



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center



უსაფრთხოების სამსახურის ჩეფორმა საქართველოში შედეგები და გამოწვევები

თბილისი 2018

კვლევის ხელმძღვანელი: ლიკა საჯაია, სოფო ვერძეული
ნამყვანი მკვლევარი: მარიამ მხატვარი, გიგი ჩიხლაძე
საერთაშორისო პრაქტიკის მკვლევარი: ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი
მკვლევარები: თამარ ტატანაშვილი, გიორგი თოფური

მადლობას ვუხდით შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრს (DCAF) საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევაში გაწეული დახმარებისათვის.

ანგარიში მომზადდა ღია საზოგადოების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოთქმული შეხედულებები ეკუთვნის საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს და ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრს (EMC) და არ გამოხატავს ღია საზოგადოების ფონდის შეხედულებებს.

შესავალი	6
თავი 1. უსაფრთხოების სექტორი საქართველოში - გამოცდილებების რეტროსპექტული ანალიზი	12
თავი 2. უსაფრთხოების სამსახურის ადგილი და დამოუკიდებლობა	16
2.1 სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნის მოდელი	18
2.2 უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობის ფარგლები	20
2.3 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა	22
2.4 შეჯამება და რეკომენდაციები	24
თავი 3. უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი	26
3.1 საგამოძიებო ფუნქცია	27
3.2 სამართალდაცვითი და ძალის გამოყენების ფუნქცია	30
3.3 უსაფრთხოების სამსახურის დროებითი მოთავსების იზოლატორი	33
3.4 ფარული მიყურადების არსებული სისტემა	34
3.5 უსაფრთხოების ოფიცრის - ე.წ. „ოდერის“ ინსტიტუტი	37
3.6 უცხოელების სამართლებრივი მდგომარეობა და სუს-ის ფუნქციები	40
3.7 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა	43
3.8 შეჯამება და რეკომენდაციები	46
თავი 4. უსაფრთხოების სამსახურის სისტემის ზედამხედველობა და ანგარიშვალდებულება	47
4.1 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საპარლამენტო კონტროლი	48
4.1.1 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლი	
თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ	48
4.1.2 ნდობის ჯგუფი	53
4.1.3 უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლი პარლამენტის წინაშე	
ანგარიშვალდებული ექსპერტთა დამოუკიდებელი საბჭოების მიერ	56
4.1.4 პარლამენტის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის მოსმენა	59
4.1.5 საპარლამენტო კონტროლის სხვა მექანიზმების გამოყენება	
სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე (პარლამენტის წევრის კითხვა/შეკითხვა, სხდომაზე დაბარება და ა.შ.)	62

4.1.6 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა:	64
4.1.7 შეჯამება და რეკომენდაციები	68
4.2 უსაფრთხოების სამსახურზე განხორციელებული სასამართლო ზედამხედველობა	69
4.2.1 სასამართლო ზედამხედველობა ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე	71
4.2.2 სასამართლო ზედამხედველობა ელექტრონულ თვალთვალზე	73
4.2.3 უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განხორციელებულ სხვა ფარული ღონისძიებები სასამართლოს მონაწილეობის გარეშე	74
4.2.4 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა:	77
4.2.5 შეჯამება და რეკომენდაციები	79
4.3 დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლი	80
4.3.1 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კონტროლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ საჯარო ფინანსების ხარჯვაზე	80
4.3.2 სახალხო დამცველის როლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის პროცესში	83
4.3.3 კონტროლი უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პერსონალურ მონაცემთა გამოყენებაზე და დაცვაზე	88
4.3.4 შეჯამება და რეკომენდაციები	93
4.4. უსაფრთხოების სამსახურის შიდა კონტროლი	93
თავი 5. უსაფრთხოების სამსახურის სისტემის გამჭვირვალობა	97
5.1 უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურის, ფუნქციების, დებულებების საჯაროობა	97
5.2 უსაფრთხოების სამსახურიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა და საკუთარ პერსონალურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის უფლება	99
5.2.1 საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში	99
5.2.2 საკუთარ პერსონალურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის სტანდარტი	102
5.3 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა	105
5.4 შეჯამება / რეკომენდაციები	108

2015 წელს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში გატარებული რეფორმის ფარგლებში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური გამოეყო სამინისტროს და ცალკე ინსტიტუტად ჩამოყალიბდა. საპოლიციო და უსაფრთხოების სამსახურების ინსტიტუციური გამიჯვნა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ერთ უწყებაში თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლების დეკონცენტრაციისთვის. თუმცა, რეფორმის ამ ეტაპზე ცხადად ჩანდა, რომ უწყებების გამიჯვნა არ იქნებოდა საკმარისი უსაფრთხოების სამსახურებზე დემოკრატიული კონტროლის და ანგარიშვალდებულების ეფექტიანი მექანიზმების შესაქმნელად. ახლადჩამოყალიბებულ სამსახურს, 2015 წლის საკანონმდებლო რეფორმის შედეგად, არაერთი შეუსაბამო უფლებამოსილება გადაეცა. დღეს მოქმედი კანონი, სამსახურს არსებითად ფართო მანდატს ანიჭებს, რომელიც კლასიკური ფუნქციების გარდა მოიცავს კორუფციული დანაშაულის გამოძიებას და პრევენციას, სამართალდამცავი ორგანოებისთვის დამახასიათებელ უფლებამოსილებს, როგორიცაა დანაშაულის გამოძიება და ბრალდებულის დაკავება.

ასეთი ფართო მანდატი და არსებითად საპოლიციო უფლებამოსილებების გადაცემა უსაფრთხოების სამსახურისთვის, მასზე ზედამხედველობის მყარი გარანტიების და გამოცდილების არარსებობის პირობებში, უსაფრთხოების სამსახურის ხელში ჭარბი და უკონტროლო ძალაუფლების თავმოყრის საფუძველს ქმნის, რაც ბრდის ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკებს და საფრთხეს უქმნის დემოკრატიული მმართველობის სისტემას ქვეყანაში.

წარმოდგენილი კვლევა პირველი კომპლექსური დოკუმენტია, რომელიც 2015 წლის რეფორმის შემდეგ, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ არსებულ ინსტიტუციურ და საკანონმდებლო გარემოს აფასებს, ასევე აანალიზებს გასული წლების განმავლობაში სამსახურის საქმიანობის შესახებ არსებულ მონაცემებსაც.

კვლევის მიზანია, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის, მანდატის, ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების, ასევე გამჭვირვალობის ხარისხის კრიტიკული შეფასება. საკანონმდებლო ჩარჩოს, კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებული საკითხების და ამ სფეროში არსებული საუკეთესო გამოცდილებების გათვალისწინებით, კვლევა ასევე მიზნად ისახავს, გამოკვეთოს გამოწვევები და კვლევაზე დაფუძნებული რეკომენდაციებით, მხარი დაუჭიროს უსაფრთხოების სექტორის შემდგომ რეფორმირებას.

კვლევის განხორციელების პროცესში თანამშრომლობისათვის, პროექტის გუნდი მადლობას უხდის საქართველოს პარლამენტს და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს საჯარო ინფორმაციის მოწოდებისათვის, კვლევითი და არასამთავრო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს, ასევე ექსპერტებს გამოცდილების გაზიარებისათვის. განსაკუთრებული მადლობა შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრს (DCAF) საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლაში გაწეული დახმარებისათვის.

კვლევის საანგარიშო პერიოდი მოიცავს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შექმნიდან, 2015 წლის 1 აგვისტოდან, 2017 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით არსებულ შუალედს. კვლევაში გამოყენებულია საკანონმდებლო ჩარჩოს რეტროსპექტული ანალიზი. ამ მიმართულებით შესწავლილია კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები, რომელიც უკავშირდება უსაფრთხოების სისტემის ინსტიტუციურ ადგილს, ფუნქციების, მანდატისა და ზედამხედველობის მიმართულებით განხორციელებულ რეფორმას. კვლევა ასევე ეფუძნება არსებული კანონის აღსრულების პრაქტიკის შეფასებას, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან და მისი ზედამხედველი უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციის და ინდივიდუალური ინტერვიუების შედეგების ანალიზს. კვლევის ფარგლებში გაანალიზებულია ევროპის საბჭოს, გაეროს, ვენეციის კომისიის და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სტანდარტები უსაფრთხოების სფეროში, ისევე როგორც იმ ქვეყნების გამოცდილება, რომლებიც საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითებად მიიჩნევა.

თითოეულ თავში საერთაშორისო სტანდარტებს მოსდევს შერჩეული ოთხი ქვეყნის რელევანტური პრაქტიკების მოკლე მიმოხილვა. ამ ანგარიშის მიზნებისთვის, საქართველოს ზოგადი ევრო-ატლანტიკური პერსპექტივის გათვალისწინებით, შემდეგი ოთხი ქვეყანა იქნა შერჩეული:

- გერმანია და ბელგია - ორი ევროპული ქვეყანა კარგად განვითარებული ზედამხედველობის და ანგარიშვალდებულების სისტემით, რომლებსაც ხშირად საერთაშორისო ორგანიზაციები ანგარიშებსა და კვლევებში საუკეთესო პრაქტიკების მაგალითებად მოიხსენიებენ;
- ხორვატია - ევროპული ქვეყანა დემოკრატიზაციის ახლო წარსულით, რომელმაც ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში უსაფრთხოების სამსახურების მნიშვნელოვანი რეფორმა გაიარა;
- კანადა - არაევროპული ქვეყანა, ამ დროისთვის ნატო-ს და ეუთოს წევრი, რომელსაც საერთაშორისო ორგანიზაციები ანგარიშებსა და კვლევებში საუკეთესო პრაქტიკების მაგალითად ხშირად მოიხსენიებენ.

უნდა აღინიშნოს, რომ უსაფრთხოების სამსახურის და სახელმწიფო დაზვერვის მართვის და ზედამხედველობის ერთიანი და საუკეთესოდ აღიარებული სისტემა არ არსებობს. თითოეული ქვეყანა განსხვავებულ გარემოებებსა და მუდმივად ცვალებად გლობალურ უსაფრთხოების გარემოში ცდილობს არაერთ ტრანსნაციონალურ საფრთხესთან დაპირისპირებას და მართებული ბალანსის უზრუნველყოფას უსაფრთხოების და ადამიანის უფლებების ინტერესს შორის. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ოთხი ქვეყნის პრაქტიკის აღწერა მიზნად არ ისახავს საქართველოში არსებული გამოწვევების გადანაცვების ერთი გზის დასახვას. ისინი იმ განსხვავებულ მიდგომებს აღწერენ, რომელთა საშუალებითაც ამ ქვეყნებში საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩო ჩამოყალიბდა. ეს გამოცდილებები, ქართული კონტექსტის და გამოცდილებების გათვალისწინებით, შესაძლებელია გამოყენებული იყოს დისკუსიის წახალისებისა და საუკეთესო გამოსავლის მოძიებისთვის.

უსაფრთხოების სამსახური

ევროკავშირის ადამიანის ძირითადი უფლებების სააგენტო ფუნდამენტურ განსხვავებას გამოკვეთს დაზვერვის და უსაფრთხოების სამსახურებს შორის: დაზვერვის სამსახური არის უწყება, რომელიც სარგებლობს საგარეო მანდატით და მუშაობს საგარეო საფრთხეების წინააღმდეგ, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური კი ადგილობრივ საფრთხეებს ებრძვის.¹ საერთაშორისო სტანდარტები და პრაქტიკები ამ ანგარიშში ძირითადად უსაფრთხოების სამსახურს ეხება, თუმცა საჭიროების შემთხვევაში მითითებას აკეთებს დაზვერვის სამსახურზეც.

ანგარიშის საერთაშორისო პრაქტიკის ნაწილში „უსაფრთხოების სამსახური“ აღნიშნავს „სახელმწიფო უწყებებს, მათ შორის ავტონომიურ უწყებებს და მთავრობის ქვეშ არსებულ დეპარტამენტებს/სამმართველოებს, რომელთაც აქვთ მანდატი შეაგროვონ, გაანალიზონ და გაავრცელონ ინფორმაცია ქვეყნის მასშტაბით, რათა პოლიტიკის განმსაზღვრელმა პირებმა, გამომძიებლებმა და სასაზღვრო/საბაჟო სააგენტოებმა ინფორმირებული გადაწყვეტილება მიიღონ ეროვნული უსაფრთხოების და სხვა მნიშვნელოვანი ეროვნული ინტერესების საკითხებზე.“²

ზედამხედველობა

ანგარიშში ტერმინი ზედამხედველობა ხშირად არის ნახსენები, ამიტომ დასაწყისშივე მნიშვნელოვანია მისი ზუსტი განმარტება. ზედამხედველობა კომპლექსური ტერმინია და რამდენიმე პროცესს ახასიათებს, მათ შორის არის: წინასწარი კონტროლი, მიმდინარე მონიტორინგი, შემდგომი გადასინჯვა, ასევე შეფასება და გამოძიება. უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობა ხორციელდება რამდენიმე გარე აქტორის მიერ, მათ შორის სასამართლო ხელისუფლების, პარლამენტის, ადამიანის უფლებების ეროვნული ინსტიტუტების (NHRI), ომბუდსმენის ტიპის ინსტიტუტების, პრევენციის ეროვნული მექანიზმის (NPM), აუდიტორული უწყებების, სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების, მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ. ზედამხედველობა უნდა განვასხვავოთ კონტროლისგან, რადგან ეს უკანასკნელი გულისხმობს ორგანიზაციის პოლიტიკის და საქმიანობის მართვის უფლებამოსილებას. ასეთი კონტროლი კი, როგორც წესი, ასოცირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოსთან.³

1 European Union Agency for Fundamental Rights, *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU - Mapping Member States' legal frameworks*, (hereinafter EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services*) (Luxembourg, 2015), გვ. 13, available from:

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services_en.pdf

2 Council of Europe (2015) *Democratic and Effective Oversight of Security Services*, გვ. 18, available from:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680487770>

3 Born and Geisler Mesevage, 'Introducing Intelligence Oversight' in Born and Wills (ed.) 'Overseeing Intelligence Services: A Toolkit' (DCAF, 2012) გვ. 6.

უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმის ზოგადი შეფასება

- შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უსაფრთხოების სამსახურის გამიჯვნა მნიშვნელოვანი და წინგადადგმული ნაბიჯი იყო;
- რეფორმამ სამართალდამცავი სისტემის დემოკრატიული მოწყობის, ანგარიშვალდებულებისა და კონტროლის მყარი გარანტიები ვერ შექმნა;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დახურულობის პირობებში, პრაქტიკულად, შეუძლებელია მისი საქმიანობის ეფექტიანი მონიტორინგი და პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების ანალიზი;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში თავმოყრილია ჭარბი უფლებამოსილებები, მათ შორის, ისეთი ფუნქციები, რაც უსაფრთხოების სამსახურის მისია შეუთავსებელია. მაგალითად, სამსახურის ფუნქციებში შედის დანაშაულის (მათ შორის, კორუფციული დანაშაულების) გამოძიება;
- მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველად შსს-დან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფა რეფორმის პირველ ნაბიჯად დაანონსდა, ძირეული რეფორმები უსაფრთხოების სექტორში არ გაგრძელდებულა. ამდენად, დღის წესრიგში უნდა დადგეს რეფორმის ახალი ეტაპის დაწყება.

1. უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობის გარანტიები

- საკანონმდებლო დონეზე სათანადოდ განსაზღვრული არ არის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მყარი გარანტიები;
- სამსახურის დამოუკიდებლობის მძლავრ გარანტიებს არ ქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესიც.
- სამსახურის უფროსის დანიშვნის ანდა მისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილებას მისაღებად მხოლოდ ერთი - მმართველი გუნდის პოლიტიკური ნებაჲ კი საკმარისია, რაც თავის მხრივ, კიდევ უფრო ზრდის სისტემის პოლიტიზირების რისკებს.

2. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი

- 2015 წლის რეფორმის შედეგად, ერთი ძლევამოსილი სამინისტროს დაშლით ორი სტრუქტურა ჩამოყალიბდა – ჭარბი ძალაუფლებით, დუბლირებული ფუნქციებითა და უფლებამოსილების გადაჭარბების მაღალი რისკებით. უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი და უფლებამოსილებები არ არის ნათლად განსაზღვრული, რაც, მაღალი საიდუმლოებისა და სუსტი კონტროლის პირობებში, ამ სამსახურის რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების საფრთხეს ქმნის;
- განსაკუთრებით პრობლემურია არსებული სუსტი ინსტიტუტების და დაბალანსებული სისტემის არარსებობის პირობებში უსაფრთხოების სამსახურის ხელთ არსებული შემდეგი ინსტრუმენტები: საგამოძიებო, მათ შორის კორუფციული და თანასწორობის წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების ფუნქცია, სამართალდაცვითი და ძალის გამოყენების ფუნქციები, დროებითი მოთავსების იზოლაციის ფლობა, ფარული მიყურადების არსებული სისტემა, უსაფრთხოების ოფიცრის - ე.წ. „ოდერის“ ინსტიტუტი.

3. უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაზე ზედამხედველობა

- უსაფრთხოების სამსახურებზე განხორციელებული ზედამხედველობა არ არის კომპლექსური და ამ პროცესში ეფექტურად და სიღრმისეულად არ არის ჩართული რამდენიმე აქტორი, მათ შორის პარლამენტი, სპეციალიზებული ორგანოები, აღმასრულებელი ხელისუფლება, სასამართლო, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი ორგანიზაციები;
- კანონმდებლობის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურის მთავარი საზედამხედველო სტრუქტურა პარლამენტი, თუმცა საკანონდებლო ჩარჩო, შეზღუდული მანდატი და მაკონტროლებლის ინფორმაციასთან წვდომის ხარისხი არ ქმნის ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელების წინაპირობას;
- პარლამენტს არ გააჩნია სათანადო რესურსის მქონე ინსტრუმენტი, რომელიც განახორციელებს სუს-ის ეფექტურ და სრულყოფილ კონტროლს;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის მთელი რიგი სფეროები და მის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები ყოველგვარი ზედამხედველობის გარეშე წარიმართება (მაგ. პერსონალურ მონაცემთა დაცვა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში და კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის ფარული აუდიო და ვიდეო გადაღება);
- სახალხო დამცველი სრულად არ იყენებს ან მას საშუალება არ ეძლევა გამოიყენოს კანონმდებლობით სუს-ის მიმართ მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებანი;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ცალკე სტრუქტურად ჩამოყალიბების დღიდან (2015 წლიდან) არ ჩატარებულა არც ერთი სახის აუდიტი, შესაბამისად, უცნობია რამდენად მართლზომიერად იხარჯება ბიუჯეტიდან მათთვის გამოყოფილი თანხები;
- სასამართლო კონტროლი არ ვრცელდება უსაფრთხოების სამსახურის მიერ კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის განხორციელებულ ფარული ვიდეო და აუდიო ჩანერაზე ფარულ კინო და ფოტო გადაღებაზე, სასამართლო არ ამოწმებს არც ღონისძიების მიმდინარეობას და მოპოვებული ინფორმაციის განადგურების პროცესს;
- სასამართლო კონტროლი არ ვრცელდება ასევე შეთანხმებულ ელექტრონულ თვალთვალზეც, რაც წარმოადგენს იგივე ინტენსივობის პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვას, როგორც ელექტრონული თვალთვალი;
- ისეთ ფარულ ღონისძიებებზე, რომელზეც არ ვრცელდება სასამართლო კონტროლი, ამ ღონისძიებათა პროცესში პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე არ ხორციელდება ეფექტური გარე კონტროლის მექანიზმები (მაგ. ინფორმაციის წარდგენა პარლამენტის სპეციალური საზედამხედველო საბჭოსთვის, პერსონალურ მონაცემთა ინსპექტორისათვის და ა.შ.);
- სუსტია უსაფრთხოების სამსახურის შიდა კონტროლის მექანიზმი. არ არსებობს სუს-ის გენერალური ინსპექციისთვის მოქალაქის მიმართვის ეფექტური მექანიზმი;
- გენერალური ინსპექციის მიმართვა არ ავალდებულებს სუს-ის უფროსს დაიწყოს დისციპლინური წარმოება;
- მოქალაქის მიმართვისას გენერალური ინსპექციის მიერ გადაცდომის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში შეუძლებელია დასკვნის გასაჩივრება.

4. უსაფრთხოების სამსახურის სისტემის გამჭვირვალობა

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დეპარტამენტების ნაწილის დებულება, რომელიც წესით მხოლოდ ფუნქციების აღწერას უნდა შეიცავდეს საიდუმლოა;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემა არ ხდება ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციაზე უფლების შესახებ გლობალური პრინციპების შესაბამისად, მაგ. სტატისტიკური ინფორმაციის გაცემის ნაწილში;
- სუს-ი არ ასრულებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ვალდებულებას საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული ანგარიშების (ე.წ. „10 დეკემბრის ანგარიშები“) სრულყოფილად გამოქვეყნების შესახებ.

თავი 1. უსაფრთხოების სექტორი საქართველოში - გამოცდილების ჩატარება ანალიზი

საქართველოში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს რამდენიმე ფორმით არსებობის გამოცდილება აქვს. დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში უსაფრთხოების სამსახური არსებობდა, როგორც უშიშროების სამინისტროს, ასევე შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული ერთეულის სახით. ამჟამად კი, ის სამთავრობო კაბინეტის გარეთ არსებული სამსახურის ფორმით ფუნქციონირებს.

1995 წლიდან დღემდე, სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის ცვლილებისა და ახალი პოლიტიკური ჯგუფების ხელისუფლებაში მოსვლის პარალელურად, იცვლებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების განმახორციელებელი უწყების ინსტიტუციური ადგილი და ანგარიშვალდებულების ფორმები.

საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით აკრძალული იყო სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა შერწყმა ან სხვაგვარი გაერთიანება.⁴ 1998 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ, რომლის თანახმადაც უშიშროების სამსახური აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალ სამართალდაცვის სპეციალურ, გასამხედროებულ დაწესებულებათა სისტემას წარმოადგენდა. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცდა უშიშროების სამინისტროს დებულება, რომლის მიხედვითაც სამინისტრო უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს შინაგან უშიშროებას, სამინაო და საგარეო წყაროებისაგან მომდინარე საფრთხისაგან.⁵ სამინისტროს ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო უშიშროების მინისტრი, რომელსაც პარლამენტის თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი. მინისტრს თანამდებობიდან ათავისუფლებდა პრეზიდენტი.⁶ უშიშროების მინისტრზე, როგორც მთავრობის წევრზე, ასევე ვრცელდებოდა იმპიჩმენტის პროცედურა. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილი იყო კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისათვის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაეყენებინა მინისტრი.⁷ უშიშროების სამინისტრო შედგებოდა 14⁸ სტრუქტურული ერთეულისგან, ტერიტორიული ორგანოებისგან⁹ და საქვეუწყებო დაწესებულებებისგან.¹⁰ სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდებოდა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მეშვეობით.¹¹ სამინისტროს თანამდებობის პირები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ პრეზიდენტის წინაშე.¹² რაც შეეხება სასამართლო კონტროლის ფარგლებს, „სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, იმ საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედებათა ჩატარება, რომლებიც ზღუდავდა

4 საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წლის რედაქცია, მუხლი 78.

5 საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 იანვრის ბრძანებულება საქართველოს უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 1.

6 იქვე, 11.

7 საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წლის რედაქცია, მუხლი 64.

8 კონტრდაზვერვის სამსახური, სამხედრო კონტრდაზვერვის სამსახური, კონსტიტუციური წყობილების დაცვის სამსახური, ანტიტერორისტული ცენტრი, საგამოძიებო სამსახური, ოპერატიულ-ტექნიკური სამსახური, უშიშროების საკითხებში ოფიცერთა ჯგუფი, სამინისტროს ადმინისტრაცია, კადრების სამმართველო, სამეურნეო სამმართველო, საექსპერტო-კრიმინალისტიკური სამმართველო, კავშირგაბმულობის სამმართველო, საკუთარი უშიშროების სამმართველო, საფინანსო სამმართველო.

9 აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო; აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო; ქ. თბილისის სამმართველო; რეგიონალური სამმართველოები; რაიონული (საქალაქო) განყოფილებები.

10 სამეცნიერო-ტექნიკური ცენტრი, აკადემია, სამხედრო-სამედიცინო ნაწილი.

11 სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 18.

12 იქვე, მუხლი 19.

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, დაიშვებოდა სასამართლოს მოტივირებული გადაწყვეტილებით, კანონით დადგენილი წესით.¹³

2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, საკანონმდებლო ორგანომ კონსტიტუციის ტექსტიდან ამოიღო ზემოხსენებული დათქმა უშიშროებისა და პოლიციის უწყებების შერწყმის აკრძალვის შესახებ. სახელმწიფოს მმართველობის მოდელის ცვლილების გათვალისწინებით, 2004 წლის პირველ მარტს, პრეზიდენტის ბრძანებულებით შეიცვალა უშიშროების სამინისტროს ანგარიშვალდებულების რეჟიმი - ის მთავრობის წინაშე გახდა ანგარიშვალდებული და დაეკისრა კანონით გათვალისწინებული, ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებული ამოცანების შესრულება.¹⁴

2004 წლის დეკემბერში კი, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებული კანონპროექტის საფუძველზე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუერთდა უშიშროების სამინისტრო. პრეზიდენტის ბრძანებულებით, ძალადაკარგულად გამოცხადდა უშიშროების სამინისტროს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტები. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, უშიშროების სამინისტროს აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ, ცალკე, დაწესებულებად არსებობა საბჭოური სისტემის რუდიმენტს წარმოადგენდა. გარდა ამისა, განმარტებითი ბარათის მიხედვით, შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტროების განცალკევებულად ფუნქციონირება ბევრი ფუნქციის დუბლირებას, საკადრო და მატერიალური რესურსების არარაციონალურად გადანაწილებას იწვევდა.¹⁵

უშიშროების სამინისტროს ლიკვიდაციის შემდეგ სამინისტროს ფუნქციები საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვადასხვა დეპარტამენტზე გადანაწილდა. დეკემბერშივე შეიცვალა სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის სახელწოდება და განისაზღვრა „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“. კანონის განახლებული ტექსტიდან გამომდინარე, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის სისტემა მოიცავდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტებს და სხვა სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს, ასევე შინაგან საქმეთა სამინისტრო აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სპეციალური დაწესებულებებს, რომლებიც კანონით გათვალისწინებულ სახელმწიფო უწყებებთან ერთად უზრუნველყოფდა საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას და ასრულებდა საქართველოს კანონმდებლობით, მათ შორის, ამ კანონით მისთვის დაკისრებულ ამოცანებს.¹⁶ კანონის თანახმად, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ანგარიშვალდებული იყო საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წინაშე. საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის სახელმწიფო პროგრამებს ამტკიცებდა საქართველოს მთავრობა. რაც შეეხება შინაგან საქმეთა მინისტრის თანამდებობაზე განწესებისა და გათავისუფლების წესს, დებულების თანახმად, მინისტრს საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავდა საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო დაკავებული თანამდებობიდან ათავისუფლებდა საქართველოს პრეზიდენტი, აგრეთვე საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.¹⁷ შინაგან საქმეთა მინისტრზე, როგორც მთავრობის წევრზე ვრცელდებოდა ასევე იმპიჩმენტის მექანიზმი. შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულებით სამინისტროს საქმიანობის სფეროდ განისაზღვრა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა, ქვეყნის სასიცოცხლო ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული უცხო ქვეყნების, ორგანიზაციათა და პირთა მიზნებისა და მოქმედებების გამოვლენა, აღკვეთა, გამოძიება და ანალიზი, აგრეთვე სახელმწიფო საზღვრის დაცვის უზრუნველყოფა.

13 იქვე, მუხლი 20.

14 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №74, საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, თავი პირველი.

15 საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი №13145/2-4.

16 „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 1, 2004 წლის 24 დეკემბრის რედაქცია.

17 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №614, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

როგორც მოგვიანებით ნათლად გამოჩნდა, ამ სამინისტროების შერწყმით უპრეცედენტო ძალაუფლების მქონე სტრუქტურა შეიქმნა - შინაგან საქმეთა სამინისტრო ძალაუფლების მონსტრად ჩამოყალიბდა. ერთი უწყების ხელში აღმოჩნდა ბევრი ურთიერთშეთავსებელი ფუნქცია, უსაფრთხოების სამსახურისთვის დამახასიათებელი დახურულობის ხარისხი გავრცელდა შსს-ს რიგით დეპარტამენტებზეც, გართულდა გარე კონტროლი და მეთვალყურეობა.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის, პოლიტიკური კოალიცია „ქართული ოცნების“ მიერ წარმოდგენილი პროგრამით ერთ-ერთ მიმართულებად განისაზღვრა სწორედ შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემიდან სახელმწიფო უშიშროების სამსახურების გამოყოფა და ახალი შინაარსით, სტრუქტურითა და ფორმით დამოუკიდებელი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შექმნა.

2014 წლის ბოლოს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით დაანონსდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროცესის დაწყება და საკითხის კოორდინირება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს დაევალა. რეფორმის მიმდინარეობისას ხელისუფლებამ ნაჩქარევად წარადგინა ფრაგმენტული კონცეფცია, რომელიც არ შეესაბამებოდა სამართალდამცავ სისტემაში არსებული პრობლემის მასშტაბებს. კონცეფცია მხოლოდ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უსაფრთხოების სამსახურების ტექნიკური გამიჯვნის საკითხს და მისგან გამომდინარე ცვლილებებს შეეხებოდა და თვისობრივ ცვლილებას არ ისახავდა მიზნად.¹⁸

საბოლოოდ, 2015 წლის გაფხულში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური გამოეყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს, რაც მნიშვნელოვან ნაბიჯად უნდა შეფასდეს, მაგრამ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ რეფორმამ სამართალდამცავი სისტემის დეპოლიტიზირების და დემოკრატიული მოწყობის, ანგარიშვალდებულებისა და კონტროლის მყარი გარანტიები ვერ შექმნა.¹⁹ 2015 წელს შექმნილ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს კვლავ ახასიათებს ჭარბი და შეუთავსებელი კომპეტენციების თავმოყრა, დახურულობის მაღალი ხარისხი და დემოკრატიული კონტროლის მექანიზმების სისუსტე.

„სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, სამსახურს, 2015 წლის პირველ სექტემბრამდე, დაევალა შესაბამისი კომისიების შექმნა, რომლებსაც უნდა უზრუნველყო საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან გადაცემული/მიღებული ქონების (მათ შორის, უძრავი ქონება, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და სხვა ქონება) და სამსახურებრივი დოკუმენტაციის (მათ შორის, შესაბამისი საარქივო მასალა და სხვა დოკუმენტაცია) აღრიცხვა-ინვენტარიზაცია, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინფორმაციით, ხსენებული კომისია ფუნქციონირებდა, კომისიის მიერ მომზადდა შესაბამისი შემაჯამებელი დოკუმენტი, მაგრამ ამ დოკუმენტის ასლის გადმოცემაზე პროექტის გუნდს უარი ეთქვა, საიდუმლო ინფორმაციის შემცველობის მოტივით.²⁰

2015 წლის შემდეგ, სუს-თან დაკავშირებით მასშტაბური რეფორმის ინიციატივა 2017 წელს გააჟღერა მთავრობამ. 2017 წლის ნოემბერში, საქართველოს მთავრობის მიერ დაანონსებული სტრუქტურული ცვლილება ითვალისწინებდა სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურის შერწყმას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან. აღნიშნული ცვლილებების მომზადების პროცესი დარგის ექსპერტებთან და სამოქალაქო სექტორთან კონსულტაციების გარეშე ნაჩქარევად და მოუმზადებლად წარიმართა. საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტი არაერთ ბუნდოვან დებულებას მოიცავდა, რაც სამოქალაქო საზოგადოების კრიტიკის საგნად იქცა.²¹ ერთიანი სამოქალაქო უსაფრთხოების სამსახური შიდა უსაფრთხოების და საგარეო დაზვერვის

18 EMC-ის შეფასებები შსს-ს რეფორმასთან დაკავშირებით

<https://emc.org.ge/2015/05/05/emc-is-shefasebebi-shss-s-reformaze>

19 იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ შეფასება შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის შესახებ <http://www.transparency.ge/ge/blog/shinagan-sakmeta-saministros-reformis-shepaseba>

20 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი №SSG51702131256.

21 იხ. „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის“ (EMC) პირველადი შეფასება უსაფრთხოების სექტორში მიმდინარე რეფორმასთან დაკავშირებით, <https://emc.org.ge>

მანდატით გარდაუვლად იწვევს ერთ ინსტიტუციაში ძალაუფლების გადაჭარბებულ კონცენტრაციას. მკაფიო საკანონმდებლო ბაზისა და ზედამხედველობის ძლიერი მექანიზმების გარეშე, კი, არსებობს რისკი, რომ საგარეო დაზვერვის ღონისძიებები (რომელიც როგორც წესი ნაკლებად მკაცრად არის რეგულირებული) გამოყენებული იქნეს ეროვნული უსაფრთხოების მანდატის კონტექსტშიც (რომელიც როგორც წესი უფრო მკაცრ კონტროლს ექვემდებარება).²² სწორედ ამ კრიტიკის და არგუმენტების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობამ წინადადებით²³ მიმართა საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს და უკან გაითხოვა აღნიშნული კანონპროექტი.²⁴ ამდენად, კვლევის მომზადების პერიოდისთვის, სუს-ის სტრუქტურა და ფუნქციები დიდ წილად უცვლელი იყო და შეესაბამებოდა 2015 წელს მიღებულ ცვლილებებს.

22 Venice Commission, *Report on the Democratic Oversight of the Security Services*, 2007, § 94-97

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)016.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)016.aspx)

23 საქართველოს მთავრობის განკარგულება საქართველოს პარლამენტიდან საქართველოს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი კანონპროექტების გამოთხოვის შესახებ,

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/166231>

24 იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ შეფასება,

<http://www.transparency.ge/ge/post/saertashoriso-gamchvirvaloba-sakartvelo-dadebitad-apasebs-mtavrobis-gadacqvatilebas-uari-tkvas>

თავი 2. უსაფრთხოების სამსახურის ადგილი და დამოუკიდებლობა

უსაფრთხოების სამსახური გულისხმობს სახელმწიფო უწყებებს, მათ შორის ავტონომიურ უწყებებს და მთავრობის ქვეშ არსებულ დეპარტამენტებს/სამმართველოებს, რომელთაც აქვთ მანდატი შეაგროვონ, გაანალიზონ და გაავრცელონ ინფორმაცია ქვეყნის მასშტაბით, რათა პოლიტიკის განმსაზღვრელმა პირებმა, ინფორმირებული გადაწყვეტილება მიიღონ ეროვნული უსაფრთხოების და სხვა მნიშვნელოვანი ეროვნული ინტერესების საკითხებზე.²⁵

უსაფრთხოების სამსახურები, როგორც წესი, ექვემდებარებიან აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალ რომელიმე სამინისტროს, როგორცაა მაგალითად, შინაგან საქმეთა ან იუსტიციის სამინისტრო. თუმცა, არის უშუალოდ პრემიერ-მინისტრისთვის, პრეზიდენტისთვის ან ორივე მათგანისთვის (მაგალითად, ხორვატია) დაქვემდებარების მაგალითები. გარკვეულწილად, ერთ პირზე ან სამინისტროზე უშუალო დაქვემდებარება ატარებს უსაფრთხოების სამსახურის პერსონალური/პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენების რისკებს.

დღეს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არის საქართველოს მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დანესებულებათა სისტემა, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოებას.²⁶ უსაფრთხოების სამსახურის დებულებას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.²⁷

ის გარემოება, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის შესახებ მინიმალური ინფორმაციაც კი არ არის ხელმისაწვდომი და მისი საქმიანობა სრულიად დახურულია, შესაძლებელს ხდის სამსახურის რესურსის არამიზანმიმართულად და არასათანადოდ გამოყენებას. მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთ სახელმძღვანელო პრინციპს პოლიტიკური ნეიტრალობა წარმოადგენს,²⁸ დღის წესრიგში კვლავაც დგას საკითხი, რამდენად უზრუნველყოფს არსებული ინსტიტუციური გარანტიები მმართველი ძალის პოლიტიკური ოპონენტების, ოპოზიციურად განწყობილი აქტიური ჯგუფებისა და მოქალაქეების დაცვას უსაფრთხოების სამსახურების პოლიტიკური განხრახვით გამოყენებისაგან, მმართველი ხელისუფლების ინტერესების გატარების, მისი ძალაუფლებისა და სტაბილურობის შენარჩუნების მოტივით.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (შემდგომში გაერო) საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვის თანახმად, სახელმწიფოები საერთაშორისო დონეზე არიან პასუხისმგებელი მათი სპეციალური სამსახურების,²⁹ აგენტების და ნებისმიერი მათ მიერ დაქირავებული კერძო პირის საქმიანობაზე, იმის მიუხედავად, სად ხორციელდება ეს საქმიანობა და საერთაშორისოდ აღიარებული უკანონო ქმედების მსხვერპლი ვინ არის. აქედან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლება უზრუნველყოფს და ახორციელებს ზოგად კონტროლს და პასუხისმგებელია სპეციალური სამსახურების საქმიანობაზე.³⁰ შესაბამისი სამთავრობო სტრუქტურული დანაყოფების ზუსტი როლი და მათ მიერ განხორციელებული კონტროლის ფარგლები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით.

25 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of Security Services*, 2015, გვ.18, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680487770>

26 „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2.

27 იქვე, მუხლი 2.

28 იქვე, მუხლი 4.

29 UN Compilation of Good Practices, გვ. 4.

30 UN Compilation of Good Practices, № 14.

ერთი მხრივ, უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე აღმასრულებელი კონტროლი მნიშვნელოვანია მისი სწორად და ეფექტიანად წარმართვისათვის, თუმცა, მეორე მხრივ ეს კონტროლი თავისთავად შეიცავს აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკებს, როგორცაა პერსონალური ან პირადი პოლიტიკური მიზნებისთვის სამსახურის საქმიანობის გამოყენება, ან უსაფრთხოების სამსახურებზე პოლიტიკური გავლენების და ბენეფიტის განხორციელება.

საერთაშორისო სტანდარტების ნაწილი სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებას მიემართება:

- **დაქვემდებარება/ღია კარის პოლიტიკა:** ასეთი რისკების წინააღმდეგ დაცვის მექანიზმს შესაძლოა წარმოადგენდეს „ღია კარის პოლიტიკა“, მაგალითად, სამსახურის ხელმძღვანელისთვის პირდაპირი კავშირი სხვა სამინისტროსთან, რომელსაც თავად არ ექვემდებარება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, უსაფრთხოების სამსახურის, საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის, მთავრობის კომუნიკაციების მთავარი სამმართველოს ხელმძღვანელები მართალია ექვემდებარებიან შესაბამისად შინაგან საქმეთა მინისტრსა და საგარეო საქმეთა მინისტრს, თუმცა პირდაპირი კავშირი აქვთ ასევე პრემიერ მინისტრთან.³¹
- **კონტროლისა და მართვის გამიჯვნა:** მაშინ როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ზოგად კონტროლს ახორციელებს უსაფრთხოების სამსახურებზე, მან ამ ფუნქციაში არ უნდა იგულისხმოს პირდაპირი მართვის პასუხისმგებლობა სპეციალურ და სადაზვერვო ოპერაციებზე. უსაფრთხოების სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად: „პოლიტიკური ლიდერებისთვის შეუძლებელი იქნება გარე კონტროლის როლის შენარჩუნება თუ ისინი ზედმეტად მჭიდროდ იქნებიან ჩართული სამსახურების საქმიანობის ყოველდღიურ საკითხებში, ასე ზედამხედველობის მექანიზმი სრულად დასუსტდება. ასევე არსებობს საფრთხე ინფორმაციის დამუშავების პროცესის პოლიტიზირების, იმ შედეგით, რომ ანალიზის ეტაპი და საბოლოო პროდუქტი ნაკლებად გამოსადეგი აღმოჩნდება.“³² ამდენად, იმისთვის, რომ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების და გაუმართლებელი ჩარევის პრევენცია მოხდეს, ეროვნულმა კანონმდებლობამ შესაბამისი სამინისტროს (ან პასუხისმგებელი საჯარო უწყების) და სამსახურის ხელმძღვანელის ფუნქციების მკაფიო რეგლამენტირება უნდა მოახდინოს.
- **სამთავრობო მითითებების გამჭვირვალობა:** კიდევ ერთი დაცვის მექანიზმი, აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან მითითებების პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენების თავიდან ასაცილებლად, არის სამთავრობო მითითებების გარე კონტროლზე დაქვემდებარება. მართალია სრულიად გასაგებია, რომ კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვის მიზნით, აუცილებელი შეიძლება იყოს ასეთი მითითებების საზოგადოებისგან დაფარვა, თუმცა ექსპერტების საზედამხედველო ჯგუფი ასეთ მითითებებზე წვდომისთვის შესაბამისი მექანიზმს წარმოადგენს.³³
- **პოლიტიკური მიზნებისთვის და პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ უსაფრთხოების სამსახურების გამოყენების აკრძალვა:** გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტის თანახმად, საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს სპეციალური სამსახურების პოლიტიკურ საქმიანობაში ჩართვის, ან რომელიმე პოლიტიკური, რელიგიური, ეთნიკური, სოციალური ან ეკონომიკური ჯგუფის ინტერესების მხარდაჭერის ან დაცვის კანონმდებლობით აკრძალვა.³⁴ მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონი შეიცავს პირდაპირ მითითებას

31 Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, 2005, გვ.70.

32 Venice Commission, *Democratic Oversight of the Security Services*, 2007, § 143.

33 Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, 2005, გვ.69, <http://www.dcaf.ch/making-intelligence-accountable>

34 UN Compilation of Good Practices, № 11.

იმის შესახებ, რომ სამსახური ვერ მიიღებს ზომებს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის მიზნების მხარდასაჭერად.³⁵ გაეროს მიერ მხარდაჭერილი საუკეთესო პრაქტიკის თანახმად, სპეციალურ სამსახურებს ეკრძალებათ მათი უფლებამოსილებების გამოყენება კანონიერი პოლიტიკური საქმიანობის ან გაერთიანების, შეკრების და გამოხატვის თავისუფლების სხვა კანონიერი ფორმების წინააღმდეგ.³⁶ ასეთი ნორმა კანონში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მყარ საფუძველს წარმოადგენს.

უსაფრთხოების სამსახურის პოლიტიზირების რისკების შესამცირებლად მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვანი გარანტიაა, რაც თავის მხრივ დიდ წილად არის დამოკიდებული უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურაზე, სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესზე.

