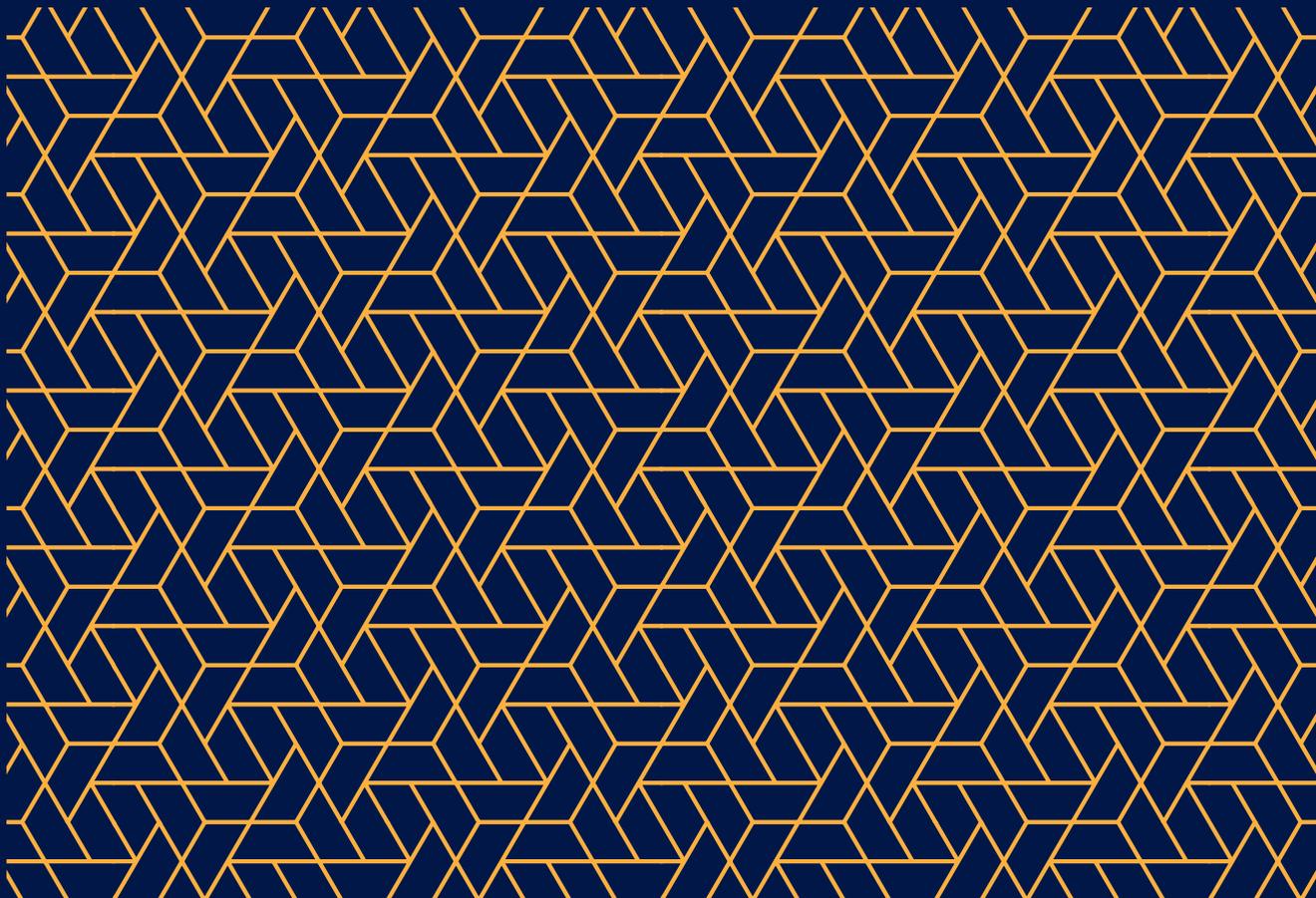


ԹԵՄԱՏԻԿ ԱՄՓՈՓԱԹԵՐԹ

**ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆՆԵՐԻ ԴԵՐԸ
ՋԵՏԱԽՈՒՉՈՒԹՅԱՆ
ԱՌԱՋԱԴՐԱՆՔՆԵՐԻ ԱՌԱՋԱԴՐՄԱՆ
ՎԵՐԱՅՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ
ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ**



Այս թեմատիկ ամփոփաթեթի մասին

Թեմատիկ ամփոփաթեթը մշակվել է DCAF-ի Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի բաժանմունքի կողմից: DCAF-ն իր երախտագիտությունն է հայտնում Շվեյցարիայի համադաշնության պաշտպանության, քաղաքացիական պաշտպանության և սպորտի դաշնային ղեկարտամենտին և Նորվեգիայի արտաքին գործերի նախարարությանը այս հրապարակումը հնարավոր դարձնելուն ուղղված շնայլ աջակցության համար:

DCAF-ի մասին

DCAF Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնկյան կենտրոնը հավատարիմ է պետությունների և ժողովուրդների անվտանգության բարելավման գործընթացին ժողովրդավարական կառավարման, օրենքի գերակայության, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքի և գենդերային հավասարության շրջանակներում: 2000 թվականին հիմնադրումից ի վեր DCAF-ը նպաստել է խաղաղության և զարգացման կայունությանը՝ օժանդակելով գործընկեր պետություններին և նրանց աջակցող միջազգային կազմակերպություններին անվտանգության ոլորտի կառավարումը ներառական և մասնակցային բարեփոխումների միջոցով բարելավելու նպատակով: DCAF-ը ստեղծում է նորարարական կրթական նյութեր, խթանում է նորմերը և դրական փորձը, տրամադրում է իրավական և քաղաքականության վերաբերյալ խորհրդատվություն և աջակցում է անվտանգության ոլորտում ներգրավված պետական և ոչ պետական շահագրգիռ կողմերի կարողությունների բարձրացմանը:

Յեղինակային իրավունքներ

Տպագրվել է Շվեյցարիայում 2021 թվականին Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնկյան կենտրոնի (DCAF) կողմից:

DCAF, Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնկյան կենտրոն
Մեզոն դե լա Պե
Յուժեն-Ռիգո փողոց 2E
CH-1202 Ժնև, Շվեյցարիա
Հեռախոս՝ +41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch
Twitter @DCAF_Geneva

