

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა:

დაზვერვის სამსახურებზე  
ზედამხედველობის  
სამართლებრივი  
სტანდარტები  
და საუკეთესო პრაქტიკა

ჰანს ბორნი და იან ლეივი



*Geneva Centre for  
the Democratic Control  
of Armed Forces*



*Human Rights Centre,  
Department of Law,  
University of Durham (UK)*



*Norwegian  
Parliamentary  
Oversight Committee*

## ავტორები

ჰანს ბორნი და იან ლეიფი

## გამოცემის ასისტენტები

თორსტენ ვეტზლინგი და ინგრიდ ბეტლერი

## მრჩეველთა ჯგუფი

იან კამერონი, ალისტაირ კორბეტი, ალან ფოპინი, ჰაკონ ჰუუს-ჰანსენი, კალმან კოჩიში, ფრედერიკ სეჯერსტედი, ფრედ შრეიერი

## კონსულტანტები

ენდრიუ ბატლერი, მარინა კაპარინი, რიჩარდ ბ. დოილე, უილიამ ფ. ფონ ეიკელენი, პიტერ გილი, ჯორჯ ლოტზი, ბარი ვიკერშაიმი

## კორექტორი

ოლივერ ვეიტესი

## ყდის დიზაინი

ნორვეგიის პარლამენტის გამომცემლობა, ოსლო

## საავტორო უფლებები

საავტორო უფლებები დაცულია. დაუშვებელია ამ გამოცემის რაიმე ნაწილის გამოქვეყნება, ხელმისაწვდომ სისტემაში შენახვა ან ელექტრონული, მექანიკური, ფოტოგრაფიული ჩანაწერის ან რაიმე სხვა სახით გადაცემა სამხედრო შეიარაღებაზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრის, ან ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვაზე ზედამხედველობის კომიტეტის, ან დურჰამის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა ცენტრის (გაერთიანებული სამეფო) წინასწარი თანხმობის გარეშე. წინამდებარე პუბლიკაციის გავრცელება არ შეიძლება გაყიდვის, განათხოვრების, გაქირავების ან სხვა გზით გამომცემლის წინასწარი თანხმობის გარეშე აკინძვის ან ყდის სხვა ფორმით, გარდა იმისა, როგორც თვით არის გამოცემული, შემდგომი გამომცემლისათვის იგივე პირობების დაცვის მოთხოვნის ჩათვლით.

## გადახვევა

ნაშრომში მოცემული შეხედულებები და მოსაზრებები (თუ სხვაგვარად არ არის მითითებული) ავტორებს ეკუთვნის და ისინი, შესაძლოა, ყოველთვის არ ემთხვეოდეს შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრის, ან ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვაზე ზედამხედველობის კომიტეტის, ან დურჰამის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა ცენტრის (გაერთიანებული სამეფო) მიდგომებს.

## გამომცემელი

Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo

ორიგინალი: ინგლისურ ენაზე, ოსლო, 2005

## ქართულ ენაზე მთარგმნელი

ნანა ყყოიძე

## შესავალი

დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულების დამკვიდრება, რომელიც უნდა იყოს როგორც დემოკრატიული, ასევე ეფექტური, თანამედროვე სახელმწიფოების წინაშე მდგარი ერთ-ერთი მწვავე პრობლემაა. ეს მიძიმე ამოცანა გარდაუვალია, თუმცა, როგორც პოლიტიკური სახელმძღვანელო და დაზვერვის სამსახურების რეფორმის მიმართულება, იგი ხელს უწყობს დარღვევათა თავიდან აცილებას და სახელმწიფოს ყველა მონაწილე შტოს ქმედითობის განმტკიცებას.

დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემატური საერთაშორისო შედარება ძალზე შეზღუდულ ფარგლებშია ჩატარებული, რასაც დაზვერვის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების საერთაშორისო სტანდარტების განვითარება არ მოჰყოლია. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრმა, ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტმა და დურჰამის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა ცენტრმა ერთობლივად შექმნეს წინამდებარე ნაშრომი, რომლის მიზანია სამართლებრივი სტანდარტების დალაგებისა და შეფასების გზით დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების სფეროში არსებული ამ ხარვეზის გამოსწორება. ნაშრომში განსაზღვრული და რეკომენდებულია აგრეთვე საუკეთესო პრაქტიკა, რომელიც მიესადაგება როგორც გარდამავალი პერიოდის, ისე განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებს.

აღნიშნული სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები ყველა ქვეყნისთვის გამოსადეგ დემოკრატიული ზედამხედველობის ერთადერთ მოდელს არ წარმოადგენენ. პირიქით, დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ზედამხედველობის სისტემა ქვეყნის ისტორიაზე, კონსტიტუციურ და სამართლებრივ სისტემასა და, აგრეთვე, დემოკრატიულ ტრადიციებსა და პოლიტიკურ კულტურაზეა დამოკიდებული.

ერთი კუთხისათვის მისაღები და ეფექტური წესები და პრაქტიკა, შესაძლოა, სხვა კუთხისათვის შეუსაბამო გამოდგეს. ამ რეალობის გათვალისწინებით, სახელმძღვანელოში მოცემული ზოგიერთი რჩევა რომელიმე ქვეყნისათვის, შესაძლოა, მიუღებელი აღმოჩნდეს. ამიტომ, დემოკრატიული მმართველობის თვალსაზრისით დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობა აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ერთობლივი პასუხისმგებლობის სფეროა. აუცილებელია დემოკრატიული ურთიერთკონტროლის გონივრული სისტემის ამოქმედება, სადაც დაზვერვის სამსახურებზე კონტროლის ექსკლუზიური უპირატესობა აღმასრულებელს არ ექნება. ამრიგად, ამ ამოცანის განხორციელებაში თავიანთი როლი უნდა შეასრულონ თვით დაზვერვის ეროვნულმა სააგენტოებმა და პარლამენტებმა, აგრეთვე, გარეშე კონტროლის ორგანოებმა.

ვიმედოვნებთ, რომ ეს პუბლიკაცია მმართველობის ამ რთულ და მნიშვნელოვან სფეროში აამაღლებს საზოგადოების ცნობიერებას და ხელს შეუწყობს უსაფრთხოების პოლიტიკისა და პრაქტიკის მიერ იმ ხალხის მისწრაფების ჭეშმარიტ ასახვას, რომელსაც ისინი უნდა ემსახურობდნენ.

ელჩი ლეიფ მევიკი  
ნორვეგიის პარლამენტის  
დაზვერვის ზედამხედველობის  
კომიტეტის თავმჯდომარე

ელჩი დოქ. თეოდორ ვინკლერი  
შეიარაღებულ ძალებზე  
დემოკრატიული კონტროლის  
ჟენევის ცენტრის დირექტორი

# შინაარსი

შესავალი	3
შინაარსი	5
ბლოკების ნუსხა	7
აკრონიმების ნუსხა	10

<b>I განყოფილება</b>	<b>შესავალი</b>	
თავი 1	უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის განსაზღვრა	13
თავი 2	უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის საჭიროება	17
თავი 3	სამართლებრივი სტანდარტებისა და ზედამხედველობის საუკეთესო გზების ძიება: ამოცანები, ფარგლები და მეთოდოლოგია	23

<b>II განყოფილება</b>	<b>დანესებულება</b>	
თავი 4	მანდატის განსაზღვრა	31
თავი 5	დირექტორის დანიშვნა	37
თავი 6	სპეციალური ძალაუფლების გამოყენებისათვის უფლებამოსილების მინიჭება	40
თავი 7	ინფორმაცია და ფაილები	47
თავი 8	დანესებულების შიდა მართვა და კონტროლი	50

<b>III განყოფილება</b>	<b>აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი</b>	
თავი 9	აღმასრულებელთა კონტროლი	59
თავი 10	მთავრობის გათვითცნობიერება და დაზვერვის კონტროლი	62
თავი 11	ფარული ღონისძიებების კონტროლი	65
თავი 12	საერთაშორისო თანამშრომლობა	70
თავი 13	დამცავი მექანიზმები მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილების გადაჭარბების წინააღმდეგ	75

<b>IV განყოფილება</b>	<b>პარლამენტის როლი</b>	
თავი 14	საპარლამენტო ზედამხედველობა	83
თავი 15	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი	86
თავი 16	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს შემადგენლობა	91
თავი 17	ზედამხედველობის ორგანოს საკონტროლო შემოწმება და დაშვება	94
თავი 18	პარლამენტის უფლებამოსილება ინფორმაციისა და დოკუმენტების მოპოვებაზე	97
თავი 19	პარლამენტისათვის მოხსენების წარდგენა	100
თავი 20	ბიუჯეტის კონტროლი	103
<b>V განყოფილება</b>	<b>გარე კონტროლის ორგანოების როლი</b>	
თავი 21	მოქალაქეთა უკმაყოფილების დარეგულირება	115
თავი 22	დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ დაწესებულების ზედამხედველობა ადმინისტრაციის ფარგლებში	121
თავი 23	დამოუკიდებელი აუდიტის სამსახურები	124
	<b>საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვა</b>	133
	შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF)	143
	დურჰამის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ადამიანის უფლებათა ცენტრი	144
	ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი	145
	<b>მონაწილენი</b>	147
	<b>ტერმინთა განმარტება</b>	149

## ბლოკების ნუსხა

ბლ. №1	უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული ნორმები და სტანდარტები (შერჩეული)	14
ბლ. №2	ზედამხედველობის ინსტიტუტები და სუბიექტები	15
ბლ. №3	ადამიანის უფლებები, რომელთაგან გადახვევა დაუშვებელია	19
ბლ. №4	დაზვერვის სამსახურებისათვის კანონმდებლობის საჭიროება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე (გაერთიანებული სამეფო)	21
ბლ. №5	კანონის შემონმების ხარისხი	22
ბლ. №6	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და 'ეროვნული უსაფრთხოება'	32
ბლ. №7	ეროვნული უსაფრთხოების საკანონმდებლო განმარტება (ბოსნია-ჰერცეგოვინა)	34
ბლ. №8	ხელისუფლების ოფიციალურ პირთა მიერ მათი შიდა პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ დაზვერვის დაწესებულებების გამოყენების აღკვეთის მექანიზმები (არგენტინა)	35
ბლ. №9	პარლამენტის მონაწილეობა დირექტორის დანიშვნის პროცესში (ავსტრალია)	38
ბლ. №10	აღმასრულებელი ხელისუფლების მონაწილეობა დირექტორის დანიშვნის პროცესში (უნგრეთი)	38
ბლ. №11	დაწესებულების ხელმძღვანელის მოხსნის საფუძველები (პოლონეთი)	38
ბლ. №12	შიდა უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისადმი მინიჭებული სპეციალური უფლებამოსილებები	40
ბლ. №13	ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2002 წლის შერჩეული სახელმძღვანელო პრინციპები ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ	41
ბლ. №14	პირადი ცხოვრების უფლებასთან დაკავშირებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმეები	44
ბლ. №15	ინფორმაციის შემონმების უფლება (ნიდერლანდები)	48
ბლ. №16	მოსხენება უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების შესახებ ბოსნიის კანონში არსებულ არამართლო მიერ ქმედებებთან დაკავშირებული დებულებების თაობაზე	50
ბლ. №17	გამჟღავნების დაცვის წესები (კანადა)	51
ბლ. №18	სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის დაზვერვის თანამშრომელთა ქცევის კოდექსი	52
ბლ. №19	ბოსნია-ჰერცეგოვინის კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დაწესებულებების შესახებ	53
ბლ. №20	კომპეტენციების გამიჯვნა მინისტრსა და სამსახურის დირექტორს შორის (პოლონეთი)	60
ბლ. №21	მინისტრის უფლებები – დაწესებულების პასუხისმგებლობანი	63

ბლ. №22	დირექტორის კონსულტაცია მინისტრთან (მოადგილესთან)	63
ბლ. №23	ფარული ღონისძიების განმარტება (აშშ)	65
ბლ. №24	საზღვარგარეთ ფარული ღონისძიების ჩატარებაზე ნებართვის გაცემა (გაერთიანებული სამეფო)	66
ბლ. №25	წამება	67
ბლ. №26	ფარულ ღონისძიებაზე მთავრობის კონტროლის ლეგალიზება (ავსტრალია)	68
ბლ. №27	დაზვერვის სფეროში თანამშრომლობის სხვადახვა გამოცდილება: ორმხრივი გაცვლა	70
ბლ. №28	დაზვერვის ინფორმაციის მრავალმხრივი გაცვლა: ევროკავშირისა და აშშ-ის განახლებული ვალდებულება	71
ბლ. №29	უცხოური დაზვერვის სამსახურებისათვის საკუთარი ქვეყნის მოქალაქის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება: მაგალითი გერმანიის დაზვერვის კანონმდებლობიდან	73
ბლ. №30	ბოსნიის დაზვერვის სამსახურის მოვალეობა ითანამშრომლოს ყოფილი იუგოსლავიის საერთაშორისო სისხლის სამართლის ტრიბუნალთან საკითხებზე	74
ბლ. №31	უნგრეთის ეროვნული უშიშროების სამსახურების მართვა და კონტროლი	76
ბლ. №32	მინისტრის მოვალეობები დაწესებულების წინაშე (ავსტრალია)	77
ბლ. №33	დაწესებულების მიუკერძოებლობის დაცვის ღონისძიებები	78
ბლ. №34	დაწესებულების ხელმძღვანელის პრემიერმინისტრზე ხელმისაწვდომობის უფლება (გაერთიანებული სამეფო)	78
ბლ. №35	გარე და საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების შედარება შერჩეული ქვეყნების მაგალითზე	84
ბლ. №36	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს ამოცანათა სრული ჩამონათვალი	87
ბლ. №37	საპარლამენტო ზედამხედველობის ელემენტები (გერმანია)	88
ბლ. №38	ოპერატიულ საქმეებზე საგანგებო ინფორმაციის მიწოდება საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოსათვის	89
ბლ. №39	კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული საპარლამენტო ზედამხედველობა: ნორვეგიის მაგალითი	90
ბლ. №40	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს წევრთა დანიშვნა: მაგალითები შერჩეული სახელმწიფოებიდან	92
ბლ. №41	ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის დაშვების პროცედურა	95
ბლ. №42	ბოსნია-ჰერცეგოვინის პარლამენტის წევრისათვის დაშვებაზე უარის შემთხვევების განხილვა	95
ბლ. №43	არგენტინის ერთობლივი კომიტეტის უფლება ინფორმაციაზე	97
ბლ. №44	სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ კონგრესის კომიტეტის სრული და დროული ინფორმირების მოვალეობა (აშშ)	97
ბლ. №45	აშშ-ის კონგრესის დაზვერვის კომიტეტისათვის მოხსენების წარდგენა ფარული ღონისძიების შესახებ	98
ბლ. №46	გარე ექსპერტებთან კონსულტაცია (ლუქსემბურგი)	99
ბლ. №47	საკანონმდებლო ორგანოსა და აღმასრულებელი შტოს ინფორმირება კომიტეტის საქმიანობისა და რეკომენდაციების შესახებ (სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა)	100
ბლ. №48	შეზღუდვები პარლამენტის მიერ ინფორმაციის გამჟღავნებაზე (ავსტრალია)	101



ბლ. №49	გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის მიერ განხორციელებული ფინანსური აუდიტი	105
ბლ. №50	პარლამენტის მიერ ყოვლისმომცველი საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელება (უნგრეთი)	107
ბლ. №51	საჩივრების განხილვა: ნიდერლანდების ეროვნული ომბუდსმენი	116
ბლ. №52	საჩივრების განხილვა: ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი	116
ბლ. №53	საჩივრების განხილვა: კანადის უშიშროების დაზვერვის კონტროლის კომიტეტი	118
ბლ. №54	კანადის გენერალური ინსპექტორის ფუნქციები	121
ბლ. №55	გენერალური აუდიტორი	125
ბლ. №56	აუდიტორისთვის სამსახურების ინფორმაციის კანონიერი გამჟღავნება (გაერთიანებული სამეფო)	126
ბლ. №57	ფინანსური ანგარიშვალდებულება (ლუქსემბურგი)	127
ბლ. №58	პროექტების დამოუკიდებელი აუდიტი: კანადის გენერალური აუდიტორის მიერ კანადის უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების (CSIS) ეროვნული შტაბ-ბინის პროექტის შემოწმების მაგალითი	128

## აკრონიმების ნუსხა

AHRB	ხელოვნებისა და ჰუმანიზმის კვლევის საბჭო
ASIO	ავსტრალიის უშიშროების დაზვერვის ორგანიზაცია
ASIS	ავსტრალიის ფარული დაზვერვის სამსახური
CAT	წამების საწინააღმდეგო კონვენცია
CIA	დაზვერვის ცენტრალური სააგენტო (აშშ)
CoE	ევროსაბჭო
Cih	თანამეგობრობა
CSIS	კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახური
CDPC	დანაშაულთა პრობლემების ევროპული კომიტეტი
DAC	განვითარების დახმარების კომიტეტი
DCAF	შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი
DSD	თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატი (ავსტრალია)
ECHR	ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია
ECIHR	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო
EHRR	ადამიანის უფლებათა ევროპული მოხსენებები
EOS	ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი
EU	ევროკავშირი
FRG	გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა
GCHQ	სამთავრობო კომუნიკაციათა შტაბი (გაერთიანებული სამეფო)
ICCPR	სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი
ICESCR	ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი
IPU	პარლამენტთაშორისი კავშირი
MI5	უშიშროების სამსახური (გაერთიანებული სამეფო)
MI6	საიდუმლო დაზვერვის სამსახური (გაერთიანებული სამეფო)
OECD	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
OSCE	ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია
PACE	ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა
PC-S-SEC	შიდა უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალისტთა ჯგუფი
PKGrG	კანონი გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის საბჭოს შესახებ
PKGr	გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის საბჭო
RCMP	კანადის უზენაესი სამეფო პოლიცია
RSA	სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა
SIRC	უშიშროების ინფორმაციის განხილვის კომიტეტი (კანადა)
UK	გაერთიანებული სამეფო
UN	გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
UNDHR	ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია
UNDP	გაეროს განვითარების პროგრამა
UN GA	გაეროს გენერალური ასამბლეა
USC	ამერიკის შეერთებული შტატების კოდექსი
WEU	დასავლეთ ევროპის კავშირი

I განყოფილება

შესავალი



## თავი 1

# უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის განსაზღვრა

უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის საკითხის განსახილველად ალბათ ამაზე უკეთესი დრო ვერ გამოიძებნება. 11 სექტემბრის, ერაყში მეორე ომისა და 2004 წლის 11 მარტის მადრიდის ტერაქტის გამო როგორც პარლამენტებში, ასევე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, მრავალი ადამიანი იყო პასუხისმგებელი სადაზვერვო საქმიანობის ზედამხედველობაზე, რომლებიც ამჟამად დაკავებულნი არიან ამ სამსახურების გამოკვლევით და იმ ფორმების შესწავლით რომლებითაც პოლიტიკური ლიდერები დაზვერვის საკითხებს წარმართავენ. ზედამხედველობაში ჩართული სუბიექტები, რომლებიც არა მხოლოდ პარლამენტარები და ამ სფეროზე პასუხისმგებელი მინისტრები არიან, არამედ სასამართლო, მედია (უფრო ფართოდ) და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიც, რთული ამოცანის წინაშე დგანან. უსაფრთხოებისა და დემოკრატიის პრინციპებისადმი ერთგულების დაბალანსებისას მათ, ერთი მხრივ უნდა განსაზღვრონ, თუ რამდენად დასაბუთებულია დაზვერვის სამსახურების წინადადებები სამსახურების ეფექტურობის ზრდის თვალსაზრისით, ხოლო, მეორე მხრივ, სამსახურები უნდა იყვნენ ანგარიშვალდებულნი და კანონის უზენაესობის პრინციპებს აკმაყოფილებდნენ.

## საერთაშორისო კონსენსუსი

ამავდროულად სულ უფრო იზრდება საერთაშორისო კონსენსუსი დაზვერვის სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის საკითხზე. საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორებიცაა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD),<sup>1</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია (UN),<sup>2</sup> ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OSCE),<sup>3</sup> ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (PACE)<sup>4</sup> და საპარლამენტო საერთაშორისო კავშირი<sup>5</sup>, ყველა ერთმნიშვნელოვნად აღიარებს, რომ დაზვერვის სამსახურები დემოკრატიულ ანგარიშვალდებულებას უნდა დაექვემდებარონ. პირველ ბლოკში მოცემულია უშიშროების და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ნორმების და სტანდარტების შემდგომი განხილვა, რომელიც რეგიონული და მსოფლიო საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერაა მიღებული.<sup>6</sup>

## დემოკრატიული ზედამხედველობა: სხვადასხვა ინსტიტუტი და სუბიექტი

დაზვერვის სამსახურების ანგარიშვალდებულება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საპარლამენტო ზედამხედველობას და, აგრეთვე, სამოქალაქო

<b>ბლოკი No. 1:</b>		
<b>უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული ნორმები და სტანდარტები (შერჩეული)</b>		
<b>ორგანიზაცია</b>	<b>ნორმა/სტანდარტი</b>	<b>წყარო</b>
გაეროს გან- ვითარების პროგრამა	დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლი სამხედრო, პოლიციისა და უსაფრთხოების სხვა ძალებზე (მოსხენებაში ჩამოთვლილია უსაფრთხოების სექტორში დემოკრატიული მმართველობის პრინციპები)	მოსხენება საზოგადოების განვითარების შესახებ (2002)
ეუთო	‘დემოკრატიული პოლიტიკური კონტროლი სამხედრო, საპარლამენტო და შინაგანი უსაფრთხოების ძალებზე, აგრეთვე დაზვერვის სამსახურებსა და პოლიციაზე (მოცემულია დეტალებათა კონკრეტული ერთობლიობა)’	უსაფრთხოების პოლიტიკურ-სამ- ხედრო ასპექტე- ბის ქცევის კოდექსი (1994)
ევროსაბჭო (საპარლამენტო ასამბლეა)	‘შიდა უსაფრთხოების სამსახურებმა პატივი უნდა სცენ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას... შიდა უსაფრთხოების სამსახურების ნებისმიერი ოპერატიული საქმიანობით კონვენციაში ჩარევა კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული’. ‘კანონმდებლებმა უნდა მიიღონ ნათელი და ადეკვატური კანონები, რომლებიც შიდა უსაფრთხოების სამსახურებს კანონიერ ბაზას შეუქმნიან’	რეკომენდაცია 1402 (1999)
ევროკავშირი (ევროპის პარლამენტი)	განვიჩინების შესახებ ‘კოპენჰაგენის კრიტერიუმებში’ დაფიქსირებულია: ‘პოლიციის, სამხედრო და საიდუმლო სამსახურების [...] სამართლებრივი ანგარიშვალდებულება’	დღის წესრიგი 2000, § 9
ამერიკის ქვეყნების სამიტი	‘შეიარაღებული ძალების და უშიშროების ძალების კონსტიტუციური დაქვემდებარება კანონიერი სახელისუფლო ორგანოებისადმი ჩვენი სახელმწიფოების დემოკრატიის ქვაკუთხედია’	კვებეკის სამოქმედო გეგმა (2001)
პარლამენტაშორისი კავშირი	‘დაზვერვის სტრუქტურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობა მკაფიო სამართლებრივი ბაზით უნდა დაინყოს, რომელიც სადაზვერვო ორგანიზაციებს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული სახელმწიფო კანონმდებლობის ფარგლებში მოატყვევს. ნორმატიული ბაზა უნდა აკონკრეტდეს სამსახურის უფლებამოსილებას, მისი მოქმედების მეთოდებს და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის საშუალებებს’	საპარლამენტო კონტროლი უსაფ- რთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, პარლამენტართა სახელმძღვანელო №5. ჟენევა:PU/DCAF, 2003, გვ. 64
დასავლეთ ევროპის კავშირი (WEU)	‘მოუწოდებს ეროვნულ პარლამენტებს: (1) მხარი დაუჭირონ დაზვერვის სისტემათა გარდაქმნის გეგმებს და იმავდროულად უზრუნველყონ პარლამენტის პრეროგატივა, უფრო ეფექტური და ქმედითი დემოკრატიული კონტროლი განახორციელონ დაზვერვის ინფორმაციის შეგროვების საქმიანობასა და ინფორმაციის გამოყენებაზე’	რეზოლუცია 113 (მიღებულია ასამბლეის მიერ ერთხმა და შეს- ნორებების გა- რემე 2002 წლის 4 დეკემბერს [მე-9 სესიაზე])
ეკონომიკური თანამშრომლო- ბისა და განვითარების ორგანიზაცია OECD	უსაფრთხოების სისტემის (უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ჩათვლით) მართვა უნდა განხორციელდეს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის იმავე პრინციპების შესაბამისად, რომლებიც გამოყენდება სახელმწიფო სექტორისათვის, განსაკუთრებით – უსაფრთხოების პროცესებზე მზარდი სამოქალაქო ზედამხედველობით	განვითარების და- ხმარების კომიტე- ტის (DAC) სახელმძღვანელო პრინციპები და სერია ‘უსაფრთხოების სისტემის რეფორ- მა და მმართველობა: პოლიტიკა და კარგი პრაქტიკა’, 2004

საზოგადოების ჩართვას მოითხოვს. საბოლოო მიზანი არის ის, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის სააგენტოები იზოლირებულ იქნენ არამართებული პოლიტიკური ზეგავლენისაგან, მაგრამ აღმასრულებელი მმართველობისაგან გამოყოფის გარეშე<sup>7</sup>. უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურები რეაგირებას უნდა ახდენდნენ ხალხის მოთხოვნებზე მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით, ანუ მთავრობის კაბინეტსა თუ პარლამენტში არჩეული სამოქალაქო პირების მეშვეობით, რომლებიც უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე უმაღლეს პოლიტიკურ კონტროლს ახორციელებენ. მოკლედ რომ ვთქვათ, უშიშროების სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობა მთელ რიგ ინსტიტუტებს და სუბიექტებს მოიცავს (იხ. ბლოკი №2).<sup>8</sup>

**ბლოკი No. 2:**

**ზედამხედველობის ინსტიტუტები და სუბიექტები**

- თვით სამსახურების მიერ განხორციელებული შიდა კონტროლი მათი საქმიანობის კანონით (პარლამენტის მიერ ამოქმედებული) ლეგალიზაციის გზით, პროფესიული საქმიანობისადმი დამოკიდებულების შიდა მართვა და სტიმულირება;
- აღმასრულებელი, რომელიც უშუალო კონტროლს ახორციელებს, უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობისათვის განსაზღვრავს ბიუჯეტს და აყალიბებს სახელმძღვანელო პრინციპებსა და პრიორიტეტებს;
- საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც საპარლამენტო ზედამხედველობას ახორციელებს უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების და, აგრეთვე, მათი სპეციალური უფლებამოსილებების განმსაზღვრავი და მარეგულირებელი კანონებით, აგრეთვე, შესაბამისი საბიუჯეტო სახსრების დამტკიცების გზით;
- სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე მონიტორინგსა და მათი თანამშრომლების მიერ ჩადენილ დარღვევებზე სისხლის სამართლებრივ დევნას ახორციელებს;
- სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები, მედია, ანალიტიკოსები და კვლევითი ინსტიტუტები, რომლებიც უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების სტრუქტურასა და საქმიანობაზე მონიტორინგს ახორციელებენ, ძირითადად საზოგადოებრივი წყაროების მეშვეობით. ცალკეულ მოქალაქეებს შეუძლიათ შეზღუდონ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების სპეციალური ძალაუფლება საგანგებო ტრიბუნალების, დამოუკიდებელი ომბუდსმენების ან კომისიების/გენერალური ინსპექტორების და, აგრეთვე, ეროვნული და საერთაშორისო სასამართლოების მეშვეობით;
- საერთაშორისო დონეზე არ არსებობს უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა, თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს, რომელიც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე მოქმედებს, შეუძლია ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფოს ინდივიდუალური პირებისაგან მიიღოს საჩივრები ხელისუფლების ორგანოთა მიერ განხორციელებულ ქმედებებზე.

თითოეულ სუბიექტს და საზედამხედველო ინსტიტუტს განსხვავებული ფუნქცია აქვს. აღმასრულებელი შტო სამსახურებს აკონტროლებს მათთვის დირექტივების მიცემით, ამოცანების დასახვის, პრიორიტეტების გამოკვეთის და რესურსების უზრუნველყოფის ჩათვლით. პარლამენტის მიერ განხორციელებული ზედამხედველობა ძირითადად ზოგადი საკითხებითა და ბიუჯეტის დამტკიცებით შემოიფარგლება. პარლამენტის უფრო აქტიურად რეაგირებას სკანდალური საქმეების გამოსაძიებად კომიტეტების შექმნის დროს. სასამართლო ხელისუფლების ამოცანაა სპეციალურ ძალაუფლებაზე მონიტორინგის განხორციელება (ანუ დარღვევების სასამართლო განხილვა). სამოქალაქო საზოგადოებას, ანალიტიკურ ორგანიზაციებსა და მოქალაქეებს შეუძლიათ შეზღუდონ სამსახურების საქმიანობა მათთვის ალტერნატიული მოსაზრებების (ანალიტიკური ორგანიზაციები) მიწოდებით, სკან-

დალებისა და კრიზისების გაჟღერებით (მედია) ან დარღვევებთან დაკავშირებით სარჩელების აღძვრით (მოქალაქეები).

გარდა ამისა, იმის გამო რომ დაზვერვის სამსახურებზე დემოკრატიული კონტროლი მასში ჩართული სხვადასხვა სუბიექტის ქცევას მოიცავს, იგი პოლიტიკურ კულტურასაც ითვალისწინებს. დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ისეთი ფუნდამენტური ასპექტები, როგორცაა გამჭვირვალობა, პასუხისმგებლობა, ანგარიშვალდებულება, მონაწილეობა და რეაგირების უნარი (ადამიანების მიმართ), კულტურისა და ქცევის გარკვეულ ფორმას გულისხმობს, რომელიც კანონის ფარგლებს და სხვა სამართლებრივი ნესების ჩარჩოებს სცდება. მიუხედავად ამისა, კანონებმა საფუძველი უნდა შეუქმნას სისტემას, რომელიც საჯაროობისა და ადამიანის უფლებათა პატივისცემის კულტურას განამტკიცებს.



## თავი 2

# უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის საჭიროება

უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურები დემოკრატიულ საზოგადოებას ფასეულ სამსახურს უწევენ ეროვნული უსაფრთხოების დაცვასა და დემოკრატიული სახელმწიფოს დამოუკიდებელ მოწყობაში. იმის გამო, რომ სამსახურები საქმიანობას ფარულად ეწევიან და, მათი ამოცანების ბუნებიდან გამომდინარე, თავიანთი ვალდებულებების შესრულება ფარულად უხდებათ, ისინი ეწინააღმდეგებიან ღია საზოგადოების პრინციპს. ამ პარადოქსის გამო (ღია საზოგადოების დაცვა საიდუმლო საშუალებებით) უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურები დემოკრატიული ანგარიშვალდებულებისა და სამოქალაქო კონტროლის საგანს უნდა წარმოადგენდნენ. ამ სამსახურებზე საზოგადოებრივი კონტროლი სულ ცოტა ხუთი მიზეზის გამო არის მნიშვნელოვანი.

პირველი, საჯაროობის და გამჭვირვალობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ, რომელიც დემოკრატიული ზედამხედველობის გულს წარმოადგენს, უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურები ხშირად ფარულად მოქმედებენ. ვინაიდან გასაიდუმლოებით შესაძლოა მათი საქმიანობა საზოგადოების ყურადღების მიღმა დარჩეს. მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტმა, განსაკუთრებით კი აღმასრულებელმა, გულდასმით ადევნოს თვალყური სამსახურების საქმიანობას. მეორე, უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებს განსაკუთრებული ძალაუფლება აქვთ, როგორცაა პირად ქონებაში ან საკომუნიკაციო საშუალებებში ჩარევის შესაძლებლობა, რითაც ამკარად შეიძლება შეიზღუდოს ადამიანის უფლებები. ამიტომ იგი განხორციელებს საზედამხედველო ინსტიტუტების მიერ მონიტორინგის განხორციელებას მოითხოვს. როგორც ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ აღნიშნა:

არსებობს სერიოზული საფრთხე, რომ ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების შიდა უშიშროების სამსახურები ხშირად ინდივიდუალური პირის უფლებებზე მალა აყენებენ იმ ინტერესებს, რომელთაც ისინი ეროვნული უსაფრთხოების და მათი ქვეყნის ინტერესებზე მიიჩნევენ. გარდა ამისა, ვინაიდან უშიშროების სამსახურებზე სათანადო კონტროლი არ ხორციელდება, ძალაუფლების გადაქცევისა და ადამიანის უფლებათა დარღვევის მაღალი რისკი არსებობს, თუ უზრუნველყოფილი არ იქნა საკანონმდებლო და/ან კონსტიტუციური დამცავი მექანიზმები.<sup>9</sup>

სახელდობრ, პრობლემები წარმოიქმნება იმ შემთხვევაში, როცა შიდა უშიშროების სამსახურს მინიჭებული აქვთ გარკვეული ძალაუფლება, როგორცაა პრევენციული და აღმასრულებელი მეთოდები, რასაც თან სდევს აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან არაჯეროვანი კონტროლი, აგრეთვე მაშინ, როდესაც ქვეყანას მრავალი საიდუმლო სამსახური ჰყავს.<sup>10</sup>

მესამე, ცივი ომის შემდგომ პერიოდში, ხოლო განსაკუთრებით 2001 წლის 11 სექტემბრის შემდეგ, თითქმის ყველა სახელმწიფოს დაზვერვის სამსახურები ახალი საფრთხეებისადმი რეორგანიზაციის პროცესში იმყოფებიან. უცხო ქვეყნის სამხედრო თავდასხმა დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონების უდიდეს საფრთხედ აღარ ითვლება. მას ჩვენაცვლა ორგანიზებული დანაშაული, ტერორიზმი, გახშირებული რეგიონული კონფლიქტები ან არშემდგარი სახელმწიფოები და, აგრეთვე, ადამიანთა და ტვირთების უკანონო ტრეფიკინგი. რეორგანიზების ეს პროცესი არჩეული სამოქალაქო ხელისუფლების ზედამხედველობის ქვეშ უნდა წარიმართოს, რომელსაც შეუძლია უზრუნველყოს ამ სამსახურების მოსახლეობის მოთხოვნაზე ორიენტირებული რესტრუქტურისა და გარდა ამისა, იმის გამო, რომ დაზვერვის სამსახური დიდ სამთავრობო ბიუროკრაციას წარმოადგენს, რომლისთვისაც ცვლილებებისადმი შეწინააღმდეგება და ბიუროკრატიული ინერცია ბუნებრივად დადამახასიათებელი, გარე ინსტიტუტებმა, როგორებიცაა აღმასრულებელი შტო და პარლამენტი, უნდა შეძლონ სასურველი ცვლილებების ქმედითი ფორმით განხორციელება.

მეოთხე, უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებს შესაძლო საფრთხეებზე ინფორმაციის შეგროვება, ანალიზი და ამ საფრთხეების შეფასება ევალებათ. ვინაიდან საფრთხეების შეფასება უსაფრთხოების სხვა ძალებისათვის (სამხედრო, პოლიცია, მესაზღვრეები) ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია, რომ ეს შეფასება დემოკრატიული გზით მოხდეს. ეს განსაკუთრებით საგულისხმოა, რადგან ასეთი შეფასებები ითვალისწინებენ საფრთხეების პრიორიტეტულ განსაზღვრას, რასაც ხშირად თან სდევს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური შედეგები.

მეხუთე მიზეზი ეხება იმ ქვეყნებს, რომლებიც ავტორიტარული რეჟიმის ქვეშ იყვნენ და ახლო წარსულში დემოკრატიული განვითარების გზას დაადგინენ. წარსულში ამ ქვეყნების უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ძირითად ამოცანას ავტორიტარი ლიდერების საკუთარი ხალხისაგან დაცვა წარმოადგენდა. უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურები ძირითადად რეპრესიულ ფუნქციას ასრულებდნენ. ადვილი წარმოსადგენია, თუ რაოდენ რთული ამოცანაა უშიშროების ძველი სამსახურების თანამედროვე, დემოკრატიულ სამსახურებად გარდაქმნა. ამ სამსახურების რეპრესიული მექანიზმიდან უსაფრთხოების პოლიტიკის თანამედროვე მექანიზმად გარდაქმნა აღმასრულებელი შტოსა და პარლამენტისაგან ინტენსიურ მონიტორინგს მოითხოვს.

## კანონმდებლობის არსებობის მოთხოვნა

კანონის უზენაესობა დემოკრატიის ფუნდამენტური და განუყოფელი ელემენტია. უშიშროებისა და დაზვერვის სააგენტოები მხოლოდ მაშინ სარგებლობენ ლეგიტიმურობით, როცა ისინი კანონის საფუძველზე არიან შექმნილი და მათი ძალაუფლება კანონიერი რეჟიმიდან გამომდინარეობს. ასეთი სისტემის გარეშე შეუძლებელია სახელმწიფოს სახელით განხორციელებული ქმედება კანონდამრღვევთა ქმედებისაგან გაიმიჯნოს (ტერორისტთა ჩათვლით). 'ეროვნული უსაფრთხოება' კანონის უზენაესობის ვალდებულების დავინყების საბაზად არ უნდა იქცეს, რაც დემოკრატიული სახელმწიფოებისათვის თვით ექსტრემალური სიტუაციების დროსაც ესოდენ დამახასიათებელია. პირიქით, უშიშროების სამსახურების საგანგებო ძალაუფლება სამართლებრივ სტრუქტურას და სამართლებრივ კონტროლს უნდა ეფუძნებოდეს.

კანონმდებლობა დემოკრატიული ნების სამართლებრივი ასახვაა. უმრავლეს სახელმწიფოში პარლამენტის ძირითად ფუნქციას კანონმდებლობის მიღება (მთავრობის მოქმედებაზე თვალყურის დევნებასთან ერთად) წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც კანონის უზენაესობაა დამკვიდრებული, დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულებები კანონის საფუძველზე არსებობდნენ და კანონით მინიჭებული ძალაუფლება და არა პრივილეგირებული წესით მინიჭებული განსაკუთრებული ძალაუფლება ჰქონდეთ. ეს განამტკიცებს დანესებულებათა ლეგიტიმურობას და დემოკრატიულ წარმომადგენლებს საშუალებას აძლევს, დაიცვან პრინციპი, რომელიც მართავს სახელმწიფო საქმიანობის ამ მნიშვნელოვან სფეროს, და დააფუძნონ ასეთი დანესებულებების საქმიანობის შეზღუდვები. უფრო მეტიც, იმისათვის, რომ ეროვნული უსაფრთხოებისათვის სამართლებრივ გამოწვევების ადამიანის უფლებების მიმართ უპირატესობა მიენიჭოს, აუცილებელია, რომ უშიშროების სექტორის უფლებამოსილება კანონმდებლობიდან გამომდინარეობდეს.

პარლამენტის მიერ უშიშროების სააგენტოების შექმნის, მათი მანდატისა და ძალაუფლების დამტკიცება კანონის უზენაესობის დაცვისათვის საჭირო, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა. სამართლებრივი საფუძველი ზრდის როგორც ამ სააგენტოების არსებობის, ასევე მათი (ხშირად საგანგებო) ძალაუფლების ლეგიტიმურობას. ისევე როგორც სხვა სფეროებში, ადმინისტრაციისათვის უფლებამოსილების დელეგირება და აგრეთვე დისკრეციული ძალაუფლების სტრუქტურირება და მისი კანონის ჩარჩოებში მოქცევა კანონმდებლობის ძირითადი ამოცანაა.

### კონსტიტუციური და ადამიანის უფლებების შეზღუდვა

კანონმდებლობა საჭიროა მაშინაც, როდესაც, სახელმწიფოს უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, ინდივიდთა კონსტიტუციური უფლებების განსაზღვრა ან შეზღუდვა გათვალისწინებული. ამან შესაძლოა ორი განსხვავებული გზით იჩინოს თავი: პირველი არის ადამიანის უფლებათა

**ბლოკი No. 3:**  
**ადამიანის უფლებები, რომელთაგან გადახვევა დაუშვებელია**

სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, დაუშვებელია გადახვევა შემდეგი უფლებებიდან:

- სიცოცხლის უფლება (მუხლი 6);
- წამების ან სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის, ან სასჯელის დაუშვებლობა (მუხლი 7);
- მონობის ან დაყმევების დაუშვებლობა (მუხლი 8);
- არავინ შეიძლება იმყოფებოდეს პატიმრობაში იმ საფუძველით, რომ მას უნარი არ შესწევს შეასრულოს სახელმეკრულებო ვალდებულება (მუხლი 11);
- რეტროაქტიური სისხლის სამართლებრივი ღონისძიების დაუშვებლობა (მუხლი 15);
- სამართლის სუბიექტად აღიარების უფლება (მუხლი 16);
- აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლების უფლება (მუხლი 18).

წყარო: სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი (ძალაში შევიდა 1976 წელს)

რეგულარული შეზღუდვა საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინების მიზნით.<sup>11</sup> ამის თვალსაჩინო მაგალითია დაზვერვის მუშაკთა აზრის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, რომლის მიზანიცაა მათს საქმიანობასთან დაკავშირებული საიდუმლოების დაცვა. მეორე, საგანგებო მდგომარეობის დროს, როდესაც სახელმწიფოს უსაფრთხოება სერიოზულ ზემოქმედებას განიცდის, დასაშვებია ზოგიერთი უფლების დროებითი შეწყვეტა გადახვევის გზით, თუმცა, როგორც მე-3 ბლოკშია ნაჩვენები, ადამიანის ზოგიერთი უფლებიდან გადახვევა დაუშვებელია.

იმ უფლებათა შორის, რომელთა შეზღუდვა საერთაშორისო დონეზეა აღიარებული, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია უშვებს შესაძლებლობას, შეიზღუდოს სასამართლოში ღია მოსმენის, პირადი ცხოვრების პატივისცემის, რელიგიის თავისუფლების, აზრის გამოხატვისა და შეკრების თავისუფლების უფლებები 'კანონის შესაბამისად' (იხ. ბლოკი №5, კანონის გამოცდის ხარისხი) და, როდესაც ეს 'საჭიროა დემოკრატიულ საზოგადოებაში' ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე.<sup>12</sup> გარდა ამისა, თუ სამსახურებს პირად საკუთრებაში ან კომუნიკაციაში ჩარევის კანონიერი უფლება აქვთ, მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ დარღვევის გასაჩივრების სამართლებრივ პროცედურებზე ხელმისაწვდომობა. ეს არის ერთ-ერთი გზა, რომლის საშუალებითაც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელმომწერ სახელმწიფოებს შეუძლიათ შეასრულონ ამ კონვენციის მე-13 მუხლის საფუძველზე აღებული ვალდებულება, რომელიც ადამიანის უფლებათა დარღვევის შემთხვევაში ეფექტური ზომის მიღების უფლებას ითვალისწინებს (იხ. აგრეთვე 21-ე თავი).

თუ ვიგულისხმებთ, რომ პოლიტიკური და ადამიანის უფლებების შეზღუდვისათვის კანონმდებლობა ამოსავალი წერტილია, მაშინ ორი შედეგი უნდა გამოვყოთ: პირველი, დაზვერვის სამსახურები უნდა შეიქმნას კანონის საფუძველზე, და, მეორე, საგანგებო ძალაუფლება, რომელსაც ახორციელებენ დაზვერვის სამსახურები, კანონით უნდა იქნეს დადგენილი.

## უშიშროების სამსახურები კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა შეიქმნას

დღეისათვის მრავალმა სახელმწიფომ დაიწყო თავიანთი უშიშროების ძალების სტრუქტურის კანონით განსაზღვრა. ბოლო პერიოდის მაგალითებს მიეკუთვნება ბოსნია-ჰერცეგოვინის, სლოვენის, ლიტვის, ესტონეთისა და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კანონმდებლობა.<sup>13</sup> თუმცა მათში საგულისხმო განსხვავებებია. გასაკვირი არ არის, რომ შიდა სფეროში მოქმედი დაწესებულებები თვით ტრადიციულ დემოკრატიულ ქვეყნებშიც კი გარკვეული შუშის საფუძველს ქმნიან დარღვევებისა და სკანდალური მოვლენების მხრივ. გარდამავალი სახელმწიფოების ადგილობრივი უშიშროების დაწესებულებებს ხშირად თავიანთი რეპრესიული წარსულის დაღი ადევთ.

აქედან გამომდინარე, მრავალ სახელმწიფოს ასეთი დაწესებულებებისათვის აშკარად კანონმდებლობა აქვს შექმნილი, რაც ძირითადად ამ ბოლო ათწლეულის განმავლობაში განხორციელდა. ძალზე ცოტა მიზეზი არსებობს იმისთვის, რომ ქვეყანამ საკუთარი სადაზვერვო სამსახური სამართლებრივ ბაზაზე დააფუძნოს – ამ მხრივ უჩვეულოდ გამოიყურება გაერთიანებული სამეფო, რომელმაც დაზვერვის საიდუმლო სამსახური (MI6) 1994 წლის დაზვერვის სამსახურების აქტს დააფუძნა.<sup>14</sup> სამხედრო დაზვერვის<sup>15</sup> ან დაზვერვის კოორდინაციის<sup>16</sup> შესახებ შესაბამისი კანონმდებლობა სახელმწიფოთა კვლავ ძალზე მცირე რაოდენობას აქვს.

**ბლოკი No. 4:**

**დაზვერვის სამსახურებისათვის კანონმდებლობის საჭიროება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე (გაერთიანებული სამეფო)**

საქმეში ჰარმანი და ჰიუტი დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ,<sup>18</sup> რომელიც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე იყო წარდგენილი, საკანონმდებლო ბაზის არქონა დამლუპველი აღმოჩნდა გაერთიანებული სამეფოს უშიშროების სამსახურისათვის (MI5), რათა დაემტკიცებინა, რომ თვალთვალისა და საქმეთა წარმოების საჩივართან მიმართებით მისი ქმედებები 'კანონის შესაბამისად' განხორციელდა, რაც პირადი ცხოვრების უფლებების შესახებ კონვენციის მე-8 მუხლს ეწინააღმდეგებოდა. 1952 წლის მაქსველ-ფაიფის ადმინისტრაციული აქტი არასაკმარისი აღმოჩნდა თვალთვალისა და საქმეთა წარმოებისათვის, რამეთუ მას არ ჰქონდა კანონის ძალა და იგი არ იყო სამართლებრივად სავალდებულო ან აღსრულებადი. გარდა ამისა, იგი არ იყო ფორმულირებული იმგვარად, რომ „დამაკმაყოფილებელი დამაჯერებლობით მიეთითებინა საიდუმლო თვალთვალის განხორციელებისას ხელისუფლების დისკრეციის ფორმასა და ფარგლებზე“.<sup>19</sup> ამ საქმეზე მიღებული დადგენილების შედეგად გაერთიანებულმა სამეფომ მიიღო საკანონმდებლო ქარტია MI5-ისათვის (უშიშროების სამსახურის 1989 წლის აქტი), ხოლო მოგვიანებით იგივე გააკეთა სადაზვერვო სამსახურისა და GCHQ-თვის (იხ. სადაზვერვო სამსახურების 1994 წლის აქტი).

**უშიშროების და დაზვერვის დანესებულებების მიერ განხორციელებული განსაკუთრებული უფლებამოსილებები კანონით უნდა იყოს დადგენილი**

კანონიერება მოითხოვს, რომ უშიშროების ძალები მხოლოდ შიდასახელმწიფო კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებდნენ. ამრიგად, ევროპული კონვენციით დადგენილი ადამიანის უფლებებში ჩარევისას მხოლოდ კანონიერი ქმედება შეიძლება იქნეს გამართლებული. მაგალითად, როდესაც აღმოჩნდა, რომ საბერძნეთის სადაზვერვო სამსახური იელოვას მონმეებზე მანდატის გადამეტებით ახორციელებდა თვალთვალს, ეს მიჩნეულ იქნა მე-8 მუხლის დარღვევად, რომელიც ადამიანის პირადი ცხოვრების პატივისცემას უზრუნველყოფს.<sup>19</sup>

თუმცა კანონის უზენაესობა უფრო მეტს მოითხოვს (არა მხოლოდ კანონიერების შირმას). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დამატებით მიუთითებს 'კანონის ხარისხის' შემოწმებაზე (იხ. ბლოკი №5), რაც გულისხმობს სამართლებრივი რეჟიმის სიცხადეს, განჭვრეტადობას და ხელმისაწვდომობას. მაგალითად, როდესაც ნიდერლანდების სამეფო დეკრეტით სამხედრო დაზვერვის ფუნქციები ჩამოყალიბდა, მაგრამ მასში არაფერი იყო ნათქვამი სამოქალაქო პირებზე თვალთვალის უფლებამოსილების შესახებ, ეს არაადეკვატურად იქნა მიჩნეული.<sup>20</sup> ანალოგიურად, საქმეში როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ,<sup>21</sup> სტრასბურგის სასამართლომ დაადგინა, რომ კანონი უშიშროების საქმის წარმოების შესახებ საკმარისად ნათელი არ იყო საფუძველბისა და პროცედურების თვალსაზრისით, რადგან იგი არ აყალიბებდა პროცედურებს კარტოთეკის სიძველისა და მოხმარების, აგრეთვე, მათი მონიტორინგის შესახებ.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 'კანონის ხარისხის' შემოწმება კანონმდებლობას განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობას აკისრებს. ერთ-

ერთი შესაძლო გადაწყვეტა გახლავთ კანონში ზოგადი განცხადებების გაკეთება, კერძოდ, რომ დანესებულებათა უფლებამოსილებების გამოყენება შეიძლება მხოლოდ 'საჭიროების შემთხვევაში' – ადამიანის უფლებათა ნაკლებ შემზღუდავი ეს ალტერნატივა ყოველთვის უფრო მისაღებია, და რომ დაცული უნდა იქნეს პროპორციულობის პრინციპი.<sup>22</sup> შესაძლოა უფრო მიზანშეწონილი აღმოჩნდეს ალტერნატივა, რომელიც ნიდერლანდების ახალ კანონმდებლობაშია შემოღებული, სადაც თითოეული საგამოძიებო ღონისძიება, რომელიც დანესებულებას შეუძლია განხორციელოს, დებულებებში დეტალურად არის აღწერილი (იხ. მე-6 თავი).<sup>23</sup>

## ბლოკი No 5:

### კანონის შემონმების ხარისხი

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ადგენს, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში შეიძლება შეიზღუდოს პირადი ცხოვრების უფლება (მუხლი 8), აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლება (მუხლი 9), აგრეთვე გამოხატვის თავისუფლება (მუხლი 10) და შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება (მუხლი 11) ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის ინტერესებიდან გამომდინარე. თუმცა კონვენცია ამასთან ადგენს, რომ ეს შეზღუდვები უნდა განხორციელდეს 'კანონის შესაბამისად'. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი *inter alia* აცხადებს, რომ სადაზვერვო სამსახურებს თავიანთი საგანგებო უფლებამოსილების განხორციელება შეუძლიათ მაშინ, თუ იგი კანონით რეგულარდება. ამ თვალსაზრისით, ევროპული სასამართლოს შესაბამისად:

- კანონები მოიცავს ზოგადი სამართლის წესებს და, აგრეთვე, ყველა კანონს და კანონქვემდებარე აქტებს. ასეთ შემთხვევაში სასამართლომ განაცხადა, რომ ნორმა 'კანონად' შეიძლება დაკვალიფიცირდეს, თუ იგი სათანადოდ ხელმისაწვდომია და ჯეროვანი სიზუსტითაა ფორმულირებული, რაც მოქალაქეს მისი ქმედების რეგულირების საშუალებას აძლევს (სანდი ტაიში გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, 1979 წლის 26 აპრილი, 2 EHRR 245, პუნქტი 47);
- კანონი, რომელიც 'ინდივიდუალურ შემთხვევებში შეუზღუდავი დისკრეციის საშუალებას იძლევა, განჭვრეტადობის ძირითად მახასიათებლებს არ ფლობს და ვერ იქნება კანონი წინამდებარე მიზნებისათვის. დისკრეციის ფარგლები მითითებული უნდა იქნეს გონივრული დამაჯერებლობით'. (სილვერი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, 1983 წლის 25 მარტი, 5 EHRR 347, პუნქტი 85);
- ადამიანის ძირითად უფლებებთან შესაბამისობის მიზნით აუცილებელია დამკვიდრდეს დაზვერვის სამსახურების მიერ ძალაუფლების არასწორი გამოყენების შემონმება და ასეთ ქმედებათა თავიდან აცილების სხვა გარანტიები. უნდა არსებობდეს დამცავი მექანიზმები კანონით დადგენილი დისკრეციის დარღვევების წინააღმდეგ (სილვერი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, პუნქტი 88-89);
- ამ დამცავი მექანიზმების თვით კანონში ჩანერამდე კანონი, მინიმუმ, უნდა ადგენდეს ჩარევის პირობებსა და პროცედურებს (კლასი გერმანიის წინააღმდეგ, №5029/71, 1977 წლის 9 მარტის მოხსენება, პუნქტი 63. კრუსლინი საფრანგეთის წინააღმდეგ, 1990 წლის 24 აპრილი, A/176-A, პუნქტი 35, ჰუვიკი საფრანგეთის წინააღმდეგ, 1990 წლის 24 აპრილი, A/176-B, პუნქტი 34).

წყარო: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ვებგვერდი <http://www.echr.coe.int/>

იან კამერონი, ეროვნული უსაფრთხოება და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია 2000, Kluwer Law International

## თავი 3

# სამართლებრივი სტანდარტებისა და ზედამხედველობის საუკეთესო გზების ძიება: ამოცანები, ფარგლები და მეთოდოლოგია

ზედამხედველობის ბუნების განმარტებასა და კარგი პრაქტიკის გავრცელებაში დახმარების მიზნით, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრმა, დურჰამის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა ცენტრმა და ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტმა გადაწყვიტეს, ერთიანი ძალისხმევით ჩამოეყალიბებინათ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების სამართლებრივი ნორმები და თავი მოეყარათ საუკეთესო სამართლებრივი პრაქტიკისა და ზედამხედველობის პროცედურებისათვის. პუბლიკაცია გვთავაზობს სამართლებრივ სტანდარტებს, რომლებიც შერჩეულია ამერიკის კონტინენტის, ევროპის, აფრიკისა და აზიის ლიბერალური დემოკრატიის ქვეყნების ზედამხედველობის საკითხებთან დაკავშირებული სამართლებრივი ბაზის ანალიზის საფუძველზე. მისი მიზანია დაზვერვის ზედამხედველობასთან დაკავშირებული სხვადასხვა დემოკრატიული ქვეყნის სამართლებრივი ბაზიდან საუკეთესო პრაქტიკისა და პროცედურების შერჩევა და მათი გაცნობა პარლამენტის წევრებისა და თანამშრომლებისათვის, ზედამხედველობის განმახორციელებელ სხვა სამთავრობო დაწესებულებების მუშაკებისათვის, თვით დაზვერვის სამსახურებისა და სამოქალაქო საზოგადოებისათვის (მედია, კვლევითი ინსტიტუტები და სხვ.). ნაშრომი მოიცავს უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის ძირითად ასპექტებს, აღმსრულებელი, საკანონმდებლო, სასამართლო და, აგრეთვე, დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანიზაციების ჩათვლით, როგორებიც არიან, მაგალითად, ომბუდსმენი და გენერალური ინსპექტორი.

## კარგი მმართველობა

სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა შერჩეულია იმის საფუძველზე, თუ რამდენად წარმოადგენენ ისინი უშიშროების სექტორის კარგ მართვას ან როგორ უწყობენ მას ხელს. კარგი მმართველობა, როგორც უშიშროების სექტორის დემოკრატიული ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი ასპექტი, განსაკუთრებით საგულისხმოა ნებისმიერი მოქმედი ხელისუფლებისათვის. როგორც მსოფლიო ბანკი აცხადებს,

კარგი მმართველობისათვის დამახასიათებელია განჭვრეტადობა, ღია და ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი, პროფესიული სულისკვეთებით გამსჭვალული ბიუროკრატია, რომელიც იღვწის საზოგადოებრივი სიკეთის გაღრმავებისათვის, კანონის უზენაესობა და სახელმწიფო საქმეებში ჩართული ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება.<sup>24</sup>

კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპებია:

- სამართლიანობა;
- მონაწილეობა;
- პლურალიზმი;
- პარტნიორობა;
- სუბსიდურობა;
- გამჭვირვალობა;
- ანგარიშვალდებულება;
- კანონის უზენაესობა;
- ადამიანის უფლებები;
- ეფექტურობა;
- ქმედითობა;
- რეაგირების უნარი;
- მდგრადობა.<sup>25</sup>

კარგი მმართველობა ასახავს დემოკრატიული მმართველობის წესებს, ინსტიტუტებსა და კარგ პრაქტიკას, ადამიანის უფლებების ჩათვლით, ხოლო ცუდი მმართველობისათვის დამახასიათებელია 'პოლიტიკის თვითნებური წარმართვა, არა ანგარიშვალდებულები ბიუროკრატია, განუხორციელებელი ან უსამართლო სამართლებრივი სისტემები, აღმასრულებელი ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება, სახელმწიფო ცხოვრებაში ჩაურთველი სამოქალაქო საზოგადოება და ფართოდ გავრცელებული კორუფცია'.<sup>26</sup> კარგი მმართველობის პრინციპებისადმი მთავრობის ერთგულებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მისაღები პოლიტიკური და სამართლებრივი ჩარჩოების დასაფუძნებლად უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებისათვის.