2.1 სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნის მოდელი

„სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს არანაკლებ 35 წლის, ქმედუნარიანი, უმაღლესი განათლების მქონე საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც აქვს სამართალდამცავ ორგანოში მუშაობის სულ ცოტა 2 წლის გამოცდილება და რომელიც ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას. სამსახურის უფროსის თანამდებობა არ შეიძლება დაიკავოს საქართველოს მოქალაქემ, რომელიც იმავდროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა.³⁷

რაც შეეხება სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნის წესს, კანონმდებლობა შემდეგ საფეხურებს განსაზღვრავს:³⁸

- სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე არაუადრეს 2 თვისა და არაუგვიანეს 8 კვირისა საქართველოს პრემიერ-მინისტრი საქართველოს მთავრობას განსახილველად წარუდგენს სამსახურის უფროსის კანდიდატურას;
- საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ სამსახურის უფროსის კანდიდატურის მისთვის წარდგენიდან 1 კვირის ვადაში, საქართველოს მთავრობის რეგლამენტით დადგენილი წესით განიხილავს ამ კანდიდატურას და იღებს განკარგულებას საქართველოს პარლამენტისთვის მისი წარდგენის შესახებ;
- თუ საქართველოს მთავრობამ არ მიიღო განკარგულება სამსახურის უფროსის კანდიდატურის საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენის შესახებ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი 3 კალენდარული დღის ვადაში საქართველოს მთავრობას განმეორებით წარუდგენს იმავე ან სხვა კანდიდატურას, რის შემდეგაც საქართველოს მთავრობა ასრულებს ზემოხსენებულ პროცედურას;
- თუ საქართველოს მთავრობამ კვლავაც არ მიიღო განკარგულება სამსახურის უფროსის კანდიდატურის საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენის შესახებ, პრემიერ-მინისტრი განმეორებით წარუდგენს იმავე ან სხვა კანდიდატურას.

საქართველოს მთავრობისთვის ერთი და იმავე კანდიდატურის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ.

35 UK, Security Service act, 1989, მუხლი 2 (2)ბ, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/section/2>

36 UN Compilation of good practices, № 12.

37 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

38 იქვე.

- საქართველოს პარლამენტი საქართველოს მთავრობის მიერ სამსახურის უფროსის კანდიდატურის მისთვის წარდგენიდან 2 კვირის ვადაში, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით განიხილავს ამ კანდიდატურას და სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრით ნიშნავს სამსახურის უფროსს;
- თუ სამსახურის უფროსის კანდიდატურამ ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი 1 კვირის ვადაში საქართველოს მთავრობას წარუდგენს სამსახურის უფროსის კანდიდატურას;
- თუ სამსახურის უფროსი კვლავ ვერ დაინიშნა, ზემოხსენებული პროცესი გაგრძელდება სამსახურის უფროსის დანიშვნამდე.

საქართველოს პარლამენტისთვის ერთი და იმავე კანდიდატურის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ.

მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურის უფროსის დანიშვნის პროცესი ცდება ხელისუფლების ერთი შტოს კომპეტენციას³⁹ და საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღებად პარლამენტი გვევლინება, არსებული წესი ვერ უზრუნველყოფს სამსახურის უფროსის შერჩევის პროცესის ვიწრო პარტიული ინტერესებისგან დაცვას. იმის გათვალისწინებით, რომ პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის შემადგენლობა და საპარლამენტო უმრავლესობა, როგორც წესი, არჩევნებში გამარჯვებული ერთი და იგივე პოლიტიკური გუნდია, სამსახურის უფროსის შერჩევის მრავალსაფეხუროვანი სისტემა ვერ აზღვევს კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის მიერ გადაწყვეტილების ერთპიროვნულად მიღების საფრთხეს. ხელმძღვანელის დანიშვნის არსებული წესი სხვა პოლიტიკური ჯგუფების მონაწილეობის საჭიროებას არ ცნობს და პოლიტიკურ ძალებს შორის კონსენსუსის მოძიებაზე არ არის ორიენტირებული. პრემიერ-მინისტრის მხრიდან კანდიდატურის ერთპიროვნულად ნომინირების შესაძლებლობა კი, თანამდებობაზე კანდიდატის პოლიტიკური ნიშნით შერჩევის საფუძველს ჰქმნის. განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც კანდიდატისთვის კანონმდებლობით დადგენილი ცენზები ზოგადი ხასიათისაა.

გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წამყვანი როლის შესრულება უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის კანდიდატურის წარდგენასა და მის დანიშვნაში. თუმცა, მნიშვნელოვანი სტანდარტია, კანდიდატურის წარდგენის პროცესში დემოკრატიული და ინკლუზიური საკონსულტაციო მექანიზმის ფუნქციონირება. ამ კუთხით განსხვავდება სახელმწიფოების პრაქტიკა. ავსტრალიაში, პრემიერ-მინისტრმა ხელმძღვანელის დანიშვნამდე კონსულტაცია უნდა გაიაროს ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის ლიდერებთან.⁴⁰ რამდენიმე ევროპულ ქვეყანაში, მათ შორის ესტონეთში, პორტუგალიაში, უნგრეთში და ხორვატიაში, კომპეტენტური საპარლამენტო კომიტეტები ატარებენ მოსმენას კანდიდატის მონაწილეობით და შემოთავაზებულ კანდიდატურაზე შეუძლიათ შესასრულებლად არასავალდებულო მოსაზრების ან რეკომენდაციის გამოცემა. შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტების ასეთი ჩართულობა (ძირითადად კომიტეტი, რომელიც უსაფრთხოების სამსახურებს ზედამხედველობს) უზრუნველყოფს კანდიდატის ფართო პოლიტიკურ მხარდაჭერას. ბოლოს, ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და რუმინეთში, საპარლამენტო კომიტეტის მოსმენის შემდეგ კანდიდატისთვის მხარდაჭერის გამოსაცხადებლად მას პლენარულ სხდომაზე უყრიან კენჭს. უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია პარლამენტში ხმის მიცემა კანდიდატურის დაყენების ძირითად დემოკრატიულ ფორმას წარმოადგენს, ის მაინც მოიცავს პროცესის პოლიტიზირების რისკებს, პარტიულ საკითხად გადაქცევის პოტენციალს.⁴¹ ამის გარდა, საპარლამენტო მოდელებში, სადაც

39 მით. საქართველოს პრემიერ მინისტრი მთავრობას წარუდგენს კანდიდატურას განსახილველად, მთავრობა შემდეგ პარლამენტს, ხოლო საქართველოს პარლამენტი ირჩევს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

40 Australia, Security Intelligence Organisation Act, მუხლი 17(3),

41 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, 2011, გვ.107, 108

მმართველი კოალიცია არაპროპორციულად ფლობს საპარლამენტო მანდატებს (მინიმალური საარჩევნო ზღვრის გამო), ხმის მიცემამ შესაძლოა ის შედეგი არ მოიტანოს, რისთვის გამიზნული იყო ის. ასეთ შემთხვევებში, ოპოზიციის ლიდერებთან სავალდებულო კონსულტაცია და მოსმენები საპარლამენტო კომიტეტებში შესაძლოა უფრო ეფექტიანი აღმოჩნდეს.

2.2 უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობის ფარგლები

როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიები უკავშირდება არა მხოლოდ თანამდებობაზე განწესების წესს, არამედ მისი პასუხისმგებლობის ფარგლებსა და უფლებამოსილების შეჩერებისა თუ შეწყვეტის საფუძვლებს.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სამსახურის უფროსი ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. სამსახურის უფროსი, როგორც საქართველოს მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებათა სისტემის ხელმძღვანელი, ანგარიშვალდებულია აგრეთვე საქართველოს მთავრობის წინაშე.

კანონმდებლობა განსაზღვრავს სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებს,⁴² ამათგან შეიძლება გამოიყოს უფლებამოსილების შეწყვეტის ისეთი საფუძვლები,⁴³ რომლებიც არ მოითხოვენ სუს-ის უფროსის საქმიანობის შინაარსობრივ შეფასებას. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი შესაბამისი ფაქტის გამოვლენიდან ან მის შესახებ ინფორმაციის მიღებიდან 1 კვირის ვადაში, შეისწავლის მისი ნამდვილობის საკითხს და შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტის უახლოეს პლენარულ სხდომას. დასკვნაში აღნიშნულ ინფორმაციას პარლამენტი ცნობად იღებს, რაც ფორმდება პლენარული სხდომის საოქმო ჩანაწერით. ინფორმაციის ცნობად მიღების მომენტიდან სამსახურის უფროსს ვადამდე უწყდება უფლებამოსილება.⁴⁴

რაც შეეხება ისეთი გარემოებების არსებობას, როგორიცაა სამსახურის უფროსის მიერ ზედიზედ 2 თვის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა ან თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია მიიღოს განკარგულება სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების შეჩერებისა და საქართველოს პარლამენტისთვის მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მოთხოვნის წარდგენის შესახებ. ეს განკარგულება დაუყოვნებლივ წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც მისი მიღებიდან 2 კვირის ვადაში, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით განიხილავს და სრული შემადგენლობის უმრავლესობით წყვეტს სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხს.⁴⁵ თუ პარლამენტმა არ მიიღო სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილება, სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულება ძალადაკარგულად ითვლება.⁴⁶

42 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 10.

43 საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა; სამსახურის უფროსის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; უგზო-უკვლოს დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა; თანამდებობიდან ნებაყოფლობით გადადგომა; გარდაცვალება;

44 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 229⁶.

45 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 10.

46 იქვე.

სამსახურის უფროსის მიერ ზედიზედ 2 თვის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობისას ან თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელებისას, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია თავისივე ინიციატივითაც, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით,⁴⁷ განიხილოს სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი და სრული შემადგენლობის უმრავლესობით მიიღოს გადაწყვეტილება სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ.⁴⁸

კანონმდებლობის თანახმად,⁴⁹ საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებას წარმოადგენს, სამსახურის უფროსის ანგარიშის მოსმენის შემდეგ სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედის მოთხოვნით სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის დასმა, თუ ანგარიშის მოსმენისას გამოიკვეთა ასეთი გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა. ასეთ შემთხვევაში ინიციატორებმა უნდა მიუთითონ ზემოაღნიშნული საკითხის დასმის მიზეზები/საფუძვლები. საქართველოს პარლამენტი სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

ყოველივე ზემოხსენებულიდან გამომდინარე ნათელია, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის გათავისუფლების საკითხშიც გადაწყვეტილების მიმღებად მთავრობა და საპარლამენტო უმრავლესობა, ანუ ერთი პოლიტიკური გუნდი გვევლინება, რაც აღიშნული პროცესის პოლიტიზირების რისკებს მნიშვნელოვნად ამძაფრებს.

საყურადღებოა, რომ გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების ზემოხსენებული პროცედურები მკვეთრად განსხვავდება იმპიჩმენტის⁵⁰ კლასიკური პროცესისგან. თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველს სამართლებრივად არ იკვლევს და არ აფასებს დამოუკიდებელი ორგანო, რაც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას უტოლდება. ეს კი სამსახურის ბუნებაზეც ახდენს გავლენას და განაპირობებს სამსახურის პოლიტიზირების რისკების ზრდას.

47 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანხმად, პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დასკვნის საფუძველზე, ამ დასკვნის მისთვის წარდგენიდან 2 კვირის ვადაში, განიხილოს სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი და სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრით მიიღოს გადაწყვეტილება სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ. თუ აღნიშნულ ვადაში კენჭისყრა არ ჩატარდა და ამ ვადის ბოლო დღე დაემთხვა იმ დღეს, როდესაც პარლამენტის მორიგი პლენარული სხდომა არ იმართება, კენჭისყრა უახლოეს პლენარულ სხდომაზე ჩატარდება. თუ კენჭისყრა კვლავ არ ჩატარდა, საკითხი დღის წესრიგიდან მოხსნილად ითვლება.

48 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 10.

49 იქვე.

50 უმაღლესი თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის რეალიზაციის განსაკუთრებული პროცედურა, რომლის შედეგია თანამდებობიდან გადაყენება;

2.3 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა

ქვეყანა	ქვემდებარეობა	სამთავრობო დირექტივების გამჭვირვალობა	მხილება - ინფორმაციის გასაჯაროება	სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნა და გათავისუფლება
გერმანია	• კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ოფისი ექვემდებარება შინაგან საქმეთა სამინისტროს • ფედერალური დაზვერვის სამსახური ანგარიშვალდებულია ფედერალური კანცლერის წინაშე	არსებითი გავლენის მქონე ადმინისტრაციული დირექტივების/მიმდინარე პროცესების შესახებ სავალდებულოა საპარლამენტო საზედამხედველო კომიტეტის პროაქტიულად ინფორმირება	• მართლსაწინააღმდეგო საქმიანობის შესახებ საკითხი ჯერ სამსახურის შიგნით უნდა დაისვას* • შემდგომ შესაძლებელია ინფორმაციის საპარლამენტო საზედამხედველო კომიტეტთან გაზიარება	ხელმძღვანელებს აღმასრულებელი ხელისუფლება ნიშნავს
კანადა	უსაფრთხოების სადაზვერვო სამსახური ანგარიშს წარადგენს საჯარო უსაფრთხოებისა და გადაუდებელი ღონისძიებების სამინისტროს წინაშე	მინისტრის მიერ სამსახურისთვის გაცემული თითოეული წერილობითი მითითების ასლი უნდა წარედგინოს უსაფრთხოების დაზვერვის საზედამხედველო კომიტეტს	კანონი განსაზღვრავს, საჯარო ინტერესის შემთხვევაში, მოხელეებისთვის ინფორმაციის განსაჯაროების სპეციალურ პროცედურებს მოხელემ საკითხი უნდა წარადგინოს მთავარი პროკურორის მოადგილესთან, მისგან პასუხის მიუღებლობის შემთხვევაში კი, უსაფრთხოების დაზვერვის საზედამხედველო კომიტეტთან**	• ხელმძღვანელს ნიშნავს მთავრობა, საზედამხედველო სამინისტროს წარდგინებით; • პროცესი არის ღია კანადის ყველა მოქალაქისათვის; • ინიშნება ხუთი წლის ვადით, მაქსიმუმ მეორე ვადით დანიშვნის შესაძლებლობით • დანიშვნა დამოკიდებულია შერჩევის ეტაპზე მიღებულ შეფასებაზე

* The Law on the Parliamentary Control of Federal Intelligence Services მუხლი 4. <http://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html>, მუხლი 8

** Canada, Security of Information Act (R.S.C., 1985, c. O-5), <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-5>

ხორვატია	სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ექვემდებარება როგორც პრეზიდენტს ისე პრემიერ მინისტრს, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მეშვეობით	უსაფრთხოების სამსახურებთან მიმართებით მთავრობის მიერ მიღებული რეგულაციები, პრეზიდენტის თანხმობით, გასაიდუმლოებულია და ზედამხედველობის ორგანოებთან მათი პროაქტიულად გაზიარების ვალდებულება არ არსებობს	• არ არსებობს საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისთვის მართლსაწინააღმდეგო საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის განსაჯაროების მექანიზმი • ხელმძღვანელისგან უკანონო დავალების მიღებისას, რაც სისხლის სამართლის დანაშაულს წარმოადგენს, პირი ვალდებულია ინფორმაცია გაუზიაროს საპარლამენტო კომიტეტის თავჯდომარეს და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ხელმძღვანელს	• უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელი 4 წლის ვადით და მეორე ვადით არჩევის შესაძლებლობით, ინიშნება გადანაცვებით, რომელიც პრეზიდენტის და პრემიერ მინისტრის თანახელმონერას მოითხოვს • კანონი ითვალისწინებს შიდა პოლიტიკისა და ეროვნული უსაფრთხოების საპარლამენტო კომიტეტის დასკვნის მიღებას • გათავისუფლების თაობაზე საბოლოო გადანაცვლების მიღებამდე, შესაძლებელია ხორვატიის პარლამენტის მოსაზრების მოსმენა
ბელგია	სამოქალაქო დაზვერვის სამსახური, ძირითადად იუსტიციის სამინისტროს ექვემდებარება, თუმცა სამსახურზე ასევე ვრცელდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს მანდატი*	• ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო განსაზღვრავს უსაფრთხოების სამსახურის პოლიტიკასა და პრიორიტეტებს • უსაფრთხოების სამსახურმა მისი საქმიანობა საბჭოს მიერ დადგენილ დირექტივებთან შესაბამისობაში უნდა განახორციელოს, სხვა მხრივ სამსახური საბჭოს კონტროლს არ ექვემდებარება	უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენლებს ექსპერტთა საზედამხედველო ჯგუფთან ინფორმაციის გაზიარების შესაძლებლობა ენიჭებათ. საჩივრის წარდგენა შესაძლებელია ხელმძღვანელთან წინასწარი შეთანხმების გარეშე**	• სამსახურის დირექტორს ნიშნავს მეფე, კანონის თანახმად იუსტიციის სამინისტროს, ხოლო პრაქტიკაში ერთიანად მთავრობის წარდგინების საფუძველზე, ხუთი წლის ვადით, მეორე ვადით დანიშვნის შესაძლებლობით*** • თანამდებობის დაკავებამდე ხელმძღვანელი ფიცს უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურების საზედამხედველო კომიტეტის თავჯდომარის წინაშე დებს****

* Loi Organique des Services de Renseignement et de Securite, 1988, მუხლი 6, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1998113032

** Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment, მუხლი 40 http://www.ennir.be/sites/default/files/pictures/pdf_11.pdf

*** Wauter Van Laetham, *The Belgian Civil Intelligence Service: Roles, Powers, Organisation and Supervision*, EJIS, ტომი 2, 2008, გვ. 22.

**** Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, (DCAF, 2005), გვ. 34.

2.4 შეჯამება და რეკომენდაციები

2015 წელს შექმნილი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი კანონმდებლობის დონეზე გაძლიერებას საჭიროებს. ეს პირდაპირ უკავშირდება სამსახურის უფროსის დანიშვნის წესს და მისი პასუხისმგებლობის ფარგლებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ სამსახურის უფროსის დანიშვნის ანდა მისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხებზე გადაწყვეტილებას მისაღებად მხოლოდ ერთი - მმართველი პოლიტიკური გუნდის გადაწყვეტილება საკმარისია, სისტემის პოლიტიზირების რისკები მაღალი რჩება. საერთაშორისო სტანდარტების და კვლევის წინა თავეებში განხილული ქვეყნების გამოცდილებების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია:

- ▶ უსაფრთხოების სამსახურსა და სხვა სამართალდამცავ ორგანოებს შორის კოორდინაციის გაძლიერების მიზნით, ასევე, უსაფრთხოების სამსახურზე პირდაპირი პოლიტიკური კონტროლისა და გავლენების პრევენციისთვის, სამსახურის საქმიანობაზე მეთვალყურეობა, ისევე როგორც საქმიანობის დაგეგმვა ხორციელდებოდეს ერთობლივად ხელისუფლების სხვადასხვა შტოსა და ხელმძღვანელი პირების მონაწილეობით შექმნილი საკოორდინაციო საბჭოს მეშვეობით;
- ▶ საკანონმდებლო დონეზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მყარი გარანტიების განსაზღვრა. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა ახორციელებს უსაფრთხოების სამსახურზე აღმასრულებელ კონტროლს, მისი მმართველობითი პასუხისმგებლობის ქვეშ არ უნდა ექცეოდეს უსაფრთხოება და სადაზვერვო ღონისძიებები. აქედან გამომდინარე, საკანონმდებლო დონეზე ნათლად უნდა გაიმიჯნოს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პასუხისმგებლობის ფარგლები. მსგავსად ამისა, დეტალურად უნდა განისაზღვროს უსაფრთხოების სამსახურის უფროსისა და სამსახურის სხვა თანამდებობის პირების უფლებამოსილებები და ვალდებულებები, რათა ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს სამსახურის უფროსისა და სამსახურის სხვა ოპერატიული დეპარტამენტების ფუნქციები;
- ▶ უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ გაცემულ სამთავრობო დირექტივებზე უნდა გავრცელდეს გარე, საპარლამენტო ზედამხედველობა. საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, უნდა შემუშავდეს პროცედურა, რომლითაც მთავრობის მიერ წერილობით გაცემული დირექტივები პროაქტიულად გაზიარდება შესაბამის საზედამხებელო ორგანოსთან;⁵¹
- ▶ უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დანიშვნის პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს გაძლიერება და საპარლამენტო უმცირესობის უშუალო მონაწილეობის უზრუნველყოფა. კერძოდ, ხელმძღვანელის კანდიდატურის შესახებ სავალდებულო კონსულტაცია საპარლამენტო ოპოზიციის ლიდერთან, ასევე ნომინირებული კანდიდატის მოსმენა პარლამენტის შესაბამის კომიტეტში, რომელიც ზედამხედველობს სუს-ის საქმიანობას; ნომინირებული კანდიდატების თაობაზე უნდა გამოქვეყნდეს უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი კომიტეტის დასკვნა. კომიტეტის დასკვნა მიღებულ უნდა იქნას პარლამენტის მიერ კანდიდატების კენჭისყრამდე;
- ▶ უსაფრთხოების სამსახურის გათავისუფლების იმპიჩმენტის მექანიზმის სფეროში მოქცევა;
- ▶ გაეროს სტანდარტების შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურთან კავშირში მყოფი პირების მხრიდან მხილების ან/დამაღალი საჯარო ინტერესის შემთხვევაში, აუცილებელია ინფორმაციის გათქმის სპეციალური პროცედურის გაწერა. ამგვარი ქმედების შემთხვევაში უსაფრთხოების

51 იხ. Canadian Security Intelligence Service Act მუხლი 6(2).

სამსახურის მოსამსახურე დაცული უნდა იყოს სამართლებრივი რეპრესიებისაგან.⁵² თუმცა, ინფორმაციის გასაჯაროების ბოროტად გამოყენების პრევენციისათვის და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვისათვის, ინფორმაციის გასაჯაროების საფუძვლები და მექანიზმები ნათლად უნდა განისაზღვროს კანონით. საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების თანახმად, საპარლამენტო საზედამხედველო ორგანომ უნდა უზრუნველყოს პლატფორმა, სადაც სამსახურის მოსამსახურეს შეეძლება დანაშაულის, ხელმძღვანელის მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ან არასათანადო ჩარევის თაობაზე ინფორმაციის გასაჯაროება.

52 UN Compilation of Good Practices, № 18.

თავი 3. უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი

უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურის, მანდატის და ფუნქციების განსაზღვრას აქვს მნიშვნელოვანი გავლენა მის ფუნქციონირებასა და დემოკრატიულ საზოგადოებაში ფუნდამენტური უფლებების და თავისუფლებების დაცვაზე.

ტერორიზმის წინააღმდეგ მიმართული სპეციალური სამსახურების საქმიანობის დროს ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველყოფისთვის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს და ღონისძიებების შესახებ გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვის (შემდგომში გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვა) თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურის მთავარი მიზანია შეაგროვოს, გაანალიზოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, რომელიც პოლიტიკის განმსაზღვრელ პირებს და სხვა საჯარო უწყებებს სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის ღონისძიებების განხორციელებაში შეუწყობს ხელს. მანდატი მკაცრად შემოიფარგლება საჯაროდ ხელმისაწვდომ კანონმდებლობასა და სახელმწიფო უსაფრთხოების პოლიტიკის დოკუმენტებში განსაზღვრული ლეგიტიმური ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების დაცვით და მიმართულია იმ ეროვნული უსაფრთხოების რისკების იდენტიფიცირებაზე, რომელზე მუშაობაც სპეციალური სამსახურების კომპეტენციაში შედის.⁵³

ამ კუთხით, ეროვნული უსაფრთხოების რისკების განმარტებას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს უსაფრთხოების სამსახურის მანდატის ფარგლებზე. ეროვნული უსაფრთხოების განმარტება და შესაბამისი რისკების იდენტიფიცირება უდავოდ შიდა პროცესია, რა დროსაც ქვეყნის უნიკალური გეოპოლიტიკური და უსაფრთხოების გარემოებები მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული. აქედან გამომდინარე, საერთაშორისო დონეზე შეუძლებელია ეროვნული უსაფრთხოების რისკების მკაცრად განსაზღვრული ერთიანი სიის შემუშავება, თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისპრუდენცია, ისევე როგორც ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაციები მინიშნებებს იძლევიან, თუ რა შეიძლება და რა არ შეიძლება ჩაითვალოს ეროვნული უსაფრთხოების რისკად.

ბორნი და ლეი ჩამოთვლიან საქმიანობებს, რომლებიც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, ეროვნული უსაფრთხოების რისკებად არის აღიარებული:⁵⁴

- ჯაშუშობა;⁵⁵
- ტერორიზმი;⁵⁶
- ტერორიზმისკენ მოწოდება/მისი მხარდაჭერა⁵⁷ (საქმეზე ბანა თურქეთის წინააღმდეგ);
- საპარლამენტო დემოკრატიის დამხობა⁵⁸ (ლევანდერი შვედეთის წინააღმდეგ);
- სეპარატისტული ექსტრემისტული ორგანიზაციები საქმიანობა, რომელიც ქვეყნის მთლიანობასა და უსაფრთხოებას უქმნიან საფრთხეს⁵⁹ (თურქეთის გაერთიანებული კომუნისტური პარტია და სხვები თურქეთის წინააღმდეგ).

53 UN Compilation of Good Practices, №2.

54 Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, 2005, გვ. 30

55 იხ. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510> § 48

56 იქვე.

57 იხ. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58115>, § 49-50

58 იხ. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57519> § 59

59 იხ. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128> § 39-41

უნდა აღინიშნოს, რომ ეს სია ამომწურავი არ არის, და სხვა საქმიანობაც, როგორცაა თავდაცვასთან, საგარეო საქმეებთან და სახელმწიფოს სხვა უმნიშვნელოვანეს ინტერესებთან დაკავშირებულ ელექტრონულ მონაცემებში შეღწევა, ასევე შეიძლება ეროვნული უსაფრთხოების რისკად განიხილებოდეს.⁶⁰

წინამდებარე ქვეთავები მიმოიხილავს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატს, კონკრეტულ პრობლემურ უფლებამოსილებებს და მათ შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან.

3.1 საგამოძიებო ფუნქცია

2015 წელს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ჩამოყალიბების პროცესში სამოქალაქო სექტორის მხრიდან კრიტიკის საგანს წარმოადგენდა, სამსახურისთვის საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭება.⁶¹ საქართველოს ხელისუფლებამ აღნიშნული კრიტიკა არ გაიზიარა, შესაბამისად, დღეს მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური უფლებამოსილია სახელმწიფო უსაფრთხოების წინაშე მდგარ საფრთხეებზე რეაგირების მიზნით, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, აწარმოოს გამოძიება, დანაშაულის ჩადენაში ბრალდებულ და დამნაშავე პირთა ძებნა-დაკავება. უსაფრთხოების სამსახურისთვის საგამოძიებო უფლებამოსილებების მინიჭება შეუთავსებელია სამსახურის ანალიტიკურ-კონტრდაზვერვით საქმიანობასთან. ასევე, იმ პირობებში, როდესაც კონტროლს არ ექვემდებარება სამართალდაცვით უწყებებს შორის საგამოძიებო ღონისძიებების განხორციელების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის მიმოცვლა, საგამოძიებო კომპეტენცია უსაფრთხოების სამსახურში კიდევ უფრო ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრაციას განაპირობებს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, კანონით გათვალისწინებული მიმართულებების მიხედვით სამსახურის ერთ-ერთ ფუნქციას წარმოადგენს საგამოძიებო ქვემდებარეობისთვის მიკუთვნებულ დანაშაულთა გამოძიება. ამავე კანონის მიხედვით, სამსახურის საქმიანობის მიმართულებებია:⁶²

1. საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებისაგან დაცვა;
2. საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის გამოვლენა და მათი დაცვის უზრუნველყოფა;
3. ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;
4. ტერორიზმთან ბრძოლა;
5. სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა;
6. კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელება;
7. სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის

60 Council of Europe, Experts Report: European Committee on Crime Problems (CDPC), Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC), Addendum IV, Final Activity Report, 40703, § 3.2.

61 იხ. კოალიციის „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ შეფასება, http://coalition.ge/files/comments_on_the_ministry_of_internal_affairs_reform_concept_25092015_ge.pdf

62 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 5.

ლონისძიებათა განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და მათი შესრულების კონტროლი;

8. ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისაგან დაცვა.

სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობა განსაზღვრულია საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით,⁶³ რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარეობას სხვა დანაშაულებთან ერთად მიეკუთვნება ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევის დანაშაულიც (სსკ-ის 142-ე მუხლი), რაც თავის მხრივ გულისხმობს ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევას მათი ენის, სქესის, ასაკის, მოქალაქეობის, წარმოშობის, დაბადების ადგილის, საცხოვრებელი ადგილის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, სოციალური კუთვნილების, პროფესიის, ოჯახური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და გამოხატვის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების გამო ან სხვა ნიშნით, რამაც არსებითად ხელყო ადამიანის უფლება. საქართველოს მთავარი პროკურატურის ინფორმაციით,⁶⁴ 2015 წლის პირველი აგვისტოდან 2017 წლის ნოემბრის ჩათვლით, ხსენებული მუხლით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებისა და შეწყვეტის მაჩვენებელი არ დაფიქსირებულა. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინფორმაციით,⁶⁵ იმავე პერიოდში, უსაფრთხოების სამსახურს ზემოხსენებული მუხლით წარმოებაში ჰქონდა ერთი საქმე, რომელიც ქვემდებარეობით იქნა მისთვის გადაგზავნილი საქართველოს მთავარი პროკურატურიდან, აღნიშნულ საქმეზე გამოძიება შეწყდა სისხლის სამართლის კანონით გათვალისწინებული ქმედების არარსებობის გამო. ზოგადად ბუნდოვანია, განსაკუთრებული ტიპის სამართალდამცავ ორგანოს - უსაფრთხოების სამსახურს - რატომ უნდა ჰქონდეს გადანდობილი თანასწორუფლებიანობის დაცვის მიზნით დანაშაულების აღკვეთა/გამოძიება. ცხადია, ამ ნაწილში სუს-ის კომპეტენციის გავრცელება, შესაძლოა გარკვეული ჯგუფებისა თუ რეგიონების სუს-ის აქტიური მეთვალყურეობის ქვეშ მოქცევას გულისხმობდეს. ხსენებული სტატისტიკური მონაცემები არ გამორიცხავს ამ დანაშაულის აღკვეთის მოტივით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ აქტიურ ოპერატიულ/"წინასაგამოძიებო" მოქმედებების განხორციელებას. თავად ნორმის ბუნდოვანი შინაარსი კი, თავის მხრივ ზრდის უსაფრთხოების სამსახურის მიერ უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენებისა და მაშტაბური კონტროლის საფრთხეს.

პროექტის გუნდმა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან გამოითხოვა ინფორმაცია იმ სტრუქტურული ქვედანაყოფების შესახებ, რომლებსაც უფლება აქვთ განახორციელონ გამოძიება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ცნობით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების კომპეტენცია და უფლებამოსილებანი განსაზღვრულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულებითა და სამსახურის ცალკეული ქვედანაყოფების დებულებებით, რომელთა უმრავლესობას გააჩნია გრიფი საიდუმლო, შესაბამისად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პასუხის თანახმად, დამატებითი ინფორმაციის გაცემა შეზღუდულია „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით.⁶⁶

63 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარეობას განეკუთვნება: ა) საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142-ე, 1421, 223-ე, 230-ე-235-ე, 252-ე, 308-ე-3211, 3221, 3222, 323-ე-3305, 3311, 3312, 343-ე, 345-ე, 346-ე, 351-ე და 404-ე-410-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულები; ბ) საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 222-ე, 236-ე, 331-ე, 344-ე, 3441, 353-ე, 3531, 362-ე-364-ე, 370-ე, 373-ე, 374-ე, 375-ე და 376-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულები იმ შემთხვევაში, როდესაც ეს დანაშაულები გამოვლენილია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ; გ) საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 1641, 332-ე-335-ე, 337-ე-342-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულები იმ შემთხვევაში, როდესაც ეს დანაშაულები გამოვლენილია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ.

64 საქართველოს მთავარი პროკურატურის წერილი №13/82189.

65 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი №71702929309.

66 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი №21702134151.

სამსახურის დებულების ტექსტიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავარი პროკურორის ან მის მიერ უფლებამოსილი პირის მიერ გამოსაძიებლად გადაცემულ საქმეებზე საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში საგამოძიებო მოქმედებს ატარებს სამსახურის გენერალური ინსპექცია,⁶⁷ კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი,⁶⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტი,⁶⁹ ანტიკორუფციული სააგენტო,⁷⁰ კონტრტერორისტული ცენტრი.⁷¹

2015 წლის პირველი აგვისტოდან 2017 წლის დეკემბრის ჩათვლით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში სისხლის სამართლის საქმეზე დაწყებული გამოძიება

კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი	31
კონტრტერორისტული ცენტრი	33
გენერალური ინსპექცია	3
უსაფრთხოების დეპარტამენტის საგამოძიებო დანაყოფი	9
ანტიკორუფციული სააგენტო	138

პრობლემაა, რომ სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას კორუფციული დანაშაული წარმოადგენს. აღნიშნული ტიპის დანაშაული, ისევე როგორც ყველა სხვა, მხოლოდ იმ ეტაპზე უნდა წარმოადგენდეს სამსახურის დაინტერესების საგანს, როდესაც ეს დანაშაული უშუალო და აშკარა საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უსაფრთხოების სამსახურის ხელში მოქცეული ეს კომპეტენცია აღიქმება, როგორც საჯარო სამსახურში არსებული ვითარების შენიღბული კონტროლი.

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაცია 1402 მკაფიოდ განმარტავს, რომ შიდა უსაფრთხოების სამსახურები არ უნდა იყვნენ უფლებამოსილი განახორციელონ სამართალდამცავი ორგანოების ისეთი ფუნქციები, როგორიცაა სისხლის სამართლის საქმის გამოძიება, დაკავება ან დაპატიმრება. უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების მაღალი რისკის და ტრადიციული საპოლიციო საქმიანობის დუბლირების თავიდან ასაცილებლად, ასეთი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურად უნდა განეკუთვნებოდეს სხვა სამართალდამცავ ორგანოებს.⁷² ანალოგიურად, სადაზვერვო და სამართალდამცავი უფლებამოსილებების ერთ ორგანოში გაერთიანების წინააღმდეგ ამ მნიშვნელოვან არგუმენტებს, მათ შორის პარალელური სამართალდამცავი სისტემის გაჩენის რისკების გათვალისწინებით, გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვაც აღიარებს.⁷³

67 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულება, მუხლი 7.

68 იქვე.

69 იქვე.

70 იქვე.

71 იქვე.

72 PACE Recommendation 1402, გაიდლაინი B3.

73 UN Compilation of Good Practices, § 41.

ამ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში, დემოკრატიული სახელმწიფოების უმრავლესობაში უსაფრთხოების სამსახურების მანდატი შეზღუდულია ინფორმაციის შეგროვებით, გადამუშავებითა გავრცელებით, და მათ სამართალდამცავი უფლებამოსილებები არ აქვთ მინიჭებული.

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, პრეცედენტულ რეკომენდაციაში „ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების შიდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების კონტროლის შესახებ“ აცხადებს, რომ ეკონომიკური, ან როგორც ასეთი ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნებზე, არ უნდა გავრცელდეს ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობა. მათ ეკონომიკური მიზნებსა და ორგანიზებულ დანაშაულზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა იმუშაონ, თუ ისინი რეალურ და იმწუთიერ საფრთხეს უქმნიან ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს.⁷⁴

ეს განსაზღვრება ღიაა ინტერპრეტაციისთვის, რადგან არ არსებობს ობიექტური საზომი, რა სახის ეკონომიკური/ორგანიზებული დანაშაული წარმოადგენს რეალურ საფრთხეს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის. მაგალითად, ცოტა ხნის წინ მიღებულ გადაწყვეტილებაში (*C.G and others v. Bulgaria*), ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ „ნარკოტიკების ტრეფიკინგი“ კონკრეტული საქმის კონტექსტში, ეროვნული უსაფრთხოების რისკად ვერ განიხილებოდა.⁷⁵

აღნიშნულ ნორმატიულ სტანდარტებსა და სასამართლო პრაქტიკასთან შესაბამისობაში, სახელმწიფოების უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურს არ ანიჭებს ორგანიზებული და მაგალითად კორუფციის მსგავსად ეკონომიკურ სარგებელთან დაკავშირებული სხვა დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მანდატს. ევროპის ისეთ განვითარებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, როგორიცაა გერმანია და დიდი ბრიტანეთი, ორგანიზებულ დანაშაულთან და კორუფციასთან ბრძოლა პოლიციის ან სპეციალური სამართალდამცავი ორგანოების/დანაყოფების, და არა უსაფრთხოების სამსახურების კომპეტენციაში შედის.

თუმცა, ზოგიერთი ქვეყანა ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესში მოიაზრებს „უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური ინტერესების დაცვას“. იმ შემთხვევაში, თუ „უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური ინტერესი“ კანონში სათანადოდ არ არის განსაზღვრული, შეიძლება გაჩნდეს უსაფრთხოების სამსახურის მანდატის ბოროტად გამოყენების რისკი. ამ კუთხით, ვენეციის კომისია განმარტავს, რომ მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელება, გაეროს/ევროკავშირის სანქციების გვერდის ავლა და დიდი ოდენობით ფულის გათეთრება - ის სამი სფეროა, რომელიც აღნიშნული მანდატის ქვეშ შეიძლება ლეგიტიმურად მოექცეს.⁷⁶

3.2 სამართალდაცვითი და ძალის გამოყენების ფუნქცია

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ერთ-ერთ ფუნქციას წარმოადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეების თავიდან ასაცილებლად პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება.⁷⁷

74 PACE რეკომენდაცია № 1402, გაიდლაინი №A2, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>

75 იხ. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-86093>, § 40-43

76 Venice Commission, *Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies*, 2015, გვ.20, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)011-e)

77 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 12.

რაც შეეხება კონკრეტულ ჩამონათვალს, კანონის მე-13 მუხლის თანახმად, სამსახური თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილია განახორციელოს შემდეგი პრევენციული ღონისძიებები:

- ▶ პირის გამოკითხვა;
- ▶ პირის იდენტიფიკაცია;
- ▶ პირის მოწვევა;
- ▶ ზედაპირული შემოწმება და ზედაპირული დათვალიერება;
- ▶ სპეციალური შემოწმება და დათვალიერება;
- ▶ ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა.

აქვე უნდა აღინიშნოს რომ აღნიშნული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და კანონი აკეთებს დათქმას იმის თაობაზე, რომ სამსახური უფლებამოსილია, ზემოხსენებული პრევენციული ღონისძიებების გარდა, განახორციელოს სხვა პრევენციული ღონისძიებები, რომლებიც არ იწვევს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებში ჩარევას.

საყურადღებოა, რომ უსაფრთხოების სამსახურის პრევენციული უფლებამოსილები დიდ წილად იმეორებს პოლიციისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებებს.⁷⁸ უსაფრთხოების სამსახურის პრევენციული უფლებამოსილებების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის არგუმენტით მნიშვნელოვნად აფართოებს პირების თავისუფლებასა და პირად ცხოვრებაში ინტერვენციის შესაძლებლობას. მაღალი ინტენსივობით პირთა უფლებებში ჩარევას ხელს უწყობს ის ფაქტორიც, რომ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების საფუძვლები ზოგადია და როგორც წესი, აბსტრაქტულ საფრთხეს მიემართება.

პრევენციული ღონისძიებების საფუძვლების გაანალიზება ასევე დღის წესრიგში აყენებს კიდევ ერთ პრობლემას, რაც პრევენციული ღონისძიებების დანაშაულზე რეაგირების მიზნით გამოყენებას უკავშირდება. პრევენციული ღონისძიებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება დანაშაულზე რეაგირების მექანიზმებისგან (საგამოძიებო მექანიზმებისგან) როგორც მოქალაქეთა უფლებების დაცვის გარანტიების ხარისხით, ასევე ამ ღონისძიებებზე კონტროლის და ზედამხედველობის ხარისხით, მათ შორის, სრულიად განსხვავებულია საპროკურორო და სასამართლო კონტროლის ბუნება. როგორც უკვე აღინიშნა, პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება დაშვებულია მაშინაც კი, როცა არსებობს ინფორმაცია დანაშაულის ჩადენის შესახებ. კანონის ასეთი ფორმულირება მიუთითებს კანონმდებლის ნებაზე, რომ უსაფრთხოების სამსახურს მისცეს უკვე ჩადენილ დანაშაულზე პრევენციული მექანიზმებით რეაგირების შესაძლებლობა, რაც როგორც ითქვა გულისხმობს გაცილებით მცირე კონტროლს უსაფრთხოების სამსახურის მოქმედებაზე და ნაკლებ გარანტიას მოქალაქისთვის.

პრევენციული უფლებამოსილებების განხორციელება პრობლემურია⁷⁹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეების მხრიდანაც კი, რომლებიც ემზადებიან ამისთვის, უმეტეს შემთხვევაში აცვიათ შესაბამისი უნიფორმა და უკეთიათ სამხრე კამერა. პრევენციულ ღონისძიებებთან დაკავშირებული პრობლემების მასშტაბები კიდევ უფრო იზრდება უსაფრთხოების სამსახურის შემთხვევაში, რომელიც არ არის მორგებული მოქალაქესთან ამგვარ ურთიერთობას.

78 პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 18.

79 EMC, დანაშაულის პრევენცია, emc.org.ge

“სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, სამსახურის უფლებამოსილი დანაყოფისა და უფლებამოსილი მოსამსახურის მიერ შესაძლოა გამოყენებულ იქნას იძულებითი ღონისძიებები, რომლებიც თავის მხრივ, მოიცავს ფიზიკური ძალის, სპეციალური საშუალებებისა ან და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებას.⁸⁰

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურეების მიერ სპეციალური საშუალებების შენახვის, ტარებისა და გამოყენების წესი შედარებით დეტალურად მოწესრიგებულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ბრძანებით. კანონქვემდებარე აქტის ჩანაწერიდან გამომდინარე, წესი მიზნად ისახავს სამსახურის მოსამსახურეების მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა განხორციელებისას – დანაშაულის და სხვა სამართალდარღვევათა აღკვეთის, დამნაშავის შეპყრობის, სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე დაკისრებული სხვა ამოცანების, აგრეთვე მისი უფლებამოსილებების განხორციელების ხელშეწყობას.⁸¹

საკანონმდებლო ჩარჩო განასხვავებს აქტიურ და პასიურ სპეციალურ საშუალებებს. პასიურ საშუალებებს მიეკუთვნება: ჯავშანჭილეთი, ჩაფხუტი, ფარი, აირწინალი და სხეულის დაცვის სხვა სპეციალური საშუალებები, ხოლო აქტიურ სპეციალურ საშუალებებს - ხელბორკილი და შებორკვის სხვა საშუალება, სპეციალური ხელკეტი, ცრემლსადენი გაზი, წინაკის გაზი, აკუსტიკური საშუალება და არალეტალური იარაღი (მათ შორის არალეტალური ჭურვი, ფსიქოლოგიური ზემოქმედების შუქბერიტი მონწყობილობა, ტრანსპორტის იძულებითი გაჩერების საშუალება, დაბრკოლების დამანგრეველი საშუალება, წყალსატყორცნი, ჯავშანმანქანა და სხვა სპეციალური სატრანსპორტო საშუალება, სპეციალური საღებავი, სასამსახურო ძაღლი, ელექტროშოკური მონწყობილობა, შესაბოჭი ბადე.⁸²

უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ბრძანებით, განსაზღვრულია სამსახურის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულებისთვის ამა თუ იმ სპეციალური საშუალების გამოყენების უფლებამოსილება.

უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურული ერთეულები	სათანადო აუცილებლობის შემთხვევაში გამოსაყენებელი სპეციალური საშუალებები
ა) სპეციალური ოპერაციების დეპარტამენტი ბ) კონტრტერორისტული ცენტრი გ) ობიექტების დაცვის მთავარი სამმართველო დ) სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის სპეციალური ღონისძიებების განმახორციელებელი შესაბამისი დანაყოფი ე) დროებითი მოთავსების უზრუნველყოფის სამმართველო	ყველა პასიური და აქტიური სპეციალური საშუალება
ა) ანტიკორუფციული სააგენტო ბ) კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი გ) სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის ოპერატიულ-საგამოძიებო ფუნქციის განმახორციელებელი დანაყოფები	ხელბორკილი, ხელკეტი, ელექტროშოკური მონწყობილობა

80 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 23.