ISBN 978-92-9222-688-6

Մեջբերել դրպես. Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնկյան կենտրոն (DCAF), 2021 թ., խորհրդարանների դերը հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման վերահսկողության գործընթացում

Բովանդակություն

Հապավումների ցանկ	2
Ներածություն	3
Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրումը	4
<i>Աղյուսակ 1. Կանադայի, Միացյալ Թագավորության և Միացյալ Նահանգների հետախուզության առաջնահերթությունները</i>	<i>4</i>
Հետախուզության փուլերը	5
1. Խորհրդարանների դերը հետախուզության առաջնահերթությունների առաջադրման վերահսկողության գործընթացում.....	5
1.1. Հետախուզական գործակալությունների մանդատի սահմանում	6
1.2. Կառավարության քաղաքականության ուսումնասիրություն	6
1.3. Հետախուզական գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ուսումնասիրություն	7
Օրինակի ուսումնասիրություն. հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման խորհրդարանական վերահսկողությունը Կանադայում	8
2. Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման խորհրդարանական գործուն վերահսկողության խոչընդոտները	9
3. Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի գործուն խորհրդարանական վերահսկողության խոչընդոտների հաղթահարումը.....	11
Հանձնարարականներ	11

Հապավումների ցանկ

ԵՄ	Եվրոպական միություն
ՄԻԵԿ	Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիա
ԵԱԴ	Եվրոպական արդարադատության դատարան
ՄԻԵԴ	Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան
ԱՀԾԱ	Արտաքին հետախուզական ծառայությունների ակտ
ԴՏԸԱ	Դասակարգված տեղեկատվության ընթացակարգերի մասին ակտ
ՆԴՀՀ	Ներգաղթի դիմումների հատուկ հանձնաժողով

Ներածություն

Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրումը հետախուզության հիմնական պահանջների և առաջնահերթությունների մշակման գործընթացն է, որով սահմանվում են հետախուզական գործակալության ծախսերը և հետախուզության կյանքի հավաքումը և վերլուծությունը: Ժողովրդավարական երկրներում հետախուզության առաջադրանքների առաջադրումը կառավարության գործադիր ճյուղի պարտականությունն է և արտացոլում է տվյալ պետության արտաքին, անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականությունը: Առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի վերջնարդյունքը, որը հաճախ կոչվում է «հետախուզության առաջնահերթությունների սահմանում», սովորաբար ամփոփվում է մի փաստաթղթի մեջ, որը հաստատվում է կառավարության նախարարների կամ գործադիրի ղեկավարի կողմից¹: Թեև խորհրդարաններն ուղղակիորեն ներգրավված չեն հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում, նրանք, այնուամենայնիվ, կարևորագույն դեր են կատարում այդ գործընթացի վերահսկողության մեջ:

Ներկայացուցչական ժողովրդավարություններում խորհրդարաններն ուղղակիորեն առաջադրանքներ չեն առաջադրում հետախուզության գործակալությունների համար, քանի որ գործադիրն է վերահսկում քաղաքականությունը, ռազմավարական պլանավորումը և հանրային ոլորտում իրականացվող գործողությունները²: Որպես այդպիսին՝ խորհրդարանների կողմից հետախուզության գործակալություններին առաջադրանքներ առաջադրելու որևէ փորձ կխարխլի գործադիրի՝ կառավարելու կարողությունը: Սակայն այս հանգամանքը չի խոչընդոտում խորհրդարանին՝ ուսումնասիրել կամ հարցեր բարձրացնել առանձին վերցված քաղաքականությունների կամ առաջադրանքների վերաբերյալ: Ավելին՝ քանի որ խորհրդարանն առաջնային մարմինն է, որն ունի հետախուզական գործակալությունների կողմից ազգային անվտանգության առաջնահերթությունների իրականացման վերահսկողության գործառույթ, խորհրդարանի կողմից առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում ուղղակի ներգրավման որևէ փորձ կարող է ստեղծել շահերի բախում: Խորհրդարանները չեն կարող իրականացնել հետախուզության գործակալությունների անկախ և գործուն վերահսկողություն, եթե միևնույն ժամանակ պատասխանատու լինեն նաև այդ գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման համար:

Անկախ այս սահմանափակումից՝ խորհրդարանները շարունակում են դեր խաղալ հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման վերահսկողության գործընթացում: Այս դերը երկակի է. առաջին հերթին վերահսկել այն գործընթացը, որով գործադիրը սահմանում է հետախուզության առաջնահերթությունները, և երկրորդ՝ վերահսկել հետախուզության գործակալությունների կողմից այդ առաջնահերթությունների իրականացման գործընթացը:

Խորհրդարանները կարող են իրականացնել այս գործառույթը մի քանի եղանակներով, որոնցից առաջնայինը օրենքների ընդունումն է, որոնք սահմանում են հետախուզության և անվտանգության գործակալությունների իրավասությունների շրջանակները, ինչպես նաև հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման ոլորտում կառավարության քաղաքականության ուսումնասիրումը: Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները նույնպես կարևոր դեր են խաղում հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ուսումնասիրության, առաջադրանքները սահմանող փաստաթղթերի ուսումնասիրման, հետախուզության գործակալություն-

¹ Քաղաքականությունը սահմանող պաշտոնական փաստաթուղթ կամ «ակտ», որը թողարկվում է հաստատվում է համապատասխան իրավասություն ունեցող գործադիր մարմնի կողմից (այն է՝ վարչապետ, կառավարություն/նախարարների կաբինետ, նախագահ կամ ազգային անվտանգության խորհուրդ): Այս փաստաթղթերը անվանվում են նաև «հետախուզության պահանջներ», «հետախուզության նպատակներ» և «հետախուզության ուղեցույցներ»: Այս փաստաթուղթը հիմնականում հետախուզության պլանավորման (կամ առաջադրանքների առաջադրման) փուլի վերջնարդյունքն է:

² Սա տեղի է ունենում հատկապես կիսանախագահական ժողովրդավարություններում, ինչպիսին է Ֆրանսիան, որտեղ գործադիրը հաճախ իրավասու է ուղղակիորեն առաջադրանքներ առաջադրելու հետախուզության համար: Օրինակ՝ Ֆրանսիայի սահմանադրության 15-րդ հոդվածը սահմանում է, որ հանրապետության նախագահը գործում է որպես զինված ուժերի գլխավոր իրամասնատար, իսկ 21-րդ հոդվածը սահմանում է, որ վարչապետը պատասխանատու է ազգային պաշտպանության համար: Այս պատճառով երկուսն էլ իրավասու են ուղղակիորեն առաջադրանքներ առաջադրելու հետախուզության համար:

ների կողմից ռազմավարական առաջնահերթությունների իրականացման գործընթացի մշտադիտարկման տեսանկյունից: Այս թեմատիկ ամփոփաթեթը ուսումնասիրում է, թե խորհրդարանները ինչպես կարող են իրականացնել այս գործառույթները և բարելավել այս ոլորտում վերահսկողության մեխանիզմները:

Ամփոփաթեթը բաղկացած է հինգ մասից: Առաջին մասում նկարագրվում է հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացը: Երկրորդ մասը նկարագրում է «հետախուզության փուլերը»: Երրորդ մասում ներկայացվում են այն եղանակները, որոնցով խորհրդարանները կարող են վերահսկել հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման ռազմավարական գործընթացը: Չորրորդ և հինգերորդ մասերում ուսումնասիրվում են առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի խորհրդարանական գործուն վերահսկողության խոչընդոտները և այդ խոչընդոտների հաղթահարման ուղիները: Ամփոփաթեթի վերջում ներկայացվում են հանձնարարականներ՝ ուղղված հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի վերահսկողության գործում խորհրդարանների դերի ուժեղացմանը:

Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրումը

Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրումը հետախուզության այն հիմնական պահանջների և առաջնահերթությունների սահմանման գործընթացն է, որոնցով սահմանվում են հետախուզության ծախսերը և հետախուզական տվյալների հավաքումը և վերլուծությունը: Գործընթացը սկսվում է ընթացիկ սպառնալիքների և խնդիրների մշտադիտարկումից, ինչպես նաև հնարավոր ապագա սպառնալիքների հայտնաբերումից: Այս մշտադիտարկման գործընթացի միջոցով մշակվում է ռազմավարական հետախուզությունը:

Հետախուզության այս տեսակը տարբերվում է օպերատիվ կամ տակտիկական հետախուզությունից, քանի որ այն ոչ թե կենտրոնանում է որևէ կոնկրետ իրավիճակի կամ իրադարձության վերաբերյալ տեղեկությունների հավաքման վրա, այլ ուղղված է բացառապես ավելի երկար ժամկետներում ի հայտ եկող տենդենցների կամ միտումների հայտնաբերմանը: Այդպես հայտնաբերված միտումները կազմում են հետախուզության առաջնահերթությունների փաստաթղթի հիմքը, որոնք սովորաբար ամփոփվում են մի փաստաթղթում, որը հաստատվում է կառավարության նախարարների կամ գործադիրի ղեկավարի կողմից և վերանայվում է մեկ կամ երկու տարին մեկ անգամ: Փաստաթուղթը սահմանում է պետության հետախուզության գործակալությունների կողմից հետախուզական տվյալների հավաքման և մշակման առաջնահերթությունները: Ստորև ներկայացված աղյուսակում ներկայացված են երեք երկրների՝ Կանադայի, Միացյալ Թագավորության և Միացյալ Նահանգների հետախուզությունների առաջնահերթությունները:

Աղյուսակ 1. Կանադայի, Միացյալ Թագավորության և Միացյալ Նահանգների հետախուզության առաջնահերթությունները

Երկիր	Կանադա	Միացյալ Թագավորություն	Միացյալ Նահանգներ
Փաստաթղթի անվանումը	Կառավարության հետախուզական առաջնահերթությունները	Հետախուզության ծածկույթի և իրավասության պլան (ICE)	Ազգային հետախուզության առաջնահերթությունների շրջանակ (NIPF)
Պատասխանատու պետական մարմինը	Սահմանվում է Կաբինետի՝ Հետախուզության և արտակարգ իրավիճակների կառավարման հանձնաժողովի կողմից, որի նախագահը վարչապետն է	Մշակվում է Ազգային անվտանգության քարտուղարության կողմից և հաստատվում է Ազգային անվտանգության խորհրդի կողմից, որի նախագահը վարչապետն է	Սահմանվում է Ազգային անվտանգության տնօրենի գրասենյակի կողմից, վերանայվում է Ազգային անվտանգության խորհրդի կողմից և հաստատվում է նախագահի կողմից

Փաստաթղթի բովանդակությունը	Երկրի ներսում առկա և միջազգային սպառնալիքների վրա հիմնված թեմատիկ առաջնահերթություններ	Թեմատիկ և աշխարհագրական առաջնահերթություններ	Երկրների և երկիր չհանդիսացող այլ դերակատարներին առնչվող թեմատիկ առաջնահերթություններ
Վերանայման գործընթացը	Հետախուզության ռազմավարական պահանջները վերանայվում են յուրաքանչյուր վեց ամիսը մեկ, իսկ Նոր առաջնահերթություններն ավելացվում են երկու տարին մեկ	Վերանայվում է տարեկան մեկ անգամ, սակայն կա հնարավորություն տարվա ընթացքում փոփոխություններ իրականացնելու	Վերանայվում է վեց ամիսը մեկ

Հետախուզության փուլերը

Հետախուզության առաջնահերթությունների սահմանումը «հետախուզության փուլեր» հայտնի գործընթացի կարևորագույն փուլերից մեկն է: Այս գործընթացը ներառում է հետախուզության պահանջների և պետության հետախուզական գործակալությունների կողմից հետախուզական տվյալների հավաքման և մշակման առաջնահերթությունների սահմանումը: Տեղեկությունները հավաքվում են մի շարք տարբեր եղանակներով, այնուհետև մշակվում և վերլուծվում են հետախուզական համայնքի կողմից նախքան քաղաքականություն մշակողներին ներկայացվելը, որոնք այդ հետախուզական տվյալներն օգտագործում են քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացում:

