

დაზვერვის სამსახურებზე გედამხედველობის განხორციელება

სახელმძღვანელო

ავტორ-შემდგენლები: ჰენს ბორნი და აიდან უილსი



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



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF) წარმოადგენს საერთაშორისო ფონდს, რომლის ამოცანაა საერთაშორისო თანამეგობრობის დახმარება ისეთ მიმართულებებში, როგორცაა სახელისუფლებო ორგანოების მხრიდან სახელმწიფოს კეთილსინდისიერად მართვა და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირება. აღნიშნული ცენტრის ღონისძიებებია: ა) ნორმებისა და სტანდარტების შემუშავება და მათი დანერგვა; ბ) სპეციალური კვლევების ჩატარება, გ) უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მმართველობისთვის ხელის შეწყობის მიზნით მოწინავე გამოცდილებისა და რეკომენდაციების განსაზღვრა; გ) ქვეყნის შიგნით საკონსულტაციო-საინფორმაციო მხარდაჭერითა და პრაქტიკული დამხმარე პროგრამებით უზრუნველყოფა.

გამოცა შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის მიერ
11 Rue de Chantepoulet
ჟენევა - 1201 შვეიცარია
www.dcaf.ch

დამკაზადონებელი: ელის ლეიქ-ჰამონდი, www.alicelakehammond.com
რედაქტორი: აგინკორტ პრესი
ფოტოსურათების ავტორი: ჰანს კოუვენჰოვენი

წინამდებარე სახელმძღვანელო გამოიცა ნიდერლანდების საგარეო საქმეთა სამინისტროს მხარდაჭერით.

დამატებითი შენიშვნა:
სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი მოსაზრებები ეკუთვნის ცალკეული მოდულების ავტორებს და არ გამოხატავს რედაქტორების მოსაზრებებს ან შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის თუ ნიდერლანდების საგარეო საქმეთა სამინისტროს საუწყებო პოზიციას. შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი და ნიდერლანდების საგარეო საქმეთა სამინისტრო არ აგებენ პასუხს სახელმძღვანელოში წარმოდგენილ შეხედულებებზე, ფაქტების სიზუსტესა და სხვა ტიპის ინფორმაციაზე.

ISBN: 978-92-9222-222-2

© 2012 DCAF

სარჩევი

ცხრილებისა და ჩანართების ჩამონათვალი	iv
DCAF წინასიტყვაობა	viii
წინასიტყვაობა.....	x
სამადლობელი სიტყვა ავტორებისგან.....	xi

მოდული 1:

დაზვერვის სამსახურებზე

ზედამხედველობის შესავალი1

ჰანს ბორნი და გაბრიელ გაისლა მესვეჯი

1. შესავალი	2
2. რას ნიშნავს დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა?	6
3. რატომ არის მნიშვნელოვანი დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა?	24
4. კარგი პრაქტიკის მოდელები.....	26
5. რეკომენდაციები.....	27

მოდული 2:

დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის

ეფექტური სისტემების შექმნა32

სტიუარტ ფარსონი

1. შესავალი	33
2. გარდამავალ პერიოდში მყოფი ქვეყნები	35
3. ეფექტური ზედამხედველობა	36
4. ზედამხედველობის განხორციელების გზები	38
5. ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელების ხელისშემშლელი გარემოებები.....	53
6. ზედამხედველობის სისტემისთვის ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოების შექმნა	57
7. რეკომენდაციები	60

მოდული 3:

დაზვერვის გამჭვირვალობა, კონსპირაციულობა

და კონტროლი დემოკრატიის პირობებში..... 68

ლორი ნათანი

1. შესავალი	69
2. გამჭვირვალობისა და გასაიდუმლოების პრობლემა დაზვერვის	

ზედამხედველობისას.....	71
3. კანონმდებლობა ინფორმაციის დაცვისა და ხელმისაწვდომობის შესახებ	76
4. პარლამენტის საინფორმაციო მოთხოვნები.....	80
5. სპეციალიზებული დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების საინფორმაციო მოთხოვნები	85
6. რეკომენდაციები	91

მოდული 4 :

ზედამხედველობის განხორციელება 95

მონიკა დენ ზოერი

1. შესავალი	96
2. დაზვერვაზე ზედამხედველობის განხორციელების მიზეზები	97
3. ზედამხედველობის მანდატები.....	98
4. ზედამხედველობის უფლებამოსილებები	101
5. ზედამხედველობის მეთოდები	103
6. ზედამხედველობის ვადები.....	105
7. მოკვლევები ზედამხედველობის ორგანოების მიერ	107
8. ზედამხედველობის ორგანიზება	109
9. ზედამხედველობის ორგანოების პროფესიონალიზმი და სანდოობა	112
10. ზედამხედველობის ორგანოების მუშაობა.....	113
11. საანგარიშო მოხსენებები	115
12. კვლევის პოტენციური შედეგები.....	118
13. რეკომენდაციები	120

მოდული 5:

ინფორმაციის შეგროვების ზედამხედველობა 125

ლორენ ჰატონი

1. შესავალი	126
2. ინფორმაციის შეგროვების წყაროები და მეთოდები	126
3. ინფორმაციის შეგროვების გავლენა ადამიანის უფლებებზე.....	127
4. ინფორმაციის შეგროვების სამართლებრივი საფუძვლები.....	131
5. ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციების განხორციელების ნებართვა	134
6. ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციებზე ზედამხედველობა.....	138
7. დასკვნა.....	142
8. რეკომენდაციები	143

მოდული 6:

ზედამხედველობა პერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე 147

იან ლეი

1. შესავალი	148
2. დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების რისკები	149
3. დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების	

სამართლებრივი საფუძვლები	151
4. ზედამხედველობის ორგანოების როლი	169
5. რეკომენდაციები	174

მოდული 7:

ზედამხედველობა ინფორმაციის გაზიარებაზე	180
კენტ როუჩი	

1. შესავალი	181
2. ინფორმაციის გაზიარება	183
3. უცხოურ სააგენტოებთან ინფორმაციის გაზიარების ზედამხედველობა	189
4. ეროვნულ სააგენტოებთან ინფორმაციის გაზიარების ზედამხედველობა	197
5. რეკომენდაციები	202

მოდული 8:

დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობა	211
აიდან უილსი	

1. შესავალი	212
2. დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობის მნიშვნელობა	213
3. დაზვერვის ბიუჯეტი	218
4. შიდა ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის მექანიზმები	222
5. საპარლამენტო ზედამხედველობა	226
6. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები	234
7. რეკომენდაციები	247

მოდული 9:

დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვა	255
ქრეიგ ფორსიზი	

1. შესავალი	256
2. საჩივრების შეტანა	258
3. საჩივრების შეტანის ადგილი	262
4. საჩივრების განხილვის პროცედურები და ინფორმაციის მართვა	269
5. სამართლებრივი დაცვის საშუალებები	273
6. რეკომენდაციები	274

ავტორების სია	288
---------------------	-----

ცხრილები და ჩანართები

მოდული 1: დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის შესავალი..... 1

ცხრილი 1:	მოდულების მიმოხილვა	4
ცხრილი 2:	ზედამხედველობის ორგანოები და მათი ძირითადი პასუხისმგებლობები	9
ჩანართი 1:	ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში დაზვერვის ოფიცრის ვალდებულება მომზადოს მოხსენება უკანონო ქმედებებზე	12
ჩანართი 2:	ავსტრალიის გენერალური ინსპექტორი დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხებში	15
ჩანართი 3:	ნორვეგიის დაზვერვაზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტი.....	21
ჩანართი 4:	გაეროს კარგი პრაქტიკის კრებული დაზვერვაზე ზედამხედველობისთვის.....	26

მოდული 2: დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ეფექტური სისტემების შექმნა32

ჩანართი 1:	ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტის მანდატის ჩარჩოები.....	43
ჩანართი 2:	კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტის მანდატი.....	50

მოდული 3. დაზვერვის გამჭვირვალობა, კონსპირაციულობა და კონტროლი დემოკრატიის პირობებში..... 68

ჩანართი 1:	ინფორმაციის არასათანადო გასაიდუმლოების თავიდან აცილება.....	79
ჩანართი 2:	დაზვერვის ბიუჯეტებისა და ფინანსური ანგარიშების გამოქვეყნება.....	84
ჩანართი 3:	საიდუმლო ინფორმაციის დაცვა ფინანსური აუდიტის დროს.....	84
ჩანართი 4:	საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის მიერ დადგენილი საკანონმდებლო ნორმა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ.....	87
ჩანართი 5:	საიდუმლო ინფორმაციის მართვა სასამართლო პროცესის დროს.....	89

მოდული 4 : ზედამხედველობის განხორციელება 95

ჩანართი 1:	ჰოლანდიის საპარლამენტო გამოძიება სპეციალური საგამოძიებო ზომების თაობაზე: თემატური ზედამხედველობის ანალიზი.....	108
ჩანართი 2:	ძირითადი ინსპექტირების გეგმის ელემენტები.....	110
ჩანართი 3:	დეტალური ინსპექტირების გეგმის დამატებითი ამოცანები.....	111

მოდული 5 ინფორმაციის შეგროვებაზე ზედამხედველობა..... 125

ჩანართი 1:	მოთხოვნები განმცხადებლის მიმართ სასამართლო ნებართვის მისაღებად.....	136
ჩანართი 2:	საპარლამენტო ზედამხედველობა ინფორმაციის შეგროვებაზე გერმანიაში.....	139
ჩანართი 3:	ბელგიის დაზვერვის სააგენტოს მუდმივი განმხილველი კომიტეტი.....	140
ჩანართი 4:	გერმანიის G10–ის კომისია.....	141

მოდული 6: ზედამხედველობა პერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე..... 147

ჩანართი 1:	«კანონის ხარისხის» გამოცდა პრაქტიკაში.....	155
ცხრილი 1:	ევროპის საბჭოს მონაცემთა დაცვის პრინციპები.....	157
ჩანართი 2:	შეზღუდვები პერსონალური მონაცემების დამუშავებაზე შერჩეულ იურისდიქციებში.....	160
ჩანართი 3:	პერსონალური მონაცემების არასანქცირებული გამჟღავნების აკრძალვა რუმინეთში.....	161
ჩანართი 4:	მონაცემთა ბანკთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნების პასუხისმგებლობა კანადის კანონმდებლობით.....	162
ჩანართი 5:	დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებულ პერსონალურ მონაცემებზე მისაწვდომობის უფლება ჰოლანდიის კანონმდებლობით.....	163
ჩანართი 6:	მისაწვდომობა დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებულ პერსონალურ მონაცემებზე: გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ რეკომენდებული პრაქტიკა.....	166
ჩანართი 7:	მონაცემთა სუბიექტებისთვის შეტყობინების ვალდებულების შესახებ გერმანიის კანონმდებლობით.....	166
ჩანართი 8:	დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებული მონაცემების რეგულარული შეფასებები: გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ რეკომენდებული პრაქტიკა.....	167
ჩანართი 9:	პერსონალური მონაცემების მიმოხილვის, გასწორებისა და განადგურების ვალდებულება გერმანიის კანონმდებლობით.....	168
ცხრილი 2:	დამოუკიდებელი გარე ზედამხედველობის ორგანოების მახასიათებლები.....	170
ჩანართი 10:	დანის პოლიციისა და სამხედრო დაზვერვის სამსახურების კონტროლის კომიტეტი (ვამბერგის კომიტეტი).....	172
ჩანართი 11:	შვედეთის უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის კომისია.....	173

მოდული 7: ზედამხედველობა ინფორმაციის გაზიარებაზე..... 180

ჩანართი 1:	კანადის მიერ განხორციელებული სპეციალური მოკვლევა ინფორმაციის გაზიარების პრობლემებზე.....	186
ჩანართი 2:	დიდი ბრიტანეთის მიერ განხორციელებული სპეციალური მოკვლევა ინფორმაციის გაზიარების პრობლემებზე.....	188
ჩანართი 3:	სხვა ქვეყნების ინფორმაციის გაზიარების ზედამხედველობა განხორციელებული ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველი კომიტეტის მიერ.....	195
ჩანართი 4:	ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურების მიერ განხორციელებული მოკვლევის მიმოხილვა ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებაზე.....	201

მოდული 8: დაზვერვის სამსახურების ფინანსური კონტროლი..... 211

ჩანართი 1:	კაილი ფოგოს საქმე.....	217
ჩანართი 2:	სამხრეთ აფრიკის კანონი ბულალტერთა საქმიანობის შესახებ.....	222
ჩანართი 3:	ფინანსური ანგარიშგება ახალი ზელანდიის კანონმდებლობის მიხედვით	225
ჩანართი 4:	აშშ-ის დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება კონგრესის მიერ	228
ჩანართი 5:	გერმანიის ბუნდესტაგის საიდუმლო საქმეთა კომიტეტი	229
ჩანართი 6:	დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის როლი გამოძიების შემდგომი განხილვისას	232
ჩანართი 7:	გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატა.....	237
ჩანართი 8:	ეფექტურობის აუდიტი კანადაში.....	240
ჩანართი 9:	სამხრეთ აფრიკის გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილებები.....	242

მოდული 9: დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვა..... 255

ცხრილი 1:	საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებული საუკეთესო პრაქტიკის ჩამონათვალი	278
-----------	-----------------------------------------------------------------------------	-----

DCAF წინასიტყვაობა

დაზვერვის სექტორი ბოლო საფეხურია დემოკრატიზაციისა და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესში. როგორც ბევრი აღიარებული დემოკრატიული ქვეყნის მაგალითიდან ვიცით, დემოკრატიული მმართველობა და კანონის უზენაესობა დაზვერვის სექტორს სხვა სექტორებთან შედარებით გვიან შეეხო. განვითარებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის სისტემების შექმნა განაპირობა მოვლენების შემდეგნაირად განვითარებამ: დაზვერვის სამსახურების გარკვეული ქმედებები არ მოდიოდა თანხვედრაში კანონიერ დემოკრატიულ პროცესებთან; ირღვეოდა ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების პრინციპები, რის შედეგადაც გაჩნდა საკითხის შესწავლისა და ღირებულებათა გადაფასების საჭიროება. აღნიშნულმა კი განაპირობა ზედამხედველობის ახალი მექანიზმების შექმნა.

ახლად აღმოცენებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში არ არსებობს რეაქტიული მიდგომების აუცილებლობა. დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად ე.წ. «გარდამავალი პერიოდი» საუკეთესო შესაძლებლობაა იმისთვის, რომ ასეთ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად საფუძველი ჩაეყაროს ძლიერი სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ნიადაგის შექმნას. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს, რომ აღნიშნული ძალისხმევა მხოლოდ ერთი პატარა ნაბიჯია იმ უწყვეტ და რთულ პროცესში, რომელშიც მოიაზრება აღნიშნული სამსახურების მხრიდან ეროვნული უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და ადამიანის უფლებების არა მარტო ეფექტურად დაცვა, არამედ კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული პრინციპების პატივისცემა. გრძელვადიანი პერსპექტივით დასახული მიზნების განხორციელება ზედამხედველობის პროცესში ჩართული დაინტერესებული წრეების მხრიდან მოითხოვს მუდმივ მზაობას, ყურადღების დამაბვასა და საქმისადმი ერთგულებას. გარდა ამისა, მათ ევალებათ ზედამხედველობის სისტემების ანალიზი და გაუმჯობესება. დარწმუნებული ვარ, წინამდებარე სახელმძღვანელო მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს აღნიშნული მისიის შესრულებაში.

ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით პარლამენტარები დიდ პასუხისმგებლობას იღებენ ერთი მხრივ, სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური სტრუქტურის შემუშავებაზე; ხოლო მეორე მხრივ, როგორც მთავარი გარე ზედამხედველები, ზემოხსენებული მიზნების განხორციელების უზრუნველყოფაზე. აღნიშნულ სფეროში, პარლამენტარებმა თავიანთი პარტიის პოლიტიკური ინტერესები, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დაუქვემდებარონ დემოკრატიული და კონსტიტუციური წყობის დაცვის უფრო მაღალ მიზნებს. მიუხედავად ამისა, მარტო პარლამენტარებმა არ უნდა აიღონ გარე ზედამხედველობის ყველა პასუხისმგებლობა, ვინაიდან მათ არა აქვთ საკმარისი დრო, კომპეტენცია თუ დამოუკიდებლობა. ამის გათვალისწინებით, მათ უნდა მოუხმონ

კანონით დადგენილ ზედამხედველობის დამოუკიდებელ ორგანოებს, როგორცაა აუდიტის უმაღლესი ორგანო, ომბუდსმენის ინსტიტუტი და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები, რათა შეასრულონ ფუძემდებლური როლი თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

დაზვერვაზე ზედამხედველობის თემისადმი მიძღვნილ სხვადასხვა ლიტერატურაში ყურადღება გამახვილებულია ზედამხედველობის ორგანოებისთვის განსაზღვრულ სამართლებრივ და ინსტიტუციონალურ ჩარჩოებზე. წინამდებარე სახელმძღვანელო ეფუძნება სწორედ ამ მიდგომას და გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს აყენებს იმ გამოწვევებისა და დაბრკოლებების გადალახვის წინაშე, რომელიც თავს იჩენს ზედამხედველობის სისტემის შედგენის, გაუმჯობესებისა და განმტკიცების დროს. თუმცა, თანაავტორები სცდებიან წინასწარ შედგენილი გეგმის ფარგლებს და გარე დამკვირვებლებს სთავაზობენ კონკრეტულ და პრაქტიკულ რჩევებს იმ სიძნელების დასაძლევად, რომელიც დაკავშირებულია დაზვერვის სამსახურების სპეციფიკური საქმიანობის საგულდაგულოდ შესწავლასთან. ვიმედოვნებ, წინამდებარე სახელმძღვანელო უკეთ გააცნობს სამოქალაქო საზოგადოებასა და მედიას დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის სხვადასხვა ასპექტს; ამასთან, აღნიშნული ჯგუფები შეძენილი ცოდნის საფუძველზე უზრუნველყოფენ საპარლამენტო და სხვა დამოუკიდებელი ზედამხედველობითი ორგანოების ანგარიშვალდებულებას დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე.

ეს სახელმძღვანელო განსაკუთრებით დაინტერესებთ ახლად ჩამოყალიბებული ზედამხედველობითი ორგანოების წევრებს, თანამშრომლებს, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და იმ ხელმძღვანელ პირებს, რომლებიც მონაწილეობენ დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემების შემუშავებაში. მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ ხსენებული პირების უმეტესობა იმყოფება განვითარებად ქვეყნებში, ეს სახელმძღვანელო არანაკლებ ღირებულია მათთვისაც, ვინც პირდაპირ თუ არაპირდაპირ ჩართულია განვითარებულ ქვეყნებში დაზვერვაზე ზედამხედველობის საქმეში. დარწმუნებული ვარ, რომ სახელმძღვანელოში მოცემული მაგალითები და მოსაზრებები ბიძგს მისცემს ასეთ სახელმწიფოებში დისკუსიების წარმართვას ზედამხედველობის გაფართოებისა და გაუმჯობესებისთვის.

ათ წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ, რაც შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი აძლიერებს დაზვერვაზე ზედამხედველობის პოტენციალს არა მხოლოდ ახლად აღმოცენებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში, არამედ განვითარებულ სახელმწიფოებშიც. DCAF-ს მიაჩნია, რომ გარდამავალ პერიოდში მყოფი სახელმწიფოების პირობებში დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემების რეფორმირება უსაფრთხოების სექტორის გარდაქმნის პროცესის განუყოფელი ნაწილია. როდესაც ზოგიერთი დონორი ქვეყანა გამოყოფს დიდძალ რესურსს განვითარებადი სახელმწიფოების დაზვერვის სამსახურების ოპერატიული შესაძლებლობების გაზრდისთვის (რათა გაიჩინონ ეფექტური პარტნიორები), მეტად მნიშვნელოვანია, რომ დონორმა და მიმღებმა სახელმწიფოებმა თავიანთი ძალისხმევა და პოტენციალი მიმართონ ზედამხედველობის მტკიცე და

ეფექტური სისტემების შემუშავებისა და მართვისკენ. მჯერა, რომ ეს სახელმძღვანელო დიდ წვლილს შეიტანს ოპერატიულ ეფექტურობასა და მართვას შორის ბალანსის აღდგენაში, რაც მიიღწევა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმატორებში დაზვერვაზე ზედამხედველობის მნიშვნელობის გააზრებით.

ელჩი თეოდორ ჰ. უინქლი
დირექტორი, DCAF

წინასიტყვაობა

ბავშვობიდანვე ჩემში დიდ ინტერესს იწვევდა კალიდოსკოპი. ხელში გიჭირავს პატარა მილი, რომლის ერთი მხარე მქრქალი მინით ბოლოვდება, ხოლო მეორე კი ღრულით. მილის ფრთხილად დატრიალებით გაიგონებთ წკრიალის ხმას, თუმცა წარმოდგენაც არ გაქვთ, თუ რა დევს შიგნით.

პატარა ღრულში ჩახედვისას ვერაფერს დაინახავთ, თუ მილის მქრქალ მინაზე არ დაეცემა შუქი. მხოლოდ ამის შემდეგ თქვენს თვალწინ გადაიშლება კომპლექსური მოზაიკა, რომლის ორნამენტები მომაჯადოებლად იცვლება მილის დატრიალებისას.

გარკვეულ წილად, ეს წიგნი მოგაგონებთ კალიდოსკოპს. დაზვერვის სამყარო ხომ ის ერთგვარი შავი ყუთია, რომლის არსს მხოლოდ სპეციალური მოპყრობის შემდეგ გაიგებთ. უფრო მეტიც, გექმნებათ შთაბეჭდილება, რომ პერსპექტივა მუდმივად იცვლება.

ყურადღებიანი მაყურებლის თვალთახედვა ღირებული და საინტერესოა იმდენად, რამდენადაც იგი მოისურვებს შეძენილი ცოდნის სხვებისთვის გაზიარებას. როგორც ჩანს, ეს არც ისე იოლია, ვინაიდან გამოცანები იმ მილისა, რომელშიც მოთავსებულია დაზვერვის სამყარო, მარტივი არ არის.

წინამდებარე წიგნში გაეცნობით მოდულებს, რომელიც ზედამხედველობის ორგანოებს დაეხმარება მილის სწორად დაჭერაში (შუქის მიმართულებით), რის შემდეგაც ისინი დაკვირვების შედეგებს წარმოადგენენ გამოცდილი საშუალებებითა და გზებით.

აღნიშნული მოდულების აღწერისას, ავტორებმა ნათლად წარმოგვიდგინეს ზედამხედველობის სხვადასხვა ასპექტები ისე, რომ ზედამხედველობის სისტემები განათავსეს ერთი მეორის გვერდით და ამგვარად შექმნეს კალიდოსკოპური სურათი, რაც ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ არსებობს მრავალგვარი ზედამხედველობის სისტემა; ამასთან, გვთავაზობს საღად და კრიტიკულად შევხედოთ დაზვერვის საოცარ სამყაროს.

ამ წიგნისგან ბევრს შეიძენენ არა მარტო დაინტერესებული აუთსაიდერები, არამედ ინსაიდერებიც – ზედამხედველობის ორგანოები და ზედამხედველები.

ბერთ ვან დელდენი

ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველი კომიტეტის თავმჯდომარე

სამადლობელი სიტყვა ავტორებისაგან

ავტორები მადლობას უხდებიან ნიდერლანდების საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომლის ფინანსური მხარდაჭერითაც შეიქმნა წინამდებარე სახელმძღვანელო. განსაკუთრებული მადლობა გვინდა გადავუხადოთ უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის დეპარტამენტის წევრებს – ჯაკო ბოსს, ჰენ ნეტოს, მაიქლ სტიბეს, ფრანკ ვან ბიუნინგენს და ჯოეპ ვინანდს იმ ფასდაუდებელი ამაგისთვის, რაც მათ მიუძღვით აღნიშნული სახელმძღვანელოს შექმნაში.

ასევე, მადლობას ვუხდით ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველ კომიტეტს თავიანთი წვლილისთვის, განსაკუთრებით კი მის თავმჯდომარეს – ბერთ ვან დელდენს, ყოფილ მდივანს ნიკ ვერჰოვენს და კომიტეტის ამჟამინდელ მდივანს – ჰილდე ბოს-ოლერმანს. ამ პროექტის დასაწყებად მნიშვნელოვანი მხარდაჭერა გაგვიწიეს ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველ კომიტეტში და გაგვიზიარეს თავიანთი ცოდნა და გამოცდილება სახელმძღვანელოს შექმნის პერიოდში. რედაქტორები მადლობას უხდებიან ჰოლანდიის ყოფილ თავდაცვის მინისტრსა და სენატორს – ვიმ ვან ეეკელენს, რომლის შეუცვლელი მხარდაჭერა DCAF-დმი გახდა პროექტის წარმატებით განხორციელების საწინდარი.

გარდა ამისა, რედაქტორები განსაკუთრებულ მადლობას უხდებიან აგინკორტ პრესს, რომლის პერსონალმა უზრუნველყო სახელმძღვანელოს უმეტესი ნაწილის რედაქტირება და ტექნიკური რედაქტირება. აგინკორტ პრესის თანამშრომლები დაულალავად მუშაობდნენ ენისა და სტილის დაცვაზე და ფართო მკითხველისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე. მადლობას ვუხდით ალის ლეიქ-ჰემონდს სახელმძღვანელოს შესანიშნავად დაკაბადონებისთვისა და მაღალპროფესიონალური მიდგომებისთვის.

და ბოლოს, გვინდა მადლობა გადავუხადოთ ჩვენს ყოფილ კოლეგას, გაბრიელ გაისლა მესევიჯს, რომელიც პირველი მოდულის თანაავტორია და მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა სახელმძღვანელოს შემუშავებაში კონცეპტუალური თვალსაზრისით.

ჰანს ბორნი და აიდან უილსი

2012 წელი, ჟენევა



მოდული 1

დაგვერვის სამსახურებზე
გედამხედველობის
განხორციელების შესავალი

ჰანს ბორნი
და გაბრიელ გაისლა მესევიჯი

1

დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის განხორციელების შესავალი

ჰანს ბორნი და გაბრიელ გაისლა მესევიჯი

1. შესავალი

წინამდებარე მოდულში მკითხველი გაეცნობა დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის თემას და მიიღებს ზუსტ პასუხებს ძირითად შეკითხვებზე - ვინ, რა, როდის, როგორ და რატომ. აქვე გაეცნობა სახელმძღვანელოს სხვა მოდულებსაც, რომელშიც გაცემულია დეტალური პასუხები ამ და სხვა საკითხებზე.

პროექტის მიზანია დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის დარგში მსოფლიოს წამყვანი სპეციალისტების თავმოყრა, რომლებიც თავიანთ ცოდნასა და გამოცდილებას გაუზიარებენ არაექსპერტებს მათთვის გასაგებ ენაზე. სახელმძღვანელო შედგენილია იმისთვის, რომ მკითხველს დაეხმაროს რელევანტური საკითხების უკეთ გაგებაში. მისი მეშვეობით მკითხველი გაეცნობა ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ საკითხებს და შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს წარუდგენს სხვადასხვა შედარებით პერსპექტივებს.

გაცნობითი მოდული იწყება დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის პროცესის მიმოხილვით, რომელშიც აღწერილია მასში ჩართული ორგანიზაციები და «დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ციკლი». შემდგომ, განმარტებულია დაზვერვაზე ზედამხედველობის განხორციელების მნიშვნელობა ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დასაცავად და მათი უსაფრთხოების გასაზრდელად. მოდულში სადაზვერვო საქმიანობაზე ზედამხედველობის თანამედროვე სტანდარტები და პრაქტიკული მეთოდები მიმოხილულია განსაკუთრებული ყურადღების მიპყრობით ე.წ. მოწინავე გამოცდილებაზე (კარგი პრაქტიკა). ეს მოდული მთავრდება რეკომენდაციებით.

1.1. სადაზვერვო საქმიანობაზე ზედამხედველობის სახელმძღვანელოს მნიშვნელობა

წინამდებარე სახელმძღვანელო შეიქმნა იმისთვის, რომ დაეხმაროს ახლად აღმოცენებულ დემოკრატიულ ქვეყნებს სამოქალაქო ზედამხედველობის ჩამოყალიბებაში, განვითარებულ დემოკრატიულ ქვეყნებს კი მის გაუმჯობესებაში. სახელმძღვანელოს ოთხი მთავარი ამოცანაა:

1. ახალი ზედამხედველობის სისტემების შექმნისა და გაძლიერებისთვის სახელმძღვანელო პრინციპებით უზრუნველყოფა; ამასთან არსებული სისტემების ხელახლა განხილვა და სრულყოფა;
2. რჩევების მიცემა დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის ისეთ კონკრეტულ მიმართულებებზე ზედამხედველობისთვის, როგორცაა: ინფორმაციის შეგროვება, პირადი მონაცემების გამოყენება და ინფორმაციის გაზიარება;
3. სადაზვერვო საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელების მნიშვნელობის გასიგრძეგანება სამოქალაქო საზოგადოებისა და მასმედიისთვის.
4. მრავალეროვნული სწავლებების ჩატარებისა და ნორმების გაზიარების ხელშეწყობა დაზვერვაზე ზედამხედველობის სხვადასხვა მიდგომების, სტანდარტებისა და პრაქტიკული მეთოდების განსაზღვრითა და ანალიზით.

ამგვარად, მოცემულ სახელმძღვანელოში ყურადღება გამახვილებულია არა აბსტრაქტულ ანალიტიკურ პროცესებზე, არამედ პრაქტიკული ინსტრუქციების წარმოდგენაზე მათთვის, ვინც რეგულარულად აკონტროლებს ან ურთიერთქმედებს დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემებთან. სწორედ ამიტომ ავირჩიეთ სახელმძღვანელოს ფორმატი, სადაც აქცენტი კეთდება იმ პრაქტიკულ მაგალითებსა და კონკრეტულ რეკომენდაციებზე, რომელიც მსოფლიოში მიღებული პრაქტიკაა.

1.2. სახელმძღვანელოში განხილული საკითხები

სახელმძღვანელოს ცხრავე მოდული ცალ-ცალკე წარმოგვიდგენს დაზვერვაზე ზედამხედველობის მნიშვნელოვან საკითხებს (იხილეთ ცხრილი 1). თითოეული მოდული ისეა შედგენილი, რომ მათი წაკითხვა შეიძლება დამოუკიდებლადაც.

1.3. მიზნობრივი აუდიტორია

სახელმძღვანელო გამიზნულია იმ აუდიტორიისთვის, რომელიც მონაწილეობს დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის განხორციელებაში პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით. აღნიშნულ აუდიტორიაში მოიაზრებიან აღმასრულებელი,

საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების წევრები, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მასმედიის წარმომადგენლები.

დარწმუნებულნი ვართ, სახელმძღვანელოს თემატიკა დააინტერესებს ფართო საზოგადოებას. თუმცა, გარკვეული წრეებისთვის ეს მოდულები განსაკუთრებით სასარგებლო აღმოჩნდება. მაგალითად, რადგანაც მოდულებში დეტალურადაა განხილული საპარლამენტო და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების როლები, აღნიშნული ინსტიტუტების წევრებისა და თანამშრომლებისთვის განსაკუთრებით რელევანტური იქნება სახელმძღვანელოში განთავსებული ინფორმაცია. ანალოგიურად, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და ჟურნალისტები, რომელთა საქმიანობასაც მოიცავს დაზვერვის სამსახურების ანალიზი და მთავრობის ის წევრები, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ ზედამხედველობის სისტემის შექმნასა და რეფორმირებაში, მოდულებში გაეცნობიან ბევრ სასარგებლო საკითხს.

ცხრილი 1: მოდულების მიმოხილვა		
მოდული	სათაური	მთავარი განხილული საკითხები
1	სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობის შესავალი	<ul style="list-style-type: none"> რას ნიშნავს სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობის განხორციელება? რატომ არის მნიშვნელოვანი სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობა? რა ვალდებულებები აკისრიათ დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობაში ჩართულ სხვადასხვა ორგანიზაციებს?
2	სადაზვერვო მოქმედებებზე ეფექტური ზედამხედველობის სისტემების შექმნა	<p>რა დადებითი და უარყოფითი მხარე აქვს სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობის სხვადასხვაგვარ ინსტიტუციონალურ მიდგომებს?</p> <p>რა ფაქტორები ქმნის დაბრკოლებას ზედამხედველობის ეფექტურად განხორციელებისას და როგორ უნდა აღმოიფხვრას ისინი?</p> <p>სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობისთვის სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოების შედგენისას პირველ რიგში რა საკითხებია გასათვალისწინებელი?</p>
3	დაზვერვა, გამჭვირვალობა, კონსპირაციულობა და ზედამხედველობა დემოკრატიის პირობებში	<ul style="list-style-type: none"> დემოკრატიის დროს დაზვერვის სამსახურებისთვის როგორ უნდა იქნეს დაცული სწორი ბალანსი საიდუმლოებასა და ტრანსფარენტულობას შორის? რა არის საუკეთესო პრაქტიკა ინფორმაციის დაცვისა და ხელმისაწვდომობის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით? რას წარმოადგენს პარლამენტის, სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოებისა და საზოგადოების ინფორმაციული მოთხოვნები?
4	დაზვერვაზე ზედამხედველობის	რა მიდგომებსა და მეთოდებს იყენებენ ზედამხედველობის ორგანოები, იმისათვის რომ დაზვერვის სამსახურები

	განხორციელება	<p>ანგარიშვალდებულები იყვნენ მის წინაშე? რა საშუალებებით ახორციელებს ზედამხედველობის ორგანო დაზვერვის სამსახურების გამოცდილების ეფექტურ გამოძიებას? რა საშუალებით ხდება ზედამხედველობის ორგანოების მიერ საანგარიშო მოხსენებების გაკეთება გამოძიებების შესახებ?</p>
5	ინფორმაციის შეგროვებაზე ზედამხედველობა	<p>რატომ არის აუცილებელი ინფორმაციის შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა? როგორ შეუძლია ზედამხედველობის ორგანოებს ინფორმაციის შეგროვების პროცესის ეფექტური მონიტორინგი? რა არის ინფორმაციის შეგროვების პროცესის ეფექტური ზედამხედველობის ხელის შეშლელი გარემოება და როგორ შეიძლება მათი მოგვარება?</p>
6	ზედამხედველობა პერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე	<p>რატომ არის მნიშვნელოვანი ზედამხედველობა პერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე? როგორ უზრუნველყოფენ ზედამხედველობის ორგანოები დაზვერვის სამსახურის მიერ მონაცემების გამოყენებას მხოლოდ იმ საშუალებებით, რომლებიც თავსებადია კანონთან? რა დაბრკოლებები ელოდება ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას პერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე დროს და როგორ შეიძლება მათი გადაჭრა?</p>
7	ზედამხედველობა ინფორმაციის გაზიარებაზე	<p>რატომ არის მნიშვნელოვანი ზედამხედველობა ინფორმაციის გაზიარებაზე? რა როლი უნდა მასრულოს დაზვერვის სამსახურებმა ინფორმაციის გაზიარებასთან დაკავშირებით? რა დაბრკოლებები ელოდება ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას ინფორმაციის გაზიარების დროს ეროვნული და სართაშორისო მასშტაბით და როგორ შეიძლება მათი გადაჭრა?</p>
8	დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობა	<p>რატომ არის მნიშვნელოვანი დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობა? რა არის აუცილებელი დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშვალდებულებისათვის? დაზვერვის სამსახურების ფინანსურ ზედამხედველობაში ჩართული სხვადასხვა დაწესებულებების როლი და ვალდებულებები.</p>
9	დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვა	<p>რატომ არის მნიშვნელოვანი საჩივრების განხილვის მექანიზმების არსებობა? საჩივრების განხილვის რა სისტემები არსებობს? როგორ უნდა გაუმჯობესდეს საჩივრების განხილვის სისტემები?</p>

2. რას ნიშნავს დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა?

წინამდებარე ნაწილში მიმოხილულია დაზვერვაზე ზედამხედველობის მასშტაბი და მოცემულობა; ასევე, განხილულია ამ პროცესში ჩართული ორგანიზაციები. მეტი გამოხატვისა და სიცხადისთვის, სახელმძღვანელოში გამოყენებულია ტერმინი დაზვერვის სამსახური, რომელიც გულისხმობს იმ ორგანიზაციულ ერთეულებს, რომელთაც სხვაგვარად უწოდებენ «უშიშროების სამსახურებს», «ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და დაზვერვის სამსახურებს» და «დაზვერვის უწყებებს».¹ ვინაიდან სხვადასხვა იურისდიქცია სადაზვერვო საქმიანობას გეგმავს სხვადასხვაგვარად, სახელმძღვანელოში წარმოდგენილია ფუნქციონალური მიდგომა დაზვერვის სამსახურის დეფინიციისადმი. კონკრეტულად კი, აქ აღწერილია დაზვერვის სამსახური, როგორც სახელმწიფო ორგანიზაცია, რომელიც აგროვებს, ანალიზებს და ავრცელებს ინფორმაციას იმ საფრთხეებზე, რომლის წინაშეც დგას ეროვნული უსაფრთხოება.

აღნიშნული განსაზღვრება ეხება სხვადასხვა ორგანიზაციებს, მათ შორის, სამხედრო დაზვერვას, პოლიციურ დაზვერვასა და სამოქალაქო დაზვერვის სამსახურებს, რომლებიც იმყოფებიან როგორც ქვეყნის გარეთ, ისე ქვეყნის შიგნით. აქვე მოიაზრებიან ხშირი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი ორგანიზაციები, რომლებიც შედიან ფინანსთა სამინისტროებისა და ხაზინის დეპარტამენტების სტრუქტურულ შემადგენლობაში; აღნიშნულ უწყებებს ევალუატირება ტერორისტთა დაფინანსების საქმის გამოძიება თუ ფულის გათეთრების აღკვეთა. როგორც მოყვანილია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის განვითარების მხარდამჭერი კომიტეტის სახელმძღვანელოში – უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირება (THE OECD DAC HANDBOOK ON SECURITY SYSTEM REFORM) - «ბევრ ქვეყანაში შექმნილია დაზვერვის მრავალი ორგანიზაცია, რომელთაც აქვთ კონკრეტული, ზოგჯერ კი ურთიერთგადამკვეთი პასუხისმგებლობები. ამ ორგანიზაციებში შედის შიდა და გარე დაზვერვა, ტაქტიკური და სტრატეგიული დაზვერვა, სისხლის სამართლის დაზვერვა, ინფორმაციის შეგროვების სამსახურები (მაგალითად, რადიოელექტრონული დაზვერვა, ადამიანური რესურსებით დაზვერვა და გამოსახულებითი დაზვერვა), სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვა და სტრატეგიული შეფასების ორგანოები».² აღნიშნული სამსახურები, მთლიანობაში, ქმნიან «დაზვერვის თანამეგობრობას» / «დაზვერვის უწყებას».

დაზვერვის სამსახურები მთავრობის სხვა უწყებებს ემიჯნებიან იმ განსაკუთრებული უფლებამოსილებებით, რომელსაც ისინი ფლობენ ინფორმაციის შესაგროვებლად და მოსაპოვებლად. მათი უფლებამოსილება გამოიხატება კავშირგაბმულობის საშუალებების მოსმენაში, ფარული თვალთვალის განხორციელებაში, საიდუმლო ინფორმაციის გამოყენებასა და შენობებში შეუმჩნეველად შეღწევაში. ისეთ სახელმწიფოებში, როგორცაა დანია, მალაიზია, რუსეთი და შვედეთი, დაზვერვის სამსახურები ფლობენ პოლიციურ უფლებამოსილებას, რის გამოც მათ ზოგჯერ უწოდებენ «პოლიციის უსაფრთხოების სამსახურებს» ან «სპეციალურ სამსახურებს». სხვა ქვეყნებში პოლიციის საქმიანობა სრულებით ემიჯნება დაზვერვის სამსახურების საქმიანობას: ეს უკანასკნელი არ ფლობს

პოლიციის უფლებამოსილებებს (მაგალითად: დაკავება, დაპატიმრება და ექვმიტანილთა დაკითხვა).

მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენეული განმარტებით დაზვერვის სამსახურები მიიჩნევა სახელმწიფო ორგანიზაციებად, არიან ისეთი ქვეყნებიც, სადაც სადაზვერვო მოქმედებების შესასრულებლად მთავრობა ასაქმებს კერძო მენარდეებს.³ იმის გამო, რომ კერძო მენარდეებზე ზედამხედველობა არსებითად განსხვავდება სახელმწიფო დაწესებულებებზე ზედამხედველობისგან, ეს საკითხი არ განიხილება ამ სახელმძღვანელოში.

2.1. სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობის მასშტაბი

ზედამხედველობა არაერთგვაროვანი ტერმინია, რომელიც მოიცავს მოსალოდნელ დეტალურ შესწავლას (ex ante), მიმდინარე მონიტორინგსა და ფაქტის შემდგომ მიმოხილვას (ex post) ისევე, როგორც შეფასებასა და გამოძიებას. ამას ასრულებენ დაზვერვის სამსახურებში მომუშვე მენეჯერები, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, სასამართლო და საპარლამენტო ხელისუფლების წევრები, დამოუკიდებელი ომბუდსმენის ინსტიტუტები, აუდიტის ორგანოები, კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები, ჟურნალისტები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები.

ტერმინი ზედამხედველობა უნდა გაემიჯნოს კონტროლს, ვინაიდან ეს უკანასკნელი (მენეჯმენტის მსგავსად) ითვალისწინებს ორგანიზაციის პოლიტიკისა და საქმიანობის წარმართვის უფლებამოსილებას. ამგვარად, კონტროლი ჩვეულებრივ ასოცირდება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, განსაკუთრებით დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელობასთან. კონტროლის (ზედამხედველობის საპირისპიროდ) ნიმუშად გამოდგება პრეზიდენტის განკარგულების გამოცემა, რომელიც დაზვერვის სამსახურისგან მოითხოვს ისეთი ახალი პრიორიტეტის დადგენას, როგორცაა კონტრტერორიზმი. თუმცა, მკითხველმა უნდა იცოდეს, რომ ყველა ქვეყნის მთავრობა არ მიჯნავს ზედამხედველობასა და კონტროლს ერთმანეთისგან. ამიტომ, სახელმძღვანელოში აღწერილი ზოგიერთი ორგანიზაცია, რომელიც ზედამხედველობის ფუნქციებს ითავსებს, შეიძლება ასრულებდეს კონტროლის ფუნქციებსაც.

ზედამხედველობის ძირითადი ამოცანაა დაზვერვის სამსახურების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა თავიანთი მოქმედების მეთოდებსა და საქმიანობაზე კანონიერების (კანონის თანახმად მოქმედება), მართებულობის, ეფექტურობისა და ქმედითობის თვალსაზრისით.⁴ პროცესი, რომლის მეშვეობით ზედამხედველობის ორგანო უზრუნველყოფს დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულებას, შედგება სამი ცალკეული ფაზისგან:

1. ზედამხედველობის ორგანო აგროვებს ინფორმაციას დაზვერვის სამსახურებზე;

2. თავდაპირველი ინფორმაციის საფუძველზე, ზედამხედველობის ორგანო აწარმოებს დიალოგს დაზვერვის სამსახურთან;
3. ზედამხედველობის ორგანო გამოსცემს მიღებულ დასკვნებსა და რეკომენდაციებს.

ამგვარად, ეფექტურად ფუნქციონირებისთვის, ზედამხედველობის ორგანომ უნდა შეძლოს ა) რელევანტური ინფორმაციის მოპოვება, ბ) დაზვერვის წარმომადგენლების გამოკითხვა და გ) მიღებული დასკვნებისა და რეკომენდაციების გამოცემა ჩატარებული კვლევის საფუძველზე. აღნიშნული სამი უფლებამოსილების გარეშე, არ იარსებებს სრულყოფილი ანგარიშვალდებულება, ხოლო სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობას არ ექნება წარმატებული შედეგი.

ზედამხედველობა მოიცავს დაზვერვის სამსახურის მოქმედებების არა მხოლოდ კანონიერად და მართებულად შესრულებას, არამედ მათ ეფექტურად და ქმედითად მუშაობასაც. მოცემულ კონტექსტში, მართებულობა მიუთითებს იმაზე, არის თუ არა დაზვერვის სამსახურების მოქმედებები ზნეობრივად გამართლებული, ხოლო ტერმინი კანონიერება გულისხმობს საქმიანობის შესაბამისობას მარეგულირებელ კანონთან. ეფექტურობა განსაზღვრავს დაზვერვის სამსახურის მიზნების განხორციელების მასშტაბს, ხოლო ქმედითობა მიანიშნებს იმაზე, თუ როგორ აღწევს აღნიშნული სამსახური თავის მიზნებს ეკონომიური თვალსაზრისით. ზოგიერთ ქვეყანაში სადაზვერვო მოქმედებებზე ზედამხედველობის ორგანოები ემყარებიან კანონიერების პრინციპებს (ჰოლანდიის დაზვერვისა და უშიშროების საკითხთა განმხილველი კომიტეტი); სხვა ქვეყნებში, ზედამხედველობის ორგანოებს კანონი ანიჭებს მხოლოდ ეფექტურობასა და ქმედითობაზე კონცენტრირების მანდატს (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი).

2.2. ინსტიტუციური პასუხისმგებლობები

სადაზვერვო მოქმედებებზე ეფექტური ზედამხედველობა მოითხოვს სახელმწიფო ორგანოების არა მარტო კოორდინირებულ მოქმედებას, არამედ მთავრობის ქმედებების აქტიურ გადასინჯვას სამოქალაქო საზოგადოებისა და მასმედიის მხრიდან. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა აღნიშნული ორგანო ასრულებს მნიშვნელოვან როლს ამ სფეროში, უმთავრესად, ეს სახელმძღვანელო ორიენტირებულია საპარლამენტო და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოებზე, რადგან ეს ორგანოები პასუხს არ აგებენ არც დაზვერვის სამსახურების და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების წინაშე; ეს კი ნიშნავს იმას, რომ მათ აქვთ ხელსაყრელი პოზიცია იმისთვის, რომ დამოუკიდებლად უზრუნველყონ დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება, პატივი სცენ კანონის უზენაესობასა და ადამიანის უფლებებს.

ცხრილში 2 ზოგადად მიმოხილულია ის პასუხისმგებლობები, რომელსაც საზოგადოებრივი და კერძო სექტორები იღებენ ზედამხედველობის პროცესში. თუმცა, მკითხველებმა ყურადღება უნდა მიაქციონ იმას, რომ აღნიშნულ პასუხისმგებლობებს

სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარად ასრულებენ ხოლო კონკრეტული ქვეყნის ზედამხედველობის სისტემამ შეიძლება არ განიხილოს ამ ცხრილში განსაზღვრული ყველა პასუხისმგებლობა.

ცხრილი 2: ზედამხედველობის ორგანოები და მათი ძირითადი პასუხისმგებლობები	
ზედამხედველობის ორგანოები	ძირითადი პასუხისმგებლობები
დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელობა	<ul style="list-style-type: none"> • შიდა კონტროლის განხორციელება და მონიტორინგი; • ინსტიტუციური კულტურის ფორმირება, რაც წახალისებს კანონის უზენაესობისა და ადამიანთა უფლებებისადმი პატივისცემას; • განსაკუთრებული უფლებამოსილებების გამოყენების შესახებ მოთხოვნების განხილვა და აუცილებელი ნებართვის მისაღებად გარე ორგანოებისადმი მიმართვა; • შიდა და გარე ზედამხედველობის ორგანოებთან თანამშრომლობის უზრუნველყოფა; • ისეთი კანონების დაცვის უზრუნველყოფა, რომელიც კრძალავს უკანონო ბრძანებების გაცემას და იმ ოფიცრების მხარდაჭერა, რომლებსაც არ სურთ აღნიშნული ბრძანებების შესრულება; • «მამხილებლების» (ინფორმატორების) დაცვის პროცედურების დანერგვა და გაკონტროლება.
ადმსრულებელი ხელისუფლება	<ul style="list-style-type: none"> • დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელობის დანიშვნა; • დაზვერვის სამსახურის პოლიტიკისა და პრიორიტეტების შემუშავება და დირექტივების გამოცემა; • პარლამენტის წინაშე ანგარიშის წარდგენა დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე; • დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლობის უზრუნველყოფა დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის სხვა ორგანოებთან; • დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტის შედგენა და სამსახურების ხარჯების შესწავლა; • უცხო ქვეყნისა და შიდა სამსახურებთან და უწყებებთან დაზვერვის სამსახურის თანამშრომლობის დამტკიცება; • განსაკუთრებული უფლებამოსილების გამოყენების მოთხოვნების დამტკიცება; • საიდუმლო სადაზვერვო ოპერაციების ჩატარებაზე ნებართვის გაცემა;
საპარლამენტო და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები	<ul style="list-style-type: none"> • დაზვერვის სამსახურების საქმიანობისა და მასზე ზედამხედველობისთვის ყოვლისმომცველი სამართლებრივი ჩარჩოების შექმნა და შესწორებების შეტანა; • დაზვერვის სამსახურების მოქმედებების შეფასება მართებულობის, კანონიერების, ეფექტურობისა და ქმედითობის თვალსაზრისით; • დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება;
სასამართლო ხელისუფლება	<ul style="list-style-type: none"> • დაზვერვის სამსახურების მიერ განსაკუთრებული უფლებამოსილების გამოყენებამდე (ex ante) და გამოყენების შემდგომი (ex post) მიმოხილვა; • სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანა სისხლის სამართლის, სამოქალაქო, საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციულ საქმეებზე, რომელიც ეხება დაზვერვის სამსახურების საქმიანობას; • ასრულებს კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების

	ფუნქციებს და ატარებს სპეციალურ, დამოუკიდებელ გამოძიებებს (ინდივიდუალური შესაძლებლობით);
ომბუდსმენის ინსტიტუტი	<ul style="list-style-type: none"> • ისმენს და განიხილავს საჩივრებს დაზვერვის სამსახურების წინააღმდეგ; • იწყებს დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის თემატურ გამოძიებებს.
აუდიტის უმაღლესი ორგანო	<ul style="list-style-type: none"> • ავლენს ფინანსურ მენეჯმენტში არსებულ პრობლემებს კანონიერების, ეფექტურობისა და ქმედითობის კუთხით; გასცემს რეკომენდაციებს ფინანსური მენეჯმენტის გასაუმჯობესებლად; • არწმუნებს პარლამენტს სამთავრობო ანგარიშების სწორად და კანონზომიერად გამოყენებაში; მაშასადამე, არწმუნებს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებს პარლამენტის ნებით; • არწმუნებს საზოგადოებას იმაში, რომ მათი ფული იხარჯება კანონიერად, სათანადოდ, ეფექტიანად და ქმედითად.
სამოქალაქო საზოგადოება და მასმედია	<ul style="list-style-type: none"> • გულდასმით განიხილავს დაზვერვის სამსახურებისა და მათზე ზედამხედველობის ორგანოების მოქმედების წესებსა და ქმედებებს; • სააშკარაოზე გამოაქვს დაზვერვის სამსახურების არასათანადო, უკანონო, უნაყოფო და არაეფექტური ქმედება; • საზოგადოებას აუწყებს დაზვერვის სამსახურების პოლიტიკის, მოქმედებებისა და მათზე ზედამხედველობის შესახებ; • მხარს უჭერს საჯარო დისკუსიების მოწყობას დაზვერვის სამსახურების პოლიტიკისა და მათზე ზედამხედველობის ორგანოების მუშაობაზე.

2.2.1. დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელობა

დაზვერვის სამსახურებზე ეფექტური ზედამხედველობა იწყება ეფექტური შიდა კონტროლით. თუ დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელობა სუსტი ან არაკოოპერაციულია, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, საპარლამენტო კომიტეტები და კვალიფიციური ორგანოები აღმოჩნდებიან სირთულეების წინაშე თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას. მეორე მხრივ, თუ ხელმძღვანელი პირები ავლენენ აქტიურობასა და მხარდაჭერას, სამსახურის შიდა კონტროლისა და მართვის სისტემები უზრუნველყოფს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების აღკვეთისა და ადამიანის უფლებების დაცვის გარანტიებს.

შიდაუწყებრივი კონტროლის განხორციელება და მონიტორინგი

ხელმძღვანელობის პირდაპირი ვალდებულებაა შიდა კონტროლის ზომების შემუშავება და მართვა, რომელიც ვენეციის კომისიის მიერ განსაზღვრულია, როგორც «გადაწყვეტილების მიმღები სტრუქტურები, რომელიც გასცემს ღონისძიებებისა და პოლიტიკის სათანადოდ გატარების ნებართვას.»⁵ სხვაგვარად რომ ვთქვთ, შიდა კონტროლი უზრუნველყოფს დაზვერვის ოფიცრების ანგარიშვალდებულებას თავიანთ საქმიანობაზე (ა) დაზვერვის სამსახურის კანონიერი მანდატის, (ბ) აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ სამსახურისთვის პრიორიტეტების დასახვისა და (გ)

ხელმძღვანელობის მიერ დადგენილი წესებისა და რეგულაციების ფარგლებში. შიდა კონტროლი მოიცავს ბიუჯეტის სწორად შედგენასა და აღრიცხვას.

ინსტიტუციონალური კულტურის დანერგვა, რაც აამაღლებს კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებებისადმი პატივისცემას

ფართოდაა აღიარებული დაზვერვის სამსახურების მხრიდან ისეთი ინსტიტუციონალური კულტურის დანერგვისა და შენარჩუნების საჭიროება, რომლისთვისაც მთავარია კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების პატივისცემა.⁶ ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ისეთი კანონებისა და რეგულაციების მიღება, რომელიც სტიმულირებს ამგვარი კულტურის დამკვიდრებას, თუმცა ეს არ არის საკმარისი. გარდა ამისა, ხელმძღვანელობამ უნდა შეიმუშაოს და განახორციელოს სპეციალური პროგრამები, რომლის მეშვეობით თავიანთი თანამშრომლები უკეთ შეისწავლიან კონსტიტუციის, კანონის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების განუხრელი დაცვის პრინციპებს.

განსაკუთრებული უფლებამოსილებების გამოყენების მოთხოვნების გადახედვა და აუცილებელი ნებართვის მისაღებად გარე ორგანოებისთვის მიმართვა

ბევრ ქვეყანაში დაზვერვის სამსახურების მიერ განსაკუთრებული უფლებამოსილებების გამოყენების საკითხს განსაზღვრავს მინისტრიალი და/ან სასამართლო, რაც განპირობებულია იმ შესაძლო ზემოქმედებით, რასაც ამგვარი უფლებამოსილება ახდენს ადამიანის უფლებებზე. სამსახურის ხელმძღვანელობა გადამწყვეტ როლს ასრულებს იმის გადაწყვეტაში, თუ რომელი მოთხოვნები უნდა გადაეცეს გარე ორგანოებს. აღნიშნულ გადაწყვეტილებას ხელმძღვანელობა იღებს ოპერატიული ღონისძიებებისა და საფრთხის ტიპის შეფარდების საფუძველზე. ადამიანის უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებული მაღალი რისკი მოითხოვს შიდა უფლებამოსილების მაღალ დონეს.

შიდა და გარე ზედამხედველობის ორგანოებთან თანამშრომლობის უზრუნველყოფა

ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია შიდა ზედამხედველობის ყველა ორგანოს ეფექტურად ფუნქციონირებაზე. მათ ვალდებულებებში შედის დაზვერვის სამსახურის თანამშრომელთა სრული კოოპერაციის უზრუნველყოფა შიდა და გარე ზედამხედველობის ორგანოებთან. უფრო მეტიც, ხელმძღვანელობამ უნდა დაიცვას (განსაკუთრებით შიდა) ზედამხედველობის ორგანოები ადმინისტრაციული ზეწოლისგან იმისთვის, რომ მათ ეფექტურად შეძლონ მუშაობა და საჩივრების განხილვა.

ისეთი კანონების დაცვის უზრუნველყოფა, რომელიც კრძალავს უკანონო ბრძანებების გაცემას და იმ ოფიცრების მხარდაჭერა, რომლებსაც არ სურთ აღნიშნული ბრძანებების შესრულება

ხელმძღვანელობამ უნდა მიიღოს აუცილებელი ზომები არაკანონიერი ბრძანებების გაცემის აღსაკვეთად; ხოლო მათი გაცემის შემთხვევაში, ხელი უნდა შეუშალოს მათ შესრულებას. ამ ძალისხმევას ხელს შეუწყობს «მამხილებლების» (ადამიანი, რომელიც აკრიტიკებს საკუთარ ორგანიზაციას) დაცვის შესახებ კანონი, რაც დაზვერვის სამსახურის

პირად შემადგენლობას მისცემს საშუალებას გამოაშკაროს ინფორმაცია დანაშაულის შესახებ შიდა და გარე ორგანოებთან. ზოგიერთ ქვეყანაში დაწესდა პროცესუალური ნორმები იმისთვის, რომ დაზვერვის საექვო საქმიანობის შესახებ მოხსენდეს დაზვერვის სამსახურის უფროსს ან სხვა შესაბამის პასუხისმგებელ პირს. ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში, სადავო შემთხვევების შესახებ აცნობებენ დაზვერვის სამსახურის გენერალურ ინსპექტორს (იხილეთ ჩანართი 1). სხვა ქვეყნებში, ამის შესახებ აუწყებენ შესაბამის (პასუხისმგებელ) მინისტრს.⁷ გარდა ამისა, ზოგიერთი ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობა (როგორცაა ბულგარეთი)⁸ უზრუნველყოფს დაზვერვის სამსახურის თითოეული თანამშრომლის ანგარიშვალდებულებას უკანონო ქმედებებზე ან თავიანთი სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობაზე.

ჩანართი 1: ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში დაზვერვის ოფიცრის ვალდებულება მოამზადოს მოხსენება უკანონო ქმედებებზე

«თუ თანამშრომელი თვლის, რომ მან მიიღო უკანონო ბრძანება, ბრძანების გამცემ პირს უნდა მოახსენოს თავისი შეხედულება ბრძანების არალეგალურობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ ბრძანების გამცემი გაიმეორებს ბრძანებას, თანამშრომელმა უნდა მოითხოვოს ამ ბრძანების წერილობითი დადასტურება. თუ თანამშრომელს კვლავაც ექნება პრეტენზიები, ის გაუგზავნის ბრძანებას ბრძანების გამცემი პირის უშუალო უფროსს და საქმის შესახებ მოახსენებს გენერალურ ინსპექტორს. თანამშრომელს შეუძლია უარი თქვას ბრძანების შესრულებაზე».⁹

2.2.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება

მინისტერიალის ანგარიშვალდებულების დოქტრინაში¹⁰ წერია, რომ ყველა მინისტრი ანგარიშვალდებულია თავის საქმიანობასა და ფუნქციებზე სახელმწიფოს მეთაურის, მინისტრთა კაბინეტისა და პარლამენტის წინაშე.¹¹ აღნიშნული დოქტრინის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც ადგენს დაზვერვის სამსახურების მოქმედების წესებს, პოლიტიკურად პასუხისმგებელია მათ მიერ შესრულებულ ქმედებებზე.

როგორც წესი, დაზვერვის სამსახურები ანგარიშს აბარებენ მთავრობის იმ მინისტრს, რომლის პასუხისმგებლობაში შედის დაზვერვის სამსახურის მართებულად, კანონიერად, ეფექტურად და ქმედითად ფუნქციონირების უზრუნველყოფა. მაგალითად, გერმანიის შიდა, საგარეო და სამხედრო დაზვერვის სამსახურები ანგარიშს აბარებენ კანცლერს, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრებს.¹²

აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან კონტროლის განხორციელების ხარისხი განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში. დაზვერვის საქმიანობის კომპლექსურობის გამო აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ძნელია სამსახურის მუშაობის გაკონტროლება და მონიტორინგი. მართლაც, ვენეციის კომისიის დაკვირვებით: «სპეციალური ცოდნა, რომელსაც ექსკლუზიურად ფლობს უწყება თავისთავად ანიჭებს მას სამთავრობო

კონტროლისგან ავტონომიის მაღალ ხარისხს.¹³

მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები დიდად არიან დაინტერესებულნი დაზვერვის სამსახურების წარუმატებლობების თავიდან აცილებით, მათი მხრიდან ამ წარუმატებლობების გამოვლენის ინტერესი არ არის ისევე ძლიერი. დაზვერვის სამსახურის წარუმატებლობების ან მანკიერებების გამომწვეურება საზოგადოებისთვის, სავარაუდოდ, შექმნის პოლიტიკურ უხერხულობას და უარყოფითად აისახება გარკვეულ მინისტრთა კარიერაზე. ამიტომ, ზოგიერთი ექსპერტი უნდობლობას იჩენს აღმასრულებლების მიერ ზედამხედველობის მართებულად განხორციელებისადმი, რის გამოც ეყრდნობა პარლამენტის, სასამართლო და სამოქალაქო საზოგადოების კრიტიკას აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მიმართ.

აღნიშნული პრობლემის მიუხედავად, აღმასრულებელი ხელისუფლება მაინც წარმოდგენს მნიშვნელოვან რგოლს ანგარიშვალდებულების ჯაჭვში. ცხრილში 2 ჩამოთვლილი პასუხისმგებლობები ნათლად გვიჩვენებს, რომ პოლიტიკური პასუხისმგებლობების გარდა, აღმასრულებელი ხელისუფლება თავის თავზე იღებს ოპერატიულ პასუხისმგებლობებსაც დაზვერვის სამსახურებთან მიმართებით, განსაკუთრებით კი პოლიტიკის განხორციელების კუთხით. ამიტომაც, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებისგან არ დაიმალოს საიდუმლო ან რთულ ოპერატიულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული ინფორმაცია. პირიქით, აღმასრულებელი ორგანო მუდმივად უნდა იყოს ინფორმირებული.

2.2.3. საპარლამენტო და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები

ისევე, როგორც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ეფექტურად განხორციელებას მთავრობის აღმასრულებელი ფრთისგან, ასევე აუცილებელია დამოუკიდებელი საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელება. ისეთი ასპექტები, როგორცაა: ა) დაზვერვის სამსახურის კონსპირაციულობა, ბ) მისი აცილება სასამართლო განხილვისგან გ) გადაჭარბებული თვალთვალთ გამოწვეული ადამიანის უფლებების დარღვევის საფრთხე, დ) წარსულში ჩადენილი დანაშაულის დოკუმენტურად შენახვა, ეს ყველაფერი საჭიროებს დაზვერვის სამსახურებზე ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას მოქმედი მთავრობისგან დამოუკიდებლად არსებული ორგანოების მხრიდან.¹⁴

ზოგადად, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტი და კვალიფიციური ორგანოები ახორციელებენ ყველაზე ეფექტურ გარე ზედამხედველობას. ეს უკანასკნელი იყოფა ორ კატეგორიად: გენერალური კომიტეტები ფართო მანდატებით (თავდაცვისა და საგარეო საქმეთა კომიტეტები) და სპეციალიზებული კომიტეტები, რომელიც ორიენტირებულია მხოლოდ დაზვერვის ორგანოებზე. მიუხედავად იმისა, რომ გენერალური კომიტეტები (საბიუჯეტო და ფინანსური მიმართულებით) შეიძლება ფლობდნენ დაზვერვის სამსახურებზე განსაკუთრებულ ზედამხედველობით პასუხისმგებლობებს, დაზვერვაზე

ზედამხედველობის სამუშაოს დიდ წილს ასრულებენ სპეციალიზებული კომიტეტების წევრები მათი სათანადო გამოცდილებისა და კომპეტენციის გამო და იმის გამოც, რომ აღნიშნული მიდგომით ცოდნა და ინფორმაცია გადაეცემა მხოლოდ კომიტეტის წევრებს, და არა პარლამენტის ყველა წევრს.

დაზვერვაზე ზედამხედველობის კვალიფიციური ორგანოები (ე.წ. «სპეციალიზებული ზედამხედველობის ინსტიტუტები» ან «სპეციალიზებული არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოები») შექმნილია და ფუნქციონირებს აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, საპარლამენტო ხელისუფლებისა და დაზვერვის სამსახურებისგან დამოუკიდებლად, რომელთაგანაც ფლობენ ზედამხედველობის მანდატს. ზედამხედველობის კვალიფიციური ორგანოები სარგებლობენ თავიანთი წევრების კომპეტენციითა და მიზანმიმართულობით. ბევრ ქვეყანაში, აღნიშნული ორგანოები დაკომპლექტებულია დაზვერვის სპეციალისტებით, რომელშიც შედიან ყოფილი ან მოქმედი მოსამართლეები, პროკურორები და პოლიციის სამსახურების უფროსები.¹⁵ მართლაც, კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები, უმეტესად, ფლობენ მდიდარ გამოცდილებასა და ცოდნას, ვიდრე სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტები. მეტიც, კვალიფიციური ორგანოების წარმომადგენლები მთლიანად უძღვნიან თავს დაზვერვაზე ზედამხედველობას მაშინ, როცა პარლამენტარები ესწრებიან სხდომებს რამდენიმე კომიტეტში და უწევთ მრავალი პასუხისმგებლობის შესრულება. ზედამხედველობის კვალიფიციური ორგანოების კიდევ ერთი უპირატესობა ისაა, რომ მათი წევრები არც პროფესიონალი პოლიტიკოსები არიან და არც პირდაპირ ერთვებიან ყოველდღიურ პოლიტიკურ აქტივობებში; ამდენად, მათი ქმედება გაცილებით ნაკლებ პოლიტიზებულია, ვიდრე პარლამენტარებისა. თუმცა, ექსპერტთა ზედამხედველობა უნდა ჩაითვალოს საპარლამენტო ზედამხედველობის დანამატად და არა მის შემცვლელად. ამის მიზეზია ის, რომ დემოკრატიული მმართველობის პრინციპები ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ მთავრობის ყველა ღონისძიების საგულდაგულოდ შესწავლას/შემოწმებას.

ზოგ ქვეყანაში (ავსტრალია, იხილეთ ჩანართი 2) გაძლიერებულია დაზვერვაზე ზედამხედველობა დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექტორის სამსახურის ჩამოყალიბებით. აღნიშნული სამსახურის სახელი, მანდატი, უფლებამოსილება და ფუნქციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან სხვადასხვა ქვეყანაში (იხილეთ ფარსონი - მოდული 2), მაგრამ მისი ცენტრალური ამოცანაა დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის მოყვანა კონსტიტუციასთან, საკანონმდებლო აქტებთან და ოპერატიულ წესებთან შესაბამისობაში, რომელსაც აწესებს აღმასრულებელი ხელისუფლება. სხვა გავრცელებული ფუნქციებია:

- დაზვერვის სამსახურის პირადი შემადგენლობის ინფორმირება თავიანთ უფლებებსა და პასუხისმგებლობებზე;
- შიდა აუდიტისა და ინსპექციის ჩატარება იმისთვის, რომ გამოვლინდეს და აღიკვეთოს ფულის გაფლანგვა, თაღლითობა და დარღვევები;

- უსაფრთხოების ეფექტური წესებისა და პროცედურების შესრულების უზრუნველყოფა;
- სამსახურის პირადი შემადგენლობის მიერ შეტანილი სარჩელის მიღება და გამოძიების ჩატარება;
- ინფორმაციის გამოქვეყნება, რომელზეც საზოგადოების წარმომადგენლებს ხელი მიუწვდებათ ინფორმაციაზე თავისუფლად დაშვების კანონით;
- უზრუნველყოფს სამსახურის დოკუმენტების ან აღრიცხვის წარმოების თავსებადობას შესაბამის კანონებთან და წესებთან.¹⁶

ჩანართი 2: ავსტრალიის გენერალური ინსპექტორი დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხებში

ავსტრალიის გენერალური ინსპექტორი დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხებში არწმუნებს პრემიერ-მინისტრს, წამყვან მინისტრებსა და პარლამენტს იმაში, რომ ქვეყნის დაზვერვის სამსახურები და უსაფრთხოების სხვა სააგენტოები მოქმედებენ კანონიერად და მართებულად. გენერალური ინსპექტორი ამგვარ გარანტიებს გასცემს დაზვერვის სამსახურებისა და უსაფრთხოების სააგენტოების შესწავლისა და მათი საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მომზადების საფუძველზე. გენერალური ინსპექტორის მანდატი ითვალისწინებს დაზვერვის სამსახურებისა და ძალოვანი სტრუქტურების ეფექტურად მოქმედებისა და მათ მიერ ადამიანის უფლებების სათანადოდ დაცვის მონიტორინგს.

აღნიშნული მანდატის განხორციელების ფარგლებში, ავსტრალიის კანონით გენერალურ ინსპექტორს ენიჭება მოკვლევის ჩატარების უფლებამოსილება პასუხისმგებელი მინისტრის მოთხოვნაზე ან საკუთარი ინიციატივით. გარდა ამისა, გენერალური ინსპექტორი იღებს საჩივრებს იმ პირებისგან, რომლებიც დაზარალდნენ დაზვერვის სამსახურების მიერ, რის საფუძველზეც ატარებს მოკვლევებს. აღნიშნული მოკვლევები შეიძლება ითვალისწინებდეს ა) დაზვერვის სამსახურების დაწესებულებების შემოწმებას (დაკავების ადგილები); ბ) ჩვენების ჩამორთმევას ფიცის ქვეშ და გ) დოკუმენტებთან დაშვებას. ყოველი მოკვლევის დასრულებისას, გენერალური ინსპექტორი შესაბამის მინისტრს წარუდგენს მოხსენებას, რომლის მოკლე შინაარსი შედის ავსტრალიის პარლამენტისადმი გენერალური ინსპექტორის ყოველწლიურ მოხსენებაში. მოცემული სამსახურის დირექტორსა და პასუხისმგებელ მინისტრს იურიდიულად ევალებათ გენერალური ინსპექტორისთვის ანგარიშის წარდგენა იმ რეკომენდაციების განხორციელების შესახებ, რომელსაც შეიცავდა მისი მოხსენება.¹⁷

საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტებისა და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები ყველა სახელმწიფოში სხვადასხვაგვარია. ზოგიერთ ქვეყანაში (როგორცაა ამერიკის შეერთებული შტატები და კონგრესთან არსებული დაზვერვაზე

ზედამხედველობის კომიტეტები) დააკანონეს მანდატები, რომელიც სრულდება მართებულობის, კანონიერების, ეფექტურობისა და ქმედითობის პრინციპით; ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა ნიდერლანდები და შვედეთი, ამ ორგანოების მანდატები მხოლოდ კანონიერების პრინციპის შესრულებაზეა ორიენტირებული.