## ფარგლები

მოქმედების ფარგლები ორი სახით არის შეზღუდული. პირველი, შემოთავაზებული სამართლებრივი სტანდარტები ეხება მხოლოდ დაზვერვის სამსახურებს და არა სამართალდამცავ ორგანიზაციებს. მეორე, ვინაიდან უფრო დეტალური საკითხების რეგულირება, ჩვეულებრივ, აღმასრულებელი ბრძანებებისა და განკარგულებების საფუძველზე ხდება, აქ დემოკრატიული ზედამხედველობის შედარებით ზოგადი საკითხებია განხილული.

ზედამხედველობის სამართლებრივი სტანდარტების შეკრება და განხილვა, რაც შესაძლოა სასარგებლო გამოდგეს ქვეყნების მიერ ახალი საზედამხედველო კანონების მიღებისას ან მათი შესწორებისას, ზედამხედველობის ყველა პრობლემის მიმართ პანაცეას არ წარმოადგენს. ძირითადი მიზეზი ის გახლავთ, რომ კანონი მხოლოდ ამის საშუალებას იძლევა. პოლიტიკური და ადმინისტრაციული კულტურა, მასმედია და საზოგადოებრივი აზრი დემოკრატიულ ღირებულებათა დაცვის საუკეთესო საშუალებებს წარმოადგენს. თანამედროვე ისტორია სავსეა სახელმწიფოებით, სადაც უგულებელყოფილია ადამიანის უფლებები, ხოლო იმავდროულად ხელი აქვთ მოწერილი მაღალფარდოვან კონსტიტუციებსა და ხელშეკრულებებზე. მიუხედავად ამისა, სამართლებრივ ჩარჩოს შეუძლია განამტკიცოს ეს ღირებულებები და მათ სიმბოლური სტატუსი მისცეს, რაც ძლიერ სუბიექტებს მათი პატივისცემისაკენ წაახალისებს. ეს განსაკუთრებით ნიშანდობლივია ახალი ინსტიტუტების შექმნისას – სამართლებრივი ჩარჩო შეიძლება აღმოჩნდეს ახალი დემოკრატიული მოწყობის დანერგვის და რეფორმების განსაზღვრის საშუალება.



სხვადასხვა პოლიტიკური და კულტურული ტრადიციის ფონზე უნივერსალური პრინციპების ძიება შესაძლოა უნაყოფოდ მოგვეჩვენოს. გარდა იმ განსხვავებისა, რომელიც დასავლეთის სახელმწიფოებსა და ახლად შექმნილ დემოკრატიულ სახელმწიფოებს შორის არსებობს, საგულისხმო სხვადასხვაობაა საკონსტიტუციო მოდელებს შორის, როგორცაა 'საპრეზიდენტო აღმასრულებლები' – როგორც ეს ამერიკის შეერთებულ შტატებშია, 'ორმაგი აღმასრულებლები' – როგორც ეს საფრანგეთშია, ან ვესტმინსტერის ტიპის საპარლამენტო აღმასრულებლები. ზოგი ქვეყანა კონსტიტუციის გადასინჯვის უფლებას სასამართლოებს ანიჭებს, რომლებიც აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მახასიათებლებზე არიან დაფუძნებულნი, ხოლო ზოგ სახელმწიფოში (რომელთა შორის გამორჩეულია გაერთიანებული სამეფო) სასამართლო პარლამენტის აზრს ითვალისწინებს. თვით ერთი სახის სისტემაშიც კი შეიძლება არსებობდეს უშიშროებისა და დაზვერვის ზედამხედველობის სხვადასხვა ვარიანტი, რომლებიც, მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოდან, ავსტრალიიდან, კანადიდან და ახალი ზელანდიიდან აღმოცენდნენ.<sup>27</sup>

ამის გამო ჩვენ არ შეგვცავდათ მოგვეწოდებინა, უბრალოდ, კონსპექტი ან მოდალური კანონი, რომლის ჩართვა შიდასახელმწიფო კანონში საკონსტიტუციო განსხვავებების მიუხედავად იქნებოდა შესაძლებელი. პირიქით, ჩვენი მიდგომა ითვალისწინებს საერთო საკითხების გამოკვეთას, რომელიც ასეთი განსხვავებებისაგან დამოუკიდებლად წამოიჭრება, ხოლო შემდეგ ვთავაზობთ მათი გადანყვეტის გზებს როგორც მინიმალური დემოკრატიული სტანდარტების, ასევე სხვადასხვა ქვეყნის კარგი სამართლებრივი გამოცდილების შეთავაზებით. დემოკრატიულ ქვეყნებში უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის კარგი პრაქტიკის შეგროვებისა და განხილვის გზით შემოთავაზებული სამართლებრივი სტანდარტების მიზანია კანონშემოქმედებს, მთავრობის წევრებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას მიაწოდოს სახელმძღვანელო პრინციპები და არჩევანი კანონმდებლობისათვის. შემოთავაზებული სამართლებრივი სტანდარტები არ უნდა განიმარტოს როგორც პირდაპირი ყალიბი დემოკრატიული ზედამხედველობისათვის. პირიქით, ისინი წარმოადგენენ პრინციპების ერთობლიობას, რომლის საფუძველზეც შეიძლება შეიქმნას ეროვნული წესები. დემოკრატიული ზედამხედველობისათვის 'ოქროს წესი' არ არსებობს და შეუძლებელიცაა არსებობდეს.

## მეთოდოლოგია

დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების ზედამხედველობის სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა ოთხ დონეზე უნდა განვითარდეს. თითოეული მათგანი განხილულ უნდა იქნეს როგორც დემოკრატიული ზედამხედველობის ერთი დონე, რომელიც მომდევნო დონეშია ჩართული:

- შიდა კონტროლი დანესებულების დონეზე
- აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული კონტროლი
- საპარლამენტო ზედამხედველობა
- დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი

პირველი, ზედამხედველობა ხორციელდება თვით დანესებულების დონეზე. ამ დონეზე განხორციელებული კონტროლი მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა – კანონებისა და მთავრობის სტრატეგიების განხორციელებები,

დანესებულების ხელმძღვანელის უფლებამოსილება და საქმიანობა, ინფორმაციისა და კარტოთეკის სათანადო წარმოება, საგანგებო უფლებამოსილებების კანონის შესაბამისად განხორციელება და დანესებულების შიდა მართვა. დანესებულების დონეზე ამ სახის შიდა კონტროლის პროცედურები თავისთავად მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს აღმასრულებელი, საპარლამენტო და დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ განხორციელებული გარე დამოკრავიული ზედამხედველობისათვის. შიდა კონტროლის ამ მექანიზმების მეშვეობით ხდება კანონებისა და ხელისუფლების სტრატეგიების ეფექტური, პროფესიული და კანონიერი გზით განხორციელების უზრუნველყოფა.

მეორე დონე წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ კონტროლს, რომელიც სამსახურებისათვის ამოცანებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრაზეა ორიენტირებული, სამინისტროს ინფორმირებულობისა და სამსახურებზე კონტროლის, ფარულ ოპერაციებზე კონტროლის, საერთაშორისო თანამშრომლობაზე კონტროლისა და სამინისტროს მხრიდან დარღვევების სანინალმდეგო მექანიზმების ჩათვლით. მესამე დონე საპარლამენტო ზედამხედველობაა, რომელიც ზოგად პოლიტიკაზე, ფინანსებსა და სამსახურების კანონიერებაზე მეთვალყურეობის გზით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სისტემის კონტროლსა და დაბალანსებაში. უმრავლეს ქვეყანაში სამსახურების ფუნქციონირება პარლამენტების მიერ ამოქმედებულ კანონებზეა დაფუძნებული. მეოთხე დონე, დამოუკიდებელ ორგანოთა მიერ წარმოებული ზედამხედველობა, მოქალაქეთა თვალთახედვის შესაბამისად განხორციელებული შემონიშნება (მაგ., ომბუდსმენი ან საპარლამენტო კომისარი), აგრეთვე ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების შემონიშნება (მაგ., გენერალური ინსპექტორი) და გადამხედვითა ფულის გამოყენების შემონიშნება (დამოუკიდებელი აუდიტის სამსახურების მიერ).

დემოკრატიული ზედამხედველობის ამ ოთხდონიან მიდგომაში გამოკვეთილად არ არის ჩართული ორი მნიშვნელოვანი სუბიექტი. გამოტოვებულია სასამართლო ხელისუფლება (საერთაშორისო სასამართლოების ჩათვლით), რადგან მათი ფუნქცია ამ ოთხ დონეზე სხვადასხვა ადგილას არის განხილული, მაგალითად, საგანგებო უფლებამოსილებების გამოყენებისა თუ საჩივრების განხილვისას. გარდა ამისა, გამოტოვებულია სამოქალაქო საზოგადოება, ვინაიდან წინამდებარე პუბლიკაცია ძირითადად (დამოუკიდებელ) სახელმწიფო ინსტიტუტებზეა ფოკუსირებული. მიუხედავად ამისა, მოქალაქეთა პოზიცია ამ დოკუმენტში სხვადასხვა თვალსაზრისითაა ხაზგასმული, მაგალითად, როდესაც საქმე ეხება კარტოთეკისა და ინფორმაციის წარმოებას და პარლამენტის, როგორც მოქალაქეთა წარმომადგენლის, როლს, ასევე, საჩივრების პროცედურების არსებობის განხილვისას.

სამართლებრივი სტანდარტებისა და პრაქტიკის მაგალითები დემოკრატიული საზოგადოების ინტენსიურ შედარებით კვლევებს ემყარება. მოყვანილი მაგალითები, სხვებთან ერთად, მოიცავს ისეთი ქვეყნების ანალიზს, როგორებიცაა, არგენტინა, ავსტრია, ბელგია, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, ბელგია, კანადა, ესტონეთი, გერმანია, უნგრეთი, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პოლონეთი, სამხრეთი აფრიკის რესპუბლიკა, თურქეთი, გაერთიანებული სამეფო და ამერიკის შეერთებული შტატები. შერჩეული სახელმწიფოები იმ დემოკრატიულ საზოგადოებებს წარმოადგენენ, სადაც მიღებული აქვთ დაზვერვის ზედამხედველობის შესახებ კანონები, და ისინი მოიცავენ როგორც ძველი, ისე ახალი დემოკრატიის, აგრეთვე სხვადასხვა პოლიტიკური კულტურის მქონე სახელმწიფოებს.

## შენიშვნები – I განყოფილება, შესავალი

1. OECD, განვითარების დახმარების კომიტეტი, *განვითარების თანამშრომლობის მოხსენება 2000*, გვ. 8. მოხსენება იხ. ვებგვერდზე: <<http://www.oecd.org/home/>>.
2. UNDP, გაეროს განვითარების პროგრამა, *განვითარების მოხსენება 2000*, დემოკრატიის გაღრმავება დანანევრებულ მსოფლიოში, გვ. 87. მოხსენება იხ. ვებგვერდზე: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.
3. OSCE, ეუთო, *ქცევის კოდექსი უშიშროების პოლიტიკურ-სამხედრო ასპექტებზე*, 1994, პუნქტი 20-21.
4. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, *რეკომენდაცია 1402*. იხ. ვებგვერდზე: <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.
5. ჰ. ბორნი, ფ. ფლური, ა. ჯონსონი (რედ.), *საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა*, (ჟენევა, IPU/DCAF, 2003), გვ. 64-69.
6. იხ. აგრეთვე ჰ. ჰანგი, 'უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის გონივრულობა', გამოცემაში: ჰანგი, ჰ., უინკლერი, ტ. (რედ.), *Challenges of Security Sector Governance*. (ბერლინი/ბრუნსვიკი, NJ: LIT Publishers, 2003).
7. ი. ლეიფი, 'შპიონები ახლოდან: სამი ათწლეულის გამოცდილება', გამოცემაში: ჰ. ბორნი, ლ. ჯონსონი, ი. ლეიფი, *Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (დალესი, ვ. ა.: Potomac Books, INC., 2005).
8. დაფუძნებულია გამოცემაზე ჰ. ბორნი, და სხვ., 'საპარლამენტო ზედამხედველობა', გვ. 21.
9. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, რეკომენდაცია 1402, პუნქტი 2.
10. იქვე, პუნქტი 5.
11. იხ., აგრეთვე, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის დებულებების შეზღუდვებისა და გადახვევების სირაკუზის პრინციპები: (UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4), რ.ბ. ლილიჩი, 'საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა ნორმების პარიზის მინიმალური სტანდარტები', *American Journal of International Law*, ტ. 79 (1985), გვ. 1072-1081.
12. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, მუხლები: მე-6, მე-8, მე-9, მე-10 და მე-11-ე.
13. სლოვენია: თავდაცვის კანონი, 1994 წლის 28 დეკემბერი, მუხ. 33-36; ლიტვის ეროვნული უსაფრთხოების საფუძვლები, 1996; ესტონეთი: უსაფრთხოების ორგანოების აქტი, მიღებულია 2000 წლის 20 დეკემბერს; სახრეთ აფრიკის რესპუბლიკა: დაზვერვის სამსახურების აქტი, 1994.
14. იგივე აქტი, ეხება აგრეთვე სასიგნალო დაზვერვის სამსახურს, GCHQ.
15. იხ., მაგ., ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების 2002 წლის აქტი, მუხლი 7.
16. ნიდერლანდების იმავე აქტის მე-5 მუხლი; სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის ეროვნული სტრატეგიული დაზვერვის 1994 წლის აქტი.
17. ჰარმანი და ჰიუიტი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (1992) 14, E.H.R.R.657.
18. იქვე, პუნქტი 40.

19. ცავაჩადისი საპერძნეთის წინააღმდეგ, განცხადება No. 28802/95, (1999) 27 E.H.R.R. CD 27.
20. ვ. და სხვები ნიდერლანდების წინააღმდეგ, კომისიის 1991 წლის 3 დეკემბრის მოხსენება; იხ. აგრეთვე: მალონე გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (1984) 7 E.H.R.R. 14; ხანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, 2000 წლის 12 მაისი, European Ct HR (2000) 8 BHRC 310; პ. გ. და ჯ. პ. გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, 2001 წლის 25 სექტემბერი, ECtHR Third Section.
21. No. 28341/95, 2000 წლის 4 მაისი. იხ. აგრეთვე, ლეანდერი შვედეთის წინააღმდეგ (1987) E.H.R.R. 433, სადაც აღინიშნა, რომ პირად ცხოვრებაში ჩარევა 'კანონის შესაბამისად' რომ განხორციელდეს, იგი უნდა იყოს განჭვრეტადი და დადგენილი, ინდივიდისათვის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით. უსაფრთხოების შესწავლის კონტექსტში იგი არ მოითხოვს, რომ განმცხადებელმა შეძლოს განჭვრიტოს მთელი პროცესი (ან რომ მისგან თავის დაძვრენა ადვილი იყოს), არამედ იმას, რომ დადგენილი კანონი იყოს სათანადოდ ნათელი, რათა იძლეოდეს ზოგად მითითებას პრაქტიკაზე.
22. ეს არის ესტონეთში გამოყენებული მიდგომა (უშიშროების ორგანოების აქტი, პუნქტი 3).
23. დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების 2002 წლის აქტი, მუხლი 17-43.
24. მსოფლიო ბანკი, 'მმართველობა: მსოფლიო ბანკის გამოცდილება', ციტატა მოყვანილია გამოცემიდან: პ. ბორნი და სხვები, 'საპარლამენტო ზედამხედველობა', გვ. 23.
25. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს მაგდი მარტინეზ სოლიმანი *Democratic Governance Practice Manager, Bureau for Development Policy UNDP*, კარგი მმართველობის პრინციპების მისეული ხედვის გამო. ამ გამოცემის მიზნებისათვის მიმართეთ ჩამონათვალს, სადაც დახასიათებულია დაზვერვის ანგარიშვალდებულების ყველაზე უფრო საგულისხმო კონცეფციები. სხვა კონცეფციები, მაგ., გაეროს განვითარების პროგრამის ჩამონათვალი, შეგიძლიათ იხილოთ ვებგვერდზე: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>
26. იქვე.
27. ლ. ლუსტგარტენი, ი. ლეიფი, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (ოქსფორდი: Oxford University Press, 1994), თავები მე-15 და მე-16, სადაც სრულად არის განხილული ანგარიშვალდებულების საკითხი.

II განყოფილება

დანესებულება



## მანდატის განსაზღვრა

უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებების როლისა და მოქმედების სფეროს მკაფიო განსაზღვრა მათი ანგარიშვალდებულების ძირითადი ასპექტია. ეს უნდა მოხდეს კანონმდებლობის მეშვეობით – სადაც ხაზი გაესმება იმ ფაქტს, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულების ამოცანათა ჩამოყალიბების პასუხისმგებლობა პარლამენტს ეკისრება და რომ ეს როლი კანონმდებელთა მითითების გარეშე არ უნდა შეიცვალოს. ეს განსაკუთრებით დაეხმარება გარდამავალ ქვეყნებს, რათა თავიდან აიცილონ მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილების არაჯეროვანი გამოყენება დანესებულებების მიმართ. საკანონმდებლო ბაზა, აგრეთვე, საჭიროა საგანგებო უფლებამოსილებებისათვის, რომლებიც ასეთ დანესებულებებს ხშირად აქვთ მინიჭებული.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებები დიფერენცირებულნი იყვნენ სხვა ინსტიტუტებისაგან, მაგალითად, სამართალდამცავი ორგანოებისაგან, ხოლო ამის განხორციელებას ხელს შეუწყობს კანონით განსაზღვრული მანდატი. ასეთი მკაფიო განსხვავების განუხორციელებლობა გამოიწვევს ანგარიშვალდებულების ბუნდოვან გამიჯვნას და შექმნის იმის საშიშროებას, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა საგანგებო უფლებამოსილებები გამოყენებულ იქნეს ჩვეულებრივ სიტუაციებში, როცა სახელმწიფოს რაიმე განსაკუთრებული საფრთხე არ ემუქრება.

ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეები და სისხლის სამართლის დანაშაული ერთმანეთისაგან მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს<sup>1</sup>. ტერორიზმი და შპიონაჟი სისხლის სამართლის დანაშაულია, რომელიც პირდაპირ უთხრის ძირს ან ეწინააღმდეგება კიდეც დემოკრატიულ პროცესებს, აგრეთვე, საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს და მისი ძირითადი ინსტიტუტების მთლიანობას, თუმცა ორგანიზებული დანაშაული მისგან განსხვავებულია. ევროპის საბჭომ შემდეგი განმარტება მიიღო:

ორგანიზებული დანაშაული ნიშნავს: ორი ან მეტი ადამიანისაგან შექმნილ სტრუქტურირებულ ჯგუფებს, რომლებიც ხანგრძლივი დროის პერიოდში არსებობენ და მიზნად აქვთ სერიოზული დანაშაულის ჩადენა კონკრეტული ქმედებებით დაშინების, ძალადობის, კორუფციის ან სხვა საშუალებებით, რათა პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით მიიღონ ფინანსური ან სხვა სახის სარგებელი.<sup>2</sup>

ორგანიზებული დანაშაული, ისევე როგორც ნარკოტიკებით ვაჭრობა და ადამიანთა ტრეფიკინგი, მრავალ სახელმწიფოში ძირითად სოციალურ და ეკონომიკურ დაავადებას წარმოადგენს, თუმცა საფრთხეს არ უქმნის სახელმწიფო აპარატის სტაბილურობასა და თუ შენარჩუნებას. სახელმწიფოთა მცირე რიცხვმა, განსაკუთრებით გარდამავალი დემოკრატიის სახელმწიფოებმა, შეიძლება ეს საკითხები ამ დონის საშიშროებად მიიჩნიონ და, აქედან გამომდინარე, შესაძლოა ისინი 'ეროვნული უსაფრთხოების' წინაშე მდგარ კანონიერ საფრთხედ მიიჩნიონ.<sup>3</sup> მრავალ შემთხვევაში ორგანიზებული დანა-

შაულისათვის დამახასიათებელია მოქმედების ფარგლები, ხანგრძლივობა და კონსპირაციული ინფრასტრუქტურა, რაც მას 'ჩვეულებრივი' დანაშაულისაგან განასხვავებს, მაგრამ არ აჰყავს იგი ისეთ დონეზე, რომ მის გამოსაძიებლად ან მის დასამარცხებლად უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებების გამოყენება იქნეს გამართლებული. ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლოა აშკარა კავშირები არსებობდეს ორგანიზებულ დანაშაულსა და ტერორიზმს შორის, მაგრამ ამის ვარაუდი ყველა შემთხვევაში არ შეიძლება. ამის შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებები ორგანიზებულ დანაშაულზე პასუხისმგებელ წამყვან დანესებულებებს არ წარმოადგენენ, ზოგ ქვეყანაში მათ მაინც აქვთ მინიჭებული ძალაუფლება, დაეხმარონ სამართალდამცავ ორგანოებს.<sup>4</sup>

#### ბლოკი № 6:

#### ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და 'ეროვნული უსაფრთხოება'

სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის საფუძველზე სხვა შემთხვევათა შორის შეიძლება შემდეგი ქმედებები ჩაითვალოს ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარ საფრთხეებად:

- შპიონაჟი (მაგ., კლასი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის წინააღმდეგ, 1978 წლის 6 სექტემბრის გადაწყვეტილება, პუნქტი 48);
- ტერორიზმი (იგივე დოკუმენტი);
- ტერორიზმის ხელშეწყობა/დასტური (გადაწყვეტილება ზანას საქმეზე, 1997 წლის 19 დეკემბერი, პუნქტი 48-50);
- საპარლამენტო დემოკრატიის გადატრიალება (გადაწყვეტილება ლინდერის საქმეზე, 1987 წლის 26 მარტი, პუნქტი 59);
- სეპარატისტთა ექსტრემისტული ორგანიზაციები, რომლებიც ძალადობრივი ან არადემოკრატიული საშუალებებით საფრთხეს უქმნიან სახელმწიფოს მთლიანობას ან უსაფრთხოებას (1998 წლის 30 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე თურქეთის გაერთიანებული კომუნისტური პარტია და სხვები, პუნქტი 39-41);
- სამხედრო პერსონალის უკმაყოფილების პროვოცირება (განცხადება №7050/75 აროუსმიტი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ – ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის მოხსენება, მიღებულია 1978 წლის 12 ოქტომბერს).

წყარო: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი

ნებისმიერ შემთხვევაში უმჯობესია ეროვნული უსაფრთხოების სხვადასხვა ასპექტის განმარტება დეტალური კანონმდებლობის მეშვეობით მოხდეს, ვიდრე განუსაზღვრელი მანდატი მიენიჭოთ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებებს ისეთი ფრაზების გამოყენებით, როგორცაა 'სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვა'. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისათვის კონკრეტული შინაარსის მინიჭების მნიშვნელობა ორი მაგალითითაა ნაჩვენები – ერთი არის აღიარებული საერთაშორისო არბიტრის პრეცედენტული სამართლიდან (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, იხ. ბლოკი №6), ხოლო მეორე – ბოსნია-ჰერცეგოვინის ახლახან მიღებული კანონმდებლობიდან (იხ. ბლოკი №7).

გარდა ამისა, გამოსადეგია ევროპის საბჭოს ექსპერტთა მოხსენების გაცნობა, სადაც ნათქვამია, რომ 'ეროვნული უშიშროების საფრთხეებად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს შემდეგი საკითხები: (ა) სახელმწიფოს ეკონომიკური



კეთილდღეობის წინააღმდეგ მიმართული გარე საფრთხეები, (ბ) ისეთი ხარისხის ფულის გათეთრება, რომელმაც შესაძლოა ზიანი მიაყენოს საბანკო და ფულად-საკრედიტო სისტემას, (გ) თავდაცვასთან დაკავშირებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში ჩარევა, საგარეო საქმეები ან სხვა საკითხები, რომლებიც სახელმწიფოს სასიცოცხლო ინტერესებზე ახდენენ ზემოქმედებას და (დ) ისეთი დონის ორგანიზებული დანაშაული, რომელმაც შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს საზოგადოების ან მისი მნიშვნელოვანი სემენტის უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობაზე.<sup>5</sup>

ბოსნია-ჰერცეგოვინის კანონი მიუთითებს იმ ღირსებაზე, რომელიც 'ეროვნული უსაფრთხოების' კოდიფიცირებულ სამართლებრივ განმარტებას გააჩნია. პირველი, იგი საშუალებას აძლევს პარლამენტარებს, პირდაპირ ჩაერთონ ეროვნული უსაფრთხოების სასიცოცხლო ინტერესების განხილვის პროცესში. ხშირად ასეთ ზოგად განხილვებს მნიშვნელოვანი სიცხადე შემოაქვს და კანონის ხარისხის გაუმჯობესებას უწყობს ხელს. მეორე, განმარტება ლეგიტიმურობას მატებს დაზვერვის საქმიანობას, რომელიც ეროვნული უსაფრთხოების კანონიერი ინტერესების დაცვის მიზნით ხორციელდება. კანონის არსებობა, რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავს ეროვნული უსაფრთხოების ასპექტებს, ხელს უწყობს ერის დაცვას მისი დაზვერვის სამსახურების პოლიტიზირებისა და ბოროტად გამოყენებისაგან.

კიდევ ერთი საგულისხმო ასპექტი, რომელიც დანესებულებების მანდატთანაა დაკავშირებული, მათს ტერიტორიულ კომპეტენციებსა და საქმიანობის სხვადასხვა დონეს ეხება. ასეთი გზით შესაძლებელი ხდება ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს ოთხი სხვადასხვა ფაქტორი: შიდა (ადგილობრივი) სამსახური, გარე (საგარეო) სამსახური, ინფორმაციის შეგროვებითა და ანალიზით შემოფარგლული მანდატი და აგრეთვე მანდატი, რომელიც დანესებულებებს უფლებას აძლევს, იბრძოლონ შიდა და გარე საფრთხეების წინააღმდეგ. პირველ ორ ფაქტორთან დაკავშირებით, როგორც ზოგადი პრაქტიკიდან ჩანს, 'დაზვერვის სამსახურებად' მოიაზრებიან დანესებულებები, რომლებსაც საგარეო მანდატი აქვთ, ხოლო 'უშიშროების სამსახურებს' ადგილობრივი მანდატი აქვთ. როგორც 'დაზვერვის', ისე 'უშიშროების' სამსახურებს შეიძლება ჰქონდეთ ან შედარებით პროაქტიური მანდატი, ან შეზღუდულნი იყვნენ ინფორმაციის შეგროვებითა და ანალიზით. ამ ორი ფაქტორის კომბინირებით სახელმწიფოებმა მრავალი განსხვავებული სახის ინსტიტუციური მოწყობა ჩამოაყალიბეს:

- ა. უშიშროებისა და დაზვერვის ერთი დანესებულება (როგორც შიდა, ისე გარე), როგორიცაა, მაგალითად, ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, ნიდერლანდებში, ესპანეთსა და თურქეთში.
- ბ. უშიშროებისა და დაზვერვის ცალკე დანესებულებები, რომლებსაც აქვთ სხვადასხვა ან ერთმანეთის გადამფარავი ტერიტორიული კომპეტენცია, როგორიცაა, მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში, პოლონეთში, უნგრეთსა და გერმანიაში.
- გ. შიდასახელმწიფო უშიშროების დანესებულება, მაგრამ იგი არ არის ალია-რებული ან, ფაქტობრივად, არ წარმოადგენს დაზვერვის დანესებულებას, მაგალითად, როგორიცაა კანადაში.

ამ თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს დაზვერვის სამსახურების განსაკუთრებული მდგომარეობა ფედერალურ სახელმწიფოებში, როგორებიცაა ამერიკის შეერთებული შტატები და გერმანია. ფედერალური მოწყობის გამო გერმანიის 16 შტატს (ბუნდესლანდს) დაზვერვის საკუთარი სამსახური

**ბლოკი No 7:**

**ეროვნული უსაფრთხოების საკანონმდებლო განმარტება  
(ბოსნია-ჰერცეგოვინა)**

ამ კანონის მიზნისათვის, 'ბოსნია-ჰერცეგოვინის უსაფრთხოების' წინაშე მდგარ საფრთხეებად მოიაზრება მისი სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის, კონსტიტუციური მოწყობის და ბოსნია-ჰერცეგოვინის ძირითადი ეკონომიკური სტაბილურობის წინააღმდეგ მიმართული საფრთხეები, აგრეთვე გლობალური უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართული საფრთხეები, რომლებიც ზიანს აყენებენ ბოსნია-ჰერცეგოვინას, მათ შორის:

1. ტერორიზმი, საერთაშორისო ტერორიზმის ჩათვლით;
2. ბოსნია-ჰერცეგოვინას წინააღმდეგ მიმართული ან მისთვის სხვაგვარად მავნე შპიონაჟი;
3. ბოსნია-ჰერცეგოვინის სასიცოცხლო ეროვნული ინფრასტრუქტურის წინააღმდეგ ან ბოსნია-ჰერცეგოვინას წინააღმდეგ სხვაგვარად მიმართული საბოტაჟი;
4. ბოსნია-ჰერცეგოვინის წინააღმდეგ მიმართული ან ბოსნია-ჰერცეგოვინის უსაფრთხოებისათვის სხვაგვარად მავნე ორგანიზებული დანაშაული;
5. ბოსნია-ჰერცეგოვინის წინააღმდეგ მიმართული ან ბოსნია-ჰერცეგოვინის უსაფრთხოებისადმი სხვაგვარად მავნე ნარკოტიკებით, იარაღით და ადამიანებით ვაჭრობა;
6. მასობრივი განადგურების იარაღის ან მისი კომპონენტების, აგრეთვე მათი წარმოებისათვის საჭირო მასალებისა და მოწყობილობების უკანონო საერთაშორისო გავრცელება;
7. საერთაშორისო კონტროლს დაქვემდებარებული პროდუქციითა და ტექნოლოგიებით უკანონო ვაჭრობა;
8. საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის საფუძველზე დასჯადი ქმედებები; და ბოსნია-ჰერცეგოვინაში ეთნიკური ან რელიგიური ჯგუფების მიმართ ორგანიზებული ძალადობრივი ქმედებები ან დამინება.

წყარო: ბოსნია-ჰერცეგოვინის 2004 წლის კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, მუხლი 5.

აქვს (Landesamt für Verfassungsschutz), რომლებიც თანამშრომლობენ ერთმანეთთან და დაზვერვის ფედერალურ სამსახურთან (Bundesamt für Verfassungsschutz). ზოგად ჭეშმარიტებად არის მიჩნეული, რომ, რაც უფრო მეტია დაზვერვის სამსახურთა რაოდენობა, მით უფრო დიდია ზედამხედველობის დანაწევრების საშიშროება.

როდესაც დაზვერვის სამსახურს გარე მოქმედებების განხორციელების უფლებამოსილება აქვს, ჩვეულებრივ საჭიროა სახელმწიფოს შიგნით მოიძებნოს საკუთარ მოქალაქეთა მდგომარეობის დამცავი მექანიზმები (იხ., მაგ., კანონმდებლობა, რომელიც მართავს ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურსა და თავდაცვის სასიგნალო დეპარტამენტს). დაზვერვის დანესებულებების სპეციალურ უფლებამოსილებათა გამოყენება და კონტროლი ცალკე განხილვას მოითხოვს (იხ. მე-6 თავი).

### **პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შენარჩუნება**

ყოფილი ავტორიტარული საზოგადოებების მეხსიერებაში ხშირად შემორჩენილია უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების შესახებ წარმოდგენა, რომელიც განპირობებულია იმ ფართო მანდატითა და უკიდევანო ძალაუფლებით, რომელიც მათ დიქტატორული რეჟიმების საკუთარი ხალხის წინააღმდეგ გამოსული აჯანყებულებისაგან დასაცავად ჰქონდათ. ასეთი რეჟი-

მები სამსახურებს თავიანთი პოლიტიკური ოპონენტების დასათრგუნად, დემონსტრაციების აღსაკვეთად და პროფკავშირების, მედიის, პოლიტიკური პარტიებისა და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციათა ლიდერების შესაზღუდად იყენებდნენ. ამგვარი საქმიანობისას სამსახურები ღრმად იჭრებოდნენ მოქალაქეთა პოლიტიკურ და ყოველდღიურ ცხოვრებაში. დემოკრატიულ წყობაზე გადასვლის შემდეგ ახალი ლიდერები მონადინებულნი იყვნენ შეეკვეცათ სამსახურის მანდატი და ძალაუფლება და დაეფუძნებინათ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი. ასეთი პრაქტიკის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს არგენტინის 2001 წლის კანონი ეროვნული დაზვერვის შესახებ. სხვა საკითხებთან ერთად კანონი მოიცავს ოფიციალურ პირთა მიერ პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ სამსახურების გამოყენების აღკვეთის ინსტიტუციურ და სამართლებრივ მექანიზმებს (იხ. ბლოკი №8).

**ბლოკი No 8:**

**ხელისუფლების ოფიციალურ პირთა მიერ მათი შიდა პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ დაზვერვის დანესებულებების გამოყენების აღკვეთის მექანიზმები (არგენტინა)**

დაუშვებელია რომელიმე სადაზვერვო დანესებულებამ:

1. განახორციელოს რეპრესიული საქმიანობა, ჰქონდეს ძალადობის უფლებამოსილება, შეასრულოს პოლიციის ფუნქციები ან აწარმოოს სისხლის სამართლის დანაშაულის გამოძიება, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ამას მოითხოვს მართლმსაჯულება — სამართალწარმოების გათვალისწინებით, ან როდესაც ეს კანონითაა დადგენილი.
2. მიოპოვოს ინფორმაცია, შეაგროვოს სადაზვერვო ინფორმაცია ან შეინახოს მონაცემები ინდივიდუალურ პირებზე მათი რასის, რელიგიის, პირადი ქმედებების და პოლიტიკური იდეოლოგიის საფუძველზე ან პარტიულ, სოციალურ, სათემო, კოოპერატიულ, დამხმარე, კულტურულ თუ შრომით ორგანიზაციებში მათი წევრობის გამო, ანდა ნებისმიერ სფეროში მათი კანონიერი საქმიანობის გამო.
3. ზემოქმედება მოახდინოს ქვეყნის ინსტიტუციურ, პოლიტიკურ, სამხედრო, პოლიციის, სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, მის საგარეო პოლიტიკაზე, და კანონიერად ჩამოყალიბებული პოლიტიკური პარტიების არსებობაზე ან ზენოლა მოახდინოს საზოგადოებრივ აზრზე, ინდივიდუალურ პირებზე, მედიაზე, ანდა ნებისმიერ გაერთიანებაზე.

წყარო: კანონი ეროვნული დაზვერვის შესახებ, მუხლი 4, 25520 (არგენტინა).

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულების როლი მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული და დეტალურად ჩამოყალიბებული საკითხებით შეზღუდული და ითვალისწინებდეს ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარ საფრთხეებსა და სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურას;
- ✓ ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეები და სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურა კანონით უნდა იყოს დადგენილი;
- ✓ უშიშროების ან დაზვერვის სამსახურის ტერიტორიული კომპეტენცია მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული და ტერიტორიის გარეთ განხორციელებული ნებისმიერი უფლებამოსილება უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს დამცავი მექანიზმებით;
- ✓ დანესებულების მანდატით გათვალისწინებული ამოცანები და უფლებამოსილებები მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული პარლამენტის

- ✓ მიერ მიღებულ კანონმდებლობაში;  
განსაკუთრებით ყოფილი ავტორიტარული სახელმწიფოებისათვის მნიშვნელოვანია სამართლებრივი და ინსტიტუციური დამცავი მექანიზმების არსებობა, რომლებიც დაზვერვის დანესებულების შიდა პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ არაჯეროვანი გამოყენების აღკვეთას უზრუნველყოფენ.

## დირექტორის დანიშვნა

დირექტორის დანიშვნის პროცესი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულებათა წარმმართველი კანონმდებლობის ძირითადი ასპექტია. დანიშნული პირისათვის აუცილებელია ისეთი პირადი თვისებები, როგორებიცაა – ლიდერის მონაცემები, პატიოსნება და დამოუკიდებლობა. ეს უდავოდ მაღალი თანამდებობაა და მნიშვნელოვანია, რომ დანიშვნის პროცესი ამ თანამდებობის სტატუსს განამტკიცებდეს და უზრუნველყოფდეს. სასურველია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებმა (სახელმწიფოს მეთაურმა, ხოლო შერეულ სისტემაში – პრემიერმინისტრმა) კონსულტაციების შედეგად აიღონ ინიციატივა ასეთ დანიშვნებზე.

როგორც მინიმუმი, საჭიროა, რომ დანიშვნის პროცესი აღმასრულებელი შტოს გარეთ ვრცელდებოდეს, თუმცა მაღალი რანგის სამთავრობო თანამდებობებზე დანიშვნის კონსტიტუციური ტრადიციები ერთმანეთისაგან განსხვავდება. ზოგ ქვეყანაში (მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში) უფლებამოსილების გადამეტების საწინააღმდეგო დამცავი მექანიზმები კონვენციებითაა უზრუნველყოფილი, რომელთა დარღვევაც გამოიწვევს პოლიტიკურ კრიტიკასა და შესაძლო გაკიცხვას დამოუკიდებელი თანამდებობის პირთა მხრიდან. გარკვეულ ქვეყნებში კანონიერი დამტკიცების თუ კონსულტაციების პროცედურა ჩვეულებრივ მოვლენას წარმოადგენს, რაც საკანონმდებლო ორგანოს საშუალებას აძლევს ან ვეტო დაადოს, ან თავისი აზრი გამოხატოს დანიშვნასთან დაკავშირებით. ეს შეიძლება ჩაინეროს კონსტიტუციური მოთხოვნის სახით, ანუ ოფიციალურ დანიშვნებს ამტკიცებს პარლამენტი ან მათი დაბლოკვა შეიძლება მოხდეს პარლამენტში კენჭისყრის საფუძველზე (მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციის საფუძველზე კონგრესის მიერ ფედერალურ თანამდებობის პირთა და მოსამართლეთა დამტკიცება). აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებულ კანდიდატურაზე პარლამენტის უარყოფით ვერდიქტს შესაძლოა ვეტოს კენჭისყრის დე იურე შედეგი არ მოჰყვეს, მაგრამ მას ხშირად დე ფაქტო შედეგი მოჰყვება. მნიშვნელოვანი პრაქტიკის სხვა მაგალითები აგრეთვე არის ბელგიაში, ავსტრალიასა და უნგრეთში. ბელგიაში გენერალური დირექტორი სამსახურის დანესებამდე ვალდებულია ფიცი დადოს დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურებზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტის თავმჯდომარის წინაშე.<sup>6</sup> ავსტრალიაში პრემიერმინისტრი შეთავაზებულ დანიშვნასთან დაკავშირებით ვალდებულია წარმომადგენელთა პალატის ოპოზიციის ლიდერს მოეთათბიროს (იხ. ბლოკი № 9). ამ დებულების მიზანი დირექტორის დანიშვნის პროცესში ფართო პოლიტიკური მხარდაჭერის მიღწევაა. პროცესის მიუხედავად ამ პროცედურებს ერთი რამ აქვთ საერთო – მთავრობა იღებს ინიციატივას, რამეთუ მხოლოდ მას შეუძლია კანდიდატის დასახელება, ხოლო შემდეგ შემოწმების როლი პარლამენტს ეკისრება. შემოწმების ამ როლის მეშვეობით შესაძლოა თავიდან იქნენ აცილებული თავდაპირველად შემოთავაზებული არასათანადო კანდიდატები და ეს მთავრობის განხილვის საკითხი გახდეს ან ზოგ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდეს სხვა პოლიტიკურ სუბიექტებთან მოლაპარაკებას, რათა თავი დააღწიონ პოლიტიკურ წინააღმდეგობას და უზრუნველყოფილ იქნეს ორპარტიული მიდგომა.

**ბლოკი No 9:**

**პარლამენტის მონაწილეობა დირექტორის დანიშვნის პროცესში (ავსტრალია)**

‘(...) გენერალური გუბერნატორისათვის [სახელმწიფოს მეთაური] გენერალურ დირექტორად პირის დანიშვნის რეკომენდაციის წარდგენამდე პრემიერმინისტრი ვალდებულია, კონსულტაცია გამართოს წარმომადგენელთა პალატის ოპოზიციის ლიდერთან’

წყარო: დაზვერვის სამსახურის აქტი (Cth), ნაწილი 3, განყოფილება 17(3).

დირექტორის დანიშვნის პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების მონაწილეობის თვალსაზრისით საინტერესოა უნგრეთის კანონი (იხ. ბლოკი № 10), რადგან იგი ეხება როგორც შესაბამის მინისტრს, ასევე პრემიერ-მინისტრს. დანიშვნის პროცესში კაბინეტის წევრ მინისტრთა რაოდენობის გაზრდით უნგრული მოდელი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებთა შორის მაქსიმალური პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევას ისახავს მიზნად.

**ბლოკი No 10:**

**აღმასრულებელი ხელისუფლების მონაწილეობა დირექტორის დანიშვნის პროცესში (უნგრეთი)**

განყოფილება 11, 2

(...) მინისტრი მისი მმართველობითი უფლებამოსილების საფუძველზე  
j) წინადადებებს წარუდგენს პრემიერმინისტრს გენერალური დირექტორის დანიშვნასა და განთავისუფლებაზე.

წყარო: უნგრეთის კანონი ეროვნული უშიშროების სამსახურების შესახებ, აქტი CXXV, 1995 წ.

დანიშვნის პროცესის გარდა დამცავი მექანიზმები, აგრეთვე, საჭიროა დირექტორზე არასათანადო ზეწოლის და უფლებამოსილების გადაჭარბების წინააღმდეგ. აქედან გამომდინარე, არსებობს უფლებამოსილების ვადის დამცავი და დარღვევების საფუძველზე განთავისუფლების დებულებები, როგორც ეს პოლონეთის კანონმდებლობის მაგალითზე შეიძლება ვნახოთ (იხ. ბლოკი № 11).

**ბლოკი No 11:**

**დანესებულების ხელმძღვანელის განთავისუფლების საფუძველები (პოლონეთი)**

მუხლი 16

დანესებულების ხელმძღვანელი შეიძლება განთავისუფლებულ იქნეს იმ შემთხვევებში, როდესაც:

იგი გადადგება დაკავებული თანამდებობიდან, ჩამოერთმევა პოლონეთის მოქალაქეობა ან მიიღებს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობას, მსჯავრდებულია სისხლის სამართლის ან სახელმწიფო შემოსავლებთან დაკავშირებული დანაშაულისათვის სასამართლოს ძალაში შესული განაჩენის საფუძველზე, ვეღარ აკმაყოფილებს თანამდებობის დაკავებისათვის საჭირო მოთხოვნებს, ვერ ასრულებს თავის მოვალეობას ხანგრძლივი ავადმყოფობის გამო, რომელიც უწყვეტად გრძელდება 3 თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში.

წყარო: შიდა უშიშროების დანესებულებისა და საგარეო დაზვერვის აქტი, ვარშავა, 2002 წლის 24 მაისი.

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ კანონმა უნდა განსაზღვროს უშიშროების თუ დაზვერვის დანესებულების დირექტორის დანიშვნის პროცესი და ნებისმიერი მინიმალური შემზღუდავი პირობები ან ფაქტორები, რომლებიც მის განთავისუფლებას გამოიწვევს;
- ✓ დანიშვნის პროცესი უნდა გასცდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს, სასურველია, რომ მასში ჩართული იყოს პარლამენტი;
- ✓ სასურველია, რომ დირექტორის დანიშვნაში მონაწილეობას იღებდეს საპარლამენტო ოპოზიცია;
- ✓ კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს დირექტორზე არასათანადო ზეწოლისა და უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან დამცავ მექანიზმებს (მაგალითად, უფლებამოსილების ვადის დამცავი და დარღვევების საფუძველზე თანამდებობიდან განთავისუფლების დებულებები);
- ✓ თანამდებობაზე დანიშვნისა და განთავისუფლების კრიტერიუმები ნათლად უნდა იყოს კანონით დადგენილი;
- ✓ სასურველია რომ დირექტორის დანიშვნის პროცესში ერთზე მეტი კაბინეტის წევრი იყოს ჩართული, მაგ., სახელმწიფოს მეთაური/პრემიერმინისტრი და შესაბამისი მინისტრი.

## თავი 6

# სპეციალური ძალაუფლების გამოყენებისათვის უფლებამოსილების მინიჭება

დაზვერვის ზოგიერთ ორგანოს მხოლოდ მოხსენებების წარდგენა და ანალიზი ევალება (მაგ., ეროვნული შეფასებების სამსახური (ავსტრალია), საინფორმაციო საბჭო (ესტონეთი) ან ერთობლივი დაზვერვის კომიტეტი (გაერთიანებული სამეფო). თუმცა იქ, სადაც უშიშროების და დაზვერვის დანესებულებებს პროაქტიური, ინფორმაციის შეგროვების უფლებამოსილება აქვთ, მათ, ჩვეულებრივ, სპეციალურ სამართლებრივ ძალაუფლებას ანიჭებენ, განსაკუთრებით, თუ მათს ფუნქციაში შედის უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეების წინააღმდეგ ბრძოლა ან მათი აღკვეთა, დაზვერვის ინფორმაციის შეგროვება ან სამართალდაცვა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში. ამრიგად, 'სპეციალური ძალაუფლება' ნიშნავს უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებებისათვის გაძლიერებული უფლებამოსილების მინიჭებას, რაც პირდაპირ ზემოქმედებას ახდენს სამოქალაქო თავისუფლებებზე (იხ. ბლოკი № 12).

### ბლოკი No 12:

#### შიდა უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისადმი მინიჭებული სპეციალური უფლებამოსილებები

ინფორმაციის შეგროვებას შესაძლოა დაზვერვის სამსახურებისათვის გამოწვევების ან სპეციალური ძალაუფლების მინიჭება დასჭირდეს, რაც მათ ადამიანის უფლებების, განსაკუთრებით კი პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვის საშუალებას აძლევს. შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი სახის სპეციალური უფლებამოსილებები:

1. თვალთვალი და ინფორმაციის ჩანერა, ინფორმაციაზე მიდევნება;
2. დაცული ტერიტორიის ან დაზურული ობიექტის ჩხრეკა;
3. წერილების და სხვა გზავნილთა გახსნა გამომგზავნის ან ადრესატის თანხმობის გარეშე;
4. მოპარული ან ყალბი პირადობის დამადასტურებელი საბუთის, გასაღების, კომპიუტერული პროგრამის ან სიგნალის გამოყენება მონაცემთა ბაზაში ფარულად შესვლის, კოპირების ან დაზიანების მიზნით;
5. საუბრის, ტელეკომუნიკაციის, გადაცემისა თუ მოძრაობის სხვა საშუალების მოსმენა, მიღება, ჩანერა და მონიტორინგი – ქვეყნის შიგნით ან საზღვარგარეთიდან;
6. საზოგადოებრივი ტელესაკომუნიკაციო ქსელების და საზოგადოებრივი ტელესაკომუნიკაციო მომსახურების მიმწოდებლებისადმი მოთხოვნით მიმართვა, მიაწოდონ მომხმარებელთა იდენტიფიკაციისათვის საჭირო ინფორმაცია, აგრეთვე, მონაცემები ინფორმაციის მოძრაობის შესახებ, რომელსაც ადგილი ჰქონდა ან მომავალში ექნება;
7. ხელმისაწვდომობა ყველა ადგილზე სათვალთვალო აპარატურის დასაყენებლად.

წყარო: რიჩარდ ბესტი, Intelligence Issues for Congress, კონგრესის კვლევითი სამსახური, 2001 წლის 12 სექტემბერი, ვაშინგტონი



როგორც წესი, ამ დანებებულებებს უფრო მეტ ძალაუფლებას ანიჭებენ, ვიდრე პოლიციას ან სხვა სამართალდამცავ ორგანოებს, ვინაიდან უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეები უფრო სერიოზულად მიიჩნევა, ვიდრე

**ბლოკი No 13:**

**ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2002 წლის შერჩეული სახელმძღვანელო პრინციპები ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ**

*II თვითნებობის აკრძალვა.* სახელმწიფოს მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს გატარებული ნებისმიერი ღონისძიებისას, თვითნებობის გამორიცხვის მიზნით, დაცული უნდა იქნეს ადამიანის უფლებები და კანონის უზენაესობის პრინციპი, აგრეთვე, ისინი უნდა ექვემდებარებოდნენ სათანადო ზედამხედველობას.

*III ანტიტერორისტული ღონისძიებების კანონიერება.* 1. სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ყველა ანტიტერორისტული ღონისძიება უნდა იყოს კანონიერი. 2. როდესაც ღონისძიებით ადამიანის უფლებები იზღუდება, შეზღუდვები მაქსიმალურად მკაფიოდ უნდა იქნეს განსაზღვრული და იგი უნდა იყოს მიზნის მიღწევისათვის საჭირო და პროპორციული.

*IV წამების აბსოლუტური აკრძალვა.* ნამება, არაადამიანური ან ღირსების შემლახავი მოპყრობა ან დასჯა აბსოლუტურად აკრძალულია ყველა გარემოებაში, განსაკუთრებით კი ტერორიზმში ექვმიტანილი ან მსჯავრდებული პირის დაკავების, დაკითხვის და დაპატიმრების დროს, იმ ქმედებთა ბუნების მიუხედავად, რომელშიც პირი ექვმიტანილია ან რომლის გამოც მას მსჯავრი აქვს დადებული.

*V სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროს ნებისმიერი უფლებამოსილი პირის მიერ პირადი მონაცემების შეგროვება და წარმოება.* ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის კონტექსტში სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროს ნებისმიერი უფლებამოსილი პირის მიერ პირადი მონაცემების შეგროვებითა და წარმოებით პირადი ცხოვრების პატივისცემაში ჩარევა დასაშვებია, თუ ასეთი შეგროვება და წარმოება, კერძოდ: (i) დადგენილია სათანადო შიდასახელმწიფო კანონით; (ii) პროპორციულია იმ მიზნის, რომლის გამოც შეგროვება და წარმოება ხორციელდება; (iii) შეიძლება ექვემდებარებოდეს გარეშე დამოუკიდებელი ორგანოს ზედამხედველობას.

*VI პირად ცხოვრებაში ჩარევის ღონისძიებები.* 1. ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებები, რომლებიც პირად ცხოვრებაში ჩარევას იწვევენ (კერძოდ, პირის და მისი საცხოვრებლის ჩხრეკა, ელექტრონული თვალთვალი, სატელეფონო მიყურადება, კორესპონდენციის თვალთვალი ან და საიდუმლო აგენტების გამოყენება), კანონის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს. შესაძლებელი უნდა იყოს ასეთ ღონისძიებათა კანონიერების სასამართლოში განხილვა. 2. ხელისუფლების ორგანოებმა ანტიტერორისტული ღონისძიებები იმგვარად უნდა დაგეგმონ და გააკონტროლონ, რომ მაქსიმალურად შეიზღუდოს სასიკვდილო ძალის გამოყენება, ხოლო მის ფარგლებში უშიშროების ძალების მიერ იარაღის გამოყენება იყოს მკაცრად პროპორციული ადამიანთა უკანონო ძალადობისაგან დაცვის ან კანონიერი დაკავების განხორციელების მიზნისათვის.

*XV შესაძლო გადახვევები (...)* 2. იმ ტერორისტული საქმიანობის მიუხედავად, რომელშიც პირი ექვმიტანილი ან ბრალდებულია, სახელმწიფოს არასდროს შეუძლია გადაუხვიოს სიცოცხლის უფლებას, როგორც ეს ამ დოკუმენტებითაა გარანტირებული, მსჯავრის და ღონისძიებების კანონიერების პრინციპს ან სისხლის სამართლის კანონმდებლობის რეტროსპექტიული ძალის აკრძალვის პრინციპს.

წყარო: სახელმძღვანელო პრინციპები ადამიანის უფლებათა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ, მიღებულია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2002 წლის 11 ივლისს; იხ. [http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM\\_Guidelines\\_20020628.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp)

ჩვეულებრივი კრიმინალი.

ჩვენ აქ არ ვცდილობთ განვსაზღვროთ ან შევზღუდოთ სათანადოდ მიჩნეული ზუსტი ძალაუფლება, გარდა იმ მინიმუმისა, რომელიც გამომდინარეობს საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტებიდან ადამიანის იმ უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით, რომელთაგან გადახვევა ცნებისმიერი საფრთხის არსებობის პირობებშიც კი დაუშვებელია; მაგალითად, არ არსებობს გარემოება, რომლის დროსაც დასაშვებია ოფიციალურ პირთა ხელში სახელმწიფოს მიერ სანქცირებული მკვლელობის ან წამების მექანიზმების არსებობა.

თერთმეტი სექტემბრის შედეგად ევროპის საბჭომ მიზანშეწონილად ჩათვალა შემუშავებინა მინიმალური სტანდარტების ჩამონათვალი, რომლითაც უნდა იხელმძღვანელონ სპეციალური უფლებამოსილებების გამოყენებისას საერთაშორისო ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში (იხ. ბლოკი № 13 წინა გვერდზე).

## დაზვერვის ინფორმაციის გამოყენება სასამართლო პროცესზე

თუ ვივარაუდებთ, რომ საერთაშორისო სამართალი დაცულია, უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებისათვის მინიჭებული ზუსტი სპეციალური უფლებამოსილებები გაგებულ უნდა იქნეს როგორც ჩვეულებრივი უფლებამოსილებები, რომელიც აქვს მოცემული სახელმწიფოს სამართალდამცავ დანესებულებებს და სისხლის სამართლისა და სისხლის სამართლის პროცედურის მოდელს. სპეციალური უფლებამოსილება შეიძლება მოიცავდეს სატელეფონო მიყურადებას, ელექტრონულ თვალთვალს, საფოსტო გზავნილებისა და კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების თვალთვალს, ფარულ ვიდეოგადაღებას, პირად საკუთრებაში, სატრანსპორტო საშუალებებში და კომპიუტერულ სისტემაში შესვლას. სამართლებრივი სისტემები განსხვავდებიან იმ ფარგლებით, რომლითაც ისინი ასეთი ტექნიკის გამოყენებით ზოგად პრინციპებს ეწინააღმდეგებიან, მაგალითად, საკუთრების კანონს. მიუხედავად ამისა, ზოგადად მიჩნეულია, რომ თვალთვალის ამგვარი საშუალებებით პირად ცხოვრებაში ჩარევა კანონით უნდა იყოს დადგენილი და მათი გამოყენება კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს.

ზოგ ქვეყანაში, მაგალითად გერმანიაში, სამართალწარმოებაში გამოიყენება უშიშროების სამსახურების მიერ მიწოდებული მტკიცებულებები, მაშინ როცა გარკვეულ ქვეყნებში სასამართლო გამოძიების პროცესებში მათ მხოლოდ დახმარე როლი აკისრიათ. ზოგ სისტემაში, მაგალითად ირლანდიასა და ესპანეთში, ტერორიზმთან დაკავშირებულ საქმეებს სპეციალურად შექმნილი სასამართლოები ან ტრიბუნალები იხილავენ, სადაც შესაძლოა წარმოდგენილ იქნეს დაზვერვის ინფორმაცია. სწორედ ასევე, სახელმწიფოთა შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობს თვით სისხლის სამართლის გამოძიების სფეროშიც. ისინი იყენებენ ან გამოძიების მოსამართლეს, ან დამოუკიდებელ პროკურორს, მტკიცებულებათა განხილვის თვალსაზრისით სასამართლო პროცესი ან ინკვიზიტორულია, ან შეჯიბრებადობის პრინციპით მოქმედებს.

ამ მნიშვნელოვანი განსხვავებების გამო სპეციალურ უფლებამოსილებებზე ზედამხედველობის მრავალი საკითხის მიმართ რაიმე დეტალური ერთიანი მიდგომის შემუშავების მცდელობა არარეალურია. ეს რეკომენდაციები

ითვალისწინებენ ზედამხედველობას და არა ოპერაციებზე კონკრეტულ კონტროლს ან ადამიანის უფლებათა დეტალურ სტანდარტებს. ამრიგად, მინიმალური დასაშვები მიდგომის შესახებ ჩვენი კომენტარი მაღალი დონით არის შემოფარგლული, რაც კანონის უზენაესობისა და პროპოციულობის პრინციპებს ითვალისწინებს.

