ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Գործիքների ժողովածու

Խմբագիրներ՝ Հանս Բորն և Էյդան Ուիլլս

DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությունը

Գործիքների ժողովածու

Խմբագիրներ՝ Հանս Բորն և Էյդան Ուիլլս

DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնևյան կենտրոնը (DCAF) միջազգային հիմնադրամ է, որի առաքելությունն է աջակցել միջազգային հանրությանը՝ անվտանգության ոլորտում բարեփոխումների և պատշաճ կառավարման իրականացման հարցում: Կենտրոնը մշակում և խթանում է նորմեր և չափորոշիչներ, իրականացնում է քաղաքականության ուսումնասիրություններ, վերհանում է դրական փորձը և ներկայացնում է անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարաման առաջխաղացման հանձնարարականներ, ինչպես նաև երկրներին տրամադրում է խորհրդակցական աջակցություն և իրականացնում է գործնական աջակցության ծրագրեր:

Հրատարակվել է Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնևյան կենտրոնի (DCAF) կողմից
11 Շանպուլե փողոց
Ժնև – 1201
Շվեյցարիա
www.dcaf.ch

Ձևավորող՝ Ալիս Լեյք Համմոնդ, www.alicelakehammond.com

Լեզվի և ոճի խմբագիր՝ Ագինքորթ Փրեսս

Կազմի լուսանկարը՝ Հանս Քաուվենհովենի

Սույն հրատարակությունը հնարավոր է դարձել Նիդերլանդների Արտաքին գործերի նախարարության առատաձեռն աջակցության շնորհիվ:

Ծանուցում.

Գործիքների ժողովածուի մեջ ներկայացված կարծիքները հեղինակներինն են, և պարտադիր չէ, որ դրանք արտացոլեն խմբագիրների կամ DCAF կենտրոնի, կամ Նիդերլանդների Արտաքին գործերի նախարարության ինստիտուցիոնալ տեսակետները: Ոչ DCAF, ոչ Նիդերլանդների Արտաքին գործերի նախարարությունը պատասխանատվություն չեն կրում արտահայտված տեսակետների կամ ներկայացված փաստերի ճշտգրտության և սույն հրապարակման մեջ առկա այլ ձևերի տեղեկատվության համար:

ISBN: 978-92-9222-628-2

© 2012 DCAF

Բովանդակություն

Աղյուսակների և ներդիրների ցանկ vii
DCAF նախաբան xi
Ներածություն xv
Շնորհակալական խոսք xvii

Գործիք 1. Ծանոթացում հետախուզության վերահսկողությանը 3
Հանս Բորն և Գաբրիել Գեյսլեր Մեսևիջ
1. Ներածություն 3
2. Ի՞նչ է հետախուզության վերահսկողությունը 7
3. Ինչո՞ւ է կարեվոր հետախուզության վերահսկողությունը 24
4. Դրական փորձ 25
5. Հանձնարարականներ 27

Գործիք 2. Հետախուզության վերահսկողության գործուն համակարգերի ձևավորումը 33
Սթյուարթ Ֆարսոն
1. Ներածություն 33
2. Անցումային երկրներ 34
3. Գործուն վերահսկողություն 36
4. Վերահսկողության մոտեցումները 37
5. Գործուն վերահսկողության խոչընդոտները 50
6. Վերահսկողության համակարգի համար անհրաժեշտ իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտի ձևավորումը 53
7. Հանձնարարականներ 56

Գործիք 3. Հետախուզության թափանցիկությունը, գաղտնիությունը և վերահսկողությունը ժողովրդավարական երկրում 63
Լորի Նեյթան
1. Ներածություն 63

2. Թափանցիկության և գաղտնիության խնդիրը հետախուզության վերահսկողության մեջ 65
3. Տեղեկատվության պաշտպանությունը և հասանելիությունը կարգավորող օրենսդրությունը 69
4. Խորհրդարանի տեղեկատվական պահանջները....72
5. Հատուկ վերահսկողական մարմինների տեղեկատվական կարիքները 77
6. Հանձնարարականներ 83

Գործիք 4. Վերահսկողության իրականացումը.... 89
Մոնիկա դեն Բոեր
1. Ներածություն 89
2. Հետախուզության վերահսկողության իրականացման պատճառները....90
3. Վերահսկողության մանդատները 91
4. Վերահսկողության իրավասությունները 93
5. Վերահսկողության մեթոդները 95
6. Վերահսկողության ժամանակը 96
7. Վերահսկողական հետաքննություններ 98
8. Վերահսկողության կազմակերպումը 100
9. Վերահսկողական մարմինների արհեստավարժությունը և վստահելիությունը 103
10. Վերահսկողական մարմինների վարքը 104
11. Հաշվետվությունները 105
12. Հնարավոր բացահայտումները 108
13. Հանձնարարականներ 110

Գործիք 5. Տեղեկատվության հավաքագրման վերահսկողությունը 117
Լորեն Հաթթոն
1. Ներածություն 117
2. Տեղեկատվության հավաքագրման աղբյուրները և մեթոդները 117
3. Տեղեկատվության հավաքագրման ազդեցությունը մարդու իրավունքների վրա 118
4. Տեղեկատվության հավաքագրումը կարգավորող օրենսդրության շրջանակները ...122
5. Տեղեկատվության հավաքագրման գործողությունների թույլտվությունը 124
6. Տեղեկատվության հավաքագրման գործողությունների վերահսկողությունը 127
7. Ամփոփում 131
8. Հանձնարարականներ 132

Գործիք 6. Անձնական տվյալների օգտագործման վերահսկողությունը 137
Իան Լեյ
1. Ներածություն 137
2. Հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործման հետ կապված ռիսկերը 137
3. Հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործումը կարգավորող օրենսդրական դաշտը 140
4. Վերահսկողական մարմինների դերը 155
5. Հանձնարարականներ 159

Գործիք 7. Տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը 167
Քենթ Ռոուչ
1. Ներածություն 167
2. Տեղեկետվության փոխանակումը 168
3. Արտասահմանյան գործակալությունների հետ տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը 174
4. Երկրի ներսում գործող գործակալությունների հետ տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը 182
5. Հանձնարարականներ 186

Գործիք 8. Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողությունը 197
Էյդան Ուիլլս
1. Ներածություն 197
2. Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության կարևորությունը 198
3. Հետախուզության բյուջեները 202
4. Ներքին ֆինանսական վերահսկողությունը և աուդիտի մեխանիզմները 206
5. Խորհրդարանական վերահսկողություն 210
6. Աուդիտի գերագույն մարմիններ 218
7. Հանձնարարականներ 228

Գործիք 9. Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննությունը 239
Քրեյգ Ֆորսեզե
1. Ներածություն 239
2. Բողոքների ներկայացումը 240
3. Բողոքներ ներկայացնելու հաստատությունները 244
4. Բողոքների քննության ընթացակարգերը և տեղեկատվության կառավարումը 250
5. Բողոքների հատուցումը 253
6. Հանձնարարականներ 254

Աղյուսակների և ներդիրների ցանկ

Գործիք 1. Ծանոթացում հետախուզության վերահսկողությանը 3
Աղյուսակ 1: Գործիքների համառոտ նկարագրություն 5
Աղյուսակ 2: Վերահսկողության մարմինները եվ դրանց հիմնական գործառույթները 10
Ներդիր 1. Հետախուզության պաշտոնյաների՝ ապօրինի գործողությունների մասին զեկուցելու պարտականությունը բոսնիա և հերցեգովինայում....13
Ներդիր 2: Ավստրալիայի հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչը....16
Ներդիր 3: Նորվեգիայի հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողով....21
Ներդիր 4: ՄԱԿ-ի՝ հետախուզության վերահսկողության դրական փորձի հավաքածու 26

Գործիք 2 . Հետախուզության վերահսկողության գործուն համակարգերի ձևավորումը....31
Ներդիր 1: Ավստրալիայի հետախուզության և անվտանգության հարցերով համատեղ խորհրդարանական հանձնաժողովի իրավասությունների սահմանափակումները 42
Ներդիր 2: Կանադայի անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի մանդատը 48

Գործիք 3 . Հետախուզության թափանցիկությունը, գաղտնիությունը և վերահսկողությունը ժողովրդավարական երկրում 61
Ներդիր 1: Տեղեկատվության անհարկի դասակարգումից խուսափելը....72
Ներդիր 2: Հետախուզության բյուջեների և ֆինանսական հաշվետվությունների հրապարակումը 76
Ներդիր 3: Ֆինանսական աուդիտի ընթացքում գաղտնի տեղեկատվության պաշտպանությունը 77
Ներդիր 4: Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովների կողմից տեղեկատվության հասանելիությունը կարգավորող օրենսդրական դրույթները 79
Ներդիր 5: Դատական լսումների ընթացքում գաղտնի տեղեկատվության հետ գործ ունենալը 82

Գործիք 4. Վերահսկողության իրականացումը 87
Ներդիր 1: Նիդերլանդների խորհրդարանի հետաքննությունը հատուկ հետախուզական միջոցների կիրառման մասին. Թեմատիկ վերահսկողության օրինակ 99
Ներդիր 2: Ստուգումների պլանի բաղադրիչները 101
Ներդիր 3: Ստուգումների մանրամասն պլանի համար լրացուցիչ առաջադրանքներ 102

Գործիք 5. Տեղեկատվության հավաքագրման վերահսկողությունը 115
Ներդիր 1: Դատական թույլտվության դիմումների պահանջները կանադայում 126
Ներդիր 2: Տեղեկատվության հավաքագրման խորհրդարանական վերահսկողությունը գերմանիայում 128
Ներդիր 3: Բելգիայի հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովը 130
Ներդիր 4: Գերմանիայի G10 հանձնաժողովը 131

Գործիք 6. Անձնական տվյալների օգտագործման վերահսկողությունը 135
Ներդիր 1: «Օրենքի որակի» չափանիշին համապատասխանության ստուգումը գործնականում 143
Ներդիր 2: Որոշ երկրներում գործող անձնական տվյալների մշակման սահմանափակումները 147
Ներդիր 3: Անձնական տվյալների ոչ պատշաճ բացահայտման արգելումը ռումինիայում 148
Ներդիր 4: Կանադայի՝ օրենքով կարգավորվող տվյալների բանկերի մասին տեղեկատվության բացահայտման պարտականությունը 149
Ներդիր 5: Հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող անձնական տվյալների հասանելիության իրավունքը Նիդերլանդների օրենսդրության մեջ 150
Ներդիր 6: Հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող տվյալների հասանելիությունը. ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի կողմից առանձնացված դրական փորձը 152
Ներդիր 7: Տվյալների սուբյեկտներին ծանուցելու պարտականությունը Գերմանիայի օրենքում 152
Ներդիր 8: հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող տվյալների կանոնավոր գնահատում. ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի առանձնացրած դրական փորձը 153
Ներդիր 9: անձնական տվյալները վերանայելու, ճշգրտելու և ջնջելու պարտավորությունը Գերմանիայի օրենքում 154
Աղյուսակ 2: Անկախ արտաքին վերահսկողության մարմնի բնութագրերը 155
Ներդիր 10: Դանիայի ոստիկանության և ռազմական հետախուզության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը (վամբերգի հանձնաժողով) 158
Ներդիր 11: Շվեդիայի անվտագության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովը 159

Գործիք 7. Տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը 165
Ներդիր 1: Տեղեկատվության փոխանակման ժամանակավոր հետաքննությունները Կանադայում 172
Ներդիր 2: Տեղեկատվության փոխանակման հետաքննության բրիտանական փորձը 173
Ներդիր 3: Տեղեկատվության միջազգային փոխանակման վերահսկողությունը նիդեռլանդների հետախուզության եվ անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովի կողմից 180

Ներդիր 4. Երկրի ներսում գործող կառույցների միջև տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունն ավստրալիայի հետախուզական ծառայությունների ուսումնասիրման օրինակով 186

Գործիք 8. Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողությունը 195

Ներդիր 1.Քայլ Ֆոգգոյի դեպքը 201

Ներդիր 2: Հաշվապահության պատասխանատուների մասին հարավային Աֆրիկայի օրենքը 206

Ներդիր 3: Ֆինանսական հաշվետվությունների ներկայացումը Նոր Զելանդիայի օրենքով 209

Ներդիր 4: ԱՄՆ հետախուզական ծառայության բյուջեի ուսումնասիրությունը և հաստատումը կոնգրեսի կողմից 212

Ներդիր 5: Գերմանիայի բունդեսթագի գաղտնի հանձնաժողովը 213

Ներդիր 6: ՄԹ հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովի դերը հետադարձ վերահսկողության գործընթացում 216

Ներդիր 7: Գերմանիայի աուդիտի ֆեդերալ դատարանը 220

Ներդիր 8: Կատարողականի աուդիտը Կանադայում 223

Ներդիր 9: Հարավային Աֆրիկայի գլխավոր աուդիտորի իրավասությունները 224

Աղյուսակ 1: Եվրոպայի խորհրդի տվյալների պաշտպանության սկզբունքներ 258

Գործիք 9. Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննությունը 237

Աղյուսակ 1: Եվրոպայի խորհրդի տվյալների պաշտպանության սկզբունքներ 258

DCAF նախաբան

Հետախուզության ոլորտը ժողովրդավարացման և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների գործընթացի վերջին փուլերից մեկն է: Ինչպես ցույց են տվել բազմաթիվ կայացած ժողովրդավարությունների օրինակները, ժողովրդավարական կառավարումը և օրենքի գերակայությունը հետախուզության ոլորտին հասնում են շատ ավելի ուշ, պետականության այլ ոլորտներում պատշաճ կերպով հաստատվելուց հետո: Բազմաթիվ կայացած ժողովրդավարական երկրներում հետախուզության վերահսկողության համակարգերի սկզբնավորումն անցել է միանման ճանապարհ. հետախուզական ծառայությունների որոշ գործողություններ մտահոգություններ են առաջացրել ժողովրդավարական լեգիտիմ գործընթացների, մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների վրա ունեցած ոտնձգությունների առումով, որոնց պատճառով սկսվել են հետաքննություններ, և արդյունքում ստեղծվել են վերահսկողության նոր մեխանիզմներ:

Նոր ձևավորվող ժողովրդավարությունները չպետք է որդեգրեն այսպիսի արձագանքող մոտեցում: «Անցումը» նրանց տալիս է ոսկե հնարավորություն՝ դնելու ամուր իրավական և ինստիտուցիոնալ հիմքեր հետախուզական ծառայությունների վերահսկողության համար: Սակայն մենք պետք է ուշադիր լինենք, քանի որ այսպիսի հիմքերի ձևավորումն ընդամենը մեկ փոքր քայլ է շարունակական և մարտահրավերներ պարունակող մի գործընթացում, որի նպատակն է ապահովել, որ այս ծառայությունները ոչ միայն արդյունավետ կերպով պաշտպանեն ազգային անվտանգությունը, հանրային անվտանգությունը և մարդու իրավունքները, այլև հարգեն օրենքի գերակայությունը եւ ժողովրդավարական գործընթացները: Երկարաժամկետ կտրվածքով այս նպատակներին հասնելը պահանջում է շարունակական շահագրգռվածություն, զգոնություն և վերահսկողության գործընթացում ներգրավված բոլոր շահագրգիռ կողմերի նվիրում, ինչպես նաև շարունակական ջանքեր վերահսկողության համակարգերը գնահատելու և բարելավելու ուղղությամբ:

Խորհրդարանականներն իրենց վրա մեծ պատասխանատվություն են վերցնում թե՛ վերահսկողության իրավական և ինստիտուցիոնալ համակարգերը ձևավորելու, թե՛ որպես արտաքին վերահսկողություն իրականացնող առաջնային

մարմին այդ նպատակներին հասնելն ապահովելու առումով: Այս ոլորտում առավել քան որևէ այլ տեղ, խորհրդարանականները պետք է փորձեն իրենց քաղաքական կուսակցությունների շահերը ստորադասել ժողովրդավարական և սահմանադրական կարգը պաշտպանելու ավելի մեծ նպատակին: Չնայած այս ամենին, միայն խորհրդարանականները չէ, որ պետք է ստանձնեն արտաքին վերահսկողության պատասխանատվությունը. նրանք հաճախ չունեն բավարար ժամանակ, փորձագիտական կարողություններ կամ անհրաժեշտ անկախություն: Այս պատճառով, նրանք պետք է հենվեն օրենքի ուժով ստեղծված անկախ վերահսկող մարմինների վրա, ինչպիսիք են աուդիտի գերագույն մարմինները, օմբուդս ինստիտուտները և վերահսկողության փորձագիտական մարմինները, որոնք վերահսկողության գործընթացում իրենց իրավասությունների շրջանակներում պետք է ունենան առանցքային դերակատարություն:

Թեև հետախուզության ոլորտի վերահսկողությանը նվիրված բազմաթիվ հրապարակումներ են եղել, դրանց մեծամասնությունը կենտրոնանում է վերահսկողական մարմինների իրավական և ինստիտուցիոնալ կառույցների վրա: Գործիքների սույն ժողովածուն զարգացնում է այդ մոտեցումը՝ որոշում կայացնողներին ներկայացնելով այն բազմաթիվ մարտահրավերները և խնդիրները, որոնք առաջանում են վերահսկողության համակարգի մշակման, ձևափոխման և ամրացման գործընթացների ժամանակ: Միևնույն ժամանակ հեղինակներն ավելի հեռու են գնում, քան պարզապես նման համակարգերի ձևավորման գործընթացը ներկայացնելը: Նրանք առաջարկում են հստակ գործնական ուղեցույցներ, թե ինչպես արտաքին վերահսկողություն իրականացնող մարմինները կարող են հաղթահարել հետախուզության ծառայությունների կոնկրետ ոլորտները վերահսկելու ժամանակ առաջացող մարտահրավերները: Հույս ունեմ, որ գործիքների այս ժողովածուն կարող է նաև ծառայել քաղաքացիական հասարակության և զանգվածային լրատվամիջոցների շրջանակներում հետախուզության վերահսկողության տարբեր հարցերի մասին տեղեկացվածության բարձրացման նպատակին, և որ այս խմբերը կկարողանան իրենց գիտելիքներն օգտագործել խորհրդարանականների և այլ անկախ վերահսկողության մարմինների պատասխատանտվության ենթարկելու համար՝ հետախուզական ծառայությունների վերահսկողության (կամ դրա բացակայության) առումով:

Գործիքների սույն ժողովածուն հետաքրքրություն է ներկայացնում քաղաքականության մշակման պատասխանատուների համար, որոնք ներգրավված են հետախուզության վերահսկողության համակարգերի ձևավորման գործընթացում, վերջերս ձևավորված վերահսկողական մարմինների անդամների և անձնակազմի համար, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների համար: Թեև այս անձանց մեծամասնությունը թերևս անցումային փուլում գտնվող երկրներում են, պետք չէ թերագնահատել հեղինակների տեսակետների արժեքն այն անձանց համար, ովքեր արդեն ձևավորված ժողովրդավարական երկրներում ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն ներգրավված են հետախուզության վերահսկողության ոլորտում: Ես համոզված եմ, որ այս ժողովածուն ներկայացնում է օրինակներ և փաստարկներ, որոնք քննարկումներ կառաջացնեն այս երկրներում վերահսկողության հնարավոր ընդլայնման կամ բարելավման տեսանկյունից:

Ավելի քան տաս տարի է, ինչ DCAF-ն աջակցում է հետախուզության վերահսկողության կարողությունների զարգացմանն ուղղված ջանքերին, ոչ միայն նոր ձևավորվող ժողովրդավարություններում, այլև առավել կայացած ժողովրդավարական համակարգերում: DCAF-ը հետախուզության վերահսկողության բարեփոխումները համարում է անցումային երկրներում անվտանգության համակարգի բարեփոխումների բաղադրիչ: Մինչ որոշ դոնոր կազմակերպություններ զգալի միջոցներ են տրամադրում անցումային երկրների հետախուզական ծառայությունների օպերատիվ կարողությունները զարգացնելուն (արդյունավետ օպերատիվ գործընկերներ ձևավորելու համար), խիստ կարևոր է, որ թե՛ դոնոր, թե՛ աջակցություն ստացող երկրները ներդրումներ կատարեն վերահսկողության ամուր և արդյունավետ համակարգերի ստեղծման ու պահպանման գործում: Հույս ունեմ, որ գործիքների այս ժողովածուն կարող է օժանդակել օպերացիոն արդյունավետության և կառավարման այս հավասարակշռությունը վերականգնելու գործում՝ անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներով զբաղվողների միջև հետախուզության վերահսկողության անփոխարինելիության վերաբերյալ տեղեկացվածության բարձրացման միջոցով:

Դեսպան Թեոդոր Հ. Ուինքլեր
DCAF տնօրեն

Ներածություն

Երբ երեխա էի, ես շատ էի սիրում կալեյդոսկոպներ, չափահաս դառնալուց հետո էլ սիրում եմ: Ձեռքդ ես առնում մի փոքրիկ խողովակ, որի մի ծայրում անփայլ ապակի է, իսկ մյուս ծայրում՝ փոքրիկ անցք: Եթե զգուշորեն թափահարես խողովակը, կլսես մի մեղմ ձայն: Սակայն դու գաղափար չունես, թե ինչ է խողովակի մեջ:

Երբ նայում ես փոքրիկ անցքով, ոչինչ չես տեսնում, եթե խողովակը չպահես այնպես, որ լույս ընկնի ապակու վրա: Իսկ երբ լույսն ընկնում է ապակու վրա, հանկարծ տեսնում ես բարդ խճանկար: Իսկ եթե պտտես խողովակը, կտեսնես, թե ինչպես է այդ խճանկարը փոփոխվում: Շատ հետաքրքիր տեսարան է:

Որոշ առումով այս գիրքը կալեյդոսկոպի նման է: Հետախուզության ոլորտը սև արկղի է նման, եւ այն հասկանալ կարողանալու համար պետք է դրա հետ որոշակի ձևով աշխատել: Ավելին, դիտակետը նույնպես շարունակաբար փոխվում է:

Այն, ինչ տեսնում է ավելի ուշադիր դիտորդը, կարևոր է և հետաքրքիր, երբ նա ցանկանում է իր տեսածը մյուսներին պատմել: Սակայն ամեն ինչ այդքան հեշտ չէ, որքան թվում է, քանի որ խողովակի գաղտնիքները, որի մեջ ամփոփված է հետախուզության աշխարհը, միշտ չէ, որ այդպես հեշտությամբ են բացահայտվում:

Այս գիրքը նպատակ ունի ներկայացնել գործիքներ, որոնցով վերահսկողական մարմինները կարող են խողովակը լույսի դեմ ճիշտ պահել և հետո հիմնավորված ներկայացնել իրենց տեսածը:

Այս գործիքները նկարագրելիս հեղինակներն անդրադառնում են վերահսկողության իրականացման տարբեր գործընթացներին՝ համադրելով վերահսկողության տարբեր համակարգերը և այդպիսով ստեղծելով կալեյդոսկոպիկ պատկեր, ցույց տալով, որ գոյություն ունեն վերահսկողության մեկից ավելի տեսակներ: Սա խրախուսում է շարունակաբար հետևել հետախուզական աշխատանքի հրաշալի աշխարհին թարմ և քննադատական տեսանկյունից:

Այս գիրքն ընթերցելն օգտակար կլինի ոչ միայն համակարգից դուրս գտնվող անձանց, այլև հենց համակարգի ներսում՝ վերահսկողական և վերահսկվող մարմիններում աշխատող անձանց համար:

Բերթ վան Դելդեն
Նիդերլանդների հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովի նախագահ

Շնորհակալական խոսք

Խմբագիրներն իրենց երախտագիտությունն են հայտնում Նիդերլանդների Արտաքին գործերի նախարարությանը, որի առատաձեռն ֆինանսական օժանդակության շնորհիվ հնարավոր դարձավ գործիքների սույն ժողովածուի հրատարակումը: Մասնավորապես, ժողովածուի մշակման ողջ ընթացքում արժեքավոր աջակցության և համագործակցության համար մեր շնորհակալությունն ենք հայտնում Անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականության վարչության անդամներ Ջաքքո Բոսսին, Հայն Քնեխթին, Մայքլ Սթիբբեին, Ֆրենք վան Բոնիգենին և Ջոեփ Ուիինանդսին:

Մեր շնորհակալությունն ենք հայտնում Նիդերլանդների հետախուզության և անվտանգության վերահսկողության հանձնաժողովին իր ներդրման համար, մասնավորապես՝ հանձնաժողովի նախագահ Բերթ վան Դելդենին, նախկին քարտուղար Նիք Վերհովենին և հանձնաժողովի ներկայիս քարտուղար Ֆիլդե Բոսս-Օլլերմանին: Հանձնաժողովն էապես օգնել է այս նախագծի սկզբնավորման գործում և առատաձեռնորեն իր փորձագիտական օգնությունն է ցուցաբերել գործիքների ժողովածուի մշակման ողջ ընացքում: Խմբագիրներն իրենց շնորհակալությունն են հայտնում նաև Նիդերլանդների պաշտպանության նախկին նախարար և սենատոր Ուիմ վան Էքելենին, որի աջակցությունը DCAF-ին անփոխարինելի է եղել այս նախագծի հաջողության համար:

Խմբագիրները նաև երախտապարտ են Ագինքորթ Փրեսսին, որի անձնակազմը պատասխանատու է գործիքների ժողովածուի մեծ մասի խմբագրման համար: Ագինքորթ Փրեսսի անձնակազմը անտրտունջ աշխատել է՝ ապահովելով ժողովածուի մեջ օգտագործված լեզվի և ոճի հետևողականությունը, ինչպես նաև ապահովելով ժողովածուի՝ նաև ոչ-փորձագիտական լսարանի համար հասկանալի լինելը: Ուզում ենք նաև շնորհակալություն հայտնել Ալիս Լեյք-Համմոնդին՝ ժողովածուի գերազանց ձևավորման և արհեստավարժ էջադրման աշխատանքների համար:

Եվ վերջում մեր շնորհակալությունն ենք հայտնում մեր նախկին գործընկեր Գաբրիել Գեյսլեր Մեսևիջին, ով ոչ միայն համահեղինակել է ներածական գործիքները, այլև զգալի ներդրում է ունեցել գործիքների ժողովածուի հայեցակարգի ձևավորման և մշակման գործում:

Հանս Բորն և Էյդան Ուիլլս
Ժնև, հուլիս 2012թ.

ԳՈՐԾԻՔ 1

Ծանոթացում հետախուզության վերահսկողությանը

Հանս Բորն և Գաբրիել Գեյսլեր Մեսևիջ

1

Ծանոթացում հետախուզության վերահսկողությանը

Հանս Բորն և Գաբրիել Գեյսլեր Մեսևիջ

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Այս գործիքն ընթերցողներին ներկայացնում է հետախուզության վերահսկողության թեման՝ տալով հակիրճ պատասխաններ «ո՞վ, ի՞նչ, ե՞րբ, ինչպե՞ս և ինչո՞ւ» հիմնական հարցերին: Այն նաև ընթերցողներին ուղղորդում է դեպի այս ժողովածուի մյուս գործիքները, որոնք միասնաբար ավելի մանրամասն են պատասխանում հետախուզության վերահսկողությանը վերաբերող հարցերին:

Այս նախագծի նպատակն է միավորել հետախուզության վերահսկողության ոլորտում աշխարհի որոշ ամենաառաջադեմ մասնագետների, որպեսզի նրանք իրենց գիտելիքները ներկայացնեն ոչ փորձագետների համար հասկանալի ձևով: Գործիքների այս ժողովածուն հատկապես նախատեսված է՝ օգնելու ընթերցողներին բարելավել համապատասխան հարցերի մասին իրենց պատկերացումները, իսկ վերահսկողության պատասխանատուներին՝ ներկայացնելու մի շարք համեմատական տեսանկյուններ:

Այս ներածական գործիքն սկսվում է հետախուզության վերահսկողության գործընթացի մասին ընդհանուր տեղեկությունների տրամադրումից, ներառյալ՝ ներգրավված կառույցների նկարագրությունը և հետախուզության վերահսկողության իրականացման գործընթացը: Այն նաև բացատրում է, թե ինչո՞ւ է կարևոր հետախուզության վերահսկողությունը մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության, ինչպես նաև անվտանգության բարձրացման տեսանկյունից:

Գործիքն այնուհետև անդրադառնում է հետախուզության վերահսկողության ոլորտում կիրառվող չափանիշներին և մոտեցումներին՝ կենտրոնանալով փորձագետների կողմից դրական համարվող մոտեցումների վրա: Գործիքում կան հանձնարարականներ հետախուզության վերահսկողության ուժեղացման համար:

1.1 ԻՆՉՈՒ՞Ի ԱՆՀՐԱԺԵՇՏ ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ ԺՈՂՈՎԱԾՈՒՆ

Սույն ժողովածուն ստեղծվել է՝ նպատակ ունենալով նոր ձևավորվող ժողովրդավարություններին օժանդակել հիմնել, իսկ արդեն կայացած ժողովրդավարություններին՝ բարելավել հետախուզական ծառայությունների քաղաքացիական վերահսկողությունը: Այն ունի չորս հիմնական նպատակ.

1. Տրամադրել քաղաքականության մշակման տեսանկյունից կիրառելի ուղեցույց վերահսկողության նոր համակարգերի ստեղծման և ամրապնդման, ինչպես նաև արդեն գոյություն ունեցող համակարգերի վերանայման և բարելավման համար:
2. Տրամադրել ուղեցույցներ հետախուզական կոնկրետ ծառայությունների վերահսկողության համար, ներառյալ՝ տեղեկատվության հավաքագրումը, անձնական տվյալների օգտագործումը, տեղեկատվության տրամադրումն այլ կողմերին:
3. Բարձրացնել քաղաքացիական հասարակության անդամների և լրատվամիջոցների տեղեկացվածությունը հետախուզության վերահսկողության կարևորության մասին:
4. Խթանել միջպետական փորձի և նորմերի փոխանակումը՝ հետախուզության վերահսկողության տարբեր մոտեցումների և չափանիշների վերհանման և վերլուծության միջոցով:

Այսպիսով՝ սույն ժողովածուն շեշտը դնում է ոչ թե վերացական ակադեմիական վերլուծությունների, այլ գործնական ուղեցույցների ներկայացման վրա, որոնք նախատեսված են հետախուզության վերահսկողության ոլորտի հետ առնչվող անձանց համար: Այս է պատճառը, որ մենք որոշել ենք օգտագործել գործիքների ժողովածուի ձևաչափը՝ կենտրոնանալով ամբողջ աշխարհում առկա գործնական օրինակների և կիրառվող հստակ հանձնարարականների վրա:

1.2 ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ ԺՈՂՈՎԱԾՈՒԻ ՄԵՋ ՆԵՐԱՌՎԱԾ ՀԱՐՑԵՐԸ

Այս ժողովածուի մեջ ներառված ինը գործիքները հետախուզության վերահսկողությանն առնչվող կարևոր հարցերի ամփոփ ներածություններ են *(տես՝ Աղյուսակ 1)*: Յուրաքանչյուր գործիք կազմվել է այնպես, որ այն հնարավոր լինի ընթերցել որպես առանձին թեմա:

1.3 ՈՒ՞Մ ՀԱՄԱՐ Է ՆԱԽԱՏԵՍՎԱԾ ԺՈՂՈՎԱԾՈՒՆ

Այս ժողովածուն նախատեսված է հիմնականում այն անձանց համար, ովքեր ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն ներգրավված են հետախուզության վերահսկողության մեջ: Այդպիսի անձանց շրջանակը ներառում է գործադիր, օրենսդիր և դատական մարմինների անդամներին և նրանց աշխատակազմի ներկայացուցիչներին, հետախուզության ոլորտի պաշտոնյաներին, քաղաքացիական հասարակության անդամներին, զանգվածային լրատվամիջոցների ներկայացուցիչներին:

Մենք համոզված ենք, որ այս ժողովածուի բովանդակությունը հետաքրքրաշարժ է հասարակության լայն շրջանակների համար: Միևնույն ժամանակ կլինեն անձինք, ում համար այստեղ ներկայացված գործիքները հատկապես հետաքրքիր կլինեն: Օրինակ՝ քանի որ այդ գործիքները մանրամասն ուսումնասիրում են խորհրդա-

ռանական և փորձագիտական վերահսկողության մարմինների դերը, այս մարմինների անդամների և աշխատակիցների համար ժողովածուի մեջ ընդգրկված տեղեկատվությունը հատկապես հետաքրքիր կլինի: Նմանապես, այն լրագրողները և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները, ում աշխատանքն առնչվում է հետախուզական ծառայությունների հետ, ներկայացվող գործիքների մեջ կգտնեն շատ հետաքրքրական տեղեկատվություն: Գործիքները հետաքրքիր կլինեն նաև կառավարության պաշտոնյաների համար, ովքեր ներգրավված են հետախուզության վերահսկողության համակարգերի ստեղծման կամ բարեփոխման գործընթացներում:

ԱՂՅՈՒՍԱԿ 1: ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ ՀԱՄԱՌՈՏ ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆ

Գոր-ծիք	Անվանումը	Հիմնական հարցերը, որոնց անդրադառնում է տվյալ գործիքը
1	Ծանոթացում հետախուզության վերահսկողությանը	▪ Ի՞նչ է հետախուզության վերահսկողությունը: ▪ Ինչո՞ւ է այն կարևոր: ▪ Որո՞նք են հետախուզության վերահսկողության ոլորտում ներգրավված տարբեր ինստիտուտների պարտականությունները:
2	Հետախուզության վերահսկողության արդյունավետ համակարգերի ձևավորում	▪ Որո՞նք են հետախուզության վերահսկողության տարբեր ինստիտուցիոնալ մոտեցումների դրական և բացասական կողմերը: ▪ Որո՞նք են արդյունավետ վերահսկողության խոչընդոտները, և ինչպե՞ս կարելի է դրանք հաղթահարել: ▪ Ո՞ր հիմնական նկատառումներին պետք է ուշադրություն դարձնել հետախուզության վերահսկողության իրավական և ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները մշակելիս:
3	Հետախուզության թափանցիկությունը, գաղտնիությունը և վերահսկողությունը ժողովրդավարական երկրում	▪ Ի՞նչ է հետախուզական ծառայությունների գաղտնիության և թափանցիկության պատշաճ հավասարակշռությունը ժողովրդավարական երկրում: ▪ Ո՞րն է տեղեկատվության պաշտպանության և հասանելիության վերաբերյալ օրենսդրության դրական փորձը: ▪ Որո՞նք են խորհրդարանի, հատուկ վերահսկողական մարմինների և հասարակության՝ հետախուզական տեղեկատվությանն առնչվող կարիքները:

4	վերահսկողության իրականացում	▪ Ի՞նչ մոտեցումներ և մեթոդներ են կիրառվում վերահսկողական մարմինների կողմից հետախուզական ծառայությունների հաշվետվողականությունն ապահովելու համար: ▪ Ինչպե՞ս կարող են վերահսկողական մարմինները արդյունավետ հետաքննություններ անցկացնել հետախուզական ծառայությունների գործունեության վերաբերյալ: ▪ Ինչպե՞ս կարող են վերահսկողական մարմինները հաշվետվություններ ներկայացնել իրենց անցկացրած հետաքննությունների վերաբերյալ:
5	Տեղեկատվության հավաքագրման վերահսկողություն	▪ Ինչո՞ւ է կարևոր տեղեկատվության հավաքագրման գործընթացի վերահսկողությունը: ▪ Ինչպե՞ս կարող են վերահսկողական մարմինները արդյունավետ վերահսկել տեղեկատվության հավաքագրման գործընթացը: ▪ Որո՞նք են տեղեկատվության հավաքագրման գործընթացի արդյունավետ վերահսկման խոչընդոտները և ինչպե՞ս կարելի է հաղթահարել դրանք:
6	Անձնական տվյալների օգտագործման վերահսկողություն	▪ Ինչո՞ւ է կարևոր անձնական տվյալների օգտագործման վերահսկողությունը: ▪ Ինչպե՞ս կարող են վերահսկողական մարմիններն ապահովել, որ հետախուզական ծառայությունները անձնական տվյալներն օգտագործեն միայն օրինական եղանակներով: ▪ Որո՞նք են անձնական տվյալների օգտագործման գործընթացի արդյունավետ վերահսկման խոչընդոտները և ինչպե՞ս կարելի է հաղթահարել դրանք:
7	Տեղեկատվության փոխանակման գործընթացի վերահսկողություն	▪ Ինչո՞ւ է կարևոր տեղեկատվության փոխանակման գործընթացի վերահսկողությունը: ▪ Ինչպիսի՞ դեր պետք է ունենան վերահսկողական մարմինները տեղեկատվության փոխանակման գործընթացում: ▪ Որո՞նք են պետական և միջազգային մակարդակներում տեղեկատվության փոխանակման գործընթացի արդյունավետ վերահսկման խոչընդոտները և ինչպե՞ս կարելի է հաղթահարել դրանք:

8	Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողություն	▪ Ինչո՞ւ է կարևոր հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների վերահսկողությունը: ▪ Ի՞նչ է անհրաժեշտ, որպեսզի հետախուզական ծառայությունները լինեն ֆինանսապես հաշվետու: ▪ Որո՞նք են հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության մեջ ներգրավված տարբեր մարմինների դերն ու պարտականությունները:
9	Հետախուզական Ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննություն	▪ Ինչո՞ւ են կարևոր բողոքների քննության մեխանիզմները: ▪ Բողոքների քննության ինչպիսի՞ համակարգեր են գործում: ▪ Ինչպե՞ս կարելի է բարելավել բողոքների քննության համակարգերը:

2. Ի՞ՆՉ Է ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ

Այս բաժնում ներկայացվում է հետախուզության վերահսկողության շրջանակը և համատեքստը, և քննարկվում են ներգրավված ինստիտուտները: Ելնելով հակիրճության և հստակության նկատառումներից՝ ժողովածուի մեջ կիրառվում է «հետախուզական ծառայություններ» ընդհանրական տերմինը՝ նկատի ունենալով տարբեր աղբյուրներում որպես «անվտանգության ծառայություններ», «անվտանգության հետախուզական ծառայություններ/կազմակերպություններ» և «հետախուզական գործակալություններ» հիշատակվող մարմինները1: Քանի որ տարբեր երկրներում հետախուզական ծառայություններն ունեն տարբեր կառուցվածք, ժողովածուի մեջ հետախուզական ծառայությունների սահմանման համար կիրառվում է ֆունկցիոնալ մոտեցում: Մասնավորապես, Հետախուզական ծառայությունը սահմանվում է որպես պետական կազմակերպություն, որը հավաքագրում, վերլուծում և տարածում է ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգների մասին տեղեկատվություն:

Այսպիսի սահմանումը վերաբերում է մի շարք կազմակերպությունների, ներառյալ՝ ռազմական հետախուզությունը, ոստիկանական հետախուզությունը և քաղաքացիական հետախուզական ծառայությունները թե՛ երկրի ներսում, թե՛ միջազգային մակարդակում: Այն ներառում է նաև հաճախ ուշադրությունից վրիպող այնպիսի կառույցներ, որոնք հաճախ գործում են ֆինանսների նախարարությունների և գանձապետարանների կազմում և զբաղվում են ահաբեկչության ֆինանսավորման կամ փողերի լվացման դեմ պայքարով: Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ/OECD) Զարգացման աջակցության հանձնաժողովի հրապարակած Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ձեռնարկում նշվում է. «Երկրների մեծամասնությունն ունի տարբեր հետախուզական կազմակերպություններ, որոնք ունեն կոնկրետ, հաճախ համընկնող պատասխանատվություններ: Սրանք ներառում են ներքին և արտաքին հետախուզությունը, մարտավարական և ռազմավարական հետախուզությունը, քրեական հետախուզությունը, հավաքագրման գործակալությունները (օրինակ՝ հաղորդակցությունները, միջանձնային եղանակով հավաքագրված հետախուզական

տվյալները, պատկերային տվյալները), քաղաքացիական ու ռազմական հետախուզությունը, ռազմավարական գնահատման մարմինները»[2]: Միասնաբար՝ այս գործակալությունները կազմում են «հետախուզական համայնքը»:

Հետախուզական ծառայություններն այլ կառավարական գործակալություններից կարելի է տարբերել տեղեկատվության հավաքագրման համար նրանց ունեցած իրավասություններով, ինչպես օրինակ՝ հաղորդակցությունների գաղտնալսման, գաղտնի հսկումների իրականացման իրավասություն, գաղտնի իրազեկողների ծառայություններից օգտվելու իրավասություն, մարդկանց բնակության վայր գաղտնի մուտք գործելու իրավասություն: Որոշ երկրներում (ինչպես օրինակ՝ Դանիայում, Մալայզիայում, Ռուսաստանում, Շվեդիայում) հետախուզական ծառայություններն ունեն նաև ոստիկանական իրավասություններ և երբեմն կոչվում են «ոստիկանական անվտանգության ծառայություններ» կամ «հատուկ ծառայություններ»: Այլ երկրներում ոստիկանական ծառայությունների աշխատանքն ամբողջովին առանձնացված է հետախուզական ծառայություններից. վերջիններս չունեն որևէ ոստիկանական (օրինակ՝ կասկածյալներին ձերբակալելու, կալանավորելու կամ հարցաքննելու) իրավասություն:

Թեև մեր կիրառած սահմանումը հետախուզական ծառայությունները սահմանափակում է պետական կառույցներով, կան որոշ երկրներ, որտեղ հետախուզական աշխատանքներ իրականացնելու համար կառավարությունն օգտագործում է մասնավոր ընկերությունների ծառայությունները[3]: Քանի որ նման մասնավոր ընկերությունների վերահսկողությունը էականորեն տարբերվում է հանրային ծառայություններից, սույն ժողովածուի մեջ նման դեպքերը չեն քննարկվում:

2.1 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԾՐՋԱՆԱԿԸ

Վերահսկողությունը համապարփակ տերմին է, որը ներառում է նախնական քննություն, ընթացիկ մոնիթորինգ և վերանայում, ինչպես նաև գնահատում և հետաքննություն: Այն իրականացնում են հետախուզական ծառայությունների կառավարիչները, գործադիր պաշտոնյաները, դատական և օրենսդրական մարմինների անդամները, անկախ օմբուդս հաստատությունները, աուդիտի մարմինները, հատուկ վերահսկողական մարմինները, լրագրողների և քաղաքացիական հասարակության անդամները:

Վերահսկողությունը պետք է տարբերել կառավարումից, քանի որ վերջինս ունի կազմակերպության քաղաքականությունը և գործունեությունն ուղղորդելու լիազորություն: Այսպիսով՝ կառավարումը հիմնականում կապվում է կառավարության գործադիր ճյուղի, հատկապես հետախուզական ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավարության հետ: Կառավարման օրինակ (ի հակադրություն վերահսկողության) կարող է լինել գործադիր հրահանգը, որով հետախուզական ծառայությունից պահանջվում է ընդունել որևէ առաջնահերթություն, ինչպիսին է, օրինակ, ահաբեկչության դեմ պայքարը: Ընթերցողները պետք է ուշադիր լինեն, որ ոչ բոլոր կառավարություններն են հստակ տարբերակում սահմանում կառավարման և վերահսկողության միջև: Այս պատճառով որոշ մարմիններ, որոնք սույն ժողովածուի մեջ ներկայացված են որպես վերահսկողություն իրականացնող մարմիններ, կարող են ունենալ նաև որոշակի կառավարման իրավասություններ:

Վերահսկողության հիմնական նպատակն է ապահովել հետախուզական ծառայությունների հաշվետվողականություն իրենց քաղաքականության և գործունեության մասին՝ դրա օրինականության, պատշաճության, արդյունավետության և գործունության տեսանկյունից[4]: Այն գործընթացը, որով վերահսկողություն իրա-

կանացնող մարմինն ապահովում է հետախուզական ծառայության հաշվետվողականությունը, սովորաբար ունի երեք տարբեր փուլեր.

1. Վերահսկողություն իրականացնող մարմինը հավաքագրում է տեղեկատվություն հետախուզական ծառայության վերաբերյալ:
2. Այս նախնական տեղեկատվության հիման վրա վերահսկողական մարմինը երկխոսություն է սկսում հետախուզական ծառայության հետ:
3. Վերահսկողական մարմինը հրապարակում է իր բացահայտումները և հանձնարարականները:

Այսպիսով՝ արդյունավետ գործելու համար վերահսկողական մարմնին պետք է հասանելի լինի պահանջվող տեղեկատվությունը, այն պետք է ունենա հետախուզական պաշտոնյաներին հարցաքննելու, իր բացահայտումներն ու իրականացրած ուսումնասիրությունների հիման վրա հանձնարարականները հրապարակելու հնարավորություն: Առանց այս երեք իրավասությունների չի կարող լինել ոչ մի իրական հաշվետվողականություն, և հավանական է, որ հետախուզության վերահսկողությունը կձախողվի:

Վերահսկողությունը կարող է ներառել ոչ միայն ծառայության գործունեության պատշաճությունը և օրինականությունը, այլև դրա արդյունավետությունը և գործունությունը: Այս համատեքստում պատշաճությունը նշանակում է, թե արդյո՞ք հետախուզական ծառայության գործունեությունը բարոյապես արդարացված է, իսկ օրինականությունը նշանակում է, որ այդ գործողություններն իրականացվել են ոլորտը կարգավորող օրենքներին համապատասխան: Գործունությունը չափում է, արդյո՞ք ծառայությունը հասել է իր նպատակներին, իսկ արդյունավետությունը ցույց է տալիս, թե արդյո՞ք ծառայությունը հասնում է իր նպատակներին տնտեսապես արդարացված կերպով: Որոշ երկրներում հետախուզության վերահսկողությունն իրականացնող մարմինները զբաղվում են բացառապես գործողությունների օրինականությամբ (օրինակ՝ Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը): Այլ երկրներում օրենքը պահանջում է, որ վերահսկողություն իրականացնող մարմինները կենտրոնանան բացառապես արդյունավետության և գործունության վրա (օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության Հետախուզության անվտանգության հանձնաժողովը):

2.2 ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Հետախուզության գործուն վերահսկողությունը պահանջում է ոչ միայն մի քանի պետական մարմինների համակարգված գործողություններ, այլև կառավարության գործունեության ակտիվ վերահսկողություն քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների կողմից: Չնայած որ այս բոլոր մարմինները կարևոր դեր են խաղում, բայց գործիքների ժողովածուն հիմնականում կենտրոնանում է խորհրդարանական և փորձագիտական վերահսկողության մարմինների վրա: Այն պատճառով, որ այս մարմինները ենթակա չեն ո՛չ հետախուզական ծառայություններին, ո՛չ էլ գործադիր իշխանությանը, ինչը նշանակում է, որ դրանք ավելի լավ կարող են ապահովել ժողովրդավարական հաշվետվողականությունը, օրենքի գերակայությունը և հարգանքը մարդու իրավունքների նկատմամբ:

Աղյուսակ 2-ում ներկայացված են վերահսկողության գործընթացում հանրային և մասնավոր մարմինների պարտականությունները: Ընթերցողները պետք է նկատի ունենան, որ այս պարտականությունները տարբեր երկրներում տարբեր կերպով են կառավարվում և, որ կոնկրետ երկրի վերահսկողական համակարգում կարող են չընդգրկվել աղյուսակում ներկայացված բոլոր պարտականությունները:

ԱՂՅՈՒՍԱԿ 2: ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԸ	
Վերահսկողության մարմին	**Հիմնական գործառույթ**
Հետախուզական ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավարություն	▪ Ներքին վերահսկողական գործառույթների իրականացում և մոնիթորինգ: ▪ Օրենքի գերակայության և մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանք խրախուսող ինստիտուցիոնալ մշակույթի խթանում: ▪ Հատուկ իրավասությունների օգտագործման պահանջների վերանայում և անհրաժեշտ թույլտվությունների ստացում արտաքին մարմիններից: ▪ Ներքին և արտաքին վերահսկողության մարմինների հետ համագործակցության ապահովում: ▪ Այնպիսի կանոնակարգերի ապահովում, որոնք արգելում են ապօրինի հրամանները, և աջակցություն այն պաշտոնյաներին, որոնք հրաժարվում են ենթարկվել այդպիսի հրամաններին: ▪ Ազդարարների պաշտպանությանն ուղղված ընթացակարգերի ներդրում և մոնիթորինգ:
Գործադիր մարմիններ	▪ Հետախուզական ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավար կազմի նշանակում: ▪ Հետախուզական ծառայությունների քաղաքականության և առաջնահերթությունների ձևավորում և ուղեցույցների տրամադրում: ▪ Հետախուզական ծառայությունների գործունեության վերաբերյալ հաշվետվությունների ներկայացում խորհրդարանին: ▪ Հետախուզական ծառայությունների կողմից այլ վերահսկողության մարմինների հետ համագործակցության ապահովում: ▪ Հետախուզական ծառայությունների բյուջեների ձևավորում և կատարված ծախսերի ուսումնասիրություն: ▪ Հետախուզական ծառայությունների՝ ներքին ու արտաքին այլ ծառայությունների ու գործակալությունների հետ համագործակցության վավերացում: ▪ Հատուկ իրավասությունների օգտագործման պահանջների թույլտվություն: ▪ Կարևոր հետախուզական գործողությունների հաստատում:
Խորհրդարանական և փորձագիտական վերահսկողության մարմիններ	▪ Հետախուզական ծառայությունները և դրանց վերահսկողությունը կարգավորող համապարփակ օրենսդրական դաշտի ընդունում և փոփոխություններ: ▪ Հետախուզական ծառայությունների գործունեության պատշաճության, օրինականության, գործունության և արդյունավետության գնահատում: ▪ Հետախուզական ծառայությունների բյուջեների հաստատում և վերանայում:

Դատական մարմիններ	▪ Հետախուզական ծառայությունների կողմից հատուկ իրավասությունների օգտագործման նախնական թույլտվություն և/կամ օգտագործումից հետո վերանայում: ▪ Հետախուզական ծառայություններին վերաբերող քրեական, քաղաքացիական, սահմանադրական կամ վարչական իրավունքի գործերով վճիռների կայացում: ▪ Որպես փորձագիտական վերահսկողական մարմինների անդամ ներկայանալը, ինչպես նաև անկախ ժամանակավոր հետաքննություններին (անհատական կարգավիճակով) մասնակցելը:
Օմբուդս հաստատություններ	▪ Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննություն: ▪ Հետախուզական ծառայության գործունեության վերաբերյալ թեմատիկ հետաքննությունների նախաձեռնում:
Աուդիտի գերագույն մարմիններ	▪ Ֆինանսական կառավարման օրինականության, արդյունավետության և գործունության հետ կապված խնդիրների բացահայտում, ինչպես նաև ֆինանսական կառավարման բարելավմանն ուղղված հանձնարարականների տրամադրում: ▪ Խորհրդարանին հաստատում, որ կառավարական հաշիվները ճշգրիտ և կանոնավոր են՝ այդպիսով նպաստելով գործադիրի համապատասխանությանը խորհրդարանի կամքին : ▪ Հավաստիացում հանրությանը, որ հանրային միջոցները ծախսվում են օրինական, պատշաճ, արդյունավետ և գործուն կերպով: ▪ Հետախուզական ծառայությունների և վերահսկողության մարմինների քաղաքականության և գործունեության հետաքննություն:
Քաղաքացիական հասարակություն և լրատվամիջոցներ	▪ Հետախուզական ծառայությունների կողմից ոչ պատշաճ, ապօրինի, ոչ արդյունավետ կամ ոչ գործուն վարքի բացահայտում: ▪ Հանրության իրազեկում հետախուզության ծառայության քաղաքականությունների, գործունեության և դրա վերահսկողության մասին: ▪ Հետախուզական ծառայությունների քաղաքականության և գործունեության, ինչպես նաև վերահսկողական մարմինների աշխատանքի վերաբերյալ հանրային քննարկումների խթանում:

2.2.1 Հետախուզական ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավար կազմը

Հետախուզության արդյունավետ վերահսկողությունը սկսվում է արդյունավետ ներքին վերահսկողությունից: Գործադիր պաշտոնյաները, խորհրդարանական հանձնաժողովները և փորձագիտական մարմինները կդժվարական իրականացնել իրենց պարտականությունները, եթե հետախուզական ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավարությունը լինի թույլ և/կամ չհամագործակցող: Մյուս կողմից,

եթե բարձրաստիճան ղեկավարությունն ակտիվորեն ներգրավված է և աջակցում է վերահսկողությանը, ծառայության ներքին վերահսկողությունը և կառավարչական համակարգերը կարող են տրամադրել կարևոր պաշտպանություն լիազորությունների չարաշահումներից և մարդու իրավունքների խախտումներից:

Ներքին վերահսկողության իրականացումը և մոնիթորինգը

Բարձրաստիճան ղեկավար կազմն ունի ուղիղ պատասխանատվություն ներքին վերահսկողության մեխանիզմների մշակման և պահպանման հարցում, որը Վենետիկի հանձնաժողովը սահմանել է որպես «որոշումների կայացման այնպիսի կառուցվածք, որը երաշխավորում է միջոցների և քաղաքականությունների պատշաճ կերպով հաստատվելը»[5]: Այլ խոսքերով, ներքին վերահսկողությունը հետախուզության պաշտոնյաներին հաշվետու է դարձնում ծառայության իրավական մանդատի, գործադիրի կողմից սահմանված առաջնահերթությունների և ծառայության ավագ ղեկավար կազմի կողմից սահմանված քաղաքականության և կանոնակարգերի շրջանակներում իրենց վարքի համար: Ներքին վերահսկողությունը ներառնում է նաև պատշաճ բյուջետավորման և հաշվապահության ընթացակարգեր:

Օրենքի գերակայությունը և մարդու իրավունքների պաշտպանությունը խթանող ինստիտուցիոնալ մշակույթի խրախուսումը

Հետախուզական ծառայությունների կողմից օրենքի գերակայությունը և մարդու իրավունքները հարգող ինստիտուցիոնալ մշակույթի խրախուսման և պահպանման կարիքը լայնորեն ճանաչված է[6]: Ուստի կարևոր են այդպիսի մշակույթը խրախուսող օրենքները և կանոնակարգերը: Սակայն դրանք բավարար չեն: Ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարությունը պետք է նաև մշակի և իրականացնի ծրագրեր, որոնք ուղղված են սահմանադրականության, օրինականության, հաշվետվողականության և բարեվարքության ընկալումների սերմանմանը աշխատակիցների շրջանում:

Հատուկ իրավասությունների կիրառման պահանջների հաստատումը և արտաքին մարմիններից անհրաժեշտ հաստատումների ստացումը

Երկրների մեծ մասում հետախուզական ծառայությունների կողմից հատուկ իրավասությունների օգտագործումը ենթակա է հաստատման նախարարական և/կամ դատական մարմինների կողմից նման իրավասությունների՝ մարդու իրավունքների վրա ունեցած ազդեցության պատճառով: Սակայն ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարությունը կարևորագույն դեր է կատարում՝ որոշելու համար, թե հատուկ իրավասությունների օգտագործման ո՞ր պահանջն է արժանի ուղարկվելու արտաքին մարմինների հաստատմանը: Ղեկավարությունը պետք է նման որոշումները կայացնի՝ հավասարակշռելով տվյալ գործողության դեպքում կիրառվող հատուկ իրավասությունները սպառնալիքի էության հետ: Մարդու իրավունքներին սպառնացող ավելի մեծ ռիսկերը պետք է պահանջեն ներքին հաստատման ավելի բարձր մակարդակ:

Ներքին և արտաքին վերահսկողական մարմինների հետ համագործակցության ապահովումը

Ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարությունը պատասխանատու է ներքին վերահսկողության բոլոր մարմինների գործուն աշխատանքի համար: Այս պատասխանատվությունը ներառնում է ծառայության աշխատակիցների լիակատար համագործակցությունը ներքին վերահսկողության, ինչպես նաև արտաքին վերա-

հսկողության մարմինների հետ: Ավելին, բարձրաստիճան ղեկավարությունը պետք է վերահսկողական (հատկապես ներքին վերահսկողության) մարմիններին մեկուսացնի վարչական ճնշումներից, որպեսզի նրանք կարողանան արդյունավետ գործել՝ որպես բողոքների քննության մեխանիզմներ:

Ապօրինի հրամաններն արգելող կանոնակարգերի իրականացում և աջակցություն պաշտոնյաներին, որոնք հրաժարվում են կատարել ապօրինի հրամաններ

Բարձրաստիճան ղեկավարությունը պետք է իրականացնի բոլոր անհրաժեշտ գործողությունները՝ ապահովելու համար, որ ապօրինի հրամաններ չտրվեն, իսկ եթե դրանք այնուամենայնիվ տրվում են, ծառայողները չենթարկվեն ապօրինի հրամաններին: Սա կարող է խրախուսվել ազդարարների պաշտպանությունը կարգավորող օրենքներով, որոնք թույլ են տալիս ծառայության աշխատակիցներին անօրինականությունների մասին տեղեկատվությունը տրամադրել համապատասխան ներքին կամ արտաքին մարմիններին:

Որոշ երկրներում մշակվել են իրավական ընթացակարգեր՝ հետախուզության կասկածելի գործունեության մասին հետախուզական ծառայության տնօրենին կամ համապատասխան այլ պաշտոնյային զեկուցելու համար: Բոսնիա և Հերցեգովինայում կասկածելի գործունեության մասին զեկուցում են ծառայության գլխավոր տեսուչին *(տես՝ Ներդիր 1)*: Այլ երկրներում կասկածելի գործունեության մասին զեկուցում են պատասխանատու նախարարին[7]: Բացի այդ, որոշ երկրների (օրինակ՝ Բուլղարիայի) օրենքներով հետախուզական ծառայությունների աշխատակիցներն անձամբ են պատասխանատու իրենց իրականացրած ապօրինի գործողությունների և/կամ պաշտոնական պարտականությունների խախտումների համար:

Ներդիր 1. Հետախուզության պաշտոնյաների՝ ապօրինի գործողությունների մասին զեկուցելու պարտականությունը Բոսնիա և Հերցեգովինայում

Եթե որևէ աշխատակից գտնում է, որ ստացել է ապօրինի հրաման, նա պետք է հրամանը տվողի ուշադրությունը հրավիրի այդ հրամանի ապօրինության մասին իր մտահոգությունների վրա: Այն դեպքում, եթե հրամանը տվողը կրկնի հրամանը, աշխատակիցը պետք է պահանջի հրամանի գրավոր հաստատում: Եթե աշխատակիցը շարունակում է կասկածներ ունենալ, նա պետք է հրամանն ուղարկի այն արձակողի անմիջական ղեկավարին և դեպքի մասին զեկուցի Գլխավոր տեսուչին: Աշխատակիցը կարող է հրաժարվել կատարել հրամանը[9]»:

2.2.2 Գործադիր իշխանությունը

Ըստ Նախարարական պատասխանատվության դոկտրինի՝ 10 յուրաքանչյուր նախարար իր լիազորություններն ու գործառույթներն իրականացնելիս պատասխանատու է պետության ղեկավարի, կառավարության և խորհրդարանի առջև[11]: Նույն դոկտրինի համաձայն՝ գործադիր իշխանությունը, որը սահմանում է հետախուզական ծառայությունների քաղաքականությունը, քաղաքականապես պատասխանատու է նրանց վարքի համար:

Սովորաբար հետախուզական ծառայությունները ենթակա են կառավարության կազմից որևէ նախարարի, որը պատասխանատվություն է կրում ծառայության

պատշաճ, օրինական, գործուն և արդյունավետ աշխատանքի համար: Օրինակ՝ Գերմանիայում արտաքին, ներքին և ռազմական հետախուզության ծառայությունները ենթակա են համապատասխանաբար ֆեդերալ կանցլերին, ներքին գործերի նախարարին և պաշտպանության նախարարին[12]:

Գործադիրի կողմից վերահսկողության իրականացման աստիճանը տարբեր է տարբեր երկրներում: Հետախուզական աշխատանքների բարդությունը կարող է դժվարացնել գործադիրի կողմից իրականացվող ծառայության մոնիթորինգը և վերահսկողությունը: Իսկապես, «գործակալության հատուկ տեղեկատվական մենաշնորհը նրան կառավարական վերահսկողությունից ազատ լինելու բավական բարձր աստիճան է տալիս», - նշում է Վենետիկի հանձնաժողովը[13]:

Թեև գործադիր պաշտոնյաները մեծապես շահագրգռված են հետախուզության ձախողումներից խուսափելու հարցում, սակայն նրանք նույնքան շատ չեն շահագրգռված խոսելու այդ ձախողումների մասին, երբ դրանք տեղի են ունենում: Ծառայության հետ կապված խնդիրների կամ ապօրինությունների մասին հանրային բացահայտումները կարող են առաջացնել քաղաքական շփոթություններ և բացասական ազդեցություն ունենալ դրանցում ներգրավված նախարարների կարիերաների վրա: Այս պատճառով որոշ փորձագետներ չեն վստահում գործադիրի՝ հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ պատշաճ վերահսկողություն իրականացնելու կարողությանը: Փոխարենն այս փորձագետները հիմնվում են խորհրդարանի, դատական իշխանության և քաղաքացիական հասարակության կողմից գործադիրի որոշումների կայացման գործընթացի վերանայման և քննադատության վրա:

Չնայած այս մտահոգությանը, գործադիրը միևնույնն է հաշվետվողականության շղթայի կարևոր օղակն է: Աղյուսակ 2-ում ներկայացված պարտականությունները ցույց են տալիս, որ ի հավելումն քաղաքական պատասխանատվության, գործադիրը հետախուզական ծառայությունների առումով ունի նաև գործառնական պարտականություններ, հատկապես քաղաքականության իրականացման առումով: Այս պատճառով կարևոր է, որ բարդ գործառնական որոշումների կայացման վերաբերյալ տեղեկատվությունը չպետք է պահվի գործադիր իշխանության ներկայացուցիչներից: Ընդհակառակը՝ գործադիրը միշտ պետք է տեղեկացված լինի:

2.2.3 Խորհրդարանական և փորձագիտական վերահսկողության մարմիններ

Ինչքանով որ կարևոր է հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների գործունեության նկատմամբ գործուն վերահսկողության սահմանումն ու պահպանումը իշխանության գործադիր ճյուղում, նույնքան կարևոր է ունենալ անկախ վերահսկողություն, թե՛ խորհրդարանի, թե՛ ոչ խորհրդարանական մարմինների կողմից: Հետախուզության աշխատանքի գաղտնիությունը, հետախուզության՝ դատական քննության և վերանայման բացակայությունը, մարդու իրավունքները վտանգող ավելորդ հսկողությունը և անցյալում իրականացված ապօրինությունների փորձը ցույց են տալիս, որ անհրաժեշտ է հետախուզական ծառայությունների արդյունավետ վերահսկողություն տվյալ պահին գործող կառավարությունից անկախ մարմինների կողմից[14]:

Ընդհանրապես, խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովները և փորձագիտական մարմիններն իրականացնում են ամենաարդյունավետ արտաքին վերահսկողությունը: Խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են լինել երկու տեսակի՝ ընդհանուր հանձնաժողովներ, որոնք ունեն լայն իրավասություններ (ինչպես օրինակ՝ պաշտպանության և միջազգային հարաբերությունների հանձնաժողովները) և մասնագիտացված հանձնաժողովներ,

որոնց միակ ուղղվածությունը հետախուզության ոլորտն է: Թեև ընդհանուր հանձնաժողովները (հատկապես բյուջետավորման և ֆինանսավորման ոլորտում գործող հանձնաժողովները) կարող են ունենալ որոշ վերահսկողական պատասխանատվություն հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ, սակայն հետախուզության վերահսկման հիմնական աշխատանքն իրականացնում են մասնագիտացված հանձնաժողովները, քանի որ դրանց անդամներն ունեն ավելի մեծ փորձ և փորձագիտական կարողություններ, և քանի որ այս մոտեցմամբ տվյալների հասանելիությունը սահմանափակվում է միայն հանձնաժողովի, այլ ոչ թե խորհրդարանի բոլոր անդամներով:

Հետախուզության վերահսկողության փորձագիտական մարմինները (որոնք երբեմն կոչվում են «մասնագիտացված վերահսկողության ինստիտուտներ» կամ «մասնագիտացված ոչ խորհրդարանական վերահսկողության մարմիններ») ստեղծվում և գործում են գործադիր իշխանությունից, խորհրդարանից և մանդատով իրենց վերահսկողության տակ գտնվող հետախուզական ծառայություններից անկախ: Փորձագիտական վերահսկողական մարմիններն օգտվում են իրենց անդամների փորձագիտական գիտելիքներից և իրենց հիմնական ուղղվածության սահմանափակ լինելուց: Երկրների մեծ մասում այսպիսի մարմիններում ներգրավված են հետախուզության ոլորտի փորձագետներ, որոնց շարքերում կարող են լինել նախկին դատավորներ, դատախազներ և ոստիկանական ծառայությունների ղեկավարներ[15]:

Փորձագիտական վերահսկողության մարմինները հաճախ ավելի մեծ փորձ և գիտելիքներ ունեն, քան խորհրդարանական մասնագիտացված հանձնաժողովների անդամները: Ավելին, փորձագիտական մարմինների անդամները սովորաբար ազատ են՝ իրենց ամբողջությամբ նվիրելու հետախուզության վերահսկողությանը, մինչդեռ խորհրդարանականները անդամակցում են մի քանի հանձնաժողովների և այդպիսով պետք է կատարեն բազմաթիվ պարտականություններ: Փորձագիտական մարմինների կողմից վերահսկողության մեկ այլ առավելությունն այն է, որ դրանց անդամները ոչ քաղաքական գործիչներ են, ոչ էլ ներգրավված են ամենօրյա քաղաքական գործունեության մեջ: Ուստի նրանց գործունեությունը շատ ավելի քիչ է քաղաքականացված, քան խորհրդարանի անդամներինը: Չնայած այս ամենին, փորձագիտական վերահսկողությունը միշտ պետք է դիտարկվի որպես հավելում, այլ ոչ թե խորհրդարանական վերահսկողությանը փոխարինող մի բան, քանի որ ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքները պահանջում են կառավարության գործունեության ուղղակի հսկում խորհրդարանի կողմից:

Որոշ երկրներ (ինչպես օրինակ՝ Ավստրալիան, տես՝ Ներդիր 2) ուժեղացրել են հետախուզության վերահսկողությունը՝ ստեղծելով անկախ Գլխավոր տեսուչի ինստիտուտը: Այս մարմնի անվանումը, մանդատը, իրավասություններն ու գործառույթները կարող են զգալիորեն տարբեր լինել տարբեր երկրներում (տես՝ Ֆարսոն, Գործիք 2), սակայն հետախուզական ծառայությունները ենթարկվում են սահմանադրությանը, կանոնադրական օրենսդրությանը և գործադիրի կողմից սահմանված գործառնական ընթացակարգերին:

Մյուս ընդհանուր գործառույթները ներառում են.

- Հետախուզական ծառայությունների աշխատակիցների կրթում իրենց իրավունքների և պարտականությունների մասին,
- Ներքին աուդիտի և ստուգումների իրականացում, հատկապես վատնումների, կեղծարարությունների և չարաշահումների բացահայտման և կանխարգելման նպատակով,

- Գործուն անվտանգության քաղաքականության և ընթացակարգերի պահպանման ապահովում:
- Ծառայության անձնակազմի կողմից բարձրաձայնվող բողոքների ընդունում և քննություն:
- Տեղեկատվության ազատությունը կարգավորող օրենքներով նախատեսված տեղեկատվության տրամադրում հասարակությանը:
- Ծառայության փաստաթղթավարության՝ օրենքներին և ընթացակարգերին համապատասխանության ապահովում[16]:

Ներդիր 2: Ավստրալիայի Հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչը

Ավստրալիայի Հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչը (ԳՏ) վարչապետին, նախարարներին և խորհրդարանին տրամադրում է երաշխավորություն, որ երկրի հետախուզական ծառայությունները և անվտանգության մյուս մարմինները գործում են օրինական և պատշաճ կերպով: ԳՏ-ը սա իրականացնում է՝ հետաքննություններ անցկացնելով հետախուզական ծառայություններում և անվտագության գործակալություններում և հաշվետվություններ ներկայացնելով դրանց գործունեության մասին: ԳՏ-ի մանդատը ներառում է մոնիթորինգի իրավասություն՝ պարզելու համար, թե արդյոք հետախուզական ծառայությունները և անվտանգության գործակալությունները գործում են արդյունավետ կերպով և արդյոք իրենց գործունեության ընթացքում դրանք հարգում են մարդու իրավունքները:

Այս մանդատն իրականացնելու համար ԳՏ-ը Ավստրալիայի օրենքով լիազորված է իրականացնելու հետաքննություններ պատասխանատու նախարարի պահանջով կամ հենց ԳՏ նախաձեռնությամբ: Բացի այդ, ԳՏ-ը իրավասու է հետախուզական ծառայությունների գործունեությունից տուժած մարդկանցից ստանալ բողոքներ և քննել դրանք: Այսպիսի հետաքննությունները կարող են ներառել հետախուզական ծառայություններին ենթակա տարածքների ստուգում (օրինակ՝ կալանավայրերը), երդման ներքո վկայությունների ընդունում և փաստաթղթերի ստուգում: Յուրաքանչյուր հետաքննության ավարտին ԳՏ-ը պատասխանատու նախարարին է ներկայացնում հաշվետվություն, որի հակիրճ տարբերակը սովորաբար ներառվում է ԳՏ-ի տարեկան հաշվետվության մեջ, որը ներակայացվում է Ավստրալիայի խորհրդարանին: Տվյալ ծառայության տնօրենը և պատասխանատու նախարարը օրենքով պարտավոր են ԳՏ-ին զեկուցել ԳՏ-ի հաշվետվության մեջ ներկայացված հանձնարարականների իրականացման մասին[17]:

Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովների և փորձագիտական վերահսկողության մարմինների մանդատները կարող են տարբեր լինել տարբեր երկրներում: Որոշ երկրներ (օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում Կոնգրեսի՝ հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողով) հանձնաժողովների համար սահմանել են այնպիսի իրավասություններ, որոնք ծածկում են պատշաճության, օրինականության, գործունեության և արդյունավետության ամբողջ շրջանակը: Այլ երկրներում (ինչպես օրինակ Նիդերլանդներում և Շվեդիայում) սահմանվել են այնպիսի մանդատներ, որոնք սահմանափակում են այս մարմինների իրավասությունների շրջանակը մինչեւ միայն օրինականության վերահսկումը:

Որպեսզի խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովները և փորձագիտական վերահսկողության մարմինները կարողանան իրականացնել իրենց գործառույթները, նրանց հաճախ տրվում են լայն իրավասություններ, որոնք կարող են ընդգրկել ստորև ներկայացվածներից ցանկացածը կամ բոլորը միասին (ցանկն ամբողջական չէ).

- Դասակարգված տեղեկատվության հասանելիության իրավասություն:
- Հետախուզական ծառայությունների կողմից պատրաստված տարեկան և այլ հաշվետվությունները ստանալու և վերանայելու իրավասություն:
- Գործադիր և հետախուզական ծառայությունների պաշտոնյաներին դատարան կանչելու և երդման ներքո ցուցմունքներ պահանջելու իրավասություն:
- Արտաքին փորձագետների և հասարակության այլ անդամներին երդման ներքո ցուցմունքներ տալու հրավերքի իրավասություն:
- Պատասխանատու նախարարների և/կամ ծառայությունների տնօրենների հետ պարբերաբար հանդիպելու իրավասություն:
- Պարբերական և չպլանավորված ստուգումների իրականացման և հետախուզական ծառայությունների ենթակայության տակ գտնվող տարածքներ այցելելու իրավասություն:

2.2.4 Դատական համակարգը

Քանի որ հետախուզական ծառայություններն օրենքից վեր չեն, նրանք ընկնում են դատարանների իրավասության տակ: Թեև դատարանների դերը հետախուզական ծառայությունների գործունեության առումով արժանի է ավելի մանրամասն քննարկման, քան հնարավոր է ծավալել այստեղ, բայց ստորև ներկայացվող հակիրճ նկատառումները կարող են օգտակար լինել:

Չնայած դատական համակարգը պատասխանատու է օրենքի գերակայության և մարդու իրավունքների պաշտպանության ապահովման համար, դատավորներն ավանդաբար ազգային անվտանգությանն առչվող հարցերը փոխանցել են գործադիրին երկու պատճառով: Առաջին, սահմանադրությունները և օրենքները ազգային անվտանգությանն առնչվող հարցերը դնում են բացառապես գործադիրի իրավասության ներքո: Երկրորդ, շատ դատավորներ համարում են, որ դատարանները հարմար վայր չեն գաղտնի տեղեկատվության բացահայտման համար[18]: Չնայած դրան, որոշ դատական համակարգեր ակտիվ դեր են կատարում հետախուզության վերահսկողության գործում: Օրինակ Միացյալ Նահանգներում քրեական գործերով ամբաստանյալների՝ պատշաճ դատավարության իրավունքի ընդլայնման հետևանքով դատավորները սկսել են շատ ավելի մանրակրկիտ ուսումնասիրել կառավարության գործողությունները, և Կոնգրեսն ընդունել է հետախուզությանը վերաբերվող մի շարք օրենքներ, որոնք նույնպես նպաստել են դատական համակարգի կողմից ավելի մեծ վերահսկողությանը[19]: Այլ երկրներում, հատկապես այնտեղ, որտեղ գործադիրը ներկայացրել է չափազանց մեծ պա-

հանջներ հանուն ազգային անվտանգության, դատավորներն ավելի ակտիվ են դարձել սահմանադրական և մարդու իրավունքների պաշտպանության գործում[20]:

Հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությունը դատական համակարգի կողմից իրականացվում է չորս հիմնական եղանակներով, որոնցից երեքը դուրս են գալիս վերահսկողության ոլորտից և մտնում են կառավարման ոլորտ: Առաջին, ոլորտը կարգավորող օրենքը հաճախ պահանջում է, որպեսզի հետախուզական ծառայությունները, որոնք ուզում են կիրառել հատուկ հետաքննական միջոցներ (ինչպես օրինակ՝ հեռահաղորդակցության գաղտնալսումը), ստանան թույլտվություն դատարանից նախքան տվյալ միջոցի կիրառումը, կամ դատարանի վերանայմանը ներկայացնեն տվյալ միջոցի կիրառման մասին տեղեկատվություն՝ դրա կիրառումից հետո: Նման պահանջները կարևոր են, քանի որ դրանք հանդիսանում են անկախ ստուգում ծառայությունների գործողությունների օրինականության վերաբերյալ: Երկրորդ, դատավորները կարող են հրավիրվել՝ նախագահելու հետախուզական գործունեությանը վերաբերող քրեական դատավարությունների ժամանակ և դատական որոշումներ կայացնելու հետախուզական գործունեությանը վերաբերող սահմանադրական, քաղաքացիական կամ վարչական գործերի վերաբերյալ: Երրորդ, որոշ երկրներում (օրինակ՝ Ֆրանսիայում) անվտանգության հարցերում մասնագիտացած դատավորները կարող են վերահսկիչ գործառույթ ստանալ հետախուզական ծառայություններին վերաբերող հետաքննությունների համար: Չորրորդ, դատավորները երբեմն կարող են դառնալ վերահսկող մարմինների անդամներ կամ նրանց կարող են խնդրել նախագահել ժամանակավոր հետաքննական հանձնաժողովներում:

Այս դերերից առաջին երեքը կարելի է համարել կառավարման միջոցներ, քանի որ դրանք դատավորներին տալիս են իրավասություն՝ ուղղորդելու հետախուզական ծառայությունների գործողությունները: Չորրորդ դերն, ի տարբերություն առաջին երեքի, ավելի սահմանափակ է և սովորաբար չի պարունակում պարտադրող հանձնարարականներ տալու իրավասություն:

2.2.5 Օմբուդս հաստատություններ

Օմբուդս հաստատությունների և հետախուզական համայնքի միջև ամենահաճախ հանդիպող շփումը հասարակության անդամների կողմից հետախուզական ծառայությունների դեմ բարձրացված բողոքների քննությունն է: Օրինակ՝ Նիդերլանդներում յուրաքանչյուր ոք կարող է բողոք ներկայացնել ազգային օմբուդսմենին «համապատասխան նախարարների, հետախուզական ծառայությունների ղեկավարների, համակարգողների կամ աշխատակիցների կողմից կատարված գործողությունների կամ ենթադրյալ գործողությունների» վերաբերյալ[21]:

Բողոքը ներկայացնող անձը պետք է նախևառաջ այդ մասին տեղյակ պահի պատասխանատու նախարարին, որը դրանից հետո պետք է դիմի Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկող հանձնաժողովին: Այնուհետև Նիդերլանդների ազգային օմբուդսմենը քննում է բողոքը և «գրավոր բողոքով դիմած անձին ներկայացնում է դրա մասին իր որոշումը՝ հիմնավորելով այն, եթե այլ բան չի բխում պետական անվտանգության կամ այլ կենսական շահերից»[22]:

Օմբուդս հաստատությունները հիմնականում ունեն թե՛ անկախություն, թե՛ օրինական իրավասություններ՝ իրենց հետաքննությունների համար անհրաժեշտ տեղեկատվության հասանելիության համար: Ցավոք այս հաստատությունները հիմնականում չունեն բավարար քանակի աշխատակիցներ իրենց լայն շրջանակի իրավասություններն իրագործելու համար: Իրավասություններ, որոնց մեջ հաճախ մտնում են ոչ միայն հետախուզությունը, այլեւ զինված ուժերը, իսկ երբեմն նաև՝

ամբողջ կառավարությունը: Հետևաբար՝ օմբուդս հաստատությունները հաճախ անկարող են բավարար միջոցներ և փորձագիտական գիտելիքներ տրամադրել հետախուզության վերահսկողությանը:

2.2.6 Աուդիտի գերագույն մարմիններ

Ինչպես և օմբուդս հաստատությունները, աուդիտի գերագույն մարմինները (ԱԳՄ) անկախ արտաքին հսկողություն են իրականացնում հետախուզական ծառայությունների գործունեության նկատմամբ: Մասնավորապես, դրանք ֆինանսական տեսանկյունից մոնիթորինգի են ենթարկում հետախուզության գործունեությունը՝ գնահատելով, թե արդյո՞ք ծառայության փաստաթղթավարությունն արդար և ճշգրիտ է, արդյո՞ք ծախսերի նկատմամբ ներքին հսկողությունն աշխատում է պատշաճ կերպով, և արդյո՞ք ծառայության ծախսերը համապատասխանում են օրենսդրությանը (տես՝ Ուիլս, Գործիք 8): Ի լրումն այս պարտականությունների, ԱԳՄ-ները երբեմն իրականացնում են ծախսված գումարի դիմաց ստացված արժեքի գնահատումներ, որպեսզի օրենսդիր և գործադիր մարմինների ներկայացուցիչները կարողանան կայացնել տեղեկացված որոշումներ հետախուզական ծառայությունների բյուջեների և առաջնահերթությունների կառուցվածքի վերաբերյալ:

2.2.7 Քաղաքացիական հասարակությունը և լրատվամիջոցները

Չնայած քաղաքացական հասարակության մասին գոյություն ունեցող համընդհանուր ամորֆ պատկերացումներին, քաղաքացիական հասարակություն ասելով սովորաբար նկատի են ունենում այն ինքնավար կազմակերպությունների ամբողջությունը, որոնք հանրային տիրույթում գտնվում են պետական հաստատությունների և մարդկանց ու նրանց խմբերի անձական կյանքի ոլորտների միջև: Այսպիսի սահմանումը ներառնում է, օրինակ, կրթական հաստատությունները, հասարակական կազմակերպությունները, շահերի պաշտպանության խմբերը և կրոնական կազմակերպությունները: Հետախուզության վերահսկողության իրականացման առումով քաղաքացիական կազմակերպությունների առավելությունն այն է, որ դրանց՝ կառավարության քաղաքականությունը վերլուծելու և քննադատելու կարողությունն անսահմանափակ է:

Ինչպես և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները, լրատվամիջոցներն օգտագործում են անկախ (այն է՝ ոչ կառավարական) փորձագիտական գիտելիքներ հետախուզական ծառայությունների գործունեության վերաբերյալ շարունակական հետադարձ կապ տրամադրելու համար: Հետաքննող լրագրողները հատկապես կարևոր դեր են խաղում հետախուզական ծառայությունների կողմից ոչ պատշաճ, ապօրինի, ոչ գործուն կամ անարդյունավետ գործողությունների բացահայտման գործում: Բացահայտվելուց հետո նման ապօրինությունների կամ սխալ գործողությունների դեպքերը հաճախ պաշտոնական հետաքննության են ենթարկվում խորհրդարանական հանձնաժողովների կամ անկախ վերահսկողական մարմինների կողմից, ինչպիսիք են, օրինակ, վերահսկողական մարմինները, օմբուդս հաստատությունները կամ աուդիտի գերագույն մարմինները: Առանց այս դեպքերի մասին լրատվամիջոցների բարձրաձայնելու դրանք հնարավոր է, որ այդպես էլ չհետաքննվեն:

Լրատվամիջոցներում բարձրաձայնվող դեպքերը, լինեն դրանք չարաշահումների, թե պարզապես գործադիրի քաղաքականության մասին, որոշակի հարցեր են բերում կառավարության օրակարգ՝ դրանք հանրային քննարկման առարկա դարձնելու միջոցով: Օրինակ՝ Վաշինգտոն փոստի Հույժ գաղտնի Ամերիկա շարքում

ներկայացվում էր ԱՄՆ հետախուզական համայնքի ապշեցուցիչ աճը 2011 թվականի սեպտեմբերի 11-ից հետո, ինչը բուռն հանրային քննարկումներ առաջացրեց դրա համար պահանջված ներդրումների արդյունավետության վերաբերյալ[23]: Սակայն անհրաժեշտ է ընդունել, որ խիստ քաղաքականացված կամ կողմնակալ լրատվությունը կարող է վնաս հասցնել հետախուզության վերահսկողությանը:

2.3 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԾՐՋԱՆԸ

Վերահսկողությունը կարող է տեղի ունենալ տարբեր փուլերում: Այն կարող է տեղի ունենալ գործողության սկզբում, երբ տվյալ գործողությունն առաջարկվել է, բայց դեռ չի իրականացվել (նախնական՝ ex ante վերահսկողություն), այն կարող է տեղի ունենալ գործողության իրականացման փուլում (ընթացիկ վերահսկողություն), կամ՝ տվյալ գործողության ավարտից հետո (հետադարձ՝ ex post վերահսկողություն):

2.3.1 Նախնական (ex ante) վերահսկողություն

Նախնական վերահսկողության ամենատարածված գործողությունները ներառում են՝ հետախուզական ծառայությունները և դրանք վերահսկող մարմինները կարգավորող համապարփակ իրավական դաշտի մշակում, հետախուզական ծառայությունների բյուջեների մշակում և հաստատում, կարևորության որոշակի մակարդակ գերազանցող հետախուզական գործողությունների թույլտվության մեխանիզմներ:

Որպեսզի իրավական դաշտը լինի գործուն, այն պետք է հստակորեն սահմանի հետախուզական ծառայության և վերահսկող մարմնի մանդատները և դրանց ունեցած իրավասությունները: Թեև այսպիսի օրենսդրական աշխատանքը բուն իմաստով վերահսկողություն չէ, սակայն այն ցանկացած օգտակար վերահսկողական համակարգի ելակետային և անհրաժեշտ պայման է: Առանց հստակ սահմանված մանդատի և իրավասությունների հետախուզական ծառայությունները, և վերահսկող մարմինները չեն կարող պատշաճ գործել: (Իրավական դաշտի մշակման գործընթացը մանրամասն ներկայացված է Ֆարսոն՝ Գործիք 2-ում):

Կառավարական մարմինները չեն կարող աշխատել առանց ֆինանսական միջոցների: Հետևաբար խորհրդարանը, որը ժողովրդավարական հասարակություններում վերահսկում է ֆինանսական միջոցները, պետք է հաստատի բոլոր կառավարական մարմինների տարեկան բյուջեները, ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունների բյուջեն: Առաջարկվող բյուջեները ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավարության հետ քննարկելուց հետո պատասխանատու նախարարը սովորաբար ներկայացվում է համապատասխան խորհրդարանական հանձնաժողովին, գանձապետարանին և որոշ դեպքերում նաև՝ աուդիտի գերագույն մարմնին: (Բյուջեի մշակման և հաստատման գործընթացը մանրամասն ներկայացված է Ուիլս՝ Գործիք 8-ում): Խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամներն այնուհետև գնահատում են առաջարկվող բյուջեն՝ հետախուզության որորտի ընթացիկ քաղաքականության տեսանկյունից: Զարմանալի չէ, որ խորհրդարանականները բյուջետավորման գործընթացը հաճախ օգտագործում են որպես հնարավորություն՝ գործադիրի հետախուզական ծառայությունների քաղաքականությունը և առաջնահերթությունները քննադատելու համար:

Հետախուզական նախնական թույլտվություն պահանջող գործողությունները սովորաբար ներառում են հատուկ իրավասությունների կիրառում, որոնք խախտում

են անհատի իրավունքները, ինչպես օրինակ՝ անձնական հաղորդակցությունների գաղտնալսումը: Առավել հաճախ, նախնական՝ ex ante վերահսկողության այս ձևն իրականացնում է դատավորը, սակայն որոշ դեպքերում այն կարող է իրականացվել ոչ դատական կամ կիսադատական վերահսկողության մարմնի կողմից, ինչպես օրինակ՝ Գերմանիայի Բունդեսթագի G10 հանձնաժողովը (այն այդպես է կոչվել Գերմանիայի հիմնարար օրենքի Հոդված 10-ի անունով և կարգավորում է փոստային ու հեռահաղորդակցական գաղտնիությունը): (Տես՝ Հաթթոն, Գործիք 5):

2.3.2 Ընթացիկ վերահսկողություն

Ընթացիկ վերահսկողությունը կարող է ներառել հետաքննությունները, տեղում իրականացվող ստուգումները, պարբերական լսումները և հետախուզական ծառայությունների և վերահսկող մարմինների կողմից կանոնավոր հաշվետվությունների ներկայացումը: Ի հավելումն այս ամենին, որոշ երկրներում դատավորները պարբերաբար վերանայում են տեղեկությունների հավաքագրման ընթացիկ գործընթացները, ինչպիսիք են օրինակ գաղտնալսումները, որոնք իրագործվում են որոշելու համար, թե արդյո՞ք արդարացված է տվյալ գործողության շարունակումը:

2011 թվականին Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը զեկուցեց, որ իր ընթացիկ վերահսկողական գործողությունները ներառել են գաղտնալսման ծառայությունների պարբերական ստուգումներ, ծառայության անվտանգության ստուգումներ, և ծառայության փաստաթղթերին հասանելիություն ապահովելու դիմումների ընթացքի ստուգումները: Բացի այդ, վերահսկողական հանձնաժողովը հետաքննել էր, թե արդյո՞ք հետախուզական ծառայություններն իրականացրել էին իրենց՝ հատուկ քննչական միջոցների կիրառման դեպքում այդ միջոցներին ենթարկված անհատներին դրա մասին զգուշացնելու պարտականությունը[24]: Նորվեգիայի հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը ևս մեկ վերահսկողական մարմին է, որն ունի ընթացիկ վերահսկողություն իրականացնելու հատուկ իրավասություն (տես՝ Ներդիր 3):

Ներդիր 3: Նորվեգիայի հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողով

Նորվեգիայի հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի գործունեությունը կարգավորվում է 1995 թվականի փետրվարի 3-ին ընդունված Հետախուզական, գաղտնալսման և անվտանգության ծառայությունների մոնիթորինգի մասին օրենսդրական ակտով: Ակտը սահմանում է հանձնաժողովի իրավասությունները որպես բացառապես «մոնիթորինգային[25]» մարմին: Համապատասխանաբար, «Հանձնաժողովը չի կարող հրահանգներ տալ մոնիթորինգի ենթարկվող կառույցներին, և այդ կառույցները չեն կարող խորհրդակցել հանձնաժողովի հետ[26]»:

Օրենքի 3-րդ բաժնում սահմանված է, որ Հանձնաժողովը «պարբերաբար մոնիթորինգի կենթարկի հետախուզության, գաղտնալսման և անվտանգության ծառայությունների գործողությունները հանրային և ռազմական ոլորտներում»: Բաժին 4-ը թույլ է տալիս Հանձնաժողովին իր մանդատի իրա-

կանացման նպատակով մուտք գործել ծառայությունների ենթակայության տակ գտնվող տարածքներ: Բաժին 5-ը թույլ է տալիս Հանձնաժողովին պարտադրել վկաներին՝ ներկայանալու իր լսումներին:

Ավելին, Բաժին 8-ը պարտավորեցնում է Հանձնաժողովին թողարկել չդասակարգված հաշվետվություն՝ ի պատասխան իր ստացած որևէ բողոքի, և Սթորթինգին (Նորվեգիայի խորհրդարան) ներկայացնել տարեկան հաշվետվություն՝ նկարագրելով իր գործունեությունը: Բացի այդ, Հանձնաժողովը կարող է թողարկել պարբերական հաշվետվություններ հատուկ թեմաներով, եթե «բացահայտվում են փաստեր, որոնց մասին պետք է անմիջապես տեղյակ պահել Խորհրդարանին[27]»: Այս իրավասությունը Հանձնաժողովին թույլ է տալիս իրականացնել Նորվեգիայի հետախուզական ծառայությունների կարևոր ընթացիկ վերահսկողություն:

2.3.3 Հետադարձ (ex post) վերահսկողություն

Հետադարձ վերահսկողության ամենատարածված ձևերն են թեմատիկ քննությունները, կոնկրետ դեպքերի, կատարված ծախսերի ուսումնասիրությունները (Տես՝ Ուիլլս, Գործիք 8) և տարեկան հաշվետվությունները: Որոշ դեպքերում, սակայն, ինչպես օրինակ ենթադրյալ ապօրինությունների բացահայտման դեպքն է, հետադարձ վերահսկողությունը կարող է հետաքննություն դառնալ: Այսպիսի հետաքննությունները սովորաբար նախաձեռնվում են կոնկրետ դեպքերն ուսումնասիրելու և հանձնարարականներ մշակելու համար:

Օրինակ՝ 2004 թվականին Կանադայի կառավարությունը նախաձեռնեց հատուկ քննություն՝ ուսումնասիրելու Կանադայի թագավորական հեծյալ ոստիկանության ունեցած դերը Մահեր Արարի դեպքի հետ կապված, որը Կանադայի քաղաքացի էր: Միացյալ Նահանգների կողմից նրան Սիրիային արտահանձնելը հանգեցրեց նրա խոշտանգումների (տես՝ Ռոուչ, Գործիք 7): Քննությունը բաղկացած էր երկու մասից՝ փաստերի ուսումնասիրություն և քաղաքականության վերանայում: Փաստերի ուսումնասիրության նպատակն էր «հետաքննել և զեկուցել Մահեր Արարի հետ կատարվածի առնչությամբ կանադական պաշտոնյաների գործողությունների մասին[28]»: Քաղաքականության վերանայման նպատակն էր «ներկայացնել հանձնարարականներ Թագավորական հեծելազորային ոստիկանության՝ ազգային անվտանգությանն ուղղված գործողությունների անկախ վերանայման մեխանիզմի իրականացման համար»[29]: Հետադարձ հետաքննություններն այսպիսի երկաստիճան ձևով իրականացնելն օգտակար է, քանի որ այն և՛ բացահայտում է ճշմարտությունը, և՛ համապատասխան քաղաքականության մշակման միջոցով իրավիճակին արձագանքելու հնարավորություն է տալիս:

Հետադարձ վերահսկողության մյուս կարևոր բաղադրիչն է բողոքների քննությունը (տես՝ Ֆորսեզե, Գործիք 9)[30], ինչը հնարավոր է իրականացնել մի քանի ինստիտուցիոնալ ձևերով: Բողոքները հաճախ քննում է դատական համակարգը, սակայն դրանք կարող են քննել նաև ոչ դատական մարմինները, ինչպիսիք են՝ օմբուդս հաստատությունները (օրինակ՝ Սերբիայում), խորհրդարանական հանձնաժողովները (օրինակ՝ Հունգարիայում) կամ փորձագիտական վերահսկողական մարմինները (օրինակ՝ Նորվեգիայում):

2.4 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄԸ

Հետախուզության վերահսկողության մարմինները գնահատում են հետախուզական ծառայությունների աշխատանքը, իսկ ո՞վ և ինչպե՞ս պետք է գնահատի վերահսկողական համակարգերի աշխատանքը: Հետախուզության վերահսկողություն իրականացնողներն ու ուսումնասիրողները միայն վերջերս են սկսել զբաղվել այս հարցերով, քանի որ, ի թիվս այլ պատճառների, շատ երկրներում հետախուզության վերահսկողության մարմինները սկսել են ձևավորվել 1990-ականներին:

Մի քանի երկրներ իրենց հետախուզության վերահսկողության համակարգերը ենթարկել են արտաքին գնահատման: Կանադայի Ներկայացուցիչների պալատի հատուկ հանձնաժողովը դիմել է այդ քայլին Անվտանգության հետախուզության ծառայությունը կարգավորող օրենսդրության հնգամյա վերանայման շրջանակներում[31]: Նիդերլանդներում Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովի պահանջով մի անկախ փորձագետ իրականացրել է Հետախուզության և անվտագնության ծառայությունները կարգավորող օրենսդրական ակտի նման գնահատում[32]: Բացի այդ, որոշ երկրներ գնահատել են իրենց վերահսկողության համակարգերը հետախուզական ծառայությունների կողմից ձախողումների կամ ապօրինությունների վերաբերյալ խորհրդարանական կամ անկախ հետաքննությունների շրջանակներում: Նման գնահատումների օրինակներ են Միացյալ Նահանգներում 9/11 հանձնաժողովը կամ Արարի գործով հետաքննությունը Կանադայում:

Ստորև ներկայացվող սկզբունքները կարող են ուղղորդել այս կարևոր թեմայով ուսումնասիրությունները, որոնց ամբողջական ծավալը դուրս է գալիս սույն գործիքների ժողովածուի շրջանակներից.

- Ոլորտը կարգավորող օրենքը պետք է պարտադրի հետախուզության վերահսկողության համակարգի պարբերական ուսումնասիրություններ՝ պարզելու համար, թե արդյո՞ք այդ համակարգը ծառայում է իր նպատակին:
- Այս պարբերական ուսումնասիրությունները պետք է վերաբերեն ամբողջ համակարգին, ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունների ավագ ղեկավար կազմը, գործադիր, օրենսդիր, դատական և անկախ փորձագիտական մարմինները, քաղաքացիական հասարակությունը և լրատվամիջոցները:
- Այսպիսի ուսումնասիրությունները պետք է գնահատեն, թե արդյո՞ք հետախուզության վերահսկողության մարմինների մանդատներն ընդգրկում են հետախուզական ծառայությունների գործունեության կարևոր բաղադրիչների մեծ մասը: Մասնավորապես, դրանք պետք է գնահատեն, թե արդյո՞ք այդ մանդատների մեջ են մտնում ծառայությունների իրականացման օրինականությունը և գործունությունը:
- Վերահսկողության առանձին մարմինների գնահատումը պետք է կենտրոնանա վերահսկողություն իրականացնող մարմնի կողմից վերահսկվող ծառայությանը պատասխանատվության ենթարկելու կարողության վրա: Այլ խոսքերով, արդյո՞ք վերահսկողական մարմնի իրավասությունները և միջոցները բավարար են իր մանդատն իրականացնելու համար: Մասնավորապես, արդյո՞ք այդ մարմինը բավարար անկախ է գործադիրից և հետախուզական ծառայություններից, արդյո՞ք այն ունի բավարար հասանելիություն դասակարգված տեղեկություններին, արդյո՞ք ունի բավարար հետաքննական լիազորություններ, և արդյո՞ք ունի բավարար քանակի փորձագետներ:

3. ԻՆՉՈ՞Ի Է ԿԱՐԵՎՈՐ ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ

Երեք հիմնական պատճառները, որոնցից ելնելով երկրները ստեղծում են հետախուզության վերահսկողության համակարգեր, հետևյալն են. հետախուզական ծառայությունների ժողովրդավարական կառավարման ուժեղացում (ներառյալ՝ հաշվետվողականությունը ընտրողների առջև), օրենքի գերակայության ապահովում և ծառայության գործունության ու արդյունավետության ապահովում:

3.1 ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ ԵՎ ՀԱՇՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Ժողովրդավարական կառավարաման հիմնարար սկզբունքներից մեկը պետական ինստիտուտների հաշվետվողականությունն է ընտրողների առջև: Ավելին, քանի որ հետախուզական ծառայությունները օգտագործում են հանրային ֆինանսական միջոցներ, հանրությունն իրավունք ունի իմանալու, թե արդյո՞ք այդ միջոցներն օգտագործվում են պատշաճ, օրինական, գործուն և արդյունավետ կերպով:

Հետախուզության գործունեության մեծ մասի գաղտնի բնույթի պատճառով հետախուզական համակարգերը չեն կարող լինել լիովին թափանցիկ: Հետևաբար հասարակությունը պետք է ստեղծի այլընտրանքային մեխանիզմներ (ոչ հանրային քննության համար)՝ հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը ընտրողների անունից մոնիթորինգի ենթարկելու համար: Ամետարածված մեխանիզմները խորհրդարանական հանձնաժողովները և փորձագիտական վերահսկողության մարմիններն են, որոնք ստեղծվում են խորհրդարանի կողմից՝ բոլոր կառավարական մարմինների վրա բավարար վերահսկողություն ապահովելու պարտականությունն իրականացնելու շրջանակներում:

Այսպիսի վերահսկողական գործիքները պետք է մասնավորապես ապահովեն, որ հետախուզական ծառայությունները գործեն ի պաշտպանություն ազգային անվտանգության, այլ ոչ թե ի պաշտպանություն գործող կառավարության: Հիրավի, հետախուզական ծառայությունները երբեք չպետք է գործիք դառնան որևէ քաղաքական կուսակցության համար, այլ պետք է ծառայեն միայն հասարակությանը:

Ժողովրդավարական կառավարումը նաև կարող է ուժեղացնել հանրային վստահությունը հետախուզական ծառայությունների աշխատանքի նկատմամբ, եթե հասարակությունն ընդհանուր առմամբ իմանա, որ ծառայությունները պատշաճ կերպով վերահսկվում են խորհրդարանում իր ներկայացուցիչների և այլ վերահսկողական մարմինների կողմից:

3.2 ՕՐԵՆՔԻ ԳԵՐԱԿԱՅՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՈՒՄ

Հետախուզական ծառայությունները, ինչպես և ցանկացած այլ կառավարական գործակալություն, պարտավոր են հարգել և պահպանել օրենքի գերակայությունը: Նույնիսկ ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգը բավարար պատճառ չէ, որպեսզի հետախուզական ծառայությունը խախտի օրենքը: Հետախուզական ծառայության ապօրինի գործունեությունը ոչ միայն խախտում է օրենքիգերակայությունը, ինչը ծառայությունը պարտավոր է պահպանել, այլև վնաս է հասցնում ծառայության և կառավարության համբավիներկրի ներսում և միջազգային մակարդակում:

Այն երկներում, որտեղ հետախուզական ծառայությունները պատմականորեն

ներգրավված են եղել օրենքի խախտումների և մարդու իրավունքների չարաշահումների մեջ, խիստ վերահսկողությունը հատկապես կարևոր է՝ ոչ միայն ապօրինությունները կանխելու, այլև հետախուզական ծառայությունների և կառավարության նկատմամբ հանրային վստահություն ձեւավորելու տեսանկյունից:

3.3 ԳՈՐԾՈՒՆՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆ

Քանի որ հետախուզական ծառայությունները կարևոր դեր են կատարում ազգային անվտանգության պաշտպանության համար և, քանի որ նրանց միջոցները սահմանափակ են, կարևոր է, որ այդ միջոցները նպատակային և արդյունավետ օգտագործվեն, այլ ոչ թե վատնվեն առանց հստակ նպատակի: Հետևաբար, լավ մշակված հետախուզության վերահսկողական համակարգը պետք է մոնիթորինգի ենթարկի, թե արդյո՞ք հետախուզական ծառայություններն իսկապես արդյունավետ են օգտագործում իրենց միջոցները գործադիրի առաջ քաշած առաջնահերթություններին հասնելու և միևնույն ժամանակ հարկատուների ծախսած գումարների դիմաց առավելագույն արժեք ստանալու համար:

Սովորաբար ծառայության արդյունավետությունը վերանայվում է թե՛ խորհրդարանի կողմից (բյուջեի քննարկումների ժամանակ), թե՛ աուդիտի գերագույն մարմնի կողմից (ծախսերի պարբերական ստուգումների ժամանակ): Հետախուզական ծառայության գաղտնի բնույթը, կառավարական այլ մարմինների հետ համեմատ, ավելի է հեշտացնում դրանցում վատնումների և զեղծարարությունների դեպքերը թաքցնելը: Հետևաբար վերահսկողական մարմինները պետք է առանձնահատուկ մանրակրկիտ ուսումնասիրեն հանրային ֆինանսական միջոցների օգտագործումը (տես՝ Ուիլլս, Գործիք 8):

4. ԴՐԱԿԱՆ ՓՈՐՁ

Ցանկացած պետություն պետք է երաշխավորի, որ իր հետախուզական ծառայությունները գործում են իր միջազգային իրավական պարտավորություններին համապատասխան, ներառյալ՝ ՄԱԿ-ի Կանոնադրության և Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրով պահանջվող պարտավորությունները: Կախված ծառայության մանդատից՝ կարող են կիրառելի լինել նաև ոստիկանական ուժերի օգտագործմանը վերաբերող միջազգային համաձայնագրերը: Այս պարտավորությունները կիրառելու եղանակներից մեկը դրական փորձին հետևելն է: Սույն ժողովածուի մեջ դրական փորձը նշանակում է ազգային և միջազգային իրավական նորմերի ամբողջությունը, ինչպես նաև ազգային ինստիտուցիոնալ կառույցները, ընթացակարգերը, մոդելները, որոնք խթանում են հետախուզության գործունեի վերահսկողությունը:

Քանի որ չկա հետախուզության վերահսկողության որևէ եզակի մոդել, հնարավոր չէ պնդել, որ որևէ չափանիշ կամ մոտեցում անվիճելիորեն լավագույնն է: Ընդհակառակը, տարբեր երկրներում կարելի է գտնել հավասարապես լավ մոդելներ և մոտեցումներ: Այսպիսի դրական փորձը մի երկրից մյուսը փոխանցելը կարող է դժվար լինել իրավական, քաղաքական և մշակութային համակարգերի տարբերությունների պատճառով: Նույնիսկ երբ դա հնարավոր է, փորձի փոխանցման գործընթացը պահանջում է որոշակի ձևափոխումներ նախքան դրա կիրառումը: Չնայած այս ամենին, հնարավոր է սահմանել ընդհանուր չափանիշներ

և մոտեցումներ, որոնք նպաստում են հետախուզության վերահսկողությունն ավելի գործուն դարձնելուն:

2010 թվականին DCAF-ը ՄԱԿ-ի՝ ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների առաջխաղացման հարցերով հատուկ զեկուցողի համար մշակել էր հետախուզության վերահսկողության ոլորտում դրական փորձի մի ժողովածու, որը հիմնված էր հիսունից ավելի երկրների սահմանադրությունների, օրենքների, հրամանների, խորհրդարանական բանաձևերի, անկախ ուսումնասիրությունների և դատական որոշումների համեմատական վերլուծության վրա (տես՝ Ներդիր 4):

Ներդիր 4: ՄԱԿ-ի՝ հետախուզության վերահսկողության դրական փորձի հավաքածու

2010 թվականին DCAF-ի իրականացրած ուսումնասիրության հիման վրա ՄԱԿ-ի՝ ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների առաջխաղացման հարցերով հատուկ զեկուցողը ներկայացրեց հետախուզական ծառայությունների և դրանց վերահսկողության դրական փորձի ժողովածուն33: Ժողովածուն ներառում է երեսունհինգ մոտեցումներ իրավական հիմքերի, վերահսկողության և հաշվետվողականության, մարդու իրավունքների պաշտպանության և հետախուզության գործառույթների ոլորտներում: Ստորև ներկայացված ցանկում միայն հետախուզության վերահսկողությանն առնչվող դրական փորձի մոտեցումներն են:

ՄՈՏԵՑՈՒՄ 6. Հետախուզական ծառայությունները վերահսկվում են ներքին, գործադիր, խորհրդարանական, դատական և մասնագիտացված վերահսկողության մարմինների կողմից, որոնց մանդատները և իրավասությունները սահմանված են հանրայնորեն հասանելի օրենքներով: Հետախուզության վերահսկողության գործուն համակարգը ներառում է առնվազն մեկ քաղաքացիական ինստիտուտ, որն անկախ է թե՛ հետախուզական ծառայություններից, թե՛ գործադիր իշխանությունից: Վերահսկողություն իրականացնող մարմինների իրավասություններն ամբողջությամբ վերցված ընդգրկում են հետախուզական ծառայությունների գործունեության բոլոր ոլորտները, ներառյալ՝ դրանց համապատասխանությունը օրենքներին, դրանց գործունեության արդյունավետությունը և գործունությունը, ֆինանսների կառավարումը և վարչական ընթացակարգերը:

ՄՈՏԵՑՈՒՄ 7. Վերահսկողություն իրականացնող մարմիններն ունեն իրավասություններ, միջոցներ և փորձագիտական գիտելիքներ՝ իրենց սեփական հետաքննությունները նախաձեռնելու և իրականացնելու համար, ինչպես նաև ունեն իրենց մանդատներն իրականացնելու համար անհրաժեշտ լիակատար հասանելիություն տեղեկատվությանը, պաշտոնյաներին և համակարգերին: Վերահսկողություն իրականացնող մարմինները վայելում են հետախուզական ծառայությունների և իրավապահ մարմինների լիակատար համագործակցությունը վկաների կողմից ցուցմունքներ ստանալու, ինչպես նաև փաստաթղթեր և այլ ապացույցներ ստանալու հարցում:

ՄՈՏԵՑՈՒՄ 9. Վերահսկողական մարմինները ձեռնարկում են բոլոր անհրաժեշտ միջոցները՝ աշխատանքի ընթացքում իրենց տրամադրության տակ գտնվող դասակարգված տեղեկատվությունը և անձնական տվյալները պաշտպանելու համար: Այս պահանջների խախտման համար վերահսկողական մարմինների կողմից սահմանվում են պատժամիջոցներ:

5. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

- Վերահսկողության գործուն համակարգեր օգտագործում են թե՛ ներքին, թե՛ արտաքին մարմինները, ներառյալ՝ ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավար կազմը, գործադիր և դատական մարմինները, խորհրդարանական հանձնաժողովները, փորձագիտական մարմինները, օմբուդս հաստատությունները, աուդիտի գերագույն մարմինները, քաղաքացիական հասարակությունը և լրատվամիջոցները:
- Վերահսկողական համակարգը կազմող մարմինների մանդատները միասնաբար պետք է ընդգրկեն ամբողջ հետախուզության ոլորտի գործունեության պատշաճությունը, օրինականությունը, գործունությունը և արդյունավետությունը:
- Հետախուզության վերահսկողության համակարգի առնվազն մեկ մարմին պետք է լինի քաղաքացիական, անկախ և դուրս թե՛ հետախուզության ծառայությունից, թե՛ գործադիր մարմիններից:
- Հետախուզական ծառայության բովանդակությունը պետք է սահմանվի գործառույթներից ելնելով: Այսինքն՝ ցանկացած պետական կառույց, որի առաջնային գործառույթն ազգային անվտանգությանը վերաբերող տեղեկատվության հավաքագրումը, վերլուծությունը և տարածումն է, հետախուզական ծառայություն է հանդիսանում:
- Հետախուզական ծառայությունների գործունեության մոնիթորինգը պետք է իրականանա վերահսկողության ամբողջական շրջափուլով, որը բաղկացած է նախնական, ընթացիկ և հետադարձ վերահսկողությունից:
- Հետախուզության վերահսկողության համակարգի գործունությունը պետք է կանոնավոր կերպով գնահատվի անկախ մարմինների կողմից:
- Հետախուզության վերահսկողություն իրականացնող մարմինները պետք է կանոնավոր կերպով հաղորդակցվեն իրենց արտասահմանյան գործընկերների հետ՝ դրական փորձը վերհանելու և փորձի փոխանակում իրականացնելու համար:

Ծանոթագրություններ

1. Այս ժողովածուի մեջ օգտագործվում է հետախուզական ծառայություն տերմինը հետախուզական գործակալություն կամ հետախուզական մարմին տերմինների փոխարեն՝ շեշտելու համար, որ այս կազմակերպություններն իրականացնում են հանրային ծառայություն:
2. Organisation for Economic Co-operation and development, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Paris: OECD, 2007), p. 140.
3. Մասնավոր հատվածից ընկերությունների մասին տեղեկատվության համար տես՝ Tim Shorrock, Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing (New York: Simon & Schuster, 2008):
4. Հանրային գործակալության հաշվետվողականության մասին լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես՝ Mark Bovens, "Public Accountability," in The Oxford Handbook of Public Management, eds. Ewan Ferlie, Laurence Lynne Jr, and Christopher Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2005):
5. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 73.
6. Օրինակ՝ Ronnie Kasrils, "To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa," in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–20.:
7. Օրինակ տես՝ United States, Department of Defense, "Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight (ATSD(IO))," Directive No. 5148.11, 21 May 2004:
8. Bulgaria, Law on State Agency for National Security, 40th Session of the National Assembly, Article 88.
9. Bosnia and Herzegovina, Law on the Intelligence and Security Agency, 22 March 2004, Article 42.
10. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), p. 77.
11. Նիդերլանդներում նախարարի մակարդակով պատասխանատվությունը սահմանվել է սահմանադրության մեջ 1848 թվականին: Տես՝ A. D. Belinfante, Beginselen van Nederlands Staatsrecht [Principles of Dutch Constitutional Law] (Alphen aan de Rijn: Samson Publishers, 1981), pp. 64–66.
12. Christian Heyer, "Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach," in Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism, ed. Steve Tsang (Westport, CT: Praeger Security International, 2007), p. 69.
13. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 78.
14. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), First Report: Security and Information (October 9, 1979), p. 425.
15. Որոշ երկրներում օգտագործվում է վերահսկողության մարմնի հիբրիդային տեսակը, որում ընդգրկված են թե՛ անկախ փորձագետներ, թե՛ խորհրդարանի նախկին անդամներ:
16. Տես՝ United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2001–2002, CM 5542 (2002), pp. 46–50:
17. Մանրամասն տեղեկությունների համար տես՝ Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986, Act No. 101 of 1986 as amended; and the Inspector General of Intelligence and Security web site (available at http://www.igis.gov.au/):
18. Ian Leigh, "National courts and international intelligence cooperation," in International intelligence cooperation and accountability, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
19. Frederic Manget, "Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention," in Strategic intelligence: A window into a secret world, eds. Loch Johnson and James Wirtz (Los Angeles: Roxbury, 2004), pp. 407–409.
20. Ian Leigh, "National courts and international intelligence cooperation," in International intelligence cooperation and accountability, eds. Hans Born, Ian Leigh,

and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.