Հետախուզության փուլերի օգտագործումը ծավալուն քննարկումների առարկա է, որոնց ընթացքում քննադատները նշում են, որ առաջադրանքների առաջադրման գործընթացը կարող է լինել ավելի անկանոն, և որ հետախուզական տվյալների հավաքումը միշտ չէ, որ սկսվում է քաղաքականություն մշակողների ուղղորդմամբ³: Այնուամենայնիվ, այն մոտեցումը, որ հետախուզական գործակալությունները պետք է հիմնականում աշխատեն ժողովրդավարական եղանակով ընտրված կառավարության կողմից սահմանված առաջնահերթությունների հիման վրա (որոնք անվանվում են նաև հետախուզության պահանջներ, ուղեցույցներ կամ նպատակներ), և որ պետք է լինեն մեխանիզմներ, որոնցով հետախուզության տվյալները կարող են օգտագործվել հետագա պլանավորման գործընթացում, մնում է օգտակար մոդել: Սա հատկապես կարևոր է Նոր ձևավորվող ժողովրդավարական պետությունների համար, որտեղ հետախուզական գործակալությունները նախկինում չեն աշխատել ժողովրդավարական վերահսկողության ներքո:

1. Խորհրդարանների դերը հետախուզության առաջնահերթությունների առաջադրման վերահսկողության գործընթացում

Ինչպես արդեն նշվել է, ժողովրդի ընտրյալ ներկայացուցիչների իրենց դերով պայմանավորված՝ խորհրդարանականները պատասխանատու են ստուգել և հավաստել, որ անվտանգության ոլորտը գործում է այդ ոլորտը կարգավորող սահմանադրությանը, օրենքներին, կարգավորումներին և քաղաքականություններին համապատասխան⁴: Հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի առումով խորհրդարանները սովորաբար իրականացնում են այս գործառույթները այս երեք եղանակներից որևէ մեկով՝ հետախուզական գործակալությունների մանդատների սահմանում, կառավարության քաղաքականության ուսումնասիրություն կամ հետախուզական գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ուսումնասիրություն:

³ Տե՛ս Հոլմիք Ա. Ս., 2014, Հետախուզական գործընթացի ապագան, Ի. Դուվետթեն և այլք (խմբագիրներ), Հետախուզության ապագան. մարտահրավերները 21-րդ դարում (Նյու Յորք, Ռուֆլեջ), էջ 47:

⁴ DCAF, 2015 թ., Խորհրդարաններ, ԱՌԿ ամփոփաթեթերի շարք (Ժնև, DCAF): Հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ <https://dcaf.ch/sites/default/files/>

1.1. Հետախուզական գործակալությունների մանդատի սահմանում

Թեև հետախուզության և անվտանգության գործակալությունների ռազմավարական առաջնահերթությունները կարող են փոփոխության ենթարկվել ժամանակի ընթացքում, կարևոր է, որ դրանք մասն այդ գործակալությունների օրինական մանդատների շրջանակներում: Հետախուզության և անվտանգության գործակալությունների մանդատները պետք է սահմանվեն օրենքով, որը քննարկվել է խորհրդարանում: Հետախուզության գործակալությունների մանդատի սահմանումը օրենքով թույլ է տալիս ունենալ լայն հանրային և խորհրդարանական քննարկում այդ գործակալությունների դերի վերաբերյալ և օգնում է կանխարգելելու գործադիրի կողմից հետախուզության գործակալությունների իրավասությունների չարաշահումը: Հետախուզության գործակալություններն ունեն բացառիկ իրավասություններ, և օրենքը պետք է սահմանի այն հանգամանքները, որոնցում կարելի է դիմել այդ գործակալությունների գործողություններին (առաջադրանքների առաջադրում):

Այդ հանգամանքները սովորաբար սահմանափակվում են ազգային անվտանգությանն ուղղված սպառնալիքներով և այլ բացառիկ մարտահրավերներին արձագանքելու անհրաժեշտությամբ, ինչպիսիք են ահաբեկչությունը և ազգային անվտանգությանը սպառնացող լուրջ հանցագործությունները: Օրենսդրությունը կարող է նաև տարբերակել գործակալությունների իրավասությունները երկրի ներսում և արտասահմանում: Սա կարևոր է՝ ապահովելու, որ հետախուզության և անվտանգության գործակալությունները չեն կարող օգտագործվել՝ ճնշելու համար ներքին այլակարծությունը կամ քաղաքական ընդդիմությունը:

1.2. Կառավարության քաղաքականության ուսումնասիրություն

Ինչպես արդեն նշվել է, հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրումը պետք է սահմանվի տվյալ պետության արտաքին, անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականություններով: Այս քաղաքականությունները պետք է ենթարկվեն խորհրդարանական ուսումնասիրությունների և քննարկումների թե՛ օրենսդրական պալատներում, թե՛ խորհրդարանական հանձնաժողովներում: Բացի այդ՝ հավանական է, որ դրանք ուսումնասիրվեն նաև լրատվամիջոցների և քաղաքացիական հասարակության այլ մարմինների կողմից: Ազգային անվտանգության առաջնահերթությունները կարող են ենթարկվել նաև լայն հանրային և խորհրդարանական ուսումնասիրության: Թեև հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրմանն առնչվող շատ մանրամասներ կարող են դասակարգված լինել, շատ երկրներ այժմ հրապարակում են ազգային անվտանգության ռազմավարության ընդհանուր փաստաթղթերը, որոնցում ներառված է առաջադրանքների ընդհանրական ներկայացում (օրինակ՝ ՄԹ Անվտանգության և պաշտպանության ամբողջական ուսումնասիրությունը), որոնք ենթարկվում են մանրագնին ուսումնասիրության խորհրդարանների և այլ դերակատարների կողմից:

Հետախուզության վերահսկողության մասնագիտացված խորհրդարանական հանձնաժողովներից բացի որոշ խորհրդարաններ (օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունում և Կանադայում) ունեն ազգային անվտանգության քաղաքականության հարցերով զբաղվող մշտական հանձնաժողովներ:

- ՄԹ խորհրդարանի Ազգային անվտանգության ռազմավարության համատեղ հանձնաժողովը ուսումնասիրում է ՄԹ Ազգային անվտանգության ռազմավարությունը և ուսումնասիրում է կառավարության՝ ազգային անվտանգությանն առնչվող որոշում կայացնող մարմինների գործունեությունը, ինչպիսիք են Ազգային անվտանգության խորհուրդը: Սա բարձրաստիճան հանձնաժողով է, որի անդամներ են ազգային անվտանգության ոլորտում գործող խորհրդարանական այլ հանձնաժողովների նախագահները, ներառյալ Պաշտպանության, Արտաքին գործերի, Ներքին գործերի, Արդարադատության հարցերի հանձնաժողովների նախագահները, ինչպես նաև Հետախուզության և անվտանգության հարցերի հանձնաժողովի նախագահը:
- Կանադայի խորհրդարանի՝ Հանրային անվտանգության և ազգային անվտանգության հարցերի մշտական հանձնաժողովն ունի լայն մանդատ՝ ուսումնասիրելու հանրային անվտանգության և ազգային անվտանգության համար պատասխանատու մի շարք

կառավարական դեպարտամենտների և գործակալությունների (ներառյալ Կանադայի անվտանգության հետախուզության ծառայությունը) գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը, քաղաքականությունները, ծրագրերը և ծախսերը: Հանձնաժողովը նաև մասնակցում է հետախուզության վերահսկողության ոլորտում ներգրավված այլ մարմինների, մասնավորապես Ազգային անվտանգության և հետախուզության խորհրդարանականների հանձնաժողովի և Անվտանգության և հետախուզության ուսումնասիրության հանձնաժողովի աշխատանքներին:

1.3. Հետախուզական գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ուսումնասիրություն

Հետախուզության վերահսկողության մասնագիտացված խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են ավելի ուղիղ դեր ունենալ հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ուսումնասիրության մեջ (տե՛ս Պատկեր 1): Մինչ խորհրդարանները՝ որպես ամբողջություն, կարող են ուսումնասիրել քաղաքականությունն ավելի լայն կտրվածքով, «գաղտնիության շրջանակի» ներսում գործող հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները, որոնք ներառում են անվտանգության ստուգումներ (վեթինգ) անցած խորհրդարանականների, կարող են ստանալ շատ ավելի մանրամասն տեղեկություններ հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման և միջոցների տրամադրման վերաբերյալ: Այսպիսի հանձնաժողովների դերը առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում կարող է արտահայտվել մի քանի ձևերով.

- Հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովը պետք է ստանա հետախուզության գործակալությունների ռազմավարական առաջնահերթություններին առնչվող մանրամասները և ունենա հասանելիություն առաջադրանքների առաջադրման գործընթացին առնչվող փաստաթղթերին: Սա հնարավորություն կտա վերահսկողության հանձնաժողովներին ապահովելու, որ գործակալությունները չեն գործում իրենց իրավական մանդատի շրջանակներից դուրս, և որ առաջադրանքների առաջադրման գործընթացն իրականացվում է տվյալ պետության արտաքին, պաշտպանության և անվտանգության քաղաքականությունների շրջանակներին համապատասխան: Սա նաև հնարավորություն է տալիս հանձնաժողովներին գնահատելու հետախուզության գործակալությունների աշխատանքը (այն է՝ դրանց արդյունավետությունը, գործունեությունը և միջոցների կիրառումը):
- Հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովների կարևոր գործառնություններից է ապահովել, որ հետախուզության և անվտանգության գործակալությունները գործեն արդյունավետ և գործուն կերպով: Սա ներառում է հետախուզության գործակալությունների կողմից ռազմավարական առաջնահերթություններին հասնելու առաջընթացի մշտադիտարկում, ինչպես նաև հետախուզությանը հատկացված բյուջեի և միջոցների բաշխման ուսումնասիրություն: Բյուջեի ուսումնասիրությունը նպատակ ունի ոչ միայն ապահովելու, որ գործակալություններն աշխատեն արդյունավետ կերպով, այլ նաև գործադիրը տվյալ գործակալություններին տրամադրի բավարար միջոցներ ռազմավարական առաջնահերթություններին հասնելու համար:
- Թեև հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են ուղղակիորեն ներգրավված չլինել հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում, ծրագրերի և միջոցների բաշխման ուսումնասիրությունից բացի նրանք դեր են խաղում նաև գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ուսումնասիրության տեսանկյունից: Մինչ խորհրդարանական հանձնաժողովները ամենայն հավանականությամբ հասանելիություն չունեն առաջադրանքների առաջադրման վերաբերյալ գործադիրում իրականացվող քննարկումներին, վերահսկողության հանձնաժողովները կարող են մանրակրկիտ կերպով ուսումնասիրել հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում ներգրավված այլ մարմինների աշխատանքը:

Օրինակ, ի հավելումն ՄԹ Հետախուզության և անվտանգության գործակալությունների աշխատանքի ուսումնասիրության, ՄԹ Հետախուզության և անվտանգության խորհրդա-

րանական հանձնաժողովը ուսումնասիրում է նաև մի շարք այլ մարմինների աշխատանքը, որոնք կազմում են ՄԹ հետախուզության համայնքի կառավարման կառույցների մաս, ներառյալ Հետախուզության միասնական կազմակերպությունը, Կաբինետի գրասենյակի ներքո գործող Ազգային անվտանգության քարտուղարությունը և Ներքին գործերի գրասենյակի ներքո գործող Անվտանգության և հակաահաբեկչության գրասենյակը: Իսպանիայում Պատգամավորների կոնգրեսի հանձնաժողովը, որը հետախուզության վերահսկողության մասնագիտացված հանձնաժողով է, պատասխանատու է Ազգային հետախուզության կենտրոնի (CNI) աշխատանքի ուսումնասիրության համար: Բացի այդ՝ այս հանձնաժողովը մշտադիտարկման է ենթարկում նաև CNI-ի արձանագրած առաջընթացը գործադիրի սահմանած հետախուզության ռազմավարական առաջնահերթություններին հասնելու գործընթացում:

Ֆրանսիայում Հետախուզության խորհրդարանական հանձնաժողովը (Délégation parlementaire au renseignement), որը ութ անդամից բաղկացած երկպալատ խորհրդարանական հանձնաժողով է, պատասխանատու է Ֆրանսիայի հետախուզության գործակալությունների աշխատանքի մշտադիտարկման համար: Հանձնաժողովը կարող է վկայություններ ստանալ վարչապետից, նախարարներից և գործակալությունների ղեկավարներից: Այն իրավասու է ստանալու դասակարգված տեղեկատվություն և պետք է պատրաստի իր գործունեության, դիտարկումների և հանձնարարականների վերաբերյալ տարեկան զեկույց: Միացյալ Նահանգներում Ներկայացուցիչների պալատի հետախուզության հարցերով զբաղվող ընտրված հանձնաժողովը վերահսկում է հետախուզական համայնքին, ուսումնասիրում է հետախուզությանն առնչվող գործողությունները և ուսումնասիրում է օրենսդրական առաջարկները: Իսկ ԱՄՆ Սենատի հետախուզության հարցերով զբաղվող ընտրված հանձնաժողովը իրականացնում է լուսմներ և հետախուզության գործունեության վերանայում, ինչպես նաև սահմանում է հետախուզության գործակալությունների ֆինանսավորման սահմանները:

Պատկեր 1. Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման ուսումնասիրության հարցաշար

- Արդյո՞ք առաջադրանքները լեգիտիմ են, գործուն և պատեհաժամ:
- Արդյո՞ք գործընթացում ներգրավված են համապատասխան հաստատությունները:
Արդյո՞ք հաշվի են առնվել հետախուզության նախորդ փուլերի գնահատումների արդյունքները:
- Արդյո՞ք արդյունավետ կերպով գնահատվել է հետախուզության գործակալությունների կատարողականը:
- Արդյո՞ք հետախուզության գործակալություններին հատկացված միջոցներն օգտագործվել են արդյունավետ կերպով:

Օրինակի ուսումնասիրություն. հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման խորհրդարանական վերահսկողությունը Կանադայում

Կանադայի Ազգային անվտանգության և հետախուզության խորհրդարանականների հանձնաժողովը ստեղծվել է 2017 թվականին՝ ստանալով լայն իրավասություններ՝ վերանայելու Կանադայի ազգային անվտանգության և հետախուզության ոլորտները կարգավորող օրենսդրությունը, կարգավորումները, քաղաքականությունը, ինչպես նաև վարչական և ֆինանսական շրջանակները: Այն միջկուսակցական հանձնաժողով է, որը բաղկացած

Է խորհրդարանի երկու պալատներից վարչապետի կողմից նշանակված անդամներից: Հանձնաժողովի անդամներն ունեն հույժ գաղտնի հասանելիության անվտանգության թույլտվություն:

Նոր ստեղծված հանձնաժողովի առաջին առաջադրանքներից մեկը Կանադայի կառավարության կողմից հետախուզության առաջնահերթությունների սահմանման գործընթացի ուսումնասիրությունն էր: Հանձնաժողովն ուսումնասիրեց Կանադայի հետախուզության ընթացիկ (դասակարգված) առաջնահերթությունները, ինչպես նաև ուսումնասիրեց, թե ինչպես է գործադիր կառավարությունը սահմանում և արձագանքում առաջնահերթություններին և պահանջներին, ուսումնասիրեց այդ գործընթացներում ներգրավված կազմակերպությունների մասնակցությունը, կատարողականի գնահատումը և միջոցներին ուղղված ծախսերը: Այն ապացույցներ հավաքեց այդ գործընթացներում ներգրավված մի շարք դեպարտամենտներից և գործակալություններից, ներառյալ Գաղտնի խորհրդի գրասենյակի անվտանգության և հետախուզության քարտուղարությունը և Կանադայի հետախուզության գործակալությունները: Սակայն հանձնաժողովն օրենքով իրավասու չէր գնահատելու կառավարության կաբինետում, կաբինետի հանձնաժողովներում ընթացող քննարկումներին և նախարարների համար արվող ճեպագրույցներին վերաբերող փաստաթղթերը:

Թեև հանձնաժողովը հիմնականում բավարարված էր հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի ընթացքով՝ նշելով, որ գործընթացն ուներ «ամուր հիմքեր», հանձնաժողովի կողմից իրականացված ուսումնասիրությունը բացահայտեց այդ գործընթացի ընթացքում բարելավման կարիք ունեցող մի շարք ոլորտներ, ներառյալ նախարարների կողմից սահմանվող ուղղությունների և առաջնահերթությունների օպերատիվ իրականացման միջև անհամապատասխանություններին արձագանքելու կարիքը, կաբինետի կողմից քննարկումների իրականացման և որոշումների կայացման համար անհրաժեշտ բավարար տեղեկատվություն ունենալու կարիքը, կատարողականի և ֆինանսական հաշվետվություններ մշակելու և բավարար կենտրոնացված առաջնորդություն ապահովելու անհրաժեշտությունը: Հանձնաժողովը եզրակացրեց, որ այս մարտահրավերները կարող են խարխիլել նախարարների հաշվետվողականությունը հետախուզության գործունեության առումով և պետք է ստանան համապատասխան արձագանք:

Թեև Կանադայի հետախուզության առաջնահերթությունների ընթացիկ ցանկը կրճատվել էր, հանձնաժողովի տարեկան հաշվետվությունը հասանելի դարձավ հանրության համար, և հանձնաժողովը խորհրդարանին տրամադրեց հետախուզության առաջնահերթությունների առաջադրման գործընթացի վերաբերյալ մանրամասն տեղեկություններ, ինչպես նաև ներկայացրեց մի շարք հանձնարարականներ⁵:

2. Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման խորհրդարանական գործուն վերահսկողության խոչընդոտները

