

პროკურორებისა და საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართება ორ ანგლო-ამერიკული სამართლის ქვეყანაში: ამერიკის შეერთებული შტატები, ინგლისი და უელსი

რიჩარდ ვოგლერი

შედარებითი სისხლის მართლმსაჯულებისა და სისხლის სამართლის
კანონმდებლობის პროფესორი
სასექსის უნივერსიტეტი,
ფალმერი, ინგლისი

2017 წლის დეკემბერი



წინამდებარე კვლევა გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორის მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

კვლევის ავტორი: რიჩარდ ვოგლერი

თარჯიმანი (ინგლისურიდან ქართულ ენაზე): მარიამ ბეგაძე

დამკავალონებელი: თორნიკე ლორთქიფანიძე

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

მისამართი: ი. აბაშიძის 12 ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 2 23 37 06

www.emc.org.ge

humanrightsemc@gmail.com

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) წერილობითი ნებართვის გარეშე.

სარჩევი

1. შესავალი	4
2. პროკურატურის როლი საგამოძიებო საქმიანობისას ამერიკის შეერთებულ შტატებში	7
2.1. ფედერალური პროკურორების ინსტიტუციური ადგილი და როლი.....	11
2.2. ფედერალური პროკურორების და ფედერალური საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართება.....	12
2.3. ოლქის პროკურორების ინსტიტუციური ადგილი და როლი შტატების დონეზე	14
2.4. ოლქის პროკურორებისა და პოლიციის ურთიერთმიმართება	15
3. პროკურორის როლი საგამოძიებო საქმიანობის დროს ინგლისსა და უელსში	18
3.1. სამეფო ბრალდების სამსახურის ინსტიტუციური ადგილი და როლი	21
3.2. სამეფო ბრალდების სამსახურისა და პოლიციის ურთიერთმიმართება	23
4. დასკვნა	29
5. დანართი. პასუხები კონკრეტულ კითხვებზე	30
6. გამოყენებული წყაროები.....	31

1. შესავალი

წინამდებარე მოკლე კვლევის მიზანია, გააანალიზოს საპროკურორო და საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართება საერთო სამართლის ორ ქვეყანაში, იმისთვის, რომ წარმოდგენილ იქნეს შედარებით სამართლებრივი კონტექსტი საქართველოში ამ სფეროში არსებული ბოლოდროინდელი ტენდენციების გასაანალიზებლად. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა ამ ორგანოების ავტონომიის და დამოუკიდებლობის დონეს, პირველ რიგში მთავრობისგან, ხოლო შემდგომში ერთმანეთისგან. დოკუმენტში გაანალიზებულია სისხლის სამართლის პროცესის წარმართვის უფლებამოსილებების, საგამოძიებო ორგანოდან საპროკურორო ორგანოებზე გადასვლის ეტაპი და პროცედურები. ამ მიზნით, გასაანალიზებლად შეირჩა ამერიკის შეერთებული შტატების, ინგლისისა და უელსის იურისდიქციები.

ეს არჩევანი განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში შეჭიბრებითი საპროცესო მოდელის არსებობის ყველაზე დიდი გამოცდილება არსებობს. სწორედ აღნიშნული მოდელის სამართალწარმოება დაინერგა საქართველოში 2009 წლის შემდგომ, შესაბამისად, ამ ქვეყნების გამოცდილება პოტენციურად ქართულ მოდელსაც მიესადაგება. შეჭიბრებითობა, თავის მხრივ, საკმაოდ რთული ცნებაა¹ და აღნიშნული პრინციპისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მხარის მიერ მტკიცებულებების შეგროვების პროცესი. შესაბამისად, პოლიციისა და პროკურატურის როლი და მათი დამოუკიდებლობა კონტინენტური ევროპის სამართლის ქვეყნებთან შედარებით კიდევ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს. კონტინენტური სამართლის სისტემაში მტკიცებულებების მოპოვება და მისი სასამართლოში წარდგენა ერთობლივი საქმიანობაა² და შესაბამისად, სხვადასხვა ორგანოების კომპეტენციებს შორის გამყოფი ხაზის გავლება ნაკლებად მნიშვნელოვანია. შედეგად, საპროკურორო ორგანოები აქ საგამოძიებო საქმიანობას ხელმძღვანელობენ. როგორც ელსნერი და ლუისი წერენ:

„თითქმის ყველა შესწავლილ კონტინენტური სამართლის სისტემაში [პროკურატურა] ტრადიციულად განიხილება საგამოძიებო ეტაპის ძირითად წარმმართველად. იმის მიუხედავად, რომ როგორც პროკურატურა, ასევე პოლიცია ორგანიზაციულად დამოუკიდებელი ინსტიტუტები არიან და სხვადასხვა სამინისტროს წინაშე არიან ანგარიშვალდებული, პოლიცია საგამოძიებო ფუნქციებთან მიმართებით პირდაპირ პასუხისმგებელია პროკურატურის წინაშე.“³

1 LANGER, M. (2013). The Long Shadow of the Adversarial and Inquisitorial Categories. M. D. Dubber and T. Hörnle. The Oxford Handbook of Criminal Law. Oxford, Oxford University Press: 887-912.

2 GRANDE, E. (2016). Rumba Justice and the Spanish Jury Trial. J. E. Ross and S. C. Thaman. Comparative Criminal Procedure. Oxford, Edward Elgar: 365-394.

3 ELSNER, B., LEWIS, C., et al. (2008). Police Prosecution Service Relationship Within Criminal Investigation. 14(2-3) European Journal on Criminal Policy and Research, pp.203-224., p.204.

ფოიგტი და ვულფი ასევე მიუთითებენ, რომ ანგლო-ამერიკული სამართლის ქვეყნებში, კონტინენტური სამართლის ქვეყნებისგან განსხვავებით, პროკურორების დამოუკიდებლობის უფრო მყარი გარანტიები არსებობს.⁴

ამ კვლევაში განვითარებულია მოსაზრება, რომ უფლების დაცვაზე ორიენტირებული და ეფექტიანი სისხლის სამართლის პროცესი, ყველაზე კარგად მიიღწევა პროცესის სხვადასხვა მონაწილის როლების მკაფიო გამიჯვნით და განსხვავებით. აღნიშნულის გამიჯვნის საჭიროება კი განსაკუთრებით შეჭიბვებით პროცესში დგას. სხვა სიტყვებით, გამომძიებლებმა უნდა გამოიძიონ და პროკურორებმა უნდა განახორციელონ დევნა და მათ შორის აუცილებელი არ არის, რომელიმე სუბიექტი მეორეს ექვემდებარებოდეს. აქედან გამომდინარე, ეს კვლევა ყურადღებას გაამახვილებს ინსტიტუციურ მახასიათებლებზე, რომლებიც უზრუნველყოფს ამ ორგანოების დამოუკიდებლობასა და ავტონომიას სამიზნე ქვეყნებში.

პირველი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ორგანოების კომპეტენციებს შორის გამიჯვნის მიღწევისას არის სპეციალური ცოდნა/პროფესიონალიზმი⁵, მეორეა ინსტიტუციური და ბიუროკრატიული ხელშეუხებლობა. სიმონი საუბრობს „პოსტიბიუროკრატიულ“ მოდელზე, რათა მოხდეს საპროკურორო დისკრეციის გაკონტროლება. მისი აზრით, ეს შესაძლოა, დაკავშირებული იყოს გამჭვირვალობასთან, სამართლიანობასა და დაინტერესებული პირების მიერ დემოკრატიული კონტროლის სხვა ფორმებთან.⁶ აქედან გამომდინარე, პროკურორებისა და გამომძიებლების საქმიანობის ურთიერთმიმართების შესწავლა ამერიკის შეერთებულ შტატებში განსაკუთრებით რელევანტურია, რადგან მხოლოდ აქ, სხვა ქვეყნებს შორის, პირდაპირი დემოკრატიული არჩევნები დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის არსებითი გარანტიაა. ოლქის პროკურორი არის, როგორც ამას კრესი უწოდებს, „გამორჩეული და ამერიკისთვის დამახასიათებელი უნიკალური მოვლენა“⁷ და შედეგად, როგორც ამას გამოკვეთს, „ვერც ერთი ევროპელი პროკურორი ... ვერ შეედრება ამერიკელ პროკურორებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებისა და სისხლის სამართლის პოლიტიკაზე მათი გავლენის კუთხით“.⁸ მკვლევრები იქვე დასძენენ, რომ ასეთი ტიპის პირდაპირ დემოკრატიას შეუძლია, სასჯელის სიმძიმის შესახებ პოპულისტურ ტენდენციებს შეუწყოს ხელი.⁹ თუმცა სხვა ქვეყნებმაც, მათ შორის

4 VOIGT, S. & WULF, A. (2017). What Makes Prosecutors Independent? Analysing the Institutional Determinants of Prosecutorial Independence. *Journal of Institutional Economics*, pp.1-22., p.17.

5 HOLDAWAY, S. (2017). The Re-professionalization of the Police in England and Wales. 17(5) *Criminology & Criminal Justice*, pp.588-604.

6 SIMON, W. H. (2017). The Organization of Prosecutorial Discretion. D. A. Sklansky and M. Langer. *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*. Cambridge, Cambridge University Press: 175-194.

7 cited in MA, Y. (2008). Exploring the Origins of Public Prosecution. 18(2) *International Criminal Justice Review*, pp.190-211., p.191.

8 Ibid., p.208.

9 SIMON, J. (2017). Beyond Tough on Crime: Towards a Better Politics of Prosecution. D. A. Sklansky and M. Langer. *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*. Cambridge, Cambridge University Press: 250-275., p.253.

ინგლისმა და უელსმა, 2012 წელს დაიწვეს დემოკრატიული მონაწილეობის შედარებით შეზღუდული ფორმების ექსპერიმენტის სახით დანერგვა.

საგამოძიებო სამართალს აქვს განსაკუთრებით გრძელი და გამორჩეული შედარებითი კვლევის ისტორია, რაც ვერ ითქმის პროკურატურის,¹⁰ მით უფრო ამ ორის (პროკურორის და გამომძიებლის) ურთიერთმიმართების კვლევაზე. ეს უცნაურია, რადგან ბოლო წლებში მთელი მსოფლიოს მასშტაბით სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ყველა სისტემაში შეინიშნება საპროკურორო უფლებამოსილებების მკვეთრი ზრდა და მათი საგამოძიებო ორგანოებთან მიმართების ცვლილება.¹¹ ვითარება ნელ-ნელა იცვლება ვოტერსის 2009 წლის მონუმენტური ცხრა ქვეყნის შედარებითი ნაშრომით¹² და 2006 წლის ჯელე & ვეიდის¹³, 2012 წლის ლუნა & ვეიდის¹⁴ და 2017 წლის ლანგერ & სკლანსკის¹⁵ მნიშვნელოვანი ბოლო ნაშრომებით. ამ შემთხვევაში, ამ კვლევის მიზანია, წვლილი შეიტანოს არსებულ აკადემიურ ლიტერატურაში საგამოძიებო/საპროკურორო საქმიანობის ურთიერთმიმართებაზე განსაკუთრებული ფოკუსით ორ საკვლევ ქვეყანაში.

10 VOIGT & WULF, op cit.

11 JEHLE, J.-M. & WADE, M. (2006). Preface. J.-M. Jehle and M. Wade. *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*. Berlin, Springer: v–vi, WEIGEND, T. (2012). *A Judge by Another Name? Comparative Perspectives on the Role of the Public Prosecutor*. E. W. M. Luna and A. Bojańczyk. *The Prosecutor in Transnational Perspective*. Oxford, Oxford University Press: 377–391., pp.283-9.

12 WATERS, T. (2008). *Overview: Design and Reform of Public Prosecution Services*. O. S. Foundation. *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research*. Sofia, Open Society: 19-82.

13 JEHLE, J. M. & WADE, M. (2006). *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: the Rise of Prosecutorial Power Across Europe*. Gottingen, Springer Verlag.

14 LUNA, E., WADE, M., et al. (2012). *The Prosecutor in Transnational Perspective*. New York, Oxford University Press.

15 LANGER, B. M. & SKLANSKY, D. A. (2017). *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*. Cambridge, Cambridge University Press.

2. პროკურატურის როლი საგამოძიებო

საქმიანობისას ამერიკის შეერთებულ შტატებში

ამერიკის შეერთებულ შტატებში საპროკურორო/საგამოძიებო უფლებამოსილებების ურთიერთმიმართება ფედერალური კონსტიტუციის კონტექსტში უნდა გაანალიზდეს, რომლის თანახმად, მიმდინარე საპროკურორო და საგამოძიებო ფუნქციების დიდი ნაწილი შტატებს აქვს გადაცემული. შტატების და ფედერაციის დონეზე საპროკურორო ფუნქციის ორი ძალიან განსხვავებული ცნება თანაარსებობს: თუ ფედერალურ დონეზე პროკურატურისა და საგამოძიებო ორგანოების ხელმძღვანელებს ნიშნავს პრეზიდენტი, შტატის დონეზე, ამ ორი ორგანოს ხელმძღვანელები (ან ზედამხედველები) პირდაპირი წესით აირჩევიან თითქმის ყველა შემთხვევაში. ფედერალურ მთავრობას თავად ძალიან შეზღუდული საგამოძიებო და საპროკურორო უფლებამოსილებები აქვს, რაც უკავშირდება ფედერალური დანაშაულების ძალიან ვიწრო სფეროს, მაშინ, როდესაც შტატებს ფართო საპროკურორო და საგამოძიებო უფლებამოსილებები აქვთ სხვა ყველა დანაშაულზე.