21. Նիդերլանդների 2002 թվականի փետրվարի 7-ին ընդունված օրենքը, որով սահմանվում են հետախուզության և անվտանգության ծառայությունները կարգավորող կանոնները և փոփոխվում մի քանի օրենսդրական ակտեր (Intelligence and Security Services Act 2002), Article 83, Paragraph 1, p. 31:
22. Նույն տեղում., Հոդված 84, պարբերություն 1, էջ 3:
23. Դանա Փրիսթ և Ուիլլիամ Արքին, «Հույժ գաղտնի Ամերիկան. Վաշինգտոն փոստի կողմից իրականացված հետաքննություն», Վաշինգտոն փոստ, չորս հոդվածներից բաղկացած հոդվածաշար, 2010թ. հուլիս-դեկտեմբեր (հասանելի է՝ at http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america հղումով, ընթերցվել է 2011թ. նոյեմբերի 18): ին):
24. The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), Annual Report: 2010–2011, pp. 8–9.
25. Norway, The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Act No. 7 of 3 February 1995, Section 2.
26. Նույն տեղում, Բաժին 2:
27. Նույն տեղում, Բաժին 8, Պարագրաֆ 2:
28. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), p. 17.
29. Նույն տեղում, էջ 17:
30. Թեև բողոքները հիմնականում առնչվում են արդեն տեղի ունեցած իրադարձություններին, պետք է նշել, որ երբեմն դրանք կարող են լինել նաև այնպիսի գործողությունների առիթով, որոնք դեռ ընթացքի մեջ են կամ պլանավորման փուլից այն կողմ տակավին չեն անցել:
31. Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995).
32. Cyrille Fijnaut, Het Toezicht op de Inlich ngen-en Veiligheidsdiensten: de noodzaak van krach ger samenspel [Անվտանգության և հետախուզության ծառայությունների վերահսկողությունը. սերտ համագործակցության կարիք], (Հաագա, 2012, ապրիլ), (հոլանդերեն):
33. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion freedoms while countering terrorism: Compilation and protection of human rights and fundamental of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010).

ԳՈՐԾԻՔ 2

Հետախուզության վերահսկողության գործուն համակարգերի ձևավորումը

Սթյուարթ Ֆարսոն

ԵՐԿՈՒ

2

Հետախուզության վերահսկողության գործուն համակարգերի ձևավորումը

Սթյուարթ Ֆարսոն

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Այս գործիքն ուսումնասիրում է անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ամենակարևոր թեմաներից մեկը՝ հետախուզության վերահսկողության և հաշվետվողականության գործուն մեխանիզմների (հատկապես օրենսդրական մեխանիզմների) ձևավորումը անցումային երկրներում: Անմիջապես հարց է ծագում. արդյո՞ք արդեն ձևավորված ժողովրդավարական երկրներում օգտագործվող մեխանիզմները կիրառելի մոդելներ են այն երկրների համար, որտեղ ժողովրդավարական կառավարման ձևավորման և զարգացման գործընթացները դեռևս ընթացքի մեջ են: Պատասխանը կախված է անցումային երկրի առանձնահատկություններից, ներառյալ հարցերը, թե ինչպիսի՞ աշխատանքներ են կատարում տվյալ երկրի հետախուզական ծառայությունները, ինչպիսի՞ն են ծառայությունների գործունեության շրջանակը և ծավալը, ինչպես նաև՝ ինչպիսի՞ն է այն կոնկրետ վտանգների միջավայրը, որում գտնվում է տվյալ երկիրը: Այս գործոնները վերլուծելիս պետք է հաշվի առնել նաև ավելի լայն խնդիրների շրջանակը, հատկապես տվյալ երկրում ժողովրդավարական քաղաքական մշակույթի և ճանաչված ժողովրդավարական գործընթացների զարգացածության մակարդակը:

Կառավարության ինստիտուտները ժողովրդավարական հսկողության տակ դնելը և դրանց հաշվետվողականությունն ապահովելը ժողովրդավարության կարևորագույն խնդիրներից մեկն է: Սակայն ժողովրդավարական երկրները այս խնդիրը լուծում են տարբեր եղանակներով: Որոշ երկրներում խորհրդարանն է ապահովում կառավարության հաշվետվողականությունը, այլ երկրներ կիրառում են ավելի խառը մոդելներ՝ ներգրավելով տարբեր փորձագիտական մարմինների:

Վերահսկողություն կոչվող այս գործընթացի գործունեությունը կախված է ոչ միայն օրենքներով և սահմանադրությամբ սահմանված իրավասություններից, որոնք որոշում են, թե ի՞նչը կարելի է վերահսկել, որտե՞ղ, ե՞րբ և ի՞նչ հաճախականությամբ, այլև այն հանգամանքից, թե ինչքանո՞վ է տեղեկատվությունը հասանելի դարձվում վերահսկողությունն իրականացնող մարմինների համար: Առանց գիտելիք ստանալու և ինստիտուցիոնալ հիշողությունը պահպանելու կարողության ոչ

մի վերահսկողական մարմին չի կարող զարգացնել անհրաժեշտ կարողություններ՝ իմանալու համար, թե ինչի՞ն է պետք ուշադրություն դարձնել և ի՞նչ հարցեր պետք է տալ իր նպատակներին հասնելու համար:

Այնպիսի անկախ կազմակերպությունները, ինչպիսին Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնևյան կենտրոնն է (DCAF), վերջին տարիներին մեծ աշխատանքներ են տարել անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների համար օրենսդրական չափորոշիչներ սահմանելու և դրական փորձի օրինակներ մշակելու հարցում, հատկապես հետախուզության վերահսկողության ոլորտում[1]: Միևնույն ժամանակ հետազոտողներն առանձին վերահսկողական մարմինների ուսումնասիրություններից բացի փորձել են նաև վերլուծել հետախուզության գործառույթները և ուսումնասիրել վերահսկողությունը համեմատական տեսանկյունից[2]: Սակայն հիմնականում չեն իրականացվել ուսումնասիրություններ, որոնք կվերլուծեին վերահսկողական մարմինների գործունեությունը տարաժամանակյա կտրվածքում[3]: Այս հարցի շուրջ հրապարակվել են միայն բրիտանական և ամերիկյան օրինակների մասին ուսումնասիրություններ[4]:

Վերահսկողության արդյունավետության մասին ուսումնասիրությունների պակասը դժվարացնում է վերահսկողական որևէ մարմնի դրական փորձնայլ մարմինների ընդօրինակմանն առաջարկելու խնդիրը: Նախևառաջ, վերահսկողական համակարգերի ուսումնասիրությունները, որոնք չեն ներառում տարաժամանակյա գնահատում, ունեն սահմանափակ համեմատական արժեք (դրանք արժեքավորեն այն տեսանկյունից, որ լուծումներ են առաջարկում վերահսկողության տվյալ մոտեցումն ուսումնասիրու ընթացքում բացահայտվող խնդիրների համար): Երկրորդ, տարաժամանակյա կտրվածքով ուսումնասիրված ամերիկյան և բրիտանական համակարգերը կարող են լավագույն մոդելները չլինել անցումային երկրների համար: Միացյալ Նահանգների դեպքում, օրինակ, մասնավոր հատվածի ընկերությունների ներգրավվածությունը հետախուզության ոլորտում ամերիկյան հետախուզության վերահսկողության ուսումնասիրությունը դարձնում է ոչ շատ արժեքավոր անցումային երկրների համար, որոնց միջավայրը և հանգամանքները լիովին տարբեր են ամերիկյանից:

Ժողովրդավարական կառավարման տարբեր ձևերի միջև տարբերությունները վերհանելով՝ սույն գործիքի հաջորդ բաժինն ուսումնասիրում է անցումային երկրների բնույթը: Երրորդ բաժնում քննարկվում են գործուն վերահսկողության առանձնահատկությունները: Չորրորդ բաժնում ներկայացվում են մի քանի ինստիտուցիոնալ մոտեցումներ վերահսկողության գործընթացին, որոնք մշակվել են տարբեր երկրներում՝ ուշադրություն դարձնելով դրանց առավելություններին և թերություններին: Հինգերորդ բաժնում վերլուծվում են գործուն վերահսկողության իրականացման խոչընդոտները, իսկ վեցերորդ բաժնում քննարկվում են վերահսկողական մարմինների իրավական մանդատները, որոնք անհրաժեշտ են, որպեսզի տվյալ մարմինները կարողանան գործել: Գործիքն ամփոփվում է մի քանի կարևոր հանձնարարականներով:

2. ԱՆՑՈՒՄԱՅԻՆ ԵՐԿՐՆԵՐ

Այն երկրները, որոնք գտնվում են ժողովրդավարական կառավարման մոդելների մշակման փուլում, հաճախ կոչվում են անցումային երկրներ: Նրանք բոլորն էլ կիսում են ժողովրդավարացման ընդհանուր փորձը, սակայն դրանից բացի նրանք

շատ այլ ընդհանրություններ չունեն: Այդ երկրները տարբերվում են ոչ միայն այն մեկնակետերով, որտեղից նրանք սկսում են ժողովրդավարացման գործընթացը, այլև ժողովրդավարության նրանց ընտրած ձևերով: Այդ երկրներից որոշները գուցե եղել են ժողովրդավարական մինչև տոտալիտար կառավարմանն անցնելը: Ուրիշ երկրներ կարող են լինել նոր ձևավորված՝ առաջացած ավելի մեծ երկրի մասնատման հետևանքով: Որոշները կարող են անցած լինել կլանային տիրապետության, խորը էթնիկ բաժանումների կամ նույնիսկ քաղաքացիական պատերազմների միջով: Կախված իրենց տարբեր պատմությունից՝ այդ երկրներում ժողովրդավարության ընտրվելիք ուղղությունները տարբեր կլինեն: Որոշ երկրներ կգնան ունիտար պետություն դառնալու ճանապարհով, այլ երկրներ կընտրեն ֆեդերալ մոդելներ:

Որոշ երկրներ կհաստատեն նախագահական կարգեր՝ գործադիր իշխանության վրա կիրառվող հստակ հսկողությամբ և հակակշիռներով: Այլ երկրներ կընտրեն խորհրդարանական մոդելը, որը միաձուլում է իշխանության օրենսդիր և գործադիր ճյուղերը: Որոշ երկրներ կլինեն սահմանադրական միապետություններ, մյուսները՝ հանրապետություններ: Որոշ երկրներ կունենան մեծամասնական ընտրական համակարգ, մյուսները՝ համամասնական: Որոշ երկրներ կձևավորեն միապալատ խորհրդարաններ, մյուսները՝ երկպալատ: Բացի այդ, հաճախ տարբեր կլինեն նաև այդ երկրների դատական համակարգերը: Միասին վերցված՝ յուրաքանչյուր անցումային երկրի կողմից կատարվող ընտրությունն ուղղակի ազդեցություն կունենա այդ երկրում ձևավորվող քաղաքական մշակույթի վրա:

Ժողովրդավարական երկրի քաղաքական մշակույթը, հատկապես այն, թե ինչքանով են ժողովրդավարական գաղափարներն ընդունվում հանրության կողմից, որոշում է այդ գաղափարներն իրականացնելու ուղղությունը: Օրինակ՝ մի երկրում գործադիր իշխանության ներկայացուցիչները կարող են ավելի հաշվետու լինել հանրության առջև, քան մեկ այլ երկրում գործադիր իշխանության ներկայացուցիչները: Օրենսդրական հաշվետվողականության զարգացման մակարդակը նույնպես տարբեր կլինի տարբեր երկրներում: Դեպի ժողովրդավարական կառավարում գնալու այս առաջընթացի վրա շատ դեպքերում ազդելու է ապաժողովրդավարացմանն ուղղված շարժումը[5], որը սնուցվում է իշխանություն ունեցողների շարունակվող ցանկությամբ՝ օգտագործելու պետության գործիքներն իրենց իշխանությունը պահպանելու համար և ավելի ընդհանուր առմամբ՝ կոռուպցիայով:

Նույնիսկ ժողովրդավարական կառավարման տերմինաբանությունը կարող է տարբեր լինել տարբեր երկրներում հատկապես, երբ այն օգտագործվում է հետախուզության վերահսկողության հստակ համատեքստում: Օրինակ՝ հաշվետվողականությունը սովորաբար նշանակում է հաշվետու լինելու գործընթացը, ավելի լայն իմաստով՝ այն նշանակում է թափանցիկություն: Սակայն Ազգերի բրիտանական համագործակցության երկրներում, որտեղ գործում է վեստմինսթերյան մոդելը, հաշվետվողականությունը նշանակում է նաև պատասխանատու նախարարի՝ սահմանադրությամբ ամրագրված պարտականությունը խորհրդարանին ճշմարիտ հաշվետվություններ ներկայացնելու իր նախարարության ենթակայության տակ գտնվող կառույցների գործունեության (կամ անգործության) մասին: Փոփոխական իմաստ ունեն նաև հետևյալ տերմինները՝ սպառնալիքներ, ռիսկեր, ազգային անվտանգություն, անկախություն, հայեցողություն, իրավասություն, անվտանգություն, հետախուզություն և վերահսկողություն:

3. ԳՈՐԾՈՒՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Ցանկացած օրենսդիր մարմին հետախուզության վերահսկողության համակարգ ձևավորելուց առաջ պետք է նախևառաջ գնահատի, թե արդյո՞ք այդ համակարգը կլինի գործուն: Քանի որ այս թեմայով այդքան նոր գրականություն կա, կարող է թվալ, որ սա հեշտ առաջադրանք է: Սակայն պետք է զգույշ լինել: Թեև մի քանի հետազոտողներ վերջերս հրապարակել են առանձին վերցրած վերահսկողական մարմինների գործառույթների մասին տեղեկատվական ուսումնասիրություններ, շատ քչերն են բավարար մանրակրկիտ և երկարաժամկետ կտրվածքով ուսումնասիրել այս մարմինների գործունությունը իմաստալի եզրակացությունների հանգելու համար: (Ցավոք, այն ուսումնասիրությունները, որոնք իրականացվել են բավական երկար ժամանակի համատեքստում, չեն կարողացել սահմանել գործունությունը չափելու համար օգտակար չափորոշիչներ):

Գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների՝ վերահսկողության հետ կապված իրարից տարբերվող նպատակների ձգտելու միտումն էլ ավելի է բարդացնում իրավիճակը: Արդյունքում, շատ ժողովրդավարական երկրներում ձևավորվել է խառը համակարգ, որում մի քանի վերահսկողական մարմիններ ծառայում են մի քանի տարբեր նպատակների՝ վերահսկողության համապատասխան ձևերի միջոցով: Այսպիսի համակարգում օրենսդրական հանձնաժողովները կարող են գոյություն ունենալ վերահսկողական մարմիններին զուգահեռ՝ երբեմն գործելով համակարգված, իսկ երբեմն՝ ոչ:

Ինչ համակարգ էլ որ լինի, կարևոր է, որ օրենսդիրները տեղեկացված լինեն վերահսկողական մարմինների գործունեության մասին, որպեսզի նրանք ստանան այդ տեղեկությունները ժամանակին, և որպեսզի այս մարմինների հաշվետվությունները լինեն հեշտ հասանելի: Սա միշտ չէ, որ տեղի է ունենում: Ամենակարևորն է, որ օրենսդիրները պետք է միշտ հիշեն հետախուզության վերահսկողության իրականացման նպատակների մասին, հակառակ պարագայում նրանք կարող են խճճվել այնպիսի մոտեցումների մեջ, որոնք ավելի շատ խորհրդանշական են, քան իրական[6]:

Թվում է, թե սա հեշտ նպատակ է, այնպես, ինչպես այլ կառավարական գործակալությունների դեպքում է: Նպատակն է՝ ոչ թե կառավարել հետախուզական ծառայությունների աշխատանքը, այլ ապահովել օրենսդիր իշխանության առջև այդ ծառայությունների և գործադիրի հաշվետվողականությունն իրենց գործողությունների և դրանց բացակայության համար այնպես, որ հանրությունը տեսնի և հասկանա դա: Այդուհանդերձ, խորհրդարանի հիմնական պատասխանատվություններից առնվազն երկուսի մեջ կարելի է տեսնել կառավարման տարրեր: Դրանք են հետախուզական ծառայությունների գործունեության ծախսերի համար հանրային միջոցների տրամադրման ուսումնասիրությունն ու հաստատումը և այս ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրության ընդունումն ու փոփոխությունը:

Իրենց վերահսկողական պարտականություններն իրականացնելիս օրենսդիրները պետք է գնահատեն իրենց կարողությունները, հակվածությունները և սահմանափակումները: Ժամանակի սղությունը, փորձի սահմանափակությունը և միջոցների անբավարարությունն ազդեցություն են թողնելու նպատակներին իրատեսորեն հասնելու վրա: Հետևաբար, օրենսդիրները պետք է մանրամասն մտածեն, թե ի՞նչ նպատակների են ուզում հասնել, և ինչպե՞ս է հնարավոր դրանց հասնել խորհրդարանական աշխատանքային ընթացակարգերի միջոցով: Գուցե փորձագիտական վերահսկողական մարմինն ավելի հարմա՞ր է որոշակի

վերահսկողական առաջադրանքներ կատարելու համար: Եթե այդպես է, ինչպիսի՞ հարաբերություն պետք է ունենա խորհրդարանն այդ մարմնի հետ:

Ընդհանուր առմամբ, խորհրդարանները հետախուզության վերահսկողության գործընթացում պետք է ներգրավված լինեն երկու հիմնական եղանակով. առաջինը՝ օրենքներին համապատասխանության տեսանկյունից, երկրորդը՝ արդյունավետության: Մասնավորապես, խորհրդարանները պետք է ապահովեն, որ հետախուզական ծառայությունները և դրանց կապալառուները չխախտեն օրենքները, ծառայողական կանոնակարգերը կամ կառավարության քաղաքականությունը: Դրանք պետք է ապահովեն նաև, որ հանրային միջոցներն օգտագործվեն պատշաճ և արդյունավետ կերպով:

Շատ հաճախ խորհրդարանականները ենթադրում են, որ իրենց առաջնային պարտականությունը հետախուզության ծառայության գործունեության հետադարձ ստուգումն է, այսինքն որևէ իրադարձության տեղի ունենալուց հետո դրա քննությունը: Սա միայն մասնակիորեն է ճիշտ: Թեև ստուգումների մեծ մասը կարող է և պետք է տեղի ունենալ հետադարձ կերպով, խորհրդարանականներն այդուհանդերձ ունեն պարտավորություն՝ իրականացնելու ստուգումներ հետախուզական գործողությունների իրականացումից առաջ և դրանց իրականացման ընթացքում: Օրինակ՝ խորհրդարանականները պարտավոր են ապահովել, որպեսզի հետախուզական գործողությունների իրականացումից առաջ պահպանվեն անհրաժեշտ կանոնները և կառավարական կարգավորումները: Նմանապես, թեև գործողությունների արդյունավետությունը կարելի է գնահատել միայն դրանց իրականացումից հետո, կարողությունների և կատարողականության չափորոշիչները պետք է գնահատվեն նախօրոք և ընթացիկ կերպով:

4. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄՆԵՐԸ

Այս բաժինն ուսումնասիրում է տարբեր ժողովրդավարական երկրներում կիրառվող մոտեցումները վերահսկողության իրականացմանը: Այդ մոտեցումներն են.

- օրենսդիր հանձնաժողովների մոտեցումը,
- գլխավոր տեսուչի մոտեցումը,
- փորձագիտական վերահսկողական մարմնի մոտեցումը:

Օրենսդիր հանձնաժողով տերմինն օգտագործված է ընդհանուր իմաստով և ներառում է ոչ միայն խորհրդարանական հանձնաժողովները, այլև այնպիսի օրենսդրական մարմինների հանձնաժողովները, որոնք իրենք իրենց խորհրդարաններ չեն կոչում:

4.1 ՕՐԵՆՍԴԻՐ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎՆԵՐ

Օրենսդիր հանձնաժողովները տարբերվում են ըստ տեսակների և կարողությունների: Որոշ երկրներում, ինչպես օրինակ՝ Վեսթմինսթերյան մոդելն իրականացրած երկրները, օրենսդիր հանձնաժողովներում կարող է նկատվել օրենսդրական մարմնից ընտրված անդամների և իշխանության գործադիր թևի ներկայացուցիչների որոշակի միաձուլում: Այլ երկրներում կարող են չլինել ոչ մի համընկնումներ[8]:

Պետք է առանձնացնել մեկ կարևոր տարբերություն կոնգրեսական համակարգերում գործող օրենսդիր հանձնաժողովների և խորհրդարանական ժողո-

վրդավարական երկրներում գործող հանձնաժողովների միջև: Առանցքային կարևորություն ունի հաշվետվողականությանը մոտեցումների տարբերությունը: Միացյալ Նահանգներում, որտեղ իշխանության թևերի տարանջատումը խթանում է, որպեսզի յուրաքանչյուր թևը հակակշռի մյուսներին, Կոնգրեսը միակողմանիորեն որոշում է, թե իր հանձնաժողովներում որպես վկայություն ինչ տեղեկություններ պետք է ստանա և ինչ հարցեր պետք է դիտարկի:

Հանրային միջոցների հատկացման և օրենսդրության ընդունման իրավասությունները, որոնք տրված են բացառապես Կոնգրեսին, ապահովում են, որ մի քանի ուշագրավ բացառություններով հանդերձ, Կոնգրեսի ցանկությունները կիրականացվեն: Այդպիսով, ԱՄՆ Կոնգրեսի հանձնաժողովները կանոնավոր կերպով լսում են վկայություններ բարձրաստիճան գործադիր պաշտոնյաներից, ներառյալ հետախուզական ծառայությունների վարչական ղեկավարները, որոնք պարտավոր են ամբողջովին պատասխանել քաղաքականությանը և վարչարարությանը վերաբերվող հարցերին: (ԱՄՆ գործադիր իշխանության ընտրված անդամներն, այն է՝ նախագահը և փոխնախագահը, Կոնգրեսում վկայություն չեն տալիս):

Ի տարբերություն կոնգրեսական համակարգի, խորհրդարանական համակարգերի մեծ մասում գործադիր իշխանությունն է որոշում, թե ինչպիսի դասակարգված տեղեկատվություն կարող է տրամադրվել օրենսդիր հանձնաժողովներին, պարզապես այն պատճառով, որ իշխանություն ունեցող կուսակցությունն է ըստ սահմանման տնօրինում խորհրդարանական մեծամասնությունը: Կա նաև զգալի տարբերություն այն ակնկալիքների առումով, թե ո՞վ կարող է հրավիրվել հանձնաժողովներ և ի՞նչ թեմաներով հարցեր կարող են տրվել այդ անձանց: Որոշ խորհրդարանական երկրներում գործադիր իշխանության ընտրված ներկայացուցիչները հրավիրվում են օրենսդիր հանձնաժողովներ՝ պատասխանելու քաղաքականության մասին հարցերին, իսկ այլ գործադիր պաշտոնյաներին կանչում են ըստ իրենց հայեցողության՝ խոսելու վարչարարության հետ կապված հարցերի շուրջ:

4.1.1 Կոնգրեսական մոտեցումները Միացյալ Նահանգներում և Բրազիլիայում

Միացյալ Նահանգներում 1970-ականներին Չըրչի և Փայքի հանձնաժողովների իրականացրած հետաքննության արդյունքում Կոնգրեսը որոշեց ձևավորել հետախուզության հարցերով զբաղվող մշտական հանձնաժողովներ և՛ Ներկայացուցիչների պալատում, և՛ Սենատում: Այս հանձնաժողովներին հանձնարարվեց ստուգել ԱՄՆ հետախուզության բոլոր գործողությունները՝ պատշաճության և արդյունավետության տեսանկյունից: Այս հանձնաժողովները հանդիպում են անվտանգ վայրերում և ունեն բազմաթիվ աշխատակիցներ, որոնք անցել են անվտանգության ստուգումներ: Այս հանձնաժողովներն իրավասու են իրենց վերահսկողությունն իրականացնել որևէ գործողության իրականացումից առաջ, ընթացքում և հետո: ԱՄՆ ներքին հետախուզական գործունեությունը վերստուգելու պատասխանատվությունն այժմ ընկած է կոնգրեսական հանձնաժողովների վրա, որոնք վերահսկում են Արդարադատության և Ներքին անվտանգության դեպարտամենտների աշխատանքը: Հանձնաժողովի աշխատակիցները նշանակվում են թե՛ մեծամասնություն, թե՛ փոքրամասնություն ունեցող կուսակցությունների կողմից և համապատասխան կուսակցությունների անդամներին մատուցում են տարբեր ծառայություններ: Այս ծառայություններին գումարվում են նաև Կոնգրեսի այնպիսի օժանդակ մարմինների ծառայությունները, ինչպիսիք են Կոնգրեսի ուսումնասիրությունների ծառայությունը և Կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակը:

Վերջերս ռազմական կառավարումից դեպի ֆեդերալ ժողովրդավարություն անցում կատարելուց հետո Բրազիլիան կոնգրեսական համակարգի մեկ այլ օրինակ է դարձել: 1985 թվականին տեղի ունեցած այս անցումից հետո առնվազն տաս տարիների ընթացքում Բրազիլիայի նոր գործադիր իշխանության ուշադրությունը սևեռված էր այնպիսի կարևորագույն խնդիրների վրա, ինչպիսիք են տնտեսությունը և երկրի մեծ արտաքին պարտքը: Այս խնդիրները, լայնորեն ընդունված այն տեսակետի հետ միասին, որ Բրազիլիան չունի արտաքին թշնամիներ, հանգեցրեցին հետախուզության ոլորտի բարեփոխումների առումով շտապողականության բացակայության[9]: Սակայն ավելի ուշ Բրազիլիայի Կոնգրեսը ոչ միայն բարեփոխել է համակարգը, այլև ստեղծել է մի շարք կոնգրեսական հանձնաժողովներ, որոնք վերահսկում են հետախուզական ծառայությունները: 1999 թվականին Բրազիլիայում ստեղծվեց Հետախուզական գործողությունների վերահսկման համատեղ հանձնաժողովը (ՀԳՎՀ/CCAI):

Այդ ժամանակվանից ի վեր Բրազիլիայում ստեղծվել են չորս նոր հանձնաժողովներ, ներառյալ պաշտպանության հարցերով հանձնաժողովները Ներկայացուցիչների պալատում և Սենատում, Կազմակերպված հանցավորությունից հանրային անվտանգության պաշտպանության հանձնաժողովը Ներկայացուցիչների պալատում և հանրային անվտանգության հարցերով մշտական ենթահանձնաժողովը Սենատի Սահմանադրության, արդարադատության և քաղաքացիության հանձնաժողովի կազմում:

Բոլոր հանձնաժողովները հասել են հաջողության՝ ավելի մեծ թափանցիկություն ապահովելու առումով, թեև ՀԳՎՀ հանձնաժողովն իր ստեղծման առաջին տարիների ընթացքում չէր վայելում Կոնգրեսի անդամների հետաքրքրությունը, չկար համաձայնություն հանձնաժողովի ներքին կանոնների շուրջ, հանձնաժողովը չուներ տեխնիկական միջոցներ և բավարար անձնակազմ[10]:

4.1.2 Խորհրդարանական մոտեցումներ

Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական մոտեցումները տարբերվում են ոչ միայն կոնգրեսական մոտեցումներից, այլև իրարից[11]: Հիմնական տարբերությունները վերաբերում են դասակարգված տեղեկատվության հասանելիությանը, անձնակազմի և այլ միջոցների առկայությանը, հանձնաժողովի մանդատին և անդամների նշանակման կարգին:

Գոյություն ունեն խորհրդարանների կողմից հետախուզության վերահսկողության հինգ մոտեցումներ.

- Գաղտնիության սահմանափակումներից դուրս գործող խորհրդարանական հանձնաժողովներ,
- Խորհրդարանականներից կազմված օրենքով ստեղծված հանձնաժողովներ,
- Օրենքով ստեղծված մշտական խորհրդարանական հանձնաժողովներ,
- Վերահսկողության հատուկ վերանայման հանձնաժողովներ,
- Խառը տիպի հանձնաժողովներ և համակարգեր:

Գաղտնիության սահմանափակումներից դուրս գործող խորհրդարանական հանձնաժողովներ

Որոշ խորհրդարանական ժողովրդավարություններում (օրինակ՝ Կանադայում և Իռլանդիայում) գործադիր իշխանությունը չունի հատուկ կարգավորումներ խորհրդարանական հանձնաժողովների կողմից գաղտնի դասակարգում ունեցող տեղեկատվության հասանելիությունը կարգավորելու համար: Այդպիսով՝ յուրաքանչյուր ոք, ով ունի գաղտնի տեղեկատվության հասանելիություն, այսինքն՝ ունի

թույլտվություն օգտագործելու գաղտնի տեղեկատվությունը, կգործի քրեական հանցագործություն, եթե այդպիսի տեղեկատվությունը «արտահոսի» և տրամադրի խորհրդարանի որևէ անդամի: Արդյունքում այսպիսի ժողովրդավարական երկրներում խորհրդարանական հանձնաժողովները ստիպված են աշխատել առանց հետախուզության գործունեության մասին որևէ «ներքին» տեղեկատվության: Սակայն սա չի նշանակում, որ դրանք լիովին անզոր են: Քանի որ խորհրդարանական հանձնաժողովներն ունեն լիարժեք հետաքննական իրավասություններ և տնօրինում են խորհրդարանի միջոցները, նրանք կարող են կարևոր ստուգումներ իրականացնել և կառավարության առջև կարևոր խնդիրներ բարձրաձայնել[12]:

Այս մոտեցման վերաբերյալ պետք է առանձնացնել երկու նկատառում: Առաջին, կան խնդիրներ, որոնք պատշաճ կերպով չեն կարող լուծվել: Օրինակ, երբ փորձագիտական վերահսկողական մարմինները բարձրաձայնում են մտահոգություն առաջացնող հստակ խնդիրների մասին, խորհրդարանը չի կարող հեշտությամբ արձագանքել դրանց: Երկրորդ, առանց հատուկ մանդատի, լուծում ստացող հարցերի ընտրությունը կլինի բավականին անհամակարգված: Եթե փոփոխվի հանձնաժողովի ղեկավարությունը, կփոփոխվի նաև նրա օրակարգը, գործելաոճը և ինստիտուցիոնալ հիշողությունը:

Օրենքի ուժով ձևավորված խորհրդարանականների հանձնաժողովներ

Երկրորդ մոտեցումը կիրառվում է Միացյալ Թագավորությունում, եւ դա խորհրդարանականներից կազմված օրենքով ստեղծված հանձնաժողովն է[13]: Միացյալ Թագավորության Հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովը (ՀԱՀ/ISC) ստեղծվել է օրենքի ուժով, այլ ոչ թե խորհրդարանի իրավասությամբ: Այն բաղկացած է Համայնքների պալատի և Լորդերի պալատի ներկայացուցիչներից, որոնք ոչ թե ընտրվում են քաղաքական կուսակցությունների կողմից, ինչպես դա տեղի է ունենում խորհրդարանական հանձնաժողովների դեպքում, այլ՝ վարչապետի կողմից, որին հաշվետու է ՀԱՀ-ը: Պատճառն այն է, որ ՀԱՀ-ն իրականում խորհրդարանական հանձնաժողով չէ: Այն չունի, օրինակ, հետաքննական իրավասություններ, որոնք սովորաբար ունենում են խորհրդարանական հանձնաժողովները, և չի կարող օգտագործել սովորական խորհրդարանական միջոցները և արտոնությունները: Այն պարզապես հանձնաժողով է, որը կազմված է խորհրդարանի անդամներից:

Այս հանձնաժողովի գլխավոր առավելությունն այն է, որ գործում է գաղտնիության սահմանափակումների շրջանակներում, հանդիպումներն իրականացվում են անվտանգ վայրում և բոլոր աշխատակիցներն անցնում են անվտանգության համապատասխան ստուգումներ: Մյուս առավելությունը հանձնաժողովի շարունակականությունն է: Լորդերի պալատից նշանակված անդամները կարիք չունեն վերընտրվելու՝ ի տարբերություն Համայնքների պալատից նշանակված անդամների: Այդպիսով՝ նրանք հնարավորություն ունեն ապահովելու ավելի մեծ շարունակականություն և զարգացնելու ինստիտուցիոնալ հիշողությունը:

Մյուս կողմից, ՀԱՀ կանոնադրական մանդատը սահմանափակ է և վերաբերում է միայն հիմնական հետախուզական ծառայությունների ծախսերին, վարչարարությանը և ընթացակարգերին: Սահմանափակ են նաև հանձնաժողովի հետաքննական իրավասությունները: Թեև այս իրավասությունները վերջերս ուժեղացվել են, սակայն դրանք դեռևս շարունակում են ցանկալիից ավելի թույլ մնալ: Հետևաբար, Միացյալ Թագավորությունում կիրառվող մոտեցումը միտում ունի թերագնահատելու շարունակական մոնիթորինգը, որը վերահսկողության կարևոր բաղադրիչ է:

ՀԱՀ-ի խորհրդարանական վերահսկողության ներքո բերելու բոլոր ջանքերը ձախողվել են, սակայն ավելացել է քաղաքական կուսակցությունների դերակատարությունը: Նրանք այժմ մեծ ազդեցություն ունեն ՀԱՀ անդամների ընտրության վրա, ինչպես նաև խորհրդարանը կանոնավոր կերպով սկսել է ժամանակ հատկացնել ՀԱՀ հաշվետվությունների հանրային տարբերակների քննարկման համար[14]:

Մշտական խորհրդարանական հանձնաժողովներ

Հետախուզության հարցերով մշտական հանձնաժողովները բրիտանական հանձնաժողովից տարբերվում են նրանով, որ դրանք իսկապես խորհրդարանական հանձնաժողովներ են: Դրանց անդամները նշանակվում են քաղաքական կուսակցությունների կողմից, և անհրաժեշտության դեպքում դրանք կարող են օգտագործել խորհրդարանի միջոցները:

Ի տարբերություն ՀԱՀ-ի, որի աշխատակիցները ծառայում էին գործադիրի շահերին, մշտական խորհրդարանական հանձնաժողովը կարող է ինքնուրույն որոշել իր գործողությունների ուղղությունը, ոչ միայն աշխատակիցների ընտրության հարցում (եթե նրանք անցել են անվտանգության հետ կապված անհրաժեշտ ստուգումները), այլև հանդիպումների անցկացման վայրի ընտրության հարցում (եթե այդ վայրն անվտանգ է):

Անդամակցության պահանջները տարբեր երկրներում տարբեր են: Օրինակ Հարավային Աֆրիկայում ներկայացվածությունը համամասնական է, և բոլոր հիմնական քաղաքական կուսակցությունները պետք է ներկայացված լինեն հանձնաժողովում: Նոր Զելանդիայում եւ վարչապետը, և ընդդիմության ղեկավարը պետք է լինեն հանձնաժողովի անդամներ: Ավստրալիայում հանձնաժողովը պետք է անդամներ ներգրավի Ֆեդերալ խորհրդարանի երկու պալատներից:

Այս խորհրդարանական մշտական հանձնաժողովների ձևավորումը կանոնակարգող օրենսդրությունը սովորաբար սահմանում է, թե որ կազմակերպություններն են իրավասու ստուգելու այդ հանձնաժողովները: Չնայած, որ գործունեության որոշ տեսակներ երբեմն բացառվում են, սակայն հանձնաժողովների իրավասությունները կարող են շատ լայն լինել: Օրինակ՝ Ավստրալիայում Հետախուզության և անվտանգության հարցերով խորհրդարանական համատեղ հանձնաժողովն (ՀԱԽՀՀ/PJCIS) ունի երկրի բոլոր հիմնական հետախուզական մարմինները ստուգելու իրավասություն, թեև մյուս կողմից՝ այն կազմակերպությունների ցանկը, որոնց հանձնաժողովն իրավունք չունի ստուգելու, նույնպես բավական երկար է (տես՝ Ներդիր 1):

Ներդիր 1: Ավստրալիայի Հետախուզության և անվտանգության հարցերով համատեղ խորհրդարանական հանձնաժողովի իրավասությունների սահմանափակումները

Հանձնաժողովի գործառույթների մեջ չեն մտնում.

ա) Ավստրալիայի անվտանգության հետախուզության կազմակերպության (ԱԱՀԿ/ASIO), Ավստրալիայի Գաղտնի հետախուզական ծառայության (ԱԳՀԾ/ASIS), Պաշտպանության պատկերային և աշխարհատարածական տվյալների կազմակերպության (ՊՊԱՏ/DIGO), Պաշտպանական հետախուզության կազմակերպության (ՊՀԿ/DIO), Պաշտպանության Ազդանշանների հավաքագրման պաշտպանական տնօրինության (ԱՀՊՏ/ DSD) կամ Ազգային գնահատման գրասենյակի (ԱԳԳ/ONA) հետախուզական տվյալների հավաքագրման և առաջնահերթությունների գնահատման վերանայումը,

բ) ԱԱՀԿ/ASIO, ԱԳՀԾ/ASIS, ՊՊԱՏ/DIGO, ՊՀԿ/DIO, ԱՀՊՏ/DSD կամ ԱԳԳ/ONA մարմիններին հասանելի տեղեկատվության աղբյուրների, այլ օպերատիվ աջակցության միջոցների կամ մեթոդների ստուգումը;

գ) ԱԱՀԿ/ASIO, ԱԳՀԾ/ASIS, ՊՊԱՏ/DIGO, ՊՀԿ/DIO կամ ԱՊՀՏ/DSD կողմից իրականացված, իրականացվող կամ իրականացվելիք օպերատիվ գործողությունների ստուգումը,

դ) որևէ օտարերկրյա կառավարության կամ դրա որևէ գործակալության կողմից տրամադրված տեղեկատվության ստուգումը, եթե տվյալ կառավարությունը չի տվել իր համաձայնությունը տվյալները բացահայտելու համար,

ե) ԱԱՀԿ/ASIO, ԱԳՀԾ/ASIS, ՊՊԱՏ/DIGO, ՊՀԿ/DIO, ԱՀՊՏ/DSD կամ ԱԳԳ/ONA մարմինների կողմից այնպիսի գործողությունների ստուգումը, որոնք չեն վերաբերվում Ավստրալիայի քաղաքացուն;

զ) Սույն օրենքի 15-րդ գլխում սահմանված կանոնների ստուգումը;

է) ԱԱՀԿ/ASIO, ԱԳՀԾ/ASIS, ՊՊԱՏ/DIGO, ՊՀԿ/DIO, ԱՀՊՏ/DSD կամ ԱԳԳ/ONA մարմինների գործունեության մասին անհատական բողոքների վերաբերյալ քննության իրականացումը;

ը) ՊՀԿ/DIO կամ ԱԳԳ/ONA մարմինների կողմից իրականացված գնահատումների կամ ներկայացված հաշվետվությունների բովանդակության կամ եզրակացությունների վերանայումը, կամ՝ նման գնահատումների, հաշվետվությունների մեջ կիրառված տեղեկատվության աղբյուրների ստուգումը;

թ) ԱԳԳ/ONA կողմից իրականացվող համակարգման և գնահատման գործողությունների ստուգումը[15]:

Խորհրդարանականներից կազմված հանձնաժողովների և մշտական խորհրդարանական կանոնադրական հանձնաժողովների միջև մեծ տարբերությունը բխում է այդ երկու տեսակի հանձնաժողովների իրավասությունների և արտոնությունների տարբերությունից: Վերջիններս կարող են պատասխանատվության ենթարկել հանձնաժողովի՝ մասնավորապես փաստաթղթեր և արձանագրություններ տրամադրելու պահանջներին չենթարկվող մարմիններին: Բացի այդ, Ավստրալիայի օրենսդրությունը հստակ սահմանում է, որ խորհրդարանի պալատներից ցանկացածը կարող է հիմնական հետախուզական ծառայություններին

վերաբերող ցանկացած հարց դնել Հետախուզության անվտանգության հարցերով խորհրդարանական համատեղ հանձնաժողովի վերանայմանը (ՀԱԽՀՀ/PJCIS)[16]:

Վերահսկողության հատուկ հանձնաժողովներ

Առնվազն մեկ երկիր (Կանադան) պարտավորեցրել է ապագա խորհրդարանականներին ստեղծելու վերահսկողության հատուկ հանձնաժողովներ, որոնց նպատակն է մանրամասնորեն ուսումնասիրել հետախուզության վերաբերյալ օրենսդրությունը՝ դրա ուժի մեջ մտնելուց մի քանի տարի հետո: 1984 թվականին Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության մասին օրենքի և Անվտանգությանն առնչվող հանցագործությունների մասին օրենքի ընդունմամբ խորհրդարանը մասնավորապես պարտավորվեց ստեղծել հանձնաժողով, որը պետք է վերանայի այս օրենքները՝ դրանց ընդունումից հինգ տարի հետո[17]: 2001 թվականին ընդունված Կանադայի օրենքը ահաբեկչության դեմ պայքարի մասին նմանապես պարտավորեցնում է խորհրդարանին ստեղծելու վերահսկողական հանձնաժողով օրենքի ընդունումից երեք տարի անց[18]: Երկու դեպքերում էլ հանձնաժողովի մանդատը պահանջում էր վերանայել օրենքի պահանջները և դրանց գործնական իրականացումը և խորհրդարանին ներկայացվող հաշվետվության մեջ ներառնել անհրաժեշտ փոփոխությունների հանձնարարականներ:

Հանձնաժողովներն իրենց բնույթով մշտական չէին, ստեղծվել էին մեկ տարի ժամկետով, որի ընթացքում պետք է ներկայացնեին իրենց հաշվետվությունները: Քանի որ այդ հանձնաժողովները չէին դիտարկվում որպես գաղտնիության հասանելիություն ունեցող հանձնաժողովներ, դրանք շատ քիչ աջակցություն ստացան փորձագիտական վերահսկողության մարմինների կողմից, որոնք նույնպես ստեղծվել էին վերը նշված օրենքներով[19]:

Խառը տիպի հանձնաժողովներ և համակարգեր

Մի քանի երկրներում ստեղծվել են խառը հանձնաժողովներ, որոնց անդամների շարքերում են օրենսդիր մարմնի ներկայացուցիչները, ինչպես նաև գործադիրի եւ օրենսդիրի ներկայացուցիչ չհանդիսացող անձինք:

Շվեդիայի անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովը

Օրինակ՝ Շվեդիայում Անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովի (ԱԱՊՀ/ SAKINT) նախագահը և փոխնախագահը պետք է ծառայած լինեն որպես դատավորներ կամ ունենան համարժեք իրավաբանական փորձ: Հանձնաժողովի մյուս անդամները՝ մինչև տասն անդամ, նշանակվում են Շվեդիայի խորհրդարանի (Ռիքսդագի) կուսակցությունների առաջադրած թեկնածուներից, և պարտադիր չէ, որ նրանք լինեն խորհրդարանի անդամներ:

ԱԱՊՀ հանձնաժողովն ունի երկու հիմնական պարտականություն՝ հանցավորության դեմ պայքարող մարմինների կողմից գաղտնի հսկողության, կեղծ անունների օգտագործման, հատուկ հետաքննական միջոցների օգտագործման վերահսկողություն և Շվեդիայի անվտանգության ծառայության կողմից անձնական տվյալների մշակման վերահսկողություն: ԱԱՊՀ հանձնաժողովն այս պարտականություններն իրականացնում է հիմնականում ստուգումների միջոցով, որոնց նպատակն է ապահովել այս գործողությունների համապատասխանությունը Շվեդիայում գործող օրենքներին և կանոնակարգերին:

Իր գործունեությունն իրականացնելու համար ԱԱՊՀ-ը ստանում է կառավարության նշանակած տնօրենի կողմից ղեկավարվող աշխատակազմի աջակ-

ցությունը: ԱԱՊՀ-ի ստեղծումը կարգավորող օրենքը հանձնաժողովին տվել է իր վերահսկողության տակ գտնվող վարչական մարմիններից տեղեկատվություն և օժանդակություն ստանալու իրավասություն: Հանձնաժողովը կարող է նաև տեղեկություններ ստանալ իր վերահսկողության տակ չգտնվող մարմիններից: ԱԱՊՀ-ը պարտավոր է տարեկան հաշվետվություն ներկայացնել կառավարությանը: Խորհրդարանի առջև նման հաշվետվության պարտավորություն չկա:

Գերմանիայի խառը համակարգը

Գերմանիայում հետախուզության վերահսկողության համակարգը նույնպես խառը տեսակի է: Որոշ հեղինակներ այն անվանում են «բազմակողմանի», քանի որ համակարգը բաղկացած է զուգահեռ գործող մի քանի մարմիններից20: Հիմնական մարմինը Խորհրդարանական վերահսկողության ատյանն է (ԽՎԱ/PKG), որը գերմանական խորհրդարանի (Բունդեսթագի) ստորին պալատի վերահսկողական ատյան է: Օրենքով ԽՎԱ-ն պարտավոր է ունենալ առնվազն եռամսյակային հանդիպումներ: Թեև ԽՎԱ-ի անդամների ցանկն արտացոլում է Բունդեսթագի կուսակցական կազմը, նախագահի պաշտոնն ամեն տարի փոփոխվում է՝ փոխանցվելով խորհրդարանական մեծամասնություն ունեցող և ընդդիմադիր կուսակցությունների անդամների միջև: Հանձնաժողովին աջակցում է յոթ անդամից բաղկացած քարտուղարությունը: Հանձնաժողովի աշխատանքը կենտրոնանում է երեք ֆեդերալ հետախուզական ծառայությունների գործունեության վրա: Հանձնաժողովը կարող է պահանջել հետախուզության աշխատակիցներին վկայություն տալ, այն նաև իրավասու է պահանջելու և ստանալու անհրաժեշտ փաստաթղթեր, ինչպես նաև ցանկացած ժամանակ մուտք գործելու ծառայություններին պատկանող տարածքներ: Հանձնաժողովը պետք է հաշվետվություն ներկայացնի Բունդեսթագին յուրաքանչյուր ընտրական ժամանակաշրջանի մեջտեղում և վերջում:

Երկրորդ մարմինը Գաղտնիության հանձնաժողովն է, որը պատասխանատու է հետախուզական ծառայությունների բյուջեների մանրակրկիտ ստուգման համար (որոնց ընդհանուր գումարները տրամադրվում են Բունդեսթագի բյուջետավորման հանձնաժողովին՝ բյուջեի հանձնարարականների մեջ ներառվելու համար): Կարևոր է նշել, որ ԽՎԱ-ն և Գաղտնիության հանձնաժողովը բյուջեի հետ կապված հարցերը քննարկելիս երբեմն ունենում են համատեղ հանդիպումներ (մանրամասների համար տես՝ Ուիլլս, Գործիք 8):

Գերմանական խառը համակարգի վերջին բաղադրիչը G10 հանձնաժողովն է՝ անկախ, կիսադատական մարմին, որի որոշումները պարտադիր ուժ ունեն հետախուզական ծառայությունների և կառավարության համար: G10 հանձնաժողովի չորս անդամները, որոնք ընտրվում են ԽՎԱ կողմից, կարող են լինել Բունդեսթագի անդամներ, սակայն սա պարտադիր պահանջ չէ:

G10 հանձնաժողովն ի սկզբանե ստեղծվել է հետախուզական ծառայությունների կողմից էլեկտրոնային փոստի և հեռահաղորդակցության գաղտնալսումներ իրականացնելու թույլտվություն տալու և վերահսկողություն իրականացնելու նպատակով: Սակայն երբ 2007 թվականին ընդունված Ահաբեկչության դեմ պայքարի մասին օրենքի փոփոխությունները հետախուզական ծառայություններին տվեցին նոր իրավասություններ, G10 հանձնաժողովի դերը նույնպես փոխվեց: Այժմ հետախուզական ծառայությունները պարտավոր են G10 հանձնաժողովից թույլտվություն ստանալ նախքան հեռահաղորդակցության ծառայություններ մատուցողներից այնպիսի տվյալներ պահանջելը, որոնք կարող են բացահայտել ակտիվ հեռախոսի տեղորոշումը, սերիական համարը կամ քարտի համարը:

4.2 ԳԼԽԱՎՈՐ ՏԵՍՈՒՉ

Այս գլխում քննարկվում են օրենսդրության միջոցով Գլխավոր տեսուչի (ԳՏ) ինստիտուտի ստեղծման երեք տարբեր մոտեցումներ[21]: Առաջինը մոտեցումը, որն ձեւավորվել է Միացյալ Նահանգներում, մոդել է հանդիսացել մյուս երկուսի համար: Այդուհանդերձ, այդ մոտեցումները զգալիորեն տարբերվում են այն առումով, թե ո՞վ է ԳՏ-ի գործատուն, ո՞ւմ է ԳՏ-ն հաշվետու և ի՞նչ թեմաներ են շոշափվում նրա հաշվետվություններում: ԳՏ ինստիտուտի աշխատանքի գործնական փորձը նույնպես տարբեր է տարբեր երկրներում. որոշ երկրներում ԳՏ-ները ավելի մեծ հասանելիություն ունեն հիմնական անձնակազմին և պահանջվող տեղեկատվությանը, քան այլ երկրներում:

4.2.1 ԱՄՆ Կենտրոնական հետախուզական գործակալության Գլխավոր տեսուչը

Թեև 1978 թվականին ընդունված Գլխավոր տեսուչների մասին օրենքը պահանջում էր ԱՄՆ կառավարության բոլոր դեպարտամենտներին ունենալ Գլխավոր տեսուչներ, այն չէր վերաբերվում արդեն իսկ իր հատուկ ԳՏ-ն ունեցող Կենտրոնական հետախուզական գործակալությանը (ԿՀԳ): ԿՀԳ ԳՏ մարմինը ստեղծվել էր 1952 թվականին, 1978 թվականին դեռ շարունակում էր նշանակվել գործակալության տնօրենի կողմից և շատերի կարծիքով՝ բավարար անկախ չէր: ԿՀԳ ԳՏ-ն վերջապես օրինական հիմքեր ստացավ 1989 թվականին: ԿՀԳ ԳՏ-ն մնում է ԿՀԳ կազմում և շարունակում է հաշվետու լինել տնօրենին, սակայն ԳՏ պաշտոնում նշանակվում է նախագահի կողմից առաջադրված թեկնածուն, որին հաստատում է Սենատը և կարող է պաշտոնից հեռացնել միայն երկրի նախագահը:

ԿՀԳ ԳՏ հիմնական դերը ԿՀԳ-ում խնայողության, արդյունավետության, գործունության և հաշվետվողականության խթանումն է: Տեսուչն այս գործառույթն իրականացնում է ԿՀԳ ծրագրերի և գործողությունների անկախ աուդիտներ, ստուգումներ, հետաքննություններ և վերանայումներ իրականացնելու միջոցով: ԿՀԳ ԳՏ-ն նաև պատասխանատու է զեղծարարությունների, վատնումների, չարաշահումների և սխալ կառավարման դեպքերի հայտնաբերման և կանխարգելման համար: ԿՀԳ ԳՏ-ն պարտավոր է իր բացահայտումները և հանձնարարականներն անմիջապես ներկայացնել գործակալության տնօրենին և Կոնգրեսի հետախուզության վերահսկողությամբ զբաղվող հանձնաժողովներին: Եթե տվյալ բացահայտումը վերաբերում է օրենքի ենթադրյալ խախտմանը, ապա ԿՀԳ ԳՏ-ն պետք է տեղյակ պահի նաև գլխավոր դատախազին[22]:

4.2.2 Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության Գլխավոր տեսուչը

Ի տարբերություն ԱՄՆ ԿՀԳ ԳՏ-ի, որը հանդիսանում է իր կողմից վերահսկվող գործակալության աշխատակից, Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության Գլխավոր տեսուչի (ԿԱՀԾ ԳՏ) պաշտոնը զբաղեցնող անձը ոչ թե այդ ծառայության աշխատակից է, այլ Հանրային անվտանգության դեպարտամենտի աշխատակից, որը նշանակվում է նախարարների կաբինետի կողմից և հաշվետու է Հանրային անվտանգության փոխնախարարին: ԿԱՀԾ ԳՏ մանդատը ստեղծվել է 1984 թվականին ընդունված Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության մասին օրենքով, և շատ ավելի սահմանափակ է, քան ԱՄՆ ԿՀԳ ԳՏ-ի մանդատը: Այն ամբողջովին կենտրոնանում է Կանադայի օրենքներին, կանոնակարգերին և քաղաքականություններին համապատասխանության վրա: Յուրաքանչյուր տասներկու ամսվա համար ԿԱՀԾ ԳՏ-ն պետք է վերանայի ԿԱՀԾ տնօրենի կողմից պատասխանատու նախարարին ներկայացված հաշվետվու-

թյունը ծառայության գործունեության մասին: ԿԱՀԾ ԳՏ-ն պետք է վավերացնի հաշվետվությունը՝ վերհանելով ցանկացած գործողություններ, որոնք չեն համապատասխանում ԿԱՀԾ մասին օրենքին կամ հակասում են նախարարի կողմից տրված հրահանգներին: Բացի այդ, ԿԱՀԾ ԳՏ-ն պետք է բացահայտի ցանկացած գործողություն, որը ԿԱՀԾ կողմից իր իրավասությունների անհիմն կամ ոչ անհրաժեշտ կիրառում է համարվում:

ԿԱՀԾ ԳՏ մասին օրենքը հստակորեն իրավունք է տալիս ԿԱՀԾ ԳՏ-ին ԿԱՀԾ տնօրենից և այլ աշխատակիցներից ստանալու ցանկացած տեղեկատվություն, հաշվետվություններ և բացատրություններ, որոնք անհրաժեշտ են համարվում իր պարտականությունների իրականացման համար: Սակայն գործնականում ԳՏ-ները դժվարություններ են ունեցել ԿԱՀԾ տնօրենների հետ հանդիպելու հարցում:

ԿԱՀԾ ԳՏ ուղղակիորեն չի հաղորդակցվում խորհրդարանի հետ, նույնիսկ օրենքներին ոչ համապատասխանության հարցերում: Իրականում խորհրդարանի անդամներն այս մասին կարող են իմանալ միայն երեք եղանակով. եթե պատասխանատու նախարարը կամավոր որոշում է տեղեկացնել նրանց, եթե նրանք այդ տեղեկատվությունը ստանում են Տեղեկատվության հասանելիության մասին օրենքի շրջանակներում արված հարցման միջոցով, կամ՝ եթե այդ տեղեկատվությունը ներառված է Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի (ԱՀՎՀ) կողմից ներկայացված տարեկան հաշվետվության մեջ: ԱՀՎՀ-ը փորձագիտական մարմին է, որը գործում է գործադիր ճյուղից դուրս (տես՝ ստորև ներկայացված 4.3 կետը)[23]:

4.2.3 Ավստրալիայի Հետախուզության և անվտանգության Գլխավոր տեսուչը

Ավստրալիայի Հետախուզության և անվտանգության Գլխավոր տեսուչը (ԱՀԱԳՏ) նման է ԱՄՆ և Կանադայի համապատասխան մարմիններին, քանի որ նույնպես ստեղծվել է օրենքի շրջանակներում: ԳՏ ինստիտուտը ստեղծվել է 1986 թվականին Հետախուզության և անվտանգության ԳՏ մասին օրենքով և որևէ դեպարտամենտի կամ գործակալության մաս չի հանդիսանում: Այն գործում է անկախ ՝ վարչապետի ենթակայության ներքո:

ԱՀԱԳՏ նշանակվում է գլխավոր նահանգապետի կողմից և ԱՄՆ ու Կանադայի ԳՏ-ներից շատ ավելի լայն իրավասություններ ունի: ԳՏ-ը վերահսկում է ոչ թե մեկ ծառայություն, այլ պատասխանատու է Ավստրալիայի հետախուզության ողջ ոլորտի համար: Թեև տարբեր ծառայությունների համար ԱՀԱԳՏ-ն իրականացնում է տարբեր գործառույթներ, նրա պարտականությունները հիմնականում հետեւյալ չորսն են.

1. Մոնիթորինգի ենթարկել տարբեր ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենքներին, հրամաններին և ուղեցույցներին համապատասխանությունը,
2. Գնահատել այդ գործողությունների պատշաճությունը,
3. Գնահատել այդ գործողությունների գործունությունը,
4. Որոշել, թե արդյո՞ք այդ գործողություններից որևէ մեկը հակասում է կամ չի համապատասխանում մարդու իրավունքներին:

Զարմանալի չէ, որ ԱՀԱԳՏ-ն ավանդաբար իր հետաքննական միջոցները կենտրոնացրել է Ավստրալիայի Անվտանգության և հետախուզության կազմակերպության (ASIO/ԱԱՀԿ) գործողությունների վրա, քանի որ ԱԱՀԿ-ն ունի հիմնականում երկրի ներքին ոլորտներին առնչվող իրավասություններ, հետևաբար՝ ավելի հավանական է, որ, ի տարբերություն երկրի արտաքին կամ պաշտպանական հետախուզության ծառայությունների, կարող է խախտել Ավստրալիայի քա-

ղաքացիների և ռեզիդենտների իրավունքները: Վերջերս արված մի գնահատման համաձայն ԱՀԱԳՏ միջոցների 60-70% ծախսվում է նախաձեռնողական ստուգման ծրագրերի վրա[24]: Ամբողջական ուսումնասիրություն իրականացնելիս ԱՀԱԳՏ կարող է ունենալ և օգտվում է այն նույն հետաքննական իրավասություններից, որոնցով օժտված են Հետաքննության թագավորական հանձնաժողովները: Այն է՝ ԱՀԱԳՏ-ն կարող է պարտադրել վկաներին ներկայանալու լսումներին և տալու ցուցմունքներ: Նա կարող է նաև պահանջել փաստաթղթեր և մուտք գործել ծառայությունների տարածք: Միևնույն ժամանակ ԱՀԱԳՏ պաշտոնի երկարատևությունը ապահովվում է նրանով, որ ԳՏ-ն պաշտոնից կարող է ազատվել միայն հստակ պատճառով:

Հետախուզական ծառայությունների վերահսկողություն. գործիքների ժողովածու

Կարգավորող օրենքը պահանջում է, որ ԱՀԱԳՏ վարչապետին ներկայացնի տարեկան հաշվետվություն իր գործունեության մասին: Վարչապետն իր հերթին հաշվետվությունը ներկայացնում է խորհրդարանի երկու պալատներին: Թեև պաշտոնը նախկինում զբաղեցրած անձինք չեն դիտարկել ԱՀԱԳՏ-ն որպես վերահսկող մարմին, որն ունի փոփոխություններ իրականացնելու իրավասություն[25], սակայն հետախուզական ծառայությունները և համապատասխան նախարարությունները շատ լուրջ են ընդունում ԱՀԱԳՏ-ի ներկայացրած հանձնարարականները[26]:

Պետք է նշել նաև, որ ի հավելումն վերը ներկայացված ԱՀԱԳՏ և Հետախուզության և անվտանգության հարցերով խորհրդարանական համատեղ հանձնաժողովի վերահսկողությանը, Ավստրալիայի հետախուզական ծառայությունները վերահսկվում են նաև Ավստրալիայի աուդիտի ազգային գրասենյակի կողմից:

4.3 ՓՈՐՁԱԳԻՏԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐ

Փորձագիտական վերահսկողության մարմինները սովորաբար ստեղծվում են օրենքով: Դրանց առանձնահատկությունն իրենց գործառույթների, գործադիրից և խորհրդարանից ունեցած անկախության, անդամների ընտրության և անդամակցության պահանջներ ունենալը կամ չունենալն է:

4.3.1 Կանադայի Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովը և Հաղորդակցությունների անվտանգության հանձնակատարի գրասենյակը

Կանադայում գործում են փորձագիտական վերահսկողության երկու մարմիններ. Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովը (ԱՀՎՀ/SIRC) և Կանադայի Հաղորդակցությունների անվտանգության հանձնակատարի գրասենյակը (ԿՀԱՀ/OCSEC): ԱՀՎՀ գործում է գործադիր և օրենսդիր ճյուղերից անկախ, ունի առավելագույնը հինգ անդամ, որոնք բոլորը պետք է լինեն գաղտնի խորհրդականներ և գործեն գաղտնիության երդման ներքո: Բացի այդ, ԱՀՎՀ ոչ մի անդամ հանձնաժողովին անդամակցության ընթացքում չի կարող լինել խորհրդարանի անդամ[27]: Ի սկզբանե հույս էր տածվում, որ անդամները կներգրավվեն որպես գաղտնի խորհրդական ծառայած և համապատասխան փորձ ունեցող անձանց շարքերից: Սակայն միշտ չէ, որ այդպես ստացվել է: ԱՀՎՀ-ն իր հանդիպումներն իրականացնում է անվտանգ միջավայրում և ունի անվտանգության թույլտվություն ստացած անձնակազմ: ԱՀԱԳՏ կողմից համապատասխանության

վկայագիրը ստանալուց բացի ԱՀՎՀ-ն ունի նաև իր սեփական մանդատը՝ ապահովել Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության (ԿԱՀԾ) համապատասխանությունն օրենքներին, ներառյալ՝ ծառայության դեմ բողոքների քննության իրավասությունը (տես՝ Պատկեր 2): Այս առումով ԱՀՎՀ-ն կարող է պահանջել, որ ԱՀԱԳՏ-ն կամ հենց հետախուզության ծառայությունը ստուգեն որոշակի գործողություններ:

Ներդիր 2: Կանադայի Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի մանդատը

Վերահսկողության հանձնաժողովի գործառույթներն են.

ա) Ծառայության կողմից իր գործառույթների և պարտականությունների իրականացման ընդհանուր վերահսկողություն և դրա կապակցությամբ.

- Տնօրենի ներկայացրած հաշվետվությունների և 33(3) կետի համաձայն Գլխավոր տեսուչի ներկայացրած հավաստագրերի ստուգում,
- 6(2) կետի պահանջներին համապատասխան Նախարարի տված հրահանգների ստուգում,
- 13(2), (3) և 17(1) կետերի պահանջներին համապատասխան Ծառայության ձեռք բերած պայմանավորվածությունների ստուգում, և այդ պայմանավորվածությունների համաձայն տեղեկատվության և հետախուզական տվյալների տրամադրման մոնիթորինգ,
- 20(4) կետի պահանջներին համապատասխան հանձնաժողովին ներկայացրած հաշվետվությունների ստուգում և մեկնաբանում,
- 16(3)(ա) պարբերության մեջ նշված՝ Ծառայությանը ներկայացված պահանջների մոնիթորինգ,
- Կանոնակարգերի վերանայում,
- Ծառայության գործունեության վերաբերյալ վիճակագրության հավաքում և վերլուծություն,

բ). 40 կետի պահանջներին համապատասխան ստուգումների իրականացման կազմակերպում կամ իրականացում,

գ). Հետևյալ հարցերի շուրջ հետաքննությունների իրականացում.

- 41 և 42 կետերին համապատասխան՝ Հանձնաժողովին ներկայացված բողոքներ,
- Քաղաքացիության մասին օրենքի 19 հոդվածին համապատասխան՝ Հանձնաժողովին ներկայացված հաշվետվություններ,
- Կանադայի մարդու իրավունքների մասին օրենքի 45-րդ հոդվածի համաձայն՝ Հանձնաժողովում բարձրացված հարցեր[28]:

Իր ստուգումներն իրականացնելիս ԱՀՎՀ-ն իրավունք ունի ստանալու ԱՀԱԳՏ և ԿԱՀԾ տիրապետության տակ գտնվող եւ ԱՀՎՀ-ի պարտականությունների և գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ ցանկացած տեղեկատվություն, ներառյալ՝ հաշվետվությունները և բացատրությունները: ԱՀՎՀ-ն իր հայեցողությամբ հաշվետվություններ կարող է ներկայացնել պատասխանատու նախարարին: Վերջինիս ԱՀՎՀ-ն պարտավոր է ներկայացնել տարեկան հաշվետվություն: Պատասխանատու նախարարն էլ այդ հաշվետվությունը կարող է ներկայացնել

խորհրդարանին: ԱՀՎՀ-ն է որոշում հաշվետվության բովանդակությունը, սակայն դրա մեջ չի կարող լինել դասակարգված տեղեկատվություն:

Ի սկզբանե հույսեր կային, որ ԱՀՎՀ-ի տարեկան հաշվետվությունը խորհրդարանին կտրամադրեր այնպիսի տեղեկատվություն, որն անհրաժեշտ է հետախուզության գործուն վերահսկողություն իրականացնելու համար: Սակայն գործնականում միշտ չէ, որ այդպիսի տեղեկատվությունը հասանելի է եղել ԱՀՎՀ-ն[29]:

Երբ ներկայացուցիչների պալատի՝ Կանադայի անվտանգության հետախուզության մասին օրենքի և Անվտանգության դեմ հանցագործությունների մասին օրենքի վերանայման հարցերով հատուկ հանձնաժողովը (տեղ՝ 4.1.2 կետը) գումարեց իր նիստը ԱՀՎՀ-ի և ԱՀԱԳՏ դերերի քննարկման հարցով, դրա անդամները շփոթված էին, քանի որ չէին կարող հասկանալ, թե ինչո՞ւ ԱՀԱԳՏ գործառույթները հնարավոր չէ մտցնել ԱՀՎՀ մանդատի մեջ: Այդ ժամանակվածում պատասխանատու նախարարը երկար պայքարեց հանձնաժողովին ԱՀԱԳՏ կարևորությունը և երկու մարմինների կարիքը ապացուցելու համար: Արդյունքում, հատուկ հանձնաժողովը փոխեց իր դիրքորոշումը և ԱՀԱԳՏ-ի լուծարում չպահանջեց: Սակայն տարիներ անց կառավարությունն ընդունեց ԳՏ-ի հրաժարականը և այդ պաշտոնը թափուր պահեց մեկ տարուց ավելի ժամանակով: Վերջերս կառավարությունը հայտարարել է, որ մտադիր է ԱՀԱԳՏ գործառույթները հանձնել ԱՀՎՀ-ին: Թեև որպես պատճառ նշվում էր վարչական ծախսերի կրճատումը, փաստարկներից մեկը նաև այն էր, որ այդ քայլով վերահսկողությունը նույնպես կբարելավվի[30]:

Մինչև 1996 թվականը, երբ գործադիր հրամանով ձևավորվեց Կանադայի Հաղորդակցությունների անվտանգության հանձնակատարի գրասենյակը (OCSEC/ԿՀԱՀ), Հաղորդակցությունների անվտանգության գրասենյակը (CSE/ՀԱԳ)՝ Կանադայի ազգանշանային հետախուզության ծառայությունը, ոչ մի արտաքին վերահսկողություն չուներ: Հինգ տարի անց Քրեական օրենսգրքի վերանայման ժամանակ խորհրդարանն ընդունեց Ահաբեկչության դեմ պայքարի մասին օրենքը, որը օրենսդրական հիմք հանդիսացավ թե ԿՀԱՀ-ի, թե ՀԱԳ-ի համար (ԿՀԱՀ-ը նույնպես գործում էր գործադիր հրամանի հիման վրա): Ահաբեկչության դեմ պայքարի մասին օրենքը ԿՀԱՀ-ին տվեց սահմանափակ մանդատ՝ ապահովելու, որ ՀԱԳ-ը գործում է Կանադայի օրենքներին համապատասխան: ԿՀԱՀ-ը նաև իրավասու է քննելու գործակալության դեմ բողոքները: Հանձնակատարի պաշտոնը զբաղեցնելու համար անհրաժեշտ պահանջ է որպես ավագ դատավորի փորձ ունենալը: Պաշտոնը ստանձնելուց հետո ԿՀԱՀ-ը կարող է պաշտոնից ազատվել միայն ոչ պատշաճ վարքագծի համար:

ԿԱՀԾ ԳՏ-ի և ԱՀՎՀ-ի նման ԿՀԱՀ-ը նույնպես գործում է գաղտնիության սահմանափակումներով՝ հատուկ անվտանգության տարածքում և անվտանգության թույլտվություն ունեցող աշխատակիցներով: Բացի այդ Հետաքննությունների մասին օրենքի համաձայն՝ ԿՀԱՀ-ն ունի նույն հետաքննական լիազորությունները, ինչը որ ունի ցանկացած այլ հանձնակատար: Ինչպես և ԱՀՎՀ-ն, ԿՀԱՀ-ը նույնպես պետք է տարեկան հաշվետվություն ներկայացնի պատասխանատու նախարարին, որը կարող է այդ հաշվետվությունը ներկայացնել խորհրդարանին:

Այս տարեկան հաշվետվությունները հանդիսանում են միակ տեղեկատվությունը, որը Կանադայի խորհրդարանը ստանում է անմիջապես ԿՀԱՀ-ից և ԱՀՎՀ-ից: Կառավարությունը երկու դեպքերում էլ պարտավոր չէ իրականացնել հաշվետվության մեջ ներկայացված հանձնարարականները:

4.3.2 Բելգիայի Հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովը

ԱՀՎՀ-ի նման փորձագիտական մի մարմին իրականացնում է հետախուզության վերահսկողությունը Բելգիայում: Սակայն Բելգիայի Հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովը (հայտնի է որպես Հանձնաժողով I) մի քանի կարևոր առանձնահատկություններով տարբերվում է Կանադայի հանձնաժողովից: Առաջին, Հանձնաժողովի մանդատը վերաբերում է երկու հետախուզական ծառայությունների (Ազգային անվտանգությանը, որը քաղաքացիական ծառայություն է, ինչպես նաև Հետախուզության և անվտանգության ընդհանուր ծառայությանը, որը Ազգային անվտանգության ծառայության ռազմական համարժեքն է), և Սպառնալիքների գնահատման համակարգող մարմնին[31]: Երկրորդ, Հանձնաժողով I-ի մանդատն ավելին է, քան օրենքներին համապատասխանության ստուգումը. դրա մեջ մտնում է նաեւ ծառայությունների արդյունավետության հարցը և դրանց միջև գործունեության համակարգումը: Երրորդ, Հանձնաժողով I-ի երեք անդամները, որոնք բոլորն էլ պետք է ունենան անվտանգության թույլտվություն, իրավաբանական կրթություն և համապատասխան փորձ, նշանակվում են Բելգիայի Սենատի կողմից (այլ ոչ թե կառավարության, ինչպես Կանադայի դեպքում է): Չորրորդ, հանձնաժողովի նախագահը պետք է դատավոր լինի:

Հանձնաժողովի անդամներից ոչ ոք խորհրդարանի անդամ չի կարող լինել: Սակայն ըստ օրենքի՝ խորհրդարանի երկու պալատների վրա է դրվում մշտական հանձնաժողովներ ստեղծելու պատասխանատվությունը, որոնք պետք է մոնիթորինգի ենթարկեն Հանձնաժողով I-ին և ուսումնասիրեն դրա հաշվետվությունները: Օրենքը պահանջում է նաև, որ խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամներն անվտանգության համապատասխան միջոցներ ձեռնարկեն և պարտավորեցնում է նրանց գաղտնի պահել ստացած տեղեկատվությունը նույնիսկ պաշտոնից հեռանալուց հետո:

5. ԳՈՐԾՈՒՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԽՈՉԸՆԴՈՏՆԵՐԸ

Անցումային երկրներում բազմաթիվ գործոններ կարող են խոչընդոտ լինել հետախուզության վերահսկողության գործուն մեխանիզմների ձևավորման համար: Այս բաժնում քննարկվում են ամենատարածված խոչընդոտները:

5.1 ԳՈՐԾԱԴԻՐ ՃՅՈՒՂԻՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՆԹԱՐԿԵԼՈՒ ԴԺԿԱՄՈՒԹՅՈՒՆԸ

Գործուն վերահսկողության համար ամենահիմնական խոչընդոտը օրենսդիրի կողմից գործադիրին հաշվետվողականության ենթարկելու միջոցների կիրառման դժկամությունն է: Անցումային երկրներում, որտեղ գործադիր ճյուղը նախկինում հաշվետու չի եղել, օրենսդիրները ստիպված են լինում փորձարկել տարբեր մոտեցումներ՝ պարզելու, թե ո՞ր մեթոդն է աշխատում իրենց համար: Միայն հանձնաժողովների լսումների վրա հույս դնելը՝ որպես գործուն վերահսկողություն, ամենայն հավանականությամբ բավարար չի լինի: Փորձը ցույց է տալիս, որ կլինի նաև աշխատակիցների կողմից տարվող աշխատանքների, ուսումնասիրությունների, այցելությունների և տեղում իրականացվող լսումների կարիք:

5.2 ԱՐԱԳ ՍՈՎՈՐԵԼՈՒ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏՈՒԹՅՈՒՆԸ

Անվտանգության և հետախուզության ոլորտներն էականորեն տարբերվում են կառավարության մյուս գործառույթներից, քանի որ դրանք ազդում և/կամ առնչվում են բոլոր դեպարտամենտներին կամ նախարարություններին: Քանի որ պատշաճ վերահսկողությունը պահանջում է հետախուզական ծառայությունների գործառույթների և գործունեության լավ իմացություն և, քանի որ անվտանգության ու հետախուզության ծառայությունները կառավարության այլ մարմինների հետ հարաբերվում են բարդ եղանակներով. պատշաճ վերահսկողություն սահմանելու նպատակով օրենսդիրների համար առաջանում է այս ոլորտի գործունեության մասին արագ սովորելու անհրաժեշտություն, ինչը դժվար է, քանի որ նրանք իրենց ժամանակը և ուշադրությունը պետք է կենտրոնացնեն նաև այլ խնդիրների վրա: Անհրաժեշտ գիտելիքներ ձևավորելու համար ժամանակ է պետք, հատկապես, եթե հաշվի է առնվում հետախուզության պաշտոնյաների՝ իրենց մանրամասն գիտելիքներն այլոց հետ կիսելու դժկամությունը:

5.3 ՎՍՏԱՀՈՒԹՅԱՆ ՊԱԿԱՍ

Եթե հետախուզական ծառայությունները և վերահսկողական մարմինները չվստահեն միմյանց, չեն կարող տեղի ունենալ անկեղծ քննարկումներ, տեղի չի ունենա տեղեկատվության փոխանակում և չի կարող լինել որևէ գործուն վերահսկողություն: Վստահության վրա հիմնված հարաբերություններ կառուցելու համար արտաքին վերահսկողություն իրականացնող մարմինները (հատկապես օրենսդիր հանձնաժողովները) պետք է խուսափեն միայն համապատասխանության վրա կենտրոնանալուց: Վերահսկողությունն այս կերպ սահմանափակելը հանգեցնում է առճակատման, «մենք նրանց դեմ» միջավայրի և հետախուզության աշխատակիցներին՝ վերահսկողության գործընթացի որևէ դրական կողմ տեսնելուն չի խրախուսում: Փոխարենը առնվազն նախնական փուլում նրանք տեսնում են միայն զգալի դժվարություններ:

Վերահսկողության գործուն լինելու համար հետախուզական ծառայությունները պետք է գործընթացից որոշակի առավելություններ քաղելու հնարավորություն ունենան: Օրինակ՝ արդյունավետության շեշտադրումը կարող է առավելություններ տալ այնպիսի հանձնարարականների միջոցով, որոնք խրախուսում են գործադիրին ծառայությանն ավելի մեծ միջոցներ տրամադրել: Ծառայությունը կարող է նաև զգալ վերահսկողության առավելությունները, երբ օրենսդիր հանձնաժողովը կամ փորձագիտական վերահսկողության մարմինը շտկում է մտցնում լրատվամիջոցի շրջանառած նյութի մեջ, որտեղ կա ոչ պատշաճ վարքի համար ծառայության որևէ աշխատակցի սխալ մեղադրանք, կամ հարցականի տակ է դրվում նրա գործունեության նպատակահարմարությունը:

5.4 ԱՆՁԱՆՑ, ՏԵՂԱՆՔԻՆ, ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԻՆ ԵՎ ԱՐՁԱՆԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻՆ ՀԱՍԱՆԵԼԻՈՒԹՅԱՆ ՄԵՐԺՈՒՄ

Գործուն վերահսկողության համար ամենակարևոր խոչընդոտը անձանց, տեղանքին, փաստաթղթերին կամ արձանագրություններին հասանելիության մերժումն է: Առանց նման հասանելիության վերահսկողական մարմինները չեն կարող բավարար իրականացնել իրենց գործառույթները (տես նաև՝ Նեյթան, Գործիք 3): Նրանք չեն կարող ստուգել, թե արդյո՞ք ճշգրիտ է գործադիրի՝ իրենց տրամադրած տեղեկատվությունը: Նրանք նաև չեն կարող պատշաճ հետաքննել

որևէ հարց: Փոխարենը նրանք ստիպված են վստահել միայն իրենց տրամադրված և այն տեղեկություններին, որոնք կարողանում են ստանալ բաց աղբյուրներից:

5.5 ԺԱՄԿԵՏԱՅԻՆ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՍՏՈՒԳՈՒՄՆԵՐԻ ՎՐԱ

Օրենսդիրների ունեցած ժամկետային սահմանափակումները կարող են բացասաբար ազդել իրենց ստուգումների վրա: ԱՄՆ Կոնգրեսի վերահսկողական հանձնաժողովների ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ օրենսդիրներն ինքնուրույն որևէ խնդիր ուսումնասիրելու փոխարեն ավելի մեծ հավանականությամբ սկսում են ուսումնասիրել այն խնդիրները, որոնք արդեն գրավել են հանրության ուշադրությունը[32], և նրանք լավ պատճառներ ունեն այսպես գործելու համար: Քանի որ օրենսդիրները զբաղված մարդիկ են և ունեն շատ պարտականություններ (ներառյալ՝ իրենց իսկ վերընտրությամբ զբաղվելու անհրաժեշտությունը), ապա նրանք հակված են ավելի շատ զբաղվելու քաղաքական առումով իրենց համար առավել օգտակար հարցերով: Այն փաստը, որ հետախուզական ծառայությունների ստուգումները հազվադեպ են հանրային բնույթ կրում, նշանակում է, որ դրանք օրենսդիրներին քաղաքական օգուտներ քաղելու մեծ հնարավորություններ չեն տալիս:

Օրենսդիրների՝ հետախուզական ծառայությունները վերահսկելու կարողությանը խոչընդոտում է նաև օրենսդիր իշխանության բուն էությունը: Վերահսկողության համար հնարավոր ժամկետը սահմանափակվում է ոչ միայն օրենսդիրների կողմից կատարվող այլ աշխատանքների բերումով, այլև հենց օրենսդիր մարմնի նստաշրջաններով: Երկրների մեծ մասում օրենսդիր մարմնի աշխատանքը սառեցվում է նստաշրջան չունենալու կամ ընտրությունների ժամանակ: Վերահսկողության պատասխանատվությունը փորձագիտական վերահսկողական մարմնին հանձնելը մասնակիորեն լուծում է այս խնդիրը:

5.6 ԿՈՒՍԱԿՑԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Վերահսկողության գործընթացը հեշտությամբ կարող է խաթարվել կուսակցականության պատճառով: Օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում, երբ սկսում է գերակշռել կուսակցականությունը, այն կարող է խափանել ընդդիմության ջանքերն՝ ուղղված հետախուզական ծառայությանը ստուգումների ենթարկելուն: Դա կարող է տեղի ունենալ Կոնգրեսի վերահսկողական հանձնաժողովների աշխատանքը ձգձգելու կամ հսկողության տակ առնելու միջոցով33: Նմանապես, խորհրդարանական երկրների մեծ մասում իշխող կուսակցությունը վերահսկում է բոլոր օրենսդիր հանձնաժողովների օրակարգերն իր մեծամասնական ներկայացվածության շնորհիվ: Այս գերակշռությանը հակազդելու համար որոշ երկրներում պահանջվում է, որ հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի նախագահը լինի ընդդիմադիր կուսակցության անդամ:

Հանձնաժողովի նախագահին այս կերպ փոխելը կամ հանձնաժողովների անդամների ընտրությունը իշխող և ընդդիմադիր կուսակցությունների միջև ճիշտ հավասարակշռությամբ կարևոր մոտեցումներ են, որոնց շնորհիվ կարելի է նվազագույնի հասցնել կուսակցականության ազդեցությունը և խթանել համագործակցությունը: Ընդհանրապես վերահսկողությունն ամենալավ կերպով է աշխատում, երբ վերահսկողական հանձնաժողովների անդամներն աշխատում են միասին՝ հանուն ազգային շահին ծառայող ընդհանուր նպատակների:

5.7 ՓՈՐՁԱԳԻՏԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՈՒՇԱՑՈՒՄԸ

Այն դեպքում, երբ տարբեր նախաձեռնողական և ընթացիկ ստուգումներ իրականացնելու համար ստեղծվում են փորձագիտական մարմիններ, շատ կարևոր է, որ դրանց կողմից պատրաստվող հաշվետվությունները և վերլուծությունները օրենսդրին ժամանակին տրամադրվեն: Անկախ այն բանից, թե հետախուզության որ ոլորտներն են վերահսկում օրենսդիրները, նրանք միևնույն է պետք է տեղեկացված լինեն ընդհանուր պատկերի մասին, որ կարողանան իրականացնել այնպիսի ընդհանուր գործառույթներ, ինչպիսիք են հանրային միջոցների հատկացումը և գոյություն ունեցող օրենսդրության վերանայումը: Եթե օրենսդիրները ժամանակին չստանան հաշվետվությունները և չկարողանան փորձագիտական մարմինների անդամներին ուղղել տրված հանձնարարականների մասին իրենց հարցերը, ապա նրանց՝ օրենսդիրների, պարտականությունները կատարելու կարողությունը մեծապես կտուժի:

5.8 ՄԻՋՈՑՆԵՐԻ ՈՉ ԲԱՎԱՐԱՐ ԼԻՆԵԼԸ

Օրենսդիրների՝ գործուն վերահսկողություն իրականացնելու կարողությունը կախված է նրանց տրամադրության տակ գտնվող միջոցներից: Այս տեսանկյունից ամենակարևոր միջոցները աշխատակիցներն են և հասանելիությունը: Ինչպես արդեն նշվել է, օրենսդիրները զբաղված մարդիկ են և ունեն բազմաթիվ պարտականություններ: Առանց բարձր որակավորում ունեցող, ոչ կուսակցական մշտական աջակցող, հետախուզության ոլորտի լայն գիտելիքներ ունեցող աշխատակիցների օրենսդիրներն ամենայն հավանականությամբ կկարողանան իրականացնել խիստ սահմանափակ վերահսկողություն՝ հետաքննական աշխատանքներ տանելու փոխարեն կենտրոնանալով հանձնաժողովի նիստերի վրա: Ավելին, գործուն վերահսկողություն իրականացնելու համար օրենսդիրները պետք է ունենան լայն շրջանակների տեղեկատվության հասանելիություն, նաեւ՝ հետազոտական ծառայություններ ու աուդիտ անցկացնելու կարողություն:

Մշտական ոչ կուսակցական օժանդակ աշխատակազմի ստեղծումը կարող է նաև օգնել ինստիտուցիոնալ հիշողության զարգացման և պահպանման հարցում: Քանի որ հետախուզության ոլորտում գիտելիքների ձևավորումն այդքան երկար ժամանակ է պահանջում, վերահսկողությամբ զբաղվող օրենսդիրների փոփոխությունը (ինչը որոշ երկրներում կարող է բավական հաճախ տեղի ունենալ) սովորաբար հանգեցնում է գիտելիքների կամ փորձի կորստի: Ակնհայտ պատճառներով մշտական, ոչ կուսակցական աշխատակազմի առկայությունը մեղմացնում է գործուն վերահսկողության այս խոչընդոտը:

6. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՀԱՄԱՐ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԵՎ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ ԴԱՇՏԻ ՁԵՎԱՎՈՐՈՒՄԸ

Վերահսկողության մանդատները պետք է հնարավորինս ընդգրկուն լինեն: Թեև կոնկրետ վերահսկողական մարմնի մանդատը պետք է հիմնականում կախված լինի վերահսկողական համակարգում դրա զբաղեցրած դիրքից, բայց բոլոր մարմինների մանդատները միասնաբար պետք է ընդգրկեն հետախուզական ծառայություններին առնչվող հարցերի լայն շրջանակ, այդ թվում՝ վարչարարությունը, գործառնությունները, քաղաքականությունը և բյուջետավորումը:

Վերահսկողության համակարգի գործուն լինելու համար այն պետք է երաշ-

խավորի, որ իր կողմից մոնիթորինգի ենթարկվող հետախուզական ծառայությունները համապատասխանում են օրենքներին, կանոնակարգերին ու քաղաքականություններին և, որ դրանք իրենց գործունեությունն իրականացնում են պատշաճ կերպով: Թեև օրենքներին համապատասխանության հարցը մոնիթորինգի ենթարկելը կարող է համեմատաբար հեշտ լինել, բայց արդյունավետության գնահատումը շատ ավելի բարդ գործընթաց է, քանի որ պահանջում է անվտանգության և հետախուզության համակարգի ամբողջական և մանրազնին ուսումնասիրություն: Այդ նպատակով բավարար չէ միայն հետախուզական տվյալներ հավաքող գործակալություններում ստուգումներ անցկացնելը: Անհրաժեշտ է նաև ուսումնասիրել, թե արդյո՞ք ընտրված առաջնորդներն ակտիվորեն և պարբերաբար ներգրավված են հետախուզական ծառայությունների ռազմավարությունների և պարտականությունների ձեւակերպման գործընթացներում, արդյո՞ք նրանք սահմանում են առկա վտանգներին և հնարավորություններին համապատասխանող հետախուզության պահանջներ, առաջնահերթություններ, և արդյո՞ք նրանք ապահովում այդ առաջնահերթություններով հետախուզության համակարգի տարբեր մարմինների ղեկավարվելը:

Եթե անվտանգության և հետախուզության համակարգերը դիտարկվեն որպես մեկ ամբողջություն, ապա ակնհայտ կդառնա, որ ազգային անվտանգությունը պաշտպանելու հարցում օգտակար լինելու համար հետախուզական ծառայությունները պետք է ցանկացած պահի կառավարությանը տրամադրեն հնարավոր «լավագույն ճշմարտությունը»: Սակայն հետախուզության աշխատանքը կատարյալ գիտություն չէ, և այդ «լավագույն ճշմարտությունը» երբեմն կարող է թերի լինել: Այդպիսին է աշխատանքի բնույթը: Այդուհանդերձ, կարևոր է, որ հետախուզական ծառայությունները «ճշմարտությունն ասեն իշխանությանը» առանց ձախողման հետևանքների մասին մտածելու: Հետախուզական համայնքում այս վերաբերմունքը խթանելու և պահպանելու համար հետախուզական ծառայությունները կարիք ունեն ստանալու բոլոր քաղաքական կուսակցությունների լիակատար աջակցությունը՝ պահպանելով արդարացի քննադատությունը: Խնդիրն այն է, որ օրենսդիր մարմինները քաղաքական մարմիններ են, որտեղ ընդդիմադիր կուսակցությունները պարբերաբար փորձում են իշխող կուսակցությանը ցույց տալ այլընտրանքային ուղիներ: Ուստի կուսակցության համար քաղաքական օգուտ քաղելու գայթակղությունը հաճախ հաղթում է համագործակցելու ցանկությանը: Այս պատճառով հետախուզության վերահսկողությունը հաճախ ավելի գործուն է, երբ այն իրականացվում է փորձագիտական վերահսկողության մարմինների կողմից, որոնք չունեն որևէ ուղղակի կապ ո՛չ գործադիր, ո՛չ օրենսդիր ճյուղերի հետ: Այսպիսի մոդելը տալիս է հետախուզության վերահսկողության աշխատանքից քաղաքականությունը բացառելու հնարավորություն:

Հետախուզական ծառայությունների՝ օրենքներին համապատասխանության ստուգման տեսանկյունից փորձագիտական վերահսկողության մարմինները պետք է ունենան ոչ միայն ծառայությունների գործառնությունները գործողությունների իրականացումից հետո վերանայելու մանդատ, այլև պետք է հնարավորություն ունենան ընթացքում ուսումնասիրելու, թե արդյո՞ք կիրառելի օրենքները, կանոնակարգերը և քաղաքականությունները լավ են գործում, եւ միգուցե կարիք կա վերանայման: Այս մարմինները պետք է նաև պարտավոր լինեն հետաքննելու ներխուժող կամ հարկադրական իրավասություններ ունեցող ծառայությունների դեմ ստացած բողոքները կամ ապահովելու այդպիսի բողոքների լիարժեք քննությունը իրավասու դատարանների կողմից (տես՝ Ֆորսեզե, Գործիք 9): Ավելին, նրանք պետք է ունենան համապատասխան մարմիններին կանոնավոր

ռեժիմով հաշվետվություններ ներկայացնելու պարտավորություն, իսկ այս հաշվետվությունները անհրաժեշտության դեպքում պետք է պարունակեն բացահայտված խնդիրները շտկելուն ուղղված հանձնարարականներ:

Հետախուզական ծառայությունների արդյունավետության առումով փորձագիտական վերահսկողության մարմինները պետք է գնահատեն թե՛ կարողությունները, թե՛ կատարողականությունը: Հաճախ այս գնահատումը կատարվում է որևէ գործողության իրականացումից հետո (քաղված դասերի տեսքով), սակայն այն պետք է ունենա նաև ընթացիկ բաղադրիչ, որը կուսումնասիրի, թե արդյո՞ք ծառայության առկա կարողությունները կարող են բավարարել կառավարության կողմից ապագայում ակնկալվող կարիքները: Աուդիտի գերագույն մարմինները (ԱԳՄ) սովորաբար ունեն անհրաժեշտ կարողություններ նման միջոցներ մշակելու համար (տես՝ Ուիլլս, Գործիք 8): Սակայն քանի որ դրանք սովորաբար պատասխանատու են կառավարության գործունեության ամբողջ ոլորտի համար, միշտ չէ, որ կարող են կանոնավոր կերպով անհրաժեշտ ուշադրություն ապահովել հետախուզության ոլորտին: Հետևաբար այս պահանջները բավարարելու համար՝ օրենսդիրներն անհրաժեշտ են համարում ԱԳՄ-ները հատուկ իրավասություններով օժտելը կամ աուդիտի նոր մարմիններ ստեղծելը:

Վերահսկողության մարմինների մանդատներ մշակելիս օրենսդիրները պետք է ապահովեն, որ ոլորտը կարգավորող օրենսդրությամբ երաշխավորվի անվտանգության և հետախուզության ենթակառուցվածքների բոլոր բաղադրիչների բավարար հասանելությունը վերահսկող մարմինների համար: Սա վերահսկողություն իրականացնող մարմիններին թույլ կտա գնահատելու հետախուզական ծառայությունների ընդհանուր կարողությունները: Առանց այսպիսի լայն իրավասությունների գործադիրը կարող է հեշտությամբ տեղափոխել պատասխանատվությունը՝ մանրամասն ստուգումները շրջանցելու նպատակով: Լայն իրավասությունները վերահսկողությունն իրականացնողներին թույլ կտան նաև ուսումնասիրել ներգրավված կազմակերպությունների կառուցվածքային փոխհարաբերությունները՝ պարզելու համար, թե ինչպե՞ս են այս հարաբերություններն աշխատում գործնականում և ինչպե՞ս են դրանք ազդում համատեղ գործողությունների արդյունքի վրա:

Ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունը նաև պետք է վերահսկողություն իրականացնող մարմինների անդամների համար ապահովի պաշտոնավարման որոշակի անվտանգություն, որպեսզի նվազեցվի գործադիր իշխանության հնարավոր ազդեցությունը նրանց որոշումների կայացման վրա: Ասել է թե՝ կառուցվածքային տեսանկյունից նրանք գործադիր իշպանության մաս են, սակայն չպետք է լինեն գործադիրի կազմում:

Հարց է առաջանում՝ եթե օրենսդիրը հետախուզության վերահսկողության համար ստեղծում է փորձագիտական մարմիններ, ապա ի՞նչ կարգի վերահսկողություն է մնում հենց իրեն՝ օրենսդրին: Պատասխանը խորհրդարանական ժողովրդավարություններում օրենսդրի երեք կարևորագույն պարտականությունների ծիրում է.

- Օրենսդրության քննարկում և ընդունում,
- Նախարարությունների և կառավարական գործակալությունների կողմից հանրային միջոցների ծախսերի հաստատում,
- Կառավարության գործողությունների/ դրանց բացակայության համար հաշվետվողականության ապահովում:

Այս բոլոր պարտականությունները պահանջում են օրենսդիրների՝ հետախուզության վերահսկողության աշխատանքներում ակտիվ ներգրավվածություն:

Օրենքների ընդունման, բյուջետավորման և հաշվետվողականության ապահովման հետ կապված իրենց պարտականություններն իրականացնելու համար օրենսդիր հանձնաժողովների անդամները ոչ միայն կարիք ունեն ժամանակին ստանալու վերահսկողության փորձագիտական մարմինների հաշվետվությունները, այլև պետք է կարողանան այդ մարմինների անդամների առջև բարձրացնել ներկայացված հաշվետվությունների հետ կապված հարցերը: Բացի այդ, օրենսդիրները երբեմն կարիք ունեն իրականացնելու իրենց սեփական հետաքննությունները, երբ առաջանում են որոշակի հարցեր, որոնք կարող են վտանգի ենթարկել հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ հանրային վստահությունը: Օրենսդիրները պետք է նաև պարբերաբար վերստուգեն վերահսկող փորձագիտական մարմինների աշխատանքը՝ ապահովելու համար, որ դրանք արդյունավետ են գործում և ունեն համապատասխան միջոցներ:

Ի վերջո, ինչպես ներկայացված է 5.4 կետում, առանց անձանց, վայրերին, փաստաթղթերին և արձանագրություններին հասանելիության հնարավոր չէ իրականացնել գործուն վերահսկողություն: Հետևաբար, վերահսկողություն իրականացնող մարմնի ամենակարևոր իրավասությունը նման հասանելիության պարտադրումն է: Թեև օրենսդիրները կարող են իրավունք ունենալ՝ ստանալու նման հասանելիություն, օրենսդիր հանձնաժողովները կարող են խոչընդոտների հանդիպել դասակարգված տեղեկատվության, անձնակազմի կամ աշխատանքային միջավայրերի հասանելիության տեսանկյունից, քանի որ այդ հասանելիության պայմանները հստակորեն չեն սահմանվել կարգավորող օրենսդրությամբ:

7. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

Ցանկացած օրենսդրություն, որով ստեղծվում է հետախուզության վերահսկողության համակարգ, պետք է անդրադառնա հետևյալ հարցերին.

Օրենսդիր հանձնաժողովի ձևավորում, որը երաշխավորված հասանելիություն կունենա անձանց, տարածքներին, փաստաթղթերին և արձանագրություններին

Նման հանձնաժողովի ստեղծումը կարգավորող օրենքը պետք է հստակ սահմանի դրա իրավասությունները, ինչպես օրինակ՝ դատական ծանուցումների թողարկում, երդման ներքո ցուցմունքներ տալու պարտադրում, հետախուզության ծառայությունների տարածքներ մուտք գործելու և խուզարկելու իրավասություն: Այն պետք է նաև սահմանի, թե ո՞վ կարող է դառնալ հանձնաժողովի անդամ և ի՞նչ միջոցներ կարող է ունենալ հանձնաժողովը: Հանձնաժողովի՝ օրենքով սահմանվող երկու նպատակները պետք է լինեն անվտանգության և հետախուզության ծառայությունների կողմից չարաշահումների կանխարգելումը և դրանց գործառնությունների արդյունավետության, գործունության և խնայողականության ապահովումը: Հանձնաժողովը պետք է նաև կարողանա հանձնարարել ցանկացած օժանդակ մարմնին նախաձեռնել վերահսկողական ծրագրեր, եթե վերջինս չունի համապատասխան կարողություններ կամ ժամանակ այդ ծրագրերն ինքնուրույն իրականացնելու համար: Այսպիսի ծրագրերը պետք է իրականացվեն և հաշվետվությունները ներկայացվեն ողջամիտ ժամկետներում:

Հանձնաժողովի վրա դրված պարտականությունների մեջ պետք է լինի հանձնաժողովի վերահսկողությունն անվտանգ միջավայրում իրականացնելու պահանջը: Դրա բոլոր անդամները և աշխատակիցները պետք է ունենան ան-

վտանգության թույլտվություններ և պետք է երդում տան՝ չբացահայտելու դասակարգված տեղեկատվությունը[34]: Բացի այդ, թեև հանձնաժողովը կարող է իր հայեցողությամբ հրապարակել հանրային հաշվետվություններ, սակայն այն պետք է պարտավոր լինի պատրաստել առնվազն մեկ տարեկան հաշվետվություն, որը պետք է ներկայացվի օրենսդրին և հասանելի լինի հանրության համար: Բոլոր այս հաշվետվությունները պետք է ստուգեն ծառայությունները՝ դասակարգված նյութերի ոչ պատշաճ կիրառումը բացառելու նպատակով: Սակայն հաշվետվության մեջ ներառվող թեմաների մասին վերջնական որոշումը պետք է պատկանի հանձնաժողովին:

Օրենքը պետք է սահմանի նաև, որ հանձնաժողովը պարտավոր է իրականացնել ազգային անվտանգությանը վերաբերող օրենսդրության պարբերական վերանայումներ՝ որոշելու համար, թե արդյո՞ք օրենսդրությունը գործում է այնպես, ինչպես նախատեսված է եղել և շարունակում է արտացոլել առկա սպառնալիքները և տեխնոլոգիական միջավայրը: Այն պետք է ներառնի հստակ պատժամիջոցներ հանձնաժողովի անդամների և աշխատակիցների կողմից տեղեկատվության արտահոսք թույլ տալու դեպքերի համար: Օրենքը պետք է նաև իրավունք տա հանձնաժողովին ստեղծելու ժամանակավոր հետաքննական հանձնաժողովներ, այն դեպքերում, երբ պահանջվում է արտաքին փորձագիտական միջամտություն կամ երբ քննարկվող խնդրի վրա կարող են ազդել կուսակցականության գործոնները:

Ցանկացած հետախուզական ծառայության վերաբերյալ բողոքներ քննող անկախ մարմնի ստեղծում

Այս մարմինը պետք է լինի հետախուզական ծառայության դեմ բողոք ունեցող ցանկացած անձի դիմելու առաջին օղակը: Դրա գործունեությունը կարգավորող օրենքը պետք է երաշխավորի հատուկ պաշտպանություն ազդարարների համար: Ազդարարները պետք է պաշտպանվեն պայմանով, որ նրանք չեն բացահայտում նախկինում արդեն հանրայնացված դասակարգված տեղեկատվություն և, որ ազդարարի բացահայտումները բարեխղճորեն կատարվեն: Պաշտպանությունը պետք է գործի նաև այն դեպքերում, երբ արված բացահայտումները համարվել են հանրային շահի համար իրականացված: Այս մարմինը պետք է ունենա առանձին դեպքեր քննելու իրավասություն դրանց վերաբերյալ վճիռների կայացումից հետո՝ ապահովելու համար, որ ազդարարները չեն տուժել իրենց աշխատանքի անհարկի հետևանքների պատճառով:

Մեկ կամ ավելի փորձագիտական վերահսկողության մարմինների ստեղծում՝ հիմնականում, բայց ոչ բացառապես, նախաձեռնողական վերահսկողություն իրականացնելու համար

Այս մարմինները պետք է կարողանան ազատ կերպով հանդիպել և հաղորդակցվել միմյանց, ինչպես նաև օրենսդրական հանձնաժողովների հետ, պայմանով, որ այդ հանդիպումները տեղի կունենան անվտանգ միջավայրում: Այդ հանդիպումներն ու հաղորդակցությունները կարող են ծառայել նաև գործադիր ճյուղի կարիքներին, սակայն նրանց առաջնային նպատակը պետք է լինի օրենսդիր հանձնաժողովներին աջակցությունը՝ իրավասությունների չարաշահումները կանխարգելելու և արդյունավետությունը բարձրացնելու հարցում: Թեև այս վերահսկողական մարմինները պետք է կարողանան մշակել իրենց սեփական աշխատանքային ծրագրերը և ժամանակացույցերը, սակայն նրանք պետք է ուղղորդվեն նաև օրենսդիր հանձնաժողովների և գործադիրի կողմից: Նրանց ստուգումները կարող են իրականացվել վերահսկվող իրադարձություններից առաջ, ընթացքում կամ՝ հետո:

Ծանոթագրություններ

1. Օրինակ տես՝ Hans Born (ed.), Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Geneva: DCAF, 2003); and Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005).
2. Համեմատական ուսումնասիրության համար տես՝ Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg (eds.), Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe (Aldershot, UK: Ashgate, 2003); Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness (Austin: University of Texas Press, 2007); Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro (eds.), PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches, (Westport, CT: Praeger Security International, 2008); Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell, Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform, Technical Report TR-288. SSDAT (RAND Europe, 2005)
3. Միքանի հետազոտություններում ուսումնասիրել են վերահսկողական տարբեր մարմինների արդյունավետությունը կոնկրետ ժամանակահատվածում: Դրանք են՝ Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212; Loch Johnson, A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation (Lexington: University Press of Kentucky, 1985); Kathryn S. Olmsted, Challenging the Secret Government: The Post-Watergate Investigations of the CIA and FBI (Chapel Hill: University of North Carolina, 1996); and Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," Criminal Law Quarterly 52 (May 2007), pp. 281–4:
4. Anthony Glees, Philip H.J. Davies, and John L. Morrison, The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Commi1ee (London: Social Affairs Unit, 2006); Frank J. Smist Jr., Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947–1994, 2nd Edition (Knoxville: University of Tennessee Press, 1994)
5. Տես՝ Charles Tilly, Democracy (Cambridge: Cambridge University Press, 2007):
6. Տես՝ Peter Gill, "Symbolic or Real? The Impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee, 1984–88," Intelligence and National Security 4, No. 3 (1989) pp. 550–575
7. Խորհրդարանական ժողովրդավարություններում հետախուզության ծառայությունների կառավարումը սովորաբար գործադիրի պարտականությունն է: Սակայն կարող են լինել նաեւ օրենսդրի կողմից կառավարման որոշ բաղադրիչներ՝ հետախուզության ծառայության ֆինանսավորման հաստատման և ոլորտը կարգավորող օրենքների ընդունման օրենսդրի իրավասության հիմքով:
8. Որոշ, իշխանության ճյուղերի տարանջատմամբ կառավարման համակարգերում, օրենսդիր հանձնաժողովները չեն կարող պահանջել, որ գործադիր ճյուղի ընտրված անդամները ցուցմունքներ տան:
9. Տես՝ Thomas C. Bruneau, "Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past," Strategic Insights VI, No. 3 (May 2007) (available at http://www.dtic.mil/cgi-bin/ GetTRDoc?AD=ADA485122) (հասանելի է http://www.d c.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122 հղումով):
10. Տես՝ Marco Cepik, "Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil," in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness (Austin: University of Texas Press, 2007) pp. 149–169.
11. Եվրոպական Միության երկրներում վերահսկողական համակարգերի համեմատական վերլուծության համար տես՝ Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union (Brussels: European Parliament, 2011), մասնավորապես՝ 92-95 էջերում զետեղված աղյուսակները:

12. Կանադայի Սենատի՝ Ազգային անվտանգության և պաշտպանության հարցերով հանձնաժողովը Քոլին Քենիի նախագահության օրոք ուսումնասիրում էր թեմաների լայն շրջանակ և մշակել էր մի քանի կարևոր հաշվետվություններ, որոնցից մի քանիսը հիմնված էին փակ աշխատանքների վրա:
13. Կանադան դիտարկել է այս մոտեցումը, սակայն դեռևս չի ընդունել այն:
14. Այս հաշվետվություններն ի սկզբանե պատրաստվում էին կառավարությունում: Սակայն կար ընկալում, որ կառավարությունը կարող է ունենալ հնարավոր շահերի բախում, և այդ հաշվետվություններն այժմ մշակվում են անվտանգ միջավայրում, որն ավելի անկախ է համարվում:
15. Australia, Intelligence Services Act 2001, Section 29(3).
16. Նույն տեղում, բաժին 29(1)(b):
17. Տես՝ See Canada, Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, In Flux But Not In Crisis (September 1990):
18. Տես՝ Kent Roach, “The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act,” Criminal Law Quarterly 52 (May 2007), pp. 281–4:
19. Տես՝ Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185-212:
20. Տես՝ Shlomo Shpiro, “Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union,” Columbia Journal of European Law 4 (1998), pp. 545–578:
21. Տես՝ Geoffrey R. Weller, “Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security,” International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 9, No. 4 (1996), pp. 383–406:
22. Տես՝ Frederick M. Kaiser, “The watchers’ watchdog: The CIA inspector general,” International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 3, No. 1 (1989): pp. 55–75
23. Երկար տարիներ ԿԱՀԾ ԳՏ կողմից ԱՀԿՀ-ին համապատասխանության վկայագրերի հանձնման հետ կապված ուշացումները անհնար էին դարձնում Հանձնաժողովի կողմից տարեկան հաշվետվության մեջ ԿԱՀԾ համապատասխանության վերաբերյալ տեղեկատվության ներառումը, հետևաբար՝ նաև այդ մասին խորհրդարանին տեղեկացնելը:
24. Տես՝ Ian Carnell and Neville Bryan, “Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law” (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005) (available at http://www.igis.gov.au/public_ statments/conference_papers.cfm).
25. Որոշ երկրներում, որտեղ իրականացվել է Վեսթմինսթերյան մոդելը, գործադիր իշխանության անդամները տարբերակում են վերանայումը և վերահսկողությունը: Վերանայում տերմինն օգտագործվում է ստուգումների համար, իսկ վերահսկողություն տերմինը՝ այն ստուգումների համար, որոնք ունեն նաև փոփոխություններ մտցնելու իրավասություն: Այսպիսով՝ հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը ստուգելիս, վերանայող մարմինները կարող են միայն հանձնարարականներ ներկայացնել փոփոխությունների համար, իսկ վերահսկող մարմինները կարող են պարտադրել այդ փոփոխությունների իրականացումը:
26. Տես՝ Ian Carnell and Neville Bryan, “Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law” (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005) (հասանելի է http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm հղումով):
27. Ի սկզբանե ակնկալվում էր, որ ԱՀԿՀ կազմված կլիներ նախկին նախարարներից, սակայն միշտ չէ, որ այդպես է եղել:
28. Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 38.
29. Տես՝ Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto, 1995), pp. 185–212.