ასე რომ, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტები და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები ასრულებენ აღნიშნულ მანდატებს, რისთვისაც მათ ანიჭებენ ფართო უფლებამოსილებებს, რომელშიც შედის ქვემოთ ჩამოთვლილიდან ნებისმიერი ან ყველა უფლებამოსილება:

- საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლებამოსილება;
- დაზვერვის სამსახურების მიერ მომზადებული ყოველწლიური და სხვა სახის ანგარიშების მიღებისა და განხილვის უფლებამოსილება;
- აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და დაზვერვის სამსახურების ოფიციალური პირების სასამართლოში მოწმის სახით გამოძახება, რათა ამ პირებმა მისცენ ჩვენება ფიცის ქვეშ;
- ექსპერტებისა და საზოგადოების სხვა წევრების მოწვევის უფლებამოსილება, ფიცის ქვეშ ჩვენების მისაცემად;
- პასუხისმგებელ მინისტრთან და სამსახურების უფროსებთან პერიოდული შეხვედრების უფლებამოსილება;
- რეგულარული და სპეციალური შემოწმებების ჩატარებისა და დაზვერვის სამსახურების დაწესებულებების დათვალიერების უფლებამოსილება.

2.2.4. სასამართლო ხელისუფლება

ვინაიდან დაზვერვის სამსახურები არ დგანან კანონზე მაღლა, ისინი ექვევნიან სასამართლო იურისდიქციის ქვეშ. მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს როლს სადაზვერვო საქმიანობასთან მიმართებით უნდა მიენიჭოს მეტი ყურადღება, ვიდრე აქ ეთმობა, ქვემოთ მოყვანილი მოკლე შენიშვნები დაგეხმარებათ საკითხის გარკვევაში.

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლო ხელისუფლება პასუხისმგებელია კანონის უზენაესობის დაცვაზე და უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისადმი პატივისცემას, მოსამართლეები ანგარიშს უწევენ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეროვნული უსაფრთხოების გათვალისწინებით ორი მიზეზის გამო. პირველი მიზეზია ის, რომ კონსტიტუცია და მარეგულირებელი კანონი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებს აქცევს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში. მეორე მიზეზი მდგომარეობს იმაში, რომ ბევრი მოსამართლე სასამართლოებს მიიჩნევს არასათანადო დაწესებულებად კონფიდენციალური ინფორმაციის გასამჟღავნებლად.¹⁸ ამ შემთხვევაშიც, ზოგიერთი

სასამართლო სისტემა ასრულებს აქტიურ როლს დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის პროცესში. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, პროცესებზე სისხლის სამართლის დამნაშავეების უფლებების გაზრდამ განაპირობა მოსამართლეების მხრიდან მთავრობის მოქმედებების საგულდაგულოდ და დეტალურად შესწავლა, ხოლო კონგრესმა მიიღო დაზვერვასთან დაკავშირებული კანონები, რამაც ხელი შეუწყო სასამართლო ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების დადგენილებების გადახედვას.¹⁹ ისეთ ქვეყნებში, სადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას დიდი რაოდენობით სარჩელი შეაქვს სასამართლოში ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების სახელით, მოსამართლეები უფრო აქტიურად იცავენ კონსტიტუციურ სამართალსა და ადამიანის უფლებებს.²⁰

სასამართლო ხელისუფლების მიერ დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა სრულდება ოთხი ძირითადი მეთოდით, რომელთაგან სამი სცდება ზედამხედველობის ფარგლებს და გადადის კონტროლის გავლენის სფეროში. პირველი მეთოდის თანახმად, ხშირად, მარეგულირებელი კანონი მოითხოვს დაზვერვის სამსახურებისგან, რომლებსაც სურთ განსაკუთრებული საგამომიებო ზომების მიღება (კავშირგაბმულობის საშუალების გადაჭრა), წინასწარი უფლებამოსილების მოპოვებას მოსამართლისგან ან განაცხადის შეტანას სასამართლოს შემდგომი განხილვისთვის. ამგვარი მოთხოვნები მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ისინი დამოუკიდებლად ამოწმებენ სამსახურის ოპერატიული ღონისძიებების კანონიერებას. მეორე მეთოდის მიხედვით, მოსამართლეებს შეუძლიათ სისხლის სამართლის პროცესებზე თანადასწრება, სადაც განიხილავენ სადაზვერვო საქმიანობის სამართალდარღვევებსა და მასთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ, სამოქალაქო ან ადმინისტრაციულ სარჩელებს. მესამე მეთოდის თანახმად, ზოგიერთ ქვეყანაში (საფრანგეთი) მოსამართლე-გამომძიებლები, რომლებიც წარმოადგენენ უსაფრთხოების საკითხების სპეციალისტებს, ახორციელებენ ზედამხედველობით კონტროლს სადაზვერვო სამსახურებთან დაკავშირებულ გამოძიებებზე. მეოთხე, მოსამართლეები პერიოდულად წევრიანდებიან ზედამხედველობის ორგანოებში ან მათ სთხოვენ სპეციალურად შექმნილი საკითხის შემსწავლელი კომისიების თავმჯდომარეობას.

აღნიშნული როლებიდან პირველი სამი მიიჩნევა კონტროლის საშუალებებად, ვინაიდან ის ანიჭებს მოსამართლეებს დაზვერვის სამსახურის მოქმედებების წარმართვის უფლებამოსილებას. მეოთხე როლი შედარებით შეზღუდულია და ნაკლებად მოიაზრება სავალდებულო რეკომენდაციების გაცემის უფლებამოსილება.

2.2.5. ომბუდსმენის ინსტიტუტი

ყველაზე გავრცელებული სახის ურთიერთქმედება ომბუდსმენის ინსტიტუტებსა და დაზვერვის უწყებას შორის გამოიხატება იმ საჩივრების განხილვაში, რომელიც საზოგადოების წევრებს შეაქვთ დაზვერვის სამსახურების წინააღმდეგ. მაგალითად, ნიდერლანდებში, ნებისმიერ პირს შეუძლია საჩივრის შეტანა სახელმწიფო ომბუდსმენტთან

იმ საქმეებზე, რომელიც ეხება «შესაბამისი მინისტრების, დაზვერვის სამსახურების უფროსების, სამსახურის თანამშრომლებისა და კოორდინატორების მოქმედებებს ან სავარაუდო მოქმედებებს».²¹ საწყის ეტაპზე, საჩივარს უნდა გაეცნოს პასუხისმგებელი მინისტრი, რომელიც შემდგომ მიიღებს რჩევას დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურებზე ზედამხედველობის კომიტეტისგან. ამის შემდეგ, ჰოლანდიის სახელმწიფო ომბუდსმენი განიხილავს სარჩელს და «თავის გადაწყვეტილებას წერილობითი სახით გაუგზავნის იმ პირს, რომელმაც შეიტანა სარჩელი; ამასთან, სახელმწიფოს უსაფრთხოების ან სხვა სასიცოცხლო მნიშვნელობის ინტერესების გათვალისწინებით მოახდენს თავისი მიზეზების ფორმულირებას.»²²

ომბუდსმენის ინსტიტუტებს აქვთ დამოუკიდებლად და კანონიერად მოქმედების საშუალება, რაც აუცილებელია გამომიების ხელშემწყობი ინფორმაციის მოსაპოვებლად. სამწუხაროდ, მათ ძალიან ცოტა თანამშრომელი ჰყავთ იმისთვის, რომ ეფექტურად მოიცვან იურისდიქციის ფართო სფერო, რაც ხშირად ეხება არა მარტო დაზვერვის უწყებას, არამედ შეიარაღებულ ძალებსაც და მთლიანად მთავრობას. რის შედეგადაც, ომბუდსმენის ინსტიტუტი ხშირად ვერ ახერხებს სათანადო კვალიფიკაციისა და რესურსების გამოყოფას დაზვერვაზე ზედამხედველობისთვის.

2.2.6. აუდიტის უმაღლესი ორგანო

ომბუდსმენის ინსტიტუტების მსგავსად, აუდიტის უმაღლესი ორგანოები დამოუკიდებლად ატარებენ დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის გარე შემოწმებებს. კონკრეტულად კი, ისინი (ა) აკვირდებიან სადაზვერვო საქმიანობის ფინანსურ ასპექტებს, (ბ) აფასებენ სამსახურის საქმის წარმოების კეთილსინდისიერებისა და სიზუსტის ხარისხს, (გ) დანახარჯების შიდა კონტროლის მართებულობას, (დ) სამსახურის დანახარჯების შესაბამისობას ძირითად რეგულაციებთან (იხილეთ უილსი - მოდული 8). აღნიშნული პასუხისმგებლობების გარდა, ხშირად, აუდიტის უმაღლესი ორგანოები შეაფასებენ დანახარჯებისა და შედეგიანობის ურთიერთმიმართებას, რათა კანონმდებლებმა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებმა მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტის საუკეთესოდ დაგეგმვისა და პრიორიტეტების სწორად განსაზღვრისთვის.

2.2.7. სამოქალაქო საზოგადოება და მასმედია

სამოქალაქო საზოგადოება, როგორც განზოგადებული ცნება, ზოგადად, მოიცავს ავტონომიურ (არასახელმწიფოებრივ) ორგანიზაციებს, რომელიც არსებობს საჯარო (ღია) სივრცეში სახელმწიფო ინსტიტუტებსა და კერძო გაერთიანებებს შორის. ამგვარ დეფინიციასში მოიაზრება, მაგალითად, საგანმანათლებლო დაწესებულებები, არასათავრობო ორგანიზაციები, გავლენის ჯგუფები და რელიგიური ორდენი. დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობისას, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უდიდეს

უპირატესობად ითვლება ის, რომ მათ მიერ მთავრობის პოლიტიკის გაანალიზებისა და გაკრიტიკების შესაძლებლობები შეუზღუდავია.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მსგავსად, მედია სუბიექტებიც იწვევენ დამოუკიდებელ (არასამთავრობო) ექსპერტებს, რათა მუდმივად უზრუნველყონ მოსაზრებები დაზვერვის სამსახურების მოქმედებების შესახებ. ჟურნალისტურ გამოძიებაში ჩართული ჟურნალისტები ასრულებენ უმნიშვნელოვანეს როლს დაზვერვის სამსახურების არასათანადო, უკანონო, ფუჭი და უნაყოფო საქმიანობის გამოვლენაში. აღნიშნული მანკიერებების გამოვლენისთანავე, ეს შემთხვევები ხშირად ოფიციალური მოკვლევის საგნად იქცევა, რომელსაც ხელმძღვანელობენ საპარლამენტო კომიტეტები ან დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოები, როგორცაა კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები, ომბუდსმენის ინსტიტუტები ან აუდიტის უმაღლესი ორგანოები. თუ მედია საშუალებების ცნობებში არ გამახვილდა ყურადღება დასახელებულ საკითხებზე, ისინი მათ არც არასოდეს გამოიძიებენ, სავარაუდოდ.

მედია ცნობები მთავრობის დღის წესრიგში აყენებს ისეთ ცალკეულ საკითხებს, როგორცაა არამართლზომიერი ქმედების გამოვლენა თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის ამსახველი ანგარიშები, რასაც აღწევს მათი საზოგადოებრივი განხილვის თემად გადაქცევით. მაგალითად, Washington Post’s Top Secret America სტატიათა სერიებში ქვეყნდებოდა აშშ-ის დაზვერვის უწყებების გასაოცარი ზრდის შესახებ იმ ათწლეულში, რასაც მოჰყვა 2001 წლის 11 სექტემბერის თავდასხმები, რამაც გააცეცხლა დამაბული საზოგადოებრივი დებატები და ეჭვის ქვეშ დააყენა ამგვარი ძალისხმევის მართებულობა.²³ თუმცა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ მაღალპოლიტიზირებული და მიკერძოებული ჟურნალისტიკა შეიძლება ზიანის მომტანი აღმოჩნდეს დაზვერვის სამსახურისთვის.

2.3. დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ციკლი

ზედამხედველობა შეიძლება მიმდინარეობდეს დროის სხვადასხვა მომენტში. ეს პროცესი შეიძლება განხორციელდეს შემოთავაზებული მოქმედების დაწყებამდე (*Ex ante* ზედამხედველობა); შეიძლება განხორციელდეს ოპერაციის მსვლელობისას (მიმდინარე ზედამხედველობა) ან ოპერაციის დასრულების შემდეგ (*ex post* (პოსტფაქტუმ)).

2.3.1. Ex ante ზედამხედველობა

მოსალოდნელი ზედამხედველობის ყველაზე გავრცელებულ მოქმედებებში მოიაზრება: ა) ყოვლისმომცველი სამართლებრივი ჩარჩოების შექმნა დაზვერვის სამსახურებისთვის და იმ ორგანოებისთვის, რომლებიც ახორციელებენ მათზე ზედამხედველობას; ბ) დაზვერვის სამსახურებისთვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და დამტკიცება; გ) ისეთი სადაზვერვო მოქმედებების სანქცირება, რომელიც სცდება კონფიდენციალურობის დადგენილ

საზღვრებს.

იმისთვის, რომ სამართლებრივი ჩარჩოები იყოს ეფექტური, ნათლად უნდა ჩამოყალიბდეს სამსახურის ან ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი და ის უფლებამოსილება, რომელიც ენიჭება სამსახურს ან ორგანოს. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვეულებრივი გაგებით შეიძლება არ გულისხმობდეს ზედამხედველობას, აღნიშნული საკანონმდებლო მოღვაწეობა საწყისი ეტაპია (აუცილებელი პირობა) ნებისმიერი ხელსაყრელი ზედამხედველობის სისტემისთვის. ნათლად განსაზღვრული მანდატებისა და უფლებამოსილებების გარეშე დაზვერვის სამსახურები და ზედამხედველობის ორგანოები ვერ იმუშავებენ სწორად და მართებულად. (სამართლებრივი ჩარჩოების შექმნა ფართოდაა განხილული მოდულში 2 - ფარსონი).

სამთავრობო უწყებები ვერ იფუნქციონირებენ ფონდების გარეშე. ამგვარად, პარლამენტმა, რომელიც დემოკრატიულ პირობებში აკონტროლებს სამთავრობო ფონდებს, უნდა მიიღოს წლიური ბიუჯეტი მთავრობის ყველა უწყებისთვის, მათ შორის დაზვერვის სამსახურებისთვის. ჩვეულებრივ, პასუხისმგებელი მინისტრი, რომელიც კონსულტაციებს გადის დაზვერვის სამსახურის, ხაზინისა და ზოგ შემთხვევაში აუდიტის უმაღლესი ორგანოს ხელმძღვანელობასთან, წარუდგენს შემოთავაზებულ ბიუჯეტს (დასამტკიცებლად) შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტებს. (საბიუჯეტო პროცესი დეტალურად განხილულია მოდულში 8 - უილსი). საპარლამენტო კომიტეტების წევრები შეაფასებენ შემოთავაზებულ ბიუჯეტს აღმასრულებელი ხელისუფლების ამჟამინდელი სადაზვერვო პოლიტიკის კუთხით. როგორც მოსალოდნელი იყო, პარლამენტარები ხშირად იყენებენ საბიუჯეტო პროცესებს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკისა და იმ პრიორიტეტების გაკრიტიკების საშუალებას, რომელიც აღმასრულებელმა განუსაზღვრა დაზვერვის სამსახურებს.

სადაზვერვო მოქმედებები, რომლის შესასრულებლად საჭიროა წინასწარი ნებართვის მიღება, ითვალისწინებს განსაკუთრებული უფლებამოსილების გამოყენებას, რაც არღვევს პიროვნების უფლებებს, როგორცაა პირადი კავშირის დამყარების საშუალებების რადიოელექტრონული თვალთვალი. ძალიან ხშირად, *ex ante* ზედამხედველობას ასრულებს მოსამართლე, მაგრამ გარკვეულ ვითარებაში ეს შეიძლება შეასრულოს სასამართლოგარეშე ან კვაზისასამართლო საფუძვლის მქონე ზედამხედველობის ორგანომ, როგორცაა გერმანიის *ბუნდესტაგის G10* კომისია (სახელი დაერქვა გერმანიის კონსტიტუციის მე-10 მუხლის თანახმად, რომელიც ეხება ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციების ფარულობას). (იხილეთ ჰატონი - მოდული 5).

2.3.2. მიმდინარე ზედამხედველობა

მიმდინარე ზედამხედველობაში შედის გამოძიებები, ადგილზე შემოწმება, პერიოდული მოსმენები და რეგულარული მოხსენებები დაზვერვის სამსახურების საქმიანობასა და თავად ზედამხედველობის ორგანოებზე. გარდა ამისა, ზოგიერთ ქვეყანაში

მოსამართლეები პერიოდულად მიმოიხილავენ ინფორმაციის შეგროვების მიმდინარე ოპერაციებს, როგორცაა სატელეფონო საუბრების ფარული მოსმენა, რათა დაადგინონ ოპერაციის გაგრძელების მართებულობა.

2011 წელს, ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველმა კომიტეტმა მოამზადა მოხსენება იმის შესახებ, რომ მათ მიერ მიმდინარე ზედამხედველობის განხორციელებაში მოიაზრებოდა სამსახურის სატელეფონო მოსმენების, კეთილსანდობაზე სამსახურის შემოწმებისა და განაცხადების დამუშავების შესახებ რეგულარული განხილვები, რაც ითვალისწინებს სამსახურის დოკუმენტებთან დაშვებას. ზედამხედველობის კომიტეტმა გაარკვია ისიც, შეასრულეს თუ არა სამსახურებმა თავიანთი კანონიერი მოვალეობა, რაც ითვალისწინებდა იმ ცალკეული პირების ინფორმირებას, რომლებიც წარმოადგენდნენ სპეციალური საგამომიებო ღონისძიებების ობიექტს.²⁴ კიდევ ერთი დაზვერვაზე ზედამხედველობის ორგანო, რომელსაც აქვს განსაკუთრებული მანდატი განახორციელოს მიმდინარე ზედამხედველობა, არის ნორვეგიის დაზვერვაზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტი (იხილეთ ჩანართი 3).

ჩანართი 3: ნორვეგიის დაზვერვაზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტი

ნორვეგიის დაზვერვაზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტის (EOS კომიტეტი) საქმიანობა დადგენილია დაზვერვის, თვალთვალისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის 1995 წლის 3 თებერვლის აქტში. საკანონმდებლო აქტში EOS კომიტეტი ფორმულირებულია, როგორც «წმინდა სადამკვირვებლო» კომიტეტი.²⁵ შესაბამისად, «კომიტეტი სავარაუდოდ არ აძლევს მითითებებს მონიტორინგის ქვეშ მყოფ ორგანოებს და არ უწევს კონსულტაციებს.»²⁶

კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით EOS კომიტეტი «რეგულარულად დააკვირდება დაზვერვის, თვალთვალისა და უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობას საზოგადოებრივ და სამხედრო უწყებაში.» მე-4 მუხლის თანახმად აღნიშნული მანდატის განხორციელებისას კომიტეტს აქვს შენობების შემოწმების საშუალება; ხოლო მე-5 მუხლის მიხედვით კომიტეტი ავალდებულებს მოწმეებს მოსმენებზე დასწრებას.

ამას გარდა, მე-8 მუხლი კომიტეტს აკისრებს არასაიდუმლო მოხსენების გამოცემას ნებისმიერ მიღებულ სარჩელზე რეაგირებისთვის და ყოველწლიურად მოხსენებების წარდგენას შტორთინგისთვის (ნორვეგიის პარლამენტი), რომელშიც აღწერილია კომიტეტის საქმიანობა. უფრო მეტი, კომიტეტმა შეიძლება გამოსცეს პერიოდული მოხსენება კონკრეტულ თემებზე, თუ «გამოვლინდება ისეთი ფაქტორები, რომელიც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს სტორთინგს.»²⁷ აღნიშნული უფებამოსილება საშუალებას აძლევს EOS კომიტეტს განახორციელოს ნორვეგიის დაზვერვის სამსახურების მნიშვნელოვანი მიმდინარე ზედამხედველობა.

2.3.3. ex post ზედამხედველობა

Ex post ზედამხედველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმებია თემატური განხილვები, კონკრეტული საქმეების განხილვები, დანახარჯების განხილვები (იხილეთ უილსი - მოდული 8) და ყოველწლიური განხილვები. გარკვეულ ვითარებაში, როცა ვლინდება შესაძლო დანაშაული, *ex post* ზედამხედველობა მიიღებს სპეციალური მოკვლევის სახეს. ამგვარი მოკვლევები ტარდება კონკრეტული მოვლენების გამოძიებისა და შესაბამისი რეკომენდაციების მიცემის მიზნით.

მაგალითისთვის, 2004 წელს კანადის მთავრობამ წამოიწყო მაჰერ არარის საქმის სპეციალური გამოძიება კანადის სამეფო ცხენოსანთა პოლიციის საქმიანობასთან მიმართებით; ეს არის კანადის მოქალაქე, რომლის აშშ-ის მიერ სირიისთვის გადაცემას მოჰყვა მისი წამება (იხილეთ როუჩი - მოდული 7). მოკვლევა შედგებოდა ორი ასპექტისგან: ფაქტებზე დაფუძნებული განხილვა და მოქმედების წესების განხილვა. ფაქტებზე დაფუძნებული განხილვის მიზანი იყო «კანადის ჩინოვნიკების საქმიანობის გამოძიება და მოხსენების მომზადება მაჰერ არარის საქმეზე».²⁸ მოქმედების წესების განხილვის მიზანია რეკომენდაციების გაცემა დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი განხილვის მექანიზმის შესაქმნელად, კანადის სამეფო ცხენოსანთა პოლიციის მხრიდან ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან მიმართებით.»²⁹ *ex post* გამოძიების ორ ასპექტიანი სტრუქტურა სასარგებლოა, რადგან ორივე შემთხვევაში დგინდება ჭეშმარიტება იმაზე, თუ რა გამოვლინდა და რა იძლევა შესაბამისი პოლიტიკური პასუხების ფორმულირების შესაძლებლობას.

ფაქტობრივი ზედამხედველობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა საჩივრების განხილვა (მოდული 9 - ფორსიზი),³⁰ რისი განხორციელებაც შესაძლებელია ინსტიტუციური ფორმატებით. ხშირად, საჩივრებს განიხილავს სასამართლო, თუმცა მათ განიხილავენ სასამართლოგარეშე პირობებშიც – ომბუდსმენის ინსტიტუტი (სერბიაში), საპარლამენტო კომიტეტები (უნგრეთში) ან კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები (ნორვეგიაში).

2.4. დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის შეფასება

დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ორგანოები აფასებენ დაზვერვის სამსახურების მუშაობას, მაგრამ ვინ აფასებს ზედამხედველობის სისტემების მუშაობას და როგორ ფასდება ეს? დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველებმა და სპეციალისტებმა ამ საკითხებს მხოლოდ ბოლო დროს მიაქციეს ყურადღება, ვინაიდან, სხვა ფაქტორებს შორის, ბევრ ქვეყანაში დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემები არ იყო ჩამოყალიბებული 1990-იან წლებამდე.

ცოტა ქვეყანაში გახადეს დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემები გარე შეფასების საგანი. კანადაში თემთა პალატის სპეციალურმა კომიტეტმა განახორციელა ეს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონის ხუთწლიანი განხილვის

ფარგლებში;³¹ ამასობაში, ნიდერლანდების უშიშროებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტის მოთხოვნით უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონის ანალოგიური განხილვა ჩაატარა დამოუკიდებელმა ექსპერტმა.³² ამასთან, ზოგიერთმა ქვეყანამ შეაფასა საკუთარი ზედამხედველობის სისტემები საპარლამენტო ან დამოუკიდებელი მოკვლევის ფარგლებში, რომელიც ეხებოდა დაზვერვის სამსახურების სავარაუდო წარუმატებლობებს ან უკანონო ქმედებებს. ამის მაგალითად გამოდგება 9/11 კომისია აშშ-ში და არარის საქმის გამოძიება კანადაში.

ქვემოთ მოყვანილი ნორმები ხელს შეუწყობს ამ თემაზე კვლევების ჩატარებას მომავალში, რომლის სრული კომპლექსურობა სცდება სახელმძღვანელოს ფარგლებს:

- მარეგულირებელი კანონი უნდა იძლეოდეს დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემების პერიოდული განხილვების გამართვის საშუალებას, რათა დადგინდეს მათი დანიშნულებისამებრ ფუნქციონირების საკითხი;
- პერიოდული განხილვები მოიცავს ზედამხედველობის მთლიან სისტემას, მათ შორის დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელობას, აღმასრულებელ, საპარლამენტო და სასამართლო ხელისუფლებას, დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოებს, სამოქალაქო საზოგადოებასა და მედიას.
- აღნიშნული განხილვები უნდა ადგენდეს მოიცავს თუ არა დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის ყველაზე მნიშვნელოვანი ასპექტების შესწავლას დაზვერვაზე ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები (კოლექტიური შეფასებისას). განსაკუთრებით კი, მათ უნდა დაადგინონ შედის თუ არა მანდატებში სამსახურის ქმედების კანონიერებისა და ეფექტურობის საკითხი.
- ზედამხედველობის სპეციალური ორგანოების შეფასება ორიენტირებულია ზედამხედველობის ორგანოს მიერ მისი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი სამსახურების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის უნარზე. სხვა სიტყვებით რომ აღვნიშნოთ, ა) საკმარისია თუ არა ზედამხედველობის ორგანოს უფლებამოსილება და რესურსები მანდატის განსახორციელებლად? კონკრეტულად კი, ბ) არის თუ არა ორგანო საკმარისად დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან და დაზვერვის სამსახურებისგან, გ) აქვს თუ არა შესაბამისი დაშვება საიდუმლო ინფორმაციაზე, დ) ფლობს თუ არა გამოძიებისთვის აუცილებელ უფლებამოსილებას და ე) ჰყავს თუ არა დარგის სპეციალისტები?

3. რატომ არის მნიშვნელოვანი დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა?

არსებობს სამი მთავარი მიზეზი, რის გამოც სახელმწიფოები ქმნიან დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემებს: ა) დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული მმართველობის გაუმჯობესება (მათ შორის თავიანთი ელექტორატისადმი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა), ბ) კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა და გ) სამსახურის საქმიანობის ეფექტურობა და ქმედითობა.

3.1. დემოკრატიული მმართველობა და ანგარიშვალდებულება

დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპია სახელმწიფო ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა ელექტორატისადმი. მეტიც, ვინაიდან დაზვერვის სამსახურები იყენებენ სამთავრობო ფონდებს, საზოგადოებას აქვს უფლება იცოდეს ამ ფონდების გამოყენების კანონიერების, მართებულობის, ეფექტურობისა და ქმედითობის შესახებ.

სადაზვერვო საქმიანობის საიდუმლო სპეციფიკა გამორიცხავს დაზვერვის სამსახურების სრულ გამჭვირვალობას; ამგვარად, საზოგადოებამ უნდა შექმნას ალტერნატიული მექანიზმი (საზოგადოებრივი შესწავლის გარდა) იმისთვის, რომ განახორციელოს დაზვერვის სამსახურების ქმედებების მონიტორინგი ელექტორატის სახელით. ყველაზე გავრცელებული მექანიზმებია საპარლამენტო კომიტეტები და კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები, რომელიც შეიქმნა ურთიერთმეზღვდვისა და ურთიერთდამოკიდებულების პრინციპის უზრუნველსაყოფად, რათა გაკონტროლდეს ყველა სამთავრობო უწყება.

აღნიშნული პრინციპი უზრუნველყოფს დაზვერვის სამსახურების მიერ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების დაცვას და არა არსებული მთავრობის უსაფრთხოებას. მართლაც, დაზვერვის სამსახურები არ უნდა წარმოადგენდნენ პოლიტიკური პარტიის ინსტრუმენტს; ისინი უნდა იდგნენ საზოგადოების სამსახურში.

დემოკრატიული მმართველობა ამყარებს საზოგადოების ნდობასაც დაზვერვის სამსახურების საქმიანობისადმი, თუ ფართო საზოგადოებამ იცის, რომ სამსახურებზე ხორციელდება სათანადო ზედამხედველობა პარლამენტში თავიანთი წარმომადგენლებისა და ზედამხედველობის სხვა სამსახურების მიერ.

3.2. კანონის უზენაესობის დაცვა

დაზვერვის სამსახურები ისევე, როგორც სხვა სამთავრობო უწყებები, ვალდებული არიან პატივი სცენ კანონის უზენაესობას. მაშინაც კი, როცა საფრთხე ემუქრება ეროვნულ უსაფრთხოებას, დაზვერვის სამსახურმა არ უნდა დაარღვიოს კანონი. დაზვერვის სამსახურის უკანონო ქმედება არღვევს არა მარტო კანონის უზენაესობის პრინციპებს, რომლის დაცვა ევალება სამსახურს, არამედ სამსახურსა და მთავრობას ულაზავს რეპუტაციას როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო ასპარეზზეც. კონკრეტულად კი, სამსახურის მიერ განსაკუთრებული უფლებამოსილების გამოყენება უნდა განხორციელდეს მკაცრი მონიტორინგის ქვეშ, რადგან ადამიანის უფლებების დარღვევის ალბათობა დიდია.

აღნიშნულ ქვეყნებში, სადაც დაზვერვის სამსახურები ტრადიციულად ასოცირდება კანონის დარღვევასა და ადამიანის უფლებების შელახვასთან, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მკაცრი ზედამხედველობა არამარტო იმისთვის, რომ აღიკვეთოს უკანონობის ჩადენა, არამედ იმისთვისაც, რომ გაჩნდეს საზოგადოებრივი ნდობის ფაქტორი დაზვერვის სამსახურებისა და მთავრობისადმი.

3.3. ეფექტურობა და ქმედითობა

ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის კუთხით დაზვერვის სამსახურების მეტად მნიშვნელოვანი როლისა და შეზღუდული რესურსების გამო ხელსაყრელია აღნიშნული რესურსების ეფექტურად და ქმედითად გამოყენება, რათა აღიკვეთოს გაფლანგვა და მიზანმიმართავი ხარჯები. ამიტომ, სათანადოდ შედგენილი დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემები აკონტროლებენ დაზვერვის სამსახურების მიერ თავიანთი რესურსების მართებულად გამოყენების პროცესს, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მათთვის დადგენილი პრიორიტეტების შესრულების საწინდარი გახდება; ხოლო გადასახადების გადამხდელთა ფული დაიხარჯება მიზნმიმართულად.

ჩვეულებრივ, სამსახურის ქმედითობას განიხილავს პარლამენტი საბიუჯეტო მოსმენების დროს და აუდიტის უმაღლესი ორგანო დანახარჯების რეგულარული განხილვებისას. სადაზვერვო საქმიანობის საიდუმლო ბუნებიდან გამომდინარე, დაზვერვის სამსახურებისთვის იოლია (სხვა სამთავრობო უწყებებთან შედარებით) თაღლითობისა და გაფლანგვის შემთხვევების მიჩქმალვა; მაშასადამე, ზედამხედველობის ორგანოებმა საგულდაგულოდ უნდა შეისწავლონ სამთავრობო ფონდების ხარჯვის საკითხი (იხილეთ უილსი - მოდული 8).

4. კარგი პრაქტიკის მოდელები

ყველა სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საკუთარი დაზვერვის სამსახურების მოქმედებათა შესაბამისობა საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებთან, მათ შორის გაეროს ქარტიითა და სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებზე საერთაშორისო პაქტით გათვალისწინებულ ვალდებულებებთან. მისაღებია საერთაშორისო შეთანხმებების დადება პოლიციური უფლებამოსილების გამოყენებაზე, რაც დამოკიდებულია სამსახურის მანდატზე. აღნიშნული ვალდებულებების შესრულების ერთ-ერთი გზაა კარგი პრაქტიკის პრინციპების გათვალისწინება. ამ სახელმძღვანელოში *კარგი პრაქტიკა* (მოწინავე გამოცდილება) ნიშნავს ეროვნულ და საერთაშორისო სამართლებრივ ნორმებს, ეროვნულ ინსტიტუციონალურ სტრუქტურებს, პროცედურებსა და მოდელებს, რაც ხელს უწყობს დაზვერვაზე ზედამხედველობის განხორციელებას.

ვინაიდან, დაზვერვაზე ზედამხედველობისთვის არ არსებობს საყოველთაო მოდელი, დაუშვებელია იმის მტკიცება, რომ ერთადერთი სტანდარტი ან პრაქტიკა უდავოდ საუკეთესოა. პირიქით, მთელს მსოფლიოში მოიპოვება ერთნაირად მრავალფეროვანი კარგი მოდელები და მიდგომები. კარგი პრაქტიკის გადმოღება ერთი სახელმწიფოდან მეორეში შეიძლება რთული აღმოჩნდეს სამართლებრივ, პოლიტიკურ და კულტურულ სისტემებს შორის არსებული სხვაობის გამო; მისი გადმოტანის შემთხვევაშიც ეს პროცესი საჭიროებს პრაქტიკის ადაპტირებას მათ გონივრულად გამოყენებამდე. თუმცა, შესაძლებელია საერთო სტანდარტებისა და პრაქტიკული მეთოდების განსაზღვრა, რაც დახვეწს დაზვერვაზე ეფექტურ ზედამხედველობას.

2010 წელს, ტერორიზმთან ბრძოლის პირობებში ადამიანის უფლებებსა და ფუნდამენტურ თავისუფლებებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლისთვის DCAF-მა მოამზადა კარგი პრაქტიკის კატალოგი დაზვერვაზე ზედამხედველობისთვის, რაც ემყარება კონსტიტუციების, კანონების, დადგენილებების/ბრძანებულებების, საპარლამენტო რეზოლუციების, დამოუკიდებელი მოკვლევებისა და ორმოცდაათზე მეტი ქვეყნის სასამართლო პრაქტიკის შედარებით ანალიზს. (იხილეთ ჩანართი 4).

ჩანართი 4: გაეროს კარგი პრაქტიკის კრებული დაზვერვაზე ზედამხედველობისთვის.

2010 წელს, DCAF-ის კვლევებზე დაყრდნობით, გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა თავის ანგარიშში ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვა ტერორიზმთან ბრძოლის პირობებში, წარმოადგინა მოწინავე გამოცდილების კრებული დაზვერვის სამსახურებსა და მათ ზედამხედველობაზე.³³ კრებულში შედის ოცდათხუთმეტი კარგი პრაქტიკა, რომელიც ეხება სამართლებრივ საფუძვლებს (საკანონმდებლო ბაზას), ზედამხედველობასა და ანგარიშვალდებულებას, ადამიანის უფლებებისადმი პატივისცემასა და დაზვერვის ფუნქციებს, ხოლო ქვემოთ მოცემული ნუსხა შეეხება კარგ პრაქტიკას მხოლოდ დაზვერვაზე ზედამხედველობის ჭრილში.

პრაქტიკა 6. დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობენ შიდა, აღმასრულებელი, საპარლამენტო, სასამართლო და სპეციალიზებული ზედამხედველობის ინსტიტუტები, რომელთა მანდატები და უფლებამოსილებები ეფუძნება საზოგადოების განკარგულებაში არსებულ კანონს. ზედამხედველობის ინსტიტუტების ეფექტური სისტემა მოიცავს ერთ სამოქალაქო ინსტიტუტს მაინც, რომელიც დამოუკიდებელია როგორც დაზვერვის სამსახურებისგან, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. ზედამხედველობის ინსტიტუტების საერთო კომპეტენცია მოიცავს დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის ყველა ასპექტს, მათ შორის, მათ თავსებადობას კანონთან, მოქმედებების ეფექტურობასა და ქმედითობას, ფინანსებსა და ადმინისტრაციულ პრაქტიკას.

პრაქტიკა 7. ზედამხედველობის ინსტიტუტებს აქვთ საკუთარი გამოძიებების წამოწყების უფლებამოსილება, რესურსები და კვალიფიკაცია; ამასთან, ხელი მიუწვდებათ ინფორმაციაზე, ოფიციალურ პირებსა და ნაგებობებზე, რაც აუცილებელია თავიანთი მანდატების შესასრულებლად. ზედამხედველობის ინსტიტუტებთან მთლიანად თანამშრომლობენ დაზვერვის სამსახურები და სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლები მოწმეების მოსმენისას, დოკუმენტაციისა და სხვა სამხილების მოპოვებისას.

პრაქტიკა 8. ზედამხედველობის ინსტიტუტები იღებენ აუცილებელ ზომებს იმ საილუმლო ინფორმაციისა და პირადი მონაცემების დასაცავად, რომელზეც მათ მიუწვდებათ ხელი თავიანთი სამუშაოს შესრულებისას. აღნიშნული მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში ზედამხედველობის ინსტიტუტები მიიღებენ სადამსჯელო ზომებს.

5. რეკომენდაციები

- ზედამხედველობის ეფექტური სისტემები იყენებენ როგორც შიდა, ისე გარე ორგანოებს, მათ შორის მოიაზრებიან სამსახურის ხელმძღვანელობა, აღმასრულებელი, სასამართლო, საპარლამენტო ხელისუფლების კომიტეტები, კვალიფიციური ორგანოები, ომბუდსმენის ინსტიტუტები, აუდიტის უმაღლესი ორგანო, სამოქალაქო საზოგადოება და მედია;
- აღნიშნული ორგანოების მანდატები მთლიანად, რაც ქმნის დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემას, უნდა შესრულდეს სადაზვერვო სისტემების მართებულობის, კანონიერების, ეფექტურობისა და ქმედითობის პრინციპების დაცვით;

- დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემაში ერთი ორგანო მაინც უნდა იყოს სამოქალაქო, დაზვერვის სამსახურებისგან და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი;
- ფუნქციურად უნდა განისაზღვროს ის ელემენტები, რისგანაც შედგება დაზვერვის სამსახური. ანუ, ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანიზაცია, რომლის ძირითადი დავალებებია ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება, ანალიზი და გავრცელება, წარმოადგენს დაზვერვის სამსახურს;
- სამსახურის საქმიანობის მონიტორინგში მოიაზრება დაზვერვაზე ზედამხედველობის სრული ციკლი - ex ante, მიმდინარე და ex post ზედამხედველობა;
- დაზვერვაზე ზედამხედველობის სისტემის ეფექტურობა უნდა შეფასდეს რეგულარულად დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ;
- დაზვერვაზე ზედამხედველობის ორგანოები რეგულარულად უნდა ამყარებდნენ კავშირს უცხოელ კოლეგებთან იმისთვის, რომ განსაზღვრონ და ერთმანეთს გაუზიარონ კარგი პრაქტიკის მოდელები.

შენიშვნები და დამატებითი განმარტებანი

1. წინამდებარე სახელმძღვანელოში გამოყენებულია ტერმინი დაზვერვის სამსახური, ვიდრე დაზვერვის სააგენტო ან დაზვერვის ორგანო, რაც ხაზს უსვამს იმას, რომ აღნიშნული ორგანიზაციები დგანან საჯარო სამსახურში.
2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის განვითარების მხარდაჭერი კომიტეტის სახელმძღვანელო – უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირება: უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების მხარდაჭერა (პარიზი: 2007), გვ. 140. (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Paris: OECD, 2007), p. 140.)
3. კერძო კონტრაქტორებზე ინფორმაციისთვის იხილეთ ტიმ შოროკი, ჯაშუშების დაქირავება: დაზვერვის სამსახურები იწვევენ მენარდებს (ნიუ-ორკი: საიმონი და შუსტერი, 2008 წ.) (Tim Shorrock, Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing (New York: Simon & Schuster, 2008).
4. საჯარო უწყების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის საკითხის სრული განხილვა იხილეთ მარკ ბოვენსის წიგნში «სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა», სახელმწიფოს მართვის ოქსფორდის სახელმძღვანელო. ევან ფერლი, ლორენს ე. ლინ უმცროსი და ქრისტოფერ პოლიტი (ოქსფორდი: უნივერსიტეტის გამოცემა, 2005 წ.) (Mark Bovens, «Public Accountability,» in The Oxford Handbook of Public Management, eds. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynne Jr, and Christopher Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2005).
5. ევროპის საბჭო, ევროკომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), ანგარიში უსაფრთხოების სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ, CDL-AD(2007)016 (2007), პარაგრაფი 73. (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 73).
6. მაგალითად, იხილეთ რონი კასრილსი, «საჭიროა თუ არა ჯაშუშობა? დაზვერვა და დემოკრატია სამხრეთ აფრიკაში» გამომცემელი ლორენ ჰატონი (პრეტორია: უსაფრთხოების საკითხების კვლევის ინსტიტუტი, 2009 წ.), გვ. 9-20. (To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,» in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–20).
7. მაგალითად, იხილეთ აშშ-ის თავდაცვის დეპარტამენტი, «თავდაცვის მდივნის თანამემწე დაზვერვაზე ზედამხედველობის საკითხებში, განკარგულება # 5148.11, 2004 წლის 21 მაისი. (For example, see United States, Department of Defense, «Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight (ATSD(IO)),» Directive No. 5148.11, 21 May 2004.)
8. ბულგარეთის ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის სახელმწიფო ორგანოს კანონი, ეროვნული ასამბლეის მე-40 სესია, 88-ე მუხლი.
9. ბოსნია და ჰერცეგოვინა, დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ კანონი, 2004 წლის 22 მარტი, 42-ე მუხლი.
10. სამხრეთ აფრიკის მინისტრიალის განმხილველი კომისია დაზვერვის საკითხებზე, დაზვერვა კონსტიტუციური დემოკრატიის პირობებში: საბოლოო ანგარიშის წარდგენა დაზვერვის სამსახურების მინისტრისთვის, პატივცემული რონი კასრილსი, (2008 წლის 10 სექტემბერი), გვ. 77. (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), p. 77.)
11. ნიდერლანდების მინისტრიალის პასუხისმგებლობები დევს კონსტიტუციაში 1848 წლიდან; იხილეთ ა.დ. ბელინფანტე, ჰოლანდიის საკონსტიტუციო კანონის პრინციპები. (ალფენ აან დე რინ: სამსონების გამოცემა, 1981 წ.), გვ. 64-66. (A. D. Belinfante, Beginselen van Nederlands Staatsrecht [Principles of Dutch Constitutional Law] (Alphen aan de Rijn: Samson Publishers, 1981), pp. 64–66.)
12. ქრისტიან ჰეიერი, «დაზვერვის სამსახურებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა: გერმანული მიდგომები,» გლობალური ტერორიზმი

- ეპოქაში დაზვერვა და ადამიანის უფლებები, რედაქტორი სტივ სტანგი (ვესტპორტი: სიქურიტი ინთერნეიშნლ, 2007 წ.), გვ. 69. (Christian Heyer, «Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach,» in *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, ed. Steve Tsang (Westport, CT: Praeger Security International, 2007), p. 69.).
13. ევროპის საბჭო, ევროკომისია სამართლის მემკვიდრით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია), ანგარიში უსაფრთხოების სამსახურებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ, CDL-AD(2007)016 (2007), პარაგრაფი 78. (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 78).
 14. კანადის სამეფო საცხენოსნო პოლიციის გარკვეული მოქმედებების გამოძიებისთვის შექმნილი კომისია (მაკდონალდის კომისია), პირველი ანგარიში: უსაფრთხოება და ინფორმაცია (1979 წლის 9 ოქტომბერი), გვ. 425. (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), First Report: Security and Information (October 9, 1979), p. 425.).
 15. ზოგიერთ ქვეყანაში იყენებენ ზედამხედველობის ორგანოს ჰიბრიდულ ფორმას, რომელთა წევრები არიან როგორც დამოუკიდებელი ექსპერტები, ისე პარლამენტის ყოფილი წევრები.
 16. იხილეთ გაერთიანებული სამეფოს დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის ყოველწლიური ანგარიში 2001-2002, CM 5542 (2002), გვ. 46-50. (United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2001-2002, CM 5542 (2002), pp. 46-50.).
 17. დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ ავსტრალიის 1986 წლის კანონი დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორის შესახებ # 101; დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორის ვებგვერდი <http://www.igis.gov.au/>.
 18. ლან ლეი, «ეროვნული სასამართლო და საერთაშორისო სადაზვერვო თანამშრომლობა». ჰანს ბორნი, ლან ლეი და აიდან უილსი (ლონდონი: რუთლეჯი, 2011წ.), გვ. 232. (Ian Leigh, «National courts and international intelligence cooperation,» in *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
 19. რედერიკ მანგეტი, «ზედამხედველობის კიდევ ერთი სისტემა: დაზვერვა და სასამართლოს ხშირი ჩარევა», სტრატეგიულ დაზვერვაში: ფანჯარა დაზვერვის საიდუმლო სამყაროში, რედ. ლოქ კონსონი და ჯეიმს ვირტზი (ლოს ანჯელესი: როქსბერი, 2004 წ.), გვ. 407-409. (Frederic Manget, «Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention,» in *Strategic intelligence: A window into a secret world*, eds. Loch Johnson and James Wirtz (Los Angeles: Roxbury, 2004), pp. 407-409.)
 20. ლან ლეი, «ეროვნული სასამართლო და საერთაშორისო სადაზვერვო თანამშრომლობა». ჰანს ბორნი, ლან ლეი და აიდან უილსი (ლონდონი: რუთლეჯი, 2011წ.), გვ. 232. (Ian Leigh, «National courts and international intelligence cooperation,» in *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
 21. ნიდერლანდები, 2002 წლის 7 თებერვლის აქტი, რომელიც უკავშირდება დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების მოქმედების წესებს და რამდენიმე შესწორებას (დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების 2002 წლის აქტი), მუხლი 83, პარაგრაფი 1, გვ. 31. (Intelligence and Security Services Act 2002), Article 83, Paragraph 1, p. 31.).
 22. იქვე, მუხლი 84, პარაგრაფი 1, გვ. 31. (Article 84, Paragraph 1, p. 31.)
 23. დანა პრისტი დაუილიამ მ. არკინი, «სრულიად საიდუმლო ამერიკა: ვაშინგტონ პოსტის გამოძიება,» ოთხნაწილიანი სტატია, 2010 წლის ივლისი-დეკემბერი. (Dana Priest and William M. Arkin, «Top Secret America: A Washington Post Investigation,» *The Washington Post*, four-part article series, July-December 2010 (available at <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/>; accessed 18 November 2011)).
 24. ნიდერლანდების დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველი კომიტეტი, ყოველწლიური ანგარიში: 2010-2011 წწ. გვ. 8-9. (The Netherlands, Review

- Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), Annual Report: 2010–2011, pp. 8–9.).
25. ნორვეგიის დაზვერვის, თვალთვალისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის 1995 წლის 3 თებერვლის აქტი #7, მუხლი 2. (Norway, The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Act No. 7 of 3 February 1995, Section 2).
 26. იქვე, მუხლი 2.
 27. იქვე, მუხლი 8, პარაგრაფი 2.
 28. კანადის ჩინოვნიკების საქმიანობის მოკვლევის კომისია მაჰერ არარის საქმეზე, კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის რევიზიის ახალი მექანიზმები (2006 წ.) გვ. 17. (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities (2006), p. 17.)
 29. იქვე გვ. 17.
 30. მიუხედავად იმისა, რომ საჩივრები ეხება უკვე გამოამუკარავებულ საქმეებს, უნდა აღინიშნოს, რომ იგი მოიცავს მიმდინარე ოპერაციებს, რომელიც სრულდება გეგმის მიხედვით.
 31. სტუარტ ფარსონი, «კეთილშობილი ტყუილი: კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ აქტის საპარლამენტო ხუთწლიანი განხილვა: ცვლილების ინსტრუმენტი ან სუსტი რგოლი ანგარიშვალდებულების ჯაჭვში?» კრიმინალური სამართალწარმოების ანგარიშვალდებულება: ესეები, რედ. ფილიპ სტენინი (ტორონტო: ტორონტოს უნივერსიტეტის გამოცემა, 1995 წ.). Stuart Farson, «The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?» in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995).
 32. უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა: მჭიდრო თანამშრომლობის საჭიროება (ჰააგა, 2012 წლის აპრილი). Cyrille Fijnaut, Het Toezicht op de Inlichtingen-en Veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel [The oversight of security and intelligence services: the need for closer cooperation] (The Hague, April 2012) (in Dutch).
 33. გაეროს ადამიანის უფლებების დაცვის საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვაზე ტერორიზმთან ბრძოლის პირობებში: სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების კარგი პრაქტიკის კრებული, რაც უზრუნველყოფს დაზვერვის სააგენ-ტოების მხრიდან ადამიანის უფლებების პატივისცემას ტერორიზმთან ბრძოლის პირობებში. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010).



მოდული 2

დაგვირგვის სამსახურებზე
გედამხედველობის ეფექტური
სისტემების შექმნა

სტიუარტ ფარსონი

2

დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის ეფექტური სისტემების შექმნა

სტიუარტ ფარსონი

1. შესავალი

წინამდებარე მოდულში გაეცნობით უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ერთ-ერთ მთავარ თემას: სადაზვერვო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ეფექტური მექანიზმების შექმნა (განსაკუთრებით საკანონმდებლო მექანიზმები) გარდამავალ პერიოდში მყოფ ქვეყნებში. უპირველეს ყოვლისა, ისმის კითხვა: წარმოადგენს თუ არა დემოკრატიული სახელმწიფოების მიერ გამოყენებული მექანიზმები სათანადო მოდელს იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც ჯერ კიდევ იმყოფებიან განვითარებისა და დემოკრატიული მმართველობის ფორმების ჩამოყალიბების პროცესში? პასუხი კი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა თავისებურებების მქონეა გარდამავალი ქვეყანა; ასევე მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რა დავალების შესრულება მოეთხოვება ამ ქვეყნის სადაზვერვო სამსახურს, რა მასშტაბითა და არეალით ასრულებს იგი ოპერაციებს; ამასთან გასათვალისწინებელია საფრთხის შემცველი გარემოებები, რომელშიც სახელმწიფოს უწევს არსებობა. აღნიშნული ფაქტორების ანალიზის დროს, მხედველობაში უნდა მივიღოთ უფრო ზოგადი საკითხებიც, განსაკუთრებით კი, თუ რა დონემდე განავითარა ქვეყანამ დემოკრატიული მმართველობის კულტურა და გაითავისა თუ არა მან დემოკრატიის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპები.

სახელმწიფო დაწესებულებების დემოკრატიული მმართველობის ქვეშ მოქცევა და მათზე პასუხისმგებლობის დაკისრება, დემოკრატიის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანაა. თუმცა ამ დავალებას სხვადასხვა დემოკრატიული სახელმწიფო სხვადასხვაგვარად

ასრულებს. ზოგიერთი ეყრდნობა პარლამენტს, რომელიც უზრუნველყოფს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას; სხვებს კი უფრო შერეული ტიპის სისტემა აქვთ, რომელშიც შედიან სხვადასხვა სახის კვალიფიციური ორგანოები. ამ პროცესის ეფექტურობა, რომელსაც ზოგადად ზედამხედველობა ეწოდება, ეფუძნება არა მარტო იმ სამართლებრივი ნორმებითა და კონსტიტუციური მართვით შეძენილ უფლებამოსილებას, რომელიც განსაზღვრავს, თუ რა უნდა იქნეს საგულდაგულოდ შესწავლილი, სად, როდის და რა სიხშირით, არამედ იმასაც, თუ რა დონეზე ხდება ზედამხედველობის ორგანოებისთვის ინფორმაციით უზრუნველყოფა. ცოდნის შეძენისა და ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნების უნარის გარეშე, ვერცერთი ზედამხედველობის ორგანო ვერ მოიპოვებს იმ კომპეტენტურობას, რომელიც საჭიროა იმისათვის, რომ ზუსტად იცოდეს სად უნდა ეძებოს და რა შეკითხვები დასვას დასახული მიზნების მისაღწევად.

ისეთმა დამოუკიდებელმა ინსტიტუტებმა, როგორცაა შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, ბოლო წლებში ძალიან ბევრს მიაღწია სამართლებრივი სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შემუშავებაში უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის განვითარებისთვის, განსაკუთრებით კი დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის თვალსაზრისით.¹ ამავე დროს, მკვლევარებმა, გარდა იმისა, რომ მოამზადეს კვლევები ზედამხედველობის ცალკეულ ორგანოებზე, სცადეს გამოეკვლიათ დაზვერვის ფუნქციები და ზედამხედველობა შედარებითი პერსპექტივის კუთხით.² თუმცა, დღემდე განვიცდით ისეთი კვლევების ნაკლებობას, რომელიც გამოავლენს ზედამხედველობის მოდელების ეფექტურობას ხანგრძლივი პერიოდით.³ ამასთან მიმართებით, გამოცემულია მხოლოდ ბრიტანული და ამერიკული კვლევის ნიმუშები.⁴

ზედამხედველობის ეფექტურობაზე ორიენტირებული კვლევების შეზღუდული რაოდენობით არსებობა ხელისშემშლელი ფაქტორია ისეთ ვითარებაში, როგორცაა მაგალითად, ერთი ზედამხედველობის ორგანოზე რეკომენდაციის გაცემა სხვა ორგანოსთან შედარებით მისი უპირატესობის წარმოჩენის მიზნით. უპირველეს ყოვლისა, ზედამხედველობის ისეთი სისტემების შესწავლას, რომელიც არ ითვალისწინებს მის ეფექტურობასთან დაკავშირებით არსებული მონაცემების ხანგრძლივ ანალიზს, შედარების თვალსაზრისით ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება (მათი ღირსება კი მდგომარეობს მათ მიერ ზედამხედველობის მეთოდის შესწავლისას პრობლემების აღმოჩენაში). გარდა ამისა, აშშ-ისა და ბრიტანეთის ზედამხედველობის სისტემები, რომლებიც შესწავლილია ხანგრძლივი დროის მონაკვეთში, გარდამავალი ქვეყნებისთვის შეიძლება არ წარმოადგენდნენ საუკეთესო ნიმუშს. მაგალითად, აშშ-ის შემთხვევაში, დაზვერვის აპარატის არეალი და მასშტაბი, მისი მსხვილი ბიუჯეტი, მასში კერძო სექტორის ჩართულობის დონე/ფარგლები გვიჩვენებს, რომ აშშ-ის დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობა არ არის შესაფერისი მოდელი გარდამავალი ქვეყნებისთვის, ვინაიდან მათი მდგომარეობა და გარემოება სრულიად განსხვავდება აშშ-ის ვითარებისგან.

წარმოაჩენს რა დემოკრატიული მმართველობის ერთმანეთისგან განსხვავებულ ფორმებს, ამ მოდულის მომდევნო ნაწილში განხილულია გარდამავალი ქვეყნების თავისებურებები. მესამე ნაწილში განხილულია ეფექტური ზედამხედველობის მახასიათებლები. მეოთხე

ნაწილში განსაზღვრულია ზედამხედველობის ის ინსტიტუციური მიდგომები, რომელიც ჩამოყალიბდა სხვადასხვა ქვეყანაში და ყურადღებას ამახვილებს მათ ხელსაყრელ და არახელსაყრელ პირობებზე. მეხუთე თავში გამოკვლეულია ისეთი გარემოებები, რომელიც აბრკოლებს ეფექტურ ზედამხედველობას; ხოლო მეექვსე თავში განხილულია ის სამართლებრივი მანდატები, რომელიც აუცილებელია ზედამხედველობის ორგანოების ფუნქციონირებისთვის. ბოლოს კი ეს მოდული მთავრდება რამდენიმე მთავარი რეკომენდაციით.

2. გარდამავალ პერიოდში მყოფი ქვეყნები

ქვეყნები, რომლებიც იმყოფებიან დემოკრატიული მმართველობის განვითარების პროცესში, ხშირად იწოდებიან გარდამავალ ქვეყნებად. ყველა მათგანისთვის საერთოა დემოკრატიზაციისთვის დამახასიათებელი ზოგადი გამოცდილება, სხვა მხრივ კი მათ ძალიან ცოტა რამ აქვთ საერთო; ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდებიან არა მარტო იმის მიხედვით, თუ რა ეტაპზე მყოფები იწყებენ ამ პროცესს, ასევე იმის მიხედვით, თუ რომელ დემოკრატიულ ფორმას ირჩევენ ისინი. ზოგიერთი მათგანი ტოტალიტარულ რეჟიმამდე შესაძლებელია ყოფილიყო დემოკრატიული ქვეყანა; ზოგიერთი შეიძლება იყოს უფრო დიდი სახელმწიფოს დაშლის შედეგად შექმნილი ახლად ჩამოყალიბებული სახელმწიფო; ზოგიერთს შეიძლება გამოვლილი ჰქონდეს ტომობრივი წყობილება და სერიოზული ეთნიკური შუღლი, სხვას კი სამოქალაქო ომი. ნაწილობრივ, სწორედ მათ მიერ განვლილი წარსული განსაზღვრავს, თუ რა მიმართულებებით ივლიან ისინი დემოკრატიისაკენ მიმავალ გზაზე. ზოგიერთი შექმნის უნიტარულ სახელმწიფოს; ზოგი კი ფედერაციულს; ზოგიერთი ჩამოაყალიბებს საპრეზიდენტო რესპუბლიკას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულებისა და ურთიერთშეზღუდვის პრინციპის გათვალისწინებით. ზოგიერთი იქნება კონსტიტუციური მონარქია; სხვები კი რესპუბლიკური მმართველობის მიმდევრები. ზოგიერთი შეიძლება იყოს ერთპალატიანი საკანონმდებლო ხელისუფლება, ზოგი კი ორპალატიანი საკანონმდებლო ხელისუფლება. გარდა ამისა, მათი სასამართლო სისტემა ხშირად ერთმანეთისაგან განსხვავდება. საერთო ჯამში კი, თითოეული გარდამავალი ქვეყნის მიერ გაკეთებულ არჩევანს პირდაპირი გავლენა ექნება იმაზე, თუ რა ტიპის პოლიტიკურ კულტურას შექმნის იგი მომავალში.

დემოკრატიული ქვეყნის პოლიტიკური კულტურა, განსაკუთრებით კი ის, თუ რა დონემდეა დემოკრატიული ფასეულობები გათავისებული მასში მცხოვრები საზოგადოების მიერ, განსაზღვრავს იმ გზებს, რისი მეშვეობითაც მოხდება ამ ფასეულობების რეალურად განხორციელება. შეიძლება ერთ ქვეყანაში აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრები უფრო მეტად არიან განწყობილი საჯაროდ განაცხადონ თავიანთი საქმიანობის შესახებ, ვიდრე მაგალითად სხვა ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები. საკანონმდებლო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებაც სხვადასხვა ქვეყნებში

სხვადასხვაგვარია. ხშირად, დემოკრატიული მმართველობის პროგრესის შეფერხება ანტიდემოკრატიული პროცესების განვითარებას უწყობს ხელს;⁵ ამის მიზეზია იმ ძალაუფლების მქონე ადამიანების მისწრაფებები, რომლებიც სახელმწიფო სახსრებს იყენებენ თავიანთი ძალაუფლების შესანარჩუნებლად, რასაც ძირითადად ახერხებენ კორუფციის გზით.

თავად ტერმინიც, *დემოკრატიული მმართველობა* შეიძლება განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ქვეყანაში, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა იგი გამოიყენება დაზვერვაზე ზედამხედველობის განხორციელების ვიწრო კონტექსტში. *ანგარიშვალდებულება*, ზოგადად განიხილება, როგორც ანგარიშის ჩაბარების უზრუნველყოფის პროცესი; უფრო ზოგადად კი, იგი გულისხმობს გამჭვირვალობას; თანამეგობრობის წევრ ქვეყნებში, სადაც იყენებენ ვესტმინისტერის მოდელს, ტერმინი *ანგარიშვალდებულება* გულისხმობს პასუხისმგებელ მინისტრთა საბჭოს წევრების სპეციფიკურ კონსტიტუციურ ვალდებულებასაც უზრუნველყონ ანგარიშვალდებულება თავიანთ საბჭოში და ასევე პარლამენტში იმ ორგანიზაციების საქმიანობის (თუ უმოქმედობის) შესახებ, რომლებიც იმყოფებიან მათ დაქვემდებარებაში. სხვა რამდენიმე ცვლადი მნიშვნელობის მქონე ტერმინებია: *საფრთხეები*, *რისკები*, *ეროვნული უშიშროება*, *დამოუკიდებლობა*, *მოქმედების თავისუფლება*, *კომპეტენტურობა*, *უსაფრთხოება*, და *დაზვერვა* და თავად ტერმინი - *ზედამხედველობა*.

3. ეფექტური ზედამხედველობა

ნებისმიერმა საკანონმდებლო ხელისუფლებამ, დაზვერვაზე ზედამხედველობის განხორციელების სისტემის შექმნამდე უნდა განსაზღვროს, თუ რამდენად ეფექტურია ეს სისტემა. მხედველობაში თუ მივიღებთ ამ თემაზე დაწერილი ლიტერატურის რაოდენობას, ვიფიქრებთ, რომ ეს არც თუ ისე რთული ამოცანაა. თუმცა ეს ასე არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ რამდენიმე მკვლევარმა ბოლო დროს საკმაოდ ინფორმაციული კვლევები გამოსცა კონკრეტული ზედამხედველობის ორგანოების ფუნქციების შესახებ, მაინც რთულია მნიშვნელოვანი დასკვნების გაკეთება, ვინაიდან ძალიან მცირე ნაწილში გვხვდება დეტალური შეფასებები იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ეფექტურია ეს ორგანოები ხანგრძლივი დროის მონაკვეთში. (იმ კვლევებში კი, სადაც განხილულია ზედამხედველობის ორგანოების ეფექტურობა ხანგრძლივი დროის მონაკვეთში, სამწუხაროდ არ არის მოცემული ეფექტურობის განსაზღვრისთვის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმები).

მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებს, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ტენდენცია ჰქონდეთ ერთმანეთისგან განსხვავებული ზედამხედველობის მიზნები. შედეგად, ბევრ დემოკრატიულ ქვეყანაში შეიქმნა შერეული სისტემა, სადაც უამრავი ზედამხედველობის ორგანო ასრულებს სხვადასხვა მიზნებს შემოწმების სათანადო ფორმის მეშვეობით. ასეთ სისტემაში საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტები შეიძლება თანაარსებობდნენ კვალიფიციურ ზედამხედველობის ორგანოებთან, სადაც ისინი

მოქმედებენ ზოგჯერ ურთიერთშეთანხმებულად, ზოგჯერ კი არა.

როგორი სისტემაც არ უნდა არსებობდეს, მნიშვნელოვანია (1) კანონმდებლების ინფორმირება ზედამხედველობის ორგანოების მიერ შესრულებული საქმიანობის შესახებ, (2) ინფორმაციის მიწოდება დროულად და (3) ამ ორგანოების მიერ გაკეთებული მოხსენებების ადვილად ხელმისაწვდომობა, რაც სამწუხაროდ ყოველთვის არ ხდება; ყველაზე მნიშვნელოვანი კი არის ის, რომ კანონმდებლები პასუხისმგებლობით მოეკიდონ იმ მიზნებს, რომელიც უნდა განხორციელდეს დაზვერვაზე ზედამხედველობის გზით; წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკითხისადმი მათ მიდგომას უფრო სიმბოლური ხასიათი ექნება ვიდრე რეალური.⁶ ამ ამოცანის შესრულება კი შეიძლება ითქვას მარტივია და იგივეა, რაც ნებისმიერი სამთავრობო უწყებისთვის. ამოცანა არ გულისხმობს დაზვერვის სამსახურების კონტროლს,⁷ არამედ მათი და აღმასრულებელი ორგანოს ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას საკანონმდებლო ხელისუფლებისადმი საზოგადოებისთვის გასაგებ ენაზე. ზემოთ აღნიშნულის მიუხედავად, კონტროლის ელემენტები შეიძლება გამომდინარეობდეს პარლამენტის სულ მცირე ორი მთავარი პასუხისმგებლობიდან: ა) სამთავრობო ფონდების გამოყოფის საკითხის განხილვა და შემდგომი დამტკიცება, რაც დაფარავს დაზვერვის სამსახურების მუშაობის ხარჯებს და ბ) ისეთი კანონმდებლობის შერჩევა და საჭირო შესწორებების შეტანა, რომლის მიხედვითაც შესრულდება აღნიშნული მოქმედებები.

იმისათვის, რომ შეასრულონ მათზე დაკისრებული პასუხისმგებლობები, კანონმდებლებმა უპირველეს ყოვლისა უნდა შეაფასონ თავიანთი შესაძლებლობები, მისწრაფებები და შესაძლებლობების ზღვარი. ისეთი ფაქტორები, როგორცაა დროის ნაკლებობა, არასათანადო კომპეტენტურობა და შეზღუდული რესურსები, გავლენას ახდენს მიზნის მიღწევაზე. სწორედ ამიტომ, კანონმდებლებმა ყურადღებით უნდა დასახონ მიზნები და განჭვრიტონ მათი განხორციელების გზები საპარლამენტო მუშაობის ციკლის ფარგლებში. შესაძლებელია, რომ კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანო უფრო შეესაბამებოდეს ზედამხედველობის ცალკეულ ამოცანებს. თუ ასეა, რა სახით შეიძლება მოიაზრებოდეს პარლამენტის დამოკიდებულება ამ ტიპის ორგანოსთან?

ზოგადად რომ ვთქვათ, პარლამენტები დაზვერვაზე ზედამხედველობაში მონაწილეობას უნდა იღებდნენ ორი გზით: პირველი გულისხმობს მათთან შეთანხმებულად მოქმედებას, მეორე კი დაკავშირებულია ქმედითობასთან. უფრო ზუსტად, პარლამენტმა უნდა გააკონტროლოს დაზვერვის სამსახურებისა და მათი მენარდეების საქმიანობის შესაბამისობა კანონთან, დადგენილ რეგულაციებსა და მთავრობის პოლიტიკასთან. მათ ასევე უნდა უზრუნველყონ სახელმწიფო სახსრების მართებულად და ეფექტურად ხარჯვა.

ძალიან ხშირად, პარლამენტარებს ჰგონიათ, რომ მათი მთავარი მოვალეობაა დაზვერვის სამსახურების მიერ ოპერაციის დასრულების შემდეგ ამ ქმედებების მიმოხილვა, რაც გულისხმობს მათ მიერ საქმის შესწავლას პოსტფაქტუმ. ასეთი მიდგომა მხოლოდ ნაწილობრივ არის სწორი. მართალია, მათ მიერ დაზვერვის საქმიანობის შესწავლის დიდი ნაწილი შესაძლებელია და აუცილებელიც კია განხორციელდეს ფაქტის დასრულების შემდეგ, მაგრამ მათ ევალებათ სიტუაციის შესწავლაც დაზვერვის ოპერაციების დაწყებამდე და მიმდინარეობისას. მაგალითად, პარლამენტარებს ევალებათ ოპერაციების დაწყებამდე ამ

სამსახურების მიერ სათანადო კანონებისა და მთავრობის პოლიტიკის შესაბამისად მოქმედების უზრუნველყოფა. ასევე, მართალია, ეფექტურობა შეიძლება შეფასდეს მხოლოდ ფაქტის დასრულების შემდეგ, მაგრამ შესრულების კრიტერიუმები უნდა განისაზღვროს ოპერაციის დაწყებამდე და მსვლელობისას.

4. ზედამხედველობის განხორციელების გზები

ამ თავში განხილულია ზედამხედველობის განხორციელების ის სამი გზა, რომელიც დღეისთვის დამკვიდრებულია სხვადასხვა დემოკრატიულ ქვეყანაში. ესენია:

- საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტის მეთოდი;
- გენერალური ინსპექტორის მეთოდი;
- კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების მეთოდი.

ტერმინი – *საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტი*, მოიაზრებს არა მარტო საპარლამენტო კომიტეტებს, არამედ საკანონმდებლო ხელისუფლების კომიტეტებსაც, რომლებიც საკუთარ თავს არ მოიხსენიებენ პარლამენტებად.

4.1. საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტები

საკანონმდებლო კომიტეტები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან თავიანთი ტიპებისა და შესაძლებლობების მიხედვით. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც იყენებენ ვესტმინსტერის მოდელს, საკანონმდებლო კომიტეტები შეიძლება იყოს შერეული ტიპის ან შედგებოდეს ადმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ისეთი წარმომადგენლებისგან, რომელთაც აქვთ ურთიერთგადამკვეთი პასუხისმგებლობები. სხვა ქვეყნებში კი მსგავსი ნაწილობრივი დამთხვევა საერთოდ არ ფიქსირდება.⁸

მნიშვნელოვანია დასაწყისშივე ერთმანეთისაგან განვასხვავოთ საკანონმდებლო კომიტეტები, რომლებიც არსებობენ კონგრესში და საკანონმდებლო კომიტეტები, რომლებიც არსებობენ საპარლამენტო დემოკრატიულ ქვეყნებში. აქ ცენტრალური მნიშვნელობა ენიჭება მათ განსხვავებულ მიდგომას ანგარიშვალდებულების მიმართ. ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სადაც მოქმედებს ხელისუფლების გაყოფის პრინციპი, რაც თითოეულ მხარეს საშუალებას აძლევს აკონტროლოს მეორე, მხოლოდ კონგრესი გადაწყვეტს, თუ რა ინფორმაციას მიიღებს და რა საკითხებს გაითვალისწინებს იგი ჩვენებებში თავისი კომიტეტების წინაშე. სახელმწიფო ფონდების გამოყოფისა და კანონმდებლობის მიღების

უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ კონგრესს, რაც ნიშნავს იმას, რომ რამდენიმე მნიშვნელოვანი გამონაკლისის გარდა მის გადაწყვეტილებებს პატივს სცემენ. ამგვარად, აშშ-ის კონგრესის კომიტეტები რეგულარულად ისმენენ ჩვენებს აღმასრულებელი ორგანოს მაღალი რანგის მოხელეებისგან, მათ შორის, დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელებისგან, რომელთაც მოეთხოვებათ პასუხის გაცემა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა პოლიტიკური კურსი და ადმინისტრაცია. (აშშ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩეული წევრები – პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტი, კონგრესს ჩვენებს არ აძლევენ).

განსხვავებული მდგომარეობაა უმეტეს საპარლამენტო სისტემებში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება წყვეტს, თუ რომელი საიდუმლო ინფორმაცია შეიძლება გაუზიაროს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ვინაიდან მმართველი პარტია აკონტროლებს საპარლამენტო უმრავლესობას. ასევე აშკარა განსხვავებაა იმ მხრივ, თუ ვინ წარსდგება კომიტეტების წინაშე და რა საკითხებზე გასცემენ ისინი პასუხებს. ზოგიერთ საპარლამენტო იურისდიქციაში, აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩეული ცალკეული წევრები წარსდებიან საკანონმდებლო ხელისუფლების კომიტეტების წინაშე, რათა პასუხი გასცენ პოლიტიკურ კურსთან დაკავშირებულ საკითხებს მაშინ, როცა აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ოფიციალური პირები თავიანთი სურვილის მიხედვით წარსდებიან ადმინისტრაციული საკითხების განსახილველად.