50 შტატიდან თითოეულს საკუთარი სისხლის მატერიალური და საპროცესო კანონმდებლობა აქვს, რომლებიც არეგულირებენ პროკურატურისა და საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართებას. თუმცა, რაც ყველა მათგანს აერთიანებს, არის პოლიციის მიერ გამოძიების და პროკურორების მიერ სასამართლოში სისხლის სამართლის პროცესის დაწყებისა და განხორციელების როლების მკაცრად გამიჯვნის პრინციპი. ტრადიციულად, პოლიცია გამოძიებას აწარმოებს საკუთარი ინიციატივით, რაიმე ფორმის პროცედურული ზედამხედველობის გარეშე, სანამ პროკურორები ჩაერთვებიან, რათა დაადგინონ, არის თუ არა შეგროვებული მტკიცებულება სისხლის სამართლებრივი დევნის დასაწყებად საკმარისი.

იმის მიუხედავად, რომ უკანასკნელი მიდგომა დღესაც ძალაშია, ბოლო წლებში კონკრეტულ საქმეებში გამოძიების ეტაპზე პროკურორების მონაწილეობის მზარდი ტენდენცია შეინიშნება. ეს ყოველთვის ხდებოდა განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როდესაც გამოძიებას აწარმოებს ნაფიც მსაჯულთა დიდი ჟიური, თუმცა უფრო ხშირად საპროკურორო ზედამხედველობა ან დახმარება გამოიყენება ორგანიზებული დანაშაულის, პოლიტიკური კორუფციის, კორპორაციული და ფინანსური თაღლითობის, ფულის გათეთრების, გარემოს წინააღმდეგ ან სხვა მარეგულირებელი დანაშაულების, ასევე ტერორიზმის საქმეებზე.¹⁶ კანონმდებლობა, რომლებიც ისეთ საკითხებს არეგულირებს როგორც-ცაა ჩხრეკა და ამოღება, დაცვის უფლება, ელექტრონული მეთვალყურეობა, იმუნიტეტი, ფარული აგენტების მონაწილეობით ჩატარებული ღონისძიებები, გარკვეულწილად

16 AMERICAN BAR ASSOCIATION (2013). ABA Standards for Criminal Justice (Third Edition). Prosecutorial Investigations. Washington, American Bar Association., p.1

აუცილებელს ხდის პროკურორის ჩართულობასა და დახმარებას. 2008 წელს მიღებული ამერიკის ადვოკატთა ასოციაციის დოკუმენტის „საპროკურორო გამოძიების სტანდარტების“ თანახმად, პროკურორების ეს საგამოძიებო ფუნქცია რამდენიმე მიმართულებით არის დადებითი შედეგის მომტანი, მათ შორის, ასეთ პირობებში იზრდება ალბათობა, რომ „გამოძიება ინარჩუნება მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, რაც მოპოვებული მტკიცებულებების დასაშვებობის გარანტიაა“.¹⁷

ამის მიუხედავად, ეს დებულებები უნდა იქნეს განხილული როგორც გამონაკლისი გამოძიების პროკურორისგან დამოუკიდებლობის ზოგადი წესიდან. პარადოქსია, თუმცა მიმდინარე გამოძიების ზედამხედველობის უფლებამოსილებების გარეშე, ამერიკაში პროკურორებს, ალბათ, უფრო მეტი გავლენაც კი აქვთ ინდივიდუალურად სისხლის სამართლის პროცესის წარმართვაზე, ვიდრე მათ კოლეგებს სხვა იურისდიქციებში. როგორც ამერიკის ყოფილმა მთავარმა პროკურორმა (Attorney General), უზენაესი სასამართლოს მოსამართლემ, რობერტ ჯექსონმა განაცხადა, „პროკურორს მეტი კონტროლი აქვს ცხოვრებაზე, თავისუფლებაზე და რეპუტაციაზე, ვიდრე ვინმე სხვას ამერიკაში. მისი დისკრეცია განუზომელია.“¹⁸

ეს დისკრეცია და უფლებამოსილება ყველაზე მეტად მიემართება დევნის დაწყების გადაწყვეტილებას. სტუნტის თანახმად, ამერიკის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის „პათოლოგიურმა პოლიტიკამ“ ხელი შეუწყო კანონმდებლებს, განსაკუთრებული, შეუზღუდავი დისკრეცია მიენიჭებინათ პროკურორებისთვის.¹⁹ პიზი ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ბრალდების დისკრეციულ უფლებამოსილებებთან მიმართებით ასეთ დრამატულ ზრდას უკავშირებს „სრულყოფილ შტორმს“, რომელიც რამდენიმე ფაქტორით არის განპირობებული, მათ შორის:

„სასამართლოს მიერ სასჯელის შეფარდებისას ნდობის გაქრობას, შეუზღუდავი საპროცესო შეთანხმების განურჩევლად მიღებას, გამამტყუნებელი განაჩენის შემდეგ სპეციფიკური სასჯელის შეფარდების შესახებ სასჯელის განმსაზღვრელი კანონმდებლობის ზრდას და შემაკავებელი, განსაკუთრებით მძიმე სასჯელების დაშვებას, რაც გარკვეულ დანაშაულებებში მსჯავრდების შემდგომ პირებს ძირითადი სასჯელების სახით ემუქრება.“²⁰

ცხადია, პიზის ამ სიაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია პროკურორების დომინანტური როლი სისტემაში, რომელიც უფრო და უფრო მეტად არის

17 Ibid.

18 JACKSON, R. H. (1940). The Federal Prosecutor. 3(5) Journal of Criminal Law and Criminology, pp.3-6., p.3

19 STUNTZ, W. J. (2001). The Pathological Politics of Criminal Law. 100(3) Michigan Law Review, pp.505-600., STUNTZ, W. J. (2011). The Collapse of American Criminal Justice. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

20 PIZZI, W. T. (2012). A Perfect Storm. Prosecutorial Discretion in the United States. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 189-199., p.190.

კონცენტრირებული დისკრეციულ საპროცესო შეთანხმებაზე, ვიდრე ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოზე. 2013 წელს ფედერალური საქმეების 97% და შტატების იურისდიქციის დანაშაულების 95% წყდებოდა საპროცესო შეთანხმებებით და 2.2 მილიონი დაპატიმრებული ადამიანიდან 2 მილიონის საპატიმრო სასჯელი საპროცესო შეთანხმებით იყო განსაზღვრული.²¹ პროკურორების ძალაუფლება თანამშრომლობის იძულებაზე განუზომლად გაძლიერდა რეციდივიზმის კანონებით, რომლებიც განსაკუთრებით მძიმე სასჯელების შეფარდების შესაძლებლობას ქმნიდნენ - პროცესი სახელწოდებით „ბორდენქირშერ იძულება“ (*Bordenkircher coercion*). ეს არის 1978 წლის უზენაესი სასამართლოს საქმეზე *Bordenkircher v Hayes*²² მითითება, რომელშიც ბრალდებულს ჰქონდა არახელსაყრელი არჩევანი ხუთი წლის საპატიმრო სასჯელით განსაზღვრულ საპროცესო შეთანხმებასა და სამუდამო პატიმრობის შესაძლო შედეგით სასამართლო განხილვას შორის.²³ ლანგერი ახასიათებს ამას, როგორც პროკურორების მიერ „დე ფაქტო ცალმხრივ გასამართლებას“.²⁴ ლინჩის თანახმად, „პროკურორი, და არა სასამართლო ან ნაფიცი მსაჯულები, ხდება ფაქტების მთავარი განმხილველი (ანაცვლებს მოსამართლეს, როგორც ძირითადი სამართლებრივი საკითხებისა და შესაფარდებელი სასჯელის გადამწყვეტი). პოტენციურ გამამართლებელ მტკიცებულებებს ბრალდებული და მისი დამცველი წარუდგენენ არა სასამართლოს, არამედ პროკურორს, რომელიც ამოწმებს ფაქტობრივ სისწორეს და მის მოსალოდნელ დამაჯერებლობას ჰიპოთეტური მოსამართლის ან ნაფიცი მსაჯულების წინაშე, და შემდგომში წყვეტს ბრალდების საკითხს, რომელშიც დამინაშავედ უნდა ცნოს ბრალდებული.“²⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ პროკურორის უფლებამოსილების ასეთი გაფართოება, სასამართლოს და დაცვის მხარის უფლებების ხარჯზე ხდება, და არა პოლიციის. პროკურატურისთვის ასეთი განსაკუთრებული უფლებამოსილებების მინიჭება გამართლებულია იმით, რომ ისინი პირდაპირი არჩევის წესით ინიშნებიან შტატების უმრავლესობაში. ფედერალურ სისტემაში კი მათ არჩეული პრეზიდენტი ნიშნავს. დემოკრატიულობა მათ ლეგიტიმურობას უზრუნველყოფს, თუმცა მკვლევარები, როგორც ტონრია, მაინც აღნიშნავენ პროკურორების ობიექტურობისა და პროფესიონალიზმის ნაკლებობას, ევროპულ კოლეგებთან შედარებით, რომლებიც არიან „აპოლიტიკური, უპარტიო, მიუკერძოებელი, ნეიტრალურობის, ობიექტურობისა

21 ROSS, J. E. (2006). The Entrenched Position of Plea Bargaining in United States Legal Practice. 54 American Journal of Comparative Law, pp.717-732.

22 434 U.S. 357 (1978).

23 BROWN, D. K. (2012). American Prosecutors' Powers and Obligations in the Era of Plea Bargaining. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 200-213., pp.206-209.

24 LANGER, M. (2006). Rethinking Plea Bargaining: The Practice and Reform of Prosecutorial Adjudication in American Criminal Procedure. 33(3) American Journal of Criminal Law, pp.223-299., p.224.

25 LYNCH, G. E. (2003). Screening Versus Plea Bargaining: Exactly What Are We Trading Off? 55 Stanford Law Review, pp.1399-1408., pp.1403-4.

და დამოუკიდებლობის პროფესიული ღირებულებებით აღჭურვილნი“, როდესაც მათი სამართლებრივი და სასჯელის შესახებ გადაწყვეტილებები ექვემდებარება სასამართლოს ზედამხედველობას. მისი განცხადებით, არც ერთი ზემოაღნიშნული კრიტერიუმი ამერიკელი პროკურორებისთვის არ არის დამახასიათებელი.²⁶ მართლაც, ბევრი მათგანი იმდენადვე პოლიტიკოსი, რამდენადაც პროკურორი და ამის გათვალისწინებით, თავიანთი ფუნქციების შესრულებისას ისინი თავისუფლად ითვალისწინებენ პარტიულ და იდეოლოგიურ, ასევე პირად კარიერაზე გავლენის მქონე ფაქტორებს.“ მისი დასკვნით, „ეს არ არის მართლმსაჯულების სწორი გზა“. ²⁷ მისი მიდგომა ნამდვილად არ გამოხატავს კონსენსუსს ამ თემაზე, სხვა მკვლევრები, როგორც არის ვრაითი, ამტკიცებენ, რომ შეცდომა იქნებოდა, ამერიკელ პროკურორებს იმავე ხარისხით გამოეფლინათ ევროპის საპროკურორო ორგანოებისთვის დამახასიათებელი პროფესიონალიზმი და ობიექტურობა, რაზეც ტონრი საუბრობს. პირიქით, ისინი უფრო მეტად უნდა პასუხობდნენ სხვა ინსტიტუტებს და საჯარო განწყობებს“ და ნაკლებად იზოლირებულნი უნდა იყვნენ მათგან, დემოკრატიული მანდატის განსახორციელებლად.²⁸ მკვლევრები ნუხილს გამოხატავენ იმასთან დაკავშირებითაც, რომ ამომრჩევლებს კონკრეტული პროკურორების არჩევის შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაცია აკლიათ.²⁹

თანაბრად მნიშვნელოვანია კრიტიკა, რომ პროკურორების არჩევითი მანდატი ხელს უწყობს სადამსჯელო და პოპულისტურ მიდგომას, რამაც განაპირობა ამერიკის შეერთებული შტატების პირველი ადგილი მოსახლეობასთან შეფარდებით დაპატიმრებული პირების პროცენტული მაჩვენებლით.³⁰ თუმცა სკლანსკი ამტკიცებს, რომ ამ ვარაუდის დამადასტურებელი მტკიცებულება უპირობო არ არის და ბევრი პროკურორი აირჩევა მეტად ლიბერალური და პროგრესული პლატფორმებიდან. „თუ ადრე ოლქის პროკურორის არჩევნების მოგება ნაკლები საპატიმრო სასჯელის დაპირებით „წარმოუდგენელი“ კი იქნებოდა, დღეს ეს „წარმოუდგენელი“ აღარ არის. ³¹

ამ დებატებისა და უკანასკნელი მცდელობების მიუხედავად, პროკურორები პირდაპირ ჩართულიყვნენ საგამოძიებო საქმიანობაში, ამერიკის მოდელისთვის კვლავ დამახასიათებელია ფედერალური ან ოლქის პროკურორის გამოძიებაზე გავლენის

26 TONRY, M. (2012). Prosecutors and Politics in Comparative Perspective. 41(1) Crime and Justice, pp.1-33., p.7.

27 Ibid., p.28.

28 WRIGHT, R. F. (2017). Reinventing American Prosecution Systems. 46(1) Crime and Justice, pp.395-439.

29 GOLD, R. (2011). Promoting Democracy in Prosecution. 86 Washington Law Review, pp.69-124.

30 CLEAR, T. R. (2015). The Punishment Imperative: the Rise and Failure of Mass Incarceration in America. New York, New York University Press, ENNS, P. (2016). Incarceration Nation: How the United States Became the Most Punitive Democracy in the World. Cambridge, Cambridge University Press.