30. Bruce Cheadle, “Conservatives use budget bill to cut spy agency inspector general’s office,” Canadian Press, April 26, 2012.
31. Հանձնաժողովը նաև պատասխանատու է այն բանն ապահովելու համար, որ ահաբեկչության և ծայրահեղականության մասին տեղեկատվությունը Սպառնալիքների գնահատման համակարգման բաժնի կողմից փոխանցվի համապատասխան քաղաքական, վարչական և դատական մարմիններին:
32. Տես օրինակ՝ Mathew D. McGubbins and Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” American Journal of Political Science 28, No. 1 (February 1984), pp. 165–179:
32. Marvin C. Ott, “Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight,” International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 16, No. 1 (2003), pp. 69–94.
33. Անվտանգության ծառայությունների կողմից օրենսդիրների և որոշ այլ պաշտոնյաների (օրինակ՝ դատավորների) ստուգումները իշխանության ճյուղերի տարանջատման տեսնակյունից կարող են սահմանադրորեն խնդրահարույց լինել: Այսինքն՝ ընդհանրապես գործադիր իշխանության ներկայացուցիչը չի կարող որոշել օրենսդիր կամ դատական իշխանության ներկայացուցչի պիտանելիությունը: Ակնհայտ պատճառներով, անվտանգության որոշ ստուգումներն անհրաժեշտ են ցանկացած անձի համար, որը պարբերաբար գործ է ունենալու դասակարգված տեղեկատվության հետ: Բարեբախտաբար, սահմանադրականության խնդրի համար կան մի քանի լուծումներ: Օրենսդիր և դատական մարմինները կարող են ինքնուրույն իրականացնել ոչ պաշտոնական անվտանգության ստուգում, նման այն ստուգմանը, որն իրականացվում է, երբ անձը նշանակվում է նախարարի պաշտոնում: Որպես այլընտրանք, նրանք կարող են վարձել անվտանգության ընկերությունների՝ պաշտոնական ստուգում իրականացնելու համար: Այսպիսի ստուգումներն ունեն երեք կարևոր առավելություն: Առաջին, հետախուզական ծառայություններն ավելի հակված են վստահելու և համագործակցելու այնպիսի վերահսկողական մարմինների հետ, որոնց անդամներն անցել են անվտանգության ստուգումներ: Երկրորդ, արտասահմանյան գործընկերներն ավելի հակված կլինեն հետախուզական տեղեկատվություն կիսել վերահսկող մարմինների հետ, եթե նրանք համոզված լինեն, որ տրամադրված տեղեկատվությունը չի արտահոսի չստուգված վերահսկողական մարմիններից: Երրորդ, ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ «ցանկացած արկղի մեջ կարող են լինել փչացած խնձորներ»: Եղել են կոռումպացված դատավորներ, եղել են վերահսկող մարմինների անդամներ, որոնց ստիպել են հրաժարական տալ շահերի բախման պատճառով, եղել են օրենսդիր մարմնի անդամներ, որոնք մեղավոր են ճանաչվել դավաճանության համար: Անվտանգության ստուգումները կարող են այս «փչացած խնձորներն» առանձնացնել, նախքան դրանք կկարողանան վնաս հասցնել իրենց աշխատանքով:

ԳՈՐԾԻՔ 3

Հետախուզության թափանցիկությունը, գաղտնիությունը և վերահսկողությունը ժողովրդավարական երկրում

Լորի Նեյթան

3

Հետախուզության թափանցիկությունը, գաղտնիությունը և վերահսկողությունը ժողովրդավարական երկրում

Լորի Նեյթան[1]

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Ժողովրդավարական երկրներում հետախուզական ծառայությունների գոյությունը քաղաքական պարադոքս է համարվում: Մի կողմից՝ այս ծառայությունները ստեղծված են պետությունը, քաղաքացիներին, պետության իրավասության տակ գտնվող այլ անձանց և ժողովրդավարական կարգը պաշտպանելու համար, և այս նպատակին ծառայելու համար նրանք ստանում են հատուկ կարողություններ և իրավասություններ: Հետախուզական ծառայությունները սովորաբար օրենքով իրավունք ունեն հսկելու, հաղորդակցություններ գաղտնալսելու և գաղտնիության դեմ ոտնձգող այլ մեթոդներով ստանալու գաղտնի տեղեկատվություն, իրականացնելու գաղտնի գործողություններ ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգները կանխելու համար և գործելու գաղտնիության բարձր մակարդակով:

Մյուս կողմից՝ հետախուզական ծառայությունները և գործադիր իշխանության ներկայացուցիչները կարող են չարաշահել այս իրավասությունները և կարողությունները՝ դրանով վտանգելով անհատների անվտանգությունը և տապալելով ժողովրդավարական գործընթացները: Նրանք կարող են, օրենքին հակառակ գնալով, խախտել մարդու իրավունքները, միջամտել օրինական քաղաքական գործողություններին և հակվածություն կամ նախապաշարմունք ցուցաբերել որևէ քաղաքական կուսակցության կամ առաջնորդի նկատմամբ: Նրանք կարող են վախեցնել կառավարության հակառակորդներին, ստեղծել վախի մթնոլորտ և կեղծել կամ աղավաղել հետախուզական տվյալներ՝ կառավարության կողմից որոշումների կայացման գործընթացի և հանրային կարծիքի վրա ազդելու համար: Նրանք կարող են նաև չարաշահել հետախուզությանը հատկացվող ֆինանսական միջոցներն անձնական շահի համար:

Հաշվի առնելով այս վտանգները, ժողովրդավարական երկրները կանգնում են մարտահրավերի առջև՝ ստեղծել կանոններ, կառավարման և վերահսկողության մեխանիզմներ, որոնք նպատակ ունեն նվազագույնի հասցնել ապօրինի գործու-

նեության և իշխանության չարաշահման հնարավորությունները և ապահովել, որ հետախուզական ծառայություններն իրենց պարտականությունները կատարեն սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան:

Այս նպատակները հավասարապես վերաբերում են թե՛ կառավարման, թե՛ վերահսկողության մարմիններին, որոնք վերահսկում են այլ պետական կառույցները: Սակայն հետախուզության աշխարհում այս նպատակներին հասնելը շատ դժվար է այդ ծառայությունների գործունեությունը պարուրող բարձր մակարդակի գաղտնիության պատճառով: Գաղտնիությունը խանգարում է վերահսկող մարմինների կողմից մոնիթորինգի և ստուգումների անցկացմանը, խանգարում է հանրային ստուգումներին և հեշտացնում հետախուզության պաշտոնյաների կողմից չարաշահումների կոծկումը:

Սույն գործիքը հետախուզության վերահսկողություն իրականացնող մարմինների համատեքստում ուսումնասիրում է գաղտնիությունը, թափանցիկությունը և տեղեկատվության տրամադրումը: Այս մարմինների շարքում են խորհրդարանը, խորհրդարանի՝ հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովը, դատական համակարգը, աուդիտի գերագույն մարմինը, անկախ գործող Գլխավոր տեսուչի ինստիտուտը (օրինակ՝ Ավստրալիայում, Նոր Զելանդիայում, Հարավային Աֆրիկայում), և հետախուզության վերահսկողության փորձագիտական մարմինները (օրինակ՝ Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը): Գործիքում ներկայացվում են հետախուզության գաղտնիության և թափանցիկության հարցերի շուրջ ծավալվող քաղաքական և հայեցակարգային քննարկումները, ներկայացվում է տեղեկատվության պաշտպանության և հասանելիության հարցերը կարգավորող օրենսդրական դրական փորձը, ինչպես նաև քննարկվում է հետախուզությանը վերաբերող տեղեկատվությունը, որը պահանջում են խորհրդարանն ու այլ վերահսկողական մարմինները:

Թեև հետախուզության գաղտնիության վերաբերյալ քննարկումները հիմնականում կենտրոնանում են այն հարցի վրա, թե ի՞նչ տեղեկատվություն պետք է պաշտպանվի հանրայնացումից, սակայն այս գործիքն ավելի դրական մոտեցմամբ ուսումնասիրում է հետախուզության այն ոլորտները, որոնք պետք է հանրայնացվեն՝ հանուն գործուն վերահսկողության և ժողովրդավարական կառավարման:

Պետք է շեշտել նաև, որ չափազանց գաղտնիությունը հանգեցնում է կասկածամտության և հետախուզական կազմակերպությունների նկատմամբ վախի՝ նվազեցնելով դրանց աջակցությունը: Ժողովրդավարական երկրում, ի տարբերություն ոստիկանական պետության, հաջողության հասնելու համար հետախուզական գործակալությունները պետք է հիմնվեն հանրության հետ համագործակցության, այլ ոչ թե պարտադրանքի և ահաբեկման վրա: Ծառայությունների մասին ավելի շատ տեղեկատվության տրամադրումը դրական կերպով կբարձրացնի ծառայության մասին իրազեկվածությունը, կնվազեցնի դրա գաղտնիության պատճառով առաջացած բացասական ընկալումները և վախը, կբարելավի համագործակցությունը ծառայությունների հետ՝ դրանով իսկ բարձրացնելով ծառայությունների արդյունավետությունը:

2. ԹԱՓԱՆՑԻԿՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅԱՆ ԽՆԴԻՐԸ ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԵՋ

Հետախուզության ծառայությունների ժողովրդավարական կառավարմանը վերաբերող ամենակարևոր և բարդ հարցը գաղտնիությունն է: Ամենակարևորն է, քանի որ ինչքան ավելի բարձր է գաղտնիության մակարդակը, այդքան ավելի բարդ է ծառայությունների առանձնահատկությունների ու կատարողականության հավաստիացումն ու գնահատումը: Բավարար տեղեկատվության բացակայության պայմաններում վերահսկողական մարմինների համար անհնար է իմաստալի սահմանելն ու քննարկելը ծառայությունների դերակատարության և ուղղվածության, հետախուզության բարեփոխումների և այն կենսական հարցի, թե այդ ծառայությունները պահպանո՞ւմ, թե՞ խաթարում են քաղաքացիների և պետության իրավասության տակ գտնվող այլ անձանց անվտանգությունն ու ազատությունը: Հարցը բարդ է, քանի որ ենթարկվում է ուժեղ և հակադիր ճնշումների: Մի կողմից հետախուզական ծառայությունների գործունեության որոշ բաղադրիչներ պետք է գաղտնի պահվեն՝ հետախուզության գործողությունները, հետախուզության պաշտոնյաների և նրանց աղբյուրների կյանքը չվտանգելու համար:

Մյուս կողմից՝ գաղտնությունը հակասում է ժողովրդավարական կառավարմանը: Այն խանգարում է լիակատար հաշվետվողականությանը և պարարտ հող է ստեղծում իրավասությունների չարաշահման, ապօրինությունների և անպատժելիության մթնոլորտի ձևավորման համար:

Այս բաժինը քննարկում է հետախուզության թափանցիկության և գաղտնիության շուրջ բանավեճը և ներկայացնում է ժողովրդավարական մոտեցում: Այս հարցերը չափազանց կարևոր են խորհրդարանի համար: Գաղտնիությունը և տեղեկատվության հասանելիությունը կարգավորող օրենքների և կանոնակարգերի մշակման և հաստատման մեջ ներգրավվածության շնորհիվ խորհրդարանը կարևորագույն դեր է կատարում հետախուզության՝ հանրային վերահսկողության նկատմամբ բաց կամ փակ լինելու աստիճանը որոշելու հարցում: Ավելին, խորհրդարանը ոչ միայն պատասխանատու է գործադիրի և պետական մարմինների հաշվետվողականությունն ապահովելու համար, այլեւ ինքն էլ ունի հանրության առջև հաշվետու լինելու, հետախուզության ծառայությունների մասին քաղաքացիներին տեղեկատվություն տրամադրելու պարտավորություն: Այդ պատճառով հետախուզությանը վերաբերող օրենքների, քաղաքականությունների, բյուջեների խորհրդարանական քննարկումներն իրականացվում են բաց նիստերի միջոցով:

2.1 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅԱՆ ԴՐԴԱՊԱՏՃԱՌՆԵՐԸ

Գաղտնիությունը հետախուզական ծառայություններին հատուկ և անհրաժեշտ առանձնահատկություն է, որը պայմանավորված է այդ ծառայությունների մանդատով և գործառույթներով: Ծառայություններն աշխատում են ազգային անվտանգությանը սպառնացող հայտնի և չբացահայտված վտանգների հետ, պայքարում են թշնամական երկրների, ահաբեկչական և հանցավոր կազմակերպությունների դեմ, զբաղվում են կառավարության առաջնորդների և երկրի ղեկավարների ֆիզիկական պաշտպանությամբ և պետական դասակարգված տեղեկատվության պահպանությամբ: Գաղտնիությունը հետախուզական ծառայություններին մրցակցային առավելություն է տալիս այս հարցերով զբաղվելու համար: Չափազանց մեծ թափանցիկությունը հետախուզական ծառայություններին կդներ վտանգավոր և անբարենպաստ իրավիճակում:

Ավելի հստակ, գաղտնիությունն անհրաժեշտ է հետևյալ նպատակներով.

- Ապահովել, որ հետախուզական գործողության թիրախները չտեղեկանան, որ գտնվում են հսկողության տակ,
- Ապահովել, որ գործողությունների թիրախները և հակառակորդները չիմանան ծառայությունների կողմից կիրառվող մեթոդների մասին,
- Պաշտպանել հետախուզության պաշտոնյաների և տեղեկատվություն տրամադրողների կյանքը,
- Ապահովել հետախուզության ծառայությունների պաշտպանության տակ գտնվող խիստ կարևոր անձանց (ԽԿԱ/VIP) անվտանգությունը,
- Ապահովել արտասահմանյան հետախուզական ծառայությունների կողմից տրամադրվող տեղեկատվության գաղտնիությունը,
- Խուսափել հակառակորդ հետախուզական ծառայությունների կողմից տարբեր վտանգների ենթարկվելուց:

Թեև գաղտնիության այս պահանջները ողջամիտ են, հետախուզական ծառայությունները հակված են ունենալ չափազանցված, իսկ երբեմն նույնիսկ՝ ցավագին վերաբերմունք գաղտնիության նկատմամբ: Նրանք գտնում են, որ ոչ գաղտնի ոլորտների վերաբերյալ թափանցիկությունն անխուսափելիորեն կհանգեցնի նաև գաղտնիություն պահանջող ոլորտների թափանցիկության, այստեղից բխող ծանր հետևանքներով: Հետևաբար՝ նրանք մշակում են ներքին համակարգեր, ընթացակարգեր և կանոններ, որոնք բացառում են որևէ ճկունություն գաղտնիության հարցում: Հնարավոր է նաև, որ հետախուզական ծառայություններն այդքան բարձր են գնահատում գաղտնիությունը, քանի որ այն նրանց տալիս է որոշակի առեղծվածային և էլիտար կարգավիճակ:

Հետախուզական ծառայությունները երբեմն դեմ են գնում նույնիսկ խորհրդարանական վերահսկողության մարմիններին տեղեկատվություն տրամադրելուն: Իսկ դրանք ունեն նման տեղեկատվություն ստանալու իրավունք: Ծառայությունները գտնում են, որ քանի որ խորհրդարանականները չունեն անհրաժեշտ գիտելիքներ և կարգապահություն գաղտնիության պահպանման համար, ռիսկ կա, որ նրանք կարող են իրավասություն չունեցող անձանց մոտ բացահայտել գաղտնի տեղեկատվությունը կամ կարող են չարաշահել հետախուզական տեղեկատվությունը քաղաքական նպատակներով: Սակայն ինչպես ներկայացվում է ստորև, տեղեկատվության անթույլատրելի բացահայտումների ռիսկը նվազեցնելու համար կարող են կիրառվել մի շարք միջոցներ:

2.2 ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅՈՒՆԸ ՈՐՊԵՍ ԲԱՑԱՌՈՒԹՅՈՒՆ, ԱՅԼ ՈՉ ԹԵ՝ ԿԱՆՈՆ

Քանի որ հետախուզության գաղտնիության՝ վերը նշված դրդապատճառները ողջամիտ են, հետախուզության ժողովրդավարական կառավարմանն առնչվող շատ հոդվածներում նշվում է, որ «անհրաժեշտ է գտնել գաղտնիության և թափանցիկության միջև ճիշտ հավասարակշռությունը»: Այս սահմանումը բավականաչափ պարտադրող չէ և շատ մեծ արժեք չի կարող ունենալ: Ավելին, այն հիմնված չէ ճիշտ ելակետի վրա: Ճիշտ ելակետը պետք է լինեն ժողովրդավարության հիմնարար դրույթները: Դրանք ներառնում են թափանցիկությունը և մարդկանց համար պետության տիրապետության տակ գտնվող տեղեկատվության հասանելիության իրավունքը: Դրանք կարևոր են, քանի որ իշխանության գործադիր ճյուղի՝ օրենսդրի և վերահսկողական մարմինների առջև հաշվետվողականության, այս մարմինների կողմից գործուն վերահսկողության, քաղաքական և անձնական

ազատության, իշխանության ժողովրդավարական բաժանման, առողջ բանավեճի և մտքերի փոխանակման, քաղաքացիության գործարկման և իշխանության չարաշահումների կանխարգելման նախապայման են:

Այն գաղափարը, որ տեղեկատվության ազատությունն անհրաժեշտ հիմք է այլ իրավունքների և ազատությունների համար, սահմանված է ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 1946 թվականին ընդունված թիվ 59(1) բանաձևի մեջ, որը հայտարարում է, որ «տեղեկատվության ազատությունը մարդու հիմնարար իրավունք է և հանդիսանում է Միավորված Ազգերի կողմից հայտարարված բոլոր ազատությունների փորձաքարը»: Նույն տրամաբանությունը առկա է նաև 2002 թվականին ընդունված Հարավային Աֆրիկայի տեղեկատվության հասանելիության խթանման ակտի մեջ, որը ձգտում է «ակտիվորեն խթանել հասարակությանը, որով Հարավային Աֆրիկայի ժողովուրդն ունի տեղեկատվության հասանելիություն, ինչը նրան թույլ է տալիս ավելի լիակատար կերպով իրագործել և պաշտպանել իր իրավունքները»:

Քանի որ բաց լինելը ժողովրդավարական կառավարման և մարդու իրավունքների պաշտպանության անհրաժեշտ պայման է, հետախուզության ոլորտի մարտահրավերը չպետք է սահմանվի որպես «գաղտնիության և թափանցիկության միջև ճիշտ հավասարակշռության սահմանում»: Փոխարենը, գաղտնիությունը պետք է դիտարկվի որպես բացառություն, որը յուրաքանչյուր դեպքի համար համոզիչ հիմնավորման պահանջ ունի: Մինչ ամբողջ աշխարհում հետախուզության համակարգում շեշտը դրվում է գաղտնիության վրա՝ որոշ բացառություններով, ժողովրդավարական հասարակություններում շեշտը պետք է դրվի թափանցիկության վրա՝ որոշ բացառություններով: Սա սկզբունքային, ինչպես նաև գործնական հրամայականի խնդիր է: Բավարար քանակի պատմական ապացույցներ կան, որ գաղտնիության պայմաններում ավելի բարձր է իշխանության չարաշահման և մարդու իրավունքների խախտումների հավանականությունը, քան բաց քաղաքական միջավայրում: Բաց լինելը թույլ է տալիս իրականացնել խորհրդարանի գործուն վերահսկողություն, լրատվամիջոցների և քաղաքացիական հասարակության աչալուրջ խմբերի ուսումնասիրություն՝ հիմքեր ապահովելով ապօրինությունների և չարաշահումները բացահայտելու և դրանով անպատժելիության մթնոլորտը կանխարգելելու համար:

2.3 ՀԱՏՈՒԿ ՎՆԱՍՆԵՐԻ ՌԻՍԿԸ

Այդ դեպքում ո՞րն է հետախուզության գաղտնիության՝ թափանցիկությունից բացառություն լինելու պատշաճ հիմքը: Թե՛ ժողովրդավարական, թե՛ ավտորիտար երկրներում այս հարցի պատասխանը մեկն է՝ «ազգային անվտանգությունը»: Սա անհիմն և վտանգավոր մոտեցում է՝ «ազգային անվտանգություն» գաղափարի ճկուն և անորոշ լինելու պատճառով[2]: Եթե ազգային անվտանգությունը մեկնաբանվի լայն իմաստով՝ընդգրկելու համար մարդկային անվտանգության բոլոր կողմերը, ապա այս լայն ոլորտի վրա կիրառված գաղտնիությունը կարող է հանգեցնել տեղեկատվության չափազանցված և անհիմն դասակարգման: Նույնիսկ այն դեպքերում, երբ «ազգային անվտանգությունը» սահմանվում է ավելի նեղ կերպով, այն հաճախ պետության կողմից կիրառվում է մարդու իրավունքները խախտող արտակարգ միջոցառումների իրականացումը հիմնավորելու համար: Օրինակ՝ Նախագահ Ջորջ Բուշի պաշտոնավարման օրոք ԱՄՆ բարձրաստիճան պաշտոնյաներ ազգային անվտանգությունը պաշտպանելու համար հաստատել են խոշտանգումների կիրառումը[3]:

1971 թվականին Միացյալ Նահանգների Գերագույն դատարանի կողմից ընդունված վճիռը բարձրաձայնում էր մտահոգություն խոսքի ազատության սահմանափակումների համատեքստում «ազգային անվտանգություն» տերմինի անորոշության վերաբերյալ.

«Անվտանգություն» հասկացությունը լայն և անորոշ ընդհանուր հասկացություն է, որը չպետք է վկայակոչվի Առաջին փոփոխությամբ սահմանվող հիմնարար իրավունքները չեղարկելու համար [վերաբերում է խոսքի ազատությանը]: Ռազմական և դիվանագիտական գաղտնիքների պաշտպանությունն ի հաշիվ տեղեկացված ներկայացուցչական կառավարության չի ապահովում իրական անվտանգություն մեր հանրապետության համար[4]:

Ժողովրդավարական երկրում «ազգային անվտանգություն» տերմինը պետք է ընդգրկի երկրի անվտանգությունը, կառավարման համակարգը, արժեքները, ինչպես նաև պետության իրավասության տակ գտնվող բոլոր անձանց: Հետևաբար՝ այն բաց լինելու, այլ ոչ թե գաղտնիության համոզիչ հիմք է: Ազգային անվտանգությունը չպետք է հավասարակշվի մարդու իրավունքներով և ազատություններով: Ազգային անվտանգությանը ժողովրդավարական մոտեցումն ընդգրկում և խրախուսում է մարդու իրավունքները և ազատությունները:

«Ազգային անվտանգության» անորոշ հասկացության վրա հիմնվելու փոխարեն հետախուզության ոլորտի գաղտնիությունը պետք է հիմնավորվի հստակ և զգալի վնասով, որը կարող է առաջանալ տեղեկատվության հանրայնացման հետևանքով: Գաղտնիությունը պետք է սահմանափակվի միայն այն ոլորտներով, որոնցում տեղեկատվության հանրայնացումը կարող է հանգեցնել մարդկանց կյանքին, հետախուզական ծառայություններին, պետությանը կամ երկրին հասցվող զգալի վնասով:

Այս ոլորտներն են.

- Հետախուզության պաշտոնյաների ինքնությունը (բացառությամբ՝ հետախուզական ծառայությունների ղեկավարների),
- Հետախուզական ծառայություններին տեղեկություններ տրամադրողների ինքնությունը,
- Գործողությունների իրականացման մեթոդների մասին տեխնիկական մանրամասները,
- ԽԿԱ/VIP անձանց պաշտպանության մասին մանրամասները,
- Ընթացքում գտնվող գործողությունները և հետաքննությունները,
- Հսկողության տակ գտնվող անձանց ինքնությունը և անձնական տվյալները:

Կախված հանգամանքներից՝ վերը նշված ոլորտներում տեղեկատվության հանրայնացումից բխող վնասը պետք է համեմատվի տեղեկատվության բացահայտման հանրային ուժեղ պահանջի հետ: Հանրային շահերից ելնելով՝ տեղեկատվության բացահայտումը կարող է ճիշտ լինել, եթե, օրինակ, հետախուզական գործողություններն ապօրինի կերպով թիրախավորել են քաղաքական գործիչների, ԽԿԱ/VIP անձանց պաշտպանությունը շատ թույլ է, կամ հետախուզական ծառայությունների բարձրաստիճան ղեկավարությունը դրսևորել է խիստ անպատշաճ անձնական վարք: Ընդհանուր առմամբ ժողովրդավարական կառավարությունները չեն կարող ձգտել խուսափել բոլոր տեսակի հնարավոր վնասներից, որոնք կարող են առաջանալ գաղտնի տեղեկատվության հանրայնացման հետևանքով: Վնասի որոշակի մակարդակ պետք է ընդունելի լինի, քանի որ գաղտնիությունից բխող սպառնալիքները կարող են վտանգել հենց ժողովրդավարական կարգը:

Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ տեղեկատվության հանրային և բաց հասանելիությունը խորհրդարանի համար անհրաժեշտորեն ավելի

սահմանափակ է, քան հատուկ հետախուզական վերահսկողություն իրականացնող մարմինների համար տեղեկատվության հասանելիությունը, ինչպիսիք են, օրինակ, խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովը կամ հետախուզության անկախ Գլխավոր տեսուչը: Իրենց գործառույթներն իրականացնելու համար այս մարմինները կարիք ունեն հանրային ոլորտին հասանելիից շատ ավելի մեծածավալ տեղեկատվության: Այս մարմինների տեղեկատվական կարիքները քննարկվում են ստորև:

2.4 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԲԱՑ ԼԻՆԵԼՈՒ ԳՈՐԾՆԱԿԱՆ ԱՌԱՎԵԼՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Վերը ներկայացված քննարկումը կենտրոնանում էր հետախուզության բաց լինելու անհրաժեշտության վրա՝ ելնելով ժողովրդավարական կառավարման, մարդու իրավունքների պաշտպանության և իշխանության չարաշահումների կանխարգելման անհրաժեշտությունից: Ի հավելումն այդ նկատառումների, գաղտնիության ավելի ցածր մակարդակը և հետախուզական ծառայությունների մասին տեղեկատվության ավելի մեծ հասանելիությունը բարենպաստ կլինեն հենց հետախուզական ծառայությունների համար: Տեղեկատվության գաղտնիության դասակարգման չափազանց խիստ համակարգը չի վայելում վստահություն, դժվար է պահպանվում և իրացվում, ծախսատար է և ոչ արդյունավետ: Վտանգ չներկայացնող տեղեկատվության դասակարգման և գաղտնիության պաշտպանության համար ծախսվում են չափազանց շատ ժամանակ և ջանքեր, ինչը կարող է տեղի ունենալ ի վնաս իսկապես կարևոր տեղեկատվության պաշտպանության:

1971 թվականին Միացյալ Նահանգների Գերագույն դատարանի կողմից կայացրած Պենտագոնյան փաստաթղթերի մասին հայտնի դատավճռում դատավոր Փոթթեր Սթյուարթը նշել է հետևյալը.

Երբ ամեն ինչ դասակարգված է, ոչինչ դասակարգված չէ, և համակարգը դառնում է այնպիսին, որ այն կարող է արհամարհվել ցինիկ կամ անզգույշ պաշտոնյաների կողմից և չարաշահվել՝ իրենց շահերը պաշտպանելու կամ առաջ տանելու համար[5]:

Ինչպես նշվել է ներածության մեջ, հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ ավելի մեծ թափանցիկությունը կօգնի նվազեցնել այս կազմակերպությունների վերաբերյալ հանրային կասկածները և բարձրացնել հանրային վստահությունը: Սա կենսական կարևորություն ունի ժողովրդավարական երկրի համար, քանի որ հետախուզական գործակալությունները անձանցից և համայնքներից տեղեկատվություն պետք է հայթհայթեն համագործակցային փոխհարաբերությունների, այլ ոչ թե նրանց ահաբեկման կամ պարտադրման միջոցով:

3. ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՀԱՍԱՆԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՂ ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ժողովրդավարական երկրներում հետախուզության գաղտնիության և թափանցիկության շուրջ ծավալվող վերը ներկայացված բանավեճը երբեք հստակորեն և վերջնականապես չի լուծվում: Այս երկու սկզբունքների միջև մշտապես պայքար կա, հատկապես հետախուզությանը վերաբերող որևէ ճգնաժամի ի հայտ գալու կամ սկանդալի դեպքում: Հավասարակշռությունը երբեմն կարող է խախտվել հօգուտ ավելի մեծ թափանցիկության կամ գաղտնիության՝ կախված երկրում տիրող

քաղաքական իրավիճակից և անվտանգությանն առնչվող հանգամանքներից, հետախուզական ծառայությունների աշխատանքից, գործադիր, օրենսդիր իշխանությունների և հանրության տեսակետներից:

Այդուհանդերձ, պաշտոնական առումով այս բանավեճը լուծվում է օրենսդրության միջոցով, որը կարգավորում է հետախուզական ծառայությունների կողմից տնօրինվող տեղեկատվության պաշտպանությունը և հասանելիությունը: Օրենսդրությունը հիմնականում անդրադառնում է հետևյալ թեմաներին.

- Տեղեկատվության դասակարգման և հանրայնացման սկզբունքները և չափորոշիչները,
- Դասակարգման և ապադասակարգման լիազորությունները և ընթացակարգերը,
- Դասակարգման գործընթացի՝ դատական և այլ մարմինների կողմից ընդհանուր վերահսկողությունը,
- Անհատների և հանրային շահեր ներկայացնող խմբերի՝ պետության տիրապետության տակ գտնվող տեղեկատվություն ստանալու իրավունքը,
- Նման հասանելիության ապահովման ընթացակարգերը և հասանելիության մերժումը բողոքարկելու իրավունքը,
- Դատարանների դերը դասակարգման և հասանելիության հետ կապված անհամաձայնությունների լուծման հարցում,
- Տեղեկատվության ապօրինի բացահայտման համար նախատեսված պատճամիջոցները:

Հետախուզական ծառայությունները սովորաբար պատասխանատու են պետության կողմից տնօրինվող տեղեկատվության դասակարգման և դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության համակարգի ստեղծման և պահպանման համար: Նրանք կարող են ներգրավված լինել նաև համապատասխան օրենսդրության մշակման աշխատանքներում: Սա վտանգ է ստեղծում, որ օրենքը կարող է խեղաթյուրվել՝ ի օգուտ գաղտնիության առավել մեծ աստիճանի: Քանի որ հետախուզական ծառայություններն ունեն գործառնական կողմնակալություն գաղտնիության նկատմամբ և բացության դեմ, օրենսդրության մշակման պատասխանատվությունը պետք է տրվի արդարադատության կամ սահմանադրական հարցերով զբաղվող նախարարությանը:

Խորհրդարանը և իր վերահսկողական հանձնաժողովները (ինչպիսիք են սահմանադրականության և հետախուզության հարցերով զբաղվող հանձնաժողովները) խիստ կարևոր դեր են կատարում՝ ապահովելով մշակվող օրենսդրության ժողովրդավարական նորմերին համապատասխանությունը: Նրանք կարող են բարելավել օրենքի որակը և դրա ժողովրդավարական բնույթը՝ պահանջելով, որպեսզի գործադիրը ներկայացնի օրենսդրության և դրա մեջ պարունակվող հակասական հարցերի վերաբերյալ հանրային պահանջը, խթանելով առողջ բանավեճ քաղաքական կուսակցությունների միջև, կազմակերպելով հանրային լսումներ, որոնք թույլ կտան անհատներին, լրատվամիջոցներին և այլ շահառու խմբերին ներկայացնել օրենքի նախագծերի վերաբերյալ իրենց դիտողությունները, և համապատասխանաբար փոփոխելով օրենքի նախագիծը: Ի վերջո, օրենքի վերջնական ընդունման պատասխանատվությունը խորհրդարանն է կրում:

Նոր ժողովրդավարություններում խորհրդարանականները կարող են դասեր քաղել միջազգային համեմատական ուսումնասիրությունների արդյունքում վեր հանված դրական փորձը յուրացնելու համար6: Ստորև ներկայացվում են դիտարկումներ տեղեկատվության պաշտպանությունը և հասանելիությունը կարգավորող

օրենսդրության ոլորտում դրական փորձի վերաբերյալ:

- Օրենսդրությունը պետք է թափանցիկության և տեղեկատվության հասանելիության կարևորությունը միանշանակ սահմանի որպես ժողովրդավարության հիմնարար սկզբունքներ, որոնք խթանում են մարդու իրավունքները և ազատությունները, պատշաճ կառավարումը, հանրային հաշվետվողականությունը և տեղեկացված բանավեճը: Հետևաբար օրենսդրությունը պետք է սահմանի, որ տեղեկատվության դասակարգումը բացառիկ միջոց է և պետք է օգտագործվի որպես բացառություն:
- Օրենսդրությունը պետք է ակնհայտորեն ձգտի կանխել տեղեկատվության հասանելիության անհարկի սահմանափակումները (տես՝ Ներդիր 1):
- Տեղեկատվության դասակարգման չափորոշիչներով պետք է սահմանվի, որ տեղեկատվության հանրայնացմամբ ողջամիտ հավանականություն կա, որ կարող է զգալի վնաս հասցվել: Օրենսդրությունը չպետք է թույլ տա անցում գաղտնիությանը «ազգային անվտանգության» կամ «ազգային շահերի» անորոշ հիմնավորմամբ:
- Տեղեկատվության հանրայնացման կամ չհանրայնացման չափանիշները պետք է լինեն հստակ և պարզ՝ թույլ տալու համար, որ կառավարությունը կայացնի հիմնավորված և հետևողական որոշումներ և ապահովելու համար, որ անհատներն ընկալեն, թե ինչպես կարող են իրացնել պետության կողմից տնօրինվող տեղեկատվության ստացման իրենց իրավունքը:
- Օրենսդրությունը պետք է որոշակի պարբերականությամբ (օրինակ՝ յուրաքանչյուր հինգ տարին մեկ անգամ) սահմանի դասակարգված տեղեկատվության կարգավիճակի վերանայման կարգը, ինչպես նաև սահմանի այն պատասխանատու պաշտոնյաներին, որոնք հանրությանը պետք է տեղեկացնեն այս վերանայման արդյունքների մասին:
- Երբ որևէ անձի՝ պետության կողմից տնօրինվող տեղեկատվությունը ստանալու դիմումը մերժվում է, պատասխանատու պաշտոնյան պետք է դիմումատուին տեղեկացնի տեղեկատվության չբացահայտման պատճառների մասին և տեղեկատվության դասակարգման ժամկետի մասին: Օրենքը պետք է կարգավորի, որ դիմումատուն կարող է, լեգիտիմ անձնական կամ հանրային շահերից ելնելով, խնդրել համապատասխան պաշտոնյային ապադասակարգել տեղեկատվությունը: Եթե այս խնդրանքը մերժվում է, ապա դիմումատուն պետք է ունենա այդ որոշումը բողոքարկելու իրավունք: Բողոքարկումը պետք է քննվի դատավորի կողմից:
- Օրենսդրությունը պետք է ապահովի տեղեկատվության, այլ ոչ թե փաստաթղթերի դասակարգումը: Սա հնարավորություն կտա կառավարության պաշտոնյաներին դասակարգել որևէ փաստաթղթում առկա գաղտնի տեղեկատվությունը՝ առանց ամբողջական փաստաթուղթը դասակարգելու անհրաժեշտության: Այսպիսի փաստաթղթերը կարող են հանրայնացվել խմբագրված տարբերակով:
- Այն դեպքերում, երբ դասակարգված տեղեկատվությունը անհրաժեշտ է դատավարությունների համար, տվյալ տեղեկատվությունը դատարանում գաղտնի կամ բաց կերպով դիտարկելու վերաբերյալ որոշումը պետք է կայացվի դատավորի, այլ ոչ թե գործադիր մարմնի ներկայացուցչի կողմից:
- Օրենսդրությունը պետք է իրավունք տա այն անձանց հետ կապված դեպքերը, որոնք մեղադրվում են դասակարգված տեղեկատվության ապօրինի բացահայտման համար, պաշտպանել «հանրային շահերից» բխող նկատառումներով: Սա կարող է կիրառելի լինել, եթե, օրինակ, որևէ թերթ

բացահայտում է հետախուզական ծառայությունների կողմից ապօրինի գաղտնալսման դեպք: Հանրային շահերից բխող պաշտպանության հիմնավորվածությունը պետք է որոշվի տվյալ դեպքը քննող դատավորի կողմից:

- Օրենսդրությունը պետք է գործադիրին պարտավորեցնի՝ քայլեր ձեռնարկել պետության կողմից տնօրինվող տեղեկատվության հանրային հասանելիությունը խթանելու և աջակցելու համար, այդ թվում՝ հետախուզական ծառայություններին վերաբերող տեղեկատվության հասանելիությունը: Ինչպես ներկայացվում է ստորև:

Օրենսդրության վերաբերյալ դրական փորձի բաղադրիչներն առնչվում են թե՛ ընթացակարգային, թե՛ բովանդակային հարցերին և կապված են պետության կողմից տնօրինվող տեղեկատվության հետ, որը ներառում է, սակայն չի սահմանափակվում, հետախուզական համայնքին վերաբերող տեղեկություններով: Ստորև ներկայացվող ենթաբաժինները կենտրոնանում են հետախուզության բովանդակային բաղադրիչների վրա, որոնք պետք է հասանելի դարձվեն վերահսկողական մարմինների համար:

Ներդիր 1: Տեղեկատվության անհարկի դասակարգումից խուսափելը

Դասակարգման վերաբերյալ ԱՄՆ Գործադիր հրահանգը սահմանում է, որ տեղեկատվությունը չի կարող դասակարգվել՝ օրենքի խախտումը, անարդյունավետությունը կամ վարչական սխալը թաքցնելու, որևէ անձին, կազմակերպությանը կամ գործակալությանը շփոթեցնելը կանխելու կամ պաշտպանություն չպահանջող տեղեկատվության հանրայնացումը ազգային անվտանգության շահերից ելնելով կանխելու/ հետաձգելու նպատակով: Նմանապես, Սլովենիայի օրենքը դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության մասին արգելում է հանցագործություններին վերաբերող տեղեկատվության դասակարգումը: Մեքսիկայում և Պերուում համապատասխան օրենսդրությունը արգելում է մարդու իրավունքների և միջազգային իրավունքի խախտումներին վերաբերող տեղեկատվության դասակարգումը[7]:

4. ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԻ ՏԵՂԵԿԱՏՎԱԿԱՆ ՊԱՀԱՆՋՆԵՐԸ

Ժողովրդավարական երկրում խորհրդարանն է կրում առաջնային պատասխանատվություն գործադիրի և պետական դեպարտամենտների գործունեության վերահսկողության համար: Հետախուզության ոլորտի առումով այս պատասխանատվությունն իրագործելու համար խորհրդարանը կարիք ունի ստանալու տեղեկատվություն հետևյալի մասին. հետախուզության առաջնահերթությունները, գործադիրի քաղաքականությունը տվյալ ոլորտի վերաբերյալ, կանոնակարգերը, հետախուզական ծառայությունների գործողությունները, հետախուզության գնահատումները, բյուջեները և ֆինանսական հաշվետվությունները, աուդիտի գերագույն մարմնի հաշվետվությունները հետախուզության ծառայությունների մասին, հետախուզության վերահսկողության փորձագիտական մարմինների գործունեությունը և հաշվետվությունները, ինչպես նաև հետախուզական ծառայությունների գործունեության վերաբերյալ ցանկացած հետաքննության տվյալները: Այս բաժնում քննարկվում են խորհրդարանի տեղեկատվական կարիքները խորհրդա-

ռանական բաց նստաշրջանների ընթացքում, իսկ հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների տեղեկատվական կարիքները կքննարկվեն հաջորդիվ:

4.1 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԱԶԳԱՅԻՆ ԱՌԱՋՆԱՀԵՐԹՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Պարբերաբար (սովորաբար տարեկան կտրվածքով) գործադիրը պետք է որոշի հետախուզության ոլորտում առաջնահերթություններն առաջիկա ժամանակաշրջանի համար: Սա անհրաժեշտ է, քանի որ հետախուզական ծառայությունները չպետք է իրենք որոշեն իրենց առաջնահերթությունները և, քանի որ սպառնալիքների և հետախուզության ուշադրության ոլորտների առաջնահերթությունների սահմանումը բարձր մակարդակի քաղաքականության հարց է: Հետախուզության առաջնահերթությունների սահմանումը գործադիրի կողմից ծառայություններին տալիս է քաղաքական ուղղություն և հիմք է հանդիսանում պլանավորման, բյուջետավորման, միջոցների հատկացման, գործողությունների և հաշվետվողականության համար:

Գործադիրի՝ հետախուզության ազգային առաջնահերթությունները (ՀԱԱ) չպետք է դասակարգվեն: ՀԱԱ-ների խորհրդարանական քննարկումները խորացնում են հաշվետվողականությունը և որոշումների կայացման ժողովրդավարական գործընթացն ազգային քաղաքականության այնպիսի մի բաղադրիչում, որը խորապես ազդում է պետության իրավասության տակ գտնվող բոլոր անձանց բարեկեցության վրա: Առաջնահերթությունների հանրայնացումը չի սպառնա ազգային անվտանգությանը, քանի որ առաջնահերթությունները կարող են խորհրդարանին ներկայացվել՝ առանց նշելու հստակ անձանց կամ կազմակերպությունների անունները: Փոխարենը կարող են օգտագործվել ընդհանրական սահմանումներ, ինչպես օրինակ՝ «կազմակերպված հանցավորություն», «ահաբեկչություն» և «միջուկային զենքի տարածում»:

Գաղտնի տեղեկատվությունը կարող է հանվել առաջնահերթությունների այն տարբերակից, որը ներկայացվում է խորհրդարանին, և կարող է գաղտնի կերպով տրամադրվել հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովին:

4.2 ԳՈՐԾԱԴԻՐԻ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ, ԿԱՆՈՆԱԿԱՐԳԵՐԸ ԵՎ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Գործադիրի՝ հետախուզության ոլորտին վերաբերող քաղաքականությունը և կանոնակարգերը սովորաբար գաղտնի են նույնիսկ արդեն կայացած ժողովրդավարական երկրներում: Սա նորմալ և ցանկալի չէ, քանի որ հաշվետվողականության հիմնարար սկզբունքի խախտում է համարվում: Հետախուզական ծառայությունները կարգավորող հիմնական կանոնները, հատկապես այն կանոնները, որոնք առնչվում են սահմանադրական իրավունքների նկատմամբ ոտնձգություն պարունակող հետաքննական մեթոդներին, պետք է ենթակա լինեն խորհրդարանական բանավեճի և վերանայման: Պետք է տարբերակում մտցնել գերատեսչական կանոնների և կանոնակարգերի միջև (որոնք պետք է գաղտնի պահվեն, քանի որ կարող են պարունակել գործառնական մեթոդների վերաբերյալ գաղտնի տեխնիկական մանրամասներ), գործադիր քաղաքականության և կանոնակարգերի միջև (որոնք պետք է հասանելի լինեն հանրային տիրույթում, քանի որ ժողովրդավարական կառավարման անբաժանելի մասն են կազմում):

Հետախուզության ոլորտը կարգավորող օրենսդրության հիման վրա գործադիրը պետք է խորհրդարանի հայեցողությանը և քննարկմանը ներկայացնի իր քաղաքականությունն ու կանոնակարգերը հետևյալ թեմաների համար՝

- Հետախուզական կազմակերպությունների գործառույթների և իրավասությունների իրականացում, ներառյալ՝ սահմանադրական իրավունքների նկատմամբ ոտնձգություն պարունակող իրավասությունները,
- Գործառնական ընթացակարգերը, բացառությամբ գաղտնի տեխնիկական մանրամասների,
- Հետախուզական ծառայությունների և պետության ղեկավարի, կառավարությանղեկավարիևհետախուզությանհամարպատասխանատունախարարի միջև հարաբերությունները և նախարարական վերահսկողությունը,
- Հետախուզական տարբեր մարմինների միջև հարաբերությունները և պատասխանատվությունների բաշխումը, հետախուզության ոլորտի համակարգումը և հետախուզության համակարգման ազգային մեխանիզմի գործառույթները,
- Արտասահմանյան հետախուզական ծառայությունների հետ հարաբերությունները և արտասահմանյան կառավարություններին անձանց մասին հետախուզական տվյալների տրամադրման չափանիշները և կանոնները,
- Հետախուզական ծառայությունների կարգապահական համակարգը և սահմանադրականիրավունքներիևօրենքիգերակայությանպաշտպանության ներքին մեխանիզմները:

Խորհրդարանը պատասխանատու է գործադիրի, ինչպես նաև պետական կառույցների վերահսկողության համար: Այդ պատճառով խորհրդարանին անհրաժեշտ է տեղեկատվություն գործադիրի կողմից իրականացվող հետախուզական ծառայություններին առնչվող գործողությունների մասին: Այդ գործողությունների մեջ են մտնում ղեկավար կազմի նշանակումները և աշխատանքից ազատումը, ավագ անձնակազմի նկատմամբ կարգապահական միջոցների կիրառումը, օրինական պահանջի դեպքում ներխուժող գործողությունների համար նախարարի թույլտվությունները (տես՝ Հաթթոն, Գործիք 5), հետախուզության համակարգի և գործառնություններին առնչվող կարևոր բարեփոխումները և նորարարությունները: Հանրային ոլորտի համար գաղտնի համարվող տեղեկատվությունը պետք է ներկայացվի հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովին:

4.3 ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՏԱՐԵԿԱՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Ժողովրդավարական երկրում կառավարության դեպարտամենտների և այլ պետական մարմինների տարեկան հաշվետվությունների հրապարակումը կառավարության՝ խորհրդարանի և հանրության առաջ հաշվետվողականության անհրաժեշտ միջոց: Այն խորհրդարանի համար հիմք է հանդիսանում որոշելու, թե արդյո՞ք կառավարությունը հետևում է իր առաջնահերթություններին և քաղաքականությանը և, արդյո՞ք հարկատուները բավարար արժեք են ստանում իրենց վճարած գումարների դիմաց: Ոչ մի պատճառ չկա հետախուզական ծառայություններին այս գործընթացից բացառելու համար: Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ընդհանուր ծառայության (ՀԱԸԾ/AIVD) տարեկան հաշվետվությունները համապարփակ և օգտակար տեղեկատվության տրամադրման գերազանց օրինակ են, ինչը չի սպառնում ազգային անվտանգությանը[8]:

Հետախուզական ծառայությունների տարեկան հաշվետվությունները պետք է ընդգրկեն հետևյալ հարցերը (առանց գաղտնի մանրամասներ բացահայտելու). ծառայության տարեկան նպատակները և առաջնահերթությունները, անվտանգությանը սպառնացող հիմնական վտանգների գնահատականը, հետախուզության քաղաքականության, համակարգերի և գործառնությունների հիմնական բարեփոխումները, ծառայության կողմից հաշվետվությունների և հաշվետվողականության իրականացման գործառույթները, տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրությամբ կարգավորվող տեղեկատվության հասանելիության դիմումներին պատասխանների մասին տեղեկատվությունը:

4.4 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄՆԵՐԸ

Շատ դեպքերում անձանց կամ կազմակերպությունների մասին հետախուզական ծառայությունների կողմից կատարված գնահատումները հնարավոր չէ ներկայացնել խորհրդարանին՝ հետախուզական գործողությունները կամ քրեական հետաքննությունները վտանգի ենթարկելու ռիսկի պառճառով: Սակայն հետախուզության գնահատումները, որոնք առնչվում են անվտանգությանը և դրան սպառնացող վտանգներին, հաճախ կարող են հրապարակվել՝ առանց վնասման ռիսկի:

Օրինակ՝ Կանադայի Անվտանգության և հետախուզության ծառայությունը (ԿԱՀԾ) հրապարակում է մի շարք նյութեր, այդ թվում՝ վերլուծություններ այնպիսի թեմաներով, ինչպիսիք են տնտեսական անվտանգությունը, զենքերի տարածումը և ահաբեկչության դեմ պայքարը: Հրապարակումներից մեկը, որը կոչվում է Մեկնաբանություններ, անդրադառնում է Կանադայի անվտանգությանն առնչվող հարցերին: ԿԱՀԾ հրապարակում է նաև մի շարք ուսումնասիրություններ, որոնք հիմնված են ԿԱՀԾ բաց աղբյուրներով տեղեկատվության վրա[9]: Նիդերլանդների հետախուզության և անվտանգության ընդհանուր ծառայության տարեկան հաշվետվությունները ընդգրկում են մեկնաբանություններ արմատական և ահաբեկչական կազմակերպությունների մասին, որոնց անվանումները նույնպես նշված են հաշվետվության մեջ[10]:

Այսպիսի գնահատականների ներկայացումը խորհրդարանին և հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովներին կարևոր է հաշվետվողականության տեսանկյունից, ինչպես նաև հնարավորություն է տալիս խորհրդարանականներին, հետազոտողներին և ոչ կառավարական կազմակերպություններին քննարկել հետախուզական ծառայությունների քաղաքական և անվտանգության հեռանկարները: Ժամանակի ընթացքում տեղեկացված խորհրդարանական և հանրային քննարկումները կարող են հանգեցնել այս հեռանկարների բարելավմանը:

4.5 ԲՅՈՒՋԵՆԵՐԸ, ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ԱՈՒԴԻՏԻ ԳԵՐԱԳՈՒՅՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Ժողովրդավարական երկրներում խորհրդարանը ստանում, վերանայում և քննարկում է կառավարության տարբեր մարմինների տարեկան բյուջեները և ֆինանսական հաշվետվությունները: Սա հաշվետվողականության անբաժան մաս է, որը թույլ է տալիս ժողովրդի կողմից ընտրված ներկայացուցիչներին վերահսկել և հաստատել հանրային միջոցների օգտագործումը՝ օրենսդրությանը, կառավարության քաղաքականությանը և խորհրդարանի սեփական առաջնահերթություններին և նախընտրություններին համապատասխան: Հետախուզական ծառայությունների

ֆինանսական հաշվետվությունների ամբողջական տարբերակները, սակայն, հիմնականում ներկայացվում են միայն գաղտնի կերպով խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովին և չեն ներկայացվում ամբողջ խորհրդարանին (տես՝ Ուիլլս, Գործիք 8):

Հետախուզական կազմակերպությունները դիմադրում են իրենց բյուջեները հանրայնացնելուն՝ փաստարկելով, որ արտասահմանյան հետախուզական ծառայություններն այդպիսով կարող են առավելություն ձեռք բերել իրենց նկատմամբ: Այս փաստարկը չափազանցված է: Արտասահմանյան

ծառայությունը ոչ մի առավելություն չի կարող ստանալ՝ իմանալով, թե ինչքան գումար է պահանջվում մեկ այլ երկրի կողմից իր հետախուզական ծառայությունների կարիքների համար: Նմանապես, ոչ մի առավելություն կամ խնդիր չի կարող առաջանալ անձնակազմի, գործառնական և կապիտալ ծախսերի մասին տեղեկատվության հանրայնացումից: Անվտանգությունը կարող է վտանգվել միայն տեղեկատվության շատ ավելի մանրամասն բացահայտման դեպքում, օրինակ՝ թիրախների, մեթոդների, աղբյուրների, գործառնական արդյունքների և սահմանափակումների վերաբերյալ տեղեկատվության բացահայտման ժամանակ (տես՝ Ներդիր 2):

Ներդիր 2: Հետախուզության բյուջեների եվ ֆինանսական հաշվետվությունների հրապարակումը

2006 թվականին Հարավային Աֆրիկայի՝ Հետախուզության հարցերով նախարարական վերահսկողության հանձնաժողովը ուսումնասիրեց հետախուզական ծառայությունների կողմից հետախուզության խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովին ներկայացված դասակարգված տարեկան բյուջեները, ֆինանսական հաշվետվությունները և ռազմավարական պլանները: Հանձնաժողովը եզրակացրեց, որ այդ փաստաթղթերի հրապարակումը որևէ կերպ չէր վտանգի հետախուզության գործողությունների իրականացումը կամ երկրի անվտանգությունը: Հանձնաժողովը համաձայնվեց Ազգային գանձապետարանի տեսակետի հետ, որ հետախուզության բյուջեները և ֆինանսական հաշվետվությունները պետք է բաց ներկայացվեն խորհրդարանին: Ներկայացվող փաստաթղթերում գաղտնի մանրամասները կարող էին սահմանափակվել, և այդպիսի փաստաթղթերը կարող էին քննարկվել վերահսկող հանձնաժողովի փակ նիստերի ժամանակ[11]:

Նմանապես, Աուդիտի գերագույն մարմնի՝ հետախուզական ծառայությունների մասին տարեկան հաշվետվությունը պետք է ունենա երկու տարբերակ՝ հանրային հաշվետվություն, որը ներկայացվում է խորհրդարանին, և ավելի մանրամասն դասակարգված հաշվետվություն, որը ներկայացվում է համապատասխան խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովին: Գլխավոր աուդիտորի կողմից տրամադրվող հաշվետվությունները կարգավորող օրենսդրությունը պետք է ապահովի գաղտնի տեղեկատվության պաշտպանությունը (տես՝ Ներդիր 3):

Ներդիր 3: Ֆինանսական աուդիտի ընթացքում գաղտնի տեղեկատվության պաշտպանությունը

Հարավային Աֆրիկայի՝ 2004 թվականին ընդունած Հանրային աուդիտի մասին օրենքում կան գաղտնի տեղեկատվության պաշտպանությանն ուղղված մի քանի դրույթներ: Օրենքը սահմանում է, որ գլխավոր աուդիտորը պետք է նախազգուշական միջոցներ ձեռնարկի աուդիտի ընթացքում ձեռք բերված գաղտնի կամ դասակարգված տեղեկատվությունը հանրայնացումից պաշտպանելու համար: Գաղտնի անվտանգության հաշվի վերաբերյալ հաշվետվություն ներկայացնելիս գլխավոր աուդիտորը պետք է «պատշաճ զգուշավորություն դրսևորի տվյալ հաշվի հատուկ բնույթի նկատմամբ և համապատասխան նախարարի կողմից գրավոր պահանջի հիման վրա, ելնելով ազգային անվտանգության շահերից, կարող է աուդիտի հաշվետվությունից հեռացնել գաղտնի կամ դասակարգված մանրամասները, պայմանով, որ հաշվետվության մեջ կնշվի այդ մանրամասները հեռացվելու մասին»:

4.6 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏ ԱՌՆՉՎՈՂ ՃԳՆԱԺԱՄԵՐԸ

Վերը ներկայացված քննարկումները կենտրոնանում էին խորհրդարանի կողմից իր վերահսկողական պարտականությունները կատարելու համար պահանջվող հետախուզությանը վերաբերվող տեղեկատվության վրա: Եթե տեղի է ունենում հետախուզական ծառայություններին առնչվող որևէ ճգնաժամ (օրինակ՝ բացահայտվում է քաղաքական գործիչներին լրտեսելու որևէ դեպք), խորհրդարանը կարող է ձևավորել հետաքննական հանձնաժողով կամ պահանջել, որ հետախուզության վերահսկողության մասնագիտացված կառույցներից որևէ մեկը հետաքննություն անցկացնի: Նման հետաքննության արդյունքները պետք է ներկայացվեն և քննարկվեն խորհրդարանում: Եթե սա չարվի բաց կերպով, չի լինի հետաքննության նկատմամբ հանրային վստահություն, և հանրությունը չի ունենա երաշխիքներ, որ ապօրինությունը պատշաճ կերպով արձագանքվել է:

5. ՀԱՏՈՒԿ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՏԵՂԵԿԱՏՎԱԿԱՆ ԿԱՐԻՔՆԵՐԸ

Հատուկ վերահսկողական մարմինների տեղեկատվական կարիքները, որոնցից ամենակարևորներն են հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը, հետախուզության անկախ գլխավոր տեսուչը և հետախուզության վերահսկողության փորձագիտական մարմինը (ինչպիսին, օրինակ, Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովն է), բխում են այս մարմինների մանդատներից և գործառույթներից: Մանդատները և գործառույթները տարբեր երկրներում տարբեր են, բայց կարող են պարունակել հետևյալը.

- Հետախուզական ծառայությունների համապատասխանությունը սահմանադրությանը, օրենքներին, կանոնակարգերին և կառավարության քաղաքականությանը,

- Հետախուզական ծառայությունների կատարողականը՝ օրենքով սահմանված մանդատի, գործառույթների և կառավարության կողմից սահմանված առաջնահերթությունների շրջանակներում,
- Չարաշահումների կանխարգելման, բացահայտման և լուծման ներքին համակարգեր և մեթոդներ,
- Ներքին ֆինանսական համակարգեր և ծախսեր:

Վերահսկողական այս գործառույթները հաշվի առնելով՝ այս բաժնում քննարկվում են հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի, հետախուզության անկախ գլխավոր տեսուչի և այլ օմբուդս հաստատությունների և դատական համակարգի տեղեկատվական կարիքները: Քննարկվում են նաև դասակարգված տեղեկատվության՝ անզգուշության հետևանքով և դիտավորությամբ բացահայտման հետ կապված ռիսկերը նվազագույնին հասցնելու միջոցները:

5.1 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎՆԵՐԸ

Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը բնականաբար պետք է ստանա այն ամբողջ տեղեկատվությունը, որը ներկայացվում է խորհրդարանին: Սովորաբար հանձնաժողովն առաջինն է ստանում այս տեղեկատվությունը, որպեսզի խորհրդարանում քննարկումից առաջ հնարավորություն ունենա մանրամասնորեն ուսումնասիրել և հետախուզության բարձրաստիճան ղեկավարների և հետախուզության համար պատասխանատու գործադիր մարմինների ներկայացուցիչների հետ քննարկել այն: Հանձնաժողովը որպես մարմին և նրա՝ տարբեր քաղաքական կուսակցությունների ներկայացուցիչ հանդիսացող անդամները այնուհետև լավ պատրաստված են լինում ավելի լայն խորհրդարանական քննարկումներին մասնակցելու համար:

Բացի այդ, վերահսկողական հանձնաժողովը պետք է գաղտնի ստանա ավելի մանրամասն և զգայուն տեղեկատվությունը, որը չի ներկայացվում ընդհանուր խորհրդարանին: Թեմաները, որոնց վերաբերյալ պետք է ներկայացվեն այս մանրամասները, հետևյալն են.

- Գործադիրի՝ հետախուզությանը վերաբերող ազգային առաջնահերթությունները,
- Գործադիրի՝ հետախուզությանը վերաբերող քաղաքականությունը, կանոնակարգերը և գործողությունները,
- Հետախուզական ծառայությունների տարեկան հաշվետվությունները,
- Ծառայությունների անվտանգության և սպառնալիքների գնահատումները,
- Ծառայությունների տարեկան բյուջեները և ֆինանսական հաշվետվությունները,
- Աուդիտի գերագույն մարմնի հաշվետվությունը ծառայությունների մասին,
- Վերահսկողության փորձագիտական մարմինների գործողությունների մասին տեղեկատվությունը և դրանց կողմից արված եզրակացությունները (եթե առկա են):

Կարևոր և բարդ հարցն այն է, թե մանրամասների ու գաղտնիության ի՞նչ մակարդակի տեղեկատվություն պետք է ներկայացվի վերահսկող հանձնաժողովին: Մի կողմից հանձնաժողովի անդամները չեն ստացել գաղտնիության պահպանման համապատասխան ուսուցում, և նրանք ունեն հավատարմության զգացում թե՛ երկրի, թե՛ իրենց քաղաքական կուսակցության նկատմամբ: Ավելին, ապացուցման կարիք չունի այն փաստը, որ ինչքան ավելի մեծ թվով մարդիկ են տիրապետում գաղտնի

տեղեկատվությանը, այդքան ավելի քիչ հավանական է, որ այն գաղտնի կմնա: Ուստի հետախուզական ծառայությունները դեմ են դուրս գալիս իրենց գործողությունների, մեթոդների և անձնակազմի մասին տեղեկություններ հայտնելուն:

Մյուս կողմից՝ խորհրդարանական հանձնաժողովը պետք է բավարար մանրամասներ ստանա, որպեսզի կարողանա բավարար կերպով իրագործել իր վերահսկողական գործառույթները: Եթե չտրամադրվեն բավարար մանրամասներ, ապա իրականացված վերահսկողությունը մակերեսային կլինի և արդյունքում պատշաճ չի ուսումնասիրվի կամ չի բացահայտվի որևէ չարաշահում, թերացում կամ միջոցների սխալ կիրառում:

Այն հարցը, թե ի՞նչ մակարդակի մանրամասնության և գաղտնիության տեղեկատվություն պետք է ներկայացվի վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովին, պետք է հնարավորինս հստակ կարգավորվի օրենսդրությամբ, որ նվազագույնի հասցվի խորհրդարանի և հետախուզական ծառայությունների և/կամ գործադիրի միջև թյուրըմբռնումների և անհամաձայնությունների հնարավորությունը: Այս կանոնները և ուղեցույցները համապատասխան օրենսդրության մեջ ամրագրելու եղանակները տարբեր երկրներում տարբեր են (տես՝ Ներդիր 4-ում ներկայացված մի քանի օրինակներ):

Ներդիր 4: Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովների կողմից տեղեկատվության հասանելիությունը կարգավորող օրենսդրական դրույթները

Ռումինիայում հետախուզական ծառայությունները պարտավոր են ողջամիտ ժամկետներում բավարարել հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի տեղեկատվության պահանջները, եթե այդ պահանջների բավարարումը վտանգի չի ենթարկում իրենց գործողությունները, գործակալներին, մեթոդները կամ աղբյուրները: Խորհրդարանական հանձնաժողովը կարող է նախօրոք չհայտարարված այցելություններ կատարել հետախուզական ծառայություններին և պետք է ստանա նրանց անձնակազմին, տվյալներին և տարածքներին լիակատար հասանելիություն[13]: Միացյալ Թագավորությունում, ընդհակառակը, վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի ընթացիկ մանդատը սահմանափակվում է հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների «ծախսերով, վարչարարությամբ և քաղաքականությամբ»՝ հանձնաժողովի գործունեության շրջանակներից անուղղակիորեն բացառելով ծառայությունների գործողությունները և դրանով իսկ սահմանափակելով տեղեկատվության հասանելիությունը[14]:

Օրենսդրությունը պետք է նաև սահմանի խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից տեղեկատվության հասանելիության հետ կապված անհամաձայնությունների լուծման կարգը: Օրինակ՝ Հարավային Աֆրիկայում համապատասխան օրենքը սահմանում է, որ այդպիսի անհամաձայնությունները պետք է լուծի ժամանակավոր հանձնաժողովը, որի կազմում ընդգրկված են հետախուզության ոլորտի համար պատասխանատու նախարարը, հետախուզական ծառայության ղեկավարը, վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի նախագահը և հետախուզության գլխավոր տեսուչը[12]:

Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովի՝ հետախուզության վերաբերյալ տեղեկատվություն ստանալու իրավասությունները տարբեր երկրներում տարբեր են: Որպես կանոն, հանձնաժողովը պետք է ստանա պարբերական հաշվետվություններ հետևյալ մարմիններից. հետախուզության համար պատասխանատու գործադիր մարմինների ներկայացուցիչներ, հետախուզական ծառայություններ, աուդիտի գերագույն մարմին, ներխուժող գործողությունների իրականացման թույլտվություն տրամադրելու համար պատասխանատու դատավոր կամ գործադիր մարմնի ներկայացուցիչ, ցանկացած փորձագիտական վերահսկողության մարմիններ: Հանձնաժողովը պետք է ունենա նաև այս մարմիններից յուրաքանչյուրից հաշվետվություն պահանջելու իրավունք: Բացի այդ, հանձնաժողովը պետք է ունենա հարցումներ իրականացնելու, վկաներ կանչելու և հետախուզության ծառայություններին պատկանող տարածքներ ստուգելու իրավասություն:

5.2 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԳԼԽԱՎՈՐ ՏԵՍՈՒՉ ԵՎ ԱՅԼ ՕՄԲՈՒԴՍ ՀԱՍՏԱՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Հետախուզական ծառայություններին շրջապատող գաղտնիությունը զգալի դժվարություններ է առաջացնում վերահսկողության գործուն մեխանիզմներ ձևավորելու տեսանկյունից: Հետևաբար՝ առաջանում է հետախուզության վերահսկողության՝ հատուկ իրավասություններով և հատուկ գիտելիքներով մարմիններ ունենալու անհրաժեշտություն: Այսպիսի մարմնի օրինակ է հետախուզության գլխավոր տեսուչը (ԳՏ)[15]: Գաղտնի միջավայրում գործուն վերահսկողություն իրականացնելու համար ԳՏ-ն պետք է ունենա հետևյալ առանձնահատկությունները.

- ԳԳՏ-ն պետք է լինի անկախ պաշտոնյա, երաշխավորված անվտանգությամբ:
- Նա պետք է ունենա օրենքով սահմանված մանդատ և իրավասություններ՝ մոնիթորինգի ենթարկելու ծառայությունների համապատասխանությունը սահմանադրությանը, օրենքներին և կառավարության քաղաքականությանը, ինչպես նաև՝ քննելու չարաշահումների, ապօրինությունների և լիազորությունների չարաշահման վերաբերյալ բողոքները:
- ԳՏ-ն պետք է հաշվետու լինի ոչ միայն հետախուզության ոլորտի համար պատասխանատու նախարարին, այլև հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովին, իսկ մեծ հետաքննությունների դեպքում՝ նաև ամբողջ խորհրդարանին:
- ԳՏ-ն և նրա անձնակազմը պետք է ունենան հետախուզության ոլորտում փորձագիտական գիտելիքների և փորձի բարձր մակարդակ:

Բացի այդ, ԳՏ-ի գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը պետք է նրա և նրա անձնակազմի համար ապահովի հետախուզության հետ կապված ցանկացած տեղեկատվության, հետախուզական ծառայությունների ենթակայության տակ գտնվող ցանկացած տարածքի հասանելիություն: Օրենսդրությունը պետք է սահմանի, որ նման հասանելիության մերժումը քրեական հանցագործություն է: Սրանք կարևոր պահանջներ են անկախ փորձագիտական մարմնի՝ գաղտնի գործողությունների և համակարգերի հետաքննություն անցկացնելու ընթացքում:

ԳՏ-ին վերաբերող այս դիտարկումները հավասարապես վերաբերում են նաև այլ օմբուդս հաստատություններին, ինչպիսիք են օրինակ՝ մարդու իրավունքների հանձնակատարները հետախուզության գլխավոր տեսուչներ չունեցող երկրներում: Մասնագիտացված ԳՏ ունենալու մոտեցման մեծ առավելությունն այն է, որ ԳՏ-ն ու նրա անձնակազմն ունեն հետախուզության ոլորտում անհրաժեշտ փորձագիտական

գիտելիքներ, ինչը նրանց հնարավորություն է տալիս գաղտնի միջավայրում աշխատելով՝ բացահայտել չարաշահումները և միևնույն ժամանակ պատշաճ կերպով պաշտպանել իրենց հասանելի դարձած դասակարգված տեղեկատվության գաղտնիությունը:

Հետախուզական ծառայությունների ծախսերը, բյուջետային հատկացումները, եկամուտները (եթե առկա են) և ֆինանսական համակարգերն աուդիտի ենթարկելիս Աուդիտի գերագույն մարմինը պետք է հասանելիություն ունենա գաղտնի գործողությունների և ծառայությունների գաղտնի միջոցների վերաբերյալ ամբողջ տեղեկատվությանը (լրացուցիչ մանրամասների համար տես՝ Ուիլլս, Գործիք 8): Համապատասխանաբար՝ ԱԳՄ-ն պետք է ունենա մասնագիտացված թիմ, որն անցել է դասակարգված փաստաթղթերի հետ աշխատելու վերապատրաստումներ և ստացել է անվտանգության թույլտվություններ: Որպես այլընտրանք կարող է ընդունելի լինել, որ հետախուզության անկախ գլխավոր տեսուչի գրասենյակն իրականացնի ֆինանսական աուդիտը ԱԳՄ-ի հետ համագործակցությամբ:

5.3 ԴԱՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ

Հետախուզական ծառայությունները և իրավապահ մարմինները ոտնձգում են անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի դեմ, երբ իրականացնում են այնպիսի ներխուժող գործողություններ, ինչպիսիք են հաղորդակցությունների գաղտնալսումները, խուզարկությունները և բռնագրավումները: Հետևաբար՝ ժողովրդավարական երկրների մեծ մասում կառավարության մարմինները պետք է ստանան դատական ատյանների թույլտվությունն այդպիսի գործողություններ իրականացնելու համար (ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ Հաթթոն, Գործիք 5): Կախված երկրից՝ գործակալությունները այս նպատակով կարող են դիմել ցանկացած դատավորի կամ կարող են լինել գաղտնալսումների թույլտվությունների մասին դիմումներ դիտարկող հատուկ դատավորներ:

Դատավորի պահանջած տեղեկատվությունը սովորաբար սահմանվում է հաղորդակցությունների գաղտնալսումները կարգավորող օրենքով: Դատավորին հիմնավորելու համար դիմող կողմը պարտավոր է տրամադրել բավարար փաստեր այն մասին, որ գաղտնալսումը անհրաժեշտ և հիմնավոր միջոց է քրեական գործողության, ազգային անվտանգությանը կամ հանրային անվտանգությանը սպառնացող վտանգի մասին տեղեկատվություն հավաքելու համար:

Օրենսդրությունը կարող է հաղորդակցության գաղտնալսումը համարել ծայրահեղ մեթոդ, և այս պարագայում դիմող կողմը պետք է դատավորի համար հիմնավորի նաև, որ ոչ ներխուժողական մեթոդները բավարար կամ համապատասխան չեն:

Ի հավելումն գաղտնալսման թույլտվության դիմումների, հետախուզության համայնքի հետ առնչվող քրեական կամ քաղաքացիական դեպքերը կարող են քննվել դատարանում, եթե, օրինակ, հետախուզության պաշտոնյան մեղադրվում է որևէ հանցագործության մեջ, կամ որևէ քաղաքական գործիչ հայտարարում է, որ իր գրասենյակն ապօրինի գաղտնալսվել է: Գործադիրը կարող է ցանկանալ, որ այսպիսի գործերը գաղտնի քննվեն: Տարբեր ժողովրդավարական երկրներում այս հարցը տարբեր կերպ է լուծվում: Այն կարող է կարգավորվել օրենքով, կամ կարող է թողնվել նախագահող դատավորի հայեցողությանը (տես՝ Ներդիր 5):

Ներդիր 5: Դատական լսումների ընթացքում գաղտնի տեղեկատվության հետ գործ ունենալը

2008 թվականին Հարավային Աֆրիկայի Սահմանադրական դատարանում քննված մի դեպքում երկրի թերթերից մեկը պահանջել էր թույլ տալ հանրայնացնել Հետախուզության ազգային գործակալությանն (ՀԱԳ/NIA) առնչվող դատական գործի արձանագրության դասակարգված մասը: Այն իր դիմումը հիմնավորել էր բաց արդարադատության իրավունքով: Հետախուզության նախարարը մերժել էր դիմումը՝ ազգային անվտանգության նկատառումներից ելնելով: Դատարանը հրամայեց հանրայնացնել նյութերի որոշ մասը՝ գտնելով, որ տեղեկատվության չբացահայտման համար չկային ազգային անվտանգությանն առնչվող բավարար հիմքեր, սակայն որոշեց չհանրայնացնել այլ նյութեր, որոնք վերաբերում էին արտասահմանյան հետախուզական ծառայություններին, ՀԱԳ ներքին հրամանների շղթային և ՀԱԳ գործակալների ինքնությանը: Ձայների փոքրամասնությունը գտնում էր, որ հանրային շահից ելնելով պետք էր հանրայնացնել ամբողջ նյութը՝ բացառությամբ ՀԱԳ մի քանի աշխատակիցների անունների[16]:

5.4 ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՀԱԾՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐԵԼԱՎՈՒՄ

Ժողովրդավարական երկրները կարող են ունենալ հետախուզական ծառայությունների համեմատաբար ուժեղ խորհրդարանական և անկախ վերահսկողական մարմիններ, սակայն միևնույն ժամանակ այս մարմինները կարող են բավարար կերպով հաշվետու չլինել հանրության առջև: Վերահսկողական մարմիններն իրենց հերթին խիստ գաղտնապահ են: Սա վտանգում է հանրային վստահությունը թե՛ վերահսկողական մարմինների, թե՛ հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ: Հետևաբար պարտադիր է, որ վերահսկողական մարմինները խորհրդարանին ներկայացնեն բովանդակալի հաշվետվություններ, ինչպես նաև՝ իրենց հաշվետվությունները և հետախուզական ծառայությունների հաշվետվությունները հրապարակեն իրենց կայքում: Այս մոտեցման լավ օրինակ է Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը, որը տարեկան կտրվածքով հրապարակում է համապարփակ հաշվետվություն՝ ամփոփելով իր կողմից իրականացված հետաքննությունները և մոնիթորինգի արդյունքները[17]:

5.5 ԴԱՍԱԿԱՐԳՎԱԾ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՆՐԱՅՆԱՑՄԱՆ ՌԻՍԿԻ ՆՎԱԶԵՑՈՒՄԸ

Ինչպես արդեն նշվել է, հետախուզական ծառայությունները երբեմն դիմադրում են վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովներին գաղտնի տեղեկատվություն տրամադրելուն, քանի որ այս հանձնաժողովների անդամները քաղաքական գործիչներ են և սովորաբար վերապատրաստված չեն դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության կարգապահական և գործնական հարցերում: Հետևաբար ռիսկ կա, որ նման տեղեկատվությունը անզգուշությամբ կամ կանխամտածված կերպով կարող է բացահայտվել: Այս ռիսկը նվազեցնելու համար կարող

են ձեռնարկվել հետևյալ քայլերը.

- Տեղեկատվության պաշտպանության մասին օրենսդրությամբ սահմանվում է, որ դասակարգված տեղեկատվության ապօրինի բացահայտումն քրեական հանցագործություն է:
- Վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամները նախքան հանձնաժողովի անդամ նշանակվելը անվտանգության ստուգումների են ենթարկվում հետախուզության ծառայությունների կողմից18:
- Հանձնաժողովներն օրենքով իրավունք ունեն իրենց հանդիպումներն իրականացնել փակ կերպով:
- Հետախուզության փորձագետներն ապահովում են, որ վերահսկողության հանձնաժողովի գրասենյակները, համակարգիչները, հեռախոսները և տեղեկատվության պահպանման համակարգերը պաշտպանված լինեն գաղտնալսումներից:
- Հետախուզական ծառայությունների փորձագետները հանձնաժողովների անդամների և աշխատակազմի համար իրականացնում են կրթական և վերապատրաստման դասընթացներ:
- Հանձնաժողովները և հետախուզական ծառայությունները համատեղ համաձայնության են գալիս դասակարգված տեղեկատվության ստացման, տնօրինման, օգտագործման և ոչնչացման կանոնների և կարգի մասին:

Վերը նշված միջոցներն ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն կարող են վերաբերել նաև մասնագիտացված վերահսկողական մարմիններին: Սակայն քանի որ այս մարմինները կազմված են փորձագետներից, ի տարբերություն քաղաքական գործիչների, նրանց դեպքում դասակարգված տեղեկատվության հանրայնացման ռիսկը կարող է ավելի փոքր լինել:

6. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

- Թափանցիկությունը և պետության կողմից պահվող տեղեկատվության հասանելիությունը անհրաժեշտ պայմաններ են ժողովրդավարական կառավարման, մարդու իրավունքների պաշտպանության և իշխանության չարաշահումների կանխարգելման համար: Հետևաբար՝ գաղտնիությունը պետք է բացառություն լինի: Հետախուզության ոլորտի առումով գաղտնիությունը պետք է պայմանավորվի տվյալ տեղեկատվության հանրայնացումից բխող հստակ և զգալի հնարավոր վնասով: Այն պետք է սահմանափակվի միայն այն ոլորտներով, որտեղ տեղեկատվության հանրայնացումը կարող է լուրջ վնաս հասցնել մարդկանց կյանքին, հետախուզական ծառայություններին, պետությանը կամ երկրին: Հանրայնացումից բխող վնասը կարող է հավասարակշռվել այդ հանրայնացման համար հիմնավոր հանրային շահով:
- Տեղեկատվության պաշտպանության և հասանելիության մասին օրենսդրության մշակման պարտականությունը պետք է լինի ոչ թե հետախուզական ծառայությունների, այլ արդարադատության կամ սահմանադրական հարցերով զբաղվող նախարարության վրա: Խորհրդարանը պետք է ապահովի, որ օրենսդրությունը համապատասխանում է ժողովրդավարական նորմերին:
- Օրենսդրությունը պետք է սահմանի, որ թափանցիկությունը և տեղեկատվության հասանելիությունը ժողովրդավարության հիմնարար սկզբունքներ են, և որ տեղեկատվության դասակարգումը պետք է կիրառվի խնայողաբար:

Դասակարգման չափանիշները պետք է ներառեն հնարավոր վնասի որոշակի մակարդակ և հավաստիություն՝ հանրայնացումն արգելելու համար: Օրենսդրությունը պետք է տեղեկատվության ապօրինի բացահայտման մեջ մեղադրվող մարդու համար ապահովի պաշտպանվելու հնարավորություն՝ ելնելով հանրային շահի անհրաժեշտությունից: Գործադիրը պետք է պարտավոր լինի խթանել հասանելիությունը պետության կողմից պահվող տեղեկատվությանը, ներառյալ հետախուզական ծառայություններին վերաբերող տեղեկատվությանը:

- Խորհրդարանը պահանջում է հետևյալ տեղեկատվությունը. հետախուզության առաջնահերթությունները, գործադիր քաղաքականությունը, կանոնակարգերը, հետախուզության գործողությունների մասին տեղեկատվությունը, հետախուզության գնահատումները, բյուջեները, ֆինանսական հաշվետվությունները, հետախուզական ծառայությունների մասին ԱԳՄ հաշվետվությունները, վերահսկողության փորձագիտական մարմինների գործողությունների մասին տեղեկատվություն և դրանց կողմից ներկայացված հաշվետվությունները, հետախուզության գործունեության վերաբերյալ ցանկացած հետաքննության մասին տեղեկատվություն: Վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը պետք է ստանա այս թեմաներով ավելի մանրամասն և ավելի փակ տեղեկատվություն: Տեղեկատվությունը պետք է բավարար լինի, որպեսզի հանձնաժողովը կարողանա բավարար կերպով իրականացնել իր վերահսկողական գործառույթները: Մանրամասն պահանջները պետք է սահմանվեն օրենքով:
- Հետախուզության գլխավոր տեսուչի և/կամ վերահսկողության փորձագիտական մարմինների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը պետք է սահմանի, որ այս մարմինների անձնակազմի դիմումը (ստանալու հասանելիություն հետախուզությանը վերաբերող ցանկացած տեղեկատվությանը, հետախուզության ծառայությունների տնօրինության տակ գտնվող ցանկացած տարածքին) չի կարող մերժվել և, որ նման հասանելիության մերժումը քրեական հանցագործություն է:
- Հետախուզական ծառայություններին առնչվող քրեական կամ քաղաքացիական գործերում գործն ամբողջությամբ կամ դրա մի մասը փակ նիստով լսելու մասին որոշումը կայացնում է նախագահող դատավորը:
- Վերահսկողական մարմինները պետք է խորհրդարանին ներկայացնեն բովանդակային հաշվետվություններ և դրանք ու հետախուզական ծառայություններից ստացած հաշվետվությունները պետք է հրապարակեն իրենց կայքերում:
- Կարելի է ձեռնարկել քայլեր՝ նվազեցնելու հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամների կողմից անզգուշությամբ կամ դիտավորությամբ դասակարգված տեղեկատվություն բացահայտելու ռիսկը: Հանձնաժողովների անդամները կարող են անցնել անվտանգության ստուգումներ: Նրանք կարող են անցնել վերապատրաստում դասակարգված տեղեկատվության հետ աշխատելու համար, ինչպես նաև նրանց գրասենյակները, համակարգիչները, հեռախոսները և փաստաթղթավորման համակարգերը կարող են պաշտպանվել գաղտնալսումներից:

Ծանոթագրություններ

1. Այս գործիքը հիմնված է իմ փորձի և ուսումնասիրությունների վրա՝ որպես Հետախուզության վերահսկողության նախարարական հանձնաժողովի անդամ: Հանձնաժողովը ստեղծվել էր Հարավային Աֆրիկայի հետախուզության նախարարության կողմից 2006 թվականին: Գործիքը հիմնված է նաև՝ L. Nathan, Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness, Policy Paper (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009):
2. Այս կետի մասին մանրամասն քննարկման համար տես՝A. Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol," Political Science Quarterly Vol. 67, No. 4 (1952), pp. 481–502:
3. American Civil Liberties Union, The Torture Report web site (հասանելի է www.thetorturereport.org կայքում):
4. New York Times Co vs United States 403 US 713 (1971) at 719.
5. New York Times Co vs United States 403 US 713 (1971) .
6. Այսպիսի ուսումնասիրության օրինակի համար տես՝ D. Banisar, "Public Oversight and National Security: Comparative Approaches to Freedom of Information," in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. H. Born and M. Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 217–235:
7. Այս ներդիրի մեջ ներառված տեղեկատվությունը՝ Banisar, "Public Oversight." գրքից է:
8. Այս հաշվետվությունները կարելի է գտնել Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայության կայքում (հասանելի է https://www.aivd.nl/english/ հղումով): 2010 թվականի հաշվետվության համար տես՝ https://www.aivd.nl/english/publications-press/@2827/annual-report-2010/:
9. Տես՝ Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության կայքը (հասանելի է www.csis-scrs.gc.ca հղումով):
10. Տես՝ Banisar, "Public Oversight":
11. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy.Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008) (հասանելի է՝ www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852):
12. South Africa, Intelligence Services Oversight Act, Act No. 40 of 1994, Section 4(2)(b).
13. C. Matei, "Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform," in Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness, eds. T. Bruneau and S. Boraz (Austin: University of Texas Press, 2007), p. 227.
14. P. Gill, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror,'" Intelligence and National Security Vol. 22, No. 1 (February 2007), pp. 14–37.
15. Պետք է տարբերակել հետախուզության գլխավոր տեսուչին, որն օրենքով ստեղծված անկախ մարմին է (ինչպես օրինակ՝ Ավստրալիայում, Նոր Զելանդիայում և Հարավային Աֆրիկայում) և տեսչական մարմնին, որը գտնվում է հետախուզական ծառայության կառուցվածքում (ինչպես օրինակ՝ Միացյալ Նահանգների Կենտրոնական հետախուզական գործակալությունում):
16. Independent Newspapers (Pty) Ltd vs Minister for Intelligence Services CCT 38/07 [2008] ZACC 6 (South Africa).
17. Այս հանձնաժողովի տարեկան հաշվետվությունները հասանելի են http://www.civd.nl/ կայքում:
18. Խորհրդարանական վերահսկողական հանձնաժողովների անդամների անվտանգության ստուգումների մասին տես՝ H. Born and I. Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), pp. 88–90:

ԳՈՐԾԻՔ 4

Վերահսկողության իրականացումը

Մոնիկա դեն Բոեր

4

Վերահսկողության իրականացումը

Մոնիկա դեն Բոեր

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Նոր ժողովրդավարություններում հետախուզական համայնքի գործուն վերահսկողությունը խիստ կարևոր է, քանի որ գոյություն ունի որոշակի ներքին լարվածություն հետախուզության աշխատանքի և որոշ ժողովրդավարական արժեքների (ինչպիսիք են՝ բացությունը և թափանցիկությունը) միջև: Եթե ազգային հետախուզական ծառայությունները պետք է բերվեն արտաքին քաղաքացիական վերահսկողության ներքո, ապա քաղաքացիականները պետք է կրթվեն հետախուզության աշխատանքի մասին: Հակառակ պարագայում, ծառայության արհեստավարժները կշարունակեն ունենալ հետախուզական աշխատանքի մենաշնորհ: Պետք է ձևավորվի նաև նոր քաղաքական մշակույթ, որը կանխարգելում է չարաշահումները՝ միևնույն ժամանակ աջակցելով ժողովրդավարական հասարակությունում հետախուզական ծառայությունների լեգիտիմ դերի իրացմանը:

Սույն գործիքը բացատրում է, թե ինչպե՞ս են վերահսկողական մարմինները ուսումնասիրում հետախուզության ծառայությունների գործունեությունը: Այն դիտարկում է վերահսկողության հնարավորինս լայն շրջանակ՝ կարճաժամկետ հետաքննություններից մինչև երկարաժամկետ ուսումնասիրություններ: Բացի այդ, գործիքն ուսումնասիրում է այն իրավիճակները, որոնցում տարբեր մշտական մարմիններ ունեն վերահսկողական գործառույթներ, ինչպես նաև այնպիսի իրավիճակներ, երբ չկան մշտական վերահսկող մարմիններ՝ այդպիսով անհրաժեշտ դարձնելով ժամանակավոր մարմնի ստեղծումը:

Ավելին, սույն գործիքի նպատակը վերահսկողության իրականացման համար որպես հետախուզության գործնական ուղեցույց ծառայելն է: Քանի որ տարբեր երկրներում վերահսկողական մարմինները հանդիպում են նմանատիպ մարտահրավերների, հիմնական մեթոդոլոգիան հասկանալը կարող է օգնել նոր ձևավորվող վերահսկողական մարմիններին՝ խուսափելու դժվարություններից և առավելագույնի հասցնելու իրենց արդյունավետությունը:

2. ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ ՊԱՏՃԱՌՆԵՐԸ

Հետախուզության հաշվետվողականությունն ունի բազմաթիվ մակարդակներ: Դրանցից որոշները վերաբերում են հետախուզական ծառայությունների պաշտոնյաների կողմից իրականացվող ներքին կառավարմանը և գործադիր իշխանության ներկայացուցիչների կողմից իրականացվող արտաքին կառավարմանը: Մյուս մակարդակները վերաբերում են խորհրդարանի, դատական համակարգի և վերահսկողության փորձագիտական մարմինների կողմից իրականացվող վերահսկողությանը (տես՝ Բորն և Գեյսլեր Մեսևիջ, Գործիք 1): Հետախուզության վերահսկողության հիմնարար նպատակն է՝ թույլ չտալ ազգային հետախուզական ծառայությունների կողմից ոչ պատշաճ գործողությունների իրականացում: Ի տարբերություն կառավարմանը, ինչը վերաբերում է ծառայության բուն կառավարման գործընթացին, վերահսկողությունը ներառում է մոնիթորինգ, գնահատում, ստուգումներ և վերանայումներ: Բացությունը և թափանցիկությունը խթանելու միջոցով վերահսկողական մարմինները կարող են սահմանափակել ծառայության ներսում չարաշահումների միտումները և խորհրդարանին ու գործադիրի անդամներին (ինչպես նաև կառավարում իրականացնող այլ մարմիններին) տրամադրել կարևոր տեղեկատվություն և փորձագիտական կարծիք:

2.1 ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ԽԱԽՏՈՒՄՆԵՐ

Հետախուզական ծառայությունների կողմից մարդու իրավունքների հնարավոր խախտումները միշտ առաջացնում են հանրության մտահոգությունը: Օրինակ՝ 1960-ականներին և 1970-ականներին, ԱՄՆ կառավարական գործակալությունները թույլ էին տվել մի շարք ագրեսիվ գաղտնի գործողություններ քաղաքացիական իրավունքների համար և պատերազմների դեմ պայքարող շարժումների դեմ: Ավելի մոտ անցյալում ազգային հետախուզության ծառայությունները, համագործակցելով ահաբեկչության դեմ պայքարի հարցերի շուրջ, կիրառել են այնպիսի միջոցներ, ինչպիսիք են արտահանձնումները, գաղտնի կալանավայրերի օգտագործումը, խոշտանգումների միջոցով տեղեկատվության կորզումը: Այս միջոցները բացահայտ կերպով վտանգի են ենթարկում մարդու իրավունքները, և բոլորն էլ վերահսկողության ենթակա հարցեր են:

Ոչ պատշաճ կամ ապօրինի գործողությունները հաճախ վերահսկողական մարմինների ուշադրությանն են ներկայացվում լրատվամիջոցների միջոցով, հատկապես հետաքննող լրագրողների, որոք գործում են ոչ կառավարական կազմակերպությունների (ինչպիսիք են օրինակ՝ Հյուման Ռայթս Ուոթչը և Ամնեսթի Ինթերնեյշընալը) կողմից տրամադրված տեղեկությունների հիման վրա: Ըստ Մարինա Քափարինիի.