4.1.1. კონგრესის მიდგომები აშშ-სა და ბრაზილიაში

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, 1970-იანი წლების ჩარჩი და პაიკის კომიტეტის მიერ გაკეთებული მოკვლევების საფუძველზე, კონგრესმა გადაწყვიტა შეექმნა დაზვერვის მუდმივი კომიტეტები, როგორც წარმომადგენელთა პალატაში, ასევე სენატში. ამ კომიტეტებს დაევალიათ აშშ-ის დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის გულდასმით შესწავლა მისი მართებულობისა და ეფექტურობის გათვალისწინებით. უსაფრთხო გარემოში შეკრებისას სპეციალურად შემოწმებულ პერსონალთან ერთად, კომიტეტებს ეძლევათ ზედამხედველობის განხორციელების საშუალება ფაქტის დაწყებამდე, მისი მიმდინარეობის პროცესში და დასრულების შემდეგ. აშშ-ის შიდა სადაზვერვო მოქმედებების შესწავლის პასუხისმგებლობა აკისრია კონგრესის კომიტეტებსაც, რომლებიც ზედამხედველობენ იუსტიციისა და ეროვნული უსაფრთხოების დეპარტამენტებს. კომიტეტის პერსონალი, რომელსაც ირჩევს უმრავლესობასა და უმცირესობაში მყოფი პარტიები, თავიანთი პარტიის წევრებისთვის უზრუნველყოფს სხვადასხვა სახის სამსახურს. ამას ემატება ისეთი სამსახურებიც, რომელსაც გვთავაზობს კონგრესის მნიშვნელოვანი მხარდამჭერი სააგენტოები – კონგრესის კვლევითი სამსახური და მთავრობის ანგარიშვალდებულების ოფისი.

ბრაზილია წარმოადგენს კონგრესის სისტემის კიდევ ერთ ნიმუშს, რომელმაც სამხედრო რეჟიმის სისტემიდან გადაინაცვლა ფედერალურ დემოკრატიულ მმართველობაზე. 1985 წლიდან, ახალ სისტემაზე გადასვლიდან 10 წლის შემდეგ, ბრაზილიის ახალი

ადმასრულებელი ხელისუფლების ყურადღება მიპრობილი იყო ისეთი აქტუალური საკითხებისკენ, როგორცაა ეკონომიკა და საგარეო ვალი. ამ საზრუნავებისა და ასევე იმ გავრცელებული შეხედულების გამო, თითქოს ბრაზილიას არ ჰყავდა გარეშე მტრები გამოიწვია ის, რომ დაზვერვის სექტორის რეფორმას არ დაეთმო სათანადო ყურადღება.⁹ თუმცა მოგვიანებით, ბრაზილიის კონგრესმა არა მარტო განაახლა სისტემა, არამედ დაზვერვის სამსახურების კონტროლის მიზნით შექმნა კონგრესის კომიტეტები. 1999 წელს კი საფუძველი ჩაეყარა იმას, რასაც დღეს ვუწოდებთ დაზვერვის მოქმედებების კონტროლის ერთობლივ კომისიას. ამის შემდეგ, ბრაზილიაში შეიქმნა კიდევ ოთხი კომისია, რომელშიც შედის 1) თავდაცვის კომისიები წარმომადგენელთა პალატასა და სენატში; 2) წარმომადგენელთა პალატასთან არსებული ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების კომისია; 3) სენატის კონსტიტუციის, მართლმსაჯულებისა და მოქალაქეობის კომისიის მუდმივი ქვეკომისია საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე. ყველა მათგანი გამოირჩეოდა გამჭვირვალობის მაღალი დონით, თუმცა მათი არსებობის საწყის ეტაპზე დაზვერვის მოქმედებების კონტროლის ერთობლივი კომისიის მიმართ კონგრესის წევრები იჩენდნენ ნაკლებ ინტერესს, ადგილი ჰქონდა კომისიის შიდა წესებთან შეუთანხმებლობასა და მათთვის მხარდამჭერი პერსონალის არასაკმარისი რაოდენობით უზრუნველყოფას.¹⁰

4.1.2. პარლამენტის მიდგომები

დაზვერვის ზედამხედველობაზე პარლამენტის მიდგომა განსხვავდება არა მარტო კონგრესის მიდგომისგან, არამედ თავად პარლამენტები განსხვავდებიან ერთმანეთისგან ამ საკითხში.¹¹ მთავარი განსხვავება კი მდგომარეობს საიდუმლო ინფორმაციაზე მისაწვდომობაში, კომიტეტის მანდატსა და იმაში, თუ როგორ ინიშნებიან მისი წევრები.

დღეისათვის არსებობს პარლამენტის მიერ დაზვერვაზე ზედამხედველობის ხუთი მეთოდი/მიდგომა:

- ჰყავდეს საპარლამენტო კომიტეტები, რომლებსაც არა აქვთ საიდუმლო მასალებთან წვდომა;
- პარლამენტარების კანონით დადგენილი კომიტეტები;
- კანონით დადგენილი მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტები;
- სპეციალური კანონით დადგენილი განმხილველი კომიტეტები;
- შერეული კომიტეტები და სისტემები.

საპარლამენტო კომიტეტები, რომლებსაც არა აქვთ წვდომა საიდუმლო მასალებთან

საპარლამენტო დემოკრატიულ ქვეყნებში (როგორცაა კანადა და ირლანდია) აღმასრულებელი ორგანო არ უზრუნველყოფს საპარლამენტო კომიტეტებს საიდუმლო ინფორმაციით. აქედან გამომდინარე, ნებისმიერი ადამიანი, რომელსაც წვდომა აქვს საიდუმლო ინფორმაციაზე ჩაითვლება დამნაშავედ, თუკი იგი ინფორმაციას გადასცემს პარლამენტის წევრს. შედეგად კი ვიღებთ იმას, რომ ასეთი დემოკრატიის პირობებში პარლამენტის კომიტეტებს ოპერაციების განხორციელება უწევთ დაზვერვის შიდაუწყებრივი საქმეების ცოდნის გარეშე. და მაინც, შეიძლება ითქვას, რომ ისინი არ არიან მთლიანად უსარგებლოები. ვინაიდან, ამ კომიტეტებს ჯერ კიდევ აქვთ გამოძიების ჩატარების სრული უფლებამოსილება და პარლამენტში არსებული სხვადასხვა რესურსების გამოყენების შესაძლებლობა, მათ შეუძლიათ განახორციელონ შემოწმება და პარლამენტის ყურადღება მიმართონ მათ მიერ მოპოვებული მნიშვნელოვანი საკითხებისკენ.¹²

ამ მიდგომასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს კიდევ ორი მნიშვნელოვანი საკითხი: პირველი, უდავოდ არსებობს საკითხები, რომელთა ადეკვატურად განხორციელებას ისინი ვერ მოახერხებენ. მაგალითად კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების მიერ სპეციფიკური საკითხების წამოჭრის შემთხვევაში, პარლამენტი ადვილად ვერ მოიპოვებს ინფორმაციას მათ შესახებ. მეორე, კონკრეტულად მათთვის შექმნილი მანდატის გარეშე განსახილველი საკითხების შერჩევის პროცესს არასისტემური ხასიათი ექნება. კომიტეტის ხელმძღვანელობის შეცვლისას იცვლება მისი დღის წესრიგი, ინსტრუქციები და ინსტიტუციური მეხსიერება.

პარლამენტარების კანონით დადგენილი კომიტეტები

მეორე მიდგომა, რომელსაც იყენებენ დიდ ბრიტანეთში, ითვალისწინებს პარლამენტარების კანონით დადგენილ კომიტეტს.¹³ შეიქმნა რა, კანონმდებლობით (საკანონმდებლო ინციტივით) და არა პარლამენტის პრეროგატივით, ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი შედგება თემთა და ლორდთა პალატიდან არჩეული პარლამენტის იმ წევრებისგან, რომლებიც აირჩიეს არა პოლიტიკურმა პარტიებმა, როგორც ეს ხდება საპარლამენტო კომიტეტების შემთხვევაში, არამედ პრემიერ მინისტრმა, რომელსაც ინფორმაციას (ანგარიშს) აწვდის დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტი. ამის მიზეზი კი ისაა, რომ დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტი სინამდვილეში არ არის საპარლამენტო კომიტეტი. იგი არ ფლობს მაგალითად საპარლამენტო კომიტეტისთვის დამახასიათებელი კვლევის ჩატარების უფლებამოსილებას და არ შეუძლია შესაბამისი საპარლამენტო რესურსებისა და პრივილეგიების მიღება. ის უფრო პარლამენტარების კომიტეტია. მისი მთავარი უპირატესობა არის ის, რომ იგი მოქმედებს საიდუმლო გარემოში, აწყობს შეხვედრებს სპეციალურად შემოწმებულ პერსონალთან ერთად უსაფრთო გარემოში. მეორე უპირატესობაა მისი უწყვეტობა. კომიტეტის წევრებს, რომლებიც არჩეულნი არიან ლორდთა პალატიდან, თემთა პალატაში მყოფი მათი კოლეგებისგან განსხვავებით, არ სჭირდებათ თანამდებობაზე განმეორებით არჩევა. აქედან გამომდინარე ისინი გვთავაზობენ უწყვეტობის და ინსტიტუციური მეხსიერების განვითარების უფრო დიდ შესაძლებლობას.

მეორე მხრივ, დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის კანონით დადგენილი მანდატი შეზღუდულია, ვინაიდან იგი განიხილავს დაზვერვის წამყვანი სამსახურების მხოლოდ დანახარჯებს, ადმინისტრირებისა და პოლიტიკის საკითხებს. შეზღუდულია მისი საგამომიებო რესურსებიც. ამ უკანასკნელის ბოლო პერიოდში გაზრდის მიუხედავად, იგი ჯერ კიდევ ვერ აღწევს სასურველ დონეს. შესაბამისად, დიდი ბრიტანეთის აღნიშნული მიდგომის შედეგად ფერხდება მოვლენების უწყვეტი მონიტორინგი, რაც ზედამხედველობის მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს.

მცდელობა იმისა, რომ დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტი ყოფილიყო პარლამენტის კონტროლის ქვეშ, დასრულდა წარუმატებლად, მაგრამ გაიზარდა პოლიტიკური პარტიების როლი. ამჟამად ისინი დიდ გავლენას ახდენენ დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის წევრების არჩევაზე, ხოლო საპარლამენტო დრო რეგულარულად ეთმობა დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის მოხსენებების რედაქტირებული ვერსიების განხილვას.¹⁴

კანონით დადგენილი მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტები

დაზვერვის კანონით დადგენილი მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტები ბრიტანეთის მიდგომისგან იმით განსხვავდებიან, რომ ისინი მართლაც საპარლამენტო კომიტეტები არიან. მათ წევრებს ირჩევენ პოლიტიკური პარტიები და საჭიროების შემთხვევაში შეუძლიათ პარლამენტის რესურსების მიღება.

დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტისგან განსხვავებით, რომლის პერსონალიც აღმასრულებელი ხელისუფლების მოთხოვნებს ემორჩილება, კანონით დადგენილი მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტი ძირითადად თვითონ განსაზღვრავს თავის სამოქმედო გეგმას; ეს მოიცავს არა მარტო იმას, თუ ვის დაიჭირავენ იგი (თუკი ისინი არიან სპეციალურად შემოწმებული პირები) არამედ იმასაც, თუ სად შეიკრიბებიან ისინი (თუკი ადგილი უსაფრთხოა).

წევრობასთან დაკავშირებული მოთხოვნები სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვაგვარია. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში კანონი ითვალისწინებს პროპორციულ წარმომადგენლობას, ხოლო კომიტეტში უნდა იყოს წარმოდგენილი ყველა მთავარი პოლიტიკური პარტია. ახალ ზელანდიაში, კომიტეტის წევრები უნდა იყვნენ როგორც პრემიერ მინისტრი, ისე ოპოზიციური პარტიის ლიდერი. ავსტრალიაში კი კომიტეტმა უნდა აირჩიოს წევრები ფედერალური პარლამენტის ორივე პალატიდან.

კანონმდებლობა, რომელიც აყალიბებს კანონით დადგენილ მუდმივ საპარლამენტო კომიტეტებს, როგორც წესი, ზუსტად განსაზღვრავს შესასწავლ თუ შესამოწმებელ ორგანიზაციებს. მიუხედავად იმისა, რომ მათ შეიძლება არ უწევდეთ ზოგიერთი მოქმედების შესრულება, მათზე დაკისრებული პასუხისმგებლობების არეალი მაინც საკმაოდ ფართოა. მაგალითად ავსტრალიაში დაზვერვისა და უსაფრთხოების გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტის მანდატი ითვალისწინებს ქვეყნის ყველა წამყვანი დაზვერვის სამსახურის შესწავლას, თუმცა ასევე გრძელდება იმ საქმიანობების სია, რისი შემოწმებაც ამ კომიტეტს არ შეუძლია. (იხილეთ ჩანართი 1).

ჩანართი 1: ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტის მანდატის ჩარჩოები.

კომიტეტის ფუნქციებში არ შედის:

ა. იმ სადაზვერვო ინფორმაციის შეგროვებისა და შეფასების პრიორიტეტების შემოწმება, რომელსაც ასრულებენ: ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ორგანიზაცია (ASIO), ავსტრალიის საიდუმლო დაზვერვის სამსახური (ASIS), თავდაცვის გამოსახულებითი და გეოსივრცული სადაზვერვო ორგანიზაცია (DIGO), თავდაცვის სადაზვერვო ორგანიზაცია (DIO), თავდაცვის სამინისტროს კავშირგაბმულობის დირექტორატი (DSD) თუ ეროვნული შეფასებების ოფისი (ONA);

ბ. იმ ინფორმაციის წყაროების, სხვა სახის ოპერატიული მხარდაჭერის თუ ოპერატიული მეთოდების შემოწმება, რომელიც ხელმისაწვდომია ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD თუ ONA-სთვის;

გ. იმ ცალკეული ოპერაციების შემოწმება, რომელსაც ასრულებდა, ამაჟამად ასრულებს ან სავარაუდოდ შეასრულებს ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD;

დ. უცხო ქვეყნის მთავრობის ან მისი სააგენტოს/უწყების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის განხილვა, როცა ეს სახელმწიფო არ თანხმდება ამ ინფორმაციის გამჟღავნებას;

ე. ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD ან ONA-ის საქმიანობის იმ ასპექტის განხილვა, რომელიც გავლენას არ ახდენს ავსტრალიელზე;

ვ. ამ დოკუმენტის მე-15 პუნქტით გათვალისწინებული წესების განხილვა;

ზ. ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD და ONA-ის მიერ განხორციელებულ მოქმედებებზე ინდივიდუალური საჩივრების განხილვა;

თ. DIO-სა და ONA-ს მიერ მომზადებული შინაარსის, დასკვნების, შეფასებებისა და მოხსენებების განხილვა და ინფორმაციის იმ წყაროების შემოწმება, რომელსაც ეფუძნება ეს შეფასებები და მოხსენებები.

ი. ONA-ის კოორდინაციისა და შეფასების ღონისძიებების განხილვა.¹⁵

პარლამენტარების კანონით დადგენილი კომიტეტები და კანონით დადგენილი მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტები ძირითადად ერთმანეთისგან განსხვავდებიან მათი უფლებამოსილებებისა და პრივილეგიების მხრივ. ამ უკანასკნელს სძულს ის პარტიები, რომლებიც არ ემორჩილებიან კომიტეტის მოთხოვნებს, განსაკუთრებით კი დოკუმენტებისა და ანგარიშების წარმოების მოთხოვნებს. გარდა ამისა, ავსტრალიის კანონმდებლობა ცალსახად აღნიშნავს, რომ ნებისმიერ პალატას შეუძლია დაზვერვის მთავარ სამსახურებთან

დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხი განსახილველად გაუგზავნოს დაზვერვისა და უსაფრთხოების გაერთიანებულ საპარლამენტო კომიტეტს.¹⁶

კანონით დადგენილი სპეციალური განხილვის კომიტეტები

სულ ცოტა ერთმა იურისდიქციამ (კანადაში) აიძულა შემდგომი პარლამენტები შეექმნათ კანონით დადგენილი სპეციალური განხილვის კომიტეტები, რომელთა ფუნქციაც იქნებოდა დაზვერვის კანონმდებლობის შესწავლა, მას შემდეგ რაც ეს კანონმდებლობა იმუშავებდა რამდენიმე წელი. 1984 წელს კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ კანონისა და უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის შესახებ კანონის მიღების შედეგად გაჩნდა პარლამენტის მიერ ისეთი კომიტეტის ჩამოყალიბების საჭიროება, სადაც განიხილავდნენ აღნიშნულ კანონებს მათი ამოქმედებიდან ხუთი წლის შემდეგ.¹⁷ 2001 წელს მიღებულმა კანადის ანტიტერორისტულმა აქტმა ანალოგიურად დაავალდებულა პარლამენტი შეექმნა განხილველი კომიტეტი სამი წლის შემდეგ.¹⁸ თითოეული პრეცედენტის შემთხვევაში, კომიტეტის მანდატი ითვალისწინებდა დებულებებისა და კანონის შესრულების საკითხის განხილვას და მის შეტანას პარლამენტის სარეკომენდაციო მოხსენებებში ცვლილებების შეტანის მიზნით.

სპეციალურ კომიტეტებს კი მოხსენების გასაკეთებლად ერთწლიანი ვადა ჰქონდათ. ვინაიდან, ისინი არ მონაწილეობდნენ «დახურულ ციკლში», არ სარგებლობდნენ დიდი მხარდაჭერით იმ კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან, რომლებიც ასევე ჩამოყალიბდნენ ამ საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე.¹⁹

შერეული კომიტეტები და სისტემები

რამდენიმე ქვეყანაში არსებობს შერეული კომიტეტები, რომლებშიც შედიან არა მარტო საკანონმდებლო ხელისუფლების წევრები, არამედ ის პირებიც, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან არც საკანონმდებლო და არც აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

შვედეთის უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის კომისია

შვედეთში, მაგალითად, უშიშროებისა და ერთიანობის დაცვის კომისიის (SAKINT) თავჯდომარეს და თავჯდომარის მოადგილეს უნდა ჰქონდეთ მოსამართლის ან მასთან გათანაბრებული იურიდიული გამოცდილება. კომიტეტის დანარჩენი, მაქსიმუმ ათი წევრი აირჩევა იმ კანდიდატებიდან, რომელთა კანდიდატურაც წამოაყენა შვედეთის პარლამენტში (რისკდაგი) არსებული პარტიის ჯგუფებმა, ხოლო ეს პირები შეიძლება იყვნენ ან არ იყვნენ პარლამენტის მოქმედი წევრები.

შვედეთის უშიშროებისა და ერთიანობის დაცვის კომისიას აკისრია ორი მთავარი პასუხისმგებლობა: ა) ზედამხედველობა გაუწიოს დანაშაულთან ბრძოლის სააგენტოების მიერ ფარული თვალთვალის, ყალბი ვინაობისა და მასთან დაკავშირებული სპეციალური საგამომიებო ხერხების გამოყენებას; ბ) ზედამხედველობა გაუწიოს შვედეთის უშიშროების სამსახურის მიერ პირადი მონაცემების დამუშავებას (შესწავლა). შვედეთის უშიშროებისა და ერთიანობის დაცვის კომისია ამ ვალდებულებებს ასრულებს მეტწილად

შემოწმებების(ინსპექტირების) მეშვეობით, რისი მიზანიცაა შვედეთის კანონებთან და წესდებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა.

შვედეთის უშიშროებისა და ერთიანობის დაცვის კომისიას მისთვის დაკისრებული მოვალეობის განხორციელებაში მხარს უჭერს შტაბი, რომელსაც სათავეში უდგას მთავრობის მიერ დანიშნული პირი. კანონმდებლობა, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა შვედეთის უშიშროებისა და ერთიანობის დაცვის კომისია, კომიტეტს ანიჭებს ინფორმაციისა და მხარდაჭერის მიღების უფლებას მისი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი ადმინისტრაციული ორგანოებიდან. კომიტეტმა შეიძლება ინფორმაცია მოიპოვოს იმ ორგანოებიდანაც, რომლებსაც ის არ ზედამხედველობს. შვედეთის უშიშროებისა და ერთიანობის დაცვის კომისია ვალდებულია ყოველწლიური ანგარიში წარუდგინოს მთავრობას. მსგავსი პასუხისმგებლობა არ არსებობს რიკსდაგთან მიმართებით.

გერმანიის შერეული სისტემა

შვედეთის მსგავსად, გერმანიის დაზვერვის ზედამხედველობის სისტემაც შერეული ტიპისაა. ზოგიერთი მას «მრავალმხრივს» უწოდებს, რადგანაც იგი შედგება რამდენიმე მხარდამხარ, შეთანხმებულად მომუშავე ორგანოსგან.²⁰ მათ შორის მთავარი ორგანოა პარლამენტის კონტროლის კომიტეტი (PKG), რომელიც გერმანიის პარლამენტის ქვედა პალატასთან არსებული დაზვერვაზე ზედამხედველობის მუდმივი კომიტეტია. კანონის თანახმად, პარლამენტის კონტროლის კომიტეტის წევრებმა შეკრება უნდა გამართონ მინიმუმ კვარტალში ერთხელ. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის კონტროლის კომიტეტის შემადგენლობა იგივე სტრუქტურისაა, რაც ბუნდესტაგის პარტია, თავჯდომარის პოსტი ყოველწლიურად იცვლება საპარლამენტო უმრავლესობის წევრსა და ოპოზიციის წევრს შორის. კომიტეტის წევრებს საქმიანობის შესრულებაში მხარს უჭერს შვიდი წევრისგან შედგენილი სამდივნო. ისინი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ იმ მოქმედებებს, რომელსაც ასრულებს დაზვერვის სამი ფედერალური სამსახური და მათ განიხილავენ დახურულ სხდომაზე. კომიტეტს ნებისმიერ დროს შეუძლია დაზვერვის სპეციალისტების მოწვევა, რათა მათ მისცენ ჩვენება, მოიპოვონ საჭირო დოკუმენტები და ნებისმიერ დროს შევიდნენ დაზვერვის სამსახურის დაწესებულებებში. კომიტეტმა ანგარიში უნდა წარუდგინოს ბუნდესტაგს თითოეული საარჩევნო ვადის შუა პერიოდში და მის დასასრულს.

მეორე ორგანო არის საიდუმლო კომიტეტი, რომელიც პასუხისმგებელია დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის შესწავლაზე (მთლიანი საანგარიშო პერიოდი, რომლის შესახებაც ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს ბუნდესტაგის ბიუჯეტის კომიტეტს, ეს უკანასკნელი კი მას შეიტანს ბიუჯეტის რეკომენდაციებში). მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ პარლამენტის კონტროლის კომიტეტი და საიდუმლო კომიტეტი ზოგჯერ მართავენ ერთობლივ შეხვედრებს ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკითხების განსახილველად. (დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ უილსი - მოდული 8).

გერმანული შერეული სისტემის უკანასკნელი კომპონენტი კი G10 კომიტეტია, რომელიც არის დამოუკიდებელი, კვაზისასამართლო ორგანო, რომლის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ემორჩილებიან დაზვერვის სამსახურები და მთავრობა. G10 კომიტეტის

ოთხი წევრი, რომელიც არჩეულია პარლამენტის კონტროლის კომიტეტის მიერ, შეიძლება იყოს ბუნდესტაგის წევრიც, თუმცა ეს არ არის აუცილებელი.

თავდაპირველად, G10 კომიტეტი შეიქმნა იმისთვის, რომ მეთვალყურეობა და ზედამხედველობა გაეწია დაზვერვის სამსახურების მიერ ელექტრონული ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციების მიღებისთვის. თუმცა 2007 წელს კონტრტერორისტული აქტის მიღებამ დაზვერვის სამსახურებს ახალი უფლებამოსილება შესძინა და შესაბამისად შეიცვალა G10-ის კომიტეტის ფუნქციაც. ამჟამად, დაზვერვის სამსახურები ვალდებული არიან გააქტიურებული მობილური ტელეფონების, სერიული ნომრების თუ ბარათის კოდების ადგილმდებარეობის დადგენის საჭიროებისას ტელეკომუნიკაციის სამსახურის პროვაიდერებისგან მონაცემების მოთხოვნამდე თანხმობა მიიღონ G10-ის კომიტეტისაგან.

4.2. გენერალური ინსპექტორები

ამ ნაწილში განხილულია კანონმდებლობის საფუძველზე გენერალური ინსპექტორების შტატის შექმნის სამი ვარიანტი.²¹ ამ ვარიანტებიდან პირველი, რომელიც შეიქმნა აშშ-ში, მისი შექმნის დღიდან გამოიყენება დანარჩენი ორის მოდელად. ამის მიუხედავად ისინი ერთმანეთისგან საგრძნობლად განსხვავდებიან იმის მიხედვით, თუ ვინ იყენებს გენერალურ ინსპექტორს, ვის აწვდის ინფორმაციას გენერალური ინსპექტორი და რა საკითხებს ეხება მისი ანგარიში. ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდებიან პრაქტიკული გამოცდილებითაც, ზოგიერთს კი სხვებზე ადვილად მიუწვდება ხელი წამყვან პირებთან და საჭირო ინფორმაციასთან.

4.2.1. აშშ-ის ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი

მიუხედავად იმისა, რომ 1978 წელს მიღებული გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონის მიხედვით აშშ-ის მთავრობის ყველა მთავარ დეპარტამენტს უნდა ჰყოლოდა გენერალური დირექტორი, ეს არ შეეხო აშშ-ის დაზვერვის ცენტრალურ სააგენტოს, რომელსაც უკვე ჰყავდა თავისი გენერალური ინსპექტორი. დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალური ინსპექტორის თანამდებობა პირველად შეიქმნა 1952 წელს. 1978 წელს ამ თანამდებობის პირს ჯერ კიდევ სააგენტოს დირექტორი ნიშნავდა და ბევრის აზრით, იგი არ იყო საკმარისად დამოუკიდებელი. მხოლოდ 1989 წელს მიენიჭა დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალური ინსპექტორს კანონიერი საფუძველი და დამოუკიდებლობის უფრო მაღალი ხარისხი. დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი დარჩა დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს დაქვემდებარებაში და შესაბამისად იგი აგრძელებს დირექტორისთვის ანგარიშის ჩაბარებას, მაგრამ ამ პოზიციას ახლა იკავებს პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული კანდიდატი და მას ამტკიცებს სენატი, ხოლო მისი თანამდებობიდან გადაყენების უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ პრეზიდენტს.

ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორის მთავარი ფუნქციაა ხელი

შეუწყოს დაზვერვის ცენტრალურ სააგენტოში ეკონომიურობის, ეფექტურობის, ნაყოფიერების, ქმედითობისა და ანგარიშვალდებულების დანერგვას. იგი ამას აღწევს დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს პროგრამებისა და ოპერაციებზე გარე რევიზიის, ინსპექტირების, გამოძიებებისა და განხილვების მეშვეობით. მის მოვალეობაში შედის თაღლითობის, მიზანშეუწონელი ხარჯების, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და არასათანადო მართვის შემთხვევების გამოვლენა და მათი თავიდან აცილება. რაც შეეხება ანგარიშების წარდგენას, დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალურმა ინსპექტორმა კვლევის შედეგები და რეკომენდაციები დროულად უნდა წარუდგინოს სააგენტოს დირექტორსა და კონგრესის დაზვერვის კომიტეტებს. როცა მოპოვებული ცნობები ეხება სავარაუდო კანონდარღვევას, დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალურმა ინსპექტორმა ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს გენერალურ პროკურორსაც.²²

4.2.2. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორი

დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალური ინსპექტორისგან განსხვავებით, რომელიც ექვემდებარება იმ სააგენტოს, რომელსაც ზედამხედველობს, პირი, რომელიც იკავებს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის თანამდებობას (OIG-CSIS), დაქირავებულია არა დაზვერვის სამსახურის მიერ, არამედ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის დეპარტამენტის მიერ; ამ დეპარტამენტს ნიშნავს მინისტრთა კაბინეტი და იგი ანგარიშებს აბარებს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის მინისტრის მოადგილეს. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის თანამდებობის მანდატი, რომელიც შედგენილია კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონის საფუძველზე (1984 წ.), ბევრად უფრო შეზღუდულია ვიდრე დაზვერვის ცენტრალური სააგენტოს გენერალური ინსპექტორის მანდატი. იგი ორიენტირებულია კანადის კანონების, წესდებებისა და პოლიტიკური კურსის შესაბამისად მოქმედებაზე. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის სამსახურმა წელიწადში ერთხელ უნდა განიხილოს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის დირექტორის მიერ შესაბამისი პასუხისმგებელი მინისტრისთვის წარდგენილი ანგარიში, რომელიც ეხება დაზვერვის სამსახურის ოპერატიულ საქმიანობას. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის სამსახურმა უნდა შეამოწმოს ანგარიში, განსაზღვროს ისეთი ქმედებები, რომელიც არ არის სანქცირებული კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონით ან ეწინააღმდეგება მინისტრის მიერ გამოცემულ დირექტივებს. ამავე სამსახურის პრეროგატივაა იმ ქმედებების გამოვლენა, რომელიც ასახავს სამსახურის ძალაუფლების არაკეთილგონივრულ თუ არამიზნობრივ გამოყენებას.

კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის ოფისს მარეგულირებელი კანონი ანიჭებს განსაკუთრებულ უფლებას მიიღოს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის დირექტორისგან და სხვა მომუშავე პირებისგან ნებისმიერი ინფორმაცია, ანგარიშები თუ განმარტებები, რომლის მოპოვებაც მას საჭიროდ მიაჩნია თავისი მოვალეობის შესასრულებლად. თუმცა სინამდვილეში, გენერალური

ინსპექტორები ადვილად ვერ ახერხებენ კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის დირექტორებთან შეხვედრას.

კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის ოფისი უშუალო კავშირს არ ამყარებს პარლამენტთან ისეთ საკითხებზეც კი, როგორცაა ბრძანების შეუსრულებლობა. პარლამენტის წევრები მსგავსი ინფორმაციის შესახებ იგებენ მხოლოდ შემდეგ შემთხვევებში: ა) როცა საკითხზე პასუხისმგებელი მინისტრი გადაწყვეტს, რომ ინფორმაცია მიაწოდოს მათ; ბ) როცა ისინი ინფორმაციას მოიპოვებენ ინფორმაციაზე დაშვების შესახებ კანონის მოთხოვნით; გ) როცა ინფორმაცია მოცემულია უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტის მიერ (SIRC) მომზადებულ ყოველწლიურ ანგარიშში; ეს არის კვალიფიციური ორგანო, რომელიც ფუნქციონირებს აღმასრულებელი ორგანოსგან დამოუკიდებლად (იხილეთ ნაწილი 4.3).²³

4.2.3. ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა გენერალური ინსპექტორი

ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა გენერალურ ინსპექტორს (AIGIS), მისი ამერიკელი და კანადელი კოლეგების მსგავსად, აქვთ საკანონმდებლო საფუძველი. ოფისი, რომელიც 1986 წელს შეიქმნა დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონის საფუძველზე, არ წარმოადგენს არცერთი დეპარტამენტის თუ სააგენტოს შემადგენელ ნაწილს. იგი დამოუკიდებლად არსებობს პრემიერ მინისტრის დაქვემდებარებაში.

ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების გენერალური ინსპექტორი თანამდებობაზე ინიშნება გუბერნატორის მიერ, ხოლო მისი პასუხისმგებლობების არეალი უფრო ფართოა, ვიდრე ამერიკელი და კანადელი გენერალური ინსპექტორებისა. მის პასუხისმგებლობაში შედის არა ერთი სამსახურის, არამედ მთლიანად ავსტრალიის დაზვერვის ორგანოების შესწავლა. მიუხედავად იმისა, რომ ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორის პასუხისმგებლობა გარკვეულ დონეზე მოიცავს სხვადასხვა სამსახურებისთვის სხვადასხვა ფუნქციების შესრულებას, მას ძირითადად ოთხი მთავარი ფუნქცია აკისრია:

1. იმ კანონებთან, მითითებებთან და დირექტივებთან შესაბამისობის დაცვის კონტროლი, რომლის მეშვეობითაც წარმართება სხვადასხვა სამსახურების საქმიანობა;
2. მართებულობის თვალსაზრისით აღნიშნული მოქმედებების შეფასება;
3. ამ მოქმედებების ეფექტურობის შეფასება;
4. დადგენა იმისა, არის თუ არა რომელიმე მოქმედება შეუთავსებელი და ეწინააღმდეგება თუ არა იგი ადამიანის უფლებებს.

ალბათ გასაკვირი არ არის, რომ ტრადიციულად ავსტრალიის დაზვერვისა და

უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორი კვლევითი რესურსების უმეტეს ნაწილს ხარჯავდა ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის საქმეებზე (ASIO), ამის მიზეზი კი ისაა, რომ ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ორგანიზაციის იურისდიქცია ძირითადად მოიცავს შიდაუწყებრივ საქმეებს და აქედან გამომდინარე უფრო დიდია ავსტრალიელი მოქალაქეებისა და იქ მცხოვრებთა უფლებების დარღვევის ალბათობა, ვიდრე ქვეყნის საგარეო და თავდაცვის დაზვერვის სამსახურების უფლებებისა. (ბოლო შეფასების მიხედვით ნაჩვენებია, რომ ASIO-ს რესურსების 60-დან 70 პროცენტამდე იხარჯება პროაქტიური ინსპექტირების პროგრამებზე).²⁴ მთლიანი გამოძიების ჩატარების დროს ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალურ ინსპექტორს შეუძლია გამოიყენოს და იგი იყენებს კიდევ გამოძიების ჩატარების იგივე უფლებებს, რასაც სამეფო საგამომიებო კომისია. ეს გულისხმობს იმას, რომ მას შეუძლია დაკითხვაზე გამოიძახოს მოწმე სწორი ჩვენების მისაცემად. იგი უფლებამოსილია მოითხოვოს დოკუმენტების წარმოება და შევიდეს დაზვერვის სამსახურის დაწესებულებებში. ამ პერიოდის განმავლობაში მისი თანამდებობაზე ყოფნა დაცულია, ვინაიდან გენერალური ინსპექტორის გათავისუფლება მხოლოდ მიზეზის არსებობის შემთხვევაშია დაშვებული.

მარეგულირებელი კანონის მიხედვით ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორი ვალდებულია ყოველწლიური ანგარიში წარუდგინოს პრემიერ მინისტრს, მან კი თავის მხრივ ეს ანგარიში უნდა განიხილოს ორივე პალატის წინაშე. მიუხედავად იმისა, რომ ოფისის ყოფილი თანამდებობის პირები აღნიშნულ სამსახურს, როგორც წესი, არ მიიჩნევენ ისეთ ორგანოდ, რომელსაც შეუძლია ცვლილებების მოხდენა,²⁵ ოფისის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს დაზვერვის სამსახურები და პასუხისმგებელი მინისტრები მაინც მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ.²⁶

საბოლოოდ, უნდა აღინიშნოს, რომ გარდა ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორისა და ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტის (განხილულია ზემოთ) მიერ გაკეთებული მოხსენებებისა, ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურებს შეისწავლის ავსტრალიის ეროვნული აუდიტის სამსახური.

4.3. კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები

როგორც წესი, კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები ყალიბდება კანონის საფუძველზე. ისინი სხვა ორგანოებისგან განსხვავდებიან თავიანთი ფუნქციების მიხედვით. განმასხვავებელი მახასიათებლებია: ა) აღმასრულებელი ორგანოსა და პარლამენტისგან მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი; ბ) ანგარიშის წარდგენის ადრესატი; გ) წევრების არჩევის მეთოდები; დ) წევრობასთან დაკავშირებული რაიმე მოთხოვნების წამოყენების საკითხი.

4.3.1. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტი და კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისიის ოფისი

კანადაში არსებობს ორი კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანო: უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტი და კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისიის ოფისი (OCSEC). უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტი, რომელიც ოპერაციებს ასრულებს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების გარეთ, შედგება მაქსიმუმ ხუთი წევრისაგან, რომლებიც აუცილებლად უნდა იყვნენ საიდუმლო საბჭოს წევრები და შესაბამისად, ფიცი უნდა ჰქონდეთ დადებული საიდუმლოს დაცვაზე. გარდა ამისა, აღნიშნული კომიტეტის არც ერთი წევრი პარალელურად არ უნდა იყოს პარლამენტის წევრი.²⁷ თავდაპირველად იმედოვნებდნენ, რომ მისი წევრები დაკომპლექტდებოდნენ საიდუმლო საბჭოდან, პასუხისმგებელ მინისტრებად მუშაობით შექმნილი გამოცდილებით. მაგრამ ეს ყოველთვის ასე არ ხდებოდა. უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტის წევრები იკრიბებიან უსაფრთხო გარემოში და ჰყავთ სპეციალურად შემოწმებული პერსონალი. გარდა იმისა, რომ იღებს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის გენერალური ინსპექტორის ოფისის სამართლებრივი ნორმების დაცვის – შესაბამისობის სერთიფიკატს, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხების განმხილველი კომიტეტი ფლობს საკუთარ მანდატს, რისი მეშვეობითაც უზრუნველყოფს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის სამართლებრივ ნორმებთან შესაბამისობას; ასევე, მოიცავს დაზვერვის სამსახურის წინააღმდეგ შეტანილი საჩივრების გამოძიების უფლებამოსილებას (იხილეთ ჩანართი 2). ამ მხრივ მას შეუძლია კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალურ ინსპექტორს თუ თავად დაზვერვის სამსახურს მისცეს მითითებები კონკრეტული საქმეების მიმოხილვასთან დაკავშირებით.

ჩანართი 2: კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველი კომიტეტის მანდატი

განმხილველი კომიტეტის ფუნქციებია:

ა. ზოგადად მიმოიხილოს დაზვერვის სამსახურის მიერ მისი მოვალეობებისა და ფუნქციების შესრულება და ამასთან დაკავშირებით:

i. განიხილოს დირექტორის მოხსენებები და გენერალური ინსპექტორის სერთიფიკატები 33-ე ქვეპუნქტის თანახმად.

ii. განიხილოს მინისტრის მიერ გამოცემული დირექტივები მე-6-ე (2) ქვეპუნქტის თანახმად.

iii. 13(2), 3 და 17 (1) ქვეპუნქტების მიხედვით განიხილოს დაზვერვის სამსახურის მიერ დაწყებული ღონისძიებები და თვალყური ადევნოს ამ ღონისძიებების მიხედვით ინფორმაციითა და სადაზვერვო ინფორმაციით უზღუნველყოფას.

iv. 20 (4) ქვეპუნქტის შესაბამისად განიხილოს ამასთან დაკავშირებით მომზადებული

მოხსენება თუ შენიშვნა.

v. მონიტორინგი გაუწიოს დაზვერვის სამსახურისთვის წამოყენებულ ნებისმიერ მოთხოვნას, რომელიც აღნიშნულია 16 (3)(ა) პარაგრაფში,

vi. განიხილოს წესდება.

vii. შეაგროვოს და შეისწავლოს დაზვერვის სამსახურის ოპერატიული მოქმედებების სტატისტიკური მონაცემები;

ბ. მოაწყოს ან ჩაატაროს განხილვები მე-40 პუნქტის მიხედვით;

გ. ჩაატაროს გამომიება შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით:

i. 41-ე და 42-ე მუხლის თანახმად კომიტეტის წინააღმდეგ საჩივრების აღძვრის შემთხვევაში;

ii. მე-19 მუხლში მოცემული მოქალაქეობის შესახებ კანონის თანახმად კომიტეტისთვის მოხსენებების წარმოდგენა;

iii. კომიტეტთან დაკავშირებულ საკითხებზე კანადის ადამიანის უფლებების შესახებ კანონის²⁸ 45-ე მუხლის შესაბამისად.

შედეგების განხილვისას, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საკითხთა განმხილველ კომიტეტს აქვს ნებისმიერი სახის ინფორმაციის, მათ შორის, მოხსენებებისა და განმარტებების მოპოვების უფლება, რომელსაც აკონტროლებს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორი და კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახური იმ შემთხვევაში, თუ იგი მიიჩნევს, რომ მას ეს ინფორმაცია სჭირდება თავისი მოვალეობებისა და ფუნქციების შესასრულებლად. დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველი კომიტეტი საკუთარი სურვილის შემთხვევაში ანგარიშს წარუდგენს პასუხისმგებელ მინისტრს; თუმცა იგი ვალდებულია ყოველწლიური ანგარიში წარუდგინოს პასუხისმგებელ მინისტრს პარლამენტში განსახილველად. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კომიტეტი უფლებამოსილია განსაზღვროს მოხსენების შინაარსი, მის მიერ მომზადებულ ყოველწლიურ ანგარიშში არ უნდა გამჟღავნდეს საიდუმლო ინფორმაცია.

თავდაპირველად იმედოვნებდნენ, რომ კომიტეტის ყოველწლიური ანგარიში პარლამენტს უზრუნველყოფდა დაზვერვაზე ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებისთვის საჭირო ინფორმაციით. თუმცა როგორც აღმოჩნდა, იგი ყოველთვის არ ამართლებდა ამ იმედს.²⁹

როდესაც კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონისა და უსაფრთხოების სამართალდარღვევის აქტის (იხილეთ ზემოთ მოცემული პუნქტი 4.1.2) თაობაზე განხილვა მოეწყო თემთა პალატის სპეციალური კომიტეტის მიერ, სადაც განიხილეს კომიტეტისა და გენერალური ინსპექტორის შესაბამისი როლები, მათ ვერ იპოვეს მიზეზი იმისა, თუ რატომ არის შეუძლებელი უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის

გენერალური ინსპექტორის ფუნქციების გაერთიანება კომიტეტის ფუნქციებთან. პასუხისმგებელმა მინისტრმა ყოველი ღონე იხმარა იმისთვის, რომ სპეციალური კომიტეტი დაერწმუნებინა გენერალური ინსპექტორის სამსახურის როლის მნიშვნელობაში და ორივე ორგანოს ცალცალკე არსებობის აუცილებლობაში. შედეგად, სპეციალურმა კომიტეტმა ამ საკითხთან დაკავშირებით აზრი შეიცვალა და თავი შეიკავა რეკომენდაციისგან გაუქმებინათ აღნიშნული ოფისი. თუმცა, რამდენიმე წლის შემდეგ, მომდევნო მთავრობა დათანხმდა გენერალური ინსპექტორის თანამდებობიდან გადადგომის წინადადებას და ერთ წელზე მეტ ხანს თავისუფალი დატოვა ეს პოსტი. დიდი ხანი არაა, რაც მთავრობამ წამოაყენა საკითხი ოფისის კომიტეტთან შეერთებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად მისი მხრიდან აშკარა მინიშნებისა, თითქოსდა იგი ამას აკეთებდა ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების მიზნით, იგი ამტკიცებდა იმასაც, რომ ეს გამოიწვევდა ზედამხედველობის გაუმჯობესებასაც.³⁰

1996 წლამდე, როცა პრეზიდენტის ბრძანებულებით შეიქმნა კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისრის ოფისი, კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების ცენტრი, კანადის რადიოელექტრონული დაზვერვის სამსახური, არ იმყოფებოდა გარე ზედამხედველობის ქვეშ. ხუთი წლის შემდეგ, პარლამენტმა მიიღო ანტიტერორისტული კანონი, როგორც ყოვლისმომცველი სისხლის სამართლის კოდექსის კანონპროექტის ნაწილი და ამან კანონიერი საფუძველი მიანიჭა, როგორც კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისრის ოფისს, ისე კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების ცენტრს (რომელიც კანადის CSEC-ს მსგავსად, მოქმედებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დირექტივების თანახმად). ანტიტერორისტული აქტის თანახმად, კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისრის ოფისს მიენიჭა შეზღუდული მანდატი, რაც ითვალისწინებს კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების ცენტრის მოქმედებას კანადის კანონმდებლობის შესაბამისად. აღნიშნული ოფისი, ასევე, უფლებამოსილია მოისმინოს სააგენტოს წინააღმდეგ შეტანილი საჩივრები. ამ თანამდებობის დაკავებისთვის აუცილებელია კანდიდატს ჰქონდეს უფროს მოსამართლედ მუშაობის გამოცდილება. თანამდებობის დაკავების შემდეგ მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ ოფიციალური მიზეზის საფუძველზე.

გენერალური ინსპექტორის ოფისისა და დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის მსგავსად, კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისრის ოფისი მოქმედებს «დახურულ ციკლში», დაცულ დაწესებულებებში და სპეციალურად შემოწმებულ პერსონალთან ერთად. გარდა ამისა კავშირგაბმულობის უსაფრთხოების დაცვის კომისრის ოფისიც იგივე საგამოძიებო უფლებამოსილებით სარგებლობს, რითაც ნებისმიერი საგამოძიებო აქტის თანახმად მოქმედი კომისარი. კომიტეტის მსგავსად კომისრის ოფისმაც უნდა წარუდგინოს ყოველწლიური ანგარიში პასუხისმგებელ მინისტრს, რომელიც მას განსახილველად წარადგენს პარლამენტში.

ეს ორი ყოველწლიური მოხსენება წარმოადგენს კანადის პარლამენტისთვის ინფორმაციის იმ ერთადერთ წყაროს, რომელსაც იგი უშუალოდ იღებს აღნიშნული კომისრისა და კომიტეტის მეშვეობით.

4.3.2. ბელგიის დაზვერვის სააგენტოების განხილვის მუდმივი კომიტეტი

ბელგიაში დაზვერვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის მსგავსი კვალიფიციური ორგანო. თუმცა ბელგიის დაზვერვის სააგენტოების საკითხთა განმხილველი მუდმივი კომიტეტი (რომელიც ცნობილია კომიტეტი I-ის სახელწოდებით) კანადის მოდელისაგან საკმაოდ განსხვავდება რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტით. მის მანდატში შედის დაზვერვის ორი სამსახური (1) სახელმწიფო უშიშროება, რომელიც სამოქალაქო სამსახურია; 2) დაზვერვისა და უსაფრთხოების ზოგადი სამსახური, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამხედრო ანალოგია) და ასევე საფრთხის შეფასების კოორდინირების ჯგუფს.³¹ შემდეგი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ კომიტეტი I-ის მანდატი სცილდება კანონებთან და რეგულაციებთან შესაბამისობის ფარგლებს, მაშინ, როცა საქმე ეხება ამ სამსახურების ეფექტურობას და მათ შორის კოორდინაციას. მესამე ფაქტორი კი არის ის, რომ კომიტეტი I-ის სამივე წევრი, რომელიც უნდა იყოს სპეციალურად შემოწმებული, ჰქონდეს იურიდიული განათლება და შესაბამისი პროფესიული გამოცდილება, ინიშნება ბელგიის სენატის მიერ (კანადისგან განსხვავებით, სადაც მათ ნიშნავს მინისტრთა კაბინეტი). და ბოლოს, კომიტეტის თავჯდომარე უნდა იყოს მაგისტრად.

კომიტეტის არც ერთი წევრი არ უნდა იყოს ამავე დროს პარლამენტის წევრი, მაგრამ საგანგებო უფლებამოსილების მინიჭების კანონი ორივე პალატას ავალდებულებს შექმნან მუდმივი კომიტეტები, რომლებიც მონიტორინგს გაუწევენ კომიტეტი I-ის საქმიანობას და გაითვალისწინებენ მის მოხსენებებს. გარდა ამისა, კანონი მოითხოვს, რომ საპარლამენტო კომიტეტის წევრებმა სათანადო ზომები მიიღონ უსაფრთხოების დაცვაზე, რაც მათ კანონის ძალით ავალდებულებს თანამდებობის დატოვების შემდეგაც კი დაიცვან მიღებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობა.

5. ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელების ხელისშემშლელი გარემოებები

გარდამავალ ქვეყნებში ბევრმა ფაქტორმა შეიძლება შეაფერხოს ეფექტური ზედამხედველობის პრაქტიკის დანერგვა. წინამდებარე თავში განვიხილავთ ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელების ყველაზე ფართოდ გავრცელებულ ხელისშემშლელ ფაქტორებს.

5.1. აღმასრულებელი ორგანოს ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის სურვილის უქონლობა

ეფექტური ზედამხედველობის შემაფერხებელი ყველაზე გავრცელებული მიზეზია კანონმდებლების მხრიდან სურვილის უქონლობა მიიღონ და გამოიყენონ ის ზომები, რომელიც საჭიროა აღმასრულებელი ორგანოს ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად. გარდამავალ პერიოდში მყოფ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების პრაქტიკა, კანონმდებლებს უწევთ სხვადასხვა მეთოდების მოსინჯვა სანამ გადაწყვეტენ, თუ რომელი მეთოდია მათთვის ყველაზე მისაღები. ეფექტური ზედამხედველობის უზრუნველყოფისთვის მხოლოდ კომიტეტის მოსმენებზე დაყრდნობა არაადეკვატურ შედეგს მოიტანს. გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებისთვის აუცილებელია საქმიანობის შესწავლა, კვლევების ანალიზი და საქმის მოსმენა დახურულ რეჟიმში.

5.2. დიდი მასალის შესწავლა მოკლე დროში

უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმიანობა მთავრობის სხვა ფუნქციებისგან იმით განსხვავდება, რომ ისინი მოიცავენ და აქედან გამომდინარე გავლენას ახდენენ თითქმის ყველა დეპარტამენტსა და სამინისტროზე. ვინაიდან, კარგი ზედამხედველობის ჩატარებისთვის აუცილებელია დაზვერვის სამსახურების ფუნქციებისა და საქმიანობის კარგად ცოდნა და იმ კომპლექსური გზების ცოდნაც, რისი მეშვეობითაც ისინი ურთიერთობენ სხვა სამთავრობო უწყებებთან. მათ უწევთ უამრავი მასალის მოკლე დროში შესწავლა, რაც საკმაოდ რთულია კანონმდებლებისთვის, რომელთაც გარდა ამისა სხვა უამრავი საქმის შესრულება უწევთ. საჭირო კვალიფიკაციის მიღწევას დიდი დრო სჭირდება, განსაკუთრებით კი თუ მხედველობაში მივიღებთ ზოგადად დაზვერვის ოფიცრების მიდრეკილებას არ გააზიარონ თავიანთი დეტალური ინფორმაცია.

5.3. უნდობლობა

თუ დაზვერვის სამსახურები და დაზვერვაზე ზედამხედველობის ორგანოები ერთმანეთის მიმართ არ არიან ნდობით აღჭურვილნი, მათ შორის გულწრფელი საუბრები ძნელად გაიმართება, ერთმანეთს არ გაუზიარებენ მნიშვნელოვან ინფორმაციას და აქედან გამომდინარე, ვერ განხორციელდება ეფექტური ზედამხედველობა. ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობების ჩამოყალიბებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ზედამხედველობის ორგანოებმა (განსაკუთრებით კი საკანონმდებლო კომიტეტები) მთელი ყურადღება არ უნდა დაუთმონ მხოლოდ იმის შემოწმებას, მოქმედებენ თუ არა დაზვერვის სამსახურები კანონებისა და რეგულაციების შესაბამისად. ზედამხედველობის მხოლოდ ამით შემოფარგვლა გამოიწვევს დაპირისპირებას, წინააღმდეგობრივ გარემოს და ხელს შეუშლის დაზვერვის პერსონალს მათთვის სასარგებლოდ დაინახოს ზედამხედველობის პროცესი. დაზვერვის სამსახურები, ზედამხედველობის საწყისი ეტაპიდანვე აწყდებიან მნიშვნელოვან

სირთულეებს.

ზედამხედველობის ეფექტურობისთვის აუცილებელია დაზვერვის სამსახურებმაც მიიღონ სარგებელი. ეფექტიანობაზე ყურადღების გამახვილებამ, მაგალითად, შეიძლება სარგებელი მოუტანოს დაზვერვის სამსახურს, თუკი ზედამხედველობის ორგანოები აღმასრულებელ ხელისუფლებას უზრუნველყოფენ დაზვერვის სამსახურების რესურსებით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული რეკომენდაციებით. დაზვერვის სამსახური ზედამხედველობისგან სარგებლობას ასევე ნახავს მაშინ, როცა, მაგალითად საკანონმდებლო კომიტეტი ან კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანო შესწორებებს შეიტანს მედიის რეპორტაჟში, ისეთი შემთხვევების დროს, როგორცაა მედიის მიერ დაზვერვის სამსახურის წევრების კანონდარღვევაში თუ არაეფექტურობაში დადანაშაულება.

5.4. პიროვნებებზე, ადგილებზე, დოკუმენტებსა და ჩანაწერებზე დაშვების აკრძალვა

ეფექტური ზედამხედველობის შელისშემშლელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია პიროვნებებზე, ადგილებზე, დოკუმენტებსა და ჩანაწერებზე დაშვების აკრძალვა. ამ ყველაფერთან დაშვების გარეშე ზედამხედველობის ორგანოები თავიანთ ფუნქციებს სათანადოდ ვერ შეასრულებენ (იხილეთ ნათანი - მოდული 3). ისინი ვერ შეძლებენ მაგალითად, იმის შემოწმებას, არის თუ არა ზუსტი აღმასრულებელი ორგანოსგან მიღებული ინფორმაცია და ვერც ცალკეული საკითხის თანმიმდევრულ გამოძიებას ჩაატარებენ. ნაცვლად ამისა, მათ მოუწევთ მთლიანად დაეყრდნონ მხოლოდ სხვის მიერ მოწოდებულ და ასევე ღია წყაროებიდან მოპოვებულ ინფორმაციას.

5.5. დროში შეზღუდული გარემო და მისი გავლენა საგულდაგულო შემოწმებაზე

კანონმდებლების მიერ დროში შეზღუდულ გარემოში მუშაობამ, შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს შემოწმებაზე იმის მიხედვით, თუ რა ტიპისაა ეს შემოწმება. აშშ-ის კონგრესის ზედამხედველობის კომიტეტების მიერ ჩატარებული კვლევებით დადგინდა, რომ კანონმდებლები, ნაცვლად იმისა, რომ დამოუკიდებლად ეძებდნენ პრობლემებს, ხშირად იმ საკითხებით ინტერესდებიან, რაც უკვე მოექცა საზოგადოების ყურადღების ქვეშ³² – უნდა აღინიშნოს, რომ მათ ასე მოქცევის მიზეზი ნამდვილად აქვთ. იმის გამო, რომ კანონმდებლები, როგორც წესი, ძალიან დაკავებულნი არიან თავიანთი უამრავი პასუხისმგებლობის შესრულებით (ხელახლა არჩევა), მათ ურჩევნიათ იმ საკითხების გამოძიება, რომლებიც პირადად მათ მოუტანს პოლიტიკურ სარგებელს. ის ფაქტი, რომ დაზვერვის სამსახურის შემოწმებები არ მიმდინარეობს საჯარო სივრცეში მიუთითებს იმაზე, რომ ამით ისინი არ იღებენ პოლიტიკურ სარგებელს.

კანონმდებლების მიერ დაზვერვის სამსახურებზე ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელების შესაძლებლობას ასუსტებს თავად საკანონმდებლო ორგანოს ბუნება.

კანონმდებლებს ზედამხედველობისთვის ნაკლები დრო რჩებათ არა მარტო იმიტომ, რომ ძალიან ბევრი საქმის შესრულება უწყვეტ, არამედ იმიტომაც, რომ მათ უწყვეტ საკანონმდებლო ორგანოს სხდომებზე დასწრება. ხშირად, სამართალწარმოებაში წყდება საკანონმდებლო საქმიანობა, როცა საკანონმდებლო ხელისუფლება არ ესწრება სხდომას და არჩევნებს. ზედამხედველობის პასუხისმგებლობის დაკისრება განაპირობებს პრობლემის ნაწილობრივ მოგვარებას.

5.6. მიკერძოებულობა

ზედამხედველობის პროცესი ფერხდება მიკერძოებულობის გამო. აშშ-ში, მაგალითად გადაჭარბებული მიკერძოებულობის შემთხვევაში, ფერხდება ოპოზიციის მიერ დაზვერვის სამსახურის შესწავლის ძალისხმევა, რასაც განაპირობებს კონგრესთან არსებული ზედამხედველობის კომიტეტების მუშაობის დაყოვნება ან გაკონტროლება.³³ ანალოგიურად, უმეტესად, საპარლამენტო სამართალწარმოებისას მმართველი პარტია აკონტროლებს საკანონმდებლო ორგანოს ყველა კომიტეტს უმრავლესობის წარმომადგენლობით. ამ უპირატესობის გასანეიტრალებლად, ზოგიერთი იურისდიქცია, როგორც წესი, მოითხოვს, რომ დაზვერვაზე ზედამხედველობის კომიტეტის თავჯდომარე იყოს ოპოზიციური პარტიის წევრი.

თავმჯდომარის ადგილის ამგვარი მონაცვლეობა და სათანადო ბალანსის გათვალისწინებით კომიტეტის წევრების შერჩევა მთავრობასა და ოპოზიციას შორის მნიშვნელოვანი გზაა იმისთვის, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი მიკერძოებულობა და განმტკიცდეს ურთიერთთანამშრომლობა. როგორც წესი, ზედამხედველობა ყველაზე მეტად ეფექტურია მაშინ, როცა ზედამხედველობის კომიტეტის წევრები ერთად მუშაობენ იმ საერთო მიზნებისთვის, რომელიც ემსახურება ეროვნულ ინტერესს.

5.7. კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოებიდან მიღებული დაგვიანებული მოხსენებები

იმის ფონზე, რომ კვალიფიციური ორგანოები ჩამოყალიბებულია სხვადასხვა სახის პროაქტიური და სტანდარტული სახის შემოწმებების ჩატარების მიზნით, მეტად მნიშვნელოვანია, რომ მათ მიერ გაკეთებული მოხსენებები და დასკვნები კანონმდებლებს გადაეცეთ დროულად. მიუხედავად იმისა, თუ რის შესწავლას შეუდგებიან თავად კანონმდებლები, მათ მაინც სჭირდებათ მდგომარეობის მთლიანი სურათის ცოდნა იმისთვის, რომ შეასრულონ ისეთი ფართო პასუხისმგებლობები, როგორცაა სამთავრობო თანხების გამოყოფა და არსებული კანონმდებლობის განხილვა. თუ კანონმდებლები მოხსენებებს არ მიიღებენ დროულად და არ მიეცემათ კვალიფიციური ორგანოების წევრების გამოკითხვის შესაძლებლობა თავიანთ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით, კანონმდებლების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულების პროცესი საგრძნობლად შეფერხდება.

5.8. არაადეკვატური რესურსები

კანონმდებლების მიერ ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რა რესურსებია მათთვის ხელმისაწვდომი. ამ მხრივ ყველაზე მნიშვნელოვანი რესურსებია პერსონალი და დაშვება. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონმდებლებს, როგორც წესი, აკისრიათ უამრავი პასუხისმგებლობა. მუდმივი, კვალიფიციური, მიუკერძოებელი პერსონალის გარეშე კი, რომელიც კარგად იცნობს დაზვერვის სპეციალისტებს, კანონმდებლები საუკეთესო შემთხვევაში შეძლებენ მხოლოდ შეზღუდული ზედამხედველობის განხორციელებას, რის დროსაც საგამომიებო სამუშაოს ჩატარების ნაცვლად მთავარი აქცენტი გაკეთდება მხოლოდ კომიტეტის მოსმენებზე. გარდა ამისა ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებისთვის აუცილებელია კანონმდებლებს ხელი მიუწვდებოდეთ სხვადასხვა ინფორმაციაზე, მათ შორის, სამეცნიერო-კვლევითი სამსახურებისა და აუდიტის რესურსებზე.

მუდმივი, მიუკერძოებელი პერსონალის მოზიდვა ხელს შეუწყობს მდგრადი ინსტიტუციური მეხსიერების ჩამოყალიბებას. იმის გამო, რომ დაზვერვის უნარ-ჩვევების განვითარებას დიდი დრო და ძალისხმევა სჭირდება, კადრების დენადობა (რომელიც ზოგიერთ იურისდიქციაში საკმაოდ დიდია) ხშირად იწვევს მოპოვებული ცოდნისა და გამოცდილების დაკარგვას. ცხადია, რომ მუდმივი მიუკერძოებელი კადრი გადალახავს ამ დაბრკოლებას და ხელს შეუწყობს ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას.

6. ზედამხედველობის სისტემისთვის ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოების შექმნა

ზედამხედველობის მანდატები უნდა მოიცავდეს პასუხისმგებლობების ფართო სპექტრს. მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი ძირითადად უნდა ეფუძნებოდეს ზედამხედველობის სისტემაში მისთვის განკუთვნილ ადგილს, მთლიანობაში, ეს მანდატები უნდა მოიცავდეს დაზვერვის სამსახურის საკითხების ფართო სპექტრს – ადმინისტრაციულ და ოპერატიულ საკითხებს, პოლიტიკას და ბიუჯეტის შედგენას.

იმისთვის, რომ ზედამხედველობის სისტემა იყოს ეფექტური, დაზვერვის სამსახურების მოქმედებები უნდა შეესაბამებოდეს წესდებებსა და მოქმედების წესებს. გარდა ამისა, დაზვერვის სამსახურებმა მათზე დაკისრებული დავალება უნდა შეასრულონ ეფექტურად. კანონებთან შესაბამისობის კონტროლი შეიძლება იყოს შედარებით ადვილი ამოცანა. რაც შეეხება ეფექტურობის შეფასებას, აქ საქმე ბევრად უფრო რთულადაა, ვინაიდან იგი მოითხოვს უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სისტემის სრულყოფილ შესწავლასა და შემოწმებას. ამ პროცესის დროს საკმარისი არ არის მხოლოდ სადაზვერვო ინფორმაციის მონაცემების შემგროვებელი სააგენტოების შემოწმება. ასევე აუცილებელია შემოწმდეს

შემდეგი საკითხები: ა) არიან თუ არა ამ სააგენტოს მეთაურები აქტიურად ჩაბმული დაზვერვის სამსახურის სტრატეგიებისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრის პროცესში; ბ) აყალიბებენ თუ არა დაზვერვის მოთხოვნებს ისე, რომ ისინი შემდგომში კარგად პასუხობდნენ არსებულ საფრთხეებსა თუ ხელსაყრელ პირობებს; გ) ქმნიან თუ არა პრიორიტეტებს; დ) უზრუნველყოფენ თუ არა დაზვერვის სისტემაში შემავალი სხვადასხვა კომპონენტის მიერ ამ პრიორიტეტების სათანადოდ გათვალისწინებას.

თუკი უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სისტემას წარმოვიდგენთ, როგორც ერთ მთლიანობას, ადვილად დავინახავთ, რომ ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის კონტექსტში, საჭიროა დაზვერვის სამსახურებმა ნებისმიერ დროს მაქსიმალურად ზუსტი ინფორმაცია მიაწოდონ მთავრობას. თუმცა უნდა ითქვას, რომ დაზვერვა არ არის ზუსტი მეცნიერება და ზოგჯერ იმას, რასაც «სიმართლეს» ვუწოდებთ, შეიძლება იყოს დამახინჯებული. ეს ამ საქმიანობისთვის დამახასიათებელი და ბუნებრივია. მიუხედავად ამისა, დიდი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ დაზვერვის სამსახურებმა ხელისუფლებას მოახსენონ სიმართლე იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მათი საქმიანობა წარუმატებელია. დაზვერვის უწყებაში მსგავსი დამოკიდებულების ხელშეწყობისა და შენარჩუნებისთვის საჭიროა ამ სამსახურებს ჰქონდეთ პოლიტიკური პარტიების მხრიდან სრული მხარდაჭერა და ასევე ჯანსაღი და სამართლიანი კრიტიკა. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს პოლიტიკურ ორგანოს, სადაც ოპოზიცია ყოველდღიურად ცდილობს გამოამჟღავნოს მმართველი პარტიის ნაკლოვანებები ალტერნატიული პოზიციების შეთავაზებით. აქედან გამომდინარე, უპირატესობის მოპოვების მიზნით მიკერძოების ცდუნება ხშირად ხელს უშლის თანამშრომლობას. ამ მიზეზის გამო დაზვერვაზე ზედამხედველობა ხშირად ყველაზე ეფექტური მაშინაა, როცა მას ახორციელებს დაზვერვის კვალიფიციური ორგანო, რომელსაც უშუალო კავშირი არა აქვს არც ადმინისტრაციულ და არც საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან. მსგავსი ორგანიზება ხელს შეუწყობს დაზვერვის ზედამხედველობის საქმიანობაში პოლიტიკური ასპექტის მოცილებას.

რაც შეეხება დაზვერვის სამსახურების კანონთან შესაბამისობას, კვალიფიციური დაზვერვის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ ისეთი მანდატი, რაც ითვალისწინებს ოპერაციების შეფასებას არა მარტო ფაქტის შემდეგ, არამედ მათი განხორციელების პროცესშიც, რაც საშუალებას მისცემს მათ დააკვირდნენ თუ რამდენად კარგად მოქმედებს ეს კანონები და არის თუ არა საჭირო მათში ცვლილებების შეტანა. ამ ორგანოებს უნდა ევალებოდეთ უხეში ღონისძიებების ჩამტარებელი სამსახურების წინააღმდეგ შეტანილი საჩივრების გამოძიება და აღნიშნული საჩივრების კომპეტენტური ტრიბუნალის მიერ სრულყოფილად გამოძიება (იხილეთ ფორსიზი—მოდული 9). უფრო მეტიც, მათ უნდა მოეთხოვოთ ანგარიშის რეგულარულად ჩაბარება ყველა უფლებამოსილი პირისთვის; ხოლო ეს ანგარიშები უნდა მოიცავდეს რეკომენდაციებს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეიძლება გამოსწორდეს არსებული პრობლემა მომავალში.

რაც შეეხება დაზვერვის სამსახურების ეფექტურობას, დაზვერვის კვალიფიციურმა ორგანოებმა უნდა შეაფასონ როგორც მათი ეფექტურობა, ასევე მათი შესრულება. ხშირად, შესრულების ხარისხი ფასდება ფაქტის დასრულების შემდეგ (გამოცდილების გაზიარება),

თუმცა ასევე მნიშვნელოვანია, აღნიშნული ასპექტები შეფასდეს უწყვეტ რეჟიმში, რათა დადგინდეს დააკმაყოფილებს თუ არა მომავალში დაზვერვის სამსახური თავისი შესაძლებლობების გათვალისწინებით იმ მოთხოვნებს, რასაც მისგან მთავრობა მოელის. ფინანსური კონტროლის უმაღლეს ორგანოებს (SAI) როგორც წესი აქვთ შესაბამისი გამოცდილება იმისთვის, რომ შექმნას მსგავსი შეფასების სისტემები (იხილეთ უილსი— მოდული 8); მაგრამ იმის გამო, რომ ისინი, როგორც წესი სხვადასხვა სამთავრობო აქტივობებით კავდებიან, შეიძლება ვერ მოახერხონ დაზვერვის სექტორისთვის იმ მოცულობის დროის დათმობა, რომელიც მას ყოველდღიურად სჭირდება. აქედან გამომდინარე, კანონმდებლებს ამ საჭიროების დასაკმაყოფილებლად შეიძლება მოუხდეთ ფინანსური კონტროლის უმაღლესი ორგანოებისთვის სპეციალური უფლებების მინიჭება ან აუდიტის ახალი ორგანოების შექმნა.

ზედამხედველობის ორგანოებისთვის მანდატის შექმნისას, კანონმდებლებმა უნდა უზრუნველყონ ის, რომ მათ მიერ შემუშავებულმა კანონმდებლობამ ზედამხედველს მისცეს უსაფრთხოების ყველა კომპონენტსა და დაზვერვის ინფრასტრუქტურაზე დაშვების საშუალება. ამის შედეგად ზედამხედველობის ორგანოებს საშუალება ექნებათ შეაფასონ დაზვერვის უწყების მთლიანი შესაძლებლობები. ასეთი ფართო უფლებამოსილების არქონის შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანო ადვილად შეძლებს პასუხისმგებლობების გადანაწილებას სხვადასხვა პუნქტებში, რაც ხელს შეუშლის საქმის საფუძვლიანად შესწავლას. ფართო პასუხისმგებლობები, ასევე იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ ზედამხედველობის განმხორციელებელმა პირებმა შეისწავლონ მასში მონაწილე ორგანიზაციების სტრუქტურული ურთიერთობა, როგორ იყენებენ ამ ურთიერთობებს პრაქტიკაში და რა გავლენას ახდენს იგი ერთობლივი ოპერაციების ხარჯებზე.

გარდა ამისა, საგანგებო უფლებამოსილების შესახებ კანონმა დაზვერვაზე ზედამხედველობის ორგანოების წევრები უნდა უზრუნველყოს თანამდებობაზე ყოფნის გარანტიით, რაც შეამცირებს მათ გადაწყვეტილებებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას. ეს ნიშნავს იმას, რომ მართალია, ისინი შეიძლება ორგანიზაციულად აღმასრულებელი ორგანოს შემადგენელი ნაწილები იყვნენ, მაგრამ მაინც ექნებათ დამოუკიდებლობის ხარისხი.

შეიძლება გაჩნდეს კითხვა: თუკი დაზვერვაზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად საკანონმდებლო ხელისუფლება შექმნის კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოებს, მაშინ რა სახის ზედამხედველობა უნდა განახორციელონ თავად კანონმდებლებმა? პასუხი დაკავშირებულია იმ სამ უმთავრეს პასუხისმგებლობასთან, რომელიც აკისრია საკანონმდებლო ხელისუფლებას:

- განიხილოს და მიიღოს კანონმდებლობა;
- დაამტკიცოს სამთავრობო დეპარტამენტებისა და სააგენტოების მიერ სახელმწიფო ფონდის ხარჯვა;

- უზრუნველყოს მთავრობის ანგარიშვალდებულება განხორციელებულ მოქმედებებსა და შეუსრულებელ დავალებებზე.