## სპეციალურ უფლებამოსილებებზე ზედამხედველობა

თუ რას ნიშნავს ეს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სფეროსთან, თვალთვალთან, დაკავშირებით, სასარგებლო პრაქტიკული მიდგომით არის ნაჩვენები მაკდონალდის კომისიის (კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის დარღვევების მომკვლევი კომისია) მიერ მის 1980 წლის მოხსენებაში. გადაჭარბებული თვალთვალისაგან პირადი ცხოვრების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით მაკდონალდის კომისიამ ოთხი ძირითადი პრინციპი ჩამოაყალიბა:

- მკაცრად უნდა იქნეს დაცული კანონის უზენაესობა;
- საგამოძიებო ღონისძიებები საფრთხის პროპორციული უნდა იყოს და ისინი უნდა შეფასდნენ სამოქალაქო თავისუფლებებისა და დემოკრატიული სტრუქტურებისადმი შესაძლო ზიანის მიყენების მიმართ;
- ყველა შესაძლო შემთხვევაში გამოყენებულ უნდა იქნეს ნაკლებად ინტენსიური თვალთვალი; და
- დისკრეციის კონტროლი საფეხურებად უნდა დაიყოს. რაც უფრო მაღალია პირად ცხოვრებაში ჩარევის ხარისხი, მით უფრო მაღალი დონის უნდა იყოს საჭირო უფლებამოსილების მინიჭება.<sup>7</sup>

მაკდონალდის კომისიის პრინციპებს სასურველია დაემატოს მეხუთე საკითხი: განსაკუთრებული უფლებამოსილებების შესახებ კანონი უნდა იყოს ყოვლისმომცველი. თუ კანონი ინფორმაციის შეგროვების მხოლოდ ზოგიერთ საშუალებას ითვალისწინებს, ამან შესაძლოა დაწესებულებას ნაკლებად დარეგულირებული მეთოდების გამოყენებისაკენ უბიძგოს (მაგალითად, ისეთი მეთოდების, რომლებსაც დაწესებულების გარედან ნებართვის მიღება არ სჭირდება). ეს იმავდროულად განამტკიცებს მაკდონალდის კომისიის მესამე პრინციპს. ყოვლისმომცველი კანონმდებლობის მაგალითს წარმოადგენს გერმანია, ნიდერლანდები და გაერთიანებული სამეფო.<sup>8</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობა მოიცავს არა მხოლოდ თვალთვალს, არამედ ადამიანური რესურსების გამოყენებით ინფორმაციის შეგროვებასაც.

მიუხედავად ამისა, მაკდონალდის კომისიის პრინციპები ზედამხედველობის განსახილველად სასარგებლო სქემას იძლევა მისი შემდეგი ქვესათაურებით: კანონის უზენაესობა; პროპორციულობა; და საგანგებო უფლებამოსილებების არაჯეროვან გამოყენებაზე კონტროლი.

პირველად განვიხილოთ კანონის უზენაესობა. კანონის უზენაესობა მოითხოვს, რომ კონკრეტული უფლებამოსილება, რომელსაც უშიშროების სამსახურები ახორციელებენ, კანონით უნდა იყოს დადგენილი. აქედან გამომდინარე, საჭიროა კონკრეტული სამართლებრივი უფლებამოსილება, მაგალითად, სატელეფონო მიყურადების ან სასმენი მოწყობილობის დასაყენებლად. ძალზე სასურველია, რომ კანონი იყოს ნათელი, მაგალითად საგანგებო უფლებამოსილების გამოყენების საფუძვლების, სამიზნე პირის, შესაძლო გამოყენებული საშუალებების და მათი გამოყენების პერიოდის

თვალსაზრისით. ზოგიერთი ეს საკითხი შეიძლება დაკონკრეტდეს სანქციაში ან სხვა ნებართვაში, მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ მოცემული იყოს კონკრეტული ინსტრუქციები.

**ბლოკი No 14:**

**პირადი ცხოვრების უფლებასთან დაკავშირებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმეები**

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის საფუძველზე განხილულ მთელ რიგ საქმეებში ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადასტურა, რომ საგანგებო უფლებამოსილებებს, როგორცაა სატელეფონო მიყურადება, პირადი საკომუნიკაციო სისტემების თვალთვალი და ელექტრონული თვალთვალი, ნათელი სამართლებრივი ბაზა სჭირდება. უფრო მეტიც, სასამართლომ ამ უფლებამოსილებებს 'კანონის ხარისხის' ტესტი მიუსადაგა, რომელიც სამართლებრივი რეჟიმის სიცხადის, განჭვრეტის და მისაწვდომობის პირობებზეა ორიენტირებული (იხ. ბლოკი № 5). ეს ტესტი ვერ გაირა სატელეფონო მიყურადების ისეთმა კანონმდებლობამ, რომელმაც ნათლად არ არის დადგენილი ხელისუფლებისადმი მინიჭებული დისკრეციის ფარგლები, განსაკუთრებით თუ ვისი ტელეფონის მოსმენა შეიძლება, რა სავარაუდო დანაშაულისათვის და როგორი ხანგრძლივობით, და არ არის გათვალისწინებული აუდიო და სხვა ჩანაწერების განადგურება. ანალოგიურად, ადვოკატსა და მის კლიენტს შორის კანონით დადგენილი კომუნიკაცია თვალთვალისაგან უკეთეს დაცვას მოითხოვს და ეს არ უნდა განხორციელდეს დაბალი რანგის მოხელის გადაწყვეტილების საფუძველზე. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი გადაწყვეტილებები ადამიანის უფლებათა ერთ-ერთი, თუმცა არა საყოველთაო ხელშეკრულების ნორმებთანაა დაკავშირებული, ისინი მაინც წარმოადგენენ სასარგებლო მაჩვენებლებს განსაკუთრებული უფლებამოსილებების გამოყენების მკაცრად კანონზე დაფუძნებული მიდგომისათვის.

წყარო: ჰარმანი და ჰიუიტი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, განცხ. № 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; მალონე გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (1984) 7 EHRR 14; ხანი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, 2000 წლის 12 მაისი, European Ct HR (2000):BHRC 310; P.G.; ჯ. ჰ. გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2001 წლის 25 სექტემბერი, ECtHR მესამე განყოფილება; ლინდერი შვედეთის წინააღმდეგ (1987 წ.) 9 E.H.R.R. 433.

მეორე მნიშვნელოვანი პრინციპი – პროპორციულობა – ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე აგრეთვე ეხება სპეციალურ უფლებამოსილებებს (მაგ., თვალთვალს); ინფორმაციის შეგროვებას; უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებების სამართლებრივ პრივილეგიებსა და გამონაკლისებს. აქედან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა სასამართლომ ეს ტესტი ეროვნული უსაფრთხოების მიზნებისათვის სატელეფონო მიყურადებასთან დაკავშირებული კანონების განსახილველად გამოიყენა, რათა დაედგინა, იყო თუ არა საჭირო ეს კანონები დემოკრატიული საზოგადოებისათვის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის საფუძველზე.<sup>9</sup> ამით მან განიხილა სხვადასხვა ქვეყანაში უფლებამოსილების მინიჭებისა და ამ უფლებამოსილებათა გადასინჯვის დამცავი მექანიზმების ინსტიტუციური ფარგლები. იგივე მიდგომა იქნა გამოყენებული კანონმდებლობის მიმართ, რომელიც საიდუმლო ფაილების გახსნისა და შენახვის უფლებას იძლევა.<sup>10</sup>

მესამე, მნიშვნელოვანია არსებობდეს კონტროლი სპეციალური უფლებამოსილებების არაჯეროვანი გამოყენების მიმართ. ასეთი კონტროლი უნდა ითვალისწინებდეს სპეციალური უფლებამოსილების გამოყენებაზე ნებართ-

ვის გაცემის პროცესს, უფლებამოსილების პერიოდს, მოპოვებული მასალის გამოყენების წესებს და ამ უფლებამოსილებათა ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებული საჩივრების სასამართლო განხილვის საშუალებებს (იხ. 21-ე თავი). კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს უფლებამოსილებათა გამოყენებამდე ან მას შემდეგ, როგორც ეს ქვემოთ მოყვანილ მაგალითებშია ნაჩვენები.

თვალთვალის ან ინფორმაციის შეგროვების დაწყებამდე მრავალ სისტემაში მოითხოვება ნებართვა დაწესებულების გარედან. ეს შეიძლება იყოს მოსამართლე (ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, ესტონეთში, კანადაში) ან სასამართლო (მაგ., ნიდერლანდებში – დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების აქტის საფუძველზე, ან შეერთებულ შტატებში – საგარეო დაზვერვის თვალთვალის აქტის საფუძველზე), ან მინისტრი (მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში). ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია არსებობდეს კონტროლი პოლიტიკური ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ, ვინაიდან მინისტრი აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილს წარმოადგენს. ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია გერმანიის კანონმდებლობა, რომელიც მოითხოვს, რომ სპეციალური უფლებამოსილებების გამოყენება მინისტრმა დამტკიცოს, ხოლო შემდეგ მან მოხსენება წარუდგინოს დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტს.<sup>11</sup>

ლონისძიების შემდგომი კონტროლი შეიძლება მოიცავდეს კანონებს, რომლებიც ადგენენ, რა (მაგ., კასეტები, ფოტოები, ჩანაწერები) უნდა იქნეს შენახული (და რამდენი ხნით) და ვისთვის და რა მიზნებით შეიძლება მათი გახსნა. მოცემული სამართლებრივი სისტემიდან გამომდინარე, ამ რეჟიმის დარღვევით მიღებული ან შენახული ინფორმაცია შეიძლება დაუშვებლად იქნეს მიჩნეული. თუმცა მაშინაც კი, როცა ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, იგი განხილულ უნდა იქნეს მხოლოდ როგორც კონტროლი, სადაც სისხლის სამართლებრივი დევნა სასურველია პირველ რიგში ინფორმაციის შეგროვებიდან გამომდინარეობდეს.

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ კანონის უზენაესობა მოითხოვს, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ნებისმიერი სპეციალური უფლებამოსილება ან საქმიანობა კანონით იქნეს დადგენილი.
- ✓ კანონი უნდა იყოს ნათელი, კონკრეტული და ყოვლისმომცველი, რათა დაწესებულებას ნაკლებ დარეგულირებული საშუალებების გამოყენების სურვილი არ გაუჩნდეს;
- ✓ სპეციალური უფლებამოსილებების გამოყენებისა და მათზე ზედამხედველობის კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს პროპორციულობის პრინციპს;
- ✓ უნდა არსებობდეს კონტროლი სპეციალური უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ როგორც გამოყენებამდე, ისე გამოყენების შემდეგ, რომელშიც ჩართული იქნებიან პირები დაწესებულების გარედან;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ ტერორიზმის წინააღმდეგ განხორციელებული ყველა ღონისძიება უნდა ითვალისწინებდეს ადამიანის უფლებების და კანონის უზენაესობის პრინციპის დაცვას.
- ✓ რა ქმედებაც უნდა ჰქონდეს ჩადენილი ტერორისტულ საქმიანობაში ეჭვმიტანილ ან მსჯავრდებულ ადამიანს, დაზვერვის სამსახურებმა

არ შეიძლება გადაუხვიონ სიცოცხლის უფლებას, როგორც ეს უზრუნველყოფილია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციითა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით;

- ✓ სპეციალური უფლებამოსილებების თვითნებური გამოყენებისა და ადამიანის უფლებათა დარღვევების თავიდან აცილების მიზნით დანესებულების მოქმედებები სათანადო ზედამხედველობასა და გადასინჯვას უნდა ექვემდებარებოდეს.

## ინფორმაცია და ფაილები

უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა საქმიანობის დიდი ნაწილი ინდივიდუალურ პირთა ქმედებების ან განზრახვათა შესახებ ინფორმაციის (მათ შორის პირადი ხასიათისა) დამუშავებას მოიცავს. პირთა მიმართ დანესებულებებს შეიძლება ტერორიზმთან, ძირითადი ინფრასტრუქტურის საბოტაჟთან ან შპიონაჟთან დაკავშირებული კანონიერი ინტერესი ჰქონდეთ. ასეთი საქმიანობის გამოვლენის ან მათ წინააღმდეგ ბრძოლის გარდა, პირადი ინფორმაცია შეიძლება დაამუშაონ უშიშროების ორგანოებში დაშვების მიზნით, განსაკუთრებით, თუ საქმე სახელმწიფო მნიშვნელობის კორესპონდენციას ეხება.

მიუხედავად ამისა, შეგროვებული პირადი მონაცემების ფაილების შექმნასთან, შენახვასა და გამოყენებასთან დაკავშირებით აშკარა საფრთხეები არსებობს. ესენია: გადაჭარბების რისკი (ინფორმაციის შეგროვება ხდება იმიტომ, რომ იგი შესაძლოა საჭირო დარჩეს და არა განსაზღვრული მიზნისთვის); ინფორმაცია შესაძლოა იყოს ყალბი, დაუსაბუთებელი ან კვალის ამრევი; შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ინფორმაციის არაჯეროვან გახსნას (ანუ არასათანადო პირებისათვის ან არასწორი მიზნებისათვის) და გამოუსწორებელი ზიანი მიადგეს ინდივიდუალურ პირთა შესაძლებლობებსა და კარიერას.

ამ სახის საფრთხეებმა პირადი მონაცემების დამუშავების საერთაშორისო სტანდარტების შექმნას დაუდეს საფუძველი. ერთ-ერთი მაგალითია ევროპის საბჭოს 1981 წლის 28 იანვრის კონვენცია პირადი მონაცემების ავტომატური დამუშავებისა ინდივიდუალურ პირთა დაცვის შესახებ, რომელიც ძალაში შევიდა 1985 წლის პირველ ოქტომბერს. მისი მიზანია: '... თითოეული პირის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა, განსაკუთრებით მისი პირადი ცხოვრების უფლება მასთან დაკავშირებული პირადი მონაცემების ავტომატური დამუშავების თვალსაზრისით' (მუხლი 1-ლი). ეროვნული მარეგულირებელი დებულებების მაგალითად შეგვიძლიათ განვიხილოთ ნიდერლანდების ბოლო პერიოდის კანონმდებლობა (იხ. ბლოკი № 15 მომდევნო გვერდზე).

სახელმწიფო ორგანოების მიერ პირის პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შენახვას, მის გამოყენებას და მისი უარყოფის შესაძლებლობაზე უარის თქმას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო პირადი ცხოვრების პატივისცემის უფლებაში ჩარევად მიიჩნევს, რომელიც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლითაა დაცული. სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი ინფორმაციის შენახვისა და გამოყენებისათვის შიდასახელმწიფო სამართლებრივი ბაზის არსებობას მოითხოვს, ხოლო იმისათვის რომ კანონმა 'კანონის ხარისხის' ტესტი დააკმაყოფილოს, იგი ხელმისაწვდომი, ხოლო მისი შედეგები განჭვრეტადი უნდა იყოს კონკრეტული პირისათვის (ანუ ფორმულირებული უნდა იყოს სათანადო სიზუსტით, რათა პირს საშუალება მიეცეს – თუ საჭიროა, სათანადო კონსულტაციის მეშვეობით გააკონტროლოს საკუთარი ქმედება).<sup>12</sup>

**ბლოკი No 15:**

**ინფორმაციის შემონახვის უფლება (ნიდერლანდები)**

**მუხლი 47 – პირადი მონაცემების შემონახვის უფლება**

1. შესაბამისი მინისტრი, ნებისმიერი პირის მოთხოვნის შესაბამისად, შეძლებისდაგვარად უმოკლეს ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს სამი თვისა, პირს აცნობებს მუშავდებოდა თუ არა მისი პირადი ინფორმაცია დაწესებულების მიერ ან მისი სახელით, ხოლო თუ მუშავდებოდა – რა სახის ინფორმაციას ეხებოდა იგი. შესაბამის მინისტრს გადანყვეტილების მიღების გაჭიანურება შეუძლია არა უმეტეს ოთხი კვირის ვადით. მოთხოვნის წარმომდგენ პირს პირველი ვადის გასვლამდე წერილობით უნდა აცნობონ გაჭიანურების მოტივაციის შესახებ.
2. პირველ მუხლში მითითებული მოთხოვნის აღიარების შემთხვევაში შესაბამისმა მინისტრმა, შეძლებისდაგვარად უმოკლეს ვადაში, მაგრამ მისი შეტყობინების გაგზავნიდან არაუგვიანეს ოთხი კვირის ვადაში, მოთხოვნის წარმომდგენ პირს მასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შემონახვის შესაძლებლობა უნდა მისცეს.
3. მინისტრმა უნდა უზრუნველყოს მოთხოვნის წარმომდგენი პირის ზუსტი ვინაობის დადგენა.

**მუხლი 51 – პირადი მონაცემებისაგან განსხვავებული ინფორმაციის შემონახვის უფლება**

1. შესაბამისი მინისტრი, ნებისმიერი პირის მოთხოვნის შესაბამისად, შეძლებისდაგვარად უმოკლეს ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს სამი თვისა, პირს აცნობებს, შეიძლება თუ არა მოთხოვნაში აღნიშნული პირადი მონაცემებისაგან განსხვავებული ადმინისტრაციული ხასიათის ინფორმაციის შემონახვა. შესაბამის მინისტრს გადანყვეტილების მიღების გაჭიანურება შეუძლია არა უმეტეს ოთხი კვირის ვადით. მოთხოვნის წარმომდგენმა პირმა პირველი ვადის გასვლამდე უნდა მიიღოს დასაბუთებული წერილობითი შეტყობინება გაჭიანურების შესახებ.
2. პირველ პუნქტში მითითებული მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში შესაბამისი მინისტრი მოთხოვნის წარმომდგენ პირს სათანადო ინფორმაციას მიაწვდის შეძლებისდაგვარად უმოკლეს დროში, მაგრამ მისი გადანყვეტილების შეტყობინებიდან არა უგვიანეს ოთხი კვირის ვადისა.

წყარო: დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების აქტი, 2002 წ., მუხლი 47, 51.  
(არაოფიციალური თარგმანი)

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებათა საკანონმდებლო მანდატით უნდა შეიზღუდოს გარემოებები, რომელთა დროსაც დასაშვებია დაწესებულების კანონიერი მიზნებისათვის ინდივიდუალურ პირზე ინფორმაციის შეგროვება და პირადი საქმის (ფაილის) გახსნა;
- ✓ კანონით, აგრეთვე, უნდა დადგინდეს ეფექტური კონტროლი ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა ინფორმაციის შენახვის ხანგრძლივობა, მისი გამოყენების გზები და ვის შეიძლება ჰქონდეს მასზე ხელმისაწვდომობა; არსებული ინფორმაციის დამუშავებისას, აგრეთვე, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს მონაცემთა დაცვის საერთაშორისო პრინციპები. ამ სახელმძღვანელო პრინციპების დაცვის მიზნით უნდა არსებობდეს აუდიტის პროცესები, გარე დამოუკიდებელი სპეციალისტების ჩათვლით;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებებს არ უნდა შეეზღუდოთ ინფორმაციასთან ხელმისაწვდომობის შიდასახელმწიფო თავისუფლება და ფაილებთან დაკავშირებულ კანონმდებლობაზე ხელმისაწვ-



- დომობა. პირიქით, სათანადო შემთხვევებში მათ უფლება უნდა ჰქონდეთ, ისარგებლონ კონკრეტული გამონაკლისებით საჯაროობის პრინციპების მიმართ ეროვნული უსაფრთხოების შეზღუდული კონცეფციის და დანესებულების მანდატის გათვალისწინებით;<sup>13</sup>
- ✓ კანონით გათვალისწინებულმა სასამართლოებმა თუ სხვა დამოუკიდებელმა მექანიზმებმა თავისუფლად უნდა განსაზღვრონ, დანესებულების საქმეებში არსებულ მონაცემებთან სათანადო ხელმისაწვდომობით, რამდენად სწორად იქნა გამოყენებული ასეთი გამონაკლისები ინდივიდუალურ მოსარჩელეთა მიერ შემოტანილ ნებისმიერ საქმეში;
  - ✓ როდესაც ინფორმაცია საზღვარგარეთიდან ან საერთაშორისო დანესებულებიდანაა შემოსული, იგი უნდა დაექვემდებაროს როგორც წარმომავლობის ქვეყნის, ისე შიდასახელმწიფო სტანდარტებს;
  - ✓ უცხო ქვეყნის უშიშროების სამსახურების ან შეიარაღებული ძალების, ანდა საერთაშორისო დანესებულებებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ ისინი ვალდებულებას აიღებენ, რომ მისი დამუშავება და გამოყენება დაექვემდებარება მიმწოდებელი ქვეყნის შიდასახელმწიფო კანონით გათვალისწინებულ კონტროლს (იმ კანონებთან ერთად, რომლებიც მიმღები დანესებულების მიმართ გამოიყენება).

## თავი 8

# დანესებულების შიდა მართვა და კონტროლი

წინამდებარე თავში განხილულია დანესებულების შიგნით არსებული ძირითადი დამცავი მექანიზმები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ კანონიერება და შესაბამისობა. კანონში უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულების საქმიანობის ყველა დეტალური საკითხის სრულად ჩამოყალიბება შეუძლებელია. უფრო მეტიც, შეიძლება ამის გაკეთება არც იყოს სასურველი, როცა ამით საჯაროდ ხდება ცნობილი მგრძობიარე ოპერატიული მეთოდები. მიუხედავად ამისა, მაინც მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი დეტალები იყოს დაფუძნებული კანონით, ჰქონდეს სტანდარტიზებული სახე დარღვევების თავიდან აცილების მიზნით და საზედამხებელო ორგანოებს ჰქონდეთ შესაბამის ადმინისტრაციულ წესებზე ხელმისაწვდომობა.

### მოსხენება უკანონო ქმედების შესახებ

უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებების უკანონო ქმედების შესახებ სანდო ინფორმაცია სასურველია თვით დანესებულების მიერ იქნეს გამოვლენილი. აქედან გამომდინარე, უკანონო ქმედების მოხსენებისა და მისი გამოსწორების მოვალეობა ძალზე მნიშვნელოვანია და იგი აგრეთვე განამტკიცებს დანესებულების შიგნით თანამშრომელთა მიდგომას იმ პრობლემათა მიმართ, რომლებიც უკანონობამ შეიძლება გამოიწვიოს. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების თავდაცვის დეპარტამენტმა თავდაცვის მდივნის თანაშემწისა (დაზვერვის ზედამხედველობა) და გენერალური საბჭოსათვის დაზვერვის საექსპო ან არასათანადო საქმიანობის შესახებ მოხსენების მიზნით შიდა არხი შექმნა, რომელიც მოვალეა საქმის კურსში ჩააყენოს თავდაცვის მდივანი და მისი მოადგილე.<sup>14</sup>

იგივე მდგომარეობაა ე. წ. აგენტების დებულებებთან დაკავშირებით, რომელიც ასეთ პირებს კანონიერი რეპრესალებისაგან იცავს, როდესაც ისინი

#### ბლოკი NO 16:

#### **მოსხენება უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების შესახებ ბოსნიის კანონში არსებულ არამართლზომიერ ქმედებებთან დაკავშირებული დებულებების თაობაზე**

#### **მუხლი 41**

თუ თანამშრომელი დარწმუნებულია, რომ მან უკანონო ბრძანება მიიღო, უკანონობასთან დაკავშირებით თავისი მოსაზრება ბრძანების ავტორს უნდა გააცნოს. თუ ბრძანების ავტორი ამ ბრძანებას კვლავ გაიმეორებს, თანამშრომელმა აღნიშნული ბრძანების წერილობითი დადასტურება უნდა მოითხოვოს. თუ თანამშრომელს მიაჩნია, რომ დამატებითი პირობებია საჭირო, მან ბრძანება მისი ავტორის უშუალო უფროსს უნდა გადასცეს, ხოლო აღნიშნული საკითხის შესახებ გენერალურ ინსპექტორს უნდა მოახსენოს. თანამშრომელს შეუძლია ბრძანების შესრულებაზე უარი განაცხადოს.

წყარო: ბოსნიის კანონი დაზვერვისა და უსაფრთხოების დანესებულების შესახებ.

ასეთი ტიპის საკითხებს სათანადო საზედამხედველო ორგანოებში აყენებენ. ბოსნია-ჰერცეგოვინის ქვემოთ მოყვანილი მაგალითები უჩვენებენ, თუ როგორ შეიძლება ეს დარეგულირდეს უშიშროებისა და დაზვერვის დანებსებულებების შესახებ კანონში.

რა თქმა უნდა, თანამშრომლები, ასევე, სრულიად მკაფიოდ უნდა იყვნენ ანგარიშვალდებულნი უკანონო ქმედებებისათვის (მათ შორის უკანონო ბრძანებების შესრულებისათვის). იერარქიულ და ბიუროკრატიულ ორგანოებში დისციპლინარული სანქციები უფრო თვალსაჩინო და ეფექტურია, ვიდრე გარე სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა.<sup>15</sup>

გარდა ამისა, ურთიერთხემოქმედების გამო თანამშრომლები უკანონო ქმედებების შესახებ მოხსენების პროცესში დაცული უნდა იყვნენ როგორც დისციპლინური სანქციებისაგან, ისე სისხლის სამართლებრივი დევნისაგან. ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნებისათვის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობისას საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის საკითხი დეტალურადაა ნაჩვენები 15(4) განყოფილებაში კანადის 2003 წლის ინფორმაციის უსაფრთხოების აქტის მაგალითზე.

ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნებისათვის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობისას საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის საკითხი დეტალურადაა ნაჩვენები 15(4) განყოფილებაში კანადის 2003 წლის ინფორმაციის უსაფრთხოების აქტის მაგალითზე. კანონი ადგენს, რომ საიდუმლოებასთან დაკავშირებული თითოეული პირი ჩადის დანაშაულს, თუ იგი განზრახ და უფლებამოსილების გარეშე ავრცელებს სპეციალურ ოპერატიულ ინფორმაციას ან ადასტურებს მის არსებობას. თუმცა კანონი ამასთან, ადგენს, რომ დამნაშავედ არ ჩაითვლება პირი, თუ იგი დაასაბუთებს, რომ საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის მოქმედებდა. საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის მოქმედება გულისხმობს, რომ სასამართლომ ან მოსამართლემ დაადგინა, ინფორმაციის გამჟღავნებასთან დაკავშირებული საზოგადო-

**ბლოკი No 17:**  
**გამჟღავნების დაცვის წესები (კანადა)**

როდესაც მოსამართლე ან სასამართლო ადგენს, ალემატებოდა თუ არა ინფორმაციის გამჟღავნების მიმართ საზოგადოებრივი ინტერესი ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის მიმართ საზოგადოებრივ ინტერესს, მათ უნდა გაითვალისწინონ შემდეგი საკითხები:

- a. გონივრულადაა თუ არა შერჩეული გამჟღავნების ფარგლების ჩარჩოები სავარაუდო დანაშაულის გასახსნელად ან დანაშაულის ჩადენის თუ მისი გაგრძელების თავიდან ასაცილებლად;
- b. სავარაუდო დანაშაულის სერიოზულობა;
- c. ინფორმაციის გამჟღავნებამდე შეეცადა თუ არა პირი გამოეყენებინა სხვა, გონივრულად ხელმისაწვდომი ალტერნატივა, და თუ ასე მოხდა, დააკმაყოფილა თუ არა პირმა სათანადო სახელმძღვანელო პრინციპები, სტრატეგიები თუ კანონები, რომელთაც იგი ექვემდებარებოდა;
- d. ვქონდა თუ არა პირს გონივრული საფუძველი ევარაუდა, რომ ინფორმაციის გამჟღავნება საზოგადოების ინტერესს წარმოადგენდა;
- e. საზოგადოებრივი ინტერესი, რომელიც გამჟღავნებით უნდა ყოფილიყო დაცული;
- f. ზიანის ან ზიანის რისკის ხარისხი, რომელიც გამჟღავნებით წარმოიშვა;
- g. გამჟღავნების გამამართლებელი უკიდურესი გარემოებების არსებობა.

წყარო: კანადა, ინფორმაციის უსაფრთხოების აქტი (1985 წ.) s. 15 (4).

ებრივი ინტერესი ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის საზოგადოებრივ ინტერესს აღემატებოდა და თავდაპირველად ადგილი ჰქონდა წარუმატებელ მცდელობას, საკითხი შიდა არხების მეშვეობით დაეყენებინათ მინისტრის მოადგილის ან შესაბამისი საზედამხედველო ორგანოების წინაშე.<sup>16</sup>

## უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების პროფესიული ეთიკის კოდექსი

მაღალი რისკის და ინტერესის მქონე მრავალ პროფესიულ ჯგუფს მათს პროფესიულ მახასიათებლებზე დაფუძნებული კოდექსი აქვთ – ქცევითი ნებსების ერთობლიობა – რომელიც საჭიროდაა მიჩნეული მათი საქმიანობის სამართლიანად და ზნეობრივად გამართლებული გზით განხორციელების საათვის. პროფესიული ეთიკის კოდექსის შესამუშავებლად და დაზვერვის მუშაკთა ტრენინგისათვის სასარგებლოა, რომ შეიქმნას, გავრცელდეს და მინიმალურ დონეზე ამოქმედდეს აღიარებული პრაქტიკა დაზვერვის მუშაკთა შორის. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, თავდაცვის მდივნის თანაშემწეს (დაზვერვის ზედამხედველობის დარგში), სხვა საკითხებთან ერთად, ევალუება დაზვერვის ზედამხედველობის კონცეფციის სფეროში დაზვერვის ყველა მუშაკის ორიენტაციის ინსტიტუციონალიზაცია, მათი გაცნობიერება და ტრენინგი (მაგ., კანონის უზენაესობის, კანონით

### ბლოკი № 18:

#### სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის თანამშრომელთა ქცევის კოდექსი

1994 წლის თეთრ დოკუმენტში წარმოდგენილი იყო შემდეგი კოდექსი დაზვერვის შესახებ. იგი თანაბრად ეხება სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის დაზვერვის სამსახურების თითოეულ თანამშრომელს.

კოდექსი, ინტერ ალია, ითვალისწინებს:

- სახელმწიფოსა და კონსტიტუციის ერთგულების დეკლარირებას;
- ქვეყნის კანონებისადმი მორჩილებას და კანონის უზენაესობის დაცვას;
- დემოკრატიული ღირებულებების დაცვას როგორცაა, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა პატივისცემა;
- საიდუმლოების დაცვის შესახებ ფიცის დადებას;
- პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპისადმი ერთგულებას;
- პატიოსნების, ობიექტურობისა და ინფორმაციის მიუკერძოებელი შეფასების მაღალი ხარისხისადმი ვალდებულებას;
- პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და დაზვერვის პროფესიონალებს შორის ურთიერთდობის ხელშეწყობის ვალდებულებას.

დემოკრატიული მმართველობის პირობებში დაწესებულებამ, რომელსაც დაზვერვის საქმიანობა ავალია, მასზე დაკისრებული ამოცანები შემდეგი სახით უნდა განახორციელოს:

- მისთვის პირველხარისხოვანი უნდა იყოს საზოგადოების დემოკრატიული ინსტიტუტების და საზოგადოების მანდატის მქონე კონსტიტუციური ორგანოების უფლებამოსილება, მონაწილეობა მიიღოს და/ან მონიტორინგი განახორციელოს დაზვერვის მახასიათებლების განსაზღვრაში;
- მისთვის მისაღები უნდა იყოს, რომ დაუშვებელია ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის დოქტრინების, სტრუქტურისა და პროცედურების შეცვლა, თუ იგი დამტკიცებული არ არის ხალხის და მისი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ;
- მან უნდა ივალდებულოს ამომრჩეველთა დაკვეთის შესრულება ურთიერთშეთანხმებული ნორმებისა და ქცევის კოდექსის დაცვის მეშვეობით.

წყარო: სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, თეთრი დოკუმენტი დაზვერვის შესახებ (1994 წლის ოქტომბერი), დანართი A.

მინიჭებული და კონსტიტუციური უფლებების დაცვა).<sup>17</sup>

სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკამ დაზვერვის მუშაკებისათვის აირჩია ქცევის კოდექსის სქემატური ფორმა, რომელიც მუშაკებს მათი საქმიანობის ეთიკური ჩარჩოების შესახებ მკაფიო დირექტივებს აძლევს. (იხ. ბლოკი № 18).

შესაძლოა, რომ პროფესიულ მახასიათებლებს შიდა ადმინისტრაციულ დონეზე გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეს. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია არსებობდეს დეტალური სამართლებრივი სისტემა ინდივიდუალურ მუშაკთა საქმიანობის წარმართვისათვის. ამას ორი უპირატესობა აქვს: უპირველეს ყოვლისა, იგი უზრუნველყოფს, რომ დანებსებულებაში დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღება სტრუქტურირებული და თანმიმდევრული გზით მოხდეს. მეორე, იგი უზრუნველყოფს მგრძობიარე ოპერატიული მეთოდების გამოყენების სამართლებრივ რეგულირებას იქ, სადაც ისინი შესაძლოა საზოგადოების ინტერესების წინააღმდეგ მოქმედებდნენ და იძლევა ამ

**ბლოკი No 19:**

**ბოსნია-ჰერცეგოვინის კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანებსებულების შესახებ**

**მუხლი 27**

გენერალური დირექტორი, *inter alia*, პასუხისმგებელია გამოსცეს შემდეგი სახის წესები, დებულებები და ინსტრუქციები:

- a. ეთიკის კოდექსი
- b. მონაცემთა უსაფრთხოების გეგმა
- c. მონაცემთა კლასიფიცირებისა და დეკლასიფიცირების წესები
- d. უშიშროების ორგანოებში დაშვების პროცედურის წესები
- e. დებულება საიდუმლო მონაცემებისა და მონაცემთა შენახვის დამცავი მექანიზმების შესახებ
- f. დებულება მონაცემთა გავრცელების შესახებ
- g. ინფორმატორთა დაქირავების, მათთან მუშაობისა და ანაზღაურების წესები
- h. სპეციალური და ტექნიკური ოპერატიული საშუალებების მისადაგების, გამოყენების და მოქმედების წესები
- i. ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების წესები
- j. მუშაობის წესები
- k. შრომის ანაზღაურების წესები
- l. შიდა უსაფრთხოების წესები
- m. დისციპლინური პროცედურის გამოყენების წესები
- n. საზღვარგარეთ მუშაობის წესები
- o. წესები დანებსებულების თანამშრომელთა ძირითადი და ზოგადი პროფესიების შესახებ
- p. ბოსნია-ჰერცეგოვინის ორგანოებთან და ინსტიტუტებთან თანამშრომლობის წესები
- q. ბოსნია-ჰერცეგოვინის ორგანოებთან და ინსტიტუტებთან გაგების მემორანდუმების გაფორმების წესები
- r. წესები საერთაშორისო ორგანოებთან თანამშრომლობისა და დაზვერვის ინფორმაციის გაცვლის შესახებ
- s. წესები მოკავშირე ოფიცერთა შესახებ
- t. წესები პირადობის დამადასტურებელი ბარათების შესახებ.

წყარო: ბოსნიის კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანებსებულების შესახებ, 2004 წ.

მეთოდების დეტალურ აღწერას საჯაროდ ხელმისაწვდომ კანონმდებლობაში. ბლოკი 19 უჩვენებს იმ საკითხებს, რომლებიც შესაძლოა ამ გზით დარეგულირდეს.

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ დაზვერვის სამსახურები არ უნდა გასცდნენ კანონის ფარგლებს. აქედან გამომდინარე, თანამშრომლები დანესებულებაში უკანონო ქმედების და/ან ბრძანების მონმენი არიან ან ვარაუდობენ მას, ვალდებულნი უნდა იყვნენ ამის შესახებ თავიანთ ზემდგომს მოახსენონ;
- ✓ უნდა არსებობდეს დაშიფვრის პრაქტიკა, რაც ინფორმატორთა სათანადო მხარდაჭერასა და დაცვას უზრუნველყოფს;
- ✓ დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლებს უნდა ასწავლონ ქცევის კოდექსი, რომელიც მოიცავს მათი საქმიანობის ეთიკური ჩარჩოების განხილვას. უნდა მიმდინარეობდეს ასეთი ტრენინგების მუდმივი განახლება და იგი თანამშრომლებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მუშაობის მთელი პერიოდის განმავლობაში;
- ✓ შიდა ადმინისტრაციულ სტრატეგიებს ნათლად ჩამოყალიბებული სამართლებრივი სტატუსი უნდა მიეცეთ.
- ✓ საკითხები, რომელთა კანონმდებლობაში ასახვა ძალზე დეტალურად ან მგრძობიარედ მიიჩნევა, უნდა იმართებოდეს შიდა ადმინისტრაციული პოლიტიკით, რომელსაც მკაფიო სამართლებრივი სტატუსი ექნება.

## შენიშვნები – II განყოფილება, დანესებულება

1. ამ ორს შორის განსხვავებისათვის იხ. ჯ. პ. ბროდერის და პ. ჯილის ნარკვევი გამოცემაში: *დემოკრატია, კანონი და უსაფრთხოება: უშიშროების შიდა სამსახურები თანამედროვე ევროპაში*, (ალდერშოტი, აშეიტი, 2003 წ.).
2. ევროპის საბჭო, დანაშაულებათა ანალიზი: *ორგანიზებული დანაშაული – საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა № 4* (სტრასბურგი: ევროპის საბჭო, 2002 წ.), გვ. 6.
3. 'თითოეულმა ქვეყანამ უნდა განსაზღვროს, არის თუ არა მოცემული ქმედებები ისეთი ინტენსიობის ან ისეთი მნიშვნელობის, რომ იგი სახელმწიფოს ეროვნული უსაფრთხოების მიმართ საფრთხედ ჩათვალოს, იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს უსაფრთხოება არ შეიძლება გავივივოთ კონკრეტული მთავრობის ძალაუფლებაში ყოფნის ხანგრძლივობასთან'. ევროპის საბჭო, ექსპერტთა მოხსენება: დანაშაულთა პრობლემების ევროპული კომიტეტი (CDPC), შიდა უშიშროების სამსახურების სპეციალისტთა ჯგუფი (PC-S-SEC), დანართი IV, *Final Activity Report*, 40703, პუნქტი 3.2.
4. მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში, იხ. უშიშროების სამსახურის აქტი, 1996 წ., მუხლი 1, სადაც მითითებულია მეორად როლზე 'მხარი დაუჭირონ პოლიციის ძალების და სხვა სამართალდამცავ დანესებულებათა საქმიანობას სერიოზულ დანაშაულებათა აღკვეთასა და გამოვლენაში'.
5. ევროპის საბჭო, ექსპერტთა მოხსენება, პუნქტი 3.2.
6. პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურების სახელმძღვანელო აქტი, 1991 წ., მუხლი 17.
7. კონკრეტული ქმედებების მომკვლევი კომისია, *თავისუფლება და უსაფრთხოება კანონის საფუძველზე*, (ოტავა, 1980), ტ. 1, გვ. 513 და შემდგომი გვერდები.
8. გერმანული *Sicherheitsüberprüfungsgesetz* 1994 წ., ნიდერლანდების დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების 2002 წლის აქტი; გაერთიანებული სამეფოს 2000 წლის აქტი საგამოძიებო უფლებამოსილების რეგულირების შესახებ.
9. *კლასი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის წინააღმდეგ*, (1979 წ.) 2 EHRR 214; *მერში ლუქსემბურგის წინააღმდეგ*, (1985 წ.) 43 D and R 34.
10. *ლინდერი შვედეთის წინააღმდეგ* (1987 წ.) 9 E.H.R.R. 433; *ესბესტერი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ*, განცხადება No. 18601/91, 1993 წლის 2 აპრილი.
11. გერმანიის *Bundesverfassungsschutzgesetz*, 1990, § 9 (3) 2.
12. საქმეში *როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ* (განცხ. No. 28341/95, 2000 წლის 4 მაისი) სტრასბურგის სასამართლომ დაადგინა, რომ კანონი უშიშროების დანესებულებათა ფაილების შესახებ არ იყო სათანადოდ ნათელი ფაილების ხანდაზმულობის საფუძვლებისა და პროცედურების, მათი გამოყენებისა და გაცნობის უფლების მქონე პირთა და ამ ფაილებზე მონიტორინგის განხორციელების თვალსაზრისით. იხ. აგრეთვე *ლინდერი შვედეთის წინააღმდეგ* (1987 წ.) 9 E.H.R.R. 433, სადაც დადგინდა, რომ 'კანონთან შესაბამისობის მიზნით' პირად ცხოვრებაში ჩარევა უნდა იყოს განჭვრეტადი და ხელმისაწვდომი ინდივიდუალური პირისათვის. უსაფრთხოების შემოწმების ამ კონტექსტში ეს არ მოითხოვს, რომ განმცხადებელს მთელი პროცესის განჭვრეტა შეეძლოს (ან ადვილი იყოს მისგან თავის დაძვრენა), არამედ იმას, რომ ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა უნდა იყოს სათანადოდ ნათელი, რაც არსებულ პრაქტიკაზე ზოგად წარმოდგენას შექმნის.

13. კანადაში ასეთი გამონაკლისების განხილვის მიზნით იხ: ი. ლეიფი, 'კანონიერი ხელმისაწვდომობა უშიშროების ფაილებზე: კანადის გამოცდილება', დაზვერვა და ეროვნული უსაფრთხოება, ტ. 12:2, (1997 წ.), გვ. 126-153.
14. დამატებითი ინფორმაცია იხ: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>>.
15. იხ. მაგალითად, ბოსნია და ჰერცეგოვინას კანონი დაზვერვის შესახებ, მუხლი 59. თანამშრომლები შეიძლება იყვნენ პასუხისმგებელი სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევისათვის, როგორც ეს კანონითაა განსაზღვრული. სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევად მიიჩნევა: ა) ქმედებების განხორციელება, რომლებიც სამსახურებრივი მოვალეობის მიმართ დანაშაულად არის განსაზღვრული, ან სხვა სერიოზული ან მცირე დანაშაული, რომელიც ზიანს აყენებს დანესებულების რეპუტაციას; ბ) სახელმწიფო, სამხედრო ან ოფიციალური საიდუმლოების გამჟღავნება არსებული კანონმდებლობის ან დებულების დარღვევით; გ) ოფიციალური თანამდებობის ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება; დ) უშუალო ზემდგომის კანონიერი ბრძანების შეუსრულებლობა; ე) ქმედებები, რომელმაც შესაძლოა მოქალაქეებს ან სხვა პირებს ხელი შეუშალოს თავიანთი უფლებების განხორციელებაში ამ და სხვა შესაბამისი კანონების შესაბამისად; ვ) არსებითი ხასიათის მატერიალურ ზარალს აყენებს თანამშრომლის საქმიანობას, შეგნებული ან უკიდურესად გულგრილი ქმედების გამო; ზ) სამუშაოს არასაპატიო მიზეზით გაცდენა; თ) დაკისრებულ ამოცანათა და მოვალეობების დროულად და სათანადოდ შეუსრულებლობა; და ი) ეთიკის კოდექსის დარღვევისათვის ამ მუხლის საფუძველზე დისციპლინური პასუხისმგებლობა არ უნდა იქნეს იმგვარად გაგებული, რომ სათანადო შემთხვევაში იგი სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას გამორიცხავს. დისციპლინური პასუხისმგებლობის პროცედურის განსაზღვრა უნდა ჩამოყალიბდეს გენერალური მდივნის მიერ გამოცემულ ინსტრუქციაში.
16. კანადის 2003 წლის აქტი ინფორმაციის უსაფრთხოების შესახებ, განყოფილება 5.5.
17. დამატებითი ინფორმაცია იხ.: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>>.



### III განყოფილება

# აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა

## აღმასრულებელთა კონტროლი

თანამედროვე სახელმწიფოებში უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებს სასიცოცხლო მნიშვნელობის როლი აკისრიათ. კონკრეტული საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებით, ანალიზითა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის მეშვეობით ისინი დახმარებას უწევენ მთავრობებს საშინაო, თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკის გატარებაში. იგივე შეიძლება ითქვას შიდა უსაფრთხოების (განსაკუთრებით ტერორიზმის, შპიონაჟის და ადგილობრივი ხასიათის საფრთხეების წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით) და საერთაშორისო, დიპლომატიური და თავდაცვის სფეროების მიმართ. თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ამ როლის შემსრულებელი დაწესებულებები და მუშაკები არჩეული პოლიტიკოსების დემოკრატიულ კონტროლს ექვემდებარებოდნენ და მხოლოდ საკუთარი თავის წინაშე არ იყვნენ ანგარიშვალდებულნი; დემოკრატიულ საზოგადოებაში საჯარო სამსახურის თვალსაჩინო დამცველს სწორედ არჩეული პოლიტიკოსები წარმოადგენენ.

დაზვერვის დაწესებულებების მაქსიმალური ძალაუფლება და ლეგიტიმურობა დამოკიდებულია მათს უფლებამოსილებებზე, საქმიანობასა და რესურსებზე, რასაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ამტკიცებს. თუმცა პრაქტიკული მიზნებიდან და საკითხის მგრძნობიარე ბუნებიდან გამომდინარე, ამ დაწესებულებათა ეფექტური გარე კონტროლი შეიძლება მთავრობას, ანუ აღმასრულებელ ხელისუფლებას დაეკისროს. აღმასრულებელი შტოს მხრიდან განხორციელებულ კონტროლსა და საპარლამენტო ზედამხედველობას შორის რაიმე დამახასიათებელი წინააღმდეგობა არ არსებობს (იხ. მე-4 განყოფილება). პირიქით: ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობა მინისტრების მიერ დაწესებულებათა ეფექტურ კონტროლზეა დამოკიდებული. პარლამენტებს შეუძლიათ მხოლოდ პასუხი მოსთხოვონ მინისტრებს დაზვერვის დაწესებულებათა ქმედებებზე, თუ მინისტრებს მართლაც აქვთ მათი კონტროლის რეალური ძალაუფლება, ან სათანადო ინფორმაცია მოითხოვონ მათი სახელით განხორციელებულ ღონისძიებებზე. იქ, სადაც ეს უზრუნველყოფილი არ არის, საპარლამენტო ორგანოს ან ოფიციალურ პირს ერთადერთი დემოკრატიული არჩევანი აქვს – შეავსოს ეს ვაკუუმი, თუმცა ეს უსუსური შემცველია, რადგან საკანონმდებლო ორგანოს ძალაუფლებისა და სახსრების გამოყენების ეფექტური შეფასება ეს პოსტ ფაქტო შეუძლია, მაგრამ სათანადო სამთავრობო სტრუქტურების არსებობის პირობებში ისინი ბუნებრივად არ არიან კარგად აღჭურვილნი იმისათვის, რომ ეს საკითხები წარმართონ.

ჯანსაღ კონსტიტუციურ სისტემაში მინისტრებს სჭირდებათ როგორც ძალაუფლება, ისე დაზვერვის დაწესებულებებზე კონტროლის ჯეროვანი ხარისხი და მათგან ინფორმაციის მოთხოვნის უფლება, რათა განახორციელონ თავიანთი მოვალეობები როგორც სახელმწიფოს სახელით მოქმედი აღმასრულებელი შტოს არჩეულმა წევრებმა. მინისტრებს, ერის ინტერესებიდან გამომდინარე, მთავრობის სტრატეგიების განხორციელებისას დაწესებულებათა ლოიალობის უზრუნველყოფა ევალებათ. მათ, ასევე, ესაჭიროებათ ადეკვატური კონტროლის მექანიზმები და ინფორმაცია, რათა

ანგარიში წარუდგინონ პარლამენტს დანესებულებების მიერ მათი ძალა-უფლებისა და სახსრების გამოყენების შესახებ.

თუმცა აღმასრულებლის მხრიდან ეფექტური კონტროლი უშიშროებისა და დაზვერვის ოპერაციების მართვის პირდაპირ პასუხისმგებლობას არ ითვალისწინებს. როგორც უფლებამოსილების გადაჭარბების აღკვეთის, ისე ეფექტური კონტროლის წინაპირობების შექმნის მიზნით პასუხისმგებელ მინისტრთა და დანესებულების ხელმძღვანელთა შესაბამისი კომპეტენციები სამართლებრივი დებულებებით უნდა განისაზღვროს. ეფექტურობის ინტერესებიდან გამომდინარე, ისინი ერთმანეთისაგან უნდა განსხვავდებოდნენ, მაგრამ იმავედროულად ერთმანეთს უნდა ავსებდნენ. თუ მინისტრები ძალიან აქტიურად არიან ჩართული ყოველდღიურ საკითხებში, მაშინ ისინი ვეღარ განახორციელებენ გარე კონტროლის ფუნქციას და ამით ზედამხედველობის საერთო სქემა შესუსტდება. მინისტრთა და დანესებულებათა ხელმძღვანელების შესაბამისი ფუნქციების მკაფიო გამიჯვნა საკმაოდ რთულია, თუმცა ერთ-ერთ კარგ მოდელს წარმოადგენს კანადის 1984 წლის აქტი უშიშროების დაზვერვის სამსახურის შესახებ. იგი მიუთითებს სამსახურის დირექტორზე, რომელიც 'სამსახურს აკონტროლებს და მართავს' მინისტრის 'ხელმძღვანელობით'.<sup>1</sup> პოლონეთის დაზვერვის კანონმდებლობაში არის საგულისხმო დებულება, რომელიც მკაფიოდ მიჯნავს პრემიერმინისტრისა და დანესებულებათა ხელმძღვანელების შესაბამის კომპეტენციებს (იხ. ქვემოთ, ბლოკი № 20).

#### **ბლოკი No 20:**

#### **კომპეტენციების გამიჯვნა მინისტრსა და სამსახურის დირექტორს შორის (პოლონეთი)**

##### **მუხლი 7:**

- მინისტრი ინსტრუქციების მეშვეობით განსაზღვრავს დანესებულების საქმიანობის მიმართულებებს.
- დანესებულებათა ხელმძღვანელები, თითოეული თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, პრემიერ მინისტრს წარუდგენენ მომავალი წლის სამოქმედო გეგმას არაუგვიანეს სამი თვით ადრე ყოველი კალენდარული წლის დამთავრებამდე.
- დანესებულებათა ხელმძღვანელები, თითოეული თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ყოველი წლის 31 იანვრამდე პრემიერმინისტრს წარუდგენენ მოხსენებას დანესებულების მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე წინა კალენდარული წლის განმავლობაში.

წყარო: შიდა უშიშროების დანესებულებისა და საგარეო დაზვერვის დანესებულების 2002 წლის აქტი, პოლონეთი

ყურადღებით განხილვას იმსახურებს ნიდერლანდების დაზვერვის კანონმდებლობაც. იგი მოითხოვს, რომ 'სამსახურებმა და კოორდინატორმა თავიანთი მოვალეობები შეასრულონ კანონის დაცვით და შესაბამის მინისტრთან შეთანხმებით'.<sup>2</sup> ამით დებულება განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს 'კანონის შესაბამისად' მოქმედებაზე, რომელიც, აგრეთვე, მინისტრს ავალებს ხელმძღვანელობას.

გარდამავალი პერიოდის საზოგადოებებში, სადაც სამოქალაქო მთავრობასა და სამხედროს შორის გამყოფი ხაზი საკმაოდ ბუნდოვანია, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს დეტალური აკრძალვები, რაც მომავალში ხელს შეუწყობს უფლებამოსილების გადაჭარბების თავიდან აცილებას.

მაგალითად, ბოსნია-ჰერცეგოვინის ახალ კანონმდებლობაში, მაშინ როცა მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეს პოლიტიკის განსაზღვრისა და შემონ-  
მების მთელი რიგი ფუნქციები<sup>3</sup> აქვს, მე-10 მუხლი მას აშკარად ზღუდავს:  
‘მთლიანად ან ნაწილობრივ’ თავის თავზე აიღოს გენერალური დირექტორის  
ან გენერალური დირექტორის მოადგილის ‘უფლებები და პასუხისმგებლო-  
ბები’.<sup>4</sup>

იგივე კანონი, აგრეთვე, ადგენს გენერალური დირექტორის უფლებებსა და  
პასუხისმგებლობებს, სადაც მკაფიოდ არის განსაზღვრული მათი ყოველ-  
დღიური მენეჯერული ფუნქციები. სხვა ამოცანებს შორის იგი ითვალის-  
წინებს დანესებულების ყოველწლიური ბიუჯეტის მომზადებას და დანესე-  
ბულების გარე ოპერაციებს. მასში, აგრეთვე, ჩამოთვლილია ინფორმაციის  
წყაროების, გეგმებისა და ოპერაციების უნებართვო გამჟღავნებისაგან დაც-  
ვის საშუალებები და გათვალისწინებულია, თავმჯდომარის მეშვეობით, სა-  
გარეო საქმეთა მინისტრის ნებართვის მიღება და მხარდაჭერა ისეთი საქმიან-  
ობისათვის, რომელმაც შესაძლოა სერიოზული ზემოქმედება იქონიოს ბოს-  
ნია-ჰერცეგოვინის საგარეო პოლიტიკაზე.<sup>5</sup>

## მთავრობის გათვითცნობიერება და დაზვერვის კონტროლი

ეფექტური დემოკრატიული კონტროლი და მხარდაჭერა მინისტრებსა და ხელმძღვანელებს შორის ხელმისაწვდომობის ორმხრივ პროცესზე დამოკიდებულია. მინისტრებს სჭირდებათ დანესებულებაში არსებულ ინფორმაციასა და მასზე დაფუძნებულ შეფასებებზე ხელმისაწვდომობა და საჭიროების შემთხვევაში მათ უნდა შეეძლოს, სახელმწიფოს სახელით პასუხი აგონ უშიშროების სექტორის საქმიანობაზე. და, პირიქით, ხელმძღვანელობას უნდა შეეძლოს, სამთავრობო მინისტრებს ინფორმაცია მიაწოდოს განსაკუთრებით მგრძნობიარე საკითხებზე. ამრიგად, აუცილებელია, რომ მინისტრები დანესებულებათა მიმართ ღია კარის პოლიტიკას ატარებდნენ.

კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს მკაფიო პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას, ხოლო შიდა დანესებულებების შემთხვევაში – მათს პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას, რათა სტრატეგიული საკითხების განსაზღვრა საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებული პოლიტიკოსების მიერ ხდებოდეს. სასურველია, რომ კანონმდებლობა ადგენდეს სხვადასხვა კონკრეტულ მექანიზმს და მათ ზურგს უმაგრებდნენ სათანადო სამართლებრივი ვალდებულებები. ეს იმისათვის არ არის საჭირო, რომ დანესებულებებსა და მინისტრებს შორის ყოველდღიური ურთიერთობა კანონის საფუძველზე განხორციელდეს. ასეთი მიდგომის მიზანი ის არის, რომ საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ნათლად განსაზღვრავს უფლებამოსილებებსა და პასუხისმგებლობებს, თავისთავად ეწინააღმდეგება ძალაუფლების გადაჭარბებას და ხელს უწყობს საქმიანი და ღია სამუშაო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას.

კანონმდებლობაში უნდა განიმარტოს შემდეგი საკითხები (იხ. ბლოკი № 21): მთავრობასთან მიმართებით დაზვერვასთან დაკავშირებული კანონებით უნდა დადგინდეს: მათი პასუხისმგებლობა უშიშროებისა და დაზვერვის საკითხების პოლიტიკის ფორმულირებაზე (რა თქმა უნდა, დანესებულებათა კანონიერი მანდატის ფარგლებში); მათი უფლება, ინფორმაცია მიიღონ დანესებულებებიდან; მათთვის პოლიტიკურად მგრძნობიარე საკითხების (მაგ., სხვა სახელმწიფოთა დანესებულებებთან თანამშრომლობა)<sup>6</sup> ან ისეთი სახის ღონისძიებათა დამტკიცების უფლების შენარჩუნება, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ ძირითად უფლებებზე (როგორცაა, მაგალითად, სპეციალური უფლებამოსილებების გამოყენების დადასტურება, მიუხედავად იმისა, მოითხოვება თუ არა დამატებითი სანქცია გარე ინსტანციიდან, მაგალითად, მოსამართლისგან).<sup>7</sup> დანესებულების მიმართ კანონით უნდა დადგინდეს შესაბამისი მოვალეობები: სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების მოვალეობა, მთავრობისათვის მოხსენების წარდგენის მოვალეობა და კონკრეტული მგრძნობიარე საკითხების დამტკიცების უზრუნველყოფა. მომდევნო ბლოკში მინისტრის უფლებები შედარებულია დანესებულებათა შესაბამის მოვალეობებთან.

აღმასრულებელი შტოს მიერ განხორციელებული კონტროლის მექანიზმები

შეიძლება მოიცავდეს ისეთ მოთხოვნებს, როგორებიცაა – დირექტივების წერილობითი ფორმით გაცემა, დაწესებულების პრიორიტეტების წარმართვისათვის სტრატეგიებისა და მიზნების წერილობით ფორმულირება, საქმის კურსში ჩაყენების უფლება, მგრძნობიარე საკითხების უშუალოდ მინისტრის მიერ დამტკიცება, საბიუჯეტო დამტკიცების პროცესები და რეგულარული მოხსენებები და აუდიტი.

