

### III. BAUDŽIAMOJI TEISĖ IR PROCESAS

## PROKURORO DISKRECINĖS VALDŽIOS KONTROLĖ VYKDANT BAUDŽIAMĄJĮ PERSEKIOJIMĄ

**Dr. Rima Ažubalytė**

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Baudžiamojo proceso katedra  
Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 271 46 39  
Elektroninis paštas bpk@ltu.lt

*Pateikta 2003 m. sausio 2 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. rugpjūčio 6 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Kriminalistikos katedros profesorius habil.  
dr. Samuelis Kuklianskis ir šio fakulteto Baudžiamojo proceso katedros vedėjas dr. Alvydas Barkauskas*

#### S a n t r a u k a

Straipsnyje daugiausia dėmesio skiriame prokuroro diskrecinių galių kontrolės mechanizams. Remdamiesi užsienio šalių įstatymais išskiriame ir analizuojame keturias galimas kontrolės formas, kurios būtinos siekiant efektyviai kontroliuoti laisvą pareigūnų (prokurorų) nuožiūrą.

Lietuvos įstatymai taip pat numato kompleksą pareigūnų nuožiūrą „koreguojančių“ priemonių: dėl padaryto nusikaltimo nukentėjęs asmuo ir kaltininkas turi teisę apskųsti sprendimą nutraukti baudžiamąją bylą aukštesniam prokurorui arba teismui; nekeliant arba nutraukiant baudžiamąją bylą pagal Baudžiamojo proceso kodekso 9<sup>1</sup> ir 9<sup>2</sup> straipsnius būtinas teisėjo (teismo) sutikimas. Lietuvai nebūdinga tik visuomenės kontrolė. Įstatymų ir praktikos tyrimas atskleidė reglamentavimo spragų. Naujame Baudžiamojo proceso kodekse šie klausimai sprendžiami tiksliau. Teisę apskųsti sprendimą tiek nutraukti ikiteisminį tyrimą, tiek teisėjo sprendimą nepatvirtinti tyrimo nutraukimo turi visi suinteresuoti proceso dalyviai.

Įstatymų ir bylų dokumentų analizė parodė, kad kartais proceso dalyviams sunku realizuoti savo procesines teises, nes įstatymas neįpareigoja pranešti jiems apie jų bylos perspektyvas, galimus sprendimus ir jų prielaidas. Praktiškai proceso dalyviai ne visada tinkamai informuojami apie teisę apskųsti pareigūnų sprendimus.

#### Įžanga

Baudžiamojo proceso kodekse (toliau – BPK) numatant bet kokią procesinę procedūrą, mūsų nuomone, svarbiausia yra užtikrinti sąžiningą procesą, asmenų, dalyvaujančių procedūroje, teises, jų realizavimo bei pažeistų teisių gynimo mechanizmą. Taigi viena iš problemų, susijusių su diskreciniu baudžiamuoju persekiojimu, t. y. su situacija, kai pareigūnas turi teisę, o ne pareigą nutraukti baudžiamąją bylą (ikiteisminį tyrimą), manome, yra būtent „laisva nuožiūra“, arba „diskrecinės galios (valdžia)“, kuria naudojasi pareigūnai, byloje priimančys galutinį sprendimą iki teismo. Tokia galimybė numatyta iki 2003 m. gegužės 1 d. galiojančio BPK 9<sup>1</sup> ir 9<sup>2</sup> straipsniuose bei naujo BPK 212 straipsnio 3–9 punktuose.

Sąvoka *diskrecija* Lietuvoje jau buvo nagrinėta kalbant apie policijos pareigūnų diskrecines galias [1, p. 138–139; 2, p. 32–39]. Ji čia nebus nagrinėjama, nes jos turinys nesi-keičia kalbant ir apie kitų pareigūnų įgaliojimus. Diskrecija (*pranc. Discrétion, vok. Diskret, angl. Discretion*) – pareigūno arba valstybės institucijos teisė spręsti kokį nors klausimą savo

nuožiūra [3]. Sutikime, kad beveik visos jurisprudencijos problemos sueina į vieną fundamentalią taisyklės (teisės normos) ir diskrecijos problemą. Abi yra būtini elementai vykdyti teisingumą [4, p. 54].

A. Laurinavičius pasiūlė tokią diskrecinės valdžios (*pranc. Discretionnaire, angl. Discretionary Power*) sampratą: *Diskrecinė valdžia* – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta tam tikra valdžia savo nuožiūra vykdyti ar susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų [1, p. 139]. Šią sąvoką vartodami baudžiamojo proceso srityje patikslintume, kad ta valdžia yra numatyta arba suteikta įstatymais.

Nekyla abejonių, kad laisva nuožiūra vis dėlto nėra savivalė, kad egzistuoja tam tikri kriterijai, kuriais remdamiesi prokurorai priima vienokį ar kitokį sprendimą. Filosofine prasme absoliučios laisvės nėra ir negali būti. Teisėje žmogaus (ir proceso dalyvio, ir pareigūno) elgesys yra nulemtas įstatymo nuostatų. Pareigūnas turi teisę priimti tam tikrą sprendimą tik nustatius įstatymo numatytas sąlygas (šalyse, kuriose vyrauja tikslingumo principas – sąlygų mažiau ir jos apibrėžtos gana laisvai, o šalyse, kuriose tradiciškai priimtinas privalomas baudžiamasis persekiojimas, sąlygos konkretesnės), susijusias su nusikaltimo, kaltininko ir nukentėjusiojo ypatumais. Kitas svarbus momentas kol kas, kaip jau kalbėta, nepabrėžiamas galiojančiuose įstatymuose. Tai viešojo intereso įvertinimas: „yra pagrindo manyti, kad jis (atleistas nuo baudžiamosios atsakomybės) nedarys naujų nusikaltimų.“ (naujo Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 38 str. 1 d. 4 p.). Taigi laisvos nuožiūros esmė yra ta, kad pareigūnas, nustatęs įstatymo reikalaujamas sąlygas, ne automatiškai nutraukia bylą, bet įvertinęs konkrečias aplinkybes daro prielaidą, koks sprendimas labiau atitiktų viešąjį interesą: ar asmuo be nuosprendžio bei kriminalinės bausmės ateityje „nepadarys nusikaltimų“, ar jo elgesį vis dėlto turi įvertinti teismas.