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი პასუხისმგებლობის შესრულებისთვის აუცილებელია, კანონმდებლები აქტიურად იყვნენ ჩართულები დაზვერვაზე ზედამხედველობის პროცესში. იმისთვის, რომ შეასრულონ მათზე დაკისრებული მოვალეობები კანონმდებლობის მიღებასთან, ბიუჯეტის შედგენასა და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით, საკანონმდებლო კომიტეტის წევრებს უნდა ჰქონდეთ საშუალება არა მარტო დროულად გაეცნონ ზედამხედველობის ორგანოების მიერ გაკეთებულ მოხსენებებს, არამედ შეკითხვები დაუსვან ამ ორგანოების წევრებს აღნიშნული მოხსენებების შესახებ. გარდა ამისა, კანონმდებლებს თავად მოუწევთ გამოძიების ჩატარება ისეთი შემთხვევების დროს, როდესაც საფრთხე ექმნება საზოგადოების მხრიდან დაზვერვის სამსახურებისადმი ნდობის საკითხს. კანონმდებლებმა დადგენილი დროის მონაკვეთში უნდა შეამოწმონ კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების მიერ შესრულებული სამუშაოებიც, რათა უზრუნველყონ ოპერაციების ეფექტურად და სათანადო რესურსების გამოყენებით შესრულება. და ბოლოს, როგორც ეს განხილულია 5.4 ნაწილში პიროვნებებზე, ადგილებზე, დოკუმენტებსა და ჩანაწერებზე დაშვების გარეშე შეუძლებელია ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელება. შესაბამისად, ზედამხედველობის ორგანოს ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა დაშვების მოპოვება. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად, საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეიძლება დაშვება ჰქონდეს კანონის ძალით, საკანონმდებლო კომიტეტებს ხშირად არ ეძლევათ დაშვება საიდუმლო ინფორმაციაზე, პერსონალზე თუ სამუშაო გარემოზე, ვინაიდან სტატუტურ სამართალში ასეთი დაშვების პირობები არ არის მტკიცედ განსაზღვრული.

7. რეკომენდაციები

ნებისმიერი კანონმდებლობა, რომელიც ქმნის დაზვერვის ზედამხედველობის სისტემას, უნდა მოიცავდეს შემდეგ კონკრეტულ საკითხებს:

ისეთი საკანონმდებლო კომიტეტის ჩამოყალიბება, რომელსაც გარანტირებული ექნება დაშვება პიროვნებებზე, ადგილებზე, დოკუმენტებსა და ჩანაწერებზე

კომიტეტისთვის უფლების მიმნიჭებელი კანონმდებლობა მტკიცედ უნდა განსაზღვრავდეს იმ უფლებებს, რასაც იგი მიანიჭებს კომიტეტს დაშვებასთან დაკავშირებით. ეს უფლებებია: მაგალითად, სასამართლო უწყისების გამოცემა; პირის იძულება ჩვენება მისცეს ფიცის თუ საზეიმო განცხადების ქვეშ; დაზვერვის სამსახურის სხვადასხვა დაწესებულებებში შესვლა და გამოძიების ჩატარება. ამასთან, აღნიშნულმა კანონმდებლობამ უნდა განსაზღვროს თუ ვინ შეიძლება გახდეს კომიტეტის წევრი და რა რესურსებზე ექნება კომიტეტს კონტროლი. მისი ორი მიზანი, როგორც ეს კანონმდებლობაშია მოცემული, უნდა იყოს: 1)

უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ მათი უფლებების არასწორად გამოყენებისთვის ხელის შეშლა და 2) ეფექტურობის, ემედიტობისა და ოპერაციების ეკონომიურად ჩატარების პრინციპების დახვეწა. კომიტეტმა უნდა მიუთითოს ნებისმიერ მხარდამჭერ ორგანოს წამოიწყოს ზედამხედველობის ის პროექტები, რომელთა განხორციელებისთვის თავად არც დრო და არც კომპეტენცია არ გააჩნია, ამასთან, მოსთხოვოს მათ ამ პროექტების დასრულება და მათზე მოხსენებების წარდგენა შესაბამისი დროის ფარგლებში.

კომიტეტის პასუხისმგებლობებში მოცემული უნდა იყოს ზედამხედველობის უსაფრთხო გარემოში განხორციელების მოთხოვნა. მისი წევრები და პერსონალი უნდა იყოს სპეციალურად შემოწმებული და ფიცი ჰქონდეს დადებული საიდუმლო ინფორმაციის შენახვაზე.³⁴ მიუხედავად იმისა, რომ კომიტეტს უფლება აქვს თავისი სურვილის მიხედვით გამოსცეს საჯარო მოხსენებები, იგი ვალდებულია წელიწადში ერთხელ მაინც მოამზადოს მოხსენება, რომელსაც წარუდგენს საკანონმდებლო ხელისუფლებას და ხელმისაწვდომი გახდება საზოგადოებისათვის. ყველა ასეთი მოხსენება უნდა შემოწმდეს დაზვერვის სამსახურების მიერ, რათა გამოირიცხოს მასში საიდუმლო ინფორმაციის არსებობა. თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა მასალა უნდა შევიდეს აღნიშნულ მოხსენებაში, ეკუთვნის კომიტეტს.

კანონმდებლობის მიხედვით მკაფიოდ უნდა დადგინდეს, რომ კომიტეტმა რეგულარულად განიხილოს ეროვნული უსაფრთხოების კანონმდებლობა, რათა დაადგინოს მოქმედებს თუ არა ეს კანონმდებლობა სათანადოდ და ახდენს თუ არა იგი გავლენას არსებულ საფრთხეებსა და ტექნოლოგიურ გარემოზე. მასში მითითებული უნდა იყოს ის კონკრეტული სანქციები, რომელიც კომიტეტსა და მის წევრებს დაეკისრებათ საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების შემთხვევაში. და ბოლოს, მისი მეშვეობით კომიტეტის წევრებს უნდა ჰქონდეთ მოკვლევის სპეციალური კომისიების შექმნის უფლებამოსილება ისეთი შემთხვევებისთვის, რომლის დროსაც ჩნდება სპეციალისტების მოწვევის საჭიროება ან დგას მიკერძოებულობის საკითხი.

დამოუკიდებელი ორგანოს ჩამოყალიბება, რომელიც მოისმენს საჩივრებს ნებისმიერი დაზვერვის სამსახურის წინააღმდეგ

ასეთი ორგანო პირველ კოორდინატორს უნდა წარმოადგენდეს ნებისმიერი პირისათვის, რომელიც უჩივის დაზვერვის სამსახურს. მისი კანონი საგანგებო უფლებამოსილების მინიჭებაზე უნდა უზრუნველყოფდეს მამხილებლების სპეციალურ დაცვას. იგი (ინფორმატორი) დაცული უნდა იყოს იმ შემთხვევაში, თუკი მას არ გამოუმჟღავნებია ძველი, საზოგადოებისთვის დაფარული საიდუმლო ინფორმაცია და მის მიერ გამჟღავნებულ ინფორმაციას საფუძვლად უდევს კეთილი მიზნები. მამხილებელი დაცული უნდა იყოს იმ შემთხვევაშიც, თუკი დადასტურდება, რომ გამჟღავნებელი ინფორმაცია წარმოადგენს საზოგადო ინტერესს. გარდა ამისა, ორგანო უფლებამოსილია განაჩენის გამოტანის შემდეგ განიხილოს ცალკეული შემთხვევები, რაც უზრუნველყოფს მამხილებლისადმი მისი საქმიანობის გამო უარყოფითი დამოკიდებულების აცილებას.

ერთი ან მეტი კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოს შექმნა, რათა უმთავრესად, თუმცა არა ექსკლუზიურად განახორციელოს პროაქტიური ზედამხედველობა

აღნიშნულ ორგანოებს უნდა შეეძლოთ შეკრება და სხვადასხვა საკითხებზე თავისუფლად საუბარი როგორც ერთმანეთთან, ისე საკანონმდებლო კომიტეტებთან, ხოლო ეს შეხვედრები უნდა გაიმართოს უსაფრთხო გარემოში. ამ ორგანოებს შეუძლიათ აღმასრულებელი ხელისუფლების მოთხოვნების დაკმაყოფილებაც, თუმცა მათი მთავარი მიზანია საკანონმდებლო კომიტეტის მხარდაჭერა, რათა ამ უკანასკნელმა ხელი შეუშალოს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას და გაზარდოს ეფექტურობა. გარდა იმისა, რომ ზედამხედველობის ამგვარ ორგანოებს უნდა შეეძლოთ თავიანთი სამუშაო გეგმებისა და განრიგის შემუშავება, მათ უნდა მიიღონ დირექტივები როგორც აღმასრულებელი, ასე საკანონმდებლო ხელისუფლებისგან. მათი საქმიანობა შესრულდება იმ შემთხვევის თუ მოვლენის დაწყებამდე, მიმდინარეობისას და დასრულების შემდეგ, რომელიც აირჩიეს ზედამხედველობისთვის.

შენიშვნები

1. იხილეთ ჰანს ბორნი (რედაქტორი), *უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა: პრინციპები, მექანიზმები და დადგენილი წესები* (ჟენევა: DCAF, 2003); და ჰანს ბორნი და ლან ლეი, *დაზვერვის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა დაზვერვის სააგენტოების ზედამხედველობისთვის* (ჟენევა: DCAF, დარემის უნივერსიტეტი და ნორვეგიის პარლამენტი, 2005). (Hans Born (ed.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: DCAF, 2003); and Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005).)
2. შედარებითი კვლევებისთვის იხილეთ ჟან პოლ ბროდეს, პიტერ ჯილისა და დენის ტოლბორგის (რედაქტორები), *დემოკრატია, კანონი და უსაფრთხოება: შიდა უსაფრთხოების სამსახურები თანამედროვე ევროპაში* (ალდერშოთი, ბრიტანეთი: Ashgate, 2003); თომას ბრუნდი და სტივენ ბორაზი (რედაქტორები), *დაზვერვის რეფორმა: დემოკრატიული მართვისა და ეფექტურობის ხელისშემშლელი ფაქტორები* (ოსტენი: ტექსასის პრესის უნივერსიტეტი, 2007); სტუარტ ფარსონი, პიტერ ჯილი, მარკ ფითიანი და შლომო შფირო (რედაქტორები), *PSI გლობალური უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სახელმძღვანელო: ეროვნული მიდგომები*, (ვესტპორტი, CT: Praeger Security International, 2008); გრეგ ჰანა, კევინ ობრიენი და ენდრიუ რათმელი, *დაზვერვისა და უსაფრთხოების კანონმდებლობა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისთვის*, ტექნიკური რეპორტაჟი TR-288-SSDAT (RAND Europe, 2005). (Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg (eds.), *Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (Aldershot, UK: Ashgate, 2003); Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007); Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro (eds.), *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*, (Westport, CT: Praeger Security International, 2008); Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell, *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, Technical Report TR-288-SSDAT (RAND Europe, 2005).)
3. რამდენიმე კვლევის მეშვეობით მიმდინარეობდა ცალკეული ზედამხედველობის ორგანოების ეფექტურობის შესწავლა კონკრეტული დროის მონაკვეთში. ესენია: სტუარტ ფარსონი, „კეთილშობილი ტყუილი: კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ აქტის საპარლამენტო ხუთწლიანი განხილვა: ცვლილების ინსტრუმენტი ან სუსტი რგოლი ანგარიშვალდებულების ჯაჭვში?“ *კრიმინალური სამართალწარმოების ანგარიშვალდებულება: ესეები*, რედ. ფილიპ სტენინი (ტორონტო: ტორონტოს უნივერსიტეტის გამოცემა, 1995 წ.). გვ.185-212; ლოქ ჯონსონი, *გამოძიების სეზონი: სენატის სადაზვერვო გამოძიება* (ლექსინგტონი: კენტუკის უნივერსიტეტის პრესა, 1985); კეტრინ ს. ოლმსტედი, *Challenging the Secret Government: ცენტრალური სადაზვერვო სამმართველოსა და გამოძიების ფედერალური ბიუროს მიერ ჩატარებული Post-Watergate გამოძიება* (ჩიკაგო: ჩრდილო კაროლინას უნივერსიტეტი, 1996); და კენტ როუჩი, „ანტი-ტერორისტული აქტის საპარლამენტო მიმოხილვა,“ *სისხლის სამართალი კვარტალური გამოცემა 52* (მაისი 2007), გვ.281-4 (Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212; Loch Johnson, *A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation* (Lexington: University Press of Kentucky, 1985); Kathryn S. Olmsted, *Challenging the Secret Government: The Post-Watergate Investigations of the CIA and FBI* (Chapel Hill: University of North Carolina, 1996); and Kent Roach, “The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act,” *Criminal Law Quarterly* 52 (May 2007), pp. 281–4.)
4. ანტონი გლისი, ფილიპ ჰ. დევისი, ჯონ ლ. მორისონი, *საიდუმლოების ღია მხარე: ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი* (ლონდონი: სოციალური

- საკითხების განყოფილება, 2006); ფრენკ ჯ. სმიტი უმცროსი, *აშშ-ის დაზვერვის უწყებების კონტროლი კონგრესის მიერ, 1947-1994, მე-2 გამოცემა* (ნოქსვილი: ტენესის პრესის უნივერსიტეტი, 1994). (Anthony Glees, Philip H.J. Davies, and John L. Morrison, *The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee* (London: Social Affairs Unit, 2006); Frank J. Smist Jr., *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1994, 2nd Edition* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1994).)
5. იხილეთ ჩარლზ თილი, *დემოკრატია* (კემბრიჯი: კემბრიჯის უნივერსიტეტის პრესა, 2007). (Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).)
 6. იხილეთ პიტერ გილი, "სიმბოლური თუ რეალური? კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხთა განმხილველი კომიტეტის გავლენა, 1984-88", *დაზვერვა და ეროვნული უსაფრთხოება* 4, No. 3 (1989) გვ. 550-575. (Peter Gill, "Symbolic or Real? The Impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee, 1984-88," *Intelligence and National Security* 4, No. 3 (1989) pp. 550-575.)
 7. საპარლამენტო დემოკრატიებში დაზვერვის სამსახურების კონტროლი შედის აღმასრულებელი ორგანოს პასუხისმგებლობაში. მიუხედავად ამისა, საპარლამენტო კონტროლის ელემენტები შეიძლება გამომდინარეობდეს პარლამენტის უფლებამოსილებებიდან დაამტკიცოს დაზვერვის სამსახურის დაფინანსება და ამოქმედოს კანონი.
 8. ზოგიერთ სამთავრობო სისტემებში, სადაც ძალაუფლება ნაწილდება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის, საკანონმდებლო კომიტეტის წევრებს არ შეუძლიათ აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩეული წევრები მოწმედ გამოიძახონ.
 9. იხილეთ თომას ს. ბრუნი, „დაზვერვის რეფორმები ბრაზილიაში: თანამედროვე გამოწვევები და წარსულის მემკვიდრეობა," *სტრატეგიული წვდომა VI, No. 3* (მაისი 2007) (<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122-ზე>). (Thomas C. Bruneau, "Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past," *Strategic Insights* VI, No. 3 (May 2007) (available at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122>).)
 10. იხილეთ მარკო კეპიკი, "დაზვერვის სტრუქტურული ცვლილება და დემოკრატიული კონტროლი ბრაზილიაში," ტომას ს. ბრუნი, და სტივენ ს. ბორაზი (რედაქტორები), *დაზვერვის რეფორმა: დემოკრატიული მართვისა და ეფექტურობის ხელისშემშლელი ფაქტორები* (ოსტენი: ტეხასის პრესის უნივერსიტეტი, 2007); გვ. 149-169. (Marco Cepik, "Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil," in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007) pp. 149-169.)
 11. ევროკავშირში საპარლამენტო ზედამხედველობის სისტემების შედარებითი ანალიზისთვის იხილეთ, ადან ვილსი და მათიას ვერმეულენი, *ევროკავშირში უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სააგენტოების საპარლამენტო ზედამხედველობა* (ბრიუსელი: ევროპის პარლამენტი, 2011), განსაკუთრებით სექციები გვ.92-95. (Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), especially the charts on pp. 92-95.)
 12. კანადის სენატის ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის კომიტეტი, როცა მას თავჯდომარეობდა კოლინ კენი მოიცავდა ფართო ასპექტებს და წარმოადგინა რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოხსენება, რომელთაგანაც ზოგიერთი ეფუძნებოდა დახურულ სხდომებს.
 13. კანადამ გაითვალისწინა მსგავსი მიდგომა მაგრამ ჯერ-ჯერობით არ მიუღია იგი.
 14. ეს მოხსენებები თავდაპირველად მომზადდა მინისტრთა კაბინეტის სამდივნოში. მიუხედავად ამისა, ვინაიდან მინისტრთა კაბინეტის სამდივნო შემჩნეულ იქნა პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტში, მათი მომზადება ახლა მიმდინარეობს უსაფრთხო გარემოში, რომელიც ითვლება უფრო დამოუკიდებლად.
 15. ავსტრალია, დაზვერვის სამსახურების აქტი

- 2001, ნაწილი 29(30)
16. იქვე ნაწილი 29(1)(b).
 17. იხილეთ კანადა, CSIS-ის აქტის და უსაფრთხოების დარღვევის აქტის განხილვის სპეციალური კომიტეტი, ცვალებად მდგომარეობაში მაგრამ არა კრიზისის დროს (სექტემბერი 1990). (Canada, Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, In Flux But Not In Crisis (September 1990).)
 18. იხილეთ კენტ როუჩი, “ანტი-ტერორისტული აქტის საპარლამენტო მიმოხილვა,” სისხლის სამართალი კვარტალური გამოცემა 52 (მაისი 2007), გვ. 281-4. (Kent Roach, “The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act,” *Criminal Law Quarterly* 52 (May 2007), pp. 281-4.)
 19. Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995). სტუარტ ფარსონი, „კეთილშობილი ტყუილი: კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ აქტის საპარლამენტო ხუთწლიანი განხილვა: ცვლილების ინსტრუმენტი ან სუსტი რგოლი ანგარიშვალდებულების ჯაჭვში?“ *კრიმინალური სამართალწარმოების ანგარიშვალდებულება: ესეები*, რედ. ფილიპ სტენინი (ტორონტო: ტორონტოს უნივერსიტეტის გამოცემა, 1995 წ.).
 20. იხილეთ შლომო შპირო, “საპარლამენტო და ადმინისტრაციული რეფორმები ევროკავშირში დაზვერვის სამსახურების კონტროლის მიზნით” კოლუმბიის ჟურნალი ევროპის სამართალი 4 (1998), გვ. 545-578. (Shlomo Shpiro, “Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union,” *Columbia Journal of European Law* 4 (1998), pp. 545-578.)
 21. იხილეთ ჯეფრი რ. ველერი, „დასავლეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური დირექტორების შედარება,” *დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის საერთაშორისო ჟურნალი* 9, No. 4 (1996), გვ. 383-406. (Geoffrey R. Weller,
 - “Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 9, No. 4 (1996), pp. 383-40)
 22. იხილეთ ფრედერიკ მ. კაიზერი „მეთვალყურეები“: ცენტრალური სადაზვერვო სამმართველოს გენერალური ინსპექტორი,” *დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის საერთაშორისო ჟურნალი* 3, No. 1 (1989), გვ. 55-75. (Frederick M. Kaiser, “The watchers’ watchdog: The CIA inspector general,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 3, No. 1 (1989), pp. 55-75.)
 23. წლების განმავლობაში, OIG-CSIS-ის შეუსაბამობამ SIRC-თან შეუძლებელი გახდა კომიტეტის მიერ ამ საკითხზე ყოველწლიური მოხსენების წარდგენა და პარლამენტისთვის CSIS-ის შესაბამისობის საკითხებზე პარლამენტის ინფორმირება.
 24. იხილეთ იან კარნელი და ნევილ ბრაიანი, “მეთვალყურეთა მეთვალყურეობა: როგორ ეხმარება დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექტორი კანონის უზენაესობის დაცვაში” (Safeguarding Australia 2005 conference, 12-14 July 2005) available at http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
 25. ზოგიერთ იურისდიქციაში, რომელიც მისდევს ვესტმისტერის მოდელს, აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრები ერთმანეთისაგან ასხვავებენ განხილვასა და ზედამხედველობას. ისინი ტერმინ *განხილვას* იყენებენ უბრალო შემოწმების ჩატარების დროს, ხოლო *ზედამხედველობაში* გულისხმობენ ისეთ შემოწმებას, რომელსაც თან ახლავს ცვლილების მოხდენის ძალაუფლება. აქედან გამომდინარე დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის შემოწმებისას განხილვის ორგანოებს შეუძლიათ მხოლოდ რეკომენდაციების მიცემა ცვლილებებისთვის, ხოლო ზედამხედველობის ორგანოებს კი მათი შესრულების იძულება.
 26. იხილეთ იან კარნელი და ნევილ ბრაიანი, “მეთვალყურეთა მეთვალყურეობა: როგორ ეხმარება დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექტორი კანონის უზენაესობის დაცვაში” (Safeguarding Australia 2005 conference, 12-14 July 2005)

available at http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).

27. თავდაპირველად იმედოვნებდნენ, რომ SIRC-ის წევრები იქნებოდნენ ყოფილი პასუხისმგებელი მინისტრები, მაგრამ ყოველთვის ასე არ ხდებოდა.
28. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი, R.S.C., 1985, თავი C-23, მუხლი 38.
29. Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995). სტუარტ ფარსონი, „კეთილშობილი ტყუილი: კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ აქტის საპარლამენტო ხუთწლიანი განხილვა: ცვლილების ინსტრუმენტი ან სუსტი რგოლი ანგარიშვალდებულების ჯაჭვში?“ *კრიმინალური სამართალწარმოების ანგარიშვალდებულება: ესეები*, რედ. ფილიპ სტენინგი (ტორონტო: ტორონტოს უნივერსიტეტის გამომცემა, 1995 წ.).
30. ბრუს ჩიდლი, "კონსერვატიული პარტიის წევრები საბიუჯეტო კანონპროექტს იყენებენ იმისთვის, რომ გენერალური ინსპექტორის დაზვერვის სააგენტოს შეუმცირონ დაფინანსება." კანადის პრესა, 2012 წლის 26 აპრილი. (Bruce Cheadle, "Conservatives use budget bill to cut spy agency inspector general's office," *Canadian Press*, April 26, 2012.)
31. კომიტეტი ასევე ვალდებულია უზრუნველყოს საფრთხის შეფასების საკოორდინაციო ჯგუფის მიერ შესაბამისი პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვის ინფორმაციის მიწოდება ტერორიზმსა და ექსტრემიზმზე.
32. იხილეთ, მათიუ დ. მაკგაბინსი და თომას შვარცი, „კონგრესის ზედამხედველობაზე მეთვალყურეობა“: პოლიციის პატრულირება სახანძრო განგაშის წინააღმდეგ,“ პოლიციის პატრული და განგაში ხანძარზე,“ პოლიტიკური მეცნიერებების შესახებ ამერიკული ჟურნალი 28, No. 1 (თებერვალი 1984), გვ. 165–179. (Mathew D. McGubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science* 28, No. 1 (February 1984), pp. 165–179.)
33. მარვინ ს. ოტი, "მიკერძოებულობა და დაზვერვაზე ზედამხედველობის დასუსტება," *დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის საერთაშორისო ჟურნალი* 16, No. 1 (2003), გვ. 69–94. (Marvin C. Ott, "Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16, No. 1 (2003), pp. 69–94.)
34. უსაფრთხოების სამსახურების მიერ კანონმდებლებისა და ცალკეული თანამდებობის პირების (როგორცაა მოსამართლეები) შემოწმება კონსტიტუციური თვალსაზრისით პრობლემური იქნება ძალაუფლების ურთიერთგამიჯვნის თვალსაზრისით. ეს ნიშნავს იმას, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრს არა აქვს უფლება განსაზღვროს საკანონმდებლო ხელისუფლების წევრის სამუშაოსთვის შესაფერისობა. ნათელია, რომ შემოწმება რაღაც ფორმით საჭიროა ნებისმიერი პირისა, რომელსაც უწევს საიდუმლო ინფორმაციასთან მუშაობა. საბედნიეროდ არსებობს რამდენიმე გზა ამ კონსტიტუციური პრობლემის მოსაგვარებლად. საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებლად ვერ ჩაატარებს არაოფიციალურ შემოწმებას იმ პირის მიმართ, რომელიც ინიშნება მინისტრად. ამის მაგივრად, ისინი მოუხმობენ გარე უსაფრთხოების კომპანიებს, რომლებიც ატარებენ ოფიციალურ შემოწმებებს. ამგვარი შემოწმების სამი უპირატესობაა: 1. დაზვერვის სამსახურები უფრო მეტად ენდობიან იმ ზედამხედველობის ორგანოებს, რომელთა წევრები არიან შემოწმებულები. 2. მეტად სავარაუდოა, რომ უცხოელმა პარტნიორებმა გააზიარონ სადაზვერვო ინფორმაცია, თუ ისინი დარწმუნებულნი იქნებიან, რომ სადაზვერვო ინფორმაციას არ გაამჟღავნებს შეუმოწმებელი პირი ზედამხედველობის ორგანოებიდან. 3. მაღალი რანგის პირთა შეუსაბამო ქმედებების შესწავლა ავლენს იმ ფაქტს, რომ „ნაძირალები ყველგან მოიძებნებიან“. მოსამართლეთა გარეკა კორუფციაში, ზედამხედველობის ორგანოების წევრების დადანაშაულება ინტერესთა

კონფლიქტში; კანონმდებლების მხილება სახელმწიფო დალატში. აღნიშნული შემოწმება კი აღკვეთს „ნაძირლების“ თანამდებობებზე დანიშენას, რათა აცილებულ იქნეს პოტენციური ზიანი.



მოდული 3

დაგვერვის გამჭვირვალობა,
საიდუმლოება და
გედამხედველობა
დემოკრატიის პირობებში

ლორი ნათანი

3

დაზვერვის გამჭვირვალობა, საიდუმლოება და ზედამხედველობა დემოკრატიის პირობებში

ლორი ნათანი¹

1. შესავალი

დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურების არსებობა პოლიტიკურ პარადოქს წარმოადგენს. ერთის მხრივ, აღნიშნული სამსახურები სახელმწიფოს, ასევე სახელმწიფოს იურისდიქციაში მყოფი მოქალაქეებისა თუ სხვა პიროვნებებისა და დემოკრატიული ღირებულებების დაცვის მიზნითაა შექმნილი და შესაბამისად სათანადო ულებამოსილებით და შესაძლებლობებით არიან აღჭურვილები. როგორც წესი, დაზვერვის სამსახურებს კანონით მინიჭებული აქვთ კონფიდენციალური ინფორმაციის მოპოვების უფლება თვალთვალის, სატელეფონო საუბრების ფარულად მოსმენის და სხვა მეთოდების გამოყენებით, რომლებიც თავისთავად ხელყოფს ადამიანების პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას. აღნიშნული ფარული ოპერაციები მიზნად ისახავს ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე არსებული საფრთხეების აღმოჩენას და აღმოფხვრას გასაიდუმლოებული ოპერაციების მეშვეობით.

მეორეს მხრივ, დაზვერვის სამსახურებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს შეუძლიათ ბოროტად გამოიყენონ მინიჭებული უფლებამოსილება და შესაძლებლობები და ზიანი მიაყენონ ადამიანების უსაფრთხოებას და გაანადგურონ დემოკრატიული პრინციპები. მათ შეუძლიათ ადამიანთა უფლებების ხელყოფა კანონის დარღვევის გზით; ჩაერიონ კანონიერ პოლიტიკურ აქტივობებში და მხარი დაუჭირონ ან პირიქით არკეთილგანწყობით იყვნენ განმსჭვალულები პოლიტიკური პარტიისა თუ ლიდერის მიმართ. დაზვერვის სამსახურებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების

წარმომადგენლებს შეუძლიათ დააშინონ მთავრობის ოპონენტები, დათესონ შიშის სინდრომი და დაზვერვის სამსახური საკუთარი სურვილებისამებრ წარმართონ, რათა ზეგავლენა მოახდინონ მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე და საზოგადოებრივ აზრზე. ასევე შეუძლიათ პერსონალური მოგების მიზნით ბოროტად ისარგებლონ დაზვერვის ფონდებითა და მეთოდებით.

აღნიშნული საშიშროების გათვალისწინებით დემოკრატიული ქვეყნების წინაშე გამოწვევები, რომლებიც გულისხმობს მაკონტროლებელი მექანიზმების, წესებისა და რეგულაციების ჩამოყალიბებას, რომელთა მიზანია არალეგალური ქმედების და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მინიმუმამდე დაყვანა და დაზვერვის სამსახურების მიერ მათი მოვალეობის შესრულება კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის შესაბამისად.

აღნიშნული მიზნები თანაბრად ვრცელდება იმ მაკონტროლებელ და ზედამხედველობის ორგანოებზე, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო ორგანიზაციებს, მაგრამ ძალიან რთულია ზემოთ ხსენებული მიზნების მიღწევა დაზვერვის სფეროში, ვინაიდან დაზვერვის სამსახურები და შესაბამისი ოპერაციები გასაიდუმლოებულად ტარდება. გასაიდუმლოება აფერხებს მაკონტროლებელი ორგანოების მუშაობას, საჯარო განხილვას და დაზვერვის ოფიცრებს უადვილებს ქვევითი ნორმის დარღვევის დაფარვას.

წინამდებარე მოდული ყურადღებას ამახვილებს კონსპირაციულობაზე, საჯაროობაზე და დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოებისათვის ინფორმაციის უზრუნველყოფაზე. აღნიშნული ორგანოები მოიცავს პარლამენტს, პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტს, სასამართლო ხელისუფლებას, აუდიტის უმაღლეს ორგანოს (SAI), დაზვერვის დამოუკიდებელ გენერალურ ინსპექტორს (როგორცაა ავსტრალიაში, ახალ ზელანდიაში და სამხრეთ აფრიკაში), და დაზვერვის მაკონტროლებელი ორგანოს ექსპერტს (როგორცაა ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების განმხილველი კომიტეტი). მოდულში გადმოცემულია დაზვერვის კონსპირაციულობასთან და გამჭვირვალებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური და კონცეპტუალური დებატები, წამოდგენილია ინფორმაციის დაცვისა და მისაწვდომლობის შესახებ კანონმდებლობის საუკეთესო პრაქტიკა და განიხილილია პარლამენტის ან სხვა ზედამხედველობის ორგანოების მიერ მოთხოვნილი დაზვერვის ინფორმაცია. მოდული დასრულდება რეკომენდაციების კრებულით.

ზოგადად, დისკუსიები დაზვერვის გასაიდუმლოების შესახებ ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, თუ რა უნდა იქნას დაფარული, ხოლო წინამდებარე მოდული უფრო პოზიტიური მიდგომის გზით იკვლევს დაზვერვის იმ სფეროებს, რომლებიც უნდა გამოაშკარავდეს ეფექტური ზედამხედველობისა და დემოკრატიული მმართველობის ინტერესებიდან გამომდინარე.

ასევე, დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ გადაჭარბებული კონსპირაციულობა დაზვერვის ორგანიზაციების მიმართ შიშსა და ეჭვს ბადებს, ამცირებს მათდამი საზოგადოებრივ მხარდაჭერას. დემოკრატიულ ქვეყნებში პოლიციური ქვეყნებისგან განსხვავებით, დაზვერვის სამსახურები უნდა ეყრდნობოდნენ

საზოგადოებასთან თანამშრომლობას და არა ძალდატანებასა და ტერორს. დაზვერვის სამსახურების შესახებ გარკვეული ინფორმაციის გასაჯაროება გააუმჯობესებს მათ იმიჯს საზოგადოების თვალში, შეამცირებს გასაიდუმლოებით გამოწვეულ შიშს, ასევე გააუმჯობესებს თანამშრომლობას შესაბამის სამსახურებთან და ამგვარად გაიზრდება მათი ეფექტურობა.

2. გამჭვირვალობისა და გასაიდუმლოების პრობლემა დაზვერვის ზედამხედველობისას

დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული მართვის ყველაზე მნიშვნელოვან და აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს მისი კონსპირაციულობა. ეს არის ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი ვინაიდან, რაც უფრო გასაიდუმლოებულია რაიმე ქმედება, მით უფრო რთულია დაზვერვის სამსახურების მუშაობისა და მასალების დადგენა და შეფასება. შესაბამისი ინფორმაციის არარსებობის გამო, შეუძლებელია ზედამხედველობის ორგანოებმა სათანადოდ განსაზღვრონ და განიხილონ აღნიშნული სამსახურების როლი და მიმართულება, დაზვერვის რეფორმის საჭიროება და ის მნიშვნელოვანი საკითხი, დაზვერვის სამსახურები იცავენ თუ პირიქით ზიანს აყენებენ ქვეყნის იურისდიქციაში მყოფი მოქალაქეების თავისუფლებასა და უსაფრთხოებას.

აღნიშნული საკითხი რთულია, ვინაიდან ის ხასიათდება ძლიერი ზეწოლით. ერთის მხრივ, დაზვერვის თანამშრომლებისა და მათი საქმიანობის გარკვეული ასპექტები გასაიდუმლოებული უნდა იყოს, რათა არ მოხდეს დაზვერვის ოფიცრებისა და მათი წყაროების სიცოცხლისა და ოპერაციების საფრთხეში ჩაგდება. მეორეს მხრივ, კონსპირაციულობა წინააღმდეგობაში მოდის დემოკრატიულ მმართველობასთან; ის აფერხებს ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას, კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების განხორციელებას და დაუსჯელობის სინდრომის დამკვიდრებას.

წინამდებარე თავი განიხილავს დაზვერვის გამჭვირვალობისა და გასაიდუმლოების შესახებ არსებულ დებატებს და ვრცლად გადმოსცემს დემოკრატიულ მიდგომას. აღნიშნული საკითხები ძალიან მნიშვნელოვანია პარლამენტისათვის. პარლამენტი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს იმ კანონებისა და პოლიტიკების შედგენისა და დამტკიცების პროცესში, რომლებიც განსაზღვრავენ საზოგადოებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და გასაიდუმლოებას. უფრო მეტიც, პარლამენტი ანგარიშვალდებულია არამარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების და სახელმწიფო ორგანოების წინაშე, არამედ, ასევე საზოგადოების წინაშე. იგი ვალდებულია მოქალაქეებს მიაწოდოს ინფორმაცია დაზვერვის უწყების შესახებ. ამიტომაც საპარლამენტო დებატები დაზვერვის კანონების, პოლიტიკების და ბიუჯეტების შესახებ ღია სესიების დროს უნდა გაიმართოს.

2.1. დაზვერვის გასაიდუმლოების საჭიროება

გასაიდუმლოება დაზვერვის სამსახურების აუცილებელი და დამახასიათებელი თვისებაა მათი მანდატისა და ფუნქციებიდან გამომდინარე. აღნიშნული სამსახურების ინტერესის სფეროებს წარმოადგენენ ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე არსებული კონვენციური თუ არაკონვენციური საფრთხეები, მტრულად განწყობილი ქვეყნები და ტერორისტული და კრიმინალური ორგანიზაციები, მთავრობის ლიდერებისა და სახელმწიფო ობიექტების ფიზიკური დაცვა და სახელმწიფოს კლასიფიცირებული ინფორმაციის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. კონსპირაციულობა დაზვერვის სამსახურებს ხელსაყრელ გარემოს უქმნის აღნიშნული საქმეების მოსაგვარებლად. უკიდურესი გამჭვირვალობა მათ წამგებიან და სახიფათო მდომარეობაში ჩააყენებდა.

უფრო დატალურად კი, გასაიდუმლოება საჭიროა შემდეგი მიზნების უზრუნველსაყოფად:

- დაზვერვის ოპერაციების სამიზნემ არ უნდა გაიგოს, რომ მასზე ხორციელდება თვალთვალი.
- დაზვერვის ოპერაციების სამიზნეებმა და მოწინააღმდეგეებმა არ უნდა გაიგონ თუ რა მეთოდებს იყენებენ დაზვერვის სამსახურები.
- დაცული უნდა იყოს დაზვერვის ოფიცრებისა და ინფორმატორების სიცოცხლე.
- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ადაზვერვის სამსახურების მფარველობის ქვეშ მყოფი მნიშვნელოვანი პირების (VIPs) უსაფრთხოება.
- დაცული უნდა იყოს უცხოური დაზვერვის სამსახურების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობა.
- თავიდან უნდა იქნას აცილებული კომპრომეტირება სხვადასხვა მეთოდებით მოქიშპე დაზვერვის სამსახურების მიერ.

მიუხედავად იმისა, რომ გასაიდუმლოებისათვის ზემოთ მოყვანილი მიზეზები მისაღებია, როგორც წესი დაზვერვის სამსახურები გასაიდუმლოებასთან დაკავშირებით გადაჭარბებულ და ხანდახან აკვიატებულ დამოკიდებულებას ავლენენ. ისინი ამტკიცებენ, რომ გამჭვირვალობა ისეთ სფეროებში, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოებას არ წარმოადგენს აუცილებლად გამოიწვევს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი საკითხების გამოაშკარავებას, რასაც ძალზე ცუდი შედეგები მოყვება. აქედან გამომდინარე, ისინი შეიმუშავებენ შიდა სისტემებს, პროცედურებს და წესებს, რომლებიც საიდუმლოებასთან დაკავშირებით არანაირი მოქნილობის საშუალებას არ იძლევა. ასევე საგულისხმოა, რომ შესაძლოა დაზვერვის სამსახურები კონსპირაციულობას ძალზე დიდ მნიშვნელობას იმიტომ აძლევენ, რომ ეს მათ ელიტურ სტატუსს ანიჭებს და იდუმალების ელფერს სძენს.

დაზვერვის სამსახურებს ხანდახან არ სურთ ინფორმაცია მიაწოდონ საპარლამენტო

ზედამხედველობის ორგანოებსაც კი, რომლებიც უფლებამოსილები არიან მიიღონ დაზვერვის მონაცემები. დაზვერვის სამსახურები აცხადებენ, რომ ვინაიდან პარლამენტარები არ არიან გაწვრთნილები თუ როგორ დაიცვან კონფიდენციალორობა, არსებობს რისკი, რომ მათ შესაძლოა გაამჟღავნონ სახელმწიფო საიდუმლოება არასანქციონირებულ პირებთან და არასწორად გამოიყენონ დაზვერვის ინფორმაცია მიკერძოებული პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. თუმცა, როგორც მომდევნო თავებში განვიხილავთ მთელი რიგი ზომების გატარებაა შესაძლებელი ინფორმაციის არასანქციონირებული გამოაშკარავების რისკის მინიმუმამდე დასაყვანად.

2.2. გასაიდუმლოება, როგორც გამონაკლისი და არა როგორც დადგენილი ნორმა

ვინაიდან ზემოთ მოყვანილი მიზეზები გონივრულია, დაზვერვის დემოკრატიული მმართველობის შესახებ არსებული ბევრი სტატია ამტკიცებს, რომ «მართებული ბალანსი უნდა იყოს დაცული გასაიდუმლოებასა და ტრანსფარენტულობას შორის». თუმცა, აღნიშნული ფორმულირება მეტისმეტად ორაზროვანია იმისათვის, რომ წარმოადგენდეს მნიშვნელოვან ღირებულებას. ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპები. ეს პრინციპები მოიცავენ გამჭვირვალობასა და ადამიანების უფლებას მოიპოვონ დაშვება იმ ინფორმაციაზე, რომელსაც სახელმწიფო ფლობს. ძალიან მნიშვნელოვანია ამ პრინციპების რეალიზება, ვინაიდან მათი დაცვა უზრუნველყოფს პარლამენტისა და სხვა ზედამხედველობის ორგანოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას; აღნიშნული ორგანოების მიერ ქმედითუნარიან ზედამხედველობას; პოლიტიკურ და პერსონალურ თავისუფლებას; ძალაუფლებისათვის დემოკრატიულ ბრძოლას; ჯანსაღ დებატებსა და აზრთა გაცვლა-გამოცვლას; მოქალაქეების მიერ უფლებების გამოყენებასა და ძალაუფლების ბოროტად სარგებლობის პრევენციას.

მოსაზრება იმის შესახებ, რომ ინფორმაციის თავისუფლება წარმოადგენს სხვა უფლებებისა და თავისუფლების აუცილებელ საფუძველს, ასახულია 1946 წლის გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლიის რეზოლუციაში 59 (1), რომელიც აცხადებს, რომ «ინფორმაციის თავისუფლება არის ფუნდამენტური ადამიანის უფლება და წარმოადგენს ყველა იმ თავისუფლებათა ქვაკუთხედს, რომელთა დაცვაზეც ზრუნავს გაერთიანებული ერები.» იგივე მოსაზრებაა მოცემული 2002 წლის სამხრეთ აფრიკის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხელშეწყობის აქტში, რომელიც მიზნად ისახავს «ისეთი საზოგადოების განვითარებას, რომლის დროსაც სამხრეთ აფრიკის მოსახლეობისთვის ხელმისაწვდომი იქნება ის ინფორმაცია, რაც მათ თავიანთი უფლებების დაცვისა და გამოყენების საშუალებას მისცემს.»

ვინაიდან გამჭვირვალობა დემოკრატიული მმართველობის და ადამიანთა უფლებების დაცვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს, ამიტომ აღნიშნული გამოწვევა დაზვერვის სფეროში არ უნდა შემოიფარგლოს განმარტებით, რომ «მართებული ბალანსი უნდა იქნას დაცული გასაიდუმლოებასა და ტრანსფარენტულობას შორის». უფრო მეტიც, კონსპირაციულობა გამონაკლისის სახით უნდა დაიშვას და ყოველი შემთხვევა

დასაბუთებული უნდა იყოს. მაშინ როდესაც, მთელ მსოფლიოში დაზვერვის უწყებების აქცენტი გაკეთებულია გასაიდუმლოებაზე, გარკვეული გამონაკლისის დაშვებით, დემოკრატიულ საზოგადოებებში კი პირიქით აქცენტი გაკეთებული უნდა იყოს საჯაროობაზე, ცალკეული შემთხვევის გარდა. ეს არის როგორც პრინციპული, ასევე პრაგმატული მოთხოვნა. საკმარისად არსებობს ისტორიული მტკიცებულება, რომელიც ცხადყოფს, რომ უფრო ადვილია ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება და ადამიანის უფლებათა დარღვევა გასაიდუმლოებულ ვითარებაში, ვიდრე ღია პოლიტიკურ გარემოებაში. გამჭვირვალობა საშუალებას იძლევა, რომ პარლამენტმა განახორციელოს ქმედითუნარიანი ზედამხედველობა, მედიამ გულდასმით შეისწავლოს საკითხი და სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებმა გამოიჩინონ სიფხიზლე, რაც უზრუნველყოფს უკანონობის და ქვევითი ნორმის დარღვევის აღმოჩენას და შესაბამისად დაუსჯელობის სინდრომის აღმოფხვრას.

2.3. კონკრეტული ზიანის მიყენების საფრთხეები

რა შემთხვევაში ხდება გამონაკლისის დაშვება დაზვერვის საიდუმლოების გამჭვირვალობაზე? ჩვეულებრივ, დემოკრატიული თუ ავტორიტარული სახელმწიფოების პასუხს წარმოადგენს «ეროვნული უსაფრთხოება». ეს არის არაგონივრული და სახიფათო მიდგომა, ვინაიდან «ეროვნული უსაფრთხოების»² ცნება ბუნდოვანია და იძლევა ინტერპრეტაციის საშუალებას. თუკი ეროვნული უსაფრთხოება ფართო გაგებით გამოიყენება და მოიცავს ადამიანის უსაფრთხოების დაცვის ყველა ასპექტს, მაშინ კონსპირაციულობას, რომელიც აღნიშნულ ფართო გაგებას ეფუძნება, მივყავართ ინფორმაციის გადაჭარბებულ და მცდარ გასაიდუმლოებამდე. მაშინაც კი, როცა «ეროვნული უსაფრთხოება» უფრო ვიწრო გაგებით გამოიყენება, ხშირად ხდება სახელმწიფოს მიერ მისი მოშველიება, რათა გაამართლონ განსაკუთრებული ზომები, რომლებიც არღვევენ ადამიანის უფლებებს. მაგალითად, ჯორჯ ბუშის პრეზიდენტობის დროს, აშშ-ს ადმინისტრაციის მაღალჩინოსნებმა ხელი მოაწერეს დოკუმენტს წამების გამოყენების შესახებ, რათა დაეცვათ ეროვნული უსაფრთხოება.³

1971 წლის სასამართლო მოსმენის დროს აშშ-ს უზენაესმა სასამართლომ გამოხატა წუხილი იმის გამო, რომ ტერმინი «ეროვნული უსაფრთხოება» ბუნდოვანია სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვასთან მიმართებაში:

სიტყვა «უსაფრთხოება» წარმოადგენს ბუნდოვან სიტყვას, რომელმაც არ უნდა გააქარწყლოს კონსტიტუციის პირველი შესწორების ფუნდამენტური კანონი (სიტყვის თავისუფლების შესახებ). წარმოდგენელთა პალატის წევრების ინფორმირების ხარჯზე სამხედრო და დიპლომატიური საიდუმლოებების დაცვით მთავრობა ვერ უზრუნველყოფს ჩვენი რესპუბლიკის რეალურ უსაფრთხოებას.⁴

დემოკრატიის პირობებში ტერმინმა «ეროვნულმა უსაფრთხოებამ» უნდა მოიცვას ქვეყნის უსაფრთხოება, მისი მმართველობის სისტემა, მისი ღირებულებები, და ქვეყნის

იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირი. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული ტერმინი უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას და არა გასაიდუმლოებას. იგი არ უნდა დაუპირისპირდეს ადამიანთა უფლებებსა და თავისუფლებებს. ეროვნული უსაფრთხოებისადმი დემოკრატიული მიდგომა პირიქით მოიცავს და მიესალმება ადამიანთა უფლებებსა და თავისუფლებებს.

უმჯობესია გასაიდუმლოება დაზვერვის უწყებასთან მიმართებაში კონკრეტული და მნიშვნელოვანი ზიანით იყოს მოტივირებული, რომელიც შესაძლოა ინფორმაციის საზოგადოებისათვის გამჟღავნებით წარმოიშვას, ვიდრე მას საფუძვლად ედოს გაურკვეველი ცნება «ეროვნული უსაფრთხოება». საიდუმლოება უნდა შემოიფარგლოს ისეთი სფეროებით, რომელთა საზოგადოებისათვის გამჟღავნება მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს კონკრეტული პირების სიცოცხლეს, დაზვერვის სამსახურებს და მთლიანად სახელმწიფოს. აღნიშნული სფეროები მოიცავს შემდეგს:

- დაზვერვის ოფიცრების ვინაობა (გარდა დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელი პირებისა)
- დაზვერვის ინფორმატორების ვინაობა
- ოპერატიული მეთოდების ტექნიკური დეტალები
- მნიშვნელოვანი პირების დაცვის დეტალები
- მიმდინარე ქმედებები და გამოძიებები
- თვალთვალის ქვეშ მყოფი პირების ვინაობა და მათი პერსონალური მონაცემები

გარემოებიდან გამომდინარე, ზემოთ მოყვანილი სფეროების გარშემო არსებული ინფორმაციის გამჟღავნებით გამოწვეული ზიანი უნდა დაუპირისპირდეს საზოგადოების მხრიდან არსებულ ძლიერ ინტერესს. საზოგადოების მხრიდან დაინტერესების შემთხვევაში ინფორმაციის გამჟღავნება გამართლებულია, თუკი, მაგალითად სადაზვერვო ქმედებები არაკანონიერედაა მიმართული პოლიტიკოსების წინააღმდეგ, მნიშვნელოვანი პირებისთვის განკუთვნილი დაცვა არასაიმედოა; ან თუკი დაზვერვის მაღალჩინოსანი პირების ქცევა უკიდურესად მაკომპრომეტირებელია. საზოგადოდ, დემოკრატიულ მთავრობებს არ შეუძლიათ ყველა შესაძლო ზიანის თავიდან აცილება, რასაც ადგილი აქვს საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებისას. უნდა მოხდეს ზოგიერთი სახის ზიანთან შეგუება, ვინაიდან გასაიდუმლოებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას თავად დემოკრატიულ წყობას.

თავისთავად, ფართო საზოგადოებისათვის და პარლამენტის წევრებისთვის დაზვერვის უწყების ინფორმაციაზე თავისუფალი დაშვება უფრო შეზღუდული უნდა იყოს, ვიდრე კონკრეტული დაზვერვის ზედამხედველობის ისეთი ორგანოებისათვის, როგორებიცაა საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტი და დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი.

იმისათვის, რომ მათ დაკისრებული უფლებამოსილება შეასრულონ, აღნიშნულ ორგანოებს უფრო მეტი ინფორმაცია ესაჭიროებათ, ვიდრე ფართო საზოგადოებას. აღნიშნული ორგანოების საინფორმაციო საჭიროებანი შემდგომ თავშია განხილული.

2.4. დაზვერვის გამჭვირვალობის დადებითი მხარეები

წინა თავში განხილულია დაზვერვის გამჭვირვალობის საჭიროება დემოკრატიული მიმართველობის, ადამიანთა უფლებების პატივისცემისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების პრევენციის თვალსაზრისით. ამასთანავე, ნაკლებად გასაიდუმლოება და დაზვერვის სამსახურების შესახებ ინფორმაციის უფრო მეტი ხელმისაწვდომლობა სასარგებლო იქნება თავად დაზვერვის სამსახურებისთვისაც. კლასიფიკაციის სისტემა, რომელიც ზედმეტად ასაიდუმლოებს ინფორმაციას აკლია დამაჯერებლობა, რთულია მისი შენახვა და სისრულეში მოყვანა, და არის ძვირადღირებული და არაეფექტური. ზედმეტად ბევრი დრო და ძალისხმევა ეთმობა უვნებელი ინფორმაციის გასაიდუმლოებას და მის დაცვას ნამდვილად საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის ხარჯზე.

პენტაგონის დოკუმენტების საქმესთან დაკავშირებით 1971 წლის აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს ცნობილი დადგენილების შესახებ ჯასტის პოტტერ სტიუარდმა თქვა შემდეგი:

როცა ყველაფერი გასაიდუმლოებულია, მაშინ არაფერია გასაიდუმლოებული და შედეგად ცინიკოსები და უპასუხისმგებლო პირები სისტემას უპატივისცემლოდ ეპყრობიან, ხოლო ისინი ვისაც განზრახული აქვთ საკუთარი თავის დაცვა და წარმოჩენა სისტემას თავიანთი სურვილისამებრ წარმართავენ.⁵

როგორც უკვე ითქვა შესავალში, გამჭვირვალობა დაზვერვის სამსახურებთან მიმართებაში შეამცირებს საზოგადოების ეჭვს აღნიშნული ორგანიზაციებისადმი და გაზრდის მათ ნდობას. ეს აუცილებელია დემოკრატიის დროს, ვინაიდან დაზვერვის სააგენტოებმა ცალკეული პიროვნებებისგან თუ გარკვეული ჯგუფებიდან ურთიერთთანამშრომლობის მეშვეობით უნდა მოიპოვონ ინფორმაცია და არა შიშისა და ძალდატანების შედეგად.

3. კანონმდებლობა ინფორმაციის დაცვისა და ხელმისაწვდომობის შესახებ

დემოკრატიულ ქვეყნებში ზემოთ აღნიშნული პრობლემა დაზვერვის გასაიდუმლოებასა და ტრანსფარეტულობის შესახებ არასოდეს არ გვარდება გადაჭრით და პერმანენტულად. შესაძლოა ეს საკითხი ბრძოლის ველად გადაიქცეს, განსაკუთრებით დაზვერვის კრიზისა და სკანდალის დროს. შესაბამისად, მდგომარეობა შესაძლოა რადიკალურად შეიცვალოს

უფრო მეტი გამჭვირვალობის ან პირიქით გასაიდუმლოების სასარგებლოდ, რაც დამოკიდებული იქნება სახელმწიფოს პოლიტიკურ და უსაფრთხოების გარემოებებზე, დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე და აღმასრულებელი ხელისუფლების, პარლამენტის და საზოგადოების შეხედულებებზე.

ოფიციალურ დონეზე ამ საკამათო საკითხის მოგვარება ხდება კანონმდებლობის მეშვეობით, რომელიც განიხილავს სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ინფორმაციის დაცვას და ხელმისაწვდომლობას. კანონმდებლობა ჩვეულებრივ მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

- ინფორმაციის გასაიდუმლოებისა და გასაჯაროების პრინციპები და კრიტერიუმები
- საიდუმლოების გრიფის განსაზღვრა ან გრიფის მოხსნა
- სასამართლოს ან სხვა მაღალი დონის ზედამხედველობა გასაიდუმლოებაზე
- ცალკეული პირებისა თუ დაინტერესებული ჯგუფების უფლება მოიპოვონ სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ ინფორმაციაზე წვდომა
- აღნიშნული ინფორმაციის მოსაპოვებლად არსებული პროცედურების გამოყენება და გასაჩივრების უფლება, თუკი არ ხდება დაშვების ნებართვის გაცემა
- სასამართლოს როლი საიდუმლოების გრიფით განსაზღვრის და ხელმისაწვდომლობის გარშემო არსებული დავის განხილვისას
- სასჯელი ინფორმაციის არაკანონიერი გამჟღავნების დროს

როგორც წესი, დაზვერვის სამსახურები ვალდებულები არიან უზრუნველყონ სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ინფორმაციის კლასიფიკაცია და ასევე შეიმუშაონ და იზრუნონ კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვის სისტემაზე. მათ შესაძლოა ასევე დაევალოთ შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავებაც. ამის შედეგად, შესაძლოა კანონი გადაიხაროს გადაჭარბებული გასაიდუმლოების სასარგებლოდ. ვინაიდან დაზვერვის სამსახურები ტენდეციურები არიან საიდუმლოების მიმართ და ეწინააღმდეგებიან გამჭვირვალობას. აქედან გამომდინარე კანონმდებლობის შემუშავება უნდა დაევალოთ იუსტიციის სამინისტროს ან კონსტიტუციურ საკითხებზე პასუხისმგებელ სამსახურს.

პარლამენტსა და მის ზედამხედველობის კომიტეტებს, რომლებიც განიხილავენ კონსტიტუციურ და სადაზვერვო საკითხებს, ძალიან დიდი როლი აკისრიათ კანონმდებლობის დემოკრატიულ ნორმებთან თავსებადობის უზრუნველსაყოფად. მათ შეუძლიათ გააუმჯობესონ კანონის ხარისხი და დემოკრატიულობა. აღნიშნულის განხორციელება შესაძლებელია შემდეგი ქმედებებით: მოსთხოვონ აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგინონ საზოგადოებრივი დაინტერესება თუ სადავო საკითხები კონკრეტული კანონმდებლობის მიმართ; ხელი შეუწყონ პოლიტიკურ პარტიებს შორის

ჯანსაღი დებატების გამართვას; ჩაატარონ საქმის საჯარო მოსმენები, რაც ცალკეულ პირებს, მედიას და სხვა დაინტერესებულ ჯგუფებს საშუალებას მისცემს კომენტარი გააკეთონ კანონპროექტზე; და შეიტანონ ცვლილებები კანონპროექტში. კანონპროექტის დამტკიცების საბოლოო ინსტანციას წარმოადგენს პარლამენტი.

ახალი დემოკრატიის პირობებში პარლამენტარებს შეუძლიათ ისარგებლონ საერთაშორისო შედარებითი მიმოხილვით, რათა დაადგინონ საუკეთესო პრაქტიკა.⁶ შეიძლება ითქვას, რომ ქვემოთ მოყვანილი დებულებები წარმოადგენენ საუკეთესო პრაქტიკას იმ კანონებთან მიმართებაში, რომლებიც ინფორმაციის დაცვასა და ხელმისაწვდომლობას არეგულირებენ.

- კანონმდებლობამ მკაფიოდ უნდა დაადასტუროს ტრანსფარენტულობის და ინფორმაციის ხელმისაწვდომლობის აუცილებლობა, როგორც დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპები, რომელიც ხელს უწყობს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, ქმედითუნარიან მმართველობას, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას, და ინფორმირებულ დებატებს. კანონმდებლობამ უნდა ცხადყოს, რომ ინფორმაციის გასაიდუმლოება საბოლოო ჯამში უნდა წარმოადგენდეს გამონაკლისის დაშვებას, რომელიც დიდი სიფრთხილით უნდა განისაზღვროს.
- კანონმდებლობამ არ უნდა დაუშვას ინფორმაციის ხელმისაწვდომლობაზე შეუსაბამო შეზღუდვების არსებობა (ჩანართი 1).
- კრიტერიუმმა ინფორმაციის გასაიდუმლოების შესახებ უნდა აჩვენოს, თუ რა კონკრეტული ზიანი მოყვება ინფორმაციის გასაჯაროებას. კანონმდებლობამ არ უნდა დაუშვას, რომ გასაიდუმლოებას საფუძვლად ედოს ბუნდოვანი ტერმინები «ეროვნული უსაფრთხოება» ან «ეროვნული ინტერესი».
- კრიტერიუმი ინფორმაციის გასაიდუმლოების ან გასაჯაროების შესახებ უნდა იყოს გასაგები და მარტივი, იმისათვის, რომ სახელმწიფო მოხელეებმა შეძლონ გონივრული და თანმიმდევრული გადაწყვეტილებების მიღება, ხოლო ცალკეულმა პირებმა გამოიყენონ თავიანთი უფლებები სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული ინფორმაციის მოპოვებისას.
- კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს გასაიდუმლოებული ინფორმაციის სტატუსის მიმოხილვა გარკვეული ინტერვალის დაცვით (მაგალითად, ხუთ წელიწადში ერთხელ) და შესაბამისმა სახელმწიფო მოხელეებმა საზოგადოებას უნდა გააცნონ მიღებული შედეგები.
- როცა ადამიანს უარს ეუბნებიან სახელმწიფო მფლობელობაში არსებულ ინფორმაციაზე, მაშინ პასუხისმგებელმა პირმა განმცხადებელს უნდა აცნობოს გასაიდუმლოების მიზეზი და საიდუმლოების გრიფის ხანგრძლივობის შესახებ. კანონმა უნდა უზრუნველყოს, რომ განმცხადებელმა შესაძლოა შესაბამისი თანამდებობის პირისგან მოითხოვოს ინფორმაციის გასაჯაროება ლეგიტიმური

პერსონალური ან საზოგადოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე. როცა თანამდებობის პირი უარს ამბობს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, მაშინ განმცხადებელს უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება. საჩივრი მოსამართლემ უნდა განიხილოს.

- კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის გასაიდუმლოება და არა მთლიანად დოკუმენტების, რაც სახელმწიფო მოხელეებს საშუალებას მისცემს გაასაიდუმლოონ დოკუმენტში არსებული გარკვეული ინფორმაცია. ამგვარი დოკუმენტები შესაძლოა გასაჯაროვდეს რედაქტირებული ფორმით.
- როცა გასაიდუმლოებული ინფორმაცია სასამართლო წარმოების საგანია, მაშინ მოსამართლემ და არა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება თუ სად ექნება ადგილი ინფორმაციის გადახედვას - მოსამართლის სათათბირო ოთახში თუ ღია სასამართლო სხდომებზე.
- კანონმდებლობამ გასაიდუმლოებული ინფორმაციის არაკანონიერად გასაჯაროებაში ბრალდებულ პირს საშუალება უნდა მისცეს ინფორმაციის გამჟღავნება «საზოგადოებრივი ინტერესის» დაცვით გაამართლოს. ეს საკითხი შესაძლოა წამოიჭრას მაშინ, როდესაც, მაგალითად, გაზეთის მეშვეობით მჟღავნდება დაზვერვის სამსახურების მიერ არაკანონიერი მოსმენის დეტალები. საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვის საფუძვლიანობა იმ მოსამართლის მიერ უნდა დადგინდეს, რომელიც კონკრეტულ საქმეს განიხილავს.
- კანონმდებლობამ აღმასრულებელ ხელისუფლებას უნდა დააკისროს ვალდებულება ხელი შეუწყოს სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას დაზვერვის სამსახურების შესახებ ინფორმაციის ჩათვლით.

ზემოთ მოყვანილი კანონმდებლობის საუკეთესო პრაქტიკის ჩამონათვალი განიხილავს როგორც პროცესუალურ, ასევე მატერიალურ სამართლის საკითხებს და უკავშირდება სახელმწიფო მფლობელობაში არსებულ ინფორმაციას, რომელიც მოიცავს, მაგრამ არ შემოიფარგლება მხოლოდ დაზვერვის უწყების შესახებ ინფორმაციით. შემდეგი თავები განიხილავს დაზვერვის ასპექტებს, რაც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს სხვადასხვა ზედამხედველობის ორგანოებისათვის.

ჩანართი 1: ინფორმაციის არასათანადო გასაიდუმლოების თავიდან აცილება

აშშ-ს აღმასრულებელი ხელისუფლების ბრძანება კლასიფიკაციის შესახებ აცხადებს, რომ არ შეიძლება ინფორმაციის გასაიდუმლოება თუკი ამას საფუძვლად უდევს კანონის დარღვევის, არაკვალიფიციურობის, ან ადმინისტრაციული შეცდომის დამალვა; პიროვნების, ორგანიზაციის ან სააგენტოს გარშემო არსებული სირთულეების თავიდან აცილება; იმ ინფორმაციის გამოქვეყნების შეფერხება ან ხელის შეშლა, რომელიც არ ემსახურება ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს. ანალოგიურად, სლოვენის საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის კანონი კრძალავს ინფორმაციის გასაიდუმლოებას

დანაშაულის შესახებ. მექსიკაში და პერუში შესაბამისი კანონმდებლობა კრძალავს ინფორმაციის გასაიდუმლოებას ადამიანის უფლებათა და საერთაშორისო სამართლის დარღვევის შემთხვევაში.⁷

4. პარლამენტის საინფორმაციო მოთხოვნები

დემოკრატიის დროს პარლამენტს ეკისრება უმთავრესი პასუხისმგებლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და სახელმწიფო დეპარტამენტზე ზედამხედველობის განხორციელებისათვის. პარლამენტმა დაზვერვის უწყებასთან დაკავშირებით დაკისრებული ვალდებულების შესრულების მიზნით უნდა მოითხოვოს შემდეგი ინფორმაცია: დაზვერვის პრიორიტეტები; დაზვერვის შესახებ არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკები, რეგულაციები და ქმედებები; დაზვერვის შეფასებები, ბიუჯეტი და ფინანსური ანგარიშები; აუდიტის უმაღლეს ორგანოს (SAI) მოხსენებითი ანგარიშები დაზვერვის სამსახურების შესახებ; დაზვერვის ორგანოს ექსპერტის საქმიანობა და კვლევის შედეგები; და ნებისმიერი სახის გამოძიება დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის შესახებ. წინამდებარე თავში განხილულია ზემოთ მოყვანილი პარლამენტის საინფორმაციო მოთხოვნები, ხოლო საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტების საინფორმაციო მოთხოვნები განხილულია შემდეგ თავში.

4.1. ეროვნული დაზვერვის პრიორიტეტები

ყოველწლიურად აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება დაზვერვის სამომავლო პრიორიტეტების შესახებ. ეს გამოწვეულია იმით, რომ დაზვერვის სამსახურებმა არ უნდა აიღონ თავის თავზე ამოცანების დასახვა, ვინაიდან საფრთხეებისა და დაზვერვის სფეროების განსაზღვრა უფრო მაღალ დონეზე უნდა მოხდეს. დაზვერვის პრიორიტეტების დადგენა უზრუნველყოფს დაზვერვის სამსახურების პოლიტიკურ მიმართულებას და წარმოადგენს დაგეგმვის, ბიუჯეტის შედგენის, რესურსების გამოყენების, ქმედებებისა და ანგარიშვალდებულების საფუძველს.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ეროვნული დაზვერვის პრიორიტეტები (NIP) არ უნდა იყოს კლასიფიცირებული. საპარლამენტო დისკუსია NIP-ის შესახებ გაზრდის ანგარიშვალდებულებას და დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღებას ეროვნული პოლიტიკის იმ ასპექტის მიმართ, რომელიც დიდ გავლენას ახდენს ქვეყნის იურისდიქციაში მყოფი პირების უსაფრთხოებაზე და კეთილდღეობაზე. ეროვნული უსაფრთხოება არ იქნება უგულებელყოფილი, თუკი მოხდება ეროვნული დაზვერვის პრიორიტეტების (NIP) გამოაშკარავება, ვინაიდან შესაძლებელია პარლამენტისთვის NIP-ის მიწოდებისას კონკრეტული პირებისა და ორგანიზაციების დასახელების ნაცვლად

გამოყენებული იქნას ისეთი კატეგორიები, როგორცაა «ორგანიზებული დანაშაული», «ტერორიზმი», და «ბირთვული იარაღის გავრცელება».

შესაძლებელია მოხდეს გასაიდუმლოებული ინფორმაციის დაფარვა NIP-ის იმ ვერსიაში, რომელიც უნდა წარედგინოს პარლამენტს და მხოლოდ საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტს მიეწოდოს სრული ვერსია კონფიდენციალურობის დაცვის საფუძველზე.

4.2. აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკები, რეგულაციები და ქმედებები

ხშირად გასაიდუმლოებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკები და რეგულაციები დაზვერვის შესახებ, თუნდაც დემოკრატიულ ქვეყნებში. აღნიშნულის გაკეთება არასასურველი და არასწორია, ვინაიდან ამით ირღვევა ანგარიშვალდებულების უმთავრესი პრინციპი. მთავარი წესები, რის მიხედვითაც ხდება დაზვერვის სამსახურების მართვა, განსაკუთრებით იმ საგამომძიებლო მეთოდებთან დაკავშირებით, რომლებიც არღვევენ კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებებს, უნდა იყოს საპარლამენტო დებატებისა და განხილვის საგანი. ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ერთის მხრივ უწყებრივი წესები და პროცედურები, რომლებიც უნდა გასაიდუმლოვდეს, ვინაიდან ისინი მოიცავენ ოპერატიული მეთოდების გასაიდუმლოებულ ტექნიკურ დეტალებს, და მეორეს მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების რეგულაციები და პოლიტიკები, რომლებიც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ფართო საზოგადოებისათვის, ვინაიდან ისინი დემოკრატიული მართვის განუყოფელი ნაწილია. დაზვერვის კანონმდებლობის საფუძველზე აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პარლამენტის წინაშე უნდა წარადგინოს თავისი პოლიტიკები და რეგულაციები განხილვისა და კომენტარის გაკეთების მიზნით. პოლიტიკებმა და რეგულაციებმა უნდა მოიცვას შემდეგი საკითხები:

- დაზვერვის ორგანიზაციების ფუნქციები და უფლებამოსილება, კონსტიტუციური უფლების დარღვევის უფლებამოსილების ჩათვლით
- ოპერატიული პოლიტიკები, გასაიდუმლოებული ტექნიკური დეტალების გამოკლებით
- სამინისტროს მიერ განხორციელებული კონტროლი და ურთიერთობა დაზვერვის სამსახურებსა და ქვეყნის მეთაურს, მთავრობასა და დაზვერვაზე პასუხისმგებელ მინისტრს შორის
- ურთიერთობა და მოვალეობების გადანაწილება დაზვერვის სხვადასხვა ორგანოებს შორის, დაზვერვის კოორდინაცია და ნებისმიერი ეროვნული დაზვერვის მაკოორდინებელი მექანიზმის ფუნქციები
- უცხო ქვეყნის სადაზვერვო სამსახურებთან ურთიერთობა და უცხო ქვეყნის მთავრობებთან კონკრეტულ პირებთან დაკავშირებით სადაზვერვო ინფორმაციის გაცვლა-გამოცვლის კრიტერიუმები და წესები
- დაზვერვის სამსახურების დისციპლინარული სისტემა და შიდა მექანიზმები კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველსაყოფად

პარლამენტს ევალება, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და ასევე სახელმწიფო ინსტიტუტებზე ზედამხედველობის გაწევა. ამიტომაც, მას ესაჭიროება ინფორმაციის მოპოვება აღმასრულებელი ხელისუფლების იმ მნიშვნელოვანი ქმედებების შესახებ, რომლებიც დაზვერვის სამსახურებს უკავშირდება. შესაბამისი ქმედებები მოიცავს მაღალი რანგის პერსონალის დანიშვნას; დისციპლინარულ ზომებს მაღალი რანგის პერსონალის მიმართ; სამთავრობო ნებართვის გაცემას ფარული ოპერატიულ-სამძებრო მოქმედების განსახორციელებლად, კანონიერი მოთხოვნის საფუძველზე (იხილეთ ჰუტონი - მოდული 5); და მნიშვნელოვან რეფორმებსა და ინოვაციებს დაზვერვის უწყების სისტემებისა და ოპერაციების შესახებ. ინფორმაცია, რომელიც გასაიდუმლოებულია ფართო საზოგადოებისათვის უნდა წარედგინოს პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტს დაზვერვის შესახებ.

4.3. დაზვერვის სამსახურების ყოველწლიური მოხსენებითი ანგარიშები

დემოკრატიის დროს აუცილებელია სამთავრობო დეპარტამენტების და სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიერ ყოველწლიური მოხსენებითი ანგარიშების გამოქვეყნება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ანგარიშვალდებულება პარლამენტის და, ასევე ფართო საზოგადოების წინაშე. ყოველწლიური ანგარიშების საშუალებით პარლამენტი განსაზღვრავს არის თუ არა დაცული სამთავრობო პრიორიტეტები და პოლიტიკები და გადასახადის გადამხდელები თუკი არიან კმაყოფილები თავიანთი დანახარჯით. არანაირი საფუძველი არ არსებობს, რომ აღნიშნული პრაქტიკა არ ვრცელდებოდეს დაზვერვის სამსახურებზე. ჰოლანდიის გენერალური დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახური (AIVD) წარმოადგენს ბრწყინვალე მაგალითს თუ, როგორ შეიძლება ეროვნული უსაფრთხოების კომპრომეტირების გარეშე⁸ ამომწურავი და სასარგებლო ინფორმაციის უზრუნველყოფა.

დაზვერვის სამსახურების ყოველწლიურმა მოხსენებითმა ანგარიშებმა უნდა მოიცავს შემდეგი საკითხები (საიდუმლო დეტალების გამჟღავნების გარეშე): დაზვერვის სამსახურის ყოველწლიური მიზნები და პრიორიტეტები; უსაფრთხოების ძირითადი საფრთხეების შეფასება; დაზვერვის პოლიტიკების, სისტემების, და ოპერაციების მნიშვნელოვანი რეფორმები; დაზვერვის სამსახურის მიერ მოხსენების გაკეთებისა და ანგარიშვალდებულების მოვალეობის შესრულება და დაზვერვის სამსახურის რეაგირება ინფორმაციის მოთხოვნაზე ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის გათვალისწინებით.

4.4. დაზვერვის შეფასებები

ხშირ შემთვევაში დაზვერვის უწყების შეფასებები ცალკეული პირების და ორგანიზაციების შესახებ არ ექვემდებარება პარლამენტის წინაშე წარდგენას, ვინაიდან არსებობს დაზვერვის ოპერაციების და კრიმინალური გამოძიების კომპრომეტირების

რისკი. თუმცა, ყოველგვარი რისკის გარეშე შესაძლებელია გამოქვეყნდეს დაზვერვის ის შეფასებები, რომლებიც მოიცავენ უსაფრთხოების კატეგორიებს და უსაფრთხოების წინაშე არსებულ საფრთხეებს.