<p><b>ბლოკი No 21:</b> <b>მინისტრის უფლებები</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ მთავრობის პასუხისმგებლობა უშიშროებისა და დაზვერვის პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე;</li> <li>✓ მთავრობის უფლება მოხსენებები მიიღოს დაწესებულებებისაგან;</li> <li>✓ პოლიტიკურად მგრძნობიარე საკითხების (როგორცაა სხვა ქვეყნის დაწესებულებებთან თანამშრომლობა) ან ისეთი სახის საქმიანობის დამტკიცების უფლების შენარჩუნება, რომლებიც ზემოქმედებს ახდენენ ძირითად უფლებებზე (სპეციალური უფლებამოსილებების გამოყენების დადასტურება, მიუხედავად იმისა, მოითხოვება თუ არა დამატებითი სანქცია გარე ინსტანციიდან, მაგ., მოსამართლისგან).</li> </ul>	<p><b>დაწესებულების პასუხისმგებლობები</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ მთავრობის პოლიტიკის განხორციელების მოვალეობა;</li> <li>✓ მინისტრისათვის მოხსენებების წარდგენის მოვალეობა;</li> <li>✓ უნდა შეეცადოს უზრუნველყოფილ იქნეს კონკრეტული მგრძნობიარე საკითხების დამტკიცება.</li> </ul>
---	--

კანადის კანონმდებლობაში ჩამოთვლილია სიტუაციები, სადაც კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურს მოეთხოვება საკითხები შეათანხმოს დაწესებულების გარეთ, მინისტრის მოადგილესთან (ანუ დეპარტამენტის ხელმძღვანელთან). ეს ხდება მაშინ, როდესაც დირექტორს ისეთ საკითხზე უხდება გადაწყვეტილების მიღება, რაც 'სამსახურის ძირითადი საქმიანობის სტრატეგიებს' ეხება, სადაც მინისტრს წერილობითი დირექტივით აქვს მოთხოვნილი მასთან მოლაპარაკება, და ეს უნდა მოხდეს თვალთვალზე სასამართლო სანქციის მოთხოვნამდე (იხ. ბლოკი № 22, ქვემოთ).

<p><b>ბლოკი No 22:</b> <b>დირექტორის კონსულტაცია მინისტრთან (მოადგილესთან)</b></p> <p>განყოფილება 7.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. დირექტორმა მინისტრის მოადგილესთან უნდა შეათანხმოს სამსახურის ძირითადი ოპერატიული სტრატეგიები.</li> <li>2. დირექტორმა ან ნებისმიერმა მუშაკმა, რომელსაც 21-ე და 23-ე განყოფილებების შესაბამისად მინისტრისაგან სანქციის მოთხოვნის უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული, სანქციის ან სანქციის გაგრძელების მოთხოვნამდე საკითხი მინისტრის მოადგილესთან უნდა შეათანხმოს.</li> </ol> <p>წყარო: კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის აქტი, 1984 წ. განყოფილება 7(1) და (2).</p>
--

მრავალ ქვეყანაში მინისტრს კონტროლის ამოცანის განხორციელებაში გენერალური ინსპექცია ეხმარება. ეს არის ინსტიტუტი, რომელიც უმრავლეს შემთხვევაში კანონის საფუძველზე იქმნება და მთელი რიგი უფლებები და პასუხისმგებლობები აქვს მინიჭებული როგორც აღმასრულებელთან, ისე პარლამენტთან მიმართებით (გენერალურ ინსპექციასთან დაკავშირებით უფრო სრული დამატებითი ინფორმაცია მოცემულია მე-5 განყოფილებაში – გარე შემონგების ორგანოების როლი). ამ კონტექსტში გენერალური ინსპექცია ახორციელებს სამსახურების მიერ დაზვერვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგს.

ფაქტია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებები უნდა დაბალანსდეს დანესებულებათა აღმასრულებლების მიერ, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება. ამ მიზნის განხორციელებისათვის გამოსადეგი დამცავი მექანიზმების სხვადასხვა ფორმა დეტალურადაა განხილული მე-13 თავში.

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ დაზვერვის სფეროს კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს ორ, ერთმანეთისაგან განსხვავებულ უფლებას ხელმისაწვდომობაზე: აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმისაწვდომობა დანესებულებაში არსებულ ინფორმაციაზე და დანესებულების ხელმძღვანელის უფლება შესაბამის მინისტრთან დაშვებაზე;
- ✓ მინისტრი კანონის შესაბამისად უნდა იყოს პასუხისმგებელი უშიშროებისა და დაზვერვის სფეროს პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე. მას, აგრეთვე, კანონით უნდა ჰქონდეს მინიჭებული უფლება დროის რეგულარულ მონაკვეთში მოხსენებები მიიღოს დანესებულებიდან, აგრეთვე, კანონით უნდა იყოს პასუხისმგებელი პოლიტიკურად მგრძობიარე საკითხების დამტკიცებაზე.



## ფარული ღონისძიების კონტროლი

ფარული ღონისძიება არის დაზვერვის დანესებულების მიერ სხვა ქვეყნის ტერიტორიაზე მიღებული ზომები ან მის საქმეებში ჩარევა, რომელიც ალიარებული არ არის. მაგალითად, აშშ-ის აღმასრულებელი ბრძანება 12333 'სპეციალურ ღონისძიებებს' შემდეგ განმარტებას აძლევს (იხ. ბლოკი № 23):

### ბლოკი No 23:

#### ფარული ღონისძიების განმარტება (აშშ)

'სპეციალური ღონისძიებები ნიშნავს ღონისძიებებს, რომლებიც ხორციელდება საგარეო პოლიტიკის მიზნების მხარდასაჭერად ქვეყნის გარეთ, რაც იგეგმება და ხორციელდება იმგვარად, რომ საზოგადოებისათვის ამერიკის შეერთებული შტატების როლი თვალსაჩინო ან ალიარებული არ არის, და მოქმედებს ამ ღონისძიებათა მხარდასაჭერად, მაგრამ მათი მიზანი არ არის ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკურ პროცესებზე, საზოგადოებრივ აზრზე, სტრატეგიებზე ან მედიაზე ზემოქმედება და არ მოიცავს დიპლომატიურ საქმიანობას ან ინფორმაციის შეგროვებას ან წარმოებას, ანდა შესაბამის დამხმარე ფუნქციებს'.<sup>8</sup>

წყარო: აშშ-ის აღმასრულებელი ბრძანება 12333, 1981, პუნქტი 3.4(h).

ფარული ღონისძიება ანგარიშვალდებულების საკითხს, სულ ცოტა, ორი მიზეზის გამო წამოჭრის. პირველი, ვინაიდან ასეთი სახის ღონისძიება გასაიდუმლოებულია, საკანონმდებლო ორგანოსათვის მისი გაკონტროლება რთული იქნება (თუნდაც კანონმდებლებმა ამის შესახებ იცოდნენ). მიუხედავად ამისა, პარლამენტს კანონიერი ინტერესი აქვს ღონისძიების მიმართ, რომელსაც სახელმწიფო მოხელეები სახელმწიფო სახსრებით ახორციელებენ. მეორე, მას აქვს ეთიკური განზომილება. ისტორიულად, ფარული ღონისძიებების პროგრამები საეჭვო სტრატეგიებსა და მეთოდებს მოიცავენ. იმის გამო, რომ ღონისძიება ფარულია და იგი, ჩვეულებრივ, უკანონოა იმ სახელმწიფოს კანონის თანახმად, რომლის ტერიტორიაზეც ხორციელდება, რაც დარღვევის მოსალოდნელობას კიდევ უფრო აძლიერებს. ამიტომ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია, რომ არჩეულმა პოლიტიკოსებმა საბაზისო ნესები შეიმუშაონ იმასთან დაკავშირებით, თუ რა არის დასაშვები (მაგ., ადამიანის უფლებების საერთაშორისო დოკუმენტებთან შესაბამისობის კუთხით) და ვინ არის პასუხისმგებელი ფარული ღონისძიების განხორციელებაზე.

ამ საკითხზე სამართლებრივი პრეცედენტი ცოტაა. მცირერიცხოვანი კონკრეტული მოდელებიდან ერთ-ერთს წარმოადგენს გაერთიანებული სამეფოს კანონში სამთავრობო ნებართვის დებულება, რომელიც კანონიერი დაცვის ტოლფასია ქვეყნის გარეთ დაზვერვის დანესებულებების მიერ განხორციელებული ქმედებებისათვის, რომელიც არღვევს სამოქალაქო თუ სისხლის სამართლის კანონს (ბლოკი № 24).

საგულისხმოა ორი საკითხის ასახვა, რომლებსაც ეს სქემა არ ითვალის-

წინებს. პირველი, ასეთი ქმედებების მინისტრის მიერ დამტკიცება კანონით არ არის მოთხოვნილი. მეორე ხარვეზი კანონიერების საკითხს ეხება. გასაგები მიზეზების გამო სახელმწიფო შეიძლება შეეცადოს, საკუთარი სამართლებრივი სისტემიდან ამოიღოს პასუხისმგებლობა ფარული ქმედებისათვის, რომელიც მის ფარგლებს გარეთ ხორციელდება და იმავე მიზეზის გამო ასეთი ღონისძიებებით დაირღვევა სამართლებრივის სისტემა, რომლის დაცვაც მათ ევალებათ. მიუხედავად ამისა, ეს კანონიერების სფეროა, რომლისთვის გვერდის ახვევა ან იგნორირება არ შეიძლება – კერძოდ, ეს არის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის სფერო.

**ბლოკი No 24:**

**საზღვარგარეთ ფარული ღონისძიების ჩატარებაზე ნებართვის გაცემა (გაერთიანებული სამეფო)**

7(1) თუ, ამ განყოფილების გარდა, პირი გაერთიანებულ სამეფოში იქნება პასუხისმგებელი ბრიტანეთის კუნძულების გარეთ განხორციელებული ქმედებისათვის, მას არ დაეკისრება პასუხისმგებლობა, თუკი ეს ქმედება ნებადართულია სახელმწიფო მდივნის მიერ ამ განყოფილების საფუძველზე (...)

7(3) სახელმწიფო მდივანმა ნებართვა არ უნდა გასცეს ამ განყოფილების საფუძველზე, თუ იგი დარწმუნებული არ არის:

a. რომ ნებისმიერი ქმედება, რომელიც ნებართვის საფუძველზე შეიძლება განხორციელდეს, ან ოპერაცია, რომლის დროსაც შეიძლება განხორციელდეს ეს ქმედებები, საჭირო არის დაზვერვის სამსახურის მიერ თავისი ფუნქციების ჯეროვანი განხორციელებისათვის; და

b. რომ არსებობს სათანადო მარეგულირებელი მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს:

i. რომ არაფერი განხორციელდება ნებართვის საფუძველზე, რაც საჭირო არ არის დაზვერვის სამსახურის მიერ თავისი ფუნქციების ჯეროვანი განხორციელებისათვის; და

ii. რომ ნებართვაზე დაყრდნობით განხორციელებული ქმედებები, მათი ბუნება და მოსალოდნელი შედეგები იქნება გონივრული იმ მიზნების გათვალისწინებით, რომელთათვისაც იგი ხორციელდება; და

c. რომ არსებობს სათანადო მარეგულირებელი მექანიზმები, 2(2) განყოფილების საფუძველზე, ინფორმაციის გამჟღავნებასთან დაკავშირებით, რომელიც მოპოვებულ იქნა ამ განყოფილების საფუძველზე და რომ ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც მოპოვებულ იქნა ნებართვის საფუძველზე განხორციელებული ნებისმიერი ქმედებით, ამ მარეგულირებელ მექანიზმებს დაექვემდებარება.

წყარო: დაზვერვის სამსახურების აქტი, გაერთიანებული სამეფო, 1994, განყოფილება 7.

სამართლებრივი უფლებები და ვალდებულებები, რომლებიც ამ კანონის ტექსტიდან გამომდინარეობს, შეიძლება საყოველთაოდ იქნეს გამოყენებული, ანუ მათი გამოყენება არ იცვლება შიდა მონაცემების ცვლილებების შედეგად. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ინდივიდუალურ პირთა და ჯგუფების მთავრობის ქმედებებისაგან დამცავ საყოველთაო სამართლებრივ გარანტიებს აღწერს, როდესაც ხდება საყოველთაო თავისუფლებებისა და ადამიანის ღირსების ხელყოფა.<sup>9</sup> სულ უფრო ნათელი ხდება, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მაგალითზე, რომ სახელმწიფოები ადამიანის უფლებათა დარღვევისათვის პასუხისმგებელნი არიან არა მხოლოდ საკუთარ ტერიტორიაზე, არამედ იმ ტერიტორიებზეც, სადაც ისინი იურისდიქციას ახორციელებენ, ან, თუ დარ-

ლევვა წარმოადგენს მათი სახელმწიფო მოხელეების ქმედების შედეგს, ამ ქმედების ჩადენის ადგილის მიუხედავად.

დაზვერვის სამსახურების მიერ ფარული ღონისძიებების განხორციელებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტს (ICCPR)<sup>10</sup>, აგრეთვე კონვენციას წამების და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის, ან დასჯის წინააღმდეგ (CAT)<sup>11</sup>, რომლებიც ადამიანის უფლებათა მზარდი სამართლის ნაწილს წარმოადგენენ. სახელდობრ, ესენია – სიცოცხლის უფლება (ICCPR, მუხლი 6), უფლება – არავინ დაექვემდებაროს წამებას ან სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელ მოპყრობას, ან დასჯას (ICCPR, მუხლი 7) და, აგრეთვე, პირის თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება (ICCPR, მუხლი 9), რომლებიც ფარული ღონისძიებების შედეგად შეიძლება შეილახოს. შეიძლება დასახელდეს ორი სახის პრაქტიკა, რომელიც პირდაპირაა დაკავშირებული ზემოაღნიშნულთან, კერძოდ: უკანონო მოკვდინება და წამება/დამამცირებელი მოპყრობა.

რა მიზანიც უნდა ჰქონდეს ან რამდენად საიმედოდაც უნდა ითვლებოდეს საიდუმლო ღონისძიება, უკანონო მოკვდინება, მაგალითად, დაზვერვის აგენტების მიერ (საზღვარგარეთ) ჩადენილი მკვლელობა, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით აღიარებული უფლების აშკარა დარღვევაა. ვინაიდან სიცოცხლის უფლება თითოეულ ადამიანს აქვს მინიჭებული, როგორც განუყოფელი უფლება, მისგან გადახვევა დაუშვებელია (ICCPR, მუხლი 4(2)). ამ ნაშრომზე მუშაობის პერიოდში ხელშეკრულების ნევრად 152 სახელმწიფოა აღნიშნული.<sup>12</sup>

ფარულ ღონისძიებებთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ უკანონო პრაქტიკას წარმოადგენს დაკითხვის მეთოდები, რაც წამების და დამამცირებელი მოპყრობის აკრძალვის დარღვევის ტოლფასია (ICCPR, მუხლი 7).

დაკითხვის მეთოდები, რომელთა გამოყენებით ეს უფლება ირღვევა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ცნობილ გადაწყვეტი-

**ბლოკი No 25:**  
**წამება**

წამების საწინააღმდეგო კონვენციის 1-ლი მუხლი წამებასთან დაკავშირებულ დანაშაულს შემდეგნაირად განმარტავს:

‘კონვენციის მიზნებისათვის ტერმინი წამება ნიშნავს ნებისმიერ ქმედებას, რომელიც იწვევს მძაფრ ტკივილს ან ტანჯვას, ფიზიკურს ან სულიერს, განზრახ ხორციელდება პირის მიმართ ისეთი მიზნებისათვის, როგორებიცაა, მისგან ან მესამე პირისაგან ინფორმაციის ან აღიარების მიღება, მისი დასჯა მის მიერ ან მესამე პირის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის, ან როდესაც არსებობს ეჭვი, რომ მან ეს ქმედება ჩაიდინა, ან რაიმე სახით დაშინება, როდესაც ტკივილი ან ტანჯვა მიყენებულია საჯარო პირის მიერ ან მისი წაქეზებით, ან სხვა პირის მიერ, რომელიც ოფიციალური უფლებამოსილებით მოქმედებს. იგი არ მოიცავს ტკივილს ან ტანჯვას, რომელიც გამოწვეულია ბუნებრივად ან შემთხვევით, კანონიერი ქმედების განხორციელებისას’.

წყარო: კონვენცია წამებისა და სხვა სასტიკი არაადამიანური ან ღირსების შემლახავი მოპყრობისა და დასჯის წინააღმდეგ, G.A. Res 39/46, 39 U.N. G.A.O.R. Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984), ძალაში შევიდა 1986 წლის 26 ივნისს.

ლებაშია ჩამოთვლილი. ესენია:

- კედელთან მიყენება: პატიმრის იძულება ‘გაუძირველად’ იდგეს რამდენიმე საათის განმავლობაში; როგორც მას თვითმხილველები აღწერენ, ის კედელზე არის გაკრული, ხელები თავს ზემოთ კედელზე აქვს მიდებული, ფეხები გაშლილი და ტერფები უკან დანეული, რის გამოც მას უნევს დგომა თითის წვერებზე და ტანის მთელი სიძიმე მხოლოდ ფეხის თითებზე გადმოდის;
- თავის დაბურვა: შავი ან მუქი ლურჯი ფერის ტომრის ჩამოცმევა პატიმრის თავზე და მისი ამ მდგომარეობაში დატოვება, გარდა დაკითხვის პერიოდისა;
- ხმაურის გამოწვევა: დაკითხვამდე პატიმარს ამყოფებენ ოთახში, სადაც მუდმივი და სისინის მსგავსი ხმაურია;
- ძილის საშუალების აღკვეთა: დაკითხვამდე პატიმარს ძილის საშუალებას არ აძლევენ; და
- საკვებისა და წყლის მიწოდების შეწყვეტა: დაკითხვამდე პატიმრი-სათვის საკვებისა და წყლის შემცირება.<sup>13</sup>

საერთაშორისო სამართალში წამების შედეგად მიღებული ინფორმაციის კანონიერი მიზნებისათვის გამოყენება მკაცრადაა აკრძალული (იხ. მე-12 თავი).

#### **ბლოკი No 26:**

#### **ფარულ ღონისძიებაზე მთავრობის კონტროლის ლეგალიზება (ავსტრალია)**

განყოფილება 6 ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის (ASIS) ფუნქციები:

1. ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის ფუნქციები (...):
- e. განახორციელოს სხვა ასეთი სახის ღონისძიებები, რომელთაც პასუხისმგებელი მინისტრი წარმართავს ავსტრალიის გარეთ ადამიანების თუ ორგანიზაციების შესაძლებლობებთან, გეგმებთან და საქმიანობასთან დაკავშირებით.
2. პასუხისმგებელ მინისტრს შეუძლია ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურს დირექტივა მისცეს, დაავალოს (1)(e) პუნქტში მითითებული საქმიანობის განხორციელებაზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მინისტრი:
  - a. შეუთანხმდა სხვა მინისტრებს, რომლებსაც შესაბამისი პასუხისმგებლობა აკისრიათ; და
  - b. დარწმუნებულია, რომ არსებობს სათანადო მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ, რომ დირექტივის შესრულებისას არაფერი განხორციელდება იმ ფარგლებს გარეთ, რასაც დირექტივის მიზანი ითვალისწინებდა; და
  - c. დარწმუნებულია, რომ არსებობს სათანადო მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ, რომ დირექტივის შესრულებისას განხორციელებულ ქმედებათა ბუნება და შედეგები იქნება გონივრული დირექტივის მიზნის თვალსაზრისით.
3. (1)(e) პუნქტით განსაზღვრული დირექტივა წერილობითი სახით უნდა იყოს წარმოდგენილი.

განყოფილება 6A კომიტეტის ინფორმირება სხვა ღონისძიებათა შესახებ თუ პასუხისმგებელი მინისტრი დირექტივას გასცემს (1)(e) პუნქტის შესაბამისად, მან შეძლებისდაგვარად უმოკლეს დროში კომიტეტს უნდა აცნობოს განსახორციელებელი ღონისძიების ან ღონისძიებების ბუნების შესახებ.

წყარო: დაზვერვის სამსახურების აქტი, ავსტრალია, 2001, განყოფილება 6.

ჩვეულებრივ, შიდასახელმწიფო ოპერაციებისათვის კანონიერების უფრო მაღალი სტანდარტები არსებობს, ვიდრე საზღვარგარეთ განხორციელებული ოპერაციებისათვის. ამის მიუხედავად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უმიშვნელოვანესი როლი ეკისრება დაზვერვის სამსახურების ფარული ღონისძიებების კანონიერების მონიტორინგში – მან, *inter alia*, უნდა განახორციელოს ადამიანის უფლებათა ძირითადი დებულებების დაცვის მონიტორინგი. ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურების აქტიდან მოყვანილი მაგალითები კარგად უჩვენებენ, თუ რა მნიშვნელობა ენიჭება აღმასრულებელ ხელისუფლებას ფარულ ღონისძიებათა კონტროლში (იხ. ბლოკი № 26).

თუ ჩავთვლით, რომ ეს ოპერაციები ეწინააღმდეგებიან იმ ქვეყნის კანონებს, სადაც მათი განხორციელება ხდება, დამცავი მექანიზმები უნდა არსებობდეს მოქმედი ქვეყნის საკუთარი მოქალაქეებისათვის, რომლებსაც დაზვერვის ფარული ოპერაციების შედეგად შესაძლოა ზიანი მიადგეთ. ამ მხრივ საგულისხმოა ავსტრალიის 2001 წლის დაზვერვის სამსახურების აქტის მე-15 განყოფილება, სადაც დადგენილია, რომ ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურზე პასუხისმგებელი მინისტრი ვალდებულია, 'წერილობითი სახით ჩამოაყალიბოს წესები, რომლებიც ავსტრალიის საიდუმლო სამსახურის მიერ ავსტრალიის მოქალაქეებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გავრცელებასა და შენახვას არეგულირებენ'. ამ დროს მინისტრი ვალდებულია 'გაითვალისწინოს ავსტრალიის მოქალაქეთა პირადი ცხოვრების დაცვის უზრუნველყოფის აუცილებლობა იმ ფარგლებში, რამდენადაც იგი ხელს არ უშლის ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის მიერ თავისი ფუნქციების ჯეროვან განხორციელებას'.<sup>14</sup>

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ ყველა ფარული ღონისძიება უნდა დამტკიცდეს აღმასრულებელი შტოს პასუხისმგებელი პირის მიერ იმ სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისად, რომელიც პარლამენტის მიერ არის მიღებული. უნდა გაკეთდეს რეგულარული მოხსენებები;
- ✓ დაუშვებელია ფარული მოქმედების პროგრამის ფარგლებში რაიმე ღონისძიების განხორციელება ან პასუხისმგებელი პირის მიერ მისი დამტკიცება, თუ ამით შეიძლება დაირღვეს ადამიანის საერთაშორისო უფლებები.

## საერთაშორისო თანამშრომლობა

საერთაშორისო/სუპრანაციონალური ორგანოების საქმიანობა და ორმხრივი თანამშრომლობის შეთანხმებები<sup>15</sup> ერთ-ერთ სფეროს წარმოადგენენ, რომელიც განსაკუთრებულ სირთულეებს უქმნის სახელმწიფოს მინისტრებისა თუ კანონმდებელთა ყოველდღიურ საქმიანობას. 11 სექტემბრის შემდეგ ამ სისტემებმა სულ უფრო მზარდი და ფართოდ აღიარებული მნიშვნელობა შეიძინეს. იქაც კი, სადაც ორი სახელმწიფოს ინტერესები მთლიანად არ თანხვდება ერთმანეთს, დაზვერვა ხშირად იყენებს პრინციპს – ‘ხელი ხელს ბანს’. ორმხრივი თანამშრომლობა, ჩვეულებრივ, ითვალისწინებს დაზვერვის ინფორმაციისა და ანალიზის გაცვლას საერთო ინტერესებში შემავალ საკითხებზე. ასეთი ორმხრივი ურთიერთობების დამყარება და შენარჩუნება მხოლოდ მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც ორივე მხარე სრულად და ზუსტად ასრულებს ძირითად შეთანხმებას, სადაც მათი ინფორმაციის გაცვლის საკითხებია ხაზგასმული: ანუ ის, რომ პარტნიორი სამსახურის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის წარმომავლობა და დეტალები დაცული იქნება მისი კლასიფიკაციის შესაბამისად და მას მესამე მხარეს არ გადასცემენ.

### ბლოკი No 27:

#### დაზვერვის სფეროში თანამშრომლობის სხვადასხვა გამოცდილება: ორმხრივი გაცვლა

საერთო ინტერესებში შემავალ საკითხებზე ინფორმაციის ორმხრივი გაცვლა და ანალიზი დაზვერვის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის ყველაზე უფრო გავრცელებული ფორმაა. ასეთი ორმხრივი გაცვლის გარდა შეიძლება არსებობდეს სხვა, უფრო მჭიდრო თანამშრომლობა ან საგანგებო ურთიერთობები და თანამშრომლობის სქემები, რომლებსაც შეიძლება სხვადასხვა ფორმა ჰქონდეთ.

- ორი სახელმწიფო შეიძლება შეთანხმდეს, რომ თითოეული გარკვეულ სფეროში შეაგროვებს ინფორმაციას, ან მოახდენს მის ანალიზს, ხოლო შემდეგ მოხდება მათი ურთიერთგაცვლა;
- ერთმა სახელმწიფომ შეიძლება მეორეს უფლება დართოს გამოიყენოს მისი ტერიტორია ინფორმაციის შესაგროვებლად, იმ პირობით, რომ მეორე მხარე შეგროვებული ინფორმაციის შედეგებს გაუზიარებს;
- ერთი სახელმწიფო შეიძლება დაეხმაროს მეორეს ინფორმაციის შეგროვებისათვის საჭირო პირობების შექმნაში საკუთარი მიზნებიდან გამომდინარე, იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგებს მას გააცნობენ;
- შეიძლება განხორციელდეს ინფორმაციის შეგროვების ერთობლივი ოპერაციები, სადაც სახელმწიფოს დაზვერვის მუშაკები თავიანთ უცხოელ პარტნიორებთან ერთად იმუშავენ ან ერთმანეთის სამუშაოს შეაფასებენ;
- ანალიტიკოსთა ან ტექნიკურ მუშაკთა გაცვლა ორი სახელმწიფოს დაზვერვის სამსახურებს შორის;
- ერთმა სახელმწიფომ შეიძლება უზრუნველყოს ტრენინგები მეორე სახელმწიფოს დაზვერვის სამსახურის მიერ განეული მომსახურების სანაცვლოდ, როდესაც უცხო ქვეყნის სამსახურს უნიკალური უნარ-ჩვევები შეუძლია შემატოს სხვა ძალისხმევას.

უცხოურ დაწესებულებებთან თანამშრომლობა უდავოდ საჭიროა პრაქტიკული თვალსაზრისით, მაგალითად, ტერორიზმის დასამარცხებლად. თუმცა დაურეგულირებელი თანამშრომლობა საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ნორმებს და, უარეს შემთხვევაში, თანამშრომლობის სქემების წინასწარგანზრახული გამოყენებით შეიძლება თავიდან იქნეს აცილებული შიდასახელმწიფო კონტროლი ინფორმაციის მოპოვებაზე ან პირადი ცხოვრების დაცვაზე. სწორედ ამიტომ აუცილებელია, რომ დაზვერვის სამსახურების საერთაშორისო თანამშრომლობას ჯეროვანი უფლებამოსილება ჰქონდეს მინიჭებული და იგი მინიმალურ დამცავ მექანიზმებს ექვემდებარებოდეს. ქვემოთ მოცემულ ბლოკში უფრო კონკრეტულადაა ჩამოთვლილი სხვადასხვა ღონისძიება, რომლებიც დაზვერვის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის სისტემას ქმნიან.

დაზვერვის ინფორმაციის ორმხრივი გაცვლის მნიშვნელობამ დაზვერვის თანამშრომლობის მრავალმხრივ ფორმებში ფართო გამოყენება პოვა მისი ურთიერთსასარგებლო ხასიათის გამო. ტრადიციულად, დაზვერვის თანამშრომლობის კონკრეტული დეტალები საიდუმლოს წარმოადგენს – ყველაზე ცნობილი მაგალითი, ალბათ, არის დაზვერვის სიგნალების გაცვლა აშშ-ს, გაერთიანებულ სამეფოს, ავსტრალიას, კანადასა და ახალ ზელანდიას შორის, რასაც მეორე მსოფლიო ომის დროს დაედო სათავე და საჯარაუდოდ 1947 წლის გამოუქვეყნებელ ხელშეკრულებაზეა დაფუძნებული.<sup>16</sup> მაგალითად, ევროპის რეგიონში ამ თვალსაზრისით სუვერენიტეტის შერწყმისა და უბრალო პოლიტიკური ნების დემონსტრირების გადაღახვისაკენ პირველი ნაბიჯი მიღწეულ იქნა 2004 წლის მარტში, ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ევროკავშირის კოორდინატორის პოსტის შემოღებით.<sup>17</sup> ამ ახალი ინსტიტუტის ერთადერთი ამოცანაა, დააკვირდეს და კოორდინირება გაუწიოს ევროპული საბჭოს მუშაობას ტერორიზმთან ბრძოლის სფეროში – რამაც დაზვერვის ინფორმაციის მრავალმხრივი გაცვლა უნდა უზრუნველყოს.

ამ რეგიონული დონის გარდა, დაზვერვის ინფორმაციის მრავალმხრივი გაცვლის აუცილებლობაზე მიუთითებს ამერიკის შეერთებული შტატებისა და ევროპის კავშირის ამასწინანდელი დეკლარაცია ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ, რომელიც ტერორიზმის საფრთხის წინააღმდეგ ბრძოლის შესაძლებლობებს აძლიერებს (იხ. ბლოკი № 28).

ზოგადად, უცხო ქვეყნის დაწესებულებებთან თანამშრომლობა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ დემოკრატიულად ანგარიშვალდებული პოლიტიკო-

**ბლოკი No 28:**  
**დაზვერვის ინფორმაციის მრავალმხრივი გაცვლა: ევროკავშირისა და აშშ-ის განახლებული ვალდებულება**

3.3. ჩვენ ერთად ვიმუშავებთ, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, დაზვერვისა და სამართალდამცავ დაწესებულებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის სფეროში ჩვენი შესაძლებლობების განმტკიცების მიზნით, რათა თავიდან ავიცილოთ და აღვკვეთოთ ტერორისტული საქმიანობა და უკეთ გამოვიყენოთ მგრძობიარე ინფორმაცია, როგორც ამის საშუალებას იძლევა ეროვნული კანონმდებლობა ტერორისტთა წინააღმდეგ სისხლის სამართლებრივი დევნის განსახორციელებლად ისეთი ფორმით, რომ დაცულ იქნეს ინფორმაცია სამართლიანი სასამართლოს უზრუნველყოფის დროს.

წყარო: აშშ – ევროკავშირის დეკლარაცია ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ, ხელმოწერილია შენონში, ირლანდია, 2004 წლის 26 ივნისი

სების მიერ დამტკიცებული სქემის შესაბამისად, რაც, ჩვეულებრივ, აღმასრულებელი შტოს ამოცანას წარმოადგენს.<sup>18</sup>

ქვემოთ მოცემულია იმ სიტუაციათა მაგალითები, სადაც ანგარიშვალდებულების პრინციპის დაცვის მიზნით დაზვერვის თანამშრომლობაზე სამთავრობო კონტროლი მოითხოვება.

- **‘დამაჯერებელი უარის’ საკითხი**

დამაჯერებელი უარი პოლიტიკური დოქტრინაა, რომელიც 1950-იან წლებში განვითარდა და გულისხმობს ძალაუფლების სტრუქტურების და ბრძანებათა თანმიმდევრული ჯაჭვის შექმნას, რომელიც იმდენად თავისუფალი და არაფორმალურია, რომ საჭიროების შემთხვევაში მასზე უარის თქმა ადვილია. ეს იდეა ცივი ომის სტრატეგიული დაგეგმვის ნაყოფია, რითაც დაზვერვის სამსახურებს შეეძლოთ მიეღოთ ურთიერთსაინანაღმდეგო ინსტრუქციები ძალაუფლების მქონე აღმასრულებელი პირებისაგან, მაგრამ საჭიროების შემთხვევაში შეიძლებოდა ამ ინსტრუქციების არსებობასა და მათს ჭეშმარიტ წყაროზე უარის თქმა; თუ, მაგალითად, ოპერაცია უხეში შეცდომებით განვითარდა და ადმინისტრაცია იძულებული გახდა უარი ეთქვა მასზე. ამ დოქტრინის თანამედროვე გამოყენება შეიძლება იხილოთ ისეთ სიტუაციაში, როდესაც მთავრობას სთხოვენ გამოსასყიდს მისი მოქალაქის გატაცების შემდეგ. ასეთ სიტუაციაში მთავრობა ამჯობინებს, პირდაპირი მოლაპარაკება ანარმოს ტერორისტებთან, რასაც გარკვეული პოლიტიკური მიზეზები აქვს. იმავდროულად, მათ არ უნდათ გულგრილნი გამოჩნდნენ გატაცებული პირის ბედის მიმართ. ხშირად საიდუმლო სამსახურის წევრებს ეძლევათ გარკვეული ინსტრუქციები, რომლებიც მთავრობის სახელით კონტაქტს ამყარებენ გამტაცებლებთან. ასეთ სიტუაციებში მნიშვნელოვანია ბალანსის შენარჩუნება საიდუმლოს დაცვის საჭიროებასა და მათს ქმედებებზე სახელმწიფო მუშაკების პასუხისმგებლობას შორის.

- **თანამშრომლობა უცხო ქვეყნის დაზვერვის სამსახურებთან, რომელთა პრაქტიკაც არღვევს ადამიანის უფლებებს, რომელთაგანაც გადახვევა დაუშვებელია.**

საზოგადოებაში არსებული პოლემიკის მიუხედავად, გამონაკლის შემთხვევებში, დაზვერვის სამსახურებმა შესაძლებელია დასაშვებად ჩათვალონ ინფორმაციის მოპოვება ნებისმიერი მეთოდით, თუ იგი ეროვნული ინტერესების სფეროს მიკუთვნებულ მწვავე საკითხებს ეხება. თუმცა საერთაშორისო სამართალი კრძალავს, მაგალითად, ტერორისტთა სისხლის სამართლებრივი დევნისას ან დეპორტაციასთან დაკავშირებულ სამართალწარმოებაში ისეთი ინფორმაციის გამოყენებას, რომელიც სხვა ქვეყანაში პირის წამების შედეგადაა მოპოვებული.<sup>19</sup> გაეროს წამების წინააღმდეგ კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე, წამების შედეგად მოპოვებული მტკიცებულება დაუშვებელია ‘ნებისმიერ პროცესზე’, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა წამების სავარაუდო განმხორცილებელის საქმე განიხილება. ეს დაცვა კიდევ უფრო გავრცობილია ჟენევის კონვენციებში და სხვა საერთაშორისო ნორმებში, რომლებიც დაუშვებლად მიიჩნევენ ინფორმაციას, რომელიც მიღებულია სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან ღირსების შემლახავი მოპყრობის, ან დასჯის შედეგად, ასევე წამების შედეგად.<sup>20</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სამართალი აქ კონკრეტიკას არ იძლევა, შეიძლება თქვას, რომ იგივე მოსაზრებები ეხება სხვა სახელმწიფოს



უშიშროების სამსახურების მიერ წამების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის არაპირდაპირ გამოყენებასაც.

[წამების გამოყენებით ან თუნდაც მისი შედეგის გამოყენებით, დემოკრატიული სახელმწიფო ასუსტებს თავის პოზიციას ტერორიზმის მიმართ; მათივე მეთოდების გამოყენებით იგი კარგავს ღია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი მორალის მკვიდრ საფუძველს.<sup>21</sup>

წამების შედეგად მიღებული ინფორმაციის გამოყენება პერ სე უნდა იყოს აკრძალული. იგი ლახავს ადამიანის ძირითად უფლებებს. და კვლავ, დაზვერვის სამსახურებზე სამთავრობო კონტროლი საფუძველს უყრის საჭირო დამცავ მექანიზმებს, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ამ აკრძალვის დაცვა ნებისმიერ დროს.

- **უცხო ქვეყნის უშიშროების სამსახურებისათვის საკუთარი ქვეყნის მოქალაქის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება**

კანონმდებლობა, შიდასახელმწიფო კანონის მეშვეობით, მკაფიოდ უნდა აყალიბებდეს დამცავ მექანიზმებს უცხო ქვეყნების დანესებულებებთან თანამშრომლობაზე კონტროლის თავიდან აცილების წინააღმდეგ. ამის თვალსაჩინო მაგალითი მოცემულია გერმანიის კანონმდებლობაში (იხ. ბლოკი № 29).

როდესაც ინფორმაცია უცხო ქვეყნის ან საერთაშორისო დანესებულებიდანაა მიღებული, იგი უნდა ექვემდებარებოდეს როგორც წარმომავლობის ქვეყნის კონტროლს, ასევე შიდასახელმწიფო სამართლით გათვალისწინებულ ნორმებს. უცხო ქვეყნის უშიშროების დანესებულება ან საერთაშორისო დანესებულებას ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ვალდებულებას იღებენ, რომ ინფორმაციის შენახვა და გამოყენება

**ბლოკი No 29:**  
**უცხოური დაზვერვის სამსახურებისათვის საკუთარი ქვეყნის მოქალაქის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება: მაგალითი გერმანიის კანონმდებლობიდან**

მუხლი 19 (3)  
დანესებულებას შეუძლია საკუთარი ქვეყნის მოქალაქის შესახებ ინფორმაცია მიანოდოს უცხოური დაზვერვის ან სხვა სამსახურებს, ასევე, სუპრანაციონალურ და საერთაშორისო ორგანიზაციებს, თუ ეს ინფორმაცია აუცილებელია მისი პროფესიული მოვალეობების შესასრულებლად ან თუ მას დიდი მნიშვნელობა აქვს მიმღები დანესებულების უსაფრთხოების ინტერესებისათვის. ინფორმაციის მიწოდება ნყდება, თუ იგი ეწინააღმდეგება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრიორიტეტულ საგარეო ინტერესებს ან როდესაც მიზანშეწონილია ზემოქმედების ქვეშ მყოფი კერძო პირის უზენაესი ინტერესების დაცვა.  
ინფორმაციის მიწოდება უნდა დაფიქსირდეს საჯარო ფაილებში. მიმღებ მხარეს უნდა ეცნობოს, რომ ინფორმაციის გადაცემა ითვალისწინებს მონაცემების გამოყენებას მხოლოდ იმ კონკრეტული მიზნისათვის, რა მიზნითაც მოხდა ინფორმაციის გადაცემა. დანესებულება იტოვებს უფლებას, მიმღებ მხარეს მოსთხოვოს ინფორმაცია მონაცემთა გამოყენების შესახებ.  
წყარო: Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), გერმანია, 2002 წლის ნოემბერი, მუხლი 19 (არაოფიციალური თარგმანი).

ისეთივე კონტროლს დაექვემდებარება, როგორც მოითხოვება ინფორმაციის მიმწოდებელი დანესებულების შიდასახელმწიფო კანონით (იმ კანონებთან ერთად, რომლებსაც ინფორმაციის მიმღები დანესებულებები ექვემდებარებიან).

მიაქციეთ ყურადღება, რომ საერთაშორისო თანამშრომლობა ეროვნული დაზვერვის სამსახურებს შორის ორმხრივი თუ მრავალმხრივი სქემებით არ შემოიფარგლება, იგი იმავდროულად ითვალისწინებს საერთაშორისო ტრიბუნალთან თანამშრომლობის ვალდებულებას. მითითება ეხება ყოფილი იუგოსლავიის საერთაშორისო სისხლის სამართლის ტრიბუნალს (იხ. ქვემოთ, ბლოკი № 30).

#### **ბლოკი No 30:**

#### **ბოსნიის დაზვერვის სამსახურის მოვალეობა, ითანამშრომლოს ყოფილი იუგოსლავიის საერთაშორისო სისხლის სამართლის ტრიბუნალთან**

##### **მუხლი 6**

დანესებულებამ უნდა ითანამშრომლოს ყოფილი იუგოსლავიის სისხლის სამართლის საერთაშორისო ტრიბუნალთან, *inter alia*, მიანოდოს ტრიბუნალს ინფორმაცია იმ პირთა შესახებ, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან საერთაშორისო პუბლიკური სამართლის სერიოზულ დარღვევებზე, რომელთაც ადგილი ჰქონდა ყოფილი იუგოსლავიის ტერიტორიაზე 1991 წლიდან.

წყარო: კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, 2004 წ., მუხლი 6.

## **საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ მნიშვნელოვანია, რომ საერთაშორისო თანამშრომლობა სათანადოდ იყოს ნებადართული უფლებამოსილი მინისტრების მიერ და ექვემდებარებოდეს მინიმალურ დამცავ მექანიზმებს, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს შესაბამისობა შიდასახელმწიფო სამართალთან და საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებთან;
- ✓ გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები, რათა დაზვერვის ინფორმაციის გაცვლით არ შეილახოს ადამიანის უფლებათა ის ნორმები, რომელთაგანაც გადახვევა დაუშვებელია ან არ დაარღვიოს შიდასახელმწიფო კანონით გათვალისწინებული კონტროლი.

## თავი 13

# დამცავი მექანიზმები მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილების გადაჭარბების წინააღმდეგ

წინა თავებში ვახსენეთ, რომ აღმასრულებელი შტოსა და მინისტრთა მხრიდან კონტროლი უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია. თუმცა არსებობს საშიშროება, რომ სამსახურები აღმასრულებელი შტოს პოლიტიკური ზემოქმედების ქვეშ მოექცევიან. არა მხოლოდ გარდამავალ ქვეყნებში, დასავლეთის განვითარებული დემოკრატიის სახელმწიფოებშიც კი მოწმენი ვყოფილვართ პოლიტიკური არეულობისა, რომლის მიზეზიც მინისტრთა მიერ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების პირადი ან პოლიტიკური მოტივით გამოყენება გახლდათ, მაგალითად, მათთვის დავალების მიცემა, მოესმინათ პოლიტიკური ოპონენტების სატელეფონო საუბრები, ან სამსახურების ქონების გამოყენება საკუთარი კომერციული ინტერესებისათვის. ძირითადად ამ მიზეზების გამო უაღრესად მნიშვნელოვანია დამცავი მექანიზმების არსებობა, რომლებიც სამსახურების მიუკერძოებლობასა და პროფესიონალიზმს უზრუნველყოფენ. შემდგომ განხილვაში აქცენტი გადატანილი იქნება ინსტიტუციურ დამცავ მექანიზმებზე (იხ. აგრეთვე მე-8 თავი – დანესებულების შიდა მართვა და კონტროლი).

უშიშროების სექტორზე აღმასრულებელი შტოს კონტროლს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს დემოკრატიის მიზნებისთვისაა საჭირო, პოტენციური უარყოფითი მხარეები აქვს. პირველი, არსებობს გადაჭარბებული გასაიდუმლოების რისკი, როდესაც ხელისუფლებაში მყოფ მთავრობას მიაჩნია, რომ საჯარო მოხელეების მიერ მოპოვებული ინფორმაცია მის პირად საკუთრებას წარმოადგენს; მაგალითად, მას შეუძლია დამალოს ინფორმაცია უშიშროების სამსახურების ანგარიშვალდებულების შესახებ ან პროცედურები, რომლებიც კანონიერად საჯარო განხილვის საგანია, და ეს ყველაფერი 'ეროვნული უსაფრთხოებით' შენიღბოს. მეორე, არსებობს ცდუნება, რომ უშიშროების დანესებულებები ან მათი შესაძლოლობები შიდაპოლიტიკური მიზნებისათვის იქნეს გამოყენებული, მაგალითად, ადგილობრივ პოლიტიკურ ოპონენტებზე ინფორმაციის შეგროვება ან მათი დისკრედიტაცია. სწორედ ამიტომ უაღრესად მნიშვნელოვანია არსებობდეს მექანიზმები, რომლებიც მუშაკებს საშუალებას მისცემენ, უარი განაცხადონ მთავრობის არაგონივრული ინსტრუქციების შესრულებაზე (მაგ., მიაწოდონ ინფორმაცია შიდა პოლიტიკურ ოპონენტებზე).

უშიშროების სექტორის ჯეროვანი დემოკრატიული კონტროლის უზრუნველყოფასა და პოლიტიკური მანიპულირების თავიდან აცილებას შორის დელიკატური ბალანსი არსებობს. მე-5 თავში ჩვენ მივუთითეთ დანესებულების ხელმძღვანელებისათვის სამართლებრივი დამცავი მექანიზმების არსებობის აუცილებლობაზე, რაც უნდა განხორციელდეს დანიშვნის ვადის დაცვით, დანესებულებათა საქმიანობის სამართლებრივი ჩარჩოებით და

დამოუკიდებელი მექანიზმების ჩამოყალიბებით, რომლებიც უფლებამოსილების გადაჭარბების საკითხებს განიხილავენ. თუ უშიშროების დანესებულებათა მუშაკებს არასწორი პოლიტიკური მანიპულაციები აშინებთ, ძალზე მნიშვნელოვანია, მათთვის არსებობდეს პროცედურები, რომელთა მეშვეობითაც ისინი ასეთ საკითხებს დანესებულების ფარგლებს გარეთ აღძრავენ. ამ მხრივ საყურადღებოა პროცედურები აგენტებისა და საჩივრებისათვის (იხ. მე-2 განყოფილება, მე-8 თავი – მოხსენება უკანონო ქმედების შესახებ).

## დამცავი მექანიზმები

უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებების შესახებ კანონმდებლობა პოლიტიკური მართვის მკაფიო სქემას უნდა მოიცავდეს, ხოლო შიდა დანესებულებებისათვის – პოლიტიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას, რაც სტრატეგიული საკითხების საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულებული პოლიტიკოსების მიერ გადანყვეტას უზრუნველყოფს. აღმასრულებელთა უფლებები უნდა დაბალანსდეს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული აღმასრულებელთა მიერ დანესებულებების ბოროტად გამოყენება. ამ მიზნით შეიძლება გამოყენებულ იქნეს დამცავი მექანიზმების სხვადასხვა ფორმა. კანადაში, უნგრეთსა და ავსტრალიაში გარკვეული სახის დირექტივების წერილობითი ფორმით წარდგენის მოთხოვნა არსებობს (იხ. ქვემოთ უნგრეთის მაგალითი, ბლოკი № 31).

### ბლოკი № 31:

#### უნგრეთის ეროვნული უშიშროების სამსახურების მართვა და კონტროლი

განყოფილება 11

1 (ბ) მინისტრმა დანესებულებების გენერალური დირექტორებისათვის ექვს თვეში ერთჯერ წერილობითი ფორმით უნდა ჩამოაყალიბოს სამსახურების თემატური ამოცანები; წერილობითი ფორმით უნდა გასცეს ბრძანება მთავრობის წევრებისაგან შემოსული მოთხოვნების ინფორმაციული უზრუნველყოფის შესახებ.

წყარო: ეროვნული უშიშროების სამსახურების აქტი, 1995 წ., უნგრეთი, განყოფილება 11.

შეიძლება აგრეთვე მოითხოვებოდეს, რომ სამინისტროს ინსტრუქციები გახსნილი იყოს დანესებულების ფარგლებს გარეთ. მაგ., კანადის კანონი მოითხოვს, რომ ისინი გადასცენ მაკონტროლებელ ორგანოს, ხოლო ავსტრალიის კანონით ისინი დაზვერვის და უშიშროების გენერალურ ინსპექციას უნდა გადასცენ დირექტივის გაცემიდან უმოკლეს ვადაში (იხ. ბლოკი № 32).

დემოკრატიული კონტროლისა და დაბალანსების უფრო ფართო ფარგლებში ავსტრალიის დაზვერვის კანონმდებლობა კიდევ ერთი დამცავი მექანიზმის მახასიათებლებს აყალიბებს, კერძოდ ეს არის გენერალური დირექტორის მოვალეობა ინფორმაცია მიანოდოს ოპოზიციის ლიდერს.<sup>22</sup> მიაქციეთ ყურადღება, რომ ეს აგრეთვე გავრცელებული არაფორმალური პრაქტიკაა სხვადასხვა ეროვნულ სისტემაში, რომლის მიზანიცაა, *inter alia*, მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილების გადაჭარბების თავიდან აცილება. უშიშროებისა და დაზვერვის სისტემისადმი ორპარტიული მიდგომა უფრო მიზან-

**ბლოკი № 32:**

**მინისტრის მოვალეობები დაწესებულების წინაშე (ავსტრალია)**

განყოფილება 32B: მინისტრმა დირექტივები და სახელმძღვანელო პრინციპები უნდა მისცეს გენერალურ ინსპექტორს

1. ეს განყოფილება ეხება ნებისმიერ მითითებასა თუ დირექტივას, რომელსაც პასუხისმგებელი მინისტრი ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის ან თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის ხელმძღვანელს აძლევს.
2. დაწესებულების ხელმძღვანელისათვის დირექტივის ან მითითების მიცემიდან ან მისი გამოცემის დღიდან შეძლებისდაგვარად უმოკლეს დროში, მინისტრმა დირექტივის ან მითითების ერთი ასლი გენერალურ ინსპექტორს უნდა გადასცეს.
3. გამოცემის დღიდან შეძლებისდაგვარად უმოკლეს დროში მინისტრმა გენერალურ ინსპექტორს უნდა გადასცეს ყველა იმ დირექტივისა თუ მითითების თითო ასლი, რომელიც ამ დღემდე იქნა მიღებული და კვლავ მოქმედებს.

წყარო: ავსტრალიის დაზვერვის და უშიშროების გენერალური ინსპექტორის აქტი, 1986 წ., განყოფილება 32B.

შენონილია, რათა წამყვანმა საპარლამენტო ოპოზიციამ თავი 'საიდუმლო წრიდან' სრულიად გარიყულად არ იგრძნოს. ავსტრალიის მაგალითი ვესტ-მინისტერის ტიპის დემოკრატიაში ერთი მოქმედი მაგალითია, თუმცა ფედერაციას წარმოადგენს. უფრო რთულ ფედერაციულ საპრეზიდენტო სახელმწიფოში შეიძლება იყვნენ მთელი რიგი სუბიექტები, ვისაც ინფორმაცია უნდა მიაწოდონ 'ინფორმაციის ფლობის საჭიროების' საფუძველზე.<sup>23</sup>

ქვემოთ მოცემული მაგალითები ბოსნია-ჰერცეგოვინისა და გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობიდან საგულისხმოა იმდენად, რამდენადაც მათში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული დებულებები, რომელთა საფუძველზეც დაზვერვის/უშიშროების სამსახურები არ უნდა დაწებდნენ მცდელობებს, რომლებიც საფრთხეს უქმნის მათს დამოუკიდებლობას – იქნება ეს ქვეყნის შიგნით კონკრეტული პოლიტიკური პარტიების ინტერესების გაღრმავება თუ ლეგიტიმური პოლიტიკური მოძრაობების ავტორიტეტის შელახვა (იხ. ბლოკები № 33 და № 34).

მესამე სახის დამცავი მექანიზმია ზემოაღნიშნული 'ღია კარის პოლიტიკა', რომლითაც დაწესებულების ხელმძღვანელს ხელი მიუწვდება პრემიერ-მინისტრსა და პრეზიდენტზე. მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში, უშიშროების სამსახურის დაწესებულების, საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და სამთავრობო კომუნიკაციათა შტაბის ხელმძღვანელებს, აგრეთვე შესაბამისად შინაგან საქმეთა მდივანსა და საგარეო მდივანს აქვთ პრემიერმინისტრზე ხელმისაწვდომობის უფლება.<sup>24</sup>

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ დაზვერვის სფეროს კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს დამცავ მექანიზმებს მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილებათა გადამეტების წინააღმდეგ. არსებობს სხვადასხვა სახის შესაძლო დამცავი მექანიზმები, როგორებიცაა, მაგალითად, მინისტრის ინსტრუქციების წერილობითი ფორმით წარდგენა და/ან გარე მაკონტროლებელი ორგანოსათვის მისი მიწოდება, აგრეთვე მინისტრის ვალდებულება – საქმის კურსში ჩააყენოს ოპოზიციის ლიდერი;

**ბლოკი No 33:**

**დანესებულების მიუკერძოებლობის დაცვის ღონისძიებები**

**A. მაგალითი ბოსნიის კანონმდებლობიდან:**

მუხლი 39

თანამშრომლები არ შეიძლება იყვნენ პოლიტიკურ პარტიათა წევრები; მათ არ შეიძლება მიიღონ მითითებები პოლიტიკური პარტიებიდან ან განახორციელონ რაიმე ანაზღაურებადი საქმიანობა, ან სხვა საჯარო თუ პროფესიული მოვალეობები, რომლებიც თავსებადი არ არიან დანესებულების საქმიანობასთან.

მუხლი 55

1. დანესებულება უნდა იყოს აპოლიტიკური და არ უნდა ჩაერთოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, კანონიერი პოლიტიკური ორგანიზაციის თუ ხელმძღვანელ პირთა ინტერესების გაღრმავების, დაცვის თუ ძირგამომხრელ პროცესებში.
2. დანესებულებამ არ უნდა გამოიძიოს საპროტესტო, მხარდამჭერი თუ უკმაყოფილების გამომხატველი აქციები, რომლებიც კანონიერად იყო ორგანიზებული და კანონიერი ფორმით ჩატარდა.

წყარო: კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, 2004 წ.

**B. მაგალითი გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობიდან:**

განყოფილება 2 გენერალური დირექტორი

2.– (1) სამსახურის საქმიანობა გრძელდება დირექტორის კონტროლის ქვეშ, რომელსაც ნიშნავს სახელმწიფო მდივანი.

(2) გენერალური დირექტორი პასუხისმგებელია სამსახურის ქმედითობაზე და მისი მოვალეობაა, უზრუნველყოს –

(ა) მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ დანესებულება მოიპოვებს მხოლოდ იმ ინფორმაციას, რომელიც მისი ფუნქციების ჯეროვანი განხორციელებისთვისაა საჭირო, ან არ გაამჟღავნებს ინფორმაციას, რომელიც ცდება მიზნის საჭიროებებს, ან სერიოზული დანაშაულის აღკვეთის ან გამოვლენის მიზანს, ან ნებისმიერი სისხლის სამართლის პროცესის მიზანს; და

(ბ) რომ სამსახური არ განახორციელებს რაიმე ქმედებას, რითაც ხელს შეუწყობს რომელიმე პარტიის ინტერესებს;

წყარო: უშიშროების სამსახურის აქტი, გაერთიანებული სამეფო, 1989 წ., განყოფილება 2.

**ბლოკი No 34:**

**დანესებულების ხელმძღვანელის პრემიერმინისტრზე ხელმისაწვდომობის უფლება (გაერთიანებული სამეფო)**

დაზვერვის სამსახურის უფროსმა პრემიერმინისტრს და სახელმწიფო მდივანს ყოველწლიურად უნდა წარუდგინოს მოხსენება დაზვერვის სამსახურის მუშაობის შესახებ და შეუძლია, ნებისმიერ დროს მოახსენოს მათ სამსახურთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

წყარო: განყოფილება 2(4), დაზვერვის სამსახურების აქტი, 1994 წ., გაერთიანებული სამეფო

- ✓ დაზვერვის სამსახურებმა არ უნდა განახორციელონ რაიმე ქმედება, რითაც ხელს შეუწყობენ რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ინტერესების გაღრმავებას;
- ✓ დაზვერვის სამსახურებმა არ უნდა გამოიძიონ საპროტესტო, მხარდამჭერი თუ უკმაყოფილების აქცია, რომელიც დემოკრატიული პროცესის ნაწილს წარმოადგენს და კანონის შესაბამისად ტარდება.