Tačiau kalbant apie prokurorų „laisvą nuožiūrą“ neišvengiamai reikia aptarti ir jos kontrolės (koreguojančius) mechanizmus<sup>1</sup>. Remdamiesi įvairių šalių baudžiamojo proceso teorija ir praktika išskirtume tokias galimų *kontrolės priemonių grupes*:

- 1) *proceso dalyvių, visų pirma nukentėjusiojo ir įtariamojo teisė daryti įtaką prokuroro sprendimui;*
- 2) *asmenų ir visuomenės institucijų, tiesiogiai nedalyvaujančių procese, galimybės nulemti prokuroro nuožiūrą;*
- 3) *vadovaujančių institucijų (vidaus) kontrolė;*
- 4) *teismo kontrolė.*

Šio straipsnio tikslas yra jas kiek plačiau aptarti. Analizuojant galimybes kontroliuoti diskrecinį bylos nutraukimą taikyti aprašomasis, sisteminės analizės, lyginamasis metodai, taip pat remtasi empiriniais duomenimis, gautais išanalizavus 105 atsitiktinės atrankos metu pasirinktas baudžiamąsias bylas, nutrauktas 1999–2001 m. pagal Lietuvos Respublikos BPK 9<sup>1</sup> straipsnį. Straipsnyje daugiau nagrinėjamos iki 2003 m. gegužės 1 d. galiosiančio Kodekso nuostatos ir jų taikymo praktika. Tačiau aptariamai klausimai liks aktualūs ir įsigaliojus naujam Kodeksui.

---

<sup>1</sup> Diskrecinė valdžia ir jos kontrolė gali būti nagrinėjama įvairiais aspektais: etikos, filosofijos, psichologijos, sociologijos ir kitais. Mes aptarsime tik tam tikras procesines galimybes kontroliuoti prokuroro sprendimus.

## 1. Procesu dalyvių teisės taikant diskrecinio baudžiamojo persekiojimo procedūrą

Šios problemos sprendimų ieškoma visais laikais. Europos Tarybos rekomendacijos numato minimalias dėl nusikaltimo nukentėjusio asmens teises, kai taikoma diskrecinio persekiojimo procedūra: 1) siekti, kad kompetentinga institucija išnagrinėtų sprendimą nepradėti arba nebetęsti baudžiamojo persekiojimo arba 2) vykdyti privatų kaltinimą ir siekti žalos, padarytos dėl nusikaltimo, atlyginimo civiliniame arba baudžiamajame teisme [5; 6].

Analizuojant įtvirtintas įvairių šalių įstatymuose dėl nusikaltimo nukentėjusio asmens galimybes veikti proceso eigą visų pirma reikia pabrėžti, kad kai kurių tikslingumo principo formų neįmanoma realizuoti be jo *sutikimo*. Jei nukentėjusysis nesutinka, mediacija nebūna pritaikyta. Rusijos Federacijos BPK 25 straipsnyje nukentėjusiojo arba jo atstovo pareiškimas laikomas baudžiamosios bylos nutraukimo pagrindu.

Amžiaus pradžioje, kaip veiksmingą priemonę koreguoti prokurorų laisvą nuožiūrą, mokslininkai nurodydavo kaltinimo monopolijos, kuri priklausė prokurorui, ribojimą subsidiariu (kai privatus kaltintojas – dėl nusikaltimo nukentėjęs asmuo – gali veikti kartu su valstybiniu kaltintoju) arba visiškai nepriklausomu kaltinimu (kai kaltinimą gali palaikyti ne nukentėjęs asmuo) [7, p. 33]. Tokios procedūrinės priemonės numatytos ir šiuolaikiniuose kodeksuose.

Nukentėjusysis, siekdamas, kad, nepaisant prokuroro atsisakymo vykdyti baudžiamąjį persekiojimą, procesas vyktų toliau, gali veikti dviem būdais. Vadinamojoje civilinio ieškinio sistemoje (Prancūzijoje, Belgijoje), jei prokuratūra nesiima tyrimo, nukentėjusysis gali civiline tvarka įteikti baudžiamųjų bylų teisėjui (tardytojui ar teismui) ieškinio pareiškimą, dėl kurio savo ruožtu iškeliamą baudžiamąją bylą (Prancūzijos BPK 2 ir 3 str.; Belgijos baudžiamojo tyrimo kodekso 63 ir 185 str.) [8, p. 158–159; 9, p. 31].

Antrasis būdas – nukentėjusysis gali prašyti teisėjo, kad šis lieptų prokuratūrai iškelti baudžiamąją bylą. Prokuroras, gavęs iš teisėjo nukentėjusiojo pareiškimą, netenka teisės spręsti baudžiamojo persekiojimo tikslingumo klausimą. Nepradėti proceso galima tik esant formaliems pagrindams: senačiai ir pan. [10, p. 320]. Ne taip, kaip anksčiau aprašytu atveju, čia pradėdamas tik baudžiamasis procesas.

Olandijoje dėl bylos neiškėlimo ar nutraukimo suinteresuotas asmuo gali kreiptis į Apeliacinį teismą. Šis apklausia skundo autorių ir prokuratūrą. Ginčai vyksta teismo kolegijoje. Motyvuotu sprendimu Apeliacinis teismas arba patvirtina bylos nutraukimą dėl „visuotinio intereso“, arba įsako prokuratūrai pradėti tyrimą (Olandijos BPK 12 str.) [11, p. 450].

Švedijoje nukentėjusysis byloje, kuriose prokuroras atsisakė baudžiamojo persekiojimo, gali *pats palaikyti privatų kaltinimą*. Įvertinant jo ribotą, palyginti su prokuroro, galimybes teisme taikomas panašios į civilinio proceso taisyklės [12, p. 510]. Panašią teisę turi nukentėjusysis Prancūzijoje: nesudėtingų nusikaltimų atvejais, dėl kurių neatliekamas parengtinis tardymas, prokurorui atsisakius pradėti baudžiamąjį persekiojimą, jis gali kreiptis į teismą prašydamas nusiųsti kaltininkui „tiesioginį kvietimą į teismą“. Dokumentą surašo teismo pareigūnas, kaltinimą teisme palaiko nukentėjusysis [10, p. 325]. Lietuvoje privataus kaltinimo institutas niekaip nesiejamas su prokuroro atsisakymu vykdyti baudžiamąjį persekiojimą. Nukentėjusysis tam tikrose byloje yra pagrindinis kaltintojas, ir prokuroras gali imtis kaltinimo tik įstatymo numatytais sąlygomis.