81 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ბრძანება №2, მუხლი 1.

82 იქვე, მუხლი 2.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონით განსაზღვრული სპეციალური საშუალებები იდენტიფიცირებენ იმ სპეციალური საშუალებებისა, რომლის გამოყენების უფლებაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს აქვს.⁸³ დემოკრატიულ ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურმა მის მიერ ჩატარებული ანალიტიკური საქმიანობის შედეგად გამოვლენილი რეალური რისკების შესახებ ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს სამართალდამცავ სტრუქტურას. აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოების უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურს არ ანიჭებს ძალის გამოყენების უფლებას, უფრო მეტიც სამსახურის თანამშრომლები, ძალის გამოყენების კუთხით, გათანაბრებულნი არიან საზოგადოების რიგით წევრებთან.

3.3 უსაფრთხოების სამსახურის დროებითი მოთავსების იზოლატორი

2017 წლის მარტში, განხორციელებული ცვლილებებით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს დაემატა კიდევ ერთი პრობლემური უფლებამოსილება, კერძოდ, დანაშაულის ჩადენისათვის დაკავებულ პირთა დროებითი მოთავსების იზოლატორში მოთავსების უზრუნველყოფა.⁸⁴ დროებითი მოთავსების უზრუნველყოფის სამმართველოს საქმიანობის მარეგულირებელი შედარებით დეტალური ნორმები გაიწერა სამსახურის უფროსის მიერ დამტკიცებული დებულებითა და დროებითი მოთავსების იზოლატორის შინაგანაწესით.

იზოლატორში პირის მოთავსების საფუძველია:⁸⁵ ა) ბრალდებულის დაკავების ოქმი; ბ) სასამართლოში სამართალდამრღვევის დაკავების ოქმი; გ) სასამართლო სხდომის დარბაზში ბრალდებულის, განსასჯელისა და მსჯავრდებულის დაკავების ოქმი; დ) მოსამართლის განჩინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 205-ე მუხლის მე-6 ნაწილით⁸⁶ გათვალისწინებული შემთხვევის დროს.

პირები იზოლატორში მოთავსებული არიან საკნებში, სადაც პირთა უსაფრთხოებისა და შინაგანაწესის მოთხოვნათა დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით შესაძლებელია განხორციელდეს ვიზუალური მეთვალყურეობა და კონტროლი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.⁸⁷

საყურადღებოა, რომ ზოგადად უსაფრთხოების სამსახურებში განცალკევებული დროებითი მოთავსების იზოლატორის არსებობა არაერთ საფრთხეს უკავშირდება, მათ შორისაა, უფრო მკაცრი რეჟიმი, განსხვავებული უსაფრთხოების წესების მოქმედება, იზოლატორში მოთავსებული პირების დაბალი უფლებადაცვითი გარანტიებით უზრუნველყოფა, უფლებადამცველთან (ადვოკატთან) კომუნიკაციის შეზღუდვა და ა.შ.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პროექტის გუნდისათვის მიწოდებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურის დროებითი მოთავსების უზრუნველყოფის სამმართველოს №1 დროებითი მოთავსების იზოლატორში შესაძლებელია მაქსიმუმ 21 პირის მოთავსება.⁸⁸

83 პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 33.

84 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 12.

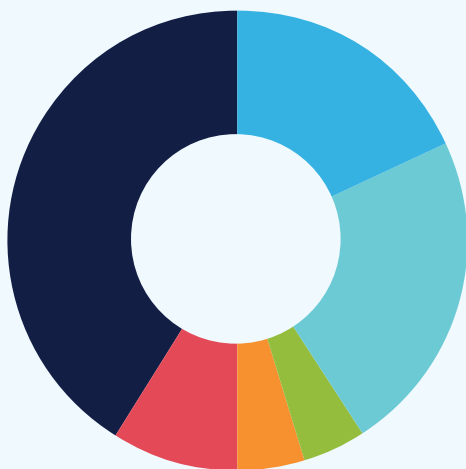
85 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დროებითი მოთავსების იზოლატორის შინაგანაწესი, მუხლი 3.

86 მით. თუ სასამართლო ტერიტორიულად დაშორებულია პენიტენციური დაწესებულებისგან და ბრალდებულის გაყვანა/გადაყვანა გართულებულია, სასამართლოს განჩინებით შესაძლებელია საქმის განხილვისას ბრალდებული დროებით მოთავსდეს უახლოეს პენიტენციურ დაწესებულებაში ან დროებითი დაკავების იზოლატორში, სადაც მასზე ზედამხედველობას საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო განახორციელებს.

87 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დროებითი მოთავსების იზოლატორის შინაგანაწესი, მუხლი 4.

88 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2017 წლის 21 ნოემბრის წერილი.

**სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დროებით მოთავსების
იზოლაციური, მისი ფუნქციონირების დაწყების დღიდან 2017 წლის
დეკემბრის ჩათვლით, მოთავსებული იყო 22 პირი**



9	ქრთამის აღება
2	ქრთამის აღება თანამონაწილეობით
1	ქრთამის მიცემა
1	ცეცხლსასროლი იარაღის შეძენა, შენახვა, ტარება
5	კომერციული მოსყიდვა
4	ტერორიზმის დაფინანსება ან რესურსებით უზრუნველყოფა

გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვის სახელმძღვანელო დოკუმენტის თანახმად, დაუშვებელია სპეციალურ სამსახურებს მათი თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება ჰქონდეთ ან მესამე პირების მიერ ადმინისტრირებული ისეთი თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება გამოიყენონ, რომელიც ოფიციალურ დაკავების დაწესებულებად არ არის აღიარებული. ეს მნიშვნელოვანი გარანტიაა „ინკომუნიკადო“ პატიმრობის,⁸⁹ წამების და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების წინააღმდეგ.⁹⁰

3.4 ფარული მიყურადების არსებული სისტემა

2016 წელს სახალხო დამცველმა და კამპანია “ეს შენ გეხებაში” მონაწილე ორგანიზაციებმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართეს და მოითხოვეს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსისა და “ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ” კანონის იმ ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა, რომელიც უსაფრთხოების სამსახურს ანიჭებდა კომუნიკაციის შესახებ ინფორმაციასთან პირდაპირი წვდომის და მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების 2 წლის ვადით შენახვის უფლებას.

2016 წლის 14 აპრილს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით ახალი რეალობა შეიქმნა, კერძოდ კი, ფარული მიყურადების სისტემა საქართველოს კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობრივად იქნა ცნობილი.⁹¹

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია: “სადავო ნორმები შესაძლებლობას აძლევს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით,

89 პირობები, რომლის დროს დაპატიმრებულ პირს არა აქვს ადვოკატთან, ან ოჯახის წევრებთან შეხვედრის უფლება. ხშირად, ამგვარი ხელს უწყობს წამების გამოყენებას, რისი საფრთხეც საკმაოდ მაღალია საზოგადოებრივი კონტროლის არარსებობის გამო. იხ. <https://goo.gl/sXW5Ep>

90 UN Compilation of Good Practices, № 30

91 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება, <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-saxalxo-damcveli-saqartvelos-moqalaqeebi-giorgi-burdjanadze-lika-sadjaia-giorgi-gociridze-tatia-qinqladze-giorgi-chitidze-lasha-tugushi-zviad-qoridze-aaip-fondi-gia-sazogadoeba-saqartvelo-aaip-saertashoriso-gamchvirvaloba-saqartvelo-aaip-saqar.page>

მოიპოვოს პირადი ხასიათის ინფორმაცია განუსაზღვრელ პირთა წრის შესახებ. მართალია, არსებობს პრეზუმფცია, რომ შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე ორგანო ბოროტად არ ისარგებლებს ამ ტექნიკური საშუალებებით, თუმცა რეალურ დროში პირადი ხასიათის ინფორმაციის მოპოვების ტექნიკური შესაძლებლობის (მათ შორის პროგრამული უზრუნველყოფის) შექმნა, ფლობა, ადმინისტრირება და ამ საშუალებების გამოყენებით პირადი ხასიათის ინფორმაციაზე პირდაპირი წვდომის შესაძლებლობა, ასევე მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების (მეტადატის) კოპირება და შენახვა ისეთი უწყების მიერ, რომელსაც მინიჭებული აქვს გამოძიების ფუნქცია ან არის პროფესიულად დაინტერესებული ამ ინფორმაციის გაცნობით, ქმნის პირად ცხოვრებაში დაუსაბუთებელი ჩარევის მომეტებულ საფრთხეს”.

საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის იანვარში სამუშაო ჯგუფი შექმნა. სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაზე მმართველმა პარტიამ წარადგინა კანონპროექტი, რომლის თანახმადაც სატელეფონო და ინტერნეტ კომუნიკაციაზე ფარული მიყურადების, ასევე ფარული ვიდეო და აუდიო გადაღების განხორციელების უფლებამოსილება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შემადგენლობაში არსებულ უწყებას - საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური (სააგენტო) ენიჭებოდა.⁹²

მიუხედავად სამოქალაქო სექტორის კრიტიკისა,⁹³ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან კანონმდებლობის შესაბამისობასთან მოყვანის მიზნით პარლამენტმა 2017 წლის 22 მარტს მიიღო კანონი “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ”. კანონის თანახმად, მოსმენების ტექნიკური აღჭურვილობა და კომუნიკაციის შესახებ ინფორმაციასთან პირდაპირი წვდომის უფლება მიენიჭა საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო მომსახურებას უწევს ყველა იმ უწყებას, რომელიც ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებს ახორციელებს. ახალი კანონის მიღებით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შემადგენლობაში შემავალი დეპარტამენტის უფლებები ამავე სამსახურის დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ს გადაეცა, რითიც ვერ შესრულდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება.

საყურადღებოა ახალ შექმნილი სააგენტოს ბუნება და მისი ინსტიტუციური მოწყობა. ის წარმოადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შემადგენლობაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, რომლის ინსტიტუციური მოწყობის, დაკომპლექტების წესები, ისევე როგორც, აღნიშნული ორგანოს შინაარსობრივი ფუნქციები ცხადყოფს, რომ სააგენტო წარმოადგენს პროფესიულად დაინტერესებულ უწყებას, რომელსაც კვლავ აქვს პირდაპირი წვდომა სატელეფონო და ინტერნეტ კომუნიკაციაზე, ისევე როგორც, ახორციელებს მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების კოპირებას და შენახვას.

სააგენტოს ხელმძღვანელის არჩევის პროცესში უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელს წამყვანი როლი აკისრია, კერძოდ სწორედ ის წარუდგენს სააგენტოს უფროსის არანაკლებ 3 კანდიდატურას სპეციალურ კომისიას, რომელსაც თავადვე ხელმძღვანელობს და ხმის უფლებით სარგებლობს.⁹⁴

92 კამპანია „ეს შენ გეხება-ს“ განცხადება ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებთან დაკავშირებით წარმოდგენილ ინიციატივაზე, <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1147>

93 კამპანია „ეს შენ გეხება-ს“ განცხადება, ფარული მიყურადების მარეგულირებელი ახალი კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას და საქართველოს კონსტიტუცია ისევ ირღვევა <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1151>

94 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 19.

გარდა ამისა, სააგენტოს უფროსი, ვალდებულია, სუს-ის უფროსს შეუთანხმოს ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური საკითხები, როგორიცაა:

1. მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა და დაფინანსება;⁹⁵
2. სააგენტოს შიდა სტრუქტურა, სამტატო ნუსხა და სააგენტოს მოსამსახურეთა თანამდებობრივ სარგოები;⁹⁶
3. სამსახურის უფროსი განსაზღვრავს სააგენტოს ძირითად სტრუქტურას და სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და ტერიტორიული ორგანოების კომპეტენციას.⁹⁷

აღსანიშნავია, რომ ამ კომპეტენციების მიღმა, უსაფრთხოების სამსახური წარმოდგენილია, როგორც სააგენტოს ერთერთი მაკონტროლებელი ორგანო.⁹⁸

შესაბამისად, ყოველივე ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, სააგენტო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისგან დამოუკიდებელ ორგანოდ ვერ მიიჩნევა.

რაც შეეხება ახალ შექმნილი სააგენტოს ფართო უფლებამოსილებებს, ის არამარტო ტექნიკურად ახორციელებს სატელეფონო საუბრების ფარულად მიყურადება-ჩაწერას, არამედ აწარმოებს ფარულ საგამოძიებო⁹⁹ და კონტრდაზვერვით საქმიანობასაც.¹⁰⁰ სააგენტო ამავდროულად ითავსებს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის კომპეტენციას როგორც ლიცენზირების, ისე ელექტრონული კომუნიკაციების კომპანიების შემოწმების და მათ მიმართ სავალდებულოდ დასაკმაყოფილებელი ტექნიკური მოთხოვნების წაყენების ნაწილში.

პარლამენტის მიერ აღნიშნული საკანონმდებლო პაკეტის მიღება სამოქალაქო სექტორის მიერ შეფასდა როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების უგულებელყოფის სამწუხარო პრეცედენტი:¹⁰¹ სააგენტოს შეუწარმუნდა პირდაპირი წვდომა ელექტრონულ კომუნიკაციებზე,¹⁰² ახალი სამსახურის ფართო უფლება-მოვალეობების გათვალისწინებით კი მას კვლავაც აქვს მაქსიმალურად დიდი ინფორმაციის (მათ შორის პერსონალური მონაცემების) დამუშავების ინტერესი. შესაბამისად, სამსახურის მიერ ზემოაღნიშნული ტექნიკური შესაძლებლობა ბოროტად გამოყენების საშიშროება კვლავაც არსებობს.

სამწუხაროდ, აღნიშნული რეფორმით ვერ მოგვარდა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის კუთხით ქვეყანაში არსებული პრობლემები. რამდენიმე მიმართულებით კი კიდევ უფრო გაიზარდა პერსონალურ მონაცემთა ხელშეუხებლობის დარღვევის რისკები.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებით არასაკმარისად ეფექტურად მიიჩნია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისთვის აქამდე მინიჭებული მაკონტროლებელი მექანიზმი, რომლითაც ინსპექტორს შეეძლო სატელეფონო საუბრების მიყურადების როგორც ინიცირებაზე, ისე შეწყვეტაზე გადაწყვეტილების მიღება, რეფორმის შემდეგ ეს მექანიზმი კიდევ უფრო შესუსტდა. ინსპექტორს აღარ შეუძლია

95 იქვე, მუხლი 20.

96 იქვე.

97 იქვე, მუხლი 22.

98 იქვე, მუხლი 29.

99 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის-საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

100 იქვე.

101 კამპანია “ეს შენ გვხება-ს” მიერ მომზადებული ახალი კონსტიტუციური სარჩელით, საკონსტიტუციო სასამართლოს 277 მოქალაქემ მიმართა.

102 იქვე, მუხლი 8.

სატელეფონო საუბრის მიყურადების განხორციელებაზე ტექნიკური ბრძანების გაცემა და მას მხოლოდ ღონისძიების შეწყვეტის უფლებამოსილება შეუნარჩუნდა.¹⁰³

რეფორმის განხორციელებამდე სატელეფონო საუბრების მიყურადებასა და ჩანერაზე მხოლოდ ერთი სამსახური (სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტი) იყო უფლებამოსილი. რეფორმის შემდეგ ახლადშექმნილ სააგენტოს აგრეთვე შეუძლია ჰქონდეს ტერიტორიული ორგანოები, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს ზოგადად სამსახურის ძალაუფლების მასშტაბებსა და პირად ცხოვრებაში უკანონო ჩარევის რისკებზე.¹⁰⁴

როგორც აღინიშნა, ახალშექმნილი სააგენტო არ არის ელექტრონული კომუნიკაციების ფარული მოსმენა/მიყურადების ტექნიკურად განმახორციელებელი ორგანო, რომელიც სამართალდამცავ უწყებებს გაუწევდა მომსახურებას ამ მიმართულებით და სააგენტოს შეუნარჩუნდა ოპერატიული-საგამოძიებო ფუნქციებიც. ამავდროულად, სააგენტოს გაუჩნდა ახალი სამართლებრივი იძულების ბერკეტები კომუნიკაციების კერძო კომპანიების მიმართ, რითიც ერთი მხრივ ხდება კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასთან კომპეტენციის დუბლირება, მეორე მხრივ კი ცალსახად მძიმდება კერძო კომპანიების უფლებრივი მდგომარეობა. საბოლოო ჯამში კი სააგენტოს ამგვარი ძალაუფლებით აღჭურვა ისევ მოქალაქეთა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას უქმნის საფრთხეს.¹⁰⁵

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ამჟამად განიხილავს საქართველოს 326 მოქალაქის სარჩელს, რომლებიც ასაჩივრებენ ფარული მეთვალყურეობის ღონისძიებების განსახორციელებლად საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს მიერ კომუნიკაციის რეალურ დროში მოპოვების ტექნიკური შესაძლებლობის ქონას, აგრეთვე, სააგენტოსათვის ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების კოპირებისა და შენახვის უფლებამოსილების მინიჭებას.¹⁰⁶

3.5 უსაფრთხოების ოფიცრის - ე.წ. „ოდეერის“ ინსტიტუტი

2015 წლის ზაფხულის რეფორმის განხორციელებამდე, შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფამდე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს იმ დროისთვის მოქმედი დებულებით, მინისტრის უფლებამოსილებას წარმოადგენდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე სახელმწიფო დაწესებულებებსა და ორგანოებში უსაფრთხოების საკითხთა ოფიცრების (ე.წ. ოდეერი) დანიშვნა.¹⁰⁷ რაც შეეხება ამ დანიშნული ოფიცრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს, აღნიშნული ამავე დებულების თანახმად, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტისა¹⁰⁸ და სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს¹⁰⁹ ამოცანას წარმოადგენდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ე.წ. „ოდეერების“ მანკიერი პრაქტიკა, არაერთხელ გამხდარა სამოქალაქო სექტორის კრიტიკის საგანი.¹¹⁰ ეს მექანიზმი რეალურად ერთგვარ ლეგალურ ფორმას სძენდა უსაფრთხოების სამსახურების ტოტალურ კონტროლს საჯარო და კერძო დაწესებულებებზე, საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესებზე, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე. 2015 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა მაღალი

103 იქვე, მუხლი 2.

104 იქვე, მუხლი 3.

105 იქვე, მუხლი 8.

106 <https://goo.gl/hPq6n6>

107 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულება, 2015 წლის 30 ივლისის რედაქცია, მუხლი 5.

108 იქვე, მუხლი 10.

109 იქვე.

110 კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროცესს ეხმაურება, http://coalition.ge/index.php?article_id=62&clang=0

რისკის მქონე სუბიექტებისთვის უსაფრთხოების რეჟიმის დადგენის საკითხები, თუმცა დღემდე უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს მათ მუშაობაზე ზედამხედველობის განხორციელების ფორმების არარსებობა.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს ახალი კანონის გარდამავალი დებულებებით, საქართველოს მთავრობას 2016 წლის პირველ იანვრამდე დაევალა სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტების ნუსხის დამტკიცება.¹¹¹

სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, კანონის 22-ე მუხლით, სამსახურს მიენიჭა შემდეგი უფლებამოსილებები:

- უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმი სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტებისთვის უსაფრთხოების რეჟიმის დადგენა და მათი სპეციფიკის გათვალისწინებით, მათთვის სათანადო კონსულტაციის გაწევა;
- უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტებთან ინფორმაციის გაცვლის ეფექტიანი სისტემის შექმნა;
- უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტებში უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმის შესრულების კონტროლი და სავალდებულო მითითებების მიცემა;
- სუბიექტის წერილობითი მომართვის შემთხვევაში მასთან ურთიერთთანამშრომლობის ხელშეკრულების¹¹² გაფორმება.

რაც შეეხება სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის განსაკუთრებული რისკის მქონე სუბიექტების ჩამონათვალს, მთავრობის მიერ დამტკიცებული დადგენილებით ნუსხა შემდეგი სუბიექტებისგან შედგება: საქართველოს სამინისტროები,¹¹³ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია, სს „თელასი“, სს „საქართველოს რკინიგზა“, სს „გაერთიანებული ენერგეტიკული სისტემა საქრუსენერგო“, შპს „ენგურპესი“, შპს „საქაერონავიგაცია“ და სხვა.

ე.წ. „ოდევრების“ ინსტიტუტმა საზოგადოების ყურადღება მიიპყრო, 2016 წლის მარტში თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში მიმდინარე საპროტესტო გამოსვლების მიმდინარეობისას. პროტესტის განმავლობაში არაერთხელ გაჟღერდა ინფორმაცია უნივერსიტეტში სახელმწიფო უსაფრთხოების თანამშრომლის მუშაობის შესახებ. აკადემიური საბჭოს ბოლო შეხვედრაზე ე.წ. „ოდევრის“ არსებობის ფაქტი დაადასტურა უნივერსიტეტის რექტორმა. მან აღნიშნა, რომ უსაფრთხოების თანამშრომელი უნივერსიტეტში მის მიერ რექტორის პოსტის დაკავებამდე იყო, მისი მისვლის შემდეგ კი, უბრალოდ საკადრო ცვლილება განხორციელდა.¹¹⁴

„ოდევრის“ ინსტიტუტი წარმოადგენს უსაფრთხოების სამსახურის ხელში არსებულ მექანიზმს, რომლის

111 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 51.

112 ხელშეკრულებით შეიძლება განისაზღვროს: ა) სამსახურსა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტს შორის ურთიერთთანამშრომლობის სახეები და ფარგლები, მათ შორის, უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმის შესრულების მონიტორინგის მიზნით სამსახურის წარმომადგენლის დანიშვნის საკითხი; ბ) უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელებისათვის ხარჯების ანაზღაურების საკითხები.

113 საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

114 EMC თსუ-ში „ოდევრის“ შესაძლო არსებობას ეხმიანება, <https://emc.org.ge/2016/03/09/emc-16>

ბოროტად გამოყენებითაც შესაძლოა საფრთხე შეექმნას ქვეყნის დემოკრატიულ მმართველობას და მექანიზმი იქცეს პოლიტიკური რეჟიმის დაცვის ინსტრუმენტად. აღნიშნული საკითხის გააქტიურება სტუდენტური პროტესტის და მობილიზაციის ფონზე, სწორედ იმაზე მიუთითებს, რომ ამ მექანიზმის რეალური დანიშნულება საზოგადოებრივი განწყობების კონტროლი და ძლიერი სოციალური პროტესტისგან პოლიტიკური ხელისუფლების უსაფრთხოების დაცვაა.

მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ ზემოხსენებულ ნუსხაში მაღალი რისკის მქონე სუბიექტად უნივერსიტეტი არ არის და ვერც იქნება კლასიფიცირებული. მიუხედავად ამისა, ნათელია, რომ 2015 წლის ზაფხულის რეფორმის შედეგად გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებები არ აღმოჩნდა საკმარისი პრობლემის აღმოსაფხვრელად:

- მიუხედავად იმისა, რომ „ოდეერის“ ინსტიტუტი ფორმალურად ახლებურად ჩამოყალიბდა. კანონმდებლობით არ მოწესრიგდა იმ უსაფრთხოების ოფიცრების სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხი, ვინც მანამდე ამა თუ იმ დაწესებულების შტატის თანამშრომელი იყო და პარალელურად ახორციელებდა ადმინისტრაციულ ფუნქციებსაც;
- ახლად შექმნილი უსაფრთხოების სამსახური არის აბსოლუტურად დახურული და გაუმჭვირვალე ორგანო, რომლის გარე კონტროლი პრაქტიკულად შეუძლებელია. ამდენად, საზოგადოებას არ გააჩნია შესაძლებლობა გადაამოწმოს რამდენად კანონიერად იყენებს აღნიშნული სამსახური საკუთარ რესურსს და შესაძლებლობებს.¹¹⁵

ე.წ. „ოდეერის“ საკითხის შესწავლის მიზნით საქართველოს პარლამენტს, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მოთხოვნით, მიმართეს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა.¹¹⁶ კანონში შესული ცვლილებების შემდეგ „ოდეერების“ ინსტიტუტის პრაქტიკაში გამოყენების შესწავლის მიზნით, საგამოძიებო კომისიის შექმნა საქართველოს პარლამენტს მოუწოდა ასევე საქართველოს სახალხო დამცველმა.¹¹⁷

პროექტის გუნდმა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან გამოითხოვა ინფორმაცია, თუ რამდენი სტრუქტურულიდან იქნა გამოწვეული უსაფრთხოების სისტემის ოფიცერი (ე.წ. ოდეერი) და ასევე გამოწვეულთა ჯამური ოდენობა. სამწუხაროდ, სამსახურმა ინფორმაცია პროექტის გუნდს არ მიაწოდა და აცნობა, რომ უსაფრთხოების სამსახურის საშტატო განრიგი საერთოდ არ ითვალისწინებს უსაფრთხოების საკითხებში ოფიცრების თანამდებობას.¹¹⁸ ინფორმაციის დაზუსტების მიზნით პროექტის გუნდმა დამატებით გამოითხოვა ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ რამდენი მაღალი რისკის მქონე სუბიექტისთვის არის დადგენილი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმი და ასევე, მაღალი რისკის მქონე რამდენ სუბიექტთან არის გაფორმებული ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმი, სუბიექტების ჩამონათვალის მითითებით. სამწუხაროდ, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია ბუნდოვანი და არასრულყოფილია. სამსახურის ცნობით, უსაფრთხოების სამსახურს ხელშეკრულებები გაფორმებული აქვს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული ნუსხით განსაზღვრულ სუბიექტებთან. რაც შეეხება უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმის დადგენას, სამსახურის ინფორმაციით, მაღალი რისკის მქონე სუბიექტისთვის უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმი არის შესასრულებლად სავალდებულო საიდუმლო დოკუმენტი, შესაბამისად სუს-მა უარი განაცხადა უსაფრთხოების რეჟიმის დადგენასთან დაკავშირებული დამატებითი ინფორმაციის მიწოდებაზე.

115 არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა პარლამენტს, „ოდეერის“ საკითხზე საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ, <https://emc.org.ge/2016/03/21/emc-23>

116 იქვე.

117 იხ. ამავე კვლევის ქვეთავი: სახალხო დამცველის როლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის პროცესში

118 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი №SSG 21702134151.

3.6 უცხოელების სამართლებრივი მდგომარეობა და სუს-ის ფუნქციები

ბინადრობის ნებართვის გაცემის/მოქმედების ვადის გაგრძელებაზე უარის თქმის შესახებ და ასევე ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებისთვის კანონმდებლობითა და კანონქვემდებარე აქტებით განწერილი პროცედურებისა ბუნდოვანება და ამ პროცესში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესაძლო თვითნებობის რისკები განსაკუთრებით გამოიკვეთა აზერბაიჯანელი ჟურნალისტების, პოლიტიკოსების, აქტივისტების საქმეებში. აზერბაიჯანის მოქალაქეებს, საქართველოში შემოსვლისა და საქართველოს ტერიტორიაზე ყოფნის პერიოდში, სახელმწიფო უწყებების მხრიდან, უმეტესად აბსტრაქტულ საფუძვლებზე მითითებით, კონკრეტულ გარემოებებზე მითითების გარეშე უარი ეთქვათ, საქართველოს ტერიტორიაზე ლეგალურად ყოფნისთვის საჭირო დოკუმენტების მიღებაზე. უარის თქმის ძირითად საფუძველს ქვეყნის ინტერესებსა და საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე მითითება წარმოადგენს, რომელიც თავის მხრივ უსაფრთხოების სამსახურების დასკვნას ეყრდნობა.¹¹⁹

ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების საკითხი რეგულირდება „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის თანახმადაც, ლტოლვილის სტატუსი ენიჭება უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს, რომელიც იმყოფება წარმოშობის ქვეყნის გარეთ, აქვს საფუძვლიანი შიში, რომ იგი შეიძლება გახდეს დევნის მსხვერპლი რასის, რელიგიის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური შეხედულების გამო და არ შეუძლია ან არ სურს, შიშიდან გამომდინარე, დაბრუნდეს თავის წარმოშობის ქვეყანაში ან ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით.¹²⁰ პირისთვის ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო. ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს საკმარისი ვარაუდის არსებობა, იმის თაობაზე, რომ პირი საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს.¹²¹

სამინისტრო სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის პოტენციური საშიშროების საკითხის განხილვისას შესაბამისი წერილით მიმართავს უსაფრთხოების სამსახურს,¹²² რომელიც თავის მხრივ კომპეტენციის ფარგლებში ახდენს თავშესაფრის მაძიებლის იდენტიფიკაციას და შესაბამისი სტატუსის განსაზღვრისას ამოწმებს ამ პირის მიერ მიწოდებულ ფაქტებს, აგრეთვე სამინისტროს აძლევს რეკომენდაციას თავშესაფრის მაძიებლის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის პოტენციური საშიშროების შექმნის საკითხზე.¹²³

აზერბაიჯანელი აქტივისტებისთვის, ჟურნალისტებისა და აქტივისტებისთვის ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებაზე უარი ხშირად სწორედ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგისთვის საფრთხის შექმნის ვარაუდს ეფუძნებოდა.¹²⁴

სამინისტრომ ერთ-ერთ საქმეში ერთი მხრივ აღიარა ის გარემოება, რომ ლტოლვილის სტატუსის მაძიებლები აკმაყოფილებდნენ ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებით საფუძვლებს და აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში დაბრუნების შემთხვევაში შესაძლოა დაქვემდებარებოდნენ პოლიტიკური ნიშნით დევნას, მაგრამ აღნიშნულის მიუხედავად სამინისტრომ უარი თქვა ლტოლვილის სტატუსის

119 იხ. *IPHR, Freedom now, EMC*, რეპრესია საზღვრებს მიღმა, აზერბაიჯანიდან დევნილი მოქალაქეები საქართველოში, <https://emc.org.ge/2017/11/21/emcraport>

120 „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი;

121 იქვე, მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტი;

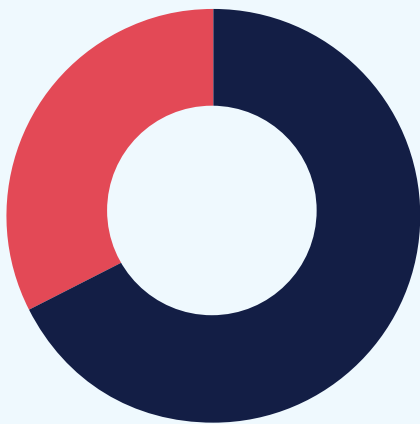
122 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, წერილი №04/07/10268.

123 იქვე.

124 იხ. *IPHR, Freedom now, EMC*, რეპრესია საზღვრებს მიღმა, აზერბაიჯანიდან დევნილი მოქალაქეები საქართველოში, <https://emc.org.ge/2017/11/21/emcraport>

მინიჭებაზე. კერძოდ სამინისტროს გადაწყვეტილების თანახმად, არსებობდა საფუძვლიანი ვარაუდი, რომ მათი საქართველოში ყოფნა, მნიშვნელოვანი გარემოებების გამო ეწინააღმდეგება ქვეყნის ინტერესებს.¹²⁵ სამინისტროს გადაწყვეტილება არ შეიცავს არანაირ მითითებას იმ ფაქტობრივ გარემოებებზე, რომელმაც განაპირობა სამინისტროს მხრიდან აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება, რაც თავის მხრივ განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ სამინისტროს გადაწყვეტილება არსებითად ეყრდნობა უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას, რომელიც საიდუმლო ინფორმაციას წარმოადგენს და რომელზე წვდომის შესაძლებლობაც მხარეებს არ გააჩნიათ.

2015 წლის პირველი აგვისტოდან 2017 წლის დეკემბრის ჩათვლით, ღსოლვილს სტატუსის მინიჭების შესახებ უსაფრთხოების სამსახურის 2078 საქმე გადაეცა



993

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაგზავნილი უარყოფითი რეკომენდაციები

2078

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან მიღებული საქმეები

საქართველოს ტერიტორიაზე უცხოელის ყოფნის ერთ-ერთ ლეგალურ ფორმას ბინადრობის ნებართვის მიღება წარმოადგენს. საქართველოს მიერ ბინადრობის ნებართვის რამდენიმე სახე გაიცემა, რაც ნებართვის მაძიებლების მხრიდან განსხვავებული წინაპირობების დაკმაყოფილებას მოითხოვს. ბინადრობის ნებართვას გაცემისა და მისი მოქმედების ვადის გაგრძელების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“.

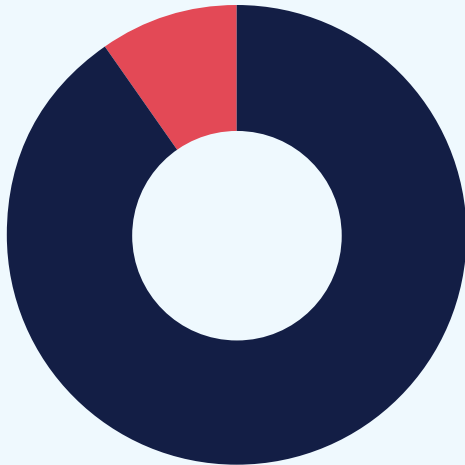
აზერბაიჯანელ აქტივისტებს, ჟურნალისტებსა და პოლიტიკოსებს, უმეტეს შემთხვევაში, სახელმწიფო ბინადრობის ნებართვის გაცემისა და მისი ვადის გაგრძელების თაობაზე უარს „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტების საფუძველზე ეუბნება, რაც გულისხმობს, რომ არსებობს უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნა იმის თაობაზე, რომ ისინი ახორციელებენ ისეთ საქმიანობას, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან/და საზოგადოებრივ წესრიგს.¹²⁶

125 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2015 წლის 30 ოქტომბრის გადაწყვეტილება.

126 იხ. IPHR, Freedom now, EMC, რეპრესია სამღვრებს მიღმა, აზერბაიჯანიდან დევნილი მოქალაქეები საქართველოში, <https://emc.org.ge/2017/11/21/emcraport/>

სააგენტოს მხრიდან აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება არსებითად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე ხდება, რომელიც საიდუმლო ინფორმაციას წარმოადგენს, შესაბამისად დაინტერესებულ მხარეს მითითებულ დასაბუთებაზე წვდომის შესაძლებლობა არ გააჩნია.

2015 წლის პირველი აგვისტოდან 2018 წლის 19 იანვრამდე, უსაფრთხოების სამსახურმა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოზე 72 461 სხვადასხვა ტიპის წმენდის ნებართვის საქმე მიიღო



7570 უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მომზადებული უარყოფითი რეკომენდაცია

72461 უსაფრთხოების სამსახურისთვის გადაცემული საქმეები

სახელმწიფოს მხრიდან სხვა ქვეყნის მოქალაქისთვის ბინადრობის ნებართვის გაცემა, განსაკუთრებით იმ პირობებისთვის, რომელიც აკრიტიკებენ ან ოპოზიციაში იმყოფებიან სხვა სახელმწიფოს მოქმედ ხელისუფლებასთან, პოტენციურად ყოველთვის შეიძლება დაპირისპირებაში მოდიოდეს საქართველოსა და სხვა სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში, რაც არ შეიძლება განიხილებოდეს როგორც უცხოელთათვის ქვეყანაში ბინადრობის შესაძლებლობის მინიჭებაზე უარის თქმის ერთადერთ საფუძვლად, რამდენადაც, სახელმწიფოს მხრიდან ამ არგუმენტით უარის თქმა, ადამიანის უფლებებში არაპროპორციული და თვითნებური ჩარევის მაღალ რისკებს შეიცავს.

იმ პირობებში, როდესაც მხარეები ვერ ამოწმებენ გადაწყვეტილების დასაბუთებას, სახელმწიფოს თვითნებობის კონტროლის მნიშვნელოვან მექანიზმად მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლება რჩება, რომელსაც საქმის განხილვის დროს წვდომა აქვს უსაფრთხოების სამსახურის შესაბამის დასკვნაზე და შესაბამისად შეუძლია იმის ეფექტური კონტროლი, რამდენად არის სახელმწიფო უწყებების მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილება დასაბუთებული და მიღებული გადაწყვეტილება ხომ არ წარმოადგენს სახელმწიფოს თვითნებობას.

შესაბამისად, ასეთ შემთხვევებში სახელმწიფოს თვითნებობის კონტროლი დამოკიდებულია მოსამართლეთა კეთილსინდისიერებაზე და იმაზე თუ რამდენად სწორად შეძლებენ ისინი მათთვის მინიჭებული ინკვიზიციური უფლებამოსილების გამოყენებას. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთო სასამართლოების პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. მაგალითისთვის, ერთ-ერთ საქმეში პირველმა ინსტანციამ დააკმაყოფილა¹²⁷ ლტოლვილის სტატუსის მაძიებელი პირის სარჩელი, მაგრამ სააპელაციო სასამართლომ ახალი გარემოების საფუძველზე (რომელიც საიდუმლო დოკუმენტს წარმოადგენს), 2017 წლის 21 მარტის გადაწყვეტილებით გააუქმა პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილება.¹²⁸

127 იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 23 ივნისის გადაწყვეტილება;

128 იხ. ამავე კვლევის ქვეთავი: სახალხო დამცველის როლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის პროცესში

3.7 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა

ქვეყანა	სტრუქტურა	მანდატი	სამართალდაცვითი უფლებამოსილებები
გერმანია	• თითოეულ მიწას ჰყავს თავისი უსაფრთხოების სამსახური • ფედერალურ დონეზე არსებობს სამი სამსახური: სამხედრო კონტრდაზვერვის სამსახური, კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ოფისი და ფედერალური დაზვერვის სამსახური	კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ოფისის მანდატი არ ვრცელდება კორუფციასა და ორგანიზებული დანაშაულებზე, ის აგროვებს და აანალიზებს ინფორმაციას, რომელიც: • მიმართულია თავისუფალი დემოკრატიული წყობის წინააღმდეგ • მიზნად ისახავს ფედერაციის ან რომელიმე მისი მიწის კონსტიტუციური ორგანოების ან მათი წევრების საქმიანობის უკანონო ხელშეშლას • მიმართულია ფედერაციის ან მისი რომელიმე მიწის და მისი უსაფრთხოების წინააღმდეგ • ძალადობრივად ხელყოფს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საგარეო ინტერესებს ან აღნიშნულისთვის მზადებას წარმოადგენს • მიმართულია საერთაშორისო შეთანხმების იდეის წინააღმდეგ ფედერალური დაზვერვის სამსახურის მანდატია იმ ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი, რომელიც ეხება როგორც ქვეყნის გარეთ მიმდინარე მნიშვნელოვან პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და ტექნიკურ მოვლენებს, ასევე ფედერალური რესპუბლიკის და მისი მოქალაქეების აბსტრაქტულ ან კონკრეტულ უსაფრთხოებას	• კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ოფისის არ აქვს სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიების და სამართალდამცავი ფუნქციის განხორციელების უფლებამოსილება • კანონი დეტალურად მიმოიხილავს იმ კონკრეტულ გარემოებებს, როდესაც დაშვებულია სამართალდამცავი ორგანოებისთვის ინფორმაციის გაზიარება • ფედერალური დაზვერვის სამსახურს ეკრძალება საპოლიციო უფლებამოსილებების განხორციელება

კანადა	•სამოქალაქო უსაფრთხოების/დაზვერვის სამსახური •სამხედრო სადაზვერვო სამსახური, კანადის შეირაღებული ძალების სადაზვერვო დანაყოფი •დამატებით, თავდაცვითი კომპეტენციით, ჩამოყალიბებულია კომუნიკაციების უსაფრთხოების დანერგულება, რომლის მანდატში შედის საგარეო სადაზვერვო საქმიანობის განხორციელება	•სამოქალაქო უსაფრთხოების სამსახური აგროვებს, მოკვლევით ან სხვა ფორმით, ანალიზებს და ინახავს ინფორმაციას იმ საქმიანობასთან მიმართებით, რომელიც გონივრული ვარაუდის სტანდარტით შეიძლება კანადის უსაფრთხოებისთვის რისკს წარმოადგენდეს. სამსახური ინფორმაციასა და რეკომენდაციებს წარუდგენს მთავრობას •არც ეკონომიკური დანაშაული და არც კორუფცია არ გვხვდება ეროვნული უსაფრთხოების რისკების ჩამონათვალში და შესაბამისად გამორიცხულია სამსახურის მანდატიდან	კანონმდებლობა არ ანიჭებს სამსახურს სამართალდამცავ კომპეტენციებს. საპოლიციო უფლებამოსილებების მკაფიო აკრძალვის გარდა, დამატებით სამსახურმა არ შეიძლება: •განზრახ ან გაუფრთხილებლობით გამოიწვიოს პირის სიცოცხლის მოსპობა ან ფიზიკური დაზიანება •განზრახი მცდელობით დააბრკოლოს, ხელი შეუშალოს სამართლის აღსრულებას •დაარღვიოს პირის სექსუალური ხელშეუხებლობა
ხორვატია	ფუნქციონირებს ორი უსაფრთხოების სამსახური: •სამხედრო უსაფრთხოების სპეციალური სამსახური •სამოქალაქო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური	•სამოქალაქო უსაფრთხოების სამსახური აგროვებს, ანალიზებს, ამუშავებს და აფასებს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, მეცნიერულ/ტექნოლოგიურ და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, რომელიც ეხება სხვა სახელმწიფოებს, უცხოურ ორგანიზაციებს, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ალიანსებს, ჯგუფებს და პირებს, განსაკუთრებით მათ, ვინც ავლენენ განზრახვას, პოტენციას, შეიმჩნევიან დაფარულ გეგმებსა და საიდუმლო საქმიანობაში ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების წინააღმდეგ, ან სხვა ინფორმაციას რომელიც დაკავშირებულია ხორვატიის რესპუბლიკის ეროვნულ უსაფრთხოებასთან •სამსახურის მანდატი შეზღუდულია მონაცემების შეგროვებით, ანალიზით და დამუშავებით, შესაბამისად მას არ აქვს საგამოძიებო ფუნქციები. ხორვატიის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ვალდებულია ორგანიზებულ დანაშაულთან დაკავშირებული ინფორმაცია გაუზიაროს პოლიციის და პროკურატურის ორგანოებს, რომელთაც ამ დანაშაულის გამოძიება ევალებათ	•უსაფრთხოების სამსახური არ ფლობს გამოძიების, დაკავების და დაპატიმრების უფლებამოსილებებს •სამსახურის თანამშრომლებს შეუძლიათ პირების გამოკითხვა, პირის წინასწარ გამოხატული თანხმობით, მხოლოდ სამსახურის ოფიციალურ ადმინისტრაციულ შენობაში, რაზეც უნდა შედგეს გამოკითხვის ოქმი, რომელიც სასამართლოს და ზედამხედველობის ორგანოს გადაეცემა •უსაფრთხოების სამსახურის იმ თანამშრომლებს, რომლებსაც აქვთ ცეცხლსასროლი იარაღის ტარების ნებართვა, აქვთ მათი გამოყენების უფლებამოსილება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, მათი ან სხვა პირის სიცოცხლის დასაცავად, ასევე კონტრდაზვერვითი მანდატის ფარგლებში სახელმწიფო ორგანოების, დაცული პირების ან კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დასაცავად