## შენიშვნები – III განყოფილება, აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი

1. დაზვერვის სამსახურის აქტი, კანადა, R.S. 1985 წ.
2. დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების აქტი, 2002 წ., ნიდერლანდები, მუხლი 2.
3. კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, 2004 წ., ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მუხლი 8 და 9.
4. კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, 2004 წ., ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მუხლი 10.
5. კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, 2004 წ., ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მუხლი 27.
6. კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის აქტი, 1984 წ., ს. 13.
7. ავსტრალიის კანონმდებლობა ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურზე პასუხისმგებელი მინისტრისაგან და თავდაცვის სასიგნალო დეპარტამენტზე პასუხისმგებელი მინისტრისაგან მოითხოვს, წერილობითი ფორმით გამოსცენ მითითებები იმ სიტუაციებთან დაკავშირებით, რომლებშიც დანესებულებათა ხელმძღვანელებს ავსტრალიელებზე უხდებათ ინფორმაციის შეგროვება: დაზვერვის სამსახურების აქტი, 2001 წ., განყ. 8(1).
8. აშშ-ის აღმასრულებელი ბრძანება საპრეზიდენტო კონტროლის ღონისძიებას აწესებს: 'არცერთ დანესებულებას, გარდა დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოსი (ან აშშ-ის შეიარაღებული ძალებისა, კონგრესის მიერ გამოცხადებული ომიანობისდროს ან ნებისმიერ პერიოდში, რომელსაც მიცავს პრეზიდენტის მოხსენება კონგრესისადმი ომის დროს ძალაუფლებათა შესახებ რეზოლუციის [87 Stat. 855] საფუძველზე, არ შეუძლია განახორციელოს რაიმე სპეციალური ღონისძიება, თუ პრეზიდენტი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, რომ კონკრეტული მიზნის მისაღწევად სხვა დანესებულების მეშვეობით უფრო მიზანშეწონილია'.
9. ჰ.ნ. კონდე, ადამიანის საერთაშორისო უფლებათა ტერმინოლოგიის სახელმძღვანელო, (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2004), გვ. 111.
10. გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (no 16.) at 52, UN Doc. A /6316 (1966), ძალაში შევიდა 1976 წლის 23 მარტს..
11. გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია 39/46, 39 GAOR Supp. (no 51) at 197, UN Doc. A/39/51 (1985), ძალაში შევიდა 1987 წლის 26 ივნისს.
12. გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი, Status of Ratification of the Principal International Human Rights Treaties (as of 09.06.2004), იხ. ვებგვერდზე: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>
13. ირლანდია გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება, გვ. 96, იხ. ვებგვერდზე: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>.
14. მინისტრთა მიერ შემუშავებული ეს წესები გამოქვეყნებულია და ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <[http://www.asis.gov.au/rules\\_to\\_privacy.html](http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html)>.
15. მაგალითად, ბულგარეთის კონსტიტუციის 85-ე მუხლი, რომელიც მოითხოვს სამხედრო და პოლიტიკურ საკითხებთან დაკავშირებული შეთანხმებების საპარლამენტო დამტკიცებას..

16. იხ. ჯ. რიჩელსონი, დ. ბოლი, *The Ties That Bind*, (ლონდონი: Allen & Unwin, 1990).
17. ევროკავშირის საბჭოს დეკლარაცია ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ, ბრიუსელი, 2004 წლის 25 მარტი, გვ. 13. იხ. ვებგვერდზე: <[http://www.delrus.cec.eu.int/en/news\\_561.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm)>
18. იხ., მაგ., ბოსნია-ჰერცეგოვინის კანონი, მუხლი 64, რომელიც, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების სხვა ქვეყნებთან თანამშრომლობის დანერგვაში მოითხოვს მის დამტკიცებას თავმჯდომარის მიერ (გარდა ამისა, უცხო ქვეყნის დანერგვებთან, სახელმწიფოთა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ან ინსტიტუტებთან თანამშრომლობის განვითარებამდე ინფორმაცია უნდა მიენოდოს საგარეო საქმეთა მინისტრს). თავმჯდომარე ვალდებულია, დაზვერვის კომიტეტს აცნობოს ყველა ამგვარი გადანერგვითი შესახებ.
19. იხ. ადამიანის უფლებათა კომიტეტის განმარტება სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტზე: ზოგადი კომენტარი 20, პუნქტი 12, 1992 წლის 10 მარტი, შენიშვნა 188; გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები პროკურორთა როლის შესახებ, პრინციპი 16 (მიღებულია გაეროს მეხუთე კონგრესზე 'დანაშაულთა აღკვეთისა და დამნაშავეთა მიმართ მოპყრობის შესახებ', ჰავანა, კუბა, 1990 წლის სექტემბერი).
20. ჟენევის III კონვენციის 99-ე მუხლი ადგენს: 'დაუშვებელია რაიმე სახის მორალური ან ფიზიკური ძალადობა სამხედრო ტყვეზე იმ მიზნით, რომ თავი დამნაშავედ ცნოს იმ ქმედების ჩადენაში, რომლისთვისაც მას ბრალი აქვს წაყენებული'. ჟენევის IV კონვენციის 31-ე მუხლი აცხადებს: 'დაუშვებელია დაცული პირების მიმართ რაიმე სახის მორალური ან ფიზიკური ძალადობის გამოყენება, განსაკუთრებით მათგან ან მესამე მხარისაგან ინფორმაციის მიღების მიზნით'. იხ. აგრეთვე დეკლარაცია ყველა პირის მიმართ ნაშვების და სხვა სასტიკი, არა-ადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის და დასჯის დაუშვებლობის შესახებ, მუხლი 12; რომის სტატუტი საერთაშორისო სისხლის სამართლის საერთაშორისო ტრიბუნალის შესახებ, მუხლი 69(7); გაეროს ძირითადი პრინციპები რაიმე ფორმით დაკავებული ან პატიმრობაში მყოფი ყველა პირის დაცვის შესახებ, პრინციპი 27.
21. ლორდი ჯასტის ნუბერგერი (განსხვავებული მოსაზრება), საქმეში A და სხვები საშინაო საქმეთა დეპარტამენტის სახელმწიფო მდივნის წინააღმდეგ, სააპელაციო სასამართლო (სამოქალაქო პალატა), [2004] EWCA Civ 1123.
22. დაზვერვის სამსახურების აქტი, ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურების აქტი, განყოფილება 19.
23. საგულისხმოა მე-6 მუხლი ბოსნია-ჰერცეგოვინის ახალი კანონმდებლობიდან: 'ამ კანონის საფუძველზე მისი მოვალეობების განხორციელებისათვის, დაწესებულებამ დაზვერვის საკითხებზე დროულად უნდა მიანოდოს ინფორმაცია შემდეგ ოფიციალურ პირებს და ორგანოებს როგორც საკუთარი ინიციატივით, ისე მათი მოთხოვნის საფუძველზე: ბოსნია-ჰერცეგოვინის პრეზიდენტის სამსახურს, მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეს, საგარეო საქმეთა მინისტრს, თავდაცვის მინისტრს, ფედერაციის და სერბიის რესპუბლიკის პრეზიდენტებს, ვიცეპრეზიდენტებსა და პრემიერმინისტრებს, შინაგან საქმეთა მინისტრებს, ბოსნია-ჰერცეგოვინის საპარლამენტო ასამბლეის თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის მოადგილეს, სერბიის რესპუბლიკის ეროვნული კრების სპიკერს და სპიკერის მოადგილეს და ფედერაციის წარმომადგენელთა პალატის თავმჯდომარესა და მის მოადგილეს, აგრეთვე ბოსნია-ჰერცეგოვინის საპარლამენტო ასამბლეის უშიშროებისა და დაზვერვის კომიტეტს.
24. უშიშროების სამსახურის აქტი, 1989 წ., განც. 2(4); დაზვერვის სამსახურის აქტი, 1994 წ., განც. 2(4), 4(4).



## IV განყოფილება

# პარლამენტის როლი

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა

## საპარლამენტო ზედამხედველობა

უშიშროების სექტორის ზედამხედველობა ან მისი შემონახვა არ შეიძლება მხოლოდ მთავრობის ხელში იყოს და ამან პოტენციური დარღვევები არ გამოიწვიოს. საყოველთაოდ ცნობილია, რომ საკანონმდებლო ფუნქციის გარდა პარლამენტებს მთავრობის საქმიანობის კონტროლიც ევალებათ.

დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო საქმიანობის რომელიმე სფერო არ შეიძლება იყოს პარლამენტისათვის 'ხელშეუვალი' ზონა, უშიშროებისა და დაზვერვის სექტორის ჩათვლით. პარლამენტის მონაწილეობა ლეგიტიმურობასა და დემოკრატიულ ანგარიშვალდებულებას აფუძნებს. მისი დახმარებით უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციები ემსახურებიან მთლიანად სახელმწიფოს და იცავენ კონსტიტუციას და არა ვინაობა პოლიტიკურ ან პირად ინტერესებს. ჯეროვანი კონტროლი უშიშროების სისტემის მდგრად, პოლიტიკურად ორპარტიულ მიდგომას უზრუნველყოფს, რაც სასარგებლოა როგორც სახელმწიფოსთვის, ისე თვით ორგანიზაციებისთვის. პარლამენტართა ჩართვა ხელს უწყობს უშიშროებისა და დაზვერვის სისტემის მიერ სახელმწიფო სახსრების გამოყენების სათანადო დამტკიცებისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას.

თუმცა საპარლამენტო კონტროლთან დაკავშირებით გარკვეული საშიშროება არსებობს. უშიშროების სექტორი შესაძლოა ჩაითრიონ პარტიათა პოლიტიკურ დაპირისპირებაში – პარლამენტართა მოუმიწიებელმა მიდგომამ შესაძლოა საჯარო დებატებში სენსაცია გამოიწვიოს და ბრალდებებისა და კონსპირაციულობის თეორიების კორიანტელი დააყენოს, რაც სააშკარაოზე გამოვა საპარლამენტო პრივილეგიის საფუძველზე. ამის შედეგად, პრესაში და საზოგადოებაში შეიძლება ჩამოყალიბდეს არასწორი წარმოდგენა და უშიშროების მუშაობას უნდობლობა გაუჩნდეთ პარლამენტართა მიმართ. გასაიდუმლოებული მასალის – რომელზედაც ხელმისაწვდომობის პრივილეგია აქვთ კანონმდებლებს – საჯაროობისა თუ გამჟღავნებისაკენ გულწრფელმა ლტოლვამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს სამხედრო ან უშიშროების ოპერაციათა ეფექტურობას.

უშიშროების სისტემის ეფექტური კონტროლი პოლიტიკოსებისათვის შრომატევად და არამომხიბლავ სამუშაოს წარმოადგენს, რომელიც თითქმის მთლიანად კულისებს მიღმა ხორციელდება. გასაიდუმლოებული საპარლამენტო გამოძიების ეფექტურობისათვის საჭიროა შეიქმნას უსაფრთხო გარემო მონაწიეებისა და დოკუმენტებისათვის. კონფიდენციალურობის დაცვის აუცილებლობამ შესაძლოა გარკვეული ბარიერები შექმნას გამოძიებაში ჩართულ პარლამენტარებსა და დანარჩენ პარლამენტარებს შორის. საიდუმლო წრეში ჩართული წევრების მიმართ შესაძლოა ეჭვი ან უნდობლობა გაუჩნდეთ მათ დანარჩენ კოლეგებს საიდუმლო მასალებზე მათი ხელმისაწვდომობის გამო. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ ამ საქმეში ჩართული პირები საყოველთაო მაღალი ნდობით სარგებლობდნენ.

ის, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე საპარლამენტო ზედა-

ბლოკი № 35: გარე და საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების შედარება შერჩეული ქვეყნების მაგალითზე					
(1) ქვეყანა	(2) ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი	(3) ზედამხედველობის ორგანოს უფლებამოსილება ბიუჯეტის კონტროლზე	(4) ზედამხედველობის ორგანოს ტიპი; შემადგენლობა, დამფუძნებელი ორგანოს დასახელება	(5) უნაწილობა უფლება	(6) წინასწარი შეტყობინების მოთხოვნები
(A) არგენტინა	ამონიტორინგის კანონიერება და უფლებამოსილება, მოქალაქეთა საჩივრების ჩაფიქსირებით	როგორც შემოწმების, ისე ნებადართვის გაცემის უფლებამოსილება	14 დეპუტატსაგან შემდგარი საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო, ამტკიცებს პარლამენტში. დამფუძნებელი ორგანო არ მოითხოვება.	არა	კანონით არ არის დადგენილი
(B) კანადა	SIRC ამონიტორინგის და კანონიერების კანონიერებასა და კანონიერების	SIRC-ს არა აქვს დამტკიცების უფლება, მხოლოდ კონსულტაციის როლი	გარე დამოუკიდებელი ექსპერტების ორგანო, მაქსიმუმ 5 წევრის შემადგენლობით, ნიშნავს პრემიერმინისტრი. წევრები დებენ ფიცს.	დაბ	წინასწარი შეტყობინება არ მოითხოვება
(C) ნორვეგია	ზედამხედველობა ძირითადად ორიენტირებულია სამსახურების კანონიერებაზე, ადამიანის უფლებათა დაცვის ჩაფიქსირებით	ზედამხედველობა არ ეხება ბიუჯეტის	გარე ექსპერტთა საპარლამენტო ორგანო; შედგება 7 წევრისგან (არადეპუტატები), მაგრამ ამტკიცებს პარლამენტი.	დაბ, ყველა გამოძახებული პირი ვალდებულია დასწრებას იქონიოს	დადგენილია კომიტეტი აცხრობის სამომხდელი ოპერაციების შესახებ
(D) პოლონეთი	სამსახურების კანონიერების, სტრატეგიის, ადმინისტრირების და საერთაშორისო თანამშრომლობის განხილვა. უწყვეტობის უზრუნველყოფა არ სდებია.	კომისია ამონიტორინგის ბიუჯეტის კონტროლზე და მის განხორციელებას	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო; მაქსიმუმ 9 დეპუტატისგან შედგება, ნიშნავს პარლამენტი.	არა	სამართლებრივი ვალდებულება არ არის
(E) სამხრეთ აფრიკა	ზედამხედველობის სფერო მოიცავს სამსახურების, ლეგალიზაციის, საქონლის, ადმინისტრირების, ფინანსური მენეჯმენტს და ხარჯებს	კომიტეტი არ აკონტროლებს დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტებს, მაგრამ მისი სფერო მოიცავს ფინანსური მენეჯმენტს	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო; კომიტეტი შედგება 15 დეპუტატისაგან, ამტკიცებს პრეზიდენტი. წევრები ამონიტორინგს.	დაბ	სამართლებრივი ვალდებულება არ არის
(F) გაერთიანებული სამეფო	MIS-ის, MI6-ის და GCHQ-ის ფინანსური, ადმინისტრაციული და სტრატეგიული საკითხები არ ამონიტორინგის კანონიერებას.	კომიტეტი ამონიტორინგის სახელმწიფო ანგარიშების კომიტეტის თანხმობის შემთხვევაში, მაგრამ არა აქვს დამტკიცების უფლება.	საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო, შედგება 9 დეპუტატისაგან ნიშნავს პრემიერმინისტრი	არა	სამართლებრივი ვალდებულება არ არის
(G) აშშ	დაზვერვის ყველა დასესტრუქტურებულია. ამტკიცებს დაზვერვის უზალექსი რანგის პირებს. ამონიტორინგის სახელმწიფო ორგანო კანონიერებას, ისე უწყვეტობას.	ზედამხედველობის ორგანო კომიტეტს აქვს ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება.	კონგრესის ზედამხედველობის ორგანო, შედგება 20 (ნაწილობრივად) პარლამენტისგან, ამტკიცებს პარლამენტი	დაბ, ორივე კომიტეტისთვის	დაბ, გარდა მწვერვალისა, რომლის დროსაც დაწესებულია მისთვის მხოლოდ 2 დღით შეუძლებელია დაგეგმვა.
წყარო: ჰ. ბორნი; ლ. კ. დევი (რედ.), Who's watching the spies? Establishing Intelligence Service Accountability (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005)					

მხედველობა დემოკრატიულ საზოგადოებებში ფართოდ გავრცელებული ფენომენია, ნათლად ჩანს 35-ე ბლოკში. იგი წარმოდგენას იძლევა სამსახურებზე საპარლამენტო ზედამხედველობის სტრუქტურასა და უფლებამოსილებებზე, რაც მოცემულია შვიდი შერჩეული დემოკრატიული საზოგადოების მაგალითზე – ამერიკის, ევროპისა და აფრიკის კონტინენტებიდან. ამ ბლოკის ელემენტთა დიდი უმრავლესობა განხილულ იქნება მომდევნო თავებში.

ბლოკი №35 ასახავს სიტუაციას შვიდ შერჩეულ დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა თვით განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებშიც კი ახალი ფენომენია.<sup>1</sup> 1970-იანი წლების შუა პერიოდში უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ განხორციელებული დარღვევები ლიბერალური დემოკრატიის ქვეყნების ყურადღების ცენტრში მოექცა, რამაც ძირითადი კატალიზატორის როლი შეასრულა მთელ მსოფლიოში საპარლამენტო ზედამხედველობის ინიცირების თვალსაზრისით.<sup>2</sup> ამერიკის შეერთებული შტატების შემდეგ, შესაბამისად 1979 და 1984 წლებში, დაზვერვის ზედამხედველობის კანონმდებლობა მიიღეს ავსტრალიამ და კანადამ.<sup>3</sup> ანგლო-საქსურ სამყაროში დაწყებული რეფორმების ტალღა (თუმცა მან გაერთიანებულ სამეფომდე 1989 წლამდე ვერ მიაღწია) ევროპაში 1980-იან და 1990-იან წლებში გავრცელდა; 1988 წელს რეფორმები განვითარდა დანიაში, 1991 წელს – ავსტრიაში, 1993 წელს – რუმინეთში, 1994 წელს – საბერძნეთში, 1996 წელს – ნორვეგიაში და 1997 წელს – იტალიაში.<sup>4</sup> მოვლენათა ამგვარ განვითარებას მხარი დაუჭირეს ევროპის საბჭოსა და დასავლეთ ევროპის კავშირის საპარლამენტო ასამბლეებმა.<sup>5</sup> ევროპის ფარგლებს გარეთ პროგრესი ნელი ტემპით მიმდინარეობდა, თუმცა არის გარკვეული გამოწვევები, როგორც ამას არგენტინისა და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის მაგალითები უჩვენებს.

## საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი

საერთაშორისო ნორმით პარლამენტს უშიშროებისა და დაზვერვის ყველა ძირითად დანესებულებაზე საზედამხედველო ორგანოს შექმნა ევალება (ზედამხედველობის 'ფუნქციური მიდგომა'), რაც უფრო მიზანშეწონილად არის მიჩნეული, ვიდრე კონკრეტულ დანესებულებებზე მრავალი ზედამხედველობის ორგანოს არსებობა ('ინსტიტუციური' მიდგომა). 'ფუნქციური' მიდგომისათვის ნაკლები რყევებია დამახასიათებელი, რადგან დაზვერვის მანქანის სხვადასხვა კომპონენტები ერთმანეთთან მჭიდროდ მუშაობენ. არსებობს რისკი, რომ ხელი შეეშლება წმინდა 'ინსტიტუციურ' საფუძველზე შექმნილი საზედამხედველო ორგანოს მიერ წარმოებულ გამოძიებას, თუ მას მივყავართ დანესებულების მიერ მოწოდებული ან მისდამი მიმართული ისეთი ინფორმაციის მიმართულებით, რომელიც კანონიერი საქმიანობის ფარგლებს სცდება.

თუმცა ამ მიდგომას მნიშვნელოვანი გადახრები აქვს. ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესში ცალ-ცალკე კომიტეტებია შექმნილი წარმომადგენელთა პალატასა და სენატში. გაერთიანებული სამეფოს დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტის სამართლებრივი არეალი დაზვერვის ინსტიტუტის მხოლოდ ნაწილს ფარავს (თავდაცვის დაზვერვის აპარატი, დაზვერვის ერთობლივი კომიტეტი და ეროვნული კრიმინალური დაზვერვის სამსახური კომიტეტის სამართლებრივ კომპეტენციაში არ შედიან), თუმცა პრაქტიკაში, მთავრობასთან თანამშრომლობით, დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტს მათი საქმიანობა შეუმონწეობია.

უფრო ფართოდ თუ ვიმსჯელებთ, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის როლი კანონში ორი სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს. უპირველეს ყოვლისა მას ფართო არეალი ეძლევა, ხოლო შემდეგ ყალიბდება კონკრეტული საკითხები, რომლებიც შეიძლება გამოძიებული არ იქნეს; ამ მიდგომის მაგალითები არის გაერთიანებული სამეფოსა და ავსტრალიის კანონმდებლობაში.<sup>6</sup> მეორე შემთხვევაში ხდება ფუნქციათა ფართო ჩამონათვალის შემუშავება, როგორც ეს ქვემოთ მოცემულ ბლოკშია ნაჩვენები (აღებულია აშშ-ის სენატის დაზვერვის შერჩევის კომიტეტის წესებიდან).

მეორე, და გადამწყვეტი სახის განსხვავება ზედამხედველობის ორგანოს კომპეტენციას ეხება, ანუ – შეუძლია თუ არა მას ოპერატიული დეტალების შემომწევა, თუ მხოლოდ პოლიტიკის და ფინანსური საკითხებით არის შეზღუდული (იხ. ბლოკი № 37). გერმანიის ბუნდესტაგმა საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს როგორც პოლიტიკის, ისე ოპერაციების შემომწევის მანდატი მიანიჭა. პოლიტიკა მოიცავს პროცედურებს, რომლითაც დაზვერვის სამსახურები მოქმედებენ და თავიანთ ამოცანებს ასრულებენ. გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფმა კარგად იცის ეს ორივე პროცედურა და მისი განხორციელება. გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს უნდა მოახსენონ დაზვერვის სამსახურების ოპერაციების და აგრეთვე დაზვერვასთან დაკავშირებული ასპექტების შესახებ, რომლებიც

მედიაში გავრცელდა. გარდა ამისა, კონტროლის ჯგუფს სრული ინფორმაცია უნდა მიაწოდონ იმ ძირითად გადაწყვეტილებათა შესახებ, რომლებიც დაწესებულებათა შიდა პროცედურებს ცვლიან.<sup>7</sup>

**ბლოკი No 36:**

**საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს ამოცანათა სრული ჩამონათვალი**

განყოფილება 13 (რედაქტირებული)

(ა) შერჩევის კომიტეტი შეისწავლის შემდეგ საკითხებს:

1. შერჩეული შტატების საგარეო დაზვერვის სამსახურების ანალიტიკური შესაძლებლობების ხარისხს და ანალიტიკური ინფორმაციისა და პოლიტიკის ფორმულირების უფრო მჭიდრო ინტეგრირების საშუალებებს;
2. აღმასრულებელი შტოს დეპარტამენტებისა და დაწესებულებათა უფლებამოსილებების ფარგლებსა და ბუნებას დაზვერვის საქმიანობაში მათი ჩართვის თვალსაზრისით და დაზვერვის თითოეული დაწესებულებისა თუ დეპარტამენტისათვის წესდებების შემუშავების მიზანშეწონილობას;
3. აღმასრულებელ შტოში დაზვერვის საქმიანობის ორგანიზებას, რათა მაქსიმალურად ეფექტური გახდეს დაზვერვის საქმიანობის მიმდინარეობა, ზედამხედველობა და ანგარიშვალდებულება; შემცირდეს საქმიანობის დუბლირება და ურთიერთგადაფარვა; და გაუმჯობესდეს საგარეო დაზვერვის დაწესებულებათა მუშაკების მორალური სულისკვეთება;
4. ფარული და საიდუმლო საქმიანობის განხორციელება და კონგრესისათვის ასეთი სახის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების პროცედურები;
5. ნებისმიერი კანონის, სენატის წესისა თუ პროცედურის, ან ნებისმიერი აღმასრულებელი განკარგულების, წესისა თუ მარეგულირებელი აქტის შეცვლის მიზანშეწონილება, რათა გაუმჯობესდეს დაზვერვის საიდუმლოების დაცვა და უზრუნველყოფილ იქნეს ინფორმაციის გახსნა, როდესაც მისი გასაიდუმლოებისათვის საფუძვლიანი მიზეზი არ არსებობს;
6. დაზვერვის საქმიანობაზე სენატის მუდმივმოქმედი კომიტეტის შექმნის მიზანშეწონილება;
7. დაზვერვის საქმიანობაზე სენატისა და წარმომადგენელთა პალატის ერთობლივი კომიტეტის შექმნის მიზანშეწონილება;
8. დაზვერვის საქმიანობისათვის ფონდების დამტკიცება.

წყარო: აშშ-ის სენატის დაზვერვის შერჩევის კომიტეტის წესები.

საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო, რომელსაც დაზვერვის ოპერაციათა გაკონტროლება შეუძლია, დიდი ნდობით უნდა სარგებლობდეს და მას შეიძლება ფართო უფლებამოსილებები ჰქონდეს (მაგ., მტკიცებულებათა წარმოდგენის მოთხოვნა). თუმცა მის წინაშე აუცილებლად დადგება სირთულეები, კერძოდ: როგორ აწარმოებს იგი თავის გამოძიებას და რა შეიძლება მოახსენოს პარლამენტს და რა – საზოგადოებას. მის საქმიანობაზე გავლენას იქონიებს გასაიდუმლოების წრე და ბარიერს შექმნის ამ ორგანოსა და დანარჩენ პარლამენტს შორის. თუ გავითვალისწინებთ, რომ იგი დამოუკიდებლობისა და სრულიად ძირფესვიანი მიდგომის რეპუტაციას ამკვიდრებს, ამან ზემოქმედება არ უნდა იქონიოს მის ლეგიტიმურობაზე. თუმცა პარლამენტმა და საზოგადოებამ გარკვეული ხარისხით უნდა ირწმუნოს, რომ ოპერატიულ საკითხებზე ჯეროვანი ზედამხედველობა ხელმისაწვდომი მტკიცებულებების გარეშე ხორციელდება. მეორე საშიშროებას წარმოადგენს ასეთი ტიპის ზედამხედველობის ორგანოების ზედმეტი სიახლოვე დაწესებულებებთან, რომელთა შემოწმების პასუხისმგებლობაც ეკისრებათ.

**ბლოკი No 37:**

**საპარლამენტო ზედამხედველობის ელემენტები (გერმანია)**

განყოფილება 1(1): კონსტიტუციის დაცვის ფედერალურ სამსახურთან (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), სამხედრო კონტრდაზვერვის სამსახურთან (*Militärischer Abschirmdienst*) და დაზვერვის ფედერალურ სამსახურთან (*Bundesnachrichtendienst*) დაკავშირებით, ფედერალური მთავრობა უნდა დაექვემდებაროს საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის (*Parlamentarisches Kontrollgremium*) ზედამხედველობას.

განყოფილება 2: ფედერალურმა მთავრობამ საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს სრული ინფორმაცია უნდა მიანოდოს 1(1) განყოფილებაში ჩამოთვლილი ორგანოების ძირითადი საქმიანობის შესახებ, ასევე განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე ოპერაციების შესახებ. საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის მოთხოვნით ფედერალური მთავრობა ვალდებულია წარადგინოს მოხსენება სხვა დანარჩენ ოპერაციებზეც.

განყოფილება 2ა: ფედერალურმა მთავრობამ, მე-2 განყოფილების საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების ფარგლებში, მოთხოვნის შემთხვევაში, საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს საშუალება უნდა მისცეს შეამოწმოს სამსახურების დოკუმენტაცია და ფაილები, გაესაუბროს სამსახურების თანამშრომლებს და აგრეთვე ორგანიზება გაუწიოს სამსახურებში ჯგუფის ვიზიტებს.

წყარო: გერმანიის ფედერაციის მიერ დაზვერვის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სახელმძღვანელო აქტი. საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის აქტი (PKGrG), 1978 წლის აპრილი (ციტირებულ ტექსტში გათვალისწინებულია 1992 და 1999 წლების შესწორებები), განყოფილება 2, 2ა.

მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი მოთხოვნის შესაბამისად დაწესებულების გარკვეული მოქმედებების შესახებ წინასწარ უნდა იყოს ცნობილი, რითაც გარკვეულწილად ზედამხედველობა უნდა განმტკიცდეს, მაგრამ იმავდროულად ამით შეიძლება ზედამხედველობის ორგანოს ხელი შეეშალოს ოპერატიულ საკითხთა შემდგომ კრიტიკაში.

ალტერნატიული მიდგომა გახლავთ საპარლამენტო ზედამხედველობის ფუნქციის შეზღუდვა მხოლოდ პოლიტიკური და ფინანსური საკითხებით. ეს ის საკითხებია, რომელთა შესწავლა საზოგადოებრივ არენაზე უფრო სწრაფად შეიძლება იმ გაცილებით მცირე მოთხოვნების გათვალისწინებით, რომელიც ინფორმაციის გახსნაზე ეროვნულ ინტერესებს უკავშირდება (თუმცა ბიუჯეტის დეტალური ელემენტების გამოქვეყნება შესაძლოა საფრთხეს უქმნიდეს ეროვნულ უსაფრთხოებას). თუმცა ამ მეორე მიდგომის სირთულე საპარლამენტო შემოწმების ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანის დაკნინებას იწვევს: უზრუნველყოფილ იქნეს მოცემულ სფეროში მთავრობის პოლიტიკის ეფექტური განხორციელება. ზოგიერთ ოპერატიულ დეტალზე ხელმისაწვდომობის გარეშე ზედამხედველობის ორგანო ვერ იქნება დარწმუნებული და ვერც იმის გარანტიას უზრუნველყოფს, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულება საჯაროდ გაცხადებული პოლიტიკის ჯეროვან განხორციელებას შექმნის. იგივე ეხება კანონიერების საკითხების ან დაწესებულებათა მიერ ადამიანის ძირითად უფლებათა პატივისცემის შესწავლას – ამ ამოცანათა განხორციელება ზოგიერთ ქვეყანაში საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოებს ეკისრებათ. საპარლამენტო ზედამხედველობის ამგვარი განხორციელება ნდობას მოკლებულია, თუ იგი დაწესებულების ქცევის შესახებ მკაფიო მტკიცებულებებს არ ეფუძნება.



მაშინ სავარაუდოა, რომ საიდუმლოების ბარიერი საპარლამენტო ზედამხედველობას დილემის წინაშე დააყენებს; ბერიერის ფარგლებში ზედამხედველობა შესაძლოა ეფექტური იყოს, მაგრამ იგი ასეთად ვერ წარმოჩნდება, ბარიერის ფარგლებს გარეთ მან შეიძლება პარალელურად იმოქმედოს, მაგრამ რეალურად არასოდეს შეეხება მოცემულ დანესებულებათა ქმედებებს.

ამ თავსატეხის გადასალახად პრაქტიკაში რამდენიმე სტრატეგიის გამოყენება შეიძლება. ერთ-ერთი არის ინსტიტუტების ან სამსახურების შექმნა, რომლებიც პარლამენტის სახელით გასცდებიან საიდუმლოების წრეს და მოხსენებებს წარუდგენენ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს. ზოგ ქვეყანაში ამ როლს გენერალური ინსპექცია ასრულებს (თუმცა ისინი იმავდროულად აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის განმტკიცების სხვადასხვა ფუნქციებსაც ახორციელებენ – იხ. 22-ე თავი).

მეორე მეთოდი ითვალისწინებს საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოსათვის (როგორც ამ სფეროში აღიარებული საექსპერტო ორგანოსათვის) მთავრობის მიერ ან თვით პარლამენტის მიერ საგანგებო ინფორმაციის წარდგენას ოპერატიული საკითხების შესახებ. მომდევნო ბლოკი უჩვენებს თუ როგორ არის დაკანონებული ეს მეთოდი ავსტრალიაში.

**ბლოკი No 38:**  
**ოპერატიულ საკითხებზე საგანგებო ინფორმაციის მიწოდება საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოსათვის**

განყოფილება 29 – კომიტეტის ფუნქციები  
(1) კომიტეტის ფუნქციებია:  
ბ. კომიტეტში (i) პასუხისმგებელი მინისტრისაგან ან (ii) პარლამენტის რომელიმე პალატის რეზოლუციით შემოსული ნებისმიერი საკითხის განხილვა, რომელიც ეხება ავსტრალიის უშიშროების დაზვერვის ორგანიზაციას, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურს ან თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატს.

წყარო: დაზვერვის სამსახურების აქტი, 2001 წ., ავსტრალია, განყოფილება 29.

როდესაც დანესებულებათა სავარაუდო ქმედებები პოლემიკის საგანი ხდება, ყველაზე უფრო სასურველია საგანგებო გამოძიების ჩატარება. ასეთ შემთხვევაში სასურველია უზრუნველყოფილ იქნეს საჭირო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, რადგან მთავრობას და დანესებულებებს სურვილი ექნებათ თანამშრომლობისათვის მზაობა გამოხატონ, თუმცა მოლაპარაკებებისას ზედამხედველობის ორგანოს პოზიცია შეიძლება განმტკიცდეს, თუ იგი უარს იტყვის განახორციელოს ამგვარი საგანგებო გამოძიება, სანამ უზრუნველყოფილი არ იქნება სათანადო ინფორმაციით.

უფრო შეზღუდული მანდატის მაგალითს წარმოადგენს ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი. ამ კომიტეტის წევრები პარლამენტის წევრები არ არიან, მაგრამ დანიშნული არიან პარლამენტის მიერ და მის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი. მისი მანდატი ითვალისწინებს შეამოწმოს, თუ რამდენად იცავენ დანესებულებები კანონის უზენაესობასა და ადამიანის უფლებებს (იხ. ბლოკი № 39). ამ მიზნობრივი მანდატის ფარგლებში კომიტეტს ფართო საგამოძიებო უფლებები გააჩნია, რომელიც ნორვეგიის დაზვერვის მთელ სისტემას მოიცავს. იგი ზედამხედველობას

ფაქტის მოხდენის შემდეგ ახორციელებს (*ex post facto*), შეიძლება ოპერაცი-  
ებსაც მოიცავდეს, მაგრამ მხოლოდ კანონიერების კუთხით.

**ბლოკი № 39:**

**კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვაზე  
ორიენტირებული საპარლამენტო ზედამხედველობა: ნორვეგიის  
მაგალითი**

‘განყოფილება 2. მონიტორინგის მიზანია:

1. ნებისმიერი პირის მიმართ უსამართლობის დადგენა და აღკვეთა, და იმის უზრუნველყოფა, რომ გამოყენებული ჩარევის საშუალებები არ აჭარბებენ გარემოებით მოთხოვნილ ფარგლებს,
2. იმის უზრუნველყოფა, რომ ღონისძიებებმა გადაჭარბებული ზიანი არ მიაყენონ სამოქალაქო ცხოვრებას,
3. იმის უზრუნველყოფა, რომ ღონისძიებები არ გასცდნენ კანონით, ადმინისტრაციული ან სამხედრო განკარგულებებით და არასტატუტორული სამართლით დადგენილ ფარგლებს (...)

წყარო: დაზვერვის, თვალთვალისა და უშიშროების სამსახურების მონიტორინგთან დაკავშირებული აქტი. აქტი № 7, 1995 წლის 3 თებერვალი, ნორვეგია.

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ მანდატის ჰორიზონტალური ჭრილი: დაზვერვის მთელი სისტემა, ყველა დამხმარე დეპარტამენტი და ოფიციალური პირი საპარლამენტო ზედამხედველობის ერთ ან მეტ ორგანოს უნდა ექვემდებარებოდეს;
- ✓ მანდატის ვერტიკალური ჭრილი: საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი შეიძლება მოიცავდეს დაზვერვის სამსახურების ქვემოთ ჩამოთვლილ ზოგიერთ ან ყველა ასპექტს – (ა) კანონიერება, (ბ) ეფექტურობა, (გ) ქმედითობა, (დ) საბიუჯეტო და საბუღალტრო პროცესები, (ე) ადამიანის უფლებათა სათანადო კონვენციებთან შესაბამისობა და (ვ) პოლიტიკის/ადმინისტრაციული საკითხები;
- ✓ ზემოაღნიშნული ექვსივე ასპექტს უნდა მოიცავდეს ან საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო, ან სხვა დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოები, მაგ., ეროვნული აუდიტის სამსახური, გენერალური ინსპექცია, ომბუდსმენი ან სასამართლო. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული უფლებამოსილებათა გადაფარვა;
- ✓ რაც უფრო დიდია დაზვერვის სისტემა და რაც უფრო მეტი დაზვერვის სამსახურია მასში ჩართული, მით უფრო საჭიროა სპეციალიზებული საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების (ქვეკომიტეტების) არსებობა;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი უნდა იყოს მკაფიო და კონკრეტული;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს რეკომენდაციები და მოხსენებები უნდა (ა) გამოქვეყნდეს; (ბ) განხილულ იქნეს პარლამენტში; (გ) მოხდეს მთავრობის და დაზვერვის სისტემის მიერ მათი განხორციელების მონიტორინგი;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს რესურსები და კანონიერი უფლებამოსილებები უნდა შეესაბამებოდნენ მისი მანდატის ფარგლებს.

## საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს შემადგენლობა

კანონიერებისა და ჯეროვანი ნდობის მოპოვებისათვის უალრესად მნიშვნელოვანია, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს ამ სფეროში ფართო მანდატი ჰქონდეს, თვით პარლამენტის მიერ იყოს დანიშნული და პოლიტიკურ პარტიათა სპექტრს წარმოადგენდეს. გარდა იმისა, რომ შესაძლებლობის შემთხვევაში მის წევრებს, სასურველია, ჰქონდეთ სათანადო გამოცდილება (მაგალითად, ადრე ნამსახურები იყვნენ სამინისტროში), ჩვენ მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, რომ ისინი სამოქალაქო პირებს წარმოადგენდნენ – კონტროლის ეფექტურობისათვის ზედამხედველობის ორგანო მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს იმ დანესებულებებისაგან, რომელთა შემონიშნებასაც ახორციელებს. იქ, სადაც სამსახურები ყოფილი რეპრესიული რეჟიმების შენარჩუნებაში იყვნენ ჩართულნი, ეს უკავშირდება საზედამხედველო პროცესისადმი ნდობის შელახვას და, საჭიროების შემთხვევაში, ყველაზე უკეთ სამართლებრივი აკრძალვით შეიძლება თავიდან იქნეს აცილებული.

ანალოგიურად, საპარლამენტო კომიტეტის ეფექტურობისათვის აუცილებელია, რომ მათ ჰქონდეთ ნდობა იმ დანესებულებათა მხრიდან, რომლებსაც აკონტროლებენ. აქედან გამომდინარე, ეფექტურობის თვალსაზრისით საუკეთესო იქნება შედარებით მცირერიცხოვანი კომიტეტის შექმნა (თუმცა ამით არ უნდა დაირღვეს მრავალპარტიული შემადგენლობის პრინციპი).

ვინაიდან უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობა მოითხოვს გამოცდილებას და დროს, ზოგიერთმა პარლამენტმა არჩია კომიტეტი პარლამენტს გარეთ შეექმნა, რომელთა წევრებიც პარლამენტარები არ არიან, მაგრამ მათ ნიშნავს პარლამენტი და ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე (მაგ., ნორვეგიაში; კანადაში [შემოთავაზებული რეფორმები]<sup>8</sup>).

საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს შემადგენლობა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ზოგ ქვეყანაში მას მთავრობის ხელმძღვანელი ნიშნავს (საპარლამენტო ოპოზიციის ლიდერთან შეთანხმების შედეგად, როგორც ეს გაერთიანებულ სამეფოშია)<sup>9</sup>, ზოგან აღმასრულებელი შტო წარადგენს კანდიდატებს და მათ პარლამენტი ნიშნავს (როგორც ავსტრალიაშია)<sup>10</sup>, ხოლო ზოგ ქვეყანაში დანიშნაზე სამართლებრივი პასუხისმგებლობა მთლიანად საკანონმდებლო ორგანოს ენიჭება (როგორც ეს გერმანიაშია<sup>11</sup> და ნორვეგიაშია<sup>12</sup>). დანიშვნის საკითხი ამკარად არის დაკავშირებული საკონტროლო შემონიშნებასა და დაშვებასთან (იხ. თავი 17): აღმასრულებელი შტო დაშვებასთან დაკავშირებით უფრო მშვიდად გრძნობს თავს, როცა მას კანონით აქვს მინიჭებული დანიშვნის უფლებამოსილება, ან კანდიდატთა წარდგენაზე მონოპოლიით სარგებლობს.

ზედამხედველობის ორგანოს თავმჯდომარეს უეჭველად ექნება მნიშვნელოვანი როლი მის ხელმძღვანელობასა და საქმიანობის წარმართვაში.

გარდა კომიტეტის სავალდებულო სხდომებისა, მან აგრეთვე უნდა უხელმძღვანელოს დაწესებულებებთან კონტაქტების დამყარებას. საპარლამენტო სისტემებში არსებობს საპარლამენტო კომიტეტების თავმჯდომარეობის სხვადასხვა ტრადიცია. სხვადასხვა ტრადიციებისადმი მგრძნობიარობის მიუხედავად, საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს ლეგიტიმურობა უფრო განმტკიცდება, თუ მას ოპოზიციის წევრი უხელმძღვანელებს, ან მოხდება თავმჯდომარის პოსტზე ოპოზიციისა და სამთავრობო პარტიის წარმომადგენელთა როტაცია.

**ბლოკი No 40:**

**საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს წევრთა დანიშვნა: მაგალითები შერჩეული სახელმწიფოებიდან**

**გერმანია:**

‘განყოფილება 4(1) ყოველი საარჩევნო პერიოდის დასაწყისში გერმანიის ბუნდესტაგი ირჩევს საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს მისი შემადგელობიდან; ... (3) არჩეულად ჩაითვლებიან ის დეპუტატები, რომლებიც გერმანიის ბუნდესტაგის წევრების ხმათა უმრავლესობას მიიღებენ.’

წყარო: აქტი გერმანიის ფედერაციის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის შესახებ, 1978 წ., შესწორება (PKGrG)

**გაერთიანებული სამეფო:**

‘10(2) კომიტეტი შედგება ცხრა წევრისაგან (ა) რომლებიც არიან როგორც წარმომადგენელთა პალატის, ისე ლორდთა პალატის წევრები და (ბ) სამეფო კაბინეტის მინისტრი არ უნდა იყოს რომელიმე მათგანი; (3) კომიტეტის წევრს ნიშნავს პრემიერმინისტრი ოპოზიციის ლიდერთან შეთანხმების შედეგად (...)’

წყარო; დაზვერვის სამსახურის აქტი, 1994 წ.

**ნიდერლანდები:**

‘კომიტეტმა [საპარლამენტო ზედამხედველობის] გადანწყვიტა, რომ მისი ფუნქციონის ლეგიტიმურობა ძალზე შეიზღუდა და ამის გამო ყველა საპარლამენტო ფრაქციის თავმჯდომარეს უნდა ჰქონდეს ადგილი კომიტეტში.’

წყარო: უშიშროებისა და დაზვერვის კომიტეტის მოხსენება 2003 წლის პოლო ხუთი თვის მანძილზე განხორციელებული საქმიანობის შესახებ, პარლამენტის მე-2 პალატა, 2003-2004 წლის სასესიო პერიოდი, 29622, №. 1, 2004 წლის 3 ივნისი

**არგენტინა:**

‘კომიტეტი (ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო) შედგება 14 დეპუტატისაგან, შვიდს ნიშნავს დეპუტატთა პალატა, ხოლო შვიდს – სენატი. ერთობლივი კომიტეტის თავმჯდომარეს, მის ორ მოადგილეს და მდივანს ირჩევენ მისი წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობით, ორი წლის ვადით, ორივე პალატის წარმომადგენელთა როტაციით. (...) წარმოდგენილ წევრებზე ვეტოს ან ერთობლივი კომიტეტიდან მათი გაყვანის რაიმე სპეციალური პროცედურა არ არსებობს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კომიტეტის წევრს არა აქვს ან დაკარგული აქვს საკუთარი ფრაქციის წევრთა ნდობა, განსაკუთრებით – ფრაქციის თავმჯდომარის. წებისმიერ დეპუტატს აქვს უფლება გახდეს ერთობლივი კომიტეტის წევრი.’

წყარო: ე. ესტევეზი, ‘არგენტინის ახალი საუკუნის გამოწვევა: დაზვერვის სისტემის ზედამხედველობა’, გამოცემაში: ჰ. ბორნი, ლ. ჯონსონი, ი. ლეიფი, (რედ.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).

**უნგრეთი:**

‘(...) კომიტეტის თავმჯდომარე ყოველთვის უნდა იყოს მხოლოდ ოპოზიციის წარმომადგენელი.’

წყარო: განყოფილება 14, 1, აქტი ნრ. ჩXXV ეროვნული უშიშროების სამსახურების შესახებ, 1995 წ., უნგრეთი.

უმჯობესია თავმჯდომარეს ირჩევდეს პარლამენტი ან თვით კომიტეტი და მას მთავრობა არ ნიშნავდეს. თავმჯდომარის მიმართ ნდობა იმდენად გაიზრდება, რამდენადაც დამოუკიდებელი იქნება იგი მთავრობისაგან. ერთადერთ გარდაუვალ შემთხვევას, როდესაც მთავრობის მხარდამჭერი თავმჯდომარეობს კომიტეტს, ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც ეს ყველა სხვა საპარლამენტო კომიტეტსაც ეხება. ასეთი მდგომარეობის დროსაც კი სასურველია, თავმჯდომარედ არჩეულ იქნეს პარლამენტის უფლებამოსილი წევრი ან თვით კომიტეტის წევრი, ხოლო თავმჯდომარე პოსტზე იმყოფებოდეს პარლამენტის ან კომიტეტის ნების საფუძველზე.<sup>13</sup>

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების ‘მესაკუთრე’ პარლამენტი უნდა იყოს;
- ✓ პარლამენტი პასუხისმგებელი უნდა იყოს იმ ორგანოს წევრთა დანიშვნაზე, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – განთავისუფლებაზე, რომელიც საზედამხედველო ფუნქციას მისი სახელით ახორციელებს;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოთა წარმომადგენლობა მრავალპარტიული უნდა იყოს, სასურველია პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ პარტიათა ძალების გათვალისწინებით;<sup>7</sup>
- ✓ სამთავრობო მინისტრებს არ უნდა ჰქონდეთ წევრობის უფლება (ხოლო პარლამენტარებს უნდა მოეთხოვებოდეთ, გადადგნენ წევრობიდან მათი მინისტრად დანიშვნის შემთხვევაში), სხვაგვარად ადგილი ექნება კომიტეტის დამოუკიდებლობის კომპრომენტაციას.<sup>15</sup> იგივე ეხება შესამონმებელ დანესებულებათა ყოფილ მუშაკებს;
- ✓ უმჯობესია კომიტეტის წევრობის ვადა განსაზღვრული იყოს პარლამენტის ნებით და არა მთავრობის მიერ;<sup>16</sup>
- ✓ უმჯობესია თავმჯდომარეს ირჩევდეს პარლამენტი ან თვით კომიტეტი, ვიდრე ინიშნებოდეს მთავრობის მიერ.

## ზედამხედველობის ორგანოს საკონტროლო შემონმება და დაშვება

საკონტროლო შემონმება არის პროცესი, რომლის შედეგადაც ფასდება პირის პირადი მონაცემები და პოლიტიკური კუთვნილება, რათა განისაზღვროს თუ რამდენად შეესაბამება იგი ეროვნული უსაფრთხოების პრობლემათიკასთან დაკავშირებულ თანამდებობას. საპარლამენტო კომიტეტის წევრებისადმი წაყენებული საკონტროლო შემონმებისა და დაშვების მოთხოვნები შესაბამის ფაქტორზეა დამოკიდებული.

თუ დანიშნის ან კანდიდატა წარდგენის პროცესს განაგებს მთავრობა, მაშინ სასურველია, რომ წარდგენამდე ან დანიშვნამდე მოხდეს კანდიდატთა არაფორმალური შემონმება და უსაფრთხოების თვალსაზრისით სარისკო პირები არ მოხვდნენ პირველ რიგებში. ანალოგიურად, საკონტროლო შემონმებისა და დაშვების საჭიროება ეხება კომიტეტის ამოცანებსა და უფლებამოსილებებს. კომიტეტს, რომლის ამოცანაც პოლიტიკის საკითხებით შემოიფარგლება ან რომელსაც დაზვერვის ოპერაციებთან ან წყაროებთან დაკავშირებით არა აქვს პირის დასაკითხად გამოძახების ან გასაიდუმლოებული მტკიცებულების მიღების უფლება, საკონტროლო შემონმების გავლა პრაქტიკულად არ ესაჭიროება.

ასევე არსებობს კონსტიტუციური განსხვავებები. იქ, სადაც კონსტიტუცია ეწინააღმდეგება უშიშროებისა და დაზვერვის სფეროზე პასუხისმგებელ მინისტრთა საკონტროლო შემონმებას, ზედამხედველობაში ჩართულ პარლამენტართა შემონმება არასასურველი იქნებოდა.

მეორე მხრივ, იქ (რაც სასურველია), სადაც კომიტეტს ფართო ფუნქციები და უფლებამოსილებები აქვს, მნიშვნელოვანია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს წევრებს სათანადო ხელმისაწვდომობა ჰქონდეთ ინფორმაციასა და დოკუმენტებზე. იქ, სადაც ზედამხედველობის ორგანოს ასეთი სახის მასალებს არ ანდობენ (მაგალითად, სათანადო შემთხვევაში, უმაღლესი ხარისხის დაშვების მოთხოვნით), ზედამხედველობა სრულყოფილი ვერ იქნება. ამის გამო ზოგიერთმა პარლამენტმა (მაგ., ნორვეგიის) მიიღო კანონმდებლობა, რომელიც საზედამხედველო ორგანოს წევრებს ყველა სახის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის (დაუყოვნებელი) უფლებას ანიჭებს, რომელიც მათ საზედამხედველო ორგანოს წინაშე მდგარი ამოცანების გადასაჭრელად ესაჭიროებათ.

საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს წევრთა საკონტროლო შემონმება ბუნებრივ დილემას წარმოშობს: ვინ უნდა იყოს პასუხისმგებელი შემონმებაზე? ინტერესთა აშკარა კონფლიქტი არსებობს შესამონმებელ ზედამხედველებსა და იმ პირთა შორის, რომელთა ზედამხედველობაზეც მათ პასუხისმგებლობა აქვთ დაკისრებული. თუმცა, ეს გარკვეულწილად

**ბლოკი No 41:**

**ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის დაშვების პროცედურა**

‘(საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტში) არჩეულმა პირებმა უნდა გაიარონ უმაღლესი დონის ეროვნული უსაფრთხოების კლასიფიკაციის დაშვების პროცედურა და იგი უნდა შეესაბამებოდეს იმ ხელშეკრულებებს, რომელთა ხელმომწერ მხარეს ნორვეგია წარმოადგენს. არჩევის შემდეგ უფლებამოსილება უნდა მიენიჭოთ დაშვების შესაბამისად.’

წყარო: დაზვერვის, თვალთვალისა და უშიშროების სამსახურებზე მონიტორინგის ინსტრუქციები, ნორვეგია. 1995 წ., განყოფილება 1, პუნქტი 2.

გარდაუვალია. ექვს, იმის თაობაზე, რომ შემონმების კრიტერიუმებით შესაძლოა გამოვლინდნენ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებებისადმი მტრულად განწყობილი პირები, საუკეთესოდ უპირისპირდება საკონტროლო შემონმების მკაფიო სახელმწიფო კრიტერიუმები და დაშვებაზე უარის შემთხვევაში გასაჩივრების შესაძლებლობა. საკონტროლო შემონმების კრიტერიუმები და პროცესი უნდა იყოს სათანადოდ მკაფიო, თანმიმდევრული და მდგრადი, რათა გაუძლოს დემოკრატიულ შემონმებას. თუმცა უნდა გვახსოვდეს, რომ მრავალ ქვეყანაში საკონტროლო შემონმების შედეგები უბრალოდ საკონსულტაციო ხასიათისაა – ასეთ შემთხვევებში შესაძლოა საკმარისი იყოს დამნიშნავი ორგანოსათვის უბრალო დადასტურება, რომ არასასურველი შედეგის მიუხედავად შეუძლია გააგრძელოს დანიშნები (იხ. ბლოკი № 42).

**ბლოკი No 42:**

**ბოსნია-ჰერცეგოვინის პარლამენტის წევრისათვის დაშვებაზე უარის შემთხვევების განხილვა**

‘(...) იმ შემთხვევებში, როდესაც დანესებულება დასახელებული პირის უსაფრთხოების დაშვებაზე უარს ეუბნება, საპარლამენტო ასამბლეის კოლეგიას შეუძლია მოსთხოვოს დანესებულებას მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვა, თუ ის დაასაბუთებს მოსაზრებებს მის ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებით. თუ დანესებულება კვლავ დაადასტურებს უარს, კოლეგიას შეუძლია წამოაყენოს სხვა კანდიდატურა ან დაამტკიცოს მისი პირვანდელი წინადადება (...).’

წყარო: მუხლი 18, ბოსნია-ჰერცეგოვინის კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულებათა შესახებ, 2004 წ.

უმჯობესია, რომ კომიტეტის წევრთა საკონტროლო შემონმება ხდებოდეს კანონის საფუძველზე და არა არაფორმალური პროცესების მეშვეობით. ეს უფრო სამართლიანია პარლამენტართა მიმართ (რომლებსაც ეცოდინებათ, რომ კონტროლს დაექვემდებარებიან) და სათანადო პროცესებს დააფუძნებს, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება არასასურველი გადაწყვეტილების დასაბუთება ან მისი გაუქმება.

შემონმების შედეგად მიღებული უარის გაუქმების პროცედურა რთულ სფეროს წარმოადგენს, რადგან დაცული უნდა იქნეს ბალანსი სამართლიან პროცედურას, ეროვნულ უსაფრთხოებასა და პირადი ცხოვრების დაცვას შორის. საზოგადოდ უმჯობესია თუ პარლამენტართან დაკავშირებული შემთხვევები განხილული იქნება დაშვებაზე უარის გადაწყვეტილების მიღებისათვის სახელმწიფო ორგანოების ხელთ არსებული ჩვეულებრივი

მექანიზმების გამოყენებით, თანაც იმგვარად, რომ იგი არ გახდეს საჯარო დისკუსიის ან საპარლამენტო დებატის საკითხი.

საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის წევრის საკონტროლო შემოწმება უნდა განხორციელდეს მხოლოდ იქ, სადაც, კომიტეტის კომპეტენციიდან და უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, მათ შესაძლოა გასაიდუმლოებულ ოპერატიულ მასალასთან მოუხდეთ შეხება. იქ, სადაც შემოწმება აუცილებელია, მას კანონიერი სახე უნდა ჰქონდეს: პარლამენტარმა უნდა იცოდეს, რომ იგი შემოწმებას ექვემდებარება. შედეგები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს როგორც დამნიშნავი ორგანოსათვის (ისეთი ფორმით, რომელიც მაქსიმალურად დაიცავს მოცემული პირის პირადი ცხოვრების უფლებას), ასევე პარლამენტარისათვის, და უნდა არსებობდეს დამოუკიდებელ ორგანოში შედეგის გასაჩივრების საშუალება.

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ პარლამენტის წევრის საკონტროლო შემოწმება უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კომიტეტის მანდატი ითვალისწინებს ოპერატიულად მგრძნობიარე მასალის განხილვას;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ პარლამენტის წევრის დაშვებაზე უარის შემთხვევაში უნდა არსებობდეს პროცედურა, რომელთა მეშვეობითაც დავა ოფიციალურად გადაწყდება და საბოლოო გადაწყვეტილება მიენიჭება პარლამენტს ან მის პრეზიდიუმს;
- ✓ საკონტროლო შემოწმების კრიტერიუმი უნდა იყოს მკაფიო, საჯარო, თანმიმდევრული და მტკიცე, რათა მან დემოკრატიული კონტროლი გაიაროს.



## პარლამენტის უფლებამოსილება ინფორმაციისა და დოკუმენტის მოპოვებაზე

მთავრობიდან და დაზვერვის სამსახურებიდან ინფორმაციის მოსაპოვებლად პარლამენტს, და განსაკუთრებით საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს, სათანადო ძალაუფლება სჭირდება. საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ უშპშროებისა და დაზვერვის ინფორმაციაზე მისაწვდომობის ზუსტი ფარგლები და ინფორმაციის სახე მის კონკრეტულ როლზეა დამოკიდებული. საზედამხედველო ორგანოს, რომლის ფუნქციაშიც საკითხთა კანონიერების, ეფექტურობის და ადამიანის უფლებების დაცვის განხილვა შედის, უფრო მეტად სჭირდება სპეციფიკურ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, ვიდრე იმ ორგანოებს, რომელთა კომპეტენციაც მხოლოდ პოლიტიკის სფეროთი არის შემოფარგლული. სწორედ ასევე, მას უფრო მტკიცე პოზიცია აქვს რათა ჰქონდეს დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლება (ვიდრე ინფორმაციაზე თუ განცხადებებზე, რომლებსაც კონკრეტული მონმეები იძლევა).<sup>17</sup> თუმცა ნათელია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს, თავისი მრავალეობების განხორციელებისათვის, საჭირო ინფორმაციაზე შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა უნდა ჰქონდეს.

### ბლოკი No 43:

#### არგენტინის ერთობლივი კომიტეტის უფლება ინფორმაციაზე

მუხ. 32

ერთობლივ კომიტეტს (დაზვერვის სამსახურზე და საქმიანობაზე ზედამხედველობის) აქვს სრული უფლებამოსილება თავად ანარმოოს კონტროლი და გამოძიება. მისი მოთხოვნის საფუძველზე, და მე-16 მუხლით დაფუძნებული დებულებების შესაბამისად, ეროვნული დაზვერვის სისტემის დაწესებულებებმა კომიტეტს უნდა წარუდგინონ მოთხოვნილი ინფორმაცია და დოკუმენტაცია.

წყარო: ეროვნული დაზვერვის კანონი, № 25520, 2001 წ., მუხლი 32.