Japonijoje numatytas panašus kvaziprocesas, kurio tikslas – padėti nukentėjusiesiems dėl pareigūnų piktnaudžiavimo (Japonijos BPK 262–269 str.). Tai vienas iš kontrolės mechanizmų Japonijoje, apribojantis prokuroro monopoliją vykdamas diskrecinį persekiojimą: nukentėjusysis turi teisę tam tikrų nusikaltimų atvejais *kreiptis tiesiai į teismą* dėl baudžiamojo persekiojimo pradėjimo. Tai nusikaltimai, susiję su pareigūnų piktnaudžiavimu savo padėtimi. Jei teismas pripažįsta baudžiamojo persekiojimo būtinumą, prokuroro funkcijas tokioje byloje atlieka teismo paskirtas advokatas. Tačiau praktiškai teismas gana retai pradeda baudžiamąjį persekiojimą [13, p. 92].

Vokietijoje nukentėjusysis, nepatenkintas prokuratūros sprendimu, taip pat gali priversti prokuratūrą imtis veiksmų. Jis turi teisę prokuroro sprendimą nutraukti baudžiamąją bylą per 2 savaites apskųsti aukštesniam prokurorui (*Oberstaatsanwalt*). Atmetus skundą pareiškėjas

per mėnesį gali prašyti priimti teismo sprendimą (priverstinio kaltinimo iškėlimo proceso tvarka). Prašyme turi būti pateikti faktai, pagrindžiantys galimybę iškelti viešąjį kaltinimą. Prašymas turi būti pasirašytas advokato. Nukentėjusysis gali kreiptis į Apeliacinį teismą (*Oberlandesgericht*), kuris pagal savo kompetenciją gali nurodyti prokuratūrai imtis baudžiamojo persekiojimo (Vokietijos BPK 172 str. 1, 4 d.) ir paskirti nukentėjusįjį subsidiariu kaltintoju (*Nebenkläger*) [14, p. 178].

Mūsų nuomone, tuo nukentėjusiojo vaidmuo tiek baudžiamojo proceso, tiek diskrecinio baudžiamojo persekiojimo metu neturėtų apsiriboti. Nukentėjusiojo teisės turėtų būti išplėstos numatant *teisę iš anksto žinoti* apie galimus esminius sprendimus baudžiamojoje byloje<sup>1</sup>. Vienas iš jų yra bylos nutraukimas diskreiciniais pagrindais. Nukentėjusiojo nuomonė dėl numatomos proceso baigties negali būti privaloma prokurorui, tačiau neatsižvelgęs į ją jis turėtų motyvuoti savo sprendimą. Beje, tarptautiniai nusikaltimų aukų tyrimų rezultatai rodo nukentėjusiųjų norą būtent „dalyvauti“ procese: žinoti esminius bylos momentus ir jos plėtojimosi perspektyvas, pareikšti nuomonę apie numatomus sprendimus ir pan. Tai jie nori daryti ne tiek siekdami paveikti baudžiamojo proceso eigą, kiek norėdami parodyti savo lūkesčius ir interesus [16, p. 245–247]. Nuolatinis *nukentėjusiojo informavimas apie jo teises ir proceso progresą* turėtų būti traktuojamas kaip viena iš prokuroro pareigų [17, p. 37].

Tokios pat teisės, t. y. *teisė žinoti apie numatomus sprendimus, teisė apskųsti juos bei pareikšti savo nuomonę dėl proceso nutraukimo*, suteiktinos ir civiliniam ieškovui (jei jis nėra nukentėjusysis).

Neteisminio baudžiamojo konflikto sureguliuavimo tvarka kritikuojama kaip pažeidžianti teisę į nešališką teismą. Taigi pripažįstama galimybė pažeisti ir kaltininko teises. Egzistuoja garantijos, užtikrinančios galimų valstybės kaltintojų piktnaudžiavimų savo valdžia kontrolę. Pirma, *įtariamasis turi teisę žinoti* apie galimą sprendimą atsisakyti jo baudžiamojo persekiojimo. Rusijoje, kaip ir Lietuvoje, nėra konkretaus reikalavimo informuoti kaltininką apie galimą bylos nutraukimą jo atžvilgiu, jei jis atliks tam tikrus veiksmus. Todėl dažnai asmuo, faktiškai įvykdęs įstatymo sąlygas (Rusijos BPK 28 str. (anksčiau galiojusio BPK 7 str.)), nėra atleidžiamas nuo baudžiamosios atsakomybės ir lieka nesužinojęs apie tokią galimybę [18, p. 68]. Antra, Europos Tarybos rekomendacijoje pabrėžtas *įtariamojo sutikimo*, kad jo atžvilgiu diskreiciniais pagrindais nebus pradėtas (sustabdytas, nutrauktas) baudžiamasis persekiojimas, būtinumas [6]. Daugelis normų, įtvirtinančių diskreicinį baudžiamąjį persekiojimą, numato proceso dalyvių (dažniausiai kaltininko) sutikimą kaip baudžiamojo persekiojimo nutraukimo sąlygą. Portugalijos BPK yra numatyta, kad kai už nusikaltimą gresia mažesnė nei 3 metų bausmė, prokuratūra, sutikus tardytojui, kaltinamajam ir nukentėjusiajam, gali nutraukti baudžiamąją bylą [11, p. 452]. Olandijoje būtinas savanoriškas kaltininko sutikimas taikant jam transakciją [19, p. 201]. Rusijoje, kurios įstatymai taip pat reikalauja kaltininko sutikimo, nutraukiant jam bylą nereabilituojančiais, įskaitant ir diskreiciniais, pagrindais, ši teisė nuolat pažeidžiama. Šis faktas yra vienas iš šio instituto kritikų argumentų [20, p. 127–128].

Trečia, jam būtinai suteikiama *apskundimo teisė*. Štai Olandijoje, kurioje gana plačiai taikomas tikslingumo principas (būtent transakcija), numatytos tokios galimybės kaltininkui ginti savo teises: 1) kaltinamasis gali paduoti apeliacinį skundą į teismą dėl sprendimo atsisakyti baudžiamojo persekiojimo (netgi tuo atveju, kai buvo „susitarta“ ir kaltinamasis sumokėjo baudą); 2) kaltinamasis gali pateikti prašymą siųsti bylą į teismą tuo pagrindu, kad kaltintojas atsisakė vykdyti baudžiamąjį persekiojimą dėl neįrodytos kaltės arba dėl įstatymo, numatančio veikos baudžiamumą, nebuvimo [19, p. 206; 21, p. 272].

