.

فهرست منابع

- آخوندی، محمود، *آیین دادرسی کیفری*، جلد نخست، تهران: سازمان چاپ و انتشارات، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۰.
- پَرت، جان، *پوپولیسیم کیفری: از زیرساخت تا گریز از عوام‌گرایی*، برگردان: مجید شعبانی و مسعود باقری، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
- پَرت، جان، *عوام‌گرایی کیفری: بسترها، عوامل و آثار*، برگردان: هانیه هژبرالساداتی، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
- خالقی، علی، *آیین دادرسی کیفری*، جلد نخست، تهران: موسسه‌ی مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ بیست و هشتم، ۱۳۹۴.
- گیدنز، آنتونی، *جامعه‌شناسی*، برگردان: حسن چاوشیان، تهران: نی، چاپ هشتم، ۱۳۹۲.
- لازرژ، کریستین، *درآمدی بر سیاست جنایی*، برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۲.
- مقدسی، محمدباقر؛ فرجیها، محمد، «ویژگی‌های سیاست کیفری عوام‌گرا؛ مطالعه‌ی تطبیقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره‌ی چهارم، شماره‌ی ۲، ۱۳۹۲.
- Abbasi, Hossein A., *Judicial Selection Methods in the American States: The Values of Merit Plans*, Bloomsburg University of Pennsylvania, 2011.
- Bandyopadhyay, Siddhartha; Mc Cannon, Bryan C., *The Effect of the Election of Prosecutors on Criminal Trials*, Discussion Papers 11-08, Department of Economics, University of Birmingham, 2011.
- Dorfman, L., Woodruff, K.; Chavez, V. and Wallack, L., *Youth and Violence on Local Television News in California*, American Journal of Public Health, Vol. 87, No. 8, 1997.
- DUPRÉ, Ruth, *The Prohibition of Alcohol Revisited: The US Case in International Perspective*, HEC Montreal, Institute of Ap-

- plied Economics, 2004.
- Ellis, Michael J., *The Origins of the Elected Prosecutor*, The Yale law journal, Vol. 121, No. 6, 2012.
- Fitzpatrick, Brian T., *The Politics of Merit Selection*, Missouri Law Review, Vol. 74, 2009.
- Gordon, Sanford C.; Huber, Gregory A., *Citizen Oversight and the Electoral Incentives of Criminal Prosecutors*, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 2, 2002.
- Griffin, Leslie C., *The Prudent Prosecutor*, Georgetown Journal of Legal Ethics, Vol. 14, 2001.
- Jacoby, Joan E., *American Prosecutor in Historical Context*, (journal) Prosecutor, Vol. 39, No. 2, 2005.
- Kirchengast, Tyrone, *Private Prosecution and the Victim of the Crime*, Macquarie Law Working Paper, No. 17, 2008.
- Langbein, John H., *Understanding the Short History of Plea Bargaining*, Faculty Scholarship Series, Yale Law School Faculty Scholarship, Vol. 13, 1979.
- Levine, Kay L.; Wright, Ronald F., *Prosecution in 3-D*, Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 102, No. 4, 2012.
- Lim, C. S. H., *Preferences and Incentives of Appointed and Elected Public Officials: Evidence from State Trial Court Judges*, The American Economic Review, 103(4), 2013.
- Lund, Nelson, *May Lawyers be given the Power to Elect those who Choose our Judges? "Merit Selection" and Constitutional Law*, Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 34, No. 3, 2001.
- Mc Cannon, Bryan C., *"Prosecutor Elections, Mistakes, and Appeals"*, Journal of Empirical Legal Studies, Vol. 10, Issue 4, 2013.
- Minser, Robert., *Recasting Prosecutorial Discretion*, Journal of

- Criminal Law and Criminology, Vol. 86, issue 3, 1996.
- Scott, David., *Penology*, London: SAGE Publications Ltd., 2008.
- Worrall, John L.; Nugent-Borakove, M. Elaine., *The Changing Role of the American Prosecutor*, Albany (USA): State University of New York Press, 2008.
- Worrall, John L., *Prosecution in America*, Albany (USA): State University of New York Press, 2008.
- Wright, Ronald F., *How Prosecutor Elections Fail Us*, Ohio State Journal of Criminal Law, Vol. 6, No. 2, 2009, Available at: http://works.bepress.com/ronald_wright/10
- Wright, Ronald F., *Public Defender Elections and Popular Control over Criminal Justice*, Missouri Law Review, Vol. 75, Issue 3, 2010, Available at: <http://scholarship.law.missouri.edu/mlr/vol75/iss3/8>