### ბლოკი No 44:

#### დაზვერვის საქმიანობის შესახებ კონგრესის კომიტეტის სრული და დროული ინფორმირების მოვალეობა (აშშ)

1. პრეზიდენტი უზრუნველყოფს, რომ დაზვერვის კომიტეტებს მიეწოდოს სრული და დროული ინფორმაცია აშშ-ის დაზვერვის ღონისძიებათა შესახებ, ნებისმიერი მნიშვნელოვანი მოსალოდნელი ღონისძიების ჩათვლით, როგორც ამ ქვეთავშია მოთხოვნილი (...).

(b) მოხსენებები დაზვერვის უკანონო ღონისძიებათა შესახებ. პრეზიდენტი უზრუნველყოფს, რომ დაზვერვის ნებისმიერი უკანონო ღონისძიების შესახებ დაუყოვნებლივ მოხსენდეს დაზვერვის კომიტეტს ისევე, როგორც მსგავს უკანონო ღონისძიებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი კორექტივის შესახებ, რომელიც განხორციელდა, ან რომლის განხორციელებაც დაგეგმილია.

წყარო: შეერთებული შტატების კოდექსი, კარი 50, განყოფილება 413 (ა)

როლებს შორის არსებული განსხვავებით შეიძლება აიხსნას სხვადასხვა საკონსტიტუციო სისტემაში ოპერატიულ დეტალებზე ზედამხედველობის ორგანოების ხელმისაწვდომობის სხვადასხვა ხარისხი. ზოგ ქვეყანაში, მაგალითად, აშშ-ში, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ევალება რეგულარულად მიანოდოს ინფორმაცია საზედამხედველო ორგანოს.

გარდა ამისა, აშშ-ის კონგრესის საზედამხედველო დებულებები მოითხოვენ, რომ პრეზიდენტმა კონგრესის დაზვერვის კომიტეტებს მიანოდოს ინფორმაცია ფარული ოპერაციების შესახებ (იხ. მე-11 თავი). ბლოკი №45 ნაჩვენებია აღმასრულებელი შტოს მოვალეობები ამ კუთხით.

**ბლოკი No 45:**

**აშშ-ის კონგრესის დაზვერვის კომიტეტისათვის მოხსენების წარდგენა ფარული ღონისძიების შესახებ**

‘(...) (b) დაზვერვის კომიტეტისათვის მოხსენებების წარდგენა; ინფორმაციის წარმოება

დაზვერვის გასაიდუმლოებულ წყაროებთან და მეთოდებთან, ან სხვა გამოწვევის გასაიდუმლოებულ საკითხებთან დაკავშირებული კლასიფიცირებული ინფორმაციის უკანონო გამჟღავნებისაგან დაცვის სათანადო ფარგლების გათვალისწინებით, დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს დირექტორი და ყველა დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, აგრეთვე ფარულ ღონისძიებაში ჩართული შეერთებული შტატების მთავრობის ყველა სტრუქტურა:

1. დაზვერვის კომიტეტს აწვდის სრულ და დროულ ინფორმაციას ყველა ფარული ღონისძიების შესახებ, რომელზედაც პასუხისმგებელია ნებისმიერი დეპარტამენტი, სააგენტო თუ შეერთებული შტატების სამთავრობო სტრუქტურა, ან ჩართულნი არიან ასეთ ღონისძიებაში, ან ხორციელდება მათთვის ან მათი სახელით, მნიშვნელოვანი წარუმატებელი შემთხვევების ჩათვლით; და

2. დაზვერვის კომიტეტებს წარუდგენს ფარულ ღონისძიებებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ ინფორმაციას ან მასალას, რომელსაც ფლობს, იცავს ან აკონტროლებს ნებისმიერი დეპარტამენტი, სააგენტო თუ შეერთებული შტატების სამთავრობო სტრუქტურა და რომელსაც მოითხოვს დაზვერვის რომელიმე კომიტეტი მისი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით.

(c) მოხსენების ვადები; მოკვლევულ მასალებზე ხელმისაწვდომობა

1. პრეზიდენტი უზრუნველყოფს, რომ ამ განყოფილების (ა) ქვეპუნქტის შესაბამისად დამტკიცებული მოკვლევის ნებისმიერი მასალა ასეთი დამტკიცების შემდეგ უმოკლეს დროში და მოკვლევის შედეგად დამტკიცებული ფარული ღონისძიების დაწყებამდე მიენოდოს დაზვერვის კომიტეტებს, გარდა იმ შემთხვევებისა თუ სხვაგვარად არ არის დადგენილი (2) და (3) პუნქტებით.’

წყარო: შეერთებული შტატების კოდექსი, კარი 50, განყოფილება 413ბ.

სისტემები ერთურთისაგან განსხვავდებიან იმის მიხედვით, თუ როგორ აწარმოებენ ისინი საიდუმლო მასალების მოხსენებას. შეერთებულ შტატებში, ინფორმაციის მიღების ვალდებულების ტვირთი აწევს არა მხოლოდ ზედამხედველობის ორგანოს, არამედ აღმასრულებელ შტოსაც. მეორე მხრივ, ავსტრალიაში, პარლამენტს ეკრძალება მოითხოვოს ‘ოპერატიულად მგრძნობიარე ინფორმაციის’ გახსნა;<sup>18</sup> კომიტეტს არ შეუძლია დოკუმენტები მოთხოვოს დანესებულების ხელმძღვანელებს, თანამშრომლებს ან გენერალურ ინსპექტორს, ხოლო მინისტრებს უფლება აქვთ მტკიცებულების გაცემას ვეტო დაადონ.<sup>19</sup> ამ სახის ვეტოს უფლება ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული პოლემიკის პოლიტიკურ არენაზე დაბრუნებას ეფექტურად უწყობს ხელს.

რიგმა ქვეყნებმა ზედამხედველობის ორგანოს უფლება მისცეს მოიპოვოს ინფორმაცია და დოკუმენტები როგორც სამსახურების, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების ექსპერტებისაგან, მაგ., უნივერსიტეტის სამეცნიერო ნრიდან. ასეთი დებულება პარლამენტს საშუალებას აძლევს მთავრობის პოზიციასთან ერთად მიიღოს ალტერნატიული მოსაზრებები. ეს დებულებები უფრო მძლავრი იქნება, თუ ზედამხედველობის ორგანოს მოწმეთა გამოძახების და მათგან ფიცის ქვეშ ჩვენების მიღების უფლება ექნება.

**ბლოკი No 46:**

**გარე ექსპერტებთან კონსულტაცია (ლუქსემბურგი)**

‘როდესაც [საპარლამენტო] კონტროლი ეხება სფეროს, რომელიც სპეციფიკურ გამოცდილებას მოითხოვს, [საპარლამენტო კონტროლის] კომიტეტს, სრული შემადგენლობის ორი მესამედის მხარდაჭერით და დაზვერვის სამსახურის დირექტორთან მოლაპარაკების შედეგად, შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ექსპერტის დახმარების შესახებ.’

წყარო: მუხლი 14(4), 15 ივნისის კანონი სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურის შესახებ, Memorial-Journal Officiel du Grand-Duché, ლუქსემბურგი, 2004 წ., A-No. 113 (არაოფიციალური თარგმანი)

თუმცა ინფორმაცია ან დოკუმენტები რაც უფრო ხშირად ეხება გასაიდუმლოებულ (პიროვნებების შესახებ) და/ან ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებს, მთელი რიგი ქვეყნები მით უფრო მეტ ძალისხმევას ანიჭებენ ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნებისაგან დაცვას. არსებობს მიზეზი იმისათვის, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს წევრებს ან მათ დამხმარე პერსონალს მკაცრად აეკრძალოთ ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნება. ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნებით შეიძლება ზიანი მიადგეს არა მხოლოდ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს, არამედ ნდობასაც, რაც ზედამხედველობის ორგანოსა და სამსახურებს შორის ეფექტური ურთიერთობებისთვისაა აუცილებელი. ეს ნაწილობრივ კანონმდებლობის სფეროში შედის (იხ. აშშ<sup>20</sup> და ნორვეგია<sup>21</sup>), ხოლო ნაწილობრივ დაკავშირებულია ზედამხედველობის ორგანოს წევრთა სათანადო ქცევაზე, რაც კლასიფიცირებული ინფორმაციისადმი საგანგებო მოპყრობასა და ყურადღებას მოითხოვს.

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს უნდა ჰქონდეს გამოძიების დანყების კანონიერი უფლება;
- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს წევრებს უნდა ჰქონდეთ შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა ყველა სახის ინფორმაციაზე, რაც მათი ზედამხედველობის ამოცანების განსახორციელებლად საჭირო.
- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს უნდა ჰქონდეს მოწმეთა გამოძახებისა და მათგან ფიცის ქვეშ ჩვენების მიღების უფლება;
- ✓ იქ, სადაც ზედამხედველობის ორგანოს კომპეტენცია ამას მოითხოვს, აღმასრულებელ შტოს უნდა ეკისრებოდეს ვალდებულება ინფორმირებული ჰყავდეს ზედამხედველობის ორგანო;
- ✓ საზედამხედველო ორგანომ უნდა განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები და ზომები, რათა ინფორმაცია უნებართვო გამჟღავნებისაგან დაიცვას;
- ✓ დანესებულებებსა და ზედამხედველობის ორგანოს შორის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავების საბოლოო ანალიზი უნდა გააკეთოს თვით პარლამენტმა.

## პარლამენტისათვის მოხსენების წარდგენა

საპარლამენტო კომიტეტის მიერ მოხსენების წარდგენა ძირითადი პროცესია, რომლის მეშვეობითაც საზოგადოებას საპარლამენტო ზედამხედველობისადმი ნდობა უჩნდება. ზოგ ქვეყანაში კომიტეტს შეუძლია მოხსენება წარუდგინოს მთელ პარლამენტს, სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისაგან შემდგარ ჯგუფს ან პრეზიდენტს, მაგრამ არ ხდება მოხსენების გამოქვეყნება. სხვა ქვეყნებში არსებობს ტრადიცია, რომლის თანახმადაც პარლამენტისადმი წარდგენილი ყველა მოხსენება საჯარო დოკუმენტს წარმოადგენს.

უსაფრთხოების დაცვის მიზნით გარდაუვალია არსებობდეს შეზღუდვა – რა შეიძლება ან რა უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ. მიუხედავად ამისა, სანამ კომიტეტი თავად არ იქნება პასუხისმგებელი ამგვარი გადაწყვეტილებების მიღებაზე, ზედამხედველობის ორგანოსადმი ყოველთვის იქნება ნდობის დეფიციტი და იგი შეიძლება ბოროტად გამოიყენონ, რათა მიჩქმალონ არაკმედიტობა და გადაცდომები.

საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტს კანონით უნდა ევალებოდეს მოხსენების წარდგენა, სულ ცოტა – ყოველწლიურად (იხ. ბლოკი № 47). საპარლამენტო კომიტეტის მოხსენების ვადისა და ფორმის განსაზღვრაზე და მტკიცებულებათა გამოქვეყნებაზე ძირითადი პასუხისმგებლობა თვით კომიტეტს უნდა ეკისრებოდეს. უმჯობესია საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტმა პირდაპირ წარუდგინოს მოხსენებები პარლამენტს და არა მთავრობის მეშვეობით, რამეთუ ეს განამტკიცებს პარლამენტის 'მესა-

### ბლოკი No 47:

#### საკანონმდებლო ორგანოსა და აღმასრულებელი შტოს ინფორმირება კომიტეტის საქმიანობისა და რეკომენდაციების შესახებ (სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა)

1. კომიტეტმა, მისი პირველი დანიშვნიდან ხუთი თვის ვადაში, და ამის შემდეგ ყოველი წლის 31 მარტიდან ორი თვის ვადაში, პარლამენტს უნდა წარუდგინოს მოხსენება კომიტეტის წინა წლის საქმიანობის შესახებ, რომელსაც უნდა დაერთოს მის მიერ მოკვლეული მასალები და სათანადოდ მიჩნეული რეკომენდაციები, ხოლო ასლი უნდა გაეგზავნოს პრეზიდენტს და თითოეულ სამსახურზე პასუხისმგებელ მინისტრს.
2. კომიტეტს, პარლამენტის, პრეზიდენტის ან თითოეულ სამსახურზე პასუხისმგებელი მინისტრის მოთხოვნის საფუძველზე, ან ნებისმიერ დროს, როდესაც კომიტეტი საჭიროდ მიიჩნევს, შეუძლია სპეციალური მოხსენება მოუმზადოს პარლამენტს, პრეზიდენტს ან შესაბამის მინისტრს მისი ფუნქციების განხორციელებასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე; და ამგვარი მოხსენების ასლი უნდა მიეწოდოს პარლამენტს ან პრეზიდენტს და დაინტერესებულ მინისტრს.

წყარო: დაზვერვის სამსახურის კონტროლის აქტი, 1994 (2002)

კუთრობას კომიტეტზე. თუმცა კარგია მთავრობას წინასწარ შეატყობინონ საბოლოო მოხსენების შესახებ, რათა მას პუბლიკაციაზე გამოხმაურების საშუალება მიეცეს. იქ, სადაც მოხსენების წარდგენა მთავრობის მეშვეობით ხდება, სამთავრობო მინისტრებს კანონით უნდა ევალუოდეთ განსაზღვრული ვადით ადრე სრული მოხსენება წარუდგინონ პარლამენტს.

კომიტეტის მხრიდან გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გამჟღავნების პრობლემები შეიძლება გადაიჭრას სამართლებრივი მოვალეობით, რომელიც ითვალისწინებს დაწესებულებებთან კონსულტაციას მათგან მიღებული მასალების შესახებ, რომლებიც ჩართულია მოხსენებაში ან მტკიცებულებებში (რაც ყველა შემთხვევაში კარგი პრაქტიკაა), ან ძალზე შეზღუდული კატეგორიის ინფორმაციის საჯარო გამოქვეყნების აკრძალვით (მაგ., დაზვერვის ოპერატიულ მუშაკთა ვინაობის), მაგრამ მთავრობას ან დაწესებულებებს ვეტოს უფლება არ უნდა ჰქონდეთ.

**ბლოკი No 48:**

**შეზღუდვები პარლამენტის მიერ ინფორმაციის გამჟღავნებაზე (ავსტრალია)**

კომიტეტმა პარლამენტის პალატისადმი წარდგენილ მოხსენებაში არ უნდა გაამჟღავნოს:

- a. პირის ვინაობა, რომელიც არის ან იყო ავსტრალიის უშიშროების დაზვერვის ორგანიზაციის ან ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის თანამშრომელი, ან ავსტრალიის უშიშროების დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის ან თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის აგენტი; ან
  - b. ნებისმიერი ინფორმაცია, რომლიდანაც ასეთი პირის ვინაობის დადგენა შესაძლებელია; ან
  - c. ოპერატიულად მგრძნობიარე ინფორმაცია, ან ინფორმაცია, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს:
    - (i) ავსტრალიის ეროვნულ უსაფრთხოებას ან ავსტრალიის მიერ საგარეო ურთიერთობების წარმართვას; ან
    - (ii) დაწესებულების მიერ მისი ფუნქციების განხორციელებას.
- წყარო: დაზვერვის სამსახურების აქტი, 2001, გვერდი 1, ნაწილი 1, დებულება 7,1

გამოქვეყნებაზე სამთავრობო ვეტოს უფლების არქონა წარმოადგენს საუკეთესო პრაქტიკას. თუმცა იმ სახელმწიფოებში, სადაც ვეტოს უფლება მოქმედებს, მთავრობას ან დაწესებულებებს კანონით მაინც უნდა მოეთხოვებოდეთ ზოგადად განაცხადონ თუ რა და რა მიზეზით არის გამოტოვებული გამოქვეყნებული მოხსენებიდან. ეს საშუალებას იძლევა ჩვეულებრივი საპარლამენტო პროცესის სახე მიეცეს ასეთი გადაწყვეტილებების პოლიტიკურ შემოწმებას.

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ საპარლამენტო კომიტეტის მოხსენების ვადისა და ფორმის განსაზღვრაზე და მტკიცებულებათა გამოქვეყნებაზე ძირითადი პასუხისმგებლობა თვით კომიტეტს უნდა ეკისრებოდეს;
- ✓ კომიტეტმა პარლამენტს მოხსენება უნდა წარუდგინოს სულ ცოტა ყოველწლიურად ან იმ სიხშირით, როგორც ის მიიჩნევს მიზანშეწონილად;
- ✓ პარლამენტმა უნდა მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება იმასთან და-

- ✓ კავშირებით, თუ რა მასალა უნდა იქნეს ამოღებული მოხსენებიდან უსაფრთხოების მიზნით.
- მთავრობას და დანესებულებებს წინასწარ უნდა ჰქონდეთ წარმოდგენა მოხსენების პროექტის შესახებ, რათა უსაფრთხოების მიზნით მოხდეს სათანადო მასალის ამოღება.

## ბიუჯეტის კონტროლი

ბიუჯეტის კონტროლი საპარლამენტო კონტროლის გულია. საბიუჯეტო წინადადებების შეფასებისა და დამტკიცებისადმი სისტემური მიდგომა მრავალ ქვეყანაში შეიმუშავეს ან მუშავდება. ყველა ქვეყანაში პარლამენტი სხვადასხვა როლს ასრულებს უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების საბიუჯეტო და ანგარიშსწორების პროცედურებში, მაგალითად, ბიუჯეტის ფარგლების კონტროლი, ბიუჯეტის შესწორების უფლებამოსილება, დამატებითი ბიუჯეტის მოთხოვნის დამტკიცების უფლება, კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა (იხ. თავი 18) და დამოუკიდებელი ფინანსური აუდიტორების დანიშვნა (იხ. თავი 23). რაც უფრო დიდი იქნება ამ სფეროებში პარლამენტის ძალაუფლება, მით უფრო ეფექტურად იმოქმედებს იგი მთავრობასთან დებატებში. სახაზინო ძალაუფლებასთან დაკავშირებით არსებობს სამი ტიპის პარლამენტი, რომლებიც გავლენის კლების მიხედვითაა დალაგებული:

- *პარლამენტი, რომელსაც ბიუჯეტის ფორმირების უფლება აქვს:* პარლამენტს შეუძლია შეასწოროს ან უარი თქვას უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებისათვის გათვალისწინებულ საბიუჯეტო წინადადებაზე, აგრეთვე შეუძლია ჩამოაყალიბოს საკუთარი ალტერნატიული საბიუჯეტო წინადადება;
- *ბიუჯეტზე ზემოქმედების მქონე პარლამენტი:* პარლამენტს შეუძლია შეასწოროს ან უარი თქვას ბიუჯეტზე, მაგრამ არ შეუძლია წამოაყენოს საკუთარი წინადადებები;
- *პარლამენტი, რომელსაც უმნიშვნელო ზემოქმედების მოხდენა შეუძლია ბიუჯეტის ფორმირებაზე, ან სულ არა აქვს ასეთი უფლებამოსილება:* პარლამენტი არ არის უფლებამოსილი შეასწოროს ან უარი თქვას ბიუჯეტზე ან წამოაყენოს საკუთარი წინადადებები. საუკეთესო შემთხვევაში იგი მხოლოდ შეფასებას აძლევს მთავრობის მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტს.<sup>22</sup>

ნებისმიერ შემთხვევაში, მინიმალური მოთხოვნაა, რომ პარლამენტს სიტყვით ეთქმოდეს საბიუჯეტო საკითხებზე, რამეთუ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების დაფინანსება გადასახადების გადამხდელთა ფულით ხდება. ამ თვალსაზრისით მთელი მსოფლიოს მასშტაბით პარლამენტები მოითხოვენ მონაწილეობა მიიღონ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების საბიუჯეტო და ანგარიშსწორების პროცესებში.

სახაზინო ძალაუფლება, როგორც მას პარლამენტი ახორციელებს, ორმაგ კონტექსტში უნდა იქნეს განხილული – მთელი საბიუჯეტო პროცესის, და აგრეთვე იმ საპარლამენტო ორგანოს მანდატის კუთხით, რომელსაც მთავრობის ამ კონკრეტულ საქმიანობაზე ზედამხედველობა ევალება.

### საბიუჯეტო პროცესი

პარლამენტი ყურადღებით უნდა მიუდგეს უშიშროებისა და დაზვერვის სამ-

სახურების ბიუჯეტის ციკლის ყველა ფაზასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რის გამოც უმრავლეს ქვეყანაში მიღებულია დაგეგმვის, პროგრამირებისა და საბიუჯეტო სისტემა.<sup>23</sup>

**ბიუჯეტის მომზადება:** ზოგადად ეს ფაზა აღმასრულებელ შტოს ეხება, რომელმაც უნდა ჩამოაყალიბოს სხვადასხვა მიზნებისათვის ფულადი სახსრების განაწილების წინადადებები, მაგრამ პარლამენტს და მის წევრებს ამ პროცესში სხვადასხვა ფორმალური თუ არაფორმალური მექანიზმებით შეუძლიათ თავიანთი წვლილი შეიტანონ.

**ბიუჯეტის დამტკიცება:** ამ ფაზაში პარლამენტი უნდა შეეძლოს შეისწავლოს და განსაზღვროს სახელმწიფო ინტერესი და განაწილებული სახსრების მიზანშეწონილობა და გარკვეულ კონტექსტებში კონკრეტული რეკომენდაციებით შეავსოს უშიშროებასთან დაკავშირებული ასიგნებები. ასეთი კონკრეტული რეკომენდაციების მაგალითს წარმოადგენს შეერთებული შტატების კონგრესი, სადაც კონგრესი განსაზღვრავს ფინანსურ ზედა ზღვარს (მათ შორის ოპერატიული კვლევებისა და განვითარების ბიუჯეტის ჩათვლით) და აყალიბებს საშტატო ზღვარს, სადაც განსაზღვრულია თანამშრომელთა მაქსიმალური რაოდენობა, რომლის დაქირავებაც შეუძლიათ სამსახურებს მომავალი ფისკალური წელიწადის განმავლობაში.<sup>24</sup>

**განხორციელება ან გახარჯვა:** ამ ფაზაში პარლამენტი ამონმებს და ატარებს მონიტორინგს მთავრობის ხარჯებზე და ცდილობს განამტკიცოს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება (იხ. ქვემოთ შესაბამისი განყოფილება). დამატებითი ბიუჯეტის მოთხოვნების შემთხვევაში პარლამენტი სწავლობს და ამონმებს ასეთ მოთხოვნებს, რათა თავიდან აიცილოს თანხების ფუჭი ხარჯვა. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგ., შეერთებულ შტატებში, კონგრესის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტებს და საფინანსო კომიტეტს უნდა აცნობონ დაზვერვის სისტემის მიერ თანხის ერთი მუხლიდან სხვა მუხლზე გადატანის შესახებ.<sup>25</sup>

**აუდიტი და გადასინჯვა:** ამ ფაზაში პარლამენტი ადგენს ხომ არ ჰქონდა ადგილი მთავრობის მხრიდან გამოყოფილი თანხების არასწორ გამოყენებას. გარდა ამისა, ანგარიშვალდებულების, ქმედითობისა და სიზუსტის უზრუნველყოფის მიზნით, პარლამენტი პერიოდულად აფასებს მთლიან ბიუჯეტს და აუდიტის პროცესს. აუდიტის სამსახურის როლი 23-ე თავშია განხილული.

## ბიუჯეტის კონტროლი და საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი

ბიუჯეტის კონტროლი ასევე განიხილება საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატის კონტექსტში. ზოგიერთ ქვეყანაში, ამ ორგანოს, როგორც ხალხის ნების გამომხატველს, მკაფიოდ აქვს მინიჭებული სახაზინო უფლებამოსილება. ზოგან, მაგ., ნორვეგიაში, პარლამენტმა არჩია სახაზინო ძალაუფლება არ მიენიჭებინა (დამოუკიდებელ ექსპერტთა) ზედამხედველობის კომიტეტისათვის, მაგრამ ეს უფლებამოსილება შეუნარჩუნა პარლამენტის პლენარულ სხდომას ან პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტს. ასეთი მიდგომის უკან დგას მოსაზრება იმის შესახებ, რომ საბიუჯეტო კონტროლის შედეგად შესაძლოა ზედამხედველობის ორგანო მთავრობის პოლიტიკაზე თანაპასუხისმგებელი გახდეს. ამიტომ, ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი, მხოლოდ იმაზეა ორიენტირებული, თუ რო-



გორ იცავენ სამსახურები კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებათა დაცვის პრინციპებს, ხოლო საბიუჯეტო ზედამხედველობა პარლამენტის სხვა ორგანოებისათვის აქვთ მინდობილი. ასეთი გზით დაზვერვის კომიტეტს შეუძლია შეინარჩუნოს დამოუკიდებლობა სამსახურების შემოწმებისას.

თუმცა სხვა ქვეყნების პარლამენტებში, როგორცაა არგენტინა, ნიდერლანდები, გერმანია თუ შეერთებული შტატები, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტს მინიჭებული აქვს სახაზინო ძალაუფლება, რაც ამ პარლამენტებს უკეთეს წარმოდგენას უქმნის სამსახურების მიერ თანხების ხარჯვაზე. უფრო კონკრეტულად თუ ვიტყვით, შეერთებულ შტატებში და, აგრეთვე, გერმანიაში, სახაზინო ძალაუფლება ხშირად საბიუჯეტო კომიტეტსა და დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტს შორისაა გადანაწილებული. პირველი მათგანი ფოკუსირებულია ასიგნებებზე, ხოლო მეორე ორიენტირებულია სამსახურების პოლიტიკის ასპექტებზე და ფონდების დამტკიცებას ახორციელებს.

მომდევნო ბლოკში ნაჩვენებია გერმანიის გამოცდილება.

**ბლოკი No 49:**

**გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის მიერ განხორციელებული ფინანსური აუდიტი**

*განყოფილება 2e*

1. თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და უფლებამოსილ წევრს შეუძლიათ, მრჩევლის სტატუსით, მონაწილეობა მიიღონ კონფიდენციური კომიტეტის (*Vertrauensgremium*, რომლის წევრებიც აგრეთვე არიან ბუნდესტაგის საბიუჯეტო შერჩევის კომიტეტის წევრები) სხდომებში, რომელიც ფედერალური ბიუჯეტის კოდექსის (*Bundshaushaltsordnung*) 10a განყოფილების შესაბამისად მოქმედებს. ანალოგიურად, კონფიდენციური კომიტეტის თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და უფლებამოსილ წევრს შეუძლიათ მრჩევლის სტატუსით მონაწილეობა მიიღონ საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის სხდომებში.

2. სამსახურების ყოველწლიური ეკონომიკური გეგმების პროექტები უნდა წარედგინოს საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს. ფედერალურმა მთავრობამ ჯგუფს უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ეკონომიკური გეგმების შესრულების შესახებ. სამსახურების ეკონომიკურ გეგმებთან და მათ განხორციელებასთან დაკავშირებულ განხილვებზე ორივე ორგანოს წარმომადგენლებს შეუძლიათ ერთმანეთის სხდომებზე დასწრება მრჩევლის სტატუსით.

წყარო: დაზვერვის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის აქტი, გერმანია, 1978 წლის აპრილი (1992 და 1999 წლის შესწორებების მიხედვით)

გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის შესახებ კანონის მე-2 განყოფილების მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სამსახურების წლიური ბიუჯეტის პროექტი საკონსულტაციოდ გადაეცემა საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს. თუმცა კონსულტაცია არ ითვალისწინებს კონტროლის ჯგუფის მიერ ბიუჯეტის პროექტის შემოწმებას იმ სახით, როგორც ამას საბიუჯეტო კომიტეტი ახორციელებს. სამაგიეროდ იგი ბიუჯეტის საფუძველზე აკეთებს დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის საერთო პოლიტიკურ და ამომწურავ მონაცემთა ანალიზს, რომელიც მოიცავს სამსახურების სტრუქტურას, კადრებს, პროექტებსა და ღონისძიებებს. კონსულტაციების დასრულების შემდეგ შეფასება გადაეცემა გერმანიის ბუნდესტაგის საბიუჯეტო შერჩევის კომიტეტის კონფიდენციალურ ფორუმს, რომელსაც პრაქტიკულად ევალება ბიუჯეტის პროექტების განხილვა. ფედერალური მთავრობა საპარ-

ლამენტო კონტროლის ჯგუფს აგრეთვე აწვდის ინფორმაციას საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტების შესრულების შესახებ.<sup>26</sup>

## გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა ეფექტური საბიუჯეტო პროცესების ძირითადი პირობებია. ანგარიშვალდებულების რეალიზების საუკეთესო გზას ბიუჯეტის ფორმირების გამჭვირვალე პროცესი წარმოადგენს. ჯეროვანი ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა ეფექტური საბიუჯეტო პროცესების ქვემოთმოცემული პრინციპების საფუძველზე შეიძლება განვითარდეს:<sup>27</sup>

**უფლებამოსილების წინასწარი მინიჭება** – პარლამენტმა უფლებამოსილება უნდა მიანიჭოს მთავრობას განახორციელოს ხარჯები.

**ერთიანობა** – ყველა გასავალი და შემოსავალი პარლამენტს უნდა წარუდგინონ ერთი, კონსოლიდირებული ბიუჯეტის დოკუმენტის სახით.

**რეგულარობა** – აღმასრულებელ შტოს ევალება დაიცვას პარლამენტში წლიური ბიუჯეტის წარდგენის რეგულარული გრაფიკი (მაგ., ნაცვლად ყოველი ხუთი წლისა). რეგულარობა აგრეთვე ითვალისწინებს გამყოფილი ასიგნებების ხარჯვის გრაფიკის განსაზღვრას.

**სპეციფიკურობა** – თითოეული საბიუჯეტო პუნქტის რაოდენობა და აღწერილობა უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის დანახარჯების მკაფიო შემოწმების შედეგს. აქედან გამომდინარე, საბიუჯეტო პუნქტების აღწერა არ უნდა იყოს ბუნდოვანი, ხოლო საბიუჯეტო პუნქტებთან დაკავშირებული ფონდები არ უნდა იყოს უზომოდ დიდი. პარლამენტისათვის უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების წლიური ბიუჯეტის მხოლოდ საერთო რაოდენობის მინოდებით აშკარად დაირღვევა სპეციფიკურობის პრინციპი.

**კანონიერება** – ყველა დანახარჯი და ღონისძიება კანონის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს. ამ კონტექსტში სამსახურებს უფლება არა აქვთ მოიპოვონ ფონდები სახელმწიფო ბიუჯეტის გარედან (მაგ., კომერციული საქმიანობის საშუალებით).

**ხელმისაწვდომობა** – აღმასრულებელ ხელისუფლებას მოეთხოვება პარლამენტს გააცნოს გასავლების გეგმები, რომელიც აღქმადი და გასაგები იქნება ფართო და სხვადასხვა ტიპის აუდიტორიისათვის, რომელიც ჩვეულებრივ პარლამენტშია წარმოდგენილი.

**ყოვლისმომცველობა** – უშიშროების სექტორის სხვადასხვა ასპექტებთან დაკავშირებული სახელმწიფო ბიუჯეტი უნდა იყოს ყოვლისმომცველი და სრული. არცერთი დანახარჯი არ უნდა დარჩეს აღურიცხავი. ამ კონტექსტში, ‘ფარული’ პროგრამები ან საიდუმლო ბიუჯეტები – რომლებზედაც დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტს ხელი არ მიუწვდება – აშკარად დაარღვევენ ამ პრინციპს. დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტს და საბიუჯეტო კომიტეტს უნდა ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე. უნგრეთის კანონის მე-14 განყოფილების 4.9 პუნქტი უჩვენებს თუ როგორ უნდა დაკანონდეს საბიუჯეტო კონტროლის ყოვლისმომცველობა.

**ბლოკი No 50:**

**პარლამენტის მიერ ყოვლისმომცველი საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელება (უნგრეთი)**

‘საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას, კომიტეტმა (...) თავისი შეფასება უნდა მისცეს ეროვნული უშიშროების სამსახურების დეტალური ბიუჯეტის პროექტს, სხვა ორგანიზაციების ბიუჯეტების პუნქტებს, რომლებსაც ასეთ ღონისძიებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება ევალებათ, და უნდა შეადგინოს დეტალური მოხსენება წლიური ბიუჯეტის კანონის შესრულების შესახებ და წამოაყენოს წინადადებები პარლამენტში მოცემული კანონის მიღების მიზნით გამართული დებატებისას (...).’

წყარო: მუხლი 14, 4გ, უნგრეთის აქტი ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ, 1995 წ.

**თანმიმდევრულობა** – მკაფიო კავშირი უნდა დამყარდეს სტრატეგიებს, გეგმებს, საბიუჯეტო ხარჯებსა და საქმიანობის შედეგებს შორის.

**ეფექტურობა** – ბიუჯეტის ახსნის საშუალებით ნათლად უნდა აისახებოდეს ბიუჯეტის მიზნები ა) რესურსების ხარჯვის, ბ) საქმიანობის ან მისალწევი ამოცანებისათვის საჭირო სიმძლავრეების და გ) გეგმების გაზომვადი შედეგების თვალსაზრისით. მოქნილი ბიუჯეტი ამ სამი პარამეტრიდან ნებისმიერის ცვლილების საშუალებას უნდა იძლეოდეს.

თანამედროვე, ჯეროვანი საბიუჯეტო სისტემისათვის, ეს პრინციპები პრაქტიკულად შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც ხარისხის კრიტერიუმი. ისინი მოითხოვენ, რომ ეფექტური მმართველობის (იხ. შესავალი) სტანდარტული პრინციპები, რომლებიც მთავრობის სხვა ღონისძიებებს წარმართავენ, უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებსაც უნდა ეხებოდეს. საიდუმლოებასთან დაკავშირებული გამონაკლისები კანონით უნდა იყოს შეზღუდული.

იქ, სადაც პარლამენტარებს უშიშროების სექტორის შესახებ სათანადო ინფორმაცია არ მიეწოდებათ, ისინი სამსახურების ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებს ვერ წამოჭრიან. სახელმწიფოს სხვა შტოების მსგავსად უნდა არსებობდეს დამცავი მექანიზმები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული კლასიფიცირებული ინფორმაციის არასწორი გამჟღავნება. ეს საკითხი მე-18 თავშია განხილული, რომელიც კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე პარლამენტართა ხელმისაწვდომობას ეხება. რაც შეეხება საზოგადოების ხელმისაწვდომობას საბიუჯეტო ინფორმაციაზე, ზოგ ქვეყანაში უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების საერთო ბიუჯეტი საჯაროდ ქვეყნდება. ასე არის, მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში.<sup>28</sup>

**საუკეთესო პრაქტიკა**

- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ყველა სათანადო საბიუჯეტო დოკუმენტზე, იმის გათვალისწინებით, რომ არსებობს კლასიფიცირებული ინფორმაციის გაჟონვისაგან დამცავი მექანიზმები;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტის ზედამხედველობა უნდა წარიმართოს იმავე პრინციპებით, რომლებიც სხვა სამთავრობო ღონისძიებებს არეგულირებენ. გამონაკლისი შემთხვევები კანონით უნდა დარეგულირდეს. ამ თვალსაზრისით ბიუჯეტზე ზედა-

- მხედველობა უნდა იყოს საბიუჯეტო კომიტეტისა და ზედამხედველობის კომიტეტის ერთობლივი უფლებამოსილება;
- ✓ ძლიერ პარლამენტს უნდა ჰქონდეს ბიუჯეტის დამტკიცების უფლება;
- ✓ დაზვერვის დაწესებულებას ღონისძიებებისათვის მხოლოდ მაშინ შეუძლია ფონდების გამოყენება, თუ ეს ფონდები საკანონმდებლო ორგანოს მიერ უშუალოდ ამ მიზნით არის გამოყოფილი;
- ✓ დაზვერვის სამსახურს არ უნდა ჰქონდეს უფლება დაწესებულების გარეთ გადასცეს ფონდები საკანონმდებლო ორგანოს ნებართვის გარეშე.

## შენიშვნები – IV განყოფილება, პარლამენტის როლი

1. მომდევნო ტექსტი დაფუძნებულია ი. ლეიფის ნარკვევზე ‘ზედამხედველობის სამი განზომილება’, გამოცემაში: ჰ. ბორნი, ი. ლეიფი (რედ.), *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).
2. ზოგ ქვეყანას ინსტიტუციონალიზებული და ლეგალიზებული საპარლამენტო ზედამხედველობა 1970-იანი წლების შუა პერიოდიდან აქვს, მაგ., გერმანიასა და ნიდერლანდებს.
3. ავსტრალიის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის აქტი 1979 და კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის აქტი 1984, შესაბამისად, Australian Security Intelligence Organisation Act 1979 (Cth) and Canadian Security Intelligence Service Act 1984, respectively. Iustgarten, I., Leifi, I., *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1994).
4. სხვა შედარებითი ანალიზისათვის იხ. ჯ.-პ. ბროდერი, პ. ჯილი, დ. ტოლბორგი, D., *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (Aldershot: Ashgate, 2003); დასავლეთ ევროპის კავშირის ასამბლეა, საპარლამენტო ზედამხედველობა დაზვერვის სამსახურებზე დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში – არსებული სიტუაცია და რეფორმების პერსპექტივა (Document A/1801, 4 December 2002); <[http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2002/1801.html](http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html)>
5. ევროპის საბჭო, საპარლამენტო ასამბლეა, რეკომენდაცია 1402/1999; აღმოსავლეთ ევროპის კავშირის ასამბლეა, რეზოლუცია 113, მიღებულია 2002 წლის 4 დეკემბერს (მე-9 სესია).
6. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001 No. 152, 2001, განყოფილება 28 და 29 (Committee on ASIO, ASIS and DSD).

განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციეთ 30-ე განყოფილებას.

3. კომიტეტის ფუნქციები არ მოიცავს:

- (a) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის მიერ ინფორმაციის შეგროვების პრიორიტეტების შემოწმებას; ან
- (b) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის ინფორმაციის წყაროების, სხვა ოპერატიული დახმარებისა თუ ოპერატიული მეთოდების შემოწმებას; ან
- (c) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის მიერ ჩატარებული, მიმდინარე თუ დაგეგმილი ოპერაციების შემოწმებას; ან
- (d) დაწესებულების ან უცხო ქვეყნის მთავრობის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის შემოწმებას, თუ არ არის მისი თანხმობა ინფორმაციის გამჟღავნებაზე; ან
- (e) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის საქმიანობის ასპექტების შემოწმებას, რომელიც ზემოქმედებას არ ახდენს ავსტრალიის მოქალაქეზე; ან
- (f) ამ აქტის მე-15 განყოფილებაში ჩამოყალიბებული წესის გადასინჯვას; ან
- (g) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის საქმიანობის შესახებ ინდივიდუალური საჩივრების მოკვლევას.

დაზვერვის სამსახურების აქტი 1994, განყოფილება 10 (გაერთიანებული სამეფო) აფუძნებს დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტს, რომელსაც უფლება აქვს შეისწავლოს უშიშროების სამსახურის (MI5), საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის (MI6) და სამთავრობო კომუნიკაციათა შტაბის პოლიტიკა, ადმინისტრირება და ფინანსები.

7. გერმანიის ბუნდესტაგი, საპარლამენტო კონტროლის კომისიის სამდივნო, დაზვერვის სამსახურების საპარლამენტო კონტროლი გერმანიაში (ბერლინი: 2001)
8. 2004 წლამდე კანადის პარლამენტში ზედამხედველობის კომიტეტი არ არსებობდა, თუმცა უშიშროების დაზვერვის შემონმების კომიტეტი (სტატუტორული ორგანო შედგებოდა კერძო კონსულტანტებისაგან) შეიქმნა კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის 1984 წლის აქტის საფუძველზე. საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტი მალე შეიქმნება: იხ. ს. ფარსონი, 'The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada', გამოცემაში: Born, H. et al, *Who's Watching*.
9. დაზვერვის სამსახურების აქტი 1994, განყოფილება 10.
10. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყოფილება 14. პრემიერმინისტრს, კანდიდატის წარდგენამდე, მოეთხოვება კონსულტაციები გამართოს პარლამენტის პარტიების ლიდერებთან: განყ. 14(2).
11. კანონი ფედერალური დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის შესახებ (PKGrG) (1978; 1992, 1999 და 2001 წლების შესწორებული ვარიანტი). PKGrG ადგენს, რომ ყოველი საარჩევნო პერიოდის დაწყებისას ბუნდესტაგი ირჩევს საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის წევრებს მისი შემადგენლობიდან (PKGrG-ის მუხლი 4, პუნქტი 1), და მის დამფუძნებელ რეზოლუციაში უნდა განისაზღვროს მისი წევრები, შემადგენლობა და საქმიანობა (მუხლი 4, პუნქტი 2).  
შემადგენლობა: საპარლამენტო კომისიის მარეგულირებელი აქტის (1995 წ.) შესწორების საფუძველზე წევრთა რაოდენობა ცხრამდე გაიზარდა. არჩევისათვის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის წევრმა უნდა მიიღოს ბუნდესტაგის წევრთა ხმების უმრავლესობა (მუხლი 4, პუნქტი 3).
12. დაზვერვის, თვალთვალისა და უშიშროების სამსახურების მონიტორინგის ინსტრუქციები, 1995, განყოფილება 1.  
'კომიტეტი შედგება შვიდი წევრისაგან, თავმჯდომარისა და თავმჯდომარის მოადგილის ჩათვლით, რომელსაც ირჩევს სტორტინგი (ნორვეგიის პარლამენტი), მისი პრეზიდენტის რეკომენდაციის საფუძველზე, მაქსიმუმ ხუთი წლის ვადით.'
13. მაგ., იხ. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 16 (ავსტრალია).
14. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 14(5).
15. მაგ., იხ. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 14(6) (ავსტრალია).
16. მაგ., იხ. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 15(1) (ავსტრალია).
17. დოკუმენტების მოპოვების უფლებამოსილების შესახებ იხ. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 30.2; (4) (ავსტრალია).
18. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 30 (ავსტრალია); იგი არც იმას მოითხოვს, რომ გამჟღავნდეს 'ინფორმაცია, რომელიც ზიანს აყენებს ავსტრალიის ეროვნულ უსაფრთხოებას ან ავსტრალიის საგარეო ურთიერთობათა წარმართვას'.  
იმავე აქტის 29-ე განყოფილების მიხედვით, ოპერატიულად მგრძნობიარე

ინფორმაცია ნიშნავს:

- (a) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის ხელთ არსებულ ინფორმაციას ინფორმაციის წყაროების, სხვა ოპერატიული დახმარებისა და ოპერატიული მეთოდების შესახებ; ან
- (b) ავსტრალიის უშიშროებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის, ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის და თავდაცვის სასიგნალო დირექტორატის მიერ ჩატარებული, მიმდინარე თუ დაგეგმილი ოპერაციების შესახებ ინფორმაციას; ან
- (c) დაწესებულების ან უცხო ქვეყნის მთავრობის მიერ მონოდებულ ინფორმაციას, თუ არ არის მისი თანხმობა ინფორმაციის საჯაროდ გამჟღავნებაზე;

საკითხის შემონგების თვალსაზრისით 'პასუხისმგებელი მინისტრი' ნიშნავს მინისტრს, რომელიც მოცემულ დაწესებულებაზე პასუხისმგებელი კონკრეტულ საკითხთან მიმართებით.

- 19. დაზვერვის სამსახურების აქტი 2001, განყ. 32 (ავსტრალია). ამ ცნობების აცილება სასამართლოში არ შეიძლება, მაგრამ ისინი უნდა ინახებოდნენ პარლამენტში. მიუხედავად იმისა, რომ ამით იზღუდება საზედამხედველო ორგანოს უფლებამოსილება, იგი აგრეთვე პოლიტიკურ არენაზე ინფორმაციის გავრცელებას უშლის ხელს, სადაც შეიძლება მოხდეს მისი დასაბუთება ან უარყოფა.
- 20. შეერთებული შტატების კოდექსი, 413-ე განყოფილება. კონგრესის ზოგადი ზედამხედველობის დებულებები. (დ).
- 21. დაზვერვის, თვალთვალის და უშიშროების სამსახურების მონიტორინგთან დაკავშირებული აქტი, 1995 წ., განყოფილება 9, (ნორვეგია), რომელიც მოითხოვს, რომ კომიტეტმა და მისმა სამდივნომ დაიცავს საიდუმლოება და დოკუმენტების წარმოებასთან დაკავშირებული პროცედურები.
- 22. ადაპტირებულია ნარკვევიდან: პ. ნორტონი, *Does Parliament Matter?*, (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993).
- 23. ჰ. ბორნი, ფ. ფლური, ა. ჯონსონი (რედ.), *საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა (სახელმძღვანელო № 5 პარლამენტარებისათვის)*, (Geneva: IPU-DCAF), გვ. 130.
- 24. 2004 ფისკალური წლის აქტი დაზვერვის უფლებამოსილებისათვის, განყ. 102.
- 25. იხ. მაგალითად, აშშ-ის კოდექსი, განყოფილება 414 და 415.
- 26. გერმანიის ბუნდესტაგი, საპარლამენტო კონტროლის კომისიის სამდივნო, *დაზვერვის სამსახურების საპარლამენტო კონტროლი გერმანიაში*, 2001 წლის ივლისი.
- 27. ჰ. ბორნი და სხვები, *საპარლამენტო ზედამხედველობა*, გვ. 131-132.
- 28. ასიგნებათა აქტი, თავი 9, გეგმა 2, ნაწილი 48, 'უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებები', იხ. ვებგვერდზე:  
<<http://www.legislation.hmsa.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა



## V განყოფილება

# გარე კონტროლის ორგანოების როლი

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა

## თავი 21

# მოქალაქეთა უკმაყოფილების დარეგულირება

უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებებს ხშირად განსაკუთრებული ძალაუფლება ენიჭებათ, როგორცაა თვალთვალი ან დაშვება, რაც, უზუსტო ან შეცდომით გამოყენების შემთხვევაში, ინდივიდუალურ პირთა მიმართ არასამართლიანი მოპყრობის რისკს წარმოშობს. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანებს, რომლებიც თავს უსამართლობის მსხვერპლად მიიჩნევენ, საკუთარი უფლებების აღდგენის საშუალება ჰქონდეთ თუ, მაგ., მოხდა მათ პირად ცხოვრებაში ჩარევა, ან ზიანი მიაღება მათ კარიერას. გარდა ამისა, უშიშროების ან დაზვერვის დანესებულებაში, ისევე როგორც სხვა დიდ ორგანიზაციაში, საჩივრების მიხედვით შეიძლება გამოჩნდეს ადმინისტრაციული ნარუმატებლობები ან სასარგებლო გაკვეთილები, რომლებიც საქმიანობის გაუმჯობესებას უწყობენ ხელს. თუმცა ამ დანესებულებათა საქმიანობისათვის დამახასიათებელი პროცესების გასაიდუმლოების, მტიკიცებულებათა მოპოვების სირთულის და საიდუმლო ინფორმაციის საჯარო გამჟღავნებისაგან დაცვის კანონიერი მოთხოვნის გამო, ჩვეულებრივ სასამართლოებში ამ საკითხების საჯარო განხილვა იშვიათად არის ეფექტური ან სასურველი. აქ აგრეთვე საჭიროა უზრუნველყოფილი იქნეს, რომ სამართლიანობის აღდგენის რაიმე სისტემა არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულების მუშაობის სპეციფიკის გაგების მიზნით. საჩივრების განხილვის ნებისმიერ სისტემაში პრობლემატურია ბალანსის დამყარება ერთი მხრივ, დამოუკიდებლობას, გონივრულობასა და სამართლიანობას, ხოლო მეორე მხრივ, უსაფრთხოების მოთხოვნების მგრძობიარობას შორის, თუმცა ეს შეუძლებელი არ არის.

ამ სხვადასხვა სისტემას ერთმანეთისაგან ძირითადად განასხვავებს ის, რომ იგი შეიძლება იყოს:

- არასამართლო პროცესი (ომბუდსმენი ან საპარლამენტო კომიტეტი);
- სასამართლოს ტიპის პროცედურა (სასამართლო ან ტრიბუნალი).

### საჩივართა განხილვა არასამართლო პროცესის მეშვეობით

ზედამხედველობის სხვადასხვა სისტემა საჩივრებს განსხვავებული გზით განიხილავს. დამოუკიდებელ ორგანოს, მაგ., ომბუდსმენს, შეიძლება ჰქონდეს დანესებულების მიმართ საჩივრის გამოძიების და მის შესახებ მოხსენების ნარდგენის უფლება (ასე ხდება ნიდერლანდებში, იხ. ბლოკი № 51). ზოგ ქვეყანაში, უშიშროებისა და დაზვერვის დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექცია, დანესებულებათა წინააღმდეგ შემოტანილ საჩივრებს მსგავსი ფორმით იხილავს (იხ. თავი 21). ასე ხდება ახალ ზელანდიასა და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში. გარდა ამისა, დანესებულებათა მიმართ შემოსული საჩივრების გამოძიებაში შეიძლება გარკვეული როლი შეასრულონ ინფორმაციის თავისუფლების ან მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილმა კონკრეტულმა სამსახურებმა.

ომბუდსმენის ტიპის სისტემა დამოუკიდებელ ოფიციალურ გამოძიებას ეყრდნობა, რომელიც მოსარჩელის სახელით მოქმედებს. ისინი ძირითადად რეაგირებენ ადმინისტრაციული სახის დარღვევებზე და არა სამართლებრივ გადაცდომებზე. ამ დროს ნაკლები ყურადღება ექცევა პროცესში მოსარჩელეთა უშუალო მონაწილეობას და გამჭვირვალობას. როგორც წესი, პროცესი სრულდება მოხსენებით და (თუ საჩივარს მხარს უჭერენ) რეკომენდაციით, რათა საკითხი სწორად წარიმართოს და სამომავლო ქმედება განხორციელდეს, ხოლო გადაწყვეტილების გამოტანა ან კანონიერი სასამართლო დაცვის საშუალებათა გამოყენება აქ არ ხდება.

**ბლოკი No 51:**

**საჩივრების განხილვა: ნიდერლანდების ეროვნული ომბუდსმენი**

მუხლი 83

ყოველ ადამიანს უფლება აქვს საჩივრით მიმართოს ომბუდსმენს შესაბამისი მინისტრების, სამსახურების უფროსების, კოორდინატორების და სამსახურებისათვის ან კოორდინატორისათვის მომუშავე პირების ქმედებებთან ან სავარაუდო ქმედებებთან დაკავშირებით, სადაც, ამ აქტის ან, უშიშროების გამოძიების აქტის განხორციელებისას, გათვალისწინებული იქნება კერძო პირი ან იურიდიული პირი.

წყარო: დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების აქტი 2002, ნიდერლანდები, მუხლი 83.

მოქალაქეთა საჩივრები ან უკმაყოფილება შეიძლება აგრეთვე განიხილოს საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტმა, როგორც ეს ხდება, მაგალითად, გერმანიასა და ნორვეგიაში (იხ. ბლოკი № 52).

**ბლოკი No 52:**

**საჩივრების განხილვა: ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი**

‘საჩივრის მიღებისას კომიტეტმა უნდა განახორციელოს ადმინისტრირების გამოძიება საჩივრის შესაბამისად. კომიტეტმა, ანგარიშის მომზადებამდე, უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ რამდენად საფუძვლიანია საჩივარი შემდგომი ქმედებისათვის.

საჩივრებთან დაკავშირებით გაკეთებული ანგარიში უნდა იყოს მაქსიმალურად სრული, სადაც არ უნდა გამჟღავნდეს კლასიფიცირებული ინფორმაცია. თუმცა უშიშროების სამსახურის თვალთვალის ღონისძიებებთან დაკავშირებული საჩივრების პასუხად მომზადებული ანგარიშები უნდა აღნიშნავდნენ მხოლოდ იმ ფაქტს, შეიცავდა თუ არა საჩივარი კრიტიკის საფუძველს. თუ კომიტეტს მიაჩნია, რომ საჩივარს უფრო დეტალური განმარტება ესაჭიროება, მას შეუძლია წინადადება წარუდგინოს შესაბამის მინისტრს.

თუ საჩივარი კრიტიკის თუ სხვა კომენტარის სანდო საფუძველს შეიცავს, მოცემული სამსახურის ხელმძღვანელს ან შესაბამის მინისტრს უნდა გაეგზავნოს დასაბუთებული ანგარიში. საჩივრებთან დაკავშირებული ანგარიშები ყოველთვის უნდა გაეგზავნოს იმ სამსახურის ხელმძღვანელს, რომელზედაც საჩივარი იყო შემოსული.’

წყარო: დაზვერვის, თვალთვალისა და უშიშროების სამსახურების მონიტორინგის ინსტრუქციები, განყ. 8, დაზვერვის, თვალთვალისა და უშიშროების სამსახურების მონიტორინგის 1995 წლის აქტის 1-ლი განყოფილების შესაბამისად, ნორვეგია.

მიუხედავად იმისა, რომ საჩივრები საპარლამენტო ზედამხედველობიდან გამოყოფილია, მათ შორის კავშირი არსებობს. პარლამენტარებს ხშირად მიმართავენ, წარმოადგინონ მოქალაქეთა უკმაყოფილება, რომელიც სამთავრობო დაწესებულებათა წინააღმდეგაა მიმართული. საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოსათვის უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებათა წინააღმდეგ მიმართული საჩივრების განხილვა შეიძლება სასარგებლოც იყოს, რადგან იგი იძლევა წარმოდგენას პოტენციური წარუმატებლობების შესახებ პოლიტიკის, კანონიერებისა და ქმედითობის თვალსაზრისით. მეორე მხრივ, თუ ზედამხედველობის ორგანო ძალზე მჭიდროდ იდენტიფიცირდება დაწესებულებებთან, რომელსაც იგი აკონტროლებს, ან საიდუმლოების წრეში მოქმედებს, შესაძლოა საჩივრების განხილვისათვის ასევე არახელსაყრელი აღმოჩნდეს. მომჩივანს შეიძლება გაუჩნდეს განცდა, რომ საჩივრის განხილვის პროცესი სათანადოდ დამოუკიდებელი არ არის. იმ შემთხვევებში, როდესაც საჩივრების განხილვას და ზედამხედველობას ერთიდაიგივე ორგანო ახორციელებს, უმჯობესია ამ ორი განსხვავებული როლის შესრულებისათვის სამართლებრივი პროცედურები არსებობდეს. მთლიანობაში სასურველია, რომ ეს ორი განსხვავებული როლი სხვადასხვა ორგანოს დაეკისროს, მაგრამ თვით პროცესები იმგვარად იქნეს უზრუნველყოფილი, რომ ზედამხედველობის ორგანოს ჰქონდეს სრულყოფილი ინფორმაცია ინდივიდუალური საჩივრების შედეგების შესახებ.

ზოგ ქვეყანაში, არა მხოლოდ მოქალაქეებს, არამედ სამსახურების თანამშრომლებსაც აქვთ უფლება ომბუდსმენის ან საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს ყურამდე მიიტანონ სამსახურთან დაკავშირებული საკითხები. მაგ., გერმანიის სამსახურების თანამშრომლებს ამ საკითხების დაყენება შეუძლიათ საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფში, 'თუმცა არა საკუთარი ან ამ სამსახურების სხვა წევრთა ინტერესებიდან გამომდინარე, არამედ იმ შემთხვევაში, როდესაც სამსახურის ხელმძღვანელმა ვერ მოახერხა კონკრეტული საკითხის მოგვარება. ასეთი საქციელის თანამშრომლებს არ უნდა ეშინოდეთ ან არ შეიძლება მათი ამის გამო დასჯა'.<sup>1</sup>

## საჩივართა განხილვა სასამართლოში

ალტერნატივის სახით შეიძლება შეიქმნას სპეციალიზებული ტრიბუნალები, რომლებიც კონკრეტული დაწესებულებების წინააღმდეგ მიმართულ ან სპეციალური ძალაუფლების გამოყენებასთან დაკავშირებულ საჩივრებს განხილავენ, როგორც ეს გაერთიანებულ სამეფოშია. შესაძლოა, აგრეთვე, რომ საჩივრებს იხილავდეს სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანო, როგორც ეს კანადაშია (იხ. ბლოკი № 53).