Lietuvoje apie baudžiamosios bylos nekėlimą arba iškeltos bylos nutraukimą pranešama asmeniui, kuriam byla nekeliama arba nutraukiama, taip pat nukentėjusiajam ir jo atstovui. Šie asmenys turi teisę per penkias dienas apskųsti teismo nutartį, teisėjo, prokuroro, tardytojo ar kvotos organo nutarimą atitinkamai aukštesniajam teismui arba aukštesniajam prokurorui (BPK 9<sup>1</sup> str., 9<sup>2</sup> str.). Beje, prokurorui tokia teisė suteikta tik 2002 m. liepos 4 d.

---

<sup>1</sup> Bendra nuostata, kad nusikaltimo auka turi teisę būti laiku informuota apie savo teises ir galimybę jomis pasinaudoti, taip pat teisę žinoti apie teismo procedūras, fiksuojama kaip rekomendacija leidinyje, kuriame apžvelgti demokratinių šalių laimėjimai nukentėjusiojo nuo nusikaltimo teisių srityje [15].

priėmus Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 9<sup>1</sup>, 9<sup>2</sup>, 64<sup>3</sup>, 104<sup>1</sup>, 426 straipsnių pakeitimo ir Kodekso papildymo 106<sup>1</sup>, 141<sup>1</sup> straipsniais įstatymą Nr. IX–1030. Iki tol jis negalėjo apskųsti šių sprendimų, priimtų remiantis BPK 9<sup>1</sup> straipsniu, nors tai nėra privataus kaltinimo bylos. Tokia teisė iki šiol nesuteikta kitiems suinteresuotiems proceso dalyviams. Tai nelogiška, nes susitaikyti gali ir juridinio asmens arba valstybinės institucijos atstovas. Tokios nuostatos laikosi ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas ir išplėstai aiškina, kas yra apskundimo subjektai. Atsakydamas į Vilniaus apygardos teismo paklausimą, ar gali juridinio asmens atstovas apskųsti nutarimą nekelti baudžiamosios bylos, jis remiasi ne Baudžiamojo proceso kodeksu, kuriame tokio apskundimo subjekto nėra, o Baudžiamojo kodekso 53<sup>1</sup> straipsnio 3 punktu.

Iš BK 53<sup>1</sup> straipsnio 3 punkto matyti, kad asmuo, padaręs atitinkamą šiame straipsnyje numatytą veiką, gali susitaikyti ne tik su nukentėjusiuoju – fiziniu asmeniu, bet ir su valstybės ar juridinio asmens atstovu. Todėl ir BPK 9<sup>1</sup> straipsnio 2 dalyje nurodyto proceso subjektas gali būti ne tik nukentėjęsysis, bet ir atitinkamos valstybės institucijos ar juridinio asmens atstovas [22].

Prokurorai negali apskųsti ir teisėjo „nesutikimo“ nutraukti baudžiamosios bylos. Tokia teisė neaparta įstatyme, tokios pozicijos laikosi ir teismai. Aukščiausiojo Teismo konsultacijose aiškiai pasakyta, kad prokuroras negali apskųsti teisėjo sprendimo nesutikti nekelti baudžiamosios bylos ar nutraukti baudžiamąją bylą pagal BPK 9<sup>2</sup> straipsnį [23, p. 288].

Mūsų nuomone, civilinio ieškovo atstovui būtina suteikti teisę apskųsti sprendimą nekelti ar nutraukti baudžiamąją bylą. Prokurorui ir kitiems suinteresuotiems proceso dalyviams suteiktina *teisė apskųsti teisėjo sprendimą netvirtinti* nutarimo nekelti arba nutraukti baudžiamąją bylą.

Naujas Baudžiamojo proceso kodeksas iš dalies įgyvendino šiuos pasiūlymus. Pagal naujo BPK 214 straipsnį apie ikiteisminio tyrimo nutraukimą ar ikiteisminio tyrimo teisėjo sprendimą nepatvirtinti prokuroro nutarimo dėl ikiteisminio tyrimo nutraukimo pranešama įtariamajam, jo atstovui, gynėjui, nukentėjusiajam ir civiliniam ieškovui bei jų atstovams. Šie asmenys turi teisę apskųsti sprendimus nutraukti ikiteisminį tyrimą arba jo nenutraukti. Prokurorui tokia teisė taip pat suteikta. Jis gali apskųsti ikiteisminio tyrimo teisėjo veiksmus apylinkės teismo pirmininkui. Tai numatyta naujo BPK 173 straipsnio „Ikiteisminio tyrimo teisėjo įgaliojimai“ 2 dalyje.

Skundų dėl nutarčių ar nutarimų nekelti baudžiamosios bylos arba nutraukti ją nagrinėjimo procedūra teisme nėra sureguliuota. BPK 9<sup>1</sup> ir 9<sup>2</sup> straipsniuose numatyta, kokia tvarka byla nekeliama arba nutraukiama kaltininkui ir nukentėjusiajam susitaikius: sprendimą gali priimti teisėjas ar prokuroras, tardytojas, kvotos organas teisėjo sutikimu arba organizuotų nusikaltimų dalyviui, davusiam vertingus parodymus: sprendimą priima teisėjas arba prokuroras teisėjo sutikimu. Atvirkštinis procesas, t. y. nutarimo nekelti baudžiamosios bylos ar nutraukti ją panaikinimas, nėra tiksliai reglamentuotas. Iki jau minėtų įstatymo pakeitimų praktiškai kildavo neaiškumų, ar gali aukštesnysis prokuroras panaikinti žemesniojo prokuroro sprendimą, kuriam buvo duotas teisėjo sutikimas. Pagal institucijų, priimančių sprendimus, hierarchiją, pagal BPK 9<sup>1</sup> ir 9<sup>2</sup> straipsnius priimtus sprendimus turėtų naikinti teismas. Praktika iš esmės laikėsi panašios nuostatos, ir nors įstatyme buvo numatyta galimybė skųsti nutarimus aukštesniajam prokurorui, prokuratūra nepriimdavo nagrinėti tokių skundų.

Gavusi civilinio ieškovo atstovo skundą dėl nepagrįsto bylos nekėlimo pagal BPK 9<sup>1</sup> straipsnį Vilniaus apylinkės prokuratūra atsisakė nagrinėti skundą dėl nutarimo, kurį patvirtino teisėjas, ir pasiūlė kreiptis į apeliacinę teismo instanciją [24].