ბელგია	•შეირაღებული ძალების ზოგადი დაზვერვის და უსაფრთხოების სამსახური, რომელიც წარმოადგენს სამხედრო სადაზვერვო სააგენტოს •სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, რომელიც წარმოადგენს სამოქალაქო უსაფრთხოების/სადაზვერვო სამსახურს როგორც შიდა ისე საგარეო მანდატით	სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატს წარმოადგენს: •ინფორმაციის მოკვლევა, ანალიზი და დამუშავება ყველა იმ საქმიანობის შესახებ, რომელიც ემუქრება სახელმწიფოს შიდა უსაფრთხოებას ან შეიძლება დაემუქროს მას, ასევე დემოკრატიული და კონსტიტუციური წყობის შენარჩუნებას, სახელმწიფოს საგარეო უსაფრთხოებას და საერთაშორისო ურთიერთობებს, მეცნიერულ ან ეკონომიკურ პოტენციალს •სპეციალური შემონშების ჩატარება ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს დირექტივების შესაბამისად •ინფორმაციის კვლევა, ანალიზი და დამუშავება ბელგიის ტერიტორიაზე განხორციელებული უცხოური სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ •კანონით გათვალისწინებული ყველა სხვა ფუნქციის განხორციელება	•სამსახური არ ფლობს მისი მანდატის ფარგლებში გათვალისწინებული დანაშაულების უშუალოდ გამოძიების უფლებამოსილებას. თუმცა, მოთხოვნის შემთხვევაში, სამსახურს შეუძლია სასამართლო გამოძიების ფარგლებში ტექნიკური მხარდაჭერა გაუწიოს სისხლის მართლმსაჯულების ორგანოებს (მაგალითად ტერორიზმის საქმეებზე), იმ დაშვებით რომ ასეთი მხარდაჭერა შესაბამისი მინისტრების მიერ მიღებული პროტოკოლის დაცვით მოხდება* •სამსახური არ ფლობს შეჩერების ჩხრეკის, დაკავებისა და დაპატიმრების უფლებამოსილებებს •სამსახურს ჰყავს იუსტიციის სამინისტროს მიერ გამოყოფილი „ჩარევის ჯგუფი“, იმ ერთადერთი მიზნისთვის, რომ მათ დაიცვან სამსახურის კონკრეტული თანამშრომლები და მისი ინფრასტრუქტურა. ამ ჯგუფის წევრებს მინიჭებული აქვთ გარკვეული საპოლიციო უფლებამოსილებები, თუმცა კანონი დეტალურად განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც მათ ამ უფლებამოსილებების გამოყენება შეუძლიათ
----------------------	---	---	---

* მუხლი 20, ასევე იხილეთ: <http://www.comiteri.be/index.php/en/39-pages-gb/305-what-do-intelligence-and-security-services-stand-for>

3.8 შეჯამება და რეკომენდაციები

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დღეს არსებული კომპეტენცია არაგონივრულად ფართო და ბუნდოვანია და წინააღმდეგობაში მოდის საუკეთესო პრაქტიკასთან. შესაბამისად, სამსახურის საქმიანობის სფერო უნდა დავინროვდეს იმ ფარგლებამდე, რაც მისი ბუნებისთვის არის დამახასიათებელი:

- ▶ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში უნდა გაიწეროს ეროვნული უსაფრთხოების რისკები, რომელთა შორის აღარ უნდა იყოს კორუფციული და წვრილმანი ეკონომიკური დანაშაული. უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს იმ ინფორმაციის მიღება, დამუშავება და გავრცელება, რომელიც ეხმარება შესაბამის უფლებამოსილ პირებს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის მიზნით ღონისძიებების განხორციელებაში.¹²⁹
- ▶ საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის შესაბამისად,¹³⁰ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არ უნდა სარგებლობდეს საგამოძიებო კომპეტენციით და მისი დანიშნულება არ უნდა იყოს სისხლის სამართლის საქმის გამოძიება, ან კონკრეტული საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელება. უსაფრთხოების სამსახური არ უნდა ფლობდეს უფლებამოსილებას შესაბამისი სამართალდამცავი ორგანოს მიმართ გასცეს ბრძანება მათი სახელით დაკავების განხორციელების თაობაზე;¹³¹
- ▶ კანონმდებლობით უნდა გაიწეროს უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლობის პროცედურები სხვა/შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებთან, კერძოდ, რა პროცედურების გავლით შეიძლება უსაფრთხოების სამსახურებიდან მიეწოდოს შესაძლო სისხლის სამართლის დანაშაულის თაობაზე ინფორმაცია კონკრეტულ საგამოძიებო ორგანოს, როგორია ამ დროს ინფორმაციის დაცვის გარანტიები, ინფორმაციის მიმოცვლაზე კონტროლი;
- ▶ უსაფრთხოების სამსახურს არ უნდა ჰქონდეს უშუალო სამართალდაცვითი ფუნქციები, რაც მოქალაქეებთან კონტაქტსა და საჯარო სივრცეში მათი უფლებების შეზღუდვას გულისხმობს (მაგალითად, შეჩერება, იდენტიფიცირება, გამოკითხვა და ა.შ.);
- ▶ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არ უნდა იყოს უფლებამოსილი ფლობდეს და მართავდეს თავის დროებითი მოთავსების იზოლატორებს;¹³²
- ▶ პარლამენტის შესაბამისმა კომიტეტმა უნდა შეისწავლოს უსაფრთხოების ოფიცრების გამოყენების პრაქტიკა;
- ▶ ბინადრობის ნებართვისა და ლტოლვილის სტატუსის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლების უნდა გაიწეროს ნათლად, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მომზადებული დასკვნა/რეკომენდაცია უნდა იყოს დასაბუთებული. უნდა გაძლიერდეს განმცხადებლის ინტერესების დაცვისა და სასამართლოს ეფექტური კონტროლის მექანიზმები.
- ▶ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელების უფლება უნდა ჩამოერთვას სპეციალურ ოპერაციულ დეპარტამენტს და უნდა გადაეცეს ინსტიტუციურად დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელსაც ამ პროცესის მიმართ პროფესიული დაინტერესება არ გააჩნია;
- ▶ კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს შეზღუდვები კონკრეტული პროფესიის წარმომადგენლების მიმართ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების აკრძალვის თაობაზე, მაგალითად ადვოკატებისა და ჟურნალისტების შემთხვევაში.¹³³

129 UN Compilation of Good Practices, №1

130 იხ. PACE Recommendations 1402 and UN Compilation of Good Practices, § 41;

131 გერმანიას აქვს საუკეთესო პრაქტიკა ამ კუთხით; იხ. German BfV law (internal security services law), მუხ. 20-23, <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/index.html>

132 UN Compilation of Good Practices, №30

133 იხ. ბელგიის მაგალითი, The Organic Law on Intelligence and Security Services მუხ. 2, ასევე, გერმანია, G-10 Law (მუხ. 3ბ)

თავი 4. უსაფრთხოების სამსახურის სისტემის ზედამხედველობა და ანგარიშვალდებულება

რამდენადაც ფართო და შეუზღუდავია უსაფრთხოების სექტორში კონცენტრირებული ძალაუფლება, იმდენად დიდია ამ ძალაუფლების დაბალანსების და მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმების არსებობის საჭიროება. უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობის განსაკუთრებული მნიშვნელობა შემდეგი სპეციფიკური ფაქტორებით არის განპირობებული:

- უსაფრთხოების სამსახურებს აქვთ საშუალებები ფარულად მოიპოვონ განუზომლად დიდი ინფორმაცია, რაც მოიცავს უფლების ბოროტად გამოყენების განსაკუთრებით დიდ საფრთხეს. როგორც ვენეციის კომისია აღნიშნავს: „მათ აქვთ ბუნებრივი სწრაფვა შეაგროვონ საჭიროზე მეტი ინფორმაცია“, მათი ადეკვატური კონტროლი აუცილებელია, რათა უსაფრთხოების სამსახურებს არ განუვითარდეთ „სახელმწიფო სახელმწიფოში“ მენტალიტეტი.¹³⁴
- ყოველთვის არსებობს რისკი, რომ პოლიტიკური ძალები გამოიყენებენ უსაფრთხოების სამსახურებს პოლიტიკური მიზნებისათვის. ცნება „ეროვნული უსაფრთხოების“ სუბიექტურობა და მოქნილობა ყოველთვის ტოვებს ხელისუფლებისთვის მისი ფართო ინტერპრეტაციით გამოყენების სივრცეს.¹³⁵
- უსაფრთხოების სამსახურები ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ისინი, ასევე ხშირად ახორციელებენ საიდუმლო შესყიდვებს და შესაბამისად, მათ მიერ ფინანსების ხარჯვა არ არის გამჭვირვალე.

უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის ეფექტური კონტროლისათვის ზედამხედველობა უნდა იყოს კომპლექსური და მასში უნდა იყოს ჩართული რამდენიმე აქტორი, მათ შორის პარლამენტი, სპეციალიზებული ორგანოები, აღმასრულებელი ხელისუფლება, სასამართლო, ასევე სამოქალაქო სექტორი¹³⁶. ზედამხედველობის ორგანოების მანდატი და უფლებამოსილებები უნდა იყოს დეტალურად განსაზღვრული, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მათ შორის დამთხვევა და დუბლირება, ასევე უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის არც ერთი ასპექტი არ უნდა დარჩეს კონტროლის გარეშე.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობის პროცესში სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოს ჩართულობა საქართველოს კანონმდებლობითაც გათვალისწინებულია. ზედამხედველობის პროცესში სხვადასხვა მანდატით მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტი, მთავრობა, საერთო სასამართლოები, პრემიერ-მინისტრი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი. თუმცა ჩართულ მხარეთა სიმრავლე ყოველთვის ეფექტური ზედამხედველობას არ ნიშნავს, ამის ცხადი ილუსტრაცია უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნის წესია, პროცედურაში რამდენიმე სახელისუფლებო შტოს მონაწილეობის მიუხედავად პოლიტიკურად მოტივირებული დანიშვნის რისკი ძალიან მაღალია¹³⁷.

134 ევროსაბჭო, ევროპული კომისია დემოკრატია კანონიერების ფარგლებში (ვენეციის კომისია), ანგარიში უსაფრთხოების სამსახურების დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ, CDL-AD(2007)016, 2007, პარაგრაფი 4 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)016-e).

135 იქვე, 5.

136 UN Compilation of Good Practices, para 13.

137 იხ. 2.1 თავი “სამსახურის უფროსის დანიშვნის მოდელი”, ასევე მენაბდე, ვ., პაპაშვილი თ., ქაშაკაშვილი ნ., კეკელიძე გ., ბერიძე ა., „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, თბილისი, 2017, (მენაბდე et al. 2017), გვ. 126.

შემდეგ ქვეთავებში განხილულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოები, მათი უფლებამოსილება და ზედამხედველობის განხორციელების პრაქტიკა. ასევე განხილულია საერთაშორისო პრაქტიკა უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობასთან დაკავშირებით.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარებასთან ერთად უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობის სისტემის ფორმირებისას მნიშვნელოვანია ქვეყნის წინაშე მდგარი შიდა და გარე გამოწვევების და საფრთხეების შეფასება და გათვალისწინება. შესაბამისად, ყველა გადაწყვეტილება, მათ შორის საზედამხედველო ორგანოს ფორმირება და მანდატი ამ საფრთხეების გათვალისწინებით უნდა დარეგულირდეს.

4.1 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საპარლამენტო კონტროლი

საპარლამენტო კონტროლი ზედამხედველობის სისტემის მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს.

საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლისათვის უმთავრესი ინსტრუმენტია თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი და მასთან შექმნილი ნდობის ჯგუფი. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობისათვის პარლამენტი იყენებს კონტროლის ისეთ ძირითად მექანიზმებს, როგორიცაა: პარლამენტის წევრის კითხვა/შეკითხვა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დანიშვნა და უფლებამოსილების შეწყვეტა, მისი დაბარება ფრაქციის, კომიტეტის და პლენარულ სხდომაზე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის განხილვა, საჯარო სახსრების ხარჯვის კონტროლი და ა.შ.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით საპარლამენტო ზედამხედველობის დამკვიდრებულ მექანიზმებს წარმოადგენს უსაფრთხოების სამსახურების წლიური ანგარიშების განხილვა. საკომიტეტო მოსმენების ჩატარება და ახსნა-განმარტებისთვის სამსახურების მაღალი თანამდებობის პირების, ასევე თემატურად გარე ექსპერტების მოწვევა, სამსახურების წარმომადგენლებთან რეგულარული შეხვედრების გამართვა და უსაფრთხოების სამსახურების ადმინისტრაციული შენობების დათვალიერება.¹³⁸ ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობის გასაძლიერებლად პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ექსპერტთა ჯგუფებს იყენებენ. ამ დროისათვის ექსპერტებისაგან შემდგარი საზედამხედველო ორგანო ევროკავშირის 16 ქვეყანაშია შექმნილი.¹³⁹

საქართველოს პარლამენტის მიერ უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობის პროცესში ექსპერტები არ არიან ჩართული, ხოლო საპარლამენტო კონტროლის არსებული მექანიზმები ხშირ შემთხვევაში მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ნაკლებად ეფექტურია.

4.1.1 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლი თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ

თავდაცვის და უსაფრთხოების საკითხებზე პარლამენტში თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი მუშაობს. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის და ნდობის ჯგუფის შეზღუდული მანდატი ასევე არ იძლევა ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელების საკანონმდებლო საფუძველს.

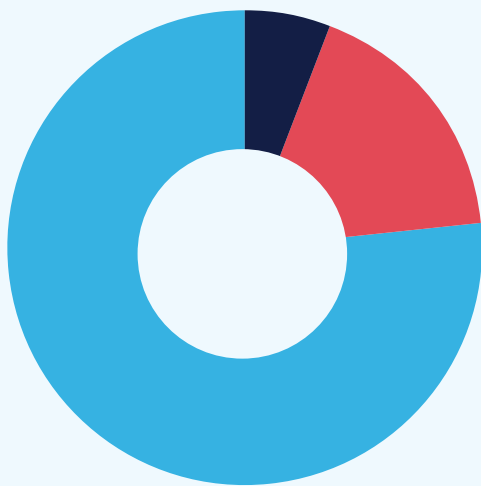
138 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011), გვ. 135

139 იხ. EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services Vol 2* (2017) გვ. 68.

კომიტეტის შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და პარლამენტის იმ წევრთა პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებულნი არც ერთ ფრაქციაში.

მეცხრე მოწვევის პარლამენტის თავდაცვისა უშიშროების კომიტეტის შემადგენლობაში 17 წევრია, რომლის 13 წევრი უმრავლესობას წარმოადგენს, 3 უმცირესობას, ხოლო 1 ფრაქციას „ნაციონალური მოძრაობა“.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის შემადგენლობა



13

უმრავლესობა

3

უმცირესობა

1

ფრაქცია ნაციონალური მოძრაობა

საპარლამენტო კომიტეტებში, პოლიტიკური წარმომადგენლობის კუთხით, ევროპული პარლამენტების უმრავლესობა მისდევს პროპორციული წარმომადგენლობის მიდგომას, ზოგიერთი კი დამატებით გარანტიებს ითვალისწინებს ოპოზიციის და პოლიტიკური უმცირესობებისთვის.¹⁴⁰ მაგალითად, გერმანიაში “საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფი”, რომელიც უსაფრთხოების სისტემას ზედამხედველობს, შედგება 9 წევრისაგან, რომლებიც პარლამენტში არსებულ ყველა პოლიტიკურ ძალას წარმოადგენენ. ჯგუფის წევრები პარლამენტში ხმების უმრავლესობით აირჩევიან.¹⁴¹

ასევე კარგ პრაქტიკად განიხილება კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობის ოპოზიციისთვის განსაზღვრა.¹⁴² მაგალითად ხორვატიაში, შიდა პოლიტიკის და სახელმწიფო უსაფრთხოების საპარლამენტო კომიტეტი, რომელიც უსაფრთხოების სამსახურებსა და სამართალდამცავ უწყებებს ზედამხედველობს, შედგება 13 წევრისგან, რომლებიც აირჩევიან პარლამენტის მიერ. კანონი ადგენს, რომ კომიტეტის თავმჯდომარე ყველაზე დიდი ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელია.¹⁴³

140 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011), pp 92-95

141 იხ. <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/gremien18/pkgr/einfuehrung/248044>

142 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011), para 176

143 “უსაფრთხოების და დაზვერვის შესახებ” ხორვატიის რესპუბლიკის კანონის 205-ე მუხლის მე-4 პუნქტი. იხ. https://www.soa.hr/UserFiles/File/Zakon_o_sigurnosno-obavjestajnom_sustavu_RH_eng.pdf

ვენეციის კომისია განსაკუთრებული რეკომენდაციით მიმართავს რეპრესიული უსაფრთხოების სამსახურების წარსულის მქონე ქვეყნებს და მიიჩნევს რომ ასეთ ქვეყნებში, უსაფრთხოების სამსახურების ყოფილი თანამშრომლები ვერ უნდა გახდნენ უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველი საპარლამენტო კომიტეტის წევრები.¹⁴⁴

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფორმირება ხდება კომიტეტების ფორმირების ზოგადი წესის თანახმად. შესაბამისად არ არის გათვალისწინებული დამატებითი გარანტიები ოპოზიციისათვის და ასევე არ არის დაწესებული რაიმე სახის შეზღუდვა იმ პარლამენტის წევრებისათვის, რომლებიც წარსულში უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლები იყვნენ. თუკი პრაქტიკას გადავხედავთ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრები ძირითადად სწორედ უსაფრთხოების და სამართალდამცავ სისტემაში გამოცდილების მქონე პარლამენტის წევრები იყვნენ.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრებზე სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების იგივე სტანდარტი მოქმედებს რაც პარლამენტის ნებისმიერ სხვა წევრზე (გარდა ნდობის ჯგუფის წევრისა). სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება მხოლოდ ნდობის ჯგუფის წევრებს გააჩნიათ. რომლებიც ამ უფლების მოსაპოვებლად წინასწარ შემოწმებას გადიან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ.

ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებების კომისარი ყურადღებას ამახვილებს ინფორმაციაზე წვდომის კრიტიკულ მნიშვნელობაზე: *“უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობის ფუნქციის მქონე ნებისმიერ ორგანოს უნდა ჰქონდეს წვდომა ყველა იმ ინფორმაციაზე, რომელიც მათი მანდატის განხორციელებისათვის შესაბამისია, ინფორმაციის გასაიდუმლოების ხარისხის მიუხედავად. ზედამხედველობის ორგანოებისთვის ინფორმაციაზე წვდომაზე შესაძლებლობა კანონით უნდა იყოს განერილი და ასევე გამყარებული საგამოძიებო უფლებამოსილებებით და საშუალებებით.. საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის ნებისმიერი მცდელობა დაუშვებელია და პასუხისმგებლობას უნდა იწვევდეს.”*¹⁴⁵

ევროპის ქვეყნებში ამ საკითხთან მიმართებით ერთიანი მიდგომა არ არსებობს. ევროპული პარლამენტების უმრავლესობაში, პარლამენტარებს, განსაკუთრებით კი საზედამხედველო კომიტეტების წევრებს აქვთ წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე ხოლო სპეციალური შემოწმების გარდა, მათ მიმართ სხვა სპეციფიკური ზომების გამოიყენება, მაგალითად, როგორიცაა:

- “გაცნობის საჭიროების” პრინციპი, რომლის თანახმად პირს მხოლოდ მაშინ აქვს საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა თუკი ეს აუცილებელია მისი ოფიციალური ფუნქციების განსახორციელებლად
- გაუთქმელობის შესახებ შეთანხმებები
- საპარლამენტო კომიტეტში დანიშვნამდე პარლამენტარების მიერ სპეციალური შემოწმების გავლის პროცედურა.¹⁴⁶

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის წევრთა სპეციალური შემოწმება უნივერსალურად რეკომენდირებულ პრაქტიკას არ წარმოადგენს, რადგან უმეტეს შემთხვევებში სპეციალურ შემოწმებას უსაფრთხოების სამსახურები ახორციელებენ, რომელთა ზედამხედველობის ფუნქციას თავად ეს პარლამენტის წევრები ასრულებენ. იმ შემთხვევებში, როდესაც სპეციალური შემოწმება კანონითაა

144 Venice Commission, *Democratic Oversight of the Security Services*, (2007), para 173

145 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, (2015), გვ. 13

146 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011), გვ. 117

განსაზღვრული, სასურველია უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა სარეკომენდაციო ხასიათის იყოს, და დანიშვნის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებაზე უფლებამოსილება პარლამენტს ჰქონდეს.¹⁴⁷

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობის განმახორციელებელი კომიტეტების/კომისიების წევრები და აპარატის თანამშრომლები საიდუმლო ინფორმაციასთან წვდომის უფლებას ფლობენ ბელგიაში, ესტონეთში, უნგრეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, დანიაში, გერმანიაში, ლატვიაში, პოლონეთში, რუმინეთში, შვედეთში, ლიტვაში და ა.შ.¹⁴⁸

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებიდან უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობასთან დაკავშირებულ გასაიდუმლოებულ ინფორმაციასთან შეუზღუდავად (ყველა სახის საიდუმლო ინფორმაციასთან) დაიშვებიან შემდეგ ქვეყნებში: ნიდერლანდები, პორტუგალია, ნორვეგია, სლოვენია. შეზღუდული დაშვება აქვთ გაერთიანებული სამეფოში. მაგალითად, რუმინეთში საპარლამენტო კონტროლის განმახორციელებელ კომიტეტს შეზღუდული დაშვება აქვს სამსახურების მიერ განხორციელებულ მიმდინარე ოპერაციებზე, მაგრამ შეუზღუდავი დაშვება აქვს დასრულებული ოპერაციების შესახებ ინფორმაციაზე.¹⁴⁹

ნორვეგიაში კომიტეტის ყველა წევრს აქვს დაშვება უმაღლესი საფეხურის საიდუმლო ინფორმაციასთან, ეროვნული და ნატო-ს რეგულაციების შესაბამისად. კომიტეტის წევრები შეზღუდულნი არიან სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ვალდებულებით.¹⁵⁰

მნიშვნელოვანია, რომ იმ საპარლამენტო კომიტეტის (თუ პარლამენტის სხვა საზედამხედველო სტრუქტურული ერთეულის) წევრებს, რომელიც უსაფრთხოების სექტორს აკონტროლებს სრული დაშვება ჰქონდეთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან. იმ სტრუქტურის ზედამხედველობა, სადაც ინფორმაციის უდიდესი ნაწილიც გასაიდუმლოებულია, შეუძლებელია სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გაცნობის უფლების გარეშე.

საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მანდატი საკმაოდ ფართოა და იგი უსაფრთხოებასთან ერთად მოიცავს ქვეყნის თავდაცვის და დაზვერვის სფეროს.

ევროკავშირის 28 ქვეყნიდან 26-ში, როგორც მინიმუმ ერთი საპარლამენტო კომიტეტია პასუხისმგებელი უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველობაზე. ზოგიერთ ქვეყანაში ფუნქციონირებს სპეციალიზებული კომიტეტი ექსკლუზიური მანდატით უსაფრთხოების სამსახურებზე, სხვა ქვეყნებში ზედამხედველობის ფუნქციას ასრულებს უფრო ფართო მანდატის მქონე ერთი კომიტეტი, რომელიც თავდაცვის და სამართალდამცავ უწყებებსაც ეხება.¹⁵¹ თუმცა, ევროსაბჭოს ქვეყნებში, უსაფრთხოების სამსახურებზე ექსკლუზიური მანდატის მქონე ერთი სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების მანდატის გავრცელების მზარდი ტენდენცია შეინიშნება.¹⁵²

საკმაოდ ფართო მანდატის მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ გააჩნია ზოგადი ხასიათის უფლებამოსილებები. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს კანონი არ ანიჭებს უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ კონტროლის მიზნით სპეციალური მექანიზმების გამოყენების უფლებამოსილებებს (მაგალითად

147 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, (2015) გვ. 44

148 იხ. იხ. Parliamentary oversight of Security and Intelligence Agencies in European Union <http://www.europarl.europa.eu/> გვ. 140

149 იხ. Parliamentary oversight of Security and Intelligence Agencies in European Union <http://www.europarl.europa.eu/>.

150 იხ. https://eos-utvalget.no/english_1/services/about_the_eos_committee_1/members/

151 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services Vol 2* (2017), გვ. 66

152 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, (2015), გვ. 42

ზედამხედველობა ინფორმაციის მოპოვების ღონისძიებებზე, ფარულ ღონისძიებებზე, უსაფრთხოების სამსახურში პერსონალურ მონაცემთა დაცვა და ა.შ.). მას კონტროლის იგივე მექანიზმების გამოყენებას შეუძლია, რაც პარლამენტის სხვა კომიტეტებს (სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის სხდომაზე დაბარება, ანგარიშის მოსმენა).

საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის და კომიტეტის დებულების თანახმად: ¹⁵³

- ახორციელებს ქვეყნის უსაფრთხოების სამსახურის სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის რეგულირებას და მიღებული კანონების შესრულების კონტროლს;
- შეიმუშავებს უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუციურ რეფორმირებასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ინიციატივებს, რეკომენდაციებსა და წინადადებებს;
- იხილავს უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების, მათთან შეერთების, მათი დენონსირებისა და გაუქმების საკითხებს;
- ისმენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ანგარიშს განეული საქმიანობის შესახებ, სამსახურის საქმიანობის შეფასების მიზნით შეიმუშავებს დასკვნას და პარლამენტის დადგენილების პროექტს, რომელშიც შეიძლება აისახოს ცალკეული ხარვეზების აღმოფხვრასთან ან/და სამსახურის საქმიანობის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები და წინადადებები;
- შეიმუშავებს დასკვნას უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე;
- კომიტეტის საქმიანობაში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მიზნით დებს მემორანდუმს უსაფრთხოების სექტორში ჩართულ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან.

აღსანიშნავია, რომ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი ეფექტურად არ იყენებს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებსაც. მაგალითად, საანგარიშო პერიოდში თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ არც ერთხელ ყოფილა სხდომაზე მოწვეული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი.¹⁵⁴

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, კომიტეტები, რომლებიც უსაფრთხოების სექტორს აკონტროლებენ აღჭურვილი არიან ზედამხედველობის სპეციალური მექანიზმებით. უსაფრთხოების სამსახურების პოლიტიკაზე, ადმინისტრაციასა და ფინანსებზე ზედამხედველობის საერთო მანდატთან ერთად, ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში კომიტეტს დამატებით აქვს დასრულებული სპეციალური ოპერაციების, რამდენიმე მათგანს, კი მიმდინარე სპეციალური ოპერაციების ზედამხედველობის უფლებამოსილება.

აღნიშნულის გარდა, ზოგიერთი საპარლამენტო კომიტეტი ევროპაში ასევე სარგებლობს მანდატით განახორციელოს ზედამხედველობა უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის სპეციფიკურ ასპექტებზე, როგორცაა ზედამხედველობა ინფორმაციის მოპოვების ღონისძიებებზე, პერსონალური ინფორმაციის გამოყენებაზე, ასევე სამსახურის წინააღმდეგ წარდგენილი ინდივიდუალური საჩივრების განხილვაზე. მაგალითად გერმანიაში უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობის სპეციალიზებული

153 იხ. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დებულება <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/50984/8>.

154 თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ 2018 წლის 5 იანვრის N41/4-8 და 2017 წლის 19 ივლისის N12109 წერილები, ასევე იხ. კომიტეტის სხდომის ოქმები: <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/sxdomis-oqmebi1105/0/40>;

კომიტეტი მუშაობს ფარული ღონისძიებების შესახებ კანონმდებლობის აღსრულების საკითხებზე.¹⁵⁵ ორი წლის განმავლობაში კომიტეტმა მიიღო 65 პეტიცია, რომელთაგან 40 ეხებოდა ფარულ ღონისძიებებს.¹⁵⁶ ხორვატიაში პარლამენტის კომიტეტის მანდატი მოიცავს სამსახურების საქმიანობის (მათ შორის ფარული ღონისძიებებით ინფორმაციის მოპოვების სპეციალური ღონისძიებების) კანონიერების შემოწმებას. ასევე კომიტეტი განიხილავს უსაფრთხოების სამსახურის წინააღმდეგ ინდივიდუალურ საჩივრებს.¹⁵⁷

ევროკავშირის 16 ქვეყანაში, მიუხედავად საპარლამენტო კომიტეტების ფართო მანდატისა, უსაფრთხოების სამსახურებზე კონტროლის გაძლიერების მიზნით დამატებით, იქმნება სპეციალიზებულ საზედამხედველო საბჭოები ექსპერტების შემადგენლობით, რასაც ანგარიშის 4.1.3 თავში შევხებით.

4.1.2 ნდობის ჯგუფი

საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლის მიზნით თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში იქმნება პარლამენტის ნდობის ჯგუფი, რომლის საქმიანობაც განისაზღვრება „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ კანონით.¹⁵⁸

კანონის თანახმად, ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან:

- საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე
- უმრავლესობის წევრი
- უმცირესობის წევრი
- მაჟორიტარული წესით არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან მეტის მხარდაჭერის მქონე პარლამენტის წევრი
- უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთაგან მეტის მხარდაჭერის მქონე პარლამენტის წევრი

2014 წლის 6 თებერვლის კანონის თანახმად¹⁵⁹, შეიცვალა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი. კანონის ცვლილებამდე, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობა მტკიცდებოდა დადგენილებით, კენჭისყრა ტარდებოდა პერსონალურად. დანიშვნის ამ წესის გამო წინა მოწვევის პარლამენტში დაახლოებით 2 წლის განმავლობაში ვერ დაკომპლექტდა ნდობის ჯგუფი, რადგან უმცირესობის მიერ წარდგენილ კანდიდატს,¹⁶⁰ მხარს არ უჭერდა უმრავლესობა. შედეგად, მიღებული იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილება ცვლილებების შესახებ, რომლის მიხედვითაც ნდობის ჯგუფის წევრების საკითხს პარლამენტი იღებს ცნობად და არ ხდება მისი განხილვა და კენჭისყრა.¹⁶¹

155 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services* (2015), გვ. 37

156 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services Vol 2.* (2017), გვ. 117

157 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services* (2015), გვ. 70

158 ასევე, სხვა სპეციალური უფლებამოსილების განხორციელება. „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ კანონი, მუხლი 1.

159 საქართველოს კანონი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 19.02.2014, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2242496>

160 კანდიდატად წარმოდგენილი იყო “ნაციონალური მოძრაობის” წევრი გიორგი თარგამაძე

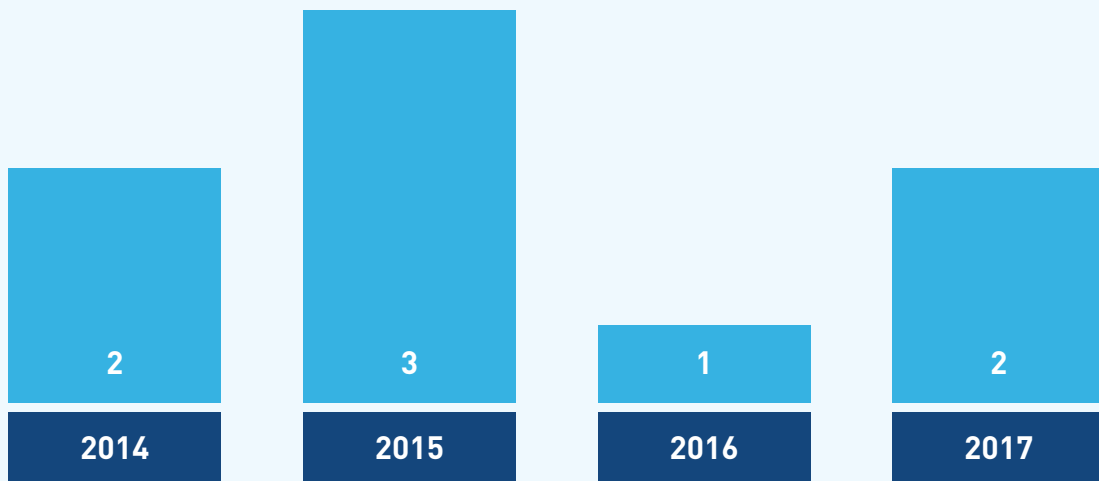
161 ზემოაღნიშნული სუბიექტები ნდობის ჯგუფის წევრებად დასახელებულ პირებს წარუდგენენ საქართველოს პარლამენტს. უმრავლესობისა და უმცირესობის წევრებს ნდობის ჯგუფის წევრებად წარადგენენ უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერები, ხოლო მაჟორიტარული წესით არჩეულ პარლამენტის წევრთა შეთანხმებით და უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა შეთანხმებით წარსადგენი პირების წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილებებს ხელს აწერენ ის პარლამენტის წევრები, რომლებმაც თანხმობა განაცხადეს მათ წარდგენაზე. მაჟორიტარული წესით არჩეულ პარლამენტის წევრს მაჟორიტარული წესით არჩეული პარლამენტის წევრების კვოტით, ხოლო უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრს უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილი პარლამენტის წევრების კვოტით შეუძლიათ ხელი მოაწერონ მხოლოდ ერთი პირის წარდგენის შესახებ გადაწყვეტილებას.

მიუხედავად ამისა ნდობის ჯგუფის შექმნის მოქმედი წესი მაინც ვერ უზრუნველყოფს ჯგუფის სრულად დაკომპლექტებას. მიმდინარე მოწვევის პარლამენტში ნდობის ჯგუფი 2017 წლის 1 ნოემბერს დაკომპლექტდა და იგი ოთხი წევრისგან შედგება,¹⁶² მეხუთე წევრი უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ მყოფ პარლამენტის წევრი უნდა იყოს. ამ ერთ კვოტაზე ფრაქცია "საქართველოს პატრიოტებმა" - ირმა ინაშვილი, ხოლო ფრაქცია "ნაციონალურმა მოძრაობამ" სალომე სამადაშვილი წარადგინეს. ორივე კანდიდატის წარმდგენთა ხმები თანაბარია. თავის მხრივ, კანონი ასეთ შემთხვევაში, რაიმე სახის გამონაკლისის დაშვებას არ ითვალისწინებს.

ნდობის ჯგუფის სხდომა წელიწადში არანაკლებ ორჯერ იმართება, საჭიროებისამებრ შეიძლება გაიმართოს დამატებითი სხდომები წევრის ინიციატივით თუ მას უმრავლესობა დაუჭერს მხარს¹⁶³. სხდომის ჩასატარებლად უმრავლესობის მხარდაჭერის აუცილებლობამ შესაძლოა შეუძლებელი გახადოს უმცირესობის წარმომადგენლის მიერ ამ შესაძლებლობის გამოყენება.

მე-8 მოწვევის პარლამენტში ნდობის ჯგუფი 6-ჯერ შეიკრიბა. მე-9 მოწვევის პარლამენტში ნდობის ჯგუფი 2017 წლის 1 ნოემბერს დაკომპლექტდა, თუმცა ორჯერ მოასწრო შეკრება¹⁶⁴. მეორე შეხვედრაზე, რომელიც 1 დეკემბერს გაიმართა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ვახტანგ გომელაური მოიწვიეს, რომელმაც ჯგუფს თბილისში ჩატარებული მასშტაბური ანტიტერორისტული ოპერაციის შესახებ მიაწოდა ინფორმაცია.¹⁶⁵ აღსანიშნავია, რომ ნდობის ჯგუფის მანდატი სუს-ის მხოლოდ საბიუჯეტო კონტროლზე ვრცელდება და ანტიტერორისტული ოპერაციის შესახებ ინფორმაციის მიღება მის კომპეტენციაში არ შედის.

პარლამენტის ნდობის ჯგუფის შეხვედრების რაოდენობა 2014 წლიდან



ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებაში 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებები სახელმწიფო შესყიდვებზე კონტროლთან დაკავშირებით პოზიტიური იყო, განისაზღვრა შინაგან საქმეთა

162 ირაკლი სესიაშვილი - კომიტეტის თავმჯდომარე, ეკა ბესელია - უმრავლესობა, არჩილ თალაკვაძე - მაჟორიტარები, ირაკლი აბესაძე - უმცირესობა. <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/ndobis-djgufi/djgufis-wevrebis>

163 „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ კანონი, მე-10 მუხლი.

164 <https://goo.gl/M5dKQB>

165 პარლამენტის ნდობის ჯგუფის შეხვედრა, 1.10.2017, <https://goo.gl/8Mtfd>.

სამინისტროსთვის თავდაცვის სამინისტროს ანალოგიური ვალდებულება 2 მილიონ ლარზე მეტი შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების ნდობის ჯგუფისთვის ანგარიშგების შესახებ¹⁶⁶. ანალოგიური ვალდებულება არ აქვს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს.

2017 წლის მარტის ცვლილებებით ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებას დაემატა სსიპ საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს ყოველწლიური განეული საქმიანობის სტატისტიკური და განზოგადებული ანგარიშის მოსმენა¹⁶⁷.

ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება სსიპ საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობის შემოწმების შესახებ და შეამოწმოს იგი წელიწადში არაუმეტეს ორჯერ.¹⁶⁸ სააგენტოს საქმიანობის შემოწმების მიზნით ნდობის ჯგუფი შეარჩევს ნდობის ჯგუფის 1 წევრს კანონით დადგენილი წესით. ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია სსიპ საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოს წარუდგინოს რეკომენდაციები სააგენტოს საქმიანობის დახვეწის თაობაზე. ნდობის ჯგუფი ვალდებულია სსიპ საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობის შემოწმების პროცესში დანაშაულის ნიშნების გამოკვეთის შემთხვევაში მიმართოს საგამოძიებო ორგანოს და მიმართვას დაურთოს მის ხელთ არსებული მასალები.

აღსანიშნავია, რომ კანონი ადგენს ნდობის ჯგუფის მიერ სააგენტოს შემოწმების უფლებამოსილებას და არა ვალდებულებას. იმის გათვალისწინებით, რომ ნდობის ჯგუფში გადაწყვეტილება ხმათა უმრავლესობით მიიღება, ხოლო ჯგუფის უმრავლესობას ყოველთვის მმართველი პოლიტიკური ძალა წარმოადგენს, შესაძლოა კანონის ეს შესაძლებლობა არაეფექტურ მექანიზმად იქცეს. ასევე გაუგებარია სააგენტოს შემოწმების ბლანკეტური ზედა ზღვრის დაწესება, მაშინ, როდესაც შესაძლოა არსებობდეს სააგენტოს 2-ზე მეტჯერ შემოწმების დასაბუთებული აუცილებლობა.

ნდობის ჯგუფი ერთადერთი საპარლამენტო სტრუქტურაა, რომელსაც გააჩნია საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვება, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორია უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობისათვის. თუმცა ნდობის ჯგუფის მანდატი ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე სრულფასოვანი კონტროლის განხორციელებას, რადგან მხოლოდ საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლით შემოიფარგლება.

ნდობის ჯგუფის საქმიანობაში ასევე პრობლემას წარმოადგენს არასაკმარისი ადამიანური რესურსი. ნდობის ჯგუფის მიერ საიდუმლო შესყიდვებზე კონტროლი გულისხმობს მრავალი მილიონის ღირებულების კონტრაქტებისა თუ შესყიდვის დოკუმენტაციის შესწავლას. მაგალითად, 2010-15 წლებში საიდუმლო შესყიდვების ჯამურმა ღირებულებამ 700 მილიონ ლარს გადააჭარბა,¹⁶⁹ რომლის სრულყოფილი ანალიზი ცხადია, რომ უაღრესად შრომატევადი პროცესია. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ნდობის ჯგუფის საქმიანობა გაფართოვდა 2017 წლის მარტის საკანონმდებლო ცვლილებებით და ჯგუფის კომპეტენციაში მოექცა სსიპ საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობის შემოწმება, რაც ასევე დამატებითი რესურსების საჭიროებას ქმნის. ამის ფონზე კი ნდობის ჯგუფში პარლამენტის აპარატის მხოლოდ ერთი თანამშრომელია დასაქმებული, რაც მაღალი ალბათობით ქმნის იმის ვარაუდის საფუძველს, რომ ზემოაღნიშნული ფუნქციები ნდობის ჯგუფის მხრიდან შეუძლებელია სრულყოფილად იქნას განხორციელებული.

166 „ნდობის ჯგუფის“ შესახებ კანონის მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი.

167 იქვე, მუხლი 6¹.

168 სსიპ საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობის შემოწმების შესახებ ვრცლად იხილეთ 3.4 თავში.

169 „საიდუმლო შესყიდვების წესი“, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2017, გვ. 3.

4.1.3 უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ექსპერტთა დამოუკიდებელი საბჭოების მიერ

ბოლო ათწლეულის მანძილზე, დემოკრატიული სახელმწიფოების ნაწილში უსაფრთხოების სისტემის ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით შეინიშნება ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოების ჩამოყალიბების ტენდენცია. ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოები დამოუკიდებელი ინსტიტუტებია, რომლებიც ექსკლუზიურად უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველობის მიზნით იქმნება. 2017 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, ევროკავშირის 28 ქვეყნიდან 16-ში ზედამხედველობის სწორედ ასეთი ორგანოები ფუნქციონირებენ.¹⁷⁰ ქვემოთ განხილული იქნება ექსპერტთა საზედამხედველო საბჭოების ინსტიტუციური წყობა, ფუნქციები და ზედამხედველობის მეთოდები საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითზე:

ინსტიტუციური წყობა: სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავდება ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოების სტრუქტურა, თუმცა უმეტეს შემთხვევაში ასეთ ორგანოებს ქმნის პარლამენტი, და ისინი ანგარიშვალდებული არიან შესაბამისი პარლამენტის საზედამხედველო კომიტეტის წინაშე.