სასამართლო პროცედურა ყოველთვის არ ითვალისწინებს სასამართლო განხილვას. უშიშროებასა და დაზვერვასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვისას ტრიბუნალი ჩვეულებრივ სასამართლოსთან შედარებით გარკვეული უპირატესობით სარგებლობს: მას შეუძლია კონკრეტული ექსპერტიზა ჩაატაროს უშიშროებისა და დაზვერვის სფეროში, საჭიროების შემთხვევაში განახორციელოს მოსამართლეთა და ადვოკატების საკონტროლო შემოწმება და კონკრეტული პროცედურები შეიმუშავოს გასაიდუმლოებული ინფორმაციის წარმოებისათვის. საკითხის ბუნებიდან გამომდინარე, სასურველი არ არის ეს ყველაფერი საჯარო სასამართლო განხილვის მეშვეობით მოხდეს. მეორე მხრივ, ზოგიერთმა ტრიბუნალმა შესაძლოა მომჩივანი საჯარო განხილვით უზრუნველყოს, მას (მომჩივანს) შესაძლოა საქმის წარმოებისას მწვავე პრაქტიკული სახის პრობლემები შეექმნას სათანადო მტკი-

**ბლოკი No 53:**

**საჩივრების განხილვა: კანადის უშიშროების დაზვერვის კონტროლის კომიტეტი**

კანადის 1984 წლის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის აქტის საფუძველზე, კანადის უშიშროების დაზვერვის კონტროლის კომიტეტი (SIRC), რომელიც კანონის საფუძველზე შექმნილი ორგანოა და კერძო კონსულტანტებისაგან შედგება, აგრეთვე პასუხისმგებელია შეისწავლოს ინდივიდუალურ პირთა მიერ შემოტანილი საჩივრები 'რომლებიც სამსახურის მიერ განხორციელებულ ნებისმიერ ქმედებას ან საკითხს ეხება' (განყოფილება 41), აგრეთვე სარჩელები, რომლებიც დაშვებაზე უართან არიან დაკავშირებული (განყოფილება 42). მომჩივნებმა, რომლებიც ამ დებულებებს იყენებენ, პირველ რიგში საკითხი უნდა დააყენონ შესაბამის სამათავრობო უწყებაში და წერილობით უნდა მიმართონ უშიშროების დაზვერვის კონტროლის კომიტეტს. გამოძიება კონფიდენციალურად მიმდინარეობს, თუმცა მომჩივანს აქვს წარმომადგენლობის საშუალება (განყ. 46) და უფლება აქვს მას ადვოკატი წარმომადგენდეს. არც მომჩივანს და არც სამსახურს არა აქვს უფლება შესვდეს ერთმანეთის წარმომადგენლებს. უშიშროების დაზვერვის კონტროლის კომიტეტს აქვს უწყების გაგზავნის და ფიცის ქვეშ ჩვენების მიღების უფლება (განყ. 50). მოკვლევის მასალების ანგარიშთან დაკავშირებით, კონტროლის კომიტეტი ვალდებულია:

(ა) 41-ე განყოფილების საფუძველზე შემოსული საჩივრის გამოძიების დასრულებისას მინისტრს და დირექტორს წარუდგინოს ანგარიში მოკვლეული მასალის შესახებ და რეკომენდაციები, რომელსაც კომიტეტი მიზანშეწონილად მიიჩნევს;

(ბ) იმავდროულად, ან (ა) პუნქტის შესაბამისად ანგარიშის წარდგენის შემდეგ, მოკვლევის შესახებ ინფორმაცია მიაწოდოს მომჩივანს, და თუ საჭიროდ ჩათვლის, მას წარუდგინოს ამ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული რეკომენდაციებიც.

წყარო: კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის აქტი, 1984.

ცებულებებზე ხელმისაწვდომობის თუ მოვლენებთან დაკავშირებით დაწესებულების ვერსიის გასაჩივრების თვალსაზრისით. ამ პრობლემათა გარკვეული ნაწილის დასაძლევად, კანადასა და გაერთიანებულ სამეფოში შექმნილია სპეციალური ადვოკატურა, რომლის წევრებსაც გავლელი აქვთ საკონტროლო შემოწმება დაშვებაზე. ამ ადვოკატთა ამოცანაა უშიშროებასთან დაკავშირებული არგუმენტების გასაჩივრება, განსაკუთრებით იმ ასპექტების, რომლებიც მომჩივნისათვის ცნობილი არ არის. ეს ტრიბუნალს მტკიცებულებების და არგუმენტების უფრო ობიექტური შეფასების მიღწევაში ეხმარება.

**ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (ECHR) და საჩივრების განხილვა**

სახელმწიფოებმა, რომლებიც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მონაწილენი არიან, საჩივრის მექანიზმების შექმნისას უნდა გაითვალისწინონ კონვენციის მე-6, მე-8 და მე-13 მუხლებით დადგენილი უფლებების დაცვა. მე-6 მუხლი აფუძნებს სამართლიანი სასამართლოს უფლებას, რომელსაც ახორციელებს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ტრიბუნალი პირის სისხლის სამართლებრივი ბრალდების ან სამოქალაქო უფლებებისა და მოვალეობების განსაზღვრისას. მაგ., მე-6 მუხლი გამოყენებულ იქნა სისხლის სამართლის საქმეებში<sup>2</sup> ინფორმატორებისა და ფარული სახელმწიფო მოხელეებისაგან მიღებული მტკიცებულებების განხილვის პროცედურე-

ბისათვის, და იმ წესებისათვის, რომლებიც ზღუდავენ მტკიცებულებათა გამოყენებას ან გამჟღავნებას საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, როგორც სისხლის სამართლის, ისე სამოქალაქო პროცესებში.<sup>3</sup> სპეციალური დაშვების მქონე ადვოკატთა გამოყენება რეკომენდებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ და იგი მას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით დაფუძნებული სამართლიანი სასამართლოს უფლების დაცვის ერთ-ერთ საშუალებად მიიჩნევს.<sup>4</sup>

თუმცა მაშინაც კი, როდესაც მე-6 მუხლი არ მიესადაგება, საჩივრების პროცესებში პროცედურული დაცვა შეიძლება მოითხოვებოდეს მე-8 და მე-13 მუხლების საფუძველზე. ეს მუხლები გარკვეულ *ex post facto* კონტროლს აწესებენ უშიშროების ღონისძიებებზე, რომლებიც პირადი ცხოვრების უფლებაში ჩარევას იწვევენ, მაგალითად, როგორცაა – თვალთვალი და საკონტროლო შემოწმება. თუმცა რაიმე ევროპული კონვენციის მოდელი არ არსებობს (მაგ., პირს, რომელზედაც თვალთვალი განხორციელდა, ყოველთვის არ არის აუცილებელი ღონისძიების დასრულების შემდეგ ამის შესახებ აცნობონ).<sup>5</sup> მე-13 მუხლი ეფექტური ზომის მიღების უფლებას ანიჭებს ეროვნული ხელისუფლების წინაშე ყველას, ვისაც დაერღვა კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები. ეს ყველა შემთხვევაში უნდა იყოს სასამართლო, ხოლო უშიშროებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ ადეკვატური იქნება სხვადასხვა საზედადმხედველო და საჩივრების მექანიზმების კომბინაცია.<sup>6</sup> ევროპის საბჭოს სამუშაო ჯგუფის განსაზღვრის თანახმად:

კონვენციის მე-8 და მე-13 მუხლებზე სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ ეფექტური ზომის მოთხოვნის დაკმაყოფილება მხოლოდ სასამართლოზე უბრალო ხელმისაწვდომობაზე არ არის დამოკიდებული, არამედ ამისთვის აუცილებელია საზედადმხედველო მექანიზმების მთელი არსენალი და მათი ეფექტურობა.<sup>7</sup>

საჩივართა სისტემის ძირითადი სანდო კრიტერიუმებია:

- იგი მკაფიოდ უნდა იყოს დამოუკიდებელი უშიშროების ან დაზვერვის დანესებულებისაგან,
- მას საჩივრის განხილვისათვის უნდა ჰქონდეს საჭირო უფლებამოსილება და ხელმისაწვდომობა ინფორმაციაზე, რომელსაც დანესებულება ფლობს,
- საჩივრის მხარდაჭერისას უნდა შეეძლოს ეფექტური ზომის უზრუნველყოფა, ხოლო საჩივრის უარყოფისას – სათანადო ახსნა-განმარტების მიცემა.

კარგი იქნება თუ იარსებებს დახმარების გარკვეული ფორმა მომჩივნებისთვის, რომლებიც გათვინციობიერებულნი არ არიან სამართლებრივ პროცესში, რითაც მათ საჩივრის აღძვრაში დაეხმარებიან. იგი მომჩივანს აგრეთვე საშუალებას უნდა აძლევდეს სათანადო მონაწილეობა მიიღოს გამოძიების თუ სასამართლო პროცესებში, რათა პროცესს სამართლიანი სახე მიეცეს, იმის მიუხედავად, მოხდება თუ არა საქმის ოფიციალური მოსმენა. გამოძიების პროცესმა, ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, შესაძლოა მოითხოვოს მომჩივანისათვის ინფორმაციის ან საფუძვლების მინოდების შეზღუდვა. თუმცა ეს უნდა მოხდეს საჭიროების მინიმალურ ფარგლებში და მასზე გადაწყვეტილება უმჯობესია მიიღოს საჩივრის განმხილველმა პირმა ან ორგანომ და არა დანესებულებამ, რომელიც გამო-

ძიების სუბიექტს წარმოადგენს. ამასთან უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს სხვა პროცედურული დაცვით კომპენსაცია (მაგ., სპეციალურ ადვოკატთა ჯგუფის გამოყენება დანესებულების საქმის გასაჩივრებისათვის).

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ უფლებამოსილი პირი ან ტრიბუნალი, რომელიც საჩივარს იხილავს, უნდა აკმაყოფილებდეს ამ დონის თანამდებობისათვის საჭირო კონსტიტუციურ და სამართლებრივ მოთხოვნებს და თანადებობაზე ყოფნის პერიოდში უნდა სარგებლობდეს თანამდებობაზე ყოფნის ვადის სამართლებრივი დაცვით;
- ✓ პროცესის უმეტესი ნაწილი შესაძლებლობის ფარგლებში საჯაროდ უნდა განხორციელდეს. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა პროცესი საზოგადოებისათვის დახურულია, იგი შესაძლებლობის ფარგლებში მაქსიმალურად ღია უნდა იყოს მომჩივანისათვის და მისი კანონიერი წარმომადგენლებისათვის;
- ✓ უფლებამოსილ პირს ან ტრიბუნალს უფლება უნდა ჰქონდეს გამოძიების გარეშე აცილება მისცეს საჩივრებს, რომლებსაც ისინი არაკეთილსინდისიერად ან აშკარად დაუსაბუთებლად მიიჩნევენ;
- ✓ თუ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე საჭიროა შეიზღუდოს მომჩივნის მონაწილეობა განხილვის პროცესში, ასეთი გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს მხოლოდ საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილმა პირმა ან ტრიბუნალმა და უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს კომპენსაციის დამცავი მექანიზმები (როგორცაა 'ემშაკის ადვოკატის' ან 'ადვოკატთა სპეციალური ჯგუფის' გამოყენება), რაც პროცესის სამართლიანობას და მიუკერძოებლობას უზრუნველყოფს;
- ✓ ტრიბუნალს ან უფლებამოსილ პირს უნდა ჰქონდეს სამართლებრივად სავალდებულო გადაწყვეტილების გამოტანის უფლება, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ეფექტური ზომა მომჩივნისათვის, რომლის საქმეც კანონიერი ხასიათისაა. ეს შეიძლება მოიცავდეს კომპენსაციის გაცემას და უშიშროების ან დაზვერვის დანესებულებების ხელთ არსებული მასალის განადგურებას;
- ✓ განხილვის ფარგლები და საფუძვლები მკაფიოდ უნდა იყოს დადგენილი კანონით და უნდა მოიცავდეს უშიშროების თუ დაზვერვის სამსახურების ქმედებათა არსს (და არა მხოლოდ უბრალო პროცედურულ ასპექტებს).



## დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ დაწესებულების ზედამხედველობა ადმინისტრაციის ფარგლებში

თუ უშიშროების დაწესებულებებს პოლიტიკური მანიპულაციების თავიდან აცილების მიზნით პოლიტიკური დირექტივებისაგან გარკვეული კონსტიტუციური 'იზოლაცია' აქვთ მინიჭებული, როგორ დარწმუნდეს მთავრობა, რომ იგი ყველა სათანადო ინფორმაციას ფლობს, ხოლო საიდუმლო დაწესებულებები მისი პოლიტიკის შესაბამისად მოქმედებენ?

ამ მიზნით მთელმა რიგმა ქვეყნებმა შექმნეს ისეთი სამსახურები, როგორცაა გენერალური ინსპექცია, სასამართლო კომისიები თუ აუდიტორები, რომლებსაც უშიშროების სექტორის საქმიანობისა და ინფორმაციისა და თანამშრომლებზე მათი კანონიერი უფლებამოსილებების შესაბამისობის შემოწმება ევალებათ.<sup>8</sup>

ეს იდეა პირველად შეერთებული შტატების დაზვერვის სისტემაში დაიბადა, რომელსაც დღეს დაახლოებით თორმეტამდე გენერალური ინსპექცია აქვს. ყოველი მათგანი დამოუკიდებელია მოცემული დაწესებულებისაგან. თუმცა აქ არის გარკვეული ვარიაციები: ზოგი ოფისი კანონით არის დაფუძნებული (მაგ., ცენტრალური დაზვერვის სამმართველოს და თავდაცვის დეპარტამენტის გენერალური ინსპექციები), ზოგი მხოლოდ ადმინისტრაციული წესით არის შექმნილი შესაბამისი მდივნის მიერ (მაგ., თავდაცვის დაზვერვის სააგენტო და ეროვნული დაზვერვის ოფისი). ამ განსხვავების მიუხედავად, ზოგი მათგანი მოხსენებას წარუდგენს კონგრესს და აგრეთვე აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ზოგიერთის კომპეტენცია მოიცავს ქმედითობას, ფუჭი დანახარჯების თავიდან აცილებასა და აუდიტს, აგრეთვე კანონიერ-

**ბლოკი No 54:**  
**კანადის გენერალური ინსპექტორის ფუნქციები**

გენერალური ინსპექტორი პასუხისმგებელია შესაბამისი სამთავრობო დეპარტამენტის უფლებამოსილი პირის წინაშე (იუსტიციის მინისტრის მოადგილის) და მას შემდეგი ფუნქციები ეკისრება:

- (ა) სამსახურის ოპერატიულ სტრატეგიებთან შესაბამისობის მონიტორინგი;
- (ბ) სამსახურის ოპერატიული საქმიანობის კონტროლი; და
- (ც) მინისტრისათვის ყოველწლიური წერილობითი ცნობის წარდგენა, სადაც აღნიშნული იქნება თუ რამდენად აკმაყოფილებს გენერალურ ინსპექტორს სამსახურის წლიური მოხსენება და სამსახურის საქმიანობით ხომ არ დაირღვა აქტი ან სამინისტროს ინსტრუქციები, ან ადგილი ხომ არ ჰქონდა სამსახურის მიერ მისი უფლებამოსილებების არაგონივრულ ან არასაჭირო გამოყენებას.<sup>1</sup>

წყარო: კანადის უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურის აქტი, 1984, 30-ე და 32-ე განყოფილება.

ბისა და პოლიტიკის შესაბამისობის მონიტორინგს.

ამ სახის გენერალური ინსპექცია საიდუმლო წრეშია ჩართული: მათ პირველად ფუნქციას არა ანგარიშვალდებულების საჯარო უზრუნველყოფა, არამედ აღმასრულებლის წინაშე ანგარიშვალდებულების განმტკიცება წარმოადგენს. ამ ტიპის ოფისის მკაფიო მაგალითი კანადის კანონმდებლობაში მოცემული.

კანადის გენერალურ ინსპექტორს, ამ ფუნქციების განხორციელების მიზნით, შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა აქვს სამსახურის ხელთ არსებულ ინფორმაციაზე.

ანალოგიურად, ბოსნია-ჰერცეგოვინის გენერალურ ინსპექტორს პასუხისმგებლობები ეკისრება ბოსნიის დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ კანონის 33-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც მას "შიდა კონტროლის ფუნქციას" ანიჭებს. ამ მიზნით გენერალურ ინსპექტორს შეუძლია შეამოწმოს დანესებულების საქმიანობა, შეისწავლოს საჩივრები, საკუთარი ინიციატივით დაიწყო ინსპექტირება, აუდიტი და გამოძიება და შეიმუშავოს რეკომენდაციები. გენერალურ ინსპექტორს ევალება, არანაკლებ ექვს თვეში ერთჯერ, მოხსენება წარუდგინოს უშიშროების დაზვერვის კომიტეტს და მოვლენათა მიმდინარეობის შესახებ რეგულარული და ჯეროვანი ინფორმაცია მიანდოს აღმასრულებელი შტოს ძირითად სუბიექტებს. გენერალური ინსპექტორის უფლებამოსილებები მოიცავს დანესებულების თანამშრომლებთან გასაუბრებას და დანესებულების შენობებსა და მონაცემებზე ხელმისაწვდომობას.

სხვა ქვეყნებში – განსაკუთრებით სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში<sup>3</sup> – შეიქმნა გენერალური ინსპექცია, რომელმაც მოხსენება უნდა წარუდგინოს პარლამენტს. ასეთ შემთხვევებში გენერალური ინსპექცია საიდუმლო წრის ხიდს წარმოადგენს, ანუ, ეს არის მცდელობა, რომ პარლამენტში წარდგენილი მოხსენების საშუალებით საზოგადოება დაარწმუნოს იმაში, რომ დამოუკიდებელმა პირმა, რომელსაც ხელი მიუწვდება სათანადო მასალებზე, შეამოწმა უშიშროების თუ დაზვერვის დანესებულება. თუმცა გარდაუვალია, რომ დანესებულების მუშაობის შეფასებისას გამოყენებული მასალის დიდი უმრავლესობა კვლავ საიდუმლო წრეში დარჩება, ოღონდ იგი ზედამხედველობის სხვა ორგანოებს შეიძლება გაუზიარონ.

ზოგი გენერალური ინსპექტორი, რომელსაც კანონით მოეთხოვება აღმასრულებელი შტოსათვის მოხსენების წარდგენა, არაფორმალურ სამუშაო ურთიერთობებს ინარჩუნებს საპარლამენტო ორგანოებთანაც. მაგ., ასეთი პრაქტიკა არის ავსტრალიაში, და, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შეერთებული შტატების გენერალურ ინსპექტორთა გარკვეული ნაწილი პერიოდულ მოხსენებებს წარუდგენს კონგრესს.

იმის მიუხედავად, ასეთი ოფისი მოხსენებას მთავრობას წარუდგენს თუ პარლამენტს, ორივე შემთხვევაში აუცილებელია მისი სამართლებრივი ფუნქციები, დამოუკიდებლობა და უფლებამოსილებები სამართლებრივად მკაფიოდ იყოს გაშიჯნული. დამოუკიდებელ ოფიციალურ მოხელეებს შეიძლება სთხოვონ დანესებულების საქმიანობის შემოწმება ერთი ან რამდენიმე სტანდარტის საფუძველზე: ქმედითობის, სახელმწიფო პოლიტიკისთან ან მიზნებთან თავსებადობის, მართლზომიერების ან კანონიერების კუთხით. თუმცა საიმედო შეფასების მომზადების მიზნით ოფისს ნებისმიერ

შემთხვევაში დასჭირდება ფაილებზე და პერსონალზე შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა. პრაქტიკაში დამოუკიდებელი მოხელე დანესებულების მუშაობის მხოლოდ გარკვეული ფრაგმენტის შემონახვას ახერხებს. ზოგი ასეთი ოფისი შესამონმებელი დანესებულების მუშაობის და ფაილების 'შერჩევის' მეთოდს იყენებს – ამით დანესებულებას სტიმული ეძლევა უფრო ყოვლისმომცველი პროცედურების დასაფუძნებლად და იგი ტალღის ეფექტს წარმოქმის. ზოგ მათგანს, აგრეთვე, ინდივიდუალური საჩივრების განხილვის კომპეტენცია აქვს (როგორც ეს ავსტრალიის სქემის საფუძველშია).<sup>11</sup>

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა იმ ფუნქციების შემონახვა, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ ინდივიდუალურ პირებზე, უნდა განხორციელდეს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი უფლებამოსილი პირების მიერ (ომბუდსმენი ან გენერალური ინსპექტორი) და შემდეგ სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდეს;
- ✓ უფლებამოსილი პირი, რომელიც მაკონტროლებლის ფუნქციას ასრულებს, უნდა აკმაყოფილებდეს კონსტიტუციურ და სამართლებრივ მოთხოვნებს, რომელიც ამ დონის პოსტის დასაკავებლად არის საჭირო და მათი სამუშაო ვადა სამართლებრივად უნდა იყოს დაცული;<sup>12</sup>
- ✓ შემონახვის ფარგლები და საფუძვლები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს კანონით და უნდა მოიცავდეს უშიშროების და დაზვერვის დანესებულებათა არსს (და არა მხოლოდ უბრალო პროცედურულ ასპექტებს);
- ✓ უფლებამოსილ პირს სათანადო სამართლებრივი უფლებამოსილებები უნდა ჰქონდეს, რათა მან შეძლოს უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა მიერ ძალაუფლების გამოყენებასთან დაკავშირებული ფაქტებისა და მტკიცებულებათა შემონახვა;
- ✓ უფლებამოსილ პირს მაქსიმალური უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს რათა განსაზღვროს პროცესის შედეგებიდან გამომდინარე განკარგულებების, მოხსენებების თუ გადაწყვეტილებების ფორმა და ფარგლები.

## დამოუკიდებელი აუდიტის სამსახურები

აღმასრულებლისა და პარლამენტის საზედამხედველო მოვალეობები დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის მიღებით არ სრულდება. არა მხოლოდ აღმასრულებელმა, არამედ პარლამენტმაც უნდა განამტკიცოს მისი საზედამხედველო და აუდიტორული ფუნქციები, და უნდა ახსოვდეს, რომ პარლამენტში დეტალურად შემოწმებული ანგარიშების წარდგენა დემოკრატიული პროცესის ნაწილია და რომ აუდიტის პროცესი უნდა მოიცავდეს როგორც ანგარიშების, ასევე საქმიანობის შემოწმებასაც. უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ანგარიშები და წლიური მოხსენებები პარლამენტისათვის ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს, რითაც მათთვის ცნობილი ხდება, თუ როგორ გაიხარჯა სახელმწიფო თანხები წინა საბიუჯეტო წლის განმავლობაში.

### დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

უმრავლეს ქვეყანაში, ეროვნული აუდიტის ოფისი (ზოგჯერ მას გენერალურ აუდიტორს, ეროვნული აუდიტის სამსახურს, საბიუჯეტო ოფისს ან ანგარიშის პალატას უწოდებენ) კონსტიტუციური კანონით იქმნება როგორც აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო შტოებისაგან დამოუკიდებელი ინსტიტუტი. მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად გენერალურ აუდიტორს:

- ✓ ნიშნავს პარლამენტი და მისი უფლებამოსილების ვადა ზუსტად არის განსაზღვრული;
- ✓ აქვს მისი ფუნქციის დამოუკიდებლად განხორციელებისათვის საჭირო სამართლებრივი და პრაქტიკული საშუალებები;
- ✓ აქვს დამოუკიდებელი უფლებამოსილება ნებისმიერ დროს წარუდგინოს მოხსენება პარლამენტს და მის საბიუჯეტო კომიტეტს ხარვეზთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე.

პარლამენტმა უნდა გაითვალისწინოს, რომ არსებობდეს კანონით დადგენილი სამართლებრივი სანქციები და ხდებოდეს მათი გამოყენება სახელმწიფო მოხელეთა და პოლიტიკურ ორგანოთა კორუფციის ან სახელმწიფო რესურსების არასწორი მართვის დროს. პარლამენტმა აგრეთვე უნდა გაითვალისწინოს დარღვევების დროს ეფექტური ზომის გამოყენების უზრუნველყოფა.

### უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების აუდიტი

უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების აუდიტის მიზანი ხარჯების კანონთან შესაბამისობის ეფექტური და ჯეროვანი ფორმით დადასტურებაა. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია რომ სამსახურები გახსნილი იყვნენ გენერალური აუდიტორის მიერ განხორციელებული სრული შემოწმები-

სათვის, იმ მცირე შეზღუდვების გამოკლებით, რომელიც ინფორმაციის გარკვეული წყაროების ინდეტიფიცირებასა და განსაკუთრებით მგრძობიარე ოპერაციების დეტალებთანაა დაკავშირებული.<sup>13</sup>

სწორედ იმიტომ, რომ სამსახურები საიდუმლოების დაცვის პირობებში ფუნქციობენ, რომელიც მოკლებულია საზოგადოების მხრიდან თვალყურის დევნებას მედიის ან სამოქალაქო საზოგადოების მოთვალთვალეთა მეშვეობით, მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტორებს კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე ჰქონდეთ ფართო მისაწვდომობა. მხოლოდ ამ გზით შეიძლება დადასტურდეს სამსახურმა სახელმწიფო ფონდები კანონის ფარგლებში გამოიყენა, თუ ადგილი ჰქონდა უკანონო ქმედებებს, ანუ, კორუფციას.

**ბლოკი No 55:**  
**გენერალური აუდიტორი**

‘აუდიტის ოფისი იმპერატიულად უნდა იყოს დამოუკიდებელი და ქვეყნის მთლიანად ავტონომიური, მიუხედავად იმისა, თუ ვისი გავლენის ქვეშ არის იგი – აღმასრულებელი, საკანონმდებლო თუ სასამართლო ხელისუფლების. ამასთანავე, მას უნდა ჰქონდეს ადეკვატური რესურსები მისი მისიის შესასრულებლად. მას სამმაგი ფუნქცია აქვს:

**ფინანსური ზედამხედველობა**

აუდიტის ოფისმა უნდა შეამოწმოს ყველა აღმასრულებელი ორგანოსა და სახელმწიფო დეპარტამენტის ფინანსების სიზუსტე, საიმედოობა და სისრულე. მან უნდა შეამოწმოს, თუ რამდენად შეესაბამება ყველა ფინანსური ოპერაცია სახელმწიფო ფონდების მარეგულირებელი აქტების მოთხოვნებს. ზედამხედველობის ამ ფუნქციის კონტექსტში აუდიტის ოფისმა უნდა განახორციელოს მისი უფლებამოსილება სახელმწიფო ხაზინადართა და იმ მოხელეთა მიმართ, რომლებიც ანგარიშსწორებას ახორციელებენ. ყოველი მათგანი ანგარიშგაღებულები უნდა იყოს მის მიერ განკარგული თანხების მიმართ, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ეს პასუხისმგებლობა მოხსნილი აქვს. თანხების გაფლანგვის ან კორუფციის შემთხვევაში აუდიტის ოფისს კანონით ევალება სასამართლო ხელისუფლებას აცნობოს ფაქტის შესახებ.

**სამართლებრივი ზედამხედველობა**

აუდიტის ოფისმა უნდა შეამოწმოს, რომ ყველა სახელმწიფო დანახარჯისა და შემოსავლის წარმოება ბიუჯეტის კანონის შესაბამისად ხდებოდეს.

**სახელმწიფო ფონდების სწორი გამოყენების უზრუნველყოფა**

თანამედროვე აუდიტის ოფისმა, რომელიც ეფექტური მმართველობის ინტერესების გათვალისწინებით ფუნქციობს, უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო ფონდების სწორი გამოყენება შემდეგი სამი კრიტერიუმის საფუძველზე:

- (i) **გადახდილი თანხები:** ადასტურებს გამოყენებული რესურსების ოპტიმალურად მოხმარებას, როგორც რაოდენობის, ისე ხარისხის კუთხით;
  - (ii) **ეფექტურობა:** აფასებს, თუ რამდენად დაკმაყოფილდა ამოცანები და მიზნები;
  - (iii) **ქმედითობა:** აფასებს, თუ რამდენად ოპტიმალურად იქნა გამოყენებული რესურსები მოხმარებული იმ შედეგის მისაღწევად, რომელსაც მიაღწიეს.
- ეს ზედამხედველობა ხორციელდება აუდიტის ოფისის ინიციატივით ან პარლამენტის მოთხოვნით.

*ნაწყვეტები პარლამენტთაშორისი კავშირის (IPU) სემინარის ძირითადი მოხსენებიდან, რომელიც პარლამენტისა და საბიუჯეტო პროცესის საკითხს მიეძღვნა (ბამაკო, მალი, 2001 წლის ნოემბერი)*

ეფექტური მმართველობის ზოგადი პრინციპის თვალსაზრისით, აუდიტის ჩვეულებრივი წესები, რომელიც მთავრობის საქმიანობას ეხება, ასევე უნდა ეხებოდეს სამსახურების ხარჯების აუდიტსაც, იმ მცირე შეზღუდვების გათვალისწინებით, რომელიც ზემოთ იყო ნახსენები. დაზვერვის სამსახურების აუდიტი ჩვეულებრივი აუდიტისაგან მოხსენების მექანიზმებით განსხვავდება. სამსახურების ოპერაციათა უწყვეტობის, მეთოდებისა და წყაროების დაცვის მიზნით მრავალ ქვეყანაში მოხსენების მექანიზმებია შექმნილი. მაგ., გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტში, ფინანსური აუდიტის სრულ შედეგებს მხოლოდ სახელმწიფო ანგარიშნორების კომიტეტს და უშიშროების კომიტეტს მოახსენებენ. მასში შეიძლება ჩართული იქნეს ანგარიშები დანახარჯების კანონიერებისა და ეფექტურობის და შესაძლო დარღვევების შესახებ და აგრეთვე ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, სამსახურები გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში მოქმედებდნენ თუ ბიუჯეტს გადააჭარბეს. გერმანიის შემთხვევაში, დაზვერვის სამსახურების ბუღალტერთა და ფინანსური მენეჯმენტის კონტროლს სპეციალური ინსტიტუტი (i.e. *Dreierkollegium*) ახორციელებს, რომელიც ეროვნული აუდიტის ოფისს (*Bundesrechnungshof*) ეკუთვნის. დაზვერვის სამსახურების ბუღალტერთა და ფინანსური მენეჯმენტის შემომნების შედეგად გამოვლენილ საიდუმლო მასალებს ეროვნული აუდიტის ოფისი წარუდგენს პარლამენტის ბიუჯეტის კომიტეტის სპეციალურ ქვეკომიტეტს (ანუ, კონფიდენციალურ ფორუმს), დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს, ფედერალურ კანცელარიას (*Bundeskantleramt*) და აგრეთვე ფინანსთა მინისტრს.<sup>14</sup> პარლამენტი (და არა დაზვერვის სამსახურები) ღებულობს გადაწყვეტილებას დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტის რომელ ელემენტებს ესაჭიროებათ გასაიდუმლოება.<sup>15</sup>

გარდა ამისა, მრავალ ქვეყანაში, ფინანსური აუდიტის შედეგები ჩართულია უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურის (მაგ., ნიდერლანდებში) ან საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს (მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში) ყოველწლიურ საჯარო მოხსენებებში.<sup>16</sup>

მომდევნო ბლოკში ნაჩვენებია თუ როგორ შეიძლება მოხდეს სამსახურებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნება.

**ბლოკი No 56:**

**აუდიტორისათვის სამსახურების ინფორმაციის კანონიერი გამჟღავნება (გაერთიანებული სამეფო)**

‘ინფორმაციის გამჟღავნება უნდა განიხილებოდეს როგორც დაზვერვის სამსახურის ფუნქციის ჯეროვანი განხორციელებისათვის საჭირო ელემენტი თუ იგი მოიცავს (...) მაკონტროლებლისათვის და გენერალური აუდიტორისათვის ინფორმაციის გამჟღავნებას, რომელიც ექვემდებარება სახელმწიფო მინისტრის მიერ დამტკიცებულ წესებს და მათ შესაბამისად ხორციელდება და მაკონტროლებლისა და გენერალური აუდიტორის ფუნქციონირებას მიზნებს ემსახურება’

წყარო: დაზვერვის სამსახურების აქტი 1994, განკ. 2(3)ბ, გაერთიანებული სამეფო.

მრავალ ქვეყანაში ისეც ხდება, რომ აუდიტი კონკრეტული პროექტების კანონიერების, ეფექტურობისა და ქმედითობის საკითხებს სწავლობს, როგორცაა, ახალი ოფისების მშენებლობა (მაგ., კანადასა და გაერთიანებულ სამეფოში), ან ახალი სასაიგნალო სისტემების შექმნა (მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში), ან სამსახურებს შორის ინფორმაციის გაცვლა ანტიტერო-

რისტული პოლიტიკის კოორდინირების მიზნით (ნიდერლანდებში). 58-ე ბლოკში მოცემულია კანადის გენერალური აუდიტორის გამოძიების უფლებამოსილების მანდატი და ფარგლები.

ეროვნული აუდიტის ოფისი ვაკუუმში არ მოქმედებს. იგი ფინანსური ანგარიშვალდებულების პროცედურების არსებულ სისტემაშია ჩართული, რომელიც კანონით არის განსაზღვრული. ჩვეულებრივ, ანგარიშვალდებულების ჩვეულებრივი თუ სპეციფიკური დებულებები გამოიყენება, ზოგადად ფინანსური ანგარიშვალდებულების შესახებ კანონებითაა განსაზღვრული, ხოლო კონკრეტულად – კანონებით დაზვერვის სამსახურების შესახებ. 57-ე ბლოკში მოცემულია ლუქსემბურგის დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშგების პროცედურათა ზოგიერთი მაგალითი. ლუქსემბურგის მაგალითზე ფინანსური აუდიტის სისტემების სამი მნიშვნელოვანი ელემენტი ნაჩვენებია.

პირველი, დაზვერვის სამსახურების სპეციალურ ბუღალტერს ნიშნავს შესაბამისი მინისტრი და არა დაზვერვის სამსახურის დირექტორი. ეს დებულება

**ბლოკი No 57:**

**ფინანსური ანგარიშვალდებულება (ლუქსემბურგი)**

‘(1) დაზვერვის სამსახურების დანახარჯებს ახორციელებს დაზვერვის სამსახურის სპეციალური ბუღალტერი, რომელსაც ნიშნავს ბიუჯეტზე პასუხისმგებელი მინისტრი 68-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის, ანგარიშებისა და ხაზინის შესახებ კანონის 1999 წლის 8 ივნისის შესწორების მიხედვით.

(2) ზემოხსენებული კანონის 68-73 მუხლების დებულებებიდან გამონაკლისს წარმოადგენს:

– დაზვერვის სამსახურის მენეჯმენტის პერიოდული კონტროლი, რომელსაც ეროვნული აუდიტის ოფისი ახორციელებს;

– სპეციალური ბუღალტრის მიერ მიღებული ფონდები ნაწილდება დაზვერვის სამსახურის ხარჯების გადახდაზე; და მათი ჩანერა ხდება სპეციალური ბუღალტრის მიერ წარმოებულ ანგარიშებში;

– ყოველი კვარტლის ბოლოს სპეციალური ბუღალტერი ფონდების გამოყენების შესახებ ანგარიშებს წარუდგენს მოხელეს, რომელსაც ხარჯების დამტკიცების უფლებამოსილება აქვს, რაც უნდა განხორციელდეს ფონდების განაწილების დადგენილებაში განსაზღვრული გრაფიკის მიხედვით;

– ფონდები, რომლებიც ფისკალური წლის განმავლობაში გამოყენებული არ იქნა იმ ხარჯების დასაფარად, რომლისთვისაც ისინი იყენებენ გამოყოფილი, სახელმწიფო ხაზინას არ უბრუნდება. ნაცვლად ამისა, ეს ფონდები ჩაინერება დაზვერვის სამსახურების პარამეტრებში მომავალი ფისკალური წლისათვის;

– მოხელე, რომელსაც ხარჯების დამტკიცების უფლებამოსილება აქვს, სპეციალური ბუღალტრების ანგარიშებს დასამტკიცებლად წარუდგენს ეროვნული აუდიტის ოფისს;

– ეროვნული აუდიტის ოფისი, ანგარიშებს, მის მიერ გაკეთებულ დასკვნებთან ერთად, პრემიერმინისტრს, სახელმწიფო მინისტრს წარუდგენს;

– ყოველი ფისკალური წლის ბოლოს, პრემიერმინისტრი, სახელმწიფო მინისტრი, ბიუჯეტზე პასუხისმგებელ მინისტრს სთავაზობს გადაწყვეტოს სპეციალური ბუღალტრისათვის მისი ფუნქციების ჩამორთმევის საკითხი. ფუნქციების ჩამორთმევის საკითხი უნდა გადაწყდეს იმ ფისკალური წლის მომდევნო ფისკალური წლის 31 დეკემბრამდე, რომელზედაც სპეციალურ ბუღალტერს ანგარიშები ჰქონდა წარდგენილი.’

წყარო : 15 ივნისის კანონი სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურის შესახებ, მუხლი 7, Memorial - Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A-No. 113 (არაოფიციალური თარგმანი)

ბულალტერს სამსახურის შიგნით მტკიცე პოზიციას ანიჭებს და მისი ოფისის დამოუკიდებლობას უწყობს ხელს.

მეორე, ეროვნული აუდიტის სამსახურის მანდატი სამსახურების ფინანსური მენეჯმენტის პერიოდულ შემოწმებას ითვალისწინებს. ეს იმას ნიშნავს, რომ მანდატი სცდება მხოლოდ ხარჯების კანონიერების და ანგარიშების ფარგლებს და იგი აგრეთვე მოცემული სამსახურის საქმიანობის, ქმედითობის და ეფექტურობის შეფასებასაც მოიცავს.

მესამე, კანონი აცხადებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის, ანგარიშგებისა და

**ბლოკი No 58:**

**პროექტების დამოუკიდებელი აუდიტი: კანადის გენერალური აუდიტორის მიერ კანადის უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების (CSIS) ეროვნული შტაბ-ბინის პროექტის შემოწმების მაგალითი**

**‘ამოცანები:** აუდიტის მიზანი იყო დაგვედგინა, შეესაბამებოდა თუ არა ეროვნული შტაბ-ბინის შენობა CSIS-ის მიერ მითითებულ ამოცანებს და სახაზინო საბჭოს მიერ გამოყოფილ ფონდებს, და პროექტი განხორციელდა თუ არა ეკონომიურობისა და ქმედითობის ჯეროვანი გათვალისწინებით.

**კრიტერიუმები:** ჩვენს მიერ განხორციელებული აუდიტის კრიტერიუმები გამომდინარეობდა ძირითადი სახსრების პროექტების შემოწმების ჩვენეუ-ლი ინსტრუქციებიდან, აგრეთვე შესაბამისი სახაზინო საბჭოს სტრატეგი-ებიდან და სახელმძღვანელო პრინციპებიდან.

**ფარგლები:** აუდიტის შედეგად შემოწმდა ამ ძირითადი სამეფო პროექტის ყველა მთავარი ფაზა. კონკრეტულად, ჩვენ შევამოწმეთ მოთხოვნათა გან-მარტებები, ალტერნატივათა ანალიზი, პროექტის აღწერილობა, პროექტი-რებისა და შემოწმების პროცესი, კონტრაქტების გაფორმების პროცესი, ბრძანებები ცვლილებების შესახებ, პროექტის მენეჯმენტი, ეკოლოგიური შეფასებები, ობიექტის გაშვებისა და პროექტის შემდგომი შეფასება. ჩვენი აუდიტი დაიწყო 1995 წლის ნოემბერში და დასრულდა 1996 წლის მარტში. პროექტის სიდიდისა და სირთულის და აგრეთვე შეზღუდული დროის გათ-ვალისწინებით, ჩვენ დეტალური ფინანსური ანგარიშები არ შევამოწმებია. (...) აუდიტს არ განუხილავს კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის (CSIS) მანდატი. თუმცა შენობა-ნაგებობათა მოთხოვნების შესწავლისას და-ვადგინეთ, რომ ისინი არსებული მანდატის ფარგლებს აკმაყოფილებდნენ და მათი განხორციელება საჭირო იყო.

**მიდგომა:** აუდიტის მტკიცებულებები შეგროვდა პროექტის მმენებლებთან და კანადის უშიშროების დაზვერვის თანამშრომლებთან, როგორც შენობის მომმარებლებთან, ინტენსიური გასაუბრების მეშვეობით. ჩვენ შევამოწ-მეთ გეგმარების დოკუმენტები, სახაზინო საბჭოში წარდგენილი მოთ-ხოვნები, პროექტის ჩანაწერები, პროექტის მრჩეველთა კომიტეტის და პროექტის მენეჯმენტის სხდომების ოქმები, კორესპონდენცია, საკონტრაქ-ტო დოკუმენტები და წლიური ანგარიშები. ჩვენ შევამოწმეთ შენობა, სახუ-რავიდან სარდაფამდე, საოფისე ფართების, სპეციალური დანიშნულების ადგილებისა და შენობის მომსახურების ფართების ჩათვლით. ჩვენთან უმა-ღლეს დონეზე თანამშრომლობდნენ (...). თანამშრომლობის დონე განსაკუ-თრებული აღნიშვნის ღირსია, თუ გავითვალისწინებთ კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის ოპერაციებისა და თვით შენობისათვის დამახასია-თებელ უსაფრთხოების მოთხოვნებს.’

წყარო: კანადის გენერალური აუდიტორის 1996 წლის მოხსენება; იხ. ვებგვერდი <http://www.oag-bvg.gc.ca>



ხაზინის შესახებ კანონი დაზვერვის სამსახურებსაც ეხება (გარკვეული სპეციფიკური გამოწვევების გარდა). აქედან გამომდინარე, კანონი მიზნად ისახავს ისეთი სიტუაციის დამკვიდრებას, სადაც მაქსიმალურად გამოიყენება ეფექტური ფინანსური მენეჯმენტის ჩვეულებრივი პრაქტიკა.

თუმცა ძალზე მნიშვნელოვანია გამაფრთხილებელი შენიშვნა. უშიშროება და დაზვერვა მთლიანობაში არ შეიძლება შევადაროთ მთავრობის სხვა საქმიანობას. მთელი რიგი მიზეზების გამო მისი მუშაობა უფრო მაღალი ხარისხის რისკთან არის დაკავშირებული და, აქედან გამომდინარე, ინვესტიციები შეიძლება არასწორად იქნეს გამოყენებული ისეთი ფაქტორების შედეგად, რომლებიც სამსახურის პასუხისმგებლობაში არ შედიან. არჩეული წარმომადგენლები განსაკუთრებული ყურადღებით უნდა მიუდგნენ აუდიტის შედეგებს. გენერალური აუდიტორის მოხსენებაზე დაუბალანსებელი რეაგირება ან მისი შედეგების გაჟონვა ზიანს აყენებს სამსახურების ფუნქციობას და, სხვა თუ არაფერი, შესაძლოა დააზიანოს ნდობა პოლიტიკურ ლიდერებსა და სამსახურების ხელმძღვანელობას შორის.

## საუკეთესო პრაქტიკა

- ✓ აუდიტის ოფისის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით მისი საქმიანობა კანონს უნდა ეფუძნებოდეს, მან მოხსენება უნდა წარუდგინოს პარლამენტს და აუდიტის ოფისის დირექტორს, პარლამენტი კი უნდა ნიშნავდეს ან ამტკიცებდეს;
- ✓ აუდიტის ოფისის შესახებ კანონი უნდა შეიცავდეს დებულებებს ოფისის მანდატის, მოხსენების მექანიზმების, დირექტორის დანიშვნის და, აგრეთვე, კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ;
- ✓ გენერალურ აუდიტორს სრული ხელმისაწვდომობა უნდა ჰქონდეს კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე, სადაც გათვალისწინებული იქნება კონკრეტული შეზღუდვები წყაროების და მგრძობიარე ოპერაციების იდენტიფიცირების დაცვის მიზნით;
- ✓ კანონის საფუძველზე შექმნილ აუდიტის ოფისს უნდა შეეძლოს არა მხოლოდ ფინანსური აუდიტის ჩატარება, არამედ კონკრეტული პროექტების მიმდინარეობის დეტალური შემოწმებაც;
- ✓ იმის გამო, რომ აუდიტის ოფისს კლასიფიცირებულ ინფორმაციასთან უხდება შეხება, უნდა არსებობდეს დამცავი მექანიზმი აუდიტის შედეგების (ფრაგმენტების) უნებართვო გამოქვეყნების თავიდან აცილების მიზნით.

## შენიშვნები – V განყოფილება, გარე კონტროლის ორგანოების როლი

1. გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისიის სამდივნო, დაზვერვის სამსახურების საპარლამენტო კონტროლი გერმანიაში (ბერლინი: *Bundespresseamt*, 2001), გვ. 19-20.
2. უინდიში აესტრიის წინააღმდეგ, (1991), 13 ადამიანის უფლებათა ევროპის მოხსენება 291; ვან მერელენი ნიდერლანდების წინააღმდეგ, (1998) 25 ადამიანის უფლებათა ევროპის მოხსენება 647, ტეიქსეირა დე კასტრო პორტუგალიის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 1998 წლის 9 ივნისის გადაწყვეტილება.
3. როუ და დევისი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, (2000), 30 ადამიანის უფლებათა ევროპის მოხსენება 1; ტინელი და მაკელდუფი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1998 წლის 10 ივლისის გადაწყვეტილება.
4. ჩაჰალი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, (1997), 23 ადამიანის უფლებათა ევროპის მოხსენება 413; ტინელი და მაკელდუფი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, (1999), 27 ადამიანის უფლებათა ევროპის მოხსენება 249; ედვარდსი და ლუისი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2003 წლის 22 ივლისის და 2004 წლის 27 ოქტომბრის გადაწყვეტილებები.
5. კლასი გერმანიის წინააღმდეგ, პუნქტი 15 (მე-8 მუხლის საფუძველზე); ლენდერი შვედეთის წინააღმდეგ, პუნქტი 68 (მე-13 მუხლის საფუძველზე);
6. ლენდერი შვედეთის წინააღმდეგ, პუნქტი 78.
7. ‘მოხსენება შიდა უშიშროების სამსახურებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების რეალიზების შესახებ’, მიღებულია PC-S-SEC-ის მეორე სხდომაზე (2002 წლის 9-11 ოქტომბერი), გვ. 15.
8. სხვადასხვა ქვეყანაში გენერალური ინსპექტორის უფლებამოსილებათა შედარებითი ანალიზისათვის, იხ. დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტის (გაერთიანებული სამეფო), 2002-2001 წწ ყოველწლიური მოხსენება, Cm 5542, დანართი 3.
9. CSIS აქტი, განყ. 33.2. ზედამხედველობის ორგანოს უნდა გაეგზავნოს როგორც სამსახურის წლიური ანგარიში, ასევე გენერალური ინსპექტორის მოხსენებითი ბარათი, SIRC.: განყ. 33.3, CSIS აქტი, 1984.
10. დაზვერვის გენერალური ინსპექტორის ოფისი.
11. აქტი უშიშროებისა და დაზვერვის გენერალური ინსპექტორის შესახებ, 1986 წ., განყ. 10-12.
12. მაგ., იხ. ბოსნია-ჰერცეგოვინის კანონი დაზვერვისა და უშიშროების დანესებულების შესახებ, მუხლი 32:  
‘გენერალურ ინსპექტორს თანამდებობაზე ნიშნავს და ანთავისუფლებს მინისტრთა საბჭო, თავმჯდომარის წარდგინებით. გენერალური ინსპექტორი ინიშნება ოთხი წლის ვადით, რომელიც შეიძლება ერთჯერ გაუგრძელდეს. გენერალური ინსპექტორი თავისი უფლებამოსილების მანდატის ვადის გასვლამდე შეიძლება განთავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან საკუთარი განცხადების საფუძველზე; თუ მუდმივად ვერ ასრულებს მისდამი დაკისრებულ ფუნქციებს; არღვევს შესაბამის კანონმდებლობასა და დებულებებს; ვერ ახორციელებს დანესებულების ზედამხედველობის ღონისძიებებს; თუ მის მიმართ აღძრულია სისხლის სამართლის საქმე თანამდებობის ბოროტად

გამოყენებისათვის ან სახელმწიფო, სამხედრო თუ სამსახურებრივი საიდუმლოს გამჟღავნებისათვის; თუ მის მიმართ მიღებულია გამამტყუნებელი განაჩენი სისხლის სამართლის დანაშაულისათვის, რაც მას ამ თანამდებობისათვის შეუფერებელს ხდის; ან თუ იგი ვერ ვერ ახერხებს გამოძიების, შემონების ან აუდიტის განხორციელებას დროულად და კანონიერი სახით.’

13. ეს შეზღუდვები ეხება გაერთიანებული სამეფოს საპატენტო უწყებას და გენერალურ აუდიტორს, იხ. საპატენტო უწყების ხელმძღვანელისა და გენერალური აუდიტორის მოხსენება, *Thames House and Vauxhall Cross*, HC 1999 – 2000 სესია, 2000 წლის თებერვალი, პუნქტი 8. იხ. ვებგვერდზე: [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/9900236.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf)
14. გერმანიის *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969), პუნქტი 10ა (3); გერმანიის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფის სამდივნო *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien*, (Berlin: Bundestag, 2003), გვ. 42; გერმანიის დაზვერვის სამსახურის ვებგვერდი: <http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm>*Bundeshaushaltsordnung*>.
15. გერმანიის *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969), პუნქტი 10ა(2).
16. იხ. მაგ., ნიდერლანდების უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ყოველწლიური მოხსენება (2003 წ.), ვებგვერდი: <[http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual\\_report\\_2003\\_aivd.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf)>, გვ. 69-70; დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტის ყოველწლიური მოხსენება, 2002-2003 წწ., პარლამენტს წარუდგინა პრემიერმინისტრმა მისი უმაღლესობის განკარგულების შესაბამისად, 2003 წლის ივნისი, ლონდონი, გვ. 8-13.

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა

# საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვა

## დანესებულება

### მანდატის განსაზღვრა

- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულების როლი მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული და დეტალურად ჩამოყალიბებული საკითხებით შეზღუდული და ითვალისწინებდეს ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარ საფრთხეებსა და სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურას;
- ✓ ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეები და სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურა კანონით უნდა იყოს დადგენილი;
- ✓ უშიშროების ან დაზვერვის სამსახურის ტერიტორიული კომპეტენცია მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული და ტერიტორიის გარეთ განხორციელებული ნებისმიერი უფლებამოსილება უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს დამცავი მექანიზმებით;
- ✓ დანესებულების მანდატით გათვალისწინებული ამოცანები და უფლებამოსილებები მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონმდებლობაში;
- ✓ განსაკუთრებით ყოფილი ავტორიტარული სახელმწიფოებისათვის მნიშვნელოვანია სამართლებრივი და ინსტიტუციური დამცავი მექანიზმების არსებობა, რომლებიც დაზვერვის დანესებულების შიდა პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ არაჯეროვანი გამოყენების აღკვეთას უზრუნველყოფენ.

### დირექტორის დანიშვნა

- ✓ კანონმა უნდა განსაზღვროს უშიშროების თუ დაზვერვის დანესებულების დირექტორის დანიშვნის პროცესი და ნებისმიერი მინიმალური შემზღუდავი პირობები ან ფაქტორები, რომელიც მის განთავისუფლებას გამოიწვევს;
- ✓ დანიშვნის პროცესი უნდა გაცდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს, სასურველია, რომ მასში ჩართული იყოს პარლამენტი;
- ✓ სასურველია, რომ დირექტორის დანიშვნაში მონაწილეობას იღებდეს საპარლამენტო ოპოზიცია;
- ✓ კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს დირექტორზე არასათანადო ზეწოლისაგან და უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან დამცავ მექანიზმებს (მაგ., უფლებამოსილების ვადის დამცავი და დარღვევების საფუძველზე თანამდებობიდან განთავისუფლების დებულებები);
- ✓ თანამდებობაზე დანიშვნისა და განთავისუფლების კრიტერიუმები ნათლად უნდა იყოს კანონით დადგენილი;
- ✓ სასურველია რომ დირექტორის დანიშვნის პროცესში ერთზე მეტი კაბინეტის წევრი იყოს ჩართული, მაგ., სახელმწიფოს მეთაური/პრემიერმინისტრი და შესაბამისი მინისტრი.

## განსაკუთრებული უფლებამოსილების გამოყენებაზე ნებართვის გაცემა

- ✓ კანონის უზენაესობა მოითხოვს, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ნებისმიერი სპეციალური უფლებამოსილება ან საქმიანობა კანონით იქნეს დადგენილი.
- ✓ კანონი უნდა იყოს ნათელი, კონკრეტული და ყოვლისმომცველი, რათა დაწესებულებას არ გაუჩნდეს ნაკლებ დარეგულირებული საშუალებების გამოყენების სურვილი;
- ✓ სპეციალური უფლებამოსილების გამოყენებისა და მათზე ზედამხედველობის კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს პროპორციულობის პრინციპს;
- ✓ უნდა არსებობდეს კონტროლი სპეციალური უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ, როგორც გამოყენებამდე, ისე გამოყენების შემდეგ, რომელშიც ჩართული იქნებიან პირები დაწესებულების გარედან;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ ტერორიზმის წინააღმდეგ განხორციელებული ყველა ღონისძიება უნდა ითვალისწინებდეს ადამიანის უფლებების და კანონის უზენაესობის პრინციპის დაცვას.
- ✓ რა ქმედებაც უნდა ჰქონდეს ჩადენილი ტერორისტულ საქმიანობაში ეჭვმიტანილ ან მსჯავრდებულ ადამიანს, დაზვერვის სამსახურებმა არ შეიძლება გადაუხვიონ სიცოცხლის უფლებას, როგორც ეს უზრუნველყოფილია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციითა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით;
- ✓ სპეციალური უფლებამოსილების თვითნებური გამოყენებისა და ადამიანის უფლებათა დარღვევის თავიდან აცილების მიზნით დაწესებულების მოქმედებები სათანადო ზედამხედველობასა და შემოწმებას უნდა ექვემდებარებოდეს.

## ინფორმაცია და ფაილები

- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებათა სამართლებრივი მანდატი უნდა ზღუდავდეს დაწესებულების კანონიერი მიზნებისათვის ინდივიდუალურ პირთან დაკავშირებით ინფორმაციის შეგროვებისა და პირადი საქმეების (ფაილების) გახსნის მიზნებსა და გარემოებებს;
- ✓ კანონით აგრეთვე უნდა დადგინდეს ეფექტური კონტროლი ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა ინფორმაციის შენახვის ხანგრძლივობა, მისი გამოყენების გზები და ვის შეიძლება ჰქონდეს მასზე ხელმისაწვდომობა; არსებული ინფორმაციის დამუშავებისას ასევე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს მონაცემთა დაცვის საერთაშორისო პრინციპები. ამ სახელმძღვანელო პრინციპების დაცვის მიზნით უნდა არსებობდეს აუდიტის პროცესები, გარე დამოუკიდებელი სპეციალისტების ჩათვლით;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებები გამონაკლისს არ უნდა წარმოადგენდნენ შიდასახელმწიფო კანონმდებლობიდან, რომელიც ინფორმაციის თავისუფლებასა და ფაილებზე ხელმისაწვდომობასთანაა დაკავშირებული. პირიქით, სათანადო შემთხვევაში, მათ უფლება უნდა მისცენ ისარგებლონ გამჟღავნების პრინციპების კონკრეტული გამონაკლისებით, რომელიც ეროვნული უსაფრთხოების შეზღუდვების გამოაღიარებულია.

ლუდულ კონცეფციასა და დანესებულების მანდატთანაა დაკავშირებული;

- ✓ კანონით გათვალისწინებულმა სასამართლოებმა თუ სხვა დამოუკიდებელმა მექანიზმებმა თავისუფლად უნდა განსაზღვრონ, დანესებულების საქმეებში არსებულ მონაცემებთან სათანადო ხელმისაწვდომობით, რამდენად სწორად იქნა გამოყენებული ასეთი გამონაკლისები ინდივიდუალურ მოსარჩელეთა მიერ შემოტანილ ნებისმიერ საქმეში;
- ✓ უცხოეთიდან ან საერთაშორისო დანესებულებიდან მიღებული ინფორმაცია უნდა დაექვემდებაროს როგორც წარმომავლობის ქვეყანაში დანესებულ კონტროლს, ასევე შიდასახელმწიფო კანონით გათვალისწინებულ ნორმებს;
- ✓ უცხო ქვეყნის უშიშროების სამსახურების ან შეიარაღებული ძალების, ან საერთაშორისო დანესებულებებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ ისინი ვალდებულია აიღებენ, რომ მისი დამუშავება და გამოყენება დაექვემდებარება მიმწოდებელი ქვეყნის შიდასახელმწიფო კანონით გათვალისწინებულ კონტროლს (იმ კანონებთან ერთად, რომელიც მიმღები დანესებულების მიმართ გამოიყენება).

## დანესებულების შიდა მართვა და კონტროლი

- ✓ დაზვერვის სამსახურები კანონის მიღმა არ უნდა დარჩნენ. აქედან გამომდინარე, თანამშრომელი, რომელიც ეჭვობს ან დარწმუნებულია, რომ ადგილი ჰქონდა უკანონო ქმედებასა და ბრძანებას, ვალდებული უნდა იყოს წარადგინოს მოხსენება თავისი ეჭვების შესახებ;
- ✓ უნდა არსებობდეს კოდიფიცირებული პრაქტიკა აგენტებისათვის სათანადო მხარდაჭერისა და დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით;
- ✓ დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლებს უნდა შეასწავლონ ქვეყნის კოდექსი, რომელიც შეიცავს მათი საქმიანობის ეთიკური ფარგლების განხილვას. უნდა მოხდეს ასეთი ტრენინგების განახლება და იგი თანამშრომლებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მათი სამსახურის მთელი პერიოდის განმავლობაში;
- ✓ შიდა ადმინისტრაციული სტრატეგია მკაფიო სამართლებრივი სტატუსის საფუძველზე უნდა გაფორმდეს.
- ✓ კანონმდებლობით მოცემული ძალზე დეტალური ან მგრძობიარე საკითხები უნდა წარიმართოს მკაფიო სამართლებრივი სტატუსის მქონე კანონიერი შიდა ადმინისტრაციული სტრატეგიით.