Pakeitus aptariamų straipsnių redakciją neaiškumai išnyko, nes įstatyme liko galimybė skųstis tik aukštesniam teismui.

LR BPK 5 straipsnio 10 punkte taip pat numatyta galimybė iškelti baudžiamąją bylą asmeniui, kurio atžvilgiu yra nepanaikintas kvotos organo, tardytojo, prokuroro nutarimas nutraukti bylą dėl to paties kaltinimo, jeigu būtinumą iškelti bylą pripažino teismas, kurio žinioje yra baudžiamoji byla. Tokia teise kartais pasinaudoja teismas, nagrinėjantis baudžiamąsias organizuotų nusikaltimų bylas, kuriose vienam iš nusikalstamo susivienijimo narių baudžiamoji byla nutraukta ikiteisminio tyrimo metu, tačiau teisme paaiškėja aplinkybės, ku-

riomis toks sprendimas yra netaikytinas (asmuo vengia duoti parodymus, dalyvavo žudant ir pan.).

Bendrą ikiteisminio tyrimo metu vykdomų veiksmų bei sprendimų apskundimo tvarką reglamentuoja naujo BPK 62–65 straipsniai. Prokuroro veiksmai skundžiami ikiteisminio tyrimo teisėjui, ikiteisminio tyrimo teisėjo sprendimai – apylinkės teismo pirmininkui. Remiantis naujo BPK 170 straipsnio 4 dalyje, kurioje nurodyta, kad tik prokuroras priima sprendimus dėl ikiteisminio tyrimo nutraukimo (atnaujinimo), toks sprendimas turėtų būti skundžiamas ikiteisminio tyrimo teisėjui. Tačiau sprendimą tvirtina tas pats ikiteisminio tyrimo teisėjas.

Siekiant aiškiau reglamentuoti sprendimų priėmimo tvarką reikėtų suformuluoti bendrą ir aiškią taisyklę, kad nutarimus, kuriuos tvirtina ar kuriems reikia teisėjo sutikimo, galima skųsti tik aukštesniam teismui. Įsigaliojus naujam Kodeksui prokuroro sprendimus, patvirtintus ikiteisminio tyrimo teisėjo, reikėtų skųsti apylinkės teismo pirmininkui.

Be apskundimo reglamentavimo netikslumų, gali kilti ir grynai praktinių problemų: ketvirtadalyje analizuotų bylų, nutrauktų pritaikius BPK 9<sup>1</sup> straipsnį, sprendimo apskundimo tvarka apskritai nebuvo išaiškinta. Tačiau praktika rodo, kad apskundimo teise pasinaudoja nedaug ją turinčiųjų: analizuotose bylose nebuvo apskųstas nė vienas nutarimas nutraukti baudžiamąją bylą pagal BPK 9<sup>1</sup> straipsnį.

Kai kurių šalių įstatymai numato *kaltininkui galimybę gauti teisininko konsultaciją* prieš jam pareiškiant savo valią dėl priimamo diskrecinio sprendimo. Prancūzijoje siekiant, kad būtų užtikrintos proceso dalyvių teisės, prokurorai įpareigoti pranešti kaltininkams, sutikusiems dalyvauti mediacijoje, apie jų teisę turėti gynėją (neturintiems lėšų – apie teisę turėti nemokamą gynėją) [8, p. 150]. Tokią pačią teisę diskrecinėje procedūroje pripažino ir Anglijos teismų praktika [25, p. 104].

Lietuvos BPK, suteikdamas teisę nukentėjusiajam ir kaltinamajam turėti savo atstovus, o kaltinamajam (įtariamajam) ir gynėją, nedraudžia šiems proceso dalyviams dalyvauti ir diskrecinėje procedūroje. Iš analizuotų baudžiamųjų bylų, kurios buvo nutrauktos susitaikius nukentėjusiajam ir kaltininkui, dokumentų matyti, kad 39 proc. nepilnamečių kaltinamųjų (įtariamųjų) ir 77 proc. nepilnamečių nukentėjusiųjų turėjo įstatyme numatytus atstovus (tėvus), ir jie buvo aktyvūs susitaikymo procedūroje: pareikšdavo savo nuomonę dėl proceso eigos [26], pasirašydavo „susitaikymo protokolus“, kaltininkų atstovai praktiškai atlygindavo žalą [27]. Kitokia situacija gynėjų atveju. 52 proc. kaltininkų turėjo gynėjus byloje, tačiau tik 2 gynėjai (iš 60) dalyvavo susitaikymo procese, tiksliau tariant, pasirašė „susitaikymo protokolą“ [28]. Bylos dokumentai, aišku, nerodo advokatų konsultacijų bei patarimų savo ginamiesiems, tačiau jų dalyvavimas pačioje procedūroje tikrai nepakenktų ginamiesiems. Gynėjas turėtų užtikrinti, kad byla nebūtų nutraukiama diskreciniais pagrindais nesant pakankamai įrodymų bylai nagrinėti teisme, padėtų suvokti procedūros pranašumus bei trūkumus. Nepagrįsto arba neteisėto bylos nutraukimo atveju advokatas turėtų siekti panaikinti tokį sprendimą.

Apibendrinę įvairių šalių įstatymų nuostatas darytume išvadą, kad siekiant užtikrinti diskrecinės procedūros teisingumą nukentėjusiajam dėl nusikaltimo ir nusikaltimą padariusiam asmeniui suteiktinos *trys pagrindinės teisės: teisė žinoti apie potencialų sprendimą, teisė sutikti su juo, teisė apskųsti sprendimą*. Jie taip pat turi *teisę pasikonsultuoti su teisininku*.

## 2. Visuomenės kontrolė

Antra, atitinkamų veiksmų kai kuriose šalyse gali imtis bet kuris asmuo. Nors Anglijoje 1985 m. buvo sukurta *Crown Prosecution Service* (Karališkoji persekiojimo tarnyba), piliečiams išliko baudžiamąjo persekiojimo iniciatyvos teisė tais atvejais, kai valdžios įstaigos nieko nedarė. JAV piliečiai taip pat gali įteikti teisėjui prašymą (*Writ of mandamus*) įpareigoti prokuratūrą imtis tyrimo. Tačiau teisėjai retai šiuos prašymus patenkina [11, p. 452]. Olandijos BPK 12 straipsnyje numatyta, kad suinteresuotas asmuo (dažniausiai nusikaltimo auka, tačiau nebūtinai ji) gali kreiptis į apeliacinį teismą prašydama panaikinti prokuratūros

sprendimą nevykdyti baudžiamojo persekiojimo. Teismo sprendimai tokiose bylose turi įtakos ir bendrajai prokuratūros praktikai [19, p. 206].