შემადგენლობა: ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოები შედგებიან სპეციალისტებისგან, ხშირად აპოლიტიკური და მაღალი რეპუტაციის მქონე, შესაბამისი მუშაობის გამოცდილების მქონე პირებისგან, რომლებიც სპეციალური ცოდნისა და კვალიფიკაციის საფუძველზე შეირჩევიან. როგორც წესი, მათ აქვთ თანამდებობის დაკავების წინასწარ განსაზღვრული ვადა, რომელიც მათი დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი გარანტიაა. იქიდან გამომდინარე, რომ ხშირად ასეთ ორგანოებს სამსახურების საქმიანობის კანონიერების ზედამხედველობის მანდატი გააჩნიათ, გავრცელებული საერთაშორისო სტანდარტია, რომ ჯგუფის როგორც მინიმუმ ერთ წევრს პქონდეს იურიდიული განათლება (შესაბამისი გამოცდილების მქონე იურისტი ან ყოფილი მოსამართლე/პროკურორი).¹⁷¹ ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოებს ჰყავს სრულ განაკვეთზე დასაქმებული თანამშრომლები. მუდმივი თანამშრომლების გარდა, საუკეთესო პრაქტიკაა, საჭიროების შემთხვევაში სპეციფიკურ ტექნიკურ და სხვა საკითხებზე გარე ექსპერტების მოწვევა.¹⁷²

მანდატი და უფლებამოსილება: ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოები, საერთო სტანდარტის შესაბამისად, ახორციელებენ უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის და პოლიტიკის კანონიერების, მათ შორის მათი ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობის შემოწმებას.¹⁷³

ევროპის ქვეყნების პრაქტიკის მიხედვით საზედამხედველო საბჭოები მართალია პარლამენტის სპეციალური კომიტეტის წინაშე არიან ანგარიშვალდებული თუმცა მათ აქვთ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი გარანტიები. მაგ. საკუთარი ინიციატივით მოიწვიონ უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელი; კომიტეტისაგან დამოუკიდებლად, საკუთარი ინიციატივით დაიწყო საკითხის შესწავლა; ცალკეული საზედამხედველო ფუნქციის შესასრულებლად, მაგალითად დოკუმენტების გამოთხოვის, თანამდებობის პირთა დაბარების ან უსაფრთხოების სამსახურში შემოწმების მიზნით ვიზიტისათვის, არ ჭირდებათ კომიტეტის თანხმობა (მაგ. გერმანიასა და ბელგიაში); აქვთ უფლებამოსილება საკუთარი ანგარიში, რომელსაც კომიტეტს წარუდგენენ საჯარო გახადონ.¹⁷⁴

170 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services Vol 2*, (2017) გვ. 68

171 Venice Commission, *Democratic Oversight of the Security Services*, (2007), para 228, Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011) გვ. 97

172 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, (2015), გვ. 50, Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011) გვ. 101

173 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, (2015) გვ. 47

174 Laura Jacques, Legal update report: Belgium, National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies (EU FRA, 2016), გვ. 20

ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოების ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას ფარული ღონისძიებების ზედამხედველობა წარმოადგენს, რომელიც შესაძლოა გამოხატული იყოს ღონისძიებების წინასწარ ან შემდგომ კონტროლში. ფარული ღონისძიებების ზედამხედველობის მიზნით საბჭოებს გააჩნიათ შემდეგი უფლებამოსილება:

- წინასწარი (Ex-ante) ნებართვის/თანხმობის გაცემა: საზედამხედველო საბჭოები ფარული ღონისძიების ჩატარებაზე იძლევიან წინასწარ თანხმობას ან ადასტურებენ უფლებამოსილი პირის/ორგანოს მიერ გაცემულ ნებართვას, რომელის მხოლოდ საბჭოს დადასტურების შემდეგ შედის ძალაში.¹⁷⁵ საზედამხედველო ორგანოები გარკვეულწილად სასამართლოს ფუნქციასაც ითავსებენ ამ თვალსაზრისით.
- მიმდინარე კონტროლი: საზედამხედველო საბჭოები მონიტორინგს უწევენ ინფორმაციის შეგროვების პროცესს და ამოწმებენ ფარული ღონისძიების ჩატარების შესახებ ნებართვასთან მიმდინარე ღონისძიების შესაბამისობას.
- შემდგომი (Ex-post) კონტროლი: უსაფრთხოების სამსახურების მიერ პერსონალური ინფორმაციის შენახვის, გამოყენების და გაზიარების გადასინჯვა.¹⁷⁶

უნდა აღინიშნოს, რომ ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოების მიერ წინასწარი ნებართვის/თანხმობის გაცემა ფარული ღონისძიებების განხორციელებაზე ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ფართოდ გავრცელებულ პრაქტიკას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში. ამ მიდგომას ამ დრომდე მხოლოდ გერმანია, ბელგია და ავსტრია მისდევს, მაშინ როდესაც სხვა ქვეყნებში, ფარულ ღონისძიებებზე წინასწარ კონტროლს სასამართლო ხელისუფლება ახორციელებს.¹⁷⁷ ექსპერტთა ორგანოების უმეტესობა ევროპაში კონცენტრირდება ფარული ღონისძიებების მიმდინარე და შემდგომ ზედამხედველობაზე.

უმრავლეს ქვეყნებში ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოს მანდატი, ასევე, მოიცავს უსაფრთხოების სამსახურების წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრების განხილვას. გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტის შესაბამისად, საჩივრების განხილვა საზედამხედველო ორგანოს მნიშვნელოვან ფუნქციას და საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს.¹⁷⁸

გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვა მკაფიო სტანდარტებს ადგენს საზედამხედველო ინსტიტუციების ფუნქციებისა და ზედამხედველობის მეთოდების კუთხით:

„ზედამხედველობის ინსტიტუტებს აქვთ უფლებამოსილებები, რესურსები და ცოდნა მათი ინიციატივით მოკვლევის დაწყებისა და წარმოებისთვის, ასევე მათი მანდატის განხორციელებისთვის საჭირო სრული და დაუბრკოლებელი წვდომა ინფორმაციაზე და მოწყობილობებზე. ზედამხედველობის ინსტიტუტები დაუბრკოლებლად სარგებლობენ სპეციალური სამსახურების და სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლობით მოწმეთა გამოკითხვის, დოკუმენტების და სხვა მტკიცებულებების მოპოვების ნაწილში“¹⁷⁹

გაეროს სტანდარტი შეიცავს ზედამხედველობის კრიტიკულად მნიშვნელოვან ასპექტებს:

1. საკუთარი ინიციატივით მოკვლევის დაწყება: ამ ფუნქციის მნიშვნელობას აღიარებს ვენეციის კომისია, რომლის რეკომენდაციის თანახმად, ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ მათი დღის წესრიგის, ზედამხედველობის პრიორიტეტების განსაზღვრის, საკუთარი

175 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services Vol 2*. (2017) გვ. 94

176 Council of Europe, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, (2015) გვ. 49,

177 EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services* (2015), გვ. 52

178 UN Compilation of Good Practices, Practice 9

179 იქვე, Practice 7

ინიციატივით მოკვლევის დაწყების უფლებამოსილება.¹⁸⁰ ამგვარად საზედამხედველო ორგანოები არ იქნებიან შებოჭილი მხოლოდ იმ სფეროებზე ზედამხედველობით, რომლებზეც მათ მთავრობა ან პარლამენტი მიუთითებს. ამ სტანდარტთან შესაბამისობაში, ექსპერტთა ორგანოების უმრავლესობას აქვთ მათი ინიციატივით მოკვლევის დაწყების უფლებამოსილება.

2. ინფორმაციაზე წვდომა: ზედამხედველობის ფუნქციის ეფექტიანად განხორციელებისთვის, ექსპერტთა ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ ფართო წვდომა ინფორმაციაზე. მართალია, მიღებულია ასეთ წვდომაზე კანონით გარკვეული შეზღუდვების დაწესება (მაგალითად, ზედამხედველობის განმხორციელებელ ორგანოებს შესაძლოა არ ჰქონდეთ წვდომა წყაროს ან მიმდინარე მოკვლევის შესახებ ინფორმაციაზე). ასეთი შეზღუდვები რაც შეიძლება ვიწროდ უნდა გაიწეროს კანონში, სხვა შემთხვევაში ეს შეიძლება გადაიზარდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ინფორმაციაზე წვდომის კუთხით თვითნებური შეზღუდვების დაწესებაში, რაც სერიოზულ დაბრკოლებებს შეუქმნის ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოების საქმიანობას.¹⁸¹ მნიშვნელოვანი სტანდარტი, რომელიც საზედამხედველო ორგანოების ინფორმაციაზე წვდომის ხარისხს ზრდის, არის უსაფრთხოების სამსახურების და აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონით დავალებულება, ზედამხედველობის ორგანოებისთვის ინფორმაციის პროაქტიულად გაზიარების შესახებ, განსაკუთრებით ფარულ ღონისძიებებთან მიმართებით.¹⁸² ინფორმაციაზე წვდომა არ არსებობს გარკვეული პასუხისმგებლობის გარეშე. გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვის თანახმად,

*„ზედამხედველობის ინსტიტუციებმა უნდა მიიღონ ყველა საჭირო ზომა საიდუმლო და პერსონალური ინფორმაციის დაცვის კუთხით, რომელზე წვდომაც მათ სამსახურებრივი ფუნქციის განხორციელებისას აქვთ. კანონი ითვალისწინებს სანქციის დაკისრებას საზედამხედველო ინსტიტუტების წარმომადგენლების მიერ ამ მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში“.*¹⁸³

გავრცელებული პრაქტიკაა ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოების წევრებისა და თანამშრომლებისთვის სპეციალური შემოწმების პროცედურის გათვალისწინება.

3. დაუბრკოლებელი თანამშრომლობა უსაფრთხოების და სამართალდამცავ ორგანოებთან: ექსპერტთა ზედამხედველობის ორგანოების მანდატი ვრცელდება უსაფრთხოების სამსახურების ადმინისტრაციული შენობების დათვალიერებაზე, საჩივრების გამოკვლევასა და ფარული ღონისძიებების აღსრულების მონიტორინგზე. აქედან გამომდინარე, ასეთ ექსპერტთა ორგანოებს მოკვლევის განხორციელებისას ან უნდა ჰქონდეთ უსაფრთხოების და სამართალდამცავ ორგანოებისგან თანამშრომლობის მოთხოვნის უფლებამოსილება ან მათ თავად უნდა ჰქონდეთ მინიჭებული გარკვეული საგამოძიებო უფლებამოსილებები. ასეთი უფლებამოსილებების გარეშე ექსპერტთა საზედამხედველო ჯგუფი მოკვლეული იქნებოდა რეალურ ბერკეტებს და სპეციალური სამსახურების მხოლოდ კეთილი ნების იმედზე დარჩებოდა.

როგორც საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, ფართო მანდატის მქონე საპარლამენტო კომიტეტები ვერ აკმაყოფილებენ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობისათვის აუცილებელ მოთხოვნებს, ბევრმა დემოკრატიულმა სახელმწიფომ არჩევანი გააკეთა პარლამენტის შიგნით სპეციალური საზედამხედველო ჯგუფის შექმნის სასარგებლოდ.¹⁸⁴ ექსპერტთაგან შემდგარი ორგანოების გამოკვეთილ უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ ასეთ ორგანოების აქვთ შესაბამისი ექსპერტული ცოდნა და საკმარისი დრო უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურების

180 Venice Commission, *Democratic Oversight of the Security Services* (2007), para 229

181 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011), p 123-124

182 იქვე, გვ. 127

183 UN Compilation of Good Practices, Practice 8

184 იხ. Parliamentary oversight of Security and Intelligence Agencies in European Union <http://www.europarl.europa.eu/>

ზედამხედველობის განსახორციელებლად,¹⁸⁵ წინასწარ განსაზღვრული თანამდებობის დაკავების ვადის ფარგლებში, საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოებისგან განსხვავებით, რომლებიც ძირითად შემთხვევაში არასასესიო ან არჩევნების პერიოდებში საქმიანობას აჩერებენ, განგრძობადი ზედამხედველობის განხორციელების შესაძლებლობა აქვთ.¹⁸⁶ ასევე, იმ შემთხვევებში, როდესაც ასეთი ჯგუფების ჩამოყალიბება არ არის დამოკიდებული კონკრეტულ პოლიტიკურ ციკლზე და როდესაც ასეთი ჯგუფი პარლამენტის აპარატის ნაწილია, ასეთი ჯგუფები მეტი დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის ხარისხით ხასიათდება და გარკვეული ინსტიტუციური მექანიზმების მატარებელიც ხდება.

4.1.4 პარლამენტის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის მოსმენა

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ან მისი მოადგილე წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 აპრილისა, პარლამენტს წარუდგენს სამსახურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს.¹⁸⁷

გარდა ანგარიშის ყოველწლიურად წარდგენის ვალდებულებისა თანახმად, მოთხოვნის შემთხვევაში უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ასევე ვალდებულია გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში მოთხოვნიდან 2 კვირის ვადაში წარმოადგინოს.¹⁸⁸

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის განხილვის შემდეგ პარლამენტი დადგენილებით აფასებს სამსახურის საქმიანობას. პარლამენტის დადგენილებაში შეიძლება მიეთითოს ცალკეული ხარვეზების აღმოფხვრასთან ან/და სამსახურის საქმიანობის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები და წინადადებები. ანგარიშის მოსმენის შემდეგ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ $\frac{1}{3}$ -ს შეუძლია დასვას საკითხი სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პირველად ანგარიშის წარდგენა 2016 წლის 29 მარტს სამი კომიტეტის გაერთიანებულ სხდომაზე მოხდა,¹⁸⁹ რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მოადგილემ ლევან იზორიამ წარადგინა. აღსანიშნავია, რომ იმ დროს მოქმედი კანონმდებლობით ანგარიშის წარდგენა მხოლოდ სამსახურის უფროსს შეეძლო, შესაბამისად, მოადგილის მიერ ანგარიშის წარდგენით დაირღვა „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონის მოთხოვნები.¹⁹⁰

წარდგენილ ანგარიშში ყურადღება იყო გამახვილებული ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებულ ვითარებაზე, კონტრდაზვერვით საქმიანობაზე, ტერორიზმთან ბრძოლაზე, კიბერუსაფრთხოებაზე, ანალიტიკურ საქმიანობასა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე¹⁹¹. აღსანიშნავია, რომ საბოლოოდ

185 Venice Commission, *Democratic Oversight of the Security Services* (2007), para 219

186 Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (2011)), გვ. 90

187 „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლი, პარლამენტის რეგლამენტის 229⁶-ე მუხლი.

188 პარლამენტის რეგლამენტის 229⁶-ე მუხლი

189 „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2015 წლის საქმიანობის ანგარიში საკომიტეტო ფორმატში მოისმინეს“, 29 მარტი 2016 წელი, <https://goo.gl/Kqizyo>.

190 დეტალურად იხ. მენაბდე et al. 2017, გვ. 129.

191 http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/44943/5635_SSSG_REPORT. წარმოდგენილი ინფორმაცია ზოგადად და ნაკლებ ინფორმატიულად შეაფასა იმ პერიოდში იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ ვახტანგ ხმალაძემ, თუმცა მიზეზად ღია ფორმატის განხილვა დაასახელა. ვახტანგ ხმალაძემ გამოთქვა მოსაზრება საკანონმდებლო ცვლილების ინიცირებასთან დაკავშირებით, რომელიც სპეციფიკური სამსახურების ანგარიშის წარდგენის სტანდარტს დაამკვიდრებდა.

ანგარიშის პლენარულ სხდომაზე განხილვა ვერ მოხერხდა.¹⁹² ზემოაღნიშნული შემთხვევა ცხადყოფს, რომ პარლამენტმა არასათანადოდ შეასრულა მაკონტროლებლის ფუნქცია და სრულყოფილად არ გამოიყენა კანონმდებლობით მინიჭებული ბერკეტები.¹⁹³

2017 წლის 13 აპრილს კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე მოისმინეს უსაფრთხოების სამსახურის 2016 წლის საქმიანობის ანგარიში,¹⁹⁴ რომელიც სამსახურის უფროსის მოადგილემ ალექსანდრე ტაბატაძემ წარადგინა. ანგარიშის წარდგენამდე რამდენიმე კვირით ადრე, 22 მარტს, პარლამენტმა შეიტანა ცვლილება „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონში და ანგარიშის წარდგენის უფლებამოსილება უფროსის მოადგილესაც მიანიჭა, შესაბამისად განსხვავებით წინა წლისგან, ამჯერად, წარდგენის დროს კანონი არ დარღვეულა.

აღსანიშნავია, რომ ანგარიშის საკომიტეტო განხილვა წინა წლისგან განსხვავებით, დახურულ ფორმატში მიმდინარეობდა. დახურული იყო პლენარული სხდომის ნაწილიც, რომელზეც ანგარიში განიხილეს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევაში პარლამენტის მხრიდან ზედამხედველობის ფორმალური პროცედურები გატარდა, რთული სათქმელია რამდენად განხორციელდა იგი შინაარსობრივი თვალსაზრისით. მნიშვნელოვანია, რომ სამართლებრივად დაუსაბუთებელი იყო სხდომის დახურვა, რადგან მას ესწრებოდნენ ის პარლამენტის წევრები, რომლებსაც არ აქვთ საიდუმლო ინფორმაციასთან დამკვიდრება, შესაბამისად სხდომაზე არ შეიძლება ყოფილიყო რაიმე სახის სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციაზე მსჯელობა.

აღსანიშნავია, რომ სხდომის დასრულების შემდეგ პარლამენტმა დადგენილებით შეაფასა უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში, რომლის შინაარსიც ერთი წინადადებისგან შედგება: „დადებითად შეფასდეს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2016 წლის საქმიანობის შესახებ ანგარიში“.¹⁹⁵

საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსისათვის რიგგარეშე ანგარიშის წარდგენა არ მოუთხოვია.

პარლამენტის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის მოსმენა კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმად განიხილება, ზედამხედველობის ასეთი ფუნქციების ეფექტიანად განხორციელებისთვის, ერთის მხრივ ანგარიში უნდა იყოს ინფორმაციული და მეორეს მხრივ, საპარლამენტო კომიტეტებს მინიჭებული უნდა ჰქონდეთ ინფორმაციაზე წვდომის საკმარისი უფლებამოსილება.¹⁹⁶

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ წარდგენილი წლიური ანგარიშები იმდენად ზოგადი შინაარსისაა, რომ შეუძლებელია მათზე დაყრდნობით უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე რეალური წარმოდგენის შექმნა და შედეგად ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელება. ანგარიშების ფორმალურ ხასიათს განაპირობებს მისი განხილვის ფორმატი და მაკონტროლებელი ორგანოს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დამკვიდრების ხარისხი.

192 2016 წლის 30 მარტს პლენარული სხდომა კვორუმის არარსებობის გამო ჩაიშალა (<https://goo.gl/fi5izP>), ხოლო 12 მაისს გადაიდო ანგარიშის მოსმენა (<https://goo.gl/uqUmmD>) და შემდგომ აღარ გამართულა.

193 მენაბდე et al. 2017, გვ. 130.

194 „კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში მოისმინეს“, 13 აპრილი 2017 წელი, <https://goo.gl/6ZYFQu>.

195 პარლამენტის 2017 წლის 19 აპრილის N635-III დადგენილება, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/149429?>

196 UN Compilation of Good Practices (2011), Practice 7

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტი წლიური ანგარიშების შინაარსსა და მოცულობაზე, საუკეთესო პრაქტიკა მოიაზრებს, რომ ის უნდა მოიცავდეს:¹⁹⁷

- უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის ძირითად პრიორიტეტებს;
- უსაფრთხოებისათვის რისკის შემქმნელი ძირითადი ფაქტორების მიმოხილვას;
- უსაფრთხოების/დაზვერვის პოლიტიკასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ცვლილებებს;
- ინფორმაციასა და სტატისტიკას ანგარიშვალდებულების ფუნქციების შესახებ, მათ შორის რეაგირების ღონისძიებების აღწერას ინფორმაციის წვდომის შესახებ მოთხოვნებზე.

2015 წლის ანგარიში მოიცავდა შემდეგ თემატიკას:

- ოკუპირებული ტერიტორიები
- კონტრდაზვერვითი საქმიანობა
- ტერორიზმთან ბრძოლა
- კიბერუსაფრთხოება
- ქიმიურ, ბიოლოგიურ, რადიოლოგიურ და ბირთვულ უსაფრთხოება, მასობრივი განადგურების იარაღსა და მასალების გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლა
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა
- ანალიტიკური საქმიანობა
- პიროვნების პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა
- ადამიანური რესურსები, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა
- უწყებათაშორისო და საერთაშორისო თანამშრომლობა

2016 წლის ანგარიშიც წინა წლის ანგარიშის იდენტურ თემებადაა დაყოფილი. ორივე ანგარიში ზოგადი, დესკრიფციული ხასიათისაა და მოყვანილია რამდენიმე სახის სტატისტიკა: ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის ფორმატის ცხელი ხაზის მოქმედების შესახებ; სახელმწიფო საიდუმლოებაზე ფიზიკური და იურიდიული პირების შემოწმების და დაშვების/უარის თქმის, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის კუთხით დარღვევებზე რეაგირების შესახებ; კონტრტერორისტული მიზნით საზღვრის კონტროლის შესახებ; ქიმიური, ბიოლოგიური, რადიაციული და ბირთვული უსაფრთხოების დაცვის მიზნით გატარებული ღონისძიებების შესახებ; სუს-ში გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეების შესახებ; სამოხელეო დანაშაულების შესახებ.

ორივე ანგარიშში მოცემულია საჯარო ინფორმაციის გაცემის სტატისტიკა, რომელიც მოიცავს მხოლოდ ძირითად ინფორმაციას, რომელიც ეხება სულ გამოთხოვილ ინფორმაციას, აქედან გაცემულს, გაცემაზე უარს და სხვა უწყებაში გადაგზავნილს. აღსანიშნავია, რომ სამსახური არ ასრულებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ ვალდებულებას, რომლის თანახმადაც დაწესებულება ვალდებულია ყოველი წლის 10 დეკემბერს გამოაქვეყნოს საჯარო ინფორმაციის

197 Laurie Nathan, 'Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy', გვ. 55 in Born and Wills (ed.) *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (DCAF: 2012), გვ. 57

გაცემის შესახებ ანგარიში, რომელიც ასევე სხვა მასთან დაკავშირებულ ინფორმაციასაც უნდა შეიცავდეს.¹⁹⁸

ანგარიშში არ არის დეტალიზირებული ინფორმაციაზე უარის თქმის მიზეზები, არ არის სისტემატიზირებული საჯარო ინფორმაციის გაცემის პრაქტიკა და სხვა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული აუცილებელი სტატისტიკა, რაც სასარგებლო იქნებოდა მდგრადი პრაქტიკის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ სამსახური სისტემატიურად ეწევა საიდუმლო ინფორმაციის დამუშავებას და ხშირად კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ცხადი და დასაბუთებული პრაქტიკის გამოკვეთა ინფორმაციის თავისუფლების ეფექტიანი რეალიზებისთვის.

4.1.5 საპარლამენტო კონტროლის სხვა მექანიზმების გამოყენება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე (პარლამენტის წევრის კითხვა/შეკითხვა, სხდომაზე დაბარება და ა.შ.)

პარლამენტის წევრის, ფრაქციისა და ათკაციანი ჯგუფის მხრიდან კითხვა/შეკითხვის განხორციელება მნიშვნელოვანი ელემენტია კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით.

მე-8 და მე-9 მოწვევის უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში (2015 წლის 1 აგვისტოდან 2017 წლის ოქტომბრის ჩათვლით) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს პარლამენტის 3 წევრის მიერ დასმული 5 კითხვა გაეგზავნა. სამივე შემთხვევაში აღნიშნული უფლებამოსილებით ისარგებლა ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლებმა:

ხუთივე კითხვაზე მოხდა რეაგირება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან, თუმცა არც ერთ შემთხვევაში არ გაეცა სრულყოფილი პასუხი. ერთ შემთხვევაში პასუხისათვის პარლამენტის წევრის კითხვა გადაეგზავნა შინაგან საქმეთა სამინისტროს.¹⁹⁹

პარლამენტის წევრების კითხვების შინაარსი უკავშირდებოდა ინფორმაციის მიღებას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისადმი დაქვემდებარებული სტრუქტურის (სამტატო და შტატგარეშე) თანამშრომელთა შესახებ (სახელის გვარისა და თანამდებობის მითითებით).²⁰⁰ ასევე სუსის უფროსის, მისი მოადგილეების, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის უფროსისა და მისი მოადგილეების ავტობიოგრაფიებსა და რეზიუმეებს.²⁰¹ ორივე შემთხვევაში გაცემულ პასუხში მითითებულია, რომ

198 იხ. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 49-ე მუხლი: ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას: ა) საჯარო დაწესებულებაში შესული საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის მოთხოვნათა რაოდენობის შესახებ და მოთხოვნაზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის შესახებ; ბ) მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის, გადაწყვეტილების მიმღები საჯარო მოსამსახურის ვინაობის, აგრეთვე კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ; გ) საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის შესახებ; დ) საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ამ კოდექსის მოთხოვნების დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელი პირებისთვის დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ; ე) იმ საკანონმდებლო აქტების შესახებ, რომლებსაც საჯარო დაწესებულება ეყრდნობოდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვისას; ვ) საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების თაობაზე; ზ) საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის დამუშავებასა და გაცემასთან, აგრეთვე საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ხარჯების, მათ შორის, მხარის სასარგებლოდ გადახდილი თანხების შესახებ.

199 სუს-ის წერილი შსს-ს, 24/07/2017, <https://info.parliament.ge/file/1/TrashContent/2333?token=>

200 სადეპუტატო კითხვა N07-4/598/8, <https://info.parliament.ge/#mpqs/598>.

201 სადეპუტატო კითხვა N07-4/640/8, <https://info.parliament.ge/#mpqs/640>.

გემოხსენებული ინფორმაცია წარმოადგენს პერსონალური მონაცემების შემცველ ინფორმაციას და არ იქნა მიწოდებული. სხვა შემთხვევაში პარლამენტის წევრის შეკითხვა უკავშირდებოდა სისხლის სამართლის საქმესთან²⁰² და აეროპორტიდან უცხო ქვეყნის მოქალაქის გაძევებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას.²⁰³

ორი წლის განმავლობაში მხოლოდ ხუთი²⁰⁴ გაგზავნილი სადეპუტატო კითხვა იმას მიუთითებს, რომ კონტროლის ამ მექანიზმის გამოყენება გამონაკლისის ხასიათს ატარებს. შესაძლოა ამის მიზეზი მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემის ცუდი პრაქტიკა იყოს, მაგალითად, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უსაფრთხოების სამსახურმა დეპარტამენტის უფროსების რეზიუმეები პერსონალურ ინფორმაციად მიიჩნია და მის გაცემაზე უარი განუცხადა პარლამენტის წევრს.

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი. შეკითხვებზე პასუხის გაცემის დროდ განსაზღვრულია ყოველი თვის ბოლო პარასკევი - სამთავრობო საათი.²⁰⁵

საინტერესოა, მე-8 და მე-9 მოწვევის პარლამენტებში სამთავრობო საათი არ ჩატარებულა, რადგან ფრაქციის ან პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფის მიერ არ დასმულა შეკითხვა.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, მთავრობის წევრის, პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირის ვალდებულებას მოთხოვნისთანავე დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს განეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში.²⁰⁶ ზემოაღნიშნული პირები აგრეთვე, უფლებამოსილები, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულები არიან დაესწრონ ფრაქციის სხდომებს, პასუხი გასცენ სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარადგინონ განეული საქმიანობის ანგარიში.²⁰⁷ კომიტეტზე და კომისიის სხდომებზე დასწრების ვალდებულება განსაზღვრულია ასევე „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონითაც.

საანგარიშო პერიოდში პარლამენტში პლენარულ, კომიტეტის ან კომისიის სხდომაზე არ მომხდარა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დაბარება.

მე-8 და მე-9 მოწვევის პარლამენტის საქმიანობის განმავლობაში ფრაქციაში დაბარების გზით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე გედამხედველობის განხორციელების სამი მცდელობა განხორციელდა. კერძოდ, საპარლამენტო უმცირესობაში შემავალმა ფრაქციებმა 2015 წელს, შემდეგ კი ორჯერ 2017 წლის თებერვალსა და ივლისში ფრაქციის სხდომაზე დაიბარეს სამსახურის უფროსი ვახტანგ გომელაური, თუმცა იგი პარლამენტში არც ერთ შემთხვევაში არ გამოცხადდა²⁰⁸.

202 სადეპუტატო კითხვა N07-4/90/9, <https://info.parliament.ge/#mpqs/907>.

203 სადეპუტატო კითხვა N07-4/112/9, <https://info.parliament.ge/#mpqs/929>.

204 ამავე პერიოდში სულ 700-ზე მეტი სადეპუტატო კითხვა გაიგზავნა.

205 „პარლამენტის რეგლამენტი“ 221-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

206 საქართველოს კონსტიტუცია, მე-60 მუხლი.

207 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 94-ე მუხლი

208 გამომთხოვილი ინფორმაცია N18403

4.1.6 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა:

საპარლამენტო კონტროლი:

ქვეყანა	ვინ აკონტროლებს	კონტროლის სფერო	შემადგენლობა/არჩევის წესი	საიდუმლოებასთან დაშვება	მანდატი, უფლებამოსილება
გერმანია	სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტი „საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფი“	ყველა ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე ზედამხედველობის მანდატი	9 წევრი. წარმოდგენს ყველა საპარლამენტო ჯგუფს. აირჩევიან პარლამენტის მიერ ხმების უმრავლესობით. ჯგუფის თავჯდომარის პოზიციას ყოველწლიურად მონაცვლეობით იკავებენ მმართველი და ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები.	ფედერალური მთავრობისგან, ასევე უსაფრთხოების სამსახურებიდან დოკუმენტების და ელექტრონული მასალის მოწოდების მოთხოვნის შესაძლებლობა.	• უსაფრთხოების სამსახურების პოლიტიკის და ფინანსური რესურსების კონტროლი • უსაფრთხოების სამსახურების წინააღმდეგ, ინდივიდუალური საჩივრების მიღება და დამუშავება. • სამსახურების შიდა პოლიტიკის რეგულარული შესწავლა • ფარული ღონისძიებების შესახებ კანონმდებლობის აღსრულების საკითხებზე მუშაობა*
კანადა	სახელმწიფო უსაფრთხოების და დაზვერვის პარლამენტის კომიტეტი	უსაფრთხოების სამსახურები	11 წევრი (3 სენატორი და 8 არჩეული პარლამენტის წევრი). პარტიები პროპორციულად არ არის წარმოდგენილი, 8-დან 3 ადგილი გათვალისწინებულია ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლებისთვის.	წვდომა სამთავრობო უწყების კონტროლის ქვეშ არსებულ ნებისმიერ ინფორმაციაზე, რომელიც დაკავშირებულია კომიტეტის მანდატის განხორციელებასთან.**	„სახელმწიფო უსაფრთხოების საკანონმდებლო, რეგულირების, პოლიტიკის, ადმინისტრაციული და ფინანსური ჩარჩოს“, ასევე ნებისმიერი სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან და დაზვერვასთან დაკავშირებული სხვა დეპარტამენტის საქმიანობის (თუ ის მიმდინარე ღონისძიებას არ წარმოადგენს) ზედამხედველობა.

* EU FRA, Surveillance by Intelligence Services (2015), გვ. 37

** თუმცა, ეს უფლებამოსილება შეიძლება რამდენიმე შეზღუდვას დაექვემდებაროს, მათ შორის, იმ ინფორმაციასთან მიმართებით, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება სამართალდამცავი ორგანოს მიერ წარმოებულ მიმდინარე გამოძიებას, რომელიც შესაძლოა შემდგომში სისხლის სამართლებრივი დევნის დაწყების საფუძველი გახდეს

ხორვატია	შიდა პოლიტიკის და სახელმწიფო უსაფრთხოების საპარლამენტო კომიტეტი,	უსაფრთხოების სამსახურები და სამართალდამცავი უწყებები	13 წევრი, აირჩევიან პარლამენტის წევრებისგან საპარლამენტო კომიტეტების წევრების არჩევის ზოგადი წესების შესაბამისად. კომიტეტს ყველაზე დიდი ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელი თავმჯდომარეობს.	წევრებს აქვთ საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა, თუმცა მათ უნდა მოიპოვონ სპეციალური შემოწმების წარმატებით გავლის დამადასტურებელი საბუთი*	• უსაფრთხოების და სამართალდამცავი სამსახურების საქმიანობის (მათ შორის ფარული ღონისძიებებით ინფორმაციის მოპოვების სპეციალური ღონისძიებების) კანონიერების შემოწმება • ფინანსურ მართვაზე ზედამხედველობა • ომბუდსმენის ანგარიშის გადახედვას უსაფრთხოების სამსახურის (SOA) საქმიანობის ნაწილში ადამიანის უფლებების დაცვის მდგომარეობის კუთხით • SOA-ს წინააღმდეგ ინდივიდუალური საჩივრების მიღების და განხილვის უფლებამოსილება**
ბელგია	სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტი***	უსაფრთხოების სამსახური	14 წევრი, ინიშნებიან პარლამენტის მიერ. კომიტეტი დგება პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით.***	საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა	შეიმუშავებს და გადახედავს კანონმდებლობას, ყოველწლიური საქმიანობის შესახებ ზედამხედველობის დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის “მუდმივმოქმედი კომიტეტის” ანგარიშს, ბიუჯეტის პროექტს და მუდმივმოქმედი კომიტეტის კვლევით ანგარიშს, რომელიც წელიწადში ორჯერ მზადდება.

* Gordan Bosanac, ‘Legal Update Report: Croatia’ National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies (EU FRA, 2016), გვ.9:

<http://fra.europa.eu/en/country-data/2017/country-studies-project-national-intelligence-authorities-and-surveillance-eu>

** EU FRA, *Surveillance by Intelligence Services* (2015), გვ. 70

*** სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტი უსაფრთხოების სამსახურს უშუალოდ არ ზედამხედველობს, ნაცვლად ამისა, ის ახორციელებს ზედამხედველობის დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის ‘მუდმივმოქმედი კომიტეტი I’ მონიტორინგს, რომელსაც თავის მხრივ გააჩნია უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის ექსკლუზიური მანდატი

**** <https://goo.gl/TFSors>

დამოუკიდებელი საზედამხედველო საბჭოები:

ქვეყანა	საბჭოს დასახელება	შემადგენლობა/არჩევის, დანიშვნის წესი	მანდატი, უფლებამოსილება
გერმანია	G-10 კომისია	4 წევრი. ნიშნავს საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფი ფედერალურ მთავრობასთან კონსულტაციის შედეგად. თავმჯდომარეს უნდა ჰქონდეს მოსამართლის პოზიციისთვის განსაზღვრული კვალიფიკაცია. მოქმედი პარლამენტის წევრები შესაძლოა დაინიშნონ G10 კომისიის წევრებად.	• ფარულ ღონისძიებებზე წინასწარი თანხმობის გაცემა; • უსაფრთხოების სამსახურების მიერ პერსონალური ინფორმაციის შეგროვების, დამუშავების და გამოყენების სრული პროცესის ზედამხედველობა; • სამსახურების წინააღმდეგ საჩივრების მიღება და განხილვა ფარულ ღონისძიებებთან და პერსონალური ინფორმაციის დაცვასთან მიმართებით.
ხორვატია	უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურების სამოქალაქო ზედამხედველობის საბჭო	თავმჯდომარე და 6 წევრი. პარლამენტი ნიშნავს, საჯარო კონკურსის შედეგად და კვალიფიკაციის საფუძველზე.* **	• უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის კანონიერების შემოწმება; • ფარული ღონისძიებების გამოყენების მონიტორინგი და ზედამხედველობა; • უსაფრთხოების და სადაზვერვო სამსახურების უკანონო პროცედურებისა და მათი უკანონო საქმიანობის შესახებ საჩივრების მიღება და განხილვა • საჩივრების და სხვა სახელმწიფო ორგანოს მოთხოვნის საფუძველზე მოკვლევის დაწყება

* საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითია კანონის რეგულირება, რომლის თანახმად როგორც მინიმუმ საბჭოს ერთ წევრს უნდა ჰქონდეს იურიდიული განათლება, ასევე ერთს უნდა ჰქონდეს განათლება პოლიტიკურ, კიდევ ერთს კი ელექტრო/ტექნიკურ მეცნიერებებში. ასევე, საბჭოს ვერც თავმჯდომარე, ვერც წევრი ვერ იქნება პოლიტიკური პარტიის ლიდერი

** <http://www.sabor.hr/0060>

ბელგია	ორი ორგანო - ადმინისტრაციული კომისია და სპეციალური სამსახურების გედამხედველობის მუდმივმოქმედი კომიტეტი	ადმინისტრაციული კომისია - სახელმწიფო პროკურორი და ორი მოსამართლე. სპეციალური კომიტეტი -წევრისგან და თავმჯდომარე მოსამართლე, რომელსაც ნიშნავს სენატი.	•სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის გედამხედველობა •მოკვლევა, მათ შორის სამსახურების წარმომადგენლების წინააღმდეგ, რომელთაც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ან სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენაში ედებათ ბრალი •საჩივრის განმხილველი ორგანოს ფუნქციას სპეციალური შემოწმება •საკუთარი ინიციატივით მოკვლევის დაწყება •ფარული ღონისძიებების შესახებ ადმინისტრაციული კომისიის დადებითი გადაწყვეტილების შეცვლა.
კანადა	უსაფრთხოების დაზვერვის სამედამხედველო კომიტეტი	ხუთი წევრი, რომელთაც ხელმძღვანელობს აღმასრულებელი დირექტორი.*	•სამოქალაქო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის კანონთან, პოლიტიკის დოკუმენტებთან და შიდა რეგულაციებთან შესაბამისობის შემოწმება •საქმიანობის შესწავლა და მოკვლევა საჩივრების გამოძიების საშუალებით •სასამართლოსთვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებები, როგორცაა პირთა დაბარება და მათი გამოცხადების უზრუნველყოფა, წერილობითი დოკუმენტების და მტკიცებულებების გამოთხოვა, ფიცის დადების და სხვა პროცედურების ადმინისტრირება •უსაფრთხოების სამსახურისთვის „მითითება“ სამსახურის საქმიანობას გადახედვა და შესწავლის შედეგების კომიტეტისთვის წარდგენა

* ევროპული მოდელისგან განსხვავებით, ყველა წევრს ნიშნავს საბჭოში მმართველი (GIC - პოზიცია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში), პრემიერ მინისტრთან და ოპოზიციური პარტიების ლიდერებთან კონსულტაციის შემდგომ.

4.1.7 შეჯამება და რეკომენდაციები

საპარლამენტო კონტროლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს. საქართველოში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო ზედამხედველობა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რაც განპირობებულია სათანადო საკანონმდებლო გარანტიების არარსებობით და უშიშროების სამსახურების რეალური ზედამხედველობის ტრადიციის არქონით.

ზედამხედველობის გაძლიერება უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობაზე და პარლამენტის მიერ კონტროლის პროცესში ექსპერტების ჩართვა დემოკრატიული ქვეყნებში მზარდი ტენდენციაა. უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის მზარდი მოცულობის და კომპლექსურობის გათვალისწინებით, ეჭვს არ იწვევს, რომ საპარლამენტო კომიტეტებს ექსპერტთა ჩართულობის გარეშე არ შეუძლიათ ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელება. საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელებას მხოლოდ პარლამენტის წევრების მიერ რამდენიმე სუსტი მხარეც აქვს. პირველ რიგში, საპარლამენტო კომიტეტების ზედამხედველობა ატარებს უსაფრთხოების სამსახურების პოლიტიზირების რისკებს. გარდა ამისა, როგორც წესი, პარლამენტის წევრებს არ აქვთ საკმარისი, დრო, რესურსი და ცოდნა უსაფრთხოების სამსახურების ეფექტიანი ზედამხედველობისთვის, განსაკუთრებით მათ ოპერაციულ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, როგორცაა, მაგალითად, ფარული ღონისძიებების გამოყენება.²⁰⁹ უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობის გასაძლიერებლად ქვეყნების ნაწილი ექსპერტთა ზედამხედველობის ორგანოებს ანიჭებენ უპირატესობას, რომლებიც ხშირად ანგარიშვალდებული პარლამენტის წინაშე არიან.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების მიზნით მიზანშეწონილია:

- უსაფრთხოების სისტემის სრულფასოვანი ზედამხედველობისათვის პარლამენტის სპეციალიზირებული სტრუქტურა (ცალკე კომიტეტი, ქვეკომიტეტი ან ნდობის ჯგუფი გაფართოებული მანდატით) ახორციელებდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პოლიტიკის, საქმიანობის ყველა სფეროს და ფინანსური რესურსების კონტროლს (მათ შორის გასცეს თანხმობა გარკვეულ ოდენობაზე ზევით საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ). კომიტეტის წევრები უნდა აირჩიოდნენ პარლამენტის მიერ.
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მაკონტროლებელ პარლამენტის კომიტეტთან უნდა შეიქმნას ექსპერტთა საზედამხედველო მუდმივმოქმედი საბჭო, რომელიც პერმანენტულ რეჟიმში გააკონტროლებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს და პასუხისმგებელი იქნება პარლამენტის წინაშე. საზედამხედველო საბჭოს წევრები უნდა აირჩიოდნენ პარლამენტის მიერ.
- პარლამენტის სპეციალიზირებული კომიტეტის და საზედამხედველო საბჭოს წევრებს უნდა ჰქონდეთ სრული დაშვება სახელმწიფო საიდუმლოებასთან, გამონაკლისს შეიძლება წარმოადგენდეს მხოლოდ ინფორმაცია მიმიდინარე ოპერაციების შესახებ. კომიტეტის წევრები და საზედამხედველო საბჭოს წევრები უნდა გადიოდნენ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების მიერ შემოწმებას სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მიზნით. უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა პარლამენტის წევრების შემთხვევაში სარეკომენდაციო, ხოლო ექსპერტების შემთხვევაში სავალდებულო ხასიათს ატარებდეს.
- საზედამხედველო საბჭო აღჭურვილი უნდა იყოს შემდეგი უფლებამოსილებებით:
 - განახორციელოს გეგმიური და არაგეგმიური ვიზიტები სახელმწიფო უსაფრთხოების

209 Aidan Wills, *Guidebook: Understanding Intelligence Oversight*, (DCAF: 2010), გვ. 42-43

სამსახურში და მის დაქვემდებარებაში მყოფ სტრუქტურულ ერთეულებში;

- განიხილოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ყოველწლიური ანგარიში და მოსთხოვოს სამსახურს რიგგარეშე სპეციალური ანგარიშის წარდგენა, მათ შორის ფარული ღონისძიებების და დასრულებული ოპერაციების შესახებ;
 - გაეცნოს დაწესებულებებში დაცულ დოკუმენტაციას და მასალებს;
 - განახორციელოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის და მის სტრუქტურულ დაქვემდებარებაში მყოფი ერთეულების მფლობელობაში არსებული ტექნიკური აღჭურვილობის აუდიტი;
 - მოიწვიოს თანამდებობის პირები, ექსპერტები და დაინტერესებული პირები სხდომებზე;
 - მიიღოს და შეისწავლოს საქმიანობის სფეროსთან კავშირში მყოფი განცხადებები, საჩივრები, მათ შორის ფარული ღონისძიებების შესახებ
 - გააკონტროლოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პერსონალურ მონაცემთა დაცვა;
 - შეიმუშაოს დანარუდგინოს კონკრეტული რეკომენდაციები დამმართვების სპეციალიზირებულ კომიტეტს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში არსებულ დარღვევებზე და პრობლემებზე, მათ შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების შეწყვეტის თაობაზე, ასევე სპეციალური საპარლამენტო საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ.
- საზედამხედველო საბჭოს მართალია პარლამენტის წინაშე არის ანგარიშვალდებული მაგრამ მას უნდა გააჩნდეს დამოუკიდებლობის გარანტიები, მაგ. უნდა შეეძლოს კომიტეტისაგან (ნდობის ჯგუფისაგან) დამოუკიდებლად საკუთარი ინიციატივით მოიწვიოს უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელი; საკუთარი ინიციატივით დაიწყოს საკითხის შესწავლა; ცალკეული საზედამხედველო ფუნქციის შესასრულებლად, მაგალითად დოკუმენტების გამოთხოვის, თანამდებობის პირთა დაბარების ან უსაფრთხოების სამსახურში შემოწმების მიზნით ვიზიტისათვის, არ ჭირდებოდეს კომიტეტის (ნდობის ჯგუფის) თანხმობა, გააჩნდეს უფლებამოსილება პარლამენტისათვის წარდგენილი საკუთარი ანგარიში საჯარო გახადოს.

4.2 უსაფრთხოების სამსახურზე განხორციელებული სასამართლო ზედამხედველობა

სასამართლო ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორის ანგარიშვალდებულების სისტემის განუყოფელი ნაწილია. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, როგორც საგამოძიებო ასევე კონტრდაზვერვითი მიზნებისთვის იყენებს ინფორმაციის მოგროვების ფარულ მეთოდებს, რომლებიც დიდ შემხებლობაშია ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლებასთან. ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე სასამართლო საზედამხედველო განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა.