«Լրատվամիջոցները փոխկապակցող օղակ են անհատների և կառավարական օղակների միջև և կարևորագույն դեր են կատարում հանրային կարծիքի և քաղաքականության նախասիրությունների փոփոխությունների մասին տեղեկատվության փոխանցման գործում… Առաջին հերթին ազատ լրատվամիջոցների շնորհիվ է, որ հանրությունը կարող է տեղեկացվել, և կառավարությունը կարող է հաշվետվողականության ենթարկվել՝ իր որոշումների, գործողությունների և իշխանության չարաշահման հանրային ստուգումների սպառնալիքի միջոցով»[1]:

2.2 ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՀԱՐՑՈՒՄՆԵՐ

Ազգային խորհրդարանների անդամները, նույնիսկ նրանք, ովքեր չեն մտնում վերահսկող հանձնաժողովների կազմի մեջ, կարող են հարցեր բարձրացնել հետախուզական ծառայությունների գործունեության մասին: Այս հարցերը կարող են վերաբերել սպառնալիքների մակարդակի և ծառայությունների առաջնահերթությունների վերաբերյալ ընդհանուր հարցերին, կամ՝ կիրառվող գաղտնի մեթոդների և կոնկրետ խմբերի հետ շփումներին: Երբեմն բարձրացվող հարցերը կարող են վերհանել օրենսդրական կարգավորման բացերը, որոնք կարող են ի հայտ գալ, երբ նախաձեռնվում է որևէ գործողություն, որի համար դեռևս առկա չէ վերահսկողական մեխանիզմ: Օրինակ՝ 2003 թվականին Նիդերլանդների խորհրդարանականները հարցեր բարձրացրեցին Իրաքում Սադդամ Հուսեյնի նախկին կառավարության ենթադրաբար ունեցած զանգվածային ոչնչացման զենքերի մասին հետախուզության կողմից հավաքագրվող տեղեկատվության վերաբերյալ[2]: Այս հարցերը հանգեցրեցին Իրաքի մասին հարցումներով զբաղվող հանձնաժողովի ստեղծմանը:

3. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՆԴԱՏՆԵՐԸ

Հետախուզական ծառայությունները պետք է համապատասխանեն օրենքներին, հրամանագրերին, հրամաններին և կառավարության քաղաքականությանը[3]: Հետախուզության վերահսկողության մարմինները նմանապես պետք է հարգեն օրենքները կամ իրենց մանդատները, որոնցով ձևավորվում են նրանց իրավասությունների սահմանները: Վերահսկողական մարմինների մանդատները սովորաբար մշակվում են հնարավորինս չեզոք կերպով՝ քաղաքական հակասություններից խուսափելու համար: Սա հատկապես կարևոր է, եթե վերահսկողական մարմինը ժամանակավոր է, ինչպես օրինակ՝ որևէ կոնկրետ դեպքի քննության համար ստեղծված ժամանակավոր հանձնաժողովի դեպքում է: Այդուհանդերձ մանդատները պետք է լինեն հստակ, պարզ և համեմատելի վերահսկվող ծառայության իրավասությունների, մեթոդների և միջոցների հետ:

Վերահսկողական մարմինների մանդատները կարող են լինեն փոխլրացնող կամ կարող են համընկնել: Երկրորդ տարբերակը ավելի նախընտրելի է, քանի որ վերահսկողության եզակի մեխանիզմ ունենալը հիմնականում անբավարար է համարվում: Այս պատճառով Իտալիայի հետախուզության վերահսկողության համակարգը վերջերս ընդլայնվել է՝ Սահմանադրական դատարանի կողմից հետադարձ վերահսկողությունից բացի ներառելով ևս երկու նոր մեխանիզմներ՝ ներքին վարչական մարմին (Գլխավոր տեսուչի գրասենյակ) և արտաքին քաղաքական մարմին (Հանրապետության անվտանգության խորհրդարանական հանձնաժողով ՀԱԽՀ/ COPASIR)[4]: Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայությունն ունի չորս համընկնող վերահսկողական մեխանիզմներ. Գլխավոր տեսուչը, որը մոնիթորինգի է ենթարկում ԿԱՀԾ համապատասխանությունն իր գործառնական ընթացակարգերին, Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովը (ԱՀՎՀ), որը վերահսկում է ԿԱՀԾ գործունեությունը և քննում է ծառայության դեմ ստացված բողոքները (տես՝ Ֆարսոն, Գործիք 2), Կանադայի ֆեդերալ դատարանը, որը հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառում և հանրային հաշվետվություններ (Հանրային անվտանգության նախարարի կողմից ներկայացվող ազգային անվտանգության հարցերով տարեկան հաշվետվության և ԿԱՀԾ հանրային հաշվետվության տեսքով)[5] միակ թույլատրող միակ մարմինն է[6]:

Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովի մանդատը, ինչպիսին է օրինակ՝ Իրալիայի COPASIR հանձնաժողովը, պետք է ընդգրկի հետախուզության ամբողջ ոլորտը, ներառյալ՝ օժանդակ դեպարտամենտները և պաշտոնյաներին[7]: Մանդատը պետք է հանձնաժողովին տա լիակատար իրավասություններ՝ հետախուզական ծառայությունների օրինականությունը, արդյունավետությունը և գործունությունը, ինչպես նաև՝ դրանց բյուջետավորման և հաշվապահական գործընթացները, համապատասխանությունը մարդու իրավունքների չափանիշներին և այլ ընթացակարգային և վարչական հարցեր մոնիթորինգի ենթարկելու համար: Եթե մանդատը չի ընդգրկում այս բոլոր ոլորտները, այն պետք է վերանայվի: Օրինակ, երբ Ավստրալիայի ժամանակավոր հանձնաժողովի կողմից իրականացված ուսումնասիրության արդյունքում պարզվեց, որ Պաշտպանության պատկերային և աշխարհատարածական տվյալների կազմակերպությունը (ՊՊԱՏ/DIGO) բավականաչափ հաշվետու չէր վերահսկողության սահմանափակ մանդատի պատճառով, հանձնաժողովը ներկայացրեց հանձնարարական՝ ընդլայնել համապատասխան խորհրդարանական վերահսկող հանձնաժողովի մանդատը Ավստրալիայի հետախուզական ծառայություններն ընդգրկելու համար: Ուսումնասիրության հանձնարարականներում կար նաև Անվտանգության գլխավոր տեսուչի մանդատի ընդլայնումը ՊՊԱՏ գործունեության մոնիթորինգը ներառելու համար (տես՝ Բորն և Գեյսլեր Մեսևիջ, Գործիք 1)[8]:

3.1 ՄԱՆԴԱՏՆԵՐԻ ՏԵՍԱԿՆԵՐԸ

Մանդատները կարող են լինել լայն կամ նեղ: Օրինակ՝ մի վերահսկող մարմնի մանդատը կարող է լինել պարզապես որևէ հետախուզական ծառայության գործողությունների օրինականության ստուգումը: Մեկ այլ մարմին կարող է պատասխանատու լինել մի քանի գործակալությունների արդյունավետության ստուգումների համար, այդ թվում՝ պաշտոնյաների վարքը և բյուջետավորման գործընթացների իրականացումը: Ավելի լայն մանդատները սովորաբար օգնում են խուսափել մասնատված կամ այլ առումով ոչ կատարյալ վերահսկողությունից:

Վերահսկողության մանդատները երբեմն ընդգրկում են իրավասություններ, որոնք ավելի լայն են, քան պարզապես մոնիթորինգի իրականացումը: Օրինակ՝դրանք կարող են ներառել ձերբակալման և նախաքննական կալանքի իրավասությունները, ինչպես նաև՝ մահվան ելքով ուժի կիրառման իրավասությունը: Դրանց մեջ կարող են լինել նաև արտաքին ծառայություններին տեղեկատվության փոխանցման վերահսկողությունը և հետախուզության բարձրաստիճան պաշտոնյաների նշանակման հաստատումը[9]:

Գաղտնի գործողությունների առումով, հատկապես այնպիսի գործողությունների, որոնց ընթացքում կիրառվում են անձնական տվյալների հավաքագրման հատուկ հետաքննական միջոցներ, վերահսկողական մարմինների մանդատները երբեմն ներառում են կանխարգելիչ կամ նախաձեռնողական իրավասություններ: Օրինակ՝ Բելգիայում Հատուկ հետախուզության մասին օրենքը Հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովին (Հանձնաժողով I՝ վերահսկողական փորձագիտական մարմին է) իրավունք է տալիս խորհուրդ տալ հետախուզական ծառայություններին՝ հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառության վերաբերյալ: Եթե այս խորհուրդը բացասական է, ծառայություններն այն չեն կարող բողոքարկել: Ավելին, եթե մշտական հանձնաժողովն իր մոնիթորինգի ընթացքում բացահայտի հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառությամբ ապօրինի գործողություններ, ապա դրանք կարող են կասեցվել10:

Վերահսկողության մանդատները կարող են ներառել նաև բյուջետային ստուգումներ: Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունում հետախուզության ծառայության հաշիվներն աուդիտի են ենթարկվում Աուդիտի ազգային գրասենյակի կողմից: Դրանք ստուգվում են նաև Հետախուզության և անվտանգության խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից, որի տարեկան հաշվետվությունը հանրայնացնում է հետախուզական ծառայությունների ֆինանսավորման և ծախսերի հետ կապված որոշակի մանրամասներ[11]: Նմանապես, Հարավային Աֆրիկայի հետախուզության հարցերով համատեղ հանձնաժողովը ստուգում է երկրի հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական կառավարումը[12]: Իսկ Լեհաստանում վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը վերանայում է հետախուզության բյուջեի նախագծերը և մոնիթորինգի է ենթարկում դրանց իրականացումը: Որոշ երկրներ բյուջեի վերահսկողությունն ընդգրկում են վերահսկող մարմինների մանդատների մեջ: Օրինակ՝ Արգենտինայի հետախուզական մարմինների և գործունեության վերահսկողության երկպալատ հանձնաժողովը և ԱՄՆ հետախուզության վերահսկողության կոնգրեսական հանձնաժողովը: Երկուսն էլ ունեն այդ մանդատը:

3.2 ՄԱՆԴԱՏՆԵՐԻ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հետախուզության վերահսկողության մարմինների մանդատները չպետք է անփոփոխ լինեն: Օրինակ, եթե ընդլայնվում է հետախուզական ծառայության մանդատը, ապա այդ ծառայությունը վերահսկող մարմնի մանդատը նույնպես պետք է վերանայվի[13]:

Զգալի քաղաքական ազդեցություն ունեցող ռազմավարական իրադարձությունները նույնպես կարող են հանգեցնել հետախուզության վերահսկողության մարմինների մանդատների փոփոխություններին, հատկապես, եթե նման իրադարձությունները կապված են հետախուզության ձախողումների հետ: Օրինակ՝ ԱՄՆ հետախուզական ծառայությունների ձախողումը 9/11 ահաբեկչական հարձակումը հայտնաբերելու և կանխարգելելու հարցում հանգեցրեց հետախուզական տվյալների փոխանակման մեխանիզմների վերանայմանը: Այս մեխանիզմների փոփոխություններն իրենց ազդեցությունն ունեցան վերահսկողական մարմինների աշխատանքի վրա՝ անհրաժեշտ դարձնելով նաև դրանց մանդատների փոփոխությունը:

Այլ ժամանակներում վերահսկողական մարմիններն իրենց գործունեության ընթացքում կարող են բացահայտել իրենց մանդատների փոփոխության կարիքը: Այս նպատակով որոշ վերահսկողական մարմիններ իրականացնում են պարբերական ռազմավարական վերանայումներ՝ նման փոփոխությունների կարիքը բացահայտելու և համապատասխան հանձնարարականներ մշակելու համար: Այս կերպ վերահսկողական մարմինները կարող են խնդիրները վերափոխել հետախուզության ոլորտը բարելավելուն ուղղված դրական, կառուցողական հանձնարարականների:

4. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎԱՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հետախուզության վերահսկողության մարմիններին տրվող իրավասությունները շատ տարբեր են: Ստորև նկարագրված են դրանցից ամենատարածվածները: Սակայն այս ցանկն ամբողջական չէ: Օրինակ՝ որոշ մանդատներ ներառում են

ուղղորդման իրավասությունը, որը թույլ է տալիս վերահսկողություն իրականացնող մարմնին չարաշահման բացահայտումն ուղղել ներքին մարմնին (օրինակ՝ Գլխավոր տեսուչին) կարգապահական գործողություններ ձեռնարկելու համար, կամ արտաքին մարմնին՝ քրեական հետապնդում սկսելու համար: Բացահայտման իրավասությունը վերահսկողություն իրականացնող մարմնի կարողությունն է՝ բացահայտելու անհամապատասխանությունները, սխալ որոշումները կամ օրենքի խախտումները եւ դրանք ներկայացնելու երկրի բարձրագույն իրավասու մարմիններին. օրինակ՝ ԱՄՆ Գլխավոր դատախազին, ինչն ավելին է, քան պարզապես դեպքի մասին գլխավոր տեսուչին զեկուցելը:

4.1 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԸ

Տեղեկատվության իրավունքը, որը վերահսկողություն իրականացնող մարմիններին տալիս է տեղեկատվության հասանելիություն, կարող է լինել ակտիվ կամ պասիվ: Տեղեկատվության պասիվ իրավունք ունեցող վերահսկողական մարմինը կարող է հետախուզության գործունեության մասին տեղեկատվություն ստանալ փաստաթղթերի տեսքով կամ ճեպազրույցների միջոցով: Լավագույն դեպքում նման ճեպազրույցները պարունակում են արդիական և համապարփակ տեղեկատվություն, սակայն կախված գործող օրենքներից, դրանք կարող են և չներառել գաղտնի տեղեկատվություն, ինչպես, օրինակ, բյուջեի և գաղտնի գործողությունների մասին տեղեկատվությունն է:

Միայն պասիվ տեղեկատվական իրավունք ունեցող վերահսկողական մարմինները ստացվող տեղեկատվության խորության և ճշգրտության առումով ամբողջովին կախված են իրենց կողմից վերահսկվող գործակալություններից: Այս պատճառով նախընտրելի է, որ վերահսկող մարմինները ունենան տեղեկատվության թե՛ պասիվ, թե՛ ակտիվ իրավունք: Տեղեկատվության ակտիվ իրավունք ունեցող վերահսկողական մարմինները կարող են պահանջել անհրաժեշտ տեղեկատվությունը: Օրինակ՝ նրանք կարող են պարտադրել պաշտոնյաներին տեղեկատվություն տրամադրել կամ չհայտարարված այցելություններ կատարել հետախուզական ծառայությունների գրասենյակներ կամ տարածքներ:

Թեև վերահսկողական մարմիններն իրենց գործառույթներն իրականացնելու համար պետք է անսահմանափակ հասանելիություն ունենան իրենց պահանջած տեղեկատվությանը, միշտ չէ, որ սա գործնականում հնարավոր է: Օրինակ՝ վերահսկողական մարմինների մեծ մասն ունեն հասանելիություն դասակարգված տեղեկատվությանը, սակայն որոշ մարմիններ չունեն այդ իրավունքը: Մյուս կողմից, որոշ սահմանափակումներ կարող են արդարացված լինել, ինչպիսիք են օրինակ՝ աղբյուրների ինքնությունը պաշտպանող սահմանափակումները: Նման սահմանափակումներ կան, օրինակ, Հարավային Աֆրիկայի Հետախուզության հարցերով զբաղվող համատեղ մշտական հանձնաժողովի համար: Արգենտինայում, Կանադայում և Միացյալ Նահանգներում որոշ վերահսկողական մարմիններ ունեն տեղեկատվության անսահմանափակ հասանելիություն:

4.2 ՀԵՏԱՔՆՆԱԿԱՆ ԻՐԱՎԱՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Բացի իրենց տրամադրված տեղեկատվությունը ստուգելու կարողությունից, հետախուզության վերահսկողության մարմինները պետք է իրավասու լինեն նաև հետաքննություններ նախաձեռնելու: Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայության վերահսկողության հանձնաժողովը (ՀԱԾՎՀ/CTIVD),

օրինակ, իրավասու է հետախուզության ծառայությունների դեմ ստացված բողոքների հիման վրա նախաձեռնել հետաքննություններ: Այլ վերահսկողական մարմինների մանդատները նրանց թույլ են տալիս նախաձեռնել սեփական հետաքննություններ՝ առանց բողոքի հիմքի: Հետաքննություն նախաձեռնելու իրավասության մեջ է մտնում պաշտոնյաներին վերահսկողական մարմին ներկայանալու և հարցերի պատասխանելու պահանջը և/կամ պարտադրանքը:

4.3 ՀԱՍՏԱՏՄԱՆ ԻՐԱՎԱՍՈՒԹՅՈՒՆ

Որոշ դեպքերում վերահսկողական մարմնի մանդատը նրան իրավասություն է տալիս հաստատելու կամ թույլատրելու հետախուզական ռազմավարական ծրագրեր, ծառայության բյուջեներ կամ բարձրաստիճան պաշտոնյաների նշանակումներ: Այսպիսի հաստատման մեկ կամ ավելի իրավասություն ունեցող վերահսկողական մարմինները կարող են այդ իրավասություններն օգտագործել իրենց կողմից վերահսկվող ծառայությունների վրա բովանդակային ազդեցություն ունենալու համար, հատկապես հետախուզության առաջնահերթությունները սահմանելու միջոցով: Օրինակ՝ ֆինանսական հատկացումներ իրականացնելու իրավասությունը, որը տրված է ԱՄՆ Կոնգրեսի վերահսկող հանձնաժողովին, վերահսկողության և կառավարման ուժեղ գործիք է համարվում, քանի որ այն թույլ է տալիս հանձնաժողովին սահմանել հետախուզության քաղաքականության առաջնահերթությունները ֆինանսական հատկացումների միջոցով:

5. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԵԹՈԴՆԵՐԸ

Ի հավելումն իրավասությունները սահմանելուն, վերահսկողական մարմնի մանդատը պետք է ձևակերպի նաև այդ մարմնի կողմից կիրառվող հետաքննական մեթոդները: Առավել հաճախ կիրառվող մեթոդներն են՝ ստուգումները, լսումները և փաստաթղթերի վերլուծությունները: Այլ մեթոդներից են՝ հարցազրույցները, վկաների հայտարարությունները և տվյալների բազաներին ուղղակի հասանելիությունը (վերջինս Բելգիայի և Նիդերլանդների պաշտոնյաները համարում է վերահսկողության կարևորագույն մեթոդ): Վերահսկողության նպատակներին հասնելու համար բոլոր այս մեթոդները կիրառվում են առանձին, համատեղ կամ հերթականությամբ՝:

5.1 ՍՏՈՒԳՈՒՄՆԵՐ

Որոշ վերահսկողական մարմիններ իրականացնում են հետախուզական ծառայությունների տարածքների պարբերական ստուգումներ: Այս այցելությունները կարող են տեղի ունենալ տարեկան, եռամսյակային կամ նույնիսկ ամսական պարբերականությամբ: Դեպքերի մեծ մասում վերահսկողություն իրականացնող մարմինները հետախուզական ծառայություններին նախապես տեղեկացնում են ակնկալվող այցելության մասին, սակայն շատ մարմիններ լիազորված են իրականացնել նաև չհայտարարված ստուգումներ: Այսպիսի ստուգումների ընթացքում վերահսկողական մարմնի անդամները կարող են հարցազրույցներ վարել ծառայությունների աշխատակիցների հետ կամ ուսումնասիրել նրանց

համակարգչային բազաները՝ օգտագործելով այնպիսի մեթոդներ, ինչպիսիք են պատահական ընտրանքով արվող ստուգումները: Նորվեգիայում հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը (որը հայտնի է որպես EOS Հանձնաժողով) ամեն տարի իրականացնում է բազմաթիվ ստուգումներ: Նիդերլանդներում էլ ՀԱԾՎՀ Հանձնաժողովն ունի նման մանդատ: Նոր Զելանդիայում Հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչն իրավունք ունի մուտք գործել հետախուզական ծառայությունների տարածքներ, սակայն միայն այն դեպքում, եթե նախապես այդ մասին տեղեկացրել է ծառայության տնօրենին[14]:

5.2 ԼՍՈՒՄՆԵՐ

Լսումները վերահսկողական մարմինների կողմից հետախուզական ծառայությունների պաշտոնյաներից, անկախ փորձագետներից և այլ պատասխանող կողմերից տեղեկատվություն ստանալու տարածված եղանակներից մեկն է: Թեև լսումներն աշխատատար են և կարող են պարունակել փակ տեղեկատվություն, նրանք կարող են խիստ կարևոր լինել թույլ են կամ անորոշ փաստաթղթային հիմքով տեղեկատության ստացման տեսանկյունից: Լսումները նաև կարող են օգնել՝ քաղաքական և/կամ գործադիր պատասխանատվություն սահմանել հետախուզական ծառայությունների և այլ պաշտոնյաների կողմից կայացված և/կամ իրականացված որոշումների համար: Միացյալ Թագավորությունում ընթացքի մեջ գտնվող Իրաքյան պատերազմում ներգրավվածության մասին ուսումնասիրության շրջանակներում, որը նախագահում է սըր Ջոն Չիլքոթը, իրականացվել են բազմաթիվ հանրային լսումներ, որոնք բոլորը հեռարձակվել են իրական ժամանակով[15]: Իրաքի հարցերով Նիդերլանդների հանձնաժողովը նույնպես իրականացրել է լսումներ, սակայն դրանք հանրային չեն եղել:

5.3 ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

Վերահսկողական մարմինները կանոնավոր Վերահսկողական մարմինները կանոնավոր կերպով վերանայում են դասակարգված և ոչ դասակարգված հաշվետվություններ և այլ փաստաթղթեր, որոնք ներկայացվում են հետախուզական ծառայությունների կողմից: Այս փաստաթղթերը հաճախ օգտակար տեղեկատվություն են պարունակում և կարող են պատասխանել որոշ հարցերի: Սակայն դրանք կարող են նաև հարցեր առաջացնել հետախուզական ծառայությունների աշխատանքի մասին, որոնց պատասխանները պետք է փնտրել այլ եղանակներով:

Փաստաթղթերի վերլուծությունը չի սահմանափակվում միայն հետախուզական ծառայությունների կողմից մշակված փաստաթղթերով: Իրաքի հարցերով Նիդերլանդների հանձնաժողովն, օրինակ, ստեղծել է հանրային կայք՝ հավաքագրելու համար այլ փաստաթղթեր, որոնք կարող են օգտակար լինել հանձնաժողովի աշխատանքի համար:

6. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԺԱՄԱՆԱԿԸ

Վերահսկողությունը կարող է իրականացվել որևէ գործողության մասին որոշման կայացումից առաջ, այդ գործողության իրականացման ընթացքում կամ գործողության իրականացումից հետո: Վերահսկողության իրականացման

ժամանակը կախված է վերահսկողություն իրականացնող մարմնի մանդատից (տես՝ Բորն և Գեյսլեր Մեսևիջ, Գործիք 1):

6.1 ՀԵՏԱԴԱՐՁ (EX POST) ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Ամենահաճախ հանդիպող եղանակը հետադարձ (ex post) վերահսկողությունն է: Դրա հիմքում ընկած է այն պնդումը, որ վերահսկողական մարմինները պետք է ստուգեն, այլ ոչ թե միջամտեն հետախուզական ծառայությունների կառավարչական որոշումներին16: Հետադարձ վերահսկողությունը չի բացառում վերահսկողական մարմիններին պլանավորվող կամ ընթացիկ գործողությունների մասին տեղյակ պահելը: Սակայն այն նշանակում է, որ վերահսկողական մարմինը կարող է միայն հետահայաց դիտարկել իրադարձությունները և ստուգել միայն այն գործողությունները, որոնք արդեն իրականացվել են:

6.2 ՆԱԽՆԱԿԱՆ (EX ANTE) ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Հետախուզության վերահսկողություն իրականացնող որոշ մարմիններ ունեն նախնական (ex ante) վերահսկողություն իրականացնելու իրավասություն: Նախնական վերահսկողությունը համարվում է վերահսկողական համակարգի լիազորությունները հզորացնող եղանակ: Սա հետախուզական ծառայությունների գործողությունների ստուգումը և/կամ հաստատումն է՝ նախքան դրանց սկսվելը: Կարելի է սա անվանել «նախաձեռնողական մանդատ», որը սահմանվում է որպես «մանդատ, որը թույլ է տալիս վերահսկողական մարմնին վետոյի կամ փոփոխության ենթարկել ծառայությունների քաղաքականությունը կամ գործառույթների իրականացումը՝ նախքան գործողության սկսվելը»[17]: Շատ վերահսկողական մարմիններ իրավունք ունեն ստուգելու համապատասխան հետախուզական ծառայությունների քաղաքականությունը և ռազմավարությունը, և նրանք կարող են պահանջել կամ ուղղորդել ներքին վերահսկողության մարմիններին՝ հետաքննություն իրականացնել նախքան հետախուզության կողմից որևէ գործունեության կամ գաղտնի գործողության նախաձեռնումը:

ՄԱԿ-ի՝ ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների հարցերով հատուկ զեկուցողը խորհուրդ է տալիս նախնական վերահսկողությունը, որը նա համարում է օգտակար հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների խախտումները կանխարգելելու համար: Նմանապես խորհուրդ է տրվում, որ վերահսկողական մարմիններն իրականացնեն երկրի հետախուզական ծառայությունների և դրանց արտաքին գործընկերների միջև համագործակցության պայմանագրերի նախնական վերանայում՝ նախքան այդ պայմանագրերի ստորագրվելը (տես՝ Ռոուչ, Գործիք 7)[18]:

Մյուս կողմից, նախնական վերահսկողություն իրականացնող մարմինները երբեմն կարող են պատասխանատվության ենթարկվել հետախուզության ձախողումների կամ օրենքի խախտումների համար, որոնք տեղի են ունենում իրենց կողմից հաստատված գործողությունների հետևանքով: Վերահսկողական մարմնի՝ նախնական վերահսկողություն իրականացնելու կարողությունը կարող է նաև խանգարել արտասահմանյան գործընկերներին, որոնք նախընտրում են չբացահայտել գաղտնի տեղեկատվությունը վերահսկողական մարմինների համար:[19]

Շատ երկրներում հետախուզական ծառայություններն ունեն գործողությունների մասին տեղեկատվության նախնական բացահայտման հետ կապված մտահոգություններ, հատկապես այն դեպքերում, երբ այդ տեղեկատվությունը պետք

է ներկայացվի խորհրդարանականներին: Այս պատճառով խորհրդարանի այն անդամները, որոնք նաև հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովների անդամներ են, հաճախ ստիպված են լինում անցնել անվտանգության ստուգումներ: Երբեմն նույնիսկ այս զգուշությունը բավարար չի համարվում:

6.3 ՊԱՐԲԵՐԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Վերահսկողությունը կարող է իրականացվել նաև պարբերական եղանակով: Հետախուզական ծառայությունների մանդատները հաճախ պահանջում են, որ բարձրաստիճան ղեկավարությունը պատրաստի ծառայության գործունեության մասին պարբերական (հիմնականում տարեկան) հաշվետվություններ, որոնք պետք է ներկայացվեն գործադիրին կամ խորհրդարանին, կամ երկու մարմիններին էլ: Վերահսկողական մարմինները կարող են իրենց ստուգումներն իրականացնել նաև պարբերական, այլ ոչ միջադեպային եղանակով: Ընդունելով իր կարողությունների սահմանափակությունը, Կանադայի Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովն ընդունել է պլան, որն ապահովում է հետախուզական բոլոր ծառայությունների վերահսկողությունը եռամյա և հնգամյա պարբերականությամբ: Ավստրալիայի հետախուզական ծառայությունների ուսումնասիրության հաշվետվության մեջ էլ կա առաջարկություն, որ հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությունն իրականացվի ամեն հինգից յոթ տարին մեկ[20]:

7. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՀԵՏԱՔՆՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Վերահսկողական հետաքննությունները կարող են նախաձեռնվել մի քանի տարբեր եղանակներով: Խորհրդարանի կամ գործադիրի անդամները կարող են պաշտոնապես պահանջել, որ անցկացվի նման հետաքննություն: Հետաքննության պահանջ կարող են առաջացնել զանգվածային լրատվամիջոցները: Որոշ երկրներում, օրինակ՝ Բելգիայում և Կանադայում, որևէ անհատի ներկայացրած բողոքը կարող է հիմք դառնալ հետաքննություն նախաձեռնելու համար: Վերահսկողական մարմինները հաճախ իրավասու են սկսելու իրենց սեփական հետաքննությունները: Դեպքերի մեծ մասում, սակայն, վերահսկողական մարմիններն իրենց իրավունք են վերապահում կայացնելու վերջնական որոշում այս կամ այն հարցի շուրջ հետաքննություն սկսելու մասին:

7.1 ԿՈՆԿՐԵՏ ԴԵՊՔԵՐԻ ՀԵՏԱՔՆՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Վերահսկողները կարող են հետաքննություններ նախաձեռնել՝ ուսումնասիրելու համար կոնկրետ դեպքեր, որոնք հիմնված են, օրինակ, բողոքների կամ խորհրդարանականների կամ լրատվամիջոցների կողմից կատարված հայտարարությունների վրա: Վերահսկողները կարող են իրականացնել հետախուզական ծառայություններին վերաբերող առանձին դեպքերի հետաքննություններ, և այս հետաքննությունները կարող են նախաձեռնվել հենց վերահսկողի կողմից: Ըստ համապատասխան ընթացակարգի՝ հետախուզական ծառայությունները վերահսկողին կարող են տրամադրել լուրջ միջադեպերի հետ կապված զեկույցներ,

որոնք կարող են առնչվել, օրինակ, ապօրինի գործողությունների, անվտանգության խախտումների կամ տեղեկատվության արտահոսքի հետ: Այս զեկույցները կարող են տրամադրվել կամ պարբերաբար, կամ որևէ առանձին միջադեպի առիթով: Մի այսպիսի զեկույց պատրաստվել էր Կանադական թագավորական հեծելազորային ոստիկանության կողմից (ԿԹՀՈ/RCMP) Մահեր Արարի նկատմամբ կանադական պաշտոնյաների գործողությունների հետաքննության հանձնաժողովի համար: Ի թիվս այլ բացահայտումների, այս հետաքննությունը պարզեց, որ նախքան այդ տվյալները այլ հետախուզական ծառայություններին տրամադրելը ԿԹՀՈ-ն չէր համապատասխանել իր իսկ ընթացակարգերին, որոնցով պահանջվում էր անձնական տվյալների ստուգում համապատասխանության և վստահելիության համար: Հանձնաժողովի կազմած քսաներեք հանձնարարականների շարքում կար կոչ՝ ուղղված ԿԹՀՈ-ին, որպես ոստիկանական ուժ մնալ ԿԹՀՈ-ի իրավասությունների շրջանակներում[21]:

7.2 ԹԵՄԱՏԻԿ ՀԵՏԱՔՆՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Թեմատիկ հետաքննությունները կենտրոնանում են լայն թեմաների, այլ ոչ թե առանձին դեպքերի վրա: Դրանք երբեմն կարող են առաջանալ առանձին դեպքերի հետաքննությունից, որոնց եզրակացությունները առաջ են քաշում շատ ավելի լայն խնդիրներ:

Ներդիր 1: Նիդերլանդների խորհրդարանի հետաքննությունը հատուկ հետախուզական միջոցների կիրառման մասին. թեմատիկ վերահսկողության օրինակ

1993 թվականին Նիդերլանդներում քրեական հետաքննություն անցկացնող մի թիմ պետք է հետախուզական տվյալներ հավաքեր թմրամիջոցների թրաֆիքինգով զբաղվող մի անձի մասին՝ այդ առաջադրանքն իրականացնելու համար օգտագործելով հատուկ հետաքննական միջոցներ: Այս միջոցները ենթադրաբար ներառել էին ապօրինի գործողություններ, այդ թվում՝ թմրամիջոցների կառավարելի բացթողում դեպի շուկա: Չարաշահումների մասին տեղեկատվության բարձրաձայնումից հետո այդ թիմը ցրվեց, և 1994 թվականի ապրիլին Նիդերլանդների խորհրդարանը նախաձեռնեց պատկան մարմինների կողմից պաշտոնական ուսումնասիրություն հետաքննական հատուկ միջոցների կիրառման վերաբերյալ22:

Ուսումնասիրությունը սկսվեց փաստաթղթերի վերլուծությունից և քաղաքական գործիչների և հետախուզության պաշտոնյաների հետ քննարկումներից: Բացի այդ, կրթական հաստատություններին պատվիրվեցին երկու հաշվետություններ՝ Նիդերլանդներում կազմակերպված հանցավորության բնույթի, լրջության և ծավալների մասին գնահատում և հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառությունը կարգավորող օրենսդրության միջազգային համեմատական ուսումնասիրություն:

Ուսումնասիրությունն իրականացնող աշխատակազմը (որի բոլոր անդամներն անցել էին անվտանգության ստուգումներ) վեց ամիս շարունակ անցկացրեց փակ լսումներ: Այս լսումների նպատակն էր հավաքագրել տեղե-

կատվություն Նիդերլանդներում հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառության մասին: Փակ լսումները նաև նախապատրաստություն էին բաց և հանրային լսումների համար, որոնք հեռարձակվում էին ուղիղ եթերով:

1996 թվականին ավարտված հետաքննության արդյունքում պատրաստվեց մանրամասն հաշվետվություն, որը կազմված էր 6,700 էջից և ներառում էր 129 հանձնարարական: Երկու տարի անց Խորհրդարանը ձևավորեց նոր ժամանակավոր հանձնաժողով այդ հանձնարարականների իրականացումը գնահատելու համար: Նոր հանձնաժողովը մշակեց մեծ ծավալով նոր տեղեկատվություն, ներառյալ՝ ոստիկանության և մաքսային համակարգերում թմրանյութերի հետ առնչվող կոռուպցիայի մասին ապացույցները: Այս բացահայտումների արդյունքում Արդարադատության նախարար Բենք Քորթալսը հայտնվել էր պաշտոնից ազատման եզրին, սակայն նա ինչ որ ձևով կարողացավ հաջողությամբ դուրս գալ խորհրդարանական բանավեճերից:

8. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒՄԸ

Քանի որ ամենագործուն վերահսկողությունը համակարգային վերահսկողությունն է, անհրաժեշտ է վերահսկողության գործընթացը բաժանել առանձին, հաջորդական փուլերի:

8.1 ԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ՎԵՐՀԱՆՈՒՄԸ ԵՎ ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հետախուզական աշխատանքը բարդ և դինամիկ ոլորտ է, որում ներգրավված են բազմաթիվ դերակատարներ, ընթացակարգեր և քաղաքականություններ: Այս պատճառով հետախուզության վերահսկողության թեմա կարող է դառնալ հարցերի լայն շրջանակ: Հետախուզական գործընթաց սկսելու լավագույն տարբերակը բոլոր հնարավոր հարցերը հավաքագրելը և դրանց շրջանակը վերահսկողություն իրականացնող մարմնի օրինական մանդատի հետ համեմատելն է: Համընկնող ոլորտները կլինեն այն թեմաները, որոնց շուրջ պետք է իրականացնել վերահսկողությունը:

8.2 ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԹՈՒՅԼՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՍՏԱՑՈՒՄԸ

Վերահսկողություն իրականացնող մարմինների անդամները և աշխատակիցները սովորաբար պետք է ստանան անվտանգության թույլտվություններ դասակարգված տեղեկատվության հետ աշխատելու համար: Այս պահանջից բացառություն են կազմում խորհրդարանական վերահոսկողության հանձնաժողովների անդամները, որոնք սովորաբար դեմ են իրենց անվտանգության ստուգումներին, հատկապես երբ այդ անվտանգության ստուգումներն իրականացվում են նույն հետախուզական մարմինների կողմից, որոնց այդ հանձնաժողովները պետք է ստուգեն կամ վերահսկեն: Այդուհանդերձ, քաղաքական գործիչներին անվտանգության ստուգումներից ազատելը խիստ հակասական թեմա է:

8.3 ՎԵՐԱՀՍԿՈՂ ՄԱՐՄՆԻ ԳՐԱՍԵՆՅԱԿԻ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՈՒՄԸ

Վերահսկողություն իրականացնող մարմնի գրասենյակը պետք է լինի անվտանգ: Օրինակ՝ այն պետք է պարբերաբար ստուգվի էլեկտրոնային հսկման միջոցների հայտնաբերման համար: Բացի այդ, համակարգիչները և այլ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների սարքերը պետք է պաշտպանված լինեն գաղտնաբառերով և գաղտնագրվեն: Նաև բոլոր օժանդակ աշխատակիցները, որոնք մուտք ունեն դեպի գրասենյակի տարածք (ներառյալ՝ քարտուղարները, թարգմանիչները, սնունդ մատակարարողները և հավաքարարները), պետք է անցնեն անվտանգության ստուգումներ:

8.4 ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԻ ԵՎ ԱՅԼ ՆՅՈՒԹԵՐԻ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՈՒՄԸ

Վերահսկողական մարմինների անդամները պետք է խստապահանջ լինեն փաստաթղթերի և գրառումների հետ աշխատելու հարցում: Պետք է պահպանել մաքուր գրասեղանի քաղաքականությունը՝ դասակարգված տեղեկատվությունը պահպանելով հատուկ նախատեսված անվտանգ պահարաններում (սեյֆերում): Տպագրված կամ համակարգչի մեջ կամ կրիչի վրա թվային եղանակով պահպանվող դասակարգված փաստաթղթերը երբեք չպետք է դուրս հանվեն գրասենյակից՝ առանց համապատասխան թույլտվության: Գաղտնի աղբյուրներին, վկաներին և այլ կարևոր պատասխանողներին վերաբերող ներքին արձանագրությունները պետք է պահպանվեն անանուն եղանակով: Եվ վերջապես, այս բոլոր պահանջները պետք է հստակ ամրագրված լինեն ներքին ընթացակարգերի ձեռնարկում:

8.5 ՊԼԱՆԻ ԿԱԶՄՈՒՄԸ

Նախքան որևէ վերահսկողական գործողություն նախաձեռնելը որոշ վերահսկողական մարմիններ պարտավոր են մշակել կանոնակարգեր կամ արձանագրություններ, կամ նույնիսկ մանրամասն ստուգումների պլաններ և ստանալ դրանց հաստատումը՝: Այս պահանջի նպատակն է խուսափել վերահսկողական մարմնի և վերահսկվող հետախուզական ծառայության իրավունքների և իրավասությունների տարընթերցումներից: Այսպիսի փաստաթղթերում ընդգրկվող նվազագույն տեղեկատվությունը ներառում է այն մարմնի կամ բաժնի անվանումը, որտեղ պետք է իրականացվեն ստուգումներ, կիրառվելիք տեխնոլոգիաները և ստուգման ենթակա փաստաթղթերի ցանկը:

Ներդիր 2: Ստուգումների պլանի բաղադրիչները

- Ստուգման իրականացման ամսաթիվը,
- Ստուգման իրականացման իրավական հիմքը,
- Ստուգման պատճառը,
- Ստուգման նպատակները,
- Վերահսկողական մարմնի՝ ստուգումն իրականացնող աշխատակիցների անունները,
- Ստուգման ենթակա ստորաբաժանումների անվանումները,
- Ծառայության աշխատակիցների անունները, ովքեր են հարցազրույցներ են անցնելու,

- Հարցազրույցների պահանջները,
- Ստուգման ենթակա փաստաթղթերի ցանկը,
- Փաստաթղթերի նախնական ուսումնասիրության պահանջը,
- Աղբյուրները,
- Վարչական օժանդակությունը,
- Հաշվետվությունների տրամադրման ժամանակացույցը:[23]

Ներդիր 3: Ստուգումների մանրամասն պլանի համար լրացուցիչ առաջադրանքներ

- Կազմել ստուգումների ժամանակացույց:
- Կազմել պատասխանողների ցանկ:
- Պատրաստել հնարավոր պատասխանողներին հրավերի նամակներ և խնդրագրեր՝ ուղղված պատասխանողների վերադասներին, այն դեպքերում, երբ նրանց կողմից վկայությունների տրամադրումը պահանջում է նախնական թույլտվություն վերադասի կողմից:
- Մշակել դիվանագիտական կարգավիճակ ունեցող պատասխանողների հետ աշխատանքի արարողակարգ (արտոնություններ և անձեռնմխելիություն):
- Որոշել իրականացվելիք հարցազրույցների տեսակները (գաղտնի, անանուն, ձայնագրվող և այլն):
- Մշակել հարցազրույցների իրականացման ընթացակարգերը՝ ընդգրկելով հետևյալ հարցերը.
- Արդյո՞ք պատասխանողները պետք է հարցերը ստանան նախօրոք:
- Արդյո՞ք պատասխանողներին հարցազրույցի ընթացքում թույլատրվում է ունենալ փաստաթղթեր կամ գրառումներ:
- Արդյո՞ք պատասխանողն իրավունք ունի կարդալ կամ խմբագրել հարցազրույցի արձանագրությունը:
- Մշակել ընթացակարգ դասակարգված աղբյուրների և տեղեկատվության հետ աշխատելու համար:
- Կազմակերպել հարցազրույցների արձանագրությունները և թարգմանությունը:
- Մշակել ընթացակարգ հարցազրույցների ընթացքում ստացված տեղեկատվությունը հանրայնացնելու համար:

Քանի որ վերահսկողությունը կարող է բարդ լինել, սովորաբար օգտակար է լինում, երբ նախքան վերահսկողական գործողություններ սկսելը վերահսկողական մարմնի անդամները (նույնիսկ նման պահանջի բացակայության դեպքում) մշակում և համաձայնեցնում են ստուգումների ընդհանուր մոտեցումը: Մասնավորապես՝ ստուգումների մանրամասն պլանները խթանում են գործընթացում ընդգրկված շահագրգիռ կողմերի նվիրվածությունը վերահսկողության գործընթացին: Ավելին, մանրամասն ընթացակարգերի նախօրոք մշակումը վերահսկող մարմնի անդամների համար ավելի հեշտացնում է վերահսկողական աշխատանքները ստուգելուց հետո աշխատանքի բովանդակության վրա կենտրոնանալը:

9. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԱՐՀԵՍՏԱՎԱՐԺՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՎՍՏԱՀԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ժողովրդավարական հասարակությունում ապրող անձինք ակնկալում են, որ իրենց կառավարական գործակալությունները պետք է համապատասխանեն երկրի օրենքներին, իսկ եթե չեն համապատասխանում, ապա պետք է վերահսկող մարմինների կողմից ենթարկվեն պատասխանատվության: Հետախուզական ծառայությունների ունեցած բացառիկ իրավասությունների պատճառով (որոնք կարող են սահմանափակել կամ խախտել մարդու իրավունքները) այս ծառայություններին վերահսկող մարմինները ևս ունեն նման մեծ պատասխանատվություն:

Ուստի նրանք պարտավոր են իրենց աշխատանքի և հանրային գործունեության մեջ ցուցաբերել վերահսկողական արհեստավարժության բարձրագույն չափանիշներ: Հակառակ պարագայում կտուժի վերահսկողության գործընթացի վստահելիությունը, և հանրությունը կկորցնի իր վստահությունը կառավարական մարմինների նկատմամբ:

9.1 ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՄԱՐՄՆԻ ԱՆԿԱԽՈՒԹՅՈՒՆԸ

Վերահսկող մարմինը չի կարող համարվել արհեստավարժ, եթե դրա անկախությունը և ինքնուրույնությունը բացարձակ կերպով երաշխավորված չեն օրենքով: Արհեստավարժ լինելը պահանջում է նաև, որ վերահսկող մարմինները լինեն լիովին ոչ կուսակցական, այն է՝ ազատ լինեն կուսակցական քաղաքականության ճնշումներից, գործադիրի միջամտություններից և լրատվամիջոցների ճնշումներից:

Գործնականում քաղաքական կամ լրատվամիջոցների ճնշումներից պաշտպանվելու լավագույն եղանակը այդ ճնշումներից զգուշանալն է: Այս պատճառով վերահսկողություն իրականացնող մարմինների աշխատակիցները հաճախ կարող են օգտակար տեղեկատվություն քաղել լրատվամիջոցների մասին ուսումնական դասընթացներից, որոնք ի թիվս այլ թեմաների, նրանց պատրաստում են պատասխանելու քաղաքական գործիչների կամ լրատվամիջոցների կողմից տրված անսպասելի հարցերին: Սա հատկապես կարևոր է նման հարցերին պատասխանելու ժամանակ անզգուշորեն գաղտնի տեղեկատվության բացահայտումը կանխելու տեսանկյունից:

9.2 ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ ԻՐԱԿԱՆԱՑՆՈՂ ԱՇԽԱՏԱԿԻՑՆԵՐԻ ՓՈՐՁԱԳԻՏԱԿԱՆ ԳԻՏԵԼԻՔՆԵՐԸ

Իդեալական իրավիճակում վերահսկողություն իրականացնող մարմինների անդամները և նրանց աշխատակիցները պետք է ունենան անվտանգության գործակալությունների, ներառյալ՝ ոստիկանության և ռազմական մարմինների, ինչպես նաև ներքին և արտաքին հետախուզական ծառայությունների գործունեության մասին նախնական գիտելիքներ և փորձ: Այն անձինք, ովքեր չունեն նման փորձ և գիտելիքներ, պետք է հնարավորինս արագ անցնեն վերապատրաստում և պետք է խրախուսվի և/կամ պարտադրվի շարունակական կրթական սեմինարներին նրանց կանոնավոր մասնակցությունը, ինչպես նաև ծանոթացումը համապատասխան օրենքներին և կարգերին:

9.3 ԴԱՍԱԿԱՐԳՎԱԾ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆ

Վերահսկողություն իրականացնող մարմինների աշխատակիցներին հանդիպող ամենադժվարին երկընտրանքներից մեկը թափանցիկության պահանջի և գաղտնիության միջև հավասարակշռություն գտնելն է (տես՝ Նեյթան, Գործիք 3): Քանի որ գաղտնի տեղեկատվության բացահայտումը կարող է իսկապես վնաս հասցնել ազգային անվտանգությանը, կառավարությունները լեգիտիմ իրավունք ունեն հանրությունից գաղտնի պահելու նման տեղեկատվությունը: Այս պատճառով է, որ նախքան դասակարգված տեղեկատվության հետ գործ ունենալը վերահսկողություն իրականացնող մարմինների աշխատակիցները պետք է անցնեն անվտանգության ստուգումներ: Սակայն միևնույն ժամանակ չափազանց գաղտնիությունը նույնպես ցանկալի չէ, հատկապես, երբ չափից խիստ դասակարգումը օգտագործվում է քաղաքական տեսանկյունից պախարակելի գործողությունները թաքցնելու համար (ինչպես օրինակ՝ գաղտնի կալանավայրերի, հարցաքննությունների և արտահանձնումների ծրագրերի ստեղծումը Միացյալ Նահանգներում): Պետական գաղտնիքը կարգավորող օրենքների չարաշահումները կարող են հանգեցնել քաղաքացիների՝ իրենց կառավարության նկատմամբ հավատի կորստին և բոլոր կառավարական մարմինների լեգիտիմության վտանգմանը: Ավելին, չափազանց խիստ դասակարգումը խանգարում է գործուն վերահսկողության իրականացմանը: (Այս խնդիրը որոշ երկրներում կարգավորվում է օրենքներով, որոնք իրավունք են տալիս դատական համակարգին ստուգելու, թե արդյո՞ք որոշ փաստաթղթեր պատշաճ կերպով են դասակարգվել):

10. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՎԱՐՔԸ

Այն եղանակը, որով վերահսկողական մարմինն իրականացնում է իր աշխատանքը, կարող է զգալի ազդեցություն ունենալ դրա արդյունավետության վրա: Եթե վերահսկողական մարմիններն իրենք չեն որդեգրում այնպիսի արժեքներ, ինչպիսիք են թափանցիկությունը և հետևողականությունը, նրանք չեն կարող լեգիտիմորեն ակնկալել, որ հետախուզական ծառայությունները կառաջնորդվեն այդ արժեքներով:

10.1 ԹԱՓԱՆՑԻԿՈՒԹՅՈՒՆ

Թափանցիկության առավելագույն աստիճանը մեծապես նպաստում է վերահսկողական մարմնի գործունությանը: Մասնավորապես, կարևոր է, որ վերահսկողական մարմինները գործեն նախօրոք համաձայնեցված չափանիշներով և ընթացակարգերով, որպեսզի նրանք միշտ կարողանան հիմնավորել իրենց գործողությունները և ցույց տալ այն հաշվետվողականությունը, որ իրենք իսկ ակնկալում են իրենց կողմից վերահսկվող հետախուզական ծառայություններից: Վերահսկողական մարմնի թափանցիկությունը կարող է բարելավվել, եթե նրա հաշվետվությունների մեջ ներառվի տեղեկատվություն տվյալ հետաքննության ընթացքում օգտագործված աղբյուրների և հետաքննության շրջանակի մասին:

10.2 ՀԵՏԵՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Ցնցումները կամ սկանդալները սովորաբար հանգեցնում են հետաքննության վերահսկողության ուժեղացված ալիքների, որոնց հաջորդում են խիստ մոնիթորինգի ժամանակաշրջաններ: Սակայն կարևոր է, որպեսզի վերահսկողությունն իրականացվի շարունակական կերպով, այլ ոչ միայն ի պատասխան առաջացած խնդիրների: Հետախուզության վերահսկողության մարմինները կարող են խթանել իրենց աշխատանքի ավելի մեծ հետևողականություն՝ մշակելով մոնիթորինգի և ստուգումների որոշակի օրինաչափություններ: Այսպիսի մոտեցումը օգնում է խուսափել անուշադրությունից կամ վերահսկողության բացթողումներից և ի վերջո հանգեցնում է նաև հետախուզության ձախողումների կրկնման հավանականության նվազմանը[24]:

10.3 ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԵՏ ԾՓՈՒՄԸ

Չնայած հետախուզական ծառայությունները կարող են թվալ փակ և մեկուսացված բյուրոկրատական կառույցներ, սակայն նրանց մեծ մասը արձագանքող կազմակերպություններ են, որոնք ուզում են վերացնել իրենց թերությունները: Այս պատճառով վերահսկողական մարմինները պետք է շահագրգռված լինեն հետախուզական ծառայությունների հետ իրենց շփումներն ավելի համագործակցային, պատեհաժամ և ուսուցողական դարձնել: Օրինակ՝ որևէ իրավիճակի շտկմանն ուղղված հանձնարարականները պետք է ներկայացվեն այնպես, որ հետախուզական ծառայությունները կարողանան դրանք վերածել հստակ ուղեցույցների, արձանագրությունների, ընթացակարգերի և ժամանակացույցերի, որոնք կարող են իրագործվել կազմակերպության ներսում: Կարևոր է նաև, որ վերահսկողություն իրականացնող աշխատակիցները զգուշություն ցուցաբերեն իրենց բացահայտումներում՝ հետախուզության առանձին պաշտոնյաների վրա ունեցած հնարավոր բացասական ազդեցության առումով, ինչը հաճախ կարող է հանգեցնել կարգապահական միջոցների կիրառման, իսկ երբեմն՝ նույնիսկ նրանց աշխատանքից հեռացման: Այս պատճառով խորհուրդ է տրվում, որ վերահսկողություն իրականացնող մարմինների անդամները այսպիսի հարցերը քննարկեն համապատասխան ծառայության ավագ ղեկավարության հետ՝ նախքան իրենց բացահայտումների մասին զեկուցելը:

11. ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Թեև հետախուզության վերահսկողության մարմինները հետևում են հաշվետվությունների ներկայացման մի շարք տարբեր ընթացակարգերի, նրանք ամենուր պարտավոր են իրենց ուսումնասիրությունների արդյունքները ներկայացնել հաշվետվությունների ձևով: Համարյա բոլոր դեպքերում օրենքը պահանջում է, որ նրանք ներկայացնեն կանոնավոր՝ հիմնականում տարեկան հաշվետվություններ: Այսպիսի հաշվետվությունները սովորաբար ներառում են իրականացված հետաքննությունների նկարագրություն և, եթե տվյալ վերահսկողական մարմնի մանդատը թույլ է տալիս, բյուջեի վերլուծություն: Ծառայության հաշվետվողականությունը, թափանցիկությունը, օրինականությունը և արդյունավետությունը բարձրացնելու համար հաշվետվություններում կարող են լինել նաև հանձնարարականներ՝ ուղղված հետախուզական ծառայություններին և/կամ գործադիրին:

Վերահսկողական մարմինները կարող են նաև տարվա ընթացքում ներկայացնել հատուկ հաշվետվություններ: Դրանք կարող են լինել թեմատիկ կամ առանձին հետաքննական դեպքերի վերաբերյալ հաշվետվություններ: Օրինակ՝ եթե վերահսկողական մարմինը տեղեկանում է հետախուզության կողմից որևէ կասկածելի գործողության մասին, ապա այն որպես կանոն պարտավոր է ուսումնասիրել և համապատասխան մարմնին հաշվետվություն ներկայացնել տվյալ գործողության մասին:

Ըստ Էյդան Ուիլլսի՝ «Վերահսկողական մարմինները սովորաբար պատրաստում են հաշվետվությունների երկու տարբերակ: Հաշվետվության մի տարբերակը գործադիրի և հետախուզական ծառայությունների համար է, որը կարող է պարունակել դասակարգված տեղեկատվություն: Իսկ երկրորդ տարբերակը պատրաստում են հանրության համար, որը սովորաբար չի պարունակում դասակարգված տեղեկատվություն: Նախքան հանրային հաշվետվությունների հանրայնացումը վերահսկողական մարմինները խորհրդակցում են գործադիրի և հետախուզական ծառայությունների հետ: Այսպիսի խորհրդակցություններն այս ծառայություններին հնարավորություն են տալիս բարձրաձայնելու իրենց մտահոգությունները տվյալ հաշվետվության մեջ գաղտնի տեղեկատվության ներառման վերաբերյալ»[25]:

11.1 ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆԵՐԿԱՅԱՑՈՒՄԸ

Հաշվետվությունների ներկայացման ընթացակարգերը տարբեր երկրներում տարբեր են: Բելգիայում Հանձնաժողով I-ը իր հաշվետվությունն ուղարկում է Խորհրդարանի երկու պալատների նախագահներին և պատասխանատու նախարարին: Հատուկ հաշվետվությունները, սակայն, նախ ներկայացվում են պատասխանատու նախարարին, և միայն դրանից հետո ներկայացվում են Խորհրդարանի վերին պալատի նախագահին[26]: Ավելին, խորհրդարանին ներկայացված հաշվետվությունները չեն ընդգրկում դասակարգված տեղեկատվություն: Կանադայում, որտեղ հաշվետվությունների ներակայացման կանոններն այլ են, ԱՀՎՀ ներկայացնում է իր տարեկան հաշվետվությունը գործադիրին, որը պարտավոր է այն փոխանցել խորհրդարանին տասնհինգօրյա ժամկետում: ԱՀՎՀ-ն օրենքով պարտավոր է նաև խորհրդակցել ԿԱՀԾ տնօրենի հետ՝ նախքան հաշվետվության հանրայնացումը:

11.2 ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՊԱՏԿԱՆԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

Վերահսկողական մարմինները պետք է լինեն իրենց հաշվետվությունների լիակատար սեփականատերը, ներառյալ դրանց բովանդակությունը և ներկայացման ժամանակը: Որոշ դեպքերում օրենքները կամ ընթացակարգերը կարող են պահանջել, որ դասակարգված տեղեկատվությունը կիրառվի որոշակի ձևերով կամ որոշ ժամանակ անցնի նախքան դրա հանրայնացումը: Նիդերլանդներում Հետախուզական և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը (ՀԱԾՎՀ/CTIVD) պատասխանատու նախարարին տալիս է վեց շաբաթ ժամանակ: Եթե նախարարի կողմից այդ վեց շաբաթվա ընթացքում չի տրվում պաշտոնական արձագանք, ապա վերահսկող մարմնի հաշվետվությունը հանրայնացվում է:

11.3 ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ

Քաղաքական լեգիտիմության եզրագծին տեղի ունեցող հետախուզական գործողությունները կարող են խիստ հակասական լինել: Այսպիսի գործողությունների օրինակներ են հետախուզական տվյալների հավաքագրումն այլ երկրներում և մարդու իրավունքները խախտող հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառումը:Վերահսկողական հետաքննությունները հաճախ գրավում են այս կամ այն քաղաքական կուսակցության ներկայացուցիչներին, որոնք ուզում են վերահսկողության արդյունքներն օգտագործել իրենց սեփական քաղաքական շահի համար: Այսպիսի ճնշումներին արձագանքելու լավագույն եղանակը դրանք կանխատեսելն է: Օրինակ՝ տեղեկացված լինել քաղաքական ժամանակացույցի և լրագրողների ուշադրության վրա դրա ունեցած ազդեցության մասին: Հաշվետվության ունեցած քաղաքական հետևանքների մասին մտածելը կարող է ազդել տվյալ հաշվետվության մշակման գործընթացի վրա: Մյուս կողմից, հաշվետվության հանրայնացման արհեստական կազմակերպումը կարող է վերահսկողական մարմնի ընկալումը կողմնակալ, այլ ոչ թե անկախ և օբյեկտիվ դարձնել:

11.4 ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԻՐԱԿԱՆԱՑՈՒՄԸ

Հաշվետվությունն ինքնանպատակ չէ: Դրա նպատակը հաշվետվության մեջ ներառված հարցերի շուրջ խորհրդարանում, կառավարությունում և ավելի լայն շրջանակներում քննարկում առաջացնելն է: Միայն այսպես կարող են հաշվետվության եզրակացությունները հանգեցնել տվյալ հաշվետվության հանձնարարականների իրականացմանը: Ցանկացած վերահսկողական հաշվետվություն, լինի այն առանձին, թե պարբերական բնույթի դեպքի նվիրված,, պետք է պարունակի հստակ եզրակացություններ և փոփոխության հանձնարարականներ: Դրանք պետք է հստակ ձևակերպված և համարակալված լինեն:

Բացի այդ, հաշվետվությունը համապատասխան մարմիններին ներկայացնելուց հետո վերահսկողական մարմինը պետք է այդ մարմինների հետ աշխատի իրականացման ժամանակացույցի մշակման ուղղությամբ: Այնուհետև, վերահսկողական մարմինը պետք է մշակի և ներկայացնի հաշվետվություն հետախուզական ծառայությունների կողմից վերահսկողության հաշվետվության մեջ ներառված հանձնարարականների իրականացման վերաբերյալ:

11.5 ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՍԱՆԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ժամանակակից տեխնոլոգիաների, ինչպես օրինակ՝ ինտերնետի, օգտագործման շնորհիվ վերահսկողական մարմիններն այժմ կարող են իրենց հաշվետվությունները հասանելի դարձնել հասարակության լայն շերտերի համար: Միացյալ Թագավորությունում իրականացված ուսումնասիրությունն Իրաքի պատերազմում ներգրավվածության մասին (Չիլքոթի ուսումնասիրություն) արդեն իր կայքում հրապարակել է արձանագրություններ, վկաների հայտարարություններ և այլ չդասակարգված տեղեկատվություն՝ նախապատրաստելով վերջնական հաշվետվության հրապարակումը:

Հնարավոր է, որ վերահսկողական մարմնի հաշվետվությունը հրապարակվի իր կողմից չվերահսկվող որևէ, օրինակ՝ որևէ նախարարության կամ խորհրդարանի կայքում: Այդ դեպքերում իր հաշվետվությունների հասանելիությունը հասարակության համար շարունակելի պահելու համար վերահսկողական մարմինը

պետք է պնդի, որ դրանք կայքից հեռացնելու որոշում կայացնելուց առաջ այդ մարմինը պետք է դրա մասին տեղեկացնի վերահսկողական մարմնին: Իրենց հաշվետվությունների և այլ փաստաթղթերի հասանելիությունը հանրության համար հեշտությամբ ապահովելու համար խորհուրդ է տրվում, որ վերահսկողական մարմիններն ունենան իրենց մշտական կայքերը:

12. ՀՆԱՐԱՎՈՐ ԲԱՑԱՀԱՅՏՈՒՄՆԵՐԸ

Հետախուզության վերահսկողության մարմիններն ուսումնասիրում են հարցերի լայն շրջանակ, որոնցից որոշները ընդհանրական են (ինչպես ասենք՝ օրենսդրական դաշտը), իսկ մյուսները՝ առանձնահատուկ (ինչպես օրինակ՝ առանձին դեպքերի հետաքննությունը): Ստորև ներկայացվում են հնարավոր բացահայտումների օրինակներ, որոնք կարող են արվել վերահսկողական հետաքննությունների արդյունքում: Դրանցից յուրաքանչյուրը ներկայացնում է իրավիճակի շտկման հանձնարարականներ:

12.1 ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆԸ ՉԻ ՍՏՈՒԳԵԼ ԱՐՏԱՍԱՀՄԱՆՅԱՆ ԳՈՐԾԸՆԿԵՐ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՏՐԱՄԱԴՐԱԾ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հատկապես արտասահմանյան գործընկերների հետ համագործակցելիս հետախուզական ծառայությունները կարող են ձախողել արտաքին աղբյուրներից ստացած տեղեկատվության պատշաճ ստուգումը: 2009 թվականին Նիդերլանդներում ՀԱԾՎՀ-ը հետաքննում էր Հետախուզության և անվտանգության ընդհանուր ծառայության (ՀԱԸԾ/GISS) կողմից արտասահմանյան հետախուզական ծառայությունների տրամադրած տեղեկատվության կիրառումը: Ուսումնասիրության արդյունքում պարզ դարձավ, որ ՀԱԸԾ-ը հաճախ օրենքով սահմանված կարգով չէր ստուգել, թե արդյո՞ք տվյալ արտասահմանյան հետախուզական ծառայությունն ուներ համագործակցության համար անհրաժեշտ բավարար որակավորում: ՀԱԾՎՀ վերջնական հաշվետվության համաձայն՝ «Չէր գտնվել որոշումների կայացման որևէ կառուցվածքային գործընթաց: Փոխարենը, որոշումները հաճախ կայացվել էին դեպքերի վրա հիմնվելու մոտեցմամբ», ինչն ըստ ՀԱԾՎՀ-ի՝ «սահմանափակ» և «անցանկալի» մոտեցում էր: ՀԱԸԾ-ին խորհուրդ էր տրվում հետևել մանրակրկիտ գնահատումների մոտեցմանը, ոչ միայն համագործակցային հարաբերություններ սկսելիս, այլև արդեն իսկ գոյություն ունեցող հարաբերությունների ընթացքում[27]:

Տրամադրված հետախուզական տվյալների հիման վրա գործելուց առաջ նման գնահատումները հատկապես կարևոր են, եթե հնարավոր է, որ տրամադրված տեղեկատվությունը հավաքագրված լինի խոշտանգումների արդյունքում: Այս պատճառով Մահեր Արարի նկատմամբ կանադական պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողովը հանձնարարել է, որ արտասահմանյան համագործակցության բոլոր պայմանագրերը պարբերաբար ստուգվեն վերահսկող մարմինների կողմից28:

ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողը նույնպես հանձնարարել է, որ երկրները հետախուզական տվյալների փոխանակումը կարգավորող իրենց համաձայնագրերում ներառեն կետեր, որոնցով այդ համաձայնագրերը կենթարկվեն պարտադիր ստուգումների համապատասխան վերահսկողական մարմինների կողմից և,

որոնցում կհայտարարվի, որ այդ վերահսկողական մարմիններն իրավասու են համագործակցելու կողմերից յուրաքանչյուրի հետ և գնահատելու բոլորի աշխատանքը[29]: (Մանրամասն քննարկման համար տես՝ Ռոուչ, Գործիք 7):

12.2 ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆԸ ԳՈՐԾԵԼ Է ԻՐ ՄԱՆԴԱՏԻՑ ԴՈՒՐՍ

Վերահսկողական մարմինները պետք է կանոնավոր ստուգեն, թե արդյո՞ք հետախուզական ծառայությունը հատուկ իրավասությունների կիրառման առումով տեղեկատվության հավաքագրման ընթացքում գերազանցել է իր մանդատով սահմանված իրավասությունները (տես՝ Հաթթոն, Գործիք 5): Եթե հետախուզական ծառայությունն իսկապես չի գործել իր օրինական իրավասությունների շրջանակներում, ապա վերահսկող մարմինը պետք է տվյալ ծառայությանը պատասխանատվության ենթարկի: Սա կարելի է անել նման խախտման մասին համապատասխան մարմիններին զեկուցելու և տվյալ վերահսկողական մարմնի մանդատի շրջանակներում տվյալ ծառայության մեկ կամ մի քանի հատուկ իրավասությունները դադարեցնելու միջոցով:

Մահեր Արարի հանձնաժողովը, ԿԹՀՈ-ի կողմից իր մանդատը գերազանցելու փաստն արձանագրելով, հանձնարարականներ ներկայացրեց՝ նշելով, որ ԿԹՀՈ-ն պետք է այսուհետև հարգի ԿԱՀԾ-ի հատուկ դերը Կանադայի հետախուզական համայնքի շրջանակներում[30]:

12.3 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅՈՒՆԸ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆԱՑՎԵԼ Է

Հետախուզությունը կարող է քաղաքականացվել տարբեր եղանակներով, որոնցից ոչ բոլորում կա հետախուզական ծառայության կողմից հետախուզական տվյալների տրամադրումը: Ամենահաճախ հանդիպող դեպքերում հետախուզության քաղաքականացվածությունը հետևանք է գործադիրի և ծառայության պաշտոնյաների միջև չափազանց մտերիմ հարաբերությունների: Պաշտոնյաներ, որոնք գիտակցաբար կամ ոչ գիտակցաբար հետախուզական տվյալները ներկայացնում են գործադիրի կարիքներին հարմար ձևով («հետախուզություն՝ գոհացնելու համար»): Քաղաքականացման մեկ այլ եղանակ է, երբ կառավարության պաշտոնյաներն օգտագործում են հետախուզական ծառայություններն իրենց քաղաքական ընդդիմադիրներին վնասող տեղեկատվություն հավաքագրելու նպատակով: Քաղաքականացում կարող է ծագել նաև հետախուզական ծառայության ներսում իրենց աշխատանքային առաջխաղացումն ապահովելու համար վերլուծաբանների՝ հետախուզական տվյալներ ստանալու հարցում մրցակցությունից:

Եթե վերահսկողական մարմինը նկատում է հետախուզության քաղաքականացում, ապա այն պետք է խորհուրդ տա խորհրդարանին անցկացնել բաց քննարկում արտաքին և պաշտպանական քաղաքականության համապատասխան նպատակների մասին: Այն պետք է դիտարկի նաև հետախուզության՝ որպես քաղաքական գործիք օգտագործելը կանխարգելող համապատասխան վերահսկիչ միջոցների կիրառումը[31]:

13. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

- Հետախուզության վերահսկողության մարմնի մանդատը պետք է սահմանվի պաշտոնապես և մանրամասնորեն: Նախընտրելի է, որ այն լինի հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությունը կարգավորող համապարփակ օրենսդրական դաշտի մի մասը:
- Եթե հետախուզական ծառայության մանդատը փոփոխվում է, ապա վերահսկողություն իրականացնող մարմնի մանդատը նույնպես պետք է փոփոխության ենթարկվի:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմինների մանդատները միասնաբար պետք է ընդգրկեն հետախուզության ամբողջ ոլորտը, ներառյալ՝ քաղաքացիական և ռազմական ծառայությունները, ինչպես նաև՝ օժանդակ դեպարտամենտները և պաշտոնյաներին:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմնի մանդատում առկա հասանելիության, հետաքննության, ստուգումների և հաստատումների իրավասությունները պետք է համեմատելի լինեն վերահսկվող հետախուզական ծառայության համապատասխան իրավասությունների հետ:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմինը պետք է իրավասու լինի ստուգելու հետախուզական ծառայությունների տարածքները, իրականացնելու բաց և փակ լսումներ, հասանելիություն ունենա փաստաթղթերում ներառված դասակարգված տեղեկատվությանը, տվյալների բազաներին և այլ համակարգչային փաստաթղթերին:
- Հետախուզության վերահսկողություն իրականացնող մարմինը պետք է իրավասու լինի իրականացնելու հետադարձ՝ ex post վերահսկողություն: Բացառիկ դեպքերում, երբ վերահսկողական մարմինը կատարում է նախնական՝ ex ante վերահսկողություն, դրա անդամները պետք է անցնեն անվտանգության ստուգումներ՝ ապահովելու համար տեղեկատվության աղբյուրների և այլ օպերատիվ տեղեկատվության պաշտպանվածությունը:
- Իր աշխատանքները կազմակերպելու և տարբեր շահագրգիռ կողմերի ներգրավվածությունն ապահովելու համար հետախուզության վերահսկողական մարմինը միշտ պետք է մշակի վերահսկողության իրականացման պլան:
- Հետախուզության վերահսկողություն իրականացնող մարմինը պետք է դրսևորի բարձր մակարդակի արհեստավարժություն: Սա կբարձրացնի ոչ միայն վերահսկողական մարմնի, այլև անուղղակիորեն կավելացնի վերահսկվող հետախուզական ծառայության լեգիտիմությունը:
- Հետախուզության վերահսկողություն իրականացնող մարմնի գործունեությունը պետք է լինի թափանցիկ, հետևողական և հաշվետու:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմինը պետք է հրապարակի պարբերական (տարեկան) հաշվետվություններ՝ ներկայացնելով իր գործունեությունը և բացահայտումները: Այն նաև անհրաժեշտության դեպքում պետք է հրապարակի կոնկրետ դեպքերի վերաբերյալ հաշվետվություններ՝ նկարագրելով իր կողմից անցկացված հատուկ հետաքննությունները:

- Հետախուզության վերահսկողության մարմնի հաշվետվությունները պետք է լայնորեն հասանելի լինեն հասարակության համար:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմինը պետք է իր հաշվետվության նախագիծը ներկայացնի հետախուզական ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարությանը՝ ակնկալելով նրանց արձագանքը մանդատով սահմանված ժամանակահատվածում:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմնի հաշվետվությունները միշտ պետք է ներառեն հանձնարարականներ, որոնք կարող են իրականացվել վերահսկվող հետախուզական ծառայության կողմից:
- Հետախուզության վերահսկողության մարմինը պետք է ակտիվորեն մոնիթորինգի ենթարկի իր տված հանձնարարականների իրականացումը և հրապարակի փակման հաշվետվություն:

Ծանոթագրություններ

1. Marina Caparini, “Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States,” in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 12.
2. Committee on Foreign Affairs, 26 September 2003, 03-BuZa-6.
3. Սոցիալական լեգիտիմության նկատառումներով հետախուզական ծառայությունները պետք է գործեն նաև հանրության շահերից ելնելով: Մասնավորապես, նրանք պետք է խուսափեն ներխուժել քաղաքացիների անձնական կյանք չհիմնավորված, ոչ համամասնական և/կամ ապօրինի եղանակներով:
4. Tommaso F. Giupponi and Federico Fabbrini, “Intelligence agencies and the State secret privilege: the Italian experience,” International Constitutional Law Journal Vol. 4, No. 3 (Fall 2010), pp. 443–466 (հասանելի է՝ http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/53c4319b67f44d52a392c655f17245a3/Giuppon.i_Fabbrini.pdf, ընթերցվել է 2011թ. հուլիսի 19):
5. Հատուկ հետաքննական միջոցների շարքում են հաղորդակցությունների գաղտնալսումը, իրազեկողների և ներթափանցողների ցանցի գոյությունը և ինքնության կեղծումը:
6. Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության կայք, “Accountability and Review” (հասանելի է http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/ccntblt-eng.asp; ընթերցվել է 17 օգոստոսի, 2011թ.):
7. Ընդհանրապես խորհուրդ է տրվում, որ երկրի ամբողջ հետախուզական համակարգը ենթակա լինի առնվազն մեկ խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից վերահսկողության:
8. Ավստրալիայի վարչապետի աշխատակազմի կայք, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies, Chapter 4, Գլուխ 4 (հասանելի է՝ http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm, ընթերցվել է 2011թ. օգոստոսի 17):
9. Hans Born, “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices,” Quarterly Journal Vol. 3, No. 4 (December 2004) p. 6 (հասանելի է՝ http://www.pfpconsor um.org/file/1645/view; ընթերցվել է 19 հուլիսի, 2011թ.):
10. Guy Rapaille, “Le Comité permanent R dans un rôle d’organe juridictionnel: Le nouveau rôle du Comité belge dans le cadre du contrôle des methods particulières de recueil de données” (Եվրամիության անդամ պետությունների հետախուզական և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների 6-րդ կոնֆերանսի ընթացքում ներկայացված զեկույց: Բրյուսել, 30 սեպտեմբերի–1 հոկտեմբերի, 2010թ.): (Հասանելի է՝ http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema0-Guy-Rapaille.pdf; ընթերցվել է 18 հուլիսի, 2011թ.):
11. Օրինակ տես՝ United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010– 2011, Cm 8114 (2011) (հասանելի է՝ http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annualreport1011.pdf; ընթերցվել է 13 հոկտեմբերի, 2011թ):
12. Sandy Africa, “The South African Intelligence Services: A Historical Perspective,” in Changing Intelligence Dynamics in Africa, eds. S. Africa and J. Kwadjo (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform/African Security Network, 2009), pp. 61–94:
13. Paul Robinson, Eyes on the Spies: Reforming Intelligence Oversight in Canada, Centre for International Policy Studies (CIPS) Policy Brief No. 1 (Ottawa: CIPS, University of Ottawa, November 2008) (հասանելի է՝ http://www.sciencessociales.uo awa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Robinson_Nov2008.pdf, ընթերցվել է 17 օգոստոսի, 2011թ.):
14. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities (2006), p. 351 (հասանելի է http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; ընթերցվել է 17 օգոստոսի, 2011թ.):
15. Իրաքի հարցերով զբաղվող ուսումնասիրության կայք, Ուսումնասիրության մասին բաժին (հասանելի է http://www.iraqinquiry.org.uk/about.asp, ընթերցվել է

18 օգոստոսի, 2011թ.):
16. Նորվեգիայի հետախուզության վերահսկողության համակարգի մասին քննարկման համար տես՝ Trygve Harvold, “Norwegian Parliamentary Oversight: an ‘effective remedy’?” (Եվրամիության անդամ պետությունների հետախուզական և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների 6-րդ կոնֆերանսի ընթացքում ներկայացված զեկույց: Բրյուսել, 30 սեպտեմբերի –1 հոկտեմբերի, 2010թ.): (Հասանելի է http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema1-Trygve%20Harvold.pdf, ընթերցվել է 18 հուլիսի, 2011թ.):
17. Hans Born, “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices,” Quarterly Journal Vol. 3, No. 4 (December 2004),p. 9 (հասանելի է http:// ww.pfpconsor um.org/file/1645/view; ընթերցվել է 19 հուլիսի, 2011թ.):
18. United Nations Human Rights Council, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including theright to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 24 (հասանելի է http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf, ընթերցվել է 18 օգոստոսի, 2011թ.):
19. Hans Born, “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices,” Quarterly Journal Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 3 (հասանելի է http:// www.pfpconsor um.org/file/1645/view; ընթերցվել է 19 հուլիսի, 2011թ.):
20. Ավստրալիայի վարչապետի աշխատակազմի կայք, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies, Chapter 8, Recommendation 22 (հասանելի է http:// www.dpmc.gov.au/publica ons/intelligence_inquiry/chapter8/1_findings.htm; ընթերցվել է 17 օգոստոսի, 2011թ.):
21. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), Chapter 9 (հասանելի է http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_receng.pdf; ընթերցվել է 19 հոկտեմբերի, 2011թ.):
22. Այս ուսումնասիրության քննարկման համար տես՝ Parlement & Politiek web site, “Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)” (հասանելի է http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g8pdkcx4; ընթերցվել է 19 հուլիսի, 2011թ.):
23. Այս ամփոփումը վերցված է Միացյալ Նահանգների բանակի Գլխավոր տեսուչի կողմից ներկայացված օրինակելի պլանի ձևից, Intelligence Oversight Guide (February 2008), Appendix D (հասանելի է http://www.fas.org/irp/doddir/army/ioguide.pdf; ընթերցվել է 15 հուլիսի, 2011թ.):
24. Loch K. Johnson, Secret Spy Agencies and a Shock Theory of Accountability, Department of International Affairs Occasional Papers (University of Georgia, School of International and Public Affairs, 2006) p. 2.
25. Aidan Wills, Guidebook: Understanding Intelligence Oversight, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010), p. 40.
26. Նույն տեղում, էջ. 37:
27. Bert van Delden, “Partners in Business?”, էջ 4, (Եվրամիության անդամ պետությունների հետախուզական և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների 6-րդ կոնֆերանսի ընթացքում ներկայացված զեկույց: Բրյուսել, 30 սեպտեմբերի – 1 հոկտեմբերի, 2010թ.): (Հասանելի է http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf, ընթերցվել է 18 հուլիսի, 2011թ.):
28. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities (2006) (հասանելի է http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; ընթերցվել է 17 օգոստոսի, 2011թ.):
29. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Մարդու իրավունքների, քաղաքացիական, քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների, ներառյալ՝ զարգացման իրավունքը խթանումն ու պաշտպանությունը. Ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտ-

պանության հարցերով գլխավոր զեկուցողի հաշվետվությունը, ՄԱԿ-ի փաստաթուղթ A/HRC/10/3 (4 փետրվարի, 2009թ.), էջ 21 (հասանելի է http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf, ընթերցվել է 18 օգոստոսի, 2011թ.), C. Forcese, The Collateral Casualties of Collaboration: the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing (DCAF կողմից կազմակերպված հետախուզության միջազգային համագործակցությանը նվիրված կոնֆերանսի ընթացքում ներկայացված զեկույց, Օսլո, 17 հոկտեմբերի, 2008թ.):

30. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադական պաշտոնյաների գործողություններն ուսումնասիրող հանձնաժողով, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), p. 312 (հասանելի է http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf, ընթերցվել է 17 օգոստոսի, 2011թ.):
31. Ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ Monica den Boer, "Keeping 'Spies & Spooks' on the Right Track: Ethics in the Post 9/11 Intelligence Era," in Ethics and Security, eds. Monica den Boer and Emile Kolthoff (The Hague: Eleven, 2010), pp. 57–83:

ԳՈՐԾԻՔ 5

Տեղեկատվության հավաքագրման վերահսկողությունը

Լորեն Հաթթոն

5

Տեղեկատվության հավաքագրման վերահսկողությունը

Լորեն Հաթթոն

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Այս գործիքի նպատակն է ուսումնասիրել վերահսկողական մարմինների դերը հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության հավաքագրման գործառույթը մոնիթորինգի ենթարկելու ընթացքում: Հետախուզական տեղեկատվության հավաքագրումը բազմաթիվ քայլեր ենթադրող գործընթաց է, որը պահանջում է պլանավորում, առաջադրանքների իրականացում, տեղեկատվության հավաքագրում, վերլուծություն և բաժանում: Այս բոլոր քայլերից տեղեկատվության, հատկապես գաղտնի միջոցներով հավաքագրումն, առնվազն հանրային ընկալման մեջ, մնում է հետախուզական ծառայությունների առանձնահատկություններից մեկը: Տեղեկատվության հավաքագրումը հետախուզության աշխատանքի ամենահակասական բաղադրիչներից է, և այն անսովոր մարտահրավերների շարք է վերահսկողական մարմինների համար, որոնք նպատակ ունեն պաշտպանել ժողովրդավարական գաղափարները:

Այս գործիքի առաջին մասում կքննարկվեն հետախուզական ծառայությունների կողմից տվյալների հավաքագրման որոշ մեթոդներ: Այնուհետև կքննարկվեն այն եղանակները, որոնցով ժողովրդավարական երկրները կարող են օգտագործել օրենսդրությունը, թույլտվությունների տրամադրման համակարգը և վերահսկողությունը՝ ապահովելու համար, որ գաղտնի մեթոդների կիրառման ընթացքում պաշտպանվեն մարդու իրավունքները:

2. ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՎԱՔԱԳՐՄԱՆ ԱՂԲՅՈՒՐՆԵՐԸ ԵՎ ՄԵԹՈԴՆԵՐԸ

Հետախուզության հիմքում ընկած է տարբեր աղբյուրներից հավաքագրված տեղեկատվությունը: Քանի որ ոչ մի եզակի աղբյուր չի կարող տրամադրել բավարար տեղեկատվություն որևէ հարցի մասին լիակատար պատկերացում կազմելու համար,

հետախուզական ծառայություններն օգտագործում են բազմակի աղբյուրներ՝ իրադարձությունների մասին ամենաճշգրիտ պատկերացումը կազմելու համար: Այդ աղբյուրները սովորաբար դասակարգվում են հետևյալ խմբերի.

- Մարդկային հետախուզություն (HUMINT), օրինակ՝ իրազեկողները,
- Ազդանշանային հետախուզություն (SIGINT), օրինակ՝ հաղորդակցությունների գաղտնալսումները,
- Բաց աղբյուրների հետախուզություն (OSINT), օրինակ՝ լրատվամիջոցներում հրապարակված նյութերը,
- Պատկերային հետախուզություն (IMINT), օրինակ՝ արբանյակներից արված լուսանկարները:

Տեղեկատվության հավաքագրման մեթոդները կարող են լինել բաց և փակ: Բաց մեթոդները սովորաբար կիրառվում են OSINT տվյալների հավաքագրման համար, քանի որ այդ տեղեկատվությունը բաց է և հանրությանը հասանելի: Տեղեկատվության հավաքագրման փակ կամ գաղտնի մեթոդներով կիրառվում է գաղտնիությունը (որևէ թիրախի վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրումն է առանց այդ թիրախի իմացության): Փակ մեթոդները կարող են ներառել իրազեկողների, էլեկտրոնային հսկողության, հաղորդակցության գաղտնալսումների, ֆիզիկական հսկողության և հեռավար կերպով հավաքագրված լուսանկարների կիրառումը: Եթե այս մեթոդները կիրառվում են տվյալ անձի անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը ոտնահարելով, ապա դրանք կոչվում են «հետաքննության ներխուժող մեթոդներ»: Այս մեթոդներն իրենց հերթին կոչվում են «հատուկ հետաքննական մեթոդներ» կամ «հատուկ հետաքննական միջոցներ»:

Եվրոպայի խորհուրդը սահմանում է հատուկ հետաքննական միջոցները որպես «միջոցներ, որոնք իրավասու մարմինները կիրառում են քրեական հետաքննություն իրականացնելիս ծանր հանցագործությունները և կասկածյալներին բացահայտելու նպատակով՝ թիրախային անձանց իրենց մասին տեղեկատվության հավաքագրման մասին չտեղեկացնելու համար»[1]: Այս համատեքստում իրավասու մարմիններ կարող են լինել կամ հետախուզական ծառայությունները, կամ՝ իրավապահ մարմինները: Կարևոր է նշել, որ շատ երկրներում հետախուզական ծառայություններն այսպիսի միջոցներ են կիրառում ոչ միայն քրեական հետաքննություններ, այլև կանխարգելիչ, ազգային անվտանգությանն ուղղված հետաքննություններ անցկացնելիս: Որպես ընդհանուր սկզբունք, տեղեկատվության հավաքագրման համար կիրառվող մեթոդը պետք է պայմանավորված լինի հավաքագրվող տեղեկատվության տեսակով, հավաքագրման նպատակով և այն օպերատիվ, իրավական և քաղաքական համատեքստով, որում գործում են հետախուզական ծառայությունները:

3. ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՎԱՔԱԳՐՄԱՆ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ՎՐԱ

Հետախուզական ծառայությունները հավաքագրում են տեղեկատվությունը՝ գործադիր պաշտոնյաներին քաղաքականության մշակման հարցում օժանդակելու և ռազմավարական ու օպերատիվ որոշումներ կայացնելու համար: Տեղեկատվության հավաքագրման եղանակը պետք է համեմատելի լինի հասարակության այն առաջնահերթությունների և արժեքների հետ, որոնց դրանք ծառայում են[2]:

Ժողովրդավարական երկրներում հետախուզական ծառայությունները պետք է հարգեն մարդու իրավունքները, օրենքի գերակայությունը և ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքները, ներառյալ՝ հաշվետվողականությունը, թափանցիկությունը և որոշումների կայացման մասնակցային գործընթացը: Հետախուզության ամբողջ գործընթացն առաջադրանքների սահմանումից մինչև իրականացումը պետք է ծավալվի այս չափորոշիչների հիման վրա:

Անվտանգության սպառնալիքների մասին տեղեկատվության հավաքագրումը կարող է ուղղակիորեն ազդել անձանց հիմնարար իրավունքների վրա[3]: Ըստ Հարավային Աֆրիկայի նախարարական վերահսկողության հանձնաժողովի 2008 թվականին հրապարակած հաշվետվության՝ «հետաքննության ներխուժիչ մեթոդները կարող են կարևորագույն դեր կատարել հանցավոր գործողությունների և դավադրությունների բացահայտման գործում: Սակայն դրանք կարող են նաև չարաշահվել՝ վտանգելով ժողովրդավարական գործընթացները, միջամտելով օրինական քաղաքական և սոցիալական գործունեությանը և ստեղծելով անարդար առավելություններ որոշ քաղաքական կուսակցությունների և գործիչների համար»[4]:

Պետության կողմից ներխուժող մեթոդների կիրառումը միշտ սահմանադրական և քաղաքական առումներով զգայուն թեմա է: Այսպիսի մեթոդների կիրառմանը հետախուզական ծառայությունների կողմից պետք է վերաբերվել հատուկ զգուշությամբ: Այդ զգուշության պատճառները ներկայացված են Նախարարական վերահսկողության հանձնաժողովի հաշվետվության մեջ և ներառում են հետևյալը[5].

- Հետաքննության թիրախը կարող է այդպես էլ չիմանալ ներխուժող մեթոդների կիրառման մասին և հնարավորություն չունենալ դրանց դեմ հանդես գալու կամ դրանց հիմնավորվածությունը դատարանում բողոքարկելու համար:
- Ներխուժող մեթոդներին ուղեկցող գաղտնիության բարձր մակարդակը նվազեցնում է վերահսկողական մարմինների կարողությունն՝ այդ մեթոդների կիրառումը մոնիթորինգի ենթարկելու և հնարավոր չարաշահումները կամ ապօրինությունները բացահայտելու առումով:
- Մարդու անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի նկատմամբ ներխուժող մեթոդների ոտնձգության աստիճանը կարող է շատ ավելի մեծ լինել, քան անհրաժեշտ է կամ նախատեսված:
- Բացի թիրախի անձնական կյանքի գաղտնիության նկատմամբ ոտնձգություն հանդիսանալուց, ներխուժող մեթոդները նաև խախտում են այլ անձանց գաղտնիության իրավունքը, որոնց հետ տվյալ թիրախը հաղորդակցվում է, չնայած որ այդ անձինք հետաքննության սուբյեկտ չեն:
- Թիրախի և նրա հետ հաղորդակցվող անձանց մասին գաղտնի տեղեկատվությունը հետախուզական ծառայությունները ձայնագրվում և պահպանում են ավելի երկար ժամանակ, քան անհրաժեշտ է հետաքննության համար: Այն երբեմն օգտագործվում է նաև այլ նպատակներով:

Երբեմն տարբերակում է մտցվում երկրի ներսում և արտասահմանում գաղտնալսումների տեխնոլոգիաների կիրառման միջև, քանի որ երկրի ներսում վտանգ կա, որ գործադիրը կարող է գաղտնալսումների համակարգերն օգտագործել կուսակցական նպատակների համար, օրինակ՝ քաղաքական ընդդիմադիրներին լրտեսելիս: Արտասահմանյան հաղորդակցությունների գաղտնալսումը մյուս կողմից հիմնականում չի վտանգում երկրի ներսում ժողովրդավարական կարգերը:

Ժողովրդավարական երկրներում հետախուզության վերահսկողության մարմիններն ունեն լեգիտիմ իրավունք, իսկ հաճախ նաև օրինական պարտականություն՝ ապահովելու, որ հետախուզական ծառայությունները գործում են

սահմանադրական կարգին համապատասխան: Վերահսկողական մարմինների պատասխանատվության շրջանակը սովորաբար ընդգրկում է հետախուզության ամբողջ գործընթացը, սակայն տեղեկատվության հավաքագրման ոլորտը պահանջում է հատուկ ուշադրություն, քանի որ գաղտնի, ներխուժիչ մեթոդները վտանգ են ներկայացնում ժողովրդավարական արժեքների համար: Մասնավորապես, վերահսկողական մարմինները պետք է մանրազնին մոնիթորինգի ենթարկեն այսպիսի մեթոդների կիրառումը՝ ապահովելով, որ հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը մնում է օրենքի շրջանակներում:

3.1 ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հետախուզական ծառայությունների կողմից ամենահաճախ սահմանափակվող կամ խախտվող իրավունքը անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքն է: Համապատասխանաբար, հետախուզության վերահսկողության մարմինների կարևոր գործառույթներից մեկը ապահովելն է, որ հետախուզական ծառայությունները տեղեկատվությունը հավաքագրում են անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը կարգավորող ազգային օրենքներին և միջազգային նորմերին համապատասխանող եղանակով:

ՄԱԿ-ի՝ ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության հարցերով հատուկ զեկուցողը անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը սահմանում է որպես «կանխավարկած, որ այլոց հետ հաղորդակցվելով կամ առանց հաղորդակցության անհատները պետք է ունենան իրենց ինքնավար զարգացման, փոխհարաբերությունների և ազատությունների տարածք՝ «անձնական տարածք», որը պետք է ազատ լինի պետության և այլ անձանց միջամտությունից»[6]:

Նմանապես, Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրի 17-րդ հոդվածը սահմանում է.

1. Ոչ ոք չպետք է ենթարկվի իր անձնական կյանքի գաղտնիության, ընտանիքի, տան կամ նամակագրության մեջ կամայական կամ ապօրինի միջամտության կամ իր պատվի և համբավի նկատմամբ ապօրինի հարձակումների:

2. Բոլորն ունեն նման միջամտությունից կամ հարձակումներից օրենքով պաշտպանվելու իրավունք:

167 ստորագրած պետություններով հանդերձ՝ Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագիրն անձնական կյանքի գաղտնիության ոլորտում միջազգային իրավունքի հիմքն է հանդիսանում: Քանի որ այն անձնական կյանքի գաղտնիությունը համարում է մարդու հիմնարար իրավունք, ապա այս իրավունքի սահմանափակմանն ուղղված կառավարության գործողությունները պետք է թույլատրվեն ազգային օրենքով հստակ սահմանված լեգիտիմ նպատակով:

Ինչպես սահմանել է Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը, ազգային անվտանգության պաշտպանությունը մարդու իրավունքների, այդ թվում նաև՝ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի, սահմանափակման համար լեգիտիմ պատճառ է: Սակայն, ըստ դատարանի, ցանկացած նման սահմանափակում պետք է իրականացվի ազգային օրենքներին համապատասխան, եւ այն, եթե նման չարաշահումներն այնուամենայնիվ տեղի են ունեցել, պետք է տրամադրի չարաշահումներից պաշտպանություն և հատուցման միջոցների հասանելիություն[7]:

Հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժիչ մեթոդների կիրառումը անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի սահմանափակում է հանդիսանում: Ուստի բոլոր նման դեպքերը պետք

է թույլատրվեն ազգային օրենքների շրջանակներում և կիրառվեն բացառապես հստակ և լեգիտիմ նպատակներով: Հարավային Աֆրիկայում նախկին Գլխավոր տեսուչն այս սկզբունքը մեկնաբանել է հետևյալ կերպ.

Իրավունքների սահմանափակումը կարող է հիմնավորված համարվել՝ ելնելով ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգների նկատառումներից: Այսպիսի սահմանափակումները պետք է համապատասխանեն համաչափության սկզբունքին, որը ներառում է իրավունքի բնույթը և դրա սահմանափակման նպատակի կարևորությունը: Հետախուզական տվյալների հավաքագրման կարողությունը որպես այդպիսին պետք է համաչափ լինի հավասարապես ուժեղ հակակշռող գործոնների հետ, որոնք պաշտպանում են քաղաքացիների սահմանադրական իրավունքները և պահպանում են բաց և ժողովրդավարական հասարակությունը[8]:

3.2 ՏԵԽՆՈԼՈԳԻԱՆԵՐԻ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՎԱՔԱԳՐՄԱՆ ՎՐԱ

Ժամանակակից տեղեկատվական և հեռահաղորդակցության տեխնոլոգիաները հնարավոր են դարձնում ամբողջ աշխարհում մարդկանց՝ միմյանց հետ ակնթարթային հաղորդակցությունը և տեղեկատվության՝ մեկ ակնթարթում հսկայական տարածություններ անցնելը: Սակայն դրանք նաև թույլ են տալիս կառավարություններին իրականացնել աննախադեպ ծավալների հսկողություն: Առաջադեմ տեխնոլոգիական սարքեր օգտագործելով՝ հետախուզական ծառայությունները կարող են հավաքագրել զանգվածային մասշտաբի տեղեկատվություն, ամբարելով շատ ավելի մեծ ծավալի տեղեկատվություն, քան կարող են կլանել և վերլուծել: Քանի որ այս տեղեկատվության հավաքագրումն իր բնույթով խտրական չէ եւ, քանի որ այդ գործընթացը կարող է խախտել մարդու իրավուքները, այն պետք է իրականացվի միայն անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը պաշտպանող իրավական շրջանակներում:

ECHELON գաղտնալսման համակարգը լավ օրինակ է: Այն համատեղ օգտագործում են Միացյալ Նահանգները, Միացյալ Թագավորությունը, Ավստրալիան, Կանադան և Նոր Զելանդիան՝ որպես համատեղ անվտանգության կազմակերպման միջոց: Այն գաղտնալսում է ուղեծրում գտնվող արբանյակների միջով անցնող ազդանշանները: 2000 թվականին Եվրոպական խորհրդարանը ստեղծեց ժամանակավոր հանձնաժողով՝ ուսումնասիրելու ECHELON համակարգի հնարավոր ազդեցությունը անհատների իրավունքների վրա Եվրոպական Միության գործող օրենքների շրջանակներում: Հանձնաժողովի վերջնական հաշվետվության մեջ նշվում էր, որ զանգվածային գաղտնալսման այնպիսի համակարգերը, ինչպիսին ECHELON-ն է, ունեն անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը խախտելու հնարավորություն, քանի որ չեն համապատասխանում կիրառվող ներխուժող մեթոդների համաչափության սկզբունքին: Ընդունելով, որ նման գաղտնալսման համակարգերը կարող են արդարացված լինել ազգային անվտանգության նկատառումներից ելնելով՝ հանձնաժողովը հանձնարարեց, որ դրանց կիրառումը կանոնակարգվի հստակ և հասանելի օրենսդրությամբ և, որ ԵՄ անդամ պետությունները սահմանեն մանրազնին վերահսկողություն[9]:

4. ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՎԱՔԱԳՐՈՒՄԸ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՂ ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿՆԵՐԸ

Ժողովրդավարական երկրների մեծ մասում հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության հավաքագրումը կարգավորվում է օրենսդրությամբ, որն ապահովում է հաշվետվողականություն և թափանցիկություն: Սա սովորաբար արվում է թույլտվությունների և վերահսկողության պատասխանատվությունը գործադիրի բացառիկ իրավասություններից հանելու և այն (տարբեր աստիճաններով) խորհրդարանի, դատական իշխանության և ոչ գործադիր այլ մարմինների միջև բաշխելու միջոցով:

Միջազգային օրենքները կարող են իրազեկման գործառույթ ունենալ ազգային օրենքների մշակման գործընթացի համար: Օրինակ՝ 2005 թվականին Եվրոպայի խորհուրդը հրապարակեց քրեական հետաքննությունների ընթացքում հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառումը կարգավորող ազգային օրենսդրության մշակմանն ուղղված հետևյալ հանձնարարականները10.

1. Անդամ պետությունները պետք է Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի պահանջներին համապատասխան (ETS No.5) իրենց ազգային օրենսդրության մեջ սահմանեն այն հանգամանքները, որոնց պայմաններում իրավասու մարմիններն իրավունք ունեն կիրառելու հատուկ հետաքննական միջոցներ:
2. Անդամ պետությունները պետք է կիրառեն համապատասխան օրենսդրական միջոցառումներ՝ թույլ տալու համար պարբերություն 1-ին համապատասխան հատուկ հետաքննական միջոցների ձեռնարկումը և ապահովեն իրավասու մարմինների կողմից դրանց կիրառումը ժողովրդավարական երկրում անհրաժեշտ չափով և արդյունավետ քրեական հետաքննության անցկացման համար պատշաճ ձևով:
3. Անդամ պետությունները պետք է իրականացնեն համապատասխան օրենսդրական միջոցառումներ՝ ապահովելու համար հատուկ հետաքննական միջոցների իրականացման վերահսկողությունը դատական մարմինների կամ այլ անկախ մարմինների կողմից նախնական թույլտվությունների, հետաքննության ընթացքում վերահսկողության կամ հետադարձ վերահսկողության տեսքով:

Ընդհանուր առմամբ, տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի ներխուժող միջոցների կիրառումը կարգավորող ազգային օրենսդրությունը պետք է սահմանի, թե՝

- ե՞րբ կարող են կիրառվել նման մեթոդները,
- կասկածի ի՞նչ մակարդակ պետք է առկա լինի դրանց կիրառման համար,
- ի՞նչ սահմանափակումներ պետք է գործեն,
- ի՞նչ թույլտվություններ է անհրաժեշտ ստանալ:

Տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող մեթոդների կիրառումը կարգավորող օրենսդրության օրինակներն են՝ Ավստրալիայի օրենքը հեռահաղորդակցությունների գաղտնալսման և հասանելիության մասին, Ավստրալիայի օրենքը հեռահաղորդակցության՝ իրավապահներին աջակցության մասին, ԱՄՆ օրենքը արտաքին հետախուզության հսկողության մասին, ՄԹ օրենքը հետաքննական իրավասությունների կարգավորման մասին: Ցանկացած նման օրենք պետք է անդրադառնա հետևյալ երեք հիմնական հարցերին.

- ընդունելի նպատակները,
- համաչափությունը,

▪ թույլտվությունները և վերահսկողությունը:

Հետախուզական ծառայությունների վերահսկողություն. գործիքների ժողովածու

Ընդհանուր առմամբ, այսպիսի օրենքները պետք է պահանջեն, որպեսզի իրավասու մարմինները ողջամտության սահմաններում վստահ լինեն, որ ներխուժող մեթոդների կիրառումը կհանգեցնի ակնկալվող տեղեկատվության հավաքագրմանը:

4.1 ԸՆԴՈՒՆԵԼԻ ՆՊԱՏԱԿՆԵՐԸ

Տեղեկատվության հավաքագրման համար գաղտնի, ներխուժող մեթոդների կիրառման ընդունելի նպատակները զգալիորեն տարբեր են տարբեր երկրներում: Որոշ երկրներում, ըստ Եվրոպայի խորհրդի հանձնարարականների, քրեական հետաքննության իրականացումն ընդունելի նպատակ է11: Այլ երկրներում ազգային անվտանգության և ժողովրդավարական կարգի պաշտպանությունը նույնպես համարվում են ընդունելի նպատակներ: Գերմանիայի օրենքը նամակագրության, փոստի և հեռահաղորդակցության գաղտնիության սահմանափակման մասին (Բաժին 3 (1)) իրավունք է տալիս Գերմանիայի կառավարությանը (այն է՝ անվտանգության ծառայություններին, այդ թվում՝ ոստիկանությանը և հետախուզական ծառայություններին) սահմանափակումներ դնել անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի վրա, եթե «կան կասկածներ առաջացնող հստակ ցուցիչներ, որ տվյալ անձը պլանավորում է, իրականացնում է կամ իրականացրել է» հանցագործություն հետևյալ ոլորտների դեմ՝

▪ խաղաղություն,
▪ ժողովրդավարական կարգ,
▪ ազգային անվտանգություն,
▪ Գերմանիայում տեղակայված զորքերի անվտանգություն:

Հստակ ցուցիչներ տերմինը սահմանում է բարձր նշաձող, որին պետք է հասնել նախքան գաղտնի, ներխուժիչ մեթոդների կիրառումը: Ապահովելու համար, որ հետաքննության ներխուժիչ մեթոդների կիրառման համար կան զգալի պատճառներ, այդ հիմնավորումները պետք է ներառվեն մեթոդների կիրառման թույլտվության դիմումի մեջ:

4.2 ՀԱՄԱՉԱՓՈՒԹՅՈՒՆԸ

Տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող մեթոդների կիրառումը կարգավորող օրենսդրությունը պետք է պահանջի, որպեսզի ներխուժման աստիճանը համաչափ լինի հետաքննության նպատակին: Այս առումով, Եվրոպայի խորհուրդը հանձնարարում է հատուկ հետաքննական մեթոդների կիրառում միայն այն դեպքում, երբ՝

▪ հիմնավոր պատճառներ կան կասկածելու, որ տեղի է ունեցել կամ պլանավորվում է լուրջ հանցագործություն,
▪ պատշաճ կերպով դիտարկվել է «հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառման ազդեցության և դրանց կիրառման համար սահմանված նպատակի համաչափությունը»[12]:

Խորհուրդը հանձնարարել է նաև, որպեսզի անդամ պետությունները կիրառեն ավելի քիչ ներխուժող մեթոդներ, երբ «նման մեթոդների կիրառումը թույլ է տալիս բավարար արդյունավետության մակարդակով հայտնաբերել, կանխել կամ դատական կարգով հետամուտ լինել հանցագործությանը»[13]: Այսպիսի ուղեցույցներն

ապահովում են ներխուժող մեթոդների կիրառումը լեգիտիմ նպատակների համար՝ միևնույն ժամանակ նվազագույնի հասցնելով չարաշահումները և ոտնձգությունները մարդու իրավունքների նկատմամբ:

Համաչափության սկզբունքը ավելի դժվար է կիրառել ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգների դեպքում: Առաջնային նպատակը պետք է լինի հիմնավորումը, որ բացի ներխուժող մեթոդներից տեղեկատվության հավաքագրումն այլ եղանակներով հնարավոր չէր և, որ հենց ներխուժող մեթոդների կիրառումը կհանգեցնի անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաքագրմանը: Օրինակ՝ Գերմանիայում տեղեկատվության հավաքագրման՝ անձնական կյանքի գաղտնիությունը սահմանափակող մեթոդների կիրառման կարգադրություն հնարավոր է ստանալ միայն, եթե «փաստերի հետաքննության որևէ այլ մեթոդի կիրառումն անօգուտ կլինի կամ զգալիորեն կդժվարացնի հետաքննությունը»[14]:

4.3 ԹՈՒՅԼՏՎՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող մեթոդների չարաշահումները կանխելու նպատակով ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունը պետք է ներառի դրանց կիրառման թույլտվությունների ընթացակարգերը (որոնք պետք է ընդգրկեն հետախուզական ծառայությունների ավագ ղեկավար կազմը և դատական մարմինները) և վերահսկողության մեխանիզմները (որոնք պետք է ընդգրկեն խորհրդարանը և փորձագիտական վերահսկողության մարմինները): Թույլտվությունների և վերահսկողության պատշաճ կառույցները մանրամասն կքննարկվեն հաջորդ երկու բաժիններում: Թույլտվությունների և վերահսկողության այս մակարդակները փոխբացառող չեն: Հաշվետվողականության և թափանցիկության համապարփակ և ամուր համակարգում կարող են լինել մեկից ավելի թույլտվության մակարդակներ և մեկից ավելի վերահսկողության մեխանիզմներ:

5. ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՎԱՔԱԳՐՄԱՆ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԹՈՒՅԼՏՎՈՒԹՅՈՒՆԸ

Տեղեկատվության հավաքագրման տարբեր գործողությունները պահանջում են թույլտվությունների տարբեր մակարդակներ: Օրինակ՝ ֆիզիկական հսկումը թեև գաղտնի է, սակայն շատ ներխուժող մեթոդ չէ, ուստի սովորաբար բավարար է լինում հետախուզական ծառայության ներքին թույլտվությունը: Հեռախոսի կամ հեռահաղորդակցության ձայնագրությունը, սակայն, անձնական կյանքի գաղտնության դեմ ավելի մեծ ոտնձգություն է և պետք է ավելի բարձր մակարդակի թույլտվություն պահանջի (ինչպես օրինակ՝ թույլտվություն հետախուզության համար պատասխանատու նախարարից և/կամ դատավորից): Տեղեկատվության հավաքագրման գործողության ցանկացած վերսկսումը պետք է պահանջի թույլտվության այն նույն մակարդակը, որում ստացվել էր առաջին գործողության համար:

5.1 ՆԵՐՔԻՆ ԹՈՒՅԼՏՎՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հետախուզական ծառայության ավագ ղեկավարից հատուկ հետաքննական միջոցի կիրառման թույլտվություն պահանջելը ծառայության ներսում սահմանում է հաշվետվողականություն և հանդիսանում է չարաշահումների կան-

խարգելման կարևոր միջոց: Թեև այս պահանջը կարող է ինքնին բավարար չլինել չարաշահումները կանխարգելելու համար, սակայն այն ցույց է տալիս, որ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի սահմանափակման մասին որոշումը կարևոր և ծանրակշիռ որոշում է, որին պետք է լուրջ վերաբերվել: Ծառայության ներսում որոշումների կայացման գործընթացը պետք է կառուցված լինի այնպես, որ անձնական կյանքի գաղտնիության նկատմամբ ավելի մեծ ոտնձգությունները թույլտվություն պահանջեն ավելի բարձր մակարդակից:

5.2 ԳՈՐԾԱԴԻՐԻ ԹՈՒՅԼՏՎՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հետախուզական ծառայությունները կառավարվում են գործադիրի կողմից, որը սահմանում և ուղղորդում է դրանց գործունեությունը: Սա սովորաբար պատասխանատու նախարարի պարտականությունն է: Նույն նախարարը կարող է նաև պատասխանատու լինել տեղեկատվության հավաքագրման կոնկրետ գործողությունների համար: Այնպես, ինչպես ներքին թույլտվությունների պահանջն ապահովում է, որպեսզի ծառայության ավագ ղեկավարությունը պատասխանատու լինի հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառման համար, նույն կերպ գործադիրի կողմից թույլտվության տրամադրման ընթացակարգերն ապահովում են, որպեսզի հատուկ միջոցների կիրառումը թույլատրվի պատասխանատու նախարարի որոշմամբ:

Նախարարական մակարդակում չարաշահումներըն ամենից հաճախ վերաբերում են կառավարության քաղաքական ընդդիմադիրների մասին գաղտնի տեղեկատվության հավաքագրման համար հետախուզական ծառայության կողմից տեղեկատվության հավաքագրման միջոցների օգտագործմանը: Այս պատճառով երկրի ներսում տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի մեթոդների կիրառումը կարգավորող օրենսդրությունը պետք է նախատեսի թույլտվության ընթացակարգեր, որոնք՝

- սահմանափակում են այն գործողություններում, որոնք նախարարները կարող են պահանջել հետախուզական ծառայություններից,
- տեղեկատվության հավաքագրման ներխուժիչ մեթոդների կիրառման համար թույլտվություն են պահանջում դատական համակարգից,
- ստեղծում են մեխանիզմներ, որոնցով հետախուզության պաշտոնյաները կարող են զեկուցել չարաշահումների մասին,
- ձևավորում կամ սահմանում են նման գործողությունները ստուգող անկախ վերահսկողական մարմին:

5.3 ԴԱՏԱԿԱՆ ԹՈՒՅԼՏՎՈՒԹՅՈՒՆ

Ժողովրդավարական երկրների մեծ մասում դատական համակարգի ավանդական պարտականությունն է մարդու իրավունքների պաշտպանությունը: Այս դերակատարությունից ելնելով՝ տրամաբանական է, որպեսզի դատավորներին տրվի իրավասություն՝ համեմատելու մարդու իրավունքների պաշտպանությունը հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության հավաքագրման կարիքների հետ: Այդպիսով՝ ընդունված է, որ ազգային օրենքը պահանջում է, որպեսզի հետախուզական ծառայությունները ստանան թույլտվություն դատական համակարգից (սովորաբար դա արվում է դատական հրահանգի միջոցով)՝ նախքան անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի նկատմամբ որևէ ոտնձգություն իրականացնելը: Այսպիսի հրահանգները որպես անկողմնակալ գնահատման

արդյունք, կարևոր միջոց են համարվում հնարավոր չարաշահման կանխարգելման տեսանկյունից[15]: Ինչպես նշվում է հետախուզական ծառայությունների ժողովրդավարական վերահսկողության մասին Վենետիկի հանձնաժողովի զեկույցում, դատական թույլտվության պահանջը անվտանգության հարցերը ստորադասում է օրենքին և դրանով իսկ ինստիտուցիոնալացնում է օրենքի գերակայությունը[16]:

Դրական մոտեցում է, երբ ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունը սահմանում է այն գործողությունների տեսակները, որոնց համար պահանջվում է դատական թույլտվություն, ինչպես նաև՝ երբ սահմանում է դատավորի իրավասությունները նման գործողությունների շրջանակը, տևողությունն ու թիրախները սահմանափակելու հարցում: Օրենսդրությունը պետք է սահմանի նաև տեղեկատվության նվազագույն պահանջները, որոնք անհրաժեշտ են թույլտվության դիմումի համար (տես՝ Ներդիր 1):

Ներդիր 1: Դատական թույլտվության դիմումների պահանջները Կանադայում

Կանադայի օրենքը անվտանգության հետախուզության ծառայության մասին պահանջում է, որ դատարանից հաղորդակցության գաղտնալսումների հրահանգ ստանալու համար հետախուզական ծառայության դիմումում պետք է լինի հետևյալ տեղեկատվությունը[17].

- այն փաստերը, որոնք հիմնավորում են ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգի մասին կասկածը,
- ապացույցներ, որ փորձ է արվել կիրառել ավելի քիչ ներխուժիչ մեթոդներ, սակայն դրանք ձախողվել են, կամ՝ հիմնավորումներ, թե ինչո՞ւ հավանական չէ, որ այդպիսի միջոցները հաջողության կհասնեն,
- գաղտնալսման ենթակա հաղորդակցության տեսակը,
- հավաքագրման ենթակա տեղեկատվության տեսակը,
- այն անձանց կամ անձանց խմբերի ինքնությունը, որոնք տվյալ հետաքննության թիրախն են,
- այն անձանց ինքնությունը, ում հաղորդակցությունները պետք է գաղտնալսվեն, եթե նման տեղեկությունն առկա է,
- այն վայրի ընդհանուր նկարագրությունը, որտեղ պետք է իրականացվի գործողությունը, եթե նման տեղեկությունն առկա է,
- այն ժամանակահատվածը, որի համար ներկայացվում է հրահանգի դիմումը,
- նախկինում տվյալ դիմումի մեջ ներառված անձի հետ կապված այլ դիմումների մասին մանրամասներ, ներառյալ՝ նախկին դիմումի ներկայացման ամսաթիվը, այն դատավորի անունը, ում ուղղված է եղել նախկին դիմումը, և այդ դատավորի կայացրած որոշումը:

Շատ երկրներում դատարանի կողմից տրված հրահանգը պարտադիր է հաղորդակցությունների գաղտնալսման իրականացման համար: Արգենտինայի օրենքը ազգային հետախուզության մասին, օրինակ, պահանջում է, որ նախքան որևէ տեսակի անձնական հաղորդակցության գաղտնալսումը երկրի հետախուզական ծառայությունները պետք է ստանան դատական թույլտվություն[18]:

Ոլորտը կարգավորող օրենքով պահանջվում է, որ հետախուզական ծառայություններից ստացված դիմումները պետք է քննեն հատուկ դատավորները: Այս մոտացումը կիրառվում է Կանադայում, Ֆրանսիայում, Հարավային Աֆրիկայում, Իսպանիայում և այլ երկրներում: Որոշ երկրներ ստեղծել են հատուկ դատարաններ, որոնք պատասխանատու են դատական թույլտվության տրամադրման համար: Նման օրինակ է ԱՄՆ Արտաքին հետախուզության հսկման դատարանը (ԱՀՀԴ/FISC), որը ձևավորվել է 1978 թվականին ընդունված Արտաքին հետախուզության հսկման մասին օրենքով: Դատարանը կազմված է տասնմեկ ֆեդերալ տարածաշրջանային դատավորներից, որոնք ծառայում են չվերականգնվող յոթամյա ժամկետով: ԱՀՀԴ-ը քննում է ազգային անվտանգության հարցերին առնչվող դատական հրահանգների դիմումները: Այդ օրենքով ձևավորվել է նաև Արտաքին հետախուզության հսկման վերահսկիչ դատարանը, որը քննում է ԱՀՀԴ-ի կայացրած որոշումների բողոքարկումները կառավարության կողմից[19]:

Երբեմն այս մասնագիտացված դատավորները և դատարաններն իրավասու են վերահսկելու տեղեկատվության հավաքագրման գործողությունները հենց դրանց ընթացքում: Հարավային Աֆրիկայում 2002 թվականին ընդունված օրենքը հաղորդակցությունների գաղտնալսման և հաղորդակցությունների հետ կապված տեղեկատվության տրամադրման մասին թույլ է տալիս դատավորներին պահանջել միջանկյալ գրավոր հաշվետվություններ հրահանգում նշված նպատակներին հասնելուն ուղղված գործողությունների կատարման վերաբերյալ[20]: Այսպիսով՝ նրանք կարող են սահմանափակել կողմնակի ներխուժումները չնախատեսված թիրախների նկատմամբ և երաշխավորել, որ գաղտնի, ներխուժիչ մեթոդներն անհրաժեշտից ավելի երկար ժամկետում չեն կիրառվում:

6. ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՎԱՔԱԳՐՄԱՆ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ

Թույլտվություններին ուղեկցող կարևոր բաղադրիչներից է հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությունը՝ ստուգելու համար, արդյո՞ք նրանց գործողությունների համար ստացվել են պատշաճ թույլտվություններ: Տեղեկատվության հավաքագրման գործողությունները կարող են արդյունավետ կարգավորված համարվել միայն այս երկու ստուգողական մեխանիզմների՝ թույլտվությունների և վերահսկողության առկայության դեպքում: (Վերահսկողական մարմինների կողմից հետախուզական ծառայությունների դեմ ուղղված բողոքների քննության մասին քննարկումը տես՝ Ֆորսեզե, Գործիք 9):

Վերահսկողությունը կարող է իրականացվել տարբեր մարմինների կողմից: Այդ մարմիններից որոշները, ինչպես օրինակ՝ աուդիտի գերագույն մարմինները և ազգային օմբուդս հաստատությունները, համապատասխանում են վերահսկողության իրականացման առաջադրանքին իրենց լայն մանդատների շնորհիվ: Այլ մարմիններ, ինչպես օրինակ՝ գլխավոր տեսուչները և վերահսկողության փորձագիտական մարմինները, ունեն իրենց հատուկ մանդատներին համապատասխանող հատուկ փորձագիտական գիտելիքներ: Երկրների մեծ մասում վերահսկողության գործառույթը բաժանվում է մի քանի մարմինների միջև, որոնց իրավասությունները տարբեր աստիճաններով համընկնում են:

6.1 ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ

Կառավարման ժողովրդավարական համակարգերում խորհրդարանները պատասխանատու են կառավարական մարմինների գործունեության իրավական շրջանակների ձևավորման համար: Նրանք նաև պատասխանատու են իրենց ընդունած օրենքների իրականացումը մոնիթորինգի ենթարկելու համար: Այս պարտականությունները վերաբերում են հետախուզական ծառայություններին այնպես, ինչպես ցանկացած այլ կառավարական գործակալությանը:

Սակայն քանի որ հետախուզական ծառայությունները տարբերվում են այլ կառավարական գործակալություններից, այդ ծառայությունների գործունեությունը մոնիթորինգի ենթարկելու համար խորհրդարանները սովորաբար ստեղծում են հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովներ և առաջարկում են ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրության վերանայում: Տեղեկատվության հավաքագրման գործողությունների առումով այս հանձնաժողովները սովորաբար պատասխանատու են հետևյալ գործառույթների համար.

- աղտնի, ներխուժող մեթոդների կիրառման վերահսկողություն,
- Բյուջետավորման և միջոցների օգտագործման մոնիթորինգ,
- Իրավական շրջանակների ստուգում՝ ապահովելու համար, որ դրանք պարունակում են բավարար միջոցներ մարդու իրավունքների պաշտպանության համար,
- Հետախուզական ծառայությունների՝ իրավական կարգավորումներին համապատասխանության ապահովում:

Բացի այդ, գործող օրենքները կարող են խորհրդարանին իրավասություն տալ վերանայելու տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող գործողությունների իրականացումը: Պետք է նշել, որ խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովները կարող են կարևոր դեր կատարել թույլտվությունների տրամադրման ընթացակարգերին պատշաճ հետևելու հարցում: Օրինակ՝ Արգենտինայի ազգային հետախուզության մասին օրենքն իրավասություն է տալիս Հետախուզական գործակալությունների և գործունեության վերահսկողության հանձնաժողովին պարտադրել այնպիսի հաշվետվությունների մշակումը (և ներկայացումը հանձնաժողովին), որոնցում նշված են «տվյալ ժամանակահատվածում իրականացված գաղտնալսումների և ձայնագրությունների» բոլոր գործողությունները[21]: Հանձնաժողովն այնուհետև կարող է օգտագործել այդ տեղեկությունները՝ ստուգելու համար, արդյո՞ք հատուկ հետաքննական միջոցների կիրառման դեպքերը համապատասխանում են ստացված թույլտվություններին: Այսպիսով՝ այն կարող է հավաստել, որ թույլտվությունների տրամադրման ընթացակարգերը պատշաճ են իրականացվում են: Տես՝ ստորև ներկայացվող Ներդիր 2-ը:

Ներդիր 2: Տեղեկատվության հավաքագրման խորհրդարանական վերահսկողությունը Գերմանիայում

Գերմանիայում տեղեկատվության հավաքագրման ներխուժող մեթոդների կիրառումը վերահսկվում է Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովի կողմից:

Օրենքը պահանջում է, որ գործադիրը վերահսկող հանձնաժողովին տրամադրի ներխուժող մեթոդների կիրառման մասին հաշվետվություններ «առնվազն յուրաքանչյուր վեց ամիսը մեկ անգամ պարբերականությամբ»: Այս

պարբերական հաշվետվությունների հիման վրա հանձնաժողովը պատրաստում և Բունդեսթագին է ներկայացնում տարեկան հաշվետվություն այս օրենքով կարգավորվող ներխուժող մեթոդների կիրառման գործողությունների բնույթի և շրջանակների մասին[22]:

Այս մոնիթորինգային գործառույթից բացի, օրենքը վերահսկող հանձնաժողովին տալիս է նաև թույլտվությունների տրամադրման իրավասություն: Հետախուզության ֆեդերալ ծառայությունը (արտաքին հետախուզության ծառայություն է) պետք է ստանա վերահսկող հանձնաժողովի թույլտվությունը՝ նախքան միջազգային հեռահաղորդակցության գաղտնալսումներ իրականացնելը, որը հեռարձակվում է «փաթեթային տարբերակով» և կարող է կապված լինել Գերմանիայի կամ Գերմանիայի քաղաքացիների հետ: Սրանք բանալի բառերի վրա հիմնված գաղտնալսումներ են, որոնք ուղղված չեն առանձին հաղորդագրություններին[23]:

Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովի անդամությունը սովորաբար չի պահանջում հետախուզության ոլորտում որևէ նախկին փորձ: Սակայն, ինչպես նշել է ԱՄՆ Կոնգրեսի անդամներից մեկը, համապատասխան որոշումներ կայացնելու համար հանձնաժողովի անդամները պետք է ծանոթ լինեն մշակվող հետախուզական տվյալներին և դրանց ստացման ընթացքում կիրառվող մեթոդներին[24]:

6.2 ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՓՈՐՁԱԳԻՏԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ

Հետախուզության վերահսկողության փորձագիտական մարմիններն անկախ մարմիններ են, որոնց անդամները և աշխատակիցներն ունեն հատուկ հետախուզական փորձագիտական գիտելիքներ (տես՝ Բորն և Գեյսլեր Մեսևիջ, Գործիք 1): Վերահսկողության փորձագիտական մարմնի ամենահաճախ հանդիպող օրինակներից է Գլխավոր տեսուչը:

Չնայած որ գլխավոր տեսուչների գործառույթները և պարտականությունները տարբեր երկրներում տարբեր են, սակայն դրանք սովորաբար անկախ մարմիններ են, որոնք իրավասու են ստանալու և քննելու հետախուզական ծառայությունների գործունեությանն առնչվող բողոքներ: Նրանց մանդատները սովորաբար տալիս են հատուկ հետաքննական միջոցների և տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի մեթոդների կիրառման դեպքերով հետաքննություններ անցկացնելու իրավունք: Որոշ երկրներում, օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում և Կանադայում, այս մարմինները գործում են հետախուզական ծառայությունների կառուցվածքի շրջանակներում: Այլ երկրներում, օրինակ՝ Հարավային Աֆրիկայում, դրանք հետախուզական ծառայություններից անկախ են:

Հարավային Աֆրիկայի հետախուզության գլխավոր տեսուչն ունի վերահսկողության հետևյալ երեք հիմնական գործառույթները[25].