მაგალითად, კანადის უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახური (CSIS) აქვეყნებს მთელ რიგ მასალებს, რაც მოიცავს: ზოგადი ხასიათის ინფორმაციას ისეთ თემებზე, როგორცაა ეკონომიკური უსაფრთხოება, იარაღის გავრცელება და ტერორიზმთან ბრძოლა; პუბლიკაცია სახელწოდებით კომენტარი, სადაც ყურადღება გამახვილებულია კანადის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე; და მთელ რიგ სამეცნიერო-კვლევით ანგარიშებს CSIS -ის ღია საინფორმაციო სისტემაზე დაყრდნობით.⁹ ჰოლანდიის გენერალური დაზვერვის და უსაფრთხოების სამსახურის ყოველწლიური მიმოხილვა იმდენად შორს მიდის, რომ მოიცავს ჩანაწერებს რადიკალური და ტერორისტული ორგანიზაციების შესახებ, რომელთა სახელწოდებები არ არის დაფარული.¹⁰

პარლამენტის და პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის (კომიტეტების) წინაშე მსგავსი შეფასებების წარდგენა ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვანი ფორმაა, რაც პარლამენტარებს, მეცნიერ-თანამშრომლებს და არა-სამთავრობო ორგანიზაციებს საშუალებას აძლევს დებატები გამართონ დაზვერვის სამსახურების პოლიტიკური და უსაფრთხოების პერსპექტივების შესახებ. დროთა განმავლობაში, საზოგადოებასა და პარლამენტს შორის დისკუსია უზრუნველყოფს აღნიშნული პერსპექტივების სრულყოფას.

4.5. ბიუჯეტი, ფინანსური ანგარიშები, და აუდიტის უმაღლესი ორგანოს მოხსენებითი ანგარიშები

დემოკრატიულ ქვეყნებში პარლამენტი იღებს და განიხილავს სამთავრობო ორგანოების ყოველწლიურ ბიუჯეტებსა და ფინანსურ ანგარიშებს. ეს არის ანგარიშვალდებულების აუცილებელი ფორმა, რაც ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს საშუალებას აძლევს ზედამხედველობა გაუწიონ და დაამტკიცონ საბიუჯეტო სახსრების გამოყენება კანონმდებლობის, სამთავრობო პოლიტიკის და პარლამენტის საკუთარი პრიორიტეტების შესაბამისად. თუმცა, ჩვეულებრივ დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშებისა და ბიუჯეტების სრული ვერსიების წარდგენა ხდება პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტის წინაშე კონფიდენციალურობის დაცვით (იხილეთ უილისი - მოდული 8).

დაზვერვის ორგანიზაციები ეწინააღმდეგებიან თავიანთი ბიუჯეტების გამჟღავნებას იმ მიზეზით, რომ უცხო ქვეყნის დაზვერვის სამსახურები მათზე უპირატესობას მოიპოვებენ. ეს არგუმენტი გადაჭარბებულია. უცხო ქვეყნის სამსახური ვერანაირ უპირატესობას ვერ მოიპოვებს იმის ცოდნით, თუ რა თანხა უჯდება სხვა ქვეყანას საკუთარი დაზვერვის სამსახურები. აგრეთვე არ ხდება უპირატესობის მოპოვება ან არასწორი შეხედულების შექმნა პერსონალის, ოპერატიული და კაპიტალური ხარჯების გაშიფვრით. საფრთხე იქმნება უფრო მაღალი დონის დეტალების, მაგალითად მიზნების, მეთოდების, წყაროების

და ოპერატიული შედეგებისა და სირთულეების გამჟღავნებისას (იხილეთ ჩანართი 2).

ჩანართი 2: დაზვერვის ბიუჯეტებისა და ფინანსური ანგარიშების გამოქვეყნება

2006 წელს სამხრეთ აფრიკაში დაზვერვის შესახებ სამთავრობო განმხილველმა კომისიამ გულდასმით შეისწავლა დაზვერვის სამსახურების მიერ პარლამენტის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის წინაშე წარდგენილი ყოველწლიური კლასიფიცირებული ბიუჯეტები, ფინანსური ანგარიშები და სტატეგიული გეგმები. კომისიამ დაასკვნა, რომ აღნიშნული დოკუმენტების გამოქვეყნება ვერ მოახდენდა დაზვერვის ოპერაციების ან ქვეყნის უსაფრთხოების კომპრომენტირებას. კომისია დაეთანხმა ეროვნული ხაზინის თვალსაზრის მასზე, რომ დაზვერვის ბიუჯეტები და ფინანსური ანგარიშები ღიად უნდა განიხილებოდეს პარლამენტში. საიდუმლო ინფორმაცია შესაძლებელია შემოიფარგლოს იმ დოკუმენტებით, რომლებიც ზედამხედველობის კომიტეტის დახურული სესიებისთვისაა განსაზღვრული.¹¹

ასევე, უნდა არსებობდეს დაზვერვის სამსახურების შესახებ აუდიტის უმაღლესი ორგანოს (SAI) ანგარიშის ორი ვერსია: საჯარო ანგარიში, რომელიც პარლამენტში წარსადგენად უნდა მოიაზრობოდეს და კლასიფიცირებული დეტალური ანგარიში, რომელიც შესაბამისი პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტის მიერ უნდა განიხილოს. კანონმდებლობამ, რომელიც არეგულირებს გენერალური აუდიტის ანგარიშებს უნდა უზრუნველყოს საიდუმლო ინფორმაციის დაცვა (იხილეთ ჩანართი 3).

ჩანართი 3: საიდუმლო ინფორმაციის დაცვა ფინანსური აუდიტის დროს

სამხრეთ აფრიკის 2004 წლის სახელმწიფო აუდიტის აქტი მოიცავს რამოდენიმე დებულებას საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის შესახებ. აქტის თანახმად გენერალური აუდიტი სიფრთხილით უნდა მოეკიდოს აუდიტის დროს მოპოვებული საიდუმლო ან კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვის საკითხს. როდესაც გენერალური აუდიტი

კონფიდენციალური უსაფრთხოების ანგარიშზე მუშაობს, მაშინ იგი «გულისყურით უნდა მოეკიდოს აღნიშნული ანგარიშის სპეციფიურობას და შესაბამისი მინისტრის წერილობითი რჩევის საფუძველზე და ეროვნული ინტერესიდან გამომდინარე აუდიტის ანგარიშიდან შესაძლოა გამოტოვოს ჩატარებული კვლევის კონფიდენციალური, საიდუმლო ან კლასიფიცირებული დეტალები. თუმცა აუდიტის ანგარიშში მითითებული უნდა იყოს, რომ აღნიშნული დეტალები არ არის შეტანილი».

4.6. დაზვერვის გარშემო ატეხილი სკანდალების მოგვარება

ზემთ მოყვანილ თავში ყურადღება გამახვილებულია დაზვერვის ინფორმაციაზე, რომელსაც პარლამენტი ითხოვს, რათა მან შეასრულოს თავისი მოვალეობა ზედამხედველობის გაწევის კუთხით. თუკი, დაზვერვის სამსახურები სკანდალში

გაეხვევიან (მაგალითად, პოლიტიკოსებზე თვალთვალის გამჟღავნება), მაშინ პარლამენტს შეუძლია საგამომიებო კომისიის ჩამოყალიბება ან მოითხოვოს, რომ გამოძიება ჩაატაროს რომელიმე სპეციალიზებულმა დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანომ. გამოძიების შედეგები უნდა მიაწოდონ პარლამენტს, რასაც ღია დებატები მოყვება. თუკი აღნიშნული ინფორმაცია არ გასაჯაროვდება, გამოძიება ხალხის ნდობას დაკარგავს და აღარ ექნება იმის რწმენა, რომ ნებისმიერი სახის სამართალდარღვევა სათანადოდ მოგვარდება.

5. სპეციალიზებული დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების საინფორმაციო მოთხოვნები

სპეციალიზებული დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების საინფორმაციო მოთხოვნების საფუძველს წარმოადგენს მათი მანდატი და თანამდებობრივი მოვალეობები. აღნიშნულ ორგანოებში იგულისხმება საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი, დაზვერვის დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექტორი, დაზვერვის ორგანოს ექსპერტი (როგორცაა, დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების განმხილველი კომიტეტი ჰოლანდიაში). მანდატი და თანამდებობრივი მოვალეობები განსხვავდება ქვეყნიდან ქვეყანაში, თუმცა შესაძლოა მოიცვას:

- დაზვერვის სამსახურების კონსტიტუციასთან, კანონმდებლობასთან, რეგულაციებთან და სახელმწიფო პოლიტიკებთან თავსებადობა
- დაზვერვის სამსახურების მუშაობა და წარმატება მათი კანონიერი უფლებამოსილების, ფუნქციებისა და მთავრობის მიერ დადგენილი პრიორიტეტების თვალსაზრისით
- ქვევითი ნორმის დარღვევის პრევენციის, აღმოჩენის და მოგვარების შიდა სისტემები და მეთოდები
- შიდა ფინანსური სისტემები და ხარჯები

აღნიშნული ზედამხედველობის ფუნქციების გათვალისწინებით წინამდებარე თავი განიხილავს საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის; დაზვერვის დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექტორის და სხვა ომბუდსმენის ინსტიტუტების; და სასამართლოს საინფორმაციო მოთხოვნებს. აღნიშნული თავი შემდეგ განიხილავს კლასიფიცირებული ინფორმაციის უნებლიე და წინასწარგანზრახული გამჟღავნების რისკის შემცირების გზებს.

5.1. საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტები

ბუნებრივია, რომ საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი სრულ ინფორმაციას იღებს დაზვერვის შესახებ; მხედველობაშია ის ინფორმაცია, რომელიც

წარედგინება პარლამენტს. ჩვეულებრივ, ჯერ კომიტეტს მიეწოდება ეს ინფორმაცია, ვინაიდან საპარლამენტო დებატებამდე მას ჰქონდეს ინფორმაციის გულდასმით შესწავლის, შეფასების და დაზვერვაზე პასუხისმგებელ მაღალი რანგის ოფიცრებთან და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ურთიერთობის საშუალება. შემდგომში კომიტეტი მთლიანობაში და მისი წევრები, რომლებიც სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიებს წარმოადგენენ სათანადოდ არიან მომზადებული საპარლამენტო დებატებში მნიშვნელოვანი წვლილის შესატანად. ამასთანავე, ზედამხედველობის კომიტეტმა უნდა მიიღოს პარლამენტში წარდგენილი დოკუმენტაციაზე უფრო დეტალური და გასაიდუმლოებული ინფორმაცია, კონფიდენციალურობის სრული დაცვის გარანტიით. კომიტეტმა დეტალური ინფორმაცია უნდა მიიღოს ქვემოთ ჩამოთვლილი თემების შესახებ:

- აღმასრულებელი ხელისუფლების ეროვნული დაზვერვის პრიორიტეტები
- აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკები, რეგულაციები, და ქმედებები დაზვერვის შესახებ
- დაზვერვის სამსახურების ყოველწლიური ანგარიშები
- დაზვერვის სამსახურების უსაფრთხოებისა და საფრთხეების შეფასებები
- დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშები და ბიუჯეტი
- აუდიტის უმაღლესი ორგანოს (SAI) ანგარიშები დაზვერვის სამსახურების შესახებ
- დაზვერვის დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექტორის ქმედებები და კვლევის შედეგები (თუკი არსებობს)

მალიან მნიშვნელოვანი და რთული საკითხია, თუ რამდენად დეტალური და რა ხარისხის საიდუმლოება უნდა მიეწოდოს ზედამხედველობის კომიტეტს. ერთის მხრივ, კომიტეტის წევრები არ არიან გაწვრთნილები საიდუმლოების შენახვაში და ისინი ვალდებული არიან პოლიტიკური ლოიალურობა გამოიჩინონ, როგორც თავიანთი პარტიის, ასევე ქვეყნის მიმართ. უფრო მეტიც, რაც უფრო მეტი ადამიანი ფლობს საიდუმლო ინფორმაციას, მით უფრო მცირეა ამ ინფორმაციის საიდუმლოების შენარჩუნების შანსი. ამიტომაც, დაზვერვის სამსახურები არ მიესალმებიან საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებას მათი ოპერაციების, მეთოდების და პერსონალის შესახებ. მეორეს მხრივ, საპარლამენტო კომიტეტმა უნდა მიიღოს საკმაოდ დეტალური ინფორმაცია ზედამხედველობის მოვალეობის სათანადოდ შესრულებისთვის. იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაციის დიდი ნაწილი არ არის მიწოდებული, მაშინ გაწეული ზედამხედველობა იქნება ზედაპირული და ვერ აღმოაჩენს და გამოიკვლევს ქცევითი ნორმის დარღვევას, არადაამაკმაყოფილებლად შესრულებულ სამუშაოს ან საფონდო სახსრების არამიზნობრივ გამოყენებას.

კანონმდებლობაში ზედმიწევნით ზუსტად უნდა იყოს გაშუქებული თუ რამდენად დეტალური და რა ხარისხის გასაიდუმლოებული ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტს, რათა ადგილი არ ჰქონდეს გაუგებრობას და უთანხმოებას პარლამენტსა და დაზვერვის სამსახურებს და/ან აღმასრულებელი ხელისუფლებას შორის. კანონმდებლობაში ასახული შესაბამისი წესებისა და დირექტივების ფორმულირება განსხვავდება ერთი ქვეყნიდან მეორეში.

(მაგალითებისთვის იხილეთ ჩანართი 4)

ჩანართი 4: საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის მიერ დადგენილი საკანონმდებლო ნორმა ინფორმაციის ხელმისაწვდომლობის შესახებ

რუმინეთში დაზვერვის სამსახურები ვალდებულები არიან დააკმაყოფილონ საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის მოთხოვნა ინფორმაციის მიღების შესახებ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში იმ შემთხვევაში, თუკი საფრთხე არ შეექმნებათ მიმდინარე ოპერაციებს, აგენტებს, მეთოდებსა და წყაროებს. საპარლამენტო კომიტეტებმა შესაძლოა დაუფეგმავი ვიზიტები განახორციელონ დაზვერვის სამსახურებში და მათთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს პერსონალი, მონაცემები და შენობები.¹² დიდ ბრიტანეთში კი საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის უფლებამოსილება შემოიფარგლება დაზვერვის და უსაფრთხოების სამსახურების «დანახარჯით, ადმინისტრაციით და პოლიტიკით», კომიტეტის ფარგლებში არ განიხილება ოპერაციები და შესაბამისად შეზღუდულია ინფორმაციაზე დაშვება.¹³

კანონმდებლობამ ასევე უნდა განმარტოს თუ როგორ უნდა მოგვარდეს უთანხმოება საპარლამენტო კომიტეტისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომლობის შესახებ. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში შესაბამისი კანონის თანახმად უთანხმოების მოგვარება ხდება საგანგებოდ შექმნილი კომიტეტის მიერ, რომლის წევრებიც არიან დაზვერვის მინისტრი, დაზვერვის სამსახურის უფროსი, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის თავმჯდომარე, და დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი.¹⁴

საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის შესაძლებლობები დაზვერვის შესახებ ინფორმაციის მოპოვების თვალსაზრისით განსხვავდება ერთი ქვეყნიდან მეორეში. ჩვეულებრივ კომიტეტმა რეგულარულად უნდა მიიღოს ანგარიშები შემდეგი პირებისგან/სამსახურებიდან: დაზვერვაზე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლისგან (წარმომადგენლებისგან); დაზვერვის სამსახურებისგან; აუდიტის უმაღლესი ორგანოდან (SAI); მოსამართლისგან ან აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლისგან, რომლის კომპეტენციაშიც შედის ფარული ოპერატიულ-სამძებრო მოქმედების ნებართვის გაცემა; და ნებისმიერი დაზვერვის ორგანოს ექსპერტისგან. კომიტეტს ასევე უნდა ჰქონდეს უფლება მოითხოვოს ანგარიში ზემოთ ჩამოთვლილი პირებისგან და სამსახურებიდან. ამასთანავე, მას უნდა ჰქონდეს გამოძიების ჩატარების, სასამართლოში მოწმის სახით გამოძახებისა და დაზვერვის შენობების შემოწმების უფლებამოსილება.

5.2. დაზვერვის გენერალური ინსპექტორები და სხვა ომბუდსმენის ინსტიტუტები

დაზვერვის სამსახურების გარშემო არსებული საიდუმლოება დიდ სირთულეებს უქმნის ქმედითუნარიანი ზედამხედველობის გაწევას. აქედან გამომდინარე, საჭიროა დაზვერვის

ზედამხედველობის ორგანოების არსებობა, რომლებიც შესაბამისი უფლებამოსილებით და საქმის ექსპერტებით იქნებიან უზრუნველყოფილები. ერთ-ერთ ასეთ ორგანოს წარმოადგენს დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი (IG).¹⁵ იმისათვის, რომ დაზვერვის გენერალურმა ინსპექტორმა (IG) გასაიდუმლოებულ ვითარებაში ეფექტური ზედამხედველობა განახორციელოს, იგი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- IG-ი უნდა იყოს დამოუკიდებელი თანამდებობის პირი უსაფრთხოების სფეროში მუშაობის გამოცდილებით.
- მას უნდა ჰქონდეს კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება უზრუნველყოს დაზვერვის სამსახურების კონსტიტუციასთან, კანონმდებლობასთან და სახელმწიფო პოლიტიკებთან თავსებადობის მონიტორინგი და ასევე გამოიკვლიოს ქვევითი ნორმის დარღვევები, კანონსაწინააღმდეგო ქმედებები და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ფაქტები.
- IG-ი ანგარიშვალდებულია არამარტო დაზვერვაზე პასუხისმგებელ მინისტრთან, არამედ, ასევე საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის წინაშე, ხოლო მნიშვნელოვანი საქმის გამოძიების დროს პარლამენტის წინაშეც.
- IG-ი და მისი გუნდი უნდა იყვნენ საქმის მაღალი დონის ექსპერტები და უნდა ჰქონდეთ დაზვერვის სფეროში მუშაობის გამოცდილება.

ამასთანავე, კანონმდებლობამ, რომელიც IG-ის არეგულირებს, გენერალური ინსპექტორისთვის და მისი გუნდისთვის დაზვერვის სამსახურების კომპეტენციაში არსებული ინფორმაციის, სადაზვერვო მონაცემების და ასევე სხვადასხვა საშუალებების ხელმისაწვდომობა უნდა უზრუნველყოს. დაშვებაზე უარის თქმა სისხლის სამართლის დანაშაულს წარმოადგენს. ესენია მთავარი მოთხოვნები, როდესაც დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოები საიდუმლო ოპერაციებს და სისტემებს იძიებენ.

IG-ის შესახებ ზემოაღნიშნული განმარტებები ასევე ვრცელდება სხვა ომბუდსმენის ინსტიტუტებზეც, როგორცაა ადამიანის უფლებათა კომისარი, იმ შემთხვევაში თუკი ქვეყანაში არ არსებობს დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი. დაზვერვის გენერალური ინსპექტორის უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ გენერალური ინსპექტორი და მისი გუნდი კომპეტენტურები არიან დაზვერვის სფეროში და ეს მათ საშუალებას აძლევს აღმოაჩინონ თანამდებობრივი დანაშაული გასაიდუმლოებულ ვითარებაში და ასევე სათანადოდ დაიცვან ის კლასიფიცირებული ინფორმაცია, რომელზედაც ხელი მიუწვდებათ.

დაზვერვის სამსახურების ხარჯების, საბიუჯეტო ასიგნებების, შემოსავლის (თუკი აქტუალურია), და ფინანსური სისტემების აუდიტის ჩატარებისას აუდიტის უმაღლეს ორგანოს (SAI) ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ნებისმიერ ინფორმაციაზე, რაც საიდუმლო ოპერაციებსა და დაზვერვის სამსახურების საიდუმლო ფონდებს ეხება (იხილეთ უილისი - მოდული 8 დამატებითი ინფორმაციისთვის). ამასთანავე, აუდიტის უმაღლეს ორგანოს (SAI) უნდა ჰქონდეს სპეციალისტებისგან შემდგარი გუნდი, რომელიც მომზადებული იქნება თუ როგორ იმუშაოს კლასიფიცირებულ დოკუმენტებთან და ექნებათ საიდუმლო სამუშაოზე დაშვება. ასევე, შესაძლებელია, რომ დაზვერვის დამოუკიდებელი გენერალური

ინსპექტორის ოფისმა ჩაატაროს ფინანსური აუდიტი აუდიტის უმაღლეს ორგანოსთან (SAI) ერთად.

5.3. სასამართლო

დაზვერვის სამსახურები და სამართალდამცავი ორგანოები არღვევენ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას, როდესაც ისინი ახორციელებენ ფარულ ოპერატიულ-სამძებრო მოქმედებებს, როგორცაა სატელეფონო საუბრების ფარულად მოსმენა, ჩხრეკა და კონფისკაცია. აქედან გამომდინარე, დემოკრატიულ ქვეყნებში უმეტეს შემთხვევაში სამთავრობო ორგანოებმა უნდა მოიპოვონ სასამართლო უფლებამოსილება, რათა განახორციელონ აღნიშნული ქმედებები (დამატებითი დისკუსიისთვის იხილეთ ჰუტტონი- მოდული 5). ზოგიერთ ქვეყანაში, სამთავრობო ორგანოებს შეუძლიათ მიმართონ ნებისმიერ მოსამართლეს აღნიშნული უფლებამოსილების მოსაპოვებლად ან შესაძლოა გამოყოფილი იყოს კონკრეტული მოსამართლე ფარული მოსმენის მოთხოვნის განსახილველად.

სატელეფონო საუბრების ფარულად მოსმენის შესახებ კანონმდებლობაში განმარტებულია თუ რა სახის ინფორმაცია ესაჭიროება მოსამართლეს. განმცხადებელმა მოსამართლეს უნდა მიაწოდოს სათანადო ფაქტები, რათა დაარწმუნოს მოსამართლე, რომ ფარული მოსმენა გარდაუვალი და აუცილებელია კრიმინალური ქმედების ან ეროვნული უსაფრთხოების ან საზოგადოების უსაფრთხოების საფრთხის შესახებ ინფორმაციის მოსაძიებლად. ფარული მოსმენის უფლების გაცემა უკიდურეს შემთხვევაში უნდა ხდებოდეს, როდესაც განმცხადებელი არწმუნებს მოსამართლეს, რომ არა-ფარული ოპერატიულ-სამძებრო მოქმედების მეთოდები არ არის საკმარისი და სათანადო.

ფარული მოსმენების მოთხოვნის გარდა, სასამართლოს განხილვის საგანი შესაძლოა გახდეს დაზვერვის უწყებასთან დაკავშირებული სისხლის სამართლებრივი და სამოქალაქო საქმე, იმ შემთხვევაში თუკი, მაგალითად, დაზვერვის ოფიცერს ბრალად ედება სამართალდარღვევა ან პოლიტიკოსი თუ აცხადებს, რომ მისი ოფისი არაკანონიერად ისმინება. აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ შესაძლოა მსგავსი საქმეების განხილვა მოინდომოს მოსამართლის სათათბირო ოთახში. დემოკრატიული მიდგომები განსხვავდება ამ საკითხთან დაკავშირებით. კონკრეტული საქმე შესაძლოა კანონმდებლობით რეგულირდებოდეს ან იყოს სასამართლოს თავმჯდომარის გადასაწყვეტი (ჩანართი 5).

ჩანართი 5: საიდუმლო ინფორმაციის მართვა სასამართლო პროცესის დრო

2008 წელს სამხრეთ აფრიკაში საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავდა ეროვნული დაზვერვის სააგენტოსთან (NIA) დაკავშირებულ საქმეს. ჟურნალ-გაზეთების წარმომადგენლებმა მოიპოვეს ბრძანება, რომლის თანახმად სასამართლო პროცესის ანგარიშების საიდუმლო ჩანაწერები უნდა გასაჯაროებულიყო. აღნიშნული მოთხოვნა

ეყრდნობა გამჭვირვალე მართლმსაჯულების უფლებას. დაზვერვის უწყების მინისტრი ეწინააღმდეგებოდა საიდუმლო დოკუმენტების გასაჯაროებას ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე. სასამართლომ ბრძანა გარკვეული მასალების გამოქვეყნება, მას შემდეგ, რაც გაირკვა, რომ ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის მოტივით მათი გასაიდუმლოება არ იყო აუცილებელი, თუმცა ინფორმაცია, რომელიც ეხებოდა უცხო ქვეყნების დაზვერვის სამსახურებს, ეროვნული დაზვერვის სააგენტოს (NIA) დაქვემდებარების სისტემას და NIA-ის საიდუმლო აგენტების ვინაობას, დარჩა კონფიდენციალურ ინფორმაციად. უმცირესობა მიიჩნევდა, რომ საზოგადოების ინტერესებიდან გამომდინარე უმჯობესი იქნებოდა გასაჯაროებულიყო ყველაფერი ზოგიერთი საიდუმლო აგენტების ვინაობის გარდა.¹⁶

5.4. ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიშვალდებულების გაზრდა

დემოკრატიულ ქვეყნებს საკმაოდ ძლიერი საპარლამენტო და დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოები აქვთ დაზვერვის სამსახურების გასაკონტროლებლად, თუმცა ისინი შესაძლოა არ იყვნენ სათანადოდ გახსილები საზოგადოების წინაშე. ზედამხედველობის ორგანოები თავისთავად წარმოადგენენ გასაიდუმლოებულ უწყებას. სწორედ ამით არის განპირობებული საზოგადოების ნდობის შესუსტება ზედამხედველობის ორგანოებისა და დაზვერვის სამსახურების მიმართ. ამგვარად, ზედამხედველობის ორგანოების მოვალეობაა პარლამენტის წინაშე წარადგინონ ამომწურავი ანგარიშები და გამოაქვეყნონ მათ მიერ მომზადებული და ასევე, დაზვერვის სამსახურების მიერ მიწოდებული ანგარიშები თავიანთ ვებგვერდზე. ამის თვალსაჩინო მაგალითია ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების განმხილველი კომიტეტი, რომელიც ყოველწლიურად აქვეყნებს ამომწურავ ანგარიშს მონიტორინგისა და ჩატარებული მოკვლევების შესახებ.¹⁷

5.5. კლასიფიცირებული ინფორმაციის გამჟღავნების რისკის შემცირება

როგორც უკვე ითქვა, დაზვერვის სამსახურები ხანდახან ეწინააღმდეგებიან საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტებისთვის საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებას, ვინაიდან აღნიშნული კომიტეტების წევრები პოლიტიკოსები არიან და როგორც წესი, არ არიან გაწვრთნილები კლასიფიცირებული ინფორმაციის შენახვაში. აქედან გამომდინარე, განზრახ თუ უნებლიეთ, საიდუმლო ინფორმაციის გაცემის რისკი დიდია. ამ რისკის შემცირება შესაძლებელია შემდეგი ზომების მიღებით:

- კანონმდებლობა ინფორმაციის დაცვის შესახებ ადგენს, რომ კლასიფიცირებული ინფორმაციის არასაინჟინირებული გამჟღავნება სისხლის სამართლის დანაშაულია.
- დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შეისწავლონ საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების წევრები, მანამდე, სანამ ისინი კომიტეტში დაინიშნებიან.¹⁸

- კომიტეტებს გააჩნიათ უფლებამოსილება, რომ შეხვედრები გამართონ მოსამართლის სათათბირო ოთახში.
- დაზვერვის ექსპერტებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ზედამხედველობის კომიტეტების ოფისები, კომპიუტერები, ტელეფონები და ფაილური სისტემები დაცულია თვალთვალისგან.
- დაზვერვის ექსპერტები ატარებენ ტრენინგებს კომიტეტის თანამშრომლებისთვის.
- კომიტეტები და დაზვერვის სამსახურები ერთობლივად თანხმდებიან კლასიფიცირებული ინფორმაციის მიღების, ფლობის, გამოყენების და განადგურების შესახებ წესებზე და პროცედურებზე.

ზემოთ მოყვანილი ზომები ასევე რელევანტურია სხვა სპეციალიზირებული ზედამხედველობის ორგანოებისათვის. თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული ორგანოები დაკომპლექტებულია პროფესიონალებით, მაშინ კლასიფიცირებული ინფორმაციის გაჟონვის რისკი ნაკლებადაა.

6. რეკომენდაციები

- სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ინფორმაციის გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომლობა წარმოადგენენ დემოკრატიული მმართველობის, ადამიანის უფლებათა დაცვის და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების პრევენციის აუცილებელ პირობებს. აქედან გამომდინარე, გასაიდუმლოება უნდა მოხდეს გამონაკლისის სახით. რაც შეეხება დაზვერვის უწყებას, გასაიდუმლოება უნდა ეყრდნობოდეს იმ კონკრეტულ და მნიშვნელოვან ზიანს, რაც შესაძლოა მოჰყვეს ინფორმაციის გასაჯაროებას. გასაიდუმლოება უნდა შემოიფარგლოს იმ საკითხებით, რომელთა გამჟღავნებაც დიდ ზიანს მიაყენებს ცალკეული პირების სიცოცხლეს, დაზვერვის სამსახურებს, სახელმწიფოს ან მთლიანად ქვეყანას. უნდა მოხდეს ინფორმაციის გასაჯაროებით გამოწვეული ზიანისა და გასაჯაროებისადმი საზოგადოების დიდ ინტერესის დაბალანსება.
- ინფორმაციის დაცვის და ხელმისაწვდომლობის შესახებ კანონმდებლობის შემუშავება უნდა იყოს იუსტიციის სამინისტროსა და კონსტიტუციურ საკითხებზე პასუხისმგებელი სამსახურის მოვალეობა და არა დაზვერვის სამსახურებისა. პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს კანონმდებლობის თავსებადობა დემოკრატიულ ნორმებთან.
- კანონმდებლობამ უნდა განსაზღვროს, რომ ინფორმაციის გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომლობა წარმოადგენენ დემოკრატიის ფუნდამენტურ პრინციპებს და რომ ინფორმაციის გასაიდუმლოება ძალიან ზომიერად უნდა მოხდეს. გასაიდუმლოების კრიტერიუმმა უნდა აჩვენოს თუ რა ზიანი მოჰყვება გასაჯაროებას და რომ შესაბამისი ნებართვის გაცემა გარდაუვალია. კანონმდებლობამ საშუალება უნდა მისცეს პირს, რომელსაც ბრალად ედება კლასიფიცირებული ინფორმაციის

არაკანონიერი გასაჯაროება, გააპროტესტოს სარჩელი საზოგადოების ინტერესიდან გამომდინარე. აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებული უნდა იყოს ხელი შეუწყოს სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, დაზვერვის სამსახურების შესახებ ინფორმაციის ჩათვლით.

- პარლამენტს შეუძლია მოითხოვოს შემდეგი ინფორმაცია: დაზვერვის პრიორიტეტები; აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკები, რეგულაციები და დაზვერვის შესახებ ქმედებები; დაზვერვის შეფასებები, ბიუჯეტები და ფინანსური ანგარიშები; SAI-ის ანგარიშები დაზვერვის სამსახურების შესახებ; დაზვერვის ორგანოს ექსპერტის ქმედებები და კვლევის შედეგები; და ნებისმიერი მოკვლევა დაზვერვის სამსახურების პროფესიული ეთიკის შესახებ. საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტმა აღნიშნული თემების შესახებ უნდა მიიღოს უფრო დეტალური და საიდუმლო ინფორმაცია კონფიდენციალურობის დაცვის გარანტიით. კომიტეტისთვის დამაკმაყოფილებელი უნდა იყოს წარმოდგენილი ინფორმაცია, რათა მან სათანადოდ განახორციელოს ზედამხედველობა. კანონმდებლობაში დაკონკრეტებული უნდა იყოს ამ საკითხთან დაკავშირებული დეტალები.
- კანონმდებლობამ, რომელიც არეგულირებს დაზვერვის გენერალური ინსპექტორის და/ან დაზვერვის ორგანოს ექსპერტის მუშაობას უნდა უზრუნველყოს, რომ სამართლებრივ ერთეულს და მის გუნდს არ ეთქვას უარი დაზვერვის სამსახურების კონტროლის ქვეშ არსებულ ნებისმიერი სახის ინფორმაციაზე თუ დაზვერვის მონაცემებზე და, რომ უარის შემთხვევაში აღიძრება სისხლის სამართლის საქმე.
- სასამართლოს თავმჯდომარის გადასაწყვეტია ის სამოქალაქო თუ სისხლის სამართლის საქმეები, რომლებიც დაზვერვის სამსახურებს ეხება უნდა გაიმართოს თუ არა მოსამართლის სათათბირო ოთახში.
- ზედამხედველობის ორგანოებმა პარლამენტის წინაშე უნდა წარადგინონ ამომწურავი ანგარიშები და გამოაქვეყნონ მათ მიერ მომზადებული და ასევე, დაზვერვის სამსახურების მიერ მიწოდებული ანგარიშები თავიანთ ვებ-გვერდზე.
- შესაძლებელია საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის წევრების მიერ განზრახ თუ უნებლიეთ საიდუმლო ინფორმაციის გაცემის რისკის შემცირება გარკვეული ზომების მიღებით: დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შეისწავლონ დასანიშნი კანდიდატები; ჩაუტარდეთ ტრენინგი კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვაში და შენახვაში; და უზრუნველყოფილი იყოს მათი ოფისების, კომპიუტერების, ტელეფონების და ფაილური სიტემების თვალთვლისგან დაცვა.

შენიშვნები

1. წინამდებარე მოდული ეყრდნობა ჩემს გამოცდილებას და კვლევას, როდესაც მე ვიყავი დაზვერვის შესახებ სამთავრობო განმხილველი კომისიის წევრი, რომელიც ჩამოაყალიბა სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის მინისტრმა 2006 წელს. წინამდებარე მოდული ასევე ეყრდნობა ლ. ნათანის დაზვერვის უწყების გათვითცნობიერებას: დემოკრატიული მიდგომა დაზვერვის საიდუმლოების და გამჭვირვალობის მიმართ, სტრატეგიული დოკუმენტი (ბირმინგემი, დიდი ბრიტანეთი: გლობალური მხარდაჭერის ქსელი უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისათვის, 2009) L. Nathan, *Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness*, Policy Paper (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009)
2. აღნიშნული საკითხის უფრო დეტალური განხილვა იხილეთ ა. უოლფერსის «ეროვნული უსაფრთხოება, როგორც ბუნდოვანი სიმბოლო», პოლიტიკური მეცნიერების პერიოდული გამოცემა ტომი 67, #4 (1952), გვ. 481-502. (A. Wolfers, «'National Security' as an Ambiguous Symbol», *Political Science Quarterly* Vol. 67, No. 4 (1952), pp. 481-502.)
3. ამერიკული სამოქალაქო თავისუფლებების კავშირი, ვებ-გვერდი წამების შესახებ (American Civil Liberties Union, *The Torture Report web site*) (ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებგვერდზე www.thetorturereport.org)
4. ნიუ-იორკ ტაიმსის კომპანია ამერიკის შეერთებული შტატების წინააღმდეგ (*New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971) at 719).
5. ნიუ-იორკ ტაიმსის კომპანია ამერიკის შეერთებული შტატების წინააღმდეგ (*New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971)).
6. მსგავსი მიმოხილვის მაგალითებისთვის იხილეთ დ. ბანისარის «საზოგადოებრივი ზედამხედველობა და ეროვნული უსაფრთხოება: შედარებითი მიდგომები ინფორმაციის თავისუფლების მიმართ», «Public Oversight and National Security: Comparative Approaches to Freedom of Information,» დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული კონტროლი: *Containing Rogue Elephants*, eds. H. Born and M. Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 217-235.
7. აღნიშნული ჩანართი ეყრდნობა ბანი-სარის «საზოგადოებრივ ზედამხედველობას».
8. აღნიშნული ანგარიშების ნახვა შესაძლებელია ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის ვებ-გვერდზე (ხელმისაწვდომია [https:// www.aivd.nl/english/](https://www.aivd.nl/english/)). 2010 წლის საანგარიშო მოხსენება იხილეთ შემდეგ ვებგვერდზე <https://www.aivd.nl/english/publications-press/@2827/annual-report-2010/>.
9. იხილეთ კანადის უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის ვებგვერდი (www.csis-scrs.gc.ca).
10. იხილეთ ბანისარის «საზოგადოებრივი კონტროლი».
11. დაზვერვის შესახებ სამთავრობო განმხილველი კომისია, სამხრეთ აფრიკა, დაზვერვა კონსტიტუციური დემოკრატიის დროს: დაზვერვის სამსახურების მინისტრისადმი დასკვნითი საანგარიშო მოხსენება პატივცემული ბატონი რონი კასრილსი, პარლამენტის წევრი (2008 წლის 10 სექტემბერი) (იხილეთ www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852)
12. ს.მატეი, «რუმინეთის გადასვლა დემოკრატიაზე და პრესის როლი დაზვერვის რეფორმის დროს». C. Matei, «Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform,» დაზვერვის რეფორმის დროს: დემოკრატიული კონტროლის და ქმედითუნარიანობის წინაშე არსებული დაბრკოლებები. ბრუნოუ და ს. ბორაზი (ოსტინი: ტეხასის უნივერსიტეტი, 2007) გვერდი 227. in *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, eds. T. Bruneau and S. Boraz (Austin: University of Texas Press, 2007), p. 227
13. ფ. გილი, «დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტების შეფასება: დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი და ბრძოლა ტერორიზმთან», დაზვერვა და

ეროვნული უსაფრთხოება ტომი 22, N. 1 (თებერვალი 2007), გვერდები 14-37. P. Gill, «Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror,» Intelligence and National Security Vol. 22, No. 1 (February 2007), pp. 14-37.

14. სამხრეთ აფრიკა დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის აქტი, აქტი N. 1994 -ის 40, ნაწილი 4(2)(ბ).
15. ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი, რომელიც კანონით დადგენილი დამოუკიდებელი თანამდებობაა (მაგ., როგორცაა ავსტრალიაში, ახალ ზელანდიაში, და სამხრეთ აფრიკაში) და თანამდებობა, რომელიც დაზვერვის ორგანიზაციაშია გათვალისწინებული (მაგ., როგორცაა აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოში)
16. დამოუკიდებელი გაზეთები (Pty) დაზვერვის სამსახურების მინისტრის წინააღმდეგ CCT 38/07 [2008] ZACC (სამხრეთ აფრიკა).
17. აღნიშნული კომიტეტის ყოველწლიური ანგარიშები შესაძლებელია იხილოთ შემდეგ ვებგვერზე <http://www.ctivd.nl/>.
18. პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტების წევრების შესწავლის შესახებ უფრო მეტი ინფორმაციისათვის იხილეთ ჰ. ბორნისა და ი. ლეიჰის, დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულება: კანონიერი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობისათვის (ქენევა: DCAF, დარემის უნივერსიტეტი და ნორვეგიის პარლამენტი, 2005), გვერდები 88-90.



მოდული 4

გედამხედველობის განხორციელება

მონიკა დენ ბოერი

4

ზედამხედველობის განხორციელება

მონიკა დენ ბოერი

1. შესავალი

ახალ დემოკრატიულ საზოგადოებაში დაზვერვის სისტემის ეფექტურ კონტროლს გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან არსებობს გაუთვალისწინებელი დამაბულობა დაზვერვის სამსახურსა და ისეთ დემოკრატიულ ღირებულებებს შორის როგორცაა საჯაროობა და გამჭვირალობა. იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნული დაზვერვის სამსახურები მოექცევიან სისტემის გარეთა სამოქალაქო კონტროლის ფარგლებში, სავალდებულოა, რომ სამოქალაქო პირებმა მიიღონ განათლება დაზვერვის სამსახურის შესახებ. წინააღმდეგ შემთხვევაში აღნიშნული სამსახური მონოპოლიზირებული გახდება საქმის პროფესიონალების მიერ. აგრეთვე საჭიროა ჩამოყალიბდეს ისეთი ახალი პოლიტიკური კულტურა, რომელიც არ დაუშვებს გადაცდომებს და ამავდროულად უზრუნველყოფს დემოკრატიულ საზოგადოებაში დაზვერვის სამსახურის ლეგიტიმურ როლს.

აღნიშნულ მოდულში ახსნილია თუ როგორ ხდება ზედამხედველობის ორგანოების მიერ დაზვერვის სამსახურების ქმედებების გამოძიება. მასში განხილულია მაქსიმალურად ფართო დიაპაზონის ზედამხედველობა, დაწყებული საგანგებოთი და დამთავრებული გრძელვადიანი გამოძიებებით. მოდულში ასევე განხილულია სიტუაციები, როდესაც რამდენიმე მუდმივი ორგანოა კონტროლზე პასუხისმგებელი; აგრეთვე ისეთი შემთხვევებიც, როცა არ არსებობს მუდმივი ორგანო და საჭიროა დროებითი ორგანოს შექმნა.

გარდა ამისა, წინამდებარე მოდული წარმოადგენს პრაქტიკულ სახელმძღვანელოს თუ როგორ ხდება დაზვერვის ზედამხედველობის განხორციელება. ვინაიდან სხვადასხვა ქვეყნის ზედამხედველობის ორგანოები მრავალი მსგავსი გამოწვევის წინაშე დგანან, შესაძლოა ძირითადი მეთოდოლოგიის გაგება ახალ ზედამხედველობის ორგანოებს საერთო საფრთხეების თავიდან აცილებასა და საკუთარი ქმედითობის გაზრდაში დაეხმაროს.

2. დაზვერვაზე ზედამხედველობის განხორციელების მიზეზები

დაზვერვის ანგარიშვალდებულების რამდენიმე დონე არსებობს. ზოგიერთი მათგანი დაკავშირებულია დაზვერვის სამსახურების კონტროლთან, რომელიც ხორციელდება შიდა დონეზე სამსახურების ხელმძღვანელებისა და გარეშე მხრიდან აღმასრულებელი წევრების მიერ. სხვა დონეები კი პარლამენტის, სასამართლოსა და ექსპერტი ზედამხედველობის ორგანოების მიერ (იხ. ჰანს ბორნი და გაისლა მესევიჯი - მოდული 1) განხორციელებულ კონტროლთან არის დაკავშირებული. დაზვერვის ზედამხედველობის ფუნდამენტურ მიზანს წარმოადგენს ხელი შეუშალოს ეროვნული დაზვერვის სამსახურის მხრიდან არასწორ ქმედებას. კონტროლის საპირისპიროდ, რომელიც ეხება სამსახურის უშუალო ხელმძღვანელობას, ზედამხედველობა გულისხმობს მონიტორინგს, შეფასებას, შემოწმებასა და გადახედვას. საჯაროობისა და გამჭვირვალობის მხარდაჭერით, ზედამხედველობის ორგანოებმა შესაძლებელია სამსახურის ფარგლებში შეაჩერონ არაჰუმანური ტენდენციები და უზრუნველყონ პარლამენტი და აღმასრულებელი ხელისუფლება (და სხვები ვისაც ეკისება კონტროლზე პასუხისმგებლობა) სასარგებლო ინფორმაციითა და გამოცდილებით.

2.1. ადამიანის უფლებების დარღვევა

დაზვერვის სამსახურების მიერ ადამიანის უფლებების შესაძლო დარღვევა ყოველთვის წარმოადგენს საზოგადოების შეშფოთების საგანს. მაგალითად 1960 და 1970 წლებში, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის სააგენტოებმა დაუშვეს ფარული, აგრესიული დაზვერვითი ოპერაციების განხორციელება სამოქალაქო უფლებებისა და ომის საწინააღმდეგო მოძრაობებთან მიმართებაში. ახლახან, ეროვნული დაზვერვის სამსახურებმა, რომლებიც ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე თანამშრომლობენ, მიმართეს ისეთ პრაქტიკას, როგორცაა საგანგებო რენდიცია, საიდუმლო საპატიმრო ცენტრების ამოქმედება, და წამების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენება. აღნიშნული მეთოდები აშკარად ემუქრება ადამიანის უფლებებს და მართებულად წარმოადგენს ზედამხედველობის საგანს.

ზედამხედველი ორგანოების არასათანადო და/ან უკანონო ქმედებები ხშირად მედიის ყურადღების ქვეშ ექცევა, განსაკუთრებით კი იმ ჟურნალისტების მხრიდან, რომლებიც აწარმოებენ ჟურნალისტურ გამოძიებებს და მოქმედებენ არასამთავრობო ორგანიზაციების, ისეთების როგორცაა «ჰუმან რაით ვოჩ» და «ამნესტი ინტერნეშნელი», რჩევების თანახმად. მარიან კაპარინის მიხედვით:

«მედია წარმოადგენს ურთიერთდაკავშირებულ ქსოვილს, რომელიც ფიზიკურ პირებსა თუ ორგანიზაციებს აკავშირებს მთავრობასთან და გადმოსცემს ინფორმაციას საზოგადოებრივი აზრის ცვლილებებზე. ის აგრეთვე გვაცნობს თუ რომელ პოლიტიკურ კურსს ანიჭებს უპირატესობას მოსახლეობა. საზოგადოების ინფორმირება ძირითადად

თავისუფალი პრესის მიერ ხორციელდება. თავისუფალი პრესის წყალობით მთავრობას ემინია საზოგადოების მხრიდან სრული კონტროლის და გრძობს პასუხისმგებლობას საკუთარ გადაწყვეტილებებზე, მოქმედებებსა და უფლებამოსილებების გადამეტებაზე.»¹

2.2. პარლამენტის მიერ განსახილველი საკითხები

ეროვნული პარლამენტის წევრები, ისინიც კი, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან ზედამხედველობის კომიტეტებს, უფლებამოსილი არიან წამოაყენონ დაზვერვის სამსახურების მოქმედებების შესახებ საკითხი. აღნიშნული საკითხები შესაძლოა იყოს როგორც ზოგადი შეკითხვები საფრთხის დონეებთან და სამსახურის პრიორიტეტებთან დაკავშირებით, ასევე კონკრეტული შეკითხვები, რომლებიც დაკავშირებულია ფარულ მეთოდებთან და კონკრეტული ჯგუფების ურთიერთქმედებასთან. ზოგიერთ შემთხვევაში აღნიშნულმა საკითხებმა შესაძლებელია ისეთი იურიდიული ბათილები გამოავლინოს, რომლებიც ვლინდება იმ ახალი ოპერაციის დაწყებისას, რომლისთვისაც ჯერ არ არსებობს ზედამხედველობითი მექანიზმი. მაგალითად, 2013 წელს ჰოლანდიელმა პარლამენტარებმა მასობრივი განადგურების იარაღის, რომელსაც თითქოს ერაყში სადამ ჰუსეინის ყოფილი მთავრობა მართავდა, თაობაზე სადაზვერვო ინფორმაციის შეგროვების საკითხი დააყენეს.² აღნიშნულმა კითხვებმა გამოიწვია ერაყის საკითხებზე ჰოლანდიური საგანგებო საგამომიებო კომიტეტის შექმნა.

3. ზედამხედველობის მანდატები

დაზვერვის სამსახურებმა სავალდებულოა დაიცვან კანონები, დირექტივები, ბრძანებები და გაატარონ იმ მთავრობების პოლიტიკა, რომლებსაც ისინი ემსახურებიან.³ დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოებმა ერთნაირად უნდა სცენ პატივი იმ კანონებს ან მანდატებს, რომლებიც, როგორც აწესებს, ასევე ზღუდავს მათ საგამომიებო უფლებამოსილებას. ზედამხედველობის მანდატები, როგორც წესი, შემუშავდება ყველაზე ნეიტრალური შესაძლო გზით, რათა თავიდან იყოს აცილებული პოლიტიკური დაპირისპირება. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როდესაც ზედამხედველობის ორგანო დროებითია, როგორც ხდება კონკრეტული ინციდენტის საგანგებო კვლევის შემთხვევაში. მიუხედავად ამისა, მანდატები უნდა იყოს კონკრეტული, მკაფიო და შესაბამისი იმ სამსახურის უფლებამოსილებასთან, მეთოდებთან და რესურსებთან, რომლებზეც ხორციელდება ზედამხედველობა.

ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები შესაძლოა იყოს ურთიერთშემავსებელი ან შესაძლებელია მოხდეს მათი ნაწილობრივი დამთხვევა. სასურველია მეორე ვარიანტი, ვინაიდან ერთი ზედამხედველობის მექანიზმის არსებობა ზოგადად არასაკმარისად

ითვლება. სწორედ ამ მიზეზით, იტალიაში დაზვერვის ზედამხედველობის სისტემა ახლახანს გაფართოვდა და ადრე თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მხოლოდ ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე განხორციელებდა ზედამხედველობას, ახლა ის ორი ახალი მექანიზმისგან: შიდა ადმინისტრაციულ ორგანოსა (გენერალური ინსპექტორის ოფისი) და გარე პოლიტიკურ ორგანოსგან (რესპუბლიკის უშიშროების საპარლამენტო კომიტეტი) შედგება.⁴ კანადის დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურს (CSIS) გააჩნია ოთხი ურთიერთთანხვედრი ზედამხედველობის მექანიზმი: გენერალური ინსპექტორი, რომელიც მონიტორინგს უწევს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის მუშაობის პრინციპებთან თავსებადობას; უსაფრთხოებისა და დაზვერვის განმხილველი კომიტეტი (SIRS), რომელიც განიხილავს კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის მოქმედებებს და იძიებს საჩივრებს ამ სამსახურებზე (იხ. ფარსონი - მოდული 2); კანადის ფედერალური სასამართლო, რომელიც წარმოადგენს სპეციალური საგამოძიებო ზომების გამოყენების ნებართვის გამცემ ერთადერთ უფლებამოსილ ორგანოს;⁵ საჯარო ანგარიში, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მინისტრის მიერ გაკეთებული საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე ყოველწლიური ანგარიშის სახით და დაზვერვის სამსახურის საჯარო ანგარიშით.⁶

საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის მანდატი, როგორც სარგებლობს უსაფრთხოებისა და დაზვერვის განმხილველი კომიტეტი, უნდა მოიცავდეს ქვეყნის მთლიან დაზვერვის უწყებას, მათ შორის მხარდამჭერ დეპარტამენტებს და ხელმძღვანელ პირებს.⁷ მანდატმა უნდა მიანიჭოს კომიტეტს სრული ძალაუფლება, რომელიც მას სჭირდება რათა გაუწიოს მონიტორინგი კანონიერებას, ეფეტურობასა და დაზვერვის სამსახურების ქმედითუნარეანობას, აგრეთვე მათ საბიუჯეტო და საბუღალტრო საქმეებს, ადამიანის უფლებების სტანდარტებთან თავსებადობასა და სხვა პოლიტიკურ/ადმინისტრაციულ ასპექტებს. როდესაც მანდატი ვერ ემსახურება აღნიშნულ მიზანს, აუცილებელია მისი გადახედვა. მაგალითად, როდესაც ავსტრალიის საგანგებო კომისიამ აღმოაჩინა, რომ თავდაცვის ვიზუალური და გეო-სივრცითი ორგანიზაცია (DIGO) არ იყო საკმარისად ანგარიშვალდებული შეზღუდული ზედამხედველობის მანდატის გამო, კვლევის შედეგად რეკომენდაცია გაეწია შესაბამის საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტს გაფართოვებოდა მანდატი და მოიცვას ავსტრალიის დაზვერვის ყველა სამსახური. კვლევამ ასევე გაუწია რეკომენდაცია დაზვერვისა და უშიშროების გენერალური ინსპექტორის მანდატის გაფართოებას, მათ შორის თავდაცვის ვიზუალურ და გეო-სივრცით ორგანიზაციებზე მონიტორინგს. (იხ. გაისლა მესევიჯი - მოდული 1).⁸

3.1. მანდატის სახეები

მანდატი შესაძლებელია იყოს ფართო ან ვიწრო. მაგალითად, ერთი ზედამხედველობის ორგანოს მანდატს შეუძლია მარტივად გადაამოწმოს ცალკეული დაზვერვის სამსახურის მოქმედებების კანონიერება. სხვა ორგანოს შესაძლებელია დაეკისროს რამოდენიმე სააგენტოს ქმედითუნარიანობის განხილვა, მათ შორის ხელმძღვანელი პირების

საქმიანობისა და საბიუჯეტო პროცესების განხორციელება. ფართო მანდატი, ზოგადად ეხმარება ნაწილობრივი ან სხვაგვარად არასრულყოფილი ზედამხედველობის თავიდან აცილებას.

ზედამხედველობის მანდატები ზოგჯერ მოიცავს იმ უფლებას, რომელიც ვრცელდება იმ მკაცრად აუცილებელ უფლებებს მიღმა რაც საჭიროა მონიტორინგის განხორციელებისათვის. მაგალითად, აღნიშნული მანდატი მოიცავს დაპატიმრებისა და სასამართლო პროცესის დაწყებამდე დაპატიმრების, აგრეთვე სროლის უფლების გამოყენებას. აღნიშნული მანდატი აგრეთვე მოიცავს უცხოური სამსახურებისათვის ინფორმაციის გადაცემაზე კონტროლსა და დაზვერვის მთავარ პოზიციებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების დანიშვნის ნებართვას.⁹

რაც შეეხება ფარულ ქმედებებს, განსაკუთრებით ისეთს , როცა საგამოძიებო ზომებია გამოყენებული პერსონალური მონაცემების მოსაგროვებლად, ზედამხედველობის მანდატი ზოგჯერ გულისხმობს პრევენციულ ან პროაქტიულ ძალებს. მაგალითად ბელგიაში სპეციალური დაზვერვის აქტი უფლებამოსილებას ანიჭებს მუდმივმოქმედ დაზვერვის სააგენტოების განმხილველ კომიტეტს (კომიტეტი I - ექსპერტი ზედამხედველობის ორგანო) რჩევა მისცეს დაზვერვის სამსახურებს სპეციალური საგამოძიებო ზომების გამოყენების შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ რჩევა უარყოფითია, სამსახურებს შეუძლიათ არ მოახდინონ აპელირება. გარდა ამისა, იმ შემთხვევაში თუ მუდმივმოქმედი კომიტეტი დაადგენს მონიტორინგის დროს სპეციალური საგამოძიებო ზომების გამოყენების არაკანონიერ შემთხვევებს, მას შეუძლია შეაჩეროს ისინი.¹⁰

ზედამხედველობის მანდატი შესაძლებელია აგრეთვე მოიცავდეს ბიუჯეტის შემოწმებას. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში დაზვერვის სამსახურის ბუღალტერიის აუდიტს/ფინანსური დოკუმენტაციისა და ანგარიშის შემოწმებას ახორციელებს კონტროლის პალატა და ასევე ზედამხედველობას უწევს პარლამენტის დაზვერვისა და უშიშროების კომიტეტი, რომლის წლიური მოხსენებაც ასაჯაროებს საგამოძიებო სამსახურების დაფინანსებისა და დანახარჯების გარკვეულ დეტალებს.¹¹ მსგავსად ამისა, სამხრეთ აფრიკის ერთიანი დაზვერვის კომიტეტი დაწვრილებით იკვლევს აღნიშნული ქვეყნის დაზვერვის სამსახურების ფინანსურ მენეჯმენტს;¹² პოლონეთში, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტი განიხილავს დაზვერვის ბიუჯეტის პროექტს და მონიტორინგს უწევს მათ განხორციელებას. ზოგიერთი სახელმწიფო უფრო შორსაც წავიდა და საბიუჯეტო კონტროლზე მანდატი გადასცა სხვა მაკონტროლირებელ ორგანოებსაც. მაგალითად, არგენტინის ორპალატიან კომიტეტს დაზვერვის ორგანოების ზედამხედველობის საკითხებსა და მოქმედებებზე და შეერთებული შტატების კონგრესის დაზვერვის კომიტეტს, ორივეს გააჩნია აღნიშნული ძალაუფლება.

3.2. ცვლილებები მანდატში

დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები უნდა იყოს ფიქსირებული.

მაგალითად, როდესაც ხდება დაზვერვის ორგანოს მანდატის გაფართოება, აუცილებელია განხილული იყოს იმ ორგანოს მანდატიც, რომელის მოქმედებასაც იგი უწევს ზედამხედველობას.¹³

დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების მანდატში სტრატეგიულმა მოვლენებმა მნიშვნელოვან პოლიტიკური შედეგებთან ერთად შესაძლებელია გამოიწვიოს ცვლილებები, განსაკუთრებით კი მაშინ, როდესაც აღნიშნული მოვლენები გულისხმობს დაზვერვის მარცხს. მაგალითად, შეერთებული შტატების დაზვერვის უწყების მარცხმა, რაც გამოვლინდა იმაში, რომ ვერ მოხდა აღმოჩენა და თავიდან აცილება 9/11-ის თავდასხმებისა, გამოიწვია დაზვერვის გაზიარების მექანიზმების ხელახალი განხილვა. აღნიშნულ მექანიზმებში ცვლილებებმა ზემოქმედება მოახდინა ზედამხედველობის ორგანოების სამსახურზე, რასაც შედეგად მოჰყვა მანდატებში ცვლილება.

სხვა შემთხვევებში, ზედამხედველობის ორგანოები სამსახურებრივი საქმიანობის მსვლელობის დროს თვითონ ადგენენ იმ ცვლილებებს, რომელთა შეტანაც უნდა მოხდეს მანდატში. ამ მიზნით, ზოგიერთი ზედამხედველობის ორგანო ახორციელებს რეგულარულ სტრატეგიულ განხილვას იმისათვის, რომ დაადგინონ და რეკომენდაცია გაუწიონ მსგავს ცვლილებებს. აღნიშნული გზით, ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ ხარვეზები შეცვალონ დადებითი, კონსტრუქციული რეკომენდაციებით გაუმჯობესებული დაზვერვის სექტორის არსებობის მიზნით.

4. ზედამხედველობის უფლებამოსილებები

უფლებამოსილება, რომელიც მინიჭებული აქვს ზედამხედველობის ორგანოებს, სხვადასხვაგვარია. მათ შორის ყველაზე მეტად გავრცელებულია ქვემოთ აღწერილი უფლებები. თუმცადა, აღნიშნული ჩამონათვალი არ არის სრულყოფილი. მაგალითად, ზოგიერთი მანდატი მოიცავს განხილვისათვის გადაცემის უფლებას, რომელიც ავალდებულებს ზედამხედველობის ორგანოს (გენერალურ ინსპექტორს) მიმართოს შიდა ორგანოს თანამდებობრივი დანაშაულის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ზომების მისაღებად ან გარეშე ორგანოს სისხლის სამართლის დევნის მიზნით. ზემოქმედების ძალაუფლება წარმოადგენს ზედამხედველობის ორგანოების უფლებას გამოავლინონ კანონის შეუსაბამობა, განაჩენის ცდომილება ან კანონის დარღვევა შესაბამისი ქვეყნის უმაღლესი ხელმძღვანელი პირების მხრიდან, როგორცაა შეერთებული შტატების გენერალური პროკურორი - რომელიც სცილდება გენერალური ინსპექტორის დაქვემდებარებას.

4.1 უფლებები ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით

ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება, რომელიც იძლევა ზედამხედველობის ორგანოებისათვის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის საშუალებას, შესაძლებელია იყოს აქტიური ან პასიური. ზედამხედველობის ორგანოს ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პასიური უფლებით შეუძლია მიიღოს ინფორმაცია დაზვერვის საქმიანობის შესახებ წერილობითი ფორმითა და ბრიფინგების საშუალებით. იდეალურ შემთხვევაში, მსგავსი ბრიფინგები არის მიმდინარე და სრული, მაგრამ გავრცელებული კანონის თანახმად, ბრიფინგები შესაძლებელია არ მოიცავდეს ისეთ სენსიტიურ ინფორმაციას, რომელიც ეხება საბიუჯეტო საკითხებსა და ფარულ ოპერაციებს.

ზედამხედველობის ორგანოები ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მხოლოდ პასიური უფლებით მთლიანად დამოკიდებულნი არიან იმ სააგენტოებზე, რომელთა მიერ მიღებული ინფორმაციის სიხშირესა და სიზუსტესაც ისინი უწევენ ზედამხედველობას. აღნიშნული მიზნით, სასურველია ზედამხედველოების ორგანოებს გააჩნდეთ ორივე, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პასიური და აქტიური უფლება. ზედამხედველოების ორგანოები ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის აქტიური უფლებით უფლებამოსილები არიან მოიძიონ ის ინფორმაცია რომელსაც მოითხოვენ. - მაგალითად, აიძულონ თანამდებობის პირები რომ უზრუნველყონ ინფორმაციით ან განახორციელონ დაუგეგმავი ვიზიტი სამუშაო დაწესებულებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველოების ორგანოებს საკუთარი მოვალეობების შესრულების მიზნით უნდა გააჩნდეთ შეუზღუდავი წვდომის უფლება მათ მიერ მოთხოვნილ ინფორმაციაზე ყოველთვის ეს ასე არ ხდება. მაგალითად, ზედამხედველობის ორგანოების უმეტესობას გააჩნია საიდუმლო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება, ხოლო ზოგიერთი ორგანო აღნიშნული უფლებით არ სარგებლობს. მეორეს მხრივ, ზოგიერთი აკრძალვა შესაძლებელია იყოს გონივრული, როგორცაა მაგალითად ინფორმაციის წყაროს დაცვა. მსგავსი აკრძალვები გამოიყენება, მაგალითად, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მიზნით სამხრეთ აფრიკის საპარლამენტო ერთიანი მუდმივი კომიტეტის მიერ დაზვერვის თაობაზე. არგენტინაში, კანადასა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ზოგიერთ ზედამხედველობის ორგანოს გააჩნია ინფორმაციაზე შეუზღუდავი წვდომა.

4.2. საგამოძიებო უფლებამოსილება.

მიღებული ინფორმაციის მხოლოდ შესწავლის შესაძლებლობის გარდა დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოებს ესაჭიროებთ უფლებამოსილება, იმისათვის რომ დაიწყოთ გამოძიება. მაგალითად, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების ჰოლანდიის განმზილველ კომიტეტს (CTIVD) გააჩნია უფლება, რომ დაზვერვის სამსახურების წინააღმდეგ მიღებული საჩივრების საფუძველზე დაიწყოთ გამოძიება. სხვა ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები უფლებას ანიჭებთ მათ, რომ თვითონ დაიწყოთ

გამოძიება, საჩივრის საფუძვლის გარეშე. კონკრეტული საგამოძიებო ძალაუფლება გულისხმობს უფლებას, ხელმძღვანელი პირებისგან მოითხოვონ, აიძულონ ისინი გამოცხადდნენ ზედამხედველობის ორგანოში შეკითხვებზე პასუხის გასაცემად.

4.3. ნებართვის გაცემის უფლება

ზოგიერთი მანდატი ზედამხედველობის ორგანოებს ანიჭებს უფლებას დაამტკიცონ ან კანონიერად სცნონ სტრატეგიული დაზვერვის პროგრამები, სამსახურის ბიუჯეტი და/ან მაღალი რანგის თანამდებობებზე დანიშვნები. ზედამხედველობის ორგანოები ფლობენ ერთი, ან მეტი ამგვარი ნებართვის გაცემის უფლებას, რომელიც შესაძლებელია გამოიყენონ იმისათვის, რომ გონივრული ზეგავლენა მოახდინონ იმ სამსახურებზე, რომლებსაც ისინი უწევნ ზედამხედველობას, განსაკუთრებით კი განსაზღვრონ დაზვერვის პრიორიტეტები. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის ექსკლუზიური უფლება ფინანსური კანონპროექტის შესახებ, რომელსაც იყენებენ ამერიკის კონგრესის სადაზვერვო კომიტეტები, მიჩნეულია, როგორც ზედამხედველობისა და კონტროლის ძლიერი ინსტრუმენტი, ვინაიდან იგი ნებას რთავს კომიტეტებს მიუთითონ დაზვერვისა და პოლიტიკის პრიორიტეტებზე თანხების გამოყოფის მეშვეობით.

5. ზედამხედველობის მეთოდები

უფლებამოსილების განსაზღვრის გარდა, ზედამხედველობის ორგანოს მანდატით განსაზღვრული უნდა იყოს ის მეთოდები, რომელთა გამოყენებაც მას შეუძლია გამოძიების ჩასატარებლად. ყველაზე ხშირად გამოყენებული მეთოდებია ინსპექტირება, მოსმენები და დოკუმენტირებული ინფორმაციის ანალიზი. სხვა მეთოდებში შედის ინტერვიუები, მოწმეთა განცხადებები და პირდაპირი წვდომა მონაცემთა ბაზასთან (ამ უკანასკნელს ბელგიელი და ჰოლანდიელი ხელმძღვანელი პირები მიიჩნევენ ზედამხედველობის ძირითად მეთოდად). ყოველი მათგანის გამოყენება ხდება დამოუკიდებლად, თანმიმდევრულად და ისეთი თანმიმდევრობით, რომ მიღწეული იყოს ზედამხედველობის მიზნები.

5.1. ინსპექტირება

ზოგიერთი ზედამხედველობის ორგანო ახორციელებს იმ დაზვერვის სამსახურების დაწესებულებების რეგულარულ შემოწმებას, რომლებსაც თვითონ უწევს ზედამხედველობას. აღნიშნული ვიზიტების განხორციელება შესაძლებელია წლიურად, კვარტალურად ან ყოველთვიურადაც კი. ხშირ შემთხვევებში ზედამხედველობის

ორგანოები აცნობებენ დაზვერვის სამსახურებს მოახლოებული ვიზიტების შესახებ, თუმცა ბევრ ზედამხედველობის ორგანოს გააჩნია უფლება ჩაატაროს შემოწმება გაფრთხილების გარეშე. ვიზიტების დროს, ზედამხედველობის ორგანოს წევრები შესაძლებელია გაესაუბრონ თანამშრომლებს ან შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით შეამოწმონ მონაცემთა ბაზები. ნორვეგიაში საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი (რომელიც ცნობილია EOS კომიტეტის სახელით) წლის განმავლობაში ახორციელებს მრავალ ინსპექტირებას. ჰოლანდიაში დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტს გააჩნია მსგავსი მანდატი. ახალ ზელანდიაში დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალურ ინსპექტორს გააჩნია უფლებამოსილება შევიდეს სამსახურის დაწესებულებებში იმ შემთხვევაში, თუ სამსახურის უფროსი წინასწარ იქნება გაფრთხილებული.¹⁴

5.2. მოსმენები

ზედამხედველობის ორგანოებისათვის მოსმენები წარმოადგენს ჩვეულ საშუალებას, რათა მოიპოვონ ინფორმაცია დაზვერვის ხელმძღვანელი პირებისაგან, დამოუკიდებელი ექსპერტებისა და სხვა რესპოდენტებისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ მოსმენები წარმოადგენს შრომატევად და სენსიტიურ საკითხს, ისინი მნიშვნელოვანია ნარატივის რეკონსტრუქციისათვის რომლის დოკუმენტური ჩანაწერი სუსტი ან გაურკვეველია. მოსმენების დახმარებით შესაძლებელია პასუხისმგებლობა დაეკისროს დაზვერვისა და სხვა ხელმძღვანელ პირებს მათ მიერ მიღებული პოლიტიკური და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებებისათვის. დიდ ბრიტანეთში მიმდინარე გამოძიებამ ერაყის ომში ეროვნულ ჩართულობასთან დაკავშირებით, სერ ჯონ სკოტის ხელმძღვანელობით, განახორციელა მრავალი საჯარო მოსმენა, რომელთა გადმოცემა ხდებოდა რეალურ დროში.¹⁵ ჰოლანდიის საგამოძიებო კომისიამ ერაყის საკითხებში განახორციელა მსგავსი მოსმენები, მაგრამ არა საჯაროდ.

5.3. დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი

ზედამხედველობის ორგანოები რეგულარულად განიხილავენ საიდუმლო და არასაიდუმლო საანგარიშო მოხსენებებსა და სხვა დაკუმენტაციას, რომელიც შედგენილია დაზვერვის სამსახურების მიერ. აღნიშნული დოკუმენტები ხშირად გვაწვდის საჭირო ინფორმაციას და მათი საშუალებით შესაძლებელია ბევრ შეკითხვაზე პასუხის გაცემა. თუმცა მათ შესაძლებელია წამოჭრან დაზვერვის სამსახურების მუშაობასთან დაკავშირებული სხვა შეკითხვებიც, რომლებსაც აუცილებლად უნდა გაეცეს პასუხი.

დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ იმ დოკუმენტებით, რომლებიც წარმოებულია დაზვერვის სამსახურების მიერ. მაგალითად, ჰოლანდიის საგამოძიებო კომისიამ ერაყის საკითხებზე შექმნა საჯარო ვებ-გვერდი, რათა მოეხდინა დახმარების მიზნით სხვა დოკუმენტაციის გაზიარება.

6. ზედამხედველობის ვადები

ზედამხედველობა შესაძლებელია განხორციელდეს მანამ სანამ ოპერაციისა თუ პოლიტიკური კურსის შესახებ გადაწყვეტილება იქნება მიღებული, ვიდრე მოხდება მისი განხორციელება ან მისი განხორციელების შემდგომ. კონტროლის დრო დამოკიდებულია დაზვერვის ორგანოს მანდატზე (იხ. ბორნი და გაისლა მესევიჯი - მოდული 1)

6.1. ფაქტობრივი ზედამხედველობა

ზედამხედველობის განხორციელების ყველაზე მეტად გავრცელებული ფორმაა *ფაქტობრივი (ex-post)* ზედამხედველობა. მისი ძირითადი რაციონალური საფუძველი არის ის, რომ ზედამხედველობის ორგანომ უნდა განიხილოს დაზვერვის სამსახურების ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები, მაგრამ არ უნდა ჩაერიოს მათში.¹⁶ *ფაქტობრივი* ზედამხედველობა არ გამორიცხავს იმგვარ ბრიფინგებს, რომლებიც დაკავშირებულია ზედამხედველობის ორგანოს დაგეგმვით ან მიმდინარე ოპერაციებთან, მაგრამ იგი მკაცრად გულისხმობს იმას, რომ ზედამხედველობის ორგანო რეტროსპექტულად შეაფასებს ღონისძიებებს და გულდასმით განიხილავს მხოლოდ იმ შემთხვევებს, რომლებსაც მანამდე ჰქონდა ადგილი.