31 SKLANSKY, D. A. (2017). Unpacking the Relationship between Prosecutors and Democracy in the United States. D. A. Sklansky and M. Langer. Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study. Cambridge, Cambridge University Press: 276-299., p.279.

მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი დევნის გადაწყვეტილებით შემოზღუდვა. თუკი ფედერალური პროკურორები, აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლო გავლენას მათი დანიშვნის წესიდან გამომდინარე განიცდიდნენ, შტატების დონეზე ოლქის პროკურორები, ძირითადად, ადგილობრივი არჩევნების შედეგად მოპოვებული მანდატით სარგებლობენ და, შესაბამისად, დაცულნი არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევისგან. მსგავსად, პოლიციის ოფიცრები პოლიციის უფროსის შუამავლობით ანგარიშვალდებულნი არიან დემოკრატიულ პროცესში და არა რომელიმე საპროკურორო ორგანოს წინაშე. ამ მოდელის უფრო დეტალურად შესასწავლად, პირველ რიგში, სანამ გადავალთ შტატის პროკურორებისა და ადგილობრივი გამომძიებლების ურთიერთმიმართებაზე, უმჯობესი იქნება ფედერალური პროკურორებისა და საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართების მიმოხილვა.

2.1. ფედერალური პროკურორების ინსტიტუციური ადგილი და როლი

ფედერალური პროკურორები, არსებითად, პრეზიდენტის მიერ არიან დანუშნულნი, მთავარი პროკურორის (attorney general) ნომინალური წარდგენის საფუძველზე. მათ კომპეტენციაში შედის ისეთ დანაშაულებზე დევნის განხორციელება, როგორებიცაა ჯგუფური დანაშაული, ტერორიზმი, ნარკოტიკული დანაშაულები, პოლიტიკური კორუფცია, გადასახადებისთვის თავის არიდება, თაღლითობა, ძარცვა ან სხვადასხვა შტატის იურისდიქციის გადაკვეთით ჩადენილი და საერთაშორისო დანაშაულები.³² ეს მოდელი, პრაქტიკულად, საპრეზიდენტო დანიშვნის წესს ეფუძნება და ფართო საპრეზიდენტო მხარდაჭერას ითვალისწინებს. მთავარ პროკურორს ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტი პირდაპირი წესით, სენატთან კონსულტაციითა და თანხმობით ნიშნავს და ის პრეზიდენტის მითითებების ფარგლებში მოქმედებს.³³ ანალოგიურად, პრეზიდენტი ნიშნავს სახელმწიფო პროკურორებს ქვეყნის 94 ფედერალურ სასამართლო ოლქში, თითოეულს 4 წლის ვადით და გათავისუფლების უფლებამოსილებით. პრაქტიკაში, სახელმწიფო პროკურორების კანდიდატურებს ხშირად პრეზიდენტის პარტიის წევრი სენატორები წარადგენენ.³⁴ თითოეული ფედერალური პროკურორი ასევე წარმოადგენს იუსტიციის დეპარტამენტის თანამშრომელს. დეპარტამენტი 1953 წლის შემდგომ ახორციელებს ზედამხედველობას და პერიოდულ მონიტორინგს ამერიკის პროკურორების აღმასრულებელი ოფისის (EOUSA) საშუალებით,³⁵ თუმცა, მას არ შეუძლია ამერიკის პროკურორების დისციპლინური დევნა ან პრეზიდენტის კონკრეტული თანხმობის გარეშე მათი თანამდებობიდან გათავისუფლება.

32 8 U.S. Code, Part I.

33 28 U.S. Code § 503.

34 GILLIÉRON, G. (2014). Public Prosecutors in the United States and Europe. Heidelberg, Springer., pp.67-68.

35 See <https://www.justice.gov/usao/eousa/mission-and-functions>, accessed 31 December 2017.

შესაბამისად, ფედერალურ პროკურორებს აქვთ საკმარისი მოქმედების თავისუფლება და ისინი „ფედერალურ სისხლის სამართლის საქმეებზე აბსოლუტური უფლებამოსილებით“ სარგებლობენ.³⁶ თუმცა, როგორც ქვეყნის „ძირითადი საქმის მწარმოებლები“, მათ ვგალებათ ამერიკის შეერთებული შტატების პროკურორებისა³⁷ და სისხლის მართლმსაჯულების³⁸ სახელმძღვანელო დოკუმენტებში განერილი წესების დაცვით მუშაობა, ასევე დეპარტამენტის სტრატეგიული მიზნების მხარდაჭერა, რომელიც მოიცავს ტერორიზმის აღკვეთას და ეროვნული უსაფრთხოების დაცვას კანონის უზენაესობის ფარგლებში, ასევე, დანაშაულის აღკვეთას, ამერიკელი ხალხის უფლებების დაცვას და ფედერალური კანონმდებლობის აღსრულებას. დამატებით, ფედერალურ პროკურორებს აქვთ ვალდებულება „უზრუნველყონ და მხარი დაუჭირონ სამართლიან, მიუკერძოებელ, ეფექტიან და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებას ფედერალურ, ადგილობრივ, სატომო და საერთაშორისო დონეზე.“³⁹ ამ ჩარჩოს ფარგლებში ფედერალურ პროკურორებს შეუძლიათ, მათი სასამართლო ოლქისთვის პრიორიტეტები დაადგინონ და დაიქირაონ და სამსახურიდან გაათავისუფლონ დამხმარეები.⁴⁰ თუ ფედერალური პროკურორები მნიშვნელოვან პოლიტიკურ თანამდებობას იკავებენ, მათი დამხმარეები, როგორც წესი, პროფესიონალიზმის საფუძველზე ინიშნებიან, შესაბამისი კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე პროკურორებისგან, კონკურენტუნარიანი შესარჩევი ეტაპის გავლით.⁴¹

2.2. ფედერალური პროკურორების და ფედერალური საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართება

ფედერალური საგამოძიებო ორგანოების რულად გამიჯნულნი და დამოუკიდებელი არიან ფედერალური პროკურორებისგან. განსაკუთრებით, ნარკოტიკებზე კანონმდებლობის აღმასრულებელი ადმინისტრაცია (DEA), რომელიც პასუხისმგებელია ნარკოტიკებზე ფედერალური კანონმდებლობის აღსრულებასა და ნარკოტიკების წარმოებისა და ტრეფიკინგის საქმეების გამოძიებაზე, ასევე, ეროვნული ანტინარკოტიკული სტრატეგიის კოორდინატორია.⁴² ალკოჰოლის, თამბაქოს, ცეცხლსასროლი იარაღისა და ასაფეთქებლების ბიურო (ATF) მსგავს როლს ასრულებს იმ დანაშაულებრივ ჯგუფებთან მიმართებით, რომლებიც ჩართულნი არიან ცეცხლსასროლი იარაღის უკანონო გამოყენებასა და ტრეფიკინგში, ასაფეთქებლების უკანონო გამოყენებასა და შენახვაში,

36 United States Attorney's Manual, 9-2.0001. See also PODGOR, E., S. (2012). Prosecution Guidelines in the United States. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 9-19.

37 United States Attorney's Manual op cit.

38 See <https://www.justice.gov/usam/criminal-resource-manual>, accessed 31 December 2017.

39 United States Attorney's FY Performance Budget Congressional Submission" available at <https://www.justice.gov/jmd/file/821011>, accessed 31 December 2017.

40 IN FY 2017 there were 5,542 US attorneys, ibid.

41 BARANOUSKI, E. (2014). The Fast Track to a U.S. Attorney's Office. Cambridge, Mass., Harvard Law School., p.3

42 See <https://www.dea.gov/>, accessed 31 December 2017.

ხანძრის გაჩენისა და დაბომბვის ქმედებებში, ტერორიზმში, ალკოჰოლისა და თამბაქოს უკანონო გადატანაში.⁴³ დაბოლოს, გამოძიების ფედერალური ბიურო (FBI) 35 000 თანამშრომლით, 56 ადგილობრივი და 60 საერთაშორისო ფილიალით და \$8.7 ბილიონი წლიური ბიუჯეტით, ცენტრალურ როლს თამაშობს ტერორიზმის, საგარეო სადაზვერვო ოპერაციების, კიბერთავდასხმების, საჯარო სამსახურში კორუფციისა და სხვა ნებისმიერი ფედერალური დანაშაულის გამოძიებაში, რომლებიც ზემოთ დასახელებული სხვა ორგანოების კომპეტენციებში არ შედის.⁴⁴ ფედერალურ პროკურორებს ცხადია, ასევე აქვთ უფლებამოსილება, რეაგირება მოახდინონ სხვა დანაშაულებზეც, რომლებსაც ჩვეულებრივ ადგილობრივი პოლიცია იძიებს, თუ ამ დანაშაულებს აქვთ მაგალითად, შემხებლობა ერთზე მეტ შტატთან.

ფედერალური პროკურორებისა და ფედერალური საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთ-მიმართება რთული საკითხია. რიჩმანის თანახმად, ის ეფუძნება ჯგუფურად მუშაობის მოდელს, რომელიც გამოხატავს საერთო ინტერესებს და არა ბიუროკრატიულ კონტროლს:

„ფედერალურ პროკურორებსა და აღსრულების აგენტებს შორის ურთიერთობა ორმხრივი მონოპოლიის პრინციპს ეფუძნება. პროკურორებს აქვთ ექსკლუზიური წვდომა ფედერალურ სასამართლოებზე, მაგრამ ისინი საჭიროებენ მოხელეებს, რომლებიც მტკიცებულებებს შეაგროვებენ. საგამოძიებო ორგანოები აკონტროლებენ გამოძიებისთვის საჭირო რესურსებს, მაგრამ მათ არ შეუძლიათ დამოუკიდებელი პროკურორის ჩართვა. თუ გამოძიებლებს სურთ, რომ დევნა დაიწყოს გამოძიების სამიზნის წინააღმდეგ, ისინი იძულებულნი იქნებიან პროკურორი დაარწმუნონ საქმის აღებაში.“⁴⁵

შესაბამისად, როგორც წესი, ფედერალური პროკურორები რაიმე მნიშვნელოვანი ფორმით არ მონაწილეობენ გამოძიებაში, თუმცა შესაძლოა, მათთან კონსულტაცია საჭირო გახდეს. მათ შესაძლოა, დევნის დაწყების გადაწყვეტილებით არაპირდაპირი გავლენაც ჰქონდეთ გამოძიებაზე, თუმცა საგამოძიებო ორგანოები სრულიად დამოუკიდებელი არიან და არ აქვთ ფედერალური პროკურორების მითითებებით მოქმედების ვალდებულება.

43 See <https://www.atf.gov/>, accessed 31 December 2017.

44 See <https://www.fbi.gov/about/mission>, accessed 31 December 2017.

45 RICHMAN, D. (2003). Prosecutors and Their Agents, Agents and Their Prosecutors. 103(4) Columbia Law Review, pp.749-832., p.758.

2.3. ოლქის პროკურორების ინსტიტუციური ადგილი და როლი შტატების დონეზე

საპროკურორო საქმიანობის ძირითადი ნაწილი ამერიკის შეერთებულ შტატებში ტარდება ოლქის პროკურორების მიერ, შტატების დონეზე, რომლებიც მუშაობენ დანაშაულების ფართო წრეზე. ყველა ოლქის პროკურორი უნდა იყოს კვალიფიციური და გამოცდილი იურისტი. ისინი მუშაობენ მთავარი პროკურორის (chief prosecutor) დაქვემდებარებაში, მკაცრი იერარქიის პირობებში, რომლებიც სამის გარდა,⁴⁶ ყველა შტატში პირდაპირი წესით აირჩევიან, როგორც წესი, 4-დან 8 წლამდე ვადით. მთავარი პროკურორები, შესაბამისად, ადგილობრივი საპროკურორო პოლიტიკის გატარებასა და ოპერაციულ საკითხებში მნიშვნელოვანი ავტონომიით სარგებლობენ და არც ერთი შტატის ან ფედერალური ორგანოს წინაშე, გარდა ფინანსური საკითხებისა, ანგარიშვალდებულნი არ არიან.⁴⁷ არც ერთი ოლქის პროკურორი, მაგალითად, ამერიკის ფედერალური მთავარი პროკურორის (attorney general) მითითების შესრულებას სავალდებულოდ არ მიიჩნევს.⁴⁸ ჰარისის თანახმად, „შტატის პროკურორებს აქვთ თითქმის აბსოლუტური უფლებამოსილება, რაც დამოკიდებულია მხოლოდ არჩევნებსა და პროკურორის სურვილზე, შეინარჩუნოს თანამდებობა.“⁴⁹ ასეთი დემოკრატიული მანდატის შედეგად, საოლქო პროკურორები ვერ გათავისუფლდებიან თანამდებობიდან, თუ მათ არ დაარღვიეს ადგილობრივი შტატის ეთიკის კოდექსი ან არ ჩაიდინეს სისხლის სამართლის დანაშაული, რაც ითვალისწინებს მათთვის პროფესიული საქმიანობის უფლების ჩამორთმევას.⁵⁰

გამორჩეულად მრავალფეროვანია ეს სრულად დეცენტრალიზებული საპროკურორო ორგანოები, რადგან თითოეული შტატი იღებს პრაქტიკის მარეგულირებელ საკუთარ კანონებსა და რეგულაციებს. ეროვნული საოლქო პროკურორების ასოციაციამ გამოაქვეყნა საერთო სტანდარტები, თუმცა ისინი შესასრულებლად სავალდებულო არ არის⁵¹ და საოლქო პროკურორები რჩებიან ყველა გაგებით „მართლმსაჯულების დამოუკიდებლად განმახორციელებელ ორგანოებად“.⁵² ეროვნული სტანდარტები არ შეიცავს შეფასების სისტემას ან საქმიანობის ინდიკატორებს და რთულია შესრულების შესახებ შედარები-

46 Alaska, Connecticut and New Jersey.

47 GRAMCKOW, H. (2008). Prosecutor Organization and Operations in the United States. O. S. Foundation. Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research. Sofia, Open Society: 387-430., p.388.