- Հետախուզական ծառայությունների գործունեության վերահսկողություն՝ նրանց գործողությունների օրենքի շրջանակներում լինելը և արդյունավետությունը պարզելու համար,
- Հետախուզական ծառայությունների գործողությունների օրինականության հավաստում գործադիրին և Հարավային Աֆրիկայի ժողովրդին,
- Օմբուդս հաստատության գործառույթների իրականացում՝ կառավարական պաշտոնյաների և հանրության անդամների կողմից հետախուզական ծառայությունների դեմ ներկայացված բողոքների քննության համար:

Ի տարբերություն այս մոտեցման, Բելգիայում (տես՝ Ներդիր 3), Գերմանիայում (տես՝ Ներդիր 4), Նորվեգիայում և Նիդերլանդներում հետախուզական ծառայությունների վերահսկողության համար կիրառվում են վերահսկողության փորձագիտական մարմինները: Տեղեկատվության հավաքագրման առումով այս փորձագիտական մարմիններն ունեն հետևյալ գործառույթները.

- Ապահովել գործողությունների օրենքի շրջանակներին, ծառայության ներքին ընթացակարգերին և գործադիր քաղաքականությանը համապատասխանությունը,
- Մոնիթորինգի ենթարկել ծառայությունների գործառնական արդյունավետությունը և մշակել հանձնարարականներ դրա բարելավման համար,
- Քննել հատուկ հետաքննական միջոցների ապօրինի կիրառման վերաբերյալ կառավարության պաշտոնյաների կամ հանրության անդամների կողմից ներկայացված բողոքները:

Ներդիր 3: Բելգիայի հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովը

Վերահսկողության փորձագիտական մարմնի օրինակ է Բելգիայի հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովը, որը ստեղծվել է Ոստիկանության և հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությունը և Սպառնալիքների գնահատումը համակարգող մարմնի գործունեությունը կարգավորող օրենքով: Հանձնաժողովի մանդատը ներառում է Բելգիայի երկու հետախուզական ծառայությունների և Սպառնալիքների գնահատման համակարգող մարմնի վերահսկողությունը: Հանձնաժողովի վերահսկողական գործառույթները կենտրոնանում են հետախուզական ծառայությունների գործունեության օրինականության և արդյունավետության վրա, ինչպես նաև՝ հետախուզական և անվտանգության համայնքների աշխատանքների համակարգման վրա: Այս պարտականություններն իրականացնելու համար հանձնաժողովն իրավունք ունի «հետաքննել հետախուզական ծառայությունների իրականացրած գործունեությունը և կիրառած մեթոդները», ներառյալ՝ տեղեկությունների հավաքագրման նրան եղանակները[26]:

2010 թվականին հանձնաժողովին առաջադրանք էր տրվել վերահսկել հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության հավաքագրման նոր ներխուժող մեթոդների կիրառումը: Հանձնաժողովը գնահատում է ներխուժող հսկողության ցանկացած գործողություն և կարող է պահանջել դրա դադարեցումը (և հավաքագրված տեղեկատվության ոչնչացումը), եթե այն չի համապատասխանում օրենքին[27]: Հանձնաժողովն իրավասու է նաև քննելու «հետախուզական ծառայությունների կողմից իրականացված գործունեության, միջամտությունների, գործողությունների կամ դրանց բացակայության վերաբերյալ բողոքներ և մեղադրականներ»[28]

Ներդիր 4: Գերմանիայի G10 հանձնաժողովը

Գերմանիայում տեղեկատվության հավաքագրման գործընթացի մոնիթորինգի համար պատասխանատու վերահսկողական փորձագիտական մարմինը G10 հանձնաժողովն է: Այն բաղկացած է չորս անդամներից (որոնցից մեկը դատավոր է) և կարող է ներառել խորհրդարանականների: Թեև հանձնաժողովի անդամները նշանակվում են Խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովի կողմից, սակայն նրանց անկախությունը երաշխավորված է օրենքով: Նրանց հիմնական գործառույթներից մեկը որոշելն է, թե արդյո՞ք թույլատրելի և անհրաժեշտ է, որ հետախուզական ծառայությունները տեղեկատվության հավաքագրման ներխուժող մեթոդներ կիրառեն: Համապատասխանաբար՝ օրենքը պահանջում է, որ Գերմանիայի կառավարությունն ամեն ամիս հանձնաժողովին տեղեկատվություն տրամադրի հետաքննության ներխուժիչ մեթոդներ պարունակող բոլոր ապագա գործողությունների մասին: Եթե հանձնաժողովի անդամներն այդ մեթոդներից որևէ մեկի կիրառումը համարեն ոչ անհրաժեշտ կամ անթույլատրելի, ապա կառավարությունը պետք է չեղարկի տվյալ գործողության իրականացման համար իր արդեն տված թույլտվությունը[29]:

G10 հանձնաժողովն ունի նաև բողոքների քննության գործառույթ: Ի թիվս այլ հարցերի, այն կարող է քննել տեղեկատվության հավաքագրման ներխուժող մեթոդների կիրառման վերաբերյալ բողոքները և արդյունքում որոշումներ կայացնել հետախուզական ծառայությունների կողմից այդ մեթոդների կիրառումը սահմանափակելու մասին[30]:

Տեղեկատվության հավաքագրման վերահսկողության իրականացման հարցում արդյունավետ գործելու համար վերահսկողության փորձագիտական մարմինը պետք է ունենա մանդատ, որը նրան թույլ է տալիս նախաձեռնող լինել: Մասնավորապես, այն պետք է ունենա սեփական նախաձեռնությամբ հետաքննություններ անցկացնելու իրավունք և հետախուզական ծառայությունների մասին տեղեկատվության հասանելիություն՝ լինի դա դասակարգված տեղեկատվություն, թե՝ ոչ: Այն նաև պետք է հնարավորություն ունենա պաշտպանելու անձանց, ում իրավունքների նկատմամբ ոտնձգություն է տեղի է ունեցել: Այն նաև պետք է պատրաստի պարբերական հաշվետվություններ և դրանք ներկայացնի խորհրդարանին (այս հաշվետվությունների կրճատ տարբերակները պետք է հասանելի լինեն հանրությանը՝ ծառայության թափանցիկությունը խթանելու նպատակով):

7. ԱՄՓՈՓՈՒՄ

Այս գործիքն ուսումնասիրել է, թե անվտանգության նպատակներին հասնելու համար ո՞ր դեպքերում և ինչպե՞ս պետք է հետախուզական ծառայություններն ունենան մարդու իրավունքները սահմանափակելու իրավունք: Այլ խոսքերով, այս գործիքն անդրադարձել է հետևյալ հարցին, թե ե՞րբ կարող են հանրային միջոցներն օգտագործվել անհատների իրավունքները սահմանափակելու համար: Այս հարցի համար հիմնարար կարևորություն ունի քաղաքացու հարաբերությունն իր կառավարության հետ: Ինչ պատասխանի էլ որ հանգի տվյալ հասարակությունը,

միշտ անհրաժեշտ է ունենալ թույլտվությունների և վերահսկողության ամուր և հստակ սահմանված համակարգ՝ ապահովելու համար, որ հետախուզական ծառայությունները կգործեն իրենց գործունեությունը կարգավորող օրենքների շրջանակներում:

Տեղեկատվության հավաքագրման գործողությունների վերահսկողությունը հատկապես կարևոր է, քանի որ ժողովրդավարական երկրներում հետախուզական տվյալների արդյունավետ հավաքագրումը կախված է ինստիտուցիոնալ լեգիտիմությունից, վստահելի կառավարությունից և ի վերջո՝ հանրային վստահությունից: Այս պայմանները կարող են իրականանալ, միայն եթե հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը հիմնված է մարդու իրավունքները պաշտպանող օրենսդրական դաշտի վրա և ողջունում է թափանցիկության և հաշվետվողականության ժողովրդավարական սկզբունքները: Այս և բացառապես այս հիմքերով է, որ կարող է ապահովվել գաղտնի, ներխուժող մեթոդների լեգիտիմ կիրառումը:

8. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

- Մարդու իրավունքները, ներառյալ՝ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը, սահմանափակող հետաքննական մեթոդների թույլատրելի օգտագործումները պետք է հստակորեն սահմանվեն հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրության մեջ:
- Օրենսդրությունը պետք է սահմանի տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող մեթոդների կիրառման պատշաճ հիմքերը՝ ճանաչելով, որ այս մեթոդները պետք է գործի դրվեն միայն այն դեպքերում, երբ համաչափ են հետապնդվող նպատակներին, և երբ որևէ այլ մեթոդ բավարար չէ այդ նպատակներին հասնելու համար:
- Օրենսդրությունը պետք է սահմանի թույլտվությունների ստացման հստակ ընթացակարգեր, որոնցով կկարգավորվեն տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող մեթոդները: Ներխուժման ավելի բարձր մակարդակների դեպքում պետք է լինի ավելի բարձր մակարդակից թույլտվության ստացման անհրաժեշտություն:
- Օրենսդրությունը պետք է պահանջի երկրի ներսում տեղեկատվության գաղտնի, ներխուժիչ մեթոդների կիրառման դատական թույլտվություն: Այն պետք է նաև սահմանի դրա համար պատասխանատու դատավորների կողմից նման թույլտվությունների տրամադրման ընթացակարգը և որոշի այն չափանիշները, որոնք պետք է կիրառվեն թույլտվության դիմումները գնահատելու ընթացքում:
- Օրենսդրությունը պետք է վերահսկողական մեխանիզմներ սահմանի տեղեկատվության հավաքագրման գաղտնի, ներխուժող մեթոդների կիրառումը մոնիթորինգի ենթարկելու համար՝ ներգրավելով խորհրդարանական հանձնաժողովները, վերահսկողության փորձագիտական մարմինները, կամ՝ երկու մարմինները միաժամանակ:

Ծանոթագրություններ

1. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)10 of the Commi1ee of Ministers to member states on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter I (հասանելի է https://wcd. coe.int/ ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM):
2. Այս կետի ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ “To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,” in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–22:
3. Այս կետի ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ Marina Caparini, “Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States,” in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 3–24:
4. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy (ավարտական հաշվետվություն Հետախուզական ծառայությունների նախարար հարգարժան պարոն Ռոննի Քասրիլսին, 10 սեպտեմբերի, 2008թ., հասանելի է http:// www.ssronline.org/document_result. cfm?id=3852, ընթերցվել է 11 հուլիսի, 2011թ):
5. Նույն տեղում, էջ 158–159:
6. United Nations Human Rights Council, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, United Nations Document A/ HRC/10/3 (4 February 2009), p. 6–7 (հասանելի է http://www.unhcr.org/ refworld/pdfid/49b138c32.pdf, ընթերցվել է 14 փետրվարի, 2012թ.):
7. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007) (հասանելի է http:// www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp, ընթերցվել է 22 հոկտեմբերի, 2011թ):
8. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), p. 157, (հասանելի է http://www.ssronline.org/document_result. cfm?id=3852):
9. Եվրոպական խորհրդարան, ECHELON գաղտնալսման համակարգի հարցերով ժամանակավոր հանձնաժողով, Անձնական և կոմերցիոն հաղորդակցությունների համաշխարհային համակարգի առկայության վերաբերյալ փաստաթղթի նախագիծ (ECHELON interception system) (2001), (հասանելի է http://cryptome.org/echelon-ep.htm, ընթերցվել է 16 հուլիսի, 2011թ.):
10. Եվրոպայի խորհուրդ, Նախարարների հանձնաժողով, Նախարարների հանձնաժողովի հանձնարարական Rec(2005)10 սահմանում է «հատուկ հետաքննական միջոցները» լուրջ հանցագործությունների, ներառյալ՝ ահաբեկչական ակտերի համատեքստում (20 ապրիլի 2005թ.), Rec (2005) 10, Գլուխ II (հասանելի է wcd.coe.int/ViewDoc. jsp?id=849269&Site=CM; ընթերցվել է 2 փետրվարի, 2012թ.):
11. Նույն տեղում., Գլուխ II (b) (4).
12. Նույն տեղում, Գլուխ II (b) (5).
13. Նույն տեղում, Գլուխ II (b) (6).
14. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), Federal Law Gaze1e I, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, Federal Law Gaze1e I, p. 2499, Section 3 (2).
15. Այս կետի ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ Gregory Rose and Diana Nestorovska, “Terrorism and National Security Intelligence Laws: Assessing Australian Reforms” in LAWASIA Journal (2005), pp. 127–155:
16. Եվրոպայի խորհուրդ, Եվրոպական հանձնաժողով հանուն ժողովրդավարության օրենքի միջոցով (Վենետիկի հանձնաժողով), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), pp. 44–45 (հասանելի է http://www.venice.coe.int/ docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e. aspընթերցվել է 22 հոկտեմբերի, 2011թ):

17. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 21 (2) (հասանելի է http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
18. Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 18.
19. Ֆեդերալ դատական կենտրոնի կայք, “Foreign Intelligence Surveillance Court” (հասանելի է http://www. c.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fisc.html):
20. South Africa, Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication- Related Information Act, Act No. 70 of 2002, Government Gaze1e, Vol. 451, No. 24286 (22 January 2003), Section 24 (հասանելի է www.info.gov.za/gaze e/acts/2002/a70-02.pdf; ընթերցվել է 2 փետրվարի, 2012թ.):
21. Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 34II.
22. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), Federal Law Gaze1e I, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, Federal Law Gaze1e I, p. 2499, Section 14.
23. Նույն տեղում, Բաժին 5:
24. L. Britt Snyder, Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence (Washington: Central Intelligence Agency, February 1997) p. 49, (հասանելի է https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publica ons/books-and-monographs/sharing-secrets-with-lawmakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm, ընթերցվել է 14 փետրվարի 2012թ.):
25. Imtiaz Fazel, “Who shall guard the guards? Civilian oversight and the Inspector General of Intelligence,” in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 35–36.
26. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Տես նաև՝ Բելգիայի հետախուզական գործակալությունների վերահսկողության մշտական հանձնաժողովի կայքը (հասանելի է www.comiteri.be):
27. Բելգիա, Loi rela ve aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (4 փետրվարի, 2010թ.):
28. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34.
29. Նույն տեղում, Բաժին 15:
30. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (G10 Act), (June 26, 2001), Federal Law Gaze1e I, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, Federal Law Gaze1e I, p. 2499, Section 15 .

ԳՈՐԾԻՔ 6

Անձնական տվյալների օգտագործման վերահսկողությունը

Իան Լեյ

6

Անձնական տվյալների օգտագործման վերահսկողությունը

Իան Լեյ

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Այս գործիքն ուսումնասիրում է, թե վերահսկողական մարմիններն ինչպես կարող են ապահովել, որ հետախուզական ծառայություններն անձնական տվյալներն օգտագործեն այդ ծառայությունները կարգավորող օրենքներին համապատասխան: Այն նպատակ ունի բացատրել վերահսկողական մարմինների ունեցած դերակատարությունը հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների պահպանման, հասանելիության և փոխանցման ուսումնասիրման գործընթացում (քննարկվում է Հաթթոն, Գործիք 5-ում) կամ դրանց դերակատարությունը անձնական տվյալների՝ ներքին և արտաքին գործընկերների հետ փոխանակման գործընթացում (քննարկվում է Ռոուչ, Գործիք 7-ում):

Այս գործիքում դիտարկվող թեմաներն են. հետախուզական ծառայությունների՝ անձնական տվյալների օգտագործումից բխող ռիսկերը, այսպիսի տվյալների օգտագործումը կարգավորող օրենսդրական դաշտը և օգտագործման վերահսկողության միջոցները: Այն ամփոփվում է հետախուզական ծառայությունների՝ անձնական տվյալների օգտագործումը կարգավորող օրենսդրության ընդունման համար մի քանի կարևորագույն սկզբունքներով:

Լայնորեն կիրառվող միջազգային իրավական մոտեցումների հիման վրա սույն գործիքում կօգտագործվի անձնական տվյալներ տերմինը՝ նշելու համար «ցանկացած տեղեկատվություն, որը վերաբերում է նույնականացված կամ նույնականացման ենթակա անձին (“տվյալների սուբյեկտ”)»[1]:

2. ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԿՈՂՄԻՑ ԱՆՁՆԱԿԱՆ ՏՎՅԱԼՆԵՐԻ ՕԳՏԱԳՈՐԾՄԱՆ ՀԵՏ ԿԱՊՎԱԾ ՌԻՍԿԵՐԸ

Հետախուզական ծառայություններն ունեն իրենց օրինական մանդատների շրջանակներում անձնական տվյալներ հավաքագրելու, պահելու, մշակելու և

հանրայնացնելու լեգիտիմ պատճառներ: Այն անձինք, ում այդ տվյալները վերաբերում են, կարող են լինել հետախուզական ծառայությունների հետաքրքրության լեգիտիմ թիրախներ՝ օրինակ լրտեսության կամ ահաբեկչության մեջ կասկածվելու պատճառով: Այսպիսի տվյալներ հավաքագրելու կարիքը տարբեր երկրներում և տարբեր ծառայություններում տարբեր է՝ կախված տվյալ ծառայության հստակ օրինական պարտականություններից:

Սակայն մշտապես առկա է ահրաժեշտից ավելի լայն անձնական տվյալներ հավաքագրելու վտանգը: Կասկածյալի՝ ահաբեկչական գործունեության մեջ ներգրավված լինելը հաստատելու գործընթացն, օրինակ, ենթադրում է, որ հավաքագրված տեղեկությունները կարող են հանգեցնել բացասական եզրակացության: Պարզ է, որ նման իրավիճակում տեղեկատվության նախնական հավաքագրումը չի կարող համարվել ոչ պատշաճ, սակայն այն պահից, երբ ծառայությունը հավաստում է, որ տվյալ անձը ներգրավված չէ ահաբեկչական գործունեության մեջ, այն պետք է դադարեցնի այդ անձի մասին տեղեկությունների հավաքագրումը (կամ նույնիսկ դադարեցնի արդեն հավաքագրված տեղեկությունների պահպանումը կամ օգտագործումը): Կա ռիսկ, որ ծառայությունը գայթակղություն կունենա տեղեկատվություն հավաքագրել անձանց ավելի ու ավելի լայն շրջանակների մասին, օրինակ՝ տեղեկատվություն հավաքագրել կասկածյալի հետ փոխկապակցված անձանց մասին կամ այն քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների մասին, որոնց անդամ է հանդիսանում կասկածյալը:

Սա կարող է վանող ազդեցություն ունենալ, քանի որ մարդիկ կարող են վախենալ մասնակցել այնպիսի օրինական քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններում, ինչպիսիք են արհմիությունները, անջատողական քաղաքական կուսակցությունները, բնապահպանական կազմակերպությունները կամ հակամիջուկային խմբերը: Կա նաև ավելի ընդհանուր վտանգ, որ հետախուզական ծառայության կողմից պահպանվող տվյալները կարող են չարաշահվել՝ օրինակ անցումային երկրներում պաշտոնյաների կողմից իրենց քաղաքական ընդդիմադիրներին շանտաժի ենթարկելու կամ լրագրողներին ճնշելու համար:

Երբեմն կարծիք կա, որ հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության պահպանումը, դասակարգումը և վերլուծությունը ինքնին դրական երևույթ է: Քանի որ անձնական տվյալների հավաքագրումը կարող է որոշ բացահայտ վտանգներ պարունակել (տես՝ Հաթթոն, Գործիք 5), դրանց պահպանումը վտանգավոր է, քանի որ անձնական տվյալները սերտորեն կապված են անձի ինքնավարության հետ: Անձանց՝ իրենց սեփական կյանքի նկատմամբ վերահսկողությունը, մասնավորապես՝ իրենց անձնական տվյալների հետ կապված ընտրությունը (թե ո՞ւմ, ի՞նչ մակարդակով և ի՞նչ նպատակներով են իրենք որոշում տրամադրել իրենց անձնական տվյալները) վտանգվում է, երբ կառավարական գործակալությունները ստանում են բազմակի աղբյուրներից անձնական տվյալներ հավաքագրելու իրավունք:

Մարդկանց մասին անձնական տվյալներ հավաքագրելով՝ հետախուզական ծառայությունները վերահսկողություն են ձեռք բերում տվյալ տեղեկատվության սուբյեկտների նկատմամբ: Վատագույն դեպքերում, ծառայությունների կողմից պահվող անձնական տվյալները կարող են ոչ պատշաճ կերպով կիրառվել քաղաքական գործիչների կամ լրագրողների վրա ճնշումներ գործադրելու համար: Նույնիսկ այն գիտակցումը, որ հետախուզական ծառայությունները պահում են անձնական տվյալներ, կարող է հոգեբանորեն ճնշող լինել մարդկանց համար, նույնիսկ եթե տեղի չի ունենում այդ տեղեկատվության վնասաբեր բացահայտում: Նմանապես, մասնակցությունը քաղաքացիական հասարակության գործունեության

մեջ կարող է կաշկանդվել այն իմացությամբ (կամ չափարատված կասկածով), որ քաղաքական, արդյունաբերական կամ սոցիալական ակտիվության որոշ ձևերի մասին տեղեկատվությունը պահվում է անվտանգության թղթապանակներում:

Հաշվի առնելով հաճախ հնչող կարիքը, որ անվտանգության հետ կապված տեղեկատվությունը պետք է պահվի երկար ժամանակ, հնարավոր վնասը կարող է մարդկանց վրա ազդել շատ տարիներ կամ տասնամյակներ: Օրինակ որևէ անձի՝ երիտասարդ ժամանակ իրականացրած գործողությունների մասին տեղեկատվությունը կարող է պահպանվել մինչև այդ անձի մեծահասակ դառնալը, նույնիսկ եթե նրա հետագա կյանքում որևէ պատճառ չի լինում նրան որպես անվտանգության ռիսկ դիտարկելու համար:

Մյուս կողմից պահվող անձնական տվյալները կարող են լինել կողմնակալ, ոչ ճշգրիտ կամ ժամկետանց: Որոշ ծայրահեղ դեպքերում դրանք կարող են ստացված լինել այնպիսի աղբյուրներից, որոնք անձնական թշնամանքից կամ նախանձից դրդված ցանկանում են վնասել տվյալ անձին: Նմանապես, դրամական պարգևներով խթանվող աղբյուրները որևէ անձի մասին տեղեկատվություն տրամադրելիս կարող են շահագրգռված լինել չափազանցելու կամ «ծաղկացնելու» փաստերը:

Անձնական տվյալների պահպանման հետ կապված մյուս ռիսկերը բխում են որոշ հետախուզական ծառայությունների աննախադեպ հնարավորությունից: Ելնելով իրենց արտոնյալ հասանելիությունից՝ նրանք կարող են որևէ անձի մասին տվյալները կապել այլ իրավապահ մարմիններում, բժշկական հաստատություններում կամ հարկային մարմիններում առկա առանձին տեղեկատվական բազաներում պահվող տվյալների հետ:

Ռիսկերն իհարկե չեն սահմանափակվում անձնական տվյալների պահպանմամբ, դասակարգմամբ և վերլուծությամբ: Առկա են նաև դրանց օգտագործման հետ կապված ռիսկեր: Անձնական տվյալների օգտագործման որոշ դեպքեր լեգիտիմ են (օրինակ՝ անվտանգության ստուգումները), որոշ այլ դեպքեր՝ ավելի քիչ վստահելի (օրինակ՝ ռասսայական կամ կրոնական ստուգումները, կամ որևէ անձի վրա գաղտնի ազդեցության կիրառումը): Օրինակ՝ անձնական տվյալների լրատվամիջոցների համար բացահայտումը կարող է վնաս հասցնել տվյալ անձին կամ հանգեցնել նրա հնարավորությունների կորստի: Կարող է վնաս հասցվել նրա պրոֆեսիոնալ դիրքին, օրինակ՝ անտանգության թույլտվության մերժման կամ կորստի պառճառով, և ընդհանուր առմամբ կարող է վնասել տվյալ անձի բարի համբավը: Նմանապես, չհիմնավորված կամ ոչ ճշգրիտ տվյալների բացահայտումը այլ երկրի կառավարություններին կարող է հանգեցնել ճամփորդելու հնարավորությունների սահմանափակմանը կամ ավելի վատ հետևանքների (տես՝ Ռուչ, Գործիք 7):

Հետախուզական ծառայությունները խիստ շահագրգռված են, որ լեգիտիմ թիրախների վերաբերյալ իրենց ունեցած տվյալները լինեն արդար, ճշգրիտ և արդիական: Ծառայության արդյունավետությունը և բարի համբավը կարող են վտանգվել, եթե այն բացահայտի տվյալներ, խորհրդատվություն տրամադրի կամ գործի սխալ, թերի կամ հնացած տեղեկատվությունից ելնելով: Այդուհանդերձ, հետախուզության աշխատանքի մեջ առկա են որոշակի ներքին ռիսկեր, որոնք ավելի կարևոր են դարձնում տեղեկատվության հետ աշխատելու գործընթացների արտաքին կառավարումը և վերահսկողությունը: Մասնավորապես, այն ճնշումները, որոնք գործադրվում են հետախուզական ծառայությունների վրա անվտանգությանը սպառնացող ապագա ռիսկերը կանխատեսելու հարցում, կարող են պատճառ հանդիսանալ, որպեսզի ծառայությունները հավաքագրեն մեծ ծավալի տեղեկատվություն ավելի մեծ քանակի մարդկանց մասին: Տեխնոլոգիական փոփոխությունները, ինչպիսիք են տվյալների արտահանման բարելավումները, կարող

են խթանել մեծ ծավալների անձնական տվյալների հավաքագրումը, ինչպես օրինակ՝ էլեկտրոնային փոստի թրաֆիկը, ինտերնետային կայքերում փնտրումների մասին տվյալները, ավիաուղիների տոմսերի ամրագրումների և ֆինանսական գործարքների մասին տեղեկատվությունը:

3. ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԿՈՂՄԻՑ ԱՆՁՆԱԿԱՆ ՏՎՅԱԼՆԵՐԻ ՕԳՏԱԳՈՐԾՈՒՄԸ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՂ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԴԱՇՏԸ

Անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը պաշտպանված է մարդու իրավունքների օրենքով, որը սահմանվում է միջազգային հիմնական դաշնագրերով[2]: Գործնական հարմարության նկատառումներից ելնելով՝ այս գործիքը կենտրոնանում է Եվրոպայում մարդու իրավունքների կիրառվող չափանիշների վրա: Հատկապես այն չափանիշների վրա, որոնք սահմանված են Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայում (ՄԻԵԿ) և հանդիսանում են ամենազարգացած չափանիշները: Թեև սույն գործիքը կենտրոնանում է անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի վրա, հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների հավաքագրումը և օգտագործումն անուղղակիորեն կարող է ազդել նաև մարդու այնպիսի իրավուքների վրա, ինչպիսիք են, օրինակ, արտահայտվելու ազատության և միավորման ազատության իրավունքները:

ՄԻԵԿ-ի Հոդված 8-ը, որը կիրառելի է Եվրոպայի խորհրդի անդամ հանդիսացող 47 երկրներում, սահմանում է.

1. Յուրաքանչյուր ոք ունի իր անձնական և ընտանեկան կյանքի, իր տան և նամակագրության հարգանքի իրավունք:

[Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը (ՄԻԵԴ) սույն սահմանումը մեկնաբանել է՝ ներառելով նաև հեռախոսազանգերը և հաղորդակցության այլ էլեկտրոնային միջոցները]:

2. Հանրային իշխանություն ունեցող ոչ մի մարմնի կողմից չպետք է լինի միջամտություն այս իրավունքների նկատմամբ, բացառությամբ օրենքով պահանջվող դեպքերի և ժողովրդավարական հասարակությունում ազգային անվտանգության, հանրային անվտանգության կամ երկրի տնտեսական բարգավաճման շահերից ելնող դեպքերի՝ հանցագործությունների կանխարգելման, առողջության և բարոյականության պահպանման և այլ անձանց իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության նպատակներով:

Եվրոպական Միության Հիմնարար իրավունքների խարտիան նույնպես կարևոր է, քանի որ այն պարունակում է անձնական տվյալների պաշտպանության հստակ պահանջներ, որոնք կիրառելի են Եվրոպական Միության (ԵՄ) անդամ պետությունների համար: Խարտիայի 8-րդ հոդվածը սահմանում է.

1. *Յուրաքանչյուր ոք ունի իր անձին վերաբերող անձնական տվյալների պաշտպանության իրավունք:*
2. *Այսպիսի տվյալները պետք է մշակվեն արդարացիորեն՝ հստակ նպատակներով և այն անձի համաձայնությամբ, ում այդ տվյալները վերաբերում են, կամ օրենքով սահմանված այլ լեգիտիմ նպատակներով: Յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի իր անձի մասին հավաքագրված տվյալների հասանելիության իրավունք և այդ տվյալները ճշտելու իրավունք:*

3. Այս կանոններին համապատասխանելիությունը պետք է ենթակա լինի անկախ մարմնի կողմից վերահսկողության:

Խարտիայի 52.1 հոդվածը սահմանում է.

Սույն խարտիայով ճանաչվող իրավունքների և ազատությունների կիրառման ցանկացած սահմանափակում պետք է հիմնված լինի օրենքի վրա և պետք է հարգի այդ իրավունքների և ազատությունների էությունը: Համաչափության սկզբունքի հիման վրա կարող են իրականացվել սահմանափակումներ միայն այն դեպքերում, երբ դրանք անհրաժեշտ են և իրավամբ համապատասխանում են Միության կողմից ճանաչված ընդհանուր շահին կամ այլ անձանց իրավունքները և ազատությունները պաշտպանելու անհրաժեշտությանը:

Սակայն քանի որ Հիմնարար իրավունքների խարտիայի այս պահանջները դեռևս չեն ընդգրկում բոլոր պետություններին, այս գործիքը կկենտրոնանա ՄԻԵԿ-ի վրա:

ՄԻԵԴ-ը գտել է, որ կառավարությունների՝ անձնական տվյալներ պարունակող անվտանգության ֆայլերը հստակորեն մտնում են ՄԻԵԿ-ի Հոդված 8-ով սահմանված անձնական կյանքի շրջանակների մեջ: Դատարանը մի քանի դեպքերում գտել է նաև, որ հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների հավաքագրումը, պահպանումը և թողարկումը հանդիսացել է անձնական կյանքի իրավունքի «միջամտություն», որը թույլատրելի է միայն Հոդված 8.2-ով սահմանված խիստ չափանիշներին համապատասխանության դեպքում: Դատարանի եզրակացությունը կիրառելի է ոչ միայն տեղեկատվության՝ այլ կառավարական մարմինների համար բացահայտման դեպքերում, այլև ներքին անվտանգության ստուգումների և թույլտվությունների ստացման դեպքերում3:

Ռոտարուն ընդդեմ Ռումինիայի դեպքի քննության ժամանակ (2000թ.), որը վերաբերում էր Ռումինիայի հետախուզական ծառայությունների կողմից անվտանգության ֆայլերի պահպանմանը, դատարանը գտել է, որ *հանրային իշխանության մարմնի կողմից անձի անձնական կյանքին վերաբերող տեղեկատվության պահպանությունը և կիրառումը և այդ տեղեկատվության հերքման հնարավորության մերժումը հանդիսանում են միջամտություն Կոնվենցիայի Հոդված 8.2-ով սահմանված անձնական կյանքի հարգանքի իրավունքին*[4]*:*

3.1 ԱՆՁՆԱԿԱՆ ԿՅԱՆՔԻ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ԸՆԴՈՒՆԵԼԻ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐԸ

Որպեսզի հետախուզական ծառայության կողմից անձնական տվյալների պահպանման և օգտագործման գործընթացը համապատասխանի ՄԻԵԿ-ի պահանջներին, այն պետք է բավարարի Հոդված 8.2-ում ներկայացված չափանիշներին: Այն է՝ տվյալների օգտագործումը պետք է լինի «օրենքի պահանջներին համապատասխան», «ժողովրդավարական հասարակությունում անհրաժեշտ» և «բխի ազգային անվտանգության շահերից»:

«Օրենքի պահանջներին համապատասխան» լինելը խիստ չափանիշ է: Եթե այն չբավարարվի, Հոդված 8-ի պահանջները խախտված կլինեն՝ անկախ այն բանից, թե ինչ ավելի լայն շահեր են շոշափվում տվյալ իրավիճակում:

Այսպիսով՝ օրինականության չափանիշը պահանջում է, որպեսզի օրենսդիրները սահմանեն հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործումը կարգավորող ուժեղ օրենսդրական հիմք:

ՄԻԵԴ-ը «օրենքի պահանջներին համապատասխան» չափանիշը մեկնաբանել է նշելով, որ անձնական կյանքի իրավունքի ցանկացած սահմանափակում պետք է հիմնված լինի «երկրի ներսում գործող օրենքի պահանջների վրա» և,

որ այն պետք է բավարարի «օրենքի որակի ստուգման» չափանիշներին, որոնք դատարանը սահմանել է որպես «հասանելի տվյալ անձի համար, որը պետք է ի վիճակի լինի կանխատեսել դրա հետևանքներն իր համար, և համապատասխան լինի օրենքի գերակայության պահանջներին»[5]: Այս չափանիշները կիրառելով, ՄԻԵԴ-ը հայտնաբերել է Հոդված 8-ի խախտումներ այն դեպքերում, երբ գոյություն չի ունեցել հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրություն կամ, երբ այդ օրենսդրությունն առկա է եղել, սակայն չի պարունակել անձնական տվյալների հավաքագրումը և պահպանությունը կարգավորող դրույթներ[6]: Ավելին, «օրենքի որակի ստուգման» չափանիշի տեսանկյունից, այդպիսի օրենքը «պետք է լինի բավականաչափ հստակ՝ քաղաքացիներին տրամադրելով բավարար տեղեկատվություն այն հանգամանքների մասին, որոնցում այդ օրենքը կարող է կիրառվել»[7]:

Բացի այդ, քանի որ «հաղորդակցությունների գաղտնալսման միջոցների կիրառումը ենթակա չէ բաց ստուգման դրանց ենթարկվող անձանց կամ հասարակության կողմից», անձնական տվյալների հավաքագրումը կարգավորող օրենքը չպետք է թույլ տա, որ «գործադիրի կամ դատավորի կողմից իրավական հայեցողությունը հանգեցնի չկաշկանդված իշխանության» և հետևաբար պետք է «սահմանի ցանկացած հայեցողության շրջանակը… և դրա կիրառման եղանակները՝ բավարար հստակությամբ, որպեսզի անհատներն ունենան կամայական միջամտությունից բավարար պաշտպանություն»[8]:

Այսպիսի օրենքները դիտարկելիս, դատարանը ստուգում է, որ դրանք, ի թիվս այլ պահանջների, սահմանեն բավականաչափ հստակ ընթացակարգեր հավաքագրված տվյալների ստուգման, օգտագործման և պահպանման համար, որ ներառեն նախազգուշական միջոցառումներ՝ տվյալները այլ կողմերին տրամադրելու համար և, որ սահմանեն այն հանգամանքները, որոնց դեպքում գաղտնալսման հետևանքով ստացված ձայնագրությունները պետք է ոչնչացվեն[9]:

Ռուսաստանի կառավարության հետ կապված վերջերս տեղի ունեցած ստորև ներկայացվող դեպքը նկարագրում է այդ սկզբունքները[10]: Դատարանը գտավ, որ մարդու իրավունքների հարցերով զբաղվող մի ակտիվիստի տվյալների գրանցումը գաղտնի լսումների տվյալների բազայում խախտում էր ՄԻԵԿ-ի Հոդված 8-ը: Քանի որ տվյալների բազան ստեղծվել էր չհրապարակված նախարարական հրամանի հիման վրա, որը հասանելի չէր հասարակությանը, հանրության անդամները չէին կարող իմանալ, թե ինչո՞ւ են որոշ անձանց տվյալներ գրանցվում այդ տվյալների բազայում, ինչպիսի՞ տեղեկատվություն էր գրանցվում, ինչպե՞ս և որքա՞ն ժամանակով էր այն պահպանվում, ինչպե՞ս այդ տեղեկատվությունը պետք է օգտագործվեր և ո՞վ պետք է ունենար այդ տեղեկատվության վերահսկողություն:

«Օրենքի որակի» չափանիշներին համապատասխանության ստուգումը, սակայն, չի անդրադառնում անվտանգության լեգիտիմ նկատառումներին: Անվտանգության ստուգումների համատեքստում, օրինակ, ստուգման «կանխատեսելիության» մասը չի պահանջում, որպեսզի դիմողները կարողանան կանխատեսել գործընթացն ամբողջությամբ (հակառակ պարագայում հեշտ կլիներ այն շրջանցելը): Փոխարենը, կարգավորող օրենքը միայն պետք է տա գործնական ընթացակարգի ընդհանուր նկարագրությունը[11]:

Ներդիր 1: «Օրենքի որակի» չափանիշին համապատասխանության ստուգումը գործնականում

Ռոտարուն ընդդեմ Ռումինիայի[12] գործի քննության ժամանակ Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանն ուսումնասիրեց կառավարության կողմից պահվող անվտանգության տեղեկատվություն պարունակող ֆայլերը կարգավորող օրենքը: Դատարանը որոշեց, որ օրենքը բավականաչափ հստակ չէր նկարագրում այն հանգամանքները, որոնցում այն կարող է օգտագործվել, մասնավորապես, բավարար հստակությամբ նկարագրված չէին այն դեպքերը, երբ անձնական տեղեկատվությունը կարող էր օգտագործվել: Օրենքը չէր սահմանում նաև որևէ մեխանիզմ անձնական տվյալների օգտագործումը մոնիթորինգի ենթարկելու համար:

Դատարանը գտավ նաև, որ օրենքը թերի է, քանի որ այն բավարար հստակությամբ չէր «նշում» Ռումինիայի կառավարությանը տրամադրվող հայեցողության շրջանակները: Այն է՝ օրենքը չէր սահմանափակում կառավարության՝ գաղտնի ֆայլերում անձնական տեղեկատվության հավաքագրումը, ձայնագրումը և արխիվացումը: Մասնավորապես, օրենքը չէր սահմանում, այն տեղեկատվության տեսակները, որոնք կարող էին հավաքագրվել, մարդկանց խմբերին, որոնց նկատմամբ կարող էին կիրառվել հսկման գործիքներ, հանգամանքները, որոնցում նման միջոցները կարող էին կիրառվել և դրանց կիրառման համար անհրաժեշտ ընթացակարգերը: Օրենքը չէր պարունակում նաև որևէ սահմանափակում այն ժամանակահատվածի առումով, որի ընթացքում այդ տեղեկությունները կարող էին պահպանվել[13]: Նախահեղափոխական հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող անվտանգության արխիվների առումով, օրենքը թույլ էր տալիս, որպեսզի այդ արխիվներն օգտագործվեին, սակայն չէր պարունակում «հստակ և մանրամասն դրույթներ այն անձանց մասին, ովքեր իրավասու էին օգտագործելու այդ տեղեկատվությունը, դրույթներ այդ ֆայլերի բնույթի մասին, և տեղեկատվության օգտագործման նպատակների և ընթացակարգերի մասին»[14]:

Երբ «օրենքի որակի» հստակության, հասանելիության և կանխատեսելիության չափանիշներին համապատասխանության ստուգումն անցնում է, ՄԻԵԴ-ը պահանջում է անձնական կյանքին միջամտության նպատակի և անհրաժեշտության ուսումնասիրություն: Այն ներառում է նաև համաչափության գնահատում, այն է՝ գնահատել, թե արդյո՞ք միջամտությունը չափազանց մեծ է, նույնիսկ հաշվի առնելով ազգային անվտանգության պաշտպանության լեգիտիմ նպատակը: Օրինակ՝ վերջերս քննված մի գործի դեպքում ՄԻԵԴ-ը որոշեց, որ Շվեդիայի կառավարությունը խախտել էր ՄԻԵԿ-ի Հոդված 8-ի պահանջները՝ անվտանգության ֆայլում պահպանելով անձնական տվյալներ առավել քան երեսուն տարվա ընթացքում: Տեղեկատվության բնույթի և հնության նկատառումներից ելնելով՝ դատարանը չընդունեց պաշտպանվող կողմի այն փաստարկը, որ տեղեկատվության պահպանումը շարունակելու որոշումը բխում էր ազգային անվտանգության հետ կապված հիմնավոր և բավարար պատճառներից[15]:

«Ժողովրդավարական հասարակությունում» անձնական կյանքին միջամտության «անհրաժեշտությունը» քննելիս դատարանն ուսումնասիրում է, թե ի՞նչ պաշտպանիչ միջոցներ են ստեղծվել անձնական տվյալների պահպանման և

օգտագործման համար, հատկապես անկախ մարմիններ ներգրավող պաշտպանիչ միջոցները[16]: Այն դեպքերում, երբ առկա չեն որևէ պաշտպանիչ միջոցներ, որոնք թույլ կտան մարդուն պաշտպանել իր՝ անձնական կյանքի իրավունքը, դատարանը կգտնի, որ տեղի է ունեցել Հոդված 8-ի խախտում: Օրինակ՝ Թուրեկն ընդդեմ Սլովակիայի (2006թ.) գործի քննության ժամանակ, մի գործ որում դիմողը բողոքել էր որպես նախկին Չեխոսլովակիայի կոմունիստական անվտանգության գործակալության հետ համագործակող անձ գրանցված լինելու դեմ, դատարանը որոշեց, որ դիմողի համար իր անձնական կյանքի պաշտպանությունն ապահովող ընթացակարգի բացակայությունը Հոդված 8-ի խախտում էր[17]:

Նույնիսկ երբ նման ընթացակարգն ամրագրված է օրենքով, հանրության անդամների կողմից իրենց մասին տեղեկատվության հասանելիության դիմումներին պատասխանելու չափազանց երկար ժամկետները կարող են համարվել խախտում (քանի որ այդ ընթացակարգն արդյունավետ չէ): Օրինակ՝ Հարալամբին ընդդեմ Ռումինիայի (2009թ.) գործի քննության ժամանակ դատարանը որոշեց, որ Ռումինիայի կառավարության վեց տարի տևած ուշացումը դիմորդի՝ կոմունիստական ռեժիմի ժամանակ ստեղծված իր անձնական անվտանգության ֆայլը տրամադրելու հարցում խախտում էր ՄԻԵԿ Հոդված 8-ը[18]:

Հետևաբար՝ կա հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տեղեկատվության հավաքագրման և օգտագործման գործընթացի հստակ իրավական սահմանների, ինչպես նաև՝ վերահսկողական մարմինների կողմից վերահսկողության իրականացման կարիք՝ ապահովելու համար, որ հետախուզական ծառայությունները համապատասխանում են այդ տվյալների կառավարումը կարգավորող օրենքների պահանջներին:

ՄԱԿ-ի՝ ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հատուկ զեկուցողը 2010 թվականին իր՝ ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհրդին ներկայացրած հաշվետվության մեջ հաստատել է այս կարիքը.

Հանրայնորեն հասանելի օրենքը սահմանում է անձնական տվյալների այն տեսակները, որոնք հետախուզական ծառայությունները կարող են պահպանել, ինչպես նաև սահմանում է այն չափանիշները, որոնց համապատասխանության դեպքում այդ տվյալները կարող են օգտագործվել, պահպանվել, ջնջվել կամ հանրայնացվել: Հետախուզական ծառայությունները կարող են պահել անձնական տվյալներ, որոնք խիստ անհրաժեշտ են՝ իրենց մանդատն իրականացնելու նպատակներից ելնելով[19]:

3.2 ՏՎՅԱԼՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ

Եվրոպայի խորհրդի՝ Անհատների անձնական տվյալների ավտոմատացված մշակման պաշտպանության կոնվենցիան[20] (Տվյալների պաշտպանության կոնվենցիա) սահմանում է այն նվազագույն սկզբունքները, որոնք անդամ պետությունները պետք է կիրառեն տվյալների պաշտպանության ոլորտում (տես՝ Աղյուսակ 1): Ըստ տվյալների պաշտպանության կոնվենցիայի՝ այն ստորագրած յուրաքանչյուր պետություն պարտավորվում է «իր ներքին օրենքների մեջ ներառել անհրաժեշտ միջոցառումներ՝ տվյալների պաշտպանության հիմնական սկզբունքներն իրականացնելու համար»[21] և «սահմանել պատշաճ պատժամիջոցներ և հատուցման միջոցներ՝ տվյալների պաշտպանության հիմնական սկզբունքները ներառող օրենքների խախտումների համար»[22]: Բացի այդ, այս սկզբունքների որոշ բաղադրիչներ, հատկապես նրանք, որոնք վերաբերում են արդար մշակ-

մանը, համաձայնությանը, օրինական իրավասությանը, սուբյեկտի համար հասանելիությանը և ճշգրտմանը, ներառված են Եվրոպական Միության Հիմնարար իրավունքների խարտիայի Հոդված 8.2-ում:

ԱՂՅՈՒՍԱԿ 1: ԵՎՐՈՊԱՅԻ ԽՈՐՀՐԴԻ ՏՎՅԱԼՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐ	
Տվյալների պաշտպանության սկզբունք	Պահանջներ
Տվյալների որակ (Հոդված 5)	Ավտոմատացված մշակման ենթարկվող անձնական տվյալները պետք է. ա. հավաքագրվեն և մշակվեն արդար և օրինական կերպով, բ. պահպանվեն հստակ սահմանված և լեգիտիմ նպատակներով և չօգտագործվեն այդ նպատակների հետ անհամատեղելի կերպով, գ. լինեն բավարար, համապատասխան և չգերազանցեն այն նպատակը, որի համար դրանք պահպանվում են, դ. լինեն ճշգրիտ, և որտեղ անհրաժեշտ է՝ թարմացված, ե. պահպանվեն այնպիսի եղանակով, որը թույլ է տալիս նույնականացնել տվյալների սուբյեկտին ոչ ավելի երկար ժամանակով, քան անհրաժեշտ է՝ ելնելով տվյալների պահպանման նպատակներից:
Տվյալների անվտանգություն (Հոդված 7)	Կիրառվեն համապատասխան անվտանգության միջոցառումներ՝ ավտոմատացված տվյալների ֆայլերում անձնական տվյալների պատահական կամ ոչ իրավասու ոչնչացումից, կորստից կամ ոչ իրավասու հասանելիությունից, փոփոխությունից կամ տարածումից պաշտպանության համար:
Անձնական տվյալների գոյության հավաստման իրավունք (Հոդված 8)	Յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի հավաստել իր անվամբ ավտոմատացված անձնական տվյալների ֆայլի առկայությունը, դրա հիմնական նպատակները, ինչպես նաև տվյալ ֆայլը տնօրինողի ինքնությունը և հիմնական ռեզիդենտությունը կամ գործունեության հիմնական վայրը:
Հասանելիության իրավունք (Հոդված 8)	Յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի. ▪ Ողջամիտ պարբերականությամբ և առանց ձգձգումների կամ ծախսերի ստանալ հաստատում, թե արդյո՞ք իր անձնական տվյալները պահվում են ավտոմատացված տվյալների ֆայլի տեսքով, ինչպես նաև ստանալ այդ տվյալները ըմբռնելի տարբերակով: ▪ Անհրաժեշտության դեպքում հասնել նման տվյալները ճշտգրտելուն կամ ջնջելուն, եթե այդ տվյալները մշակվել են սույն կոնվենցիայի 5-րդ և 6-րդ հոդվածների սկզբունքների հիման վրա գործող օրենքի պահանջներին ոչ համապատասխան եղանակով:

Հատուցման միջոցի իրավունք (Հոդված 8)	Յուրաքանչյուր ոք ունի հատուցման իրավունք, եթե սույն հոդվածի «բ» և «գ» պարբերություններում նշված հաստատման դիմումը կամ տվյալներ տրամադրելու, ճշգրտելու կամ դրանք ջնջելու դիմումը չի բավարարվել:

Տվյալների պաշտպանության կոնվենցիան (Հոդված 11) սահմանում է, որ դրանում պարունակվող սկզբունքները նվազագույն չափանիշներ են, որոնք հնարավոր է լրացնել պաշտպանության ավելի լայն միջոցներով:

Տվյալների պաշտպանության կոնվենցիայի տվյալների պաշտպանության սկզբունքներին անդրադառնալու եղանակը նման է այն եղանակին, որով ՄԻԵԿ-ն անդրադառնում է անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքին (քննարկվել է վերևում): Սահմանափակումները «պետք է կարգավորվեն ստորագրած պետության օրենքներով» և հանդիսանան «ժողովրդավարական երկրում անհրաժեշտ միջոց»[23] լեգիտիմ շահերի պաշտպանության համար: Ինչպիսին են, օրինակ, ազգային անվտանգությունը կամ տվյալների սուբյեկտի իրավունքները[24]:

3.3 ԱԶԳԱՅԻՆ ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Քանի որ հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների հավաքագրման, տնօրինման և հանրայնացման հետևանքով մարդու իրավունքներին կարող է պատճառվել լուրջ վնաս, անհրաժեշտ է, որ այդպիսի տվյալների տնօրինման ուղեցույցները սահմանվեն ժողովրդավարական եղանակով ընդունված և հանրայնորեն հասանելի օրենքներում: Այս մոտեցումն ունի մի քանի առավելություններ: Այն խթանում է հետախուզական ծառայությունների գործունեության շրջանակների մասին քաղաքական բանավեճը: Այն հեռու է պահում որոշումների կայացումը ծառայության կամ գործադիրի հայեցողությունից և ծառայությանը տալիս է հստակ մանդատ այն գործողությունների համար, որոնք կարող են մարդու իրավունքների խախտում հանդիսանալ:

Հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործումը կարգավորող օրենքը կարող է անդրադառնալ ստորև ներկայացվող հարցերին.

- Անձնական տվյալների մշակման թույլատրելի և ոչ թույլատրելի պատճառները,
- Անձնական տվյալների բացահայտման սահմանափակումները,
- Պահպանվող տվյալների հանրայնացումն ըստ տեսակների,
- Տվյալների սուբյեկտի համար տվյալների հասանելիությունը,
- Ծանուցում, որ անձնական տվյալները հավաքագրվել են,
- Անձնական տվյալների վերանայում, վերստուգում և ոչնչացում:

3.3.1 Անձնական տվյալների մշակման թույլատրելի և անթույլատրելի պատճառներ

Այս հարցերը կարգավորող օրենսդրությունը կարող է սահմանել անձնական տվյալների այն տեսակները, որոնք կարող են հավաքագրվել և պահպանվել, ինչպես նաև այն հանգամանքները, որոնցում անձնական տվյալներ պարունակող ֆայլը կարող է բացվել (տես՝ Ներդիր 2): Ակնհայտորեն ընդունելով համաչափության սկզբունքը՝ Գերմանիայի օրենսդրությունը տվյալների հավաքագրման կարիքը կապում է համապատասխան սպառնալիքի լրջության հետ: Մասնավորապես, այն

պահանջում է, որպեսզի Գերմանիայի ներքին հետախուզության ծառայությունը (Սահմանադրության պաշտպանության ֆեդերալ գրասենյակը) դիտարկի, թե արդյո՞ք պահանջվող տեղեկատվությունը հնարավոր է ստանալ բաց աղբյուրներից կամ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքին միջամտության ավելի փոքր մակարդակով[25]: Այսպիսի օրենքները կարող են նվազեցնել հետախուզական ծառայությունների կողմից մարդու իրավունքների խախտումների հավանականությունը՝ արգելելով գործողությունների որոշակի տեսակներ, ինչպես օրինակ՝ անհատների թիրախավորումը ռասսայական կամ կրոնական առանձնահատկությունների կամ նրանց քաղաքական հայացքների հիման վրա:

Ներդիր 2: Որոշ երկրներում գործող անձնական տվյալների մշակման սահմանափակումները

Այս ներդիրում ներկայացված են Նիդերլանդների և Արգենտինայի օրենքների պահանջները, որոնք սահմանափակում են անձնական տվյալների մշակումը հետախուզական ծառայությունների կողմից՝ անթույլատրելիության չափանիշների հիման վրա:

Նիդերլանդներ[26]

Հետախուզության և անվտանգության ընդհանուր ծառայությունը կարող է մշակել միայն հետևյալ անձանց վերաբերող անձնական տվյալներ.

ա. Այն անձինք, ովքեր լուրջ կասկածներ են հարուցում ժողովրդավարական իրավական համակարգին կամ անվտանգությանը, կամ պետության այլ կենսական շահերի համար ներկայացվող վտանգների տեսանկյունից,
բ. Այն անձինք, ովքեր տվել են անվտանգության ստուգում իրականացնելու թույլտվություն,
գ. Այն անձինք, ում նկատմամբ դա անելու անհրաժեշտություն կա՝ ելնելով այլ երկրներում իրականացվող հետաքննության պահանջներից,
դ. Այն անձինք, ում մասին տեղեկատվությունը հավաքագրվել է այլ հետախուզական կամ անվտանգության ծառայության կողմից,
ե. Այն անձինք, ում տվյալներն անհրաժեշտ են ծառայության պարտականությունների պատշաճ իրականացման համար,
զ. Այն անձինք, ովքեր տվյալ պահին հանդիսանում են կամ նախկինում հանդիսացել են ծառայության աշխատակից,
է. Այն անձինք, ում նկատմամբ տվյալների հավաքագրումն անհրաժեշտ է Հոդված 6-ի երկրորդ պարբերության (ե) կետում նշված սպառնալիքների և ռիսկերի վերլուծություն իրականացնելու նկատառումներից ելնելով:

Արգենտինա[27]

«Ոչ մի հետախուզական ծառայություն իրավունք չունի պահել տվյալներ որևէ անձի մասին՝ ելնելով նրա ռասսայական կամ կրոնական պատկանելիությունից, անձնական գործողություններից, քաղաքական գաղափարախոսությունից կամ կուսակցական, սոցիալական, միութենական, համայնքային, կոոպերատիվային, աջակցման, մշակութային կամ աշխատանքային կազմակերպություններին նրա անդամակցությունից, կամ որևէ ոլորտում իրականացված օրինական գործողություններից»:

3.3.2 Անձնական տվյալների բացահայտման սահմանափակումները

Անձնական տվյալների բացահայտման օրինական սահմանափակումները ցանկալի են, հատկապես կուսակցական քաղաքականության նկատառումներից ելնելով տեղեկատվության արտահոսքը կանխարգելելու համար: Այսպիսի սահմանափակումները հատկապես կարևոր են անցումային երկրներում, որտեղ անվտանգության կառույցների չեզոքության նկատմամբ վստահության ձևավորումը կարող է զգալիորեն վտանգվել կուսակցական վարքի պատճառով: Շատ երկրներ քրեական պատասխանատվություն են սահմանում ապօրինի կամ իրենց իրավասությունից դուրս եկող նպատակներով ծառայության վերաբերյալ տեղեկատվություն (ներառյալ՝ անձնական տվյալները) բացահայտած հետախուզության պաշտոնյաների նկատմամբ (տես՝ Ներդիր 3):

Ներդիր 3: Անձնական տվյալների ոչ պատշաճ բացահայտման արգելումը Ռումինիայում

Ռումինիայի օրենքի սույն պահանջը ցույց է տալիս, թե ինչպես են անձնական տվյալները պաշտպանվում հետախուզության պաշտոնյաների կողմից ոչ պատշաճ բացահայտումներից.

«Անհատների անձնական կյանքին, պատվին կամ համբավին վերաբերող տեղեկատվությունը, որը հավաքագրվել է ազգային անվտանգության անհրաժեշտությունից ելնելով, չի կարող հանրայնացվել: Օրինական դաշտից դուրս պարբերություն 1-ում ներառված տվյալների մասին տեղեկատվության հանրայնացումը կամ օգտագործումը հետախուզական ծառայությունների աշխատակիցների կողմից համարվում է հանցագործություն և պատժվում է ազատազրկմամբ 2-ից 7 տարի ժամկետով»[28]:

3.3.3 Պահպանվող տարբեր տեսակի տվյալների հանրայնացումը

Որոշ երկրների տվյալների պաշտպանության օրենսդրությունը պահանջում է, որպեսզի պետական մարմինները (ինչպիսիք են հետախուզական ծառայությունները) հրապարակեն իրենց կողմից պահվող անձնական տվյալների տեսակների, այդ տվյալների հավաքագրման նպատակների, դրանց հանրայնացման նպատակների մասին մանրամասներ, ինչպես նաև՝ տվյալների բազաների նկարագրություններ և այդ բազաների նկատմամբ կիրառելի պայմանների և վերահսկողության մասին տեղեկություններ: Այս տեղեկատվության հրապարակումը օգնում է բարելավել թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը: Այն անձինք, ովքեր ցանկանում են իրացնել իրենց՝ որպես տեղեկատվության սուբյեկտի այդ տեղեկատվության հասանելիության և տեղեկատվության ճշգրտման իրավունքը, հրապարակված տեղեկատվությունից կարող են իմանալ, թե ո՞ր պետական կառույցներն են պահում իրենց անձնական տվյալները, ինչպես նաև տեղեկանալ այդ տեղեկատվության շրջանակների և դրա պահպանման պատճառների մասին:

Սկզբունքորեն ցանկալի է հետախուզական ծառայությունների վրա դնել իրենց կողմից անձնական տվյալներ պահելու վերաբերյալ տեղեկատվության հանրայնացման պարտականություն, քանի որ դա օգնում է բարձրացնել այդ ծառայությունների լեգիտիմությունը և նվազեցնում է դրանց աշխատանքի մասին շահարկումները: Այս հանրայնացումը դրական է, նույնիսկ երբ կա պատճառ, ազգային անվտանգության նկատառումներից ելնելով, որ որևէ անձի թույլ չտրվի

իմանալ, թե արդյո՞ք հետախուզական ծառայությունում պահվում են իր մասին անձնական տվյալներ, օրինակ, երբ արդարացված կլիներ տեղեկատվության սուբյեկտի դիմումին «ոչ ժխտող, ոչ հաստատող» պատասխան տրամադրելը:

Ներդիր 4: Կանադայի՝ օրենքով կարգավորվող տվյալների բանկերի մասին տեղեկատվության բացահայտման պարտականությունը

Կանադայի օրենքի այս դրույթը նկարագրում է անձնական տվյալների պահման բազաների վերաբերյալ տեղեկատվության հրապարակման ընդհանուր պարտականությունը.

«Կառավարական մարմնի ղեկավարը կապահովի տվյալ մարմնի տիրապետության տակ գտնվող անձնական տեղեկատվության բանկերում բոլոր անձնական տվյալների պահպանումը, որը.

ա) օգտագործվել, օգտագործվում կամ հասանելի է վարչական նպատակներից ելնելով, կամ՝

բ) կազմակերպված/նախատեսված է բազայից որևէ անձի անվամբ, նույնականացնող համարով, խորհրդանիշով կամ տվյալ անձին հատկացված որևէ այլ առանձնահատուկ նշանով դուրս հանվելու համար»[29]:

3.3.4 Տվյալների սուբյեկտի համար անձնական տվյալների հասանելիությունը

Շատ երկրներ ընդունել են տվյալների պաշտպանության կամ անձնական կյանքի գաղտնիության պաշտպանության այնպիսի օրենքներ, որոնք ճանաչում են տվյալների սուբյեկտի իրավունքը՝ ստանալու կառավարական մարմինների կողմից պահվող իր մասին անձնական տվյալները (տես՝ Ներդիր 5): Տվյալների պաշտպանության որոշ օրենքներ ճանաչում են նաև սուբյեկտի իրավունքը՝ ճշգրտելու տեղեկատվությունը, տեղեկատվության հետ ներառելու հայտարարություն, որով վիճարկվում է դրա ճշգրտությունը կամ ոչնչացնելու տեղեկատվությունը: Այս դրույթները տարբեր ձևերով են սահմանվում:

Որոշ երկրներում հետախուզական ծառայություններն ազատվում են տեղեկատվության պաշտպանության օրենքների գործողությունից. այդ օրենքները պարզապես չեն տարածվում այդ ծառայությունների կողմից պահվող տեղեկատվության վրա: Այսպիսի դեպքերում տեղեկատվության սուբյեկտի իրավունք գոյություն չունի: Այս մոտեցման առավելությունը դրա պարզությունն է: Սակայն այն կարող է չափազանցված թվալ, քանի որ ծառայություններն ազատվում են որևէ պարտականությունից՝ բացատրելու, թե ազգային անվտանգության նկատառումներով ինչպես են հիմնավորվում որևէ տեղեկատվության պահպանումը: Այս մոտեցումը կարող է նաև կանխարգելել արտաքին վերահսկողության պատշաճ իրականացումը, օրինակ՝ սահմանափակելով անձնական կյանքի գաղտնիությամբ զբաղվող հանձնակատարի իրավասությունները:

Այս մոտեցման մեկ այլ տարբերակ է հետախուզական ծառայությունների ազատումը միայն տեղեկատվության ազատության մասին օրենքի պահանջներից:

Այսպիսի դեպքերում տվյալների պաշտպանության օրենքները (ներառյալ՝ տվյալների սուբյեկտի համար հասանելիության իրավունքը) շարունակում են առնվազն սկզբունքորեն գործել, թեև գործնականում յուրաքանչյուր առանձին վերցրած դեպք ենթակա է լինում վերանայման:

Ներդիր 5: Հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող անձնական տվյալների հասանելիության իրավունքը Նիդերլանդների օրենսդրության մեջ

Նիդերլանդների օրենքի ստորև ներկայացվող դրույթները նկարագրում են հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող անձնական տվյալների՝ սուբյեկտի համար հասանելիության իրավունքը30.

Հոդված 47

Համապատասխան նախարարը որևէ անձի պահանջով պետք է հնարավորինս արագ, բայց ոչ ուշ, քան երեք ամսվա ընթացքում, տեղեկացնի տվյալ անձին, թե տվյալ անձին վերաբերող ինչ անձնական տվյալներ են մշակվել այդ ծառայության կողմից կամ դրա հանձնարարությամբ:

Հոդված 48

Այն անձը, որը Հոդված 47-ի պահանջներին համապատասխան ստուգել է որևէ ծառայության կողմից պահվող իրեն վերաբերող անձնական տվյալները, կարող է դրա մասին ներկայացնել գրավոր հայտարարություն: Այդ հայտարարությունը կկցվի համապատասխան տեղեկատվությանը:

Հոդված 53

1. Հոդված 47-ով սահմանվող պահանջն ամեն դեպքում կմերժվի, եթե՝

ա. պահանջը ներկայացնող անձի նկատմամբ մշակվել է որևէ տեղեկատվություն որևէ հետաքննության իրականացման համատեքստում, եթե.

1. համապատասխան տեղեկատվությունը չի մշակվել ավելի քան հինգ տարի առաջ,

2. այդ ժամանակից ի վեր պահանջը ներկայացրած անձի նկատմամբ չի մշակվել որևէ նոր տեղեկատվություն այն հետաքննության շրջանակներում, որի համար տվյալ տեղեկատվությունը մշակվել է, և այդ տեղեկատվությունը կիրառելի չէ ընթացքի մեջ գտնվող որևէ հետաքննության համար,

բ. տվյալ պահանջը ներկայացնող անձի մասին որևէ տեղեկատվություն չի մշակվել:

Այլ երկրներ տվյալների պաշտպանության ոլորտը կարգավորող իրենց օրենքներում ներառում են ազգային անվտանգության հիմքով պայմանավորված բացառություններ: Դրանք ավելի նեղ են և ավելի հստակ, քան ազատումները, քանի որ դրանք հետախուզական ծառայությունների վրա են դնում յուրաքանչյուր դեպքում տվյալ անձի՝ տվյալների պաշտպանության իրավունքի կիրառելի չլինելը հիմնավորելու պարտականությունը:

Նման օրենսդրությունն անձանց տալիս է սուբյեկտի հասանելիության prima facie իրավունք, որն օգտագործվում է պարզապես գործադիր վերահսկողական մարմնին դիմելու միջոցով: Սակայն ենթակա է նաև որոշ սահմանափակումների՝ ուղղված ընթացքում գտնվող հետաքննությունները, աղբյուրները և մեթոդները պաշտպանելուն[31]: Բոլոր նման սահմանափակումները պետք է համապատասխանեն կարգավորող օրենքներին, համաչափ լինեն սպառնալիքին և ենթակա լինեն անկախ վերահսկողությանը[32]: Ի հավելումն մարդու իրավունքների պաշտպանությանն, այսպիսի մոտեցումը կարող է կանխարգելիչ միջոց հանդիսանալ նաև ոչ պատշաճ կառավարման և կոռուպցիայի դեմ:

Հնարավոր վտանգներ պարունակող դիմումները զսպելու համար սովորաբար նման ազատումները հնարավորություն են տալիս ծառայությանը թողարկելու «ոչ հաստատող, ոչ մերժող» պատասխան: Դիմումներ, որոնք ուղղված են տվյալ ծառայության կողմից տվյալների պահպանման ծավալի մասին տեղեկատվություն հայթհայթելուն: Գործնականում բացառությունների կիրառումը կարող է հանգեցնել ավելի շատ դիմումների մերժման: Հետևաբար՝ բացառությունների մոտեցման արդյունքը կարող է շատ չտարբերվել ազատումների մոտեցումից: Սակայն կա մեկ կարևոր տարբերություն. բացառությունների մոտեցումը պահանջում է, որպեսզի գործակալությունը հիմնավորի իր կողմից տվյալների չտրամադրումը տվյալների հանրայնացմանը հակված օրինական կանխավարկածի համատեքստում, իսկ ազատումների մոտեցումը չունի նման պահանջ: Բացի այդ, բացառության պահանջը կարող է վերանայվել անկախ մարմնի կողմից, իսկ ազատումը չի կարող:

Կանադայի՝ 1982 թվականին ընդունված Տեղեկատվության հասանելիության մասին օրենքի և 1982 թվականին ընդունված Անձնական կյանքի գաղտնիության մասին օրենքի վերաբերյալ փորձառնական ուսումնասիրությունը հաստատում է հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության տնօրինման գործընթացները արտաքին անկախ մարմնի կողմից վերահսկողության ենթարկելու առավելությունները, հատկապես տեղեկատվության և անձնական կյանքի գաղտնիության մասին ներքին տեղեկացվածության խթանման առումով[33]:

Մեկ այլ տարբերակ է միայն որոշակի տվյալների բանկերին վերահսկողությունից «ազատված» համարելը՝ այդպիսով դրանք սկզբունքորեն ենթակա դարձնելով տարբեր վերահսկողական մեխանիզմներին, սակայն գործնականում հետախուզական ծառայությանն ազատելով անհատական դիմումներին մանրամասն պատասխանելու պարտականությունից: Կանադայում կիրառվում է այս մոդելը՝ որպես լրացում բացառությունների մոտեցմանը:

Որպես այլընտրանք՝ ոլորտը կարգավորող օրենքը կարող է լիազորել նախարարին՝ թողարկելու ազատման վկայագիր, որը ենթակա կլինի վերստուգման (ինչպես օրինակ՝ ՄԹ Տվյալների պաշտպանության օրենքի դեպքում է) [34]: Այսպիսի քայլը հետախուզական ծառայությունների համար բարձր մակարդակի հավաստում է, որ իրենց ֆայլերը չեն բացահայտվի իրենց գործընկերներին և իրազեկողներին տրված հավաստիացումներին հակասող եղանակով: Մյուս կողմից, նման հավաստագրերը սովորաբար շատ լայն են լինում՝ վերացնելով արտաքին վերահսկողությունը և դրա առավելությունները, ներառյալ ծառայության պատշաճության նկատմամբ հանրային վստահությունը: Տեղեկատվության անվտանգության հետ կապված հիմնավոր մտահոգությունները կարող են ավելի լավ փարատվել հստակ բացառություններով, այլ ոչ թե համապարփակ ազատումներով: Ավելին, բացի սուբյեկտի համար հասանելիության և ճշգրտման հնարավորության հետ կապված հարցերից, տվյալների որակի և անվտանգության պաշտպանության սկզբունքները նույնպես կարևոր են հետախուզական ծառայությունների համար և այդպիսով լրացուցիչ պատճառ են հանդիսանում այդ ծառայություններին տվյալների պաշտպանության օրենքների պահանջներից չազատելու համար:

Ներդիր 6: Հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող տվյալների հասանելիությունը. ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի կողմից առանձնացված դրական փորձը

«Անհատները հնարավորություն ունեն պահանջելու հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող իրենց անձնական տվյալների հասանելիություն: Անհատները կարող են իրացնել այս իրավունքը՝ դիմում ուղղելով պատկան մարմիններին կամ տվյալների պաշտպանությամբ զբաղվող անկախ մարմնի կամ վերահսկողական մարմնի միջոցով: Անհատներն ունեն իրավունք՝ ուղղելու իրենց անձնական տվյալներում առկա անճշտությունները: Այս ընդհանուր կանոններից ցանկացած բացառություն սահմանվում է օրենքով և խիստ սահմանափակ է, համաչափ և անհրաժեշտ հետախուզական ծառայությունների կողմից իրենց մանդատի իրականացման համար: Հետախուզական ծառայությունները պարտավոր են անկախ վերահսկողական մարմնի համար հիմնավորել անձնական տվյալներ չտրամադրելու ցանկացած որոշում»[35]:

3.3.5 Անձնական տվյալների հավաքագրման մասին ծանուցում

Որոշ երկրներ (օրինակ՝ Նիդերլանդները[36] և Գերմանիան[37]) պահանջում են, որպեսզի անձնական տվյալների հավաքագրման սուբյեկտները (հատկապես, երբ այդ տվյալները հավաքագրվում են հսկելու միջոցով) հավաքագրումից հետո որոշ սահմանափակումներով ծանուցվեն այդ մասին (տես՝ Ներդիր 7): Տեսականորեն, այս մոտեցումը տալիս է հետադարձ ստուգման թույլտվություն, և հետախուզական ծառայությունների համար հանդիսանում է տվյալ սուբյեկտի տվյալներով ֆայլի բացման համար զսպող մեխանիզմ: Սակայն իրականացման ընթացքում գտնվող գործողությունները և աղբյուրների ինքնությունը պաշտպանելու նպատակով ծանուցման իրավունքի վրա դրված սահմանափակումները շատ դեպքերում այդ իրավունքի իրացումն անիրական են դարձնում: Այս պատճառով այդ մոտեցումը Նիդերլանդներում այժմ վերանայվում է[38]:

Հակառակ պարագայում, այն դեպքերում, երբ չկա ծանուցման կամ ճշգրտման իրավունք, հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործման ռիսկերն ավելի մեծ կլինեն, և համապատասխանաբար ավելի կմեծանա այլ վերահսկող մեխանիզմների կարիքը:

Ներդիր 7: Տվյալների սուբյեկտներին ծանուցելու պարտականությունը Գերմանիայի օրենքում

Գերմանիայի օրենքի այս դրույթները նկարագրում են ծանուցման սկզբունքը.

Տվյալների սուբյեկտը պետք է տեղեկացվի Բաժին 3-ով ձևակերպված սահմանափակող միջոցների կիրառման մասին այդ միջոցների կիրառումն ավարտելուց հետո: Նման ծանուցումը տեղի չի ունենա, եթե հնարավոր չլինի բացառելը, որ տվյալների սուբյեկտին տեղեկացնելը կարող է վտանգել այդ սահամանափակումների բուն նպատակը կամ, եթե կարող են կանխատեսվել Ֆեդերացիայի կամ ֆեդերալ նահանգի շահերին հակասող որևէ այլ ընդհանուր հանգամանքներ: Եթե նման ծանուցումը չի իրականացվում (երկրորդ նախա-

դասության մեջ նշված դեպքերում) կիրառված միջոցի ավարտից հետո տասներկու ամսվա ընթացքում, ապա հետագա չծանուցումը ենթակա է G10 հանձնաժողովի հաստատմանը: G10 հանձնաժողովը պետք է որոշի հետագա չծանուցման տևողությունը[39]:

2 և 1 ենթաբաժիններով սահմանված տվյալների հավաքագրման դեպքերում, որի բնույթն ու կարևորությունը համարժեք են նամակագրության, փոստի և հաղորդակցության գաղտնիության սահմանափակմանը, հատկապես անձնական խոսակցությունների գաղտնալսման և գաղտնի տեխնիկական մեթոդներով ձայնագրման դեպքերում՝

1. տվյալների սուբյեկտը պետք է տեղեկացվի տվյալ միջոցների կիրառման մասին այդ գործողությունը դադարեցնելուց հետո, հենց որ հնարավոր կլինի բացառել, որ նման տեղեկացմամբ չի վտանգվի այդ միջոցի կիրառումը, և
2. այդ մասին պետք է տեղեկացվի խորհրդարանական վերահսկողության մարմինը[40]:

3.3.6 Անձնական տվյալների վերանայումը, ճշգրտումը և ջնջումը

Տվյալների պաշտպանության սկզբունքների իրականացման մեկ այլ եղանակով հետախուզական ծառայությունների վրա պարտավորություն է դրվում պարբերաբար վերանայելու, թե արդյո՞ք իրենց պահած անձնական տվյալների ֆայլերը ճշգրիտ են, թարմացված և համապատասխանում են իրենց մանդատին[41]: Որոշ երկրներում այս պարտականությունը համատեղվում է լրացուցիչ պարտականության հետ՝ ճշգրտել կամ ոչնչացնել ոչ ստույգ կամ այլևս ոչ տեղին տեղեկատվությունը[43]:

Նույնիսկ միայն այն պատճառով, որպեսզի իրենց զեկույցները հիմնված լինեն ճշգրիտ տեղեկատվության վրա, հետախուզական ծառայությունները պետք է ունենան անձնական տվյալները վերանայելու և վերստուգելու ընթացակարգեր՝ ապահովելով, որ դրանք լինեն թարմացված և ամբողջական եւ պայմանով, որ այդ տվյալներն անհրաժեշտ են իրենց օրինական գործողությունների իրականացման համար: Հնացած տեղեկատվությունը կարող է ապակողմնորոշել, և հետևաբար ավելի վտանգավոր է, քան տեղեկատվության բացակայությունը: Ավելին, տվյալների սուբյեկտի տեսանկյունից, ճշգրիտ և թարմացված անձնական տեղեկատվությունն ավելի քիչ հավանական է, որ կհանգեցնի անարդարության: Ինչպիսին է օրինակ՝ անվտանգության թույլտվության տրամադրման մերժումը կամ արտագաղթի մասին բացասական որոշումը:

Ներդիր 8: Հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող տվյալների կանոնավոր գնահատում. ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի առանձնացրած դրական փորձը

«Հետախուզական ծառայություններն իրականացնում են իրենց պահած անձնական տվյալների համապատասխանության և ճշգրտության կանոնավոր գնահատումներ: Նրանք օրենքով պարտավոր են ջնջել կամ թարմացնել ցանկացած տեղեկատվություն, որը գնահատվում է որպես ոչ ճշգրիտ կամ իրենց մանդատին, վերահսկողական մարմիններին կամ հնարավոր դատական գործերին այլևս չհամապատասխանող»[44]:

Հետախուզական ծառայությունների կողմից սպառնալիքների գնահատման կանխարգելիչ և կանխատեսող բնույթի պատճառով որոշ անձինք կարող են լեգիտիմորեն գտնվել ծառայությունների ուշադրության կենտրոնում՝ մինչև լրացուցիչ տեղեկությունների հավաքագրումը ցույց կտա, որ նրանք տվյալների հետագա հավաքագրման համար պատշաճ թիրախ չեն: Սուբյեկտն, օրինակ, կարող է համարվել լեգիտիմ թիրախի հետ փոխկապակցված անձ, սակայն չլինել դավադիր:Կամ սուբյեկտը կարող է պարզապես ունենալ լեգիտիմ թիրախ հանդիսացող անձի անվանը նման անուն: Հետախուզական ծառայությունից նման սուբյեկտի վերաբերյալ հավաքագրված տվյալների ֆայլի փակում պահանջելը կարող է կանխարգելել հետագա չարաշահումները:

Նմանապես որևէ գործողության ընթացքում անձանց մասին հավաքագրված կողմնակի տեղեկատվությունը պետք է ջնջվի այդ գործողության ավարտից հետո: Սահմանադրության պաշտպանության ֆեդերալ գրասենյակի գործունեությունը կանոնակարգող Գերմանիայի օրենքում կան այս հարցը կարգավորող մի քանի դրույթներ: Օրինակ, օրենքը սահմանում է, որ տվյալների հավաքագրումը պետք է դադարեցվի «հենց որ այն հասցնում է նպատակին, կամ եթե կան ցուցումներ, որ հավաքագրման արդյունքում սահմանված նպատակին հասնելն անհնարին է»[45]: Օրենքը նաև սահմանում է պարտավորություններ՝ յուրաքանչյուր հինգ տարին մեկ վերանայելու նախկինում հավաքագրած տվյալները, ուղղելու սխալ տվյալները (համապատասխան ֆայլերում նշումներ անելով ոչ ճշգրիտ կամ վիճելի տվյալների մասին[46]) և ջնջելու այն տեղեկատվությունը, որի կարիքն այլևս չկա (տես՝ Ներդիր 9): Բացի տվյալների սուբյեկտներին պաշտպանելուց այս պարտավորությունների կատարումն օժանդակում է նաև վերահսկողությանը:

Ներդիր 9: Անձնական տվյալները վերանայելու, ճշգրտելու և ջնջելու պարտավորությունը Գերմանիայի օրենքում

Գերմանիայի օրենքի սույն դրույթները նկարագրում են վերանայելու, ճշգրտելու և ջնջելու սկզբունքները.

«(1) Ֆայլերում պահվող ոչ ճշգրիտ անձնական տվյալները պետք է ուղղվեն Սահմանադրության պաշտպանության ֆեդերալ գրասենյակի կողմից:

(2) Ֆայլերում պահվող ոչ ճշգրիտ անձնական տվյալները պետք է ջնջվեն Սահմանադրության պաշտպանության ֆեդերալ գրասենյակի կողմից, եթե դրանց պահպանումն ընդունելի չէ կամ, եթե այդ տվյալների իմացությունն այլևս անհրաժեշտ չէ գրասենյակի գործունեության համար: Տվյալները չպետք է ջնջվեն, եթե հիմքեր կան մտածելու, որ դա կարող է վտանգել տվյալների սուբյեկտի լեգիտիմ շահերը: Այս դեպքում տվյալները պետք է արգելափակվեն և կարող են փոխանցվել միայն տվյալների սուբյեկտի համաձայնությամբ:

(3) Առանձին դեպքերի հետ աշխատելիս Սահմանադրության պաշտպանության ֆեդերալ գրասենյակը սահմանված ժամկետներում, առավելագույնը հինգ տարի հետո, պետք է ստուգի, թե արդյո՞ք իր կողմից պահվող անձնական տվյալներն ենթակա են ճշգրտման կամ ջնջման»[47]:

4. ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԴԵՐԸ

Այս բաժնում քննարկվում են այն եղանակները, որոնցով վերահսկողական մարմինները կարող են մոնիթորինգի ենթարկել հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործումը՝ ապահովելու համար, որ այդ տվյալների օգտագործումը չի չարաշահվում: Թեև այս բաժինը հիմնականում կենտրոնանում է արտաքին վերահսկողության վրա, ներքին մեխանիզմների կարևորությունը չպետք է թերագնահատվի: Այս մեխանիզմներում կան հատուկ ընթացակարգեր, որոնցով կարգավորվում է, թե ե՞րբ պետք է բացվեն կամ փակվեն առանձին տվյալների ֆայլերը, երբ պաշտոնյաները պետք է ունենան այդ տվյալների հասանելիություն, ե՞րբ պետք է վերանայվի դրանց բովանդակությունը և ինչպե՞ս պետք է ապահովվի դրանց անվտանգ պահպանումը:

Մյուս կողմից՝ գործուն արտաքին վերահսկողությունը կախված է իրենց մանդատի իրականացման համար բավարար օրինական իրավասություններ և միջոցներ ունեցող անկախ մարմինների առկայությունից (տես՝ Աղյուսակ 2):

ԱՂՅՈՒՍԱԿ 2: ԱՆԿԱԽ ԱՐՏԱՔԻՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄՆԻ ԲՆՈՒԹԱԳՐԵՐԸ

Մարմնի անվանումը	Անկախության աստիճանը	Իրավասությունը	Մեթոդները	Արդյունքները
Օմբուդս հաստատություններ	Ինքնավար	Անհատական բողոքներ	Հետաքննություն	Հանձնարարական
Տվյալների պաշտպանության հանձնակատար	Ինքնավար	Տվյալների պաշտպանության օրենքներին համապատասխանության ստուգում	Հետաքննություն, ընտրանքային ստուգումներ	Հաշվետվություն, հրահանգ
Տրիբունալ/դատարան	Ինքնավար	Անհատական բողոքներ	Դատական լսում	Պարտավորեցնող որոշում
Խորհրդարանական հանձնաժողով	Կուսակցական	Հղումներ, Սեփական նախաձեռնությամբ հաշվետվություններ	Խորհրդարանական լսումներ	Հաշվետվություն

ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողը շեշտել է այնպիսի անկախ կառույցի կարևորությունը, որը «որի համար հասանելի են հետախուզական ծառայությունների կողմից պահվող բոլոր ֆայլերը և ունի իրավասություն պահանջելու անձանց վերաբերող տեղեկատվության բացահայտումը, ինչպես նաև՝ անձնական տվյալների կամ ֆայլերի ոչնչացումը»[48]: Եվրոպական Միության Հիմնարար իրավունքների խարտիան տվյալների պաշտպանության կանոններին համապատասխանությունը դարձնում է «ենթակա անկախ մարմնի կողմից վերահսկողությանը»[49]: Ազգային մակարդակում Շվեդիայի օրենքը երաշխավորում է Անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովի ինքնավարությունը և միջոցները[50], իսկ Հունգարիայի օրենքը ներառում է հետախուզական ծառայությունների հստակ պարտականություն՝ համագործակցելու անկախ վերահսկողական մարմինների հետ իրենց ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործման հարցերի շուրջ [51]:

Անցումային և հետկոնֆլիկտային երկրներում նոր ժողովրդավարացվող ծառայությունները հաճախ ժառանգում են նախորդ ռեժիմի կողմից հավաքագրված մեծ ծավալի տեղեկատվություն պարունակող անվտանգության ֆայլերի արխիվներ: Այս ֆայլերի կառավարումը կարող է ստեղծել անսովոր մարտահրավերներ, հատկապես երբ (հիմնավոր ժողովրդավարական պատճառներից ելնելով) երկրի անվտանգության և հետախուզության համակարգը զգալիորեն նվազեցվել է իր չափերով: Այսպիսի իրավիճակներում անկախ վերահսկողական մամիները կարող են օգտակար դերակատարություն ունենալ ֆայլերի կառավարման գործընթացը տարբեր եղանակներով աուդիտի ենթարկելու հարցում:

Ընդհանուր առմամբ անկախ փորձագիտական մարմինների՝ անձնական տվյալների հետ կապված գործառույթները մասնակիորեն կարգավորվում են մարդու իրավունքների հարցերի օրենքներով: Հետադարձ հատուցման առումով ՄԻԵԿ-ի Հոդված 13-ն, օրինակ, սահմանում է, որ «յուրաքանչյուր ոք, ում իրավունքները և ազատությունները խախտվել են, պետք է ստանա պատշաճ հատուցում ազգային մակարդակի պատկան մարմնի կողմից»: Սեգերսթեդ-Ուիբերգն ընդդեմ Շվեդիայի (2006թ.) գործի դատավճռում ՄԻԵԴ-ը գտավ, որ թեև Հոդված 13-ը սովորաբար երկրորդական է Հոդված 8-ի՝ «օրենքին համապատասխանության», «ժողովրդավարական հասարակությունում անհրաժեշտության» պահանջների ստուգման նկատմամբ, սակայն ազգային օրենսդրության մեջ փոխհատուցման պահանջի բացակայությունը կարող է հանգեցնել Կոնվենցիայի խախտմանը: Այլ վճիռներում դատարանը որոշել է, որ նույնիսկ ազգային անվտանգության համատեքստում Հոդված 13-ով պահանջվող փոխհատուցման ընթացակարգը պետք է գործուն լինի ոչ միայն օրենքի, այլև դրա գործնական կիրառության տեսանկյունից[52]:

Եվրոպական ինտեգրացիայի և մարդու իրավունքների ասոցիացիան ընդդեմ Բուլղարիայի գործում, որտեղ կար Հոդված 8-ի և Հոդված 13-ի խախտումներ ենթադրող հաղորդակցության գաղտնալսման դեպք, դատարանը դրական հղումներ կատարեց Կոնվենցիայի պահանջները բավարարող անկախ հատուցման մի քանի օրինակներին: Դրանք ներառում էին՝ Վերահսկողության փորձագիտական մարմնին (G10 հանձնաժողով) և Գերմանիայի սահմանադրական դատարանին բողոք ներկայացնելու իրավունքը, Լյուքսեմբուրգի Պետական խորհրդում բողոքարկման իրավունքը, ՄԹ հատուկ տրիբունալի հատուկ պաշտպանությանը դիմելու իրավունքը և Նորվեգիայում վերահսկողության փորձագիտական մարմնին բողոք ներկայացնելու իրավունքը[53]: (Բողոքների քննության գործընթացի մանրամասների քննարկումը տես՝ Ֆորսեզե, Գործիք 9):

Հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործման առումով, վերահսկողության հիմնական խնդիրները նույնն են, ինչ իրավական չափանիշների հետ կապված խնդիրները, այն է՝ տվյալների հավաքագրումը, պահպանությունը, հասանելիությունը սուբյեկտների համար, ծանուցումը, վերանայումը, ճշգրտումը և ջնջումը: Քանի որ այս հարցերի շրջանակը բավական լայն է, վերահսկողական մարմինների իրավասությունները նույնպես պետք է լինեն հավասարապես լայն: Օրինակ՝ Գերմանիայի G10 հանձնաժողովի իրավասությունների մեջ է մտնում «սույն օրենքին համապատասխան Ֆեդերալ հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների հավաքագրման, մշակման և օգտագործման ամբողջ գործընթացը, այդ թվում՝ տվյալների սուբյեկտներին ծանուցելու հետ կապված որոշումների կայացումը»[54]:

Այսպիսի վերահսկողությունն անհրաժեշտ է վերը քննարկված անձնական տվյալների չափանիշներին ծառայության համապատասխանությունն ապահովելու համար: Հաշվի առնելով հետախուզության աշխատանքի գաղտնի բնույթը՝ հավանական է, որ այսպիսի վերահսկողությունն ավելի գործուն կլինի և հանրային հարգանք կձևավորի, եթե լինի շարունակական (կամ գոնե պարբերական), քան այնպիսի վերահսկողությունը, որը պարզապես արձագանքում է հանրային բողոքներին և չարաշահումների կասկածներին: Մի շարք երկրներ ընդունել են հետախուզական ծառայությունների վերահսկողության համար պատասխանատու անկախ փորձագիտական մարմինների մանդատների համար համապատասխան կարգավորումներ, որոնք թույլ են տալիս իրականացնել շարունակական ստուգումներ և վերահսկողություն:

Օրինակ՝ Նորվեգիայում Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը (վերահսկողության փորձագիտական մարմին է) ունի օրենքով սահմանված պարտականություն ամեն տարի իրականացնել Նորվեգիայի Ոստիկանության անվտանգության ծառայության վեց ստուգումներ: Դրանք պետք է բաղկացած լինեն առնվազն տաս պատահական սկզբունքով ընտրված արխիվային և առնվազն տարին երկու անգամ բոլոր ընթացքի մեջ գտնվող հսկման դեպքերի ստուգումներից[55]: Դանիայի Ոստիկանության և ռազմական հետախուզության ծառայությունների վերահսկողության Վամբերգի հանձնաժողովը, որը կրում է իր առաջին նախագահ Ա. Մ. Վամբերգի անունը, նման դեր է կատարում (տես՝ Ներդիր 10):

Ներդիր 10: Դանիայի Ոստիկանության և ռազմական հետախուզության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը (Վամբերգի հանձնաժողով)

Վամբերգի հանձնաժողովի առաջնային գործառույթը Դանիայի Անվտանգության և հետախուզության ծառայության կողմից (ԱՀԾ/PET) անձնական տվյալների գրանցման և տարածման գործընթացների վերահսկողությունն է: Երբ որևէ անձ կամ կազմակերպություն ենթարկվում է հետախուզական հետաքննության, ԱՀԾ-ն կարող է տվյալ անձի կամ կազմակերպության համար գրանցել անձնական ֆայլ: Այսպիսի ֆայլերը ենթակա են վերանայման Վամբերգի հանձնաժողովի կողմից, որը պետք է հաստատի Դանիայի քաղաքացիների և Դանիայում ռեզիդենտություն ունեցող այլ երկրների քաղաքացիների մասին նոր ֆայլերի գրանցումը:

Հանձնաժողովը բաղկացած է նախագահից և երեք անդամներից: Բոլորն իրենց պաշտոնները ստանում են ընդհանուր վստահության և հարգանքի հիմքով: Հանձնաժողովի անդամները պետք է ունենան նաև ապաքաղաքական անձի համարում:

Հանձնաժողովը հանդիպում է տարեկան վեցից տաս անգամ ԱՀԾ գրասենյակում: Այն վերանայում է տվյալները, և որոշում, թե արդյո՞ք դրանց գրանցումը համապատասխանել է չափանիշներին: Միևնույն ժամանակ հանձնաժողովը պատահական ընտրանքի սկզբունքով ընտրում է հին ֆայլեր՝ ստուգելու համար, թե արդյո՞ք պահպանվել են դրանք ջնջելու վերջնաժամկետները: Հանձնաժողովը նաև Արդարադատության նախարարության հետ համատեղ կանոնավոր քննարկում է գրանցման սկզբունքները:

Մի շարք երկրներում հետախուզական ծառայությունների կողմից իր անձնական տվյալների տնօրինման հետ կապված բողոք ունեցող անձը կարող է դիմել ծառայության ֆայլերը ստուգելու իրավասություն ունեցող անկախ մարմիններին՝ որոշելու համար, թե արդյո՞ք իր անձնական տվյալների օգտագործումը չարաշահվել է (տես՝ Ֆորսեզե, Գործիք 9): Օրինակ՝ Շվեդիայի օրենքը նախատեսում է, որ Անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովն ի պատասխան բողոքի իրավասու է ստուգելու անվտանգության ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործման գործողությունների օրինականությունը (տես՝ Ներդիր 11): Հանձնաժողովը նաև իրավասու է ստուգելու անձնական տվյալների արտահանումը ոստիկանության և անվտանգության տարբեր պահոցներից՝ ապահովելու համար, որ նման արտահանումը համապատասխանում է Շվեդիայի օրենքներին և սահմանադրությանը, այդ թվում՝ մարդու իրավունքների չափանիշներին և համաչափության սկզբունքին[56]:

Ներդիր 11: Շվեդիայի Անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովը

Շվեդիայի օրենքի այս դրույթները նկարագրում են Անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովի (վերահսկողության փորձագիտական հանձնաժողով) պարտականությունները.