6.2. მოსალოდნელი ზედამხედველობის განხორციელება

დაზვერვის ზედამხედველობის ზოგიერთ ორგანოს გააჩნია მანდატი განახორციელოს *მოსალოდნელი (ex-ante)* ზედამხედველობა. იგი ითვლება ზედამხედველობის სისტემის ხელმძღვანელი პირების გასაძლიერებელ საშუალებად. აღნიშნულში იგულისხმება სადაზვერვო საქმიანობის ინსპექტირება და დამტკიცება, სანამ მოხდება მათი ინიცირება. შესაძლებელია ასევე განხილული იყოს «პროაქტიული მანდატი», რომელიც განსაზღვრულია როგორც « მანდატი, რომელიც საშუალებას აძლევს ზედამხედველობის ორგანოს ვეტო დაადოს ან შეაჩეროს სამსახურების პოლიტიკა ან ფუნქციონირება ამ პოლიტიკის ან ფუნქციის ამოქმედებამდე.¹⁷ ზედამხედველობის ბევრ ორგანოს გააჩნია ისეთი პოზიცია, რომ შეუძლია დეტალურად განიხილოს სათანადო დაზვერვის სამსახურების პოლიტიკა და სტრატეგია და მათ შეუძლიათ სთხოვონ ან გაუწიონ ინსტრუქტაჟი შიდა მაკონტროლირებელ ორგანოებს, რათა განახორციელონ გამომიება კონკრეტული სადაზვერვო მოქმედებისა ან ფარული ოპერაციების დაწყებამდე.

სპეციალური მომხსენებელი ადამიანის უფლებების დაცვის, ხელშეწყობისა და ფუნდამენტური თავისუფლების საკითხებში ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის დროს, რეკომენდაციას უწევს *მოსალოდნელ* ზედამხედველობას, ვინაიდან იგი მიიჩნევს, რომ ამგვარი ზედამხედველობა სასარგებლოა ადამიანის უფლებების დარღვევის თავიდან

ასაცილებლად დაზვერვის სამსახურების ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში. აღნიშნულის მსგავსად, რეკომენდებულია, რომ ზედამხედველობის ორგანოებმა განახორციელონ წინსწარი ანალიზი თანამშრომლობის შეთანხმების შესახებ ქვეყნის შიდა დაზვერვის სამსახურებსა და უცხოელ კოლეგებს შორის, ვიდრე მოხდება აღნიშნული შეფასების ხელმოწერა. (იხ. როუჩი - მოდული 7).¹⁸

მეორეს მხრივ, ზედამხედველობის ორგანოები დაგეგმილი ზედამხედველობის ანალიზის განხორციელების დროს ზოგჯერ პასუხს აგებენ დაზვერვის საქმიანობის წარუმატებლობასა და კანონის დარღვევაზე, რაც ხდება შეთანხმებული ქმედებების შედეგად. ზედამხედველობის ორგანოს შესაძლებლობა განახორციელოს წინასწარი ანალიზი აგრეთვე გამორიცხავს უცხოელ პარნიორებთან ურთიერთობას, რათა არ მოხდეს კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნება ზედამხედველობის ორგანოებისათვის.¹⁹

ქვეყნის შიგნით არსებულ ბევრ დაზვერვის სამსახურს გააჩნია უშიშროების მსგავსი პრობლემები, რომლებიც ეხება ოპერატიული ინფორმაციის წინასწარ გამჟღავნებას, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მასში ჩართულები არიან პარლამენტის წევრები. ამ მიზნით, დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის პარლამენტარმა წევრებმა ხშირად უნდა გაიარონ უსაფრთხოების შემოწმება. ზოგიერთ შემთხვევაში აღნიშნული ზომა არც კი ითვლება საკმარისად.

6.3. პერიოდული ზედამხედველობა

ზედამხედველობის განხორციელება აგრეთვე შესაძლებელია პერიოდულადაც. დაზვერვის სამსახურის მანდატები ხშირად მოითხოვს უმაღლესი ადმინისტრაციისგან, რომ მომზადდეს რეგულარული (ჩვეულებრივ ყოველწლიური) სამსახურის საქმიანობის შესახებ მოხსენებები, რომლებიც უნდა წარედგინოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, პარლამენტს ან ორივეს ერთად. ამგვარად, დაზვერვის ორგანოებს შეუძლიათ შეასრულონ საკუთარი თავის შემოწმება უპირატესად ციკლური, ვიდრე ეპიზოდური წესით. კანადამ აღიარა რა საკუთრი დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურის განმხილველ კომიტეტის შესაძლებლობების შეზღუდულუნარიანობა, იხელმძღვანელა იმ გეგმის მიხედვით, რომელიც ითვალისწინებს დაზვერვის სამსახურების ყველა ასპექტის ზედამხედველობას სამიდან ხუთწლიანი ციკლის მიხედვით. მოხსენებაში, რომელიც ეხება სპეციალურ გამოძიებას ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურების შესახებ (განხილულია ზემოთ) ასევე რეკომენდებულია დაზვერვის უწყების ანალიზი განხორციელდეს ყოველ ხუთ- შვიდ წელიწადში.²⁰

7. მოკვლევები ზედამხედველობის ორგანოების მიერ

ზედამხედველობის მიერ მოკვლევების განხორციელება შესაძლებელია დაიწყოს განსახვავებული გზებით. პარლამენტის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებს შეუძლიათ ოფიციალურად მათი მოთხოვნა. მედიას შეუძლია აგიტაცია გაუწიოს მათ. ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორცაა მაგალითად ბელგია და კანადა, საზოგადოების რომელიმე წევრის საჩივარი, შეიძლება გახდეს მოკვლევის დაწყების მიზეზი. ხშირ შემთხვევებში, ზედამხედველობის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან ინიცირება გაუკეთონ მათივე საკუთარ მოკვლევებს. თუმცა, ხშირად, ზედამხედველობის ორგანოები იტოვებენ კონკრეტული საკითხის განხილვაზე საბოლოო გადაწყვეტილების უფლებას.

7.1. კონკრეტულ შემთხვევებზე მოკვლევები

ზედამხედველმა პირებმა შესაძლებელია დაიწყონ კონკრეტული შემთხვევების მოკვლევები იმ ბრალდებების საფუძველზე, რომლებიც წარმოდგენილია მაგალითად, მომჩივანის, პარლამენტარების ან მედიის მიერ. ზედამხედველებს შეუძლიათ კონკრეტული შემთხვევების ან ბრალდებების საფუძველზე, რომლებიც ზედამხედველობის სამსახურებს ეხება, განახორციელონ მოკვლევები და აღნიშნული მოკვლევები შესაძლებელია ინიცირებული იყოს ზედამხედველი პირის მიერ. სათანადო პროცედურების მიხედვით, დაზვერვის სამსახურებს შეუძლიათ უზრუნველყონ ზედამხედველი პირი საანგარიშო მოხსენებებით სერიოზული ინციდენტების შესახებ, რომლებიც შესაძლებელია ეხებოდეს, მაგალითად არაკანონიერ მოქმედებას, უსაფრთხოების დარღვევას ან ინფორმაციის გაჟონვას. აღნიშნული მოხსენებებით უზრუნველყოფა ხდება რეგულარულად, ან საგანგებო კომისიისათვის წარდგენის შემთხვევაში. მსგავსი მოხსენება მომზადებული იყო კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის (RCMP) საქმეზე საგანგებო საგამომძიებლო კომისიის კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით. აღნიშნულმა მოკვლევამ, სხვა საქმეებს შორის დაადგინა, რომ კანადის სამეფო ცხენოსანმა პოლიციამ არ შეასრულა საკუთარი პოლიტიკის მოთხოვნა შეემოწმებინა პირადი მონაცემების სიზუსტე და საიმედოობა, დაზვერვის სხვა სამსახურებისთვის გაზიარებამდე. კომისიის ოცდასამ რეკომენდაციას შორის იყო გაფრთხილება, რომ კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიცია საკუთარი მანდატის ფარგლებში დარჩენილიყო როგორც პოლიციის ქვედანაყოფი.²¹

7.2. თემატური მოკვლევები

თემატური მოკვლევების დროს ფოკუსირება ხდება უფრო ხშირად ვრცელ საკითხებზე ვიდრე კონკრეტულ შემთხვევებზე. მსგავსი საკითხები ხშირად წამოიჭრება ხოლმე კონკრეტული შემთხვევების მოკვლევისას, რომელთა დასკვნების მიხედვით ხდება უფრო

შორსგამიზნული საკითხების სააშკარაოზე გამოტანა.

ჩანართი 1: ჰოლანდიის საპარლამენტო გამოძიება სპეციალური საგამომიებო ზომების შესახებ: თემატური კვლევის ანალიზი

1993 წელს, ჰოლანდიის რეგიონთაშორისი სისხლის სამართლის საგამომიებო ჯგუფს დაევალა სპეციალური საგამომიებო ზომების გამოყენებით სადაზვერვო მონაცემების შეგროვება ნარკოტიკებით მოვაჭრის შესახებ. სავარაუდოდ, აღნიშნული ზომები მოიცავდა არაკანონიერ ქმედებებს, კერძოდ კი ბაზარზე ნარკოტიკების რეგულარულ გავრცელებას. არასათანადო საქციელის შესახებ ბრალდების საპასუხოდ ჯგუფი დაშლილი იქნა და 1994 წლის აპრილში, ჰოლანდიის პარლამენტის ინიციატივით დაიწყო ოფიციალური გამოძიება სპეციალური საგამომიებო ზომების გამოყენებით ჰოლანდიელი ხელმძღვანელი პირების მიმართ.²²

გამომიება დაიწყო დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზით და საორიენტაციო დავალებებით, რომელშიც ჩართული იყვნენ პოლიტიკოსები და დაზვერვის სპეციალისტები. გარდა ამისა, გამოძიებამ მეცნიერებს დაავალა ორი მოხსენების მომზადება: ჰოლანდიაში ორგანიზებული დანაშაულის ტიპი, სიმძიმე და მოცულობა და შედარებითი საერთაშორისო კანონმდებლობის კვლევა, რომელიც არეგულირებს სპეციალური საგამომიებო ღონისძიებების გამოყენებას.

ამ დროის განმავლობაში მოკვლევაში ჩართული თანამშრომლები (რომელთაგან ყველამ გაიარა უსაფრთხოების შემოწმება) ახორციელებდნენ ფარულ მოსმენებს. აღნიშნული მოსმენების მიზანი იყო ინფორმაციის შეგროვება და ჰოლანდიაში სპეციალური ზომების გამოყენების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მოპოვება. ფარული მოსმენები აგრეთვე ემსახურებოდა ღია, საჯარო მოსმენების სერიის მომზადებას, რომელთა გადაცემაც ხდებოდა ფარულად.

მოკვლევამ, რომელიც დასრულდა 1996 წელს, შეადგინა დეტალურად დამუშავებული 6,700 გვერდიანი მოხსენება, რომელშიც შედიოდა 129 რეკომენდაცია. ორი წლის შემდეგ, პარლამენტმა შექმნა ახალი, დროებითი კომისია აღნიშნული რეკომენდაციების განხორციელების შეფასების მიზნით. ახალმა კომისიამ შეიმუშავა უფრო მეტი ახალი ინფორმაცია, რომელშიც შედიოდა ნარკოტიკებთან დაკავშირებული კორუფციის სამხილები პოლიციასა და საბაჟო სამსახურებში. ამ ინფორმაციის გამო იუსტიციის მინისტრი ბენკ კორტალსი ძლივს გადაურჩა ოფისის დატოვებას, მაგრამ მან მოახერხა და გადაურჩა საპარლამენტო დებატებს.

8. ზედამხედველობის ორგანიზება

ვინაიდან ყველაზე ეფექტური ზედამხედველობის ტიპს სისტემატური ზედამხედველობა წარმოადგენს, მიზანშეწონილია მისი დაყოფა განსაზღვრულ, თანმიმდევრულ ეტაპებად.

8.1. საკითხების დადგენა და შერჩევა

დაზვერვის სამსახური წარმოადგენს რთულ, დინამიურ სფეროს, რომელშიც ჩართულია მრავალი მოქმედი პირი, პროცედურები და მოქმედების წესები. აღნიშნული მიზეზით, დაზვერვის ზედამხედველობის საგანი შესაძლებელია გახდეს მრავალი საკითხი. ზედამხედველობის დაწყების საუკეთესო გზას წარმოადგენს ყველა შესაძლო საკითხის კატალოგის შედგენა და აღნიშნული კატალოგის შედარება ზედამხედველობის ორანოს მანდატთან. ის საკითხები, სადაც ხდება ნაწილობრივი დამთხვევა მიუთითებს, სათანადო საკითხების ზედმიწევნით კვლევაზე.

8.2. საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლების მოპოვება

ზედამხედველობის ორგანოების წევრებსა და თანამშრომლებს ზოგადად სჭირდებათ საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლების მოპოვება. გასათვალისწინებელ გამონაკლისებს წარმოადგენენ საპარლამენტო ზედამხედველობის კომისიის წევრები, რომლებიც ცდილობენ წინააღმდეგობა გაუწიონ საკუთარი პირადი ცხოვრების გამოძიებას, მეტადრე იმ შემთხვევაში, როდესაც დაზვერვის სამსახური, რომელიც ახორციელებს პირადი მონაცემების შემოწმებას, პარადოქსულად თვითონვე წარმოადგენს იმ ორგანიზაციას რომელზედაც ხორციელდება კონტროლი და გამოძიება. მიუხედავად ამისა, პოლიტიკოსთა გამორიცხვა, რომ მათთვის არაა საჭირო საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლება, რჩება უაღრესად საკამათო საგნად.

8.3. ზედამხედველობის ორგანოს ოფისის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა

აუცილებელია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს ოფისი იყოს უსაფრთხოების მხრივ უზრუნველყოფილი. მაგალითად, რეგულარულად უნდა განხორციელდეს ელექტრონული სათვალთვალ მოწყობილობების დათვალირება. აღნიშნულის გარდა, კომპიუტერები და სხვა საინფორმაციო-ტექნოლოგიური აპარატურა უნდა იყოს პაროლებით დაცული და დაშიფრული. ანალოგიურად, ყველა დამხმარე პერსონალმა, ვისაც ხელი მიუწვდება შენობებში/დაწესებულებებში შესვლაზე (მათ შორის მდივნები, მთარგმნელები, სანოვაგის მიმწოდებლები და დამლაგებლები) აუცილებლად უნდა გაიაროს უსაფრთხოების შემოწმება.

8.4. დოკუმენტებისა და სხვა მასალების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა

ზედამხედველობის ორგანოს მოეთხოვება მკაცრად დაიცვან დოკუმენტები და ჩანაწერები. წესად იყოს მიღებული სუფთა მაგიდის პოლიტიკა, საიდუმლო ინფორმაცია, როგორც წესი მუდმივად უნდა იყოს მოთავსებული სეიფში. საიდუმლო დოკუმენტების, იქნება ეს ბეჭდური სახის, ფურცელზე დაწერილი თუ ციფრული სახით კომპიუტერში ან მეხსიერების ბარათზე მოთავსებული, სათანადო ნებართვის გარეშე არ უნდა იყოს ოფისიდან გატანილი. შიდა მონაცემების ანონიმურობა უნდა იყოს დაცული, რაც დაკავშირებულია კონფიდენციალურ წყაროებთან, მოწმეებთან და სხვა მნიშვნელოვან რესპოდენტებთან. ბოლოს, ყველა ზემოთ აღნიშნული მოთხოვნა უნდა იყოს განსაზღვრული შიდა სახელმძღვანელოს ნაწილში სათანადო პროცედურების შესახებ.

8.5. გეგმის შედგენა

ზოგიერთ ზედამხედველობის ორგანოს მოეთხოვება მოამზადოს წესების ან ოქმების კრებული ან კიდევ დეტალური ინსპექტირების გეგმა და დაამტკიცებინოს ის მანამ, სანამ მოხდება ზედამხედველობითი მოქმედებების განხორციელება. ამგვარი დავალების მიზანია თავიდან იყოს აცილებული ის გაუგებრობები, რომლებიც ეხება ზედამხედველობის ორგანოს უფლებებსა და ძალაუფლებას და აგრეთვე იმ დაზვერვის სამსახურებს, რომელზეც ხორციელდება ზედამხედველობა. ამგვარ დოკუმენტებში შესულ მინიმალურ მახასიათებელთა შორისაა შესამოწმებელი მისიის ან ჯგუფის იდენტიფიცირება, გამოყენებული ტექნოლოგიები და ფაილები, რომლებიც წარდგენილი იქნება ინსპექტირებისათვის.

ჩანართი 2: ძირითადი ინსპექტირების გეგმის ელემენტები

- ინსპექტირების თარიღი
- ინსპექტირების კანონიერი საფუძველი
- ინსპექტირების დანიშნულება
- ინსპექტირების მიზნები
- იმ სამუშაო პერსონალის სახელები, ვინც ახორციელებს ზედამხედველობას
- იმ ცალკეული სამსახურის განსაზღვრა, რომელზეც ინსპექტირება უნდა განხორციელდეს
- იმ სამუშაო მოსამსახურეთა სახელები, ვისაც გასაუბრება უნდა ჩაუტარდეს
- გასაუბრების მოთხოვნები
- ინსპექტირების წინა დოკუმენტის მოთხოვნები
- რესურსები
- ადმინისტრაციული დახმარება
- მოხსენების ვადები²³

ჩანართი 3: დეტალური ინსპექტირების გეგმისათვის დამატებითი დავალებები

- ინსპექტირების განრიგის შედგენა.
- რესპოდენტთა სავარაუდო სიის შედგენა.
- მოსაწვევი წერილის შემუშავება მომავალი რესპოდენტებისათვის და მოთხოვნის წერილის მომზადება იმ რესპოდენტების ხელმძღვანელებისთვის, რომელთა ჩვენებების მისაღებად საჭიროა ნებართვა.
- დიპლომატიური სტატუსის მქონე რესპოდენტების მენეჯმენტის ოქმის მომზადება (პრივილეგიები და იმუნიტეტი)
- განისაზღვროს ჩასატარებელ გასაუბრების ტიპები (კონფიდენციალური, ანონიმური, ჩანაწერის გაკეთება)
- გასაუბრებებისას შედგეს ოქმები, მოგვარდეს ისეთი საკითხები როგორცაა: ეცოდინებათ თუ არა რესპოდენტებს შეკითხვები წინასწარ? ექნებათ თუ არა რესპოდენტებს უფლება გამოიყენონ დოკუმენტები ან სხვა რაიმე საშუალება ინფორმაციის ჩასაწერად? აქვს თუ არა რესპოდენტს უფლება განიხილოს ან რედაქტირება გაუკეთოს გასაუბრების ჩანაწერს.
- შედგეს ოქმი საიდუმლო წყაროებისა და ინფორმაციის მართვასთან დაკავშირებით.
- გაკეთდეს ტრანსკრიფციისა და თარგმანში დახმარების გაწევის ორგანიზება.
- ოქმის შედგენა გასაუბრებიდან მოპოვებული ინფორმაციის გასაჯაროების მიზნით.

ვინაიდან ზედამხედველობა შესაძლებელია იყოს გართულებული პროცესი, სასარგებლოა ხშირად, რომ ზედამხედველობის ორგანოს წევრებმა, მაშინაც კი, როდესაც მოთხოვნა არ არსებობს, ზედამხედველობის მოქმედების დაწყებამდე შეადგინონ შეთანხმება საერთო სცენარზე, შეიმუშაონ დეტალური შემოწმების გეგმები, კერძოდ კი სათანადო სტრუქტურებს შორის განხორციელდეს ზედამხედველობის პროცესის ერთგულების მხარდაჭერა. გარდა ამისა, წინასწარ გაიწეროს დეტალური პროცედურები, რაც ზედამხედველობის ორგანოს წევრებს გაუადვილებს შინაარსზე კონცენტრირებას შემოწმების დაწყებისას.

9. ზედამხედველობის ორგანოების პროფესიონალიზმი და სანდოობა

ადამიანები, რომლებიც ცხოვრობენ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, მოელიან, რომ მათი სახელისუფლებო ორგანოები დაიცავენ ქვეყანაში არსებულ კანონებს და თუ ისინი დაარღვევენ მათ, მაშინ ამ საკითხზე ზედამხედველობის ორგანოებმა უნდა აგონ პასუხი იმ ექსკლუზიური უფლებამოსილების გამო, რომლითაც სარგებლობენ ზედამხედველობის სამსახურები და შეუძლიათ შეზღუდონ ან დაარღვიონ ადამიანთა უფლებები, ორგანოებს, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ აღნიშნულ სამსახურებს, შესაბამისად დიდი პასუხისმგებლობა გააჩნიათ. ასე, რომ მათ ევალებათ საკუთარი მუშაობით და საზოგადოებაში მოქცევით წარმოაჩინონ ზედამხედველობის სამსახურის პროფესიონალიზმის უმაღლესი სტანდარტები. სხვა შემთხვევაში ზედამხედველობის პროცესის სანდოობა ეჭვქვეშ დადგება და საზოგადოება დაკარგავს რწმენას საკუთარი მთავრობის ინსტიტუტების მიმართ.

9.1. ზედამხედველობის ორგანოს დამოუკიდებლობა

ზედამხედველობის ორგანო არ შეიძლება ჩაითვალოს პროფესიონალურად თუ მისი დამოუკიდებლობა და ავტონომია არ არის გარანტირებული კანონის მიერ. პროფესიონალიზმი აგრეთვე მოითხოვს ზედამხედველობის ორგანოსგან აბსოლუტურ მიუკერძოებლობას - რაც ნიშნავს დამოუკიდებლობას პარტიული პოლიტიკის წინებისაგან, აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევისა და მედიაზე ზეწოლისაგან.

პრაქტიკული მოსაზრების მიხედვით, პოლიტიკური ან მედიის ზეწოლისგან თავის აცილების საუკეთესო გზაა მოვალეობებისადმი პასუხისმგებლობით მოკიდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ზედამხედველობის აპარატის თანამშრომლები ხშირად სარგებლობენ მედია ტრეინინგებით, რაც სხვა საშუალებებთან ერთდ, ამზადებს მათ პასუხი გასცენ მედიის ან პოლიტიკოსების მოულოდნელ შეკითხვებს. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ მსგავს შეკითხვებზე პასუხის გაცემის დროს თავიდან იყოს აცილებული კონფიდენციალური ინფორმაციის უნებლიედ გამჟღავნება.

9.2. ზედამხედველობის ორგანოს თანამშრომლების კომპეტენტურობა

იდეალურ შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანოებს და მათ თანამშრომლებს უნდა გააჩნდეს წინასწარი ცოდნა და მთელი რიგი გამოცდილება უსაფრთხოების სტრუქტურებთან, მათ შორის პოლიციის და სამხედრო უწყებებთან, აგრეთვე საგარეო და საშინაო დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებით. მათ, ვისაც არ გააჩნიათ მსგავსი გამოცდილება, უნდა გაიარონ ტრეინინგი პირველივე შესაძლებლობისთანავე, უნდა

მოხდეს მათი წახალისება და/ან დავალდებულება, რათა რეგულარულად დაესწრონ უწყვეტ განათლების სემინარებს, აგრეთვე განიხილონ მოქმედი წესები და ნორმები.

9.3. საიდუმლო ინფორმაცია

ერთ-ერთი ყველაზე რთული პროფესიული დილემა, რომლის წინაშეც დგანან ზედამხედველობის თანამშრომლები არის ის, თუ როგორ უნდა მოხდეს განსხვავებული მოთხოვნების დაბალანსება ტრანსფარენტულობისა და საიდუმლოების შესახებ. (იხ. ნათანი - მოდული 3). ვინაიდან კონკრეტული კონფიდენციალური ინფორმაციის გაჟონვამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ეროვნულ უსაფრთხოებას, მთავრობებს გააჩნიათ ლეგიტიმური უფლება საზოგადოებისაგან მთლიანად საიდუმლოდ შეინახონ მსგავსი ინფორმაცია. ეს იმ მიზეზის გამო, რომ ზედამხედველობის ორგანოს თანამშრომლებმა აუცილებელია მოიპოვონ საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლება, მანამ სანამ მოხდება საიდუმლო ინფორმაციის მართვა. ამასთანავე, გადაჭარბებული გასიდუმლოებაც არ არის სასურველი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ხდება ზედმეტად გასაიდუმლოება, იმისათვის რომ ბუნდოვნად დარჩეს პოლიტიკურად უხერხული საქმიანობა (როგორცაა, შეეთებულ შტატებში საიდუმლო დაკავებების, დაკითხვისა და ერთი შტატის მიერ მეორისთვის დამნაშავეს გადაცემის პროგრამები). სახელმწიფო საიდუმლოების კანონის არასწორად გამოყენებამ შესაძლებელია გამოიწვიოს მოქალაქეთა მხრიდან მთავრობის მიმართ ნდობის დაკარგვა და ყველა სამთავრობო ინსტიტუტების ლეგიტიმურობის ძირის გამოთხრა. გარდა ამისა, ზედმეტი გასაიდუმლოებაც ხელს უშლის ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას. (ხდება აღნიშნული პრობლემის გაუმჯობესება ზოგიერთ იურისდიქციაში კანონების მიერ, რაც ძალაუფლებას ანიჭებს სასამართლო ხელისუფლებას, გააკონტროლოს მოხდა თუ არა კონკრეტული დოკუმენტების სათანადოდ გასაიდუმლოება).

10. ზედამხედველობის ორგანოების მუშაობა

იმ ფორმას, რომლის მიხედვითაც მუშაობს ზედამხედველობის ორგანო, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა ჰქონდეს მისივე ეფექტურობაზე. თუ ზედამხედველობის ორგანოები თავად არ მოიცავს ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა გამჭვირვალობა და თანმიმდევრულობა, ისინი არც უნდა ელოდნენ დაზვერვის სამსახურებისაგან ლეგიტიმურად ამის გაკეთებას.

10.1. გამჭვირვალობა

ზედამხედველობის ორგანოს ეფექტურობა ყველაზე უკეთ მიიღწევა მაქსიმალური გამჭვირვალობით. კერძოდ, აუცილებელია, რომ ზედამხედველობის ორგანოებმა იმოქმედონ შეთანხმებული სტანდარტებისა და პროტოკოლის მიხედვით, რათა მათ ყოველთვის შეძლონ საკუთარი მოქმედებების ახსნა და წარმოაჩინონ ის ანგარიშვალდებულება, რასაც ისინი მოელიან იმ ზედამხედველობის სამსახურებისაგან, რომელსაც თვითონ უწევენ ზედამხედველობას. ზედამხედველობის ორგანოს გამჭვირვალობა შესაძლებელია გაუმჯობესდეს თუ კონკრეტული გამოძიებებისათვის გამოყენებული პირობები შეტანილი იქნება საინფორმაციო წყაროების შესახებ მოხსენებებში.

10.2. თანმიმდევრულობა

შოკი ან სკანდალები როგორც წესი ქმნის დაზვერვის სამსახურისათვის ინტენსიურ ეტაპებს, რასაც მოჰყვება მკაცრი მონიტორინგის პერიოდი. თუმცა ეს მნიშვნელოვანია, რადგან ზედამხედველობა ხდება რეგულარულად და არა მხოლოდ პრობლემაზე რეაგირებისათვის. დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ მონიტორინგისა და ინსპექტირების ნიმუშის შემუშავებით უფრო მეტად შეუწყონ ხელი საკუთარი საქმიანობის თანმიმდევრულობას. ამგვარი მიდგომა დაეხმარება მათ რათა ზედამხედველობისას თავიდან იყოს აცილებული უყურადღებობა ან ახალი სახის ხარვეზები და საბოლოო ჯამში შეამცირებს დაზვერვის საქმიანობის წარუმატებლობის ხელახალი შემთხვევის ალბათობას.²⁴

10.3. დაზვერვის სამსახურებთან ურთიერთქმედება

მიუხედავად იმისა, რომ დაზვერვის სამსახურები შესაძლოა ჩანდეს როგორც დახურული, ჩაკეტილი ბიუროკრატიული, ორგანიზაციათა უმეტესობას გააჩნია სურვილი აღმოფხვრას საკუთარი დეფექტები. აღნიშნული მიზნით, ზედამხედველობის ორგანოებს გააჩნიათ ინტერესი, რომ დროულად შეუწყონ ხელი დაზვერვის სამსახურებთან ურთიერთქმედებებს სწავლების თვალსაზრისით. მაგალითად, მაკორექტირებელი ქმედებებისათვის კონკრეტული რეკომენდაციები იმგვარად უნდა იყოს წარმოდგენილი, რომ ზედამხედველობის ორგანოებს ჰქონდეთ ნება გადათარგმნონ ისინი კონკრეტული გაიდლაინების, ოქმების, პროცედურებისა და განრიგების სახით, რაც მნიშვნელოვანია მათი საკუთარი ორგანიზაციის ფარგლებში.

აგრეთვე მნიშვნელოვანია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს თანამშრომლები ყურადღებით იყვნენ მათი კვლევების იმ უარყოფითი შედეგების მიმართ, რომლებმაც შესაძლოა ზეგავლენა მოახდინოს დაზვერვის კონკრეტულ ოფიცრებზე, რაც შესაძლოა იყოს მათი დასჯა ან ზოგ შემთხვევაში მათი სამსახურიდან გაშვება. როგორც წესი,

სასურველია, რომ ზედამხედველობის სამსახურის წევრებმა მსგავსი საკითხები განიხილონ სათანადო სამსახურის უფროს ხელმძღვანელ პირებთან, ვიდრე მოხდება მათი კვლევების საანგარიშო მოხსენებაში შეტანა.

11. საანგარიშო მოხსენებები

მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის ორგანები ითვალისწინებენ მთელ რიგ პროცედურებს ანგარიშების წარდგენის შესახებ, ისინი ვალდებული არიან გამოააშკარაონ საკუთარი კვლევის შედეგები. თითქმის ყველა შემთხვევაში, კანონის მოთხოვნით, მათ უნდა წარმოადგინონ საანგარიშო მოხსენებები რეგულარულად, როგორც წესი ყოველწლიურად. ამგვარი ანგარიშები ძირითადად მოიცავს ჩატარებული გამოძიების აღწერილობას, ხოლო თუ ეს განხორციელდა ზედამხედველობის ორგანოს მანდატის ფარგლებში - საბიუჯეტო ანალიზსაც. ანგარიშები აგრეთვე მოიცავს რეკომენდაციებს, სადაც განხილულია დაზვერვის სამსახურები და/ან აღმასრულებელი ხელისუფლება, სამსახურებრივი ანგარიშვალდებულებების გაუმჯობესება, გამჭვირვალობა, კანონიერება და ქმედითუნარიანობა.

ზედამხედველობის ორგანომ შესაძლებელია აგრეთვე აწარმოოს სპეციალური ანგარიშები მთელი წლის განმავლობაში. ესენი შეიძლება იყოს თემატური ან კონკრეტული გამოძიების აღწერილობითი ანგარიშები. მაგალითად, თუ ზედამხედველობის ორგანოსათვის ცნობილი გახდება დაზვერვის საეჭვო საქმიანობის შესახებ, ზოგადად, აუცილებელია, რომ აღნიშნულის შესახებ დროულად ეცნობოს სათანადო ხელმძღვანელ პირს.

აიდან უილისის სიტყვების მიხედვით, «ზედამხედველობის ორგანოები ხშირად ამზადებენ საკუთარი ანგარიშების ორ ვერსიას. ერთი ვერსია განკუთვნილია ხელისუფლებისა და დაზვერვის სამსახურებისათვის, რომელიც შესაძლებელია მოიცავდეს საიდუმლო ინფორმაციას და მეორე ვერსია, განკუთვნილია საზოგადოებისათვის, რომელიც არ მოიცავს საიდუმლო ინფორმაციას. ზედამხედველობის ორგანოები კონსულტაციას გადიან აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან და დაზვერვის სამსახურებთან, ვიდრე მოხდება აღნიშნული ანგარიშების გასაჯაროება. ამგვარი კონსულტაცია აღნიშნულ სამსახურებს შესაძლებლობას აძლევს ერთანეთს გაუზიარონ მოსაზრებები, რომლებიც მათ გააჩნიათ სენსიტიური ინფორმაციის საანგარიშო მოხსენებებში ჩართვასთან დაკავშირებით.»²⁵

11.1. საანგარიშო მოხსენების წარდგენა

ანგარიშების წარდგენის წესები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ბელგიაში პირველი კომიტეტი უგზავნის საკუთარ ყოველწლიურ ანგარიშს პარლამენტის ორივე პალატის

პრეზიდენტს და სათანადო მინისტრებს. თუმცა, სპეციალური ანგარიშები, ჯერ წარედგინება სათანადო მინისტრს და მხოლოდ ამის მერე პარლამენტის ზედა პალატის პრეზიდენტს.²⁶ გარდა ამისა, ანგარიშები, რომლებიც წარედგინება პარლამენტს, არ შეიცავს საიდუმლო ინფორმაციას. კანადაში, სადაც ანგარიშის წარდგენის წესები სხვაგვარია, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახური წარუდგენს საკუთარ წლიურ ანგარიშს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომელიც ვალდებულია გადასცეს ანგარიში პარლამენტს თხუთმეტი დღის ვადაში. უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურს აგრეთვე კანონით მოეთხოვება კონსულტაციის გავლა მის დირექტორთან, ვიდრე მოხდება საანგარიშო მოხსენების გასაჯაროება.

11.2. ანგარიშებზე საკუთრების უფლება

ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეს სრული საკუთრების უფლება საკუთარ საანგარიშო მოხსენებებზე, მათ შორის შინაარსსა და ვადებზე. ზოგიერთ შემთხვევაში, კანონებმა ან პროცედურის წესებმა შესაძლებელია განსაზღვროს საიდუმლო ინფორმაციის სპეციალური მართვა ან დროის მონაკვეთი, ვიდრე მოხდება ანგარიშის გასაჯაროება. ამისათვის ჰოლანდიაში, სათანადო მინისტრებს ნება ეძლევა CTIVD-ის მიერ 6 კვირის ვადაში წარადგინონ ანგარიში. იმ შემთხვევაში, თუ ოფიციალური პასუხი სათანადო მინისტრის მიერ არ არის წარმოდგენილი 6 კვირის ვადაში, დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოს აღნიშნული ანგარიშის გამოქვეყნება შეუძლია.

11.3. პოლიტიკური მოსაზრებები

დაზვერვის მოქმედებები, რომლებიც ხდება პოლიტიკური ლეგიტიმურობით, შესაძლოა უაღრესად საკამათო იყოს. მაგალითები მოიცავს სადაზვერვო ინფორმაციის მოპოვებას უცხოური ქვეყნის იურისდიქციის ფარგლებში და სპეციალური საგამომიებო ზომების გამოყენებას, რომელთა შემთხვევაშიც ირღვევა ადამიანის უფლებები. აქედან გამომდინარე, ზედამხედველობითი სახის გამოძიებები ხშირად იზიდავს მოხალისეებს, რომლებსაც სურვილი აქვთ ზედამხედველობის შედეგად გამოვლენილი შედეგები გამოიყენონ საკუთარი პოლიტიკური უპირატესობის მიზნით. საუკეთესო გზას აღნიშნული ზეწოლის გამკლავების მიზნით მათი წინასწარ განჭვრეტა წარმოადგენს. საჭიროა ცნობილი იყოს, მაგალითად, პოლიტიკური მოვლენების კალენდარი და მათი ზეგავლენა ჟურნალისტების ყურადღებაზე. ეს აისახება პოლიტიკურ შედეგებზე, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია საანგარიშო მოხსენებების შედეგად და რასაც მოყვება მისი მომზადების ინსტრუქტაჟი. მეორეს მხრივ, გადაჭარბებულმა დაგეგმვამ საანგარიშო მოხსენებების გამჟღავნებასთან დაკავშირებით, შეიძლება ზედამხედველობის ორგანო წარმოაჩინოს როგორც თანამონაწილე და არა დამოუკიდებლად ობიექტური.

11.4. საანგარიშო მოხსენებების განხორციელება

საანგარიშო მოხსენება არ წარმოადგენს თვითმიზანს. უფრო მეტიც, მისი მიზანია შედგეს დისკუსია იმ საკითხებზე, რომლებიც წარმოდგენილია მოხსენებაში პარლამენტის, მთავრობისა და სხვათა ფარგლებში. მხოლოდ ამ გზით არის შესაძლებელი მოხსენებების შედეგად გამოვლენილი რეკომენდაციების განსახორციელებლად წარდგენა.

ყოველი მოხსენებითი ანგარიშის შედეგად, რომელიც ეხება ზედამხედველობას, შემთხვევითია ის თუ პერიოდული, უნდა დაიდოს მკაფიო დასკვნები და რეკომენდაციები ცვლილებების განსახორციელებლად. უნდა მოხდეს მათი ზუსტად ჩამოყალიბება და დანომრვა. გარდა ამისა, მას შემდეგ რაც მოხდება ანგარიშის წარდგენა სათანადო ხელმძღვანელი პირისადმი, ზედამხედველობის ორგანომ უნდა იმუშაოს აღნიშნულ ხელმძღვანელ პირებთან იმისათვის, რომ შეადგინონ განსახორციელებელი გეგმა-განრიგი. მოგვიანებით, ზედამხედველობის ორგანომ უნდა შეიმუშაოს და წარადგინოს მომდევნო მოხსენებითი ანგარიში იმ მიზნით, რომ მისი რეკომენდაციები განხორციელებული იქნეს შესაბამისი დაზვერვის სამსახურების მიერ.

11.5. საანგარიშო მოხსენებებზე ხელმისაწვდომობა

ისეთი თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების საშუალებით, როგორცაა ინტერნეტი, ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ საკუთარი მოხსენებები ფართოდ გახადონ ხელმისაწვდომი საზოგადოების წევრებისათვის. დიდი ბრიტანეთის გამოძიებამ ერაყის ომში ეროვნულ ჩართულობასთან დაკავშირებით (ჩილქოტის გამოძიება) უკვე გამოაქვეყნა ჩანაწერები, მოწმეთა ჩვენებები და სხვა არასაიდუმლო დოკუმენტები საკუთარ ვებგვერდზე მისივე საბოლოო საანგარიშო მოხსენების გამოცემის მომზადებს დროს.

შესაძლებელია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს საანგარიშო მოხსენება გამოქვეყნებული იყოს იმ ვებგვერდზე, რომელსაც ზედამხედველობის ორგანო არ აკონტროლებს - მაგალითად ისეთი, როგორცაა სამინისტროს ან საპარლამენტო ვებგვერდი. იმისათვის რომ ზედამხედველობის ორგანომ უზრუნველყოს მისი საანგარიშო მოხსენებების საჯაროდ ხელმისაწვდომობა, მან დაჟინებით უნდა მოითხოვოს, რომ წინასწარ ეცნობოს გადაწვეტილების შესახებ საანგარიშო მოხსენების ვებგვერდიდან აღების შესახებ. რეკომენდირებულია, რომ ზედამხედველობის ორგანოებს ჰქონდეს მუდმივი საჯარო ვებგვერდები, სადაც ადვილად ხელმისაწვდომი იქნება საანგარიშო მოხსენებები და სხვა დოკუმენტები.

12. კვლევის პოტენციური შედეგები

დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოები განიხილავენ საკითხთა ფართო სპექტრს, რომელთაგანაც, ზოგიერთი საკითხი არის ზოგადი (როგორცაა სამსახურის საკანონმდებლო სტრუქტურა), ზოგი კი სპეციფიკური (როგორცაა კონკრეტული ინციდენტის გამოძიება). ქვემოთ მოყვანილია კვლევის შედეგად მიღებული სამი შესაძლო მონაცემების მაგალითი, რომლებიც წარმოადგენს ზედამხედველობის შედეგად გამოძიებულ შედეგებს. თითოეული განიხილავს რეკომენდაციებს გაუმჯობესების შესახებ, რომელიც გამომდინარეობს თითოეული მათგანიდან.

12.1. დაზვერვის სამსახურმა ვერ შეამოწმა ის ინფორმაცია, რომელიც უზრუნველყოფილი იყო საერთაშორისო პარტნიორების მხრიდან.

განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ხდება თანამშრომლობა უცხოელ პარტნიორებთან, დაზვერვის სამსახურებმა შესაძლებელია სათანადოდ ვერ შეამოწმონ ის ინფორმაცია, რომელიც მათ მიღებული აქვთ გარე წყაროებიდან. 2009 წელს ჰოლანდიაში, მაგალითად, CTIVD-იმ გამოიძია გენერალური დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის მიერ უცხოური დაზვერვის გამოყენება, რომლის შედეგადაც გამოირკვა, რომ გენერალური დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახური ხშირად ვერ წყვეტდა, როგორც კანონი მოითხოვდა, იყო თუ არა უცხოური დაზვერვის სამსახური კვალიფიცირებული თანამშრომლობისათვის. CTIVD-ის დასკვნითი მოსხენების მიხედვით, «არანაირი დაგეგმილი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი არ არსებობდა». ამის მაგივრად, გრძელდება მოხსენებაში, «გადაწყვეტილებების მიღება ხშირ შემთხვევაში ხდებოდა სიტუაციის მიხედვით», რომელიც CTIVD-ის მიერ შეფასებული იქნა «ზედმეტად ლიმიტირებულად» და «არასასურველად». გენერალური დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურს ურჩიეს, რომ მიეღო კარგად გააზრებული შეფასებები, არამარტო მაშინ, როდესაც თავიდან ხდებოდა თანამშრომლობითი ურთიერთობა, არამედ მაშინაც, როდესაც აღნიშნული ურთიერთობა უკვე დამყარებული იყო.²⁷

მსგავსი შეფასებების გაკეთება, როდესაც ხდება მოქმედება მომწოდებელი დაზვერვის სამსახურის საფუძველზე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია როდესაც მოწოდებული ინფორმაცია შესაძლებელია მოპოვებული იყოს წამების საფუძველზე. ამის გამო, კანადის საგამომიებო კომისიამ კანადის ხელმძღვანელი პირების საქმეზე მაჰერ არართან დაკავშირებით შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომ ყველა უცხოურ თანამშრომლობაზე ხელშეკრულებები რეგულარულად წარედგინება ზედამხედველობის ორგანოებს გადამოწმების მიზნით.²⁸ გაერთიანებული ერების სპეციალურმა მომხსენებელმა შეიმუშავა მსგავსი რეკომენდაცია იმ პუნქტის თაობაზე, რომელიც ეხება ქვეყნებს, რომლებსაც გააჩნიათ შეთანხმება დაზვერვის ინფორმაციის გაზიარების შესახებ და რომელთა მსგავსი შეთანხმებების გამოყენებაც ექვემდებარება შესაბამისი განხილვის ორგანოების

კონტროლს და რომელიც აცხადებს, რომ აღნიშნული განხილვის ორგანოები კომპეტენტურები არიან ითანამშრომლონ ერთმანეთთან თითოეული ან ორივე მხარის მოქმედების შეფასებაში.²⁹ (ინფორმაციის გაზიარების შესახებ დამატებითი დისკუსიისათვის გთხოვთ იხილოთ როუჯი - მოდული 7).

12.2. დაზვერვის სამსახურმა იმოქმედა საკუთარი მანდატის მიღმა.

ზედამხედველობის ორგანოებმა უნდა რეგულარულად გადახედონ ხომ არ სცდება დაზვერვის სამსახურის მოქმედებები მანდატის ფარგლებს, შეაგროვონ ინფორმაცია სპეციალური ძალის გამოყენებასთან დაკავშირებით (იხ. ჰატონი - მოდული 5). იმ შემთხვევაში, თუ დაზვერვის სამსახურმა ნამდვილად არ სცა პატივი საკუთარი უფლებამოსილების კანონიერ ფარგლებს, ზედამხედველობის ორგანომ პასუხი უნდა მოსთხოვოს იმ სამსახურს, რომელსაც ეკისრება პასუხისმგებლობა. აღნიშნული შესაძლებელია მიღწეული იყოს დარღვევის შესახებ მოხსენების საფუძველზე, რომელიც წარედგინება სათანადო ხელმძღვანელ პირს. თუ აღნიშნული ხორციელდება ზედამხედველობის ორგანოს მანდატის ფარგლებში, ხდება ამ სამსახურისათვის ერთი ან მეტი სპეციალური ძალის გამოყენების შეწყვეტა. მაჰერ არარის საქმეზე შექმნილმა კომისიამ, მას შემდეგ რაც სხვა ფაქტებთან ერთად დაამტკიცდა, რომ კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის მიერ მოხდა მანდატის გადაჭარბება, გასცა რეკომენდაცია, რომ კანადის სამეფო ცხენოსანმა პოლიციამ ამიერიდან პატივი უნდა სცეს კანადის უშიშროებისა და დაზვერვის სამსახურის მკაფიო როლს კანადის უსაფრთხოებისა უწყების ფარგლებში.³⁰

12.3. დაზვერვის სამსახურის პოლიტიზირება

დაზვერვა შესაძლებელია გახდეს სხვადასხვაგვარად პოლიტიზირებული, თუმცადა ყოველთვის არ ხდება დაზვერვის სამსახურების მიერ დაზვერვის მონაცემების მოპოვება. მიუხედავად ამისა, ყველაზე ხშირად, პოლიტიზირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ხელმძღვანელი პირების ზედმეტად ახლო ურთიერთობების შედეგია. ისინი შეგნებულად თუ გაუცნობიერებლად ცდილობენ მოარგონ დაზვერვა იმ მიზანს, რომ მხარი დაუჭირონ საშტატო აღმასრულებელ თანამდებობებს. («დაზვერვა ვინმეს სასარგებლოდ») პოლიტიზირებასთან დაკავშირებული ფორმა გულისხმობს მთავრობის ხელმძღვანელი პირების დაზვერვის სამსახურის გამოყენებას მათივე პოლიტიკური ოპონენტების შესახებ მაკომპრომეტირებული ინფორმაციის მოპოვების მიზნით. პოლიტიზირება შესაძლებელია ასევე მოხდეს დაზვერვის სამსახურის ფარგლებში კონკურენტი ანალიტიკოსების მხრიდან, რომლებიც კონკურენციას უწყვენ ერთმანეთს, რათა მოიპოვონ ოპერატიულად ღირებული ინფორმაცია საკუთარი კარიერული წინსვლის მიზნით.

როდესაც ზედამხედველობის ორგანო გამოავლენს დაზვერვის პოლიტიზირების სამხილს,

მაშინ მან უნდა გასცეს რეკომენდაცია, რომ პარლამენტმა საჯაროდ განიხილოს უცხოური და თავდაცვის პოლიტიკის სათანადო მიზნები. ასევე განხილული უნდა იყოს თუ რა გარანტიების შემოღებაა საჭირო რათა თავიდან იყოს აცილებული მომავალში დაზვერვის, როგორც პოლიტიკური ინსტრუმენტის გამოყენება.³¹

13. რეკომენდაციები

- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოს მანდატი ოფიციალურად და დეტალურად უნდა იყოს განსაზღვრული, სასურველია იყოს სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის სახით, რომელიც მოიცავს ყველა დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობას.
- თუ მოხდება დაზვერვის სამსახურის მანდატში ცვლილება, შესაბამისად უნდა მოხდეს ზედამხედველობის ორგანოს მანდატის გადახედვა.
- საერთო ჯამში, ქვეყნის დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები უნდა მოიცავდეს ქვეყნის მთლიან დაზვერვის უწყებას, მათ შორის სამოქალაქო და სამხედრო სამსახურებს, აგრეთვე მის მხარდამჭერ დეპარტამენტებსა და ხელმძღვანელ პირებს.
- უფლებამოსილება ხელმისაწვდომობის გამოძიების, ინსპექტირებისა და ნებართვის გაცემის შესახებ, რომელიც მოცემულია დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოს მანდატში, უნდა შეესაბამებოდეს იმ დაზვერვის სამსახურების უფლებამოსილებას, რომელსაც აღნიშნული ორგანო უწევს ზედამხედველობას.
- სავალდებულოა დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოს ჰქონდეს უფლებამოსილება, რომ ადგილზე განახორციელოს ინსპექტირება, განახორციელოს ღია და ფარული მოსმენები, ხელი მიუწვდებოდეს საიდუმლო ინფორმაციასა და დოკუმენტებზე, მონაცემთა ბაზებსა და სხვა კომპიუტერულ ფაილებზე.
- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანომ უნდა შეძლოს ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე ზედამხედველობის განხორციელება, გამონაკლის შემთხვევაში კი სადაც დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანო ახორციელებს მოსალოდნელ ზედამხედველობას, უნდა მოხდეს წევრების შემოწმება საპასუხისმგებლო თანამდებობზე მათი შესაფერისობის დასადგენად, რათა უზრუნველყოფილი იყოს წყაროების იდენტიფიცირება და სხვა ოპერატიული ინფორმაციის დაცულობა.
- იმისათვის რომ ზედამხედველობის ორგანომ მოხდინოს საკუთარი საქმის ორგანიზება და დაეხმაროს სათანადო სტრუქტურებს ვალდებულებების შესრულებაში, ზედამხედველობის ორგანომ ყოველთვის უნდა შეადგინოს ზედამხედველობის განხორციელების გეგმა.

- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანომ უნდა შეინარჩუნოს პროფესიონალიზმის მაღალი სტანდარტი. ეს აძლიერებს არამხოლოდ ზედამხედველობის ორგანოს ლეგიტიმურობას, არამედ, არაპირდაპირ, იმ დაზვერვის სამსახურების ლეგიტიმურობასაც, რომელზედაც ხდება ზედამხედველობა.
- დაზვერვის ზედამხედველობის სამსახურის მუშაობა უნდა იყოს გამჭვირვალე, თანმიმდევრული და ანგარიშვალდებული.
- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანომ უნდა გამოაქვეყნოს პერიოდული (წლიური) საანგარიშო მოხსენებები საკუთარი მოქმედებებისა და შედეგების შესახებ. აგრეთვე, საჭიროების მიხედვით, უნდა გამოქვეყნდეს სიტუაციური მოხსენებები, რომლებშიც მოცემულია ინფორმაცია კონკრეტული გამოძიებების შესახებ.
- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოს საანგარიშო მოხსენებები ფართოდ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი საზოგადოებისათვის.
- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანომ უნდა წარუდგინოს საკუთარი გამოძიების შედეგების პროექტი დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებს კანონით განსაზღვრული ვადებში რეაგირებისათვის .
- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოს საანგარიშო მოხსენებები ყოველთვის უნდა მოიცავდეს რეკომენდაციებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს იმ დაზვერვის სამსახურების მიერ, ვისაც ეხება აღნიშნული რეკომენდაციები.
- დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოებმა აქტიური მონიტორინგი უნდა გაუწიონ რეკომენდაციების განხორციელებას და გამოაქვეყნონ შემდგომი მოხსენებითი ანგარიშები.

შენიშვნები

1. მარინა კაპარინი, «დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურების კონტროლი და ზედამხედველობა,» დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული კონტროლი: Containing Rogue Elephants, eds. ჰანს ბორნი და მარინა კაპარინი (ალდერშოტი, დიდი ბრიტანეთი, 2017), გვ.12
2. საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი, 26 სექტემბერი 2003, 03-BuZa -61.
3. სოციალური ლეგიტიმურობის სასარგებლოდ, დაზვერვის სამსახურებმა უნდა იმოქმედონ საზოგადოების ინტერესების მიხედვით. კონკრეტულად კი მათ თავი უნდა შეიკავონ თითოეული მოქალაქის პირად ცხოვრებაში ჩარევისგან, უსაფუძვლო, შეუსაბამო და/ან უკანონო გზით.
4. თომასო. ფ. გიუპონი და ფედერიკო ფაბრინი, «დაზვერვის სამსახურები და სახელმწიფო სადუმლოების პრივილეგია: იტალიის გამოცდილება, «ჟურნალი საერთაშორისო საკონსტიტუციო კანონის შესახებ ტომი 4, N 3 (შემოდგომა 2010), გვ.443-466 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/53c4319b67f44d52a392c655f17245a3/Giupponi_Fabbrini.pdf; დაიშვა 19 ივლისს 2011).
5. სპეციალური საგამოძიებო ზომები მოიცავს კომუნიკაციების ფარულ მოსმენას, ინფორმატორებისა და აგენტების მართვასა და ფასადების კონსტრუქციას.
6. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის ვებგვერდი «ანგარიშვალდებულება და გადახედვა» (ხელმისაწვდომია <http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/ccntblt-eng.asp>; დაიშვა 17 აგვისტოს 2011).
7. ზოგადად რეკომენდირებულია, რომ სახელმწიფოს მთლიანი დაზვერვის უწყება ექვემდებარებოდეს სულ ცოტა ერთ საპარლამენტო კომიტეტის ზედამხედველობას.
8. ავსტრალიის პრემიერ მინისტრის კაბინეტი ვებგვერდი ავსტრალიის დაზვერვის სააგენტოების გამოძიების ანგარიში თავი 4 ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm; დაიშვა 17 აგვისტოს, 2011).
9. ჰანს ბორნი, «დაზვერვის სამსახურის ეფექტური დემოკრატიული ზედამხედველობისაკენ: ეროვნული პრაქტიკების შედარების საფუძველზე გამოცდილების გაზიარება,» კვარტალური ჟურნალი ტომი 3 N 4 (დეკემბერი 2004), გვ.6 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; დაიშვა 19 ივნისი, 2011).
10. გაი რაფაელი «Le Comité permanent R dans un rôle d'organe juridictionnel: Le nouveau rôle du Comité belge dans le cadre du contrôle des méthodes particulières de recueil de données» (საპარლამენტო კომიტეტების მოხსენება მეექვსე კონფერენციაზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დაზვერვის ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების თაობაზე, ბრიუსელი, 30 სექტემბერი - 1 ოქტომბერი 2010) (ხელმი-საწვდომია ვებგვერდზე <http://www.parliament-eu2010be.pdf/30sep10kt-thema0-guy-rapaille.pdf>; დაიშვა 18 ივლისს 2011).
11. მაგალითად, იხილეთ დიდი ბრიტანეთი, დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი, წლიური ანგარიში 2010-2011, Cm 8114 (2011) (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annualreport1011.pdf>; დაშვებულია 13 ოქტომბერს, 2011).
12. სენდი აფრიკა, «სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურები», ისტორიული პერსპექტივა,» დაზვერვის დინამიკის ცვლილება, აფრიკაში, eds.ს. აფრიკა და ჯ.კვადჯო (ბირმინგემი, დიდი ბრიტანეთი: გლობალური ხელშეწყობის ქსელი უშიშროების სექტორის რეფორმისათვის, 2009), გვ.61-94.
13. აღნიშნული საკითხის განსახილველად, იხილეთ პაულ რობინსონი, ჯამშუშებისათვის თვალყურის დევნება: დაზვერვის ზედამხედველობის რეფორმა კანადაში, საერთაშორისო კვლევების ცენტრი. (CIPS) Policy Brief No. 1 (ოტავა: CIPS, ოტავის უნივერსიტეტი, ნოემბერი, 2008) (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://>

www.sciencesociales.uottawa.ca/cepicips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Robinson_Nov2008.pdf; დაშვებულია 17 აგვისტოს, 2011).

14. საგამომიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, მიმოხილვის ახალი მექანიზმი კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის (RCMP) სახელმწიფო უშიშროების საქმიანობებისათვის (2006), გვ.351 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; დაშვებულია 17 აგვისტოს, 2011).
15. ვებგვერდი ერაყის გამოძიების შესახებ, «გამოძიების შესახებ» (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.iraqinquiry.org.uk/about.aspx>; დასვეებულია 18 აგვისტოს, 2011).
16. დაზვერვის ზედამხედველობის ნორვეგიული სისტემის განსახილველად, რომელიც იყენებს აღნიშნულ მიდგომას, იხილეთ თრაიგ ჰარვოლდი, ნორვეგიული საპარლამენტო ზედამხედველობა: «ეფექტური საშუალება?» («საპარლამენტო კომიტეტების მოხსენება მეექვსე კონფერენციაზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დაზვერვის ზედამხედველობისა და უშიშროების სამსახურების თაობაზე, 30 სექტემბერი - 1 ოქტომბერი 2010) (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.parliament-eu2010be.pdf/30sep10kt-thema1-Trygve%Harvold.pdf>; დაიშვა 18 ივლისს 2011).
17. ჰანს ბორნი, «დაზვერვის სამსახურის ეფექტური დემოკრატიული ზედამხედველობისაკენ: ეროვნული პრაქტიკების შედარების საფუძველზე გამოცდილების გაზიარება», კვარტალური ჟურნალი ტომი 3 N 4 (დეკემბერი 2004), გვ.6 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; დაიშვა 19 ივნისი, 2011).
18. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, ადამიანის უფლებათა ხელშეწყობისა და დაცვის საბჭო, სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, მათ შორის განვითარების უფლება: სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: გაეროს დოკუმენტი A/HRC/10/3 (4 თებერვალი 2009), p. 24 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; დაიშვა 18 აგვისტო 2011).
19. ჰანს ბორნი, «დაზვერვის სამსახურის ეფექტური დემოკრატიული ზედამხედველობისაკენ: ეროვნული პრაქტიკების შედარების საფუძველზე გამოცდილების გაზიარება», კვარტალური ჟურნალი ტომი 3, N 4 (დეკემბერი, 2004), გვ.3 6 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
20. ავსტრალიის პრემიერ მინისტრის კაბინეტის ვებგვერდი, ანგარიში ავსტრალიის დაზვერვის სააგენტოების გამოძიების შესახებ, თავი 8, რეკომენდაცა 22 ((ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter8/1_findings.htm; დაისვა, 17 აგვისტოს, 2011
21. საგამომიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, საანგარიშო მოხსენება მოვლენებზე მაჰერ არარის შესახებ: ანალიზი და რეკომენდაციები (2006 წ), თავი მე-9. (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rec-eng.pdf; accessed 19 October 2011).
22. აღნიშნულ გამოძიებასთან დაკავშირებით იხილეთ ვებგვერდი Parlement & Politiek, «Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)» (ხელ-მისაწვდომია <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g8pdkcx4>; დაშვებულია, 19 ივლისი 2011).
23. აღნიშნული დასკვნა გამომდინარეობს შერჩევის გეგმის საფუძველზე, რომელიც წარდგენილი იყო შეერთებული შტატების არმიის გენერალური ინსპექტორის სკოლისთვის, დაზვერვის ზედამხედველობის სახელმძღვანელო (თებერვალი, 2008) დანართი დ (ხელმისაწვდომია <http://www.fas.org/irp/doddir/army/ioguide.pdf>; accessed 15 July 2011).

24. ლოქ. კ. ჯონსონი, საიდუმლო ესპიონაჟის სააგენტოები და ანგარიშვალდებულების შოკის თეორია, საერთაშორისო ურთიერთობათა დეპარტამენტის არაპერიოდული გამოცემა (ჯორჯია, საერთაშორისო და საზოგადო საქმეთა სკოლა, 2006) გვ.2
25. აიდან უილისი, სახელმძღვანელო: დაზვერვის ზედამხედველობის არსი, სახელმძღვანელო - უშიშროების სექტორის ხელის შეწყობა (ქენევა DCAF, 2010), გვ.40
26. იქვე, გვ.37.
27. ბერთ ვან დელდენი, «პარტნიორები ბიზნესში?» (საპარლამენტო კომიტეტების მოხსენება მეექვსე კომფერენციაზე, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დაზვერვის ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ, ბრიუსელი, 30 სექტემბერი - 1 ოქტომბერი 2010) გვ. 4 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf>; accessed 18 July 2011).
28. საგამომიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაკერ არართან დაკავშირებით, მიმოხილვის ახალი მექანიზმი კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის (RCMP) სახელმწიფო უსაფრთხოებისა საქმიანობებისათვის (2006) (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; დაშვებულია 17 აგვისტოს, 2011).
29. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, ადამიანის უფლებათა ხელშეწყობისა და დაცვის საბჭო, სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, მათ შორის განვითარების უფლება: სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: გაეროს დოკუმენტი A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 21 (available at <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; accessed 18 August 2011). ქრეიგ ფორსიზის ერთობლივი თანამშრომლობის შედეგად მიღებული ზარალის შესახებ: სამოქალაქო და ადამიანის უფლებების ტრანსნაციონალური დაზვერვის გაზიარების შედეგები (შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის მუშა შეხვედრის საკონფერენციო მოხსენება საერთაშორისო დაზვერვის თანამშრომლობის ანგარიშვალდებულების შესახებ, ოსლო, 17 ოქტომბერი, 2008).
30. საგამომიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაკერ არართან დაკავშირებით, მიმოხილვის ახალი მექანიზმი კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის (RCMP) სახელმწიფო უსაფრთხოების საქმიანობებისათვის (2006), გვ.312 (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; დაშვებულია 17 აგვისტოს, 2011).
31. დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ მონიკა დენ ბოერის «საიდუმლო აგენტებისა და უსაფრთხოების ფედერალური სამსახურის თანამშრომლების მიერ მართლზომიერების დაცვა: 9/11 -ის შემდგომი დაზვერვის ეპოქის ეთიკა» ეთიკა და უსაფრთხოება, eds. მონიკა დენ ბოერი და ემილი კოლტოფი, (ჰააგა: თერთმეტი, 2010), გვ. 57-83



მოდული 5

ინფორმაციის შებენიანობის გეგმვა

ლორენ ჰატიანი

5

ინფორმაციის შეგროვების ზედამხედველობა

ლორენ ჰატონი

1. შესავალი

წინამდებარე მოდულის მიზანია შეისწავლოს ზედამხედველობის ორგანოების როლი, დაზვერვის სამსახურების მიერ ინფორმაციის შეგროვების მოვალეობის მონიტორინგის განხორციელების დროს. სადაზვერვო ინფორმაციის მოპოვება მრავალსაფეხურიანი პროცესია, რომელიც მოიცავს დავალების მიცემას, დაგეგმვას, ინფორმაციის შეგროვებას, ანალიზის გაკეთებას და ინფორმაციის გავრცელებას. თუმცა, ზემოაღნიშნულიდან, სწორედ ინფორმაციის შეგროვება, განსაკუთრებით კი საიდუმლო საშუალებებით, რჩება დაზვერვის სამსახურების თვისობრივ თავისებურებად, ყოველ შემთხვევაში საზოგადოების თვალში. ინფორმაციის შეგროვება დაზვერვის სამუშაოს ერთ-ერთი ყველაზე საკამათო ასპექტია და იგი დიდ სირთულეს უქმნის ზედამხედველობის ორგანოებს, რომლებსაც დემოკრატიული იდეალების მხარდაჭერა ევალებათ.

მოდულის პირველი ნაწილი განიხილავს იმ გარკვეულ მეთოდებს, რომლებსაც დაზვერვის სამსახურები ინფორმაციის შეგროვების დროს იყენებენ. შემდგომში განხილულია თუ როგორ უნდა გამოიყენოს დემოკრატიულმა ქვეყნებმა კანონმდებლობა, უფლებამოსილება და ზედამხედველობა, იმისათვის, რომ საიდუმლო მეთოდებით სარგებლობისას ადგილი არ ჰქონდეს ადამიანის უფლებების დარღვევას.

2. ინფორმაციის მოპოვების წყაროები და მეთოდები

დაზვერვის საფუძველს წარმოადგენს სხვადასხვა წყაროებიდან შეგროვებული ინფორმაცია. გარკვეული საკითხის ბოლომდე გასააზრებლად მხოლოდ ერთი კონკრეტული წყაროდან მოპოვებული ინფორმაცია ვერ იქნება საკმარისი. დაზვერვის სამსახურები იყენებენ სხვადასხვა წყაროს, რათა მოვლენების ზუსტი სურათი მიიღონ. ჩვეულებრივ, წყაროები სხვადასხვა კატეგორიებად არის დაყოფილი:

- აგენტურული დაზვერვა (HUMINT), როგორცაა, ინფორმატორები
- რადიოელექტრონული დაზვერვა (SIGINT), როგორცაა რადიო დაზვერვა
- დაზვერვა ღია წყაროებიდან (OSINT), მედიაში გაშუქება
- ფოტო და ვიდეო დაზვერვა (IMINT), როგორცაა სატელიტური ფოტოები

ინფორმაციის შეგროვების მეთოდები შესაძლებელია იყოს ფარული ან ღია. ღია მეთოდები ძირითადად გამოიყენება OSINT-ის დროს, ვინაიდან ამ შემთხვევაში ინფორმაცია საჯაროა. ინფორმაციის შეგროვების ფარული, ან საიდუმლო მეთოდები გამოიყენება, მაშინ როდესაც დაზვერვის სამიზნემ არ იცის, იმის შესახებ, რომ მათ გარშემო ინფორმაციის შეგროვება ხდება. ფარულმა მეთოდებმა შესაძლებელია მოიცვას ინფორმატორების გამოყენება, ელექტრონულ თვალთვალი, ფარული მოსმენა, ფიზიკური თვალთვალი და დისტანციურად შეგროვებული გამოსახულებები. როდესაც აღნიშნული მეთოდების გამოყენებისას პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება ირღვევა, მათ ეწოდება «ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიება». თვითონ ტექნიკას ეწოდება «სპეციალური სამძებრო ზომები» ან «ოპერატიულ-სამძებრო ქმედებები».

ევროსაბჭომ განსაზღვრა ტერმინი «ოპერატიულ-სამძებრო ქმედებები», რაც ნიშნავს «კრიმინალური გამოძიების კონტექსტში კომპეტენტური ორგანოების მიერ მძიმე დანაშაულებების და მძიმე დანაშაულში ეჭვმიტანილი პირის დადგენის მიზნით ოპერატიულ-სამძებრო ქმედებების გამოყენებას, რომლის დროსაც ინფორმაციის შეგროვება, სამიზნე პირის გაფრთხილების გარეშე ხდება».¹ ამ კონტექსტში კომპეტენტურმა ორგანოებმა შესაძლოა მოიცვას დაზვერვის სამსახურები ან სამართალდამცავი ორგანოები. აღსანიშნავია, რომ ბევრ ქვეყანაში დაზვერვის სამსახურები გამოიყენებენ აღნიშნულ ზომებს არა მხოლოდ კრიმინალური გამოძიების კონტექსტში, არამედ ასევე პრევენციის მიზნით და ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გამოძიების დროს. ზოგადი პრინციპის თანახმად, ინფორმაციის შეგროვების დროს გამოყენებული მეთოდი უნდა ეყრდნობოდეს მოთხოვნილი ინფორმაციის კატეგორიას, შეგროვების მიზანს, და იმ ოპერატიულ, კანონიერ და პოლიტიკურ კონტექსტს, სადაც ფუნქციონირებენ დაზვერვის სამსახურები.

3. ინფორმაციის შეგროვების გავლენა ადამიანთა უფლებებზე

დაზვერვის სამსახურები ინფორმაციას აგროვებენ იმისათვის, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს დახმარება გაუწიონ პოლიტიკის შემუშავებაში და სტრატეგიული და ოპერატიული გადაწყვეტილების მიღებაში. ის ხერხები, რასაც ისინი ინფორმაციის შეგროვების დროს გამოიყენებენ თავსებადი უნდა იყოს იმ საზოგადოების ღირებულებებთან და პრიორიტეტებთან, რომელსაც ემსახურებიან.² დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურებმა პატივი უნდა სცენ ადამიანის უფლებებს, სამართლებრივ ნორმებს და დემოკრატიული მმართველობის იმ პრინციპებს, როგორცაა

ანგარიშვალდებულება, ტრანსფარენტულობა და გადაწყვეტილების მიღება ერთობლივი გზით. დაზვერვის პროცესი დავალების მიცემიდან ინფორმაციის გავრცელების ჩათვლით აღნიშნული პარამეტრების დაცვით უნდა მოხდეს.

უსაფრთხოების წინაშე არსებული საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებამ შესაძლოა პირდაპირი ზეგავლენა მოახდინოს ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებზე.³ 2008 წელს სამხრეთ აფრიკის სამთავრობო განმხილველმა კომისიამ დაზვერვის შესახებ მოამზადა მოხსენება, იმ კვლევის შესახებ, რომელმაც ეროვნული დაზვერვის სააგენტოს მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საკითხი გამოიკვლია. მოხსენების თანახმად: «ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს კრიმინალური ქმედებების და დანაშაულებრივი შეთანხმებების გამოვლინებაში, თუმცა ასევე შესაძლებელია, რომ აღნიშნულმა ღონისძიებებმა დემოკრატიული პროცესების განადგურებას შეუწყონ ხელი, დაბრკოლება შეუქმნან კანონიერ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ საქმიანობებს და არასამართლიანი უპირატესობა მიანიჭონ პოლიტიკოსებსა თუ პოლიტიკურ პარტიებს.»⁴

თუკი სახელმწიფოს მიერ ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება კონსტიტუციურად და პოლიტიკურად დელიკატური საკითხია, მათი გამოყენება დაზვერვის სამსახურების მიერ დიდი სიფრთხილის დაცვით უნდა ხდებოდეს. სიფრთხილის დაცვის მიზეზები მოყვანილია სამთავრობო სარევიზიო კომისიის მოხსენებაში,⁵ და მოიცავს შემდეგს:

- გამოძიების სამიზნემ შესაძლოა ვერ შეიტყოს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების შესახებ და აქედან გამომდინარე ვერ შეძლოს პროტესტის გამოთქმა მათ შესახებ ან სასამართლოში მათი ვალიდურობის ეჭვქვეშ დაყენება.
- ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდებთან დაკავშირებული საიდუმლოების მაღალი ხარისხი ამცირებს ზედამხედველობის ორგანოების შესაძლებლობას მონიტორინგი გაუწიონ მათ გამოყენებას და აღმოაჩინონ შესაძლო კანონსაწინააღმდეგო მოქმედებები თუ დარღვევები.
- ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებისას ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევის მასშტაბი შესაძლოა ბევრად უფრო აჭარბებდეს არსებულ საჭიროებას.
- გარდა იმისა, რომ ირღვევა სამიზნის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდები ხშირად ხელყოფს იმ ადამიანთა უფლებებს, რომლებსაც სამიზნესთან აქვს კონტაქტი მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არ არიან გამოძიების სუბიექტები.
- სამიზნის და მათთან დაკავშირებული პიროვნებების შესახებ არსებული საიდუმლო ინფორმაცია ჩაწერილია და შენახულია დაზვერვის სამსახურების მიერ გამოძიების დამთავრების შემდეგაც და ხანდახან სხვა მიზნებისთვისაც გამოიყენება.

ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ფარული თვალთვალის ტექნოლოგიების გამოყენება ქვეყნების შიგნით და ქვეყნის გარეთ, ვინაიდან ქვეყნის შიგნით არსებობს საფრთხე, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება საიდუმლო თვალთვალის ტექნოლოგიებს გამოიყენებენ

არამიზნობრივად, მაგალითად პოლიტიკური ოპონენტების სათვალთვალოდ. მეორეს მხრივ, უცხო ყვეყნების კომუნიკაციების ფარული მოსმენა საფრთხეს არ უქმნის ქვეყნის შიგნით არსებულ დემოკრატიულ წყობას.

დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოებს აქვთ ლეგიტიმური უფლება და ხშირად კანონიერი ვალდებულება, რომ უზრუნველყონ დაზვერვის სამსახურების მუშაობის თავსებადობა კონსტიტუციურ წყობასთან. ზედამხედველობის ორგანოებს ჩვეულებრივ აქვთ ვალდებულებების სფერო, რომელიც ვრცელდება მთლიანად დაზვერვის პროცესზე, თუმცა ინფორმაციის შეგროვება მოითხოვს განსაკუთრებულ ყურადღებას, ვინაიდან ფარული და ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება საფრთხეს უქმნის დემოკრატიულ ღირებულებებს. კერძოდ, ზედამხედველობის ორგანოებმა ზედმიწევნით კარგად უნდა შეამოწმონ აღნიშნული მეთოდების გამოყენება, რათა უზრუნველყონ დაზვერვის სამსახურების მუშაობა კანონის ფარგლებში.