48 HARRIS, D. (2012). The Interaction and Relationship Between Prosecutors and Police Officers in the United States, and how this Affects Police Reform Efforts. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 54-66., p.58.

49 Ibid., p.59.

50 GRAMCKOW, op cit, p.395.

51 See <http://www.ndaa.org/pdf/NDAA%20NPS%203rd%20Ed.%20w%20Revised%20Commentary.pdf>, accessed 31 December 2017.

52 Ibid., 1-1.1.

თი მონაცემების შეგროვება, თუ მათ არ გამოაქვეყნებენ თავად ორგანოები.⁵³ ამ დონის დამოუკიდებლობის პოზიტიური მხარე ის არის, რომ საოლქო პროკურორებს შეუძლიათ დევნის ისეთი პოლიტიკა შეიმუშაონ, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მათ ადგილობრივ ბიუჯეტსა და ადგილობრივი ამომრჩევლის პრიორიტეტებთან. ხოლო ნეგატიური მხარეა ფედერალურ ან თუნდაც ადგილობრივ დონეზე თანმიმდევრული ბრალის წარდგენის, დევნისა და სასჯელის შეფარდების პოლიტიკის ნაკლებობა⁵⁴ და მუდმივი ეჭვი, რომ საპროკურორო ორგანოები ავითარებენ უმეტესწილად სადამსჯელო მიდგომას იმისთვის, რომ მათი აღქმით სახალხო მოთხოვნებს კანონით და წესრიგით უპასუხონ. ამის მიუხედავად, სისხლის სამართლის საკითხებში ოლქის პროკურორების დამოუკიდებლობა, სავარაუდოდ მთელი მსოფლიოს მასშტაბით ნებისმიერ სხვა საპროკურორო ორგანოზე უფრო ფართოა.

2.4. ოლქის პროკურორებისა და პოლიციის ურთიერთმიმართება

ორდინალური დანაშაულების პრევენციის ღონისძიებები და მათი გამოძიება არსებითად დეცენტრალიზებულია. არ არსებობს ერთიანი ეროვნული საპოლიციო ძალები. უკანასკნელი აღწერის საფუძველზე, შტატის, ქალაქისა და ადგილობრივ დონეზე არსებობს დაახლოებით 18 000 განცალკევებული პოლიციის დანაყოფი. ეს მოიცავს 12 501 ადგილობრივ პოლიციის განყოფილებას, 3 063 შერიფის ოფისს, 50 შტატის მთავარ სამართალდამცავ ორგანოს და 1 733 სპეციალური იურისდიქციის ორგანოს. ძირითადად, ეს ორგანოები ძალიან პატარაა. დაახლოებით ნახევარი დაკომპლექტებულია 10-ზე ნაკლები სრულ განაკვეთზე დასაქმებული, ფიცდადებული ოფიცრით და დაახლოებით მესამედში დასაქმებულია 5-ზე ნაკლები ასეთი ოფიცერი. სულ ჯამში, ამ დაწესებულებებში დასაქმებულია 765 000 ფიცდადებული თანამშრომელი.⁵⁵

ორგანიზაციულ და ოპერაციულ საკითხებზე ადგილობრივი პროკურორებისგან საპოლიციო დანაყოფების ავტონომიაზე აქცენტი საჭიროზე მეტად არ უნდა გაკეთდეს. ისინი საქმიანობენ სრულიად განსხვავებულ ინსტიტუციურ კონტექსტში და ანგარიშვალდებულების ჩარჩოში. პროკურორები არ ასრულებენ ზედამხედველების როლს, ადგილობრივი პოლიციის საქმიანობას ამონებს „პოლიციის უფროსი“ (სხვა გავრცელებული სახელებით, police superintendent და commissioner). ამ ოფიცრებს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ადგილობრივ დონეზე არჩეული ხელმძღვანელი, მაგალითად, ქალაქის მერი ან ოლქის (county) მმართველი.⁵⁶ შედეგად, როგორც პროკურორები, ისე პოლიცია გამიჯნული იერარქიის ფარგლებში საქმიანობენ და თითოეული მათგანი ლეგიტიმურო-

53 GRAMCKOW, op cit, p.394.

54 Ibid. pp.393-4.

55 REAVES, B. A. (2011). Census of State and Local Law Enforcement Agencies, 2008. Washington, US Department of Justice.

56 HARRIS, op cit, p.54.

ბასა და ავტორიტეტს იღებს შესაბამისი საარჩევნო მანდატის საფუძველზე. პოლიციისა და პროკურატურის ინტერესების მკვეთრი თანხვედრის მიუხედავად, მათ შორის დამოკიდებულებას ზოგჯერ „რთულადაც“ აფასებენ:

„დაძაბულობის, უნდობლობისა და ორმხრივი ეჭვის განსაზღვრული დონე ხშირად თან სდევს პოლიციისა და პროკურორების ურთიერთდამოკიდებულებას. მათ როლებსა და ფუნქციებს შორის, ასევე სოციალურ კლასს, საგანმანათლებლო დონესა და მსგავს ფაქტორებს შორის განსხვავებამ შესაძლოა, გამოიწვიოს კონკრეტულ საქმეებზე შეხედულებების დაშორება, ისევე როგორც პერსონალური და პროფესიული სიფრთხილე.“⁵⁷

იმის მიუხედავად, რომ პროკურორები პოლიციის საქმიანობას ვერ ამონწმებენ შტატების უმეტესობაში, მათ შეუძლიათ, როგორც მინიმუმ, მიიღონ დევნისა და ბრალდებების შესახებ გადაწყვეტილებები. სხვა შტატებში დევნის პირველად გადაწყვეტილებას იღებს პოლიცია, ზოგიერთ შტატში კი დევნის გადაწყვეტილების მიღებამდე პოლიციამ პროკურორის თანხმობა უნდა მოიპოვოს.⁵⁸ გარკვეულწილად, დევნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება პროკურორებს საპოლიციო პრაქტიკაზეც ანიჭებს კონტროლის შესაძლებლობას. როგორც ამაზე ჰარისი წერს „...პროკურორებს შეუძლიათ, უარი თქვან იმ საქმის აღებაზე, რომელშიც პოლიცია სასურველ პრაქტიკას არ მისდევდა.“⁵⁹ თუმცა ეს არ არის ფართოდ გავრცელებული პოლიტიკა და შესაძლოა, პროკურორის ხელახლა არჩევის შესაძლებლობაზეც იმოქმედოს. ოლქის პროკურორების ძირითადი ძალაუფლება მდგომარეობს ბრალის წარდგენისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის გადაწყვეტილებების მათთვის მინიჭებულ გამორჩეულად ფართო დისკრეციაში. ამერიკის უზენაესი სასამართლოს 1978 წელს გაკეთებული განმარტების თანახმად: „თუ დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტით არსებობს მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ პირმა ჩაიდინა კანონით განსაზღვრული დანაშაული, დევნისა და ბრალდების შესახებ გადაწყვეტილება, როგორც წესი, პროკურორის აბსოლუტურ დისკრეციას წარმოადგენს.“⁶⁰

პროკურორების მიერ დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტის გამოყენება კრიტიკის საგანი ხშირად ხდება, რადგან ის ფაქტობრივად არ განსხვავდება პირველადი დაკავების სტანდარტისგან და არ არის ისეთი მკაცრი, როგორცაა მსჯავრდებისთვის აუცილებელი „გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტი“.

ნებისმიერ შემთხვევაში, დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტის დამახასიათებელი მოქ-

57 Ibid, pp.56-7.

58 GUILLIERON, op cit., p.74.

59 HARRIS, op cit., p.61.

60 Bordenkircher v. Hayes, op cit.

ნილობა გაცილებით უფრო ფართო დისკრეციას ანიჭებს პროკურორს ამერიკაში, ვიდრე ინგლისსა და უელსში და ერთმნიშვნელოვნად უფრო ფართოს, ვიდრე პროკურორს იმ იურისდიქციიდან, რომელიც პრაქტიკაში ადასრულებს კანონიერების პრინციპს.

ამერიკის შეერთებული შტატების მოდელის მთავარი მახასიათებელი ისაა, რომ შესაბამისი ორმხრივი დამოუკიდებლობა ოლქის პროკურორებსა და ადგილობრივ პოლიციას შორის გარანტირებულია მათი პირდაპირი არჩევითი მანდატით და არა პროფესიული ან სამართლებრივი სტატუსით. ეს უზრუნველყოფს იმას, რომ არც ერთ ორგანოს არ აქვს კონტროლის ან სავალდებულო მითითებების მიცემის უფლებამოსილება. თუმცა ასეთ დამოუკიდებლობასა და პრაქტიკის მრავალფეროვნებას რამდენიმე გაუთვალისწინებელი შედეგიც აქვს. არაერთი მკვლევარი, მაგალითად, ბოლო დროს შავკანიანი და ლათინოამერიკული წარმოშობის ეჭვმიტანილების წინააღმდეგ⁶¹ სროლის ფაქტების ზრდას პირდაპირ უკავშირებს პოლიციელების ეროვნული, პროფესიული სტანდარტებისა და მათი გადაშადების ინგლისისა და უელსის მსგავსი სისტემის არარსებობას.⁶²

მეორე მახასიათებელია ოლქის პროკურორების ზემოთ მიმოხილული გამორჩეული მანდატი, რაც საპროცესო გარიგების ინსტიტუტის განხილული განვითარების ფონზე, პროკურორს სისხლის მართლმსაჯულების განმსაზღვრელ ფიგურად აქცევს. ეს პროკურორის უფლებამოსილებებს არა გამოძიების, არამედ სისხლის მართლმსაჯულების სასამართლო განხილვის ეტაპზე აძლიერებს. საბოლოო შედეგია პროკურატურისა და საგამოძიებო ორგანოების ავტონომია და დამოუკიდებლობა არა მარტო ერთმანეთისგან, არამედ ცენტრალური ხელისუფლებისგანაც.

61 CARBADO, D. W. (2017). From Stopping Black People to Killing Black People: The Fourth Amendment Pathways to Police Violence. 105(1) California Law Review, pp.125-164.

62 See eg Professor Lawrence Sherman testifying to the Presidential Task Force on 21st Century Policing in 2015. At <https://www.c-span.org/video/?c4530736/professor-sherman-testifying>, accessed 31 December 2017.

3. პროკურორის როლი საგამოძიებო საქმიანობის დროს ინგლისსა და უელსში

სახელმწიფო ბრალდება ინგლისსა და უელსში მხოლოდ 30 წელია, რაც მოქმედებს და, როგორც შედარებით ახალი სისტემა, ხშირად განიცდის ცვლილებას. საპროკურორო ორგანოების ასეთი ინსტიტუციური ცვლადობის გამო, მნიშვნელოვანია სამეფო ბრალდების სამსახურის (Crown Prosecution Service – CPS) 1986 წელს შექმნისა და შემდგომი განვითარების ისტორიის მიმოხილვა.

1986 წლამდე ინგლისი და უელსი რამდენიმე განვითარებულ დემოკრატიულ იურისდიქციებს შორის იყო, სადაც როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო ბრალდების ორგანო არ არსებობდა. ამ პერიოდის განმავლობაში პოლიცია იყო პასუხისმგებელი როგორც გამოძიებაზე, ისე დევნაზე, საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორის (Director of Public Prosecutions - DPP) შეზღუდული ზედამხედველობის ფარგლებში. ეს ორგანო შეიქმნა 1879 წელს მიღებული კანონით, სისხლისსამართლებრივი დევნის შესახებ, რომლითაც განისაზღვრა მისი მანდატი, დაიწყო, განახორციელოს და გააგრძელოს სისხლის სამართლის პროცედურები, გაუწიოს კონსულტაცია და დახმარება პოლიციის უფროსებს და სისხლისსამართლებრივ დევნაზე პასუხისმგებელ სხვა პირებს.⁶³ ორგანოს დირექტორს ნიშნავდა ქვეყნის შინაგან საქმეთა მინისტრი (the Home Secretary).⁶⁴ თვითონ უწყებას ახასიათებდნენ, როგორც „არსებული, მოძველებული და გაურკვეველი სისტემის ფორმალურ მთავარ რგოლს“⁶⁵. პრაქტიკაში პოლიცია აწარმოებდა სისხლისსამართლებრივ დევნას ყველა დანაშაულზე, გარდა მკვლელობისა, ასევე, ეროვნული უსაფრთხოების წინააღმდეგ და საჯარო მოხელეებისა და პოლიციის ოფიცრების მიერ ჩადენილი დანაშაულებისა, რომლებზეც საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორი მუშაობდა. 43 განცალკევებული საპოლიციო დანაყოფიდან ინგლისსა და უელსში თითოეული თავად უზრუნველყოფდა სამართლებრივი კონსულტაციისა და სასამართლოებში წარმომადგენლობის (ადვოკატების) მომსახურების მიღებას. სასამართლოში წარმომადგენელი პირები პირდაპირ პოლიციის მიერ იყვნენ დაქირავებულები იურისტისა და კლიენტის მომსახურების ფორმით და, შესაბამისად, ვალდებულნი იყვნენ პოლიციის მითითებებს მიჰყოლოდნენ.