«1. Անվտանգության և ամբողջականության պաշտպանության հանձնաժողովը (Հանձնաժողով) պետք է վերահսկի հանցավորության դեմ պայքարող գործակալությունների կողմից գաղտնի հսկման, ինքնության կեղծման և դրանց հետ առնչվող այլ գործողությունների և միջոցների կիրառումը:

Հանձնաժողովը պետք է նաև վերահսկի Շվեդիայի անվտանգության ծառայության կողմից Ոստիկանական տվյալների պաշտպանության օրենքով նախատեսված դեպքերում տվյալների մշակումը, հատկապես այս օրենքի Բաժին 5-ում սահմանված դեպքերի առնչությամբ:

Վերահսկողությունը պետք է ուղղված լինի առաջին և երկրորդ պարբերություններում նշված գործողությունների՝ օրենքներին և այլ կարգավորումներին համապատասխանության ապահովմանը:

2. Հանձնաժողովը վերահսկողությունը կիրականացնի ստուգումների և այլ հետաքննությունների միջոցով:

Հանձնաժողովը կարող է հայտարարություններ անել իր բացահայտած հանգամանքների մասին և արտահայտել իր կարծիքը գործունեության մեջ փոփոխությունների կարիքի վերաբերյալ: Հանձնաժողովը պետք է ձգտի ապահովել օրենքում և այլ կարգավորումներում առկա ցանկացած թերությունների շտկումը:

3. Անձի պահանջով Հանձնաժողովը պարտավոր է ստուգել, թե արդյո՞ք տվյալ անձը ենթարկվել է գաղտնի հսկման կամ նրա անձնական տվյալների հավաքագրման Բաժին 1-ում սահմանված կարգով, և արդյո՞ք գաղտնի հսկումը և դրա հետ կապված գործողությունները կամ անձնական տվյալների մշակումը իրականացվել են օրենքին և այլ կարգավորումներին համապատասխան: Հանձնաժողովը պետք է տվյալ անձին ծանուցի այն մասին, որ ստուգումն իրականացվել է»[57]:

5. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

Այս բաժնում ներկայացվում են սկզբունքներ, որոնցով խորհրդարանականները կարող են ձևավորել հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տվյալների օգտագործումը կարգավորող, մարդու իրավունքների պաշտպանության պարտավորություններին համապատասխանող պատշաճ օրենսդրական շրջանակ:

- Յուրաքանչյուր հետախուզական ծառայության մանդատ պետք է սահմանի այն նպատակները, որոնց համար անձնական տվյալները կարող են հավաքագրվել և տվյալների ֆայլերը կարող են բացվել օրինական եղանակով:
- Հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենքը պետք է սահմանի անձնական տվյալների օգտագործման եղանակների և դրանց պահպանման ժամկետների գործուն վերահսկողության

մեխանիզմներ: Այս մեխանիզմները պետք է համապատասխանեն տվյալների պաշտպանության միջազգայնորեն ընդունված սկզբունքներին: Այդ օրենքը պետք է նաև նախատեսի անկախ աշխատակիցների (այն է՝ հետախուզական ծառայություններից դուրս գտնվող վերահսկողների) կողմից իրականացվող ստուգումներ՝ ապահովելու համար վերահսկողության մեխանիզմների իրական գործելը:

- Հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող օրենքը չպետք է դրանց ազատի երկրի ներսում գործող անձնական կյանքի գաղտնիության և տվյալների պաշտպանության օրենքների պահանջներից: Փոխարենը, ելնելով ազգային անվտանգության սահմանափակ նկատառումներից, այդ ծառայությունները պետք է իրավունք ունենան իրենց մանդատներով սահմանված դեպքերում կատարել տվյալների բացահայտման բացառություններ:
- Ծառայության ֆայլերում պահվող համապատասխան տվյալների հասանելիություն ունեցող անկախ փորձագիտական մարմինը պետք է որոշի, թե արդյո՞ք նման բացառությունները կիրառվել են պատշաճ կերպով:
- Այն անձինք, ովքեր բողոքում են, որ իրենց անձնական տվյալների պահպանումը, օգտագործումը կամ բացահայտումը խախտել է իրենց անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը, պետք է ունենան անկախ մարմնի կողմից իրենց բողոքի քննության իրավունք:
- Հետախուզական ծառայությունների՝ անձնական տվյալների պահպանման վերաբերյալ որոշումները պետք է վերանայվեն անկախ վերահսկողական մարմնի կողմից: Անկախ վերահսկողական մարմինը պետք է վերանայի նաև տեղեկատվության սուբյեկտի համար տեղեկատվության հասանելիության դիմումները, ինչպես նաև անձնական տվյալների պահպանման, փոխանցման և ոչնչացման հետ կապված որոշումները:

Ծանոթագրություններ

1. Այս սահմանումն օգտագործվում է Եվրոպայի խորհրդի՝ Անձնական տվյալների ավտոմատացված մշակման առումով անձանց պաշտպանության կոնվենցիայի Հոդված 2-ում և Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության՝ Անձնական կյանքի գաղտնիության պաշտպանության և անձնական տվյալների վերպետական հոսքերի պաշտպանության վերաբերյալ ուղեցույցի Բաժին 1(b)-ում: Նման սահմանում օգտագործվում է Եվրոպական Միության 95/46/EC հրահանգի Հոդված 2(a)-ում, սակայն այդ հրահանգը չի վերաբերվում պետական անվտանգության ոլորտի գործունեությանը (տես՝ Հոդված 3.2):
2. Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրի Հոդված 17-ը սահմանում է. «1. Ոչ ոք չպետք է ենթարկվի իր անձնական կյանքի, ընտանիքի, տան կամ նամակագրության մեջ կամայական կամ անօրինական միջամտության կամ իր պատվի և համբավի դեմ ուղղված անօրինական հարձակումների: 2. Յուրաքանչյուր ոք ունի նման միջամտություններից կամ հարձակումներից օրենքով պաշտպանվելու իրավունք»: Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրի Հոդված 12-ը սահմանում է. «Ոչ ոք չպետք է ենթարկվի իր անձնական կյանքի, ընտանիքի, տան կամ նամակագրության մեջ կամայական միջամտության կամ իր պատվի և համբավի դեմ ուղղված հարձակումների: Յուրաքանչյուր ոք ունի նման միջամտություններից կամ հարձակումներից օրենքով պաշտպանվելու իրավունք»
3. Լինդերն ընդդեմ Շվեդիայի, No. 9248/81, Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան (ՄԻԵԴ), 1987թ:
4. Ռոտարուն ընդդեմ Ռումինիայի, No. 28341/95, ՄԻԵԴ, 2000թ., Պարբերություն 46:
5. Վեբեր և Սարավիան ընդդեմ Գերմանիայի, No. 54934/00, ՄԻԵԴ, 2006թ., Պարբերություն 84:
6. Ռ.Վ ընդդեմ Նիդերլանդների, No. 14084/88, ՄԻԵԴ, 1991:
7. Վեբեր և Սարավիան ընդդեմ Գերմանիայի, No. 54934/00, ՄԻԵԴ, 2006թ., Պարբերություն 93: 8. Նույն տեղում, Պարբերություն 94:
9. Տես օրինակ՝ Գերմանիայի G10 հանձնաժողովի վերաբերյալ օրենքի մանրամասն ուսումնասիրությունը Վեբեր և Սարավիան ընդդեմ Գերմանիայի, No. 54934/00, ՄԻԵԴ, 2006թ.:
10. Շիմովոլոսն ընդդեմ Ռուսաստանի, No. 30194/09, ՄԻԵԴ, 2011թ.:
11. Լինդերն ընդդեմ Շվեդիայի, No. 9248/81, ՄԻԵԴ, 1987թ.:
12. Ռոտարուն ընդդեմ Ռումինիայի, No. 28341/95, ՄԻԵԴ, 2000թ.:
13. Նույն տեղում, Պարբերություն 57:
14. Նույն տեղում:
15. Սեգերսթեդթ-Ուիբերգ և այլոք ընդդեմ Շվեդիայի, No.62332/00, ՄԻԵԴ, 2006թ.:
16. Լինդերն ընդդեմ Շվեդիայի, No. 9248/81, ՄԻԵԴ, 1987, պարբերություն 52-57, տես նաև՝ Ռոտարուն ընդդեմ Ռումինիայի, No. 28341/95, ՄԻԵԴ, 2000թ., պարբերություն 59:
17. Թուրեկն ընդդեմ Սլովակիայի, No. 57986/00, ՄԻԵԴ, 2006թ.:
18. Հարալամբին ընդդեմ Ռումինիայի, No. 21737/03, ՄԻԵԴ, 2009թ.:
19. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 21 (Practice 23).
20. Եվրոպայի խորհրդի՝ Անձնական տվյալների ավտոմատացված մշակման առումով անձանց պաշտպանության կոնվենցիա, ETS No. 108 (Ստրասբուրգ, 28.I.1981թ.): Կոնվենցիան զարգացնում է լայն ազդեցություն ունեցող ՏՁՀԿ Անձնական կյանքի գաղտնիության պաշտպանության և անձնական տվյալների վերպետական հոսքերի պաշտպանության վերաբերյալ ուղեցույցի դրույթները (23 սեպտեմբեր, 1980թ.) (հասանելի է http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html#part2): ՏՁՀԿ Ուղեցույցը սահմանում է տվյալների պաշտպանության ութ հիմնական սկզբունքներ, որոնք վերաբերում են հավաքագրման սահմանափակումներին, տվյալների որակին, նպատակի սահման-

մանը, օգտագործման սահմանափակումներին, անվտանգության ստուգումներին, բացությանը, անհատական մասնակցությանը և հաշվետվողականությանը:
21. Նույն տեղում, Հոդված 4:
22. Նույն տեղում, Հոդված 10:
23. Անհրաժեշտ միջոց տերմինը պետք է հասկանալ Եվրոպական Միության հիմնարար իրավունքների խարտիայով սահմանված համաչափության պահանջների համատեքստում:
24. Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS No. 108 (Strasbourg, 28.I.1981), Article 9.
25. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution (20 December 1990), Federal Law Gaze1e I, p. 2954, 2970, last amended by Article 1a of the Act of 31 July 2009, Federal Law Gaze1e I, p. 2499, 2502, Section 9:
26. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 13.
27. Argentina, National Intelligence Law 2001, No. 25520, Article 4:
28. Law on the National Security of Romania, Article 21.
29. Canada, Privacy Act, R.S.C., 1985, Chapter P-21, Section 10: Կանադայի անվտանգության հետախուզության ծառայությունների կողմից պահվող տվյալների բանկերում անձնական տվյալների վերաբերյալ մանրամասների համար տես՝ http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp :
30. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002.
31. Տես օրինակ՝ Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների մասին օրենքը, 2002թ., Հոդված 47, Շվեդիայի օրենքը հանցավորության դեմ պայքարի որոշ գործողությունների մասին, Հոդված 3; Շվեյցարիա Loi fédérale ins tuant des mesures visant au main en de la sûreté intérieure, Հոդված 18 (1):
32. Տես օրինակ՝ Նիդերլանդների Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների մասին օրենքը, 2002թ., Հոդված 53-56; Խորվաթիայի օրենքը Անվտանգության հետախուզության համակարգի մասին, Հոդված 40 (2)(3):
33. Ian Leigh, “Legal Access to Security Files: the Canadian Experience,” Intelligence and National Security Vol. 12, No. 2 (1997), p. 126: Այս ուսումնասիրության համար իրականացվել են հարցազրույցներ Կանադայի Հետախուզության անվտանգության ծառայության պաշտոնյաների հետ, Տեղեկատվության և գաղտնիության հանձնակատարների և նրանց աշխատակազմի հետ, օրենսդրության կիրառողների, ֆեդերալ դատարանների դատավորների և այլ փորձագետների հետ:
34. United Kingdom, Data Protection Act 1998, Section 28.
35. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 23. (Practice 26):
36. 2002թ. Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների մասին օրենքի Հոդված 34-ը սահմանում է, որ հետախուզական ծառայության կողմից հատուկ հետաքննական իրավասության կիրառումից հինգ տարի հետո (և դրանից հետո ամեն տարի) «համապատասխան նախարարը պետք է ստուգի, թե արդյոք տվյալ դեպքի մասին հաշվետվությունը կարող է ներկայացվել այն անձին, ում նկատմամբ այդ հատուկ իրավասությունները կիրառվել են: Եթե դա հնարավոր է, ապա հաշվետվությունը պետք է ներկայացվի հնարավորինս սեղմ ժամկետներում»:
37. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.3.
38. The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), Annual Report 2010–2011, Chapter 4.
39. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (G10 Act), (June 26, 2001), Federal Law Gaze1e I, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, Federal Law Gaze1e I, p. 2499, Section 12.1.
40. Germany, Federal Act on Protection of the

Constitution, Section 9.3.
41. Տես օրինակ՝ Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 14.2; Germany, G10 Act, Sections 4.1 and 5, Switzerland, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, Article 15 (1) (5).
42. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 43; Croatia, Act on the Security Intelligence System, Article 41(1) .
43. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 12.2:.
44. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 22 (Practice 24).
45. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.1.
46. Նույն տեղում, Բաժին 13:
47. Նույն տեղում, Բաժին 12:
48. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների պահպանման իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտերի դրական փորձի ժողովածու, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 22 (Practice 25):
49. European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 8.3.
50. Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection, Բաժին 4-8 (կառավարման և որոշումների կայացման մասին) և 12-13 (միջոցների և աջակցության մասին):
51. Hungary, Act on the National Security Services, Section 52:
52. Al-Nashif v. Bulgaria, No. 50963/99, ECHR, 2002, paragraph 136:
53. Եվրոպական ինտեգրացիայի և մարդու իրավունքների ասոցիացիան ընդդեմ Բուլղարիայի, No. 62540/00, ՄԻԵԴ, պարբերություն 100:
54. Hans De With and Erhard Kathmann, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 220 .
55. Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Sections 11.1 (c) and 11.2 (d):
56. Iain Cameron, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Activities in Sweden,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, pp. 279–81:
57. Շվեդիայի օրենքը հանցավորության դեմ պայքարի որոշ գործողությունների մասին (2007թ.): Տես նաև՝Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection (2007) Section 2 (հասանելի է http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruc on_scsip.pdf):

ԳՈՐԾԻՔ 7

Տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը

Քենթ Ռոուչ

7

Տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը

Քենթ Ռոուչ

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Այս գործիքն ուսումնասիրում է հետախուզության ծառայությունների վերահսկողության մարմինների և կառավարության՝ ազգային անվտանգությանն առնչվող տեղեկատվություն հավաքող, վերլուծող և բաշխող այլ մարմինների միջև տեղեկատվության փոխանակման հետ կապված մարտահրավերները[1]: Տեղեկատվության փոխանակում տերմինը վերաբերում է այն տեղեկատվությանը, որը փոխանակվում է հետախուզական ծառայությունների և գործընկեր գործակալությունների միջև, լինեն դրանք երկրի ներսում, թե՝ արտասահմանում: Թեև սույն գործիքը հիմնականում կենտրոնանում է վերահսկողական մարմինների վրա, այն նաև ուսումնասիրում է տեղեկատվության փոխանակման ընդլայնվող ծավալների հետ կապված մարդու իրավունքներին և անձնական կյանքին առնչվող հարցերը: Դրանք կարող են հետաքրքրություն ներկայացնել այլ մարմինների (դատական և գործադիր իշխանության, լրատվամիջոցների և քաղաքացիական հասարակության) համար էլ:

Հետախուզական ծառայությունները միշտ են ունեցել առաջադրանք՝ իրականացնելու իրենց կողմից հավաքագրվող տվյալների փոխանակում: Սակայն 2001թ. սեպտեմբերի 11-ի ահաբեկչական գործողություններից ի վեր հետախուզական ծառայությունների և միջազգային մակարդակով այլ մարմինների միջև տեղեկատվության փոխանակումը շատ ավելի է կարևորվել: Ակնհայտ պատճառներով տեղեկատվության փոխանակման ծավալների մեծացումը և դրանցում ներգրավված ծառայությունների շրջանակի ընդլայնումը խնդիրներ են առաջացրել՝ կապված տեղեկատվության փոխանակման աճող ծավալների հետ: Փոխանակվող տեղեկատվությունը կարող է ճշգրիտ չլինել, ինչը կարող է հանգեցնել այդ տեղեկատվությունը ստացողի կողմից սուղ միջոցների սխալ օգտագործմանը: Բացի այդ, ընդունող ծառայությունը կարող է այդ տեղեկատվությունն օգտագործել ոչ պատշաճ ձևով: Որոշ ծայրահեղ դեպքերում ծառայությունները կարող են դառնալ տեղեկատվությունը ստացողի կամ տրամադրողի կողմից իրականացվող խոշտանգումների և մարդու իրավունքների այլ խախտումների մեղսակիցը:

Ինչպես ցույց են տվել Լիբիայի, ԱՄՆ-ի և Բրիտանիայի հետախուզական ծառայությունների միջև տեղեկատվության փոխանակման վերջերս բացահայտված դեպքերը, տեղեկատվության փոխանակման հետ կապված բացասական փորձառությունը կարող է լրջորեն վնասել այն տրամադրող պետության բարի համբավին[2]: Տեղեկատվության ոչ պատշաճ փոխանակման ազդեցությունը անհատների բարի համբավի վրա շատ ավելի բացասական հետևանքներ ունի: Այս ցավալի հետևանքները հատկապես կարևոր են դարձնում տեղեկատվության փոխանակման գործուն վերահսկողությունը, նույնիսկ եթե փոխանակվող տեղեկատվությունը ստացել է գաղտնի տեղեկատվություն դասակարգումը:

Տեղեկատվության փոխանակման գործընթացների վերահսկողությունը հատկապես կարևոր է, քանի որ այդ գործողությունները սովորաբար գաղտի են իրականացվում, և հետևաբար՝ չեն կարող հեշտությամբ վերանայվել դատարանների կամ լրատվամիջոցների կողմից: Այն անձինք, որոնք կարող են տուժել տեղեկատվության փոխանակման պատճառով, կարող են նույնիսկ չիմանալ այդ մասին և հնարավոր է, որ չկարողանան բողոքել դրա դեմ: Ընդհանուր առմամբ, վերահսկողական մարմինները պետք է հասանելիություն ունենան փոխանակվող տեղեկատվությանը: Հակառակ պարագայում նրանք չեն կարողանա արդյունավետ վերահսկել հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության փոխանակման գործընթացները: Սակայն վերջերս նկատվող տեղեկատվության փոխանակման գործընթացների ակտիվացումը, ինչպես նաև փոխանակվող տեղեկատվության գաղտնիության մակարդակը վերահսկողության մարմինների համար մարտահրավերներ են ստեղծում, եւ դրանք հնարավոր չէ թերագնահատել:

Սույն գործիքը սկսվում է 9/11-ի իրադարձություններից հետո աշխարհում տեղեկատվության փոխանակման գործընթացների ուսումնասիրությամբ: Գործիքի հիմնական մասն ուսումնասիրում է վերահսկողության համար երկրի ներսում և այլ երկրների հետ տեղեկատվության փոխանակման հետ կապված մարտահրավերները թե՛ տեղեկատվության ստացման, թե՛ տրամադրման տեսանկյունից: Գործիքն ամփոփվում է տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը բարելավելուն ուղղված հստակ հանձնարարականներով: Հանձնարարականները վերաբերում են ոչ միայն վերահսկողության քաղաքականությանը, դրա կազմակերպչական և կառավարչական կողմերին, այլև այն իրավական շրջանակներին, որոնց շնորհիվ տեղեկատվության փոխանակման գործընթացը կարող է կառավարվել ավելի արդյունավետ կերպով:

2. ՏԵՂԵԿԵՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՈՒՄԸ

2.1 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ԿԱՐԻՔԸ

Ակնհայտ է, որ թե՛ ներքին, թե՛ արտաքին հետախուզական ծառայությունները կարիք ունեն փոխանակելու տեղեկատվություն, եթե դրանք ուզում են արդյունավետ կերպով պայքարել իրենց առջև ծառացած անվտանգության բարդ սպառնալիքների դեմ: Ներկայիս վերպետական միջավայրում, սակայն, հաճախ շեշտվում է տեղեկատվության փոխանակման ավելի մեծ ծավալների կարիքը: Օրինակ՝ իր թիվ 1373 Բանաձևում (2001թ. սեպտեմբերի 28), ՄԱԿ-ի Անվտանգության խորհուրդը հստակորեն կոչ արեց անդամ պետություններին ուժեղացնել տեղեկատվության փոխանակումը: Եվրոպայում այնպիսի կազմակերպություններ, ինչպիսիք են Եվրոպոլը, Բեռնի ակումբը, Եվրոպական Միության ռազմական աշխատակազմը,

ԵՄ Իրավիճակային կենտրոնը նույնպես ձգտում են հասնել տեղեկատվության փոխանակման ընդլայնման[3]: Արդյունքում, շատ տարբեր ավանդույթներ ունեցող երկրները, որոնք այլ պարագայում չէին ուզենա համագործակցել համատեղ անվտանգության գործողությունների հարցում, այժմ պատրաստ են փոխանակել տեղեկատվություն ոչ միայն հակաահաբեկչական ոլորտում, այլև ռազմական և խաղաղապահ գործողությունների, զենքերի ստուգման և պատերազմական հանցագործությունների հետաքննության ոլորտներում:

Դժվար է չափել ներկայումս հետախուզական ծառայությունների միջև տեղեկատվության փոխանակման մակարդակը, քանի որ այդ տեղեկատվությունը գաղտնի է, և գաղտնի են տեղեկատվության փոխանակման մասին պայմանավորվածությունները: Սակայն հասանելի տվյալները որոշակի պատկերացում են տալիս տեղեկատվության փոխանակման մասշտաբների մասին:

Օրինակ՝ Կանադայի և Ավստրալիայի ներքին հետախուզության ծառայություններից յուրաքանչյուրը տեղեկատվություն է փոխանակում 250 այլ երկրների գործակալությունների հետ: ԱՄՆ Կենտրոնական հետախուզական գործակալությունը (ԿՀԳ) կապեր ունի ամբողջ աշխարհում ավելի քան 400 գործակալությունների հետ: Տեղեկատվության փոխանակումը տեղի է ունենում թե՛ պաշտոնապես, թե՛ ոչ պաշտոնապես[4]:

Ներկայիս սպառնալիքների միջավայրի բազմակողմանի բնույթի պատճառով մարդու իրավունքները պաշտպանող երկրները երբեմն կարող են ճնշումներ զգալ՝ մարդու իրավունքների առումով ավելի վատ վիճակում գտնվող երկրների հետ տեղեկատվություն փոխանակելիս: Հետախուզական ծառայությունը կարող է համարել, որ պարտավոր է զգուշացնել մեկ այլ երկրի, որ կասկածյալ ահաբեկիչը մուտք է գործել կամ պատրաստվում է մուտք գործել տվյալ երկիր, նույնիսկ եթե այդ տեղեկատվությունը ստացող երկիրն ունի մարդու իրավունքների չարաշահումների պատմություն: Պարզ է նաև, որ տեղեկատվություն տրամադրողները հասկանալիորեն ակնկալում են, որ տեղեկատվություն ստացողները կցուցաբերեն տեղեկատվության փոխանակման փոխադարձ մոտեցում:

9/11-ին հետևած տասնամյակի ընթացքում շատ ազգային կառավարություններ աշխատել են երկրի ներսում անվտանգության և հետախուզության իրավասություններ ունեցող գործակալությունների համար տեղեկատվության փոխանակման իրավական և կազմակերպչական խոչընդոտները վերացնելու ուղղությամբ: Սա հատկապես ճիշտ է Միացյալ Նահանգների դեպքում, որտեղ կառավարական հանձնաժողովը պարզել էր, որ հետախուզության և անվտանգության գործակալությունների միջև եղած խոչընդոտները հնարավոր է խանգարել էին 9/11-ի ահաբեկչական հարձակման մեջ ներգրավված ինքնաթիռների առևանգողների նույնականացմանը5: Արդյունքում, տեղեկատվության փոխանակման հարցում նախանձախնդրությունն դուրս էր եկել ահաբեկչության դեմ պայքարի ոլորտից՝ տարածվելով մի շարք իրավական իրավասություններով ոլորտների վրա, ներառյալ՝ սահմանների անվտանգությունը, իմիգրացիան, մաքսանենգությունը և լրտեսությունը:

2.2 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ՀԵՏ ԿԱՊՎԱԾ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

Թեև կա ընդհանուր համաձայնություն այն հարցի շուրջ, որ տեղեկատվության փոխանակումն անհրաժեշտ է անվտանգության բարելավման համար, տեղեկատվության փոխանակման ծավալների վերջերս տեղի ունեցած ընդլայնումը բարձրացրել է մի շարք հնարավոր խնդիրներ, որոնք կարիք ունեն զգոն

կառավարման և վերահսկողության: Օրինակ՝ իրավապահ մարմինները հիմա կարող են իրականացնել ավելի շատ իրավապահ գործողություններ, որոնք հիմնված են փոխանակված տեղեկատության վրա, որը վստահելի չէ, և այժմ ավելի մեծ է ռիսկը, որ հետախուզական ծառայությունների կողմից փոխանակված տեղեկատվությունը կբացահայտվի հետագա իրավական վարույթների ընթացքում: Նաև ավելի հավանական է, որ ոտնձգություններ կարող են լինել անձանց իրավունքների, մասնավորապես՝ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի նկատմամբ: Անհատները շատ հազվադեպ կունենան հնարավորություն վիճարկելու փոխանակված տեղեկատվությունը, քանի որ նրանք հաճախ չեն էլ իմանա, որ իրենց մասին տեղեկատվությունը տրամադրվել է ինչ-որ մեկին և չեն ունենա այդ փոխանակված տեղեկատվության հասանելիություն:

Շատ երկրներում հետախուզական ծառայություններն ավանդաբար դեմ են եղել գաղտնի տեղեկատվության փոխանակմանը ոստիկանության և այլ իրավապահ մարմինների հետ: Կանադայում մի հետաքննական հանձնաժողով եզրակացրել էր, որ նման դիմադրությունը օժանդակել էր 1985 թվականին տեղի ունեցած Էյր Ինդիայի ինքնաթիռի պայթյուններին և դրանց հաջորդած հետաքննության ընթացքում մի շարք խնդիրների:[6]

Հետախուզական ծառայությունները հակված են պաշտպանել տեղեկատվությունը, քանի որ վախենում են, որ դրա փոխանակումը կարող է ի վերջո հանգեցնել տեղեկատվության հանրայնացմանը: Սա կարող է վտանգել ծառայության կարևոր աղբյուրները և մեթոդները՝ վտանգելով իր հերթին ծառայության կարողությունն ապագայում ևս հավաքագրելու հետախուզական տեղեկություններ: Ավելին, եթե տեղեկատվությունը հավաքագրվել է այնպիսի եղանակով, որն այն անընդունելի է դարձնում իրավական վարույթներում օգտագործելու տեսանկյունից, ապա այն իրավապահ մարմիններին տրամադրելը կարող է նույնիսկ ավելի խնդրահարույց լինել: Ոստիկանական ուժերը թեև ավելի բաց են տեղեկատվության փոխանակման հարցում, սակայն նրանք նաև անհանգստանում են, որ փոխանակումը կարող է խաթարել իրենց՝ հետաքննություններ վարելու և անվտանգության սպառնալիքների դեմ պայքարելու կարողությունը:

Հետախուզական ծառայությունների վերահսկողության համար պատասխանատու մարմինների առջև ծառանում են ամենամեծ մարտահրավերները: Նրանք պետք է կարողանան հետևել ներկայումս փոխանակվող տեղեկատվության հսկայական ծավալներին, որոնք այնքան մեծ են, որ այդ մարմինները ստիպված են հիմնվել միայն այդ տեղեկատվության որոշ մասերն ուսումնասիրող աուդիտի վրա: Շատ վերահսկողական մարմիններ նաև դժվարություններ են ունենում փոխանակվող գաղտնի տեղեկատվության հասանելիություն ստանալու և դրա փոխանակման ընթացքին հետևելու հարցում: Օրինակ՝ ոստիկանությանը վերահսկող մարմինը կարող է չունենալ անհրաժեշտ իրավասություն պարզելու հարցը, թե ինչպե՞ս է հավաքագրվել հետախուզական ծառայության կողմից ոստիկանությանը տրամադրված տեղեկատվությունը: Սա հատկապես այդպես է, երբ տեղեկատվության տրամադրողը արտասահմանյան գործակալություն է:

Շատ երկրներում ստեղծվել են հետախուզական և անվտանգության ծառայությունների ցանցեր, որոնք երբեմն կոչվում են «միասնական կենտրոններ» եւ հավաքագրում են բազմաթիվ ներքին և արտաքին աղբյուրների կողմից տրամատրվող անվտանգության սպառնալիքների մասին տեղեկատվություն: Որոշ նման ցանցեր նույնիսկ թույլ են տալիս արտասահմանյան գործակալություններին տեղեկատվություն փոխանակել միմյանց միջեւ: Երկրի ներսում գործող վերահսկողական մարմինները պետք է ունենան հասանելիություն այս ցանցերի կողմից

հավաքագրվողև բաշխվողտեղեկատվությանը,եթենրանքուզումենլիովինհասկանալ իրենց կողմից վերահսկվող գործակալության գործունեությունը: Հատկապես, եթե այդ գործակալությունը տրամադրում և ստանում է տեղեկատվություն նման տարածքային, ազգային կամ վերազգային հաստատություններից: Ներքին և արտաքին գործակալությունների հետ տեղեկատվության փոխանակման ծավալների աճին արձագանքներից մեկը ժամանակավոր հետաքննություններն են եղել, որոնք ունեն տարբեր գործակալությունների միջև տեղեկատվության փոխանակման գործընթացներ ուսումնասիրելու իրավասություն: 1 և 2 ներդիրներում դիտարկվում են Կանադայում և Միացյալ Թագավորությունում իրականացված այդպիսի ուսումնասիրությունների օրինակներ:

Հետախուզական ծառայություններն ակնհայտորեն կարիք ունեն ներքին և արտաքին գործընկերների հետ տեղեկատվության փոխանակման: Մի ծառայություն, որը պարզապես հավաքագրում է հետախուզական տվյալներ առանց դրանք փոխանակելու, չի կարող հաջողությամբ իրականացնել իր պարտականությունը՝ անվտանգության սպառնալիքների մասին ուրիշներին զգուշացնելու առումով: Ներկայիս սպառնալիքների վերպետական բնույթն անհրաժեշտ է դարձնում տեղեկատվության փոխանակման ավելացումը թե՛ երկրի ներսում, թե՛ միջազգային մակարդակով:

Տեղեկատվության փոխանակման մեծացող ծավալը, սակայն, խնդիրներ է առաջ քաշում: Այն կարող է հանգեցնել անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի և մարդու այլ իրավունքների ոտնահարումների այնպիսի եղանակներով, որոնք թույլատրված չեն օրենքով կամ հիմնավորված չեն էթիկայի նորմերով: Այն նաև գաղտնի աղբյուրներից ստացված տեղեկատվության բացահայտման ռիսկ է պարունակում: Երկրի ներսում գործող և վերազգային ցանցերի միջոցով տեղեկատվության փոխանակումը (միասնական կենտրոններ) կարող է ցրել և աղավաղել հաշվետվողականությունը: Որևէ առանձին գործակալության վերահսկողության սահմանափակ մանդատով խորհրդարանական կամ փորձագիտական վերահսկողական մարմինների համար հասանելի չեն հետախուզական ծառայությունների մասնակցությամբ այդ ցանցերի փաստաթղթերը: Այսպիսի հասանելիության պակասը կարող է լրջորեն խանգարել նրանց աշխատանքին: Տեղեկատվության փոխանակումը երկրի սահմաններից դուրս կարող է հանգեցնել քաղաքական խնդիրների, օրինակ՝ երբ մարդու իրավունքների պաշպանության դրական փորձ ունեցող երկրները ստիպված են տեղեկատվություն փոխանակել մարդու իրավունքների պաշտպանության առումով վատ համբավ ունեցող երկրների հետ: Տեղեկատվության նման փոխանակումը կարող է մի երկրին մասնակից դարձնել մարդու իրավունքների չարաշահումներին, օրինակ՝ խոշտանգումներին, որոնք կիրառվել են տեղեկատվության փոխանակման գործընկեր պետության կողմից:

Ամփոփելով պետք է նշել, որ հետախուզական ծառայություններն իրենց գործը լավ չէին անի, եթե ընդհանրապես հրաժարվեին տեղեկատվության փոխանակումից: Սակայն տեղեկատվության փոխանակման ծավալների աճն իր հետ բերում է բազմաթիվ ռիսկեր: Անհատներին սպառնացող ռիսկերը ներառում են մարդու իրավունքների, հատկապես անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի չարաշահումներ: Հետախուզական ծառայություններին սպառնացող ռիսկերը ներառում են անվստահելի և/կամ ոչ պատշաճ եղանակներով ձեռքբերված տեղեկատվության տարածում, որը կարող է վնաս հասցնել ծառայության համբավին և հանգեցնել սուղ միջոցների սխալ հատկացմանը: Վերահսկողական մարմիններին սպառնացող ռիսկերը ներառում են սահմանափակված կարողություն՝ հասկանալու, թե ի՞նչ տեղեկատվություն է փոխանակվում և ինչպե՞ս է դա իրականացվում:

Ներդիր 1: Տեղեկատվության փոխանակման ժամանակավոր հետաքննությունները Կանադայում

Կանադայի երկու բազմամյա հետաքննական հանձնաժողովների հաշվետվությունների համաձայն (Մահեր Արարի նկատմամբ Կանադայի պաշտոնյաների իրականացրած գործողությունների հետաքննության հանձնաժողով և Աբդուլլա Ալմալքի, Ահմադ Աբու-Էլմաաթիի և Մուայեդ Նուրեդդինի նկատմամբ Կանադայի պաշտոնյաների իրականացրած գործողություններն ուսումնասիրող ներքին հետաքննության հանձնաժողով) Կանադայի ոստիկանության և հետախուզության ծառայությունների միջև տեղեկատվության փոխանակումն անուղղակիորեն նպաստել է Սիրիայում և Եգիպտոսում ահաբեկչության կասկածանքով ձերբակալված Կանադայի քաղաքացիների նկատմամբ խոշտանգումների[7]: Երկու հանձնաժողովներն էլ կառավարության կողմից ստեղծված ժամանակավոր կառույցներ են՝ հիմնականում ի պատասխան հանրային սկանդալների, սակայն նաև՝ որպես այն փաստն ընդունելու դրսեւորում, որ առանձին գործակալությունների հետ առնչվող առկա վերահսկողական մարմինները չունեին միջազգային անվտանգության լայն խնդիրներին կառավարության արձագանքներն ուսումնասիրելու իրավասություն:

Երկու հանձնաժողովներն էլ դիմեցին ԱՄՆ, Եգիպտոսի և Սիրիայի կառավարություններին իրենց հետ հետաքննության շրջանակներում համագործակցելու խնդրանքով: Սակայն երեք կառավարություններն էլ ձախողեցին այդ համագործակցությունը: Բացի այդ, Կանադայի կառավարությունը սահմանափակեց երկու հանձնաժողովների՝ իրենց տրամադրության տակ հայտնված գաղտնի տեղեկատվությունը բացահայտելու կարողությունը: Սակայն քանի որ այդ սահմանափակումները ենթակա էին դատական կարգով վերանայման, հանձնաժողովները որոշ դեպքերում հաջողված դատական գործերի կամ նման դատական գործ սկսելու հեռանկարի շնորհիվ կարողացան հանրայնացնել ավելի շատ տեղեկատվություն, քան կառավարությունը ցանկանում էր: Հանձնաժողովները որոշ մանրամասներով ուսումնասիրեցին Կանադայի՝ ԱՄՆ, Սիրիայի և Եգիպտոսի պաշտոնյաների հետ փոխանակած տեղեկատվությունը: Դրա մեջ կային նաև հետախուզական տվյալներ, որոնցով տարբեր կանադացիներ կապվում էին ահաբեկչական խմբավորումների հետ: Մասնավորապես, այդ տեղեկատվության մեջ կար Կանադայի պաշտոնյաների Սիրիայի և Եգիպտոսի գործընկերներին ուղարկած հարցաշար, որպեսզի այդ հարցերը տրվեին երկու երկրներում ահաբեկչության կասկածանքով ձերբակալված Կանադայի քաղաքացիներին: Կանադական հանձնաժողովներն ուսումնասիրեցին նաև արտասահմանյան պաշտոնյաներից ստացած այն տեղեկատվությունը, որը տարածվել էր Կանադայում և կիրառվել էր առնվազն մեկ դատական գործընթացի ընթացքում: Երկու հանձնաժողովներն էլ հայտնաբերեցին երկրի ներսում գործող ոստիկանության, անվտանգության մաքսային և արտաքին գործերի մարմինների աշխատակազմերի, նաեւ՝ արտասահմանյան գործակալությունների միջև տեղեկատվության փոխանակման եղանակների թերացումներ:

Այս հետաքննություններն առաջնահերթ ուղղված էին տեղեկատվության փոխանակման պատշաճության ստուգմանը, հատկապես տեղեկատվության փոխանակման այն վտանգների առումով, որոնք ծագում են մարդու իրավունքների (օրինակ՝ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը

և խոշտանգումների չենթարկվելու իրավունքը) համատեքստում: Այդուհանդերձ, սխալ կլիներ ենթադրել, որ հանձնաժողովները դեմ էին տեղեկատվության փոխանակման ընդլայնմանը: Նրանք պարզապես ուզում էին ավելի լավ վերահսկողություն և ավելի մանրակրկիտ վերանայում: Արարի հանձնաժողովը եզրակացրեց, որ «տեղեկատվության փոխանակումն ունի կենսական կարևորություն, սակայն այն պետք է տեղի ունենա վստահելի և պատասխանատու եղանակով: Տեղեկատվության փոխանակման կարիքը չի նշանակում, որ այն պետք է փոխանակվի առանց վերահսկողության, հատկապես առանց նախապայմանների կիրառման: Այդ կարիքը նաև չի նշանակում փոխանակում առանց տեղեկատվության համապատասխանությունը, վստահելիությունը կամ ճշգրտությունը ստուգելու, կամ առանց անձնական տեղեկատվության կամ մարդու իրավունքների պաշտպանության օրենքները դիտարկելու»[8]:

Կանադայում անցկացված երրորդ հետաքննության հանձնաժողովը, որն ուսումնասիրում էր 1985 թվականին տեղի ունեցած Էյր Ինդիայի ինքնաթիռի պայթյունը, տեղեկատվության փոխանակումը դիտարկում էր մի փոքր այլ տեսանկյունից: Տեղեկատվության փոխանակման արդյունավետությունն (այլ ոչ թե պատշաճությունը) ուսումնասիրելով՝ Էյր Ինդիայի հանձնաժողովը մշակեց հանձնարարականներ: Դրանք ուղղված էին ոստիկանության և այլ իրավապահ մարմինների հետ տեղեկատվության փոխանակման հարցում հետախուզական ծառայությունների դիմադրությունը բարելավելուն: Դիմադրություն, որը պայմանավորված էր տեղեկատվության բացահայտման ռիսկով: Բոլոր երեք հանձնաժողովներն էլ ընդունում էին տեղեկատվության փոխանակման հիմնարար երկընտրանքը. տեղեկատվության ոչ բավարար փոխանակումը սպառնում է անվտանգությանը, մինչդեռ չափազանց մեծ ծավալների փոխանակումը, հատկապես երբ այն տեղի է ունենում ոչ կանոնակարգված եղանակով, սպառնում է մարդու իրավունքներին:

Ներդիր 2: Տեղեկատվության փոխանակման հետաքննության բրիտանական փորձը

2010 թվականին Բրիտանիայի կառավարությունը սկսեց պաշտոնական հետաքննություն (Ձերբակալված անձանց մասին հետաքննությունը)՝ պարզելու համար Բրիտանիայի ներգրավվածության աստիճանն այլ երկրների կողմից պահվող ձերբակալված անձանց նկատմամբ վատ վերաբերմունքի մեջ:

Ամենասկզբում պատրաստվեց արձանագրություն, որով սահմանվում էր, որ կառավարությունը հետաքննությանը կտրամադրեր ամբողջ անհրաժեշտ տեղեկատվությունը, եթե նման տեղեկատվության տրամադրումը չհակասեր գաղտնիության առկա պարտավորություններին[9]: Արձանագրությունը սահմանում էր, որ կաբինետի քարտուղարը պետք է կայացներ վերջնական որոշումն այն մասին, թե ո՞ր նյութերը կարող էին հանրայնացվել: Այս դրույթի նպատակն էր ապահովելը, որ ազգային անվտանգությանը, միջազգային հարաբերություններին, պաշտպանությանը և տնտեսությանը վերաբերող տեղեկատվության չհիմնավորված հանրայնացման հետևանքով հանրային շահը չվնասվի: Այս գործընթացը զգալիորեն տարբերվում է վերը ներկայացված կանադական հետաքննությունների մոտեցումից, քանի որ չէր պարունակում

տեղեկատվության բացահայտման դեմ կառավարության առարկությունները դատական կարգով վերանայելու համար որևէ դրույթ: Այս և մի շարք այլ սահմանափակումների պատճառով մարդու իրավունքների հարցերով զբաղվող մի քանի կազմակերպություններ հրաժարվեցին մասնակցել հետաքննությանը:

2012 թվականի հունվարին ՄԹ կառավարությունը դադարեցրեց հետաքննությունը անընդհատ ձգձգումների պատճառով, որոնք բխում էին նախքան հետաքննական աշխատանքներն սկսելը ուսումնասիրության ենթակա գործողությունների հետ կապված մի շարք քրեական հետաքննությունների ավարտին սպասելու անհրաժեշտությունից: Թեև այդ համապարփակ հետաքննությունը կարող էր դառնալ վերահսկողության աննախադեպ օրինակ, Բրիտանիայի կառավարության կողմից այդպիսի հայեցողական և անցումային միջոցների կիրառումն ընդգծում է մշտական վերահսկողական կառույցների ունեցած սահմանափակումները:

3. ԱՐՏԱՍԱՀՄԱՆՅԱՆ ԳՈՐԾԱԿԱԼՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԵՏ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ

Արտասահմանյան գործակալությունների հետ տեղեկատվության փոխանակումն ամենամեծ մարտահրավերն է վերահսկողական մարմինների համար, միևնույն ժամանակ մարդու իրավունքների առումով՝ ամենամեծ ռիսկը: Արտասահմանյան գործակալությունները կարող են ներառնել հետախուզական ծառայությունները, ոստիկանության ծառայությունները և արտասահմանյան կառավարությունների այլ մարմինները, որոնք ունեն հաղորդակցության դիվանագիտական միջոցներ: Դրանց մեջ կարող են լինել նաև վերազգային ցանցեր, որոնցում ներգրավված են այս գործակալություններից մեկը կամ մի քանիսը: Ուսումնասիրողներից մեկը նշել է, որ ի տարբերություն երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակմանը, որը կարող է ենթարկվել կենտրոնացված վերահսկողության, «քաոսային միջազգային ոլորտում… ոչ բոլոր երկրներն են հետևում անձնական կյանքի գաղտնիության նորմերին կամ այլ հիմնարար ազատություններին: Անձնական կյանքի գաղտնիությունն այսպիսով վերապահվում է ցանցի հետախուզական ծառայություններից յուրաքանչյուրի հայեցողությանը»[10]:

Վտանգի ենթարկվող մյուս իրավունքներն են խոշտանգումների կամ այլ դաժան, արտասովոր կամ ստորացուցիչ վերաբերմունքի չենթարկվելու իրավունքը: Ինչպես եզրակացրել է Կանադայի Արարի հանձնաժողովը, «Կանադայում տեղի ունեցած հետաքննությունների արդյունքում ստացված տեղեկատվության փոխանակումն այլ երկրների հետ կարող է ունենալ ազդեցության բազմապատկման էֆեկտ Կանադայի սահմաններից դուրս այնպիսի հետևանքներով, որոնք չեն կարող վերահսկվել Կանադայի ներսից»[11]: Վատագույն տարբերակում արտասահմանյան գործակալությանն ուղարկված տեղեկատվությունն այդ գործակալությունը կարող է օգտագործել արտադատական ձերբակալության, խոշտանգումների և նույնիսկ սպանությունների համար: Իսկ արտասահմանյան գործակալությունից ստացված տեղեկատվությունը կարող է ձեռքբերված լինել խոշտանգումների միջոցով կամ կարող է լինել որևէ այլ կերպ վարկաբեկված:

Ակնհայտ պատճառներով հետախուզական և ոստիկանական ծառայությունները հաճախ տեղեկացված չեն լինում արտասահմանյան գործակալությունների կողմից տրամադրված տեղեկատվության ստացման աղբյուրների և մեթոդների մասին:

Սա խնդրահարույց է, քանի որ աղբյուրները և կիրառված մեթոդները ազդում են թե՛ տեղեկատվության վստահելիության, թե՛ ստացողի կողմից մարդու իրավունքները հարգելու պարտականության վրա: Նմանապես տեղեկատվություն տրամադրողները հաճախ չգիտեն, թե ինչպե՞ս է արտասահմանյան գործակալությունն օգտագործելու իրենց փոխանցած տվյալները: Տեղեկատվությունը տրամադրող գործակալությունները սովորաբար սահմանում են դրանց օգտագործումը սահմանափակող նախապայմաններ, սակայն որևէ կերպ չեն կարող ապահովել, որ արտասահմանյան գործընկերները կհետևեն այդ սահմանափակումներին: Միջազգային մակարդակով տեղեկատվության փոխանակումը երբեմն ստորադասվում է երկրի սուվերենությանը և աղբյուրների, մեթոդների և հետախուզական տեղեկատվության օգտագործման գաղտնիությունը պաշտպանելու կարիքին: Երկրի ներսում գործող վերահսկողական մարմինները կարող են ունենալ ուղարկող կամ ստացող գործակալությանը վերահսկելու իրավասություններ, սակայն՝ ոչ երկուսին էլ միաժամանակ, եթե դրանցից որևէ մեկը արտասահմանյան գործակալություն է: Այսպիսով՝ գործնականում վերահսկողական մարմինը կարող է վերահսկել տեղեկատվության փոխանակման գործարքի միայն մի կողմը:

3.1 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԲԱՑԱՍԱԿԱՆ ՓՈՐՁԸ

Վերջին ժամանակահատվածում տեղեկատվության միջազգային փոխանակման ոլորտում բացասական փորձի ամենավատ օրինակը Մահեր Արարի դեպքն է եղել: 9/11 ահաբեկչական հարձակումներից հետո Կանադայի թագավորական հեծյալ ոստիկանության (ԿԹՀՈ) քննիչները հետաքննական տվյալների բազայի պարունակությունը տրամադրել են ԱՄՆ կառավարության պաշտոնյաներին: Տրամադրված տեղեկատվությունը նախապես չէր ստուգվել վստահելիության կամ համապատասխանության տեսանկյունից: ԿԹՀՈ-ն նաև չէր ներկայացրել տեղեկատվության օգտագործման որևէ սահմանափակում: Կանադայի հետաքննական հանձնաժողովը հետագայում եզրակացրեց, որ այս տեղեկատվությունը դեր էր ունեցել Միացյալ Նահանգներում պարոն Արարի ձերբակալման, ինչպես նաև հետագայում նրան Սիրիային արտահանձնելու գործում, որտեղ նա ենթարկվել էր խոշտանգումների:

Այսպիսի եզրակացությունները կարևոր նախազգուշացումներ են այն գործողությունների մասին, որոնցից պետք է խուսափել: Դրանք զգուշացնում են, որ հետախուզական ծառայությունները, նույնիսկ շտապ կարիքի առկայության հանգամանքում, պետք է ստուգեն տեղեկատվությունը՝ նախքան այն արտասահմանյան գործընկերներին տրամադրելը: Նրանք նաև պետք է անհրաժեշտությանդեպքումնախապայմաններուսահմանափակումներդնենտրամադրվող տեղեկատվության օրգտագործման հարցում: Ավելին, նրանք պետք է խուսափեն արտասահմանյան գործընկերներին հետագա հետաքննական խնդրանքներով դիմելուց, ինչպես օրինակ՝ խոշտանգումներով և մարդու իրավունքների այլ չարաշահումներով հայտնի արտասահմանյան գործընկեր գործակալությանը հարցաշարեր ուղարկելն է: Կարևոր է նշել, որ հանձնաժողովը չկարողացավ գալ վերջնական եզրակացության, քանի որ ո՛չ ԱՄՆ կառավարությունը, ո՛չ Սիրիայի կառավարությունը չհամագործակցեցին հետաքննական հանձնաժողովի հետ:

Պետության սուվերենության մասին պնդումների հանդիպելով, վերահսկողական մարմինը շատ բան չի կարող անել գաղտնի տեղեկատվության միջազգային փոխանակման ոլորտն ուսումնասիրելու տեսանկյունից: Այդուհանդերձ, թե՛ Արարի հանձնաժողովը, թե՛ Կանադայի երեք այլ քաղաքացիներին Սիրիայում և Եգիպտոսում ձերբակալելու գործով հետագայում անցկացված հետաքննությունը հանգել են եզրակացության, որ ԿԹՀՈ-ի և Կանադայի անվտանգության հետախուզության ծառայության՝ Սիրիայի և Կանադայի իշխանություններին ուղարկած հարցերը նպաստելեն Սիրիայի և Եգիպտոսի ծառայությունների օպերատիվ աշխատակիցների կողմից ձերբակալված անձանց խոշտանգումներին:

3.2 ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԿՈՂՄԻՑ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ԴՐԱԿԱՆ ՓՈՐՁԸ

Ի՞նչն է հանդիսանում տեղեկատվության միջազգային փոխանակման ոլորտում դրական փորձ: Նախևառաջ, տեղեկատվություն փոխանակող գործակալությունները պետք է համոզված լինեն, որ իրենք լավ տեղեկացված են իրենց տեղեկատվական գործընկերների մասին: Ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հարցերով ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողը նշում է, որ «նախքան հետախուզական տվյալների փոխանակման պայմանագիր ստորագրելը կամ նման տեղեկատվություն փոխանակելը որևէ առանձին դեպքում հետախուզական ծառայությունները պետք է գնահատեն գործընկեր կազմակերպությունը մարդու իրավունքների պաշտպանության և տվյալների պաշտպանության տեսանկյունից, ինչպես նաև ուսումնասիրեն գործընկեր կազմակերպության նկատմամբ գործող իրավական և ինստիտուցիոնալ վերահսկողության մեխանիզմները: Նախքան տեղեկատվության տրամադրումը, հետախուզական ծառայությունները պետք է համոզվեն, որ ցանկացած տրամադրվող հետախուզական տեղեկատվություն համապատասխանում է ստացողի մանդատին, օգտագործվելու է տրամադրման պայմաններին համապատասխան և ոչ մարդու իրավունքները խախտող որևէ նպատակով»[12]:

Թեև Հատուկ զեկուցողն այս հանձնարարականն ուղղել է հետախուզական ծառայություններին, այն կիրառելի է նաև վերահսկողական մարմինների նկատմամբ, որոնց պարտականությունն է ապահովել, որ հետախուզական ծառայությունները հետևում են դրական փորձին և բոլոր ձախողումների դեպքում քայլեր են ձեռնարկվում իրավիճակը շտկելու ուղղությամբ:

Արարի հանձնաժողովը գտավ, որ Սիրիային և Եգիպտոսին տեղեկատվություն տրամադրելու որոշում կայացնելու պահին ԿԹՀՈ-ն չուներ բավարար տեղեկատվություն այդ երկրների անվտանգության ծառայությունների գործելաոճի մասին: Ընդհանուր առմամբ, միջազգային մակարդակով տեղեկատվություն փոխանակող մարմիններից ոստիկանությունն ամենաքիչ փորձն ունի արտասահմանյան գործընկերների գործելաոճը գնահատելու հարցում: Հետևաբար, զգուշավոր մոտեցում կլիներ, եթե երկրի ներսում գործող եւ միջազգային մակարդակով տեղեկատվություն փոխանակող գործակալությունները ստեղծեն և պահպանեն հնարավոր արտասահմանյան գործընկերների մասին ընթացիկ տեղեկատվության ընդհանուր տվյալների բազա: Այսպիսով, երկրի ներսում գործող գործակալությունները կկարողանան կայացնել տեղեկացված որոշումներ տեղեկատվության փոխանակման յուրաքանչյուր դեպքի վերաբերյալ: Այսպիսի մոտեցումը կբարելավի որոշումների կայացման գործընթացը ոչ միայն տրամադրվող,

այլև ստացվող տեղեկատվության գնահատման հարցում: Վերը քննարկված կանադական դեպքերում, խոշտանգումների կիրառմամբ իրականացված հարցաքննությունների արդյունքում հավաքագրված տեղեկատվությունը հետագայում լայնորեն տարածվել էր իրավապահ, հետախուզական և արտաքին գործերի մարմինների պաշտոնյաների միջև: Ինչպես եզրակացրեց Արարի հանձնաժողովը, «տրամաբանական չէ ունենալ տարբեր գործակալություններ, որոնք իրականացնում են արտասահմանյան կառավարության կողմից ստացված տեղեկատվության տարբեր գնահատումներ»[13]:

Նաև ինչպես քննարկվել է նախկինում, անհրաժեշտ է, որպեսզի հետախուզական ծառայությունները իրենց կողմից արտասահմանյան մարմիններին տեղեկատվության տրամադրման ժամանակ կիրառեն նախապայմաններ՝ դնելով համապատասխան սահմանափակումներ այդ տեղեկատվության կիրառման վրա: Թեև չկա ոչ մի երաշխիք, որ արտասահմանյան կառավարությունները կհետևեն այդ նախապայմաններին, դա դրական փորձ է, որը մեծացնում է այն կիրառելու հավանականությունը: Իսկ եթե այդ նախապայմաններին չհետևեն, ապա այդպիսի սահմանափակումները կարող են մեծացնել խախտումների դեպքում հատուցման հավանականությունը: Արարի հանձնաժողովը մշակեց այս հարցին առնչվող մի քանի հանձնարարականներ: Առաջին, նախապայմանները պետք է ձևակերպվեն հնարավորինս է հստակ և ճշգրիտ: Օրինակ՝ տեղեկատվությունը ստացող կառավարությանը թույլ տալ այն տրամադրել իր «հետախուզական համայնքին» ձևակերպումը ստացողին տալիս է շատ լայն մանդատ, քանի որ այդ անորոշ տերմինի տակ կարող են մտնել բազմաթիվ գործակալություններ:

Երկրորդ, ստացող կառավարություններին պետք է ընդհանուր առմամբ արգելել տրամադրվածտեղեկատվությունը դատական գործընթացների համար օգտագործել, կլինեն դրանք քրեական, թե իմիգրացիայի կամ արտահանձնման հետ կապված դատավարություններ: Ավելին, պետք է կիրառել նախապայման, ըստ որի ստացող կառավարությունը պետք է կապ հաստատի ուղարկող կառավարության նշված պաշտոնյաների հետ, եթե ստացող կառավարությունը ցանկություն ունենա փոփոխություն կատարել որևէ նախապայմանի մեջ կամ՝ մտադրություն զեկուցելու որևէ չարաշահման մասին: Սա կփոխի ներկայումս կիրառվող բացասական փորձը, երբ նման դեպքերում անորոշ հղումներ են կատարվում տեղեկատվությունը ուղարկող գործակալությանը կամ կառավարությանը: Այս մոտեցումը կխթանի անհատական հաշվետվողականությունը: Ըստ Արարի հանձնաժողովի, «նախապայմանը կարող է ծառայել տրամադրվող տեղեկատվության օգտագործման և տարածման մասին հստակ հաղորդակցության պատշաճ ուղիների ձևավորման նպատակին»[14]: Եվ վերջապես, միշտ պետք է ներառել նախապայման, որը պահանջում է ընդունող գործակալությունից հարգել ուղարկող և ընդունող երկրների օրենքներով սահմանվող անձնական տեղեկատվության պաշպանության միջոցները[15]:

Եթե հետախուզական կամ անվտանգության ծառայությունը տեղեկանա, որ իր սահմանած նախապայմանները խախտվել են, ապա այն պետք է անմիջապես բողոք ներկայացնի խախտող գործակալությանը: Կախված չարաշահման բնույթից՝ ուղարկող գործակալությունը կարող է վերանայել տեղեկատվության փոխանակման մասին պայմանավորվածության հիմնավորվածությունը: Միևնույն ժամանակ վերահսկողական մարմինները պետք է տեղեկացվեն յուրաքանչյուր խախտման և տեղեկատվությունն ուղարկող գործակալության արձագանքի մասին: Վերահսկողական մարմինները կարող են կարևոր դեր կատարել՝ ապահովելով, որ իրենց վերահսկողության տակ գտնվող գործակալությունները հարգալից վերաբերմունք ունենան նախապայմանների նկատմամբ և անհրաժեշտության

դեպքում միջոցներ ձեռնարկեն իրավիճակի շտկման համար:

Ինչպես նշվել է Արարի հանձնաժողովի եզրակացության մեջ, հատուկ զգուշավորություն պետք է ցուցաբերել արտասահմանյան գործակալություններին հարցեր ուղարկելու ժամանակ: Ոչ միայն այն պատճառով, որ այդ հարցերը կարող են հանգեցնել հարցաքննության կոպիտ մեթոդների կիրառմանը, այլև այն պատճառով, որ արտասահմանյան գործակալությունները կարող են այդ հարցերն օգտագործել այնպիսի եղանակներով, որոնք հնարավոր չէ վերահսկել նախապայմանների միջոցով: Արարի հանձնաժողովը եզրակացրեց, որ «տեղեկատվությունը երբեք չպետք է տրամադրվի որևէ այլ երկրի, եթե կա հիմնավոր ռիսկ, որ այն կարող է հանգեցնել կամ նպաստել խոշտանգումների»[16]: ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողը նման հանձնարարական է ներկայացրել՝ շեշտելով, որ վերահսկողական մարմինները պետք է հատուկ ուշադրություն դարձնեն մարդու իրավունքների հնարավոր խախտում առաջացնող գործողությունների նկատմամբ: Բացի այդ, նա հանձնարարել է, որ հետախուզական ծառայությունների աշխատակիցները, ում հրամայվում է մասնակցել մարդու իրավունքները խախտող գործողությունների, պետք է ունենան նման հրամանների կատարումից հրաժարվելու և վերահսկողական մարմիններին բողոք ներկայացնելու իրավունք[17]:

Արտասահմանյան գործընկերների հետ տեղեկատվության փոխանակումը միշտ պետք է մանրամասնորեն փաստաթղթավորվի՝ ելնելով ռիսկերի առկայությունից, ինչպես նաև վերանայման ու վերահսկողությանն աջակցելու նպատակներից: Կանադայի անվտանգության հետախուզության ծառայությունների մասին օրենքի Բաժին 17-ը Հանրային անվտանգության նախարարին տալիս է (Արտաքին գործերի նախարարի հետ խորհրդակցությամբ) արտասահմանյան գործակալությունների և կառավարությունների հետ համագործակցության պայմանագրեր կնքելու օրինական իրավասություն: Այսպիսի պայմանագրերի բացակայության դեպքում Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայությունը օրինական կերպով չի կարող տեղեկատվություն տրամադրել արտասահմանյան որևէ մարմնի: Սակայն այն կարող է ստանալ տեղեկատվություն[18]: Լրացուցիչ նախարարական հրամանը պահանջում է, որպեսզի ԿԹՀՈ-ն պաշտոնական գրավոր համաձայնագրեր ստորագրի իր տեղեկատվական գործընկերների հետ: Այս համաձայնագրերը պետք է ստորագրվեն իրավաբանական, իսկ արտաքին գործակալությունների հետ համագործակցության դեպքում՝ նաև արտաքին քաղաքական խորհրդակցություններից հետո: Նույնիսկ այս դեպքում Արարի հանձնաժողովը գտավ, որ ԿԹՀՈ-ն չի հետևել այս հրամանին տեղեկատության փոխանակման իր ամենօրյա գործունեության ընթացքում: Հանձնաժողովը եզրակացրեց, որ թեև պարտադիր չէ, որ գրավոր համաձայնագրերը «լինեն չափազանց պաշտոնական և երկար», դրանք կարող են բարձրացնել գործակալությունների զգուշավորությունը տեղեկատվության փոխանակման ժամանակ համապատասխան նախապայմանները և մարդու իրավունքները հարգելու հարցերում[19]:

Աուդիտի համար պահվող փաստաթղթերը հատկապես կարևոր են, երբ հետախուզական ծառայությունը համագործակցության պայմանագիր է կնքում մարդու իրավունքների պաշտպանության հարցում վիճելի պատմություն ունեցող արտասահմանյան գործընկերոջ հետ: Արարի հանձնաժողովը սահմանել է, որ երբ նման գործընկերոջը տրամադրվում է տեղեկատվություն, տրամադրող գործակալությունը պետք է ստեղծի գրավոր փաստաթուղթ, որում պետք է նկարագրվի տրամադրվող տեղեկատվությունը և դրա տրամադրման մասին որոշման կայացման հիմքերը[20]:

Հանձնաժողովը սահմանել է նաև, որ նման մոտեցում պետք է ցուցաբերել նաև մարդու իրավունքների հարցում վիճելի պատմություն ունեցող երկրներից տեղե-

կատվություն ստանալու դեպքում.

Հաշվետվողականության տեսանկյունից կարևոր է, որպեսզի որոշումների կայացման գործընթացը հստակորեն նկարագրվի գրավոր կերպով և որպեսզի այդ որոշումների կայացման համար պատասխանատու անձինք նույնականացվեն:

Ավելին, մարդու իրավունքների հարցում վիճելի պատմություն ունեցող երկրներից տեղեկատվություն ստանալու հետ կապված որոշումները պետք է վերանայվեն համապատասխան վերահսկողական մարմնի կողմից[21]:

3.3 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ԴՐԱԿԱՆ ՓՈՐՁԸ

Կենսականորեն կարևոր է, որպեսզի վերահսկողական մարմիններն ունենան իրենց վերահսկողության տակ գտնվող գործակալությունների կողմից փոխանակվող տեղեկատվության հասանելիություն, անկախ այն բանից, թե արդյո՞ք այդ տեղեկատվությունը ենթակա է գաղտնիության պահանջների: ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի կողմից ներկայացված դրական փորձի օրինակներից է այն մոտեցումը, որ «անկախ վերահսկողական հաստատությունները պետք է կարողանան ուսումնասիրել հետախուզական ծառայությունների՝ տեղեկատվության փոխանակման վերաբերյալ համաձայնագրերը և հետախուզական ծառայությունների կողմից արտասահմանյան մարմիններին ուղարկվող ցանկացած տեղեկատվություն»[22]: Ըստ ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի՝ «դրական մոտեցում է, որպեսզի ազգային օրենքները հստակորեն պահանջեն, որ հետախուզական ծառայությունները տեղեկատվության փոխանակման դեպքերի մասին զեկուցեն անկախ վերահսկողական մարմիններին»[23]:

Գործուն վերահսկողության հնարավոր խոչընդոտներից է երրորդ կողմի կանոնը, որը տեղեկատվության փոխանակման ոլորտում տարածված նախապայման է, որը սահմանափակում է տեղեկատվության տարածումն այլ մարմիններին («երրորդ կողմերին»): Որոշ երկրներ, օրինակ՝ Գերմանիան, վերահսկողական մարմիններին չեն տրամադրում փոխանակված տեղեկատվության հասանելիություն, քանի որ նրանք վերահսկողական մարմիններին համարում են երրորդ կողմ:

Երրորդ կողմի կանոնի այսպիսի մեկնաբանման ճիշտ արձագանքը կլիներ, որպեսզի վերահսկողական մարմինները պնդեին, որ տեղեկատվության միջազգային փոխանակման առումով նրանք պետք է համարվեն արտասահմանյան աղբյուրներից տեղեկատվություն ստացող հետախուզական ծառայությունների մաս: Հետախուզական ծառայությունները կարող են դեմ լինել նման դիրքորոշման՝ վախենալով, որ արտասահմանյան ծառայությունները չեն ցանկանա իրենց տրամադրել տեղեկատվություն: Սակայն նրանց կարելի է խրախուսել՝ կրթելու իրենց արտասահմանյան գործընկերներին վերահսկողական մարմինների հետ համագործակցելու պարտականությունների հարցում, որոնք շատ դեպքերում հետևում են գաղտնիության նույն ընթացակարգերին, ինչ տեղեկատվությունը ստացող գործակալությունը:

Վերահսկողական մարմինները պետք է նաև նկատի ունենան, որ հետախուզական ծառայությունները երբեմն տեղեկատվության փոխանակումն օգտագործում են որպես միջոց իրենց գործունեության նկատմամբ երկրի ներսում գործող սահմանափակումներից խուսափելու համար: Անդրադառնալով այս խնդրին՝ ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողն առաջարկել է դրական փորձի մի օրինակ, որը հիմնված է Եվրոպական խորհրդարանի կողմից ECHELON ազդանշանային հետախուզության համակարգի վերաբերյալ պատրաստված հաշվետվության վրա: Մասնավորապես Հատուկ զեկուցողը նշում է, որ «հետախուզական ծառայություններին պետք

է բացահայտորեն արգելել օգտագործել արտասահմանյան հետախուզական ծառայությունների աջակցությունը որևէ եղանակով, որը կարող է հանգեցնել ազգային օրենսդրական չափանիշների և իրենց գործունեության նկատմամբ ինստիտուցիոնալ վերահսկողության պահանջների շրջանցմանը»[24]:

Եվ վերջապես, վերահսկողական մարմինները պետք է ընդունեն և/կամ խթանեն տեղեկատվության փոխանակման նույն դրական մոտեցումների կիրառումը, որոնք իրենք խորհուրդ են տալիս կիրառել իրենց կողմից վերահսկվող հետախուզական ծառայություններին: Օրինակ՝ վերահսկողական մարմինները պետք է տեղեկացված լինեն արտասահմանյան գործընկերների՝ մարդու իրավունքների հարցում ունեցած պատմության մասին: Նմանապես, նրանք պետք է խրախուսեն, որպեսզի իրենց կողմից վերահսկողության ենթարկվող գործակալությունները պաշտոնական գրավոր համաձայնագրեր ունենան արտասահմանյան գործընկերների հետ:

Ներդիր 3: Տեղեկատվության միջազգային փոխանակման վերահսկողությունը Նիդեռլանդների Հետախուզության եվ անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովի կողմից

2002 թվականին Նիդերլանդների կառավարությունը ձևավորեց մշտական մի մարմին, որը պատասխանատու էր մի շարք հետախուզական հարցեր վերահսկելու համար: Այդ մարմինն ուներ մի քանի հետախուզական ծառայությունների գործունեության վերահսկողության իրավասություն և այդ վերահսկողության իրականացման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության հասանելիություն: 2009 թվականին Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողովը հրապարակեց մի համապարփակ հաշվետվություն, որը վերաբերում էր Նիդերլանդների՝ արտասահմանյան ծառայությունների հետ համագործակցությանը: Հաշվետվությունը կենտրոնանում էր Նիդերլանդների հետախուզական ծառայություններից կոնկրետ մեկի քաղաքականության և գործունեության վրա՝ 2002-2005 թվականներին ընկած ժամանակահատվածում:

Հաշվետվության մեջ նշվում էր, որ Նիդերլանդների ծառայությունը և դրա արտաքին հարաբերությունների վարչությունը բավարար չափով ուշադիր չէին եղել՝ պարզելու համար, թե արդյո՞ք իրենց արտասահմանյան գործընկերները, ներառյալ մարդու իրավունքների հարցում բացասական պատմություն ունեցող գործընկերները, հարմար էին տեղեկատվության փոխանակման համապատասխան չափանիշներին: Հաշվետվության մեջ նշվում էր նաև, որ Նիդերլանդների հետախուզական ծառայությունները արտասահմանյան գործընկերներին տեղեկատվություն տրամադրելիս գործել են ապօրինի կերպով: Հաշվետվությունը խորհուրդ էր տալիս դադարեցնել տեղեկատվության փոխանակումը այնպիսի արտասահմանյան գործընկերների հետ, որոնք ենթադրաբար կարող էին այդ տեղեկատվությունն օգտագործել ապօրինի նպատակների համար[25]: Հաշվետվությունը նաև խորհուրդ էր տալիս սահմանել հստակ ընթացակարգ՝ պարզելու համար, թե արդյո՞ք կարելի է արտասահմանյան ծառայությունների հետ ստորագրել տեղեկատվության փոխանակման համաձայնագրեր: Այս համաձայնագրերը պետք է ենթարկվեին պարբերական վերանայման և պահանջեին, որպեսզի ցանկացած անձնական տվյալների փոխանակման դեպքում պահվեն տվյալ փոխանակման վերաբերյալ գրավոր փաստաթղթեր[26]:

3.4 ՑԱՆՑԵՐԻ ՄԻՋՈՑՈՎ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ԴՐԱԿԱՆ ՓՈՐՁԸ

Քանի որ տեղեկատվության միջազգային փոխանակումը կարող է տեղի ունենալ բազմակողմանի և երկկողմանի եղանակով, վերահսկողական մարմինները պետք է գործեն այնպես, որպեսզի կարողանան նվազագույնի հասցնել ցանցերի միջոցով տեղեկատվության փոխանակումից բխող հնարավոր մարտահրավերները և առավելագույնի հասցնել դրանից բխող հնարավորությունները: Օրինակ՝ տեղեկատվության փոխանակման ցանցերը կարող են իրականացնել գործընկեր գործակալությունների գնահատում մարդու իրավունքների տեսանկյունից, այնպիսի եղանակով, որն ավելի նախընտրելի կլինի առանձին անդամ գործակալության կողմից արվող նմանատիպ գնահատումներից: Ցանցերը նաև կարող են առանձին գործակալություններից ավելի մեծ ազդեցություն ունենալ, երբ հարցն առնչվում է մարդու իրավունքների և անձնական կյանքի գաղտնիության վերաբերյալ նախապայմանների իրականացմանը, որոնք ուղեկցում են տեղեկատվության փոխանակման շատ գործարքներին[27]: Վերջապես, ցանցերն ունեն տեղեկատվության վստահելիության և վերահսկողության վերաբերյալ դրական փորձը տարածելու հնարավորություն՝ պահանջելով, որ անդամ գործակալությունները համապատասխանեն այդ դրական փորձով սահմանվող չափանիշներին:

Տեղեկատվության փոխանակման որոշ եվրոպական ցանցեր, ինչպիսիք են, օրինակ, Եվրոպոլի և Բեռնի ակումբի կողմից կառավարվող ցանցերը, իսկապես սահմանել են բարձր չափանիշներ, որոնք ապացուցել են իրենց առավելությունները: Սակայն դրանք խրախուսել են նաև, որպեսզի որոշ երկրներ ներգրավվեն տեղեկատվության ավելի քիչ պաշտոնական (և նույնիսկ առանձին դեպքերում) երկկողմանի փոխանակման մեջ[28]: Այս միտումին հակադրվելու համար վերահսկողական մարմինները պետք է կիրառեն երկմակարդակ մոտեցում՝ շեշտելով բազմակողմանի ցանցերի միջոցով տեղեկատվության փոխանակման առավելությունները և միևնույն ժամանակ մանրակրկիտ ուշադրություն դարձնելով տեղեկատվության փոխանակման այն դեպքերին, որոնք տեղի են ունենում ավելի քիչ թափանցիկ երկկողմանի պայմանավորվածությունների համաձայն: Թեև տեղեկատվության ստացումն այն արտասահմանյան գործընկերի մասին, ում հետ տվյալ երկրում գործող հետախուզական ծառայությունը փոխանակում է տվյալներ, կարող է դժվար լինել, սակայն վերահսկողական մարմինները պետք է ստանան այդ տեղեկատվությունը և մոնիթորինգի ենթարկեն արտասահմանյան մարմինների հետ տեղեկատվության փոխանակման համաձայնագրերը և գործընթացները:

Զարգացող երկրների համար տեղեկատվության միջազգային փոխանակման ցանցերի կողմից տրամադրվող միջոցները ուժեղ խթան են հանդիսանում այդ ցանցերին միանալու համար, նույնիսկ եթե դա պահանջում է համապատասխանություն մարդու իրավունքների որոշակի չափանիշներին: Վերահսկողական մարմինները կարող են կարևոր դերակատարություն ունենալ նման ցանցերում անդամակցությունը խթանելու համար՝ այդ չափանիշների մասին տեղեկացված լինելու և իրենց վերահսկողության տակ գտնվող ծառայությունների կողմից այդ չափանիշներին համապատասխանությունը խրախուսելու միջոցով:

4. ԵՐԿՐԻ ՆԵՐՍՈՒՄ ԳՈՐԾՈՂ ԳՈՐԾԱԿԱԼՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԵՏ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ինչպես արդեն քննարկվել է, 9/11 ահաբեկչական հարձակումներից հետո շատ կառավարություններ ընդլայնել են տեղեկատվության փոխանակումը տվյալ երկրի ներսում գործող տարբեր մարմինների միջև, ներառյալ՝ հետախուզությունը, ոստիկանությունը, սահմանապահ մարմինները, մաքսային մարմինները և տրանսպորտի ոլորտի համար պատասխանատու մարմինները, գտնելով, որ տեղեկատվության նման ընդլայնված փոխանակումը կարող է օգնել՝ կանխարգելելու ապագա ահաբեկչական հարձակումները: Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունում 2008 թվականին ընդունված Ահաբեկչության մասին օրենքի Բաժին 19-ը ՄԹ հետախուզական ծառայություններին տեղեկատվության փոխանակման առումով տվել է լայն իրավասություններ: Մասնավորապես, այն թույլատրել է ցանկացած անձի կողմից հետախուզական ծառայություններին տեղեկատվության տրամադրումը: Այն նաև լիազորել է հետախուզական ծառայություններին բացահայտել տեղեկատվություն՝ իրենց գործառույթների պատշաճ իրականացման անհրաժեշտությունից ելնելով, լուրջ հանցագործությունների բացահայտման կամ կանխարգելման և քրեական դատավարություններին օժանդակելու նպատակով: Այսպիսով՝ տեղեկատվության փոխանակման ընդլայման վերաբերյալ վերջին ժամանակներում առաջացած ճնշումները հանգեցրել են տեղեկատվության հանրայնացման ավելի մեծ հնարավորությունների՝ ներառելով ոչ միայն ազգային անվտանգության հնարավոր սպառնալիքների մասին տեղեկատվությունը, այլև հանցագործությունների կանխարգելումը և քրեական հետաքննությունները:

4.1 ԵՐԿՐԻ ՆԵՐՍՈՒՄ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ՄԱՐՏԱՀՐԱՎԵՐՆԵՐԸ

Վերահսկողության տեսանկյունից երկրի ներսում գործող մարմինների միջև տեղեկատվության բացահայտումը մի քանի նման մտահոգություններ է առաջացնում, և դրանք արդեն քննարկվել են տեղեկատվության միջազգային փոխանակման համատեքստում: Սակայն կան մի քանի լրացուցիչ խնդիրներ, որոնք կապված են մասնավորապես տվյալ երկրի ներսում գործող մարմինների միջև տեղեկատվության փոխանակման հետ: Այս խնդիրներից ամենակարևորը վտանգն է, որ իրավասությունների սահմանափակումները կարող են խանգարել երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման գործունն և համակարգված վերահսկողությանը, քանի որ այդ գործընթացում ներգրավված վերահսկողական մարմինները չունեն օրինական իրավասություն՝ վերահսկելու գործընթացում ներգրավված բոլոր գործակալությունները: Վերահսկողական լիազորությունների նման պակասի առկայության պայմաններում հաշվետվողականությունը նվազում է, առաջանում են բացեր, որոնց պատճառով տեղեկատվության փոխանակումը կարող է տեղի ունենալ առանց պատշաճ վերահսկողության:

Քանի որ հետախուզական ծառայություններն ունեն հատուկ իրավասություններ, ազգային կառավարությունները սովորաբար նրանց ենթարկում են իրավապահ մարմինների համեմատ ավելի բարձր մակարդակի վերահսկողության: Եթե առաջանում են հաշվետվողականության բացեր, այս ուժեղացված վերահսկողությունը կարող է խարխլվել: Օրնակ՝ երբ Կանադայի կառավարությունը որոշեց հետաքննել Մահեր Արարին և Կանադայի մի քանի այլ քաղաքացիներին Սիրիայում և Եգիպտոսում խոշտանգումների ենթարկելու գործի առնչությամբ կանադական

պաշտոնյաների գործողությունները, բացահայտվեց, որ Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության մշտական հանձնաժողովի լիազորությունները չէին տարածվում Սիրիայի և Եգիպտոսի հետ տեղեկատվության փոխանակման գործընթացում ներգրավված ոստիկանության, մաքսային ծառայության, արտաքին գործերի պաշտոնյաների վրա: Արդյունքում անհրաժեշտություն առաջացավ ստեղծել ժամանակավոր հետաքննական հանձնաժողովներ հաշվետվողականության այս բացը լրացնելու համար:

Ֆեդերալիզմը նույնպես կարող է հանգեցնել հաշվետվողականության վտանգավոր բացերի: Օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում 9/11 ահաբեկչական հարձակումներից հետո ստեղծվեցին միասնական կենտրոններ, որոնք ուղղված էին ֆեդերալ, նահանգային և քաղաքային գործակալությունների միջև տեղեկատվության փոխանակմանը: Այս մոտեցման կողմնակիցները պնդում էին, որ ոչ մի նոր վերահսկողական մեխանիզմի կարիք չկա, քանի որ մասնակից գործակալություններից յուրաքանչյուրը շարունակում էր ենթակա լինել մինչ այդ գոյություն ունեցող վերահսկողական կառույցներին: Սակայն այս հիմնավորման մեջ հաշվի չէր առնվում փաստը, որ գործնականում կառավարության մեկ մակարդակի հետ կապված վերահսկողական մարմինները սովորաբար չեն ունենում վերահսկելու գործակալությունների գործողությունները կառավարության այլ մակարդակներում վերահսկելու իրավասություն[29]:

4.2 ԵՐԿՐԻ ՆԵՐՍՈՒՄ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ԲԱՑԱՍԱԿԱՆ ՓՈՐՁԸ

9/11-ի իրադարձություններից ի վեր երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման հատկապես բացասական փորձ է եղել բռնություն չգործադրող ցուցարարներին սխալմամբ որպես ահաբեկչության մեջ կասկածվողների նույնականացնելը: Միացյալ Նահանգներում մի քանի միասնական կենտրոններ թույլ են տվել այս սխալը: Քանի որ այդ սխալ նույնականացումը տեղի էր ունեցել ֆեդերալ, նահանգային և տեղական մակարդակի գործակալությունների կողմից տրամադրված մի քանի ահաբեկչական սպառնալիքների և վտանգների հետ կապված ռազմավարական տեղեկատվությամբ տվյալների բազաները միավորվելուց հետո, մասնակից գործակալությունները կամ հայտարարում էին, որ այդ մասին տեղյակ իրենք չեն եղել, կամ մեղադրում էին այլ գործակալություններին անվստահելի տեղեկատվություն տրամադրելու մեջ: Որոշ միասնական կենտրոններ էլ ավելի էին բարդացնում խնդիրը՝ հրաժարվելով վերահսկողական մարմիններին տրամադրել տեղեկատվության հավաքագրման վերաբերյալ փաստաթղթերը[30]: Այս գործոնները շատ են բարդացնում միասնական կենտրոններին և դրանց անդամ գործակալություններին իրենց գործունեության համար հաշվետվու դարձնելու գործընթացը:

Ընդհանուր առմամբ, տեղեկատվական ցանցերը և դրանց անդամ գործակալությունները պետք է նվազեցնեն հնարավոր անվստահելի տեղեկատվությունը ոչ խստապահանջ մոտեցմամբ փոխանակման դեպքերը: Կանադայում Արտաքին գործերի դեպարտամենտի կողմից արտասահմանյան գործակալությունից ձեռք բերված ոչ վստահելի տեղեկատվությունը հետագայում շրջանառվեց երկրի ներսում գործող հետախուզական և իրավապահ մարմինների միջև՝ առանց հաշվի առնելու այդ տեղեկատվության վստահելիության մասին մտահոգությունները: Այդ տեղեկատվությունը նույնիսկ որպես հիմք օգտագործվեց խուզարկության թույլտվություն ստանալու համար: Այսպիսով՝ երկրի ներսում տեղեկատվության

փոխանակման ոչ պատշաճ գործողությունները կարող են բազմապատկել տեղեկատվության միջազգային փոխանակման ոլորտում առկա վտանգները:

4.3 ԵՐԿՐԻ ՆԵՐՍՈՒՄ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԱՆԱԿՄԱՆ ԴՐԱԿԱՆ ՓՈՐՁԸ

Երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման դրական փորձն սկսվում է միասնական կենտրոնների և տեղեկատվության փոխանակմանն աջակցող այլ մարմինների կողմից պահվող և փոխանակվող տեղեկատվության շրջանառության վերաբերյալ մշտական փաստաթղթեր պահելուց: Առանց նման փաստաթղթավորման և աուդիտի համար անհրաժեշտ փաստաթղթային հիմքերի երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունը շատ դժվար կամ նույնիսկ անհնարին կլինի:

Նախապայմանների հաստատումը երկրի ներսում փոխանակվող տեղեկատվության դեպքում նույնպես լավ մոտեցում է, ինչպես և միջազգային փոխանակման դեպքում, հատկապես երբ փոխանակվող տեղեկատվությունը պետք է օգտագործվի իրավական նպատակներով: Տեղեկատվությունը տրամադրող գործակալությունը պետք է մանրակրկիտ դիտարկի, թե արդյո՞ք տրամադրվող տեղեկատվությունը բավարար վստահելի է իրավապահ նպատակներով օգտագործելու համար և արդյո՞ք տվյալ գործակալությունն օրենքով իրավունք ունի այդ նպատակով տեղեկատվություն տրամադրելու: ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողը շեշտել է, որ երկրները պետք է ընդունեն երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման գործընթացը կարգավորող օրենքներ: 2008 թվականին ՄԹ-ում ընդունված Ահաբեկչության մասին օրենքի Բաժին 19-ը իրավական կարգավորման նման օրինակ է:

Իրավական հիմքերի ստեղծումն օրենսդիրներին կարող է հնարավորություն տալ դիտարկելու ներկայում գործող վերահսկողական մեխանիզմների բավարար լինելը և կարիքի դեպքում փոփոխությունների ենթարկելու վերահսկողության գոյություն ունեցող կառուցվածքը: Օրինակ՝ Կանադայի վերահսկողության ոլորտի իրավական հիմքերը դիտարկելիս Արարի հանձնաժողովը հանձնարարեց, որպեսզի Կանադայի օրենսդիրներն ընդունեն իրավական կարգավորումներ, որոնք թույլ կտան տարբեր վերահսկողական մարմիններին փոխանակել գաղտնի տեղեկատվություն և համատեղ աշխատել՝ ազգային անվտանգության հետ կապված գործունեության վերահսկողության համար: Հանձնաժողովի հանձնարարականը հիմնված էր այն սկզբունքի վրա, որ վերահսկողության շրջանակը պետք է համապատասխանի իր կողմից վերահսկվող գործունեությանը: Այլ խոսքերով, եթե տեղեկատվության փոխանակման իրավական կարգավորումները ընդլայնվում են, պետք է համապատասխանաբար ընդլայնվեն նաև վերահսկողության իրավասությունները:

Ոլորտի ուսումնասիրողները գտնում են, որ անհրաժեշտ է մշակել «ցանցային հաշվետվողականության» առանձին տարբերակներ, եթե վերահսկողական մարմիններն ուզում են համապատասխանել երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման ցանցերի տարածման արագությանը: Այս հարցին առնչվող հանձնարարականները ներառնում են փոխանակվող տեղեկատվության օրինակների պահպանումը (որպեսզի վերահսկող մարմինները կարողանան ունենալ աուդիտի համար անհրաժեշտ փաստաթղթավորում, որը հնարավոր չէ կեղծել) և միասնական կենտրոնների ներքո թերացումների շտկման մեխանիզմների ստեղծումը (որպեսզի ոչ ճշգրիտ տեղեկատվության տարածման կամ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի խախտումների դեպքերում հնարավոր լինի վերացնել այդ խնդիրները)[31]: Այլ ուսումնասիրողներ շեշտում են գլխավոր տեսուչի

ինստիտուտի կարևորությունը, հատկապես Միացյալ Նահանգներում, որը կարող է համատեղ հետաքննություններ անցկացնել՝ ուսումնասիրելով իր կողմից վերահսկվող գործակալությունների միջև տեղեկատվության փոխանակման գործընթացները[32]: Կանադայում Արարի հանձնաժողովը հանձնարարել է, որպեսզի վերահսկողական մարմինների լիազորություններն ընդլայնվեն՝ ներառելու համար մի քանի գործակալություններ, որոնք 9/11-ի դեպքերից հետո ստանձնել էին անվտանգության հետ կապված նոր պարտականություններ[33]: Բելգիայում ոստիկանությանը և հետախուզական ծառայությունները վերահսկող առանձին մարմիններին արդեն թույլատրվում է տեղեկատվության փոխանակում, և նրանք արդեն անցկացրել են մի քանի համատեղ հետաքննություններ[34]:

Նման լայն վերահսկողական մեխանիզմների բացակայության դեպքում այն կառավարությունները, որոնք ուզում են հետաքննել երկրի ներսում գործող և անվտանգության հետ կապված տեղեկատվության փոխանակման մեջ ներգրավված մի քանի գործակալությունների գործողությունները, պետք է ստեղծեն ժամանակավոր հանձնաժողովներ (ինչպես օրինակ՝ Արարի հանձնաժողովը), քանի որ գոյություն ունեցող վերահսկողական մարմիններից ոչ մեկը չունի մի քանի գործակալությունների գործունեությունը վերահսկելու անհրաժեշտ մանդատ: Ժամանակավոր մարմնի ստեղծումը, սակայն, հայեցողական և արտակարգ միջոցառում է և չի կարող փոխարինել բովանդակային վերահսկողություն իրականացնելու համար անհրաժեշտ իրավասություններ ունեցող վերահսկողության մշտական մարմնին: Այս պատճառով, Արարի հանձնաժողովը հանձնարարեց, որպեսզի Կանադայի հետախուզական և իրավապահ գործակալությունների վերահսկողության իրավունք ունեցող մշտական մարմինները ստանան ավելի լայն իրավասություններ՝ վերահսկելու համար մի քանի գործակալությունների գործողությունները, որոնց հետ փոխանակվում է անվտանգության հետ կապված տեղեկատվություն: Դժբախտաբար, 2006 թվականի այս, ինչպես նաև կառավարությանը հասցեագրված՝ համատեղ վերահսկողության համար անհրաժեշտ իրավական կարգավորումներ ընդունելու մասին հանձնարարականները դեռևս չեն իրականացվել[35]:

Միացյալ Նահանգներում արձանագրվել է որոշ առաջընթաց՝ վերահսկողության մշտական կառույցներին երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակման մեջ ներգրավված մի քանի գործակալություններին վերահսկելու կարողություն տալու առումով: Օրինակներից մեկն առանց հատուկ թույլատվության գաղտնալսումների համատեղ ուսումնասիրությունն էր: Այն իրականացրեցին Պաշտպանության և Արդարադատության դեպարտամենտների, Կենտրոնական հետախուզական գործակալության, Ազգային անվտանգության գործակալության և Ազգային հետախուզության տնօրենի գրասենյակների գլխավոր տեսուչները[36]:

Ներդիր 4. Երկրի ներսում գործող կառույցների միջև տեղեկատվության փոխանակման վերահսկողությունն Ավստրալիայի հետախուզական ծառայությունների ուսումնասիրման օրինակով

Ավստրալիան արձանագրել է զգալի առաջընթաց հետախուզության վերահսկողությունն ամբողջ կառավարության մակարդակով անվտանգության հարցերով և տեղեկատվության փոխանակմամբ զբաղվող գործակալությունների վրա տարածելու մոտեցմանը համապատասխանեցնելու առումով: 2006 թվականին Ավստրալիայում անցկացված հետախուզության ուսումնասիրության արդյունքում հանձնարարվեց, որպեսզի գլխավոր տեսուչի՝ վերահսկողության փորձագիտական մարմնի և համապատասխան խորհրդարանական վերահսկողության համատեղ հանձնաժողովի մանդատներն ընդլայնվեն, որ նրանք վերահսկեն երկրի ներսում գործող բոլոր հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը[37]:

Թեև այս հանձնարարականով ընդունվում էր երկրի ներսում գործող հետախուզական ծառայությունների միջև տեղեկատվության փոխանակման ընդլայնումը, սակայն այն ավելի քիչ ուշադրություն էր դարձնում երկրի ներսում գործող հետախուզական ծառայությունների և այլ գործակալությունների միջև տեղեկատվության փոխանակմանը: Այս թերացումը շտկվեց 2010 թվականին, երբ Ավստրալիայի խորհրդարանն ընդունեց օրենք, որով գլխավոր տեսուչին տրվեց իրավասություն՝ վերահսկելու անվտանգության և հետախուզության հետ կապված բոլոր հարցերը ֆեդերալ մակարդակի ցանկացած դեպարտամենտում կամ գործակալությունում[38]: Սակայն մեկ առումով նոր օրենքն ուներ զգալի թերություն: Թեև ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողը շեշտել էր վերահսկողական մարմինների կողմից իրենց նախաձեռնությամբ վերահսկողություն սկսելու կարևորությունը, սակայն ավստրալիական նոր օրենքը պահանջում էր, որպեսզի գլխավոր տեսուչի ընդլայնված իրավասությունները կիրառելու համար պետք է լինի վարչապետի թույլտվությունը[39]:

Ավստրալիայում ստեղծվել են նոր խորհրդարանական հանձնաժողովներ, որոնք վերահսկում են ազգային անվտանգության հարցերում և տեղեկատվության փոխանակման գործընթացներում ներգրավված իրավապահ գործակալությունների գործունեությունը: Ավստրալիան ընդլայնել է նաև հետախուզական ծառայությունների վերահսկողությամբ զբաղվող խորհրդարանական համատեղ հանձնաժողովի կազմը:

5. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

Ստորև ներկայացվող հանձնարարականներն ուղղված են աջակցելու երկրի ներսում և միջազգային մակարդակով տեղեկատվության փոխանակմանը: Հանձնարարականները վերաբերում են ոչ միայն օրենսդիրի և գործադիրի վերահսկողական մարմիններին, այլև դրանց կողմից վերահսկվող հետախուզական ծառայություններին, ինչպես նաև՝ կառավարության կողմից անվտանգության սպառնալիքներին արձագանքելու գործընթացում ներգրավված այլ տարբեր մարմիններին:

Հաշվի առնելով տեղեկատվության փոխանակման պարտադիր լինելը, այն

պետք է իրականացնել օրինական, մարդու իրավունքները, այդ թվում՝ անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը, հարգելու եղանակով: Սա ապահովելու կարևոր միջոցներից է վերահսկողական մարմիններին անհրաժեշտ իրավական և այլ միջոցների տրամադրումը, որոնցով նրանք կարող են համապատասխանել երկրի ներսում և միջազգային մակարդակով տեղեկատվության փոխանակման ընդլայնված ծավալին և ուժգնությանը 9/11-ի դեպքերից հետո ձևավորված միջավայրում:

Տեղեկատվության փոխանակման ներքին ուղեցույցների մշակում

Հետախուզական ծառայությունները պետք է մշակեն մի շարք սկզբունքներ, որոնցով կկարգավորեն տեղեկատվության փոխանակման իրենց գործընթացը: Այս սկզբունքները պետք է գրավոր սահմանվեն՝ օրենքի կամ կանոնակարգի տեսքով:

Դրանք պետք է՝

- Պարտադիր դարձնեն հարգանքը մարդու իրավունքների նկատմամբ (այդ թվում՝ խոշտանգումներին մասնակցելուց խուսափելը) և հարգանքը անձնական կյանքի գաղտնիությունը կարգավորող օրենքների նկատմամբ (այդ թվում՝ անձնական տվյալների փոխանակումը): Մասնավորապես, սկզբունքները պետք է արգելեն տեղեկատվության փոխանակման այն դեպքերը, որոնցում հիմնավոր ռիսկ կա, որ փոխանակումը կարող է հանգեցնել կամ նպաստել խոշտանգումների կիրառմանը:
- Պահանջեն փոխանակվող տեղեկատվության ստուգում (անկախ այն բանից այդ տեղեկատվությունն ուղարկվո՞ւմ է, թե՞ ստացվում) դրա համապատասխանության, վստահելիության, ճշտգրտության և անձնական կյանքի գաղտնիության և մարդու այլ իրավունքների վրա ունեցած ազդեցության տեսանկյուններից:
- Ընդունեն տեղեկատվություն ուղարկելիս նախապայմաններ սահմանելու անհրաժեշտությունը և ստացվող տեղեկատվության դեպքում այլ կառույցների կողմից սահմանված նախապայմանները կատարելու կարիքը: Այս նախապայմանների նպատակը պետք է լինի ապահովելը, որ տեղեկատվությունը չի օգտագործվում երկրի ներսում գործող օրենքները կամ միջազգային նորմերը խախտող ոչ պատշաճ նպատակներով կամ եղանակներով:
- Ստանձնեն շարունակական պարտավորություն՝ ճշգրտելու այլ գործակալություններին ուղարկվող ոչ ճիշտ տեղեկատվությունը և իրականացնելու այլ մարմիններից ստացված տեղեկատվության վստահելիության անկախ գնահատում:
- Ստանձնեն տեղեկատվությունն այնպիսի եղանակով փոխանակելու պարտավորություն, որն օժանդակում է տեղեկատվությունը տրամադրող ծառայության ներսում և վերահսկողական մարմինների նկատմամբ հաշվետվողականությանը: Այսինքն՝ փոխանակվող տեղեկատվությունը պետք է լինի գրավոր, աուդիտի համար անհրաժեշտ փաստաթղթավորման մեջ պետք է լինի նկարագրություն, թե ինչպես է թույլատրվել տվյալ տեղեկատվության փոխանակումը, ինչպես նաև՝ պետք է լինեն տեղեկություններ փոխանակմանը հաջորդած քայլերի վերաբերյալ: Եթե տեղեկատվության փոխանակումը տեղի է ունեցել առանց նման թույլտվության (օրինակ՝ աշխատանքային մակարդակի կամ շտապ գործողությունների բերումով), ապա փոխանակման իրականացումից հետո հնարավոր սեղմ ժամկետներում պետք է պատրաստվի հստակ գրավոր բացատրություն:

Հետախուզական ծառայություններն այս սկզբունքները պետք է ընդգրկեն իրենց վերապատրաստման դասընթացների ծրագրում և տրամադրեն վերահսկողական մարմիններին: Այս սկզբունքները պետք է նաև հասանելի լինեն հանրության համար, եթե չեն պարունակում ազգային անվտանգության տեսանկյունից որևէ գաղտնի տեղեկատվություն: Եթե հետախուզական մարմինը չի մշակում նման սկզբունքներ, ապա նման սկզբունքներ պետք է մշակի վերահսկողական մարմինը և կիրառի դրանք իր վերահսկողության ընթացքում:

Հետախուզական ծառայության ներսում տեղեկատվության փոխանակման տեղեկացված մոտեցման մշակումը

Հետախուզական ծառայությունները պետք է պահեն տվյալների բազաներ, որոնցում ներառված կլինի տեղեկատվություն այն երկրների մարդու իրավունքների իրավիճակի մասին, որոնց հետ նրանք իրականացնում են տվյալների փոխանակում: Այդ տվյալների բազաները պետք է՝

- Ընդգրկեն բաց տեղեկատվության լայն շրջանակ, ներառյալ՝ մարդու իրավունքների հարցերով զբաղվող միջազգային կամ տարածաշրջանային կառույցների կամ քաղաքացիական հասարակության խմբերի կողմից ներկայացվող մարդու իրավունքների խախտումների մասին ենթադրյալ մեղադրանքներ:
- Ստեղծվեն արտաքին հարաբերությունների վարչությունների հետ խորհրդակցությամբ:
- Կիրառվեն հետախուզական ծառայությունների անձնակազմի վերապատրաստումների ընթացքում:
- Հասանելի լինեն հանրությանն ազգային անվտանգության հարցերի տեսանկյունից գաղտնիության նկատառումներին համապատասխանող եղանակով:

Վերահսկողական մարմինները պետք է ունենան այդ տվյալների բազաների հասանելիություն: Նրանք պետք է վերանայեն այդ բազաները և անհրաժեշտության դեպքում լրացնեն կամ թարմացնեն դրանք: Եթե հետախուզական ծառայությունը չմշակի տվյալների նման բազաներ, դա պետք է անի համապատասխան վերահսկող մարմինը:

Միջազգային մակարդակով տեղեկատվության փոխանակման համաձայնագրերի մշակումը

Հետախուզական ծառայությունները պետք է մշակեն գրավոր համաձայնագրեր, որոնք կկարգավորեն արտասահմանյան գործընկերների հետ տեղեկատվության փոխանակման գործընթացը: Այս համաձայնագրերը պետք է սահմանեն տեղեկատվությունն ուղարկող և ստացող կողմերի պարտականությունները մարդու իրավունքների առումով: Դրանք պետք է ներառեն նաև ստանդարտ դրույթներ, որոնք թույլ են տալիս, որպեսզի ստացված տեղեկատվությունը տրամադրվի տվյալ ծառայությանը վերահսկող հիմնական մարմնին և երբ հնարավոր է, փոխկապակցված վերահսկողական մարմիններին, որոնք համապատասխանում են գաղտնիության նույն ընթացակարգերին: Այս համաձայնագրերը մշակելիս հետախուզական ծառայությունները պետք է ստանան իրավաբանական և արտաքին քաղաքականության խորհրդատվություն:

Վերահսկողական մարմինները պետք է ստանան նման համաձայնագրերի օրինակները դրանք կնքվելու պահին կամ այն ժամանակ, երբ դրանք վերանայվում են: Վերահսկողական մարմինը պետք է պարտավոր լինի վերանայել յուրաքանչյուր

նման համաձայնագիր և հնարավության դեպքում իրականացնել պատահական ընտրանքով աուդիտ՝ ստուգելու համար ծառայության գործողությունների՝ այդ համաձայնագրերի պահանջներին համապատասխանությունը: Այսպիսի աուդիտը կարող է օգնել որոշելու, թե արդյո՞ք, ելնելով նախկին գործունեությունից, համաձայնագիրը կարիք ունի վերանայման:

Փոխանակված տեղեկատվության համար սահմանված նախապայմանների խախտման մասին զեկուցումը և այդ խախտումների շտկումը

Տեղեկատվության փոխանակման համաձայնագրերը պետք է ներառեն հատուկ ընթացակարգեր փոխանակված տեղեկատվության համար սահմանված նախապայմանների խախտման մասին ուղարկող կողմին զեկուցելու վերաբերյալ, ինչպես նաև այդ նախապայմանների խախտման հետևանքով առաջացած անհամաձայնությունների կարգավորման մասին: Եթե տեղեկատվությունն ուղարկող գործակալությունը տեղեկանում է, որ տեղի է ունեցել իր կողմից սահմանված նախապայմանի խախտում, ապա այն պետք է պաշտոնական առարկություն ուղարկի տեղեկատվությունը ստացող գործակալությանը: Տեղեկատվությունն ուղարկող գործակալությունը պետք է նաև այդ դեպքն օգտագործի որպես հնարավորություն՝ տեղեկատվության փոխանակման տվյալ համաձայնագիրը վերանայելու և փոփոխություններ մտցնելու համար: Նման ընթացակարգը կարող է օգտագործվել նաև տեղեկատվության ճշգրտման կամ թարմացման համար և ժամանակի ընթացքում կոնկրետ դեպքերում նախապայմանների փոփոխություններ առաջարկելու համար:

Խախտման հայտնաբերման (կամ նույնիսկ կասկածվող խախտման) դեպքում հետախուզական ծառայությունները պետք է տեղեկացնեն իրենց վերահսկող մարմիններին: Այս տեղեկացումը պետք է ներառի տվյալ ծառայության կողմից իրավիճակը շտկելուն ուղղված արդեն իրականացված կամ առաջարկվող գործողությունների նկարագրություն: Վերահսկողական մարմինը պետք է վերանայի և մեկնաբանություններ տա իրավիճակը շտկելուն ուղղված քայլերի վերաբերյալ, ինչպես նաև անդրադառնա այն հարցին, թե ինչպե՞ս կարող է տվյալ խախտումն ազդել այն թույլ տված գործընկերոջ հետ տեղեկատվության հետագա փոխանակման վրա:

Փոխանակված տեղեկատվության ապօրինի օգտագործման մասին զեկուցումը և իրավիճակի շտկումը

Հետախուզական ծառայությունները պետք է տեղեկացնեն իրենց վերահսկող մարմիններին, երբ իրենք իմանում են (կամ նույնիսկ կասկածում են), որ փոխանակված տեղեկատվությունը ստացվել, օգտագործվել է կամ կարող է օգտագործվել ապօրինի եղանակներով: Հատկապես այն դեպքերում, երբ դա կապված է մարդու իրավունքների խախտումների հետ: Նման տեղեկացումը պետք է ընդգրկի տվյալ ծառայության կողմից իրավիճակը շտկելուն ուղղված արդեն իրականացված կամ առաջարկվող գործողությունների նկարագրություն: Վերահսկողական մարմինը պետք է վերանայի և մեկնաբանություններ տա իրավիճակը շտկելուն ուղղված քայլերի վերաբերյալ, ինչպես նաև անդրադառնա այն հարցին, թե ինչպե՞ս կարող է տվյալ ապօրինությունն ազդել խախտում իրականացրած գործընկերոջ հետ տեղեկատվության հետագա փոխանակման վրա:

Երկրի ներսում գործող կառույցների միջև տեղեկատվության փոխանակման համաձայնագրերի մշակումը

Հետախուզական ծառայությունները պետք է մշակեն գրավոր համաձայնագրեր, որոնք կկարգավորեն տեղեկատվության փոխանակումը երկրի ներսում գործող գործընկեր կառույցների հետ:

Այս համաձայնագրերը պետք է՝

- Ունենան հստակ իրավական հաստատում:
- Սահմանեն օգտագործման նախապայմաններ, ինչպես նաև անդրադառնան մարդու իրավունքներին համապատասխանությանը:
- Ապահովեն աուդիտի համար հստակ փաստաթղթավորման պահանջ (ներառյալ փոխանակված տեղեկատվության մասին մշտապես պահվող փաստաթղթեր և ուղարկող և ստացող գործակալությունների կողմից գրավոր հաստատումներ):
- Անդրադառնան այն հարցին, թե երկրի ներսում տեղեկատվության փոխանակումը ինչպե՞ս պետք է վերահսկվի համապատասխան մարմնի կողմից:

Այս համաձայնագրերը մշակելիս հետախուզական ծառայությունը պետք է ստանա իրավաբանական խորհրդատվություն, հատկապես անձնական կյանքի գաղտնիության և տեղեկատվության փոխանակման վրա այլ իրավական սահմանափակումների առումով: Իրավաբանական խորհրդատվությունը պետք է նաև անդրադառնա այն հարցին, թե արդյո՞ք տվյալ գործակալության վերահսկողությունն իրականացնող մարմինն ունի բավարար լիազորություններ տեղեկատվության փոխանակման գործընթացները վերահսկելու համար:

Հաշվետվողականության հարցերին անդրադառնալով՝ այս համաձայնագրերը պետք է նախատեսեն և լուծեն ուղարկող և ստացող գործակալությունների՝ վերահսկողության տարբեր ռեժիմների ենթարկվելու հետ կապված խնդիրները: Հնարավորության դեպքում վերահսկողական մարմինները պետք է ստանան հասանելիություն այն ամբողջ տեղեկատվությանը, ինչն անհրաժեշտ է նրանց կողմից տեղեկատվության փոխանակման գործընթացների գործուն վերահսկողություն իրականացնելու համար: Սա կարող է պահանջել լրացուցիչ իրավաբանական հաստատումներ, որպեսզի վերահսկողական մարմինները կարողանան իրականացնել համատեղ վերահսկողություն և տեղեկություններ փոխանակեն: Սա կարող է պահանջել նաև, որ վերահսկողական մարմինները ենթարկվեն ավելի խիստ անվտանգության և գաղտնիության միջոցների, քան իրենց սովորական գործունեության ընթացքում է:

Ծանոթագրություններ

1. Հետախուզական ծառայություն տերմինն այսուհետ օգտագործվում է՝ նշելու համար որևէ կառավարական կազմակերպություն, որի հիմնական գործառույթներն են ազգային անվտանգության հետ կապված տեղեկատվության հավաքագրումը և վերլուծությունը և դրա տրամադրումը որոշում կայացնողներին: Այս սահմանումը վերցված է՝ Aidan Wills, Guidebook: Understanding Intelligence Oversight, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010), էջ 10:
2. BBC News, "Libya: Gaddafi regime's US-UK spy links revealed," September 3, 2011 (հասանելի է http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14774533):
3. James Walsh, "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough," Journal of Common Market Studies Vol. 44, Issue 3 (September 2006), pp. 625–643:
4. Elizabeth Sepper, "Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing," Texas International Law Journal Vol. 46 (2010), p. 155.
5. Ernest R. May (ed.), The 9 /11 Commission Report (New York: St. Martins Press, 2007), Section 3.2.
6. Էյր Ինդիա ավիաընկերության 182 չվերթի ինքնաթիռի պայթյունի հետաքննության հանձնաժողով, Air India Flight 182: A Canadian Tragedy (2010):
7. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), և Աբդուլլա Ալմալքի, Ահման Աբու-Էլմայի և Մուայեդ Նուրեդդինի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ներքին ուսումնասիրություն, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008):
8. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 331:
9. Ձերբակալվածներիուսումնասիրություն, "Protocol for the Detainee Inquiry" (2011) (հասանելի է http://www.detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol/)
10. Francesca Bignami, "Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks," Michigan Journal of International Law Vol. 28, No. 3 (Spring 2007), p. 674:
11. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), p. 431:
12. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների պահպանման իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտերի դրական փորձի, ներառյալ վերահսկողության ոլորտում դրական փորձի ժողովածու,United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 46:
13. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 349:
14. Նույն տեղում, էջ 342:
15. Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), p. 45:
16. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 345:
17. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի

ընթացքում մարդու իրավունքների պահպանման իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտերի դրական փորձի, ներառյալ վերահսկողության ոլորտում դրական փորձի ժողովածու, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010):
18. Աբդուլլա Ալմալքի, Ահման Աբու-Էլմայի և Մուայեդ Նուրեդդինի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ներքին ուսումնասիրություն, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008), p. 82:
19. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 322:
20. Նույն տեղում, էջ 347:
21. Նույն տեղում, էջ 348:
22. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների պահպանման իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտերի դրական փորձի, ներառյալ վերահսկողության ոլորտում դրական փորձի ժողովածու, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 48:
23. Նույն տեղում, էջ 49:
24. Նույն տեղում, էջ 49–50:
25. Նիդերլանդներ, Հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների վերահսկողության հանձնաժողով, Report on the cooperation of the GISS with foreign intelligence and/or security services, CTIVD No. 22A (12 August 2009) (հասանելի է http://www.c vd.nl/?English), Բաժին 14.2:
26. Նույն տեղում, Բաժին 14.6 և 14.15:
27. Francesca Bignami, “Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks,” Michigan Journal of International Law Vol. 28, No. 3 (Spring 2007), pp. 683–684:
28. Աբդուլլա Ալմալքի, Ահման Աբու-Էլմայի և Մուայեդ Նուրեդդինի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ներքին ուսումնասիրություն, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008), p. 68:
29. Danielle Citron and Frank Pasquale, “Network Accountability for the Domestic Intelligence Apparatus,” Hastings Law Journal Vol. 62 (2011), p.1441:
30. Նույն տեղում:
31. Նույն տեղում:
32. Philip Heymann and Juliette Kayyem, Preserving Liberty in the Face of Terror (Boston: MIT Press, 2005), Kent Roach, “Review and Oversight of National Security Activities and Some Reflections on Canada’s Arar Inquiry,” Cardozo Law Review Vol. 29, Issue 1 (October 2007), pp. 53–84:
33. Մահեր Արարի նկատմամբ կանադացի պաշտոնյաների գործողությունների ուսումնասիրման հանձնաժողով, A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities (2006):
34. Նույն տեղում, էջ 333–334:
35. Kent Roach, The 9/11 Effect: Comparative Counter- Terrorism (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 416–420 and 455–459:
36. Պաշտպանության և Արդարադատության դեպարտամենտների, Կենտրոնական հետախուզական գործակալության, Ազգային անվտանգության գործակալության և Ազգային հետախուզության տնօրենի գրասենյակի գլխավոր տեսուչների գրասենյակներ, Unclassified Report on the President’s Surveillance Program (10 July 2009):
37. Philip Flood, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies (Canberra: Government of Australia, 2004):
38. Australia, National Security Legislation Amendment Act No. 127 of 2010, schedule 9, տես նաև՝ Kent Roach, The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 354–356:
39. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման և պաշտպանության հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն.

հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների պահպանման իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտերի դրական փորձի, ներառյալ վերահսկողության ոլորտում դրական փորձի ժողովածու, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010):

ԳՈՐԾԻՔ 8

Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողությունը

Էյդան Ուիլլս

ՈՒԹ

8

Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողությունը

Էյդան Ուիլլս[1]

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Ժողովրդավարական երկրներում խորհրդարանները պետական ֆինանսավորում են հատկացնում հանրային տարբեր մարմիններին, որպեսզի դրանք կարողանան իրականացնել իրենց գործառույթները և իրացնել իրենց օրինական մանդատները: Այնուհետև խորհրդարանները այլ վերահսկողական մարմինների հետ համատեղ մոնիթորինգի են ենթարկում այս միջոցների ծախսումը՝ ապահովելու համար դրանց օգտագործման օրինական և արդյունավետ լինելը: Բոլոր հանրային մարմինները պետք է ենթարկվեն այս գործընթացին, ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունները:

Այս գործիքը համեմատական ուսումնասիրություն է, թե ինչպե՞ս է տարբեր ժողովրդավարական երկրներում իրականացվում հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության գործընթացը՝ բյուջեների ձևավորումից մինչև կատարված ծախսերի հետադարձ վերահսկողությունը: Գործիքի նպատակն է վերհանել դրական փորձը: Այն ընդգրկում է վեց բաժիններ.

- Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության կարևորությունը. (արտաքին ֆինանսական վերահսկողության կարևորության բացատրություն),
- Հետախուզության բյուջեները (հետախուզության բյուջետավորման տարբեր մոտեցումների ներկայացում),
- Ներքին ֆինանսական վերահսկողության և աուդիտի մեխանիզմները (արտաքին վերահսկողությունն ավելի արդյունավետ դարձնող մեխանիզմների ներկայացում),
- Խորհրդարանական վերահսկողություն (հետախուզության բյուջեների ձևավորման, դրանց կատարման վերահսկողության և ծառայության ծախսերի օրինականության և արդյունավետության վերահսկողության գործում խորհրդարանների դերի քննարկում),
- Աուդիտի գերագույն մարմիններ (հետախուզական ծառայությունների

ֆինանսական վերահսկողության գործում աուդիտի գերագույն մարմինների դերի քննարկում),
- Հանձնարարականներ (հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում դրական փորձի հավաքածու):

Նյութի ծավալի նկատառումներից ելնելով՝ այս գործիքը չի անդրադառնում հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության գործում գործադիրի, գլխավոր տեսուչների, դատախազների և դատական համակարգի ունեցած դերին:

Սույն գործիքում «ֆինանսական վերահսկողություն» տերմինը սահմանվում է լայնորեն՝ ներառելով այնպիսի գործառույթներ, որոնք կարող են բնութագրվել նաև որպես «հսկողության» գործիքներ (տես՝ Բորն և Գեյսլեր Մեսևիջ, Գործիք 1) և կատարվում են վերահսկողության ենթարկվող ֆինանսական գործողություններից առաջ, դրանց ընթացքում կամ՝ դրանցից հետո:

2. ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԿԱՐԵՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների արտաքին վերահսկողությունը կարևոր է հետևյալ չորս պատճառներով.
- Ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքները պահանջում են, որպեսզի հանրային միջոցների հատկացումը և օգտագործումը մանրազնին վերահսկվի:
- Ֆինանսական փաստաթղթերը կարող են տեղեկություններ տրամադրել հետախուզական ծառայությունների վարվեցողության և կատարողականի մասին:
- Հետախուզական ծառայությունների գաղտնիությունը սահմանափակում է հանրության կողմից այդ ծառայությունների ստուգման հնարավորությունները:
- Հետախուզության գործունեության բնույթը ստեղծում է մի շարք ֆինանսական ռիսկեր, ներառյալ՝ հանրային միջոցների օգտագործման չարաշահման ռիսկը:

2.1 ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԻՋՈՑՆԵՐԻ ՕԳՏԱԳՈՐԾՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ

Ժողովրդավարական կառավարման համընդհանուր ընդունված սկզբունք է, որ հանրային միջոցների հատկացումները պետք է հաստատվեն ժողովրդի կողմից ընտրված ներկայացուցիչների՝ խորհրդարանի կողմից, քանի որ հատկացվող գումարները պատկանում են հանրությանը: Խորհրդարանականներն օգտագործում են բյուջետավորման իրենց իրավասությունները՝ կառավարական մարմինների քաղաքականությունները և առաջնահերթությունները ձևավորելու համար, որպեսզի դրանց մեջ արտացոլվի հանրության կամքը: Հավասարապես կարևոր է այն դրույթը, որ հանրային ծախսերը պետք է ենթարկվեն հետադարձ (ex post) վերահսկողության խորհրդարանի կողմից, ինչպես նաև խորհրդարանին հաշվետու անկախ մարմինների կողմից (ինչպիսիք են օրինակ՝ Աուդիտի գերագույն մարմինները): Հետադարձ վերահսկողության նպատակն է, ի թիվս այլ նպատակների, ապահովել, որ՝

- Հանրային միջոցներն օգտագործվեն դրանց ի սկզբանե հատկացման նպատակներով:
- Ծախսերը համապատասխանեն կիրառելի օրենքներին (այդ թվում՝ հանրային միջոցների կառավարումը, հանրային գնումները, հակակոռուպցիոն ոլորտը և վերահսկվող մարմնի, օրինակ՝ հետախուզական ծառայության, գործունեությունը կարգավորող օրենքները:
- Կատարված ծախսերի կառավարության քաղաքականությանը համապատասխանելը:
- Ծախսերը ներկայացնում են ծախսված գումարի դիմաց բավարար արժեք՝ դրված նպատակներին արդյունավետ հասնելու միջոցով:

Թեև այս սկզբունքները հավասարապես կիրառելի են կառավարության բոլոր գործակալությունների, այդ թվում՝ հետախուզական ծառայությունների համար, սակայն որոշ երկրներ բացահայտ կերպով հետախուզական ծառայություններին ազատում են հանրային միջոցների ծախսումները կարգավորող որոշ օրենքների կիրառումից: Այդպիսի մի օրինակ է Միացյալ Նահանգների Կենտրոնական հետախուզական գործակալությունը (ԿՀԳ) 2: Նման դեպքերում մանրազնին վերահսկողությունը հատկապես կարևոր է:

2.2 ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԸ ՈՐՊԵՍ ՎԱՐՎԵՑՈՂՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԿԱՏԱՐՈՂԱԿԱՆԻ ՑՈՒՑԻՉՆԵՐ

Հանրային գործակալության ֆինանսները սովորաբար բավական շատ բան են ցույց տալիս այդ գործակալության գործողությունների և կատարողականի մասին: Շատ հազվադեպ դեպքեր կան, երբ որևէ գործակալություն կարող է կատարել որևէ առաջադրանք առանց գումար ծախսելու: Հետևաբար՝ այդ գործակալության ֆինանսական փաստաթղթերը հաճախ հուշումներ են պարունակում թաքնված գործողությունների վերաբերյալ, ներառյալ՝ այնպիսի գործողությունների, որոնք կարող են ապօրինի լինել: Հետախուզական ծառայությունների դեպքում ապօրինի գործողությունները, ինչպես օրինակ՝ կալանքի ապօրինի վայրերի օգտագործումը և երկրի ներսում գործող քաղաքական կուսակցությունների գաղտնի ֆինանսավորումը, կարող են բացահայտվել տվյալ ծառայության ֆինանսական փաստաթղթերի ուսումնասիրության արդյունքում: Նմանապես, որևէ վարչության բյուջեում մնացած արտասովոր մեծ գումարը կարող է խոսել տվյալ վարչության վատ կատարողականի մասին: Այդպիսով՝ որևէ ծառայության ֆինանսական փաստաթղթերն ուսումնասիրելով՝ վերահսկողական մարմինները կարող են վերհանել տվյալ ծառայության գործունեության տարբեր բաղադրիչներ, որոնք կարիք ունեն լրացուցիչ ստուգումների:

2.3 ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՍՏՈՒԳՈՒՄՆԵՐԻ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐԸ

Քանի որ հետախուզության աշխատանքը պահանջում է աննախադեպ բարձր մակարդակի գաղտնիություն, հետախուզական ծառայությունների ֆինանսները չեն կարող լինել նույն չափով բաց, ինչ չափով բաց են կառավարական այլ գործակալությունների ֆինանսները: Ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերման մրցույթների գաղտնիությունն էլ ավելի է բարդանում հետախուզական ծառայություններին պետության կողմից պահվող տեղեկատվության

հասանելիությունը կարգավորող օրենքների պահանջներից ազատելու դեպքում՝ դրանով սահմանափակելով այն տեղեկատվությունը, որը կարող են ստանալ լրատվամիջոցները և քաղաքացիական հասարակության այլ կազմակերպություններ: Հանրային ստուգումների այս սահմանափակումները հաշվի առնելով՝ հատկապես կարևոր է, որպեսզի գաղտնի տեղեկատվության հասանելիություն ունեցող արտաքին վերահսկողական մարմինները մանրակրկիտ ստուգեն հետախուզական ծառայությունների ֆինանսները:

2.4 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՌԻՍԿԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ

Հետախուզության գործունեության որոշ ոլորտներում կա ավելի բարձր ռիսկ, որ հանրային միջոցները կարող են օգտագործվել ոչ պատշաճ կամ ոչ արդյունավետ կերպով: Այսպիսի ոլորտներից շատերը հետախուզության վերահսկողությունը դարձնում են շատ դժվարին առաջադրանք:

2.4.1 Անորոշ արդյունքներ

Հետախուզական ծառայությունները հավաքագրում են տեղեկատվություն, որպեսզի քաղաքականություն մշակողներին աջակցեն՝ պաշտպանելու ազգային անվտանգությունը: Այս գործառույթն իրականացնելու համար, ծառայությունները գումարներ են ծախսում, սակայն նրանք երբեք չեն կարող վստահ լինել, որ իրենց կողմից ծախսվող գումարները կհանգեցնեն իրենց ուզած տեղեկատվության ձեռքբերմանը: Օրինակ՝ ծառայությունը կարող է բավական մեծ գումարներ ծախսել՝ արտասահմանյան որևէ իրազեկողի ներգրավելու համար, սակայն ի վերջո կարող է պարզվել, որ այդ իրազեկողն ունի շատ քիչ արժեքավոր տեղեկություններ: Թեև նման ռիսկերը բնորոշ են հետախուզության աշխատանքին, սակայն ներքին հսկման միջոցները և արտաքին վերահսկողությունը կարող են կառավարել այդ ռիսկերը՝ նվազագույնի հասցնելով հանրային միջոցների վատնումը:

2.4.2 Ոչ շոշափելի արդյունքներ

Թեև հետախուզական գործողության ֆինանսական ծախսերը շատ դեպքերում զգալի են, սակայն ստացվող արդյունքները հաճախ լինում են ոչ շոշափելի: Ինչպես նշել է Կանադայի Գլխավոր աուդիտորը, «Հետախուզության կողմից հավաքագրման, գնահատման և հաշվետվության արդյունքները, հատկապես դրանց վերջնական ազդեցությունը, գործունեության բնույթից ելնելով՝ դժվար է չափել»[4]: Սա հատկապես ճիշտ է այն դեպքերում, երբ գործողության նպատակը որևէ դեպքի (ինչպես օրինակ՝ ահաբեկչական ակտի) տեղի չունենալն է: Միայն բավարար գիտելիքներ և փորձ ունեցող վերահսկողական մարմինը կարող է պատշաճ գնահատել հետախուզության գործողության ոչ շոշափելի արդյունքները և որոշել, թե արդյո՞ք դրանք ծախսված գումարների դեմ պատշաճ արժեք են:

2.4.3 Գաղտնիությունը և հանրային միջոցների չարաշահումները

Հետախուզական ծառայությունները բնականաբար մտահոգվում են, որպեսզի գաղտնի տեղեկատվությունը (ինչպես օրինակ՝ իրենց գործողությունների մասին մանրամասները և աղբյուրների ինքնությունը) մնա գաղտնի: Հետևաբար՝ նրանք մասնատում են այդ տեղեկատվությունը՝ որքան հնարավոր է սահմանափակելով դրա մասին տեղեկություններ ունեցող անձանց քանակը, նույնիսկ ծառայության աշխատակիցների միջև: Սակայն որքան փոքր է տեղեկություն ունեցող անձանց

շրջանակը, այդքան ավելի մեծ է ռիսկը, որ հանրային միջոցները կարող են չարաշահվել: Օրինակ՝ եթե որևէ իրազեկողի մասին տեղեկատվությունը հասանելի է միայն այդ իրազեկողի հետ աշխատող հետախուզության պաշտոնյային, ապա հնարավոր է, որ պաշտոնյաները կստեղծեն գոյություն չունեցող «ուրվական-գործակալներ»՝ նրանց ենթադրաբար վճարվող գումարները յուրացնելու համար: Նույնիսկ երբ իրազեկողներն իրական են, գաղտնիության կանոնները կարող են ավելի հեշտացնել հետախուզության պաշտոնյաների կողմից նման իրազեկողներին հատկացվող գումարների յուրացումը՝ առանց նման դեպքերի բացահայտման ռիսկի:

2.4.4 Շահերի բախում

Իրենց գործողությունների շրջանակներում հետախուզության պաշտոնյաները երբեմն գաղտնի վճարում են մարդկանց՝ իրենց տեղեկատվություն կամ այլ ծառայություններ մատուցելու համար: Օրինակ՝ հսկողության ժամանակ որևէ տուն օգտագործելու համար: Հաճախ նման վճարումներ ստացողի և գումարի մասին որոշումների կայացումը թողնված է լինում տվյալ պաշտոնյայի (և միգուցե նաև նրա վերադասի) հայեցողությանը: Սա առաջացնում է շահերի հնարավոր բախում, քանի որ տվյալ պաշտոնյայի որոշումները կարող են հիմնված լինել ոչ միայն ծառայություն մատուցողի արժանիքների վրա, այլև իր անձնական կապերի, ինչպես նաև գործարքի գաղտնի բնույթից ելնելով՝ ծառայության մատուցողի նկատմամբ պաշտոնյայի ունեցած վստահության վրա: Արդյունքում, որոշ պաշտոնյաներ կարող են ներգրավվել պարզապես իրենց ծանոթ մարդկանց: Նրանք կարող են նաև վճարել չափազանց մեծ գումարներ, քանի որ ծառայության մատուցողը մտերիմ անձ է: Որոշ դեպքերում պաշտոնյաները կարող են նույնիսկ կաշառքներ ստանալ վճարվող գումարից (տես՝ Ներդիր 1):

Ներդիր 1: Քայլ Ֆոգգոյի դեպքը

Քայլ Ֆոգգոն աշխատում էր ԿՀԳ-ում՝ որպես հետախուզության ավագ սպա: Նրա պարտականությունների մեջ էին մտնում խիստ գաղտնի գործողությունների համար ապրանքների և ծառայությունների գնումները (ներառյալ արտասահմանում գտնվող կալանքի վայրերի շինարարությունը): Կալանքի վայրերից մի քանիսի համար նյութեր գնելու նպատակով Ֆոգգոն այնպես արեց, որպեսզի ԿՀԳ-ն պայմանագիր կնքի իր մտերիմ ընկերոջ հետ փոխկապակցված մի կազմակերպության հետ: Հետագայում դատախազները պարզեցին, որ Ֆոգգոն ձեռնարկել էր այդ կազմակերպության հետ բազմաթիվ պայմանագրերի կնքում՝ տրամադրված ապրանքների և ծառայությունների համար վճարելով ուռճացված գումարներ: Փոխարենը Ֆոգգոն ստացել էր որոշակի արտոնություններ, ներառյալ՝ թանկարժեք արձակուրդների կազմակերպում և ապագա աշխատանքի խոստում: Իր գործընկերներից այս հարաբերությունը թաքցնելով՝ Ֆոգգոն այդ կազմակերպությունից գնումներ կատարելը հիմնավորել էր, թե պետք է գնումները կատարեր մի կազմակերպությունից, ում կարող էր վստահել: Նա նաև նշել էր, որ ուզում էր խուսափել գնումների բյուրոկրատական ընթացակարգից: Ի վերջո Ֆոգգոն ընդունեց կոռուպցիայի մեղադրանքը և կալանավորվեց[5]:

2.4.5 Արագամաշ ակտիվների և եկամուտների հետ կապված ռիսկերը

Ուիլլս. Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողությունը

Հետախուզական ծառայությունՀետախուզական ծառայություններն իրենց գործունեության իրականացման ընթացքում ձեռք են բերում մի շարք արագամաշ ակտիվներ: Օրինակ՝ նրանք կարող են ձեռք բերել թանկարժեք ավտոմեքենաներ կամ օգտագործել թանկարժեք հյուրանոցներ, որպեսզի իրենց գործակալը կարողանա գործողության իրականացման ընթացքում առնչվել հարուստ թիրախների հետ: Հետախուզության պաշտոնյաները կարող են փորձել առավելություններ քաղել նման թանկարժեք իրերից, երբ դրանք այլևս անհրաժեշտ չեն ծառայության իրականացման համար՝ յուրացնելով դրանք, տրամադրելով իրենց ծանոթներին կամ վաճառելով և վերցնելով վաճառքից ստացված գումարը: Այս ակտիվները ձեռք են բերվել գաղտնի եղանակով, ինչն էլ ավելի է մեծացնում ռիսկը: Նմանապես, որոշ հետախուզական ծառայություններ ստեղծում են «ծածկող» ընկերություններ, իրենց գաղտնի գործողությունները ծածկելու համար: Այս ընկերություններից որոշները կարող են եկամուտ ստեղծել՝ ռիսկ առաջացնելով, որ համապատասխան պաշտոնյաները կարող են ապօրինի յուրացնել այդ եկամուտները: Այս ռիսկերի պատճառով վերահսկողական մարմինները պետք է մոնիթորինգի ենթարկեն ոչ միայն հետախուզական ծառայության ծախսերն, այլև դրա ակտիվները և եկամուտները:

2.4.6 Հետախուզական ծառայությունների օգտագործումը քաղաքական նպատակներով

Հետախուզական ծառայությունների միջոցների չարաշահման մեջ կարող են ներգրավվել նաև գործադիրի՝ հետախուզական ծառայությունների համար պատասխանատու անդամներին: Այս պաշտոնյաները երբեմն օգտագործում են հետախուզական ծառայությունների միջոցներն ապօրինի քաղաքական նպատակներով՝ ներառյալ հանրային միջոցների ծախսումը: Այսպիսով՝ վերահսկողական մարմինները պետք է կենտրոնանան ոչ միայն ծառայության պաշտոնյաների գործողությունների, այլև գործադիր պաշտոնյաների հետ նրանց հարաբերությունների վրա:

3. ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԲՅՈՒՋԵՆԵՐԸ

Բյուջեն առարկայացված փաստաթուղթ է, որում մանրամասնորեն ներկայացված են որոշակի ժամանակահատվածի՝ հիմնականում ֆինանսական տարվա համար նախատեսված եկամուտները և ծախսերը: Այն հանրային գործակալության աշխատանքը տնօրինելու և վերահսկելու կարևորագույն միջոց է, քանի որ հանրային գործակալություններն իրենց գործառույթների իրականացման համար ունեն ֆինանսավորման կարիք: Ժողովրդավարական երկրներում բյուջեները սովորաբար հաստատվում են խորհրդարանի կողմից՝ օրենքի տեսքով:

Որոշ երկրներում հետախուզական ծառայությունները կազմակերպական առումով ինքնավար են և ունեն իրենց սեփական բյուջեն: Այլ երկրներում դրանք գործում են նախարարությունների ներքո, ինչպես օրինակ՝ Ֆրանսիայի ներքին գործերի նախարարությունը, որի ներքո գործում է Ֆրանսիայի ներքին հետախուզական ծառայությունը (la Direction Centrale du Renseignement Intérieur): Այս դեպքում հետախուզական ծառայությունները չունեն իրենց առանձին բյուջեն: Փոխարենը դրանք ֆինանսավորվում են այն նախարարության

բյուջեից, որի ներքո գործում են: Այսպիսով՝ հետախուզության բյուջե տերմինը կարող է բավական շփոթեցնող լինել, քանի որ մի դեպքում այն նշանակում է առանձին ծառայության բյուջե, իսկ ուրիշ դեպքում՝ մի նախարարության ներքո գործող մի քանի ծառայությունների բյուջե: Տերմինը կարող է նշանակել նաև մի քանի նախարարությունների ներքո գործող ամբողջ հետախուզական համակարգի գումարների ընդհանուր թիվը: Պետք է նշել նաև, որ որոշ երկրներում հետախուզական ծառայությունների հետ կապված ոչ բոլոր ծախսերն են ներառվում դրանց բյուջեների մեջ: Հատկանշական է, որ թոշակները, գրենական պիտույքների ձեռբերման կամ նման այլ ծախսերը կարող են ներառված լինել պետական բյուջեի այլ բաղադրիչներում: Սա կարող է դժվարացնել հետախուզական ծառայությունների ընդհանուր բյուջեի վերահսկողությունը:

Ծառայության կազմակերպական կարգավիճակը կարևոր է, քանի որ այն ազդում է տվյալ ծառայության բյուջեի ստուգման գործընթացի վրա: Որպես ընդհանուր կանոն՝ ինքնավար հետախուզական ծառայություններում արտաքին վերահսկողները կարող են իրականացնել ֆինանսների ավելի ուղղակի և մանրազնին ստուգումներ, քան այն հետախուզական ծառայություններում, որոնք գործում են որևէ նախարարության ներքո: Պատճառն այն է, որ ինքնավար հետախուզական ծառայությունների բյուջեները միախառնված չեն նախարարության այլ վարչությունների բյուջեների հետ:

Պետական գործակալությունների բյուջեները, անկախ այն բանից իրականացնո՞ւմ են հետախուզական ծառայություններ, թե՞ ոչ, պետք է լինեն «համապարփակ»: Համաշխարհային բանկն օգտագործում է այս տերմինը՝ ի նկատի ունենալով, որ բյուջեները «պետք է ներառեն բոլոր ֆինանսական գործառնությունները»[6]: Այլ խոսքերով՝ կառավարական գործակալության բյուջեն պետք է ներառի տվյալ գործակալության հետ կապված ամբողջ ֆինանսական գործունեությունը[7]: Հատկապես հետախուզական ծառայությունները պետք է համապատասխանեն այս պահանջին, քանի որ դրանցից որոշներն ունեն օրենքով չթույլատվված գործողությունների համար գումարներ ստանալու և դրանք ծախսելու պատմություն: Սրա մի օրինակ կարող է լինել 1980-ականների կեսերին ԿՀԳ կողմից իրանական զենքից ստացված եկամուտների օգտագործումը նիկարագուական կոնտրասներին աջակցելու համար:

3.1 ԲՅՈՒՋԵԻ ՊԱՐԲԵՐԱՇՐՋԱՆԸ

Բյուջեի պարբերաշրջան տերմինը նշանակում է այն ամբողջական գործընթացը, որում գումարը պահանջվում, հատկացվում և ծախսվում է, նաեւ՝ հետադարձ վերահսկվում են ծախսերը: Բյուջեի պարբերաշրջանն ունի չորս հիմնական փուլեր.

- Ձևավորում, որի ընթացքում պատասխանատու նախարարությունները, կառավարության դեպարտամենտները և գործակալությունները որոշում են նախատեսված եկամուտները և ծախսերը,
- Ստուգում և հաստատում, որի ընթացքում խորհրդարանը վերանայում և հաստատում է բյուջեն,
- Կատարում, որի ընթացքում գործակալությունը իրականացնում է է բյուջեով նախատեսված պլանը,
- Հետադարձ վերահսկողություն, որի ընթացքում վերահսկողական մարմինները ստուգում են գործակալության կողմից գումարի օգտագործումը: Սրան կարող է հետևել խորհրդարանի կողմից տվյալ տարվա համար կառավարության հաշիվների հաստատման քվեարկությունը[8]:

Թեև հետախուզական ծառայությունների բյուջեները ձևավորվում են հիմնականում կառավարության մյուս դեպարտամենտների և գործակալությունների բյուջեների նման, սակայն, ինչպես քննարկվում է սույն գործիքի 5-6 բաժիններում, դրանց ստուգումների և հաստատումների, իրականացման և հետադարձ վերահսկողության ընթացակարգերը տարբեր են:

3.2 ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՄԱՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄՆԵՐԸ

Ավանդական բյուջետավորումն օգտագործում է բյուջեի տողերի մեթոդը, որով բյուջեի համապատասխան տողերի համար նշվում են գումարներ՝ առանց այդ գումարները քաղաքականության որևէ նպատակի կամ արդյունքի կապելու: Ի տարբերություն այս մոտեցման՝ շատ երկրներ (օրինակ՝ Ֆրանսիան) այժմ օգտագործում են «կատարողականի» կամ «արդյունքների վրա հիմնված» բյուջետավորման մեթոդ, որը գումարների հատկացումը կապում է քաղաքականության հստակ նպատակների և ակնկալվող արդյունքների հետ[9]: Բյուջետավորման այս մոտեցումը կարևոր ազդեցություն ունի հետադարձ վերահսկողության վրա: Քանի որ արդյունքների վրա հիմնված բյուջետավորումը սահմանում է կապեր մուտքերի և արդյունքների միջև, հետագայում ավելի հեշտ է դառնում գնահատել բյուջեի կատարողականը, ներառյալ այնպիսի գործոնները, ինչպիսիք են արդյունավետությունը և գումարի դիմաց ստացված արժեքը: Ի տարբերություն սրա՝ տողերի վրա հիմնված բյուջետավորման մեթոդը չի տրամադրում բյուջեի կատարողականի գնահատման շրջանակ:

3.3 ՀԵՏԱԽՈՒԶՈՒԹՅԱՆ ԲՅՈՒՋԵՆԵՐԻ ՀՐԱՊԱՐԱԿՈՒՄԸ

Ըստ հեղինակների ունեցած տվյալների՝ ոչ մի կառավարություն իր հետախուզական ծառայությունների բյուջեներն ամբողջությամբ չի հրապարակում: Երկրների մեծ մասում բյուջեի վերաբերյալ դասակարգված մանրամասները գաղտնի են պահվում ոչ միայն հանրությունից, այլև խորհրդարանի այն անդամներից, որոնք այս ոլորտում դասակարգված տեղեկատվության հասանելիություն ունեցող հանձնաժողովների անդամներ չեն հանդիսանում:

Հետախուզության բյուջեները պարուրող գաղտնիությունը հիմնավորված է հետախուզական ծառայությունների մտահոգությամբ, որ բյուջեի հետ կապված տեղեկատվության հրապարակումը կարող է օգուտներ տալ իրենց հակառակորդներին: Սակայն սա կարող է ճիշտ լինել միայն այն դեպքում, երբ հրապարակված տեղեկատվությունը ներառում է հստակ թիրախների, մեթոդների կամ տեղեկատվության աղբյուրների մասին տվյալներ: Դեպքերի մեծ մասում կարելի է հրապարակել շատ ավելի շատ տեղեկատվություն, քան ներկայումս արվում է՝ առանց ազգային անվտանգության համար ռիսկեր առաջացնելու, բայց միևնույն ժամանակ զգալիորեն բարելավելով թափանցիկությունը:

Ընդհանուր առմամբ ժողովրդավարական երկրներն ընտրում են հետախուզության բյուջեների հրապարակման հետևյալ երեք մոտեցումներից մեկը: Որոշ երկրներ (օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունը[10]) հրապարակում են ազգային հետախուզական համայնքին հատկացվող գումարի միայն ընդհանուր թիվը: Այլ երկրներ (օրինակ՝ Գերմանիան) հրապարակում են հետախուզական ծառայություններից յուրաքանչյուրին հատկացվող ընդհանուր գումարը: Ակնհայտ է, որ այս մոտեցումներից ոչ մեկը չի բացահայտում հատկացված միջոցների և քաղաքականության նպատակների միջև որևէ կապ. սա տեղեկատվություն է, որը

կարող էր օգտակար լինել տեղեկացված հանրային քննարկման տեսանկյունից: Երրորդ մոտեցմամբ (կիրառվում է օրինակ՝ Ավստրալիայում և Ֆրանսիայում) հրապարակվում են առանձին նպատակների համար հատկացված հստակ գումարները: Օրինակ՝ Direction Générale de la Securité Exterieure (DGSE) գործակալության՝ Ֆրանսիայի արտաքին հետախուզական ծառայության հանրայնորեն հրապարակված տարեկան բյուջեն ներառում է անձնակազմի, գործառնական ծախսերի և ներդրումների համար հաստատված ծախսերը: Հատուկ գործողությունների համար նախատեսված միջոցների ընդհանուր գումարը (les fonds spéciaux) նույնպես հրապարակվում է:

Կատարողականի վրա հիմնված բյուջետավորման մոտեցում կիրառող երկրները (և Ավստրալիան, և Ֆրանսիան օգտագործում են այդ մոտեցումը) կարող են հրապարակել նաև քաղաքականության նպատակները և ակնկալվող արդյունքները, որպեսզի հանրության անդամները կարողանան տեսնել դրանց և բյուջեի միջև կապերը[11]: Ֆրանսիայի արտաքին հետախուզության ծառայության 2010 թվականի բյուջեի հանրային տարբերակն, օրինակ, որպես քաղաքականության կենտրոնական նպատակ սահմանում էր «Արտաքին հետախուզական ծառայության՝ հետախուզական տվյալներ հավաքագրելու և վերլուծելու կարողության բարելավումը»՝ նախատեսելով լրացուցիչ 690 աշխատակիցների ընդունում 2009-2015 թվականների ընթացքում՝ որպես այդ նպատակին հասնելու միջոց[12]:

Բյուջեի մասին հնարավորինս շատ տեղեկատվության հրապարակումը, որն ավելի լավ ստացվում է երրորդ մոտեցման դեպքում, քան առաջին երկուսի, ավելի շահավետ է հասարակության համար մի քանի պատճառներով: Առաջին, այն հարգում է հանրության իրավունքը՝ իմանալու, թե ինչպե՞ս են ծախսվում հանրային միջոցները: Երկրորդ, այն բարելավում է թափանցիկությունը՝ թույլ տալով սովորական խորհրդարանականներին (այն է՝ այդ ոլորտի դասակարգված տեղեկատվության հասանելիության թույլտվություն ունեցող հանձնաժողովների անդամ չհանդիսացող խորհրդարանականներին), լրատվամիջոցներին և նույնիսկ հանրության անդամներին մասնակցել հետախուզական ծառայությունների ֆինանսավորման, քաղաքականության և առաջնահերթությունների մասին բովանդակային հանրային քննարկումներին: Առողջ հանրային քննարկումները ստիպում են կառավարությանը հիմնավորել իր ծախսային առաջնահերթությունները, ինչն ի վերջո կարող է խթանել հանրային միջոցների ավելի արդյունավետ օգտագործումը: Եվ վերջապես, բաց քննարկումը ուժեղացնում է հանրային վստահությունը հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ՝ ցրելով հետախուզության ծախսերի նպատակների մասին առասպելները և նույնիսկ հանգեցնելով հետախուզության ֆինանսավորման աճին:

Բյուջեի վերաբերյալ հրապարակվող տեղեկատվության ծավալի մասին որոշումը չպետք է թողնել միայն գործադիրի վրա: Խորհրդարանները պետք է օրենսդրության միջոցով կարգավորեն, թե ինչպիսի ֆինանսական տեղեկատվություն կարող է մնալ գաղտնի, և ինչ տեղեկատվություն պետք է հրապարակվի: Անկախ այն բանից, թե բյուջեի մասին ինչ ծավալի տեղեկատվություն է հրապարակվում, կարևոր է, որպեսզի հետախուզության բյուջեների ստուգման, վերանայման և/կամ հաստատման գործընթացում ներգրավված խորհրդարանական հանձնաժողովներն ունենան համապատասխան տեղեկատվական հասանելիություն, այդ թվում՝ հասանելիություն բյուջեի դասակարգված բաժիններին (տես՝ Բաժին 5.1)[13]:

4. ՆԵՐՔԻՆ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ԱՈՒԴԻՏԻ ՄԵԽԱՆԻԶՄՆԵՐԸ

Թեև սույն գործիքը կենտրոնանում է արտաքին վերահսկողական մարմինների կողմից հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների մոնիթորինգի գործընթացում իրականացրած դերի վրա, պատկերն ամբողջական չի լինի, եթե որոշ չափով չքննարկվեն հետախուզական ծառայությունների ներսում գործող ֆինանսական վերահսկողության ներքին մեխանիզմները: Առանց նման մեխանիզմների արտաքին վերահսկողությունը չի կարող գործուն լինել:

4.1 ՀԱՇՎԱՊԱՀՈՒԹՅՈՒՆԸ

Օրենքը սովորաբար պահանջում է, որպեսզի բոլոր հանրային գործակալությունները, ներառյալ հետախուզական ծառայությունները, նշանակեն հաշվապահության համար պատասխանատու անձի, որի պարտականությունների մեջ մտնում է, որ տվյալ գործակալությունը պահի կանոնավոր և ճշգրիտ ֆինանսական փաստաթղթավորում, որը համապատասխանում է բոլոր կիրառելի օրենքներին (տես՝ Ներդիր 2): Հաճախ հաշվապահության համար պատասխանատու է գործակալության տնօրենը, որին այդ հարցում աջակցում է ֆինանսական վարչությունը, որն էլ պատասխանատու է գործակալության ֆինանսական գործարքների գրանցման և հաշվետվողականության ամենօրյա աշխատանքի համար: Ֆինանսական վարչությունները նաև ստեղծում են ֆինանսական վերահսկողության մեխանիզմներ և հետևում են դրանց՝ ապահովելով, որ միջոցները ծախսվեն պատշաճ եղանակով:

Ներդիր 2: Հաշվապահության պատասխանատուների մասին Հարավային Աֆրիկայի օրենքը

Սույն ներդիրում ներկայացվում են 1999 թվականին ընդունված Հարավային Աֆրիկայի՝ Հանրային ֆինանսների կառավարման մասին օրենքից մի քանի դրույթներ, որոնք կարգավորում են կառավարության գործակալությունների (ներառյալ հետախուզական ծառայությունների) ներքին ֆինանսական վերահսկողությունը: Այս օրենքի համաձայն՝ հաշվապահության պատասխանատուներն ունեն պարտականությունների լայն շրջանակ՝ ապահովելու համար, որ իրենց գործակալությունները կիրառում են ֆինանսական կառավարման պատշաճ մոտեցումներ:

Հարավային Աֆրիկայի կառավարության յուրաքանչյուր գործակալություն պետք է ունենա հետևյալ գործառույթների իրականացման համար հաշվապահության պատասխանատու.

1. Ապահովել գործակալության ֆինանսական ռիսկերի կառավարման գործուն, արդյունավետ և թափանցիկ համակարգի, ինչպես նաև ներքին աուդիտի համակարգի առկայությունը՝ համապատասխան օրենքների համաձայն գործող աուդիտի հանձնաժողովի վերահսկողության ներքո:
2. Ապահովել գործակալության միջոցների գործուն, արդյունավետ, խնայողական և թափանցիկ օգտագործումը:
3. Ապահովել գործակալության ակտիվների և պարտավորությունների կառավարումը, ներառյալ գործակալության ակտիվների պաշտպանությունը:

4. Ապահովել, որպեսզի գործակալության ծախսերը համապատասխանեն բյուջետավորման ոլորտը կարգավորող օրենքների պահանջներին:

Օրենքը հաշվապահության պատասխանատուների վրա է դնում գործակալության՝ առանց համապատասխան հաստատման իրականացված, ապօրինի կամ վատնիչ ծախսերը կանխարգելելու և անհրաժեշտության դեպքում դրանց արձագանքելու պարտականությունը: Եթե բացահայտվում է նման ծախս, հաշվապահության պատասխանատուն պարտավոր է անմիջապես այդ ծախսի մանրամասների մասին գրավոր զեկուցել գանձապետարանին: Եթե նման ապօրինի ծախսն առնչվում է ապրանքների կամ ծառայությունների գնումների հետ, ապա այդ մասին պետք է զեկուցել համապատասխան գնումների խորհրդին: Բացի այդ, հաշվապահության պատասխանատուն պետք է կիրառի համապատասխան կարգապահական միջոցներ ցանկացած պաշտոնյայի նկատմամբ, որը վտանգում է գործակալության ֆինանսական կառավարման համակարգը, կամ որը կատարում է (կամ թույլ է տալիս կատարել) առանց պատշաճ հաստատման, ապօրինի կամ վատնող ծախս:

Համապատասխան փաստաթղթավորման առումով հաշվապահության պատասխանատուն պետք է ապահովի գործակալության ֆինանսական գործունեության վերաբերյալ ամբողջական և պատշաճ փաստաթղթավորում՝ գործող նորմերին և չափանիշներին համապատասխան:

Պատշաճ ներքին հաշվապահությունը Պատշաճ ներքին հաշվապահությունը կարևոր է արտաքին վերահսկողական մարմինների համար, քանի որ առանց դրա Աուդիտի գերագույն մարմինների և այլ նման կառույցների համար շատ դժվար կլիներ վերհանել որևէ գործողության հետ կապված գործարքները: Ընդհանուր առմամբ, հետախուզական ծառայության հաշվապահության որակը ցույց է տալիս, թե արդյո՞ք դրա ֆինանսական փաստաթղթերը արդարացի և ճշմարիտ են:

4.2 ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՒՂԵՑՈՒՅՑ

Ինչպես բոլոր կառավարական գործակալությունները, այնպես էլ հետախուզական ծառայություններն իրենց ֆինանսական կառավարման և հաշվապահական ընթացակարգերը սահմանում են գրավոր ուղեցույցներում: Այս ուղեցույցները սովորաբար թողարկում է ծառայության տնօրենը և գնահատվում են արտաքին վերահսկողական մարմնի կողմից: Դրանք ոլորտը կարգավորող ընթացակարգերի մաս են կազմում, և ծառայության աշխատակիցների գործողությունները գնահատվում են ըստ այդ ընթացակարգերին համապատասխանության:

Սովորաբար ֆինանսական կառավարման ուղեցույցները անդրադառնում են հետևյալ հարցերին.

- Ո՞ւմ կողմից և ի՞նչ ընթացակարգով են հաստատվում եկամուտի գոյացումը և ծախսերը: Այս հարցին պատասխանելիս ուղեցույցը պետք է սահմանի ֆինանսական գործարքների համար հստակ պատասխանատվություն և հաշվետվողականություն:
- Որո՞նք են ծառայության միջոցների օգտագործման թույլատրելի եղանակները: Այս հարցի պատասխանը պետք է համապատասխանի օրենքի պահանջներին:

- Ինչպե՞ս պետք է իրականացվեն ֆինանսական գործարքները: Ուղեցույցը պետք է սահմանի, օրինակ, թե աշխատակիցները պետք է վճարումները կատարեն կանխի՞կ եղանակով, թե՞ կիրառեն էլեկտրոնային վճարումները:
- Ինչպիսի՞ ֆինանսական փաստաթղթեր պետք է պահվեն: Պատշաճ փաստաթղթավորումը կարևոր է, քանի որ այն ձևավորում է հետագայում աուդիտի համար անհրաժեշտ փաստաթղթեր: Սակայն որոշ երկրներում, օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում, օրենքը թույլ է տալիս հետախուզական ծառայություններին որոշ գործողությունների համար (օրինակ՝ արտասահմանյան հետախուզական գործողություններ) օգտագործել «չփաստաթղթավորվող հաշիվներ» (այս հաշիվներից ծախսերը հաստատվում են բացառապես գործադիրի անդամի կողմից վավերացմամբ և չեն պահանջում ամբողջական ստացականների ներկայացում)[14]:

4.3 ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆԵՐԿԱՅԱՑՈՒՄԸ

Հանրային գործակալությունները, ներառյալ հետախուզական ծառայությունները, սովորաբար օրենքով պարտավոր են պատրաստել իրենց ֆինանսական գործարքների մանրամասն տարեկան հաշվետվություններ[15]: Առանց այսպիսի հաշվետվությունների արտաքին վերահսկողական մարմինները չեն կարող ստուգել ծառայության ֆինանսները և գործունեությունը:

Հետախուզական ծառայությունները սովորաբար այս հաշվետվությունները ներկայացնում են գործադիրին, ԱԳՄ-ին և խորհրդարանին: Սակայն ինչպես և հետախուզության բյուջեների դեպքում էր, այս հաշվետվությունները նույնպես կարող են շատ տարբեր լինել՝ ըստ դրանցում ներկայացված մանրամասների մակարդակի:

Նույն կերպ, ինչպես գործադիրը չպետք է ունենա իրավասություն միակողմանիորեն որոշելու, թե բյուջեի հետ կապված ի՞նչ տեղեկատվություն կարող է հանրայնացվել և ի՞նչը պետք է պահվի գաղտնի, գործադիրը չպետք է նաև ունենա իրավասություն միանձնյա որոշելու, թե ի՞նչ տեղեկատվություն պետք է ներառվի ֆինանսական հաշվետվությունների մեջ, իսկ ի՞նչը պետք է գաղտնի պահվի: Փոխարենը, խորհրդարանը պետք է օրենսդրության միջոցով սահմանի հանրայնացման ենթակա ֆինանսական տեղեկատվությունը կարգավորող մանրամասն չափանիշներ, ինչպես նաև գաղտնի պահվող ֆինանսական տեղեկատվության չափանիշներ (տես՝ Ներդիր 3):

Ինչպես և հետախուզության բյուջեների դեպքում է, Ավստրալիան և Ֆրանսիան այս առումով դրական փորձի օրինակներ են: Նրանց հետախուզական ծառայությունները պատրաստում են հանրայնացման ենթակա համեմատաբար մանրամասն հաշվետվություններ:

Ավստրալիայի անվտանգության հետախուզության կազմակերպության (ASIO/ԱԱՀԿ) հանրայնորեն հասանելի հաշվետվությունները ներառում են ծախսերի խմբերի ընդհանուր գումարները, ինչպես օրինակ՝ անձնակազմի ծախսերը, օժանդակ նյութերի (այդ թվում՝ ապրանքների և ծառայությունների) և մաշվածության/ամորտիզացիոն ծախսերը:

Հաշվետվությունները պարունակում են նաև եկամտի խմբերի ընդհանուր գումարները, ինչպես օրինակ՝ սեփական միջոցներից ձևավորվող եկամուտներ, ակտիվների վաճառքից ձևավորվող եկամուտներ և կառավարության եկամուտներ[16]: Ֆրանսիայի օրենքը պահանջում է, որպեսզի հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական հաշվետվություններն ունենան ծառայության յուրաքանչյուր առաքելության վերաբերյալ մանրամասն հավելվածներ: Այս հավելվածներում պետք

է լինեն ոչ միայն ֆինանսական տվյալներ, այլև բյուջետավորման պարբերաշրջանի սկզբում սահմանված քաղաքականության նպատակների և ակնկալվող արդյունքների կատարողականի գնահատում[17]:

Ներդիր 3: Ֆինանսական հաշվետվությունների ներկայացումը Նոր Զելանդիայի օրենքով

Այս ներդիրում ներկայացվում են 1984 թվականին ընդունված Հանրային ֆինանսների մասին օրենքի և 1969 թվականին ընդունված Անվտանգության հետախուզության ծառայության մասին օրենքի դրույթներ, որոնք կարգավորում են Նոր Զելանդիայի հետախուզական ծառայությունների կողմից ֆինանսական հաշվետվությունների ներկայացման ընթացակարգը: Ներդիրում համեմատվում են նաև հետախուզական ծառայություններին և այլ հանրային մարմիններին ներկայացվող պահանջները:

Յուրաքանչյուր ֆինանսական տարվա փակումից հետո հնարավորինս սեղմ ժամկետներում Նոր Զելանդիայի հանրային մարմինները (ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունները) պետք է պատրաստեն նախորդ ֆինանսական տարվա ֆինանսական հաշվետվություններ և դրանք ներկայացնեն պատասխանատու նախարարին: Հաշվետվություններում պետք է լինի ամբողջական ֆինանսական տեղեկատվություն, ինչպես նաև գործակալության գործողությունների մասին տեղեկատվություն և գործակալության կատարողականի մասին հայտարարություն: Ընդհանուր առմամբ, հաշվետվությունները պետք է պարունակեն բավարար տեղեկատվություն՝ թույլ տալու համար իրականացնել նախորդ ֆինանսական տարվա ընթացքում գործակալության կատարողականի տեղեկացված գնահատում, հատկապես տարվա սկզբում գործակալության համար սահմանված նպատակների, ցուցիչների և չափանիշների առումով:

Հանրային մարմինների մեծ մասի համար օրենքը պահանջում է, որպեսզի պատասխանատու նախարարը հաշվետվությունը ստանալուց հետո այն ներկայացնի խորհրդարանին, որից հետո հնարավորինս սեղմ ժամկետներում հաշվետվությունը պետք է հրապարակվի: Սակայն հետախուզական ծառայությունների հաշվետվությունների դեպքում ընթացակարգը տարբեր է: Ամբողջական հաշվետվությունը խորհրդարանին ներկայացնելու փոխարեն պատասխանատու նախարարը այն ներկայացնում է միայն խորհրդարանի Հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովին, որի անդամներն ունեն դասակարգված տեղեկատվության հասանելիության իրավասություն: Խորհրդարանի նիստի համար նախարարը պատրաստում է հաշվետվության կրճատ տարբերակը ծախսերի ընդհանուր գումարի մասին տեղեկատվությամբ: Հաշվետվության այս կրճատ տարբերակը հետագայում հրապարակվում է նախարարի կողմից:

Բյուջեի հետ կապված տեղեկատվության առումով վերը նշված պատճառներից ելնելով (տես՝ Բաժին 3.3.)՝ հետախուզական ծառայությունները պետք է իրենց ֆինանսական հաշվետվությունների հանրային տարբերակները պատրաստեն հնարավորինս շատ մանրամասներով՝ առանց իրենց աշխատանքի գաղտնիությունը կամ ազգային անվտանգությունը վտանգի ենթարկելու:

5. ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

Այս բաժինն անդրադառնում է խորհրդարանի վերահսկողական դերին բյուջեի պարբերաշրջանի վերջին երեք փուլերում՝ ստուգումներ և հաստատում, կատարում և հետադարձ վերահսկողություն: Թեև հետախուզական ծառայությունների աշխատանքում կան գաղտնի հարցեր, սակայն խորհրդարանը պետք է հետախուզական ծառայությունների ֆինանսները ենթարկի այն նույն մակարդակի ստուգման, որը կիրառելի է այլ հանրային գործակալությունների դեպքում: Միակ զիջումը պետք է լինի ավելի զգուշավոր վերահսկողական մեխանիզմների օգտագործումը:

Հետախուզական ծառայությունների խորհրդարանական վերահսկողության մեծ մասն անհրաժեշտաբար իրականացվում է փակ դռների ետևում: Սակայն կարևոր է, որպեսզի խորհրդարանականները վերահսկողական աշխատանքի մասին տեղեկացնեն հանրությանը հանրային հաշվետվությունների և հանրային լսումների միջոցով (տես՝ Նեյթան, Գործիք 3): Թափանցիկությունը խթանում է հանրային վստահությունը ոչ միայն խորհրդարանական վերահսկողության, այլև հետախուզական ծառայությունների աշխատանքների նկատմամբ:

5.1 ԲՅՈՒՋԵՆԵՐԻ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՀԱՍՏԱՏՈՒՄ

Ժողովրդավարական երկրների մեծ մասում խորհրդարանները մանրամասնորեն ուսումնասիրում, փոփոխում և հաստատում են գործադիրի կողմից ներկայացված գործակալությունների բյուջեները: Ոչ մի հիմնավոր պատճառ չկա, թե ինչու հետախուզական ծառայությունների բյուջեները պետք է դուրս մնան այս գործընթացից:

Դասակարգված տեղեկատվությունը պաշտպանելու նկատառումներից ելնելով՝ խորհրդարանները կարող են մշակել հատուկ մեխանիզմներ բյուջեի դասակարգված բաժիններն ուսումնասիրելու համար: Սակայն անկախ օգտագործվող մեխանիզմներից՝ խորհրդարանը միշտ պետք է քվեարկի կառավարության բյուջեի շրջանակներում հետախուզական ծառայություններին հատկացվող գումարները հաստատելու համար: Խորհրդարանի քվեարկությունը պետք է լրացնի, այլ ոչ փոխարինի բյուջետավորման հանձնաժողովի, հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի և հատուկ գաղտնի հանձնաժողովի կամ այդ մարմիններից մի քանիսի կողմից մանրազնին ուսումնասիրությանը[18]:

5.1.1 Բյուջետավորման հանձնաժողովներ

Որոշ խորհրդարաններ հետախուզական ծառայությունների բյուջեների ուսումնասիրման համար օգտագործում են ստանդարտ բյուջետային (կամ հատկացումներով զբաղվող) հանձնաժողովները: Այս հանձնաժողովները կարող են իրենց անդամներից նշանակել զեկուցողների, որոնք իրենց վրա են վերցնում որևէ ծառայության, նախարարության կամ առաքելության բյուջեն վերանայելու պատասխանատվությունը: Այս զեկուցողները սովորաբար պատրաստում են հաշվետվություններ, որոնցում ներառված են հանձնարարականներ: Դրանց հիման վրա ամբողջ հանձնաժողովը քննարկում, փոփոխում և հաստատում է ծառայությունների բյուջեները:

Բյուջետային հանձնաժողովներն ունեն բոլոր հնարավորությունները գործադիրի ընդհանուր բյուջեի լայն համատեքստում հետախուզական ծառայությունների բյուջեները գնահատելու համար: Սակայն հատուկ զեկուցողների բացակայության դեպքում հանձնաժողովի անդամներն ամենայն հավանականությամբ ժամանակ

կամ մասնագիտական գիտելիքներ չեն ունենա հետախուզական ծառայությունների բյուջեները պատշաճ կերպով մանրազնին ուսումնասիրելու համար: Բյուջետային հանձնաժողովները նաև սովորաբար չեն ունենում դասակարգված տեղեկատվության բավարար հասանելիություն, ինչն էլ ավելի է սահմանափակում ծառայությունների բյուջեների ուսումնասիրման նրանց կարողությունը:

5.1.2 Հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները

Հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները սովորաբար ունենում են դասակարգված տեղեկատվության հասանելիություն, ինչը հասանելի չէ խորհրդարանի այլ անդամներին (տես՝ Ֆարսոն, Գործիք 2 և Նեյթան, Գործիք 3): Նրանք սովորաբար իրականացնում են հետախուզական ծառայությունների գործունեության հետադարձ վերահսկողություն, ներառյալ ֆինանսական վերահսկողությունը: Սակայն որոշ երկրներում նրանց պարտականությունները տարածվում են նաև բյուջեների ուսումնասիրության և հաստատման վրա: Հունգարիայում խորհրդարանի Ազգային անվտանգության հանձնաժողովն ուսումնասիրում և իր կարծիքն է հայտնում խորհրդարանին ներկայացված բյուջեի նախագծի մասին[19]: ԱՄՆ Կոնգրեսի ավելի բարդ գործընթացը ներկայացված է Ներդիր 4-ում: Այլ երկրներում (օրինակ՝ Գերմանիայում, տես՝ Ներդիր 5) հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովներն ունեն երկրորդական դերակատարություն. նրանք բյուջեների ուսումնասիրման առաջնային պատասխանատվություն ունեցող այլ հանձնաժողովներին (օրինակ բյուջետային կամ հատկացումների հանձնաժողովներին) տրամադրում են խորհրդատվություն:

Հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովներն ունեն բոլոր հնարավորությունները հետախուզական ծառայության բյուջեն ուսումնասիրելու և հասկանալու համար, քանի որ նրանք ծանոթ են ծառայության գործունեությանը, ընթացակարգերին և քաղաքականությանը: Սակայն նրանց կողմից ուսումնասիրության արդյունավետությունը կախված է մի քանի գործոններից: Դրանք են՝

- Հանձնաժողովի միջոցները, հետաքննական իրավասությունները և դասակարգված տեղեկատվության հասանելիությունը,
- Հանձնաժողովի անդամների կողմից իրենց գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ ժամանակը, աշխատակիցներ և փորձագիտական գիտելիքներ ունենալու հանգամանքը,
- Հանձնաժողովների անդամների՝ իրենց պարտականություններն իրականացնելու կամքը,
- Հանձնաժողովի կարողությունը՝ ազդելու բյուջետավորման գործընթացի վրա (հատկապես այն դեպքերում, երբ դրա դերը խորհրդակցական է):

Ներդիր 4: ԱՄՆ հետախուզական ծառայության բյուջեի ուսումնասիրությունը եվ հաստատումը Կոնգրեսի կողմից[20]

ԱՄՆ Կոնգրեսի կողմից հետախուզական ծառայության բյուջեների ուսումնասիրության և հաստատման գործընթացում ներառվում են ութ հանձնաժողովներ և ենթահանձնաժողովներ: Գործընթացն ունի երկու տարբեր բաղադրիչներ՝ հաստատում և հատկացում:

Հաստատում

Կոնգրեսի կողմից հաստատման օրինագծերը, նախագահի կողմից ստորագրվելով, կարգավորում են կառավարական գործակալությունների գործունեությունը, այդ թվում՝ դրանց բյուջեները: Հետախուզական ծառայությունների բյուջեների համար հաստատման գործընթացը սկսվում է գործադիրի՝ Կոնգրեսին ներկայացվող նախագծից: Նախագծերը վերանայվում են Ներկայացուցիչների պալատում՝ Հետախուզության և զինված ծառայությունների մշտական հանձնաժողովի կողմից, և Սենատում՝ Հետախուզության հանձնաժողովի և Զինված ծառայությունների հանձնաժողովի կողմից: Այս հանձնաժողովները կարող են փոփոխել բյուջեների միջև հատկացումների գումարները, կարող են նաև արգելել որոշ գործողություններ և ներառնել նոր նախաձեռնություններ: Երկու պալատների հանձնաժողովներում նախագիծը վերանայելուց հետո այն ներկայացվում է Կոնգրեսի քվեարկությանը: Երբ երկուսն էլ՝ Ներկայացուցիչների պալատի և Սենատի հանձնաժողովները, հաստատում են օրինագծերը, դրանք համաձայնեցվում են, նորից են հաստատվում յուրաքանչյուր պալատի կողմից և ուղարկվում են նախագահին՝ ստորագրության համար:

Հետախուզության հետ կապված ցանկացած հաստատման օրինագիծ ունի դասակարգված հավելված, որում ներառված է տեղեկատվություն յուրաքանչյուր ծառայության համար թույլատրվող մուտքերի գումարների և այդ գումարների ծախսման նպատակների մասին՝ ըստ գործողությունների խմբերի: Այսպիսով՝ հաստատման օրինագծերը (ստորագրվելուց և օրենքի ուժ ստանալուց հետո) սահմանում են հետախուզության ծախսերի չափանիշները: Սակայն հաստատման օրինագծերը չեն երաշխավորում, որ հաստատված ծրագրերն իրականում կստանան ֆինանսավորում: Ֆինանսավորման վերաբերյալ վերջնական որոշումները կայացվում են հատկացման գործընթացի ընթացքում:

Հատկացում

Հատկացումների հետ կապված օրենսդրությունը նման է այլ երկրների օրենքներին: Դա այն իրավական գործիքն է, որով գանձապետական միջոցները հատկացվում են որևէ գործակալության կամ ծրագրի: Թե՛ Ներկայացուցիչների պալատի հատկացումների հանձնաժողովը, թե՛ Սենատի հատկացումների հանձնաժողովն ունեն պաշտպանության հարցերով զբաղվող ենթահանձնաժողովներ, որոնք պատասխանատու են համարյա ԱՄՆ բոլոր հետախուզական ծառայությունների բյուջեների հատկացումների համար: Գործադիրից ստացված նախագծերի հիման վրա այս ենթահանձնաժողովները մշակում են հետախուզությանը հատկացումների օրինագծեր:

Թեև հատկացումների օրինագծերն ընդհանուր առմամբ պետք է համապատասխանեն հաստատման օրինագծերին, դրանք կարող են մեծացնել կամ փոքրացնել հետախուզության առանձին վերցված ծրագրերին տրամադրվող ֆինանսավորումը: Եթե առկա չեն նման օրինագծեր, ապա հատկացման օրինագիծը կարող է ունենալ հետախուզության ամբողջ գործունեության համար համապարփակ հաստատում:

Ինչպես և հաստատման օրինագծերի դեպքում, հատկացման օրինագծերը նույնպես պետք է անցնեն հաստատման բարդ գործընթացի միջով: Դրանք նախ պետք է հաստատվեն ենթահանձնաժողովների կողմից, ապա ամբողջ հանձնաժողովի կողմից, ապա Կոնգրեսի երկու պալատների կողմից, որից հետո դրանք համաձայնեցվում են, կրկին հաստատվում ամեն պալատի կողմից և վերջապես ուղարկվում նախագահին՝ ստորագրության համար:

Ճիշտ հանգամանքների դեպքում բյուջեի առումով զգալի պատասխանատվություն ունեցող խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովները կարող են (այլ համապատասխան հանձնաժողովների հետ համագործակցությամբ) հաստատման իրավասությունն օգտագործել՝ ապահովելու համար, որ բյուջեի նախագիծը հաշվի է առել հանձնաժողովի նախորդ հանձնարարականները ծառայության գործունության, արդյունավետության և օրենքներին համապատասխանության եղանակների վերաբերյալ:

5.1.3 Հատուկ գաղտնի հանձնաժողովներ

Հետախուզական ծառայության բյուջեներն ուսումնասիրելու համար խորհրդարանները երբեմն օգտագործում են երրորդ մեխանիզմը՝ հատուկ գաղտնի հանձնաժողովները: Այս մեխանիզմի լավ օրինակ է Գերմանիայի Բունդեսթագում ստեղծված Գաղտնի հանձնաժողովը (տես՝ Ներդիր 5):

Ներդիր 5: Գերմանիայի Բունդեսթագի գաղտնի հանձնաժողովը[21]

Բունդեսթագը՝ Գերմանիայի խորհրդարանի ստորին պալատը, երեք ֆեդերալ հետախուզական ծառայությունների բյուջեներին առնչվող հարցերն ուղղում է իր կողմից ստեղծված Գաղտնի հանձնաժողովին: Այն իրականացնում է նույն գործառույթները, որոնք կատարում են Բունդեսթագի Բյուջետավորման և հանրային աուդիտի հանձնաժողովներն այլ հանրային մարմինների և գործակալությունների դեպքում: Այն է՝ ուսումնասիրում է և կարող է փոփոխություններ մտցնել գործադիրի կողմից ներկայացված բյուջեի նախագծի մեջ և վերանայում է դրանց իրականացումը: Սույն ներդիրը ներկայացնում է հանձնաժողովի կողմից բյուջեի ուսումնասիրության և հաստատման գործառույթները:

Հանձնաժողովի անդամների ընտրությունը

Գաղտնի հանձաժողովն ունի տաս անդամ: Անդամությունը հատկացվում է ըստ քաղաքական կուսակցությունների՝ Բունդեսթագում ներկայացվածության

համամասնության: Թեկնածուների համար անվտանգության թույլտվությունը պարտադիր չէ, սակայն նրանք պետք է ընտրվեն «կանցլերի մեծամասնություն» կոչվող սկզբունքով, որը նշանակում է, որ Բունդեսթագի անդամների մեծամասնությունը պետք է քվեարկի նրանց օգտին՝ այդպիսով ցույց տալով, որ նրանք վայելում են խորհրդարանի վստահությունը:

Հետախուզության բյուջեների ուսումնասիրումը և հաստատումը

Հանձնաժողովի կողմից հետախուզական ծառայության բյուջեի ուսումնասիրումը և հաստատումն իրականացվում է հետևյալ կերպ՝

1. Գործադիրը հանձնաժողովին է ներկայացնում յուրաքանչյուր հետախուզական ծառայության համար մանրամասն բյուջեի նախագիծ:
2. Հանձնաժողովը հանդիպում է նախարարության պաշտոնյաների ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարության հետ՝ ներկայացված բյուջեի նախագծերը քննարկելու համար:
3. Հանձնաժողովը խորհրդակցում է Բունդեսթագի հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի հետ:
4. Հանձնաժողովն իր հայեցողությամբ փոփոխություններ է կատարում նախագծում այն գործադիրին վերադարձնելուց առաջ, որը և պետք է ընդունի այդ փոփոխությունները:
5. Հանձնաժողովի նախագահը Բյուջեի հանձնաժողովին է ներկայացնում ամեն ծառայության համար հատկացվելիք ընդհանուր գումարները: Բյուջեի հանձնաժողովը այս գումարները (առանց որևէ քննարկման) ներառում է իր բյուջետային հանձնարարականներում:
6. Խորհրդարանը քվեարկում է կառավարության ամբողջական բյուջեի համար:

Հետաքննական իրավասությունները և տեղեկատվության հասանելիությունը

Գաղտնի հանձնաժողովն օրենքով ունի ուժեղ հետաքննական իրավասություններ և դասակարգված տեղեկատվության լայն հասանելիության իրավունք, ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունների տիրապետության տակ գտնվող բոլոր փաստաթղթերը վերանայելու և ծառայությունների տարածքում ստուգումներ անցկացնելու իրավունքը: Հանձնաժողովը կարող է ծառայության պաշտոնյաներին և գործադիրի անդամներին պարտադրել պատասխանել հարցերին, և անհրաժեշտության դեպքում՝ իր աշխատանքների իրականացմանն աջակցելու համար կարող է վարձել արտաքին փորձագետների:

5.2 ԲՅՈՒՋԵԻ ԿԱՏԱՐՈՂԱԿԱՆԻ ՄՈՆԻԹՈՐԻՆԳ

Հանրային գործակալությունների բյուջեի հաստատումից հետո խորհրդարանները պատասխանատու են գործակալության ծախսերի մոնիթորինգի համար՝ ապահովելու համար, որ բյուջեն ծախսվում է պատշաճ կերպով:

Հետախուզական ծառայությունների դեպքում, մոնիթորինգը սովորաբար իրականացնում է խորհրդարանի հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովը (կամ հատուկ գաղտնի հանձնաժողովը), որի անդամներն ունեն դասա-

կարգված տեղեկատվության արտոնյալ հասանելիություն:

Սակայն գործնականում հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները ֆինանսական տեղեկատվություն պահանջում են միայն այն դեպքում, երբ որևէ ծրագրի կամ գործողության վերաբերյալ հնչեցվել են ոչ պատշաճ գործունեության մասին ենթադրություններ: Սա տեղի է ունենում այն պատճառով, որ խորհրդարանականների մեծ մասը ժամանակ և միջոցներ չունեն տարվա ընթացքում մեծ ծավալների ֆինանսական տեղեկատվության ուսումնասիրելու համար:

Այս սահմանափակումներից ելնելով՝ խորհրդարանի կողմից բյուջեի կատարման մոնիթորինգը սովորաբար հիմնվում է գործադիրի և հետախուզական ծառայությունների կողմից նախաձեռնողական եղանակով բացահայտված տեղեկատվության վրա (դա առանց խորհրդարանի համապատասխան պահանջի տեղեկատվության բացահայտումն է): Իսկապես, շատ ժողովրդավարական երկրներում գործող օրենքները պահանջում են, որպեսզի գործադիրը և/կամ հետախուզական ծառայությունները պարբերաբար հրապարակեն տեղեկատվություն ծառայության ֆինանսների մասին[22]: Օրինակ՝ Իտալիայում վարչապետը պարտավոր է յուրաքանչյուր վեց ամիսը մեկ անգամ Հանրապետության անվտանգության խորհրդարանական հանձնաժողովին (COPASIR) զեկուցել հետախուզական ծառայության բյուջեի կատարման մասին[23]:

Խորհրդարանները պետք է նաև դիտարկեն լրացուցիչ ֆինանսավորում հատկացնելու դիմումները, որոնք ներկայացվում են ֆինանսական տարվա ընթացքում: Հետախուզական ծառայությունների դեպքում նման դիմումները կարող են վերաբերել չկանխատեսված իրադարձություններին, ինչպես օրինակ՝ ահաբեկչական հարձակումներին: Ինչպես և բյուջեի կատարողականի հետ կապված այլ հարցերի դեպքում է, նման դիմումների քննարկումը սովորաբար պատվիրակվում է հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովին: Օրինակ՝ Իսպանիայում լրացուցիչ ֆինանսավորման դիմումները քննարկվում են Գաղտնի միջոցների հանձնաժողովում, որի դիրքորոշումից է կախված խորհրդարանի քվեարկության արդյունքը[24]:

5.3 ՖԻՆԱՆՍՆԵՐԻ ՀԵՏԱԴԱՐՁ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հանրային գործակալության ֆինանսների հետադարձ վերահսկողությունը նախևառաջ տվյալ գործակալության ներքին աուդիտի մեխանիզմների (տես՝ Բաժին 4) և Աուդիտի գերագույն մարմնի (տես՝ Բաժին 6) պատասխանատվությունն է: Այդուհանդերձ, խորհրդարաններն այս գործընթացում ունեն դերակատարություն. նրանք վերանայում են աուդիտորների աշխատանքը և իրականացնում են իրենց սեփական հետաքննությունները: Այս գործընթացի վերջում որոշ խորհրդարաններ ընդունում են օրենք բյուջեի կատարողականը հաստատելու (այսինքն՝ կառավարության հաշիվները որոշակի ժամանակահատվածի համար պաշտոնապես հաստատելու) մասին:

5.3.1 Հետադարձ վերահսկողության խորհրդարանական մեխանիզմները

Հանրային հաշիվների կամ հանրային աուդիտի խորհրդարանական հանձնաժողովները (PAC/ՀԱՀ), որոնք իրականացնում են հանրային մարմնի ֆինանսների հետադարձ վերահսկողություն, սովորաբար պատասխանատու չեն հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության համար այդ ծառայությունների գաղտնի բնույթի պատճառով: Փոխարենը, շատ խորհրդարաններ հատուկ մեխանիզմներ են մշակում հետախուզական ծառայությու-

ների ֆինանսների վերահսկողության համար: Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունում Աուդիտի ազգային գրասենյակի (ՄԹ Աուդիտի գերագույն մարմինն է) հաշվետվությունները և կարծիքները հետախուզական ծառայության մասին ներկայացվում են միայն Հանրային հաշիվների հանձնաժողովի նախագահին[25]: Դրանց վերանայման առաջնային պատասխանատվությունը կրում է Հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովը, որի վերահսկողական մանդատի մեջ է մտնում հետախուզական ծառայության ֆինանսների հետադարձ վերահսկողությունը (տես՝ Ներդիր 6): Այլ երկրներում, օրինակ՝ Գերմանիայում (տես՝ Ներդիր 5), խորհրդարաններն ունեն հատուկ հանձնաժողով, որը պատասխանատու է դասակարգված տեղեկատվություն պարունակող բյուջեների վերաբերյալ խորհրդարանի պարտականությունների կատարման համար:

Ներդիր 6: ՄԹ Հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովի դերը հետադարձ վերահսկողության գործընթացում

ՄԹ խորհրդարանի Հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովի (ISC/ՀԱՀ) մեջ են մտնում անդամներ խորհրդարանի երկու պալատներից: Դրա մանդատը ներառում է հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների «քաղաքականության, վարչարարության և ծախսերի» վերահսկողություն[26]:

Իր մանդատի համաձայն, ՀԱՀ-ն իրականացնում է ծառայության ֆինանսների հետադարձ վերահսկողություն՝ հիմնականում տարեկան աուդիտի եզրակացությունների և Աուդիտի ազգային գրասենյակի (NAO/ԱԱԳ) հաշվետվությունների հիման վրա: Այս գործընթացի շրջանակներում, ԱԱԳ աուդիտի արդյունքները քննարկելու համար ՀԱՀ-ը լսումներ է իրականացնում ԱԱԳ ներկայացուցիչների և ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարության հետ:

Իր տարեկան հաշվետվության մեջ ՀԱՀ-ը ներառում է ծառայության ֆինանսների գնահատումը[27]: Նախևառաջ ՀԱՀ-ն իր հաշվետվությունը ներկայացնում է վարչապետին, սակայն հետագայում այն նաև հրապարակվում է[28]: Բացի դրանից ՀԱՀ-ն ունի հետաքննող աշխատակից, որին ցանկացած ժամանակ կարող են հանձնարարել ուսումնասիրել, ի թիվս այլ հարցերի, ծառայության գործունեության՝ ֆինանսների տեսանկյունից կարևոր ցանկացած բաղադրիչ[29]:

5.3.2 Հետադարձ վերահսկողության գործընթացը և նպատակը

Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների հետադարձ խորհրդարանական վերահսկողությունը սովորաբար հիմնվում է ԱԳՄ-ների հաշվետվությունների վրա: Հետադարձ վերահսկողության համար պատասխանատու խորհրդարանականները դիտարկում են նաև հետախուզական ծառայությունների կողմից պատրաստված տարեկան հաշվետվությունները և ֆինանսական քաղվածքները[30]: Լսումները, որոնց ընթացքում ԱԳՄ-ի աուդիտորները, գործադիր պաշտոնյաները և հետախուզական ծառայության ղեկավարությունը վկայություններ են տալիս, այս գործընթացի կարևոր մաս են կազմում:

Հետադարձ վերահսկողության առաջնային նպատակն է պարզել, թե արդյո՞ք հետախուզական ծառայությունը[31].

- Կատարել է իր բյուջեն բյուջետային պարբերաշրջանի սկզբում խորհրդարանի կողմից հաստատված կարգով:
- Ծախսել և պատշաճ կերպով փաստաթղթավորել է հանրային միջոցները՝ կարգավորող օրենքներին և քաղաքականության համապատասխան:
- Գործել է արդյունավետ և գործուն կերպով:
- Հասել է բյուջետային պարբերաշրջանի սկզբում սահմանված քաղաքականության նպատակներին (եթե կիրառվում է կատարողականի վրա հիմնված բյուջետավորման մոտեցումը):

Վերահսկողության գործընթացի վերջում այն իրականացնող խորհրդարանականները ներկայացնում են հաշվետվություն, որը պարունակում է հանձնարարականներ ծառայության ֆինանսական գործունեությունը և վերահսկողական մեխանիզմները բարելավելու ուղղությամբ: Այն երկրներում, որտեղ օրենքը պահանջում է, որ խորհրդարանն ամբողջությամբ հաստատի բյուջեի կատարողականը (օրինակ՝ Ֆրանսիա, Գերմանիա, Հունգարիա), այս հաշվետվությունները կարող են ազդել խորհրդարանի քվեարկության արդյունքի վրա:

Հետադարձ վերահսկողությունը նաև ազդում է խորհրդարանի կողմից հետագա բյուջեների հաստատման վրա: Խորհրդարանականներն իսկապես կարող են օգտագործել հետադարձ վերահսկողության իրենց իրավասություններն իրենց տված հանձնարարականների՝ գործադիրի և հետախուզական ծառայությունների կողմից ընդունելը պարտադրելու առումով: Այս լծակը լավագույնս աշխատում է այն դեպքերում, երբ առկա են ուժեղ կապեր բյուջեների նախնական հաստատման և դրանց իրականացման հետադարձ վերահսկողության միջև: Սրան լավագույն կերպով կարելի է հասնել՝ նույն խորհրդարանական հանձնաժողովին տալով հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ երկու գործառույթների իրականացման պատասխանատվությունը (սա տեղի է ունեցել Գերմանիայում, տես՝ Ներդիր 5): Որպես այլընտրանք՝ համակարգումը կարող է ուժեղացվել բյուջեի նախնական ուսումնասիրման և հետադարձ վերահսկողության համար պատասխանատու հանձնաժողովների համատեղ հանդիպումների և տեղեկատվության փոխանակման այլ եղանակների միջոցով:

5.3.3 ԱԳՄ-ներից հաշվետվություններ պահանջելը

Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Ֆրանսիայում և Միացյալ Նահանգներում) խորհրդարանը կարող է հանձնարարել ԱԳՄ-ին ուսումնասիրել առանձին որևէ ծրագիր կամ ծախս, կամ գնահատել որևէ ներդրման դիմաց ստացված արժեքը[32]: Այսպես խորհրդարանի իրավասությունները հզորացնելը կարող է նպաստել ԱԳՄ-ի՝ վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի աշխատանքին օգնելուն: Մյուս կողմից՝ դա կարող է լրացուցիչ բեռ ստեղծել ԱԳՄ-ի համար և քաղաքականացնել դրա աշխատանքը (օրինակ, եթե կուսակցական դրդապատճառներից ելնելով՝ ազդեցիկ խորհրդարանականները հանձնարարում են ԱԳՄ-ին հետաքննել որևէ դեպք): Այդ պատճառով, օրինակ, Ֆրանսիայում օրենքը սահմանափակում է խորհրդարանի կողմից ԱԳՄ-ին ուղղված դիմումների քանակը և թողնում է հնարավորություն, որ Աուդիտի դատարանը կարող է մերժել մեկ կամ ավելի նման դիմումներ: Նմանապես, Գերմանիայում օրենքը Բունդեսթագին թույլ է տալիս դիմել Աուդիտի ֆեդերալ դատարանին (FCA/ԱՖԴ) հետաքննություն անցկացնելու խնդրանքով, սակայն խորհրդարանին իրավասություն չի տալիս պարտադրել ԱՖԴ-ին նման հետաքննությունների անցկացումն՝ այդպիսով պահպանելով ԱՖԴ անկախությունը[33]:

6. ԱՈՒԴԻՏԻ ԳԵՐԱԳՈՒՅՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐ

Ցանկացած ժողովրդավարական երկրում գոյություն ունի ինքնավար ԱԳՄ, որը պատասխանատու է հանրային գործակալությունների աուդիտի համար, ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունների աուդիտը: Թեև ԱԳՄ-ները հիմնականում կենտրոնանում են կառավարության գործունեության ֆինանսական կողմի վրա, սակայն նրանց կողմից իրականացված աուդիտը կարող է ունենալ նաև կառավարության գործունեության այլ բաղադրիչներ: ԱԳՄ տարբեր տեսակների համապարփակ քննարկումը չի մտնում սույն գործիքի շրջանակների մեջ, սակայն կարելի է նշել, որ ԱԳՄ-ները բաժանվում են երկու հիմնական տեսակների՝ «դատարանի» մոդելի ԱԳՄ-ներ (ինչպիսին, օրինակ, Ֆրանսիայի Աուդիտի դատարանն է) և «գրասենյակային» մոդելի ԱԳՄ-ներ (ինչպիսին, օրինակ, ՄԹ Աուդիտի ազգային գրասենյակը և ԱՄՆ Կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակն է): Անկախ իրենց մոդելից՝ ԱԳՄ-ները սովորաբար այն հիմնական արտաքին մարմինն են, որոնք պատասխանատու են հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների հետադարձ վերահսկողության համար: Այս բաժնում արված դիտարկումները կիրառելի են ԱԳՄ երկու մոդելների համար:

6.1 ԱՆԿԱԽՈՒԹՅՈՒՆ

Որպեսզի ԱԳՄ-ն իր գործառույթներն իրականացնի արդյունավետ կերպով, այն պետք է լիովին անկախ լինի գործադիրից և բոլոր մարմիններից, որոնց այն աուդիտի է ենթարկում: ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեան ընդունել է ԱԳՄ անկախությունը կարևորող բանաձև[34]: Մասնավորապես, ԱԳՄ-ները պետք է ունենան՝

- *Կազմակերպական անկախություն*

ԱԳՄ-ները օրենքով պետք է ձևավորվեն որպես իրենց սեփական բյուջեներն ունեցող անկախ կազմակերպություններ:

- *Գործառնական անկախություն*

ԱԳՄ-ները պետք է ազատ լինեն՝ որոշելու, թե ո՞ր մարմիններին են իրենք աուդիտի ենթարկելու, ե՞րբ են իրականացնելու այդ աուդիտը, ինչպես նաև՝ թե ի՞նչ եզրակացություններ ու հանձնարարականներ են մշակելու այդ աուդիտի արդյունքում: Աուդիտորների աշխատանքը պետք է պաշտպանված լինի ցանկացած այլ մարմնի կողմից որևէ միջամտությունից:

- *Անձնական անկախություն*

Անձնական անկախությունը վերաբերում է հենց աուդիտորների դիրքին: ԱԳՄ բարձրաստիճան պաշտոնյաները պետք է նշանակվեն այնպիսի եղանակով, որը խթանում է համապատասխան փորձ ունեցող անձանց նշանակումը, ովքեր անկախ են իրենց՝ որպես աուդիտորի դիրքի վրա հնարավոր ազդեցությամբ որևէ կապերից կամ շահերից: Սա պահանջում է թափանցիկ, ներառական, արժանիքների վրա հիմնված գործընթաց, որը պահանջում է, որ թեկնածուները ստանան թե՛ խորհրդարանի, թե՛ գործադիրի աջակցությունը:

Նշանակումից հետո աուդիտորների անկախությունը պետք է երաշխավորվի օրենքով՝ ֆիքսված պաշտոնավարման և այլ միջոցներով, որոնք պաշտպանում են նրանց որևէ հետապնդումից, եթե արված եզրակացությունները կամ բացահայտումները անբարենպաստ են իշխող գործադիր իշխանության համար: Բարձրաստիճան աուդիտորները պետք է խուսափեն քաղաքական կամ բիզնես գործունեությունից, որը կարող է ազդել նրանց անկախության վրա և/կամ դիտարկվել որպես շահերի բախում:

6.2 ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԸ

ԱԳՄ առաջնային գործառույթներն են՝

- ֆինանսական կառավարման օրինականության, արդյունավետության, գործունեության հետ կապված խնդիրների, ինչպես նաև ընդունված չափանիշներից շեղումների բացահայտումը:
- ֆինանսական կառավարման բարելավմանն ուղղված հանձնարարականների ներկայացումը, ներառյալ՝ ներքին վերահսկողությանը, ռիսկերի կառավարմանը և հաշվապահական համակարգերին վերաբերող հանձնարարականները:
- Խորհրդարանի վստահեցումը կառավարության հաշիվների ճշգրտության և համապատասխանության վերաբերյալ, այդպիսով խորհրդարանին օգնելը ապահովելու, որ գործադիրը գործում է խորհրդարանի կամքին համապատասխան:
- Հանրությանը վստահեցումը, որ հանրային միջոցները ծախսվում են օրինական, պատշաճ և արդյունավետ եղանակով:
- Հանրային գործակալությունների՝ հանրային միջոցների օգտագործման մասին հաշվետվողականության ապահովումը:

Այս գործառույթներից շատերը հետադարձ են եւ նախատեսում են ֆինանսական գործողությունների վերանայում դրանց իրականացումից հետո: Սակայն ԱԳՄ-ները կարող են իրականացնել նաև նախնական վերանայման գործառույթ: Հարկ է նշել, որ ԱԳՄ-ները (օրինակ՝ Գերմանիայի Աուդիտի ֆեդերալ դատարանը, տես՝ Ներդիր 7) կարող են իրավասու լինել ներկայացնելու իրենց տեսակետը բյուջեի նախագծերի վերաբերյալ[35]: Սա կարելի է դիտարկել որպես կանխարգելիչ գործառույթ, որն ուղղված է ֆինանսական խնդիրների վերհանմանը և շտկմանը՝ նախքան դրանց ի հայտ գալը: Օրինակ՝ ԱԳՄ-ն կարող է հանձնարարել որևէ գործողության կամ ծախսի տեսակի համար հատկացնել լրացուցիչ միջոցներ, եթե նախկինում իր անցկացրած աուդիտների արդյունքում հետևողականորեն բացահայտել է այդ ծրագրի կամ ծախսի տեսակի գծով գերածախս:

ԱԳՄ պարտականությունների մեջ չի մտնում կեղծարարության կամ կոռուպցիայի դեպքերի բացահայտումը, սակայն եթե բացահայտվեն նման դեպքերի ապացույցներ, ապա ԱԳՄ-ն պետք է դրանց մասին զեկուցի գործադիրի համապատասխան ներկայացուցիչներին և/կամ իրավապահ մարմիններին:

6.3 ՀԵՏԱԽՈՒԶԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՈՒԴԻՏԸ

ԱԳՄ-ները պետք է հետախուզական ծառայությունների աուդիտն իրականացնեն՝ կիրառելով նույն չափանիշները, որոնք կիրառվում են այլ հանրային գործակալությունների աուդիտն իրականացնելիս, և ԱԳՄ-ների իրավասությունները պետք է ներառեն հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների բոլոր բաղադրիչները: Գործադիրը չպետք է իրավունք ունենա հետախուզության գործունեության որևէ ոլորտ ազատել արտաքին ֆինանսական վերահսկողությունից, քանի որ դա կարող է վտանգել ԱԳՄ-ի անկախությունը, ինչպես նաև՝ մեծացնել դրամական միջոցների ապօրինի կամ ոչ պատշաճ օգտագործման դեպքերը թաքցնելու ռիսկը[36]:

Որոշ երկրներ (օրինակ՝ Ֆրանսիան և Միացյալ Նահանգները) հետախուզական ծառայությունների որոշ գործառնական հաշիվներ ազատում են ԱԳՄ-ի աուդիտի ենթարկվելու պահանջից: Այսպիսի դեպքերում դրական մոտեցումը պահանջում

է, որպեսզի մեկ այլ անկախ մարմին աուդիտի ենթարկի ԱԳՄ աուդիտի պահանջից ազատված հաշիվները: Ֆրանսիայում ազատված հաշիվները աուդիտի են ենթարկվում Հատուկ միջոցների հանձնաժողովի կողմից, որը խորհրդարանականներից և աուդիտորներից կազմված հիբրիդ հանձնաժողով է[37]:

Միացյալ Նահանգներում ազատված «չփաստաթղթավորվող հաշիվները» (այս հաշիվներից ծախսերը հաստատվում են բացառապես գործադիրի անդամի կողմից վավերացմամբ) չեն կարող ստուգվել Կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակի կողմից (GAO/ԿՀԳ), սակայն կարող են աուդիտի ենթարկվել Կոնգրեսի՝ հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի կողմից[38]:

Անկախ այն բանից, թե ինչպես է իրականացվում վերահսկողությունը, հետախուզության ծառայության ամբողջ ֆինանսական գործունեությունը պետք է ենթակա լինի հետախուզության ծառայությունից և գործադիրից դուրս գտնվող անկախ մարմնի վերահսկողության: Ընդհանուր առմամբ ԱԳՄ-ներն այն մարմինն են, որոնք ամենալավ հնարավորություններն ունեն այդ աուդիտի անցկացման համար:

Ներդիր 7: Գերմանիայի Աուդիտի ֆեդերալ դատարանը

Գերմանիայի Աուդիտի ֆեդերալ դատարանը (ԱՖԴ) պատասխանատու է ֆեդերալ կառավարության բոլոր մարմինների աուդիտի համար, ներառյալ՝ հետախուզության ֆեդերալ ծառայությունների աուդիտը[52]:

Գործառույթները

ԱՖԴ գործառույթները ֆեդերալ կառավարության մարմինների նկատմամբ հետևյալն են՝

- Նրանց եկամուտների, ծախսերի, ակտիվների և պարտավորությունների աուդիտ և ֆինանսական հետևանքներ ունեցող նրանց իրականացրած ցանկացած գործողության ուսումնասիրում:
- Աջակցություն խորհրդարանին գործակալությունների բյուջեների սահմանման հարցում, այդ թվում՝ բյուջեների նախագծերի մասին տեսակետների տրամադրում:
- Աջակցություն խորհրդարանին՝ գործադիրի կողմից հանրային միջոցների կառավարման առումով բյուջեի կատարողականի հաստատման հարցում[53]:

Աուդիտների շրջանակը

Ոլորտը կարգավորող օրենքը որևէ սահմանափակումներ չի դնում ԱՖԴ գործունեության վրա: Հետևաբար ԱՖԴ-ն կարող է միակողմանի որոշել, թե ո՞ր գործակալություններին է այն ենթարկելու աուդիտի, ե՞րբ և ինչպե՞ս են անցկացվելու այդ աուդիտները: Խորհրդարանը (այս համատեքստում՝ Բունդեսթագի գաղտնի հանձնաժողովը) կարող է դիմել ԱՖԴ-ին աուդիտ իրականացնելու խնդրանքով, սակայն այն չի կարող պարտադրել ԱՖԴ-ին գործել: ԱՖԴ աուդիտները որոշում են, թե տվյալ գործակալությունը համապատասխանե՞լ է ֆինանսական գործառնությունները կարգավորող օրենքներին և կանոնակարգերին: Մասնավորապես, դրանք որոշում են, թե՝

- պահպանվե՞լ են բյուջեի մասին օրենքի պահանջները,
- գործակալության՝ եկամուտների, ծախսերի, ակտիվների և պարտավորությունների վերաբերյալ փաստաթղթավորումն իրականացվել է կանոնավո՞ր և պատշա՞ճ կերպով,
- հանրային միջոցները ծախսվել են արդյունավե՞տ կերպով,

- առաջադրված առաջադրանքներն իրականացվել են արդյունավե՞տ կերպով:

ԱՖԴ կողմից բարձրացված հետախուզության հետ կապված հարցերին անդրադառնում է Գաղտնի հանձնաժողովը (տես՝ Ներդիր 5) բյուջեի կատարողականի գնահատման և բյուջեի հետ կապված հետագա քննարկումների գործընթացի ընթացքում: Համապատասխանաբար ԱԳՄ ներկայացուցիչները հաճախ մասնակցում են Գաղտնի հանձնաժողովի հանդիպումներին՝ այդպիսով օգտակար կապ ստեղծելով աուդիտի և միջոցների հատկացման գործընթացների միջև[54]:

Կազմը

ԱՖԴ-ն ղեկավարվում է նախագահի և փոխնախագահի կողմից: Երկու թեկնածուներին էլ առաջադրում է գործադիրը, իսկ ընտրությունը կատարում է խորհրդարանը: Նրանցից յուրաքանչյուրը կարող է ունենալ առավելագույնը տասներկու տարվա պաշտոնավարություն: ԱՖԴ-ն ունի թեմատիկ բաժիններ, որոնցից յուրաքանչյուրը ղեկավարվում է տնօրենի և նրա տեղակալի կողմից: Այս բոլոր պաշտոնյաները «դատարանի անդամներ» են, ինչը նշանակում է, որ նրանք ունեն դատական անկախություն: Աուդիտի հետ կապված որոշումների մեծ մասն ընդունում է դատարանի երկու անդամներից կազմված «կոլեգիան»՝ համապատասխան տնօրենը և բաժնի ղեկավարը: Անհամաձայնության դեպքում նրանց է միանում նախագահը՝ երեք հոգուց բաղկացած կոլեգիա կազմելու համար[55]:

Տեղեկատվության հասանելիություն

Օրենքը պարտադրում է բոլոր կառավարական գործակալություններին, այդ թվում՝ հետախուզական ծառայություններին, ԱՖԴ-ին տրամադրել նրա աշխատանքն իրականացնելու համար անհրաժեշտ ցանկացած փաստաթուղթ: Այս պարտականության որևէ սահմանափակում օրենքով նախատեսված չէ[56]:

Հաշվետվություններ

ԱՖԴ-ի հաշվետվությունները հիմնականում հանրային են, սակայն հետախուզության ծառայություններին առնչվող հաշվետվությունները չեն հանրայնացվում: Փոխարենը դրանք ներկայացվում են Գաղտնի հանձնաժողովին, Բունդեսթագի հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովին և համապատասխան գործադիր մարմիններին[57]:

6.4 ԱՈՒԴԻՏԻ ՏԵՍԱԿՆԵՐԸ

ԱԳՄ կողմից իրականացվող աուդիտները տարբեր երկրներում տարբեր են: Ստորև ներկայացվում են աուդիտի այն երեք տեսակները, որոնք կիրառվում են համարյա բոլոր երկրներում:

▪ *Ֆինանսական աուդիտներ*

Ստուգվում է հանրային գործակալությունների կողմից պատրաստված ֆինանսական հաշվետվությունների ճշգրտությունը և արդարացիությունը:

▪ *Համապատասխանության աուդիտներ*

Ստուգվում է գործակալության եկամուտների և ծախսերի համապատասխանությունը օրենքներին և կանոնակարգերին, ներառյալ՝ դրանց համապատասխանությունը բյուջեի մասին օրենքին:

▪ *Կատարողականի կամ գումարի դիմաց ստեղծված արժեքի աուդիտներ*

Ստուգվում է, թե արդյոք գործակալություններն իրենց մանդատները և նպատակներն իրականացրել են գործուն և արդյունավետ կերպով, այն է՝ արդյոք հարկատուները գործակալության կողմից ծախսված հանրային միջոցների դիմաց ստացել են համապատասխան արդյունք:

Հետախուզական ծառայությունների առումով ԱԳՄ-ները հիմնականում իրականացնում են ֆինանսական և համապատասխանության աուդիտներ՝ կենտրոնանալով ներքին ֆինանսական վերահսկողության մեխանիզմների, ռիսկերի կառավարման և հաշվապահական համակարգերի վրա:

Քանի որ ԱԳՄ-ները չեն կարող ստուգել գործակալության իրականացրած անխտիր բոլոր ֆինանսական գործարքները, դրանք հիմնականում կիրառում են ռիսկերի վրա հիմնված մոտեցում՝ իրենց հայտնաբերած խախտումների հիմնավորվածությունը գնահատելու համար: Մասնավորապես, նրանք գնահատում են այն ռիսկը, որ իրենց ներկայացված ֆինանսական հաշվետվությունը կարող է լինել ոչ ճշգրիտ: Սա արվում է, ի թիվս այլ միջոցների, գործակալության հաշվապահական և հաշվետվությունների ընթացակարգերը, ներքին վերահսկողության մեխանիզմների թույլ կողմերը և ԱԳՄ սեփական բացահայտման ընթացակարգերի թույլ կողմերը գնահատելու միջոցով:

Հետախուզական ծառայությունների կատարողականի աուդիտը կարող է շատ դժվար լինել սույն գործիքի Բաժին 2-ում քննարկված պատճառների բերմամբ, հատկապես հետախուզության աշխատանքի արդյունքների անորոշության և դրանց ոչ շոշափելի լինելու պատճառով: ԱԳՄ-ները կարող են դժվարություններ ունենալ, օրինակ, օպերատիվ գործողությունների արժեքը գնահատելու հարցում (օրինակ՝ գործակալի կողմից հսկման գործողության իրականացման արժեքը): Այս դեպքում կարող է շատ դժվար լինել այդ գործողության հաջողությունը կամ ձախողումը գնահատելը: Արդյունքում որոշ ԱԳՄ-ներ զերծ են մնում նման ոլորտների կատարողականությունը գնահատելուց: Սակայն կատարողականի աուդիտները կարող են վերհանել այնպիսի բացահայտումներ, որոնք դուրս են գալիս ֆինանսական և համապատասխանության աուդիտի շրջանակներից: Օրինակ՝ կարելի է դիտարկել մի մեծ կապիտալ նախագծի կամ մեծածավալ գնումներ ենթադրող ծրագրի դեպքը, որն անցնում է ֆինանսական և համապատասխանության աուդիտ, քանի որ այն պատշաճ կերպով փաստաթղթավորված է հաշվապահության պահանջների տեսանկյունից և համապատասխանում է բոլոր կիրառելի օրենքների և կանոնակարգերի պահանջներին: Սակայն այդ ծրագրերը կարող են լինել ծախսված գումարի դիմաց ոչ պատշաճ արդյունքի ստացման օրինակներ՝ մի ձախողում, որը կարող է բացահայտվել կատարողականի աուդիտի կողմից:

Հետախուզական ծառայությունների կատարողականի աուդիտ իրականացնելու դեպքում ԱԳՄ-ները սովորաբար կենտրոնանում են տարբեր գործակալություններին առնչվող առանձին խնդիրների կամ թեմաների վրա (տես՝ Ներդիր 8), ինչպես օրինակ՝ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների համակարգերը կամ անվտանգության թույլտվությունների ստացման ընթացակարգերն են:

Ներդիր 8: Կատարողականի աուդիտը Կանադայում

2004 թվականին Կանադայի Գլխավոր Աուդիտորն (AG/ԳԱ) իրականացրեց Կանադայի Անվտանգության հետախուզության ծառայության և հետախուզության հետ կապված այլ գործակալությունների կատարողականի աուդիտ: Աուդիտն ուսումնասիրեց «հանրային անվտանգության և ահաբեկչության դեմ պայքարի նախաձեռնության ընդհանուր կառավարումը և դեպարտամենտների և գործակալությունների միջև հետախուզական աշխատանքների համակարգումը և դրանց կարողությունը՝ իրավապահ մարմիններին բավարար տեղեկատվություն տրամադրելու տեսանկյունից»[39]: Աուդիտն իրականացվեց 9/11 ահաբեկչական հարձակումներից հետո ահաբեկչության դեմ պայքարի ոլորտում Կանադայի կառավարության կատարած զգալի ներդրումներից հետո:

Աուդիտի վերջնական հաշվետվության մեջ ԳԱ-ն ի թիվս այլ փաստերի եզրակացրեց, որ «կառավարությունը չուներ կառավարման մեխանիզմներ, որոնք կուղղորդեին ներդրումների իրացման, կառավարման և զարգացման որոշումները, նաեւ՝ թույլ կտային ուղղորդել տարբեր գործակալությունների կողմից իրականացվող փոխլրացնող գործողությունները»[40]: Ավելին, ըստ ԳԱ-ի՝ «կառավարությունը որպես ամբողջություն ձախողել է անվտանգության տեղեկատվական համակարգերի միջև հաղորդակցության ոլորտում բարելավումների իրականացումը»[41]: Ավելի ընդհանուր մակարդակով, ԳԱ-ը եզրակացրեց, որ առկա էին «կառավարության կողմից հետախուզության կառավարման թերություններ»[42]:

6.5 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՀԱՍԱՆԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

ԱԳՄ-ները կարիք ունեն տեղեկատվության անսահմանափակ հասանելիության՝ որպես բարձրորակ աուդիտի համար անհրաժեշտ նախապայման և որպես գործառնական անկախության երաշխիք: Հետախուզական ծառայության հասկանալի ցանկությունը՝ պաշտպանելու գաղտնի տեղեկատվությունը չթույլատրված հանրայնացումից, չի նվազեցնում ԱԳՄ-ի՝ տեղեկատվության հասանելիության կարիքը: Դրական փորձ է, որպեսզի ԱԳՄ-ներին օրենքով տրվի հասանելիություն բոլոր փաստաթղթերին, անձանց և ֆիզիկական տարածքներին, որոնք աուդիտորները անհրաժեշտ կհամարեն իրենց աշխատանքն իրականացնելու համար: Այդպես է տեղի ունեցել, օրինակ, Հարավային Աֆրիկայում (տես՝ Ներդիր 9) և Գերմանիայում (տես՝ Ներդիր 7), որտեղ այդ հասանելիությունը ներառում է իրականացման փուլում գտնվող հետախուզական գործողությունների մասին տեղեկատվությունը: Կարևոր է, բայց ոչ բավարար, որպեսզի այդ հասանելիությունը սահմանվի ԱԳՄ գործունեությունը կարգավորող օրենքով: Օրենսդիրները պետք է նաև ապահովեն, որ հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը և դասակարգված տեղեկատվությունը կարգավորող օրենքները չհակասեն ԱԳՄ-ներին տրվող տեղեկատվության հասանելիության մասին դրույթներին: Օրենքը ԱԳՄ-ներին պետք է տա նաև իրավասություններ, որոնք կարող են օժանդակել նրանց համար տեղեկատվության հասանելիությանը: Այսպիսի իրավասությունները կարող են ներառել դատարան կանչելու իրավասությունը, խուզարկություն և բռնագրավում իրականացնելու հնարավորությունը և երդման ներքո վկայություն տալը պարտադրելու իրավասությունը (տես՝ Ներդիր 9):

Որոշ երկրներում օրենքը սահմանափակում է ԱԳՄ-ների համար տեղեկատվության հասանելիությունը: Օրինակ՝ ՄԹ Աուդիտի ազգային գրասենյակը ունի հետախուզության աղբյուրների և մեթոդների մասին տեղեկատվության սահմանափակ հասանելիություն: Այս սահմանափակումը նեղ է և հստակ սահմանված և չի խանգարում ԱԱԳ աշխատանքներին: Այլ երկրներում սակայն ԱԳՄ-ների տեղեկատվության հասանելիության սահմանափակումներն ավելի լայն են: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ում օրենքը հետախուզական ծառայություններին զգալի հայեցողություն է տալիս՝ որոշելու, թե ի՞նչ տեղեկատվություն պետք է տրամադրվի Կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակին, և այդ որոշումները կայացվում են յուրաքանչյուր դեպքի համար[45]: Ավելին, ԿՀԳ-ն չի կարող ստանալ «չփաստաթղթավորվող հաշվիների» աղբյուրների, մեթոդների և գաղտնի գործողությունների մասին տեղեկատվություն[46]: Տեղեկատվության հասանելիության սահմանափակումները խանգարում են ԿՀԳ-ի և այլ երկրներում նման կառույցների աշխատանքներին: Դրանք կարող են նվազեցնել անկախ ֆինանսական վերահսկողության արդյունավետությունը և համապարփակությունը:

Նույնիսկ այն դեպքերում, երբ օրենքը ԱԳՄ-ների համար նախատեսում է տեղեկատվության լիակատար հասանելիություն և հարկադիր կատարման իրավասություններ, դրանք կարող են բավարար չլինել աշխատանքների իրականացման ընթացքում ԱԳՄ-ին անհրաժեշտ ողջ տեղեկատվությանը հասանելիություն ապահովելու համար:

Հետախուզության հետ կապված շատ հարցերի գաղտնի բնույթի պատճառով ԱԳՄ-ները որոշ տեսակի տեղեկատվության հասանելիության հարցում հանդիպում են զգալի գործնական խոչընդոտների: Նրանք դժվարություններ կունենան օրինակ վճարվող իրազեկողներին հարցեր ուղղելու, գաղտնի գործողությունների վերաբերյալ տեղեկություններ ստանալու կամ գաղտնի գործակալների կողմից օգտագործվող ակտիվները ստուգելու տեսանկյունից:

Ներդիր 9: Հարավային Աֆրիկայի Գլխավոր աուդիտորի իրավասությունները[43]

Հարավային Աֆրիկայի Գլխավոր աուդիտորն (ԳԱ) ունի ուժեղ իրավասություններ, որոնք նա կարող է օգտագործել անհրաժեշտ տեղեկատվությունը ստանալու համար: Այս ներդիրում ներկայացված են այդ իրավասությունները: Սակայն պետք է նշել, որ այդ իրավասությունների ներառումը ԳԱ գործունեությունը կարգավորող օրենքների մեջ միանշանակ չի ապահովում գաղտնի հետախուզական ծառայությունների կողմից համապատասխան տեղեկատվության տրամադրումը[44]:

Տեղեկատվության հասանելիությունը

Աուդիտ իրականացնելու ժամանակ օրենքը ԳԱ-ի համար սահմանում է հետևյալ ստորև բերված տեղեկատվության և միջոցների լիակատար և անսահմանափակ հասանելիություն ցանկացած ողջամիտ պահի՝

- աուդիտի ենթարկվող մարմնի տնօրինության տակ գտնվող ցանկացած փաստաթուղթ, գրավոր կամ էլեկտրոնային արձանագրություն, որը վերաբերում է տվյալ մարմնի աշխատանքին, ֆինանսական գործունեությանը, ֆինանսական դիրքին կամ կատարողականին,
- աուդիտի ենթարկվող մարմնին պատկանող կամ դրա ենթակայության տակ գտնվող ցանկացած ակտիվ,

- աուդիտի ենթարկվող մարմնի ցանկացած ներկայացուցիչ կամ աշխատակից:

Աուդիտի իրավասությունները

Աուդիտ իրականացնելիս ԳԱ-ն կարող է՝

- պահանջել ցանկացած անձից երդման ներքո՝ բանավոր կամ գրավոր եղանակով տրամադրել տեղեկատվություն, որն անհրաժեշտ է աուդիտի համար, ներառյալ գաղտնի կամ դասակարգված տեղեկատվությունը,
- տվյալ տեղեկատվության մասին հարցաքննել ցանկացած անձի:

Բացի այդ, աուդիտ իրականացնելիս ԳԱ կարող է ստանալ դատավորի կամ մագիստրոսի որոշում հետևյալ գործողություններն իրականացնելու համար՝

- մուտք գործել ցանկացած տարածք կամ փոխադրամիջոց այն դեպքերում, երբ կա է հիմնավոր կասկած, որ այնտեղ պահվում է կամ թաքցված է ԳԱ-ի աշխատանքի համար կարևոր տեղեկատվություն,
- խուզարկել ցանկացած տարածք կամ փոխադրամիջոց, ինչպես նաև այդ տարածքում կամ փոխադրամիջոցում գտնվող ցանկացած անձի՝ հնարավոր կարևոր տեղեկատվություն գտնելու համար,
- բռնագրավել աուդիտի իրականացման համար անհրաժեշտ ցանկացած կարևոր տեղեկատվություն:

Ընդհանուր առմամբ ԳԱ-ի տեղեկատվության հասանելիության իրավունքը գերակա է հետախուզական ծառայությունների կողմից գաղտնիության պահպանման պարտականության նկատմամբ: Օրինակ՝ որևէ անձ, որը սովորաբար պարտավոր է չբացահայտել հետախուզության հետ կապված որևէ տեղեկատվություն, կարող է պարտավոր լինել այդ տեղեկատվությունը բացահայտել ԳԱ-ի համար: Այսպիսի դեպքերում ԳԱ-ի պահանջն իրականացնելը չի համարվում տվյալ անձի կողմից չբացահայտման պարտականության խախտում:

Տեղեկատվության հասանելիության իրավական և գործնական սահմանափակումների՝ աուդիտի վրա ունեցած ազդեցությունը կախված է, ի թիվս այլ հանգամանքների, իրականացվող աուդիտի տեսակից և հետախուզական ծառայության՝ համագործակցելու պատրաստակամությունից: Որոշ հանգամանքներում տեղեկատվության հասանելիության սահմանափակումները կարող են զգալիորեն խանգարել ԱԳՄ-ի՝ իր գործառույթներն իրականացնելու կարողությանը՝ խարխլելով աուդիտի գործընթացի ամբողջականությունը և հանգեցնելով աուդիտի ցանկալիից ցածր որակին: Հատկապես խնդրահարույց է, եթե աուդիտորները տեղյակ չեն, որ իրենցից պահվել է տեղեկատվություն, որը կարող էր հանգեցնել իրենց եզրակացությունների փոփոխմանը: Այսպիսի տեղեկատվության բացակայության դեպքում նրանք կարող են ներկայացնել չորակավորված եզրակացություններ, որոնք կարող են հանգեցնել համապատասխանության և հաշվետվողականության մասին թյուր պատկերացումների:

Այսպիսի խնդիրները կարող են առաջանալ այն երկրներում, որտեղ ԱԳՄ-ների լիազորությունները և անկախությունը լիովին չեն ձևավորվել և/կամ ԱԳՄ-ն աուդիտի ենթարկվող հետախուզական ծառայության հետ ունի վատ հարաբերություններ: Եթե ԱԳՄ-ն գտնի, որ տեղեկատվության հասանելիության սահմանափակումները խանգարել են իր կողմից ճշգրիտ աուդիտի եզրակացության ներկայացմանը,

ապա աուդիտի միջազգային չափանիշների համաձայն ԱԳՄ-ն պետք է որակավորված կարծիք ներկայացնի: Այս պրոֆեսիոնալ պարտականության կատարումն ապահովում է տեղեկատվության հասանելիության իրավական կամ գործնական սահմանափակումների արձանագրումը աուդիտի կարծիքի և հաշվետվության մեջ:

6.6 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հետախուզական ծառայություններին և գործադիրներին վստահեցնելու համար, որ աուդիտորներին տրամադրվող տեղեկատվությունը գաղտնի կմնա, շատ ԱԳՄ-ներ հատուկ բաժիններ են ստեղծել, որոնք ունեն անվտանգ տարածք, անվտանգության ստուգում անցած և համապատասխան թույլտվություն ստացած աշխատակիցներ, որոնք իրականացնում են հետախուզական ծառայությունների աուդիտը: (Որպես ընդհանուր կանոն՝ հետախուզական ծառայությունների աուդիտ իրականացնող ԱԳՄ աշխատակիցները պետք է համապատասխանեն անվտանգության նույն չափանիշներին, որոնք կիրառելի են տվյալ տեղեկատվությանը հասանելիություն ունեցող հետախուզական ծառայությունների աշխատակիցների համար, ներառյալ՝ դասակարգված և այլ գաղտնի տեղեկատվության գաղտնիության պաշտպանության օրինական պարտականությունը[47]): Գաղտնի տեղեկատվության հետ արհեստավարժ կերպով վարվելը վստահություն է ստեղծում ԱԳՄ-ների և հետախուզական ծառայությունների միջև և մեծացնում է հավանականությունը, որ ապագայում տեղեկատվությունը կտրամադրվի պատրաստակամորեն:

6.7 ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հաշվետվություններն այն առաջանային եղանակն են, որի միջոցով աուդիտորները ներկայացնում են իրենց բացահայտումները և հանձնարարականները: Աուդիտի հաշվետվությունները ներկայացվում են հետախուզական ծառայության ղեկավարությանը, գործադիր պաշտոնյաներին, խորհրդարանականներին և հանրության ներկայացուցիչներին: Հաճախ այս շահառուները գործողություններ են իրականացնում՝ հիմնվելով հիմնականում ԱԳՄ հաշվետվությունների վրա: Ամենակարևոր հանգամանքներից մեկն այն է, որ խորհրդարանականներն ԱԳՄ-ի հաշվետվությունները որպես հիմք են օգտագործում հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության համար: Իսկապես, առաջին հերթին ապագա բյուջեների վերաբերյալ խորհրդարանական որոշումների միջոցով է, որ ԱԳՄ-ի բացահայտումները և հանձնարարականները կարող են ազդեցություն ունենալ հետախուզական ծառայությունների և գործադիրի վրա:

6.7.1 Գաղտնիությունը

Քանի որ հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ ԱԳՄ հաշվետվություններում կան հղումներ դասակարգված տեղեկատվությանը, հաշվետվությունների ամբողջական տարբերակները սովորաբար չեն հանրայնացվում և նույնիսկ չեն տրամադրվում խորհրդարանի անդամների մեծ մասին: Օրենքը և/կամ ընդունված գործնական մոտեցումները սովորաբար սահմանափակում են աուդիտի ամբողջական (դասակարգված) հաշվետվությունը ստացողների շրջանակը ծառայության բարձրաստիճան ղեկավարությամբ, գործադիրի բարձրաստիճան պաշտոնյաներով, վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամներով և որոշ դեպքերում՝ խորհրդարանի ֆինանսական/բյուջետային հանձնաժողովների անդամներով:

Թեև ԱԳՄ հաշվետվությունների մեջ ներառված ազգային անվտանգության հետ կապված գաղտնի տեղեկատվությունը անպայմանորեն պետք է մնա այս «գաղտնիության շրջանակի» ներսում, այդ հաշվետվությունների շատ մասեր կարող են և պետք է հանրայնացվեն: Այս առումով Հարավային Աֆրիկայի Գլխավոր աուդիտորը նշել է, որ հետախուզական ծառայությունների աուդիտի իր հաշվետվությունները պետք է հանրայնացվեն, քանի որ դրանցում չկա ոչ մի տեղեկատվություն, որը հանրայնացման դեպքում կարող է բացասաբար անդրադառնալ ծառայությունների կամ երկրի ազգային անվտանգության վրա[48]:

Հետախուզական ծառայությունների աուդիտի հաշվետվությունների հրապարակման լիակատար արգելումը և այդ հաշվետվությունների բովանդակության ընդհանուր դասակարգումը չեն համապատասխանում թափանցիկության, բաց կառավարության և տեղեկատվության ազատության ժողովրդավարական հիմնարար սկզբունքներին: Այս հարցի առումով Հարավային Աֆրիկայի սահմանադրությունը շատ առաջադեմ մոտեցում է ցուցաբերում՝ պահանջելով Գլխավոր աուդիտորի ներկայացրած բոլոր հաշվետվությունների հրապարակում, ներառյալ այն հաշվետվությունները, որոնք վերաբերում են հետախուզական ծառայություններին: Պայմանով, որ այդ հաշվետվություններից կհեռացվի գաղտնի տեղեկատվությունը[49]: Ընդհանուր առմամբ տեղեկատվության դասակարգումը պետք է լինի դրա հրապարակման ընդհանուր կանոնից բացառություն, ինչը թույլ է տրվում միայն այն ժամանակ, երբ անհրաժեշտ է պաշտպանել ազգային անվտանգության լեգիտիմ շահերը:

Ոչ մի պարագայում հետախուզական ծառայության կամ գործադիրի անդամները չպետք է կարողանան օգտագործել գաղտնիության դրույթները՝ հանրային միջոցների ապօրինի օգտագործումը թաքցնելու նպատակով: Դրական փորձ է, որպեսզի օրենքն ակնհայտ կերպով սահմանի դասակարգված տեղեկատվության հանրայնացման հնարավորությունը այն դեպքերում, երբ դա անհրաժեշտ է ապօրինի գործողության բացահայտման համար: Հարավային Աֆրիկայի Հանրային աուդիտի մասին օրենքի այս դրույթները պարունակում են նման պահանջ.

(1) Գլխավոր աուդիտորը պետք է ձեռնարկի նախազգուշական միջոցներ՝ գաղտնի կամ դասակարգված տեղեկատվության հանրայնացումը կանխելու ուղղությամբ:

(2) (1) ենթակետի պահանջով ձեռնարկված միջոցները չեն կարող կանխել Գլխավոր աուդիտորի կամ լիազորված աուդիտորի կողմից աուդիտի որևէ եզրակացության հանրայնացումը: Եզրակացություն, որը վերաբերում է աուդիտի ենթարկվող մարմնի ֆինանսական գործունեության ընթացքում առանց պատշաճ թույլտվության կատարված ծախսին, անկանոն ծախսին կամ միջոցների վատնումով ծախսին … կամ՝ ցանկացած այլ ոչ կանոնավոր կամ ապօրինի գործողությանը: Սակայն այսպիսի հանրայնացվող տեղեկատվության մեջ չեն կարող ընդգրկվել փաստեր, որոնց հանրայնացումը կարող է վնասել ազգային շահերին5⁰:

6.7.2 Տեղեկատվության հանրայնացումը

Հետախուզական ծառայությունների աուդիտի/ստուգումների արդյունքում ԱԳՄ-ն պետք հանրայնացնի առնվազն հետևյալ տեսակի տեղեկատվությունը.