Նախորդ բաժնում քննարկվել է այն դերը, որ խորհրդարանները կարող են ունենալ հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի վերահսկողության առումով: Ներկայացվել են այն եղանակները, թե ինչ միջոցառումներ կարող են ձեռնարկվել, հատկապես Միացյալ Թագավորության և Կանադայի օրինակներով՝ կենտրոնանալով հատկապես հետախուզության խորհրդարանական վերահսկողության մասնագիտացված հանձնաժողովների դերի վրա: Այդուհանդերձ, գոյություն ունեն հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի խորհրդարանական վերահսկողության մի շարք խոչընդոտներ, որոնցից շատերը նման են այն խոչընդոտներին, որոնք առկա են հետախուզության ոլորտի՝ ավելի լայն իմաստով խորհրդարանական վերահսկողության տեսանկյունից: Մասնավորապես, այս խոչընդոտները վերաբերում են անհրաժեշտ անձանց և փաստաթղթերը ուսումնասիրելու իրավասություն ունենալուն, ինչպես նաև իրենց դերն իրականացնելու համար անհրաժեշտ

⁵ Ազգային անվտանգության և հետախուզության խորհրդարանականների հանձնաժողով, 2018 թ., Ազգային անվտանգության և հետախուզության խորհրդարանականների հանձնաժողովի տարեկան հաշվետվություն, 2018 թ.: Հասանելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.nscop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_en.pdf.

փորձագիտական կարողություններ ունենալուն, գաղտնիության և թափանցիկության միջև հավասարակշռությունը պահպանելուն, ինչպես նաև վերահսկողության գործընթացի քաղաքականացման ռիսկին:

- **Իրավասություն և հասանելիություն.** հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները չեն կարողանա գործունե կերպով վերահսկել առաջադրանքների առաջադրման գործընթացը, եթե նրանք չունենան մանրատ (իրավական հիմք)՝ այդ գործընթացին առնչվող անձանց և փաստաթղթերի ուսումնասիրության համար: Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի վերահսկողության խնդիրներից մեկն այն է, որ թեև հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները կարող են ունենալ լայն հասանելիություն հետախուզության գործակալության փաստաթղթերին և անձնակազմին, նրանք միշտ չէ, որ իրավասու են վերահսկելու գործադիրում, ներառյալ կառավարության կաբինետի հանձնաժողովներում, իրականացվող որոշումների կայացման գործընթացը: Կանադայի Ազգային անվտանգության և հետախուզության խորհրդարանական հանձնաժողովը առնչվեց այս խնդրին, երբ 2018 թվականին ուսումնասիրում էր հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացը (տե՛ս նախորդ բաժնում ներկայացված օրինակի ուսումնասիրությունը): Վերահսկողություն իրականացնող մարմինների՝ ժողովրդավարական հաշվետվողականություն ապահովելու կարողությունը կարող է զգալիորեն նվազել, եթե դրանք ունեն հասանելիություն հետախուզության գործակալություններին, սակայն ի վիճակի չեն քննարկելու առաջադրանքների առաջադրումը պատասխանատու նախարարների հետ:
- **Փորձագիտական կարողություններ.** հավանական է, որ հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովի անդամ նշանակվելուց առաջ խորհրդարանականների մեծ մասը չունի հետախուզության վերաբերյալ լայն գիտելիքներ, փորձագիտական կարողություններ կամ աշխատանքային փորձ: Նույնիսկ եթե այդ հանձնաժողովներն ունեն լայն իրավասություններ և բազմաբովանդակ հասանելիություն, նրանք ամենայն հավանականությամբ չեն կարողանա ապահովել գործունե վերահսկողություն, եթե հանձնաժողովի անդամները չունենան հետախուզության գործակալությունների դերի և ազգային հետախուզության ոլորտի գործունեության մասին մանրամասն պատկերացում:
- **Գաղտնիություն և թափանցիկություն.** թափանցիկությունը և բաց լինելը ժողովրդավարության կարևորագույն հատկանիշներից են: Սակայն թեև խորհրդարանի կողմից քաղաքականության վերահսկողությունը ընդհանուր առմամբ տեղի է ունենում հանրային կերպով, հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովների կողմից հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի վերահսկողությունը իրականացվում է փակ դռների հետևում: Մինչ «գաղտնիության շրջանի» ներսում գործող հանձնաժողովները ավելի լավ կարող են ապահովել մանրազնին վերահսկողություն, նրանց համար կարող է ավելի դժվար լինել ցույց տալ խորհրդարանին և հանրությանը, որ իրականացվում է գործունե վերահսկողություն:
- **Վերահսկողության գործընթացի քաղաքականացում.** հետախուզության խորհրդարանական վերահսկողությունը կարող է լինել գործադիրի կողմից հետախուզության քաղաքականացման կանխարգելման կարևոր մեխանիզմ: Սակայն խորհրդարանականներից կազմված վերահսկողական մարմինները կարող են նաև տրվել կուսակցական քաղաքականությանը կամ քաղաքականացման գործընթացներին: Հանձնաժողովի անդամները կարող են փորձել օգտվել հասանելիության արտոնություններից քաղաքական օգուտներ քաղելու համար՝ մասնավորապես դասակարգված կյանքի արտահոսք իրականացնելով: Քաղաքականացումը կարող է խարխլել նաև այս հանձնաժողովների արդյունավետությունը, եթե դրանցում գերակայեն մեկ կուսակցության անդամներ:

3. Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի գործուն խորհրդարանական վերահսկողության խոչընդոտների հաղթահարումը

Վերը ներկայացված խնդիրներն ունեն մի շարք հնարավոր լուծումներ.