63 MA, Y. (2008). Exploring the Origins of Public Prosecution. 18(2) International Criminal Justice Review, pp.190-211., p.195.

64 HETHERINGTON, T. (1980). A Changing Society and the Director of Public Prosecutions. 14(2) The Law Teacher, pp.93-103.

65 ANONYMOUS (1984). Proposed Independent Prosecuting Service: The Prosecutor's Viewpoint. 48(3) The Journal of Criminal Law, pp.302-311., p.303.

შედეგად, პოლიცია წარმოადგენდა როგორც გამოძიების, ასევე სისხლისსამართლებრივი დევნის ორგანოს, გარე კონტროლის მექანიზმის გარეშე. აღნიშნული მოცემულობა გამართლებული იყო „საპოლიციო დამოუკიდებლობის“ მნიშვნელოვანი დოქტრინით. დოქტრინის თანახმად, არავის შეეძლო, გამოძიებლისთვის მიეცა მითითება, თუ ვის წინააღმდეგ უნდა დაეწყო გამოძიება, ვინ დაეკავებინათ და ვისთვის წარედგინათ ბრალი.⁶⁶ 1968 წელს მოსამართლემ, ლორდ დენინგმა მკაფიოდ განაცხადა: „პოლიცია პასუხს აგებს კანონის წინაშე და კანონის წინაშე მხოლოდ.“⁶⁷ გარდაუვალი აღმოჩნდა ის, რომ ანგარიშვალდებულების გარანტიებს მოკლებული ეს მონოპოლია საბოლოოდ პრობლემებს გამოიწვევდა. საკითხი დღის წესრიგში დადგა 1972 წელს, მაქსველ კონფიტის საქმეზე, როდესაც პოლიციელების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და დამოუკიდებელი პროკურორის მიერ საქმეზე ობიექტური ზედამხედველობის გარეშე, სამ პირს შეეფარდა საპატიმრო სასჯელი დანაშაულისთვის, რომელიც არ ჩაუდენიათ.

შემდგომში 1978 წლის ფიშერის ანგარიშმა ყურადღება გაამახვილა არსებული ინსტიტუციური მოწყობის არაადეკვატურობასა და დაუბალანსებელი საპოლიციო უფლებამოსილებების შედეგებზე,⁶⁸ თუმცა მხოლოდ კანონდარღვევის რამდენიმე მძიმე შემთხვევის შემდეგ, რომელიც ეხებოდა ჩრდილო ირლანდიელ ბრალდებულებს („ბირმინგჰემ 6“ და „გილდფორდ 4“ საქმეები⁶⁹), მიიღეს კონკრეტული ზომები, 1981 წელს სისხლის სამართლის პროცესზე სამეფო კომისიამ (ე.წ. „ფილიფსის კომისია“) დაწერა პოლიციის ორმაგი პასუხისმგებლობის გარდაუვალ რისკებზე და რეკომენდაცია გასცა კანონით დამოუკიდებელი საპროკურორო ორგანოს დაუყოვნებლივ შექმნაზე, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე ჩამოყალიბდებოდნენ.⁷⁰ კონკრეტული შეთავაზება აღინიშნა კონცეპტუალურ დოკუმენტში (White Paper), რომელიც, ძირითადად, ეფუძნებოდა საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორის (DPP) თავმჯდომარეობით ბონანის მშრომელთა პარტიის ანგარიშს. ანგარიში სახელმწიფო საპროკურორო ორგანოს საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორისადმი დაქვემდებარების რეკომენდაციას იძლეოდა.⁷¹ შეთავაზებულმა სქემამ მწვავე კრიტიკა დაიმსახურა. კრიტიკოსები ამბობდნენ, რომ მოდელი დიდი ალბათობით გამოიწვევდა ზედმეტ ბიუროკრატიასა და დაბრკოლებებს, ის ვერ შეძლებდა ადგილობრივ დონეზე ჩამოყალიბებული საპოლიციო სამსახურების კონტროლს.⁷² ამის

66 SANDERS, A. (2010). Criminal justice. New York, Oxford University Press., pp.324-327.

67 In R v Metropolitan Police Commissioner, ex parte Blackburn [1968] 2 QB 118 at 136.

68 MCBARNET, D. (1978). The Fisher Report on the Confait case: Four Issues. 41(4) The Modern Law Review, pp.455-463.

69 KEE, R. (1986). Trial and Error: the Maguires, the Guildford Pub bombings, and British Justice. London, Hamish Hamilton.; MCKEE, G. & FRANEY, R. (1988). Time Bomb: Irish Bombers, English Justice and the Guildford Four. London, Bloomsbury.; MULLIN, C. (1997). Error of Judgement: the Truth about the Birmingham Bombings. Dublin, Poolbeg Press.

70 KEE, R. (1986). Trial and Error: the Maguires, the Guildford Pub bombings, and British Justice. London, Hamish Hamilton., p.135.

71 HOME OFFICE (1983) An Independent Prosecuting Service for England and Wales. London, HMSO (Cmnd. 9074)

72 ANONYMOUS, op cit.

მიუხედავად, 1985 წლის კანონმა სისხლის სამართლებრივი დევნის შესახებ ჩამოაყალიბა განცალკევებულისამეფო ბრალდების სამსახური (CPS) ინგლისისა და უელსისთვის. სხვა რეფორმებთან ერთად, რომელიც მოიცავდა 1984 წელს პოლიციისა და სისხლის სამართლის მტკიცებულების შესახებ კანონის მიღებას, დასახელებულმა ცვლილებამ შექმნა საპოლიციო პრაქტიკის რეგულირების ახალი და რეგულაციური სისტემა. მთლიანობაში, ამ რეფორმებმა შესაძლებელი გახადა წინასასამართლო სისხლის მართლმსაჯულებისა და საპოლიციო პრაქტიკის სრული ტრანსფორმირება.⁷³

სამეფო ბრალდების სამსახური (CPS) უნდა ყოფილიყო ცენტრალური სახელმწიფო სამსახური, რომელიც დამოუკიდებელი იქნებოდა პოლიციისგან და ექნებოდა უფლებამოსილება, უარი ეთქვა დევნის გაგრძელებაზე, თუმცა ეს არ გულისხმობდა თვითონ დევნის გადანაცვტილების მიღებას. მას არ ექნებოდა ბრალდების წარდგენის უფლებამოსილება, თუმცა მის კომპეტენციაში შევიდოდა საქმეების გადახედვა პოლიციის მიერ დევნის გადანაცვტილების მიღების შემდგომ ნებისმიერ ეტაპზე და საქმის წარმოება სასამართლოში. ორგანოს ხელმძღვანელი იყო საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორი (DPP), რომელიც არაპირდაპირ ანგარიშვალდებული იყო პარლამენტის წინაშე, მთავარი პროკურორის კაბინეტის მეშვეობით. ახლად შექმნილი სამსახურის დამოუკიდებლობა მთავრობისგან უნდა მიღწეულიყო პროკურორების საქმიანობის მარეგულირებელ დოკუმენტებსა და სამეფო პროკურორების ახალ კოდექსზე დაყრდნობით,⁷⁴ რომელთა დებულებებს შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათი ჰქონდა⁷⁵. ლუისის თანახმად, ეს იყო „სადავო კომპრომისი, რადგან პოლიცია განაგრძობს დევნის გადანაცვტილების მიღებას, ხოლო გარკვეულ ნაკლებად მძიმე დანაშაულებზე სისხლის სამართლებრივ დევნას, ამავე დროს კერძო ადვოკატები აგრძელებენ სასამართლოს წინაშე საქმეების წარდგენას.“⁷⁶

სამსახური მალევე აღმოჩნდა სერიოზული პრობლემების წინაშე. სერ იაინ გლაიდველმა 1998 წელს გამოაქვეყნა ძალიან კრიტიკული ანგარიში. ანგარიშში სამეფო ბრალდების სამსახური შეფასებული იყო როგორც „გედმეტად ცენტრალიზებული და ბიუროკრატიული“ ორგანო და ის პოლიციის დანაყოფების გეოგრაფიული არეალების მიხედვით რეორგანიზების რეკომენდაციას იძლეოდა.⁷⁷ 1993 წელს სისხლის მართლმსაჯულების სამეფო კომისიამაც გამოსცა დასკვნა, რომლის თანახმად, სამეფო ბრალდების სამსახური „ნაჩქარევად შეიქმნა და საკმარისი რესურსით არ იყო აღჭურვილი.“⁷⁸ სამსახურში თანამშრომლების კვალიფიკაცია არ იყო საკმარისი. მათი გადამზადების სისტემა იყო

73 VOGLER, R. (2017). *A World View of Criminal Justice*. Aldershot, Ashgate., pp.152-153.

74 See <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>

75 Ibid. 1.2.

76 LEWIS, C. (2012). *The Evolving Role of the English Crown Prosecution Service*. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. *The Prosecutor in Transnational Perspective*. New York, Oxford University Press: 214-234., p.215.

77 GLIDEWELL, I. (1998). *The Review of the Crown Prosecution Service*. Cm 3972. London, HMSO.

78 RUNCIMAN, W. (1993). *Royal Commission on Criminal Justice (Cm 2263)*. London, HMSO., p.73.

სუსტი და მუდმივად პრესის კრიტიკის საგანი ხდებოდა.⁷⁹ პოლიციასთან ურთიერთობაც დასაწყისიდანვე რთული იყო, რადგანაც ის სამეფო ბრალდების სამსახურის ძირითად როლს სერვისების მიწოდებაში ხედავდა. თემთა პალატის მართლმსაჯულების კომიტეტის 2009 წლის ანგარიშის თანახმად, სამეფო ბრალდების სამსახური და მაღალი თანამდებობის პოლიციის ოფიცრები შეთანხმდნენ, რომ ამ ორგანოებს „ისტორიულად არ ჰქონდათ ნდობა ერთმანეთის მიმართ“ და სამეფო ბრალდების სამსახური „უმნიშვნელო პარტნიორის როლს ასრულებდა სისხლისსამართლებრივი დევნის პროცესში“.⁸⁰

სამეფო ბრალდების სამსახური ამ პერიოდში აღიქმებოდა, როგორც „სუსტი ორგანო პოლიციასა და ადვოკატთა ასოციაციას შორის, რომლის კომპეტენციაც ვრცელდებოდა წინა სასამართლო ეტაპზე ან საქმის მასალებზე წვდომით შემოიფარგლებოდა“ და სრულად დამოკიდებული იყო პოლიციაზე, რომელსაც შეეძლო, მიეწოდებინა ინფორმაცია ან უარი ეთქვა მის გაცემაზე.⁸¹ შედეგად, ამ დროს სამეფო ბრალდების სამსახურს ნამდვილად არ ჰქონდა პოლიციის საგამოძიებო საქმიანობის ეფექტიანი კონტროლის შესაძლებლობა.

3.1. სამეფო ბრალდების სამსახურის ინსტიტუციური ადგილი და როლი

სამეფო ბრალდების სამსახურს ინგლისსა და უელსში დღესაც საჭარო ბრალდების სამსახურის დირექტორი ხელმძღვანელობს, მას კი მთავარი პროკურორი ნიშნავს იურიდიული კვალიფიკაციისა და 10 წლის გამოცდილების მქონე კანდიდატებიდან.⁸² სამეფო ბრალდების სამსახური კონსტიტუციურად არაორდინალური ფორმის მქონეა, რადგან ის მოქმედებს როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დეპარტამენტი, რომელსაც პარლამენტში წარმომადგენელი მინისტრი არ ჰყავს. ამის ნაცვლად, საჭარო ბრალდების სამსახურის დირექტორი მთავარი პროკურორის ზოგადი „ზედამხედველობის“ ფარგლებში მუშაობს. მას მთავრობა ნიშნავს, მაგრამ სამეფო ბრალდების სამსახურის არც ორგანიზაციული საკითხების და არც საქმიანობის შემოწმების კომპეტენცია არ გააჩნია. ამ განცალკევების მიზანი დევნის გადაწყვეტილებებსა და მის განხორციელებაზე გაუმართლებელი სამთავრობო გავლენის თავიდან არიდებაა. საჭარო ბრალდების სამსახურის დირექტორი, როგორც წესი, თანამდებობას იკავებს წინასწარ დადგენილი ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამწლიანი ვადით და შეიძლება გათავისუფლდეს მთავარი პროკურორის გადაწყვეტილებით. ეს პოზიცია,

79 GIRGINOV, A. & HANCOCK, B. (2008). Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales. O. S. Foundation. Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research. Sofia, Open Society: 143-174., p.143.

80 HOUSE OF COMMONS JUSTICE COMMITTEE (2009). The Crown Prosecution Service: Gatekeeper of the Criminal Justice System, HC186. London, HMSO., p.11.

81 JACKSON, J. (2006). The Ethical Implications of the Enhanced Role of the Public Prosecutor. 9(1) Legal Ethics, pp.35-55., pp.38-9.