საერთაშორისო აქტორები, მათ შორის გაეროს სპეციალური მომხსენებლები, ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია და ადამიანის უფლებების კომისარი, ისევე როგორც ევროკავშირი ადასტურებენ უსაფრთხოების სამსახურების სასამართლო ზედამხედველობის მნიშვნელობასა და აუცილებლობას. მის პრეცედენტულ გადაწყვეტილებაში, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს: *“კანონის უზენაესობა გულისხმობს, მათ შორის, ადამიანის უფლებებში აღმასრულებელი ხელისუფლების*

მხრიდან ჩარევის შემთხვევაში, ეფექტური კონტროლის აუცილებლობას, რაც როგორც წესი უნდა განხორციელდეს სასამართლოს მეშვეობით, როგორც მინიმუმ უფლების დაცვის საბოლოო მექანიზმის სახით, რადგან სასამართლო კონტროლი დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და სათანადო პროცედურების კუთხით, საუკეთესო გარანტიებს შეიცავს.”²¹⁰

ევროსაბჭოს ვენეციის კომისია განმარტავს: “სასამართლო წინასწარი კონტროლის გარანტიები უსაფრთხოების საკითხებს კანონს უქვემდებარებს, და შესაბამისად კანონის დაცვის ინსტიტუციონალიზებას ახდენს.”²¹¹

უსაფრთხოების სისტემაზე სასამართლო კონტროლი საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, სამი ძირითადი მიმართულებით ხორციელდება:

- ადამიანის უფლებათა შემზღუდველ ღონისძიებათა წინასწარი კონტროლი (ნებართვის გაცემა)
- სამსახურების წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრების განხილვა და უფლების აღდგენა
- მიმდინარე ფარული ღონისძიებების ზედამხედველობა

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს სასამართლოს ნებართვა ჭირდება შემდეგი ღონისძიებების განხორციელების დროს :

- ფარული საგამოძიებო მოქმედებები²¹²
- ელექტრონული თვალთვალი²¹³
- გეოლოკაციის რეალურ დროში განსაზღვრა.²¹⁴
- უფლებამოსილი ორგანოსგან ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების გამოთხოვა.²¹⁵
- საფოსტო კორესპონდენციის კონტროლი²¹⁶

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს სასამართლოს ნებართვა არ ჭირდება შემდეგი ფარული ღონისძიებების განხორციელების დროს :

- კონტრდაზვერვითი მიზნებისთვის ფარული ვიდეო და აუდიო ჩანერა
- კონტრდაზვერვითი მიზნებისთვის ფარული კინო და ფოტოგადაღება
- სატელევიზიო კამერების და სხვა სახის ელექტრონული მონაცემების გამოყენება
- სტრატეგიული მონიტორინგის ღონისძიება
- ინდივიდუალური მონიტორინგის ღონისძიება
- შეთანხმებული ელექტრონული თვალთვალი – ელექტრონული თვალთვალი,

210 Klass v. FRG <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510> para 55

211 Venice Commission, *Democratic Oversight of the Security Services* (2007) para 204

212 სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადება და ჩანერა; ინფორმაციის მოხსნა და ფიქსაცია კავშირგაბმულობის არხიდან, კომპიუტერული სისტემიდან და ამ მიზნით კომპიუტერულ სისტემაში შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის საშუალებების ინსტალაცია; გეოლოკაციის რეალურ დროში განსაზღვრა; საფოსტო-სატელეგრაფო გზავნილის კონტროლი; ფარული ვიდეოჩანერა ან/და აუდიოჩანერა, ფოტოგადაღება; ელექტრონული თვალყურის დევნება ტექნიკური საშუალებებით, რომელთა გამოყენება ზიანს არ აყენებს ადამიანის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას და გარემოს. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 143¹.

213 კონტრდაზვერვითი მიზნებისთვის სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადება და ჩანერა; ინფორმაციის მოხსნა და ფიქსაცია კავშირგაბმულობის არხიდან, კომპიუტერული სისტემიდან და ამ მიზნით კომპიუტერულ სისტემაში შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის საშუალებების ინსტალაცია

214 გეოლოკაციის რეალურ დროში განსაზღვრა (ამოქმედდება 2020 წლის 30 მარტიდან)

215 “კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის 14⁷ მუხლი,

216 “კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის მე16 მუხლი

განხორციელებული სატელეფონო ან სხვა სახის ელექტრონული კავშირის ერთ-ერთი მონაწილე მხარის წერილობითი თანხმობით

- დანაშაულებრივ ჯგუფში საიდუმლო თანამშრომლის ჩართვა მომდევნო თავებში განვიხილავთ ცალკეულ ფარულ ღონისძიებებზე სასამართლო ზედამხედველობის ფორმებს.

4.2.1 სასამართლო ზედამხედველობა ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური მისი ფართო მანდატის ფარგლებში აღჭურვილია საგამოძიებო უფლებამოსილებითაც, შესაბამისად, იგი მისი საქმიანობის მიმართულებით ატარებს ნებისმიერ საგამოძიებო მოქმედებას მათ შორის ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებს, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.²¹⁷

ფარული საგამოძიებო მოქმედება²¹⁸ ტარდება მოსამართლის განჩინებით. გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში, როდესაც დაყოვნებამ შეიძლება გამოიწვიოს საქმისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი მონაცემების განადგურება ან შეუძლებელი გახადოს ამ მონაცემების მოპოვება, ფარული საგამოძიებო მოქმედება შეიძლება დაიწყოს მოსამართლის განჩინების გარეშე, პროკურორის მოტივირებული დადგენილებით. ასეთ შემთხვევაში პროკურორმა 24 საათში უნდა მიმართოს სასამართლოს, რომელიც შუამდგომლობას განიხილავს წარდგენიდან არაუგვიანეს 24 საათისა. მოსამართლე იღებს გადაწყვეტილებას ჩატარებული ფარული საგამოძიებო მოქმედების კანონიერად ცნობის ან უკანონოდ ცნობის, მისი შეწყვეტის, შედეგების გაუქმების და მის შედეგად მოპოვებული მასალის/ინფორმაციის განადგურების შესახებ.

2014 წლის პირველ აგვისტოს სისხლის სამართლის პროცესში განხორციელებული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ფარული მიყურადების პროცესში ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტი, მათ შორის:

- დადგინდა, რომ ფარული თვალთვალი და მიყურადება მხოლოდ გამოძიების დაწყების შემდეგ არის შესაძლებელი.²¹⁹
- განისაზღვრა პირთა წრე ვის მიმართაც შეიძლება განხორციელდეს ფარული საგამოძიებო მოქმედება - დანაშაულთან პირდაპირ კავშირში მყოფი პირი ან პირი, რომელიც იღებს ან გადასცემს დანაშაულთან პირდაპირ კავშირში მყოფი პირისათვის განკუთვნილ ან მისგან მომდინარე ინფორმაციას, ან დანაშაულთან პირდაპირ კავშირში მყოფი პირი იყენებს ამ პირის საკომუნიკაციო საშუალებებს;
- განისაზღვრა ფარული საგამოძიებო მოქმედების მაქსიმალურ ვადა - ერთი თვე, რომელიც შეიძლება გაგრძელდეს მოსამართლის განჩინებით, მაგრამ არაუმეტეს 6 თვემდე
- დადგინდა მოპოვებული ინფორმაციის განადგურების რეჟიმი და იმ პირისათვის შეტყობინების ვალდებულება, ვის მიმართაც ხორციელდებოდა ფარული საგამოძიებო მოქმედება

აღნიშნულ ცვლილებებს შორის იყო საქართველოს უზენაეს სასამართლოს ვალდებულება აწარმოოს ფარულ საგამოძიებო მოქმედებათა რეესტრი და ყოველი წლის ბოლოს გამოაქვეყნოს ინფორმაცია.

217 სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი თავი XVI¹

218 იხ. სქოლიო 112.

219 2014 წლის 1 აგვისტომდე ფარულ თვალთვალს და მიყურადებას “ოპერტიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ” კანონი არეგულირებდა და მისი განხორციელება გამოძიების დაწყებამდე იყო შესაძლებელი.

წელი	განხილული შუამდგომ- ლობა	სრულად დაკმაყოფი- ლებული შუამდგომ- ლობა	ნაწილობრივ დაკმაყოფი- ლებული შუამდგომ- ლობა	დაუკმაყოფი- ლებელი შუამდგომ- ლობა	სატელეფონო საუბრის ფარული მიყურადებისა და ჩანერის ვადის გაგრძელების შესახებ განხილული შუამდგომლობა
2017-ის 9 თვეში	404	366	20	18	განხილული - 138 დაკმაყოფილებული - 124 ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული - 11 არ დაკმაყოფილდა - 3
2016	401	315	30	56	განხილული - 79 დაკმაყოფილებული - 69 ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული - 3 არ დაკმაყოფილდა - 7
2015	373	261	45	67	განხილული - 85 დაკმაყოფილებული - 72 ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული - 9 არ დაკმაყოფილდა - 4
2014	1074	894	-	-	-

2014 წლის 1 აგვისტოს ცვლილებებით ასევე განისაზღვრა სასამართლოს როლი ფარული საგამოძიებო მოქმედებებით მოპოვებული ინფორმაციის დაცვისა და განადგურების პროცესში. მაგ: ფარული საგამოძიებო მოქმედების შედეგად მოპოვებული მასალა, რომელსაც სასამართლო დაუშვებელ მტკიცებულებად ცნობს, განადგურდება საბოლოო ინსტანციის სასამართლოს მიერ საქმეზე განაჩენის გამოტანიდან 6 თვის გასვლის შემდეგ, დაუყოვნებლივ. ეს მასალა განადგურებამდე სასამართლოს სპეციალურ საცავში ინახება. ასევე სასამართლოში ინახება ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შედეგად მოპოვებული მასალა, რომელიც საქმეს ნივთიერ მტკიცებულებად დაერთვის. მოსამართლე მონაწილეობს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შედეგად მოპოვებული მასალის განადგურების პროცესში. ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის/ მასალის განადგურების შესახებ დგება ოქმი, რომელიც დასტურდება პროკურორის და მოსამართლის ხელმოწერით.²²¹

პროგრესული საკანონდებლო ცვლილებების მიუხედავად ფარული მიყურადება და ჩანერის არსებული სისტემა მნიშვნელოვანი ხარვეზით ხასიათდება და შეიცავს ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლების

220 უზენაეს სასამართლოს ვებ გვერდზე გამოქვეყნებული მონაცემები არ შეიცავს ინფორმაციას თუ კონკრეტულიად რომელი უწყება აწარმოებდა საგამოძიებო მოქმედებას.

221 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი 143⁸ მუხლი.

დარღვევის საფრთხეს.²²² ე.წ. შავი ყუთი (მართლმომიერი გადაჭრის მენეჯმენტის სისტემა), რომელიც უზრუნველყოფს პირდაპირ წვდომას სატელეფონო საუბრებამდე და ინტერნეტით გადაცემული კომუნიკაციის შინაარსამდე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელშია. ამ სისტემის არსებობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ რეალურ დროში კომუნიკაციის შესახებ ინფორმაციის უკონტროლო წაღებას და შენახვას. შესაბამისად, მიუხედავად არსებული პროგრესული საკანონმდებლო ცვლილებებისა არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს სათანადო დაცვას, რომ სასამართლოს გვერდის ავლით არ მოხდეს ფარული მოსმენების განხორციელება. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ტექნიკური აღჭურვილობის ფლობა და კომუნიკაციის შინაარსთან პირდაპირი წვდომა შეიცავს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მომეტებულ რისკებს.²²³

4.2.2 სასამართლო ზედამხედველობა ელექტრონულ თვალთვალზე

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ფარულ თვალთვალსა და მიყურადებას საგამოძიებო მიზნების გარდა ასევე ახორციელებს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებშიც.

კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს უფლება აქვს გამოიყენოს ოპერატიულ-ტექნიკური ღონისძიებები²²⁴. “კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” კანონის თანახმად, მხოლოდ ელექტრონული თვალთვალისა და საფოსტო კორესპონდენციის კონტროლისათვის არის საჭირო სასამართლოს ნებართვა.

კანონმდებლობის შესაბამისად ელექტრონული თვალთვალის სახეებია:

- სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადება და ჩანერა;
- ინფორმაციის მოხსნა და ფიქსაცია კავშირგაბმულობის არხიდან (კავშირგაბმულობის საშუალებებთან, კომპიუტერულ ქსელებთან, სახაზო კომუნიკაციებთან და სასადგურე აპარატურასთან მიერთებით), კომპიუტერული სისტემიდან (როგორც უშუალოდ, ისე დისტანციურად) და ამ მიზნით კომპიუტერულ სისტემაში შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის საშუალებების ინსტალაცია;

ელექტრონული თვალთვალის დასაწყებად უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის ბრძანებაა საჭირო. 2017 წლის 22 მარტს კანონში განხორციელებული ცვლილებებით შემოვიდა ზედამხედველი მოსამართლის ინსტიტუტი, რომელიც არა მხოლოდ ბრძანებას გასცემს ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების ჩატარების შესახებ, არამედ ამ კანონით დადგენილი წესით აკონტროლებს ღონისძიების აღსრულების პროცესს.

ზედამხედველი მოსამართლის როლი ელექტრონული თვალთვალის დაწყების პროცესში

- ელექტრონული თვალთვალის განსახორციელებლად სპეციალური სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილი წარმომადგენელი შესაბამისი შუამდგომლობით მიმართავს საქართველოს უზენაეს სასამართლოს. მოსამართლე ელექტრონული თვალთვალის განხორციელების ნებართვის შესახებ

222 „9 საფრთხე, რასაც ფარული მოსმენების ახალი კანონმდებლობა თქვენი პირადი ცხოვრების უფლებას უქმნის“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2014, <http://www.transparency.ge/ge/content/stub-577>.

223 საკონსტიტუციო სასამართლოში ფარული მოსმენების საქმესთან დაკავშირებული დავა ვრცლად იხ. კვლევის 3.4. თავში

224 ფარული ვიდეო - და აუდიოჩანერა; ფარული კინო - და ფოტოგადაღება; სატელევიზიო კამერების და სხვა სახის ელექტრონული მოწყობილობების გამოყენება; ელექტრონული თვალთვალი; საფოსტო კორესპონდენციის კონტროლი; სტრატეგიული მონიტორინგის ღონისძიება; ინდივიდუალური მონიტორინგის ღონისძიება; გეოლოკაციის რეალურ დროსი განსაზღვრა.

შუამდგომლობას მისი მიღებიდან არაუგვიანეს 24 საათისა განიხილავს დახურულ სასამართლო სხდომაზე, სპეციალური სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილი წარმომადგენლის მონაწილეობით.

გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში, როდესაც დაყოვნებამ შეიძლება გამოიწვიოს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის მიზნებისთვის აუცილებელი, მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი მონაცემების განადგურება ან შეუძლებელი გახადოს ამ მონაცემების მოპოვება, სპეციალური სამსახურის ხელმძღვანელს უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილება ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების ზედამხედველი მოსამართლის ბრძანების გარეშე დაწყების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში სპეციალური სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილი წარმომადგენელი ვალდებულია ამის შესახებ დაუყოვნებლივ აცნობოს სასამართლოს და ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების დაწყებიდან 24 საათში მიმართოს მას შესაბამისი შუამდგომლობით.

ზედამხედველი მოსამართლის როლი ელექტრონული თვალთვალის განხორციელების პროცესში – ზედამხედველ მოსამართლეს უფლება აქვს, სპეციალურ სამსახურს მოსთხოვოს ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციისა და ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის წარდგენა. აგრეთვე კანონით განსაზღვრული საფუძვლების არსებობისას შეაჩეროს არ შეწყვიტოს ელექტრონული თვალთვალი.²²⁵

ზედამხედველი მოსამართლის როლი ელექტრონული თვალთვალის შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის განადგურების პროცესში – ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების შედეგად მოპოვებულ ინფორმაციას, რომელსაც აღარ აქვს ღირებულება კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ამოცანების შესასრულებლად ანადგურებს სპეციალური სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილი წარმომადგენელი ზედამხედველი მოსამართლის თანდასწრებით. ამ ინფორმაციის განადგურების შესახებ დგება ოქმი, რომელსაც ხელს აწერენ ზედამხედველი მოსამართლე და სპეციალური სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილი წარმომადგენელი.²²⁶

4.2.3 უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განხორციელებულ სხვა ფარული ღონისძიებები სასამართლოს მონაწილეობის გარეშე

“კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის თანახმად კონტრდაზვერვითი საქმიანობის პროცესში ის ოპერატიულ-ტექნიკური ღონისძიებები, რომლებიც დაკავშირებულია ფიზიკური და იურიდიული პირების კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვასთან, ხორციელდება სასამართლოს გადაწყვეტილებით და კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

მიუხედავად აღნიშნული ჩანაწერისა, სასამართლოს ნებართვას არ საჭიროებს უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განხორციელებული ისეთი სპეციალური (ოპერატიული, ოპერატიულ-ტექნიკური) ღონისძიებები, რომლებიც ფართო შემხებლობაშია ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვასთან, მაგალითად, შეთანხმებული ელექტრონული თვალთვალი (განხორციელებული სატელეფონო ან სხვა სახის ელექტრონული კავშირის ერთ-ერთი მონაწილე მხარის წერილობითი თანხმობით), დანაშაულებრივ ჯგუფში საიდუმლო თანამშრომლის ჩანერგვა, ფარული ვიდეო და აუდიო თვალთვალი, სტრატეგიული მონიტორინგის ღონისძიება, ინდივიდუალური მონიტორინგის ღონისძიება და სხვ.

225 “კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის 14⁴ მუხლი

226 “კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის 14⁹ მუხლი

განსაკუთრებით პრობლემურია სასამართლო კონტროლის გარეშე ფარული ვიდეო და აუდიო ჩანერა, ფარული კინო და ფოტოგადაღება და შეთანხმებული ელექტრონული თვალთვალი. საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილია და ამჟამად განიხილება საკონსტიტუციო სარჩელი, რომელიც აღნიშნულ ღონისძიებათა არაკონსტიტუციურობას შეეხება.²²⁷

“კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” კანონის თანახმად, ფარული ვიდეო და აუდიო ჩანერა, ფარული კინო და ფოტოგადაღება ოპერატიულ-ტექნიკურ ღონისძიებებს მიეკუთვნება.²²⁸

მიუხედავად იმისა, რომ ფარული ვიდეო, ფოტო და აუდიო გადაღება პირად ცხოვრების უფლების შემზღუდველ ღონისძიებას წარმოადგენს კანონი მისი ჩატარებისთვის არ განსაზღვრავს სხვა ღონისძიებათაგან განსხვავებულ საფუძველს. კანონი არ ადგენს ფარული ჩანერის განხორციელების წესს, პროცედურას და ხანგრძლივობას, არ აწესრიგებს მოპოვებული ინფორმაციის შენახვისა და განადგურების პირობებს, ღონისძიების გასაიდუმლოებული ხასიათიდან გამომდინარე კანონი არ შეიცავს მისი კანონიერების შემოწმების საფუძველს. შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის განხორციელებული ფარული ჩანერა ყოველგვარი გარე, მათ შორის სასამართლო კონტროლის გარეშე ხორციელდება.

პირად ცხოვრებაში ჩარევის განსაკუთრებით მაღალი ხარისხის გამო აღნიშნული ღონისძიებები სასამართლოს ნებართვით უნდა ტარდებოდეს.

იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ფარულ ვიდეო, აუდიო და ფოტოგადაღება საგამოძიებო მიზნებისთვის ახორციელებს, ღონისძიება, როგორც ფარული საგამოძიებო მოქმედება სავალდებულო სასამართლო კონტროლს ექვემდებარება და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით რეგულირდება. იგივე ღონისძიებები კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში არ მოითხოვს სასამართლოს ნებართვას. მართალია, ღონისძიების მიზანი სხვადასხვაა, თუმცა ქმედების სახე, ღონისძიების ბუნება და თვითნებობისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკები იდენტურია.

ფარული ღონისძიებების შემთხვევაში ადამიანმა არ იცის, რომ მის მიმართ უფლებამშემზღუდველი ქმედება ხორციელდება და შესაბამისად არ შეუძლია მიმართოს სასამართლოს. ღონისძიების ბუნებიდან გამომდინარე პირს ეზღუდება სასამართლოსადმი მიმართვის კონსტიტუციური უფლება, ასეთ დროს შესაბამისი უფლებამშემზღუდველი ქმედების წინასწარი სასამართლო შემოწმების მექანიზმი უფლების დაცვის ერთადერთი სამართლებრივი გარანტიაა.²²⁹

227 მოსარჩელების ერთ-ერთ ძირითად არგუმენტს სწორედ აღნიშნულ ღონისძიებათა სასამართლოს მონაწილეობის/ კონტროლის გარეშე დაწყება და განხორციელება წარმოადგენს. იხ. ა(ა)იპ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)-ის“ და საქართველოს მოქალაქეების გურამ იმნაძისა და სოფიკო ვერძულის კონსტიტუციური სარჩელი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ (კონსტიტუციური სარჩელი №690). <https://goo.gl/ChX6qs>

228 “კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის “გ” ქვეპუნქტის თანახმად ოპერატიულ-ტექნიკური საქმიანობა განმარტებულია, როგორც კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც მოიცავს სპეციალური ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით, ფარული ფორმებითა და მეთოდებით განხორციელებულ სპეციალურ ღონისძიებებს, რომელთა მიზანია უცხო ქვეყნის სპეციალური სამსახურების, ორგანიზაციების, პირთა ჯგუფისა და ცალკეულ პირთა სადაზვერვო ან/და ტერორისტული ქმედებების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება.

229 ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში ლინდერი ავსტრიის წინააღმდეგ სამართლებრივი გარანტიების აუცილებლობაზე მიუთითა იმ რისკების გათვალისწინებით რომ „ეროვნული უშიშროების დაცვისთვის არსებული საიდუმლო მეთვალყურეობის სისტემა ძირს უთხრის ან ანადგურებს დემოკრატიის მისი დაცვის საფუძველზე.“ (*Leander v. Sweden*, აბზაცი #60) საქმეში ევროპული ინტეგრაციისა და ადამიანის უფლებათა ასოციაცია და ეკიმუივი ბულგარეთის წინააღმდეგ, სასამართლომ ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევად მიიჩნია აგრეთვე ის ფაქტიც, რომ სასამართლო ნებართვა გათვალისწინებული იყო მხოლოდ ღონისძიების ჩატარების წინარე ეტაპზე და არ ხდებოდა შემდგომი შემოწმება იმისა შესაბამისობა თუ არა ჩატარებული ღონისძიებები სასამართლოს ბრძანებაში მოცემულ ფარგლებს, ან ხდებოდა თუ არა აქტით დადგენილ 10 დღის ვადაში მიღებული მონაცემების განადგურება თუ ისინი უსარგებლო აღმოჩნდებოდა. (იხ. #62540/00. აბზაცი #85)

გამოძიებისა და კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის ფარული გადაღების სხვადასხვა სტანდარტით ჩატარება განსაკუთრებით პრობლემურია იმ პირობებში, როდესაც უსაფრთხოების სამსახურს მიენიჭა გამოძიების ჩატარების უფლებამოსილება. იზრდება თვითნებობის საფრთხე და ცდუნება იმისა, რომ ანალიტიკური მიზნებით მოპოვებული ინფორმაცია შეიძლება სისხლის სამართლებრივი გამოძიების მიზნებისთვის იქნას გამოყენებული. რისკებს ზრდის ის ფაქტი, რომ არ არსებობს მკვეთრი მიჯნა სისხლის სამართლებრივი დევნის საფუძვლებსა და კონტრდაზვერვითი საქმიანობით მოპოვებულ ინფორმაციას შორის.

„კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად აღნიშნული საქმიანობის მიზანი მხოლოდ ინფორმაციის მოპოვებაა და იგი არ წარმოადგენს სისხლის სამართლებრივი დევნის საფუძველს, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. აქედან გამომდინარე კანონმდებლობა უშვებს შესაძლებლობას, როცა რიგ შემთხვევებში კონტრდაზვერვითი საქმიანობით მოპოვებული ინფორმაცია შეიძლება საფუძვლად დაედოს სისხლის სამართლებრივ დევნას, მიუხედავად იმისა რომ ამ გზით მოპოვებული ინფორმაცია სასამართლოში მტკიცებულებად ვერ გამოდგება.

პრობლემას წარმოადგენს ასევე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ სასამართლოს ნებართვის გარეშე ელექტრონული კავშირის ერთ-ერთი მონაწილე მხარის წერილობითი თანხმობით ელექტრონული თვალთვალის განხორციელება. შეთანხმებული ელექტრო თვალთვალის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 90 დღეს.²³⁰ გარდა იმისა, რომ კანონი არ ითვალისწინებს შეთანხმებული ელექტრონული თვალთვალის შემთხვევაში სასამართლოს მონაწილეობას პროცესის დაწყების ან განხორციელების პროცესში, ასევე არ არსებობს ელექტრონული თვალთვალის შემთხვევაში გარე კონტროლის მექანიზმები.

საუბრის ერთ-ერთი მონაწილის წინასწარი წერილობითი თანხმობა არ შეიძლება შემოთავაზებულ იქნას როგორც სასამართლო ნებართვის ალტერნატივა, რადგან იგი ვერ უზრუნველყოფს აღნიშნული უფლების თვითნებური და გაუმართლებელი შეზღუდვისგან დაცვის სათანადო გარანტიებს. ის პირი, რომლის მიმართაც ფარულად, მხოლოდ ერთ-ერთი მხარის თანხმობის საფუძველზე ხორციელდება აღნიშნული ქმედებები, წარმოადგენს უფლების დარღვევის მსხვერპლს. იგივე ეხება კავშირგაბმულობის არხებიდან ინფორმაციის მოხსნისა და ფიქსაციის წესს.

სადავო ნორმა წარმოადგენს სასამართლო კონტროლისადმი თავის არიდების მარტივ საშუალებას, რამდენადაც სპეციალური სამსახურები ფარული ღონისძიების ობიექტზე დაკვირვების უფლებას მოიპოვებენ სასამართლოს ნებართვის გვერდის ავლით ელექტრონული კავშირის ერთერთი მონაწილის თანხმობით. სასამართლოს ნებართვის გარეშე სატელეფონო და ტექნიკური საშუალებით მიღებული შეტყობინების ფარული მოპოვება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-20 მუხლს, რომლის თანახმად უფლებების შეზღუდვა დაიშვება სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან მის გარეშე, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობისას.

230 კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ კანონის მე-15 მუხლი

4.2.4 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა:

უსაფრთხოების სამსახურების ფარულ ღონისძიებებზე სასამართლო ან კვაზი სასამართლო ორგანოების ზედამხედველობა

ქვეყანა	რაზე გაიცემა სასამართლო ნებართვა	რა არ საჭიროებს სასამართლო ნებართვას	მიყურადების გაგრძელება/ შეწყვეტა
გერმანია*	• ფარული მიყურადების ღონისძიების გამოყენება • სრულად ქვეყნის ფარგლებს გარეთ განხორციელებული კომუნიკაციის ფარული მიყურადება	გადაუდებელ გარემოებებში, ფარული ღონისძიებების განხორციელება შესაძლებელია G-10 კომისიის ნებართვის გარეშე, თუ შემდგომ მისი დაკანონება დროულად მოხდება.	მიზანმიმართული ფარული ღონისძიებები გრძელდება მაქსიმუმ 3 თვე, ვადის გაგრძელება ხდება იგივე პროცედურებით, როგორც დაწყების პროცედურა. შემოწმების ნებისმიერ ეტაპზე, აქვს ფარული ღონისძიებების დაუყოვნებლივ შეწყვეტაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.
კანადა	• ნებისმიერი კომუნიკაციის მიყურადება ან ნებისმიერი ინფორმაციის, ჩანაწერის, დოკუმენტის, ან საგნის მოპოვება და ამ მიზნით: • ნებისმიერ ადგილზე შესვლა ან ნებისმიერ საგანზე წვდომის მოპოვება • ინფორმაციის, ჩანაწერის, დოკუმენტის ან საგნის ძებნა, ამოღება ან დაბრუნება, ან შემოწმება, ამონარიდების ამოღება, ან ასლის, ჩანაწერის გაკეთება ნებისმიერი სხვა ფორმით • ნებისმიერი საგნის დამონტაჟება, შენარჩუნება ან ამოღება		ორდერის მოქმედების ვადის გაგრძელებაზე ნებართვის გაცემის პროცედურაც ორსაფეხურიანია და საჭიროებს CSIS-ზე პასუხისმგებელი მინისტრის და ფედერალური მოსამართლის თანხმობას**

* ფარულ ღონისძიებებზე თანხმობის გაცემის პროცესში აქტიურად მონაწილეობს G-10 კომისია, რომელიც პარლამენტის საზედამხედველო ორგანოა და მას პარლამენტის კვაზისასამართლო ორგანოსაც უწოდებენ

** კანადის უსაფრთხოების რისკების შემცირებაზე მიმართული ღონისძიებების განხორციელების ვადის გაგრძელება შეზღუდულია, შეიძლება გაგრძელდეს მხოლოდ ორჯერ.

ხორვატია	• კომუნიკაციის (შინაარსის) მიყურადება • საფოსტო გზავნილის კონტროლი • დაწესებულებებსა და დახურულ ადგილებში მოსასმენი მონეობილობის დამონტაჟება • ღია და საჯარო სივრცეებში ადამიანებს შორის კომუნიკაციის აუდიო ჩანერა*	• ტელეკომუნიკაციების ტრაფიკის აღრიცხვა • მომხმარებლის ადგილმდებარეობის იდენტიფიცირება • საერთაშორისო კომუნიკაციის მიყურადება • დოკუმენტების და საგნების საიდუმლო შესყიდვა	ვადის გაგრძელების შესახებ ნებართვას გასცემს უზენაესი სასამართლოს სამი უფლებამოსილი მოსამართლისგან შემდგარი ჯგუფი
ბელგია	• ჰაკერობა ელექტრონულ სისტემებში • ფარული აგენტების გამოყენება მათ შორის შენიღბული იდენტობის შექმნით • პირადი სადგომის დათვალიერებასა და ჩხრეკას**	• მაიდენტიფიცირებელი პერსონალური ინფორმაციის შემოწმება • ლოკალიზაცია და ელექტრონული კომუნიკაციების საშუალებების გამოყენებით განხორციელებული ზარის მონაცემების მოპოვება • კომუნიკაციების ოპერატორის თანამშრომლობის მოთხოვნა***	

* განსაკუთრებულ შემთხვევებში სასამართლო ნებართვის გარეშე ფარული ღონისძიებების განხორციელების დრო შემზღუდულია 24 საათამდე

** გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში, უსაფრთხოების სამსახურს, ადმინისტრაციული კომისიის ხელმძღვანელის თანხმობით საგამონაკლისო ღონისძიებების განხორციელება შეუძლია 48 საათის განმავლობაში, და იმ პირობით, რომ გადაუდებელი აუცილებლობის დასაბუთება კომისიას ამის შემდგომ დაუყოვნებლივ წარედგინება

*** უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელი იძლევა ნებართვას ასეთ ღონისძიებებზე. თუმცა, სამსახური ვალდებულია ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოებს რეგულარულად წარედგინოს ანგარიში ამ ღონისძიებების განხორციელების შესახებ.

4.2.5 შეჯამება და რეკომენდაციები

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განხორციელებულ ფარულ ღონისძიებებზე სასამართლო კონტროლი მნიშვნელოვანი გარანტიაა ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლების დაცვის თვალსაზრისით. როგორც საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა მოწმობს სასამართლო აკონტროლებს არა მხოლოდ ფარულ ღონისძიებათა დაწყების, არამედ მიმდინარეობის პროცესს. ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც სასამართლო არ გასცემს ნებართვას ფარულ ღონისძიებათა განხორციელებაზე არსებობს გარე კონტროლის სხვა ეფექტური მექანიზმები.

საქართველოს კანონმდებლობაში უკანასკნელ წლებში განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, სასამართლო კონტროლის მიღმა რჩება მთელი რიგი ფარული ღონისძიებები, რომელიც პირად ცხოვრებაში ინტენსიური ჩარევით ხასიათდება. ამ ღონისძიებებზე არც გარე კონტროლის სხვა მექანიზმები მოქმედებს და შესაბამისად მაღალია უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების და პირადი ცხოვრების დარღვევის რისკები.

ფარული თვალთვალისა და მიყურადების არსებული სისტემა - სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ ტექნიკური აღჭურვილობის ფლობა და პირდაპირი უკონტროლო წვდომა მოქალაქეთა კომუნიკაციის შესახებ ინფორმაციასთან შეიცავს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მაღალ რისკებს და წინააღმდეგობაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებასთან.

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განხორციელებულ ფარულ ღონისძიებათა პროცესში ადამიანის უფლებების დაცვის, კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან და საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით მიზანშეწონილია კანონმდებლობაში განხორციელდეს შემდეგი ცვლილებები:

- რეალურ დროში პირადი ხასიათის ინფორმაციის მოპოვების ტექნიკური შესაძლებლობის (მათ შორის პროგრამული უზრუნველყოფის) შექმნა, ფლობა, ადმინისტრირება და ამ საშუალებების გამოყენებით პირადი ხასიათის ინფორმაციაზე პირდაპირი წვდომის შესაძლებლობა, ასევე მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების (მეტადატის) კოპირება და შენახვა ისეთი დამოუკიდებელი უწყების მიერ უნდა ხდებოდეს, რომელსაც არ აქვს მინიჭებული გამოძიების ფუნქცია ან არ არის პროფესიულად დაინტერესებული ამ ინფორმაციის გაცნობით. აღნიშნულ პირობებს ვერ აკმაყოფილებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში შემავალი სსიპ-ი “მატერიალურ -ტექნიკური სააგენტო”;
- სასამართლო კონტროლი უნდა გავრცელდეს კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის განხორციელებულ ფარული ვიდეო - და აუდიო ჩანერაზე ფარულ კინო - და ფოტოგადაღებაზე, სასამართლო უნდა მონაწილეობდეს არა მხოლოდ ნებართვის გაცემის ეტაპზე, არამედ ამოწმებდეს ღონისძიების მიმდინარეობას და მოპოვებული ინფორმაციის განადგურებას;
- სასამართლო კონტროლი უნდა გავრცელდეს შეთანხმებულ ელექტრონულ თვალთვალზეც ვინაიდან იმ პირის პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვა, ვისაც ფარულად უსმენენ, ამ შემთხვევაშიც სწორედ იმ ინტენსივობით ხდება, როგორც ელექტრონული თვალთვალის დროს;
- სხვა ფარულ ღონისძიებებზე, რომელზეც არ ვრცელდება სასამართლო კონტროლი, ამ ღონისძიებათა პროცესში პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე უნდა ხორციელდებოდეს გარე კონტროლის ეფექტური მექანიზმები (მაგ. ინფორმაციის წარდგენა პარლამენტის სპეციალური კომიტეტისათვის, ექსპერტთა საზედამხედველო საბჭოსთვის ან პერსონალურ მონაცემთა ინსპექტორისათვის და აშ)

4.3 დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლი

4.3.1 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კონტროლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ საჯარო ფინანსების ხარჯვაზე

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზისას გამოყოფენ რამდენიმე ძირითად მიზეზს, რაც განაპირობებს უსაფრთხოების სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, მათ შორის:

- ფინანსური დოკუმენტაციის შესწავლით უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის შესახებ წარმოდგენის შექმნა;
- სამსახურის გასაიდუმლოებული ბუნების გამო საზოგადოებრივი კონტროლის შეზღუდული ხასიათი;
- ფინანსური რისკების საშიშროება, მათ შორის სახელმწიფო სახსრების ბოროტად გამოყენების რისკი.²³¹

ჩამოთვლილი მიზეზები და უშიშროების სამსახურების სპეციფიკა განაპირობებს ეფექტური ზედამხედველობის განსახორციელებლად სპეციალური მეთოდებისა თუ ინსტიტუტების არსებობას.

საჯარო სახსრების ხარჯვას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პარლამენტი ასევე აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფინანსური ხარჯვის კონტროლზე ზედამხედველობის მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს პარლამენტის ნდობის ჯგუფის საქმიანობა.²³²

აუდიტის სამსახურისათვის საჯარო სახსრების ხარჯვაზე ზედამხედველობის ფუნქცია კონსტიტუციითაა განმტკიცებული. კონსტიტუცია განსაზღვრავს აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის გარანტიებს და მის ანგარიშვალდებულებას მხოლოდ პარლამენტის წინაშე. აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობას ასევე უზრუნველყოფს გენერალური აუდიტორის განსაზღვრული ვადით არჩევა და მისი იმპიჩმენტის წესით გათავისუფლების წესი.²³³

სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ კანონის მიხედვით „სამსახურის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების და სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ზედამხედველობა ვრცელდება ყველა დონის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ პროგრამებზე,²³⁴ რომელსაც აუდიტის სამსახური ახორციელებს კანონით დადგენილი ინსტრუმენტის გამოყენებით, მათ შორის ძირითადია მოხსენებები მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებზე და სხვადასხვა სახის აუდიტი განხორციელება (ფინანსური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის).

მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშს აუდიტის სამსახურს წარუდგენს

231 ბორნი და უილისი, 2012, გვ. 213.

232 ამ საკითხზე ვრცლად იხილეთ საპარლამენტო კონტროლის თავი.

233 იქვე, 64-ე და 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

234 „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის (კლასიფიკაციის კოდი 20 00) 2018 წლის განმავლობაში გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობა შეადგენს 124 მილიონ ლარს.

ყოველი წლის 1 აპრილამდე,²³⁵ ხოლო აუდიტის სამსახური 45 დღის განმავლობაში პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.²³⁶

წლიური ანგარიშების გარდა, აუდიტის სამსახური ამზადებს მოხსენებას მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზეც, რომელიც პარლამენტს წარედგინება ბიუჯეტის პროექტის განხილვის პროცესში. პარლამენტში აუდიტის მოხსენება განიხილება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან ერთად, მას განიხილავს კომიტეტები, ფრაქციები, უმრავლესობა და უმცირესობა, პროცესი სრულდება პლენარულ სხდომაზე ანგარიშისა და მოხსენების განხილვით, რის შედეგადაც პარლამენტი კენჭს უყრის ბიუჯეტის შესრულებას.²³⁷

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შექმნიდან, 2015 წლის 1 აგვისტოდან 2017 წლის ბოლომდე აუდიტის სამსახურმა ბიუჯეტის შესრულების სამ მიმდინარე (2015-2017) და ორ წლიურ (2015, 2016) ანგარიშზე წარადგინა მოხსენება.²³⁸

ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიშის მოხსენებებში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არ არის ნახსენები, ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებში ხაზგასმულია გარკვეული ფინანსური ხარვეზები:

*2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშზე მოხსენებაში*²³⁹ აღნიშნულია, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის: ცენტრალური აპარატს, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტს და სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტს წლის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მაჩვენებელი დაბალი აქვთ წლის დასაწყისში დამტკიცებულ გეგმასთან შეფარდებით.²⁴⁰ იმავე მოხსენებაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სახელმწიფო სახსრების მართვის, აღრიცხვისა და ანგარიშების ანალიზისას მითითებულია, რომ ამ სფეროში რეფორმის შედეგად მიღწეული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიუხედავად კვლავ შეინიშნება არსებითი ხასიათის ხარვეზები. „კერძოდ, უმეტეს შემთხვევებში მხარჯავი დანესებულების ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსურ მდგომარეობას. ამასთან, ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების დარღვევებს, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეებზე მიუთითებს.“²⁴¹ აღნიშნული ხარვეზის მაგალითად მათ შორის მოყვანილია შემთხვევა, რა დროსაც შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფის შედეგად არ მოხდა სამინისტროს ბალანსიდან სუს-ის ბალანსზე არაფინანსური აქტივების (32 შენობა ნაგებობა) და მიწის ნაკვეთების გადაცემა.²⁴²

*2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშზე მოხსენებაში*²⁴³ მითითებულია,

235 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 55-ე მუხლის 1 ნაწილი.

236 კანონი „აუდიტის სამსახურის შესახებ“, 31-ე მუხლის 1 ქვეპუნქტი.

237 პარლამენტის რეგლამენტი, 190-ე მუხლი.

238 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებები ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით თავისი არსით წარმოადგენს აპოლიტიკურ დოკუმენტს, სადაც შეფასებულია ბიუჯეტის შესრულება მხოლოდ და მხოლოდ კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმების მეშვეობით, ასევე გამოყენებულია სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშები ბიუჯეტის შესრულებაზე, ეროვნული ბანკის ანგარიშები, მხარჯავი დანესებულებების ანგარიშგებები, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაცია, თვით აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგები და ა.შ. (იხ. მაგალითად, „მოხსენება საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ დოკუმენტური საფუძვლების სრული ჩამონათვალი, გვ. 5 <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-2016-biujetis-shesrulebis-clhuri-angarishis-shesaxe.pdf>)

239 მოხსენება „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/12015>.

240 იქვე, გვ. 88.

241 იქვე, გვ. 229.

242 ვრცლად, იხ. იქვე გვ. 232.

243 მოხსენება „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13878>

რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს 2015 და 2016 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1,399,710 და 3,999,987 ლარი, დაფინანსების მიზნობრიობაში მითითებულია, რომ თანხა გამოეყო „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შეუფერხებელი ფუნქციონირების მიზნით“.²⁴⁴ მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ მსგავსი საფუძვლით, დაკონკრეტებული მიზნის გარეშე გამოყოფილი დაფინანსება, „ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.“²⁴⁵ იქვე განმარტებულია, რომ საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით სარეზერვო ფონდით ფინანსდება ისეთი გადასახდელები, რომელთა გათვალისწინებაც ობიექტური მიზეზებით ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შეუძლებელია, ხოლო ამ შემთხვევაში, გასული წლების მსგავსად „ადგილი აქვს სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.“

ორივე მოხსენების ანალიზიდან ჩანს, რომ 2015 წელს სუს-ს ჰქონდა პრობლემები ბიუჯეტის ათვისების კუთხით, თუმცა მიუხედავად ამისა იმავე წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მაინც გამოეყო 1,399,710 ლარი „შეუფერხებელი ფუნქციონირების მიზნით“. აღნიშნული გარემოება აუდიტის სამსახურის ანგარიშში მითითებული არ არის.

ამრიგად, სუს-ის არსებობის ორი წლის განმავლობაში აუდიტის სამსახურმა ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის კონტროლის ფარგლებში არ მოუხსენებია პარლამენტისთვის სუს-ში არსებულ პრობლემებზე. აუდიტის სამსახური სუს-ის მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ძირითადად ex-post კონტროლს ახორციელებდა და ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებში მიუთითებდა პრობლემებზე, რომელთა ნაწილზეც შუალედურ ანგარიშშიც შეეძლო ხაზგასმა.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში აუდიტის ჩატარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის მთავარი ფორმაა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ყოველი წლის ბოლოს განსაზღვრავს წლიურ აუდიტორულ საქმიანობის გეგმაში, რომელშიც განისაზღვრება ის საბიუჯეტო ორგანიზაციები, სადაც შემდეგ წელს აუდიტი განხორციელდება. გეგმის განსაზღვრაში აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია²⁴⁶ და შეზღუდულია მხოლოდ საკუთარი შემუშავებული მეთოდოლოგიით.²⁴⁷

2016-17 წლებში სულ 183 აუდიტის ჩატარება დაიგეგმა, თუმცა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური მათ სიაში არ ყოფილა, 2018 წლის განმავლობაში 102 აუდიტის ჩატარებაა დაგეგმილი და სუს ისევ ვერ მოხვდა ამ სიაში. აუდიტის წლიური გეგმის შედგენა მთლიანად აუდიტის სამსახურის პრეროგატივაა, თუმცა მისი შედგენის მეთოდოლოგია იძლევა ისეთი ფაქტორების გათვალისწინების საშუალებას, როგორიცაა მაღალი რისკი და საზოგადოებრივი ინტერესი,²⁴⁸ მათ საფუძველზე აუდიტის სამსახური ახდენს პრიორიტეტული სფეროების ფორმირებას²⁴⁹. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური მაღალი რისკის მქონე მხარჯავ დაწესებულებად უნდა ჩაითვალოს რამდენიმე ფაქტორის გამო: მასში არასდროს ჩატარებულა რომელიმე სახის აუდიტორული შემოწმება და მისი საქმიანობის სპეციფიკა იმთავითვე გულისხმობს შეზღუდულ გამჭვირვალობას, შესაბამისად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია აუდიტის სამსახურის როლი მასზე ზედამხედველობის განხორციელებისას.