3.1. ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დაცვა

დაზვერვის სამსახურების მიერ ყველაზე მეტად ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება იზღუდება და ირღვევა. შესაბამისად, დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანოების ძირითადი ფუნქცია უნდა იყოს იმის უზრუნველყოფა, რომ დაზვერვის სამსახურების ინფორმაციის შეგროვების მეთოდები თავსებადია ეროვნულ და საერთაშორისო კანონებთან ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების შესახებ.

გაერთიანებული ერების სპეციალურმა მომხსენებელმა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში ადამიანის უფლებებისა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვისა და დახმარების საკითხებზე, განმარტა ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, «რომ ინდივიდუალურ პირებს უნდა ჰქონდეთ დამოუკიდებლად განვითარების, ურთიერთქმედების და თავისუფლების არეალი, «პირადი სივრცე» სხვებთან ურთიერთქმედების შესაძლებლობით და მის გარეშე და უნდა იყოს თავისუფალი სახელმწიფოს და სხვა არასასურველი პირების გადაჭარბებული, არასაჭირო ჩარევისგან.»⁶

მსგავსად, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-17 მუხლი აცხადებს, რომ:

1. არავინ არ უნდა განიცადოს თვითნებური ან უკანონო ჩარევა თავის პირად და ოჯახურ ცხოვრებაში, მისი საცხოვრებლის შეუვალობის ან მისი კორესპონდენციის საიდუმლოების თვითნებური ან უკანონო ხელყოფა, ან მისი ღირსებისა და რეპუტაციის უკანონო ხელყოფა.
2. თითოეულ ადამიანს აქვს უფლება, რომ კანონმა დაიცვას ასეთი ჩარევისა თუ ხელყოფისაგან.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი თავისი 167 ხელმომწერით წარმოადგენს ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების საფუძველს. აღნიშნული პაქტი პირადი ხელშეუხებლობის უფლებას ადამიანის ძირითად უფლებად მიიჩნევს. სამთავრობო ქმედებები, რომლებიც ზღუდავს აღნიშნულ უფლებას უნდა სარგებლობდეს ეროვნული კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებით, რაც კონკრეტული და კანონიერი მიზნის მისაღწევადაა განსაზღვრული.

როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის დროს გამართლებულია ადამიანთა უფლებების შეზღუდვა, როგორცაა ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევა. თუმცა, სასამართლოს თანახმად მსგავსი შეზღუდვები უნდა იქნას გამოყენებული ეროვნული კანონმდებლობა შესაბამისად, რომელმაც უნდა მოიცვას გარანტიები კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების თავიდან ასაცილებლად, და სამართლებრივი დაცვის საშუალება, თუკი მაინც ექნება ადგილი კანონდარღვევას.⁷

დაზვერვის სამსახურის მიერ ინფორმაციის შეგროვების ფარული, ან საიდუმლო მეთოდების გამოყენება წარმოადგენს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების შეზღუდავს. ამიტომაც, აუცილებელია, რომ აღნიშნული მეთოდების გამოყენების ყველა შემთხვევა ეროვნული კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელდეს, რაც კონკრეტული და კანონიერი მიზნის მისაღწევადაა განსაზღვრული. სამხრეთ აფრიკაში დაზვერვის ყოფილმა გენერალურმა ინსპექტორმა აღნიშულ პრინციპს შემდეგი ინტერპრეტაცია გაუკეთა:

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა შესაძლებელია გამართლებული იყოს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის მოტივით. ამ შეზღუდვის დროს დაცული უნდა იყოს პროპორციულობა უფლების ხასიათსა და შეზღუდვის აუცილებლობას შორის. როგორც ასეთი, დაზვერვის ინფორმაციის შეგროვების უფლება შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს ეფექტურ გარანტიებთან, რომელიც მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებს იცავს და უნდა უზრუნველყოფდეს ღია და დემოკრატიული წყობის შენარჩუნებას.⁸

3.2. ტექნოლოგიის გავლენა ინფორმაციის შეგროვებაზე

თანამედროვე ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები ადამიანებისათვის შესაძლებელს ხდის დაამყარონ დაუყოვნებლივი კავშირი მთელი მსოფლიოს მასშტაბით და დიდი მანძილების მიუხედავად ინფორმაციის მიწოდება მომენტალურად ხდება. თუმცა, ეს ასევე საშუალებას აძლევს მთავრობებს განახორციელონ უპრეცედენტო ხარისხის თვალთვალი. თანამედროვე ტექნოლოგიური მოწყობილობების გამოყენებით დაზვერვის სამსახურებს შეუძლიათ მასიურად შეაგროვონ ინფორმაცია, ანუ უფრო მეტი ინფორმაცია შეაგროვონ, ვიდრე მათი გააზრება და გაანალიზება არის შესაძლებელი. ეს აიხსნება იმით, რომ ინფორმაციის შეგროვება, თავისი არსიდან გამომდინარე ხდება

განურჩევლად, პოტენციურად შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ადამიანთა უფლებების დარღვევას. ამიტომ ინფორმაციის შეგროვება გამყარებული უნდა იყოს სამართლებრივი საფუძველით, რომელიც უზრუნველყოფს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დაცვას.

ECHELON დაზვერვისა და თვალთვალის სისტემა სასარგებლო მაგალითს იძლევა. აღნიშნული სისტემა, რომელიც ერთობლივად იმართება აშშ-ს, დიდი ბრიტანეთის, ავსტრიის, კანადის და ახალი ზელანდიის მიერ კოლექტიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფარგლებში, იჭერს სიგნალებს, რომელიც გადაიცემა ორბიტალური თანამგზავრის საშუალებით. 2000 წელს ევროპულმა პარლამენტმა ჩამოაყალიბა დროებითი კომიტეტი, რათა გამოეძიებინა ECHELON სისტემის შესაძლო ზემოქმედება ცალკეულ პირთა უფლებებზე, რაც განსაზღვრულია (EU) ევროკავშირის კანონის მიხედვით. კომიტეტის საბოლოო ანგარიში ასკვნის, რომ მასობრივი დაზვერვისა და თვალთვალის სისტემამ, როგორცაა ECHELON-ი, შესაძლოა დაარღვიოს პირადი ხელშეუხებლობის უფლება, ვინაიდან იგი არ არის თავსებადი პროპორციულობის დაცვის პრინციპთან ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების თვალსაზრისით. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული დაზვერვისა და თვალთვალის სისტემის გამოყენება შესაძლებელია გამართლებული იყოს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის მოტივით, კომიტეტმა შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომ მათი გამოყენება უნდა რეგულირდებოდეს ადვილად მისაწვდომი და მკაფიოდ განსაზღვრული კანონით და ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ მკაცრი ზედამხედველობა.⁹

4. ინფორმაციის შეგროვების სამართლებრივი საფუძვლები

ძირითადად, დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურების მიერ ინფორმაციის შეგროვებას სამართლებრივი საფუძვლები გააჩნია, რომელიც უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებას და ტრანსფარენტულობას. ანგარიშვალდებულებისა და ტრანსფარენტულობის მიღწევა ჩვეულებრივ ხორციელდება შემდეგნაირად, აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციის ფარგლებში არსებული უფლებამოსილება და ზედამხედველობის ვალდებულება გადაეცემა და გადანაწილდება (სხვადასხვა ხარისხით) პარლამენტს, სასამართლოსა და იმ ორგანიზაციებს შორის, რომლებსაც არ გააჩნიათ აღმასრულებელი ფუნქცია.

საერთაშორისო სამართალს შეუძლია განაპირობოს ეროვნული კანონმდებლობის განვითარება. მაგალითად, 2005 წელს ევროსაბჭომ გამოაქვეყნა რეკომენდაციები ეროვნული კანონმდებლობის შემუშავების შესახებ, რაც ითვალისწინებს კრიმინალური გამოძიებების დროს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებას:¹⁰

1. წევრმა სახელმწიფოებმა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მოთხოვნების შესაბამისად (ETS No. 5), თავიანთ ეროვნულ კანონმდებლობაში უნდა

განსაზღვრონ ის გარემოებები და პირობები, რა შემთხვევაშიც უფლებამოსილ ორგანოებს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების უფლება ექნებათ.

2. წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გამოიყენონ შესაბამისი საკანონმდებლო ზომები 1 პარაგრაფის შესაბამისად, რათა უფლებამოსილ ორგანოებს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების საშუალება ჰქონდეთ, იმ შემთხვევაში, თუკი ეს აუცილებლობას წარმოადგენს დემოკრატიული საზოგადოებისთვის და მართებულია ეფექტური კრიმინალური გამოძიების და სისხლისსამართლებლივი დევნის წარმოებისათვის.
3. წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გამოიყენონ შესაბამისი საკანონმდებლო ზომები, რათა უზრუნველყონ სასამართლო ხელისუფლების ან სხვა დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ სათანადო კონტროლის განხორციელება ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებაზე. აღნიშნული კონტროლი უნდა განხორციელდეს წინასასწარი შეთანხმების, გამოძიების დროს მეთვალყურეობის გაწევის საშუალებით ან გამოძიების შემდგომი განხილვისას.

საერთოდ, ეროვნულმა კანონმდებლობამ ინფორმაციის შეგროვების ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებასთან დაკავშირებით უნდა განსაზღვროს შემდეგი:

- როდის შეიძლება აღნიშნული მეთოდების გამოყენება
- ეჭვის რა ზღვარი საჭიროებს ზომების მიღებას
- რა შეზღუდვები და ლიმიტაციები გამოიყენება
- რა უფლებამოსილება მოითხოვება

კონკრეტული ეროვნული კანონმდებლობის მაგალითები, რომლებიც ქვეყნის შიგნით არეგულირებენ ინფორმაციის შეგროვების ფარულ, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებას, მოიცავენ ავსტრალიის ტელეკომუნიკაციების ფარული მოსმენის და მისაწვდომლობის კანონს, ავსტრალიის სამართალდამცავი უწყებებისათვის კომუნიკაციური უზრუნველყოფის კანონს, აშშ-ს კანონს უცხო ქვეყნების დაზვერვის მეთვალყურეობის შესახებ, და დიდი ბრიტანეთის რეგულაციებს საგამომძიებლო უფლებამოსილების კანონის შესახებ. ნებისმიერმა მსგავსმა კანონმა უნდა მოიცვას შემდეგი სამი ძირითადი საკითხი:

- დასაშვები მიზნები
- პროპორციულობა
- უფლებამოსილება და ზედამხედველობის გაწევა

უფრო ზოგადად, კი ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად კომპეტენტური ორგანოები დარწმუნებულები უნდა იყვნენ იმაში, რომ ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების შედეგად ისინი სათანადო ინფორმაციას მოიპოვებენ.

4.1. დასაშვები მიზნები

ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებისათვის არსებული დასაშვები მიზნები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთი ქვეყნიდან მეორეში. ევროსაბჭოს რეკომენდაციების თანახმად ზოგიერთ ქვეყანაში დასაშვებ მიზანს წარმოადგენს კრიმინალური გამოძიების წარმოება,¹¹ ხოლო სხვა შემთხვევებში კი ლეგიტიმურ მიზნებს წარმოადგენს ეროვნული უსაფრთხოებისა და დემოკრატიული წყობის დაცვა. გერმანიის აქტი კორესპოდენციის, ფოსტის და ტელეკომუნიკაციების პრივატულობის შეზღუდვის შესახებ საშუალებას აძლევს გერმანიის მთავრობას გასცეს ბრძანება ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შეზღუდვის შესახებ თუკი «კონკრეტული მაჩვენებლები იძლევა ეჭვის საფუძველს, რომ კონკრეტული პირი გეგმავს, ჩადის ან უკვე ჩაიდინა» დანაშაული ქვემოთ მოყვანილის წინააღმდეგ:

- მშვიდობა
- დემოკრატიული წყობა
- ეროვნული უსაფრთხოება
- გერმანიაში განთავსებული ჯარების უსაფრთხოება

ტერმინი *კონკრეტული მაჩვენებლები* წარმოადგენს სწორედ იმ ზღვარს, როდესაც ხდება ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება. იმისათვის, რომ გამართლებული იყოს გამოძიების ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება, მსგავსი დასაბუთებული მოთხოვნები წარმოდგენილი უნდა იყოს უფლებამოსილების მისაღებად შედგენილ განაცხადში.

4.2. პროპორციულობა

კანონმდებლობამ, რომელიც არეგულირებს ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ფარულ, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებას უნდა უზრუნველყოს, რომ აღნიშნული მეთოდის გამოყენების ხარისხი პროპორციულია გამოძიების მიზანთან. ამასთან დაკავშირებით ევროსაბჭო იძლევა რეკომენდაციას, რომ ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდები მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა იქნას გამოყენებული, თუკი:

- არსებობს შესაძლო მიზეზი იმის დასაჯარებლად, რომ ადგილი აქვს მძიმე დანაშაულის ჩადენას ან დაგეგმვას.
- კარგად არის გააზრებული « რამდენადაა დაცული პროპორციულობა ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების შედეგებსა და დადგენილ მიზანს შორის .»¹²

საბჭომ ასევე გასცა რეკომენდაცია იმის თაობაზე, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა ნაკლებად უნდა გამოიყენონ ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდები და უნდა შემოიფარგლონ იმ შემთხვევებით, როდესაც «აღნიშნული მეთოდების გამოყენება საშუალებას იძლევა, რომ მოხდეს დანაშაულის გამოძიება, პრევენცია ან საქმის აღძვრა შესაბამისი ეფექტურობით.»¹³

მსგავსი ტიპის სახელმძღვანელო პრინციპები უზრუნველყოფს ლეგიტიმურ მიზნებს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებისათვის, რაც ხორციელდება ადამიანის უფლებების დარღვევის მინიმუმადე დაყვანით.

პროპორციულობის პრინციპის დაცვა უფრო რთულია ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე არსებული საფრთხეების შემთხვევაში. უმთავრესი მიზნები უნდა იყოს იმის გარანტია, რომ სხვა საშუალებების გამოყენებით ვერ მოხდებოდა იმ ინფორმაციის მოპოვება, რაც ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებით იქნა მოპოვებული და რომ აღნიშნული მეთოდის გამოყენება აუცილებლად მოიტანს შედეგს. მაგალითად, გერმანიაში ბრძანება მონაცემთა მოპოვების იმ მეთოდების შესახებ, რომელიც პრივატულობის უფლებას ზღუდავს, მხოლოდ მაშინ შეიძლება გაიცეს, როდესაც «ფაქტების გამოსაძიებლად სხვა მეთოდის გამოყენება უშედეგო იქნება ან თუკი გაართულებს გამოძიების ჩატარებას.»¹⁴

4.3. უფლებამოსილება და ზედამხედველობა

იმისათვის, რომ არ მოხდეს ინფორმაციის შეგროვების ფარული მეთოდების ბოროტად გამოყენება, სამართლებრივმა ჩარჩოებმა უნდა მოიცვას როგორც უფლებამოსილების პროცედურები (რაც მოიცავს დაზვერვის სამსახურების მმართველობას და სასამართლოს), ასევე ზედამხედველობის მექანიზმები (მოიცავს პარლამენტსა და დაზვერვის დამოუკიდებელ ექსპერტებს). უფლებამოსილებისა და ზედამხედველობის შესაბამისი სტრუქტურები დეტალურად იქნება განხილული მომდევნო ორ თავში. უფლებამოსილების და ზედამხედველობის ეს დონეები არ არიან ურთიერგამომრიცხავი და ანგარიშვალდებულების და ტრანსფარენტულობის დეტალურმა სისტემამ შესაძლოა მოიცვას უფლებამოსილების ერთზე მეტი დონე ან ზედამხედველობის ერთზე მეტი მექანიზმი.

5. ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციების უფლებამოსილებით აღჭურვა

ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციების სხვადასხვა ტიპი არსებობს, რომლებიც უფლებამოსილების სხვადასხვა ხარისხს საჭიროებენ. მაგალითად, ფიზიკური თვალთვალი მიუხედავად იმისა, რომ ფარულია, არ წარმოადგენს უაღრესად ფარულ მეთოდს, ამიტომაც, ჩვეულებრივ საკმარისია დაზვერვის სამსახურის შიდა უფლებამოსილება. რაც შეეხება სატელეფონო საუბრების ფარულ მოსმენას და ფოსტის ხელში ჩაგდებას, აღნიშნული ქმედებები წარმოადგენენ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების სერიოზულ დარღვევას და აქედან გამომდინარე, საჭიროებენ უფლებამოსილების მოპოვებას უფრო მაღალ დონეზე, მაგალითად იმ მინისტრისგან,

რომელიც დაზვერვაზე პასუხისმგებელი და/ან მოსამართლისგან. თუკი ხდება ინფორმაციის მოპოვების ოპერაციის განახლება, მაშინ უფლებამოსილების დონე თავდაპირველი მოთხოვნის შესატყვისი უნდა იყოს.

5.1. შიდა უფლებამოსილება

დაზვერვის სამსახურის მართვის მაღალი ეშელონის მოვალეობა, რომ გაცეს ნებართვა ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებაზე განაპირობებს ანგარიშვალდებულებას დაზვერვის სამსახურში და უზრუნველყოფს ქვევითი ნორმის გადაცდომის შეჩერებას. შესაძლოა ეს მოთხოვნა არ იყოს საკმარისი თავისთავად უკანონობის აღსაკვეცად, თუმცა იგი ხაზს უსვამს, რომ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების შეზღუდვის არჩევა წარმოადგენს ძალიან სერიოზულ და მნიშვნელოვან არჩევანს, და არ შეიძლება არჩევანის გაკეთებისადმი არსაერიოზული მიდგომა. დაზვერვის სამსახურში ხელმძღვანელობის იმგვარი სტრუქტურა უნდა იყოს, რომ რაც უფრო მეტად ხდება ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევა, მით უფრო მაღალ დონეზე უნდა ხდებოდეს უფლებამოსილების მინიჭება.

5.2. აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება

დაზვერვის სამსახურების გაკონტროლებას აღმასრულებელი ხელისუფლება ახორციელებს, რომელიც ადგენს თავის პრიორიტეტებს და მართავს თავის ქმედებებს. ჩვეულებრივ აღნიშნულის განხორციელება შესაბამისი მინისტრის მოვალეობას წარმოადგენს, რომლის მოვალეობაში შესაძლოა ასევე შედიოდეს სპეციფიკური ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციებისათვის ნებართვის გაცემა. როგორც შიდა უფლებამოსილების მოთხოვნები განაპირობებს მართვის მაღალი ეშელონების პასუხისმგებლობას ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებაზე, ასევე ეკისრება პასუხისმგებლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, როცა იგი ნებართვას გაცემს შესაბამისი მინისტრისათვის, რათა მან დაამტკიცოს გარკვეული ზომები.

კანონდარღვევა სამინისტროს დონეზე ხშირად მოიცავს დაზვერვის სამსახურების ინფორმაციის შეგროვების აპარატურების გამოყენებას იმისათვის, რომ მთავრობის პოლიტიკური ოპონენტების შესახებ შეაგროვონ კონფიდენციალური ინფორმაცია. ამ მიზნით, ქვეყნის შიგნით ფარული ინფორმაციის შეგროვების მეთოდებთან დაკავშირებით სამართლებრივმა ჩარჩოებმა უნდა მოიცვას ნებართვის გაცემის პროცედურები, რომლის შესაბამისად:

- დადგინდება შეზღუდვები თუ რისი მოთხოვნის უფლება აქვთ მინისტრებს დაზვერვის სამსახურებისგან.

- სამინისტროს მიერ გაცემულ ნებართვასთან ერთად, აუცილებელი იქნება სასამართლოს მიერ გაცემული ნებართვა ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებაზე.
- ჩამოყალიბდება მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც დაზვერვის ოფიცრებს ექნებათ საშუალება წარდგინონ ანგარიშები ქცევითი ნორმის გადაცდომის შესახებ.
- ჩამოყალიბდება ან დაინიშნება დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანო, რომლის მოვალეობაშიც შევა მსგავის ქმედებების მიმოხილვა.

5.3. სასამართლოს უფლებამოსილება

ძირითადად, დემოკრატიულ ქვეყნებში სასამართლო ხელისუფლების ვალდებულებას წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვა. თუკი გავითვალისწინებთ აღნიშნულ როლს, ლოგიკურია, რომ მოსამართლეებს უნდა დაევალოთ იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად ღირს ადამიანის უფლებათა დარღვევა დაზვერვის სამსახურების მიერ ინფორმაციის შეგროვების საჭიროებიდან გამომდინარე. ამიტომაც, გავრცელებული პრაქტიკაა, რომ ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად დაზვერვის სამსახურები სასამართლოსგან იღებენ ნებართვას (ჩვეულებრივ, ბრძანების ფორმით) მანამდე, სანამ მოხდება პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევა. აღნიშნული ბრძანებები წარმოადგენენ მიუკერძოებელი შეფასების შედეგს, შესაბამისად მათ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პოტენციური უკანონობის შესაჩერებლად.¹⁵ გარდა ამისა, როგორც აღნიშნულია ვენეციის კომისიის ანგარიშში ძალოვანი უწყებების დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ, სასამართლოს მიერ ნებართვის გაცემის მოთხოვნები უსაფრთხოების პრობლემებს კანონს უქვემდებარებს, შედეგად ახდენს კანონის დაცვის კონსტიტუირებას.¹⁶

საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ უნდა დააკონკრეტოს იმ ოპერაციების სახეობები, რომელიც სასამართლოსგან ნებართვის მიღებას საჭიროებენ, ასევე დაკონკრეტებული უნდა იყოს მოსამართლის უფლებამოსილება იმისათვის, რომ მან შეძლოს ოპერაციის სფეროს, ხანგრძლივობის და სამიზნეების შეზღუდვა. კანონმდებლობამ ასევე უნდა დაადგინოს ინფორმაციის მინიმალური მოთხოვნები განმცხადებლის მიმართ. (იხილეთ ჩანართი 1).

ჩანართი 1: მოთხოვნები განმცხადებლის მიმართ სასამართლო ნებართვის მისაღებად (კანადა)

კანადის უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურის კანონის თანახმად დაზვერვის სამსახურებმა კავშირგაბმულობის დაზვერვისათვის სასამართლო ნებართვის მისაღებად განცხადებებში უნდა მიუთითონ შემდეგი ინფორმაცია:¹⁷

კონკრეტული ფაქტები, რომლებიც ცხადყოფენ ეროვნული უსაფრთხოების საფრთხის არსებობას

მტკიცებულება, რომ ნაკლებად ფარული მეთოდების გამოყენება უშედეგო იყო და მიზეზები თუ რატომ არის წარუმატებელი მათი გამოყენება

კომუნიკაციის სახეობა, რომელზეც უნდა განხორციელდეს თვალთვალი ინფორმაციის სახეობა, რომლის მოპოვებაც უნდა მოხდეს იმ ადამიანების ან ადამიანთა ჯგუფების ვინაობა, რომლებიც წარმოადგენენ გამოძიების სამიზნეს

თუკი ცნობილია, იმ ადამიანების ვინაობა, რომელთა კომუნიკაციებიც იქნება თვალთვალის ობიექტი

მოთხოვნილი ბრძანების მოქმედების ვადები

ნებისმიერი წინა განაცხადების დეტალები, რომელიც მიმდინარე განაცხადში მითითებულ პირთან დაკავშირებით იყო მომზადებული. დეტალებმა უნდა მოიცვას წინა განაცხადის თარიღი, მოსამართლის სახელი, რომლის სახელზეც მომზადდა განაცხადი და მოსამართლის გადაწყვეტილება განაცხადის შესახებ.

უმეტეს ქვეყნებში აუცილებელია სასამართლო ნებართვა კომუნიკაციების თვალთვალის უფლების მოსაპოვებლად. მაგალითად, არგენტინის ეროვნული დაზვერვის კანონის თანახმად ქვეყნის დაზვერვის სამსახურებმა უნდა მოიპოვონ სასამართლო უფლებამოსილება, მანამდე სანამ თვალთვალს განხორციელებენ ნებისმიერი სახის პირად კომუნიკაციებზე.¹⁸

მარეგულირებელი კანონი ხანდახან უზრუნველყოფს დაზვერვის სამსახურების განაცხადების მოსმენას სპეციალიზირებული მოსამართლეების მიერ. კანადა, საფრანგეთი, სამხრეთ აფრიკა და ესპანეთი სხვა ქვეყნებთან ერთად მისდევენ აღნიშნულ პრაქტიკას. ალტერნატიულად, ზოგმა ქვეყანამ ჩამოაყალიბა სპეციალური სასამართლოები სასამართლო უფლებამოსილების მოსაპოვებლად. მათ შორისაა აშშ-ს უცხო ქვეყნების დაზვერვის ზედამხედველობის სასამართლო (FISC), რომელიც დაარსდა 1978 წლის უცხო ქვეყნების დაზვერვის ზედამხედველობის კანონის თანახმად. აღნიშნული სასამართლო შედგება 7 ფედერალური საოლქო სასამართლოს მოსამართლეებისგან, რომლებიც მსახურობენ არა უმეტეს შვიდი წლის ვადით, რაც არ ექვემდებარება განახლებას. FISC-ი განიხილავს განაცხადებს ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებით. კანონის თანახმად, ასევე დაარსდა აშშ-ს უცხო ქვეყნების დაზვერვის ზედამხედველობის სააპელაციო სასამართლო, სადაც ხდება მთავრობის აპელაციების მოსმენა FISC-ის გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით.¹⁹

ხანდახან სპეციალიზირებულ მოსამართლეებსა და სასამართლოებს მინიჭებული აქვთ უფლებამოსილება მიმოიხილონ მიმდინარე ოპერაციები ინფორმაციის შეგროვების შესახებ. სამხრეთ აფრიკაში 2002 წელს კომუნიკაციების დაზვერვისა და კომუნიკაციებთან დაკავშირებული ინფორმაციის უზრუნველყოფის დარეგულირების კანონმა საშუალება მისცა მოსამართლეებს მოეთხოვათ შუალედური მოხსენება ბრძანებაში მითითებული მიზნების მიღწევის პროგრესის შესახებ.²⁰ ამის საშუალებით მათ შეუძლიათ შეზღუდონ უნებლიე შეჭრა იმ პირის პირად ცხოვრებაში, რომელიც არ წარმოადგენს სამიზნეს და დარწმუნდნენ, რომ ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდები არ გამოიყენება უფრო დიდხანს, ვიდრე ამას საჭიროება მოითხოვს.

6. ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციების ზედამხედველობა

უფლებამოსილებას ყოველთვის თან ერთვის ზედამხედველობა, რომელიც მოიცავს დაზვერვის სამსახურის ოპერაციების მიმოხილვას, რათა დადასტურდეს აღნიშნულ ოპერაციებზე ნებართვის გაცემის სათანადოობა. მხოლოდ აღნიშნული სიფრთხილის ზომების, უფლებამოსილებისა და ზედამხედველობის არსებობის შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციები ეფექტურად რეგულირდება. (დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებული დისკუსიები იხილეთ ფორსიზი -მოდული 9).

ზედამხედველობა შესაძლებელია განხორციელდეს სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ. ზოგიერთ ორგანიზაციას, როგორცაა აუდიტის უმაღლესი ორგანო და ეროვნული ომბუდსმენის ინსტიტუტი, თავიანთი ფართო მანდატის მეშვეობით მინიჭებული აქვთ ზედამხედველობის გაწევის უფლება. ხოლო სხვებს, როგორცაა გენერალური ინსპექტორი და ზედამხედველობის ორგანოს ექსპერტი გააჩნიათ შესაბამისი ექსპერტიზა, რაც მათ სპეციფიური მანდატის ფარგლებში ზედამხედველობის გაწევის საშუალებას აძლევს. ბევრი ქვეყანა ზედამხედველობის გაწევას სხვადასხვა იურიდიულ ერთეულზე ანაწილებს, რომელთა იურისდიქცია სხვადასხვა ხარისხით ფარავს ერთმანეთს.

6.1. პარლამენტის ზედამხედველობის ორგანოები

მმართველობის დემოკრატიული სისტემის დროს პარლამენტი პასუხისმგებელია სამართლებრივი საფუძვლების დადგენაში, რომლის შესაბამისად იმართება სამთავრობო ორგანოები. პარლამენტის მოვალეობაში ასევე შედის მონიტორინგის გაწევა მათ მიერ დადგენილ კანონებთან თავსებადობაზე. აღნიშნული მოვალეობები ვრცელდება როგორც დაზვერვის სამსახურებზე, ასევე სხვა სამთავრობო ორგანოებზე.

თუმცა, ვინაიდან დაზვერვის სამსახურები განსხვავდება სხვა სამთავრობო ორგანოებისგან, პარლამენტები, როგორც წესი აარსებენ დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტებს იმისათვის, რომ მონიტორინგი გაუწიონ სამსახურის მოქმედებას და რეკომენდაციები მოამზადონ შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლების გადასინჯვის მიზნით. ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციებთან დაკავშირებით აღნიშნულ კომიტეტებს ევალებათ:

- ზედამხედველობის გაწევა ფარულ, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებაზე
- ბიუჯეტის შედგენის და ფონდების გამოყენების მონიტორინგი
- სამართლებრივი საფუძვლის შესწავლა, რაც მიზნად ისახავს იმის შემოწმებას თუ რამდენად ხდება ადამიანის უფლებათა უზრუნველყოფა

- დაზვერვის სამსახურების სამართლებრივ საფუძველთან თავსებადობის უზრუნველყოფა

გარდა ამისა, მარეგულირებელ კანონს შეუძლია საპარლამენტო კომიტეტები აღჭურვოს შესაბამისი უფლებამოსილებით, რაც მათ ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო ოპერაციების გახილვის საშუალებას მისცემს. პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშონ იმის უზრუნველყოფაში, რომ უფლებამოსილების პროცედურები სწორად იქნას გამოყენებული. მაგალითად, არგენტინის ეროვნული დაზვერვის კანონი უწყებათაშორის კომიტეტს დაზვერვის ორგანოების და ქმედებების ზედამხედველობისათვის აღჭურავს უფლებამოსილებით მოითხოვოს ანგარიშების მომზადება (და კომიტეტის წინაშე წარდგენა), სადაც ჩამოთვლილი უნდა იყოს « მოცემულ დროში განხორციელებული რადიოჭერის და ფარული მოსმენის ქმედებები.»²¹ კომიტეტს შემდეგ შეუძლია ჩამონათვალის გამოყენება იმისათვის, რომ შეამოწმოს გამოყენებული ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების შესახებ არის თუ არა გაცემული ნებართვა. ამგვარად, კომიტეტს შეუძლია დაადასტუროს, რომ უფლებამოსილების პროცედურები სწორად იქნა აღსრულებული; მაგალითისთვის იხილეთ ქვემოთ მოცემული ჩანართი 2.

ჩანართი 2: ინფორმაციის შეგროვების საპარლამენტო ზედამხედველობა გერმანიაში

გერმანიაში ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ფარული მეთოდების გამოყენებას ზედამხედველობას უწევს პარლამენტის მაკონტროლებელი პანელი.

კანონის თანახმად აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პარლამენტის მაკონტროლებელ პანელს უნდა წარუდგინოს ანგარიშები ფარული მეთოდების გამოყენების შესახებ «არა უმეტეს 6 თვიანი ინტერვალების დაცვით». აღნიშნულ პერიოდულ ანგარიშებზე დაყრდნობით, პანელი ბუნდესტაგისთვის ამზადებს ყოველწლიურ ანგარიშს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების სახეობისა და სფეროს შესახებ, რომლებიც კანონის შესაბამისად იქნა გამოყენებული.²²

მონიტორინგის ფუნქციაზე დამატებით კანონი მაკონტროლებელ პანელს ნებართვის გაცემის უფლებით აღჭურავს. დაზვერვის ფედერალურმა სამსახურმა (უცხო ქვეყნების დაზვერვის სამსახური) მაკონტროლებელი პანელისგან უნდა მიიღოს დასტური საერთაშორისო ტელეკომუნიკაციების ტრაფიკის მოსმენაზე, რომელსაც შესაძლოა კავშირი ჰქონდეს გერმანიასთან ან გერმანელებთან. აქ იგულისხმება მოსმენები, რომლებიც ეფუძნება საკვანძო სიტყვებს, და რომლის დროსაც მოსმენის სამიზნეებს არ წარმოადგენს კონკრეტული კომინიკაციები.²³

პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტის წევრობა არ მოითხოვს დაზვერვის სფეროში კომპეტენტურობას. თუმცა, აშშ-ს კონგრესის წევრმა დაკვირვების შედეგად გამოიტანა დასკვნა, რომ სათანადო გადაწყვეტილების მისაღებად კომიტეტის წევრები თავად უნდა გაეცნონ მოპოვებულ ინფორმაციას და იმ მეთოდებს, რომლის მეშვეობითაც მოხდა მათი მოპოვება.²⁴

6.2. კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანო

დაზვერვის კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოები წარმოადგენენ დამოუკიდებელ სამართლებრივ ერთეულებს, რომლის წევრებსა და შემადგენლობას გააჩნიათ გარკვეული კომპეტენცია დაზვერვის სფეროში (იხილეთ ბორნი და გაისლარ მესევიჯი-მოდული 1). კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოს ყველაზე გავრცელებული სახეობაა გენერალური ინსპექტორი. მიუხედავად იმისა, რომ მათი ფუნქციები და ვალდებულებები განსხვავდება ერთი ქვეყნიდან მეორეში, ჩვეულებრივ გენერალური ინსპექტორები არიან დამოუკიდებელი სამართლებრივი ერთეულები, რომლებიც უფლებამოსილები არიან მიიღონ დაზვერვის სამსახურის ქცევის კანონიერებასთან დაკავშირებული საჩივრები და იმოქმედონ შესაბამისად. ჩვეულებრივ, მათი მანდატები მოიცავენ გამოძიების ჩატარების უფლებას გამოყენებულ ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდებთან და ფარულ მეთოდებთან დაკავშირებით. ზოგიერთ ქვეყნებში, როგორცაა აშშ და კანადა აღნიშნული ორგანოები დაზვერვის სამსახურების ფარგლებში ფუნქციონირებენ, ხოლო ზოგან, მაგალითად სამხრეთ აფრიკაში ისინი დამოუკიდებლები არიან დაზვერვის სამსახურებისგან. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის გენერალურ ინსპექტორს შემდეგი სამი ძირითადი ვალდებულება აკისრია:²⁵

- დაზვერვის სამსახურების ქმედებების მიმოხილვა, რათა განისაზღვროს კანონიერება და მუშაობის ეფექტურობა
- დაზვერვის სამსახურის ოპერაციების კანონიერების დადასტურება აღმასრულებელი ხელისუფლების და სამხრეთ აფრიკის მოსახლეობის წინაშე
- ომბუდსმენის ინსტიტუტის მსგავსად ფუნქციონირება, როდესაც მთავრობის მაღალი რანგის თანამშრომლები ან რიგითი მოქალაქეები საჩივრებს წერენ დაზვერვის სამსახურების შესახებ

რაც შეეხება ბელგიას (იხილეთ ჩანართი 3), გერმანიას (იხილეთ ჩანართი 4), ნორვეგიას და ჰოლანდიას, ისინი კვალიფიციურ ორგანოებს თავიანთი დაზვერვის სამსახურების გასაკონტროლებლად იყენებენ. ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციებთან დაკავშირებით აღნიშნული კვალიფიციური ორგანოების მოვალეობაში შედის:

- ოპერაციების სამართლებრივ საფუძვლებთან, შიდა სამსახურის პროცედურებთან და აღმასრულებელ პოლიტიკებთან თავსებადობის უზრუნველყოფა
- ოპერატიული ეფექტურობის მონიტორინგი და მისი გაუმჯობესების მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება
- ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების არაკანონიერ გამოყენებასთან დაკავშირებული საჩივრების მართვა

ჩანართი 3: ბელგიის დაზვერვის სააგენტოს მუდმივი განმხილველი კომიტეტი

კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოს მაგალითს წარმოადგენს ბელგიის დაზვერვის სააგენტოს მუდმივი განმხილველი კომიტეტი, რომელიც ჩამოყალიბდა პოლიციის და დაზვერვის სამსახურების და საფრთხის შეფასების საკოორდინაციო

ჯგუფის მარეგულირებელი კანონის შესაბამისად. კომიტეტის უფლებამოსილებაში შედის ბელგიის ორ დაზვერვის სამსახურზე და საფრთხის შეფასების საკოორდინაციო ჯგუფის მუშაობაზე ზედამხედველობის გაწევა. კომიტეტი ზედამხედველობის გაწევისას ყურადღებას აქცევს დაზვერვის სამსახურების მოქმედებების კანონიერებას და ეფექტურობას და ასევე, დაზვერვისა და უსაფრთხოების უწყების კოორდინაციას. აღნიშნული მოვალეობის შესრულების მიზნით, კომიტეტი უფლებამოსილია «გამოიძიოს დაზვერვის სამსახურების ქმედებები და მეთოდები», ასევე ის საშუალებები, რომლის მეშვეობითაც ხდება ინფორმაციის შეგროვება.²⁶

2010 წელს კომიტეტს დაავალეს დაზვერვის სამსახურების მიერ ახლად აპრობირებული სადაზვერვო მონაცემების შეგროვების ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების მეთვალყურეობა. კომიტეტი აფასებს თითოეულ ფარულ ოპერატიულ-სამძებრო ოპერაციას და შესაძლოა მოითხოვოს ოპერაციის შეწყვეტა (და შეგროვებული ინფორმაციის განადგურება) იმ შემთხვევაში, თუკი არ არის თავსებადობა კანონთან.²⁷ გარდა ამისა, კომიტეტს შეუძლია მართოს «დაზვერვის სამსახურების ოპერაციებთან, ქმედებებთან ან წარუმატებელ მოქმედებასთან დაკავშირებული ... საჩივრები.»²⁸

ჩანართი 4: გერმანიის G10 კომისია

გერმანიის G10 კომისია არის კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანო, რომელიც მონიტორინგს უწევს ინფორმაციის შეგროვებას გერმანიაში. კომისია შედგება 4 წევრისგან, რომელთაგან ერთ-ერთი მოსამართლეა. კომისიამ შესაძლოა ასევე მოიცვას პარლამენტარები. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის წევრებს ნიშნავს პარლამენტის მაკონტროლებელი პანელი, მათი სამსახურებრივი დამოუკიდებლობა კანონით არის გარანტირებული. მათ ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს იმის განსაზღვრა არის თუ არა დასაშვები და საჭირო დაზვერვის სამსახურების მიერ ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება ინფორმაციის შეგროვების მიზნით. შესაბამისად კანონის თანახმად გერმანიის მთავრობამ კომისიის წევრებს ყოველთვიურად უნდა აცნობოს იმ დაგეგმილი ოპერაციების შესახებ, რომლის დროსაც ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება იქნება საჭირო. იმ შემთხვევაში, თუ კომისიის წევრები აღნიშნული მეთოდების გამოყენებას მიიჩნევენ არასაჭიროდ და დაუშვებლად, მაშინ მთავრობამ უნდა გააუქმოს აღნიშნული ოპერაციის შესახებ გაცემული ნებართვა.²⁹

G10 კომისიას ასევე ევალება საჩივრების მართვა. კომისიის წევრებს შეუძლიათ განიხილონ სხვადასხვა საჩივრები, მათ შორის, ინფორმაციის მოპოვების მიზნით გამოყენებული ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების შესახებ. კომისიას შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს დაზვერვის სამსახურების მიერ აღნიშნული მეთოდების გამოყენების შეზღუდვის თაობაზე.³⁰

იმისათვის, რომ კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანო, იყოს ქმედითუნარიანი ინფორმაციის შეგროვების ზედამხედველობის დროს, მას უნდა ჰქონდეს შესაბამისი მანდატი, რაც პროაქტიულობის საშუალებას მისცემს. კერძოდ, იგი აღჭურვილი უნდა იყოს უფლებამოსილებით, რაც უზრუნველყოფს საკუთარი ინიციატივით გამოძიების ჩატარებას და დაზვერვის სამსახურების კლასიფიცირებულ თუ საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომლობას. შესაბამისად, კვალიფიციურმა ზედამხედველობის ორგანომ იმ ადამიანებს უნდა გაუწიონ დახმარება, რომლებიც ამტკიცებდნენ, რომ მათი უფლებები შეილახა. ასევე, რეგულარულად უნდა მოამზადონ ანგარიშები პარლამენტში წარსადგენად. (აღნიშნული ანგარიშების რედაქტირებული ვერსიები უნდა გასაჯაროვდეს, რაც ემსახურება ტრანსფარენტულობის ხელის შეწყობას).

7. დასკვნა

აღნიშნული მოდული განიხილავს თუ როდის და რა ფორმით უნდა შეეძლოს დაზვერვის სამსახურებს ადამიანის უფლებების შეზღუდვა, რაც უსაფრთხოების მიზნების მიღწევით არის განპირობებული. სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ მოდულში განხილულია შემდეგი შეკითვა: როდის შეიძლება საზოგადოებრივი რესურსების გამოყენება ინდივიდუალური პირების უფლებების შეზღუდვის მიზნით? ამ შეკითხვის არსი იმაში მდომარეობს, თუ რა ურთიერთობაა მოქალაქეებსა და მათ მთავრობას შორის. რა პასუხამდეც არ უნდა მივიდეს უფლებამოსილების და ზედამხედველობის საზოგადოება აუცილებელია ამომწურავი და მკაფიოდ განსაზღვრული სისტემის არსებობა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს დაზვერვის სააგენტოების მუშაობა მარეგულირებელი კანონის ფარგლებში.

ინფორმაციის შეგროვების ოპერაციების ზედამხედველობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ვინაიდან დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის ინფორმაციის მოპოვება დამოკიდებულია ინსტიტუციურ ლეგიტიმურობაზე, სანდო მმართველობაზე და საბოლოო ჯამში საზოგადოებრივ ნდობაზე. აღნიშნული პირობების დაცვა, მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, თუკი დაზვერვის სამსახურების ქმედებები თავსებადია იმ სამართლებრივ საფუძვლებთან, რომელიც იცავს ადამიანის უფლებებს და მიესაღმება საჯაროობის, ტრანსფარენტულობის და ანგარიშვალდებულების დემოკრატიულ პრინციპებს. მხოლოდ და მხოლოდ აღნიშნული საფუძვლები შესაძლოა იყოს იმის გარანტია, რომ ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენება ლეგიტიმურია.

8. რეკომენდაციები

- საგამოძიებო მეთოდების დასაშვები გამოყენება, რომელიც ზღუდავს ადამიანების უფლებებს, პირადი ხელშეუხებლობის უფლების ჩათვლით მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული იმ სამართლებრივ საფუძველში, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება დაზვერვის სამსახურების მუშობა.
- სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა დააკონკრეტოს ის მიზეზები, რაც განაპირობებს ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებას. თავისთავად ცხადია, რომ აღნიშნული მეთოდების გამოყენება უნდა მოხდეს, მხოლოდ მაშინ, როდესაც მათი გამოყენება პროპორციულია დასახულ მიზანთან მიმართებაში და თუკი არ იქნება საკმარისი სხვა მეთოდების გამოყენება.
- სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა შექმნას მკაფიო უფლებამოსილების პროცედურები, რომლებიც დაარეგულირებენ ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებას. რაც უფრო დიდი მასშტაბით ხდება ადამიანის პირად ცხოვრებაში შეჭრა, მით უფრო მაღალ დონეზე უნდა ხდებოდეს უფლებამოსილების მოპოვება.
- სამართლებრივი საფუძვლების თანახმად სასამართლომ უნდა გასცეს ნებართვა ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენებისათვის. ასევე, განსაზღვრული უნდა იყოს პროცედურები იმ მოსამართლეების დანიშვნასთან დაკავშირებით, რომლებიც უფლებამოსილები იქნებიან გასცენ აღნიშნული ნებართვა და დაადგინონ კრიტერიუმები მთავრობის განაცხადების შესაფასებლად.
- სამართლებრივმა საფუძვლებმა უნდა ჩამოაყალიბოს ქმედითუნარიანი ზედამხედველობის მექანიზმები, რათა მოხდეს ინფორმაციის შეგროვების მიზნით გამოყენებული ფარული, ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების მონიტორინგი. აღნიშნული მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს საპარლამენტო კომიტეტების, კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოების, ან ორივეს მიერ.

შენიშვნები

1. ევროსაბჭო, მინისტრების კომიტეტი, წევრი სახელმწიფოებისათვის მინისტრების კომიტეტის რეკომენდაცია Rec (2005) 10 მძიმე დანაშაულებთან დაკავშირებით ტერორისტული აქტების ჩათვლით «ოპერატიულსამძებრო მეთოდების» გამოყენება (20 აპრილი 2005), Rec (2005) 10, თავი1 (ხელმისაწვდომია <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>) Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on «special investigation techniques» in relation to serious crimes including acts of terrorism (20 April 2005). Rec(2005)10, Chapter I (available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>).
2. აღნიშნული საკითხის უფრო დეტალური განხილვა იხილეთ რონნი კასრილის «არის თუ არა საჭირო ჯაშუშობა? დაზვერვა და დემოკრატია სამხრეთ აფრიკაში, რედ ლოურენ ჰატონის მიერ (პრეტორია: უსაფრთხოების სწავლების ინსტიტუტი, 2009) გვ. 9-22 Ronnie Kasrils, «To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,» in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009).
3. აღნიშნული საკითხის უფრო დეტალური განხილვა იხილეთ მარინა კაპარინის «დემოკრატიულ ქვეყნებში დაზვერვის სამსახურების კონტროლი და ზედამხედველობა», დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული კონტროლი, რედ. ჰანს ბორნი და მარინა კაპარინი (ოულდერშოტი, დიდი ბრიტანეთი) გვ.-3-24 (Marina Caparini, «Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States,» in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 3–24)
4. ამხრეთ აფრიკა, სამხრეთ აფრიკის სამთავრობო განმხილველი კომისია დაზვერვის შესახებ, დაზვერვა კონსტიტუციური დემოკრატიის დროს: დასკვნითი ანგარიში დაზვერვის სამსახურების მინისტრისათვის, პატივ-ცემული ბატონი რონი კასრილის, პარლამენტის წევრი (2008 წლის 10 სექტემბერი), გვ.-157 (ხელმისაწვდომია შემდეგ
5. იქვე, გვ. 158-159
6. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, ადამიანის უფლებათა და ძირითად უფლებათა ხელშეწყობა და დაცვა, ადამიანის უფლებების, სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, განვითარების უფლების ჩათვლით: გაეროს ოფიციალური მომხსენებლის ანგარიში ტერორიზმთან ბრძოლის დროს ადამიანის უფლებათა და ძირითად უფლებათა ხელშეწყობის და დაცვის შესახებ, United Nations Human Rights Council, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism გაეროს დოკუმენტი A/HRC/10/3 (2009 წლის 4 თებერვალი), გვ 6-7 (ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებგვერდზე <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c3.pdf>; ვებგვერდზე დაიდო 2012 წ. 14 თებერვ)
7. ევროსაბჭო, ევროპული კომისია დემოკრატია კანონიერების ფარგლებში (ვენეციის კომისია), ანგარიში უსაფრთხოების სამსახურების დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ, CDL-AD(2007)016(2007) Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007) (ხელმისაწვდომია <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD%282007%29016-e.asp>; ვებგვერდზე დაიდო 2011 წლის 22 ოქტომბერს).
8. სამხრეთ აფრიკა, სამხრეთ აფრიკის სამთავრობო განმხილველი კომისია დაზვერვის შესახებ, დაზვერვა კონსტიტუციური დემოკრატიის დროს: დასკვნითი ანგარიში დაზვერვის სამსახურების მინისტრისათვის, პატივცემული ბატონი რონი კასრილის, პარლამენტის წევრი (2008 წლის 10 სექტემბერი), გვ.-157 (ხელმისაწვდომია შემდეგ

- ვებგვერდზე http://www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852;
9. ევროპული პარლამენტი, დროებითი კომიტეტი ECHELON დაზვერვისა და თვალთვალის სისტემის შესახებ, დოკუმენტის პროექტი პირადი და კომერციული კომუნიკაციების თვალთვალის მიზნით გლობალური სისტემის გამოყენების შესახებ (ECHELON დაზვერვისა და თვალთვალის სისტემა) (2001) European Parliament, Temporary Committee on the ECHELON Interception System, Draft document on the existence of a global system for intercepting private and commercial communications (ECHELON interception system) (ხელმისაწვდომია <http://cryptome.org/echelon-ep.htm>; ვებგვერდზე დაიდო 2011 წლის 16 ივლისს).
 10. ევროსაბჭო, მინისტრების კომიტეტი, წევრი სახელმწიფოებისათვის მინისტრების კომიტეტის რეკომენდაცია Rec (2005) 10 მძიმე დანაშაულებთან დაკავშირებით ტერორისტული აქტების ჩათვლით «ოპერატიულსამშობრო მეთოდების» გამოყენება (20 აპრილი 2005), Rec (2005) 10, თავი II (ა) (ხელმისაწვდომია <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>) Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2005)10 of the Committee of Ministers to member states on «special investigation techniques» in relation to serious crimes including acts of terrorism (20 April 2005). Rec(2005)10, Chapter I (available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>). ვებგვერდზე დაიდო 2012 წლის 2 თებერვალი.
 11. იქვე, თავი II(b) (4).
 12. იქვე, თავი II(b) (5).
 13. იქვე, თავი II(b) (6).
 14. გერმანია, კორესპონდენციის, ფოსტის და ტელეკომუნიკაციების პრივატულობის შეზღუდვის კანონი (2001 წლის 26 ივნისი), ფედერალური კანონის ბიულეტენი 1, გვ. 1254, გადაიხედა 2298, ბოლოს შესწორებები განხორციელდა 2009 წლის 31 ივლისის აქტის 1-ლი მუხლის შესაბამისად, ფედერალური კანონის ბიულეტენი 1, გვ. 2499, ნაწილი 3 (2).
 - Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), Federal Law Gazette I, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, Federal Law Gazette I, p. 2499, Section 3 (2)
 15. აღნიშნული საკითხის უფრო დეტალური განხილვა იხილეთ გრეგორი როუზის და დიანა ნესტოროვსკას «ტერორიზმი და დაზვერვისა და უსაფრთხოების ეროვნული კანონმდებლობა: ავსტრალიის რეფორმების შეფასება» LAWASIA ჟურნალში (2005) გვ. 127-155. Gregory Rose and Diana Nestorovska, «Terrorism and National Security Intelligence Laws: Assessing Australian Reforms».
 16. ევროსაბჭო, ევროპული კომისია დემოკრატია კანონიერების ფარგლებში (ვენეციის კომისია), ანგარიში უსაფრთხოების სამსახურების დემოკრატიული ზედამხედველობის შესახებ, CDL-AD(2007)016(2007) Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007) (ხელმისაწვდომია <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD%282007%29016-e.asp>; ვებგვერდზე დაიდო 2011 წლის 22 ოქტომბერს).
 17. კანადის უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურის კანონი (2004 წლის 31 აგვისტო), R.S.C., 1985, თავი C-23, ნაწილი 21 (2) Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 21 (2) (ხელმისაწვდომია <http://www.csis-scrc.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
 18. არგენტინა ეროვნული უსაფრთხოების კანონი, 2001-ის კანონი 25520, სათაური VI მუხლი 18. Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 18.
 19. ფედერალური სასამართლოს ცენტრის ვებგვერდი «სასამართლო უცხო ქვეყნების დაზვერვის თვალთვალის შესახებ» Federal Judicial Center web site, «Foreign Intelligence Surveillance Court» (ხელმისაწვდომია http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fisc.html).
 20. სამხრეთ აფრიკა 2002 წელს კომუნიკაციების დაზვერვისა და კომუნიკაციებთან დაკავშირებული ინფორმაციის

- უზრუნველყოფის დარეგულირების პაკტი, პაკტი N 70 2002 წელი, სამთავრობო ბიულეტენი, ტომი 451, N 24286 (2003 წლის 22 იანვარი), ნაწილი 24 South Africa, Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication Related Information Act, Act No. 70 of 2002, Government Gazette, Vol. 451, No. 24286 (22 January 2003), Section 24 (ხელმისაწვდომია www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a70-2.pdf ვებგვერდზე დაიდო 2012 წლის 2 თებერვალს).
21. არგენტინა ეროვნული უსაფრთხოების კანონი, 2001-ის კანონი 25520, სათაური VI მუხლი 34 II. Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 34 II.
 22. გერმანია, კორესპონდენციის, ფოსტის და ტელეკომუნიკაციების პრივატულობის შეზღუდვის კანონი (2001 წლის 26 ივნისი), ფედერალური კანონის ბიულეტენი 1, გვ. 1254, გადაიხედა 2298, ბოლოს შესწორებები განხორციელდა 2009 წლის 31 ივლისის აქტის 1-ლი მუხლის შესაბამისად, ფედერალური კანონის ბიულეტენი 1, გვ. 2499, ნაწილი 14.
 23. იქვე, ნაწილი 5.
 24. ლ. ბრიტ სნაიდერი, საიდუმლოებების გაზიარება კანონმდებლებთან: კონგრესი, როგორც დაზვერვის სამსახურის მომხმარებელი (ვაშინგტონი: ცენტრალური დაზვერვის სააგენტო, 1997 წლის თებერვალი) გვ. 49 L. Britt Snyder, Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence (Washington: Central Intelligence Agency, February 1997) p.49 (ხელმისაწვდომია <https://www.cia.gov/library/centerfor-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sharing-secrets-with-lawmakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm>; accessed 14 February 2012).
 25. იმთიანე ფაზელი, «ვინ უნდა გააკონტროლოს მცველები? სამოქალაქო ზედამხედველობა და დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი», არის თუ არა საჭირო ჯაშუშობა? დაზვერვა და დემოკრატია სამხრეთ აფრიკაში, რედ ლოურენ ჰუტონის მიერ (პრეტორია: უსაფრთხოების სწავლების ინსტიტუტი, 2009) გვ. 35-36. Imtiaz Fazel, «Who shall guard the guards? Civilian oversight and the Inspector General of Intelligence.» in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 35–36.
 26. ბელგია, კანონი, რომელიც არეგულირებს პოლიციის და დაზვერვის სამსახურების და საფრთხის შეფასების საკოორდინაციო ჯგუფის რევიზიას (1991 წლის 18 ივლისი); ასევე იხილეთ ბელგიის დაზვერვის სააგენტოს მუდმივი განმხილველი კომიტეტის ვებგვერდი (ხელმისაწვდომია www.comiteri.be)
 27. Belgium, Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (4 février 2010).
 28. ბელგია, აქტი, რომელიც არეგულირებს პოლიციის და დაზვერვის სამსახურების და საფრთხის შეფასების საკოორდინაციო ჯგუფის რევიზიას (1991 წლის 18 ივლისი); მუხლი 32. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34.
 29. იქვე, ნაწილი 15.
 30. გერმანია, კორესპონდენციის, ფოსტის და ტელეკომუნიკაციების პრივატულობის შეზღუდვის კანონი (2001 წლის 26 ივნისი), ფედერალური კანონის ბიულეტენი 1, გვ. 1254, გადაიხედა 2298, ბოლოს შესწორებები განხორციელდა 2009 წლის 31 ივლისის აქტის 1-ლი მუხლის შესაბამისად, ფედერალური კანონის ბიულეტენი 1, გვ. 2499, ნაწილი 15



მოდული 6

ზედახედვითობა კერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე

იან ლეი

6

ზედამხედველობა პერსონალური მონაცემების გამოყენებაზე

იან ლეი

1. შესავალი

წინამდებარე მოდულში განიხილულია, თუ როგორ შეუძლია ზედამხედველობის ორგანოებს იმის გარანტირება, რომ დაზვერვის სამსახურები იყენებენ პერსონალურ მონაცემებს სამსახურების მმართველი კანონის შესაბამისად. მისი მიზანია განმარტოს ზედამხედველობის ორგანოების როლი, რომელსაც ის ასრულებს დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების შენახვის, მისაწვდომობისა და გადაცემის შემოწმების დროს. მოდული არ განიხილავს დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების შეკრებას (მოცემულია მე-5 მოდულში ჰატონის მიერ) ან პერსონალური მონაცემების გაზიარებას საშინაო ან უცხოურ პარტნიორებთან (მოცემულია მე-7 მოდულში როუჩის მიერ).

წინამდებარე მოდულში გათვალისწინებულია შემდეგი თემები: რისკები, რომლებიც წარმოიქმნება დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების დროს, სათანადო სამართლებრივი ნორმები ამგვარი სიტუაციის რეგულირებისათვის, და საშუალებები კონტროლის განსახორციელებლად. დასკვნის სახით წარმოდგენილი იქნება მთავარი პრინციპების მოკლე შეჯამება კანონმდებლობის დაწესებისათვის დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების შესახებ.

ფართოდ გავრცელებული საერთაშორისო სამართლებრივი პრაქტიკის შესაბამისად, მოცემულ მოდულში გამოყენებული ტერმინი *პერსონალური მონაცემები* აღნიშნავს «ნებისმიერი სახის ინფორმაციას, რომელიც დაკავშირებულია იდენტიფიცირებულ თუ იდენტიფიცირებად ინდივიდუალურ პირთან ('მონაცემთა სუბიექტი'.)¹

2. დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების რისკები

დაზვერვის სამსახურებს აქვთ კანონიერი საფუძველი საკუთარ იურიდიულ მანდატებთან დაკავშირებით, რომ შეკრიბონ, შეინახონ, დაამუშავონ და გამოამჟღავნონ პერსონალური მონაცემები. ინდივიდუალური პირები, რომლებსაც ეხებათ მონაცემები, შესაძლებელია წარმოადგენდნენ კანონიერ, მნიშვნელოვან ობიექტებს, მაგალითად, ჯაშუშობაში ან ტერორიზმში საეჭვო ჩართულობის გამო. მსგავსი ინფორმაციის შეკრების საჭიროება სხვადასხვაგვარია ერთი ქვეყნიდან და სამსახურიდან მეორეში სამსახურის ზუსტი იურიდიული პასუხისმგებლობების მიხედვით.

თუმცადა, არსებობს პერსონალური მონაცემების ჭარბი შეკრების მუდმივი საშიშროება. დადგენის პროცესი, მაგალითად, არის თუ არა საეჭვო პირი ჩართული ტერორისტულ საქმიანობებში, ითვალისწინებს შესაძლებლობას, რომ შეკრებილი ინფორმაცია გამოიტანს უარყოფით დასკვნას. ცხადია, რომ მსგავს სიტუაციაში, პირველადი ინფორმაციის შეკრება არ შეიძლება ჩაითვალოს არასწორად; მხოლოდ მას შემდეგ, რაც სამსახური დაადგენს, რომ ინდივიდუალური პირი არ არის ჩართული, მან არ უნდა გაგრძელოს ინფორმაციის მოგროვება (ან, არგუმენტირების საფუძველზე, შეინახოს და გამოიყენოს კიდევ შეკრებილი ინფორმაცია). ამგვარი ქმედება, აღნიშნულის გარდა, მოიცავს რისკს, რომ სამსახური დადგება გამოცდის წინაშე შეკრიბოს ინფორმაცია უფრო და უფრო გაფართოებულ წრეებში - მაგალითად, შეკრიბოს ინფორმაცია საეჭვო პირის კომპანიონებზე ან სამოქალაქო ორგანიზაციაზე, რომელსაც ისინი მიეკუთვნებიან, რამაც შესაძლებელია გამოიღოს უარყოფითი შედეგი. იგი აფრთხობს ინდივიდუალურ პირებს ჩაებათ კანონიერ სამოქალაქო-საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში, როგორცაა პროფესიული კავშირები, სეპარატისტული პოლიტიკური პარტიები, გარემოს დაცვისა თუ ანტიბირთვული ჯგუფები. ასევე, არსებობს უფრო საერთო საფრთხე, რომ შესაძლებელია სადაზვერვო სამსახურის დოკუმენტებში შენახული პიროვნული მონაცემების არასწორი გამოყენება - მაგალითად, გარდამავალ ქვეყნებში ოფიციალური პირების მიერ პოლიტიკური ოპონენტების დამანტაჟებისათვის ან ჟურნალისტების შესავიწროებლად.

ზოგიერთ შემთხვევაში ამტკიცებენ, რომ დაზვერვის სამსახურების მიერ ინფორმაციის მხოლოდ და მხოლოდ შენახვა, კლასიფიცირება, ანალიზი და შეჩერება უწყინარ საქმეს წარმოადგენს. ხოლო, პერსონალური მონაცემების შეკრება მოიცავს უფრო აშკარა საფრთხეს (იხ., ჰატონი - მოდული 5), მისი შენახვა პოტენციურად საშიშია, რადგანაც პერსონალური მონაცემები მჭიდროდაა დაკავშირებული პიროვნულ ავტონომიასთან. კონტროლი, რომელსაც ინდივიდუალური პირები აწარმოებენ საკუთარ ცხოვრებაზე - განსაკუთრებით კი, არჩევანზე, რომელსაც ისინი აკეთებენ პერსონალურ მონაცემებთან დაკავშირებით (ვისთან, რა მასშტაბით და რა მიზნით ირჩევენ ისინი მათ გამხელას) - იკარგება, როდესაც სამთავრობო სააგენტოებს ეძლევათ ნება შეკრიბონ პერსონალური მონაცემები მრავალრიცხოვანი წყაროებიდან.

ინდივიდუალურ პირებზე ინფორმაციის მოგროვების დროს, დაზვერვის სამსახურები ითვისებენ კონტროლის ზომებს აღნიშნული ინფორმაციის სუბიექტებზე. უარეს შემთხვევებში, შესაძლებელი იქნება სამსახურების მიერ ხელთარსებული პერსონალური მონაცემების არამართებულად გამოყენება პოლიტიკოსებსა და ჟურნალისტებზე ზეწოლის მოსახდენად. თუნდაც იმის ცოდნა, რომ სამსახურები ფლობენ პერსონალურ მონაცემებს, შესაძლებელია ფსიქოლოგიურად შემაწუხებელი აღმოჩნდეს მონაცემთა სუბიექტებისთვის, თუნდაც საზიანო მონაცემები არასდროს არ გამოაშკარავდეს. ანალოგიურად, სამოქალაქო საზოგადოებაში მონაწილეობა შესაძლებელია შეაფერხოს იმის ცოდნამ (ან გაუქარწყლავდეს ეჭვმა), რომ ინფორმაცია პოლიტიკური, სამრეწველო და საზოგადოებრივი აქტივიზმის განსაზღვრული ფორმის შესახებ ინახება უშიშროების სამსახურის მასალებში.

თუ გავითვალისწინებთ ხშირად დადგენილ საჭიროებას უსაფრთხოების ინფორმაციის შენახვის შესახებ დროის ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ზიანის პერსპექტივამ შესაძლებელია გავლენა მოახდინოს ინდივიდუალურ პირებზე წლების ან ათწლეულების მანძილზე. ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება პირის ახალგაზრდობის დროინდელ საქმიანობებს, მაგალითად, შესაძლებელია შენახული იყოს იმავე პირის ხანდაზმულობის ასაკამდე მიუხედავად იმისა, რომ მისი შემდგომი ცხოვრება არ უქმნის მას უსაფრთხოების რისკის შემცველ არანაირ საფუძველს.

აღნიშნულის გარდა, დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებული პერსონალური მონაცემები შესაძლებელია აღმოჩნდეს მიკერძოებული, არასწორი ან მოძველებული. სავარაუდოა, რომ უკიდურეს შემთხვევებში, მათი მოპოვება განხორციელდა იმ წყაროების მეშვეობით, რომლებსაც ამოძრავებდათ სურვილი ზიანი მიეყენებინათ დაინტერესებული პირისათვის პერსონალური მტრობისა და შურის გამო. ანალოგიურად, წყაროები, რომლებსაც აქვთ ფულადი დაჯილდოვების მოტივირება, შესაძლებელია მოინდომონ ფაქტების გაზვიადება ან «შელამაზება», როდესაც აწვდიან ინფორმაციას ხალხზე.

პერსონალური მონაცემების შენახვასთან დაკავშირებულია სხვა რისკებიც, როგორცაა: დაზვერვის ზოგიერთი სამსახურის უპრეცედენტო შესაძლებლობა, პრივილეგირებული მისაწვდომობის მეშვეობით დააკავშირონ ინფორმაცია ინდივიდუალური პირის შესახებ, რომელსაც სხვაგვარად შეიცავს ცალკეული მონაცემები კანონის გატარებაზე, სამედიცინო და საგადასახადო საკითხებზე.

რისკები, რასაკვირველია, არ სრულდება პერსონალური მონაცემების შენახვით, კლასიფიცირებითა და ანალიზით. არსებობს, ასევე, მათ გამოყენებასთან დაკავშირებული რისკები. ზოგიერთი მათგანის გამოყენება კანონიერია (როგორცაა უსაფრთხოების მიზნით შემოწმება), სხვები კი, ნაკლები სანდოობით ხასიათდებიან (მაგალითად, პიროვნების რასობრივი ან რელიგიური პროფილირება ან ფარული გავლენის გამოყენება). პერსონალური მონაცემების შეუმოწმებელ გამჟღავნებას მედიისათვის, მაგალითად, შეუძლია ზიანი მიაყენოს და დააკარგვინოს ხელსაყრელი შესაძლებლობები იმ ადამიანს, რომელსაც ეხება აღნიშნული ინფორმაცია. მისი პროფესიული რეპუტაცია შესაძლებელია შეილახოს, მაგალითად, იმგვარი საშუალებებით, როგორცაა საიდუმლო სამუშაოზე

დაშვებისთვის უარის თქმა ან დაკარგვა; ანალოგიურად, უცხოური მთავრობებისათვის დაუმტკიცებელი ან არასწორი მონაცემების გამოაშკარავებამ, შესაძლოა გამოიწვიოს სამოგზაურო შესაძლებლობებზე უარის თქმა ან უფრო არახელსაყრელი ფაქტები (იხ., როუჩი - მოდული 7).

დაზვერვის სამსახურები იჩენენ უდიდეს ინტერესს იმის დასარწმუნებლად, რომ ინფორმაციას, რომელსაც ისინი ფლობენ კანონიერ ობიექტებზე არის სამართლიანი, ზუსტი და უახლესი. სამსახურის ქმედითობასა და რეპუტაციაზე შესაძლებელია უარყოფითად იმოქმედოს არასწორმა, არასრულმა ან ძალადაკარგულმა ინფორმაციამ, რომელსაც ის გამოაშკარავებს ან გასცემს სარეკომენდაციოდ. მიუხედავად აღნიშნულისა, არსებობს დაზვერვის საქმიანობისათვის შინაგანად დამახასიათებელი განსაზღვრული რისკები, რომლებიც აძლიერებენ ფაქტებს ინფორმაციის დამუშავების პროცედურების გარე კონტროლისა და ზედამხედველობისათვის. განსაკუთრებით კი, ზეწოლა, რომელსაც სამსახურები განიცდიან უსაფრთხოების მომავალი რისკების პროგნოზირების დროს, შესაძლებელია წამახალისებელი აღმოჩნდეს ჭარბი ინფორმაციის შეკრებისათვის სწრაფად მზარდი რაოდენობის ინდივიდუალურ პირებზე. ტექნოლოგიური ცვლილებები, მაგალითად, მონაცემთა მოპოვების გაუმჯობესების საქმეში, შესაძლებელია, აგრეთვე, დაეხმაროს ძალიან დიდი რაოდენობის პერსონალური ინფორმაციის მოგროვებასა და შენახვას - როგორცაა, მონაცემები ელექტრონული ფოსტის ნაკადის, ინტერნეტგვერდების მოძიების, ავიაბილეთების დაჯავშნის და ფინანსური ტრანზაქციების შესახებ.

3. დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლები

პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება დაცულია კანონით ადამიანის უფლებების შესახებ იმგვარად, როგორც არის დადგენილი მთავარი საერთაშორისო ხელშეკრულებების მიერ.² თუმცადა, შესაბამისობისა და პრაქტიკულობის მოსაზრებით, წინამდებარე მოდული ყურადღებას გაამახვილებს ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტებზე, რომლებიც გამოიყენება ევროპის ფარგლებში, განსაკუთრებით ის სტანდარტები, რომლებიც გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაში (ECHR) და წარმოადგენს ყველაზე დახვეწილ ფორმულირებებს. მიუხედავად იმისა, რომ წინამდებარე მოდული აქცენტს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დაცვაზე აკეთებს, დაზვერვის სააგენტოების მიერ პერსონალური მონაცემების შეკრება და გამოყენება, შესაძლებელია ირიბად აისახოს ადამიანის სხვა უფლებებზე, როგორცაა სიტყვის თავისუფალეობა და თავისუფალი ასოციაცია.

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის მიხედვით, რომელიც გამოიყენება ევროპის საბჭოს ორმოცდაშვიდ ქვეყანაში, დადგენილია შემდეგი:

1. ყველას აქვს უფლება პატივი სცენ მის პირად და ოჯახურ ცხოვრებას, მის საცხოვრებელსა და მიმოწერას.

[ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპის სასამართლომ (ECtHR)] გააკეთა აღნიშნული დებულების ინტერპრეტირება და გაითვალისწინა სატელეფონო საუბრები და ელექტრონული კომუნიკაციის სხვა საშუალებები.]

2. დაუშვებელია ამ უფლების განხორციელებაში საჯარო ხელისუფლების ჩარევა, გარდა ისეთი შემთხვევისა, როდესაც ასეთი ჩარევა ხორციელდება კანონის შესაბამისად და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში ეროვნული უშიშროების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის ინტერესებისათვის, უწესრიგობის ან დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, ჯანმრთელობის ან მორალის თუ სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად.

ევროპის კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის ქარტია, ასევე, მნიშვნელოვანია იმ მხრივ, რომ ის მოიცავს მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ დებულებებს პერსონალური მონაცემების დასაცავად, რომელთა შესრულებაც სავალდებულოა ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნებისთვის. მუხლი 8 ადგენს, რომ:

1. ყველას აქვს უფლება დაიცვას პერსონალური მონაცემები, რომელიც ეხება მის პირადულობას.
2. მსგავსი მონაცემები უნდა დამუშავდეს სამართლიანად კონკრეტული მიზნებისთვის და დაინტერესებული პირის თანხმობის ან კანონით გათვალისწინებულ სხვა იურიდიულ საფუძველზე. ყველას აქვს მისაწვდომობის უფლება შეკრებილ მონაცემებზე, რომლებიც მას პირადად ეხება, და ასევე რექტიფიცირების უფლებაც.
3. აღნიშნულ წესებთან შესაბამისობა უნდა დაექვემდებაროს დამოუკიდებელი ორგანოების კონტროლს.