Prokurorų diskrecinė valdžia gali būti kontroliuojama ir visuomenės. Taip yra Japonijoje. Po karo čia buvo rimtai imtasi prokurorų diskrecijos kontrolės sistemos kūrimo. Šalyje veikia toks visuomenės dalyvavimo vykdant teisingumą institutas kaip Prokuratūros veiklos tyrimo komisijos (*Prosecution Review Board*). Įstatymo (*Law of the prosecution Review. No. 147. 1948.*) [13, p. 92] 1 straipsnyje teigiama, kad komisijų tikslas – išreikšti tautos valią ir užtikrinti teisingumą naudojant teisę pradėti baudžiamąjį persekiojimą. Komisijoms, kurios dirba prie rajonų teismų (tai antra Japonijos teismų grandis), keliami du uždaviniai. Visų pirma jos nagrinėja baudžiamojo persekiojimo atsisakymo teisingumą. Komisijų įgaliojimai – ištirti prokuroro sprendimą *post factum*, tai reiškia, kad jos negali lemti prokuroro sprendimo. Antra, komisijos teikia rekomendacijas dėl prokuratūros darbo gerinimo.

Į 11 asmenų komisiją su prašymu patikrinti atsisakymą pradėti baudžiamąjį persekiojimą gali kreiptis nukentėjęsysis arba pareiškėjas dėl nusikaltimo. Komisija taip pat turi teisę pati patikrinti prokurorų sprendimus atsisakyti baudžiamojo persekiojimo. Per metus jos išnagrinėja maždaug 2000 skundų. Po komisijos posėdžio, kurio metu išsiaiškinami faktai (apklausiamas asmuo, padavęs skundą, kviečiami ekspertai, perskaitomi dokumentai), priimamas vienas iš sprendimų: 1) nepersekiojimas baudžiamąja tvarka buvo teisėtas; 2) nepersekiojimas buvo neteisėtas; 3) teisėtas būtų baudžiamasis persekiojimas. Jei priimamas sprendimas „nepersekiojimas neteisėtas“, prokuroras iš naujo turi įvertinti bylos aplinkybes ir priimti sprendimą, o jei komisija nusprendė, kad „persekiojimas yra teisėtas“, prokuroras turi pradėti baudžiamąjį persekiojimą. Komisijos rezoliucija siunčiama aukštesnės instancijos prokurorui bei prokurorų atestacinei komisijai. Aukštesnės instancijos prokuroras paveda ištirti aplinkybes kitam, labiau patyrusiam prokurorui, ir gavęs jo ataskaitą priima galutinį sprendimą dėl baudžiamojo persekiojimo pradėjimo.

Nepaisant to, kad komisijos rezoliucija prokurorui yra neprivaloma, piliečiai, dalyvavę komisijų darbe, buvo įsitikinę, kad jos būtinos. Be prokurorų visuomeninės kontrolės, jos atlieka didelį darbą formuodamos teisinę sąmonę bei aktyvią pilietinę poziciją [13, p. 91–92].

Lietuvai praktiškai nebūdingas platesnis visuomenės dalyvavimas pradedant baudžiamąjį procesą. Trečiojo asmens iniciatyvos teisės pradėti procesą kaip bendrosios teisės šalyse, taip pat bendruomenės institucijos, kontroliuojančios justicijos institucijas, Lietuvoje nėra ir artimiausiu laiku vargu ar bus.

### 3. Vidaus kontrolė

Prokuratūros nepaslankumą dar gali įveikti vadovaujančios institucijos. Siekiant užtikrinti diskrecinio baudžiamojo persekiojimo praktikos vienodumą ir lygybę prieš įstatymą būtina, jog būtų:

- 1) aiškios bendros baudžiamosios politikos kryptys;
- 2) aiški hierarchinė sistema, kuri derėtų su prokuroro nepriklausomumu;
- 3) adaptuoti kriterijai, lemiantys sprendimus konkrečiose bylose [17, p. 38].

Šiuos klausimus turi išspręsti visų pirma įstatymų leidžiamoji valdžia ir, antra, aukštesnės prokuratūros instancijos, kurios turi teisę leisti norminius aktus. Įstatymų leidžiamosios valdžios priimami įstatymai, reglamentuojantys prokurorų veiklą, vykdomosios valdžios leidžiamos bendros direktyvos, kurios atlieka „bendrosios kontrolės“ vaidmenį, yra priimtinos demokratinėse valstybėse ir negali turėti įtakos konkrečių bylų tyrimui [8, p. 155–158; 29, p. 96].

Kitas dalykas, kad kuriuose įstatymuose numatyta ir institucijų, prie kurių veikia prokuratūra, teisė lemti konkrečius prokurorų sprendimus. Prancūzijos Teisingumo ministerija gali nurodyti Generaliniam prokurorui įsakyti Respublikos prokurorui imtis baudžiamojo persekiojimo veiksmų (BPK 36 str.). Belgijoje generalinis prokuroras savo nuožiūra arba teisingumo ministro paliepimu gali įpareigoti prokurorus tęsti bylą (Baudžiamojo tyrimo kodekso 274 str.). Tai vadinama „pozityviu nurodymu“ (*positive instruction*) [9, p. 18]. Olandijoje teisingumo ministerijos nurodymu gali būti išnagrinėti prokuratūros sprendimai [21, p. 272]. Tokia kai kurių vadovaujančių institucijų teisė *ex officio* iš naujo išnagrinėti prokurorų sprendimus vertinama nevienareikšmiškai. Prokuratūra yra hierarchiškos struktūros institucija, ir pavaldūs prokurorai privalo vykdyti aukštesnių pagal rangą pareigūnų nurodymus, kita vertus, vadovaujantys pareigūnai dažnai yra politinio pasitikėjimo pareigūnai, pavyzdžiui, teisingumo ministras, dėl to baiminamasi politinio spaudimo. Reikia pabrėžti, kad šiems pareigūnams nesuteikta teisė reikalauti nutraukti baudžiamąjį persekiojimą, jie gali inicijuoti tik jo pradėjimą [9, p. 22; 29, p. 115].