244 2016 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული თანხის 24%-ის მიზნობრიობას დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირება და მიმდინარე საქმიანობების დაფინანსება წარმოადგენდა, იქვე გვ. 172.

245 იქვე.

246 „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ კანონის მე-17 მუხლის მე-3 ქვეპუნქტი.

247 პარლამენტის რეგლამენტის 227-ე მუხლის მე-3 ქვეპუნქტი ავალდებულებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავისი საქმიანობის გეგმის შედგენისას გათვალისწინოს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების წინადადებები.

248 იხილეთ „აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმის შედგენის მეთოდოლოგია“. გვ. 3.

249 აუდიტის სამსახურის პრიორიტეტები <https://sao.ge/audit/audit-planning-process/sao-s-priorities>

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ისეთი საბიუჯეტო ორგანიზაციების აუდიტორულ შემოწმებას, სადაც საიდუმლო ინფორმაცია ინახება, მაგალითად, ინფორმაციის საიდუმლო ხასიათიდან გამომდინარე დამატებითი რისკები დასტურდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს აპარატის 2016 წლის ფინანსური აუდიტის ანგარიშში: „სამინისტროს მიერ საიდუმლო გრიფით გაფორმებული ხელშეკრულებების შერჩევითი შემოწმებით დადგინდა, რომ ზოგიერთი მათგანი (ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულების დაახლოებით 5%-ის ოდენობით) არანაირ საიდუმლო ინფორმაციას არ შეიცავს და ვერც შესაბამისი დასაბუთება წარმოგვიდგინეს. აქედან გამომდინარე აუდიტის ჯგუფის წევრები ვერ დავრწმუნდით ამ დოკუმენტების გასაიდუმლოების კანონიერებაში.“²⁵⁰ ზემოაღნიშნული შემთხვევა ინფორმაციის არამიზნობრივად გასაიდუმლოების ნათელი ილუსტრაციაა, ანალოგიური დარღვევის რისკიც ცხადია, რომ არსებობს მათ შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურშიც. ასეთ შემთხვევაში კონტროლის ერთადერთი გზა აუდიტის სამსახურის მიერ შემოწმების ჩატარებაა.

ამასთან, მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ სუს-ში აუდიტის სრულფასოვანი განხორციელებისთვის სამსახურს ესაჭიროება საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვება. გენერალურ აუდიტორს პარლამენტის მიერ არჩევისთანავე ავტომატურად გააჩნია ასეთი დაშვება,²⁵¹ რაც შეეხება აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებს, მათ კანონის შესაბამისად ესაჭიროებათ საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების პროცედურის გავლა, რომელიც გაიცემა ინდივიდუალურად ან იურიდიულ პირზე/ორგანიზაციაზე და მას ახორციელებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.²⁵² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემთხვევაში, მოქმედებს ორგანიზაციის დაშვების პრაქტიკა, რომელიც ყოველ 5 წელიწადში განახლდება.

4.3.2 სახალხო დამცველის როლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის პროცესში

დამოუკიდებელ ინსტიტუციურ მოქმედ პირებს შორის, რომლებიც უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობას ახორციელებენ, სახალხო დამცველის ინსტიტუტს მნიშვნელოვანი პოზიცია უკავია.

სახალხო დამცველს ქართული კანონმდებლობით სრულად აქვს მინიჭებული პარიზის პრინციპების შესაბამისი უფლებამოსილებები, რაც დადასტურებულია იმით, რომ მას მინიჭებული აქვს A სტატუსი ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების გლობალური ალიანსის (GAHRI) მიერ. ამ სტატუსის მინიჭება ხდება გაეროს ეგიდით მიმდინარე აკრედიტაციის პროცესის შედეგად და ადასტურებს სახალხო დამცველის აპარატის სრულ შესაბამისობას პარიზის პრინციპებთან.²⁵³

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით ომბუდსმენის ინსტიტუტების მანდატი ვრცელდება ყველა სამთავრობო უწყებაზე, მათ შორის უსაფრთხოების სამსახურებზე. საქართველოში, სახალხო დამცველს სუს-თან მიმართებაში სპეციალური უფლებამოსილებები არ გააჩნია და მის ზედამხედველობას ზოგადი წესით ახორციელებს.

საქართველოს მსგავს ქვეყნებში, სადაც უსაფრთხოების სამსახურებზე ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანოები არ არსებობს, ომბუდსმენის ინსტიტუტების როლი, მათ შორის საჩივრების განხილვის და დაწესებულების დათვალიერების მიმართულებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. საჩივრების და განცხადებების განხილვა სახალხო დამცველის ერთ-ერთი მთავარი უფლებამოსილებაა.

250 შინაგან საქმეთა სამინისტროს აპარატის (30 01 01 01) 2016 წლის ფინანსური აუდიტის ანგარიში, 2017, გვ. 35 <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2017/saq+SHss.pdf>

251 „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონის მე-18 მუხლი.

252 იქვე, მე-20 მუხლი.

253 CHART OF THE STATUS OF NATIONAL INSTITUTIONS, accreditation status as of 26 May 2017, გვ. 7 http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf.

სახალხო დამცველისათვის კანონით მინიჭებული გარანტიები მას აძლევს შესაძლებლობას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში არსებულ ინფორმაციაზე ჰქონდეს წვდომა, რაც ზედამხედველობის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. სახალხო დამცველს დანიშვნისთანავე მინიჭებული აქვს სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლება.²⁵⁴ გარდა ამისა სახალხო დამცველს შემონმების მიზნით უფლება აქვს დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო თუ ადგილობრივი ხელისუფლების ნებისმიერ ორგანოში, მოთხოვოს მათ შემონმებისთვის აუცილებელი დოკუმენტაცია, ახსნა-განმარტება, ჩაატაროს ექსპერტიზა მოწვეული ექსპერტების მეშვეობით და ა.შ.²⁵⁵

ამ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად და ქვეყანაში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მდგომარეობის შეფასებისას სახალხო დამცველი ამონმებს დარღვევის ფაქტებს, როგორც საჩივრის საფუძველზე, ასევე საკუთარი ინიციატივითაც.²⁵⁶

სახელმწიფო უსაფრთხოების კონტროლის მიზნებისთვის, განსაკუთრებით აქტუალურია ომბუდსმენის უფლებამოსილება საჩივრის საფუძველზე შეამონმოს ნორმატიული აქტის შესაბამისობა კონსტიტუციის მეორე თავთან, რადგან უსაფრთხოების სამსახურის მნიშვნელოვანი შიდა აქტები კლასიფიცირებულია, როგორც სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი, თუმცა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეს უფლებამოსილება სახალხო დამცველს გააჩნდეს საჩივრის გარეშეც და საკუთარი ინიციატივით განახორციელოს მათი შემონმება. შესაძლოა ეს უფლებამოსილება „სახალხო დამცველის შესახებ“ კანონის მოქმედი რედაქციიდანაც იკითხებოდეს,²⁵⁷ თუმცა მნიშვნელოვანია კანონი კონკრეტულ ჩანაწერს შეიცავდეს და ამგვარი შემონმების პრაქტიკა აქტიურად გამოიყენებოდეს.

სახალხო დამცველის დარღვევებზე რეაგირებას ძირითადად სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს,²⁵⁸ მათი სრული ჩამონათვალი მოცემულია კანონის 21-ე მუხლში, რომელთაგანაც შეგვიძლია გამოვყოთ სუს-ზე ზედამხედველობისთვის რელევანტური ინსტრუმენტები:

- ადამიანის დარღვეულ უფლებათა და თავისუფლებათა აღსადგენად წინადადებები და რეკომენდაციები გაუგზავნოს იმ ორგანოს, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია უფლების დარღვევა
- წინადადებით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან/და სისხლის-სამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივა დასკვნამდე, რომ არსებობს დანაშაულის ნიშნები
- შესაბამის ორგანოებში შეიტანოს წინადადებები იმ პირთა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა;
- მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს აცნობოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემონმების შედეგები
- მიღებული გადაწყვეტილებები შეიტანოს ყოველწლიურ და სპეციალურ ანგარიშებში მიმართოს სასამართლოებს სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) რანგში

254 „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონი, მე-18 მუხლი.

255 საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-18 მუხლი.

256 იქვე, მე-12 მუხლი.

257 აღნიშნული გამომდინარეობს კანონის მე-14 მუხლის 1 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მე-12 მუხლთან ერთად სისტემური განმარტების საფუძველზე.

258 გარდა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვისა.

- განსაკუთრებულ შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის მოთხოვნით
- წერილობით მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, თუ მიიჩნევს, რომ სახალხო დამცველის განკარგულებაში არსებული რეაგირების საშუალებები არასაკმარისია.

იმ ქვეყნებში, სადაც არსებობს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე დამოუკიდებელი ექსპერტებისგან დაკომპლექტებული ზედამხედველობის ორგანოები სახალხო დამცველი მჭიდროდ თანამშრომლობს მათთან. საინტერესოა ბელგიის პრაქტიკა, სადაც ომბუდსმენის მნიშვნელოვანი ფუნქციაა სუს-თან დაკავშირებული საჩივრების შეფასება და არარელევანტური, მცირე მნიშვნელობის და უსაფუძვლო საჩივრების გაცხრილვა, დასაბუთებულ საჩივრებს უგზავნის კომიტეტი I-ს, რომელიც მათ განხილვაზე პასუხისმგებელი.²⁵⁹ კომიტეტი I პარლამენტის მიერ შექმნილი ექსპერტთა დამოუკიდებელი ჯგუფია, რომელიც უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობას ახორციელებს. ზედამხედველობის ორგანოებს შორის ასეთი თანამშრომლობა მიზნად ისახავს ანგარიშვალდებულების სისტემის ეფექტიანობის გაზრდას.

კვლევის ფარგლებში სახალხო დამცველის აპარატიდან კვლევის გუნდმა გამოითხოვა ინფორმაცია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე განხორციელებული ზედამხედველობის ღონისძიებების შესახებ.²⁶⁰ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად საანგარიშო პერიოდში, სახალხო დამცველის მიერ დაფიქსირებული ადამიანის უფლებათა შესაძლო დარღვევების უმეტესობა შეეხებოდა ბინადრობისა და მოქალაქეობის მიღების საკითხებს. ბინადრობის მიღების საკითხთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველი იღებს ინდივიდუალურ განცხადებებს, რომელთა შესწავლის შედეგად ადამიანის უფლებათა დარღვევის დადგენის შემთხვევაში გაიცემა რეკომენდაციები. მაგალითად, 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშში ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ ომბუდსმენმა შემდეგი სახის რეკომენდაცია გასცა:

„ეროვნული ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების არგუმენტით ბინადრობის ნებართვის თაობაზე უარყოფითი გადაწყვეტილებისა და მოქალაქეობის მინიჭების შესახებ უარყოფითი დასკვნის გაცემისას, უზრუნველყოფილ იქნეს კანონით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისი დასაბუთება, კერძოდ, კონკრეტული საფუძვლის (ქვეპუნქტის) მითითება და იმ პირთა სათანადო ინფორმირება, რომელსაც უარი ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე.“²⁶¹

2016 წლის ანგარიშში ზემოაღნიშნული რეკომენდაცია სიტყვა-სიტყვით არის გადატანილი, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრობლემა კვლავ აქტუალური იყო, ხოლო რეკომენდაცია შეუსრულებელი.²⁶²

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხი, რომელსაც სახალხო დამცველი საკუთარ ანგარიშებში მიუთითებდა ეხებოდა ე.წ. „ოდევრებს“. 2015 წლის ანგარიშში ომბუდსმენი მოუწოდებს პარლამენტს: „შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია, რათა შეისწავლოს კანონში შესული ცვლილებების შემდეგ როგორ გრძელდება ე.წ. „ოდევრების“ ინსტიტუტის

259 EU FRA Surveillance by Intelligence Services Vol 2. (2017), გვ. 132.

260 გამოთხოვილი ინფორმაცია #03-4514.

261 საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, სახალხო დამცველის ანგარიში, 2015, გვ. 864.

262 საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, სახალხო დამცველის ანგარიში, 2016, გვ. 796.

გამოყენება, მათ შორის იმ უწყებებში, სადაც მათი მუშაობა კანონით გამოირიცხა.”²⁶³ აღნიშნული რეკომენდაცია პარლამენტმა არ გაიზიარა.

ომბუდსმენის საზედამხედველო უფლებამოსილების კონტექსტში უნდა განვიხილოთ 2016 წლის შემთხვევა, როდესაც სახალხო დამცველის შესწავლის საგანი გახდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ტერორიზმის ბრალდებით დაკავებულის მიმართ სავარაუდოდ არასათანადო მოპყრობის ფაქტი.²⁶⁴

აღსანიშნავია სახალხო დამცველის აქტიურობა ფარული მოსმენების სისტემის არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებით. 2016 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა სახალხო დამცველის სარჩელი კამპანია „ეს შენ გეხებაში“ მონაწილე ორგანიზაციების სარჩელთან ერთად და ფარული მიყურადების არსებული სისტემა არაკონსტიტუციურად ცნო. 2017 წელს სახალხო დამცველმა კვლავ მიმართა საკონსტიტუციო სასამართლოს, რადგან პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი, რომლის თანახმადაც ფარულ მიყურადებას ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო ახორციელებს ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილებას. საქმის განხილვა საკონსტიტუციო სასამართლოში ამჟამად მიმდინარეობს.²⁶⁵

სახალხო დამცველის ბოლო ორ წლიურ ანგარიშზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ სახალხო დამცველის მიერ სუს-ის კონტროლი ძირითადად კონცენტრირებული იყო ე.წ. „ოდევრების“ პრაქტიკის კრიტიკის და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე ბინადრობის ნებართვის გაცემისას უფლებების დარღვევაზე, ასევე სახალხო დამცველმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ფარული მოსმენების სისტემის საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებისა და განხილვისას.

263 საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, სახალხო დამცველის ანგარიში, 2015, გვ. 8.

264 იხ. სახალხო დამცველის 2016 წლის 23 აგვისტოს განცხადება „განცხადება ტერორიზმში ბრალდებული ბექა ბექაურის მიმართ განხორციელებული შესაძლო არასათანადო მოპყრობის შესახებ“.

265 ვრცლად იხილეთ თავი 3.3.1.

ქვეყანა	ომბუდსმენის უფლებამოსილება
ხორვატია	უსაფრთხოების სამსახურების მიერ ადამიანის უფლებების შესაძლო დარღვევის ფაქტებზე მოკვლევის დაწყების უფლებამოსილება. ომბუდსმენს (ასევე მოადგილეებს) საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის მოსაპოვებლად სპეციალური შემონმების გავლა არ ევალებათ. ²²
ბელგია	ორი ძლიერი ექსპერტთა ზედამხედველობის ორგანოს ფუნქციონირების გამო, ბელგიის ომბუდსმენი მეორესხარისხოვან როლს ასრულებს ზედამხედველობის სისტემაში. მას აქვს მანდატი მიიღოს და განიხილოს საჩივრები. აფასებს, და არარელევანტური, მცირე მნიშვნელობის და უსაფუძვლო საჩივრების ცხრილავს. ომბუდსმენი მხოლოდ დასაბუთებულ საჩივრებს უგზავნის კომიტეტ I-ს, რომელიც მათ განხილავს პასუხისმგებელი.
კანადა	კანადის ადამიანის უფლებების კომისიის მანდატი ფედერალურ დონეზე მოიცავს ყველა ფედერალური უწყების, მათ შორის უსაფრთხოების სამსახურების წინააღმდეგ, საჩივრების განხილვის უფლებამოსილებას. კანონი მოკვლევის განხორციელებისას SIRC-ს (უსაფრთხოების დაზვერვის საზედამხედველო კომიტეტი) ანიჭებს ადამიანის უფლებების კომისიასთან თანამშრომლობის შესაძლებლობას, რაც ასევე საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითია. რეგიონულ დონეზე მომუშავე ომბუდსმენის ინსტიტუციები ასევე აქტიურები არიან პირადი ცხოვრების უფლების, პერსონალური მონაცემების დაცვის და სამთავრობო ორგანოების გამჭვირვალობის საკითხებზე ცნობიერების ამაღლების კუთხით. ²³
გერმანია	გერმანიაში ფედერალურ დონეზე არ ფუნქციონირებს ომბუდსმენის ტიპის ინსტიტუტი. თუმცა, პარლამენტის საჩივრების კომიტეტი ომბუდსმენის მსგავს ფუნქციას ასრულებს და ყველა ფედერალური უწყების საქმიანობასთან დაკავშირებით იღებს საჩივრებს. ბელგიის ომბუდსმენის მსგავსად, საჩივრების კომიტეტი ასრულებს ფილტრის ფუნქციასაც და დასაბუთებული საფუძვლებით წარდგენილ საჩივრებს მოკვლევისთვის უგზავნის საპარლამენტო კონტროლის ჯგუფს. ჯგუფს აქვს უფლებამოსილება თავად გამოიძიოს საჩივრები ან ისინი G-10 კომისიას გაუგზავნის, განსაკუთრებით თუ ის ტექნიკურ ცოდნას მოითხოვს. ²⁴

* Gordan Bosanac, 'Legal Update Report: Croatia' National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies (EU FRA, 2016), გვ. 12

** იხ. მაგალითად, the Manitoba Ombudsman. <http://www.theioi.org/ioi-news/current-news/ombudsman-celebrates-right-to-know-week>

*** German Institute for Human Rights, Legal Update Report: Germany, National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies (EU FRA, 2016), გვ. 21.

4.3.3 კონტროლი უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პერსონალურ მონაცემთა გამოყენებაზე და დაცვაზე

საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე ზედამხედველობას პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი ახორციელებს.²⁶⁶ უსაფრთხოების სექტორში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის, როგორც აქტუალობა ასევე სიძნელე თავად სამსახურის მანდატს და მისი საქმიანობის გასაიდუმლოებულ ხასიათს უკავშირდება. სრულფასოვანი ზედამხედველობისათვის მაკონტროლებელი ორგანო აღჭურვილი უნდა იყოს შესაბამისი კომპეტენციით, ადამიანური და მატერიალური რესურსით და სახელმწიფო საიდუმლოებასთან სრული წვდომით, რადგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის აბსოლუტური უმრავლესობა გასაიდუმლოებულია.

პერსონალურ მონაცემთა ინსპექტორის მანდატი ვრცელდება ყველა სახელმწიფო და კერძო სტრუქტურაზე, მათ შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებაზეც. თუმცა, სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებულ ინფორმაციაზე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის შეზღუდული წვდომა შეუძლებელს ხდის მის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე სრულფასოვანი ზედამხედველობის განხორციელებას.

სახელმწიფო უსაფრთხოების თავდაცვის, სადაზვერვო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობების მიზნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებულ პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებაზე ზედამხედველობას არც სხვა რომელიმე უწყება ახორციელებს. შესაბამისად, არ არსებობს გარე კონტროლის მექანიზმი.

უსაფრთხოების სისტემაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ერთიანი სტანდარტი არ არსებობს ევროკავშირის ქვეყნებში. საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ზედამხედველობა რამდენიმე აქტორის მიერ ხორციელდება. ყველა ევროპულ ქვეყანაში ფუნქციონირებს პერსონალური ინფორმაციის დაცვის სააგენტოები (DPA), რომლებიც, გარკვეულ შემთხვევებში, უსაფრთხოების სამსახურების ადმინისტრაციული შენობების და მათი დოკუმენტების დათვალიერების ფუნქციებს კისრულობენ.²⁶⁷

ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში საპარლამენტო კომიტეტი ან ექსპერტებისაგან შემდგარი საზედამხედველო ორგანო სარგებლობს მანდატით განახორციელოს ზედამხედველობა უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პერსონალური ინფორმაციის გამოყენება, შენახვასა და გადაცემაზე.²⁶⁸ არსებობს ექსპერტთა დამოუკიდებელი საბჭოების და პერსონალურ მონაცემთა სპეციალური ორგანოების აქტიური თანამშრომლობის პრაქტიკა. მაგალითად, ხორვატიაში უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურებზე სამოქალაქო ზედამხედველობის საბჭოს და ხორვატიის პერსონალური ინფორმაციის დაცვის სააგენტოს ფარული ღონისძიებების განხორციელებაზე ზედამხედველობის ფუნქცია აქვთ საჩივრების გამოძიების, თემატური მოკვლევის დაწყების ან ადგილზე დათვალიერების საშუალებით. ხორვატიის პერსონალური ინფორმაციის დაცვის სააგენტოს გადანაცვებილები შესასრულებლად სავალდებულოა.²⁶⁹

მიუხედავად იმისა თუ რომელი სტრუქტურა აკონტროლებს უსაფრთხოების სექტორში პერსონალურ მონაცემთა დაცვას გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტის თანახმად, საუკეთესო პრაქტიკას

266 “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” კანონი საქართველოს პარლამენტმა 2012 წელს მიიღო, ხოლო პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი 2013 წელს აირჩია.

267 ინფორმაციის დაცვის სააგენტოების მანდატი და უფლებამოსილება ევროკავშირის ქვეყნებში განსხვავებულია. ზოგიერთი ქვეყანა სააგენტოებს ანიჭებს უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველობის უფლებამოსილებას, ზოგიერთი კი ასეთ უფლებამოსილებას გამორიცხავს სააგენტოს კომპეტენციებიდან. იხ. *EU FRA, Surveillance by Intelligence Services (2015)*, გვ. 50

268 იხ. კვლევის 4.1.3 თავი

269 იხ. *EU FRA Surveillance by Intelligence Services Vol 2. (2017)*, გვ. 115

წარმოადგენს ნებისმიერი ასეთი ინფორმაციის წაშლაზე გარე ინსტიტუციის მიერ ზედამხედველობის განხორციელება.²⁷⁰

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი საქართველოში მონაცემთა დაცვის კანონიერებას აკონტროლებს რამდენიმე მიმართულებებით და ღონისძიებებით, მათ შორის საჯარო და კერძო დაწესებულებებში მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შემოწმებით, ინსპექტირებით.²⁷¹

ინსპექტორი უფლებამოსილია შემოწმების განსახორციელებლად შევიდეს ნებისმიერ დაწესებულებაში თუ ორგანიზაციაში და გაეცნოს ნებისმიერ დოკუმენტსა და ინფორმაციას, მათ შორის, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებების შემცველ ინფორმაციას, აგრეთვე ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობისა და დანაშაულის გამოძიების ამსახველ მასალას, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოებას მიეკუთვნება, მიუხედავად მათი შინაარსისა და შენახვის ფორმისა. მიუხედავად აღნიშნული დათქმისა, კანონი ითვალისწინებს შეზღუდვას, რომელიც შეუძლებელს ხდის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე სრულფასოვანი ზედამხედველობის განხორციელებას. კერძოდ, “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონის თანახმად “კანონის მოქმედება არ ვრცელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების (მათ შორის, ეკონომიკური უსაფრთხოების), თავდაცვის, სადაზვერვო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობების მიზნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებულ მონაცემთა დამუშავებაზე”²⁷² შესაბამისად, ერთის მხრივ ინსპექტორს შეუძლია შეამოწმოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, თუმცა მისი მანდატი შეზღუდულია სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებულ მონაცემთა დამუშავებაზე, სადაც პერსონალურ მონაცემთა დარღვევის რისკი ყველაზე მეტია.

“პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კანონში” 2014 წელს განხორციელებული ცვლილებებით ინსპექტორს მიენიჭა უფლება კონტროლის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით გაეკონტროლებინა ფარული მიყურადების დაწყების და მონაცემთა ბანკებიდან მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების კოპირების პროცესი. კანონის თანახმად ფარული მოსმენის დაწყება მხოლოდ მას შემდეგ იყო შესაძლებელი რაც ინსპექტორი ტექნიკურად დაადასტურებდა ფარული მოსმენის დაწყების პროცესს.²⁷³ თუმცა ტექნიკური აღჭურვილობა, რომლითაც ფარული მოსმენები ხორციელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან არსებული სსიპ-ის ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს²⁷⁴ ხელშია და ინსპექტორი კონტროლის იმ სისტემის საშუალებით აკონტროლებს ფარული მოსმენების პროცესს, რომელიც თავად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შექმნილია, შესაბამისად, ინსპექტორის კონტროლი ვერ ამცირებს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკებს და ვერ გამორიცხავს უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ინსპექტორის გვერდის ავლით ფარული მოსმენების განხორციელების შესაძლებლობას.²⁷⁵ აღსანიშნავია, რომ ინსპექტორს ფარული მოსმენების ტექნიკურად დადასტურების უფლებამოსილება გააჩნდა მხოლოდ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების დროს. ინსპექტორი ვერ აკონტროლებს კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის ელექტრონულ თვალთვალს.

270 UN Compilation of Good Practices, Practices 24-25

271 ინსპექტორის სხვა მიმართულებებს მიეკუთვნება: საჯარო და კერძო დაწესებულებებისათვის, აგრეთვე ფიზიკური პირებისათვის მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე კონსულტაციის გაწევა, მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებული განცხადებების განხილვა დასაქართველოში მონაცემთა დაცვის მდგომარეობისა და მასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი მოვლენების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება.

272 “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” კანონი, მე-3 მუხლის, მე-3 პუნქტის “გ” ქვეპუნქტი

273 “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” კანონის 35¹ მუხლი

274 სააგენტო ფარულ მოსმენას ახორციელებს არა მხოლოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისათვის, არამედ ყველა იმ სახელმწიფო ორგანოსათვის, რომელსაც გამოძიების წარმოების უფლება აქვს და შესაბამისად ფარულ საგამოძიებო მოქმედებს ახორციელებს.

275 ფარული მოსმენების არსებული სისტემის შესახებ ვრცლად იხ. კვლევის 3.4 თავში

2017 წლის მარტის საკანონდებლო ცვლილებებით, ფარული სატელეფონო კომუნიკაციის მიყურადებისა და ჩანერის დაწყებისათვის ინსპექტორის წინასწარი თანხმობის მიღება საჭირო აღარ არის, ამ ფარული საგამოძიებო მოქმედების დაწყების უფლებას სსიპ “ოპერატიულ ტექნიკური სააგენტო” მოიპოვებს მხოლოდ განჩინებისა და დადგენილების ელექტრონული ეგზემპლარის ინსპექტორისათვის პროგრამულად მიწოდების დადასტურების შემთხვევაში. კანონმდებლობის თანახმად, ინსპექტორის აპარატი უწყვეტ რეჟიმში აკვირდება მიმდინარე პროცესს. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს მიენიჭა უფლებამოსილება, შეაჩეროს სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადებისა და ჩანერის მიმდინარეობა, თუ აპარატში წარმოდგენილი არ არის მოსამართლის განჩინება ან პროკურორის დადგენილება ელექტრონული ან/და მატერიალური (დოკუმენტური) სახით, ან თუ ელექტრონული და მატერიალური სახით წარმოდგენილი პროკურორის დადგენილების მონაცემები ერთმანეთს არ ემთხვევა, ან/და შეიცავს ბუნდოვანება-უმუსტობას.

ინსპექტორის ასევე მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას მიეკუთვნება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სსიპ-ის ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემონმების უფლებამოსილება, რა დროსაც ინსპექტორს შესაძლებლობა აქვს:

- შევიდეს სააგენტოს შეზღუდული დაშვების არეალებში და მიმდინარე რეჟიმში დააკვირდეს უფლებამოსილი ორგანოების მიერ საქმიანობის განხორციელებას
- გაეცნოს სააგენტოს საქმიანობის მარეგულირებელ (მათ შორის, სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ) სამართლებრივ დოკუმენტებსა და ტექნიკურ ინსტრუქციებს;
- მიიღოს ინფორმაცია ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მიზნებისათვის გამოყენებული ტექნიკური ინფრასტრუქტურის შესახებ და შეამოწმოს ეს ინფრასტრუქტურა;
- სააგენტოს მოსამსახურეებისაგან მოითხოვოს ახსნა-განმარტებები შემონმების (ინსპექტირების) პროცესში გამოვლენილ ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით.²⁷⁶

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ მისი მანდატის ფარგლებში განხორციელებული კონტროლის შესახებ ინფორმაცია მოცემულია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ ყოველწლიურ ანგარიშში.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2016-2017 წლებში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორმა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მისცა 6 რეკომენდაცია და 5 დავალება. სამსახურმა უზრუნველყო, როგორც რეკომენდაციების ასევე დავალებების შესრულება.

ინსპექტორს უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მონაცემთა შესაძლო კანონდარღვევით დამუშავებასთან დაკავშირებით განცხადებით მიმართა სამმა მოქალაქემ. ორი მოქალაქის განცხადების განხილვა დასრულებულია და სამართალდარღვევა არ გამოვლინდა. მესამე განცხადების განხილვა მიმდინარეობს.

პერსონალურ მონაცემთა ინსპექტორის ყოველწლიურ ანგარიშებში ძირითადად ყურადღება გამახვილებულია ფარულ სატელეფონო მიყურადებაზე. თუმცა, მხოლოდ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ფარგლებში, რადგან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ინსპექტორის კონტროლის მანდატი არ ვრცელდება კონტრდაზვერვითი მიზნებისათვის განხორციელებულ ელექტრონულ თვალთვალზე (სატელეფონო კომუნიკაციის ფარულ მიყურადებასა და ინტერნეტიდან ინფორმაციის მოპოვებაზე).

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ 2015 წლის ანგარიშის თანახმად ინსპექტორის აპარატში 2014-2015 წლებში ფარულ საგამოძიებო

276 “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონი” 35¹ მუხლის 4¹ პუნქტი

მოქმედებებზე შემოსული მოსამართლეთა განჩინებების მცირე ნაწილში გამოიკვეთა გარკვეული ხარვეზები, კერძოდ, რამდენიმე შემთხვევაში მოსამართლის განჩინებებში ფარული საგამოძიებო მოქმედების განხორციელების ვადა მითითებული არ იყო ან იყო ცდომილება ფარული საგამოძიებო მოქმედების ობიექტის ან განმახორციელებელი ორგანოს მონაცემებში, ფარული საგამოძიებო მოქმედების განხორციელების ვადის გაგრძელების შემთხვევაში არ იყო მითითებული კონკრეტული ვადა.

2015 წლის 9 თვის მონაცემებით, აღნიშნული მიზეზების გამო, თვეში საშუალოდ 4 შემთხვევაში არ მოხდა მოთხოვნილი არხის გახსნის და მოსმენის განხორციელებაზე ინსპექტორის მიერ თანხმობის გაცემა.²⁷⁷

2016 წლის ანგარიშის თანახმად, 2015 წელთან შედარებით 28 ერთეულით იყო გაზრდილი ინსპექტორის აპარატში შემოსული მოსამართლის განჩინებების რაოდენობა, ხოლო ვადის გაგრძელების თაობაზე შეამდგომლობების რაოდენობა 2016 წელს 6-ით ნაკლები იყო, ვიდრე წინა წელს.

2016 წელს ინსპექტორმა ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ორეტაპიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით 47 შემთხვევაში არ გასცა თანხმობა მონაცემთა დამუშავების საფუძვლის კანონიერების შემოწმების დროს გამოვლენილი ტექნიკური შეცდომის ან განჩინების სარეზოლუციო ნაწილში არსებული უზუსტობა/ბუნდოვანების გამო. არსებული ხარვეზის გამოსწორების შემდეგ, თანხმობა გაიცა. ამავე ანგარიშში აღინიშნა, რომ 2016 წელს დასრულდა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის გათვალისწინებული ფარული საგამოძიებო მოქმედებების (სატელეფონო კომუნიკაციის მიყურადების და ინტერნეტიდან ინფორმაციის მოპოვების) და მონაცემთა ბანკებში განხორციელებული აქტივობების კანონიერების შესწავლის მიზნით, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოპერატიულ-ტექნიკური ნაწილის შემოწმება²⁷⁸.

შემოწმების ფარგლებში გამოიკვეთა სხვადასხვა სახის ნაკლოვანებები, რომლებიც შეეხებოდა ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და მონაცემთა ბანკებში აქტივობების განხორციელების პროცედურულ, ტექნიკურ და სამართლებრივ ნაწილებს. ინსპექტორის გადაწყვეტილებით, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მიეცა გარკვეული სახის რეკომენდაცია/დავალებები და მათი შესრულებისთვის განისაზღვრა შესაბამისი ვადა. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტმა ინსპექტორის გადაწყვეტილების განსაზღვრულ ვადაში წარმოადგინა გაცემული რეკომენდაციების/დავალებების შესრულების შესახებ ინფორმაცია.²⁷⁹

2017 წლის ანგარიშის²⁸⁰ თანახმად, 2017 წლის 31 მარტამდე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ორეტაპიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ინსპექტორის აპარატის მხრიდან 4 შემთხვევაზე არ გაიცა თანხმობა. 2017 წლის აპრილიდან შეჩერების მექანიზმი გამოყენებულ იქნა 21 განჩინების/დადგენილების შემთხვევაში. შეჩერების საფუძვლის აღმოფხვრის შემდეგ ფარული საგამოძიებო მოქმედებები გაგრძელდა²⁸¹.

277 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ 2015 წლის ანგარიში <https://goo.gl/VczSDx>, 37

278 შემოწმება 2015 წლის ნოემბერში დაიწყო.

279 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ 2016 წლის ანგარიში <https://goo.gl/VczSDx>, გვ. 64.

280 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის და ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ 2017 წლის ანგარიში https://personaldata.ge/manage/res/images/2018/angarishi/angarishi_2017.pdf.

281 ინსპექტორის ანგარიშის თანახმად, წინა წელთან შედარებით შემცირებულია ინფორმაციის მოხსნისა და ფიქსაციის მიზნით დაყენებული შეამდგომლობების რაოდენობა ასევე, შემცირებულია გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, საგამოძიებო მოქმედების დაწყების შესახებ ინსპექტორისათვის წარმოდგენილი კომპიუტერული მონაცემების გამოთხოვის თაობაზე პროკურორის დადგენილებების რაოდენობა და ძირითადად, კომპიუტერული მონაცემების მოპოვება მოსამართლის განჩინების საფუძველზე ხდება.

ანგარიშის თანახმად პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორმა 5 შემთხვევაში განახორციელა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და სსიპ „ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს“ მიერ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შესწავლა.²⁸²

მოქალაქეთა მომართვების საფუძველზე ინსპექტორმა შეისწავლა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მონაცემთა სუბიექტის ინფორმირების კანონიერება. შედეგად, დადგინდა მონაცემთა სუბიექტისათვის მოთხოვნილი ინფორმაციის დაგვიანებით, ან/და არასრულად მიწოდების ფაქტი.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ყოველწლიური ანგარიშის თანახმად, 2017 წლის განმავლობაში ჩატარდა ორი ინსპექტირება სსიპ „ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს“ მიერ საგამოძიებო მიზნებისათვის ფარული მიყურადების პროცესში მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შესწავლის მიზნით. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წლიური ანგარიშის მიხედვით 2017 წელს სამჯერ განხორციელდა სააგენტოს ინსპექტირება.²⁸³ 2017 წელს, ასევე, განხორციელდა საქართველოს მთავარი პროკურატურისა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ერთობლივი შემოწმება, რომელიც მიზნად ისახავდა ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების გზით რამდენიმე პირის/მონაცემთა სუბიექტის მონაცემების დამუშავების კანონიერების შესწავლას. შემოწმების შედეგად, საქართველოს მთავარი პროკურატურის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და სსიპ „ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს“ მიერ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტი არ დადგინდა.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2 წლის ანგარიშებში ძირითადად ყურადღება გამახვილებულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შესრულებაზე, რადგან ინსპექტორს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების ფარგლებიდან გამომდინარე არ მიუწვდება ხელი უსაფრთხოების სამსახურში არსებულ სხვა ინფორმაციაზე. ინსპექტორის ანგარიშებიდან ნათლად იკვეთება, რომ თუკი არ შეიქმნება სპეციალური სტრუქტურა, (როგორსაც საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით პარლამენტთან არსებული საზედამხებდევლო საბჭო წარმოადგენს) რომელსაც სრული დაშვება ექნება უსაფრთხოების სამსახურში არსებულ ინფორმაციაზე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვა აღნიშნულ სტრუქტურაში კონტროლის გარეშე რჩება.

კანონმდებლობით მინიჭებული მანდატის ფარგლებში პერსონალურ მონაცემთა ინსპექტორი ახორციელებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე კონტროლს და მოქალაქეთა საჩივრების განხილვას. თუმცა, კონტროლი არ ვრცელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების (მათ შორის, ეკონომიკური უსაფრთხოების), თავდაცვის, სადაზვერვო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობების მიზნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებულ მონაცემთა დამუშავებაზე.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის უმეტესობა უსაფრთხოების მიზნით სახელმწიფო საიდუმლოებას წარმოადგენს. პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას უფლების დარღვევის ყველაზე დიდი რისკიც სწორედ საიდუმლო საქმიანობის დროს არსებობს. საიდუმლო საქმიანობის დროს კონტროლი უნდა ხორციელდებოდეს შემდეგი ძირითადი მიმართულებით: პერსონალურ მონაცემთა მოპოვება ხდება თუ არა კანონით დადგენილი წესით (სასამართლოს ან სხვა გარე სტრუქტურების ნებართვა), პერსონალურ მონაცემთა მოპოვება და დამუშავება ხდება თუ არა

282 2017 წელს ინსპექტირების ფარგლებში ინსპექტორმა განახორციელა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ სხვადასხვა მიზნით დამუშავებული მონაცემების კანონიერების შესწავლა 77 შემთხვევაში.

283 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში.

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/179498?> გვ. 20.

მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად, უსაფრთხოების სამსახურები ახორციელებენ თუ არა ზომებს, რომ გარანტირებული იყოს ინფორმაციის დაცულობა იმ მიზნებით გამოყენებისა და გამჟღავნებისგან, რომელიც ცდება ზედამხედველობის ორგანოს მანდატს, კანონით დადგენილი ჩარჩოს მიხედვით ნადგურდება თუ არა პერსონალური ინფორმაცია, რომელიც არ/ალარ არის საჭირო უსაფრთხოების ლეგიტიმური მიზნებისათვის.

4.3.4 შეჯამება და რეკომენდაციები

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ზედამხედველობის ფარგლები განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ საიდუმლო სახსრების ხარჯვა, სამსახურში თავმოყრილი პერსონალური მონაცემების რაოდენობა და ფარული ღონისძიებების სიმრავლე გასაკუთრებით აქტუალურს ხდის სამსახურის ეფექტურ გაკონტროლებას დამოუკიდებელი, პოლიტიკურად ნეიტრალური ინსტიტუტების მიერ.

მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პერსონალურ მონაცემებზე დაცვაზე ზედამხედველობა. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის შეზღუდული მანდატი, რაც უსაფრთხოების სფეროში მისი საიდუმლოსთან დაშვების აკრძალვით არის განპირობებული შეუძლებელს ხდის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობას. ხოლო სხვა არც ერთ სტრუქტურას არ აქვს მანდატი გააკონტროლოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პერსონალურ მონაცემთა დაცვა.

კონტროლის ეფექტურობისათვის მნიშვნელოვანია, მაკონტროლებლის სრული დაშვება სახელმწიფო საიდუმლოებაზე, კონტროლის ინტენსივობა და მაკონტროლებელი ინსტიტუტების მჭიდრო კოორდინაცია.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტების კონტროლის გასაზრდელად მიზანშეწონილია:

- პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე კონტროლი ვრცელდებოდეს უსაფრთხოების სამსახურის საიდუმლო საქმიანობის სფეროზეც. ამ ფუნქციას საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით პარლამენტი, კერძოდ კი უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის დამოუკიდებელი საბჭო უნდა ითავსებდეს.
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოახდინოს აუდიტორული საქმიანობის პრიორიტეტების იმგვარად ფორმირება, რომ შესაძლებელი გახდეს საიდუმლო ფინანსების მქონე მხარჯავი დაწესებულებების, მათ შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ეფექტური ფინანსური ზედამხედველობა.
- სახალხო დამცველს საკუთარი ინიციატივით, მოქალაქის განცხადების/საჩივრის გარეშეც, შეეძლოს შეამოწმოს სუს-ის საიდუმლო ნორმატიული აქტების შესაბამისობა ადამიანის უფლებების სტანდარტთან და მიაწოდოს შესაბამისი რეკომენდაციები. თუ სუს-ი დაუსაბუთებლად არ გაითვალისწინებს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს. სახალხო დამცველს მიენიჭოს უფლებამოსილება საკითხი დააყენოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მაკონტროლებელ პარლამენტის საზედამხედველო საბჭოში.

4.4. უსაფრთხოების სამსახურის შიდა კონტროლი

უსაფრთხოების სამსახურებზე კონტროლის სათანადო განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია ეფექტურ გარე კონტროლთან ერთად შიდა კონტროლის არსებობა, რომელიც სამსახურის

საქმიანობის პროცესში მუდმივად უნდა ხორციელდებოდეს. შეფასებას საჭიროებს ერთი მხრივ არსებული შიდა კონტროლის მექანიზმები და მეორეს მხრივ მისი განხორციელების პრაქტიკისა და პოლიტიკის გარე ზედამხედველობა.

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შიდა კონტროლს ახორციელებს გენერალური ინსპექცია, რომლის უფლებამოსილებები და საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება როგორც „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონით, ასევე გენერალური ინსპექციის დებულებით,²⁸⁴ რომელიც შსს-ს გენერალური ინსპექციის დებულების ბაზაზე შექმნილი და მხოლოდ რამდენიმე, სუს-ისთვის დამახასიათებელი, სპეციფიკური ცვლილება არის შეტანილი.

კანონი და დებულება გენერალურ ინსპექციას შემდეგ ამოცანებს აკისრებს:

- სუს-ის სისტემაში კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების კონტროლი;
- მართლსაწინააღმდეგო ქმედებათა, დისციპლინური ნორმების დარღვევის, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვანი შესრულების ფაქტების გამოვლენა და სათანადო რეაგირება;
- კანონმდებლობის დარღვევის ხელშემწყობი მიზეზების გამოვლენა/პრევენცია/აღმოფხვრის მიზნით სუს-ის უფროსისთვის რეკომენდაციების მიწოდება;
- ინტერესთა შეუთავსებლობის ფაქტების გამოვლენა;
- სახელმწიფო საიდუმლოების და/ან სხვა სამსახურებრივი ინფორმაციის მართლსაწინააღმდეგო გამჟღავნების შესაძლო არხების გამოვლენა;
- მთავარი პროკურორის მიერ გამოსაძიებლად გადმოცემულ საქმეებზე საპროცესო მოქმედებების ჩატარება.²⁸⁵

ინსპექციის უფლებამოსილება ვრცელდება სამსახურის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და ტერიტორიულ ორგანოებზე, აგრეთვე სამსახურის მმართველობის სფეროში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირზე.

კანონმდებლობით დეკლარირებულია სამსახურის დამოუკიდებლობა, თუმცა ინსპექციის უფროსი სრულად არის სამსახურის უფროსს დაქვემდებარებული, რომელიც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მას, ასევე მის წინაშეა ანგარიშვალდებული და ყოველწლიურად, ან მოთხოვნისამებრ წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშს. ინსპექციის უფროსის სამსახურის უფროსზე სრული დამოკიდებულება აჩენს რისკს, რომ სუს-ის უფროსმა ინსპექციის საქმიანობაზე მოახდინოს არამიზნობრივი გავლენა, არაფორმალურად ჩაერიოს დისციპლინური წარმოების მიმდინარეობაში, რომლის მიზანიც შესაძლოა კონკრეტულ მოსამსახურეზე ზეგავლენის მოხდენა, ან სხვა არაკონვენციური მიზნის მიღწევა იყოს.²⁸⁶

დებულების მიხედვით ინსპექციას სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარება რამდენიმე საფუძველით შეუძლია:

284 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2015 წლის 1 აგვისტოს ბრძანება №8 „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“.