82 Prosecution of Offences Act 1985, s.2.

როგორც წესი, განიხილება პროფესიულ და აპოლიტიკურ თანამდებობად. დირექტორი ორგანოს მართავს საბჭოსთან ერთად, რომელიც, თავის მხრივ, შედგება მიმართულებების ხელმძღვანელი 4 წევრისა და 4 სხვა დირექტორისგან. დირექტორს მხარს უჭერს ადმინისტრაციის უფროსი და რამდენიმე სამმართველოს დირექტორი, თითოეული სპეციალური ცოდნით ისეთ საკითხებზე, როგორცაა საქმის წარმოება, პოლიტიკა, ფინანსები, ადამიანური რესურსები და ბიზნეს საინფორმაციო სისტემები. სამეფო ბრალდების სამსახურში შედის ასევე რამდენიმე სპეციალიზებული დეპარტამენტი, მათ შორის, საერთაშორისო სამართლისა და ორგანიზებული დანაშაულის, სპეციალური და კონტრტერორისტული დანაშაულების, სპეციალიზებული თაღლითური დანაშაულისა და დანაშაულებრივი გზით მოპოვებული შემოსავლის დეპარტამენტები. სამსახურში ჯამში დასაქმებულია 6 000 თანამშრომელი, რომელთა ნახევარს (როგორც მინიმუმ) ადვოკატის კვალიფიკაცია აქვს, უწყება წელიწადში სისხლის სამართლებრივ დევნას აწარმოებს დაახლოებით 600 000 საქმეზე.⁸³

დირექტორმა უნდა მოამზადოს ყოველწლიური ანგარიში სამეფო ბრალდების სამსახურის საქმიანობაზე, რომელიც წარედგინება პარლამენტს და საჯაროდ ქვეყნდება.⁸⁴ სამსახურს ასევე რეგულარულად ამოწმებს მისი უდიდებულესობის სამეფო ბრალდების სამსახურის ინსპექტორატი (HMCSI), რომელიც სრულიად დამოუკიდებელია სამეფო ბრალდების სამსახურისგან და ცალკე ფინანსდება. ინსპექტორატი ანგარიშს სამეფო ბრალდების სამსახურის საქმიანობაზე ყოველწლიურად ასევე წარუდგენს პარლამენტს.⁸⁵ ის ასევე ადგენს კონკრეტულ არეალსა და საკითხზე ფოკუსირებულ ისეთ დოკუმენტებს, როგორცაა თანამედროვე მონობის აკრძალვის შესახებ 2015 წლის კანონის შეფასება.⁸⁶ სამართლიანი იქნება აღინიშნოს, რომ საჯარო ბრალდების სამსახურის საქმიანობის დამოუკიდებლობა პირდაპირი სამთავრობო გავლენებისგან კითხვის ნიშნის ქვეშ ფართოდ არც დამდგარა და განწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენის მცდელობა ძალიან იშვიათი იყო.⁸⁷

იმის მიუხედავად, რომ სამსახური ცენტრალურ კონტროლს ექვემდებარება, მისი ინსტიტუციური სტრუქტურა 14 რეგიონული დანაყოფისგან შედგება, თითოეულს კი ხელმძღვანელობს უფროსი სამეფო პროკურორი (CCP), რომელსაც საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორი ნიშნავს. ადგილობრივი უფროსი სამეფო პროკურორები მათი დანაყოფების თანამშრომლებს ნიშნავენ ღია კონკურსის წესით და შესაბამისი კვალიფიკაციის კანდიდატებიდან. პროკურორები საჯარო მოხელეები არიან. მათ შეუძლიათ, პროფესიული კავშირების წევრი გახდნენ და გარდა სერიოზული გადაცდომისა, თანამ-

83 See <https://www.cps.gov.uk/about-cps>

84 Prosecution of Offences Act 1985, s.9. See, eg <https://www.gov.uk/government/publications/cps-annual-report-and-accounts-2016-2017>, accessed 31 December 2017.

85 See <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcsi/our-reports/?ciji-cps-inspection-type=annual-reports&s>, accessed 31 December 2017.

86 See <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcsi/inspections/the-cps-response-to-the-modern-slavery-act-2015/>, accessed 31 December 2017.

87 GIRGINOV AND HANCOCK, op cit, pp.148-9.

დებობიდან არ შეიძლება გათავისუფლდნენ ერთი კანონდარღვევის გამო, ამისთვის საჭიროა ზედიზედ რამდენიმე გადაცდომა.⁸⁸ თითოეული ადგილობრივი დანაყოფის ინსტიტუციური მოწყობა იერარქიულია, თუმცა სამეფო პროკურორები მათ გადაწყვეტილებებზე ინდივიდუალურად აგებენ პასუხს.

ადგილობრივ უფროს სამეფო პროკურორებს საქმიანობაში ეხმარებიან დანაყოფის მენეჯერი და დანაყოფის მართვის გუნდი. ერთად ისინი ადგენენ ყოველწლიურ სამუშაო გეგმას, რომლითაც განისაზღვრება შესრულების ეფექტიანობის მიზნები, დაკავშირებული ისეთ საკითხებთან, როგორებიცაა საქმის დამუშავების დრო, წარუმატებელი სასამართლო საქმეებისა და შედეგების შემცირება. თითოეული დანაყოფი ჩართულია ყოველკვარტალური საქმიანობის შეფასების პროცესში, რასაც სამეფო ბრალდების სამსახურის სამმართველოები ამოწმებენ ლონდონში.

სამეფო ბრალდების სამსახურის ვებგვერდზე პროკურორების ფუნქციები შემდეგნაირად არის შეჯამებული:

- გადაწყვეტილების მიღება იმ საქმეების შესახებ, რომლებზეც სისხლისსამართლებრივი დევნა უნდა განხორციელდეს;
- შესაბამისი ბრალდების განსაზღვრა შედარებით რთულ და კომპლექსურ საქმეებზე და გამოძიების სანყის ეტაპზე პოლიციისთვის კონსულტაციის გაწევა;
- საქმეების მომზადება და სასამართლოს წინაშე წარდგენა;
- დაზარალებულებისა და პროკურატურის მოწმეებისთვის ინფორმაციის მიწოდება, მათი დახმარება და მხარდაჭერა.⁸⁹

3.2. სამეფო ბრალდების სამსახურისა და პოლიციის ურთიერთმიმართება

ინგლისსა და უელსში ცენტრალიზებული საპოლიციო ძალები არ არსებობს. საგამოძიებო საქმიანობას წარმართავს 43 დამოუკიდებელი საპოლიციო დანაყოფი. თითოეული დანაყოფი მისი გეოგრაფიული არეალის ფარგლებში მოქმედებს, რომელზეც მისი იურისდიქცია ექსკლუზიურია. ინგლისსა და უელსში ოფიცრების საერთო რაოდენობა 2017 წლის მარტში 123, 142. 90⁹⁰ იყო. თითოეულ ადგილობრივ დანაყოფს ჰყავს პოლი-

88 Crown Prosecution Service Disciplinary Code.

89 See <https://www.cps.gov.uk/about-cps>, accessed 31 December 2017.

90 See <https://www.gov.uk/government/statistics/police-workforce-england-and-wales-31-march-2017>, accessed 31 December 2017.

ციის უფროსი, რომელსაც 2012 წლამდე ადგილობრივ დონეზე არჩეული მრჩეველებისა და დანიშნული თანამდებობის პირებისგან შემდგარი „პოლიციის საზედამხედველო ორგანო“ ნიშნავდა და ამავე ორგანოს წინაშე იყო პასუხისმგებელი.⁹¹

თუმცა 2010 წლის ანგარიშის შემდგომ⁹² ასეთი ანგარიშვალდებულების სამართლებრივი საფუძვლები შეიცვალა პოლიციის რეფორმისა და სოციალური პასუხისმგებლობის 2011 წლის კანონით, რომელმაც შექმნა პირდაპირი წესით არჩეული „პოლიციის და დანაშაულის კომისიების“ (PCCs) თანამდებობები, კონტროლის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით პოლიტიკაზე, თუმცა ასეთის გარეშე პოლიციის მიმდინარე საქმიანობასთან მიმართებით. პოლიციისა და დანაშაულის კომისიები მონაწილეობენ არჩევნებში და თანამდებობას იკავებენ 4 წლის ვადით. მათ კომპეტენციაში შედის ზოგადი პოლიტიკის შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი პოლიციის დანაყოფის ეფექტიანობას, ასევე პოლიციის უფროსის ანგარიშვალდებულებას მისთვის დაკისრებული მოვალეობების შესრულებისას. მნიშვნელოვანია, რომ პოლიციისა და დანაშაულის კომისიები ასევე პასუხისმგებლები არიან პოლიციის უფროსის დანიშვნასა და გათავისუფლებაზე და პოლიციის უფროსის მოადგილეებისა და ასისტენტების კანდიდატურების დამტკიცებაზე. მსგავსი უფლებამოსილებები ყველაზე დიდი დანაყოფის - ლონდონის მეტროპოლიტენის პოლიციის მიმართ ლონდონის მერს აქვს მინიჭებული. ადგილობრივი პოლიციის თითოეულმა დანაყოფმა უნდა შექმნას გამოძიებისა და დანაშაულის საკითხებზე საკონსულტაციო ჯგუფი, 10-20 წევრის შემადგენლობით, მათ შორის, მინიმუმ ერთი არჩეული მრჩეველის წარმომადგენლობით სამუშაო ჯგუფში.⁹³

ახალი ინსტიტუციური წყობა დადებითად შეაფასა შინაგან საქმეთა სამინისტრომ (Home Office). კერძოდ, სამინისტროს განცხადების თანახმად, აღნიშნული იყო „ყველაზე მნიშვნელოვანი დემოკრატიული რეფორმა საგამოძიებო სისტემაში, რომელიც მოსახლეობას აძლევს საშუალებას, გავლენა მოახდინოს მათი თემის პოლიციის საქმიანობაზე.“⁹⁴ ახალი ინსტიტუციური წყობის შესახებ ინფორმირების შემდეგ იმატა ამომრჩევლის ინტერესმა. არჩევნების დღეს მათი აქტივობა 2012 წელს არსებული 15%-დან 2016 წელს 25%-მდე გაიზარდა.⁹⁵ ზოგიერთი მკვლევარი საუბრობს 2012 წლის რეორგანიზების შემდეგ ინგლისისა და უელსის პოლიციის პროფესიონალიზმისა და ავტორიტეტის უფრო მაღალ სტანდარტებზე.⁹⁶

სამეფო ბრალდების სამსახურის როლი გამოძიებისას საკონსულტაციო ფუნქციით შემოიფარგლება და პროკურორებს არ აქვთ ზედამხედველობის ან გამოძიების უფლებამოსილება. სამეფო პროკურორების კოდექსის 3.2 სექციის თანახმად:

91 Under the provisions of the Police Act 1964.

92 HOME OFFICE (2010). Policing in the 21st Century. Reconnecting Police and People. London, HMSO.

93 EDWARDS, A. (2012). Police and Crime Commissioners. 11 Criminal Law Review, pp.821-823.

94 Cited in The Guardian, 13th November 2012.

95 See <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36248972>, accessed 31 December 2017.

96 HOLDAWAY, op cit.

„პროკურორები ხშირად უწევენ კონსულტაციას პოლიციელებსა და სხვა გამომძიებლებს საქმის შესწავლის სტრატეგიებსა და მტკიცებულებით საკითხებზე და ეხმარებიან ბრალის წაყენებამდე გათვალისწინებულ პროცედურებში. ...ეს ემსახურება პოლიციელებისა და სხვა გამომძიებლების მიერ გამოძიების გონივრულ დროში წარმართვას და დასაბუთებული ბრალდების მომზადებას. ამის მიუხედავად, პროკურორებს არ აქვთ პოლიციელებსა და სხვა გამომძიებლებისთვის მითითებების მიცემის უფლებამოსილება.“ (აქცენტი გაკეთებულია).

პოლიციელები ექვემდებარებიან უფროსი ოფიცრების ექსკლუზიურ კონტროლს და, შესაბამისად, არ აქვთ არანაირი ვალდებულება, გაითვალისწინონ სამეფო ბრალდების სამსახურის მითითებები. როგორც გირგინოვი და ჰანკოკი ამახვილებენ ყურადღებას, „სამეფო ბრალდების სამსახურს არ აქვს საგამოძიებო ოფიცრების დანიშვნის, გადამზადებისა და პროფესიული განვითარების გადანყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა... (და) არ შეუძლიათ, საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების დაწყებაზე მიუთითონ, გამოძიების მიმდინარეობა განსაზღვრონ ან მიუთითონ, რომელი მტკიცებულება უნდა იქნეს მოპოვებული გამოძიების ფარგლებში.“⁹⁷ ამდენად, სამეფო ბრალდების სამსახურის ფუნქცია საგამოძიებო საქმიანობისას ძირითადად რეაქციულია. პროკურორებს არ შეუძლიათ, პირადი ინიციატივით ჩაერიონ მასში, თუმცა მათ რეაგირება უნდა მოახდინონ პოლიციელების მიმართვაზე გარკვეულ საქმეებზე კონსულტაციასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით, როდესაც ისინი ეხება გამოძიების დაწყებას. ბოლო წლების განმავლობაში იყო მცდელობა, კონსულტაციის გაცემის მექანიზმის ფორმალიზება მომხდარიყო და საქმიანობის მხრივ სამეფო ბრალდების სამსახური და პოლიცია ერთმანეთს უფრო დაახლოებულიყვნენ. 2004 წლის შემდგომ, მაგალითად, სამსახურის თანამშრომლები დაფუნქციონირებულნი იყვნენ რამდენიმე შედარებით დიდ პოლიციის განყოფილებაში, რათა პოლიციისთვის პირდაპირ ადგილზე გაეწიათ დახმარება,⁹⁸ პრაქტიკა, რომელიც ზოგიერთმა მკვლევარმა არასასურველი ზეგავლენის რისკის გამო გააკრიტიკა. ჰოჯსონი აღნიშნავს, რომ „პროკურორებმა პოლიციის ტერიტორიაზე შესაძლოა, საკითხის საგამოძიებო ორგანოს თვალთ დახმარება დაიწყონ, რამაც მათი ობიექტურობის დაკარგვა გამოიწვიოს.“⁹⁹ სამეფო ბრალდების სამსახურმა ასევე შეიმუშავა სახელმძღვანელო დოკუმენტი პოლიციისა და ცხელი ხაზის („CPS Direct“ ცნობილი, როგორც „ვირტუალური“ მე-14 გეოგრაფიული არეალი) თანამშრომლებისთვის, რომლებიც ღამის პერიოდსა და არასამუშაო დღეებში ბრალდების შესახებ პოლიციისთვის კონსულტაციის განწვევას არიან პასუხისმგებელნი.¹⁰⁰

97 GIRGINOV AND HANCOCK, op cit., pp.159-160.

98 ELSNER, B., LEWIS, C., et al. (2008). Police Prosecution Service Relationship Within Criminal Investigation. 14(2-3) European Journal on Criminal Policy and Research, pp.203-224., p.207.