JAV sudėtingiausiose bylose egzistuoja originali institucija *Independent Counsel* (nepriklausomas prokuroras), kurį skiria Generalinis Atornėjus, jei kyla įtarimų, kad kuris nors iš aukščiausiųjų valstybės pareigūnų (Prezidentas, viceprezidentas ir pan.) pažeidė įstatymą. Jis perima tyrimą, nurodo iškelti baudžiamąją bylą ir tyrimo metu reguliariai pateikia ataskaitas Kongresui. Ši sistema numatyta tam, kad nebūtų užgniauziamos politinės bylos [9, p. 452].

### 4. Teismo kontrolė

Ketvirta galima procesinė garantija – tai *teisėjo arba teismo dalyvavimas* diskrecinėje procedūroje. Jis galimas keliomis pagrindinėmis formomis: *skundų nagrinėjimu* bei *tiesioginiu dalyvavimu priimant diskrecinį sprendimą* (sutikti su sprendimu, patvirtinti jį ir pan.)

1995 m. Karaliaus teismas (*Crown court*) Anglijoje priėmė nepilnamečio, kuriam buvo paskirtas įspėjimas, tėvų skundą. Skundo esmė buvo ta, kad policija, skirdama įspėjimą, neišaiškino tėvams šios priemonės juridinių padarinių ir nesudarė galimybių pasikonsultuoti su advokatu. Teismas, priimdamas nagrinėti tokį skundą, sukūrė svarbų precedentą: oficialus įspėjimas gali būti teismo kontrolės objektas. Anksčiau buvo laikoma, kad tai paprastas atsisakymas vykdyti baudžiamąjį persekiojimą, ir jo visada pageidauja „tik“ perspėjamas asmuo, o dabar teismo valdžia pripažino, kad ši priemonė yra valstybės įgaliotų institucijų sprendimas, susijęs su asmenų teisėmis ir interesais. Tokiu būdu tik teismo kontrolė skundų sprendimo forma gali garantuoti jų apsaugą [25, p. 104–108]. Šiuo metu nuo nusikaltimo nukentėjęs asmuo ir kaltininkas dažniausiai gali apskųsti diskrecinius sprendimus.

Kitas teisminės kontrolės būdas yra tiesioginis teisėjo „dalyvavimas“ nutraukiant baudžiamąjį persekiojimą (nepradedant jo). Bendrosios teisės šalyse (Anglijoje, Velse, JAV), Japonijoje, Korėjoje iki teismo prokuroras savarankiškai priima sprendimus [29, p. 99]. Tei-



sėjo sutikimas (patvirtinimas) kaip viena iš kontrolės formų labiau paplitęs šalyse, kuriose vyrauja legalumo principas. Vokietijos BPK 153 a straipsnis nustato, kad prokuroras, nutraukdamas baudžiamąją bylą, turi gauti teisėjo sutikimą. Kaip teigiama, nepaisant to, kad prokuratūra turi diskrecijos teisę atsisakyti persekiojimo, teismas privalo patvirtinti kiekvieną tokį sprendimą [30, p. 246].

Galiojantys Lietuvos įstatymai taip pat numato, kad turi būti teisėjo sutikimas norint nutraukti bylą diskreciniais pagrindais (BPK 9<sup>1</sup>, 9<sup>2</sup> str.). Naujame Baudžiamojo proceso kodekse numatyta, kad prokuroro sprendimus tvirtins ikiteisminio tyrimo teisėjas savo sprendimu (BPK 214, 217 str.).

Išskirtinė, tačiau mums visai suprantama procedūra užfiksuota galiojančio Rusijos Federacijos BPK 25, 26, 28 straipsniuose. Jie numato, kad baudžiamąjį persekiojimą gali nutraukti teismas, prokuroras ir tardytojas bei kvotėjas, gavę prokuroro sutikimą.

Nepaisant įvairių „koreguojančių“ mechanizmų prokurorų diskrecijos kontrolės problema lieka aktuali ir intensyviai svarstoma įvairiose šalyse. Štai Prancūzijoje net buvo sukurta speciali komisija, turėjusi ištirti diskrecijos problemas ir pasiūlyti sprendimų [8, p. 155–158].

## Išvados

Diskrecinė prokuroro (kaltintojo) valdžia vykdamas baudžiamąjį persekiojimą – tai įstatymo numatytiems valstybės institucijoms ar jų pareigūnams suteikta teisė tam tikromis sąlygomis savo nuožiūra nepradėti arba nutraukti ikiteisminį tyrimą. Laisva nuožiūra suprantama ne kaip savivalė, o kaip laisvė įvertinus jau minėtus kriterijus rinktis taisyklėmis reglamentuoto elgesio variantą.

Efektyvią prokuroro laisvos nuožiūros kontrolę užtikrina tokios kontrolės formos: 1) proceso dalyvių galimybės daryti įtaką diskreciniams pareigūnų sprendimams; 2) kitų asmenų arba visuomenės organizacijų teisės kontroliuojant prokuroro veiklą; 3) vidaus kontrolė; 4) teismo kontrolė.

Siekiant užtikrinti diskrecinės procedūros teisingumą nukentėjusiajam dėl padaryto nusikaltimo ir įtariamam asmeniui suteiktinos šios pagrindinės teisės: teisė žinoti apie potencialų sprendimą, teisė sutikti (nesutikti) su juo, teisė apskųsti sprendimą, galimybė pasikonsultuoti su teisininku. Jos turėtų būti numatytos įstatyme.

Siekiant užtikrinti diskrecinio baudžiamojo persekiojimo praktikos vienodumą, taip pat asmenų lygybę prieš įstatymą, būtina, jog būtų: 1) aiškios bendros baudžiamosios politikos kryptys; 2) aiški hierarchinė sistema, kuri derėtų su prokuroro nepriklausomumu; 3) adaptuoti kriterijai, lemiantys sprendimus konkrečiose bylose.

Teisėjo ar teismo dalyvavimas diskrecinėje procedūroje galimas tokiomis pagrindinėmis formomis: 1) skundų nagrinėjimu bei 2) tiesioginiu dalyvavimu priimanč diskrecinį sprendimą.

Naujuose Baudžiamajame kodekse ir Baudžiamojo proceso kodekse numatytos pakankamos diskrecinių sprendimų kontrolės prielaidos.