▪ *ԱԳՄ-ի կողմից իրականացված կամ նախատեսվող աուդիտների ցանկ*

Ցանկում կարող են ներառվել պարզապես տվյալ աուդիտի անվանումը և համառոտ բացատրությունը[51]:

▪ *Ծառայության ֆինանսական փաստաթղթերի մասին աուդիտի հիմնական տեսակետը*

Սովորաբար սա շատ համառոտ փաստաթուղթ է փոքր ծավալի տեղեկատվությամբ, բայց այն հաստատում է, որ տվյալ ծառայության հետ փոխհարաբերություն է եղել:

▪ *Դասակարգված հաշվետվությունների հանրային տարբերակները*

ԱԳՄ-ները պետք է հրապարակեն իրենց հաշվետվությունների հանրային տարբերակները, ներառյալ՝ հետախուզական ծառայությունների պարբերական և կատարողականի աուդիտի հաշվետվությունները (տես՝ Ներդիր 8): Սա կարող է արվել հաշվետվությունների դասակարգված տարբերակից գաղտնի տեղեկատվությունը հեռացնելու եւ հաշվետվության առանձին հանրային տարբերակ պատրաստելու միջոցով, կամ ամբողջ գաղտնի տեղեկատվությունը հրապարակման ոչ ենթակա հավելվածներում ներառելու միջոցով: Խորհրդարանական և փորձագիտական վերահսկողության մարմինների մեծ մասը հրապարակում է իրենց հաշվետվությունների հանրային տարբերակները, սակայն այս մոտեցումը դեռևս այդքան էլ տարածված չէ ԱԳՄ-ների շրջանակներում:

6.8 ԱԳՄ-ՆԵՐԻ ԱՇԽԱՏԱՆՔՈՒՄ ԹԱՓԱՆՑԻԿՈՒԹՅԱՆ ԿԱՐԵՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքների համաձայն՝ հանրությունը պետք է հնարավորինս շատ իմանա ԱԳՄ-ների աշխատանքի և հետախուզական ծառայությունների հետ կապված հաշվետվությունների մասին, պայմանով, որ կպահպանվեն վերը քննարկված գաղտնիության սահմանափակումները: Հանրությանը ԱԳՄ-ների կողմից իրականացված հետախուզական ծառայությունների աուդիտների մասին տեղեկացնելը օգնում է վստահության և աջակցության ձևավորմանը թե՛ աուդիտի ենթարկված ծառայության, թե՛ ԱԳՄ-ի նկատմամբ: Հանրության վստահեցումը առ այն, որ հետախուզական ծառայությունները ենթարկվում են պատշաճ ստուգումների, նպաստում է հետախուզական ծառայությունների կողմից արհեստավարժ գործունեության, հանրային միջոցների պատշաճ օգտագործման և օրենքի շրջանակներում գործելու բարենպաստ ընկալման ձևավորմանը:

Ավելին, թափանցիկությունը օգնում է հետախուզական ծառայությունների մասին առասպելների՝ մասնավորապես նրանց կողմից հանրային միջոցների օգտագործման մասին թյուր պատկերացումների վերացմանը: Սա հատկապես անհրաժեշտ է այն երկրներում, որտեղ հետախուզական ծառայությունների նկատմամբ վստահությունը ցածր մակարդակի վրա է, և ծառայությունները նախկինում ունեցել են միջոցների չարաշահման փորձ: Այն նաև օգնում է հետախուզական ծառայությունների պատշաճ դերի մասին հանրային քննարկումներ ստսելուն եւ այդ մասին տեղեկացնելուն: Սա կարող է կարևոր լինել, երբ կառավարություններն ունենում են բյուջեի մեծ դեֆիցիտներ և ստիպված են լինում կրճատել հանրային ծառայությունների ծախսերը:

7. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

Թեև չկա հետախուզական ծառայությունների ֆինանսների վերահսկողության որևէ եզակի «ամենալավ» մոտեցումը, գործիքում քննարկված և ստորև ներկայացվող հանձնարարականները, որոնք քաղված են օրենքներից, ինստիտուցիոնալ մոդելներից և գործնական մոտեցումներից, դրական փորձ են ներկայացնում և կարող են ձևափոխվել՝ տարբեր իրավական և ինստիտուցիոնալ մոդելներին

համապատասխանելու համար: Այս հանձնարարականների մեծ մասը ենթադրում է, որ բյուջետավորման և աուդիտի համար արդեն իսկ գոյություն ունեն իրավական և ինստիտուցիոնալ շրջանակներ և, որ արդեն ձևավորված են նաեւ հանրային միջոցների կառավարման և օգտագործման իրավական շրջանակները:

Բյուջետավորման և ֆինանսական հաշվետվությունների հետ կապված հանձնարարականներ

- Հետախուզական ծառայությունների բյուջեները պետք է լինեն «համապարփակ», ինչը նշանակում է, որ դրանք պետք է ընդգրկեն ծառայության ամբողջ ֆինանսական գործունեությունը: Օրենքը պետք է հստակորեն արգելի ծառայություններին ներգրավվել նրանց բյուջեներով չնախատեսված որևէ ֆինանսական գործունեության մեջ:
- Կառավարությունները պետք է հետախուզական ծառայությունների բյուջեների մասին հնարավորինս շատ տեղեկատվություն հանրայնացնեն՝ առանց հանրային կամ ազգային անվտանգությունը վտանգելու: Նրանք պետք է հրապարակեն տեղեկատվություն առնվազը տվյալ ծառայությանը հատկացվող ընդհանուր գումարի, առանձին ծախսերի խմբերի ընդհանուր գումարների և այդ ծախսերի նպատակների մասին: Բյուջեի հետ կապված տեղեկատվությունը պետք է դասակարգվի, միայն երբ դա խիստ անհրաժեշտ է ազգային անվտանգության լեգիտիմ շահերը պաշտպանելու տեսանկյունից:
- Խորհրդարանները պետք է ընդունեն օրենքներ, որոնք կկարգավորեն, թե ինչ ֆինանսական տեղեկատվություն (ներառյալ բյուջեները և ֆինանսական հաշվետվությունները) պետք է հանրայնացվի և ինչը կարող է մնալ գաղտնի և/կամ ենթակա լինել հաշվապահական կամ աուդիտային հատուկ ընթացակարգերի:
- Հետախուզական ծառայությունները պետք է պատրաստեն իրենց ֆինանսական հաշվետվությունների հանրային տարբերակը, որը պետք է պարունակի հնարավորինս շատ տեղեկատվություն:

Ներքին ֆինանսական վերահսկողությանը վերաբերող հանձնարարականներ

- Հետախուզական ծառայությունները չպետք է ազատված լինեն հանրային գործակալությունների ներքին ֆինանսական վերահսկողության և աուդիտի մեխանիզմները կարգավորող օրենքների պահանջներից:
- Եթե հետախուզական ծառայությանը թույլ է տրվում երբեմն շեղվել հանրային միջոցների կառավարումը կարգավորող օրենքների պահանջներից, ապա օրենքով պետք է սահմանվի, թե որ մարմինն է իրավասու թույլատրել նման շեղումը:

Արտաքին ֆինանսական վերահսկողությանը վերաբերող հանձնարարականներ

- Օրենքը պետք է պահանջի, որ ԱԳՄ-ներն աուդիտի ենթարկեն հետախուզական ծառայությունների ֆինանսները՝ որոշելու համար, թե արդյո՞ք ծառայության ֆինանսական հաշվետվությունները ճշգրիտ և արդարացի են, ծառայության ֆինանսական գործարքներն իրականացվել են գործող օրենքներին և կանոնակարգերին համապատասխան, և արդյո՞ք հանրային ֆինանսական միջոցներն արդյունավետ են օգտագործվել՝ ծախսված գումարի դիմաց ապահովելով համապատասխան արժեք: Այս նպատակներին հասնելու համար ԱԳՄ-ները պետք է իրավասու լինեն աուդիտի ենթարկել ծառայության գործունեության բոլոր բաղադրիչները, ներառյալ՝ գաղտնի գործողությունների հետ կապված հատուկ հաշիվները:

- Խորհրդարանները և ԱԳՄ-ները պետք է հետախուզական ծառայությունների ֆինանսները ենթարկեն այլ հանրային ծառայությունների ֆինանսների ստուգումների նույն մակարդակին: Այս ստուգումները պետք է իրականացվեն բյուջետային պարբերաշրջանի բոլոր փուլերում՝ սկսած բյուջեների նախագծերի դասակարգված բաժինների լիակատար ուսումնասիրությունից մինչև ծառայության ֆինանսական փաստաթղթերի հետադարձ վերահսկողություն և աուդիտ:
- Օրենքն արտաքին վերահսկողական մարմինների համար պետք է երաշխավորի հասանելիություն այն ամբողջ տեղեկատվությանը, որը նրանք անհրաժեշտ են համարում իրենց աշխատանքի իրականացման համար՝ անկախ այն բանից, որ այդ տեղեկատվությունը պահվում է աուդիտի ենթարկվող հետախուզական ծառայությունների կամ այլ հանրային մարմնի կողմից: Այս հասանելիությունը պետք է համալրվի բավարար հետաքննական իրավասություններով, որոնցով կարող է հնարավոր դառնալ նման տեղեկատվության տրամադրման պարտադրումը:
- Գաղտնի տեղեկատվության հասանելիություն ունեցող խորհրդարանները և ԱԳՄ-ները պետք է քայլեր ձեռնարկեն այդ տեղեկատվության անթույլատրելի հանրայնացում թույլ չտալու համար: Այս քայլերը պետք է ապահովեն, որ նման տեղեկատվությունը հասանելի դառնա միայն այն անձնակազմին, որը դրա կարիքն ունի, այն ֆիզիկապես և տեխնոլոգիական առումով անվտանգության մեջ է գտնվի և առկա լինեն պատժամիջոցներ՝ չթույլատրված հանրայնացումը կանխելու համար:
- Ֆինանսական վերահսկողության համար պատասխանատու խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամները պետք է ունենան բավարար մարդկային և տեխնոլոգիական ռեսուրսներ՝ հետախուզական ծառայությունների ֆինանսները հասկանալու և բովանդակային ստուգումներ իրականացնելու համար:
- Խորհրդարանները պետք է ապահովեն, որ ԱԳՄ-ներն ունենան անհրաժեշտ իրավասություններ և միջոցներ՝ իրենց աշխատանքն իրականացնելու համար: Նրանք պետք է խթանեն ԱԳՄ-ների կողմից տրված հանձնարարականների իրականացումը հետախուզական ծառայությունների կողմից:
- Խորհրդարանները պետք է ապահովեն, որ արտաքին վերահսկողական մարմինների միջև առկա լինեն համապատասխան կապերը, որպեսզի հետադարձ վերահսկողության և աուդիտի արդյունքները հնարավոր լինի օգտագործել հաջորդող տարիների բյուջեների նախագծերի վերանայման ժամանակ:
- Հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության համար պատասխանատու խորհրդարանական հանձնաժողովները պետք է ակտիվորեն աշխատեն ԱԳՄ-ների հետ: Այս աշխատանքը պետք է ներառի նրանց հաշվետվությունների վերանայումը, հանդիպումների անցկացումը և միջոցների ձեռնարկումը, որպեսզի ԱԳՄ-ներն ունենան բավարար իրավասություններ և միջոցներ՝ հետախուզական ծառայությունների աուդիտ իրականացնելու համար:
- Խորհրդարանները և ԱԳՄ-ները պատասխանատու են հետախուզական ծառայությունների՝ իրենց կողմից իրականացված վերահսկողության մասին հանրությանը տեղեկացնելու համար: Նրանք պետք է պատրաստեն իրենց հաշվետվությունների հանրային տարբերակները և պարբերաբար դրանք ներկայացնեն հանրությանը՝ իրենց գործունեության մասին հանրությանը իրազեկելու նպատակով:

Ծանոթագրություններ

1. Սույն գործիքը հիմնված է DCAF-ի կազմակերպված հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական վերահսկողության վերաբերյալ սեմինարի ընթացքում ներկայացված գրավոր նյութերի վրա: Մասնակիցների շարքում էին ԱԳՄ-ների բարձրաստիճան անդամներ, ազգային խորհրդարանի ներկայացուցիչ, հետախուզության նախկին պաշտոնյաներ և ակադեմիական հաստատությունների ներկայացուցիչներ մի շարք երկրներից: Քննարկման բոլոր արդյունքներն արվել էին առանց ձայնագրության իրավունքի, հետևաբար ուղղակիորեն չեն մեջբերվում: Մասնակիցները նաև հայտնել են իրենց օգտակար կարծիքներն այս գործիքի նախագծի վերաբերյալ: Հեղինակն իր երախտագիտությունն է հայտնում այս խմբի բոլոր անդամներին, ինչպես նաև DCAF իր գործընկերներ Հանս Բորնին, Բենջամին Ս. Բաքլանդին և Գաբրիել Գեյսլեր Մեսևիջին՝ գործիքի նախորդ նախագծերի վերաբերյալ իրենց արժեքավոր մեկնաբանությունների համար:
2. Արժեք գումարի դիմաց տերմինը խնայողության և արդյունավետության մասին է, որոնցով ղեկավարվում է կազմակերպությունն իր միջոցները իր գործունեությունը ծավալելիս: Տես՝ “Performance Audit” in: International Organization of Supreme Audit Institutions, Financial Audit Guideline – Glossary of Terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines:
3. United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j (հասանելի է http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900):
4. Նման բացառությունների օրինակների համար տես՝ United Kingdom, The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011, No. 1848, Section 7 (հասանելի է http://www.legisla on.gov.uk/uksi/2011/1848/made):
5. Auditor General of Canada, Report of the Auditor General of Canada (1996), “Chapter 27—The Canadian Intelligence Community—Control and Accountability,” Section 27.107 (available at http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/ parl_oag_199611_27_e_5058.html) (հասանելի է http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html):
6. Ավելի մանրամասն տեղեկությունների համար տես՝ David Johnston and Mark Mazzetti, “A Window Into C.I.A.’s Embrace of Secret Jails,” New York Times, August 12, 2009, David Johnston, “Ex-C.I.A. Official Admits Corruption,” New York Times, September 29, 2008; Matthew Barakat, “Feds: Misconduct by CIA’s Foggo spanned decades,” Associated Press, February 25, 2009, U.S. v. Foggo and Wilkes, U.S. District Court of Southern California, Grand Jury Indictment, June 2005:
7. The World Bank, Public Expenditure Management Handbook (Washington: The World Bank, 1998), “Code of Practices on Fiscal Transparency,” Annex J:
8. Todor Tagarev, (ed.), Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices (Geneva: NATO/DCAF, 2010), p. 64: Ազգային օրենքից օրինակի համար տես՝ South African Public Finance Management Act, No. 1 of 1999, Section 38(2):
9. Բյուջետավորման տարբեր մոտեցումների ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, pp. 12–16, Tagarev, Building Transparency, p. 59, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն (ՏՀԶԿ), “Performance Budgeting: A User’s Guide,” Policy Brief (March 2008):
10. ՄԹ-ի հետախուզության միասնական հաշիվը ներառում է երեք քաղաքացիական հետախուզական ծառայությունների բյուջեները:
11. Ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ For a more detailed discussion, see Nicolas Masson and Lena Andersson, Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector (Geneva: DCAF, 2012):
12. France, Mission Ministérielle Projets Annuels de Performances, “Annexe au projet de loi de finance pour Défense” (2010թ.), pp. 36–37:
13. Որոշումներ կայացնողների կողմից բյուջեին վերաբերող տեղեկատվության հասանելիության կարևորության մասին տես՝ The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, pp. 1–2:
14. Միացյալ Նահանգների Գլխավոր

հաշվապահական գրասենյակ (ԳՀԳ), “Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,” GAO-01-975T (July 2001), p. 10, United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j:

15. Տես օրինակ՝ Australia, Financial Management and Accountability Act 1997, Section 49:
16. Australian Security Intelligence Organisation, Financial Statements, in Annual Report 2010–11 (Canberra: 2011), pp. 133–151 (հասանելի է http://www.asio.gov.au/img/files/Report-to-Parliament-2010-11.pdf):
17. France, Loi organique n°2001–692 du 1 août 2001 rela ve aux lois de finances (LOLF), Article 54:
18. Իտալական մոդելի քննարկման համար, որի դեպքում խորհրդարանը քվեարկում է ընդհանուր գումարի համար՝ միջոցների հստակ բաշխումը թողներլով գործադիրի հայեցողությանը, տես՝ Federico Fabbrini and Tomasso Giupponi, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 245:
19. Hungary, Act CXXV of 1995 on the National Security Services, Article 14(g).
20. Richard Best, The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress (Washington: Congressional Research Service, October 27, 2011), Richard Best and Elizabeth Bazan, Intelligence Spending: Public Disclosure Issues (Washington: Congressional Research Service, February 15, 2007), p. 5, Frederick Kaiser, Walter Oleszeck, and Todd Tatelman, Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service (Washington: Congressional Research Service, June 2011), pp. 16–19, Eric Rosenbach and Aki Peritz, Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community (Cambridge, MA: Harvard, 2009), pp. 24–28, and James Saturno, The Congressional Budget Process: A Brief Overview (Washington: Congressional Research Service, 2004).
21. German Federal Budget Code, Article 10(a): Տես նաև՝ Hans De With and Erhard Kathmann, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Wills and Vermeulen, Annex A, pp. 225–226.
22. Ավելի մանրամասն քննարկման համար տես՝ Wills and Vermeulen, pp. 129–131:
23. Italy, Law 124/2007, Articles 33(8) and 29(2).
24. Spain, Ley 11/1995, Article, 2.2: Տես նաև՝ Susana Sanchez Ferro, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Wills and Vermeulen, Annex A, p. 271:
25. Հանրային հաշիվների հանձնաժողովի նախագահը միշտ ընդդիմության ներկայացուցիչ է:
26. United Kingdom, Intelligence Services Act 1994, Section 10 (1):
27. Տես օրինակ՝ United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010–2011, CM 8114 (2011), pp. 12–16:
28. Ian Leigh, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Wills and Vermeulen, Annex A, p. 298.
29. Նույն տեղում, էջ 297: Հետաքննիչի աշխատանքի օրինակները քննարկվում են՝ United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010–2011, pp. 7, 16, 17, and 79:
30. OECD, “Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees,” Sigma Papers, No. 33 (Paris: OECD Publishing, January 2002), pp. 19–20.
31. Որոշ երկրներում խորհրդարանական հետադարձ վերահսկողությունը որոշում է նաև, թե արդյոք ԱԳՄ-ն իր աուդիտը իրականացրել է պատշաճ կերպով:
32. France, Ministry of Budget, Public Accounts and Civil Service, “Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts” (2008) p. 32, Ֆրանսիա, LOLF, France, LOLF, Article 54 և 58, Միացյալ Նահանգներ, Կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակի կայք

(հասանելի է http://www.gao.gov/about/index.html):
33. German Federal Ministry of Finance, “The Budget System of the Federal Republic of Germany” (Berlin: 2008) p. 47:
34. ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի բանաձև, «Հանրային վարչարարության արդյունավետության, հաշվետվողականության, գործունության և թափանցիկության խթանումը աուդիտի գերագույն մարմինների ուժեղացման միջոցով», United Nations Document A/RES/66/209 (15 March 2012):
35. Նույն տեղում, էջ 18:
36. Այսպես տեղի է ունենում ԱՄՆ-ում, որտեղ Կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակի՝ Կենտրոնական հետախուզական գործակալության գործունեության որոշ բաղադրիչների աուդիտի ենթարկելու իրավասությունը սահմանափակվում է թե՛ օրենքով, թե՛ գործնականում: Տես՝ Intelligence Community Directive, No. 114, June 30, 2011; Gene Dorado (US Comptroller General), Letter to Director of National Intelligence James Clapper regarding “GAO Comments on Intelligence Community Directive Number 114: Comptroller General Access to Intelligence Community Information,” 28 April 2011; and US GAO, “Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,” GAO-01-975T (July 2001), pp. 4–8:
37. France, Loi n° 2001–1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, Article 154; France, L’Assemblée Nationale, “Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012: Annexe n° 12, direction de l’action du gouvernement publications officielles et information administrative” (14 October 2009), pp. 25–27:
38. United States, Auditing Expenditures Approved Without Vouchers, U.S. Code 31 §3524:
39. Office of the Auditor General of Canada, March 2004 Report of the Auditor General of Canada (2004), Section 3.2.:
40. Նույն տեղում, Բաժին 3.3:
41. Նույն տեղում, Բաժին 3.4:
42. Նույն տեղում, Բաժին 3.5:
43. South Africa, Public Audit Act, No. 25 of 2004, Sections 15–16:
44. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), pp. 226–227.
45. Intelligence Community Directive, No. 114, Gene Dorado, Letter to Director of National Intelligence James Clapper, 28 April 2011.
46. United States GAO, “Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,” pp. 4–8, Intelligence Community Directive, No. 114, Frederick M. Kaiser, “GAO Versus the CIA: Uphill Battles against an Overpowering Force,” International Journal of Intelligence and Counterintelligence Vol. 15, No. 3 (Fall 2002), pp. 345–353:
47. Տես օրինակ՝ Australian Auditor General Act 1997, Section 36; 31 U.S.C. 716; and OECD, “The audit of secret and politically sensitive subjects, comparative audit practices,” Sigma Papers, No. 6 (Paris: OECD Publishing, 1996), p. 12:
48. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy (10 September 2008), p. 229:
49. Constitution of the Republic of South Africa, No. 108, 1996, Article 188(3):
50. South Africa, Public Audit Act, Section 18:
51. Ավստրալիայի աուդիտի ազգային գրասենյակը կիրառում է այս մոտեցումը: ԱԱԳ-ի աուդիտի պլանի օրինակը հասանելի է http://www.anao.gov.au/~/media/Files/Audit%20Work%20Programs/2011_Audit_Work_Plan.PDF. ԱԱԳ ընթացիկ աուդիտի ընդհանուր նկարագրի օրինակը հասանելի է http://www.anao.gov.au/Publica ons/Audits-in-Progress :
52. German Basic Law, Article 114(2); Germany, Federal Budget Code of 19 August 1969, Federal Law Gaze1e I, p. 1284, as most recently amended by Article 4 of the Act of 31 July 2009, Federal Law Gaze1e I, p. 2580, Section 10a (3), Section 88:
53. German Basic Law, Article 114(2); Audit Rules of the Bundesrechnungshof (Germany’s Federal Court of Audit), last amended by Senate decisions on 29/30 August 2005, Articles 3, 56–57:
54. Germany, Federal Budget Code, Section

10a (3) and Sections 89–90; Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Articles 4–5; The Budget System of the Federal Republic of Germany, pp. 49 and 51.
55. German Federal Court of Audit Act of 11 July 1985 (BGBl. I 1985, p. 1445), վերջին փոփոխությունը Հոդված 17, 9 հուլիսի, 2001թ. (BGBl. I, էջ 1510), Բաժիններ՝ 3, 5, 6, 9 և 19:
56. Germany, Federal Budget Code, Sections 10a (3) and 95.
57. Germany, Federal Budget Code, Section 10a (3); Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Article 50.

ԳՈՐԾԻՔ 9

Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննությունը

Քրեյգ Ֆորսեզե

ԻՆՀ

9

Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննությունը

Քրեյգ Ֆորսեզե

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Այս գործիքն անդրադառնում է վերահսկողական մարմինների կողմից հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ հանրության, ինչպես նաև հետախուզական ծառայությունների անդամների կողմից բարձրացված բողոքների քննությանը: Բողոքների քննության համակարգի կարիքը հատկապես մեծ է հետախուզական ծառայությունների համար, քանի որ նրանք հաճախ ունեն «արտակարգ իրավասություններ, ինչպիսիք են հսկման կամ անվտանգության ստուգումների իրավասությունները, որոնք ոչ պատշաճ կամ սխալ կիրառման դեպքում անհատների նկատմամբ լուրջ անարդարությունների հանգեցնելու ռիսկ են պարունակում»[1]: Սակայն բողոքների քննության համակարգի իրավասությունները շատ ավելի լայն են, քան իրավունքի խախտումների դեպքում իրավիճակի շտկումը: Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքների քննության մեխանիզմները «կարող են ուժեղացնել հաշվետվողականությունը՝ վարչարարական թերությունները և քաղված դասերը վերհանելու միջոցով, ինչը կհանգեցնի նրանց գործունեության բարելավմանը»[2]:

Այս և մի շարք այլ պատճառներով բողոքների քննության համակարգերը հետախուզության կառավարման կարևոր մաս են համարվում: Այս առումով, ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի հետախուզական ծառայությունների և դրանց վերահսկողության «դրական փորձի» մասին ժողովածուն[3] հորդորում է սահմանել ընթացակարգեր, որոնցով հնարավոր է «բողոք ներկայացնել դատարանին կամ վերահսկողական մարմիններին, ինչպիսիք են օրինակ՝ օմբուդսմենը, մարդու իրավունքների հանձնակատարը կամ մարդու իրավունքներով զբաղվող ազգային մարմինը» այն դեպքում, երբ անձը գտնում է, որ իր իրավունքները խախտվել են: Ավելին, ապօրինի գործողությունների զոհերը պետք է «կարողանան դիմել որևէ հաստատությանը, որը կարող է գործուն կերպով լուծել խնդիրը, ներառյալ՝ պատճառված վնասի ամբողջական փոխհատուցումը»[4]:

Մարդու իրավունքների խախտման համար փոխհատուցման իրավունքը հիմնված է մարդու իրավունքների միջազգային նորմերի վրա, որոնք պահանջում

են նաև անձի «արդյունավետ փոխհատուցման» իրավունքի առկայություն5: Հարկ է նշել, որ «արդյունավետ փոխհատուցումն» այս համատեքստում պետք է համարել ավելին, քան պարզապես իրավունքի խախտման համար փոխհատուցումը: Դրա մեջ է մտնում նաև՝ որևէ հաստատության դիմելու իրավունքը, որը կարող է որոշել, թե արդյո՞ք տվյալ իրավունքն իրականում խախտվել է[6]:

Հատուկ զեկուցողի հաշվետվության մեջ կա նաև հորդոր, որ բողոքների և պահանջների քննության համար իրավասու հաստատությունները պետք է անկախ լինեն հետախուզական ծառայությունից և քաղաքական գործադիր իշխանությունից և պետք է «ունենան հետաքննությունների իրականացման համար անհրաժեշտ համապատասխան տեղեկատվության, միջոցների և փորձագիտական գիտելիքների լիակատար և անսահմանափակ հասանելիություն, է, ինչպես նաևպետք է ունենան պարտավորեցնող հրամաններ արձակելու իրավասություն»[7]:

Հենց այս հարցերն են, որ առաջացնում են ամենաբարդ մարտահրավերները: Ներկայումս կան մեծ ծավալի է բողոքների քննության համար պատասխանատու մարմինների կառուցվածքի և գործառույթների համեմատական ուսումնասիրություններ: Թեև սույն նախագծի միջոցներից ելնելով՝ անհնար է գնահատել այս կառույցների աշխատանքը, հնարավոր է անել որոշ եզրակացություններ՝ հիմնվելով այդ համակարգերի կառուցվածքի, գործառույթների և իրավասությունների վրա: Դրանց ուսումնասիրությունից ակնհայտ է դառնում, որ թեև բողոքների քննության համակարգի կարիքը մեծ է, գործուն համակարգի ձևավորումը կարող է ավելի շատ արվեստ լինել, քան գիտություն: Պետությունները պետք է որոշեն, թե իրենք ուզում են հիմնվել դատարանների՞ վրա, թե՞ ձևավորել բողոքների քննության հատուկ մարմիններ: Երկրորդ տարբերակն ընտրելիս, պետությունները կարող են ձևավորել տեղեկատվության ուսումնասիրման հատուկ ռեժիմներ, որոնք կարող են աշխատել հետախուզության հետ կապված բողոքներին առնչվող գաղտնիության և անվտանգության խնդիրների հետ: Միևնույն ժամանակ, բողոքների քննության հատուկ մարմինների կիրառումն առաջացնում է այդ մարմինների ձևավորման վերաբերյալ այլ խնդիրներ, ինչպիսիք են օրինակ՝ այդ մարմինների իրավասությունները, անդամների շրջանակը և փոխհատուցումների սահմանման իրավասությունը:

Սույն գործիքն ուսումնասիրում է այս հարցերը՝ քննարկումը բաժանելով մի քանի բաժինների. բողոքների ներկայացումը, բողոքների ներկայացման վայրերը, բողոքների ընթացակարգը և տեղեկատվության վերահսկողությունը և բողոքների լուծումը:

2. ԲՈՂՈՔՆԵՐԻ ՆԵՐԿԱՅԱՑՈՒՄԸ

Կանոնակարգերով պետք է սահմանվի, թե ով կարող է ներկայացնել բողոքներ: Հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքները կարող են բաժանվել երկու խմբերի առաջինը՝ «ներքին» բողոքներ, երկրորդը՝ «հանրային» բողոքներ: Սույն գործիքի շրջանակներում «ներքին» բողոքներ են համարվում հետախուզական ծառայության որևէ գործողության վերաբերյալ այն բողոքները, որոնք ներկայացվել են անկախ մարմնին հետախուզության կամ կառավարության այլ մարմնի աշխատակիցների կողմից՝: «Հանրային» բողոքները այն բողոքներն են, որոնք ներկայացվել հետախուզական համայնքի կամ կառավարության հետ չկապակցված հանրության որևէ անդամի կողմից:

2.1 ՆԵՐՔԻՆ ԲՈՂՈՔՆԵՐ

Որոշ երկրներում հետախուզական ծառայության կամ կառավարության այլ մարմնի աշխատակիցները կարող են բողոք ներկայացնել հետախուզական ծառայության դեմ: Այսպիսի ներքին բողոքները երբեմն կապված են լինում հետախուզական ծառայության կողմից բողոքը ներկայացնող անձի նկատմամբ վերաբերմունքի հետ: Օրինակ՝ Կանադայի անվտանգության հետախուզության ծառայությունն (ԿԱՀԾ) իրականացնում է Կանադայի կառավարության աշխատակիցների անվտանգության թույլտվությունների նպատակով անցկացվող անվտանգության ստուգումների մեծ մասը:

Անվտանգության ստուգման արդյունքից դժգոհ աշխատակիցը կարող է բողոք ներկայացնել անկախ վարչական մարմնին (կամ վերահսկողության փորձագիտական մարմնին), որը հայտնի է որպես Անվտանգության հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողով (ԱՀՎՀ)[8]:

Այլ դեպքերում «ներքին» բողոքները կարող են լինել ավելի ընդհանուր և վերաբերել հետախուզական ծառայությունների իրականացրած ապօրինություններին կամ չարաշահումներին: Օրինակ՝ Բելգիայում Հետախուզության վերահսկողության մշտական հանձնաժողովի (հայտնի է որպես Հանձնաժողով I) հետաքննությունների ծառայությունն իրավասու է.

[Ք]ննել այն անհատների կողմից ներկայացվող բողոքները և մեղադրանքները, ովքեր ուղղակիորեն տուժել են հետախուզական ծառայության կողմից որևէ միջամտության հետևանքով… Ցանկացած հանրային պաշտոնյա, հանրային գործառույթ իրականացնող ցանկացած անձ և զինված ուժերի ցանկացած անդամ, ով ուղղակիորեն տուժել է իրեն առնչվող հրամանների, որոշումների կամ կանոնների, ինչպես նաև մեթոդների կամ գործողությունների պատճառով, կարող է ներկայացնել բողոք՝… առանց իր վերադասի կողմից թույլտվություն ստանալու անհրաժեշտության[9]:

ԱՄՆ օրենքի համաձայն, ԿՀԳ աշխատակիցը կամ կապալառուն նախքան Կոնգրեսի վերահսկողության հանձնաժողովին բողոք ներկայացնելը պետք է հետևի ներքին ծանուցման ընթացակարգին: Կառավարության որոշումը սահմանում է նաև, որ համակարգի ներսից որևէ անձ, ով «ցանկանում է Կոնգրեսին բողոք կամ տեղեկատվություն ներկայացնել որևէ շտապ խնդրի վերաբերյալ, կարող է այդ բողոքը կամ տեղեկատվությունը ներկայացնել Գլխավոր տեսուչին»[10]: Այս համատեքստում «շտապ խնդիրը» նշանակում է.

- Լուրջ կամ բացահայտ խնդիր, չարաշահում կամ օրենքի կամ գործադիր հրամանի խախտում, կամ հետախուզական ծառայության ֆինանսավորմանը, վարչարարությանը կամ գործառնություններին առնչվող թերացում, որը ներառում է դասակարգված տեղեկատվություն, սակայն չի ներառում հանրային քաղաքականության հարցերի շուրջ կարծիքների տարբերություն:
- Հետախուզական գործունեության ֆինանսավորման, վարչարարության կամ գործառնության վերաբերյալ Կոնգրեսին ներկայացված կեղծ հայտարարություն կամ Կոնգրեսից տեղեկատվության կանխամտածված գաղտնի պահում[11]:

Այսպիսի ներքին բողոքները «ազդարարման» տեսակներից մեկն են. դրանք բացահայտում են իրականացված անօրինականությունները հետախուզական ծառայության ներսում գործող հրամանների կատարման հիերարխիայից դուրս, սակայն չեն բացահայտում գաղտնի տեղեկատվություն կառավարության գործակալություններից կամ վերահսկողության այլ մարմիններից դուրս շրջանակներում: Բողոքների այսպիսի մեխանիզմների առկայությունը կարող է նվազեցնել

հավանականությունը, որ աշխատակիցը կդիմի բացահայտման ավելի ծայրահեղ միջոցների, օրինակ՝ լրատվամիջոցներին:

Բավականին ողջամիտ է, որ որոշ երկրներ խրախուսում են ազդարարության նման մեխանիզմի կիրառումը: Որոշ երկրներ երաշխավորում են այս ընթացակարգերով բողոքներ ներկայացնող համակարգի ներկայացուցիչների պաշտպանությունը: Օրինակ՝ Նոր Զելանդիայում «եթե հետախուզական կամ անվտանգության գործակալության որևէ աշխատակից [հետախուզության և անվտանգության] Գլխավոր տեսուչի ուշադրությանն է ներկայացնում որևէ խնդիր, ապա հետախուզության կամ անվտանգության ծառայությունը նրան չպետք է ենթարկի որևէ պատժամիջոցի կամ աշխատանքի բերումով չպետք է խտրական վերաբերմունքի արժանացնի՝ հիմք ընդունելով Գլխավոր տեսուչին տվյալ խնդիրը միայն նրա ներկայացնելը»: Բացառություն են այնդեպքերը, այդ աշխատակիցը հետախուզության կամ այն դեպքերը, երբ դա արվում է բացասական մտադրությամբ[12]: Միացյալ Նահանգներում «Կենտրոնական հետախուզական գործակալության որևէ աշխատակցի կողմից բողոքի ներկայացման դեպքում չի կարող իրականացվել ճնշման գործադրմամբ կամ ճնշման գործադրման սպառնալիքով որևէ գործողություն, եթե բողոքը չի ներկայացվել կամ տեղեկատվությունը չի բացահայտվել՝ իմանալով, որ այն կեղծ է կամ դիտավորյալ կերպով անտեսելով դրա ճշգրիտ կամ կեղծ լինելու հանգամանքը»[13]:

Որոշ երկրներում ներքին ազդարարման մեխանիզմները ազդարարման ավելի հանրային, արտաքին եղանակների նախապայման են վ: Օրինակ՝ Կանադայում նախևառաջ ներքին մեխանիզմներով բողոքը չներակայացնելու դեպքում բողոքողի համար կարող է դժվար լինել դասակարգված տեղեկատվության չթույլատրված հանրայնացման քրեական մեղադրանքից պաշտպանվելը14:

2.2 ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԲՈՂՈՔՆԵՐ

Հանրային են այն բողոքները, որոնք ներկայացվում են կառավարության հետ կապ չունեցող անձանց կողմից: Սրանք տարբերվում են ներքին բողոքներից: Մի կողմից, հանրային բողոք ներկայացնողը կարող է շատ աղոտ պատկերացում ունենալ կատարված անօրինականության մասին: Օրինակ՝ հանրության որևէ անդամ, որի նկատմամբ իրականացվել է ապօրինի հսկում, կարող է պատահաբար տեղեկանալ դրա մասին և նույնիսկ այդ դեպքում կարող է չիմանալ, թե որ գործակալությունն է իրականացրել այդ հսկումը: Այս պատճառով տվյալ անձը շատ քիչ հստակ տեղեկություններ կունենա, որոնց հիման վրա կարող է ներկայացնել բողոքը: Հնարավոր է, որ տվյալ անձը պատկանում է որևէ սոցիալական, էթնիկ կամ կրոնական խմբի, որը հակված չէ բողոք ներկայացնել, կամ առկա է բողոք ներկայացնելուն խոչընդոտող որևէ այլ հանգամանք: Այսպիսի անձի դասական օրինակ կարող է լինել ներգաղթած անձը, որը ծանոթ չէ իրեն ընդունող հասարակության ինստիտուտներին և գործող ընթացակարգերին:

Հետևաբար՝ հանրային բողոքների ցանկացած համակարգ պետք է լինի լայնորեն հասանելի և կարողանա աշխատել անորոշության պայմաններում: Սա նշանակում է, որ հանրային բողոքների ներկայացման համար պետք է ընդունելի լինեն լայն հիմքեր, իսկ ի պատասխան այդ բողոքների հետաքննություններ նախաձեռնելու համար պետք է լինեն քիչ խոչընդոտներ:

Որոշ երկրներում ընդունում են այս մոտեցումը՝ ապահովելով, որ որևէ սահմանափակում չլինի բողոք ներկայացնող անձանց դասակարգի առումով, և թույլ տալով ներկայացնել լայն շրջանակի խնդիրներով բողոքներ: Օրինակ՝

Նիդերլանդներում «ցանկացած անձ» կարող է ազգային օմբուդս հաստատությանը բողոք ներկայացնել անվտանգության ծառայության կողմից իրականացված գործողությունների վերաբերյալ: Բողոքը կարող է ներկայացվել համապատասխան նախարարին ծանուցելուց հետո, որպեսզի վերջինս կարողանա հայտնել իր կարծիքը[15]: Իռլանդիայում Garda Síochána Օմբուդսմենի հանձնաժողովը կարող է «ընդունելGarda Síochána-ի (այսինքն՝ ոստիկանության) ներկայացուցիչների վարքի մասին հանրության անդամի բողոքներ»[16]:

Կանադայում ամենաընդհանուր բողոքը, որը կարող է ներկայացնել հանրության անդամը Անվտանգության հետախուզության ծառայության վերաբերյալ, առնչվում է «ծառայության կողմից իրականացված ցանկացած գործողության»[17]: Միացյալ Նահանգներում ԿՀԳ Գլխավոր տեսուչը «իրավասու է ստանալ և հետաքննել բողոքներ կամ տեղեկատվություն ցանկացած անձից ցանկացած գործողության վերաբերյալ, որը հանդիսանում է օրենքների, կանոնների կամ կանոնակարգերի խախտում, կամ միջոցների սխալ կառավարում կամ վատնում, կամ իշխանության չարաշահում կամ հանրային առողջությանը և անվտանգությանը սպառնացող զգալի և կոնկրետ վտանգ»18:

Հանրության անդամներին բողոքների ներկայացման այսպիսի լայն հնարավորություններ տալը ցանկալի է, եթե բողոքների քննության մոդելի նպատակն է սահմանել հետախուզական ծառայության գործողությունների օրինականության և պատշաճության կարգավորման ևս մեկ մեխանիզմ: Այդուհանդերձ, մի շարք երկրներ շեղվում են բողոքների ներկայացման այս լայն մոդելից և կիրառում են բողոքներ ներկայացնելու իրավունք ունեցող անձանց ավելի նեղ դասակարգում, քան պարզապես «ցանկացած անձ» սահմանումն է: Որոշ սահմանափակումներ աննշան են, սակայն կարող են բավականին անորոշ լինել սահմանափակման շրջանակների տեսանկյունից: Օրինակ՝ Քենիայի բողոքների հանձնաժողովը կարող է բողոքներ ստանալ «ցանկացած անձից, ով տուժել է» հետախուզական ծառայությունների կողմից իր իրավասությունների և գործառույթների իրականացման արդյունքում[19]: Հարավային Աֆրիկայում «հանրության ցանկացած անդամ» կարող է բողոք ներկայացնել Հետախուզության հարցերով համատեղ մշտական հանձնաժողովին «ցանկացած խնդրի վերաբերյալ, որն այդ անձի կարծիքով՝ Ծառայությունն առաջացրել է իր կամ իր ունեցվածքի նկատմամբ»[20]:

Թվում է, թե այս երկու մոտեցումներն էլ բացառում են կանխարգելիչ կամ ենթադրյալ բողոքների ներկայացումը, որոնք կարող են հիմնված լինել որևէ հետախուզական ծառայության աշխատանքի մոտեցումների վրա: Օրինակ՝ որևէ էթնիկ ասոցիացիա, որը կասկածում է, որ հետախուզության հետաքննությունների ընթացքում անձանց ստուգում են՝ ելնելով նրանց էթնիկ պատկանելիությունից, կարող է հիմքեր չունենալ բողոք ներկայացնելու համար, եթե չկա այդ խնդրի հետ առնչված որևէ անձ: Դժվար է հասկանալ, թե ո՞րն է այս սահմանափակման ավելացված արժեքը, եթե բողոքների համակարգի նպատակը հետախուզական ծառայությունների գործունեության օրինականության և պատշաճության կարգավորումն է:

Նույնիսկ ավելի խնդրահարույց է, երբ որոշ երկրներում բողոքների որոշ տեսակների համար մտցվում են ազգության հետ կապված պահանջներ: Օրինակ՝ Նոր Զելանդիայի Հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչը կարող է բողոքներ ընդունել միայն «նորզելանդացի անձանցից» (երկրի քաղաքացի կամ մշտական ռեզիդենտ) կամ որևէ անձից, որն աշխատել կամ աշխատում է հետախուզական ծառայություններում[21]: Ավստրալիայի Հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչը կարող է ընդունել Ավստրալիայի արտաքին

հետախուզության ծառայության վերաբերյալ միայն այն բողոքները, որոնք ներկայացվել են «Ավստրալիայի քաղաքացի կամ մշտական ռեզիդենտ հանդիսացող անձանց կողմից»[22]: (Քաղաքացիության հետ կապված այս սահմանափակումները սակայն կիրառելի չեն Ավստրալիայի ներքին անվտանգության հետախուզության ծառայության վերաբերյալ բողոքների դեպքում):

Քաղաքացիության (կամ քաղաքացիության/ռեզիդենտության) կանոնները բողոքների ներկայացման կամայական խոչընդոտներ են: Դրանց արդյունքում հնարավոր են հետախուզական ծառայության գործունեության վերաբերյալ տեղեկատվության հոսքի խոչընդոտում, ներառյալ այնպիսի թիրախային խմբերից եկող տեղեկատվությունը, ինչպիսիք են փախստականները և այլ արտասահմանյան քաղաքացիություն ունեցող անձինք, ովքեր դեռևս տվյալ երկրի քաղաքացի չեն կամ մշտական ռեզիդենտ չեն: Ելնելով այն նկատառումից, որ ապօրինությունների վերաբերյալ բողոքները վաղ զգուշացման ցուցիչներ են՝ դժվար է հասկանալ, թե ի՞նչ առավելություններ է տալիս բողոք ներկայացնելու իրավունք ունեցող անձանց շրջանակի սահմանափակումը:

3. ԲՈՂՈՔՆԵՐ ՆԵՐԿԱՅԱՑՆԵԼՈՒ ՀԱՍՏԱՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Այս բաժնում դիտարկվում են այն վայրերը, որտեղ կարող են ներկայացվել բողոքներ: Այն հաստատությունները, որտեղ կարելի է բողոքներ ներկայացնել: Դրանք, տարբեր երկրներում տարբեր են: Ընդհանուր առմամբ, այդ հաստատությունները կարելի է բաժանել երկու մեծ խմբերի՝ ընդհանուր վայրեր և հատուկ վայրեր: Սույն գործիքում «ընդհանուր վայրեր» անվանվում են այն հաստատությունները, որոնք հատուկ անվտանգության կամ հետախուզության վերահսկողության մանդատ չունեն: Ընդհանուր վայրերի օրինակներ են դատարանները, օմբուդս հաստատությունները, մարդու իրավունքների ազգային հանձնաժողովները և այլ կարգավորող մարմիններ (ինչպես օրինակ՝ տվյալների հարցերով զբաղվող հանձնակատարները): «Հատուկ վայրերն» այն հաստատություններն են, որոնք ունեն անվտանգության և հետախուզության հարցերով զբաղվելու հատուկ մանդատ: Այսպիսի հաստատությունների օրինակներ են վերահսկողության փորձագիտական մարմինները (ինչպես օրինակ՝ Բելգիայի հանձնաժողով I-ը կամ Կանադայի ԱՀՎՀ-ը):

3.1 ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՎԱՅՐԵՐ

3.1.1. Սովորական դատարաններ

Որոշ երկրներում սովորական քաղաքացիական դատարաններն իրավասու են քննելու հետախուզական ծառայություններին առնչվող քաղաքացիական իրավունքի խախտումների դեպքերով բողոքներ (ներառյալ խոշտանգումների տարբեր տեսակները): Այլ երկրներում վարչական դատարաններն իրավասության շրջանակներում կարող են քննել հետախուզական ծառայություններին առնչվող գործեր (այն է՝ վարչական իրավունքի գործեր)[23]:

Առնվազն որոշ, իսկ գուցե բոլոր երկրներում որևէ տեսակի դատարաններն այն միակ վայրն են, որտեղ կարելի է ներկայացնել հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոք[24]: Չկան հետախուզության վերահսկողության մասնագիտացված հատուկ մարմիններ, որոնք իրավասու են ընդունելու բողոքներ: Այսպիսի

ընտրությունը մարտահրավերներ է առաջացնում: Ինչպես ներկայացվում է ստորև, հնարավոր է, որ դատարաններն իրավասու են լուծելու այդ խնդիրները, սակայն գործնականում բողոք ներկայացնողի համար կարող է համարյա անհնար լինել խնդիրների լուծման այդ եղանակին դիմելը: Հետախուզության ծառայությունների մասին երբեմն խիստ յուրահատուկ բողոքները հազիվ են տեղավորվում սովորական դատարանների ընդհանուր իրավասության շրջանակներում (օրինակ՝ որպես քաղաքացիական իրավունքի խախտում) կամ էլ ընդհանրապես չեն քննվում:

3.1.2. Ոչ մասնագիտացված կարգավորող մարմինները

Պետք է նշել, որ կառավարության այլ մարմինների նման հետախուզական ծառայությունները նույնպես ընկնում են հանրային մարմինների վերաբերյալ բողոքների քննության ընդհանուր մանդատ ունեցող հաստատությունների կամ հատուկ, սակայն հենց հետախուզական ծառայություններին չառնչվող մանդատ ունեցող հաստատությունների իրավասության տակ: Այս մարմինները ներառում են օմբուդս հաստատությունները, տվյալների պաշտպանության հանձնաժողովները և մարդու իրավունքների հանձնաժողովները: Դրանք կարող են, օրինակ, իրավասու լինել քննելու հետախուզական ծառայությունների կողմից տեղեկատվության օգտագործման վերաբերյալ բողոքները կամ ընդհանուր առմամբ այդ ծառայությունների՝ մարդու իրավունքների պահանջներին համապատասխանության հետ կապված բողոքները: Օրինակ՝ Նիդերլանդներում համապատասխան նախարարների, Հետախուզության և անվտանգության ընդհանուր ծառայության ղեկավարների, Պաշտպանության հետախուզության և անվտանգության ծառայության ղեկավարների և այս մարմիններում աշխատող անձանց վերաբերյալ բողոքները կարող են ներկայացվել ազգային օմբուդսմենին[25]: Նմանապես Ֆինլանդիայում և Շվեդիայում անվտանգության ոստիկանության հետ կապված բողոքները կարող են ներկայացվել խորհրդարանական օմբուդս հաստատությանը[26]: Բելգիայում, Ֆինլանդիայում և Կանադայում անձնական կյանքի գաղտնիության (կամ տվյալների) հարցերով զբաղվող հանձնակատարը կարող է ընդունել հետախուզական ծառայությունների կողմից անձնական տեղեկատվության օգտագործման հետ կապված բողոքներ[27]:

Որոշ երկրներում մասնագիտացված կարգավորող մարմիններն օրենքով պարտավոր են խորհրդակցել հետախուզության վերահսկողության և բողոքների քննության հատուկ մարմինների հետ (սա քննարկում է հաջորդ բաժնում), եթե բողոքը վերաբերում է հետախուզական ծառայություններին և/կամ ազգային անվտանգության հարցերին: Օրինակ՝ Կանադայում Մարդու իրավունքների հանձնաժողովը պետք է «Կանադայի անվտանգության հետ կապված» գործողությունների վերաբերյալ բողոքներն ուղղի ԱՀԿՀ-ին: Վերջինս ուսումնասիրում է բողոքը և զեկույց է ներկայացնում Հանձնաժողովին, որն էլ որոշում է, թե ի՞նչ ընթացք պետք է տրվի բողոքին[28]: Այսպիսի երկատված մոտեցումը բարդացնում է ընթացակարգը, սակայն նպաստում է դասակարգված տեղեկատվության ավելի քիչ քանակի մարդկանց մոտ կենտրոնացմանը: Միևնույն ժամանակ ավելի քիչ հավանական է դառնում, որ հետախուզական ծառայությունները կխանգարեն բողոքի քննությանը՝ կարգավորող մարմնին չտրամադրելով դասակարգված տեղեկատվություն:

3.1.3. Ընդհանուր վայրերի թերությունները

Ընդհանուր վայրերի հետ կապված հիմնական մտահոգությունը (լինեն դրանք դատարանները,թե ոչ մասնագիտացված կարգավորող մարմինները) դասակարգված տեղեկատվության հասանելիությունն է: Որոշ երկրներում քաղաքացիական

դատարանները կարող են իրավասու լինել հետախուզական ծառայությունների կողմից իրականացված ապօրինությունների դեպքում բավարարելու հայցվորների վնասի վերաբերյալ հայցը, սակայն գործնականում սովորական դատարաններում քաղաքացիական դատավարության ընթացքը բարդացվում է գաղտնիության պահանջներով: Քանի որ հայցվորի վրա է ընկած մյուս կողմի մեղավորության ապացուցումը, կառավարության կողմից համապատասխան փաստերի տնօրինումը կարող է համարյա անհնար դարձնել քաղաքացիական դատավարության հաջողությունը[29]:

Նմանապես, ոչ մասնագիտացված կարգավորող մարմինները, որոնք հատուկ իրավասություններ չունեն քննելու հետախուզության և ազգային անվտանգության հետ կապված հարցեր, կարող են չունենալ հնարավորություն՝ ստանալու և ուսումնասիրելու դասակարգված տեղեկատվություն հետախուզական ծառայության վերաբերյալ բողոքի քննություն իրականացնելուհամար: Օրինակ՝ Կանադայի ազգային ոստիկանության՝ Կանադայի թագավորական հեծելազորային ոստիկանության, վերաբերյալ հանրային բողոքների քննության համար պատասխանատու մարմինը հաճախ ընդունել է իր անկարողությունը՝ քննելու ոստիկանության՝ազգային անվտանգության հետ կապված գործողությունները դրանց գաղտնիության պատճառով[30]:

Հնարավոր է նաև, որ ընդհանուր վայրերը չափազանց ընդհանուր են, այսինքն՝ դրանք չունեն անվտանգության և հետախուզության ծառայություններին առնչվող հարցերի հետ աշխատելու համար բավարար փորձագիտություն: Որպես հետևանք՝ դրանք կարող են ավելի հեշտությամբ ընդունել հետախուզական ծառայության՝ գաղտնիության պահանջները կամ հատուկ հանգամանքների վերաբերյալ այլ պահանջները, քան վերահսկողության փորձագիտական մարմինները, որոնք ունեն այսպիսի ծառայությունների վերահսկողության երկար փորձ:

Եվ ի վերջո, հնարավոր է, որ ոչ մասնագիտացված դատարանները կամ կարգավորող մարմինները չկարողանան քննել հետախուզական ծառայությունների վերաբերյալ բողոքները՝ հենց այդ բողոքների բնույթից ելնելով: Բողոք ներկայացնողները հաճախ ստիպված կլինեն հետախուզական ծառայությունների գործողությունների օրինականության կամ պատշաճության վերաբերյալ բողոքները հարմարեցնել ստանդարտ քաղաքացիական կամ բողոքների կարգավորման ընթացակարգերին: Դա կարող է հնարավոր չլինել, և այլ առումներով քննության արժանի բողոքը կարող է մերժվել՝ ոչ թե այն պատճառով, որ այն չի առաջացնում հետախուզական ծառայության գործունեության մասին իրական կասկածներ, այլ այն պատճառով, որ այդ կասկածները հնարավոր չէ ներկայացնել բողոքների քննության ընդհանուր մարմնի համար ընդունելի եղանակով: Օրինակ՝ ապօրինի հսկողության իրականացումը որոշ երկրներում կարող է չդիտարկվել որպես քաղաքացիական ապօրինություն, հետևաբար նման դեպքերը չեն ընդունվի սովորական դատարաններում:

3.2.1 Բողոքների քննության ներքին մարմիններ

Որոշ երկրներում կա ներքին մարմին, որը ծառայում է քաղաքական գործադիրի կողմից հետախուզական ծառայություններին վերահսկելու նպատակին: Սա կարող է լինել պարզապես որևէ նախարար կամ նախարարի հատուկ պատվիրակ, որը երբեմն կոչվում է Գլխավոր տեսուչ: Պետք է նշել սակայն, որ որոշ երկրներում գլխավոր տեսուչն իսկապես անկախ մարմին է, այսինքն՝ ունի պաշտոնավարման անվտանգություն և իր գործառնությունների անկախություն, ինչը գլխավոր տեսուչին դնում է գործադիրի և հետախուզական ծառայությունների ղեկավարությունից և

վերահսկողությունից դուրս: Որոշ երկրներում որոշ ներքին մարմիններ կարող են իրավասու լինել ընդունելու հանրային բողոքներ31:

Գործադիրի տեսանկյունից այս մոտեցումը նվազեցնում է բողոքի դեպքում դասակարգված տեղեկատվության՝ այլ մարմիններին տրամադրելու անհրաժեշտությունը: Միևնույն ժամանակ, բողոքների քննության ներքին մարմինները չունեն անկախություն և ինքնավարություն հետախուզական ծառայությունների համար պատասխանատու կառույցներից: Հանրությունն այսպիսի մարմիններին կարող է ընկալել որպես շահերի բախման ենթակա մարմիններ՝ «աղվեսը վերահսկում է հավաբունը» մոտեցմամբ, ինչը կարող է կասկածներ առաջացնել բողոքների քննության ներքին գործընթացի լեգիտիմության հանդեպ:

3.2.2 Բողոքների քննության անկախ մարմինները

Կառուցվածքը

Ավելի անկախ, սակայն նեղ մասնագիտացում ունեցող բողոքների քննության մարմինները փոխզիջումային տարբերակ են դասակարգված տեղեկատվության տարածումը սահմանափակելու կարիքի և միևնույն ժամանակ հանրային լեգիտիմություն ապահովելու անհրաժեշտության միջև:

Մի շարք երկրներում ստեղծվել են վերահսկողության փորձագիտական մարմիններ, որոնց աշխատակիցները և գործառնություններն անկախ են հետախուզական ծառայություններից և գործադիր իշխանությունից: Այս մարմինները վայելում են իրենց անկախ գործառնությունից բխող վստահությունը: Այդուհանդերձ, դրանք կարող են բավական մոտ լինել կառավարությանը, որպեսզի իրենց անդամներն անցնեն անվտանգության ստուգումներ և ստանան դասակարգված տեղեկատվության հետ աշխատելու իրավունք: Այս մոտեցումն ամրագրվել էր նմանատիպ առաջին մարմիններից մեկի՝ Կանադայի ԱՀՎՀ-ի գործունեությունը կարգավորող օրենքում՝ նպատակ ունենալով մեղմել հետախուզական ծառայությունների մտահոգությունները դասակարգված տեղեկատվության հոսքի վերաբերյալ: ԱՀՎՀ անդամներին նշանակում է ֆեդերալ գործադիր իշխանությունը՝ խորհրդարանում ներկայացված ընդդիմադիր կուսակցությունների հետ խորհրդակցություններից հետո: Անդամներն ունեն պաշտոնավարման զգալի անվտանգություն՝ պաշտոնավարում են վերականգնվող հինգ տարի ժամկետով, ունեն սեփական աշխատակազմ, որի համար սակայն պետք է ստանան գործադիրի ֆինանսական կառավարման համար պատասխանատու մարմնի հաստատումը: Յուրաքանչյուր անդամ տալիս է գաղտնիության երդում և ենթարկվում է Կանադայի պաշտոնական գաղտնիքների մասին օրենքի պահանջներին[32]:

Թեև կանադական համակարգը չի պահանջում, որ նշանակվող անձինք ունենան որևէ հստակ փորձագիտական գիտելիքներ: Այլ երկրներում մոտեցումն ուրիշ է: Օրինակ՝ Քենիայի հետախուզական ծառայության Բողոքների հանձնաժողովի նախագահը դատավոր է, իսկ հանձնաժողովը բաղկացած է չորս անդամներից, որոնցից մեկը «փաստաբան է»՝ նվազագույնը յոթ տարվա փորձով, մյուսը պետք է լինի «ազգային մակարդակում համբավ ունեցող կրոնական առաջնորդ»: Հանձնաժողովի անդամներին նշանակում է նախագահը՝ «Դատական ծառայության հանձնաժողովի խորհրդով» և նրանք «պետք է պաշտոնավարեն երեք տարի» և կարող են պաշտոնավարել առավելագույնը երկու ժամկետով[33]: Բելգիայի Հանձնաժողով I-ը նշանակվում է Սենատի կողմից վեց տարի վերականգնվող ժամկետով, և դրա անդամները պետք է համապատասխանեն որոշ չափանիշների՝ իրավաբանական գիտելիքների և համապատասխան փորձի առումով, և նրանք չեն կարող լինել ոստիկանության կամ հետախուզական ծառայությունների անդամներ[34]:

Հեռվից դժվար է գնահատել նման անկախ նշանակումների համակարգերի բարեխղճությունը: Սակայն սկզբունքը հիմնավոր է: Ավելին, նշանակման այնպիսի համակարգերը, որոնցում առկա է գիտելիքների և պրոֆեսիոնալ փորձի պարտադիր պահանջ,երաշխավորված են, եթե նման պահանջները չեն հանգեցնում նշանակվողների բացառիկ խմբի ստեղծմանը: Նշանակումների համար կիրառվող չափազանց նեղ և խիստ չափանիշները կարող են սահմանափակել դրանց համապատասխանող անձանց շրջանակը միայն այն անձանցով, ովքեր ունեն հետախուզության փորձ: Սա մի մոտեցում է, որը կարող է հանգեցնել վերահսկողության ենթարկվող հետախուզական ծառայության կողմից վերահսկողական մարմնի «զավթման» ընկալմանը (եթե ոչ իրողությանը):

ՄԹ Հետաքննական իրավասության տրիբունալը մասնագիտական պահանջների նկատմամբ լիովին տարբեր մոտեցումների օրինակ է: Տրիբունալի անձնակազմն ամբողջովին բաղկացած է բարձր դատական պաշտոններ զբաղեցրած կամ առնվազն տասը տարի իրավաբանի փորձ ունեցող անձանցից[35]: Սակայն միայն նախկին դատավորների և իրավաբանների անդամակցությունը նույնպես կարող է ծայրահեղ մոտեցում լինել: Տրամաբանական է, որ հանրային լայն շահերին ծառայող մարմնի անդամների խումբն արտացոլի տեսակետների և մասնագիտական փորձի լայն շրջանակ:

Այս փիլիսոփայությունն ընկած է Կանադայի ԱՀՎՀ-ի հիմքում՝ անդամության համար չկա որևէ մասնագիտական պահանջ: Հանձնաժողովը պետք է բաղկացած լինի Կանադայի Գաղտնի խորհրդի անդամներից, ովքեր տվյալ պահին ֆեդերալ մակարդակի օրենսդրի անդամ չեն: Գործնականում հնարավոր թեկնածուների շրջանակը ներառում է բարձրաստիճան քաղաքական գործիչների, առաջատար դատավորների և «ականավոր» անձանց, ովքեր կարող են արժանանալ հանձնաժողովի անդամ նշանակվելու պատվին: Հնարավոր է, որ անձը նշանակվի Գաղտնի խորհրդի անդամ՝ բացառապես հետագայում ԱՀՎՀ անդամ դառնալու նպատակով: Այլ խոսքերով՝ ԱՀՎՀ անդամությունը բաց է, ինչը թույլ է տալիս այդ մարմնին առնվազն սկզբունքորեն ներկայացնել լայն հասարակությունը, որին այն ծառայում է:

Սակայն կանադական մոտեցման ճկունությունը կարող է թերությունների հանգեցնել: Այնքան էլ նպատակահարմար չէ բողոքների քննության համար պատասխանատու կիսադատական գործառույթ ունեցող մարմինն ամբողջությամբ ոչ իրավաբաններով համալրելու մոտեցումը: Մի իրավիճակ, որը հասունացել է Կանադայի ԱՀՎՀ-ի դեպքում: Ինչքան էլ որ հանձնաժողովի անդամներն ունենան այլ կարողություններ, անդամների իրավաբանական վերապատրաստման բացակայությունը կարող է հանգեցնել բողոքների քննության մարմնի իրավաբանական աշխատակազմից կախվածության: Սա պահանջում է այդ իրավաբանական աշխատակազմի աշխատանքային ուղու մանրամասն գնահատում՝ հաշվի առնելով նրանց տեղափոխությունները կառավարության տարբեր մարմինների (այդ թվում՝ հետախուզական ծառայությունների) շրջանում: Բողոքների քննությամբ զբաղվող մարմինների անկախությունը կարող է խաթարվել (կամ ընկալվել որպես խաթարված) այն դեպքերում, երբ այդ մարմնի անդամները կախված են հանրային ծառայողներից, ովքեր իրենց կարիերայի ընթացքում գործադիրի մի մարմնից տեղափոխվում են մեկ այլ մարմին: Այս առումով իդեալական մոդել կարող է լինել բազմակի անդամներից բաղկացած բողոքների քննության մարմինը, որտեղ կան տարբեր ոլորտներ ներկայացնող մասնագետներ: Սակայն պայմանով, որ դրանց նվազագույն քանակի անդամներն ունենան, օրինակ, իրավաբանական կրթություն:

Գործառույթները

Որոշ երկրներում ստեղծվել են վերահսկողական մարմիններ, որոնց միակ գործառույթն է բողոքների ընդունումը և քննությունը: Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունում Հետաքննական իրավասության տրիբունալը «կարող է քննել հետախուզական ծառայությունների անվտանգության ծառայության (երբեմն կոչվում է MI5), Գաղտնի հետախուզական ծառայության (երբեմն կոչվում է MI6) և Կառավարության հաղորդակցության գլխավոր գրասենյակի (ԿՀԳԳ/GCHQ) կողմից կամ նրանց անունից իրականացված ցանկացած գործողության վերաբերյալ բողոքներ»[36]:

Այլ երկրներում վերահսկողության փորձագիտական այս մարմինների հիմնական գործառույթը հետախուզական ծառայությունների կատարողականի ստուգումն է կա՛մ սեփական նախաձեռնությամբ,կա՛մ նախարարների և խորհրդարանականների պահանջով[37]: Սակայն այս մարմինները կարող են իրավասու լինել նաև ընդունելու բողոքներ այն հետախուզական ծառայությունների մասին, որոնց համար իրենք վերահսկողության մանդատ ունեն[38]: Օրինակ՝ Նորվեգիայում Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովը, որի անդամները թեև ընտրվել են խորհրդարանի կողմից, սակայն ինստիտուցիոնալ առումով չեն գտնվում օրենսդիր իշխանության ներքո: Սեփական նախաձեռնությամբ հետախուզական ծառայությունների գործունեությունը հետաքննելուց բացի հանձնաժողովը կարող է նաև հանրության անդամներից ընդունել և քննել այդ ծառայությունների հետ առնչվող բողոքներ[39]:

Նմանապես Բելգիայի Հանձնաժողով I-ը «քննում է հետախուզական ծառայությունների, Սպառնալիքների գնահատման համակարգող մարմնի և այլ օժանդակ ծառայությունների և նրանց անձնակազմի կողմից իրականացված գործունեության, միջամտությունների, գործողությունների կամ դրանց բացակայության հետ կապված բողոքները և մեղադրանքները»[40]: Հարավային Աֆրիկայի հետախուզության գլխավոր տեսուչն իրականացնում է նման գործառույթներ: Գլխավոր տեսուչի գրասենյակն անկախ է գործադիրից և հաշվետու է վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովին: Գլխավոր տեսուչը կարող է «հանրության և ծառայությունների անդամներից ընդունել և քննել բողոքներ, որոնք կապված են ենթադրյալ սխալ վարչարարության, իշխանության չարաշահման, Սահմանադրության, օրենքների և [հետախուզությանը և հակահետախուզությանը վերաբերող] քաղաքականության խախտումների, կոռուպցիայի և ցանկացած անձի ապօրինի հարստացման հետ և ծառայության որևէ անդամի կողմից իրականացված գործողության կամ դրա բացակայության արդյունք են»[41]:

Որոշ երկրներում վերահսկողության փորձագիտական մարմիններին բողոք ներկայացնելուց առաջ պետք է ծանուցել համապատասխան հետախուզական ծառայությանը: Օրինակ՝ Կանադայում հանրային բողոքը պետք է նախևառաջ ուղարկվի ԿԱՀԾ տնօրենին: ԱՀՎՀ-ը կարող է քննել հիմնավոր և բարեխիղճ կերպով ներկայացված բողոքները, եթե տնօրենն այդ բողոքին չի արձագանքում հանձնաժողովի կողմից ողջամիտ համարվող ժամկետներում կամ տրամադրում է ոչ բավարար պատասխան[42]:

3.2.3 Բողոքների քննության խորհրդարանական մարմինները

Մի շարք երկրներ ստեղծել են հատուկ խորհրդարանական մարմիններ, որոնք վերահսկում են հետախուզական ծառայություններին: Վերը ներկայացված վերահսկողության փորձագիտական մարմիններից որոշների նմանությամբ այս խորհրդարանական հանձնաժողովները նույնպես կարող են իրավասու լինել՝

ընդունելու և քննելու հետախուզական ծառայությունների գործողությունների վերաբերյալ բողոքներ[43]: Օրինակ՝ Գերմանիայում խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովը կարող է քննել բողոքներ[44]: Հարավային Աֆրիկայում Հետախուզության հարցերով զբաղվող համատեղ մշտական հանձնաժողովը (այն հետախուզական ծառայության վերահսկողություն իրականացնող խորհրդարանի տասնհինգ անդամներից բաղկացած մարմին է) ուղղակիորեն չի քննում բողոքներ, սակայն այն կարող է.

[Պ]ահանջել հետաքննության իրականացում և ստանալ ծառայության ղեկավարի կամ Գլխավոր տեսուչի համապատասխան հաշվետվություն հանրության ցանկացած անդամից ստացած ցանկացած բողոքի վերաբերյալ: Բողոք, որը տվյալ անձի կարծիքով՝ Ծառայության կողմից իր անձին կամ ունեցվածքին հասցված ցանկացած վնասի մասին է եւ Հանձնաժողովի կարծիքով՝ անհիմն չէ եւ ներկայացված է բարեխղճորեն[45]:

Խորհրդարանական հանձնաժողովներին վերահսկողական և բողոքների քննության գործառույթներ տալը հնարավոր է դարձնում անվտանգության ոլորտում փորձագիտական գիտելիքների կենտրոնացումը մեկ մարմնում՝ միևնույն ժամանակ սահմանափակելով դասակարգված տեղեկատվության տարածումը: Սակայն խորհրդարանական վերահսկողության մարմիններին բողոքների քննության գործառույթ տալու հետ կապված առկա են մի շարք խնդիրներ: Առաջին՝ խորհրդարանականները կարող են չունենալ բավարար փորձագիտական գիտելիքներ կամ ժամանակ՝ բողոքները հետաքննելու և լուծում տալու համար: Երկրորդ՝ խորհրդարանականները կուսակցական են: Սա կարող է սահմանափակել նրանց կարողությունը բողոքները պատշաճ կերպով քննելու և լուծելու առումով, հատկապես այն դեպքերում, երբ այդ բողոքներն առնչվում են իշխանություն ունեցող կառավարության գործողությունների հետ: Երրորդ՝ բողոքների քննությունը կարող է պահանջել խնդրի մանրակրկիտ ուսումնասիրություն, ընթացակագային արդարության կանոնների իմացություն և այլ հանգամանքների վերլուծություն (օրինակ՝ վկաների վստահելիությունը, որոնք ավելի լավ կարող են իրականացվել դատական միջավայրում): Եվ վերջապես, խորհրդարանական հանձնաժողովները սովորաբար ունեն մեծ թվով անդամներ, ինչը կարող է բարդացնել հստակ վճիռների կայացումը և ներկայացումը:

4. ԲՈՂՈՔՆԵՐԻ ՔՆՆՈՒԹՅԱՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԸ ԵՎ ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ

Այս համառոտ գործիքի շրջանակներում հնարավոր չէ մանրամասն նկարագրել բողոքների քննության ընթացակարգերը: Այդ պատճառով գործիքը կանդրադառնա մի քանի ընդհանուր ընթացակարգային նկատառումներին, ինչպես նաև դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության ընթացակարգերին: Քանի որ ավելի ընդհանրական մանդատներ ունեցող մարմինների ընթացակարգերը (այսինքն այն մանդատները, որոնք ավելի լայն են, քան միայն հետախուզական ծառայությունները) շատ տարբեր են, այս բաժինը կանդրադառնա մասնագիտացված (հետախուզությանը և ազգային անվտանգությանն առնչվող) բողոքների քննության մարմիններին (ԲՔՄ): Դրանք քննարկվել են Բաժին 3.2-ում:

4.1 ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԱՅԻՆ ԿԱՆՈՆՆԵՐ

Որոշ երկրներում ոլորտը կարգավորող օրենքները պահանջում են, որ բողոքները ներկայացվեն գրավոր[46]: ԲՔՄ-ները կարող են իրավունք ունենալ մերժելու այն բողոքները, որոնք իրենք կհամարեն անհիմն կամ ոչ բարեխղճորեն ներկայացված կամ՝ հետաքննություն սկսելու համար նվազագույն պահանջներին որևէ այլ կերպ չբավարարող[47]: Սրանք ակնհայտորեն բողոքներ ներկայացնելու լայն կանոնների սահմանափակումներ են՝ թույլ տալով ԲՔՄ-ներին չընդունել անհիմն բողոքները: Իհարկե եթե այս մոտեցումը շատ լայնորեն կիրառվի՝ մերժելու համար բարդ բողոքները, ապա նման կանոնները կարող են խանգարել ԲՔՄ-ներին արդյունավետ կերպով իրականացնել վերահսկողական և բողոքների քննության գործառույթները: Ի վերջո, այսպիսի զտման կանոնների պատշաճ կիրառման երաշխավորը տվյալ մարմնի անկախությունն է: Եթե մարմինն ունի ուշադիր, բավարար կարողություններ ունեցող անձնակազմ, որը բավարար չափով անկախ է կառավարությունից, ապա այդ մարմինը քիչ դրդապատճառներ կունենա հակասական դեպքերը ենթադրական ընթացակարգային հիմքերով մերժելու համար:

Շատ կարևոր է, որ ԲՔՄ-ները չշփոթեն «անհիմն և անբարեխիղճ» բողոքները «բավարար մանրամասներով չուղեկցվող» բողոքների հետ: Ինչպես արդեն նշվել է, կարելի է ակնկալել, որ գաղտնի հետախուզական ծառայության գործողությունները վիճարկող բողոքները կարող են չլինել նույնքան մանրամասն, որքան ավելի բաց ոլորտներին առնչվող բողոքները: Նմանապես, «անբարեխղճության» հիմքով բողոքների մերժումը չի կարող կիրառվել պարզապես բարդ բողոքները մերժելու համար: Հզոր հետախուզական ծառայության դեմ բողոք ներկայացնելը վախեցնող հեռանկար է, որը կարող է ետ պահել շատ մարդկանց: Բողոքողները և հատկապես ազդարարողները կարող են ունենալ որոշ առանձնահատկություններ, որոնց պատճառով կարող է վիճարկվել նրանց բողոքների լեգիտիմությունը: Հատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել՝ փաստերը վստահելիության նկատմամբ կասկածներ առաջացնող անձնական առանձնահատկություններից տարանջատելու առումով:

Այն դեպքերում, երբ իրականացվում են լսումներ կամ քննություններ, առնվազն որոշ ԲՔՄ-ների գործունեությունը կարգավորող կանոնները սահմանում են ընթացակարգային արդարության չափանիշներ՝ պահանջելով, օրինակ, որ նախքան այդ անձանց գործողությունների վերաբերյալ վճռի կայացումը լսվեն նաև ներգրավված բոլոր կողմերի տեսակետները[48]:

4.2 ԲՈՂՈՔՆԵՐԻ ՔՆՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԻՐԱՎԱՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Որոշ ԲՔՄ-ներ իրավասու են պարտադրել բողոքի քննության համար անհրաժեշտ փաստաթղթերի պատրաստումը և վկաների ներկայությունը[49]: Այս իրավասությունը որոշ դեպքերում կարող է լինել բավականին ծայրահեղ և գերակա լինել այնպիսի հանգամանքների նկատմամբ, ինչպիսիք են իրավաբան-հաճախորդ արտոնությունները[50]: Օրինակ՝ ԱՀՎՀ-ը կարող է ունենալ հասանելիություն հետախուզական ծառայության կողմից պահվող ամբողջ տեղեկատվությանը, բացառությամբ կաբինետի գաղտնի տեղեկատվությունը (որը կաբինետի քննարկումների արձանագրություն է): Այլ երկրներում, օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում, ԿՀԳ Գլխավոր տեսուչը.

[Պ]ետք է ունենա հասանելիություն գործակալության կամ դրա կապալառու կազմակերպության ցանկացած աշխատակցին, ում վկայությունը անհրաժեշտ է իր գործառույթների իրականացման համար: Բացի այդ, նա պետք է ունենա ուղղակի հասանելիություն բոլոր փաստաթղթերին… որոնք կապված են այն

ծրագրերի և գործողությունների հետ, որոնց նկատմամբ Գլխավոր տեսուչն իրականացնում է իր գործառույթները… Գործակալության կամ դրա կապալառուի ցանկացած աշխատակցի կողմից համագործակցության մերժումը բավարար հիմք կհանդիսանա Տնօրենի կողմից վարչական միջոցների կիրառման համար, ներառյալ՝ աշխատանքից ազատումը կամ գոյություն ունեցող պայմանագրային հարաբերության խզումը[51]*:*

Այլ ԲՔՄ-ների համար տեղեկատվության հասանելիությունն ավելի սահմանափակ է: Հարավային Աֆրիկայում ոլորտը կարգավորող օրենքն արգելում է Հետախուզության հարցերով զբաղվող համատեղ խորհրդարանական հանձնաժողովին ստանալ տեղեկատվություն, որը կարող է բացահայտել հետախուզական ծառայության իրազեկողների ինքնությունը[52]: (Մյուս կողմից, Հարավային Աֆրիկայի Հետախուզության գլխավոր տեսուչը ենթակա է ավելի քիչ սահմանափակումների. Գլխավոր տեսուչին «որևէ հիմքով» չի կարող մերժվել հետախուզության իրավասության տակ գտնվող որևէ տեղեկատվության կամ վայրի հասանելիությունը)[53]: Բողոքների քննության մարմնի համար գաղտնի տեղեկատվության հասանելիության սահմանափակումն ակնհայտորեն ուղղված է կանխելու գաղտնի տեղեկատվության՝ դիտավորյալ կամ պատահական արտահոսքը: Սակայն այսպիսի սահմանափակումները կարող են նվազեցնել բողոքների քննության մարմնի՝ բողոքը պատշաճ կերպով ուսումնասիրելու կարողությունը: Այլ խոսքերով՝ նման սահմանափակումները կարող են իսպառ խոչընդոտել ԲՔՄ գործունեությանը: Հետևաբար նման սահմանափակումները մտահոգիչ են, եթե կա նպատակ՝ ստեղծելու գործուն ԲՔՄ-ներ:

Տեղեկատվության գաղտնիության այս խնդրի մասնակի լուծում կարող է լինել ԲՔՄ-ների գործունեությունը կարգավորող կանոնների մեջ տեղեկատվության հետ աշխատանքի ակնկալիքների սահմանումը[54]: Օրինակ՝ Հարավային Աֆրիկայի Հետախուզության գլխավոր տեսուչը պետք է «համապատասխանի անվտանգության բոլոր պահանջներին, որոնք կիրառելի են հետախուզական ծառայության աշխատակիցների համար»[55]: Կանադայում ԱՀՎՀ-ի անդամները ենթարկվում են Կանադայի պաշտոնական գաղտնիքների մասին օրենքի պահանջներին և հետևաբար՝ ենթակա են քրեական հետապնդման, եթե ապօրինաբար բացահայտեն որևէ գաղտնի տեղեկատվություն[56]:

Առկա են նաև տեղեկատվության հոսքը կարգավորող ընթացակարգեր: Օրինակ՝ ԱՀՎՀ հետազոտողները սովորաբար ուսումնասիրում են դասակարգված տեղեկատվությունը ԱՀՎՀ-ին տրամադրված անվտանգ գրասենյակներում, որոնք գտնվում են ԿԱՀԾ տարածքում: Սակայն կարող են լինել դեպքեր, երբ տեղեկատվությունը տեղափոխվում է ԱՀՎՀ սեփական անվտանգ տարածքներ, ներառյալ այն դեպքերը, երբ այդ տեղեկատվությունն անհրաժեշտ է ԱՀՎՀ կողմից քննվող բողոքների վերաբերյալ վճիռներ կայացնելու համար: Տեղեկատվության հետ աշխատանքի այսպիսի ենթակառուցվածքների ստեղծումը կարող է պահանջել զգալի ներդրումներ և աշխարհագրորեն մեծ երկրում (ինչպիսին Կանադան է) կարող է սահմանափակել այն տարածքները, որտեղ ԱՀՎՀ-ն կարող է իրականացնել իր հետաքննությունները:

4.3 ԱԶԳԱՅԻՆ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ինչպես երևում է ներկայացված քննարկումից, ազգային անվտանգությանը վերաբերող տեղեկատվության հետ արհեստավարժ աշխատանքը բողոքների քննությամբ զբաղվող ցանկացած համակարգի կարևորագույն առաջադրանքներից

է: Շատ ԲՄՔ-ների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը սահմանում է, որ քննությունը և/կամ լսումները պետք է գաղտնի իրականացվեն[57]: Բացի այդ, ԲՔՄ-ների եզրակացությունները կարող են կրճատվել, և/կամ դրանց տարածումը կարող է սահմանափակվել: Օրինակ՝ Ավստրալիայում Հետախուզության և անվտանգության գլխավոր տեսուչը չպետք է բողոք ներկայացնողին տրամադրի իր եզրակացությունը «մինչև համապատասխան հետախուզական ծառայության ղեկավարը և Գլխավոր տեսուչը չհամաձայնվեն, որ բողոքի պատասխանը բողոքը ներկայացնողին հանձնելը չի վտանգի անվտանգությունը, Ավստրալիայի պաշտպանությունը կամ Ավստրալիայի հարաբերությունները այլ երկրների հետ»[58]:

Հարավային Աֆրիկայում նույնպես Հետախուզության գլխավոր տեսուչը չի կարող սահմանափակ հասանելիության տեղեկատվություն տրամադրել՝ առանց կառավարությունից նախնական թույլտվություն ստանալու[59]: Նմանապես, Քենիայում Բողոքների հանձնաժողովն իր գործառույթներն իրականացնելիս «պետք է հաշվի առնի ազգային անվտանգության պահանջները»: Այս առումով այն պետք է խորհրդակցի Ազգային անվտանգության հետախուզության ծառայության գլխավոր տնօրենի հետ (և նախարարական մակարդակով Ազգային անվտանգության խորհրդի հետ)՝ «որոշելու համար այն տեղեկատվությունը կամ հանգամանքները, որոնց դեպքում որոշակի տեղեկատվություն չի կարող տրամադրվել որևէ քննության ընթացքում կամ դրա առնչությամբ՝ ելնելով ազգային անվտանգության շահերից»[60]: Նորվեգիայում բողոքը ներկայացրած անձին հանձնաժողովի կողմից տրամադրվող տեղեկատվությունը «պետք է լինի որքան հնարավոր է լիարժեք՝ առանց բացահայտելու դասակարգված տեղեկատվություն»[61]:

Քանի որ գաղտնիությունը կարող է խանգարել բողոք ներկայացնողի՝ այն հաջողությամբ ներկայացնելու կարողությանը, որոշ երկրներում փակ լսումների համար գործում են հատուկ ընթացակարգեր, որոնք ուղղված են օգնելու բողոք ներկայացնողին: Օրինակ՝ Կանադայում ԱՀՎՀ-ն իրավասու է.

Վիճարկել փակ նյութի մեջ պարունակվող տեղեկատվությունը չբացահայտելու, ինչպես նաև փակ լսումների ընթացքում կառավարության վկաներին խաչաձև հարցաքննելու որոշումը: Արտաքին աջակցությունը (կամ իրավաբանական գործակալները) կարող է կիրառվել որոշ դեպքերում, երբ աշխատանքի ծավալների պատճառով ներքին իրավաբանների կարողությունները բավարար չեն քննության գործառույթն իրականացնելու համար: Այլ դեպքերում իրավաբանական գործակալները կարող են կիրառվել, եթե ներքին իրավաբանը գտնում է, որ դեպքը կարող է պահանջել ԿԱՀԾ հատկապես ագրեսիվ խաչաձև հարցաքննություն[62]:

5. ԲՈՂՈՔՆԵՐԻ ՀԱՏՈՒՑՈՒՄԸ

Ինչպես արդեն նշվել է, բողոքների քննության ցանկացած համակարգի հիմնական նպատակը «գործուն լուծումների» հասնելն է: Հարկ է նշել, որ հետախուզական ծառայությունների բողոքների քննության մարմինների կողմից առաջարկվող լուծումները հաճախ հանձնարարականներ են, այլ ոչ իրավական ուժ ունեցող վճիռներ, որոնք վերաբերում են, օրինակ, վնասների փոխհատուցմանը[63]: Այս սահմանափակ իրավասություններն ամենայն հավանականությամբ արտացոլում են շատ ԲՔՄ-ների կրկնակի մանդատը, այն է՝ բողոքի քննությամբ զբաղվող մարմինը նույն մարմինն է, որն իրականացնում է հետախուզական ծառայության գործունեության անկախ վերահսկողություն:

Վերահսկողության գործընթացի արդյունքում սովորաբար մշակվում են հանձնարարականներ, որոնք ուղղված են հետախուզական ծառայությանը և գործադիր իշխանությանը՝ ծառայության քաղաքականությունը և գործունեությունը բարելավելու համար: Այն դեպքերում, երբ վերահսկողությունը հանդիսանում է ԲՔՄ-ի առաջնային գործառույթը, հավանական է, որ այս մարմինը ստեղծած օրենսդիրները գտել են, որ բողոքների դեպքում փոխհատուցում հարկադրելու իրավասությունների առկայությունը համատեղելի չէ գործուն վերահսկողություն իրականացնելու համար այդ մարմնից պահանջվող ավելի համագործակցային առանձնահատկություններ հետ:

Գործնականում սակայն, ԲՔՄ-ների իրավասությունը հանձնարարականների ներկայացմամբ սահմանափակելը կարող է նվազեցնել նաև նրանց կարողությունը՝ հետախուզական ծառայության վրա համապատասխանության առումով ազդելու տեսանկյունից: Այս մոտեցումը կարող է հատկապես դժվար լինել, երբ բողոքների քննության արդյունքները դասակարգված են, ինչը հաճախ հանդիպող դեպք է: Այս պատճառով, կարևոր է, որպեսզի ԲՔՄ-ները կարողանան ներկայացնել իրենց եզրակացության կրճատված տարբերակները հանրայնորեն հասանելի տարեկան հաշվետվությունների մեջ կամ որևէ այլ եղանակով: Սակայն նույնիսկ այս հաշվետվությունները կարող են շատ քիչ ուշադրություն գրավել խորհրդարանականների և լրատվամիջոցների կողմից: Օրինակ՝ Կանադայի ԱՀՎՀ-ը երբեմն հրապարակել է խիստ պախարակող եզրակացությունների ամփոփ տարբերակներ, որոնք կարճատև հետաքրքրության են արժանացել:

Վատագույն դեպքերում բացառապես հանձնարարական ներկայացնելու իրավասությունը կարող է նվազեցնել ԲՔՄ-ի ունեցած այլ արժանիքների ազդեցությունը: Եթե պոտենցիալ բողոք ներկայացնողները կասկածում են, որ իրենց գործողությունները կհանգեցնեն իմաստալից արձագանքի, փոփոխության կամ փոխհատուցման, նրանք չեն տեսնի ԲՔՄ-ին բողոք ներկայացնելու պատճառ: Հետևաբար՝ նրանք կարող են փորձել իրենց խնդիրները լուծել այլ միջոցներով (օրինակ՝ ընդհանուր իրավասության դատարանների միջոցով, որոնք հարմար չեն նման բողոքների քննության համար), տեղեկատվությունը լրատվամիջոցներին բացահայտելու միջոցով՝ հույս ունենալով, որ դա կհանգեցնի որևէ լուծման կամ պարզապես ոչ մի ջանք չգործադրելուն: Այս բոլոր տարբերակները հակասում են ԲՔՄ-ի նպատակին՝ հետախուզական ծառայությունների կողմից իրականացված ապօրինությունների բացահայտմանը և արձագանքին:

Այլ մարմինների իրավասություններն ավելի նման են «դատարանի» իրավասություններին: Սա հատկապես ճիշտ է այն դեպքերում, երբ բողոքների քննությունը ԲՔՄ-ի միակ գործառույթն է: Այսպիսով՝ դատարանի նման մարմինները, ինչպես օրինակ՝ ՄԹ Հետաքննական իրավասությունների տրիբունալը, իրավասու են պարտադրելու «լուծումներ, ինչպիսիք են՝ ցանկացած հրահանգների չեղարկումը, պահվող ցանկացած փաստաթղթի ոչնչացումը կամ ֆինանսական փոխհատուցումը»[64]:

6. ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

Բողոքների քննության մարմինների այս ուսումնասիրությունից բխում են մի շարք հանձնարարականներ: Դրանք ամփոփված են ստորև և ներկայացվում են Աղյուսակ 1-ում՝ որպես «դրական փորձ»:

- Երկրները պետք է ստեղծեն բողոքների քննությամբ զբաղվող մարմիններ, որոնք պետք է ունենան ներքին և հանրային բողոքներ ընդունելու և քննելու իրավասություն:

Բողոքների քննության ներքին համակարգերն «ազդարարներին» ինստիտուցիոնալ ընթացակարգերով ուղղորդելու միջոց են, որոնք և՛ արձագանքում են հիմնավոր բողոքներին, և՛ բավարարում են կառավարության մտահոգությունը՝ կապված դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության հետ: Սակայն այս համակարգը պետք է նաև պաշտպանություն առաջարկի իր օգնությանը դիմող անձանց:

- Բողոքների քննության արդյունավետ ներքին համակարգը պետք է ներառի չհետապնդման երաշխիքներ այն դեպքերում, երբ աշխատակիցները պատկան մարմիններին ներկայացում են բարեխիղճ բողոքներ:

Համեմատության համար՝ հանրային բողոքների համակարգերն ավելի լայն են և սովորաբար բաց են լինում ցանկացած անձանց համար: Որոշ երկրներում մտցվում է քաղաքացիության պահանջ, որը սակայն հիմնականում վերաբերում է արտաքին հետախուզական գործողություններին: Ավելի քիչ երկրներ պահանջում են, որ բողոք ներկայացնողը պետք է անձամբ որևէ կերպ տուժած լինի ներկայացված գործողությունների արդյունքում: Դժվար է տեսնել այս կերպ բողոք ներկայացնելու հնարավորությունը սահմանափակելու իրական իմաստը:

- Բողոքների քննության մարմինները պետք է ունենան լայն իրավասություններ հանրությունից բողոքներ ընդունելու համար:

Բողոք ներկայացնելու իրավունք ունեցող անձանց շրջանակը կարգավորող լայն կանոնները նշանակում են, որ բողոքների քննության մարմնին կարող են ներկայացվել ավելի մեծ թվով բողոքներ: Այսպիսի կանոնները մեծացնում են նաև այդ մարմնի վրա ընկնող հնարավոր բեռը: Կարող է նպատակահարմար լինել սահմանափակել բողոքները միայն հիմնավոր բողոքներով, սակայն պետք է հատուկ ուշադրություն դարձնել, թե ինչպե՞ս է որոշվելու բողոքների հիմնավորվածությունը:

- Անհիմն բողոքների վերաբերյալ մտահոգությունները կարող են բավարարվել՝ սահմանելով կանոններ, որոնք թույլ են տալիս բողոքների քննությամբ զբաղվող մարմնին այդպիսի բողոքները մերժել գործընթացի վաղ փուլերում: Սակայն հատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել՝ խուսափելու համար բարդ, քաղաքականապես հակասական կամ բարդ առանձնահատկություններով անձանց կողմից ներկայացվող բողոքների մերժումից:

Բողոքների ներկայացման վայրերի առումով երկրները պետք է մանրամասն դիտարկեն, թե արդյո՞ք ընդհանուր իրավասության դատարանները կամ ընդհանուր կարգավորող մարմինները բավարար հագեցվածություն ունեն հետախուզական ծառայությունների հետ կապված բողոքների քննության համար: Գործնականում հնարավոր է, որ այս մարմինները չկարողանան աշխատել ազգային անվտանգության կամ հետախուզության հետ կապված դասակարգված տեղեկատվության հետ, ինչի արդյունքում կտուժի նրանց արդյունավետությունը, և նրանք չեն կարողանա բավարար կերպով քննել բողոքները: Ավելին, հնարավոր է, որ ընդհանուր իրավասության մարմինները չունենան անհրաժեշտ փորձագիտական գիտելիքներ, որոնք պահանջվում են այս հարցերի մանրազնին քննության համար:

Համեմատության համար հետախուզության հետ կապված բողոքների քննության հատուկ մարմինները կարող են աշխատել այնպես, որպեսզի բավարարվեն դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության հետ կապված մտահոգությունները: Միևնույն ժամանակ գաղտնիության հետ կապված մտահոգությունները չպետք է սահմանափակեն բողոքների քննությամբ զբաղվող հատուկ մարմնի

գործառույթներն այն աստիճան, որ կորչի դրա՝ որպես բողոքներով զբաղվող մարմի, վստահելիությունը: Թափանցիկությունը պետք է լինի առաջնային, իսկ գաղտնիությունը՝ սահմանափակվի միայն պատշաճ հանգամանքների պահանջներով: Ավելին, ջանքեր պետք է գործադրվեն ապահովելու համար կառավարության և բողոք ներկայացնող անձի կողմից իրենց տեսակետը ներկայացնելու հավասար հնարավորությունների հասնելու համար: Այն դեպքերում, երբ կառավարությունը կարող է իր տեսակետը թաքցնել՝ անվտանգության նկատառումներից ելնելով, ԲՔՄ-ն պետք է մանամասն քննի այդ դեպքերը: Վերահսկողական մարմնի անդամները պետք է անցած լինեն անվտանգության ստուգումներ և ունենան անվտանգության թույլտվություն եւ կառավարության ու հետախուզական ծառայությունների տիրապետության տակ գտնվող տեղեկատվության լայն հասանելիություն:

- Դեպքերի մեծ մասում հետախուզության հետ կապված բողոքների քննության տեսանկյունից բողոքների քննության հատուկ մարմիններն ավելի նախընտրելի են ընդհանուր իրավասության մարմինների համեմատ: Այսպիսի մարմինները պետք է ունենան լայն իրավասություններ՝ ստանալու դասակարգված տեղեկատվության հասանելիություն, և նրանք պետք է պարտավոր լինեն իրականացնել անվտանգային միջոցառումներ՝ այդ տեղեկատվության դիտավորյալ կամ պատահական արտահոսքի հնարավորությունը նվազեցնելու համար: Այսպիսի միջոցառումների օրինակներ են տեղեկատվության փոխանակման հատուկ ընթացակարգերը և անվտանգության ստուգումներ անցնելու պարտադիր պահանջը:

Բողոքների քննությամբ զբաղվող մարմինները վստահելի կլինեն միայն այն դեպքում, եթե դրանց անձնակազմը և գործունեությունը անկախ է կառավարությունից և, եթե դրանք ունեն բավարար միջոցներ: Թեև բողոքների քննության մարմինները չպետք է բաղկացած լինեն միայն հատուկ մասնագիտական գիտելիքներ ունեցող անձանցից (օրինակ՝ իրավաբաններից), նրանց անդամների շարքում պետք է բավարար չափով ներկայացված լինեն իրավաբանները: Անկախ իրավաբանական կարողությունների առկայությունը նվազեցնում է կախվածությունը իրավաբանական կրթություն ունեցող (և գուցե ոչ շատ անկախ) աշխատակիցներից:

- Բողոքների քննությամբ զբաղվող մարմինները պետք է անկախ լինեն կառավարությունից: Գործնականում սա նշանակում է, որ նրանք պետք է նշանակվեն այնպիսի եղանակով, որը չի հանդիսանում իշխող կառավարության կողմից միակողմանի նշանակում, և պետք է ունենան կառավարությունից անկախ գործելու ազատություն՝ միևնույն ժամանակ ունենալով պաշտոնավարման ապահովվածություն: Առնվազն որոշ անդամներ պետք է ունենան իրավաբանական կրթություն՝ խուսափելու համար բողոքների վերաբերյալ վճիռներ կայացնելու ընթացքում հետախուզական ծառայությունների աշխատակիցներից կախվածությունից:

Բողոքների լուծումների հետ կապված հարցերը դրանց քննության համակարգի ամենաբարդ խնդիրն են: Ընդհանուր առմամբ, այն մարմինները, որոնք ունեն հետախուզական ծառայության իրականացրած ապօրինության համար փոխհատուցում սահմանելու ամենամեծ կարողությունը (դատարանները), բողոքների քննության տեսանկյունից ամենավատ դիրքում են այդ բողոքների հետ կապված հատուկ հանգամանքների՝ հատկապես գաղտնիության պահանջի և դասակարգված տեղեկատվության պաշտպանության բերումով: Վերահսկողության փորձագիտական մարմինները սովորաբար ավելի լավ կարող են անցնել գաղտնիության հետ կապված սահմանափակումների միջով, սակայն դրանք հիմնականում ունեն

միայն հանձնարարականներ ներկայացնելու իրավասություն: Երկրները պետք է մանրամասն դիտարկեն, թե արդյոք բողոքների քննության իրավասություն ունեցող վերահսկողության փորձագիտական մարմինների գործառույթները պետք է օժտվեն բողոքի լուծման միջոցների դատականին մոտ իրավասություններով, ինչպիսին է օրինակ՝ տուժած անձանց համար ֆինանսական փոխհատուցում սահմանելու իրավասությունը:

- Բողոքների քննության մարմիններին միայն հանձնարարականներ ներկայացնելու իրավասություն տալը բավարար չէ և «գործուն պաշտպանություն» չի հանդիսանում: Փոխարենը, այս մարմինները պետք է ունենան դատականին մոտ իրավասություններ, ինչպիսին է ֆինանսական փոխհատուցում սահմանելու իրավասությունը:

Երկրները պետք է խուսափեն հետախուզական ծառայության հաշվետվողականության՝ բողոքների վրա հիմնված մոդելից: Բողոքների քննությունն իր տեղն ունի այդ գործընթացում, սակայն վերահսկողության գործառույթը բացառապես բողոքների քննության մարմինների միջոցով իրականացնող որոշ երկրների փորձը դրական չէ: Օրինակ՝ Կանադայում ֆեդերալ ոստիկանության (ԿԹՀՈ) ազգային անվտանգության գործառույթները ենթակա են միայն թույլ, բողոքների վրա հիմնված հաշվետվողականության մեխանիզմին: ԿԹՀՈ կողմից 9/11 իրադարձություններից հետո իրականացված հակաահաբեկչական գործողությունների դատական քննության արդյունքում հանձնարարականներ տրվեցին՝ ուժեղացնելու բողոքների քննության իրավասությունները և բարելավելու կատարողականի աուդիտի և վերահսկողության համակարգը: Քննությունը եզրակացրեց, որ «սեփական նախաձեռնությամբ ստուգումներ անցկացնելու կարիքը բխում է այն փաստից, որ ԿԹՀՈ-ի ազգային անվտանգության գործողությունների մեծ մասը գաղտնի է իրականացվում և չի ենթարկվում որևէ դատական ուսումնասիրության: Սակայն այն կարող է զգալիորեն ազդել անհատական իրավունքների և ազատությունների վրա»65:

Բողոքների հիմքով հաշվետվողականության վրա միակողմանի կենտրոնացումը կարող է հանգեցնել հաշվետվողականության «թատրոնի». կա մարմին, որը ստեղծում է վերահսկողության պատրանք, սակայն այն չի կարող արդյունավետ գործել հետախուզական ծառայությունները պարուրող գաղտնիության պատճառով: Այս գաղտնիությունը կարող է հանգեցնել նրան, որ հետախուզական ծառայությունների գործունեության թիրախում գտնվող անձինք տեղյակ չեն լինի, օրինակ, իրենց անձնական կյանքի գաղտնիության նկատմամբ թույլ տրված ապօրինի ոտնձգությունների մասին: Այս պատճառով հետախուզության կառավարման վատ մոտեցում են բողոքների քննության այն համակարգերը, որոնք չեն ուղեկցվում ապօրինի գործողություններ բացահայտելու կարողությամբ ստուգումների և վերահսկողության մեխանիզմներով:

- Հետախուզական ծառայությունների հաշվետվողականության՝ միայն բողոքների վրա հիմնված մոդելը բավարար չէ: Այսպիսի մոտեցումը պետք է լրացվի անկախ ստուգումների և/կամ վերահսկողության համակարգով:

ԱՂՅՈՒՍԱԿ 1: ԵՎՐՈՊԱՅԻ ԽՈՐՀՐԴԻ ՏՎՅԱԼՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐ	
Գործողություն	Այդ գործողությունը չիրականացնելու հետևանքները
Արդյո՞ք ԲՔՄ-ն ունի բավարար մասնագիտական և իրավաբանական կարողություններ	Եթե ոչ, ապա կարող են առաջանալ հարցեր ԲՔՄ-ի կողմից բողոքներն արդյունավետ և վստահություն ներշնչող ձևով քննելու կարողության վերաբերյալ:
Արդյո՞ք ԲՔՄ-ն ունի հետախուզական ծառայության գաղտնի տեղեկատվության լիարժեք հասանելիություն	Եթե ոչ, ապա ռիսկ կա, որ ԲՔՄ-ն չի կարողանա պարզել բողոքի հիմնավորվածությունը և գնահատել ծառայության գործողությունները:
Արդյո՞ք ԲՔՄ-ն անկախ է կառավարությունից և հետախուզական ծառայություններից՝ նշանակումների, պաշտոնավարման ապահովության և գործողությունների կառավարման առումով:	Եթե ոչ, ապա ԲՔՄ-ն վստահություն չի վայելում և չի կարողանա կայացնել անկախ որոշումներ:
Արդյո՞ք ԲՔՄ-ն ընդունում է և՛ ներքին, և՛ հանրային բողոքներ:	Եթե ոչ, ապա ներքին բողոքողները կարող են դիմել ազդարարության մեխանիզմներին, օրինակ՝ լրատվամիջոցներին, իսկ հանրության անդամները ստիպված կլինեն բողոքները ներկայացնել ընդհանուր իրավասության դատարաններին կամ այլ մարմիններին, որոնք հարմարեցված չեն ազգային անվտանգության հետ կապված հարցեր քննելուն:
Արդյո՞ք ներքին բողոք ներկայացնողները պաշտպանված են հետապնդումներից աշխատանքային օրենսդրությամբ և/կամ պաշտոնական գաղտնիքների մասին օրենքով:	Եթե ոչ, ապա ներքին բողոք ներկայացնողները շահագրգռված չեն լինի հետևել ԲՔՄ ընթացակարգերին կամ ընդհանրապես չեն ուզենա բացահայտել ապօրինությունները:
Արդյո՞ք հանրային բողոքների քննության իրավասությունը բավարարլայն է, որպեսզի հանրության ցանկացած անդամ կարողանա բողոք ներկայացնել հետախուզական ծառայությունների ցանկացած գործողության վերաբերյալ:	Եթե ոչ, ապա հետախուզական ծառայության գործողությունների մասին լեգիտիմ կասկածները կարող են մնալ չքննված:

Թեև ոչ հիմնավոր բողոքի մերժման իրավասությունը կարևոր է, սակայն արդյո՞ք ԲՔՄ-ն զգուշությամբ է կիրառում այդ իրավասությունը՝ առանց հաշվի առնելու բողոքի քաղաքական հետևանքները կամ բողոքողի՝ բողոքի հետ կապ չունենալու անձնական առանձնահատկությունները:	Եթե ոչ, ապա հետախուզական ծառայության գործողությունների մասին լեգիտիմ կասկածները կարող են հեշտությամբ մերժվել:
Արդյո՞ք ԲՔՄ-ն ունի դատականին նման հատուցման միջոցներ սահմանելու (օրինակ՝ ֆինանսական փոխհատուցում սահմանելու) իրավասություն	Եթե ոչ, ապա ԲՔՄ-ի որոշումները կարող են փոքր ազդեցություն ունենալ հետախուզական ծառայության գործողությունների վրա, իսկ բողոք ներկայացնողները շահագրգռված չեն լինի դիմել այդ մարմնին:

Ծանոթագրություններ

1. Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway), p. 105
2. Hans Born and Ian Leigh, Democratic Accountability of Intelligence Services, Policy Paper No. 19 (Geneva: DCAF, 2006) p. 17
3. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հետախուզական ծառայությունների կողմից ահաբեկչության դեմ պայքարի ընթացքում մարդու իրավունքների պահպանման իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտերի դրական փորձի ժողովածու (այսուհետ՝ Շեյնինի զեկույց), United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 10:
4. Շեյնինի զեկույց, էջ 10:
5. Շեյնինի զեկույց, էջ 11 (մեջբերում Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային կոնվենցիայի Հոդված 2-ից):
6. Կլասսն ընդդեմ ԳՖՀ-ի, A 28 (1979թ.), 2 EHHR 214 պարբերություն 64 (ՄԻԵԿ Հոդված 13):
7. Շեյնինի զեկույց, էջ 11:
8. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 42 (հասանելի է http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp):
9. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30 (հասանելի է http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht-l.contrle-engelsversie.pdf):
10. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e) (2) (հասանելի է http://codes.lp.findlaw.com/uscode/50/15/I/403q):
11. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (d)(5)(G)
12. New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 18 (հասանելի է http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html -dlm392526):
13. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(3)(B)
14. Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter O-5, Section 15 (available at http://laws. justice.gc.ca/eng/acts/O-5/) (հասանելի է http://laws.jus ce.gc.ca/eng/acts/O-5/):
15. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act (7 February 2002), Article 83 (փոփոխված), (հասանելի է http://www.cvd.nl/?download=WIV2002 Engels.pdf):
16. Ireland, Garda Síochána Act 2005, No. 20 of 2005, Section 67:
17. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41 (հասանելի է http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp):
18. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e) (3)
19. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 24 (հասանելի է http://www.nsis.go.ke/act.pdf):
20. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3 (1) (f) (հասանելի է http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm):
21. New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 11:
22. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 8 (հասանելի է http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349):
23. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հավելված, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), p. 50 (քննարկվում է Ֆինլանդիան):
24. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հավելված, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 121 (naming

the complaints mechanism for Benin as the constitutional court); Paragraph 294 (naming the chief complaints venue for Ecuador as the constitutional court); Paragraph 243 (same, in relation to Costa Rica); Paragraph 307 (naming courts as the chief complaints mechanism for a person aggrieved by surveillance by the security service); Paragraph 353 (discussing the role of courts in relation to civil wrongs committed by the intelligence services of Georgia, and of the chief prosecutor in relation to criminal wrongdoing), Paragraph 482 (discussing the system in Latvia); Paragraphs 556–557 (discussing the system in Madagascar):

25. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Article 83
26. ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հավելված, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), p. 49 (discussing Finland), Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials, in Relation to Maher Arar, International Models of Review of National Security Activities (May 2005), p. 14 (հասանելի է http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf
27. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Paragraphs 67, 75, and 82 (discussing Belgium); Paragraph 327 (discussing Finland); Paragraph 374 (describing the roles of the Greek ombuds institution); see also, Canada, Privacy Act (1985), R.S.C., Chapter P-21, Section 29 (հասանելի է http://laws-lois.jus ce.gc.ca/eng/acts/P-21/ index.html):
28. Canadian Human Rights Act (1985), R.S.C., Chapter H-6, Sections 45–46 (հասանելի է http://laws-lois.jus ce.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html):
29. Դատական դեպքերի օրինակների համար, որոնցում կառավարության կողմից գաղտնիության պահանջը խանգարել է (կամ առնվազն բարդացրել է) բողոք ներկայացնողի՝ քաղաքացիական հատուցում ստանալու կարողությունը, տես՝ Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, [2009] EWHC 152 (Admin) (UK); Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2009] EWHC 2549 (Admin) (UK); Canada (A1orney General) v. Almalki, 2011, FCA 199 (Canada); Mohamed v. Jeppesen Dataplan, Inc., 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (United States):
30. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), pp. 492–493 (հասանելի է http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf):
31. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Paragraph 380 (describing the competency of the responsible Hungarian minister to receive complaints concerning the activities of the Hungarian security agencies); Paragraphs 521–523 (discussing the internal control system in Macedonia); and United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q
32. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Sections 35–37
33. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 25
34. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30
35. Միացյալ Թագավորություն, Հետաքննական իրավասության տրիբունալի կայք (հասանելի է http://www.ipt-uk.com/default.asp?sec onID=1):
36. Միացյալ Թագավորություն, Հետաքննական իրավասության տրիբունալի կայք, "About IPT: What the

Tribunal can investigate" (available at http://www.ipt-uk.com/ sections.asp?sectionID=22&type=top) (հասանելի է http://www.ipt-uk.com/sec ons.asp?sec onID=22&type=top):

37. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Articles 64 and 78
38. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Պարբերություններ 270 և 271 (նկարագրվում են Խորվաթիայի Անվտանգության հետախուզության գործակալությունների քաղաքացիական վերահսկողության խորհրդի գործառույթները); Պարբերություն 279 (նկարագրվում են Կիպրոսի ոստիկանության դեմ բողոքների քննության անկախ մարմնի գործառույթները); Պարբերություն 396 (նկարագրվում են Իռլանդիայի Garda Síochána-ի օմբուդսմանի հանձնաժողովի գործառույթները); Պարբերություն 410 (նկարագրվում են Ճապոնիայի Հանրային անվտանգության պրեֆեկտուրայի հանձնաժողովի գործառույթները), (փոփոխված):
39. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 585; Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Section 3 (հասանելի է http://www.eos-utvalget.no/filestore/EOSAct.pdf):
40. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34
41. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7(7)(cA) 42. Canadian Security Intelligence Service Act (31August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41
43. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Պարբերություն 270 (նկարագրվում են Խորվաթիայի Անվտանգության հետախուզության գործակալությունների քաղաքացիական վերահսկողության խորհրդի գործառույթները), Պարբերություն 380 (նկարագրվում է Հունգարիայի խորհրդարանի ազգային անվտանգության հանձնաժողովի դերը), Պարբերություններ 609–611 (նկարագրվում են Ռումինիայի խորհրդարանական համատեղ հանձնաժողովները՝ նշելով, որ դրանք բողոքներն ընդունում են քննության համար միայն այլ խորհրդարանական հանձնաժողովներից հաստատում ստանալուց հետո), Larry Watts, "Control and Oversight of Security Intelligence in Romania," in Democratic Control of Intelligence Services, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 60 (քննարկվում են Ռումինիայի խորհրդարանական հանձնաժողովների կողմից քննվող բողոքները):
44. DCAF, Backgrounder: Parliamentary Oversight of Intelligence Services (2006) (նշվում է, որ Գերմանիայի խորհրդարանական վերահսկողության հանձնաժողովը կարող է քննել քաղաքացիներից ստացված բողոքներ), German parliamentary "Control Panel" may hear citizen complaints); Germany, Control Panel Act (29 July 2009), Federal Law Gaze1e I, p. 2346, Section 8:
45. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3 3(1)(f)
46. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 10 (փոփոխված), New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 16:
47. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 11 (փոփոխված), South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3(1)(f); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 17; Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34
48. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section

19 (փոփոխված):
49. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 18 (փոփոխված), Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Sections 4 and 5, Germany, Control Panel Act (29 July 2009), Federal Law Gaze1e I, p. 2346, Section 5, New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Sections 20 and 23, Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26; Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 48.
50. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 18 (փոփոխված).
51. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(2) , տես նաև՝ պարբերություններ (4) և (5):
52. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 5.
53. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7.
54. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7; Germany, Control Panel Act (29 July 2009), Federal Law Gaze1e I, p. 2346, Section 10.
55. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7: Նման կառույցների համար տես՝ Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Section 9, New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 13.
56. Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter O-5, schedule.
57. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 17 (as amended); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 19; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26.
58. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 23 (փոփոխված):
59. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 5.
60. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26.
61. Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), Issued pursuant to section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Section 8; տես նաև՝ New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 25.
62. Craig Forcese and Lorne Waldman, “Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of ‘Special Advocates’ in National Security Proceedings” (Կանադայի հետախուզության և անվտանգության ուսումնասիրությունների կենտրոնի կողմից պատվիրված ուսումնասիրություն, որն իրականացվել է Դատական վարչարարության ծառայության ֆինանսավորմամբ) (օգոստոս, 2007թ.), էջ 7–8:
63. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 52 (նկարագրվում են Ազգային Օմբուդսմանի իրավասությունները), ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդ, Ահաբեկչության դեմ պայքարի համատեքստում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խթանման հարցերով Հատուկ զեկուցողի հաշվետվություն. հավելված, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 77 (նկարագրվում են Բելգիայի՝ անձնական կյանքի գաղտնիության հարցերով զբաղվող հանձնակատարի իրավասությունները), Paragraph 585 (նկարագրվում են Նորվեգիայի վերահսկողական հանձնաժողովների իրավասությունները), Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 24 (as amended); Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), Issued pursuant to section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Section 8; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 25; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26:

64. Միացյալ Թագավորություն, Հետաքննական իրավասության տրիբունալի կայք “Complaints process: What happens to my complaint?” (http://www.ipt-uk.com/sec ons.asp?sec onID=4&chapter=0&type=top); United Kingdom, Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Chapter 23, Section 67:
65. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the National Security Activities (2006), p. 18

Հետախուզական ծառայությունների վերահսկողություն

Գործիքների ժողովածու

Սույն գործիքների ժողովածուն հոդվածների ժողովածու է՝ գրված ամբողջ աշխարհում հետախուզության ոլորտի կառավարման առաջատար փորձագետների կողմից: Այն տրամադրում է քաղաքականության մշակման տեսանկյունից կիրառելի ուղեցույցներ՝ հետախուզության վերահսկողության համակարգերի ստեղծման և ամրապնդման վերաբերյալ, ինչպես նաև հետախուզական ծառայությունների վերահսկողության հատուկ ոլորտների վերաբերյալ, ներառյալ՝ տեղեկատվության հավաքագրումը, անձնական տվյալների օգտագործումը, երկրի ներսում և արտասահմանյան գործընկերների հետ տեղեկատվության փոխանակումը, հետախուզական ծառայությունների ֆինանսական կառավարման վերահսկողությունը: Ուղեցույցները մշակվել են բազմաթիվ երկրների ինստիտուցիոնալ կառույցների և գործնական մոտեցումների ուսումնասիրության հիման վրա:

Թեև գործիքների ժողովածուն կենտրոնանում է վերահսկողության խորհրդարանական և անկախ մարմինների վրա, սակայն այն նաև պարունակում է բազմաթիվ դիտարկումներ, որոնք կարևոր են գործադիր և դատական իշխանությունների տեսանկյունից, ինչպես նաև՝ լրատվամիջոցների, քաղաքացիական հասարակության և հենց հետախուզական ծառայությունների տեսանկյունից: Գործիքների ժողովածուն հատկապես հետաքրքիր կլինի վերահսկողական մարմինների անդամների և աշխատակազմի համար, վերահսկողության ոլորտում ներգրավված այլ դերակատարների (օրինակ՝ լրատվամիջոցների, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների և խորհրդարանականների) համար, ինչպես նաև արտաքին վերահսկողության սուբյեկտների՝ գործադիր իշխանության և հետախուզական ծառայությունների համար:

Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնևյան կենտրոնը (DCAF) միջազգային հիմնադրամ է, որի առաքելությունն է աջակցել միջազգային հանրությանը՝ անվտանգության ոլորտում բարեփոխումների և պատշաճ կառավարման իրականացման հարցում: Կենտրոնը մշակում և խթանում է նորմեր և չափորոշիչներ, իրականացնում է քաղաքականության ուսումնասիրություններ, վերհանում է դրական փորձը և ներկայացնում է հանձնարարականներ՝ անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման առաջխաղացման համար, ինչպես նաև երկրներին աջակցության ծրագրեր:համար երկրներին տրամադրում է խորհրդակցական աջակցություն և իրականացնում է գործնական աջակցության ծրագրեր:

www.dcaf.ch