99 HODGSON, J. (2010). The Changing Role of the Crown Prosecutor. 79(1) Criminal Justice Matters, pp.28-29.

100 LEWIS, op cit., p.224.

ამავე დროს, სამეფო ბრალდების სამსახურის პროფესიული ჩართულობის გაზრდის საპირისპირო მცდელობაც აღინიშნა, განსაკუთრებით ბრალის წარდგენის შემდგომ მტკიცებულებების დაზუსტების ნაწილში. პროკურორებს შეუძლიათ, მაგალითად, მოითხოვონ დამატებითი მოკვლევა მას შემდგომ, რაც საქმე გადმოგზავნილია დევნის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად.¹⁰¹ 2008 წლიდან სამეფო ბრალდების სამსახურის პროკურორებს საქმის წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე აქვთ უშუალოდ ბრალდების მოწმებთან გამოკითხვის შესაძლებლობა იმ შემთხვევებში, როდესაც მიიჩნევენ, რომ ეს მათ დაეხმარებათ მოწმეთა ჩვენებების დამატერებლობის დადგენაში ან/და კომპლექსური მტკიცებულებების უკეთ გაგებაში. აღნიშნულის მიზანია საქმის ნებისმიერ ნაწილზე უფრო ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების ხელშეწყობა.¹⁰² კადრების შერჩევისა და მათი გადამზადების უკეთესი სისტემა სამეფო ბრალდების სამსახურს კერძო ადვოკატების დაქირავების გარეშე მეტ საქმეზე აძლევს სახელმწიფო ბრალდების სასამართლოში წარდგენის შესაძლებლობას.¹⁰³ ამასთან, ადგილობრივი მოსახლეობის პრიორიტეტების გათვალისწინებისა და ადგილობრივი ლეგიტიმაციის მოპოვების მცდელობა იყო დევნის განხორციელებისას „საზოგადოებრივი პროკურორების“ სისტემის დანერგვა.¹⁰⁴

სამეფო ბრალდების სამსახურისა და პოლიციის ურთიერთობაში, სავარაუდოდ, ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო გადასვლა „კანონისმიერ დევნაზე“. პილოტური კვლევის შედეგებისა და მოსამართლე ლორდ აულდის ინგლისისა და უელსის სისხლის სამართლის სასამართლოების შესახებ 2001 წლის მიმოხილვის გამოქვეყნების შემდგომ,¹⁰⁵ სისხლის სამართლის 2003 წლის კანონით, მძიმე დანაშაულებზე ბრალის წარდგენის პასუხისმგებლობა პოლიციიდან სამეფო ბრალდების სამსახურზე გადავიდა.¹⁰⁶ მართალია, დევნის გადაწყვეტილებების 60% მაინც პოლიციას დარჩა, უფრო მძიმე დანაშაულებზე საქმეები (სხვაგვარად, ნებისმიერი დანაშაული დაწყებული თავდასხმიდან, რომელმაც გამოიწვია ჯანმრთელობის დაზიანება) პირდაპირ გადაეგზავნება სამეფო ბრალდების სამსახურს.¹⁰⁷ ეს საკანონმდებლო ინიციატივა განხორციელდა 2006 წელს, თუმცა ამან დამატებითი განხეთქილება გამოიწვია პოლიციასთან, რომელმაც სამეფო ბრალდების სამსახური გაჭიანურების ხელშეწყობაში დაადანაშაულა.¹⁰⁸ მთავრობამ, როგორც ჩანს,

101 Ibid.

102 ROBERTS, P. & SAUNDERS, C. (2008). Introducing Pre-Trial Witness Interviews-A Flexible New Fixture in the Crown Prosecutor's Toolkit. (11) Criminal Law Review, pp.831-853.; ROBERTS, P. (2016). Prosecutors Interviewing Witnesses: A Question of Integrity J. Hunter, P. Roberts, S. Young and D. Dixon. The Integrity of Criminal Process: From Theory into Practice. Oxford, Hart Publishing: 163-198.

103 LEWIS, op cit., p.227.

104 JOYCE, op cit., p.109.

105 AULD, R. (2001). Review of the Criminal Courts of England and Wales. London, HMSO.

106 BROWNLEE, I. D. (2004). The Statutory Charging Scheme in England and Wales: Towards a Unified Prosecution System? Criminal Law Review, pp.896-907.; JOYCE, P. (2013). Criminal Justice. An Introduction. London, Routledge. p.202.

107 House of Commons Justice Committee, op cit, fn.21.

108 BURTON, M. (2011). An 'Ethos of Mutual Support'? The Relationship Between the Police and the CPS. 86(1) Criminal Justice Matters, pp.28-29.

მიიღო ეს კრიტიკა, რაც 2012 წელს „გამარტივებული“ დევნის პროცედურების შეთავაზებაში გამოიხატა.¹⁰⁹ ცვლილებები შევიდა 1985 წლის კანონში სისხლის სამართლებრივი დევნის შესახებ, რომლის თანახმად, ნაკლებად სერიოზულ (თითქმის ნახევარ დანაშაულებზე) დევნის უფლებამოსილება პოლიციას დაუბრუნდა.¹¹⁰ სამეფო ბრალდების სამსახურის პროკურორებს ყოველთვის ჰქონდათ სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტის უფლებამოსილება და ეს მათ სხვადასხვა საშუალებით დღესაც შეუძლიათ.¹¹¹

დევნის შესახებ გადანყვეტილება ინგლისსა და უელსში ემყარება მიზანშეწონილობის პრინციპს. ლორდი შოუქროსის მიერ 1951 წელს გაკეთებული ცნობილი განცხადების თანახმად, „ამ სახელმწიფოში ეს ასე არასდროს ყოფილა - და ვიმედოვნებ, არც არასდროს იქნება - რომ ყველა სავარაუდო დანაშაულზე ავტომატურად იწყებოდეს დევნა.“¹¹² პოლიციისა და სისხლის მართლმსაჯულების შესახებ 1984 წლის კანონის 37-ე პუნქტის თანახმად, გამოძიების შედეგებთან დაკავშირებით პირველად გადანყვეტილებას იღებს წინასწარი დაკავების სერჟანტი (police custody sergeant). ის იღებს გადანყვეტილებას ეჭვმიტანილის გათავისუფლების, მისთვის გირაოს დაკისრების ან ბრალის წაყენების შესახებ, აგრეთვე, იმის შესახებ, საქმე უნდა გაეგზავნოს თუ არა კონსულტაციის ან/და ბრალის წასაყენებლად სამეფო ბრალდების სამსახურს.

ბრალის წარდგენის შესახებ გადანყვეტილების მიღების კრიტერიუმები ჩამოყალიბებულია სამეფო პროკურორების კოდექსის მე-4 სექციაში, როგორც „სრული კოდექსის ტესტი“. ეს ტესტი ორსაფეხურიანია. პირველი უკავშირდება მტკიცებულებით სტანდარტს, რომლის თანახმად, პროკურორები უნდა დარწმუნდნენ, რომ მათ წინაშე წარდგენილი მტკიცებულებები საკმარისია თითოეული ეჭვმიტანილის წინააღმდეგ თითოეულ ბრალდებაზე გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანის რეალური პერსპექტივისთვის. მათ უნდა გაითვალისწინონ, რა შეიძლება იყო დაცვის პოზიცია და ეს როგორ გავლენას მოახდენს გამამტყუნებელი განაჩენის შესაძლებლობაზე. „რეალური პერსპექტივის“ ტესტი (ხშირად განიმარტება, როგორც გამამტყუნებელი განაჩენის 50%-ზე მეტი შანსი), ერთმნიშვნელოვნად „გონივრულ ეჭვს მიღმა“ სტანდარტზე დაბალი მტკიცების ტვირთია, რომელიც ამ ეტაპზე არაერთი იურისდიქციის ფარგლებში გამოიყენება,¹¹³ თუმცა ეს მაინც უფრო მკაცრი მოთხოვნაა, ვიდრე „დასაბუთებული ვარაუდის“ სტანდარტი, რომელიც ამერიკის შეერთებულ შტატებში გვხვდება. ამ მტკიცებულებითი სტანდარტის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, საქმე უნდა დაიხუროს, მისი მნიშვნელობის მიუხედავად. ტესტის მეორე საფეხურია „საჯარო ინტერესის“ კრიტერიუმი. ამ შემთხვევაში, პროკურორი უნდა დარწმუნდეს, რომ დევნის დანაწების საჯარო ინტერესი

109 MINISTRY OF JUSTICE (2012). *Swift and Sure Justice: The Government's Plans for Reform of the Criminal Justice System*. London, HMSO.

110 WARD, J. (2015). Transforming 'Summary Justice' Through Police-led Prosecution and 'Virtual Courts': Is 'Procedural Due Process' Being Undermined? 55(2) *The British Journal of Criminology*, pp.341-358., pp.346-350.

111 GRAMCKOW, op cit, pp.154-5.

112 House of Commons Debates, Vol. 483, 29th January 1951.

113 For example, in Japan.

აღემატება სახელმწიფო ბრალდებაზე უარის საჯარო ინტერესს.¹¹⁴ ბრალდების წარდგენის უფლებამოსილება სამეფო ბრალდების სამსახურის ექსკლუზიური კომპეტენცია არ არის. ის ამ უფლებამოსილებას ისეთ სახელმწიფო უწყებებთან ერთად ახორციელებს, როგორცაა რთული თაღლითური დანაშაულების ორგანო ან საგადასახადო სამსახური, ამასთან ამ გადანყვეტილებებზე ვრცელდება ფიზიკური პირების კანონიერი უფლებებიც.¹¹⁵

ბოლო ოთხი ათწლეულის განმავლობაში საგამოძიებო და საპროკურორო საქმიანობის გამიჯვნისა და ორივეზე პოლიციის დომინირების შესუსტების არაერთი მცდელობა იყო, თუმცა მნიშვნელოვანი წარმატება არც ერთს არ ჰქონია. ამის მიუხედავად, იკვეთება სამეფო ბრალდების სამსახურის გაძლიერებისა და მისი პროფესიული ფუნქციებით აღჭურვის ტენდენცია და მოსალოდნელია, რომ მომავალში ის შესაბამის სფეროებზე მეტ კონტროლს განახორციელებს.¹¹⁶

სამეფო ბრალდების სამსახურის ინსტიტუციური წყობა ამ დრომდე ცენტრალური მთავრობისა და პოლიციის მის საქმიანობაში ჩარევის წინააღმდეგ ეფექტიანი გარანტია აღმოჩნდა. ჩრდილო ირლანდიის 1970-იანი წლების საქმეებით მიყენებული რამდენიმე შოკის შემდეგ სტივენ ლოურენსის, დამილოლა ტეილორისა და ჰილსბოროუს¹¹⁷ საქმეები უკვე ახალი დემოკრატიული ზედამხედველობის ფარგლებში განიხილებოდა, რომელიც შეიძლება ისეთი პირდაპირი ან გავლენიანი მოდელი არ იყო, როგორც ეს ამერიკის მერისა და პოლიციის უფროსის შემთხვევაშია, თუმცა ის ინსტიტუციური სტაბილურობის შედარებით უფრო მაღალ სტანდარტს და ავტონომიის უფრო მყარ გარანტიებს უზრუნველყოფდა.

114 Section 4(8) of the Code for Crown Prosecutors.

115 Prosecution of Offences Act 1985, s.6. See LEWIS, op cit, pp.216-217.

116 JACKSON (2006), op cit.

117 HOLDAWAY, op cit., pp.592-3.

4. დასკვნა

მოცემულ კვლევის დოკუმენტში პროკურორებისა და გამოძიებლების ურთიერთდამოკიდებულების რამდენიმე მოდელი იყო მიმოხილული, რამაც შესაძლებელი გახადა შეჯამებითი სისხლის სამართლის პროცესის კონტექსტში უშუალოდ პრაქტიკაში მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეების იდენტიფიცირება. ეს მოდელები მიზნად ისახავს პროკურატურისა და საგამოძიებო უწყებების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, ასევე ერთმანეთისგან.

აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობის კუთხით გამოიკვეთა სამი მოდელი. პირველია (და ყველაზე სუსტი) ფედერალური პროკურორებისა და ფედერალური საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთმიმართება ამერიკაში, სადაც დეპარტამენტის უფროსებს ნიშნავენ მთავრობის დისკრეციით, თუმცა წინასწარ განსაზღვრული ვადით. 2017 წლის მაისში¹¹⁸ ამერიკის პრეზიდენტის მიერ გამოძიების ფედერალური ბიუროს დირექტორის, ჯეიმს ქომეის უპირობო გათავისუფლება სამთავრობო ბენოლის მიმართ ამ ფორმით შექმნილი საგამოძიებო უწყების არასტაბილურობის აშკარა მაგალითი იყო. ინგლისსა და უელსში, სამთავრობო მთავარ პროკურორსა და საჯარო ბრალდების სამსახურის დირექტორის კომპეტენციებს შორის კანონისმიერი გამიჯვნა სამეფო ბრალდების სამსახურისთვის დამოუკიდებლობის უფრო მყარ გარანტიებს ქმნის, რაც ამ დრომდე სამთავრობო გავლენების შესახებ პრობლემების არარსებობითაც დასტურდება.

ამერიკაში ადგილობრივ დონეზე საარჩევნო მანდატით დანიშნული ოლქის პროკურორების, ქალაქის მერებისა და პოლიციის უფროსი ოფიცრების საგამოძიებო დამოუკიდებლობის გარანტიები კიდევ უფრო მყარია - მოდელი, რომელიც 2012 წლის შემდეგ ექსპერიმენტის სახით მოქმედებს ინგლისისა და უელსის საპოლიციო სისტემებშიც. ასეთი მანდატი ამ უწყებებისთვის უზრუნველყოფს მთავრობის კონტროლისგან სრულ დამოუკიდებლობას, თუმცა მაღალი პროფესიული სტანდარტების გარეშე, შესაძლოა, ადგილობრივი საგამოძიებო და საპროკურორო პოლიტიკის პოპულისტური მანიპულაციის საგნად იქცეს.

რაც შეეხება ამ ორგანოების ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობას, ამ იურისდიქციებში ორივე -საპროკურორო და საგამოძიებო ორგანოები ერთმანეთისგან სრულიად გამიჯნულები არიან და სრული დამოუკიდებლობით სარგებლობენ. დევნაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება ერთადერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტია, რომელსაც საპროკურორო ორგანოები ფლობენ მათ გამოძიებულ კოლეგებზე გავლენის მოსახდენად. ბოლო წლების განმავლობაში ინგლისშიც და უელსშიც 1985 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების, 2003 წელს კანონისმიერი ბრალდების შემოღებისა და პოლიციის და პროკურატურის პროფესიონალიზმის ზრდის შედეგად, პოლიციის ტრადიციული დომინირება რეალობა აღარ არის.

118 <http://www.bbc.co.uk/news/live/world-us-canada-39866259>, accessed 31 December 2017.

5. დანართი. პასუხები კონკრეტულ კითხვებზე

კითხვები	ამერიკის შეერთებული შტატები	ინგლისი და უელსი
რამდენად გამიჭნულია საგამოძიებო ორგანოები პროკურატურისგან?	სრულად, როგორც გეოგრაფიულად, ისე ინსტიტუციურად	სრულად, როგორც გეოგრაფიულად, ისე ინსტიტუციურად. პროკურატურის ორგანოების იურისდიქცია არ ემთხვევა საგამოძიებო ორგანოების სამოქმედო არეალს. 2004 წლის შემდგომ არსებობდა პროკურორების პოლიციის დანაყოფებში დაფუძნების პრაქტიკა, მხოლოდ და მხოლოდ კონსულტაციის მოთხოვნებზე რეაგირების მიზნებისთვის.
რამდენად დამოუკიდებელია გამომძიებელი გამოძიების პროცესში?	სრულად დამოუკიდებელი. პროკურორს არ აქვს არანაირი კონტროლი საგამოძიებო საქმიანობაზე, გარდა რეტროსპექტიულად, დევნის შესახებ გადანაცვებების მიღებით. პროკურატურის ჩართულობა გამოძიების დროს დაშვებულია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში.	სრულად დამოუკიდებელი. პროკურორს არ აქვს არანაირი კონტროლი საგამოძიებო საქმიანობაზე, გარდა რეტროსპექტიულად დევნის შესახებ გადანაცვებების მიღების გამოძიების ეტაპზე პროკურატურის ერთადერთი როლი შემოიფარგლება შესაბამისი მოთხოვნის შემთხვევაში კონსულტაციის გაცემით.
პროკურორი პროცესში აქტიურად რა ეტაპზე ერთვება?	ბრალის წარდგენის ეტაპზე	ბრალის წარდგენის ეტაპზე

6. გამოყენებული წყაროები

- AMERICAN BAR ASSOCIATION (2013). ABA Standards for Criminal Justice (Third Edition). Prosecutorial Investigations. Washington, American Bar Association.
- ANONYMOUS (1984). Proposed Independent Prosecuting Service: The Prosecutor's Viewpoint. 48(3) The Journal of Criminal Law, pp.302-311.
- AULD, R. (2001). Review of the Criminal Courts of England and Wales. London, HMSO.
- BARANOUSKI, E. (2014). The Fast Track to a U.S. Attorney's Office. Cambridge, Mass., Harvard Law School.
- BROWN, D. K. (2012). American Prosecutors' Powers and Obligations in the Era of Plea Bargaining. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 200-213.
- BROWNLEE, I. D. (2004). The Statutory Charging Scheme in England and Wales: Towards a Unified Prosecution System? Criminal Law Review, pp.896-907.
- BURTON, M. (2011). An 'Ethos of Mutual Support'? The Relationship Between the Police and the CPS. 86(1) Criminal Justice Matters, pp.28-29.
- CARBADO, D. W. (2017). From Stopping Black People to Killing Black People: The Fourth Amendment Pathways to Police Violence. 105(1) California Law Review, pp.125-164.
- CLEAR, T. R. (2015). The Punishment Imperative: the Rise and Failure of Mass Incarceration in America. New York, New York University Press.
- EDWARDS, A. (2012). Police and Crime Commissioners. 11 Criminal Law Review, pp.821-823.
- ELSNER, B., LEWIS, C., et al. (2008). Police Prosecution Service Relationship Within Criminal Investigation. 14(2-3) European Journal on Criminal Policy and Research, pp.203-224.
- ENNS, P. (2016). Incarceration Nation: How the United States Became the Most Punitive Democracy in the World. Cambridge, Cambridge University Press.

- GILLIÉRON, G. (2014). Public Prosecutors in the United States and Europe. Heidelberg, Springer.
- GIRGINOV, A. & HANCOCK, B. (2008). Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales. O. S. Foundation. Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research. Sofia, Open Society: 143-174.
- GLIDEWELL, I. (1998). The Review of the Crown Prosecution Service. Cm 3972. London, HMSO.
- GOLD, R. (2011). Promoting Democracy in Prosecution. 86 Washington Law Review, pp.69-124.
- GRAMCKOW, H. (2008). Prosecutor Organization and Operations in the United States. O. S. Foundation. Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research. Sofia, Open Society: 387-430.
- GRANDE, E. (2016). Rumba Justice and the Spanish Jury Trial. J. E. Ross and S. C. Thaman. Comparative Criminal Procedure. Oxford, Edward Elgar: 365-394.
- HARRIS, D. (2012). The Interaction and Relationship Between Prosecutors and Police Officers in the United States, and how this Affects Police Reform Efforts. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 54-66.
- HETHERINGTON, T. (1980). A Changing Society and the Director of Public Prosecutions. 14(2) The Law Teacher, pp.93-103.
- HODGSON, J. (2010). The Changing Role of the Crown Prosecutor. 79(1) Criminal Justice Matters, pp.28-29.
- HOLDAWAY, S. (2017). The Re-professionalization of the Police in England and Wales. 17(5) Criminology & Criminal Justice, pp.588-604.
- HOME OFFICE (2010). Policing in the 21st Century. Reconnecting Police and People. London, HMSO.
- HOUSE OF COMMONS JUSTICE COMMITTEE (2009). The Crown Prosecution Service: Gatekeeper of the Criminal Justice System, HC186. London, HMSO.

- JACKSON, J. (2006). The Ethical Implications of the Enhanced Role of the Public Prosecutor. 9(1) Legal Ethics, pp.35-55.
- JACKSON, R. H. (1940). The Federal Prosecutor. 3(5) Journal of Criminal Law and Criminology, pp.3-6.
- JEHLE, J. M. & WADE, M. (2006). Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: the Rise of Prosecutorial Power Across Europe. Gottingen, Springer Verlag.
- JOYCE, P. (2013). Criminal Justice. An Introduction. London, Routledge.
- KEE, R. (1986). Trial and Error: the Maguires, the Guildford Pub bombings, and British Justice. London, Hamish Hamilton.
- LANGER, B. M. & SKLANSKY, D. A. (2017). Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study. Cambridge, Cambridge University Press.
- LANGER, M. (2006). Rethinking Plea Bargaining: The Practice and Reform of Prosecutorial Adjudication in American Criminal Procedure. 33(3) American Journal of Criminal Law, pp.223-299.
- LANGER, M. (2013). The Long Shadow of the Adversarial and Inquisitorial Categories. M. D. Dubber and T. Hörnle. The Oxford Handbook of Criminal Law. Oxford, Oxford University Press: 887-912.
- LEWIS, C. (2012). The Evolving Role of the English Crown Prosecution Service. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press: 214-234.
- LUNA, E., WADE, M., et al. (2012). The Prosecutor in Transnational Perspective. New York, Oxford University Press.
- LYNCH, G. E. (2003). Screening Versus Plea Bargaining: Exactly What Are We Trading Off? 55 Stanford Law Review, pp.1399-1408.
- MA, Y. (2008). Exploring the Origins of Public Prosecution. 18(2) International Criminal Justice Review, pp.190-211.
- MCBARNET, D. (1978). The Fisher Report on the Confait case: Four Issues. 41(4) The Modern Law Review, pp.455-463.

- MCKEE, G. & FRANNEY, R. (1988). *Time Bomb: Irish Bombers, English Justice and the Guildford Four*. London, Bloomsbury.
- MINISTRY OF JUSTICE (2012). *Swift and Sure Justice: The Government's Plans for Reform of the Criminal Justice System*. London, HMSO.
- MULLIN, C. (1997). *Error of Judgement: the Truth about the Birmingham Bombings*. Dublin, Poolbeg Press.
- PIZZI, W. T. (2012). *A Perfect Storm. Prosecutorial Discretion in the United States*. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. *The Prosecutor in Transnational Perspective*. New York, Oxford University Press: 189-199.
- PODGOR, E., S. (2012). *Prosecution Guidelines in the United States*. E. Luna, M. Wade and A. Bojańczyk. *The Prosecutor in Transnational Perspective*. New York, Oxford University Press: 9-19.
- REAVES, B. A. (2011). *Census of State and Local Law Enforcement Agencies, 2008*. Washington, US Department of Justice.
- RICHMAN, D. (2003). *Prosecutors and Their Agents, Agents and Their Prosecutors*. 103(4) *Columbia Law Review*, pp.749-832.
- ROBERTS, P. (2016). *Prosecutors Interviewing Witnesses: A Question of Integrity*. J. Hunter, P. Roberts, S. Young and D. Dixon. *The Integrity of Criminal Process: From Theory into Practice*. Oxford, Hart Publishing: 163-198.
- ROBERTS, P. & SAUNDERS, C. (2008). *Introducing Pre-Trial Witness Interviews-A Flexible New Fixture in the Crown Prosecutor's Toolkit*. (11) *Criminal Law Review*, pp.831-853.
- ROSS, J. E. (2006). *The Entrenched Position of Plea Bargaining in United States Legal Practice*. 54 *American Journal of Comparative Law*, pp.717-732.
- RUNCIMAN, W. (1993). *Royal Commission on Criminal Justice (Cm 2263)*. London, HMSO.
- SANDERS, A. (2010). *Criminal justice*. New York, Oxford University Press.
- SIMON, J. (2017). *Beyond Tough on Crime: Towards a Better Politics of Prosecution*. D. A. Sklansky and M. Langer. *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*. Cambridge, Cambridge University Press: 250-275.

- SIMON, W. H. (2017). The Organization of Prosecutorial Discretion. D. A. Sklansky and M. Langer. *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*. Cambridge, Cambridge University Press: 175-194.
- SKLANSKY, D. A. (2017). Unpacking the Relationship between Prosecutors and Democracy in the United States. D. A. Sklansky and M. Langer. *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*. Cambridge, Cambridge University Press: 276-299.
- STUNTZ, W. J. (2001). The Pathological Politics of Criminal Law. 100(3) *Michigan Law Review*, pp.505-600.
- STUNTZ, W. J. (2011). *The Collapse of American Criminal Justice*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- TONRY, M. (2012). Prosecutors and Politics in Comparative Perspective. 41(1) *Crime and Justice*, pp.1-33.
- VOGLER, R. (2017). *A World View of Criminal Justice*. Aldershot, Ashgate.
- VOIGT, S. & WULF, A. (2017). What Makes Prosecutors Independent? Analysing the Institutional Determinants of Prosecutorial Independence. *Journal of Institutional Economics*, pp.1-22.
- WARD, J. (2015). Transforming 'Summary Justice' Through Police-led Prosecution and 'Virtual Courts': Is 'Procedural Due Process' Being Undermined? 55(2) *The British Journal of Criminology*, pp.341-358.
- WATERS, T. (2008). Overview: Design and Reform of Public Prosecution Services. O. S. Foundation. *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research*. Sofia, Open Society: 19-82.
- WEIGEND, T. (2012). A Judge by Another Name? Comparative Perspectives on the Role of the Public Prosecutor'. *The Prosecutor in Transnational Perspective*. Oxford, Oxford University Press: 377–391.
- WRIGHT, R. F. (2017). Reinventing American Prosecution Systems. 46(1) *Crime and Justice*, pp.395-439.