## აღმასრულებლის როლი

### მთავრობის გათვითცნობიერება და დაზვერვის კონტროლი

- ✓ დაზვერვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით ორ, ერთმანეთისაგან განსხვავებულ, უფლებას უნდა შეიცავდეს: აღმასრულებელი ორგანოს უფლება დაწესებულების ხელთ არსებულ შესაბამის ინფორმაციაზე და დაწესებულების ხელმძღვანელთა უფლება, ხელი მიუწვდებოდეთ სათანადო მინისტრთან; მინისტრს კანონით უნდა ევალებოდეს უშიშროებისა და დაზვერვის საკითხებზე პოლიტიკის ჩამოყალიბება. მას ასევე კანონით უნდა ჰქონდეს მინიჭებული უფლება რეგულარულად მიიღოს მოხსენებები დაწესებულებისაგან, ასევე კანონით უნდა იყოს პასუხისმგებელი პოლიტიკურად მგრძობიარე საკითხების დამტკიცებაზე.

### ფარულ ღონისძიებაზე კონტროლი

- ✓ ყველა ფარულ ღონისძიებას ამტკიცებს აღმასრულებელი შტოს პასუხისმგებელი პირი პარლამენტის მიერ დადგენილი სამართლებრივი სქემის მიხედვით, უნდა მომზადდეს რეგულარული მოხსენებები; დაუშვებელია ნებისმიერი სახელმწიფო მოხელის მიერ ფარული პროგრამის ფარგლებში რაიმე ქმედების განხორციელება ან დამტკიცება, თუ იგი არღვევს ადამიანის საერთაშორისო უფლებებს.

### საერთაშორისო თანამშრომლობა

- ✓ მნიშვნელოვანია, რომ საერთაშორისო თანამშრომლობა სათანადოდ იქნეს ნებადართული მინისტრების მიერ და მინიმალურ დამცავ მექანიზმებს ექვემდებარებოდეს, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს შიდასახელმწიფო სამართალთან და საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებთან შესაბამისობა;
- ✓ გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სამართლებრივი დამცავი მექანიზმები, რომელიც თავიდან აიცილებს ინფორმაციის გაცვლის იმგვარ გამოყენებას, რომელიც გვერდს აუვლის ადამიანის უფლებათა ნორმებს, რომელთაგანაც გადახვევა დაუშვებელია და თავიდან აიცილებს შიდასახელმწიფო სამართლით უზრუნველყოფილ კონტროლს.

### დამცავი მექანიზმები მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილების გადაჭარბების წინააღმდეგ

- ✓ დაზვერვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს მთავრობის მხრიდან უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან და დაზვერვის სამსახურების პოლიტიზირებისაგან დამცავ მექანიზმებს. შეიძლება წარმოდგენილ იქნეს სხვადასხვა შესაძლო დამცავი მექანიზმი, როგორცაა მთავრობის ყველა ინსტრუქციის წერილობითი ფორმით წარმოდგენის და/ან მათი გარე მაკონტროლებელი ორგანოსათვის მინოდების მოთხოვნა, აგრეთვე მთავრობისადმი წაყენებული მოთხოვნა – საქმის კურსში ჩააყენონ ოპოზიციის ლიდერი;
- ✓ დაზვერვის სამსახურებმა არ უნდა განახორციელონ რაიმე ქმედება, რითაც ხელს შეუწყობენ რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ინტერე-



- ✓ სების გაღრმავებას;  
დაზვერვის სამსახურებმა არ უნდა გამოიძიონ საპროტესტო, მხარ-  
დამჭერი თუ უკმაყოფილების აქცია, რომელიც დემოკრატიული პრო-  
ცესის ნაწილს წარმოადგენს და კანონის შესაბამისად ტარდება.

## პარლამენტის როლი

### საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების მანდატი

- ✓ მანდატის ჰორიზონტალური ჭრილი: დაზვერვის მთელი სისტემა, ყველა დამხმარე დეპარტამენტი და ოფიციალური პირი უნდა ექვემდებარებოდეს ერთ ან მეტ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს;
- ✓ მანდატის ვერტიკალური ჭრილი: საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი შეიძლება მოიცავდეს დაზვერვის სამსახურების ქვემოთ ჩამოთვლილ ზოგიერთ ან ყველა ასპექტს – (ა) კანონიერება, (ბ) ეფექტურობა, (გ) ქმედითობა, (დ) საბიუჯეტო და საბუღალტრო პროცესები, (ე) ადამიანის უფლებათა სათანადო კონვენციებთან შესაბამისობა და (ვ) პოლიტიკის/ადმინისტრაციული საკითხები;
- ✓ ზემოაღნიშნულ ექვსივე ასპექტს უნდა მოიცავდეს ან საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო, ან სხვა დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოები, მაგ., ეროვნული აუდიტის სამსახური, გენერალური ინსპექცია, ომბუდსმენი ან სასამართლო. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული უფლებამოსილებათა გადაფარვა;
- ✓ რაც უფრო დიდია დაზვერვის სისტემა და რაც უფრო მეტი დაზვერვის სამსახურია მასში ჩართული, მით უფრო საჭიროა სპეციალიზებული საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების (ქვეკომიტეტების) არსებობა;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი უნდა იყოს მკაფიო და კონკრეტული;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს რეკომენდაციები და მოხსენებები უნდა (ა) გამოქვეყნდეს; (ბ) განხილულ იქნეს პარლამენტში; (გ) მოხდეს მთავრობის და დაზვერვის სისტემის მიერ მათი განხორციელების მონიტორინგი;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს რესურსები და კანონიერი უფლებამოსილებები უნდა შეესაბამებოდნენ მისი მანდატის ფარგლებს.

### საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოს შემადგენლობა

- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების ‘მესაკუთრე’ პარლამენტი უნდა იყოს;
- ✓ პარლამენტი პასუხისმგებელი უნდა იყოს იმ ორგანოს წევრთა დანიშვნაზე, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – განთავისუფლებაზე, რომელიც მისი სახელით საზედამხედველო ფუნქციას ასრულებს;
- ✓ საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოთა წარმომადგენლობა მრავალპარტიული უნდა იყოს, სასურველია პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ პარტიათა ძალების გათვალისწინებით;
- ✓ სამთავრობო მინისტრებს არ უნდა ჰქონდეთ ნევრობის უფლება (ხოლო პარლამენტარებს უნდა მოეთხოვებოდეთ ნევრობიდან გადადგომა მათი მინისტრად დანიშვნის შემთხვევაში), სხვაგვარად ადგილი ექნება კომიტეტის დამოუკიდებლობის კომპრომენტირებას. იგივე ეხება შესაძენებელ დაწესებულებათა ყოფილ მუშაკებს;
- ✓ უმჯობესია კომიტეტის წევრებს ჰქონდეთ პარლამენტის ნებით და არა მთავრობის მიერ განსაზღვრული ნევრობის ვადა;

- ✓ უმჯობესია თავმჯდომარეს ირჩევდეს პარლამენტი ან თვით კომიტეტი, ვიდრე ინიშნებოდეს მთავრობის მიერ.

## ზედამხედველობის ორგანოს საკონტროლო შემოწმება და დაშვება

- ✓ პარლამენტის წევრთა საკონტროლო შემოწმება უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კომიტეტის მანდატი ოპერატიულად მგრძნობიარე მასალის განხილვას ითვალისწინებს;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ პარლამენტის წევრის დაშვებაზე უარის შემთხვევაში უნდა არსებობდეს პროცედურები, რომელთა მეშვეობითაც დავა ოფიციალურად გადაწყდება და საბოლოო გადაწყვეტილება მიენოდება პარლამენტს ან მის პრეზიდიუმს;
- ✓ საკონტროლო შემოწმების კრიტერიუმი უნდა იყოს მკაფიო, საჯარო, თანმიმდევრული და მტკიცე, რათა მან დემოკრატიული კონტროლი გაიაროს.

## პარლამენტის უფლებამოსილება ინფორმაციისა და დოკუმენტების მოპოვებაზე

- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს უნდა ჰქონდეს გამოძიების დაწყების კანონიერი უფლება;
- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს წევრებს უნდა ჰქონდეთ შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა ყველა სახის ინფორმაციაზე, რაც მათი საზედამხედველო ამოცანების განსახორციელებლად საჭიროა.
- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს უნდა ჰქონდეს მონმეთა გამოძახებისა და მათგან ფიცის ქვეშ ჩვენების მიღების უფლება;
- ✓ იქ, სადაც ზედამხედველობის ორგანოს კომპეტენცია ამას მოითხოვს, აღმასრულებელ შტოს უნდა ეკისრებოდეს ვალდებულება ინფორმირებული ჰყავდეს ზედამხედველობის ორგანო;
- ✓ ზედამხედველობის ორგანომ უნდა განახორციელოს სათანადო ლონისძიებები და ზომები, რათა ინფორმაცია უნებართვო გამჟღავნებისაგან დაიცვას;
- ✓ დაწესებულებებსა და ზედამხედველობის ორგანოს შორის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული დავების საბოლოო ანალიზი უნდა გააკეთოს თვით პარლამენტმა.

## პარლამენტისათვის მოხსენებების წარდგენა

- ✓ საპარლამენტო კომიტეტის მოხსენების ვადისა და ფორმის განსაზღვრაზე და მტკიცებულებათა გამოქვეყნებაზე ძირითადი პასუხისმგებლობა უნდა ეკისრებოდეს თვით კომიტეტს;
- ✓ კომიტეტმა პარლამენტს მოხსენება უნდა წარუდგინოს სულ ცოტა ყოველწლიურად ან იმ სიხშირით, როგორც ის მიიჩნევს მიზანშეწონილად;
- ✓ პარლამენტმა უნდა მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა მასალა უნდა იქნეს ამოღებული მოხსენებიდან უსაფრთხოების მიზნებისათვის.
- ✓ მთავრობას და დაწესებულებებს წინასწარ უნდა ჰქონდეთ წარმოდგენა მოხსენების პროექტის შესახებ, რათა უსაფრთხოების მიზნით მოხდეს სათანადო მასალის ამოღება.

## ბიუჯეტის კონტროლი

- ✓ ზედამხედველობის ორგანოს ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ყველა სათანადო საბიუჯეტო დოკუმენტზე, იმის გათვალისწინებით, რომ არსებობს კლასიფიცირებული ინფორმაციის გაჟონვისაგან დამცავი მექანიზმები;
- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტის ზედამხედველობა უნდა წარიმართოს იმავე პრინციპებით, რომლებიც სხვა სამთავრობო ღონისძიებებს არეგულირებენ. გამონაკლისი შემთხვევები კანონით უნდა დარეგულირდეს. ამ თვალსაზრისით ბიუჯეტზე ზედამხედველობა უნდა იყოს საბიუჯეტო კომიტეტისა და ზედამხედველობის კომიტეტის ერთობლივი უფლებამოსილება;
- ✓ ძლიერ პარლამენტს უნდა ჰქონდეს ბიუჯეტის დამტკიცების უფლება;
- ✓ დაზვერვის დანებს უფლებებს ღონისძიებებისათვის მხოლოდ მაშინ შეუძლიათ ფონდების გამოყენება, თუ ეს ფონდები საკანონმდებლო ორგანოს მიერ უშუალოდ ამ მიზნით არის გამოყოფილი;
- ✓ დაზვერვის სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეთ უფლება დანებს უფლებებს გარეთ გადასცენ ფონდები საკანონმდებლო ორგანოს ნებართვის გარეშე.

## გარე კონტროლის ორგანოების როლი

### მოქალაქეთა უკმაყოფილების დარეგულირება

- ✓ უფლებამოსილი პირი ან ტრიბუნალი, რომელიც საჩივარს იხილავს, უნდა აკმაყოფილებდეს ამ დონის თანამდებობისათვის საჭირო კონსტიტუციურ და სამართლებრივ მოთხოვნებს და თანადებობაზე ყოფნის პერიოდში უნდა სარგებლობდეს თანამდებობაზე ყოფნის ვადის სამართლებრივი დაცვით;
- ✓ პროცესის უმეტესი ნაწილი შესაძლებლობის ფარგლებში საჯაროდ უნდა განხორციელდეს. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა პროცესი საზოგადოებისათვის დახურულია, იგი შესაძლებლობის ფარგლებში მაქსიმალურად ღია უნდა იყოს მომჩივანისათვის და მისი კანონიერი წარმომადგენლებისათვის;
- ✓ უფლებამოსილ პირს ან ტრიბუნალს უფლება უნდა ჰქონდეს გამოძიების გარეშე აცილება მისცეს საჩივრებს, რომლებსაც ისინი არაკეთილსინდისიერად ან აშკარად დაუსაბუთებლად მიიჩნევენ;
- ✓ თუ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე საჭიროა შეიზღუდოს მომჩივნის მონაწილეობა განხილვის პროცესში, ასეთი გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს მხოლოდ საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილმა პირმა ან ტრიბუნალმა და უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს კომპენსაციის დამცავი მექანიზმები (როგორცაა 'ემმაკის ად-ლოკატის' ან 'ადვოკატთა სპეციალური გჯუფის' გამოყენება), რაც პროცესის სამართლიანობას და მიუკერძოებლობას უზრუნველყოფს;
- ✓ ტრიბუნალს ან უფლებამოსილ პირს უნდა ჰქონდეს სამართლებრივად სავალდებულო გადაწყვეტილების გამოტანის უფლება, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ეფექტური ზომა მომჩივნისათვის, რომლის საქმეც კანონიერი ხასიათისაა. ეს შეიძლება მოიცავდეს კომპენსაციის გაცემას და უშიშროების ან დაზვერვის დანესებულებების ხელთ არსებული მასალის განადგურებას;
- ✓ განხილვის ფარგლები და საფუძვლები მკაფიოდ უნდა იყოს დადგენილი კანონით და უნდა მოიცავდეს უშიშროებისა თუ დაზვერვის სამსახურების ქმედებათა არსს (და არა მხოლოდ უბრალო პროცედურულ ასპექტებს).

### დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ დანესებულების ზედამხედველობა ადმინისტრაციის ფარგლებში

- ✓ უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა იმ ფუნქციების შემოწმება, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ ინდივიდუალურ პირებზე, უნდა განხორციელდეს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი უფლებამოსილი პირების მიერ (ომბუდსმენი ან გენერალური ინსპექტორი) და უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ სტანდარტებს;
- ✓ უფლებამოსილი პირი, რომელიც მაკონტროლებლის ფუნქციას ასრულებს, უნდა აკმაყოფილებდეს კონსტიტუციურ და სამართლებრივ მოთხოვნებს, რომელიც ამ დონის პოსტის დასაკავებლად არის საჭირო და მათი სამუშაო ვადა სამართლებრივად უნდა იყოს დაცული;
- ✓ შემოწმების ფარგლები და საფუძვლები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს კანონით და უნდა მოიცავდეს უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა არსს (და არა მხოლოდ უბრალო პროცედურულ

- ✓ ასპექტებს);
- ✓ უფლებამოსილ პირს სათანადო სამართლებრივი უფლებამოსილებები უნდა ჰქონდეს, რათა მან შეძლოს უშიშროებისა და დაზვერვის დანესებულებათა მიერ ძალაუფლების გამოყენებასთან დაკავშირებული ფაქტებისა და მტკიცებულებათა შემოწმება;
- ✓ უფლებამოსილ პირს მაქსიმალური უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს, რათა განსაზღვროს პროცესის შედეგებიდან გამომდინარე განკარგულებების, მოხსენებების თუ გადაწყვეტილებების ფორმა და ფარგლები.

## დამოუკიდებელი აუდიტის სამსახურები

- ✓ აუდიტის ოფისის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით მისი საქმიანობა კანონს უნდა ეფუძნებოდეს, მან მოხსენება უნდა წარუდგინოს პარლამენტს და აუდიტის ოფისის დირექტორს პარლამენტი უნდა ნიშნავდეს ან ამტკიცებდეს;
- ✓ აუდიტის ოფისების შესახებ კანონი უნდა შეიცავდეს დებულებებს ოფისის მანდატის, მოხსენების მექანიზმების, დირექტორის დანიშვნის და აგრეთვე კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ;
- ✓ გენერალურ აუდიტორს სრული ხელმისაწვდომობა უნდა ჰქონდეს კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე, სადაც გათვალისწინებული იქნება კონკრეტული შეზღუდვები წყაროების და მგრძობიარე ოპერაციების იდენტიფიცირების დაცვის მიზნით;
- ✓ კანონის საფუძველზე შექმნილ აუდიტის ოფისებს არა მხოლოდ ფინანსური აუდიტის ჩატარება უნდა შეეძლოთ, არამედ კონკრეტული პროექტების მიმდინარეობის დეტალური შემოწმებაც;
- ✓ იმის გამო, რომ აუდიტის ოფისებს კლასიფიცირებულ ინფორმაციასთან უხდებათ შეხება, უნდა არსებობდეს დამცავი მექანიზმები აუდიტის შედეგების (ფრაგმენტების) უნებართვო გამოქვეყნების თავიდან აცილების მიზნით.

## შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF)

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF), რომელიც შვეიცარიის მთავრობის ინიციატივით 2000 წლის ოქტომბერში შეიქმნა, ხელს უწყობს და მხარს უჭერს სახელმწიფო და არასახელმწიფო ინსტიტუტების ძალისხმევას, რომელსაც ისინი შეიარაღებული და უშიშროების ძალების დემოკრატიული და სამოქალაქო კონტროლის განმტკიცების მიზნით ეწევიან და დახმარებას უწევს უსაფრთხოების სექტორში დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად მიმდინარე რეფორმებს.

ცენტრი აგროვებს ინფორმაციას და აწარმოებს კვლევებს უსაფრთხოების სექტორში პრობლემათა იდენტიფიცირების, მიღებული გაკვეთილებიდან გამოცდილების დაგროვების და დემოკრატიული მმართველობის სფეროში საუკეთესო პრაქტიკის შეთავაზების მიზნით. პრაქტიკული სამუშაო პროგრამების მეშვეობით ცენტრი თავის გამოცდილებას და მხარდაჭერას სთავაზობს ყველა დაინტერესებულ მხარეს, სახელდობრ, მთავრობებს, პარლამენტებს, სამხედრო ორგანოებს, საერთაშორისო ორგანიზაციებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს და სამეცნიერო წრეებს. ცენტრის საქმიანობა ძირითადად ევრო-ატლანტიკურ რეგიონზეა ორიენტირებული, თუმცა ამით არ შემოიფარგლება.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი შვეიცარიის კანონზე დაფუძნებული საერთაშორისო ფონდია. 2005 წელს ფონდის საბჭოს შემადგენლობაში 46 მთავრობა შედიოდა, შვეიცარიის მთავრობის ჩათვლით. მათგან 41 ევრო-ატლანტიკური სახელმწიფო იყო, 3 – აფრიკული, ხოლო ერთიც ჟენევის კანტონი. ჟენევის ცენტრის საერთაშორისო მრჩეველთა საბჭოში ცენტრის საქმიანობის სხვადასხვა სფეროს 60-ზე მეტი ექსპერტია გაერთიანებული. ჟენევის ცენტრში დაახლოებით 30 სხვადასხვა ეროვნების 50-მდე თანამშრომელი მუშაობს. შეიარაღებაზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის ბიუჯეტის ყველაზე დიდი დონორები არიან შვეიცარიის თავდაცვის, სამოქალაქო დაცვისა და სპორტის ფედერალური დეპარტამენტი და საგარეო საქმეთა ფედერალური დეპარტამენტი.

დეტალური ინფორმაცია ცენტრის შესახებ შეგიძლიათ იხილოთ ვებგვერდზე: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

### საკონტაქტო ინფორმაცია:

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი (DCAF);  
შანტეპულეს ქ. № 11. საფოსტო ყუთი 1360,  
CH-1211 ჟენევა, შვეიცარია  
ტელ: ++41 22 741 77 00; ფაქსი: ++41 22 741 77 05;  
ელ-ფოსტა: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)  
ვებგვერდი: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## დურჰამის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა ცენტრი

ცენტრი, როგორც უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ნაწილი, 2001 წელს დაარსდა ადამიანის უფლებათა სამართლის სფეროში ფაკულტეტის წევრთა კვლევითი ინტერესებისა და საქმიანობის კოორდინირების მიზნით. ფაკულტეტის თანამშრომელთა ნახევარზე მეტი კვლევით პროგრამებს ახორციელებს ადამიანის უფლებათა სფეროში და წიგნებსა და სტატიებს აქვეყნებს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ სხვადასხვა თემებზე. მათი ინტერესების სფეროში შედის საკითხთა მთელი სპექტრი – ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი, რეგიონული სისტემები, როგორცაა ევროპის საბჭო და ევროპის კავშირი, ადამიანის უფლებათა შესახებ ამ ქვეყნის 1998 წლის აქტის განხორციელების საკითხები და სხვ. ცენტრი განსაკუთრებით აქტიურად მუშაობს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული სასამართლო პროცესების მეთოდოლოგიაზე, როგორც არგუმენტირების ფორმების, ისე გადაწყვეტილების დასაბუთების კუთხით. ცენტრი რეაგირებს სახელმწიფო პოლიტიკის სპეციფიკურ საკითხთა ადამიანის უფლებათა ასპექტებზე, როდესაც ასეთი საკითხები საზოგადოების ყურადღების ცენტრში დგება.

ცენტრი ცდილობს აქტიურად ითანამშრომლოს სპეციალისტებთან და სასამართლოსთან. ცენტრს აქვს მცირერიცხოვანი მრჩეველთა საბჭო, რომელსაც ქალბატონი იუსტის ბლეკი ხელმძღვანელობს და მისი წევრები სხვადასხვა პროფესიის ადამიანები და სხვა ორგანიზაციების დაქვემდებარებაში მყოფი იურისტები არიან. ცენტრი ატარებს ლექციათა ყოველწლიურ სერიას – ირვინის ლექციებს ადამიანის უფლებათა სფეროში – რომელსაც საფუძველი ჩაეყარა 2002 წელს, მაშინდელი ლორდ კანცლერის, ლერგის ლორდ ირვინის ინიციატივით.

ხელოვნებისა და ჰუმანიტარული კვლევების საბჭომ (AHRB), ადამიანის უფლებათა აქტის საფუძველზე, სასამართლო დასაბუთების პროექტის მიზნებისათვის ცენტრს 139 000 ევრო გამოუყო. პროექტი ითვალისწინებს სემინარებს სასამართლო დასაბუთების საკითხებზე, რომლებიც ადამიანის უფლებათა აქტის საფუძველზე შემუშავებული სამართლის შერჩეულ სფეროებს მოიცავს.

### საკონტაქტო ინფორმაცია

პროფესორი იან ლეიფი, თანადირექტორი  
ნორტ ბეილის 50, დურჰამი DH1 3ET, გაერთიანებული სამეფო  
ტელ: 00 44 191 374 2035  
ფაქსი: 00 44 191 374 2044  
ელ-ფოსტა: [ian.leigh@durham.ac.uk](mailto:ian.leigh@durham.ac.uk)  
ვებგვერდი: <http://www.dur.ac.uk/Law>



## ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი

1996 წლიდან ნორვეგიის დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობას პარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო – ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი ახორციელებს. კომიტეტი ზედამხედველობას უწევს ნორვეგიის პოლიციის უშიშროების სამსახურს, ნორვეგიის დაზვერვის სამსახურს და ნორვეგიის ეროვნული უსაფრთხოების ორგანოს. კომიტეტის წევრებს ნორვეგიის პარლამენტი (სტორტიგენტი) ირჩევს, თუმცა ისინი არ შეიძლება პარლამენტის წევრები იყვნენ. ასეთი მიდგომა მიზნად ისახავს საზედამხედველო სტრუქტურის მთავრობისაგან დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას და, იმავდროულად, მისი მიმდინარე საქმიანობის დამოუკიდებლობას – პარლამენტისაგან.

ზედამხედველობა ხორციელდება სამსახურების რეგულარული შემოწმების გზით. კომიტეტი აგრეთვე იხილავს კერძო პირებისაგან და ნორვეგიაში დაფუძნებული ორგანიზაციებიდან სამსახურების მიმართ შემოსულ საჩივრებს. პასუხისმგებლობის სფერო ფუნქციურადაა განსაზღვრული და იგი კონკრეტულ ორგანიზაციულ ერთეულებთან დაკავშირებული არ არის. ზედამხედველობის უპირველესი მიზანია ინდივიდუალურ პირთა სამოქალაქო უფლებების დაცვა, მაგრამ იგი ამასთან ერთად მოიცავს ზოგად ზედამხედველობას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სამსახურების ღონისძიებათა განხორციელება კანონმდებლობის ფარგლებში. კომიტეტი პარლამენტს ყოველწლიურად წარუდგენს მოხსენებას მისი საქმიანობის შესახებ და საჭიროების შემთხვევაში სპეციალურ მოხსენებებს ამზადებს. კომიტეტს ფართო ხელმისაწვდომობა აქვს ინფორმაციასა და სტრუქტურებზე. მათ წევრებს მკაცრად ევალებათ საიდუმლოების დაცვა. კომიტეტი ზედამხედველობის *ex post facto* პრინციპს იცავს.

### საკონტაქტო ინფორმაცია

ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი

საფოსტო მისამართი: სტორტიგენტი, 0026, ოსლო

ოფისის მისამართი: ნედრე ვოლგეიტი 5-7

ტელ: 00 47 23 31 09 30

ფაქსი: 23 31 09 40

ელ-ფოსტა: [post@eos-utvalget.no](mailto:post@eos-utvalget.no)

ვებგვერდი: [www.eos-utvalget.no](http://www.eos-utvalget.no)

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა

# მონაწილენი

## აკტორები

### დოქტორი ჰანს ბორნი

უფროსი მეცნიერმუშაკი, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი, შენევა, შვეიცარია.

### პროფესორი იან ლეიფი

სამართლის პროფესორი, ადამიანის უფლებათა ცენტრის თანადირექტორი, დურჰამის უნივერსიტეტი, დურჰამი, გაერთიანებული სამეფო.

## სარედაქციო სამუშაოთა ასისტენტები

### ბ-ნი თორსტენ ვეცლინგი

კვლევების ასისტენტი, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი, შენევა, შვეიცარია.

### ქ-ნი ინგრიდ თორბურნი

კვლევების ასისტენტი, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი, შენევა, შვეიცარია.

## მრჩეველთა საბჭოს წევრები

(როგორც კერძო პირები)

### პროფესორი ლაინ კამერონი

საერთაშორისო საჯარო სამართლის პროფესორი, უპსალას უნივერსიტეტი, შვედეთი.

### ბ-ნი ალისტერ კორბეტი

დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტის თანამშრომელი, ლონდონი, გაერთიანებული სამეფო.

### ბ-ნი ალაინ ფოპინი

სამეცნიერო ჯგუფის ყოფილი თავმჯდომარის მოადგილე, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი, შენევა, შვეიცარია.

### ბ-ნი ჰაკონ ჰუზ-ჰანსენი

სამდივნოს უფროსი, ნორვეგიის პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი, ოსლო, ნორვეგია.

### ბ-ნი კალმან კოჩიში

დაზვერვის სისტემის რეფორმების ექსპერტთა კომისიის თავმჯდომარე; უმაღლესი წარმომადგენლის ოფისი, სარაევო, ბოსნია-ჰერცეგოვინა; უნგრეთის საგარეო დაზვერვის სამსახურის ყოფილი ხელმძღვანელი.

## **დოქტორი ფრედერიკ სეიერსტედი**

ადვოკატი, გენერალური პროკურორის ოფისი, ოსლო, ნორვეგია.

## **ბ-ნი ფრედ შრეიერი**

უფროსი კონსულტანტი, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი, შენევა, შვეიცარია.

## **კონსულტანტები**

(როგორც კერძო პირები)

## **დოქტორი ენდრიუ ბატლერი**

სამეფო სამართალი, ველინგტონი, ახალი ზელანდია.

## **ქ-ნი მარინა კაპარინი**

უფროსი მეცნიერმუშაკი, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი, შენევა, შვეიცარია.

## **დოქტორი რიჩარდ დოილი**

სახელმწიფო ბიუჯეტის ასოცირებული პროფესორი, სამხედრო ფლოტის ასპირანტურა, მონტრეი, ამერიკის შეერთებული შტატები.

## **დოქტორი უილენ ფ. ვან ეკელენი**

გრონინგენის უნივერსიტეტის ევროპის უსაფრთხოების კვლევების ცენტრის მრჩეველთა საბჭოს თავმჯდომარე, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრის და სტოკჰოლმის მშვიდობის კვლევების ინსტიტუტის მრჩეველთა საბჭოს წევრი, ნიდერლანდების სენატის ყოფილი წევრი, ნიდერლანდების თავდაცვის ყოფილი მინისტრი და დასავლეთ ევროპის კავშირის ყოფილი გენერალური მდივანი.

## **პროფესორი, დოქტორი პიტერ გილი**

ლივერპულის ჯონ მურეს უნივერსიტეტის პოლიტიკისა და უსაფრთხოების ფაკულტეტის პროფესორი, გაერთიანებული სამეფო.

## **ბ-ნი ჯორჯ ბ. ლოტზ II**

თავდაცვის მდივანი დაზვერვის ზედამხედველობის სფეროში, ვაშინგტონი, ამერიკის შეერთებული შტატები.

## **დოქტორი ბარი რ. უიკერსჰამი**

ტრენინგების კურსის დირექტორი, დაზვერვის ზედამხედველობის სფეროს თავდაცვის მდივნის ოფისი, ვაშინგტონი, ამერიკის შეერთებული შტატები.

# ტერმინთა განმარტება

## ანგარიშვალდებულება

არჩეულ თუ დანიშნულ წარმომადგენელთა ვალდებულება, ანგარიში მოსთხოვონ მათი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების შესრულების შესახებ. ეს თანაბრად ეხება როგორც დაზვერვის, ისე უშიშროების თანამშრომლებს. მისი პოლიტიკური მიზანია აღმასრულებლის ძალაუფლების გაკონტროლება და, აქედან გამომდინარე, ძალაუფლების გადამეტების მინიმუმამდე დაყვანა, ხოლო ოპერატიული მიზანია, დაეხმაროს მთავრობებს მათი საქმიანობის ეფექტურ და ქმედით განხორციელებაში.

## კონტროლი და დაბალანსება

ეს კონცეფცია აღწერს კონსტიტუციურ და სამართლებრივ მექანიზმებს, რომელიც გამოიყენება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლის მიზანი ერთპარტიული დომინირების თავიდან აცილებაა. დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობასთან დაკავშირებით იგი ნიშნავს, რომ აღმასრულებელი, სასამართლო და საკანონმდებლო შტოებს თავიანთი განსაზღვრული როლი აქვთ დაზვერვის ანგარიშვალდებულების პროცესში. იხ. უშიშროების სამსახურების დემოკრატიული კონტროლი.

## სამოქალაქო საზოგადოება

სამოქალაქო საზოგადოება არის ინსტიტუტების და ორგანიზაციათა ერთობლიობა და ქცევა, რომელიც არსებობს სახელმწიფოს, ბიზნესის სამყაროსა და ოჯახს შორის. კონკრეტულად იგი მოიცავს ნებაყოფლობით და არამომგებიან ორგანიზაციებს, ფილანტროპულ ინსტიტუტებს, სოციალურ და პოლიტიკურ მოძრაობებს, სოციალური მონაწილეობისა და ჩართულობის სხვა ელემენტებს და მათთან დაკავშირებულ ღირებულებებსა და კულტურულ მახასიათებლებს.

## კლასიფიცირებული ინფორმაცია

კატეგორია, რომლის მიმართაც მითითებულ უნდა იქნეს ეროვნული უსაფრთხოების ინფორმაციისა და მასალების უნებართვო გამჟღავნებით ქვეყნის თავდაცვის ან საგარეო ურთიერთობებისადმი მიყენებული ზარალის ხარისხი, და, აგრეთვე, მითითებულ უნდა იქნეს მოთხოვნილი დაცვის ხარისხი. ასეთი ინფორმაციის გასაიდუმლოების ხარისხი მის მგრძობიარობაზეა დამოკიდებული. ხშირად მგრძობიარე ინფორმაციის გავრცელება ხდება ინფორმირებულობის საჭიროების საფუძველზე. ქვემოთ მოცემული აშშ-ის მაგალითი უჩვენებს კლასიფიცირებული ინფორმაციის ოფიციალურ იერარქიას: (i) *სრულიად საიდუმლო* – ეს არის გასაიდუმლოების უმაღლესი დონე და განმარტებულია როგორც ინფორმაცია, რომლის საჯაროდ გამჟღავნებაც შეუძლია 'განსაკუთრებით მძიმე ზიანი' მიაყენოს ეროვნულ უსაფრთხოებას; (ii) *საიდუმლო* – გასაიდუმლოების მომდევნო დონე, რომელიც შეიძლება მოიცავდეს დეტალებს უსაფრთხოების სხვა ღონისძიებების ან პროცედურების შესახებ. იგი განმარტებულია როგორც ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამაც შესაძლოა 'სერიოზული ზიანი' მიადგეს ეროვნულ უსაფრთხოებას; (iii) *კონფიდენციალური* – ეს არის კლასიფიცირების ყველაზე დაბალი დონე, იგი განმარტებულია როგორც ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამაც შესაძლოა 'ზიანი' მიაყენოს ეროვნულ უსაფრთხოებას. შესაძლოა დაემატოს სხვა კატეგორიებიც, როგორცაა, (iv) *მგრძობიარე, მაგ-*

რამ არაკლასიფიცირებული – მონაცემები, რომელიც არ არის დაკავშირებული ეროვნულ უსაფრთხოებასთან, მაგრამ მისი გამჟღავნებით შესაძლოა რაიმე ზიანი მიადგეს საზოგადოებას; (v) არაკლასიფიცირებული – იგი ტექნიკურად არ არის 'კლასიფიცირებული' და მიუთითებს ინფორმაციაზე, რომელიც თავისუფლად შეიძლება მიენოდოს საზოგადოებას. ინფორმაციის დეკლასიფიცირება უნდა მოხდეს კლასიფიცირების ვადის გასვლის შემდეგ ან თუ კომპეტენტური ორგანო მის დეკლასიფიცირებას მოითხოვს საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე.

### საჩივარი

ინდივიდუალური ან კოლექტიური მიმართვა მაკონტროლებელი ორგანოსადმი, რათა მისი ყურადღება მიაპყრონ ადამიანის უფლებათა სავარაუდო დარღვევებს.

### დემოკრატია

ხალხის, ხალხის მიერ და ხალხისთვის წარმომადგენლობა. მისთვის დამახასიათებელია თავისუფალი არჩევნები, კანონის უზენაესობა, ძალაუფლების გამიჯვნა და ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემა. იხ. ადამიანის უფლებები.

### დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება

მიუხედავად იმისა, რომ გასაიდუმლოება დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის მნიშვნელოვანი პირობაა, ლიბერალური დემოკრატიის ქვეყნებში საჭიროა, რომ სახელმწიფომ კანონის უზენაესობის, შემონახვისა და დაბალანსების და გამჭვირვალობის კონტექსტში იმოქმედოს. ამრიგად, დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება განსაზღვრავს დაზვერვის სამსახურების მართლზომიერებას და მათ ეფექტურობას ამ პარამეტრების საფუძველზე. მასში ხუთი ურთიერთდამოკიდებული ღერძია ჩართული: (1) აღმასრულებლის კონტროლი; (2) საპარლამენტო ზედამხედველობა; (3) სასამართლო განხილვა; (4) საზოგადოების სახელით განხორციელებული დამოუკიდებელი ზედამხედველობა; და (5) დაზვერვის სამსახურების მიერ განხორციელებული შიდა კონტროლი.

### დაზვერვის დირექტორი

დავალდებულია ლებულობს შესაბამისი მინისტრისაგან და პასუხისმგებელია, *inter alia*, სამსახურის კონტროლსა და მენეჯმენტზე, სამსახურის მისიის დროულ შესრულებაზე, სამსახურების ხელმძღვანელობასა და მათ სტრატეგიულ წარმართვაზე.

### აღმასრულებლის/სამინისტროს მიერ განხორციელებული კონტროლი

აღმასრულებელი შტო მთავრობის ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი დონეების მეშვეობით ახორციელებს დაზვერვის სამსახურების პირდაპირ კონტროლს. იგი განსაზღვრავს დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტს, ძირითად მიმართულებებს და საქმიანობის პრიორიტეტებს. აღმასრულებელთა მხრიდან ეფექტური კონტროლის განხორციელების მიზნით მინისტრებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ სააგენტოს ხელთ არსებულ შესაბამის ინფორმაციაზე ან ამ ინფორმაციაზე დაფუძნებულ შეფასებებზე და უნდა შეეძლოთ, საჭიროების შემთხვევაში, საზოგადოებრივ სამსჯავროზე გამოიტანონ დაზვერვის სამსახურების ქმედებები. გარე კონტროლის განხორციელებას ეხმარებიან სპეციალური ოფისები ან ორგანოები, როგორცაა დაზვერვის საკოორდინაციო კომისიები, დაზვერვის ზედამხედველობის საბჭოები, პოლიტიკის გადასინჯვის კომიტეტები და აუ-

დიტის ოფისები, რომლებიც მოხსენებას წარუდგენენ უშუალოდ მინისტრებს.

### **ეფექტური მმართველობა**

‘ეფექტური მმართველობის’ ძირითადი ელემენტები მთავრობისაგან მოითხოვს, რომ იგი იყოს ხალხზე ორიენტირებული, სამართლიანი, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე, მონაწილეობის ხელშეწყობი და კონსულტაციებს აწარმოებდეს დაგეგმვისა და გადანაცვლების მიღების პროცესებში; იგი უნდა იყოს ეფექტური და ქმედითი საზოგადოებრივი სექტორის მართვაში, და აქტიურად იღვწოდეს და ხელს უწყობდეს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართვას (მსოფლიო ბანკი).

### **ადამიანის უფლებები**

ნებისმიერი უფლება ან თავისუფლება, რომელიც ყოველ ადამიანს აქვს მინიჭებული და რომელთა განხორციელებაშიც მთავრობა არ უნდა ჩაერიოს (სიცოცხლის და თავისუფლების, აზრის და გამოხატვის თავისუფლების, კანონის წინაშე თანაბარი ვალდებულების და სხვა უფლებებისა თუ თავისუფლებების ჩათვლით, რომლებიც დადგენილია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებით, როგორცაა, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UNDHR), ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი (ICESCR), სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი (ICCPR), ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (ECHR) და სხვა რეგიონული დოკუმენტები, მაგ., ადამიანის და ხალხთა უფლებების აფრიკული ქარტია, ადამიანის უფლებათა ამერიკული კონვენცია და ადამიანის უფლებათა აზიური ქარტია).

### **დამოუკიდებელი ზედამხედველობა**

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების ხუთი სხვადასხვა ღერძიდან ერთს დამოუკიდებელი ზედამხედველობა წარმოადგენს. წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში დაზვერვის სამსახურებზე დამოუკიდებელი ზედამხედველობა ხორციელდება ისეთი ინსტიტუტების მიერ, რომელთა დამოუკიდებლობა და, აგრეთვე, მოხსენების სპეციალური სისტემა და დანიშნვის მექანიზმები კანონით არის უზრუნველყოფილი. დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ინსტიტუტის მაგალითია აუდიტის ოფისი, ომბუდსმენი, ტრიბუნალი ან დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექტორი. იხ. *სამოქალაქო საზოგადოება და სამეცნიერო ცენტრები*.

### **დაზვერვა**

მთავრობა აგროვებს, ამუშავებს და იყენებს ინფორმაციას. სახელმწიფოს ოსტატურად მართვის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს ‘ინფორმაციის ფლობა, როგორც ზოგადის, ისე კონკრეტულის’ (ჯონ კეგანი). დაზვერვას მთავრობაში შეზღუდული მნიშვნელობა აქვს – იგი განსაკუთრებითაა დაკავშირებული საერთაშორისო ურთიერთობებთან, თავდაცვასთან, ეროვნულ უსაფრთხოებასა და საიდუმლოსთან და სპეციალიზებულ ინსტიტუტებთან, რომლებიც ‘დაზვერვის’ სახელით არიან ცნობილი (მაიკლ ჰერმანი). დაზვერვა შესაძლოა ჩაითვალოს ‘გარკვეული სახის ცოდნად’, ‘ორგანიზაციად, რომელიც ცოდნას წარმოქმნის’ და ‘საქმიანობად, რომელსაც დაზვერვის ორგანიზაცია ახორციელებს’ (შერმან კენტი). მთავრობაში დაზვერვა ორგანიზაციათა გარკვეულ ერთობლიობას ეფუძნება, რასაც ‘დაზვერვის სამსახურებს’ უწოდებენ. დაზვერვის საქმიანობა არის ის, რასაც ისინი ეწევიან, ხოლო დაზვერვისაგან მიღებული ცოდნა არის ის, რასაც ისინი წარმოქმნიან (მაიკლ ჰერმანი).

## დაზვერვის კონტროლის, დაზვერვის ზედამხედველობის და დაზვერვის შემომწმების შედარება

კონტროლის განხორციელება ნიშნავს, რომ დაზვერვის მოცემულ ამოცანაზე გაქვს მოვალეობა, პასუხისმგებლობა, მისი მართვის და მასზე ზეგავლენის უნარი. ზედამხედველობა უფრო ზოგადი ცნებაა, ვიდრე კონტროლი, რადგან იგი არ ითვალისწინებს, რომ სავარაუდო 'შემომწმებელი' ვალდებულება ან უფლებამოსილება ზემოქმედება მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე თუ შედეგებზე. შემომწმება ხორციელდება დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის და მათ მიერ განხორციელებულ ქმედებათა სამართლებრივი სტატუსის *ex post facto* მონიტორინგით.

## გენერალური ინსპექტორი

ტერმინი – გენერალური ინსპექტორი, ზოგადად სამხედრო ან სამოქალაქო სახელმწიფო მუშაკისათვის გამოიყენება, რომელიც გამოძიებაზეა პასუხისმგებელი. დაზვერვის სფეროში გენერალურ ინსპექტორს ნიშნავს და უფლებამოსილებებს ანიჭებს აღმასრულებელი. იგი ამოცანათა ფართო სპექტრს ახორციელებს, როგორცაა, დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის კანონთან, სახელმწიფო პოლიტიკასთან და პრიორიტეტებთან შესაბამისობის მონიტორინგი, აგრეთვე დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის შემომწმება; და აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის რეგულარული მოხსენებების წარდგენა (ან ზოგიერთ სისტემებში – პარლამენტისათვის).

## შიდა კონტროლი

დაზვერვის სამსახურის მუშაკთა შესაბამისობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული წყობის სტანდარტებთან; უნდა არსებობდეს დამცავი მექანიზმების მწყობრი სისტემა. ქვეყნის კოდექსი და წესების წიგნი უნდა ეხებოდეს დაზვერვის მუშაკებს. გარდა ამისა, დაზვერვის სამსახურის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით საჭიროა ყველა თანამშრომელმა გაიაროს სათანადო ტრენინგი თუ როგორ იმოქმედოს ზემდგომისაგან უკანონო ბრძანების მიღების შემთხვევაში. დაზვერვის სამსახურის შიგნით უნდა არსებობდეს სპეციალური ორგანო, რომელიც კონტროლსა და კოორდინირებას გაუწევს დაზვერვის სამსახურის შიდა კონტროლის ფუნქციობას.

## სასამართლო განხილვა

სხვადასხვა კონსტიტუციურ სისტემებში სასამართლო განხილვა სხვადასხვაგვარად მოიაზრება. სამართლებრივ სისტემებში, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოები და ოფიციალური კონსტიტუციები არსებობს, ხშირად სასამართლოს მინიჭებული აქვს უფლება გადასინჯოს კანონის ან სახელმწიფო მოხელის ან მისი წარმომადგენლის აქტის/ქვეყნის კონსტიტუციურობა. სასამართლოს უფლება აქვს უარყოს ასეთი კანონი, გააუქმოს აღმასრულებელი აქტი ან განკარგულება, თუ იგი მას არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს. გაერთიანებულ სამეფოში იგი სასამართლოს უფლებას ანიჭებს სახელმწიფო ორგანოს ქმედება კანონსაწინააღმდეგოდ გამოცხადოს, ან მიუთითოს, რომ ირღვევა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. სასამართლოს შესაძლებლობა – განსაჯოს დაზვერვის სამსახურების ან მინისტრების ქმედებათა მართლზომიერება, ან კონსტიტუციურობა – აქ უფრო ვიწრო გაგებით გამოიყენება.

## სამართალდამცავთა თვალთვალისა და დაზვერვის სამსახურების თვალთვალის შედარება

სამართალდამცავთა მიერ ორგანიზებული თვალთვალი იდენტიფიცირებული ექვმიტანილზე ძირითადად ხორციელდება კრიმინალური საქმიანობის



შესახებ მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით, ხოლო დაზვერვის მიერ ორგანიზებული თვალთვალი ძირითადად ინფორმაციის შეგროვების მექანიზმია ისეთ საფრთხეებზე, რომელიც საფრთხეს უქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებას და არ არის აუცილებელი, რომ იგი კრიმინალურ დანაშაულთან იყოს დაკავშირებული. დაზვერვის დანესებულებების მიერ განხორციელებული თვალთვალის მანდატი ნაკლებად მკაფიო ფორმითაა განსაზღვრული, სადაც 'მებადურისთვის' მეტი საშუალებები არსებობს და, აქედან გამომდინარე, 'სამიზნის' ადამიანის უფლებები ნაკლებადაა დაცული. დროის შეზღუდვა უფრო მსუბუქია, ვინაიდან დაზვერვის ოპერაციები უფრო ხანგრძლივად მიმდინარეობს, ვიდრე სამართალდამცავთა მიერ განხორციელებული ოპერაციები (ი. კამერონი, იხ. აგრეთვე ჯ-პ. ბროდერი და პ. გილი).

### კანონიერება

*Nullum crimen, nulla poena sine lege*, რაც მართლზომიერების პრინციპითაა ცნობილი, აცხადებს, რომ გარკვეული დანაშაულებრივი ქმედება დასჯადია მხოლოდ მაშინ: (i) თუ ამ დანაშაულის ჩადენისას არსებობდა მოქმედი წესი, რომელიც ქმედებას დანაშაულის კვალიფიკაციას აძლევდა, და (ii) თუ იმ დროისათვის არსებული წესი ასეთი ქმედებისათვის კონკრეტულ სასჯელს ითვალისწინებდა.

### ლეგიტიმურობა

წესის, წესის შემმუშავებელი ან გამომყენებელი ინსტიტუტის ლეგიტიმურობა არის მოცემული საზოგადოების განცდა, რომ წესი ან ინსტიტუტი აღჭურვილია ლეგიტიმურობით, ანუ, მისი სჯერათ, აფასებენ და პატივს სცემენ.

### ომბუდსმენი

ეს არის ინსტიტუტი, რომლის ფუნქცია ჩვეულებრივი ადამიანების მიერ სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ორგანოების მიმართ წარმოდგენილი საჩივრების შესწავლა და მოხსენების წარმოდგენაა. აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საიდუმლო სამსახურებისაგან მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით მრავალ ქვეყანაში პარლამენტი ინშინავს ომბუდსმენს და იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებებს ანგარიშს.

### საპარლამენტო ზედამხედველობა

საკანონმდებლო ორგანო საპარლამენტო ზედამხედველობას ახორციელებს კანონების მიღებით – რომლებიც განსაზღვრავენ და არეგულირებენ დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურებს და მათ ძალაუფლებას, და სათანადო ბიუჯეტის დამტკიცებით. საკანონმდებლო დონეზე უნდა არსებობდეს მექანიზმები, რომლის მეშვეობითაც პარლამენტარებს შეეძლებათ პასუხი მოსთხოვონ დაზვერვის სამსახურებზე პასუხისმგებელ პირებს. ეს მექანიზმები უნდა მოიცავდნენ:

- (i) კარგი ფუნქციონის მქონე დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტი;
- (ii) სამსახურების ბიუჯეტის კონტროლის შესაძლებლობას;
- (iii) მთავრობისა და სამსახურებისაგან (კლასიფიცირებული) ინფორმაციის მიღების უფლებამოსილებას;
- (iv) კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას;
- (v) სამოქალაქო საზოგადოებიდან ექსპერტების დანიშვნის შესაძლებლობას;
- (vi) პარლამენტს, მთავრობას, სამსახურებს და ფართო საზოგადოებას

- (vii) შორის მოხსენებების მკაფიო და ეფექტურ მექანიზმებს;
- (viii) განხილვების ორგანიზების შესაძლებლობას;
- (viii) საგამოძიებო უფლებამოსილებას;

### პროპორციულობა

პროპორციულობის მოთხოვნა სამი ასპექტისაგან შედგება: (i) რაციონალური კავშირის არსებობა საექვო ღონისძიებასა და ამოცანას შორის; (ii) თავისუფლების უფლებისათვის მინიმალური ზიანის მიყენება, და (iii) შეზღუდული ღონისძიების შედეგებსა და სამართლებრივ მიზანს შორის (კანადის უზენაესი სასამართლო) სათანადო ბალანსი. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია პროპორციულობის პრინციპს განმარტების მექანიზმად იყენებს, რომლის მიზანია სახელმწიფო ორგანოთა ძალაუფლების შეზღუდვა და ინდივიდუალური პირის დამოუკიდებლობის მეტი ხარისხით დაცვა.

### კანონის ხარისხი

დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ეროვნული უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის ინტერესებიდან გამომდინარე, სხვა უფლებებთან ერთად შეიძლება შეიზღუდოს ადამიანის ისეთი უფლებები, როგორცაა – პირადი ცხოვრების უფლება, აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლება, გამოხატვის თავისუფლება და შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება. ევროპულ კონტექსტში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (ECHR) ადგენს, რომ ასეთი შეზღუდვები უნდა განხორციელდეს ‘კანონის შესაბამისად’. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) პრეცედენტული სამართალი, *inter alia*, ამბობს, რომ უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურებს თავიანთი სპეციალური ძალაუფლების გამოყენება მხოლოდ მაშინ შეუძლიათ, თუ ისინი კანონითაა დარეგულირებული. კანონის ხარისხის შემოწმებისას, იგი ‘კანონად’ რომ იქნეს მიჩნეული, შემდეგ პირობებს უნდა აკმაყოფილებდეს:

- (i) ნორმა უნდა იყოს საკმაოდ გასაგები და კონკრეტულად ფორმულირებული, რათა მოქალაქემ შეძლოს თავისი ქცევის რეგულირება;
- (ii) წესი უნდა იყოს პროგნოზირებადი და არ უნდა იძლეოდეს შეუზღუდავი გადახრის განხორციელების საშუალებას;
- (iii) წესი უნდა აყალიბდეს, სულ მცირე, ჩარევის მინიმალურ პირობებსა და წესებს.

### კანონის უზენაესობა

კანონმდებლობას – ადამიანის უფლებათა კანონმდებლობის ჩათვლით – დემოკრატიულად ლეგიტიმური ხელისუფლება უნდა ქმნიდეს და ახორციელებდეს და მას სისტემატურად უნდა იყენებდეს იძულებითი ღონისძიებების გამოყენების უფლების მქონე სასამართლო ხელისუფლება. კანონის უზენაესობა ანგარიშვალდებულების უმნიშვნელოვანესი პირობაა, როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო სექტორში. კანონის უზენაესობის დამკვიდრება და მისი მდგრადობა დამოკიდებულია, ერთი მხრივ, მკაფიო კავშირზე წესებს, არადისკრიმინაციულ გამოყენებას, ეფექტურ აღსრულებას, კანონების შინაარსის ცვლილებებისათვის გამოყენებულ განჭვრეტად და სამართლებრივად აღსრულებად მეთოდებზე, ხოლო მეორე მხრივ მოქალაქეებზე, რომლებიც ამ წესების ერთობლიობას სამართლიანად და ლეგიტიმურად მიიჩნევენ და მზად არიან დაიცვან ისინი.

### უსაფრთხოება

უსაფრთხოება ზოგჯერ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან არის გაიგივებული,

ანუ, სახელმწიფოს კონკრეტული ღირებულებებისადმი საფრთხეების არარსებობასთან. გარდა ამისა, როგორც ‘არსებითი’, ისე ‘ადამიანური’ უსაფრთხოების მიდგომებიდან გამომდინარე, უსაფრთხოება ნიშნავს სოციალური, პოლიტიკური, ეკოლოგიური და ეკონომიკური პირობების მიღწევას, რომელიც ხელს უწყობს ინდივიდუალურ პირთა თავისუფალ და ღირსეულ ცხოვრებას.

### გამოძახების უწყება

თუ საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტს გამოძახების უწყების გაგზავნის უფლება აქვს, იგი უფლებამოსილია აიძულოს პირი მის წინაშე (მოსმენაზე) გამოცხადდეს.

### სამეცნიერო ცენტრები (Think Tanks)

ეს არის ორგანიზაცია, რომელიც წარმოადგენს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საკითხების კვლევით და ანალიტიკურ ცენტრს. სამოქალაქო საზოგადოების ამგვარი ცენტრები მთელ რიგ მნიშვნელოვან ფუნქციებს ასრულებენ, მათ შორის:

- (i) მთავრობასა და საზოგადოებას შორის მედიატორის როლი;
- (ii) მიმდინარე და მოსალოდნელი საკითხების, პრობლემებისა და წინადადებების განსაზღვრა, ჩამოყალიბება და შეფასება;
- (iii) იდეებისა და პრობლემების პოლიტიკის საკითხებად ტრანსფორმირება;
- (iv) პოლიტიკის განსაზღვრის დებატებში ინფორმირებული და დამოუკიდებელი აზრის გამოთქმა;
- (v) პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში ძირითადი დაინტერესებული პირებისათვის იდეებისა და ინფორმაციის გასაცვლელად კონსტრუქციული ფორუმის უზრუნველყოფა (ჯეიმს მაკგანი).

სამეცნიერო ცენტრები ძირითადად საზოგადოებას მთავრობის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის ალტერნატიულ ინფორმაციას აწვდიან.

### გამჭვირვალობა

მთავრობაში და სამთავრობო ორგანოებში ინსტიტუტების, ქსელებისა და პრაქტიკის დანერგვა, რაც საშუალებას იძლევა სისტემატურად მოხდეს მათი შემოწმება პარლამენტების, სხვა ინსტიტუტების და სამოქალაქო საზოგადოების სოციალური თუ ეკონომიკური სპექტრის წარმომადგენლების მიერ.

### შემოწმება და დაშვება

შემოწმება მოითხოვება პირებისადმი, ვინც ისეთი სახის სამუშაოს ან ამოცანებს ასრულებს, რომლებზეც სპეციალური სახის დაშვება აუცილებელია. ასეთი სახის სამუშაო ან ამოცანები მთავრობის ყველა დონეზე და ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიმღებ ყველა აპარატში მოიცხდნება, დაზვერვის სამსახურების, თავდაცვის სამინისტროებისა და შეიარაღებული ძალების ჩათვლით. გარდა ამისა, იგი შეიძლება ეხებოდეს დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტის წევრებსაც. აღსანიშნავია, რომ ყველა პარლამენტი არ მოითხოვს, რომ მისმა წევრებმა დაშვების უფლება მიიღონ უშიშროების ორგანოებიდან, რადგან ამით შესაძლოა გამოიკვეთოს პარლამენტის დაქვემდებარება აღმასრულებელ შტოზე. დაშვება ნიშნავს შემოწმების პროცესის წარმატებით გავლას, რაც პირს უფლებას აძლევს ხელი მიუწვდებოდეს სხვადასხვა კატეგორიის კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე. იხ. კლასიფიცირებული ინფორმაცია.

### **გამომჟღავნება**

გამომჟღავნებას ადგილი აქვს მაშინ, როცა თანამშრომელი აღმოაჩენს, რომ მუშაკი არღვევს კანონს, არაეთიკურად ან დადგენილი პოლიტიკის საწინააღმდეგოდ იქცევა. ასეთი გამომჟღავნება მრავალ ქვეყანაშია აღიარებული და შესაბამისი სამართლებრივი მექანიზმები აქვთ მიღებული, რათა გამომჟღავნებლები დაიცვან როგორც საშუალო ადგილზე სანქციებისაგან, ასევე დევნისაგან. გამომჟღავნებისას თანამშრომელმა უნდა თქვას, თუ რა უკანონო ან არაეთიკური ქმედება ჩაიდინა მუშაკმა დანესებულების გარეთ. თუ თანამშრომელი უბრალოდ საყვედურს გამოთქვამს მუშაკზე კომპანიის ან დანესებულების შიგნით, ეს გამომჟღავნებად არ ითვლება და მას გამომჟღავნებლის შესახებ კანონი არ იცავს. ახალი ამბების საინფორმაციო საშუალებათა გამომჟღავნებას კანონი ჩვეულებრივ არ იცავს. შესაბამის პარლამენტართა გამომჟღავნება შესაძლოა კანონით იყოს დაცული.