285 იქვე, მე-2 მუხლი.

286 „დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა სამართალდამცავ ორგანოებში“, EMC, 2017, გვ. 4 <https://goo.gl/mbn3iG>.

- სამსახურის მოსამსახურის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის და დისციპლინური გადაცდომის შესახებ მიღებული ინფორმაცია მოქალაქეთა ან სამსახურის მოსამსახურეთა განცხადებების, საჩივრების და პატაკების სახით;
- სასამართლოს (მოსამართლე) კერძო განჩინებები (დადგენილებები);
- სახელმწიფო დაწესებულებებიდან და ადმინისტრაციული ორგანოებიდან, ასევე იურიდიული თუ ფიზიკური პირებისგან მიღებული შეტყობინებები და მასალები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გავრცელებული ცნობები.

მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურეობრივი შემოწმების დაწყების საფუძვლად დებულება მოქალაქეთაგან მიღებულ შეტყობინებებსაც ითვალისწინებს, შსს-სგან განსხვავებით პრაქტიკაში არ არის რეალიზებული ინსპექციისთვის მოქალაქის მიმართვის ეფექტური ფორმა.²⁸⁷ მაშინ, როდესაც სუს-ი სისხლის სამართლის კოდექსის გარკვეულ მუხლებზე საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ გამოძიებას, შსს-ს მსგავსად, სისტემატიურად და რუტინულად ახორციელებს, რაც ცხადია, რომ უფლების დარღვევის მუდმივ რისკსაც გულისხმობს.

საანგარიშო პერიოდში გენერალურმა ინსპექციამ, სულ 603 სამსახურეობრივი შემოწმება განახორციელა, აქედან 453 შემთხვევაში გამოყენებული იქნა დისციპლინური სახდელები, რომელთა სახეებიც დაწვრილებით მოცემულია დიაგრამა 3-ზე.



გენერალური ინსპექციის დებულების მიხედვით სამსახურეობრივი შემოწმების შედეგებზე მზადდება ცნობა ან დასკვნა, რომელსაც ამტკიცებს გენერალური ინსპექციის უფროსი. დასკვნის/ცნობის საფუძველზე კი სამსახურის უფროსი იღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური პასუხისმგებლობის

287 მაგალითად, შსს-ს დებულებით აქვს განვრდილი გენერალური ინსპექციის „ცხელი ხაზის“ არსებობა, იხ. „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“ მე-6 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

დაკისრების შესახებ.²⁸⁸ ეს იმას ნიშნავს, რომ სამსახურეობრივი გადაცდომის შესახებ დასკვნას სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და დისციპლინური ზომების გატარებაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას სუს-ის უფროსი იღებს რა დროსაც მას ფაქტობრივად შეუზღუდავი დისკრეცია გააჩნია.

კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული გენერალური ინსპექციის შემოწმების შედეგად გაცემულ ცნობასა და დასკვნას შორის განსხვავება, პრაქტიკიდან იკვეთება, რომ ინსპექციის მიერ შემოწმების შედეგად დისციპლინური სახდელის გამოყენების რეკომენდაცია ხდება დასკვნის სახით, ხოლო დარღვევის არარსებობისას – ცნობის სახით. აღსანიშნავია, რომ თუ გენერალური ინსპექცია შემოწმების შედეგად ჩათვლის რომ სამსახურეობრივ გადაცდომას ადგილი არ ქონია კანონმდებლობა მის გასაჩივრების მექანიზმს არ ითვალისწინებს.²⁸⁹

თუ გენერალური ინსპექციის მიერ სამსახურეობრივი შემოწმებისას გამოიკვეთება დანაშაულის ნიშნები, მაშინ საკითხი ცდება გენერალური ინსპექციის კომპეტენციას და მოქმედი კანონი მას ავალდებულებს მის ხელთ არსებული ყველა მასალა დაუყოვნებლივ გადასცეს მთავარ პროკურატურას.²⁹⁰

რეკომენდაციები:

- გენერალური ინსპექციისთვის მოქალაქეთა მიმართვის ეფექტური მექანიზმის შექმნა;
- გენერალური ინსპექციის მიმართვის საფუძველზე სუსის უფროსს განესაზღვროს დისციპლინური წარმოების დაწყების ვალდებულება;
- შემოწმების შედეგად გადაცდომის დაუდასტურებლობისას სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობის შექმნა;
- განისაზღვროს გენერალური ინსპექციის მიერ საქმიანობის შესახებ სტატისტიკის პროაქტიულად გამოყენების ვალდებულება;
- გენერალური ინსპექციის დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო გარანტიების შექმნა.

288 კანონი „სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ“, მე-6 მუხლი „ზ“ ქვეპუნქტი.

289 დასკვნას და ცნობას სასამართლო მიიჩნევს შუალედურ აქტად, რომელიც იურიდიულ შედეგებს არ წარმოშობს, დასკვნის შემთხვევაში შესაძლებელია სუს-ის უფროსის მიერ მის საფუძველზე გამოცემული აქტის გასაჩივრება, ხოლო ცნობის შემთხვევაში არ გამოიყენება აქტი, შესაბამისად წარმოების არდაწყების გასაჩივრება პრაქტიკაში შეუძლებელია.

ვრცლად იხ. „დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა სამართალდამცავ ორგანოებში“, EMC, 2017, გვ. 22-24 ,
290 კანონი „სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ“, 50-ე მუხლი.

თავი 5. უსაფრთხოების სამსახურის სისტემის გამჭვირვალობა

5.1 უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურის, ფუნქციების, დებულებების საჯაროობა

გამჭვირვალობის საერთაშორისოდ აღიარებული ყველაზე ფუნდამენტური სტანდარტის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურები უნდა შეიქმნას საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონების საფუძველზე. გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვის მე-4 პრაქტიკის თანახმად: „ყველა სადაზვერვო სამსახური შექმნილია/ჩამოყალიბებულია და მოქმედებს საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონებით, რომლებიც შესაბამისობაში არიან კონსტიტუციასთან და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალთან. სპეციალურ სამსახურებს შეუძლიათ განახორციელონ ან მათ შესაძლოა მიეცეთ მითითება განახორციელონ მხოლოდ ის საქმიანობა, რომლებიც დადგენილია ეროვნული კანონმდებლობით და რომელიც შეესაბამება აღნიშნულ კანონმდებლობას.“

საქართველოში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციები განსაზღვრულია „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონით და დებულებით. კანონი ზოგადად ადგენს სამსახურის საქმიანობის მიმართულებებს (კონსტიტუციური წყობილების დაცვა, წყობილების არაკონსტიტუციური გზით შეცვლისგან დაცვა, ეკონომიკური უსაფრთხოება, ტერორიზმისგან დაცვა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და ა.შ.²⁹¹), დებულებაში ეს ნორმა სიტყვა-სიტყვითაა გადატანილი და სუს-ის საქმიანობის მიმართულებების დამატებით დეტალიზებას არ ახდენს.²⁹²

დებულება სამსახურს 13 სტრუქტურულ ერთეულად ყოფს²⁹³ და განსაზღვრავს მათ ძირითად ამოცანებს.²⁹⁴ 13 სტრუქტურული ერთეულიდან ხუთის დებულება საიდუმლოა, ესენია:

- საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი;
- კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტი;
- კონტრტერორისტული ცენტრი (დეპარტამენტი);
- სპეციალური ოპერაციების დეპარტამენტი.

შესაბამისად, ჩამოთვლილი დეპარტამენტის საქმიანობის ნორმატიული ფარგლები მხოლოდ სამსახურის დებულებაში ერთ ქვეპუნქტში განერილი მოკლე ტექსტით განისაზღვრება.²⁹⁵

გარდა ამისა, დეპარტამენტების დებულების გასაიდუმლოება წინააღმდეგობაში მოდის სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ ქართულ კანონმდებლობასთან, ამასთან დაკავშირებით უზენაეს სასამართლოში გრძელდება დავა EMC-სა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შორის,²⁹⁶ სააპელაციო სარჩელში EMC მიუთითებდა, რომ გასაიდუმლოებული დებულებები არ აკმაყოფილებს

291 იხ. სრულად „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-5 მუხლი.

292 შეადარეთ 2015 წლის 30 ივლისის მთავრობის N385 დადგენილება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ მე-3 მუხლი.

293 იქვე, მე-6 მუხლი.

294 იქვე, მე-7 მუხლი.

295 იქვე, „ე“, „ზ“, „თ“, „კ“, „ლ“ ქვეპუნქტები.

296 იხ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2017 წლის 16 ნოემბრის განჩინება
<https://drive.google.com/file/d/1RGTTus3QBcU71Oba4B25jZ9-qRK1aC3J/view>

„სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევის წინაპირობებს.²⁹⁷ დებულებები განსაზღვრავენ დეპარტამენტის მუშაობის ორგანიზაციას, საქმიანობის პრინციპებს, უფლება-მოვალეობებსა და ფუნქციებს და არ შეიცავენ ინფორმაციას სადაზვერვო, კონტრდაზვერვით და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობების და ფარული საგამოძიებო მოქმედების გეგმებისა და კონკრეტული ღონისძიებების თაობაზე. ინფორმაციის შემხებლობა სადაზვერვო, კონტრდაზვერვითი და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობებთან საკმარისი არ არის ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევისათვის. კანონის ამგვარი ფართო განმარტების შემთხვევაში სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეული უნდა იყოს „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი და უსაფრთხოების სამსახურის დებულებაც. აუცილებელია დადგინდეს არის თუ არა სახეზე „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის „დ.ა“ ქვეპუნქტით ამომწურავად გათვალისწინებული რომელიმე ინფორმაცია. ცალკეული დეპარტამენტის დებულებები არ შეიძლება იყოს აღნიშნული პუნქტით გათვალისწინებული რომელიმე ინფორმაციის შემცველი, რომელთა გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს. გარდა ამისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულია ის ინფორმაცია, რომლის დასაიდუმლოება დაუშვებელია და ამგვარ ინფორმაციას მიეკუთვნება საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურის აღწერა, მოსამსახურეთა ფუნქციების განსაზღვრისა და განაწილების, აგრეთვე გადაწყვეტილებათა მიღების წესი.²⁹⁸

ასევე „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონის მიხედვით აკრძალულია სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის იმ ინფორმაციის მიკუთვნება, რომლითაც შეიძლება შეიზღუდოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.²⁹⁹ ამასთან, ცალკეული ფუნქციები, რასაც საიდუმლო დებულების მქონე დეპარტამენტები ახორციელებენ მჭიდრო კავშირშია ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან და მათ შემზღუდავთან, კერძოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების მიხედვით კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის ძირითად ამოცანებს მიეკუთვნება კანონმდებლობით დადგენილი წესით ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელება; მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საქმეებზე სისხლის საპროცესო სამართლებრივი იძულების ღონისძიებების გამოყენება და სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიება; ასევე დანაშაულის გამოვლენისა და აღკვეთის მიზნით პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება.³⁰⁰ მსგავსი იძულებითი და პრევენციული ამოცანები აქვთ განსაზღვრული სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტსა და კონტრტერორისტულ ცენტრს (დეპარტამენტი).³⁰¹ ამკარაა, რომ აღნიშნული დეპარტამენტების საქმიანობით შეიძლება შეიზღუდოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები და დეპარტამენტის დებულებები არ შეიძლება განხილული იქნას, როგორც „შიდა საქმიანობის მომწესრიგებელი“.³⁰²

ინფორმაციის თავისუფლად მიღების უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტით და მოთხოვილ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა ამ მუხლში ჩარევას წარმოადგენს. თუმცა, ეს უფლება არაა აბსოლუტური და იგი შეიძლება შეიზღუდოს შესაბამისი

297 იხ. „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც დაკონკრეტებულია მე-6 მუხლის „დ.ა“ ქვეპუნქტში.

298 ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 42-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

299 მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი.

300 2015 წლის 30 ივლისის მთავრობის N385 დადგენილება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ მე-7 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

301 იქვე, „თ“ და „კ“ ქვეპუნქტები.

302 „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“ მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის N507 დადგენილების „სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხის“ (დანართი №2) მე-19 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი უშვებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შიდასაუწყებო ნორმატიული აქტების გასაიდუმლოებას თუ ისინი აწესრიგებენ მათ შიდა საქმიანობას შესაბამის სფეროში.

ფორმალურ და მატერიალურ მოთხოვნების დაცვით. ფორმალური შესაბამისობა მოითხოვს, რომ ინფორმაციაზე წვდომის ნებისმიერი შეზღუდვა გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონით. დეპარტამენტის დებულების დასაიდუმლოება არ შეესაბამება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონს, ის არ არის კანონის შესაბამისად დასაიდუმლოებული და ამით ის არღვევს კონსტიტუციასაც.

საიდუმლო კანონქვემდებარე აქტები (მინისტრის ბრძანებები და სხვა) საერთაშორისო გამოცდილებითაც დამკვიდრებული პრაქტიკაა, ასეთი რეგულაციები ხშირად მოიცავს უსაფრთხოების სამსახურების სამოქმედო პროცედურებისა და საქმიანობის მეთოდების აღწერას, რომელთა გამჟღავნებითაც შესაძლოა საფრთხე შეექმნას უსაფრთხოების სამსახურის ღონისძიებათა მიმდინარეობას.³⁰³ თუმცა მსგავსი საიდუმლო ხასიათის ჩანაწერების დეპარტამენტის დებულებაში ჩანერა არ ქმნის მთელი დებულების გასაიდუმლოების საფუძველს, არამედ მიუთითებს იმაზე, რომ ის არასწორ აქტში არის განერილი რითიც ზიანს აყენებს მთელი დეპარტამენტის საქმიანობის გამჭვირვალობას.

რაც შეეხება საიდუმლო აქტებს, გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტის თანახმად, აღნიშნული კანონქვემდებარე აქტების გამოყენება მკაცრად უნდა იყოს შეზღუდული და ასეთი საიდუმლო სამართლებრივი აქტები არ უნდა იქნეს გამოყენებული ნებისმიერი ისეთი ღონისძიების განხორციელების საფუძველად, რომელიც ზღუდავს ადამიანის უფლებებს.³⁰⁴ მაგალითად, აღნიშნული სამსახურების მიერ ჩატარებული მეთვალყურეობის ფარგლები უნდა რეგულირდებოდეს კანონით და არა საიდუმლო დირექტივებით.

5.2 უსაფრთხოების სამსახურიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა და საკუთარ პერსონალურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის უფლება

5.2.1 საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის გასაიდუმლოებული ხასიათიდან გამომდინარე შეუძლებელია მასზე სახელმწიფო სტრუქტურების გამჭვირვალობის ზოგადი სტანდარტი ვრცელდებოდეს. თუმცა, უსაფრთხოების სისტემის საიდუმლო საქმიანობის მასშტაბით არ შეიძლება გამართლებული იყოს მისი სრული დახურვა ინფორმაციის თავისუფლების თვალსაზრით. სისტემის სრული გაუმჭვირვალობა განაპირობებს მისი მუშაობის არაეფექტურობას, ამცირებს სტრუქტურის მიმართ ნდობას და შეუძლებელს ხდის ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკმაოდ მაღალი სტანდარტია დადგენილი. კერძოდ, საჯარო ინფორმაცია ღიაა გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციისა.³⁰⁵

“სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ” ადგენს დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების და მართლწესრიგის სფეროში რა ინფორმაცია შეიძლება მიეკუთვნებოდეს საიდუმლოებას.³⁰⁶

303 Aidan Wills, Understanding Intelligence Oversight,(DCAF.2010) გვ. 14.

304 UN Compilation of Good Practices, Practice 4.

305 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი 28-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

306 საქართველოს კანონი “სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ” მე-6 მუხლი.

ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციაზე უფლების შესახებ გლობალური პრინციპებმა დაადგინა ყოვლისმომცველი სტანდარტი ასეთი შეზღუდვების შესახებ. მე-3 პრინციპი ადგენს, რომ: „ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე ინფორმაციაზე უფლების შეზღუდვა არ შეიძლება დანესდეს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მთავრობას შეუძლია დაამტკიცოს, რომ:

1. შეზღუდვა:

- კანონითაა დადგენილი
- აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში
- ეროვნული უსაფრთხოების ლეგიტიმური ინტერესის დასაცავად.

2. კანონი ითვალისწინებს შესაბამის დაცვის გარანტიებს აღნიშნულის ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად, რაც მოიცავს დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოს მიერ შეზღუდვის კანონიერების სწრაფი, სრული, ხელმისაწვდომი და ეფექტიანი შემოწმების მექანიზმის არსებობას და სასამართლოების მხრიდან ყოველმხრივი და სრული განხილვის წარმოებას.“ ეს სტანდარტი შეზღუდვის აუცილებლობის დასაბუთების ტვირთს მთავრობას აკისრებს, ხაზს უსვამს ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების ლეგიტიმაციას და საჭიროდ მიიჩნევს ამგვარი შეზღუდვების ეფექტური გარე და სასამართლო ზედამხედველობის მექანიზმის დანერგვას.

მაშინ, როცა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა უმეტეს შემთხვევაში ეფუძნება „ეროვნული უსაფრთხოების“ დაცვის ინტერესებს, საერთაშორისო დონეზე არ არსებობს სავალდებულო და სრულყოფილი ჩამონათვალი თუ რა სახის ინფორმაცია უნდა იქნეს გასაიდუმლოებული. მიუხედავად ამისა, ექსპერტების მოსაზრებებისა და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის საფუძველზე, ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციაზე უფლების შესახებ გლობალური პრინციპებმა დაადგინა ისეთი ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელზე წვდომაც საზოგადოებას კანონიერად შეიძლება შეეზღუდოს, კერძოდ³⁰⁷:

- ინფორმაცია მიმდინარე თავდაცვის გეგმების, ოპერაციებისა და შესაძლებლობების შესახებ იმ დროის ხანგრძლივობით, როცა აღნიშნული ინფორმაცია არის უსაფრთხოების მიზნებისთვის გამოყენებადი.
- ინფორმაცია იარაღისა და სხვა სამხედრო სისტემების (მათ შორის საკომუნიკაციო სისტემების) წარმოების, მათი შესაძლებლობების ან გამოყენების შესახებ.
- ინფორმაცია სახელმწიფოს ტერიტორიის, კრიტიკული ინფრასტრუქტურის ან კრიტიკული ეროვნული ინსტიტუტების არსებული საფრთხეებისაგან, ძალის გამოყენების ან საბოტაჟისაგან დაცვის სპეციალური ღონისძიებების შესახებ, რომელთა ეფექტიანობა მათ გასაიდუმლოებაზეა დამოკიდებული;
- ინფორმაცია, რომელიც სადაზვერვო სამსახურების მიერ მოპოვებულია შესაბამისი ღონისძიების, წყაროს ან/და რაიმე სადაზვერვო მეთოდის გამოყენებით ან უკავშირდება მათ, თუ აღნიშნული ინფორმაცია შეეხება ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებს;
- ინფორმაცია ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებით, რომელიც კონფიდენციალურობის დაცვის მოლოდინით მოწოდებულ იქნა უცხო ქვეყნის ან სამთავრობო-შორისი ორგანოს მიერ, ასევე დიპლომატიური კომუნიკაციის გზით მიღებული სხვა ინფორმაცია, რომლებიც ეხება ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა შესაბამისობაშია ზემოაღნიშნულ ძირითად საერთაშორისო პრინციპებთან იკვეთება პრობლემები კანონის იმპლემენტაციისა და განმარტებასთან

307 Tshwane Principles, Part II, Principle 9

დაკავშირებით. კანონის არასწორი ინტერპრეტაციის საფუძველზე ისეთ ინფორმაციასაც კი ენიჭება გრიფით საიდუმლო, როგორიცაა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულებები, რომელიც წესით მხოლოდ სტრუქტურისა და ფუნქციების შესახებ ინფორმაციას უნდა შეიცავდეს.

კვლევის ფარგლებში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან ინფორმაციის გამოთხოვის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი პრობლემები:

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური კანონით დადგენილ ვადაში (დაუყოვნებლივ ან გამონაკლის შემთხვევებში 10 დღეში) არ იძლევა ინფორმაციას;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური დაუსაბუთებლად მიიჩნევს ინფორმაციას საიდუმლოდ და შესაბამისად არ გასცემს მას;
- იმ შემთხვევაში თუ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არ გასცემს ინფორმაციას იგი არ იძლევა განმარტებას თუ რა წარმოადგენს ინფორმაციის არ გაცემის საფუძველს.

მაგალითად, კვლევის ფარგლებში მოთხოვნილი შემდეგი სტატისტიკური ინფორმაცია არ მოგვანოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა:

- ელექტრონული თვალთვალისათვის ჩატარებისათვის სასამართლოსთვის წარდგენილი და დაკმაყოფილებული შუამდგომლობების რაოდენობა;
- ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისათვის ჩატარებისათვის სასამართლოსთვის წარდგენილი და დაკმაყოფილებული შუამდგომლობების რაოდენობა;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში დასაქმებული პირების ოდენობა, სამსახურის სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიხედვით.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა მოგვანოდა შემდეგი ინფორმაცია: სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომელთათვის გაცემული სარგოს, დანამატებისა და პრემიების ოდენობა წლების მიხედვით; კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც არეგულირებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში საკადრო საკითხებს (თანამშრომლის მიღება, გათავისუფლება, დანიშნულება, შეფასება, დანამატის გაცემა და სხვა); 2015 წლის პირველი აგვისტოდან 2017 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით მოხდა თუ არა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რომელიმე დეპარტამენტის დებულების დასაიდუმლოება ან განსაიდუმლოება (რაოდენობა), გათავისუფლებულ და სამსახურში მიღებულ პირთა რაოდენობის შესახებ, გენერალური ინსპექციის მიერ განხილული საჩივრების და დაკისრებული სახდელების რაოდენობისა და სახეების შესახებ და დაწყებული გამოძიებების რაოდენობის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არ განმარტავს თუ რატომ არ გასცემს ამა თუ იმ ინფორმაციას, რაც ასევე წინააღმდეგობაშია კანონთან. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 41-ე მუხლის თანახმად, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში პირს წერილობით განუმარტოს მისი უფლებები და გასაჩივრების წესი, ასევე მიუთითოს ის სტრუქტურული ქვედანაყოფი ან საჯარო დაწესებულება, რომელთანაც წარმოებდა კონსულტაცია ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილების მიღებისას.

მნიშვნელოვანია სააპელაციო სასამართლო გადაწყვეტილება „ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მონიტორინგის ცენტრის“ სარჩელზე, რომელიც, 2017 წლის 16 ნოემბერს იქნა გამოტანილი. გადაწყვეტილება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ინფორმაციის გაცემის საკმაოდ დაბალ სტანდარტს ადგენს.

ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა სასამართლოში გაასაჩივრა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ შემდეგი ინფორმაციის მიუწოდებლობა:

1. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში დასაქმებული პირების რაოდენობა, სამსახურის სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიხედვით;
2. სამსახურში დასაქმებული პირების თანამდებობრივი და წოდებრივი სარგოების ყოველთვიური განაკვეთები;
3. სტრუქტურული ქვედანაყოფების ჩამონათვალი, რომელთაც უფლება აქვთ განახორციელონ გამოძიება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად;
4. სტატისტიკური ინფორმაცია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ჩამოყალიბებიდან სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მიხედვით სამსახურის მიერ დაწყებული გამოძიებების რაოდენობის შესახებ (სსკ-ის შესაბამისი მუხლების მითითებით და სამსახურის იმ ქვედანაყოფების მითითებით, რომლებიც ახორციელებენ მიმდინარე გამოძიებას)
5. ინფორმაცია იმის შესახებ კანონის შესაბამისად შეიქმნა თუ არა სპეციალური კომისია, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ქონების/ დოკუმენტაციის ინვენტარიზაცია (კომისიის შექმნის შემთხვევაში ინფორმაცია მისი შემადგენლობის შესახებ)

საქალაქო და სააპელაციო სასამართლომ არ დააკმაყოფილა სარჩელი და შესაბამისად კანონიერად იქნა ცნობილი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ აღნიშნული ინფორმაციის არ გაცემა. საქმეს ამჟამად საქართველოს უზენაესი სასამართლო განიხილავს. ჩვენი შეფასებით სასამართლოს გადაწყვეტილება არ არის სათანადოდ დასაბუთებული და არ შეესაბამება ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციაზე უფლების შესახებ გლობალური პრინციპებს. განსაკუთრებით იმ ნაწილში, რომელიც სტატისტიკურ ინფორმაციას, დებულებების საჯაროობას და ქვედანაყოფების საგამოძიებო ფუნქციის არსებობას შეეხება.

5.2.2 საკუთარ პერსონალურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის სტანდარტი

საჯარო სტრუქტურების გამჭვირვალობის შეფასების ერთ-ერთი ძირითადი კრიტერიუმია საჯარო სექტორში არსებულ პერსონალურ მონაცემებზე წვდომის უფლება.

პირის უფლება მიიღოს ინფორმაცია სახელმწიფო სტრუქტურაში მის შესახებ არსებული მონაცემების შესახებ საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებაა. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დანესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.³⁰⁸

მიუხედავად უფლების დაცვის კონსტიტუციით დადგენილი საკმაოდ მაღალი სტანდარტის, უსაფრთხოების სექტორში პერსონალურ მონაცემთა ხელმისაწვდომობის პრობლემას შემდეგი მიზეზები განაპირობებს:

1. უსაფრთხოების მიზნები პრაქტიკაში ფართოდ განიმარტება და არ შეიცავს შეზღუდვის ნათელ კრიტერიუმებს
2. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე კონტროლი არ

308 საქართველოს კონსტიტუცია 41-ე მუხლი

ხორციელდება, ვინაიდან პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს არ აქვს წვდომა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში დაცულ საიდუმლო ინფორმაციაზე. ხოლო არ არსებობს სხვა სტრუქტურა, რომელიც პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე კონტროლს ახორციელებს.

“პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” კანონი ითვალისწინებს შემზღუდავს, რომელიც შეუძლებელს ხდის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე სრულფასოვანი ზედამხედველობის განხორციელებას. კერძოდ, “პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ” კანონის თანახმად “კანონის მოქმედება არ ვრცელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების (მათ შორის, ეკონომიკური უსაფრთხოების), თავდაცვის, სადაზვერვო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობების მიზნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებულ მონაცემთა დამუშავებაზე”.³⁰⁹ შესაბამისად, ერთის მხრივ, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი სრულფასოვნად ვერც საკუთარი ინიციატივით და ვერც მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე განიხილავს საქმეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში დაცულ პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებით.

საერთაშორისო სამართლის სფეროში პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისაგან პირთა დაცვის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენცია³¹⁰ პირადი მონაცემების ავტომატური დამუშავების თვალსაზრისით წარმოადგენს პირველ სავალდებულო იურიდიულ ინსტრუმენტს, რომელიც ადგენს მონაცემთა შეგროვებისა და დამუშავების სტანდარტებს და რომელიც აშკარად აღიარებს მონაცემთა სუბიექტების უფლებებს (რომელთა შესახებ ხდება მონაცემების შეგროვება).³¹¹

ამ სამართლებრივად მბოჭავი ძალის მქონე კონვენციის დებულებები ითვალისწინებს უსაფრთხოების სამსახურების მკაფიო ვალდებულებებს, მოახდინონ რეაგირება პირადი მონაცემების შესახებ მოთხოვნებზე, გააცნოს ინფორმაცია მონაცემების სუბიექტს, უკანონო შეგროვების/დამუშავების შემთხვევაში უზრუნველყოს შეგროვებული პერსონალური მონაცემების შესწორება ან წაშლა. თუმცა, კონვენციის მე-9 მუხლი უფლებას იძლევა, რომ უსაფრთხოების სამსახურებმა გადაუხვიონ მსგავს ვალდებულებებს “სახელმწიფო დაცვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, სახელმწიფოს მონეტარული ინტერესების ან სისხლის სამართლის დანაშაულთან ბრძოლის ინტერესების გათვალისწინებით”, აგრეთვე “მონაცემთა სუბიექტის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მიზნით”.

საერთაშორისო სტანდარტები არა მხოლოდ ევროპის საბჭოს კონვენციითაა აღიარებული, არამედ საერთაშორისო სამართლის სარეკომენდაციო ხასიათის მექანიზმებითაც, როგორიცაა გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები კომპიუტერული პერსონალური მონაცემების ფაილების რეგულირების შესახებ (პრინციპი 4).³¹²

309 ვცრლად იხ. კვლევის 4.3.3 თავი

310 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

311 კონვენციის მე-8 მუხლი ადგენს, რომ: ნებისმიერი პირი უფლებამოსილი უნდა იყოს: დაადგინოს/შეამოწმოს ავტომატური პერსონალური მონაცემების ფაილის არსებობა, მისი ძირითადი მიზნები, აგრეთვე ფაილის დამუშავების ვინაობა, მისი საცხოვრებელი ადგილი ან საქმიანობის ძირითადი ადგილი; გონივრულ ვადაში, გადამეტებული დაყოვნების ან ხარჯების გარეშე მიიღოს ინფორმაცია, ინახება თუ არა მისი პერსონალური მონაცემები ავტომატური დამუშავების ფაილებში, მიიღოს ამ მონაცემების შესახებ ინფორმაცია მისთვის გასაგები ფორმით; მოითხოვოს ცვლილებების შეტანა მონაცემებში ან მათი წაშლა თუ მონაცემების დამუშავების პროცესი (მიღება, გასწორება ან/და ამოღება) ეწინააღმდეგება შიდა კანონმდებლობით დადგენილ რეგულაციებს კონვენციის მე-5 და მე-6 მუხლებით გათვალისწინებულ ძირითად პრინციპებთან კავშირში; ისარგებლოს უფლების აღმდგენი საშუალებით, თუ მისი მოთხოვნა დადასტურების ან, საჭიროების შემთხვევაში, მონაცემების გასწორების ან წაშლის შესახებ, წინამდებარე მუხლის “ბ” და “გ” ქვეპუნქტებთან საპირისპიროდ შეუსრულებელი იქნება’

312 General Assembly Resolution 45/95 (1990), available from : <http://www.refworld.org/pdfid/3ddcafaac.pdf>

ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციაზე უფლების შესახებ გლობალური პრინციპები (III ნაწილი), ასევე გაეროს საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვა (პრაქტიკა 26). ამ ევროპული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, დემოკრატიული ქვეყნების უდიდესმა ნაწილმა მიიღო შესაბამისი კანონები ეროვნულ დონეზე და დაადგინა მექანიზმები საკუთარი მონაცემების მიღების უფლების დაცვისა და რეალიზების მიზნით. ამ საკითხთან მიმართებით სამი ძირითადი მიდგომა არსებობს:

მონაცემთა სუბიექტის მიერ ინფორმაციაზე პირდაპირი წვდომა: ბევრ ქვეყანას აქვს კანონები, რომლებიც საშუალებას აძლევს მონაცემთა სუბიექტს უშუალოდ მიმართოს უსაფრთხოების სამსახურს და მოითხოვოს წვდომა მისივე პერსონალურ მონაცემებზე. თუმცა ასეთი კანონები გარკვეულ შემზღუდვებსაც ითვალისწინებს, რაც საშუალებას აძლევს უსაფრთხოების სამსახურებს არ მიაწოდონ პირს მის შესახებ არსებული ინფორმაცია თუ არსებობს საფრთხე იმისა, რომ აღნიშნულმა ხელი შეუშალოს მიმდინარე გამოძიების პროცესს, ასევე უსაფრთხოების სამსახურების წყაროებისა და მეთოდების დაცვას.³¹³ ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი სტანდარტია ის, რომ ასეთი გამონაკლისი შემთხვევები კანონით უნდა იყოს დადგენილი და კანონი უნდა შეიცავდეს მონაცემთა სუბიექტის მიერ ამ გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას.³¹⁴

არაპირდაპირი წვდომა საექსპერტო ზედამხედველობის ორგანოს ან პერსონალური ინფორმაციის დაცვის სააგენტოს (DPA) მეშვეობით: მონაცემების სუბიექტის მონაცემებზე წვდომის შემზღუდვების დასაბალანსებლად, ზოგიერთი სახელმწიფო მონაცემებზე წვდომის უფლებას მათი სახელით ანიჭებს მონაცემთა დაცვის ან/და საექსპერტო ზედამხედველობის ორგანოებს. ამ თვალსაზრისით, საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითია, როდესაც ამ ორგანოებს უფლება აქვთ შეამოწმონ იყო თუ არა დასაბუთებული მონაცემთა სუბიექტის ხელმისაწვდომობის შემზღუდვა, განიხილონ აღნიშნული მონაცემები იმის შესამოწმებლად იყო თუ არა ის კანონიერად შეგროვებული/მოპოვებული და დაადგინონ მონაცემთა განადგურების საჭიროება თუ აღმოჩენილ იქნა რაიმე კანონის დარღვევა.³¹⁵ ეს მიდგომა მიღებულია ევროკავშირის 12 წევრ ქვეყანაში, მათ შორის ავსტრიაში, ბელგიაში, ბულგარეთში, კვიპროსში, ფინეთში, საფრანგეთში, უნგრეთში, ირლანდიაში, იტალიაში, ლუქსემბურგში, პორტუგალიასა და შვედეთში.³¹⁶

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მონაცემთა სუბიექტისათვის შეტყობინების გაგზავნა: ბოლოს, განვითარებული, თუმცა ჯერჯერობით არა ფართოდ გავრცელებული მიდგომა არის უსაფრთხოების სამსახურების დავალდებულება შეატყობინოს მონაცემთა სუბიექტს მას შემდეგ რაც მის მიმართ დასრულდება ფარული მეთვალყურეობის ღონისძიებები, მონაცემთა სუბიექტის ან/და საექსპერტო ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნის მიუხედავად.

გემოთ მოყვანილი მიდგომები არ არის ურთიერთგამომრიცხავი და ქვეყანას შეუძლია ისინი ერთობლივად გამოიყენოს.

313 UN Compilation, para 40.

314 Laurie Nathan, 'Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy', გვ. 55 in Born and Wills (ed.) Overseeing Intelligence Services: A Toolkit (DCAF: 2012)

315 EU FRA, Surveillance by Intelligence Services, Vol 2, (2017), გვ. 110, ასევე იხ. Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, (DCAF: 2005)

316 EU FRA, Surveillance by Intelligence Services Vol 2, (2017), გვ. 126

5.3 შერჩეული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების გამჭვირვალობა

ქვეყანა	ახორციელებს თუ არა საქმიანობას უსაფრთხოების სამსახური საჯარო კანონის საფუძველზე	რითი რეგულირდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა?	რა შემთხვევაში შეიძლება იყოს ინფორმაცია გასაიდუმლოებული?	ანგარიშვალდებულების რა მექანიზმებს იყენებს უსაფრთხოების სამსახური?
გერმანია	BfV და BND მოქმედებენ საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონების საფუძველზე, რომლებიც დეტალურად განსაზღვრავენ ინფორმაციის შეგროვების ღონისძიებებს	ფედერალურ დონეზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება რეგულირდება ინფორმაციის თავისუფლების კანონით	თუ აზიანებს: •საერთაშორისო ურთიერთობებს, •შეიარაღებული ძალების სამხედრო და სხვა უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვან ინტერესებს, •შიდა ან გარე უსაფრთხოების ინტერესებს, •ფინანსური, კონკურენციისა და მარეგულირებელი ორგანოების მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ამოცანებს, •გარე ფინანსური კონტროლის საკითხებზე, უკანონო საგარეო ვაჭრობის პრევენციის ზომებს, მიმდინარე სასამართლო პროცესის მსვლელობას.*	BfV-ს ყოველწლიური ანგარიში.

* კანონით დადგენილი საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითია ჩანაწერი, რომლის საფუძველზეც საჯარო დაწესებულება ინფორმაციასთან დაშვებაზე უარის გადანაცხვების მიღებისას ვალდებულია აცნობოს პიროვნებას იმის შესახებ, თუ რამდენად და როდის ექნება პირს ამ ინფორმაციასთან ნაწილობრივი ან სრული დაშვების შესაძლებლობა მომავალში

კანადა	უსაფრთხოების სამსახური (CSIS) საქმიანობას ახორციელებს საჯაროდ, კანადის ორივე ოფიციალურ სახელმწიფო ენაზე ხელმისაწვდომი კანონის საფუძველზე.	ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა რეგულირდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის აქტით. აქტში არის გათვალისწინებული ის გამონაკლისი შემთხვევები, როდესაც მთავრობას შეუძლია უარი განაცხადოს ინფორმაციის გასაჯაროებაზე*	მთავრობა არის უფლებამოსილი უარი განაცხადოს ინფორმაციის გაცემაზე, თუ მისი გასაჯაროება საფრთხეს უქმნის ქვეყნის თავდაცვის უნარიანობას, მიმდინარე ოპერაციას.**	CSIS-ის ყოველწლიური მოხსენებები შეიცავს უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ სრულ ინფორმაციას, მათ შორის თანამშრომელთა რაოდენობა, ჩაშლილი სტატისტიკა პერსონალის შესახებ; ასევე ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია. გარდა ამისა, ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია მიღებული საჩივრებისა და SIRC-ის (ექსპერტთა ზედამხედველობის ორგანო) ან/და სხვა საზედამხებელო ორგანოს მიერ მათი განხილვის შესახებ.
--------	---	--	--	---

* აღსანიშნავია, რომ კანადის კანონი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე უარის შემთხვევაში სამართლებრივი დაცვის მყარ მექანიზმებს ითვალისწინებს.

** <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/FullText.html>

ხორვატია	უსაფრთხოების სამსახური (SOA) საქმიანობას ახორციელებს საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონის საფუძველზე. თუმცა, არსებობს გასაიდუმლოებული საკითხებიც. ²⁸	ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა რეგულირდება კანონით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების შესახებ. „მონაცემთა საიდუმლოების შესახებ აქტი“ არეგულირებს ინფორმაციის გასაიდუმლოების პროცედურებს,	SOA-ს დირექტორი არის უფლებამოსილი განსაზღვროს ის ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნება ზიანს მიაყენებს სახელმწიფო უშიშროებას ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირებას.	SOA აქვეყნებს ყოველწლიურ ანგარიშს, რომელიც მოიცავს უსაფრთხოების ძირითადი გამოწვევებისა სპეციალური შემოწმების ღონისძიებების მიმოხილვას. უსაფრთხოების და სადაზვერვო სააგენტოების სამოქალაქო ზედამხედველობის საბჭო (ექსპერტთა საზედამხედველო ორგანო) უფლებამოსილია გააკონტროლოს SOA-ს მიერ ინფორმაციის გასაიდუმლოების პროცედურის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.
ბელგია	უსაფრთხოების სამსახურები შექმნილია და მოქმედებს საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონების საფუძველზე ²⁹	უსაფრთხოების სამსახურების მიერ შენახულ ინფორმაციაზე წვდომის პროცედურები, ასევე პერსონალური მონაცემების საკითხები რეგულირდება ადმინისტრაციის გამჭვირვალობის შესახებ კანონით ³⁰	უსაფრთხოების სამსახური არაა ვალდებული გაამჟღავნოს მონაცემები, თუ იგი მიიჩნევს, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების, ეროვნული თავდაცვისა და მოსახლეობის უსაფრთხოების დაცვის ინტერესი აღემატება, გამჭვირვალობის დაცვის ინტერესს.	ბელგიური უსაფრთხოების სამსახური ამზადებს წლიურ ანგარიშებს.

* უსაფრთხოების სამსახურის შიდა სტრუქტურა, საქმიანობის სფერო/ფარგლები და შიდა დანაყოფების მართვა, თანამშრომლების საჭირო რაოდენობა, მათი სამუშაო მოთხოვნები, ფუნქციები და ამოცანები, უსაფრთხოების/სადაზვერვო ღონისძიებები, პროცედურები და საშუალებები, რომლებსაც იყენებს SOA საქმიანობის განხორციელებისას.

** Organic Law on Security and Intelligence Services (1998).

*** *Loi relative à la publicité de l'administration*, 11 April 1994.

5.4 შეჯამება / რეკომენდაციები

უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის გასაიდუმლოებასა და გამჭვირვალობას შორის ბალანსის შენარჩუნება მნიშვნელოვანია ერთი მხრივ სამსახურის ეფექტური საქმიანობისა და მეორეს მხრივ უსაფრთხოების სამსახურზე ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებისათვის.

სამსახურის საქმიანობის სრული დახურვა ერთი მხრივ ხელს უწყობს სისტემის მიმართ უნდობლობის გაღრმავებას და მეორეს მხრივ, საკმარისი ინფორმაციის გარეშე, ზედამხედველობის ორგანოებისთვის შეუძლებელია უსაფრთხოების სამსახურის პოლიტიკისა და საქმიანობის კანონიერებასა და ეფექტიანობაზე დაკვირვება.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სამსახურის ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის მინიმალურ სტანდარტებსაც კი. სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონში ბუნდოვნად არის განწერილი ნორმატიული აქტის გასაიდუმლოების კრიტერიუმები, თითქმის ყველა სახის სტატისტიკური ინფორმაცია ითვლება საიდუმლო ინფორმაციად, სამსახურის უფროსის საპარლამენტო მოხსენება არის ზოგადი და არ აძლევს საზოგადოებას სრულყოფილ ინფორმაციას ქვეყანაში უსაფრთხოების კუთხით არსებული მდგომარეობის შესახებ. ასევე ანგარიშში არ არის საუბარი იმ სტატისტიკაზეც, რაც არასათანადოდ არის მიჩნეული სახელმწიფო საიდუმლოდ;

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით მიზანშეწონილია შემდეგი ცვლილებების განხორციელება:

- გასაჯაროვდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დეპარტამენტების საიდუმლო დებულებები;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი ყოველწლიური ანგარიში უნდა შეიცავდეს დასრულებული ღონისძიებების შესახებ ყველა სტატისტიკურ ინფორმაციას. ასევე ინფორმაციას თუ ჯამურად რა თანხები ხმარდება ბიუჯეტიდან ხელფასებს და რა ნაწილი ღონისძიებების ჩასატარებლად აუცილებელ ხარჯებს). ანგარიშში წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია მიღებული საჩივრებისა და საზედამხედველო ორგანოების მიერ მათი განხილვის შესახებ. ანგარიშის საიდუმლო ნაწილი პარლამენტის სპეციალური საზედამხედველო სტრუქტურის მიერ უნდა განიხილებოდეს;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული საკითხების გადწყვეტა უნდა ხდებოდეს ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციაზე უფლების შესახებ გლობალური პრინციპების შესაბამისად;
- სამსახურმა შეასრულოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ვალდებულება საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული ანგარიშების (ე.წ. „10 დეკემბრის ანგარიშები“) სრულყოფილად გამოქვეყნების შესახებ;
- კანონმდებლობა ბუსტად უნდა განსაზღვრავდეს პირის მიერ საკუთარ პერსონალურ ინფორმაციასთან წვდომის სტანდარტებს, როდესაც ეს ინფორმაცია დაცულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში. ინფორმაციასთან წვდომა შესაძლოა საზედამხედველო ორგანოს მეშვეობით ხდებოდეს. შეზღუდვის საფუძვლები სპეციალურ კანონში ამოწმურავად და ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული.