- **Իրավասություն և հասանելիություն.** հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները պետք է ունենան հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում ներգրավված անձանց և փաստաթղթերի լայն հասանելիություն, ներառյալ ռազմավարական առաջնահերթությունները և պարբերական վերանայումները ներկայացնող փաստաթղթերը, գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում ներգրավված գործադիր մարմինների ներկայացուցիչներին, որոշ դեպքերում նաև այդ առաջնահերթությունների իրականացման համար պատասխանատու հետախուզության և անվտանգության ծառայությունների անձնակազմին: Հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում գործադիր կենտրոնական դերով պայմանավորված՝ հատկապես կարևոր է, որ հանձնաժողովի անդամները ներգրավված լինեն այս ոլորտի վերահսկողության մեջ: Եթե վերահսկողության հանձնաժողովները չունեն հասանելիություն կառավարության կողմից որոշումների կայացման փաստաթղթերին, կառավարության նախարարները պարտադիր պետք է կանոնավոր կերպով հանդիպեն հանձնաժողովների հետ հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացը քննարկելու համար:
- **Փորձագիտական կարողություններ.** ռեսուրսների և անձնակազմի տրամադրումը կարևորագույն դեր է խաղում հետախուզության խորհրդարանական վերահսկողության գործում: Վերահսկողություն իրականացնող հանձնաժողովները պետք է ունենան բավարար միջոցներ, ներառյալ անհրաժեշտ փորձագիտական կարողություններ և փորձ ունեցող անձնակազմ՝ հետաքննություններ և հարցումներ անցկացնելու համար: Այդ աշխատանքի եզակի բնույթը հաշվի առնելով՝ այսպիսի հանձնաժողովները կարող են կարիք ունենալ ավելի մեծ ռեսուրսների, քան այլ խորհրդարանական հանձնաժողովները:
- **Գաղտնիություն և թափանցիկություն.** հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովները պարտավոր են որքան հնարավոր է մանրամասնորեն զեկուցել իրենց կատարած աշխատանքների մասին: Խորհրդարանին ներկայացվող պարբերական հաշվետվությունները կարող են ուղեկցվել այս հանձնաժողովների աշխատանքի վերաբերյալ խորհրդարանական քննարկումներով, որոնք կարող են նպաստել հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովների թափանցիկության և հաշվետվողականության բարձրացմանը:
- **Վերահսկողության գործընթացի քաղաքականացումը.** կարևոր է, որ վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները կազմված լինեն տարբեր կուսակցություններ ներկայացնող խորհրդարանականներից: Այսպիսի հանձնաժողովներում չպետք է ներառված լինեն կառավարության նախարարներ, ինչպես նաև նախկինում նախարարի պաշտոն զբաղեցրած անձինք չպետք է լինեն հանձնաժողովի անդամ: Իշխանություն ունեցող կուսակցության կողմից հանձնաժողովում գերակա դիրք զբաղեցնելը կանխելու համար դրական փորձ է, որ հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի նախագահը ընտրվի ընդդիմադիր կուսակցությունից, Նույնիսկ եթե իշխող կուսակցությունը կազմում է հանձնաժողովի անդամների մեծամասնությունը:

Հանձնարարականներ

Հետախուզության և անվտանգության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի խորհրդարանական գործուն վերահսկողությունը կախված է ակտիվ և տեղեկացված խորհրդարանից և գործադիրից, որը պատրաստ է ամբողջությամբ ընդունելու խորհրդարանական վերահսկողությունը: Այս թեմատիկ ամփոփաթեթում

սահմանվել են մի քանի հիմնական սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում խորհրդարանի դերակատարության հիմքում:

Հետախուզության գործակալությունների առաջադրանքների առաջադրման գործընթացը պետք է հիմնված լինի տվյալ պետության արտաքին, պաշտպանության և ազգային անվտանգության քաղաքականության վրա: Այս քաղաքականության ընդհանուր ամփոփումը պետք է հանրային կերպով հասանելի լինի և ենթարկվի քննարկումների և ուսումնասիրության խորհրդարանի կողմից: Ազգային անվտանգության ոլորտը չպետք է դիտարկվի որպես խորհրդարանականների և խորհրդարանական հանձնաժողովների համար անհասանելի ոլորտ, և նախարարները պետք է պատրաստ լինեն պատասխանելու այս ոլորտում կանոնավոր կերպով իրականացվող խորհրդարանական ուսումնասիրություններին:

- **Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները պետք է մշտադիտարկման ենթարկեն հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի օրինականությունը և պատշաճությունը:** Վերահսկողության հանձնաժողովները պետք է հասանելիություն ունենան հետախուզության ռազմավարական առաջնահերթություններին և ապահովեն, որ առաջադրանքների առաջադրման գործընթացն ընթանա պետության արտաքին, պաշտպանության և անվտանգության քաղաքականություններին համապատասխան, և որպեսզի հետախուզության գործակալություններից չպահանջվի գործել իրենց օրինական մանդատի շրջանակից դուրս:
- **Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները պետք է մշտադիտարկման ենթարկեն նաև հետախուզության գործակալությունների կողմից հետախուզության առաջնահերթություններին հասնելու ուղղությամբ առաջընթացը:** Այս մշտադիտարկումն իրականացնելիս վերահսկողության հանձնաժողովները պետք է ունենան պաշտոնական իրավասություն՝ ստանալու հասանելիություն հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում ներգրավված փաստաթղթերին և անձնակազմին, ինչպես նաև հետախուզության բյուջեների և միջոցների հատկացման մանրամասներին: Գործադիր պատասխանատու է ապահովել, որ հետախուզության վերահսկողության հանձնաժողովներն ունենան բավարար միջոցներ այս գործընթացն արդյունավետ կերպով իրականացնելու համար:
- **Հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովները պետք է հատուկ դերակատարություն ունենան հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացի վերահսկողության տեսանկյունից:** Այդ վերահսկողությունն իրականացնելիս վերահսկողության հանձնաժողովի մանդատը պետք է ներառի ոչ միայն հետախուզության և անվտանգության գործակալություններին, այլ նաև այն մարմիններին, որոնք ներգրավված են հետախուզության ոլորտի կառավարման գործընթացում, ներառյալ կառավարության նախարարներին: Գործադիր՝ հետախուզության առաջադրանքների առաջադրման գործընթացում ունեցած կարևոր դերակատարությամբ պայմանավորված՝ հատկապես կարևոր է, որ նախարարները, ներառյալ գործադիր ղեկավարը, պատրաստ լինեն ունենալու կանոնավոր հանդիպումներ հետախուզության վերահսկողության խորհրդարանական հանձնաժողովի հետ (առնվազն տարեկան մեկ անգամ)՝ հետախուզության առաջնահերթությունները քննարկելու համար:

DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance

DCAF ժնեյան կենտրոնի
գլխավոր գրասենյակ

Մեզոն դե լա Պե
Յուժեն-Ռիգո փողոց 2E
CH-1202 ժնե, Շվեյցարիա

✉ info@dcaf.ch
☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)