## LITERATŪRA

1. **Laurinavičius A.** Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos // Jurisprudencija. 1998. T. 9 (1).
2. **Laurinavičius A.** Policijos administravimas užtikrinant visuomenės saugumą. Mokymo metodinis leidinys. – Vilnius, 2000.
3. **Tarptautinis** žodžių žodynas. – Vilnius, 1985.
4. **Pound R.** Intriduction to the Philosophy of Law. Yale University press. 1954 // cituota pagal **Laurinavičius A.** Tarnybinė teisė ir policijos tarnybinės teisės kūrimo Lietuvoje problemos. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (6F).
5. **Recommendation R (85) 11** on the position of the victim in the framework of criminal procedure.
6. **Recommendation R (87) 18** concerning the simplification of criminal justice.
7. **Муравьев Н. В.** Прокурорский надзор. – Москва, 1889.
8. **Elliott C., Vernon C.** French legal system. – Gr. Britain, 2000.
9. **Frencken E.** Competences and obligations of prosecutors // The training of judges and prosecutors in matters relating to their profesional obligations and ethics. Strasbourg. 13-15 May, 1996. Council of Europe Publishing.
10. **Гуценко К. Ф., Головки Л. В., Филимонов Б. А.** Уголовный процесс западных государств. – Москва, 2001.
11. **Pradel J.** Lyginamoji baudžiamoji teisė. – Vilnius, 2001.
12. **Tiberg H., Sterzel F., Cronkult P.** Swedish law. A survey. – Stockholm, 1994.
13. **Hiroshi Oda** Japanese Law. – London, Dublin, Edinburg, 1992.
14. **Foster N. G.** German Law and legal system. – London, 1993.
15. **New Directions from the Field: Victims' Rights and Services for the 21 st. Century.** US Department of Justice. USA. 2000.
16. **Malsch M., Carrière R.** Victims' wishes for compensation: the immaterial aspect // Journal of Criminal Justice. 1999. Vol. 27. No. 3.
17. **Robert M. M.** The role and status of public prosecution services in Europe: major problems and the Council of Europe draft recommendation // What public prosecution in Europe in the 21<sup>st</sup> century. Strausbourg, 22-24 May 2000. Council of Europe publishing. 2000.
18. **Максудов Р., Флямер Л., Грасенькова А.** Институт примирения в уголовном процессе. Необходимость и условия развития // Уголовное право. 1998. No. 1.
19. **Hans de Doelder.** The Public Prosecution Service in the Netherlands // European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice. 2000. No. 3.
20. **Калугин А. Г.** Освобождение от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям в стадии предварительного расследования и презумпция невиновности // Актуальные проблемы досудебного производства по уголовным делам. – Москва, 1999.
21. **Сварт А. Х. Дж.** Общие принципы уголовного процесса // Правовая система Нидерландов. – Москва, 1998.
22. **Lietuvos** Aukščiausiojo Teismo atsakymas į Vilniaus apygardos teismo paklausimą. 2000 03 29. Nr. 01–11–73.
23. **Lietuvos** Aukščiausiojo Teismo informacinis biuletenis // Teismų praktika. 1999. Nr. 11.
24. **Vilniaus** miesto apylinkės prokuratūros pranešimas AB „Lietuvos draudimui“. 2000 02 09. Nr. 08–14–338.
25. **Ewans R.** Challenging a police caution using judicial review // The criminal law review. 1996. No. 2.
26. **Baudžiamoji** byla Nr. 40–1–184–2000. Tardymo skyrius prie Šiaulių m. VPK.
27. **Baudžiamoji** byla Nr. 23–1–121–01. Tardymo skyrius prie Kauno m. Panemunės PK. Arch. Nr. 2/16018.
28. **Baudžiamoji** byla Nr. 10–2–254–00. Tardymo skyrius prie Vilniaus 3 PK. Arch. Nr. 2/14334; **Baudžiamoji** byla Nr. 22–1–816–00. Tardymo skyrius prie Kauno Centro PK. Arch. Nr. 2/15839.
29. **Ambos K.** The status, Role and Accountability of the prosecutor // European journal of crime, criminal law and criminal justice. 2000. No. 2.
30. **Albrecht H.–J.** Criminal Prosecution: Developments Trends and open Qustions in the Federal Republic of Germany // European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice. 2000. No. 3.



## **Control of Discretionary Prosecution**

**Dr. Rima Ažubalytė**

*Law University of Lithuania*

### **SUMMARY**

*This article analyses mechanisms to control discretionary prosecution. Discretion without supervision and control may lead to arbitrary decisions. Therefore, the legal system has to implement possibilities for supervision and control of individual prosecutorial decisions and the use of discretionary prosecutorial power by the prosecution service at large.*

*We analyse various possibilities for supervision and control of discretionary power: 1. the rights and possibilities of the victim and the offender to influence prosecutorial decisions; 2. community influence; 3. effective hierarchical structure and internal control; 4. judicial control.*

*Victim and defendant must be informed of the decision to dispose the case in an alternative way and agree (or object) with the chosen modality. Victims and defendants may be given the right to appeal against prosecutorial decision to the superior prosecutor or the court. Many countries also provide the victim with the right to lodge complaint to the court which can examine the prosecutorial discretionary decision, and which may order the initiation of a prosecution if it finds the decision inappropriate.*

*In the majority of the countries the prosecution service is internally organised in a hierarchical way. The rationale of this subordination was made to supervise discretionary power of prosecution service when making prosecutorial decisions.*

*In a number of states the Minister of Justice is the head of the prosecution service. In this capacity he can issue written circulars and guidelines or directives instructing the prosecution service to pursue the prosecution policy as determined by Government. He can also give individual instructions. It means that Ministry of Justice can, by virtue of the code of criminal procedure, order that certain cases must be prosecuted (positive directions). Nevertheless, the majority of theorists believe that the Minister's power to give general instructions on the one hand and to order the bringing of charges on the other, should never extend to a right of negative instruction. The Minister of Justice would not have the right to oppose or suspend the prosecution.*

*The prosecutor is also controlled by the court system. The common law system is characterized by the almost unlimited discretion of the prosecutor to initiate or stop the proceedings during the pre-trial phase. The decisions to stop proceedings does not require the approval of a judge if the trial has not yet started. In other countries the prosecutor is required to obtain the consent of a judge before he can drop a prosecution.*

*As was already written, the victim and the defendant have the right to appeal discretionary decision to the court and it is another way of judicial control.*