აღნიშნულის გარდა, ქარტიის 52.1 მუხლის მიხედვით:

მითითებული ქარტიის მიერ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელების შეზღუდვა უნდა მოხდეს კანონის შესაბამისად და პატივი სცეს იმ უფლებებისა და თავისუფლებების არსს. პროპორციულობის პრინციპის დაქვემდებარებაზე შეზღუდვების დაწესება შესაძლებელი უნდა იყოს მათი აუცილებლობის შემთხვევაში და თუ ისინი ნამდვილად აკმაყოფილებენ ევროკავშირის მიერ აღიარებულ საერთო ინტერესს ან საჭიროებას სხვა პირების უფლებებისა და თავისუფლებათა დასაცავად.

მიუხედავად აღნიშნულისა, რადგანაც ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის მითითებული დებულებები ჯერ არ გამხდარა არცერთი იურისპრუდენციის საბაზი, წინამდებარე მოდული აქცენტს ძირითადად გააკეთებს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულმა სასამართლომ (ECtHR) დაადგინა, რომ სახელმწიფო უშიშროების დოკუმენტები, რომლებიც მოიცავენ პერსონალურ მონაცემებს, გარკვევით არის მოქცეული პირადული ცხოვრების დაცულობის ფარგლებში, როგორც არის ფორმულირებული ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლში. სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, დაზვერვის სამსახურის მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვება, შენახვა და გასაჯაროება წარმოქმნის «ჩარევას» უფლებაში პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ - ნებადართული მხოლოდ 8.2 მუხლში ჩამოყალიბებული მკაცრი კრიტერიუმის მიხედვით. სასამართლოს მონაცემები ეხება არა მარტო ინფორმაციის გამჟღავნებას სხვა სახელმწიფო სააგენტოებისათვის, არამედ მის გამოყენებას შიდა შემოწმებისა და საიდუმლო სამუშაოზე დაშვებისათვის.³ საქმის გადაწყვეტის დროს *როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ (2000)*, რომელიც ეხებოდა რუმინეთის დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებულ უსაფრთხოების დოკუმენტებს, სასამართლომ დაადგინა, რომ:

საჯარო ორგანოების მიერ, როგორც ინფორმაციის შენახვა და გამოყენება, რომელიც დაკავშირებულია ინდივიდუალური პირის პირად ცხოვრებასთან, ასევე, ის ფაქტი, რომ პირს არ ჰქონდა შესაძლებლობა დაესაბუთებინა მისი სიმცდარე, კონვენციის 8.1 მუხლის თანახმად წარმოადგენს პირად ცხოვრებაში ჩარევას.⁴

3.1. დასაშვები შეზღუდვები პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებაზე

იმისათვის, რომ დაზვერვის სამსახურის მიერ პერსონალური მონაცემების შენახვა და გამოყენება შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას, იგი უნდა აკმაყოფილებდეს 8.2 მუხლში ჩამოყალიბებულ კრიტერიუმებს. იგულისხმება, რომ გამოყენება «უნდა შეესაბამებოდეს კანონს,» «აუცილებელი იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში,» და «შედიოდეს ეროვნული უშიშროების ინტერესებში.»

ტესტი «კანონთან შესაბამისობაში» აწესებს მკაცრ კრიტერიუმს. თუ ეს კრიტერიუმი არ დაკმაყოფილდა, დაირღვევა მე-8 მუხლი მიუხედავად იმისა, რომ საფრთხე ექმნება ფართო ინტერესებს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონიერების მოთხოვნები უბიძგებს პარლამენტარებს შექმნან მყარი, სამართლებრივი საფუძველი დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოსაყენებლად.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სასამართლოს ინტერპრეტაციით «კანონთან შესაბამისობა» ნიშნავს, რომ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შეზღუდვას უნდა ქონდეს «საფუძველი ქვეყნის კანონით» და უნდა აკმაყოფილებდეს ტესტს «კანონის ხარისხის შესახებ», რომელიც სასამართლომ განმარტა, როგორც «მისაწვდომი საქმესთან დაკავშირებული პირისათვის, რომელმაც, უფრო მეტიც, უნდა შეძლოს მისთვის შედეგების განჭვრეტაც, და იყოს თავსებადი კანონის უზენაესობასთან.»⁵

აღნიშნული ტესტების გამოყენების დროს, ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა მე-8 მუხლის დარღვევის შემთხვევები, როდესაც არ არსებობს კანონი დაზვერვის სამსახურების სამართავად ან როდესაც არსებობს მსგავსი კანონი, მაგრამ იგი არ მოიცავს პერსონალური მონაცემების შეგროვებისა და შენახვის მარეგულირებელ დებულებებს.⁶ უფრო მეტიც, «კანონის ხარისხის» ტესტის მიხედვით, ამგვარი კანონი «გასაგებად უნდა გადმოსცემდეს პირობებს, რომლის მიხედვითაც მოქალაქეებს ადეკვატურად მიეთითება იმ გარემოებებზე, რომელშიც [შესაძლებელი იქნება კანონის გამოყენება].»⁷ გარდა ამისა, რადგანაც «ფარული მიყურადებისა და მოსმენის შესახებ ზომების პრაქტიკული დანერგვა არ არის ღია კრიტიკული განსჯისათვის დაინტერესებული პირების ან ფართო მასების მიერ,» კანონები, რომლებიც არეგულირებენ პერსონალური მონაცემების შეგროვებას, არ უნდა იძლეოდეს ნებას, რომ «აღმასრულებლმა ან მოსამართლემ მინიჭებული, კანონიერი გადაწყვეტილების მიღების უნარი გამოხატოს განუსაზღვრელი უფლებამოსილებით» და შესაბამისად, უნდა «აღნიშნავდეს მინიჭებული მოქმედების თავისუფლების მასშტაბს....და მისი გამოყენების გარკვეულ სტილს, რომელიც ადეკვატურად უნდა იცავდეს ინდივიდუალურ პირს თვითნებური ჩარევისაგან.»⁸

ამგვარი კანონების გათვალისწინების დროს, სასამართლო ამოწმებს, რომ ისინი გასაგებად აკონკრეტებენ, მათ შორის, მოპოვებული პერსონალური მონაცემების შემოწმების, გამოყენებისა და შენახვის პროცედურების დაცვას; გამაფრთხილებელი ზომების მიღებას სხვა მხარეებისთვის მონაცემების გადაცემის დროს; და გარემოებები, როდესაც შესაძლებელია ან უნდა მოხდეს თვალთვალის გზით მოპოვებული ჩანაწერების განადგურება.⁹

უახლესი შემთხვევა, რომელშიც ჩართული იყო რუსეთის მთავრობა აღწერს აღნიშნულ პრინციპებს.¹⁰ სასამართლომ გამოავლინა, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის აქტივისტის რეგისტრაციამ საიდუმლო თვალთვალის მონაცემთა ბაზაში დაარღვია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციის მუხლი 8. რამდენადაც მონაცემთა ბაზა შეიქმნა გამოუქვეყნებელი, ადმინისტრაციული ბრძანების საფუძველზე, რომელიც არ იყო საჯაროდ ხელმისაწვდომი, საზოგადოების წევრებს არც კი ეცოდინებოდათ თუ, რატომ იყვნენ რეგისტრირებულები განსაზღვრული ინდივიდუალური პირები მონაცემთა ბაზაში, რა სახის ინფორმაცია ინახებოდა, როგორ ინახებოდა, რამდენი ხნით უნდა შენახულიყო, როგორ გამოიყენებოდა და ვის ევალებოდა მასზე კონტროლი.

და მაინც, «კანონის ხარისხის» ტესტი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს კანონიერი უსაფრთხოების საკითხებზე. საიდუმლო სამუშაოზე დაშვების კონტექსტში, მაგალითად ტესტის «წინასწარ განჭვრეტადობის» წილი არ მოითხოვს აპლიკანტებისაგან პროცესის სრულად პროგნოზირებას (სხვაგვარად ადვილი იქნება გვერდის ავლა). უფრო სწორედ, კანონის უფლებამოსილებას ესაჭიროება მხოლოდ პრაქტიკის საერთო აღწერა.¹¹

ჩანართი 1: «კანონის ხარისხის» გამოცდა პრაქტიკაში

ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულმა სასამართლომ საქმის - *როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ*¹² - განხილვის დროს შეამოწმა რუმინეთის კანონი მთავრობის მიერ დაცული უსაფრთხოების დოკუმენტების რეგულირებაზე. სასამართლომ მიიჩნია, რომ კანონში გარკვევით არ იყო აღწერილი გარემოებები, რომლის დროსაც შესაძლებელი გახდებოდა მათი გამოყენება - განსაკუთრებით, გამოყენების შემთხვევები, როდესაც შესაძლებელი იყო პერსონალური ინფორმაციის ფაილში შეტანა - და არც მექანიზმი იყო შექმნილი ინფორმაციის გამოყენების მონიტორინგისათვის.

სასამართლომ ასევე გამოავლინა კანონის დეფექტურობა იმ მხრივაც, რომ მასში სათანადო სიცხადით არ იყო «აღნიშნული» დისკრეციული უფლების მასშტაბის მინიჭება რუმინეთის მთავრობისადმი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კანონით ვერ შეიზღუდა მთავრობის ძალაუფლება განხორციელებინა პერსონალური ინფორმაციის შეგროვება, ჩანაწერების გაკეთება და არქივში შენახვა საიდუმლო ფაილებად. კერძოდ კი, კანონი არ განსაზღვრავს ინფორმაციის სახეობას, რომელთა ჩაწერაც არის შესაძლებელი, ხალხის კატეგორიას, რომელთა წინააღმდეგაც შესაძლებელია თვალთვალის ზომების განხორციელება, გარემოებები, სადაც შესაძლებელია აღნიშნული ზომების მიღება და პროცედურები, რომელთა დაცვაც აუცილებელია. იგი არც შეზღუდვებს მოიცავს მისი განხორციელების დროის ხანგრძლივობაზე.¹³

რაც შეეხება უსაფრთხოების სისტემის არქივებს, რომლებიც დაცულია რევოლუციამდელი დაზვერვის სამსახურების მიერ, კანონის ძალით დასაშვები გახდა აღნიშნული არქივების საკონსულტაციოდ მიმართვა, მაგრამ არ შეიცავდა «ექსპლიციტურ, დეტალურ დებულებებს, რაც შეეხებოდა უფლებამოსილი პირების მიერ ფაილების საკონსულტაციოდ გამოყენებას, ფაილების არსს, შესასრულებელ პროცედურებს ან აღნიშნულიდან გამომდინარე გზით მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენებას.»¹⁴

მას შემდეგ, რაც გადაილახება «კანონის ხარისხის» ტესტის ბარიერები გარკვეულობის, მისაწვდომობისა და განჭვრეტადობის კუთხით, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია მოითხოვს შემოწმდეს პირად ცხოვრებაში ჩარევის მიზანი და აუცილებლობა. იგი მოიცავს პროპორციულობის შეფასებას - ანუ, რამდენად არის ჩარევა გადამეტებული ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის ლეგიტიმური მიზნის გათვალისწინების დროსაც კი. მაგალითისათვის გამოდგება უახლესი შემთხვევა, როდესაც ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ

შვედეთის მთავრობამ დაარღვია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი, როდესაც მან შეინახა პერსონალური მონაცემები უსაფრთხოების მასალებში ოცდაათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, ინფორმაციის ხასიათიდან და ასაკიდან გამომდინარე, სასამართლომ არ მიიღო მოპასუხის არგუმენტაცია, რომ გადაწყვეტილება ინფორმაციის შენახვის შესახებ გამყარებული იყო ეროვნული უშიშროებისათვის მართებული და საფუძვლიანი მიზეზებით.¹⁵

იმის გათვალისწინებით, რამდენად არის ჩარევა «აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში,» სასამართლო მხედველობაში იღებს, თუ დაცვის რა მექანიზმია შექმნილი პერსონალური მონაცემებისა და გამოყენების ზედამხედველობისათვის - განსაკუთრებით, რომლებიც მოიცავენ დამოუკიდებელ ორგანოებს.¹⁶ სადაც არ არსებობს მსგავსი მექანიზმი, რომლითაც ადამიანს შეუძლია დაიცვას პირადი ცხოვრების უფლებები, სასამართლო მას განიხილავს, როგორც მე-8 მუხლის დარღვევას. საქმეში *ტურევი სლოვაკიის წინააღმდეგ* (2006), მაგალითად, განმცხადებელმა აღძრა საჩივარი, რომ იგი რეგისტრირებული იყო, როგორც ყოფილი ჩეხოსლოვაკიის კომუნისტური პარტიის უშიშროების სააგენტოს თანამშრომელი, ამ მიზნით საიდუმლო სამუშაოზე დაშვების გამოქვეყნებამ და მისი მოქმედების უარყოფამ გამოწვევის წინაშე დააყენა აღნიშნული რეგისტრაცია - სასამართლომ დაადგინა, რომ პროცედურის არარსებობის გამო, რომლის მიხედვითაც მომჩივანი შეძლებდა საკუთარი უფლების დაცვას პირადი ცხოვრების შესახებ, დაირღვა მუხლი 8.¹⁷

მაშინაც კი, როდესაც კანონში არსებობს მსგავსი პროცედურა, ზედმეტი შეფერხებები საზოგადოების წევრების მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციის მისაწვდომობაზე განიხილება, როგორც დარღვევა (რადგანაც დაცვის მექანიზმები არ არის ეფექტური). მაგალითად, *ჰარალამბიე რუმინეთის წინააღმდეგ* (2009), საქმის განხილვის დროს, სასამართლომ დაადგინა, რომ რუმინეთის მთავრობის მიერ ექვსწლიანი შეფერხებები წინა, კომუნისტური რეჟიმის დროს შექმნილი პირადი უსაფრთხოების მასალის მისაწვდომობის ნებართვაზე დაარღვია მისი უფლებები, რომელიც გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით.¹⁸

აღნიშნულის გამო, არსებობს აშკარა აუცილებლობა კანონიერი ფარგლებისათვის, რომლებიც უნდა დაწესდეს პერსონალური მონაცემების მოგროვებასა და გამოყენებაზე დაზვერვის სამსახურების მიერ და სამეთვალყურეო ორგანოებისათვის იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სამსახურების საქმიანობა შეესაბამება მსგავსი მონაცემების მენეჯმენტის მარეგულირებელ კანონებს. გაერთიანებული ერების სპეციალურმა მომხსენებელმა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში ადამიანის უფლებებისა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვისა და დახმარების საკითხებზე, არაერთხელ აღნიშნა მსგავსი აუცილებლობის შესახებ გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა დაცვის საბჭოსადმი წარდგენილ 2010 წლის მოხსენებაში:

საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონი წარმოაჩენს პერსონალური მონაცემების სახეობებს, რომლებსაც შესაძლებელია ვლობდეს დაზვერვის სამსახურები, და მოცემული

მონაცემების რომელი კრიტერიუმები ექვემდებარება გამოყენებას, შენარჩუნებას, განადგურებას და გამჟღავნებას. დაზვერვის სამსახურებს ნება ეძლევათ შეინახონ პერსონალური მონაცემები, რომლებიც განსაკუთრებით აუცილებელია მათი მანდატის მიზნების განსახორციელებლად.¹⁹

3.2. მონაცემთა დაცვის პრინციპები

ევროპის საბჭოს კონვენცია ინდივიდუალური პირების დასაცავად პერსონალური მონაცემების ავტომატურ დამუშავებასთან დაკავშირებით²⁰ («მონაცემთა დაცვის კონვენცია») აყალიბებს მინიმალურ პრინციპებს წევრი ქვეყნებისათვის მონაცემთა დაცვის სფეროში (იხ., ცხრილი 1). მონაცემთა დაცვის კონვენციის თანახმად, ყოველი ხელმძღვანელი სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას «გაატაროს საჭირო ზომები ეროვნულ კანონმდებლობაში, რომ ამოქმედდეს ძირითადი პრინციპები მონაცემთა დასაცავად»²¹ და «დააწესოს სათანადო სანქციები და საშუალებები ეროვნული კანონის დებულებების დარღვევებზე, რომ ამოქმედდეს ძირითადი პრინციპები მონაცემთა დასაცავად.»²² გარდა ამისა, მოცემული პრინციპების ასპექტები - განსაკუთრებით, რაც უკავშირდება სამართლიან დამუშავებას, თანხმობას, კანონიერ უფლებამოსილებას, სუბიექტის მისაწვდომობა, და გასწორება - მოცემულია ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მუხლში 8.2.

ცხრილი 1: ევროპის საბჭოს მონაცემთა დაცვის პრინციპები		
მონაცემთა პრინციპები	დაცვის	მოთხოვნები
მონაცემთა (მუხლი 5)	ხარისხი	<p>პერსონალური მონაცემები, რომლებიც მუშავდება ავტომატურად უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ პრინციპებს:</p> <p>ა. ხდებოდეს მათი მოპოვება და დამუშავება სამართლიანად და კანონიერად;</p> <p>ბ. ინახებოდეს კონკრეტული და მართლზომიერი განზრახვით და არ გამოიყენებოდეს მიზნის შეუსაბამოდ;</p> <p>გ. იყოს ადეკვატური, შესაბამისი და არ აღემატებოდეს იმ მიზნებს, რომლისთვისაც არის შენახული.</p> <p>დ. იყოს ზუსტი, და საჭიროების შემთხვევაში, განახლებული;</p> <p>ე. ინახებოდეს იმგვარი ფორმით, რომელიც იძლევა მონაცემების სუბიექტების იდენტიფიკაციის საშუალებას არა უმეტეს</p>

	მიზნობრივი საჭიროებისა, რომლისთვისაც ინახება აღნიშნული მონაცემები.
მონაცემთა უსაფრთხოება (მუხლი 7)	უნდა გატარდეს სათანადო უსაფრთხოების ზომები პერსონალური მონაცემების დაცვისათვის, რომლებიც ინახება ავტომატიზებულ მონაცემთა მასალებში, რათა არ მოხდეს მათი შემთხვევითი ან უნებართვო განადგურება ან უნებლიე დაკარგვა; ამასთანავე არ მოხდეს მათი არასანქცირებული მისაწვდომობა, შეცვლა ან გავრცელება.
პერსონალური მონაცემების არსებობის შექმნის უფლება (მუხლი 8)	ნებისმიერ პირს უნდა შეეძლოს: შექმნას ავტომატიზებული პერსონალური მონაცემების ფაილები, მისი მთავარი მიზნები, ასევე, მასალების მაკონტროლებლის ვინაობა, მუდმივი საცხოვრებელი ან ბიზნესის მთავარი ადგილმდებარეობა.
მისაწვდომობის უფლება (მუხლი 8)	თითოეულ პირს უნდა შეეძლოს: <ul style="list-style-type: none"> • მოიპოვოს მტკიცებულება მისაღებ ინტერვალსა და ზედმეტი გაჭიანურების ან ხარჯების გარეშე მასთან დაკავშირებულ პერსონალურ მონაცემებზე თუ, რამდენად არის იგი დაცული ავტომატიზებულ მონაცემთა მასალებში; ასევე, მსგავსი მონაცემების გადაცემა დამაჯერებელი ფორმით. • მოიპოვოს, საჭიროების შემთხვევაში, ამგვარი მონაცემების რექტიფიკაცია და განადგურება, თუ მათი დამუშავება განხორციელდა ეროვნული კანონის დებულებების საპირისპიროდ, რომლებიც ამოქმედებენ მოცემული კონვენციის მე-5 მუხლში ჩამოყალიბებულ ძირითად პრინციპებს.
სამართლებრივი დაცვის საშუალების უფლება (მუხლი 8)	თითოეულ პირს უნდა შეეძლოს: ქონდეს სამართლებრივი დაცვის საშუალება, თუ მოთხოვნა მტკიცებულებისათვის ან, საჭიროების შემთხვევაში, გადაცემა, რექტიფიკაცია ან განადგურება, როგორც არის მითითებული მოცემული მუხლის ბ და გ პუნქტებში, არა არის თავსებადი.

მონაცემთა დაცვის კონვენცია (მუხლი 11) ადგენს, რომ მასში მოყვანილი პრინციპები გულისხმობს მინიმალურ სტანდარტებს, რომელთა შევსებაც შესაძლებელი იქნება დაცვის გაფართოებული ზომებით.

მეთოდი, რომლითაც მონაცემთა დაცვის კონვენცია აწესებს შეზღუდვებს მონაცემთა დაცვის პრინციპებზე ანალოგიურია, რასაც ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია ახორციელებს პირადი ცხოვრების

ხელშეუხებლობის უფლებაზე (განხილულია ზემოთ). შეზღუდვები უნდა იყოს «უზრუნველყოფილი კანონით [ხელისმომწერი სახელმწიფოს მიერ]» და უნდა შეადგენდეს «აუცილებელ ზომებს დემოკრატიულ საზოგადოებაში»²³ კანონიერი ინტერესის დასაცავად, როგორცაა ეროვნული უსაფრთხოება ან მონაცემთა სუბიექტის უფლებები.²⁴

3.3. ეროვნულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა

რადგანაც შესაძლებელია ადამიანის უფლებებს მიადგეს პოტენციურად სერიოზული ზარალი დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების მოგროვების, დამუშავების ან გამჟღავნების დროს, ამდენად მართებულია, რომ მსგავსი მონაცემების მართვისა და გამოყენებისათვის დემოკრატიულად ამოქმედდეს სახელმძღვანელო პრინციპები საჯაროდ ხელმისაწვდომი კანონმდებლობით. აღნიშნულ პრაქტიკას აქვს ცალკეული უპირატესობები: იგი ხელს უწყობს გონივრულ პოლიტიკურ დებატებს დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის შესაფერის მასშტაბებზე, იგი აშორებს გადაწყვეტილების მიღებას სამსახურის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციისაგან, და სამსახურებს აძლევს გარკვეულ მანდატს იმ ქმედებებთან დაკავშირებით, რომლებმაც შესაძლოა შელახონ ადამიანის უფლებები.

კანონმდებლობამ, რომელიც არეგულირებს დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენებას, შესაძლებელია გააშუქოს ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთი ან მეტი თემა:

- დასაშვები და დაუშვებელი მიზეზები პერსონალური მონაცემების დამუშავებისათვის
- პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების ფარგლები
- შენახული მონაცემების სახეობების გასაჯაროება
- მონაცემთა სუბიექტის მისაწვდომობა პერსონალურ მონაცემებზე
- შეტყობინება, რომ პერსონალური მონაცემები შეკრებილია
- პერსონალური მონაცემების მიმოხილვა, შეჯერება და განადგურება

3.3.1. დასაშვები და დაუშვებელი მიზეზები პერსონალურ მონაცემების დამუშავებისათვის

მსგავსი კატეგორიის კანონმდებლობით დასაშვებია იმ პერსონალური მონაცემების სახეობების დაკონკრეტება, რომელთა მოგროვება და შენარჩუნება არის შესაძლებელი.

ასევე, როდესაც დასაშვებია პერსონალური მონაცემების შემცველი მასალის გასაჯაროება (იხ., ჩანართი 2). პროპორციულობის პრინციპის პირდაპირ აღიარებით, გერმანიის კანონი მონაცემების მოგროვებას უკავშირებს საჭიროებას შესაბამისი საშიშროების სერიოზულობიდან გამომდინარე. კერძოდ კი, იგი მოითხოვს გერმანიის ეროვნული დაზვერვის სამსახურისგან (კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ოფისი) გაითვალისწინონ თუ, რამდენად შესაძლებელია სასურველი ინფორმაციის მოპოვება ღია წყაროებიდან ან იმ საშუალებების გამოყენება, რომლებიც ნაკლებად არღვევენ პირადი ცხოვრების ხელშეხებლობის უფლებას.²⁵ მსგავსი კანონმდებლობით, ასევე, დასაშვებია ალბათობის შემცირება, რომ დაზვერვის სამსახურები არღვევენ ადამიანის უფლებებს ქვეყნის გარკვეული ფორმების აკრძალვით, როგორცაა ინდივიდუალური პირების მიზანში ამოღება მათი რასობრივი ან რელიგიური მახასიათებლებით ან პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით.

ჩანართი 2: შეზღუდვები პერსონალური მონაცემების დამუშავებაზე შერჩეული იურისდიქციებში

მოცემული ჩანართი შეიცავს დებულებებს ჰოლანდიისა და არგენტინის კანონებიდან, რომლებიც ზღუდავენ პერსონალური მონაცემების დამუშავებას დაზვერვის სამსახურების მიერ დაუშვებელი კრიტერიუმების საფუძველზე.

ნიდერლანდები²⁶

«გენერალური დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურს შუძლია მხოლოდ იმ პირების პერსონალური მონაცემების დამუშავება:

- ა. რომლებიც იძლევიან სერიოზული ეჭვის აღძვრის საბაზს, რომ უქმნიან საფრთხეს დემოკრატიულ საკანონმდებლო სისტემას ან სახელმწიფოს უსაფრთხოებას თუ სხვა სასიცოცხლო ინტერესებს;
- ბ. რომლებმაც ნება დართეს გამოძიებაზე უსაფრთხოების შემოწმების მიზნით;
- გ. რომლებისთვისაც ეს აუცილებელია სხვა ქვეყნებთან დაკავშირებული გამოძიებების კონტექსტში;
- დ. რომელთა შესახებაც ინფორმაცია იქნა მოპოვებული დაზვერვის ან უშიშროების სხვა სამსახურის მიერ;
- ე. რომელთა მონაცემებიც აუცილებელია იმისათვის, რომ დახმარება გაუწიოს სამსახურს მოვალეობების მართებულად შესრულებაში;

ვ. რომლებიც არიან სამსახურის დროებითი ან მუდმივი თანამშრომლები;

ზ. რომლებისთვისაც ეს აუცილებელია საფრთხისა და რისკის ანალიზის შედგენის კონტექსტში მე-6 მუხლის მეორე აბზაცის, ე პუნქტის თანახმად.»

არგენტინა²⁷

«დაზვერვის არცერთმა სააგენტომ არ უნდა შეინახოს მონაცემები ინდივიდებზე მათი რასის, რელიგიის, კერძო ქმედებების, ან პოლიტიკური იდეოლოგიის გამო, ან მათი გაწევრიანების მიხედვით პარტიზანულ, სოციალურ, პროფესიულ, საზოგადოებრივ, კოოპერატიულ, დამხმარე, კულტურულ ან შრომით ორგანიზაციებში, ან ამა თუ იმ სფეროში განხორციელებული კანონიერი საქმიანობების გამო.»

3.3.2. შეზღუდვები პერსონალური მონაცემების გამჟღავნებაზე

პერსონალური მონაცემების გამჟღავნებაზე, ზოგადად, სასურველია შეზღუდვების დაწესება, განსაკუთრებით კი, რომ აღიკვეთოს ინფორმაციის გაჟონვა თვითნებური პოლიტიკური მიზეზებით. მსგავსი შეზღუდვები ნაწილობრივ მნიშვნელოვანია გარდამავალ სახელმწიფოებში, სადაც ნდობის მოპოვების სათუთ დავალებას უშიშროების ინსტიტუტების ნეიტრალურობის პირობებში შესაძლებელია სერიოზულად გამოეთხაროს ძირითადი თვითნებური მოქმედებით. მრავალი ქვეყანა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას აკისრებს დაზვერვის ოფიცრებს, რომლებიც გამჟღავნებენ ინფორმაციას მათი სამსახურის ფაილური სისტემიდან, მათ შორის, პერსონალურ ინფორმაციას, კანონიერი უფლებამოსილების გარეშე ან უუფლებო მიზნებისათვის (იხ., ჩანართი 3).

ჩანართი 3: პერსონალური მონაცემების არასანქცირებული გამჟღავნების აკრძალვა რუმინეთში

წინამდებარე დებულება რუმინეთის კანონმდებლობიდან აშუქებს თუ, როგორ ხდება პერსონალური მონაცემების დაცვა დაზვერვის ოფიცრების მიერ არასანქცირებული გამჟღავნებისაგან.

«ინფორმაცია, რომელიც ეხება პირის პირად ცხოვრებას, ღირსებას ან რეპუტაციას და, რომელიც შემთხვევით გახდა ცნობილი ეროვნული უსაფრთხოებისთვის საჭირო მონაცემების მოპოვების დროს, არ უნდა გახდეს საჯარო. 1-ლი პუნქტით უზრუნველყოფილი ინფორმაციის, მონაცემების გამჟღავნება ან გამოყენება სამართლებრივი ჩარჩოების მიღმა დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლების მიერ განიხილება, როგორც დანაშაული და მიესჯება 2-დან 7 წლამდე პატიმრობა.»²⁸

3.3.3. შენახულ მონაცემთა სახეობების საჯარო გამჟღავნება

მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობა ზოგიერთ ქვეყანაში მოითხოვს, რომ სახელმწიფო სააგენტოებმა, როგორცაა დაზვერვის სამსახურები გამოაქვეყნონ პერსონალური მონაცემების იმ სახეობათა დეტალები, რომლებსაც ისინი ფლობენ, მიზნები, რისთვისაც შეგროვდა მონაცემები, მიზნები, რის გამოც შეიძლება მათი გამჟღავნება, მონაცემთა ბაზების აღწერები, რომლებშიც ისინი ინახება, და ამ ბაზების შესაფერისი პირობები და კონტროლი. აღნიშნული ინფორმაციის გამოქვეყნება ხელს უწყობს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას. ინდივიდები, რომლებსაც სურთ გამოიყენონ სუბიექტის მისაწვდომობისა და გასწორების უფლება, აღნიშნული ინფორმაციით შესაძლებელია გაიგონ რომელი სახელმწიფო სააგენტოები ფლობენ მათ პერსონალურ მონაცემებს და, ასევე, ამგვარი მფლობელობის მასშტაბები და მიზეზები.

პრინციპში, დაზვერვის სამსახურებისადმი ვალდებულების დაკისრება მათ ხელთ არსებული პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების შესახებ სასურველია იმდენად, რამდენადაც იგი ხელს უწყობს სააგენტოების კანონიერების განმტკიცებას და ამცირებს მათი საქმიანობის შესახებ არასწორ სპეკულირებას. მსგავსი გამჟღავნებები მომგებიანია მაშინაც კი, როდესაც არსებობს საკმარისი მიზეზი ეროვნული უსაფრთხოების საფუძველზე, რომ ხელი შეუშალოს ინდივიდს გამოიკვლიოს ფლობს თუ, არა მასზე პერსონალურ მონაცემებს დაზვერვის სამსახური - მაგალითად, როდესაც დასაბუთდებოდა «არც დადასტურებული და არც უარყოფილი» პასუხი სუბიექტის მისაწვდომობის მოთხოვნაზე.

ჩანართი 4: მონაცემთა ბანკთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნების პასუხისმგებლობა კანადის კანონმდებლობით

წინამდებარე დებულება კანადის კანონმდებლობიდან განმარტავს საერთო მოვალეობას პერსონალურ მონაცემთა ბაზების ინფორმაციის გამოქვეყნებაზე:

«სამთავრობო ინსტიტუტის ხელმძღვანელის ძალისხმევით უნდა მოხდეს ყველა პერსონალური ინფორმაციის ჩართვა პერსონალურ მონაცემთა ბანკში სამთავრობო ინსტიტუტის კონტროლის ქვეშ, რომელიც (ა) იყო გამოყენებული, გამოიყენება ან ხელმისაწვდომია გამოსაყენებლად ადმინისტრაციული მიზნებისათვის; ან (ბ) ხდება ან განზრახულია მისი გასწორება ინდივიდუალური პირის სახელით ან საიდენტიფიკაციო ნომრით, სიმბოლოთი ან სხვა მახასიათებლებით, რომელიც მიეწერება ინდივიდს.»²⁹

3.3.4. მონაცემთა სუბიექტის მისაწვდომობა პერსონალურ მონაცემებზე

მრავალმა ქვეყანამ აამოქმედა კანონები მონაცემთა დაცვის თუ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ, რომლებიც აღიარებენ მონაცემთა სუბიექტების უფლებას მათზე სახელმწიფო სააგენტოების მიერ ხელთარსებული პერსონალური

მონაცემების მისაწვდომობაზე (იხ., ჩანართი 5). გარდა ამისა, ზოგიერთი კანონი მონაცემთა დაცვის შესახებ ცნობს სუბიექტის უფლებას ინფორმაციის გასწორებაზე, ფლობს დებულებას, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას მისი სისწორის სადავობაზე ან მოითხოვს ინფორმაციის განადგურებას. ეროვნული უშიშროების მიზეზებით, მსგავსი კანონები უცვლელად შეიცავენ სპეციალურ დებულებებს მონაცემებისათვის, რომლებსაც ფლობს დაზვერვის სამსახურები. აღნიშნულ მონაცემებს აქვთ სხვადასვა ფორმა.

ზოგიერთ ქვეყანაში, სამსახურებზე დაწესებულია «შელავათები,» რომლითაც ისინი თავისუფლდებიან მონაცემთა დაცვის კანონების ვალდებულებისაგან და უბრალოდ არ ეხება მათ ხელთარსებულ ინფორმაციას. ანალოგიურ შემთხვევებში, არ არსებობს სუბიექტის მისაწვდომობის უფლება. აღნიშნული მეთოდის უპირატესობა არის მისი სიმარტივე, მაგრამ გამოირჩევა გადაჭარბებულობითაც, რადგანაც შელავათები ათავისუფლებს სამსახურებს მოვალეობისაგან, რომ განმარტონ თუ, რამდენად არის გამართლებული ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებით კონკრეტული მონაცემების დაფარვა. მოცემულმა მეთოდმა, ასევე შესაძლებელია შეაფერხოს ნორმალური გარე მეთვალყურეობისა და კონტროლის ოპერაციები - შეზღუდოს, მაგალითად, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის კომისიის იურისდიქცია.

მითითებული მიდგომის ვარიანტს წარმოადგენს, მხოლოდ, დაზვერვის სამსახურების ამოღება ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობიდან. მსგავს შემთხვევებში, კანონები მონაცემთა დაცვის შესახებ (მათ შორის, სუბიექტის უფლება მისაწვდომობაზე) ინარჩუნებს ძალას, სულ მცირე თეორიულად, თუმცა პრაქტიკულად დაექვემდებაროს გადასინჯვას ცალკეული შემთხვევის გათვალისწინებით.

ჩანართი 5: დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებულ პერსონალურ მონაცემებზე მისაწვდომობის უფლება ჰოლანდიის კანონმდებლობით

წინამდებარე დებულებები ჰოლანდიის კანონიდან განმარტავს სუბიექტის განსაზღვრულ უფლებას დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებულ პერსონალურ მონაცემებზე მისაწვდომობის შესახებ:³⁰

«მუხლი 47

1. შესაბამისი სამინისტრო შეატყობინებს ნებისმიერ პირს, ვინც მიმართავს მას თხოვნით, რაც შეიძლება მოკლე ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს სამი თვისა თუ, და მსგავს შემთხვევაში რომელი, პერსონალური მონაცემები იქნა დამუშავებული მოცემულ რნ-თან დაკავშირებით სამსახურის მიერ ან მისი სახელით.»

«მუხლი 48

1. პირს, რომელმაც 47-ე მუხლის თანახმად შეამოწმა თავის შესახებ დამუშავებული ინფორმაცია სამსახურის მიერ ან მისი სახელით, შეუძლია წერილობითი განცხადების წარდგენა აღნიშნულთან დაკავშირებით. ეს განცხადება დაემატება შესაბამის ინფორმაციას.»

«მუხლი 53

1. 47-ე მუხლში მითითებული მოთხოვნის უარყოფა შესაძლებელია ნებისმიერ შემთხვევაში, თუ:

ა. განხორციელებული გამოძიების კონტექსტში ინფორმაცია დამუშავდა იმ პირთან დაკავშირებით, რომელმაც მოითხოვა იგი, თუ:

- i. შესაბამისი ინფორმაცია არ არის დამუშავებული 5 წელზე მეტი ხნის წინ,
- ii. მას შემდეგ აღნიშნულ პირთან დაკავშირებით არავითარი ახალი ინფორმაცია არ დამუშავებულა გამოძიებასთან მიმართებაში, რომლის გამოც დამუშავდა შესაბამისი ინფორმაცია, და ეს ინფორმაცია არანაირად არ შეესაბამება მიმდინარე გამოძიებას;

ბ. არანაირი ინფორმაცია არ დამუშავებულა იმ პირთან დაკავშირებით, რომელმაც გააკეთა მოთხოვნა.»

აღნიშნულის ნაცვლად, სხვა ქვეყნები საკუთარ კანონმდებლობაში მონაცემთა დაცვის შესახებ მოიცავენ *გამონაკლისს*, რომელიც დაფუძნებულია ეროვნულ უსაფრთხოებაზე. ისინი გამონაკლისისაგან განსხვავდებიან უფრო ვიწრო სპეციფიკით, რადგანაც ისინი ცალკეული შემთხვევის დასაბუთების სიმძიმეს აკისრებენ დაზვერვის სამსახურს თუ, რატომ ვერ გამოიყენა ინდივიდუალურმა პირმა უფლებები მონაცემთა დაცვის კანონების თანახმად.

ამგვარი კანონმდებლობით პირებს ენიჭებათ უფლება ერთი შეხედვით სუბიექტის მისაწვდომობაზე, რომელიც ხორციელდება მარტივად აღმასრულებელ სამეთვალყურეო ორგანოსათვის მიმართვით, მაგრამ იმავდროულად ექვემდებარება შეზღუდვებს, რომლებიც დაწესებულია მიმდინარე გამოძიებების ინტერესების უზრუნველყოფისა და წყაროებისა და მეთოდების დასაცავად.³¹ (ყველა ანალოგიური შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს ძირითად კანონმდებლობას, იყოს საფრთხის პროპორციული, და ექვემდებარებოდეს დამოუკიდებელ შემოწმებას).³² საფრთხის ქვეშ მყოფი ადამიანის უფლებების გარდა, მსგავსი მიდგომა გამოსადეგია არასწორი მართვისა და კორუფციის თავიდან ასაცილებლად.

საერთოდ, ამგვარი სახის გამონაკლისები საშუალებას აძლევს სამსახურს გამოაქვეყნონ

პასუხი «არც დადასტურებულია და არც უარყოფილი» იმისათვის, რომ ხელი შეუშალოს სპეკულაციურ და პოტენციურად საშიშ გამოყენებას, რომლებიც გამომწვეულია სამსახურის საინფორმაციო ფონდების მასშტაბის დასადგენად.

პრაქტიკულად, გამონაკლისების გამოყენებამ შესაძლებელია უმრავლეს მოთხოვნებზე უარის თქმა გამოიწვიოს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გამონაკლისის მეთოდით მიღებული შედეგები შესაძლებელია დიდად არ განსხვავდებოდეს შეღავათების მეთოდისაგან. თუმცა, არსებობს ერთი მნიშვნელოვანი სხვაობა: გამონაკლისის მეთოდი სააგენტოსგან მოითხოვს, რომ დაასაბუთოს მონაცემების დამალვა კანონიერი პრეზუმპციების საპირისპიროდ, რაც ხელსაყრელია გამჟღავნებისათვის, ხოლო, შეღავათების მეთოდისათვის მსგავსი რამ დამახასიათებელი არ არის. გარდა ამისა, გამონაკლისის უფლება ექვემდებარება შემოწმებას დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ, ხოლო შეღავათების უფლება კი, არა. ოპერაციის ემპირიული გამოკვლევა კანადის 1982 წლის ინფორმაციის აქტზე მისაწვდომობისა და 1982 წლის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ ადასტურებს უპირატესობებს, როდესაც დაზვერვის სამსახურების ინფორმაციის დამუშავების პროცესები ექვემდებარება გარე, დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ კრიტიკულ განხილვას - რომელსაც არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება ინფორმაციის შიდაუწყებრივი გათვითცნობიერებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის საკითხების სტიმულირებისათვის.³³

შემდგომი ვარიანტი არის მხოლოდ მონაცემთა განსაზღვრული ბანკისათვის «დაცულობის იმუნიტეტის» მინიჭება, რომლის მეშვეობითაც ისინი თეორიულად დაექვემდებარებიან ზედამხედველობის სხვადასხვა მექანიზმს, მაგრამ პრაქტიკულად ათავისუფლებენ დაზვერვის სამსახურს მოვალეობისგან დეტალურად გასცენ პასუხი ინდივიდუალურ მოთხოვნებს. კანადა აღნიშნულ მეთოდს იყენებს, როგორც დამატებას გამონაკლისის მიდგომაზე.

ალტერნატივის სახით, ძირითად კანონს შეუძლია უფლებამოსილებით აღჭურვოს მინისტრი, შემოწმების სუბიექტი, გამოაქვეყნოს საყოველთაო სერტიფიკატი იმუნიტეტის მინიჭების შესახებ (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს მონაცემთა დაცვის კანონის მიხედვით).³⁴ ამგვარი მოქმედებით, დაზვერვის სამსახურს გადაეცემა ნდობის მაღალი ხარისხი, რომ მათი ფაილები არ გამჟღავნდება იმგვარად, რომელიც, მაგალითად ეწინააღმდეგება მოკავშირეებისა და ინფორმანტებისათვის დაკისრებულ ვალდებულებებს. მეორე მხრივ, აღნიშნული სერტიფიკატები, ჩვეულებრივ, გაფართოებულია, აცილებს თანმხლებ გარე კრიტიკას და უპირატესობებს, მათ შორის საზოგადოებრივ ნდობას სამსახურის კორექტულობის მიამართ. გასამართლებელი საკითხები ინფორმაციის უსაფრთხოების შესახებ უფრო მეტად აკმაყოფილებენ კონკრეტულ გამონაკილს ვიდრე საყოველთაო შეღავათები. უფრო მეტიც, სუბიექტის მისაწვდომობისა და გასწორების მიღმა, მონაცემთა დაცვის პრინციპები, რაც უკავშირდება მონაცემების ხარისხსა და უსაფრთხოებას, ასევე, აშკარად მიესადაგება დაზვერვის სამსახურებს და ამდენად, იძლევიან შემდგომ საბაზს არ დაიშვას შეღავათები სამსახურებზე მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონების იურისდიქციის მიხედვით.

ჩანართი 6: მისაწვდომობა დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებულ პერსონალურ მონაცემებზე: გაეროს სპეციალური წარმომადგენლის მიერ რეკომენდებული პრაქტიკა

«ინდივიდუალურ პირებს აქვთ შესაძლებლობა მოითხოვონ მისაწვდომობა საკუთარ პერსონალურ მონაცემებზე, რომელსაც ფლობს დაზვერვის სამსახური. პირებს უშუალოდ ისარგებლონ აღნიშნული უფლებით, რისთვისაც თხოვნით უნდა მიმართონ შესაბამის ორგანოს ან მონაცემთა დაცვის დამოუკიდებელ ან სამეთვალყურეო ინსტიტუტს. პირებს აქვთ უფლება შესწორება შეიტანონ საკუთარ მონაცემთა ბაზაში. ყველა სახის გამონაკლისი აღნიშნული საერთო წესებიდან გაწერილია კანონით და მკაცრად არის განსაზღვრული, პროპორციული და აუცილებელი დაზვერვის სამსახურის მანდატის შესასრულებლად. დაზვერვის სამსახურის მოვალეობაა დაუსაბუთოს დამოუკიდებელ სამეთვალყურეო ინსტიტუტს ყველა გადაწყვეტილება არ გაამჟღავნოს პერსონალური ინფორმაცია.»³⁵

3.3.5. შეტყობინება პერსონალური მონაცემების მოგროვების შესახებ

ზოგიერთი ქვეყანა (როგორცაა ნიდერლანდები³⁶ და გერმანია³⁷) მოითხოვს, რომ პერსონალური მონაცემების შეგროვების სუბიექტებს (განსაკუთრებით თვალთვალის დროს) აცნობონ პოსტ ფაქტუმ და განსაზღვრულ ფარგლებში, რომ მათზე შეგროვდა ინფორმაცია (იხილეთ ჩანართი 7). თეორიულად, აღნიშნული პრაქტიკა იძლევა საშუალებას რეტროსპექტული გამოწვევისათვის და იმისათვის, რომ დაწესდეს შემოწმება დაზვერვის სამსახურის გადაწყვეტილებაზე სუბიექტის ფაილის გამოაშკარავების თაობაზე. თუმცა, შეტყობინების უფლებაზე დაწესებულმა შეზღუდვებმა მიმდინარე ოპერაციებისა და წყაროების რეკვიზიტების დაცვის მიზნით, შესაძლოა ილუზორული გახადოს უფლება მრავალ შემთხვევაში. აღნიშნული მოსაზრებით, ამჯერად მიმდინარეობას პრაქტიკის გადასინჯვა ნიდერლანდებში.³⁸

ალტერნატიულად, სადაც არ არსებობს შეტყობინებისა და გასწორების უფლება, აუცილებლად გაიზრდება დაზვერვის სამსახურის მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენების რისკები, და შესაბამისად გაიზრდება სხვა შემოწმებების აუცილებლობა.

ჩანართი 7: მონაცემთა სუბიექტებისთვის შეტყობინების ვალდებულება გერმანიის კანონმდებლობით

წინამდებარე დებულებები გერმანიის კანონმდებლობიდან განმარტავს შეტყობინების პრინციპს შემდეგნაირად:

«მონაცემთა სუბიექტი უნდა იყოს ინფორმირებული შემზღვეველი ზომების შესახებ მე-3 ნაწილის თანახმად შეწყვეტის შემთხვევაში. მსგავსი შეტყობინება უნდა შეჩერდეს, რამდენადაც არ არის გამორიცხული, რომ მონაცემთა სუბიექტის ინფორმირებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას შეზღუდვების მიზანს ან, სანამ არ მოხდება ფედერაციის ან ფედერალური შტატის ინტერესებისათვის საერთო, არახელსაყრელი პირობების

წინასწარ განჭვრეტა. სადაც მსგავსი შეტყობინება კვლავ შეჩერებულია (მე-2 წინადადების თანახმად) ზომების მიღებიდან თორმეტი თვის შემდეგ, მისი ხანგრძლივი შეკავებისათვის საჭირო უნდა გახდეს G10 კომისიის თანხმობა. G10 კომისიამ უნდა გადაწყვიტოს უწყვეტი შეჩერების ხანგრძლივობა.»³⁹

«როდესაც საქმე ეხება მონაცემების შეგროვებას მე-2 და 1-ლი ქვეგანყოფილებების შესაბამისად, რომლის არსი და მნიშვნელობა არის წერილის, საფოსტო ან ტელეკომუნიკაციების პირადი ხელშეუხებლობის ტოლფასი, განსაკუთრებით კი, მიყურადების ან პირადი საუბრების ჩანაწერების შემთხვევაში ფარული ტექნიკური საშუალებებით,

1. მონაცემთა სუბიექტს უნდა შეატყობინონ ღონისძიების შესახებ შეწყვეტის შემდეგ, როგორც კი გამოირიცხება, რომ ღონისძიების მიზანს საფრთხე არ ემუქრება, და
2. უნდა ეცნობოს კონტროლის საპარლამენტო კოლეგიას.»⁴⁰

3.3.6. პერსონალური მონაცემების მიმოხილვა, შეჯერება და განადგურება

სხვა გზა, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია მონაცემთა დაცვის პრინციპების დანერგვა, არის დაზვერვის სამსახურისათვის მოვალეობის დაკისრება, რომ პერიოდულად მიმოხილოს რამდენად ზუსტია, განახლებული და მათი მანდატის შესაბამისი პერსონალური მონაცემების ფაილები.⁴¹ ზოგიერთ ქვეყანაში აღნიშნული მოვალეობა ასოცირდება დამატებით მოვალეობებთან, რომ გაასწოროს ან განადგუროს ინფორმაცია, რომელიც არასწორია⁴² ან აქტუალობასაა მოკლებული.⁴³

თუ მხოლოდ ხდება იმგვარად, რომ მათი საანგარიშო მოხსენებები ეფუძნება ზუსტ ინფორმაციას, მაშინ დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შექმნან პროცედურები პერსონალური მონაცემების გამომოხილვისა და შეჯერებისათვის იმის საგარანტიოდ, რომ მონაცემები განახლებულია და დასრულებული (რამდენადაც ეს შეესაბამება სამსახურის კანონიერ საქმიანობებს). ვადაგასული ინფორმაცია შესაძლებელია აღმოჩნდეს მცდარი და ამის გამო უფრო საშიში, ვიდრე შეცდომა. აღნიშნულის გარდა, მონაცემთა სუბიექტის თვალსაზრისით, პერსონალური ინფორმაცია, რომელიც ზუსტი და უახლესია უფრო ნაკლებად დაექვემდებარება უსამართლობას, როგორცაა უსაფრთხოების შემოწმების უარყოფა ან უარყოფითი გადაწყვეტილება იმიგრაციაზე.

ჩანართი 8: დაზვერვის სამსახურების მიერ ხელთარსებული მონაცემების რეგულარული შეფასებები: გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ რეკომენდებული პრაქტიკა

«დაზვერვის სამსახურები ახორციელებენ მათ ხელთარსებული პერსონალური მონაცემების შესაბამისობისა და სიზუსტის რეგულარულ შეფასებებს. მათ იურიდიულად მოეთხოვებათ წაშალონ ან განაახლონ ინფორმაცია, რომელიც შეფასდა,

როგორც არასწორი ან აქტუალობას მოკლებული მათი მანდატისათვის, სამეთვალყურეო ინსტიტუტების საქმიანობის ან შესაძლო იურიდიული პროცედურების განსახორციელებლად.»⁴⁴

დაზვერვის სამსახურების მიერ საფრთხეებზე გაკეთებული შეფასების აღმკვეთი და გამაფრთხილებელი ბუნების გამო, ზოგიერთი პირი შესაძლებელია კანონიერად მოხვდეს დაზვერვის სამსახურის ყურადღების ცენტრში მასზე ინფორმაციის შეკრებამდე, რაც ადგენს, რომ ისინი არ წარმოადგენენ სათანადო სამიზნეებს მონაცემების შემდგომი შეგროვებისათვის. სუბიექტი, მაგალითად, შესაძლებელია აღმოჩნდეს კანონიერი მიზნის კომპანიონი, მაგრამ თვითონ არ იყოს კონსპირატორი; ან სუბიექტს შესაძლებელია ქონდეს კანონიერი მიზნის ანალოგიური ვინაობა. როდესაც დაზვერვის სამსახურისგან მოითხოვენ ამგვარი სუბიექტის ფაილის დახურვას ხდება შესაძლო დარღვევის თავიდან აცილება.

ანალოგიურად, ინდივიდუალურ პირებზე ოპერაციის დროს შეკრებილი არასისტემური ინფორმაცია, რომელმაც შეასრულა თავისი ფუნქცია და აღარ არის აქტუალური უნდა განადგურდეს. გერმანიის კანონი, რომელიც არეგულირებს კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ბიუროს საქმიანობებს, მოიცავს აღნიშნული საკითხის შესაბამის დებულებებს. იგი განაპირობებს, მაგალითად, რომ ინფორმაციის მოგროვება უნდა შეწყდეს «მაშინვე, როგორც კი მიაღწევს მიზანს ან, თუ არსებობს მინიშნებები, რომ მიზანი საერთოდ არ მიიღწევა ან არსებული რესურსები არ არის საკმარისი.»⁴⁵ კანონი, ასევე, აწესებს ვალდებულებებს, რომ (ყოველ ხუთ წლიწადში) განხორციელდეს შკრებილი მონაცემების გადახედვა, არასწორი მონაცემების გასწორება (თუ მინიშნებული იქნება არაზუსტი ან სადავო მონაცემები, როგორც ასეთი, შესაბამის ფაილებში),⁴⁶ და განადგუროს მონაცემები, რომლებიც მეტად არ მოითხოვება (იხ., ჩანართი 9). მონაცემთა სუბიექტების დაცვის გარდა, აღნიშნული მოვალეობები მონაწილეობს სამეთვალყურეო ამოცანების განხორციელებაში.

ჩანართი 9: პერსონალური მონაცემების მიმოხილვის, გასწორებისა და განადგურების ვალდებულება გერმანიის კანონმდებლობით

წინამდებარე დებულებები გერმანიის კანონმდებლობიდან განმარტავს მიმოხილვის, შეჯერების და განადგურების პრინციპებს:

«(1) ფაილში შენახული არასწორი პერსონალური მონაცემები უნდა გასწორდეს კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ბიუროს მიერ.

(2) ფაილში შენახული არასწორი პერსონალური მონაცემები უნდა განადგურდეს კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური ბიუროს მიერ, თუ მათი შენახვა იყო დაუშვებელი ან მათი ცოდნა მეტად არ მოითხოვება ამოცანების შესასრულებლად. მონაცემები არ უნდა განადგურდეს, თუ არსებობს დამაჯერებელი მიზეზი, რომ განადგურება

დააზარალებს მონაცემთა სუბიექტის ლეგიტიმურ ინტერესებს. მსგავს შემთხვევაში, მონაცემები უნდა დაიბლოკოს და მისი გადაცემა მოხდეს მხოლოდ მონაცემთა სუბიექტის თანხმობის საფუძველზე.

(3) კონკრეტული შემთხვევების გადაჭრის დროს, კონსტიტუციის დაცვის ფედერალურმა ბიურომ დროის მოცემულ მონაკვეთში უნდა შეამოწმოს, არა უგვიანეს ხუთი წლის შემდეგ, უნდა წაიშალოს თუ განადგურდეს შენახული პერსონალური მონაცემები.»⁴⁷

4. ზედამხედველობის ორგანოების როლი

წინამდებარე ნაწილში განხილულია საშუალებები, რომლითაც სამეთვალყურეო ორგანოებს შეუძლიათ შეამოწმონ დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენება იმის საგარანტიოდ, რომ მონაცემებით ბოროტად არ უსარგებლიათ. მიუხედავად იმისა, რომ მოცემული თავი ყურადღებას ძირითადად გარე მეთვალყურეობაზე ამახვილებს, არ უნდა მოხდეს მხედველობიდან შიდა მექანიზმების მნიშვნელობის გამორჩენა. ისინი მოიცავენ კონკრეტულ პროცედურებს იმის განსასაზღვრელად თუ როდის უნდა გაიხსნას და დაიხუროს ფაილები, რომელ მუშაკს უნდა ქონდეს მათზე მისაწვდომობის უფლება, როდის უნდა მოხდეს მათი შინაარსის მიმოხილვა, და როგორ უნდა განხორციელდეს მათი უსაფრთხოების დაცვა.

ქმედითი გარე მეთვალყურეობა, მეორე მხრივ, დამოკიდებულია ადეკვატური კანონიერი ძალაუფლებითა და რესურსებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი ორგანოების არსებობაზე მათზე დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად (იხ., ცხრილი 2). გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ხაზი გაუსვა დამოუკიდებელი ინსტიტუტის საჭიროებაზე, რომელსაც «ხელი მიუწვდება დაზვერვის სამსახურის მიერ ხელთარსებულ ყველა ფაილზე და აქვს ბრძანების უფლებამოსილება დაინტერესებული ინდივიდუალური პირისათვის ინფორმაციის გამჟღავნების შესახებ. ასევე შეუძლია ფაილების ან პერსონალური ინფორმაციის განადგურება.»⁴⁸ ევროკავშირის ძირითად უფლებათა დაცვის ქარტია თავსებადია მონაცემთა დაცვის წესებთან, «რომლებიც ექვემდებარება დამოუკიდებელი ორგანოს კონტროლს.»⁴⁹ ეროვნულ დონეზე, შვედეთის კანონი იძლევა შვედეთის უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის კომისიის ავტონომიისა და რესურსების გარანტიას,⁵⁰ ხოლო უნგრეთის კანონი აკისრებს სპეციალურ მოვალეობას დაზვერვის სამსახურებს ითანამშროლონ დამოუკიდებელ სამეთვალყურეო ორგანოებთან სამსახურის მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენებასთან დაკავშირებით.⁵¹

ცხრილი 2: დამოუკიდებელი გარე ზედამხედველობის ორგანოების მახასიათებლები				
ინსტიტუტი	დამოუკიდებლობა	კომპეტენცია	მეთოდები	შედეგები
ომბუდსმენის ინსტიტუტი	ავტონომიური	ინდივიდუალური საჩივრები	გამოძიება	რეკომენდაცია
მონაცემთა დაცვის კომისარი	ავტონომიური	მონაცემთა დაცვის კანონებთან შესაბამისობა	გამოძიება, ნიმუშები	საანგარიშო მოხსენება, დირექტივა
სასამართლო	ავტონომიური	ინდივიდუალური საჩივრები	ბრალდებასთან დაკავშირებული პროცესი	სავალდებულო გადაწყვეტილება
საპარლამენტო კომიტეტი	მიკერძოებული	რეფერალები, თვითინიცირებული ანგარიშები	საპარლამენტო მოსმენები	საანგარიშო მოხსენება

გარდამავალ და კონფლიქტის შემდგომ სახელმწიფოებში, ახლად დემოკრატიზებული სამსახურების მფლობელობაში ხშირად გადადის უსაფრთხოების ფაილები, რომლებიც მოიცავენ წინამორბედი რეჟიმის მიერ მოგროვებულ ინფორმაციას. ამგვარი ფაილების მართვა ქმნის უჩვეულო გამოწვევებს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მოხდა (სარწმუნო დემოკრატიული მიზეზების გამო) ქვეყნის უშიშროებისა და დაზვერვის სექტორის რადიკალური შემცირება. ანალოგიურ სიტუაციებში, დამოუკიდებელ სამეთვალყურეო ორგანოებს შეუძლიათ სასარგებლო როლის შესრულება ფაილების მართვის პრაქტიკების აუდიტის საქმეში სხვადასხვა საშუალებების გამოყენებით.

საერთოდ, დამოუკიდებელი სამეთვალყურეო ორგანოების ფუნქციები პერსონალური მონაცემების თაობაზე ნაწილობრივ რეგულირდება სტანდარტებით, რომლებიც ჩამოყალიბებულია ადამიანის უფლებათა კანონში. სამართლებრივი დაცვის რეტროსპექტრულ საშუალებებთან დაკავშირებით, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-13 მუხლი მოითხოვს, რომ «ყველას, ვისი უფლებებიც და თავისუფლებები ... დაირღვა, უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალება ეროვნული მთავრობისაგან.» *სეგერსტედ-ვიბერგი შვედეთის წინააღმდეგ* საქმეზე გადაწყვეტილების მიღების დროს, ადამიანის უფლებების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ თუმცა მე-13 მუხლის კრიტერიუმი, ზოგადად, წარმოადგენს მე-8 მუხლის კრიტერიუმის დამატებას «კანონის შესაბამისად» და «აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში,» სამართლებრივი დაცვის საშუალებაზე დებულების არარსებობამ შესაძლებელია გამოიწვიოს კონვენციის დარღვევა. სხვაგვარად, სასამართლომ დაადგინა, რომ ეროვნული უშიშროების კონტექსტშიც კი, სამართლებრივი

დაცვის საშუალების პროცედურა მე-13 მუხლის მოთხოვნის მიხედვით უნდა იყოს ეფექტური პრაქტიკაში ისევე, როგორც კანონში.⁵²

ევროპული ინტეგრაციისა და ადამიანის უფლებების ასოციაცია ბულგარეთის წინააღმდეგ რომელშიც ერთმანეთს კვეთდა კომუნიკაციების საქმე მე-8 და მე-13 მუხლების დარღვევის მტკიცებით, სასამართლომ მოწონებით მოიყვანა სამართლებრივი დაცვის დამოუკიდებელი საშუალებების რამოდენიმე მაგალითი, რომლებიც აკმაყოფილებენ კონვენციის მოთხოვნებს. ისინი მოიცავდნენ შემდეგს: უფლება საჩივრით მიმართოს სამეთვალყურეო ორგანოს (G10 კომისია) და საკონსტიტუციო სასამართლოს გერმანიაში, ლუქსემბურგის სახელმწიფო საბჭოში აპელაციის შეტანის უფლება, გაერთიანებული სამეფოს სპეციალურ სასამართლოში დახმარებისათვის მიმართვის უფლება, და უფლება საჩივრით მიმართოს სამეთვალყურეო ორგანოს ექსპერტს ნორვეგიაში.⁵³ (გასაჩივრების დამუშავების შესახებ დეტალური განხილვისათვის იხილეთ ფორსიზი - მოდული 9).

რაც შეეხება დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენებას, მეთვალყურეობის ძირითადი საკითხები ასახავს კანონიერ სტანდარტებს - სახელდობრ, მონაცემების მოგროვებას, მონაცემების შენახვას, სუბიექტის მისაწვდომობას, შტყობინებას, მიმოხილვას, რატიფიცირებას, და განადგურებას. რადგანაც აღნიშნული საკითხების სფერო ფართოა, სამეთვალყურეო ორგანოების იურისდიქციაც უნდა იყოს თანაბრად მასშტაბური. გერმანიის G10 კომისიის უფლებამოსილება, მაგალითდ, მოიცავს იმ პერსონალური მონაცემების მოგროვების, დამუშავებისა და გამოყენების მთლიან სფეროს, რომელიც მოპოვებულია მოცემული კანონის თანახმად ფედერაციის დაზვერვის სამსახურების მიერ. ასევე, მისი გავლენა ვრცელდება სუბიექტებისათვის შეტყობინების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე.⁵⁴

ანალოგიური სახის მეთვალყურეობა აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სამსახურები შეესაბამება ზემოთ განხილულ სტანდარტებს. სადაზვერვო საქმიანობის ფარული ბუნების გათვალისწინებით, მსგავსი მეთვალყურეობა შესაძლებელია ეფექტური იყოს და სარგებლობდეს პატივისცემით, თუ ის მიმდინარეობს უწყვეტად (ან სულ მცირე, პერიოდულად), ვიდრე უბრალოდ რეაგირებას ახდენდეს საჯარო საჩივრებზე ან დარღვევის ბრალდებებზე. განსაზღვრულმა ქვეყნებმა, აღნიშნულის გამო, უზრუნველყვეს მიმდინარე შესწავლა დაზვერვის სამსახურების მეთვალყურეობაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი ორგანოების უფლებამოსილებისათვის. ნორვეგიაში, მაგალითდ, დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტს (ზედამხედველობის კვალიფიცირებული ორგანო) აქვს იურიდიული მოვალეობა ექვსი შემოწმება ჩაუტაროს ნორვეგიის პოლიციის უშიშროების სამსახურს ყოველ წელს. აღნიშნული ინსპექტირებები უნდა მოიცავდეს, სულ მცირე, ათ საარქივო შემოწმებას შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით და, სულ მცირე, ორჯერ ყოველწლიურად გადასინჯოს ყველა მიმდინარე ფარული თვალთვალის საქმეები.⁵⁵ დანიის პოლიციისა და სამხედრო დაზვერვის სამსახურების კონტროლის კომიტეტი (ვამბერგის კომიტეტი) - ატარებს მისი პირველი თავმჯდომარის ა. მ. ვამბერგის სახელს - ასრულებს ანალოგიურ როლს (იხ., ჩანართი 10).

ჩანართი 10: დანიის პოლიციისა და სამხედრო დაზვერვის სამსახურების კონტროლის კომიტეტი (ვამბერგის კომიტეტი)

ვამბერგის კომიტეტის მთავარ ამოცანას წარმოადგენს ზედამხედველობა გაუწიოს დანიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის მიერ რეგისტრირებულ და გავრცელებულ პერსონალურ მონაცემებს. როდესაც პირი ან ორგანიზაცია ხდება დაზვერვის კვლევის საგანი, დანიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურმა შესაძლებელია მოისურვოს პირის ან ორგანიზაციის შესახებ ფაილის რეგისტრაციაში გატარება. მსგავსი ფაილები ექვემდებარება ვამბერგის კომისიის მიერ გადახედვას, რომელმაც უნდა დაამტკიცოს ახალი ფაილების რეგისტრაცია დანიელებისა და დანიაში მცხოვრები უცხოელი მოქალაქეების შესახებ.

კომისია შედგება თავმჯდომარისა და სამი წევრისაგან. ყველა მათგანი არის დანიშნული, რადგანაც სარგებლობენ საერთო ნდობითა და პატივისცემით. თითოეული მათგანი, ასევე, უნდა იყოს აპოლიტიკური.

კომიტეტის წევრები ერთმანეთს ხვდებიან 6-10-ჯერ წელიწადში დანიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის ოფისში, რათა მიმოიხილონ შემთხვევები და გადაწყვიტონ დაკმაყოფილდა თუ, არა მათი რეგისტრაციისათვის საჭირო კრიტერიუმები. იმავდროულად, კომიტეტი შემთხვევითი პრინციპით ირჩევს ძველ ფაილებს იმისათვის, რომ დაადგინოს რამდენად სრულდება განადგურების ვადები. კომიტეტი, ასევე, რეგულარულად მიმოიხილავს რეგისტრაციის პრინციპებს იუსტიციის სამინისტროსთან.

რიგ ქვეყნებში, ინდივიდუალურ პირს, რომელსაც აქვს პრეტენზია დაზვერვის სამსახურის მიერ მასზე პერსონალური მონაცემების დამუშავების ხერხზე, შესაძლებელია, რომ მოუსმინონ დამოუკიდებელ ორგანოში, რომელსაც აქვს უფლებამოსილება შეამოწმოს სამსახურის ფაილები და თავად განსაზღვროს რამდენად მოხდა მონაცემების ბოროტად გამოყენება (იხ., ფორსიზი -მოდული 9). შვედეთის კანონის თანახმად, მაგალითად, უშიშროებისა და ინტეგრაციის დაცვის კომიტეტს აქვს უფლებამოსილება საჩივარზე პასუხის გაცემის დროს მიმოიხილოს უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობების კანონიერება პერსონალური მონაცემების გამოყენებისას (იხ., ჩანართი 11). კომიტეტს, ასევე, აქვს უფლებამოსილება მიმოიხილოს პერსონალური მონაცემების გამოქვეყნება პოლიციისა და უშიშროების სხვადასხვა ჩანაწერებიდან იმის საგარანტიოდ, რომ გამოქვეყნება შეესაბამება შვედეთის დადგენილ და კონსტიტუციურ კანონს, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა სტანდარტებსა და პროპორციულობის პრინციპს.⁵⁶

ჩანართი 11: შვედეთის უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის კომისია

წინამდებარე დებულებები შვედეთის კანონმდებლობიდან აღწერს უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის კომისიის (კვალიფიციური სამეთვალყურეო ორგანო) პასუხისმგებლობებს:

«1. უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის კომისიამ (შემოკლებით კომისიამ) თვალყური უნდა ადევნოს დანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლი სააგენტოს მიერ საიდუმლო თვალთვალისა და კვალიფიციური სავარაუდო ვინაობების გამოყენებასა და ასოცირებულ საქმიანობებს.

კომისიამ ასევე ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს შვედეთის უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მონაცემთა დამუშავებას პოლიციის მონაცემთა დაცვის კანონის თანახმად, განსაკუთრებით აღნიშნული კანონის მე-5 ნაწილთან დაკავშირებით.

ზედამხედველობის მიზანი უნდა იყოს, განსაკუთრებით, იმის უზრუნველყოფა, რომ პირველი და მეორე თავების მიხედვით გათვალისწინებული საქმიანობები ხორციელდება კანონების და სხვა რეგულაციების შესაბამისად.

2. კომისიამ უნდა გამოიყენოს მეთვალყურეობა შემოწმებებისა და სხვა გამოძიებების საშუალებით.

კომისიას შეუძლია გააკეთოს განცხადებები შექმნილ გარემოებებზე და გამოთქვას საკუთარი აზრი საქმიანობების ცვლილებების აუცილებლობაზე და ასევე, ისწრაფვოდეს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ გასწორდება კანონებსა და სხვა რეგულაციებში არსებული ხარვეზები.

3. ინდივიდუალური პირის მოთხოვნისამებრ, კომისია ვალდებულია შეამოწმოს თუ, რამდენად წარმოადგენს იგი საიდუმლო თვალთვალის ან პერსონალური მონაცემების დამუშავების სუბიექტს, როგორც არის განსაზღვრული 1-ელ ნაწილში; ასევე საიდუმლო თვალთვალისა და თანმხლები საქმიანობების გამოყენება ან პერსონალური მონაცემების დამუშავება თუ შეესაბამებოდა კანონებსა და სხვა რეგულაციებს. კომისიამ უნდა შეატყობინოს ინდივიდუალურ პირს, რომ შემოწმება განხორციელებულია.»⁵⁷

5. რეკომენდაციები

წინამდებარე ნაწილში მოცემულია სარეკომენდაციო პრინციპები, რომლებიც უნდა გაითვალისწინონ პარლამენტარებმა, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ადგენენ სათანადო იურიდიულ ჩარჩოებს დაზვერვის სამსახურების მიერ პერსონალური მონაცემების გამოყენებისათვის იმგვარად, რომელიც თავსებადია ადამიანის უფლებათა მოვალეობებთან.

- თითოეული დაზვერვის სამსახურის იურიდიული მანდატი უნდა აკონკრეტებდეს მიზნებს, რომლისთვისაც შესაძლებელი იქნება პერსონალური მონაცემების კანონიერი მოგროვება და ფაილების კანონიერი მისაწვდომობა.
- კანონმა, რომელიც არეგულირებს დაზვერვის სამსახურებს, უნდა დააწესოს ეფექტური კონტროლის მექანიზმები თუ, როგორ ხდება პერსონალური მონაცემების გამოყენება და რამდენ ხანს შეიძლება მისი შენახვა. აღნიშნული მაკონტროლებელი მექანიზმები უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ მონაცემთა დაცვის პრინციპებს. ამგვარი კანონი, ასევე, უნდა მოითხოვდეს შემოწმებებს, რომელსაც ახორციელებს დამოუკიდებელი კადრი (ანუ მეთვალყურეები, რომლებიც უცხოა დაზვერვის ორგანოებისათვის) იმის საგარანტიოდ, რომ კონტროლის მექანიზმები ნამდვილად ეფექტურია.
- დაზვერვის სამსახურების მარეგულირებელმა კანონმა არ უნდა გაათავისუფლოს დაზვერვის სამსახურები პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და მონაცემთა დაცვის შესახებ ეროვნული კანონების ვალდებულებებისაგან. სანაცვლოდ, სამსახურებს უნდა ჰქონდეთ ნება, მათი მანდატის შესაბამისად, ისარგებლონ გამჟღავნების რეგულაციებზე დაწესებული გამონაკლისებით, რომლებიც ემყარება ეროვნული უსაფრთხოების ლიმიტირებულ კონცეფციას.
- ანალოგიური გამონაკლისების მართებულად გამოყენება უნდა განსაზღვროს დამოუკიდებელმა სამეთვალყურეო ორგანომ შესაბამის მონაცემებზე სათანადო მისაწვდომობით დაზვერვის სამსახურის ფაილებში.
- პირებს, რომლებსაც აქვთ პრეტენზია, რომ დაზვერვის სამსახურების მიერ მათი პერსონალური მონაცემების შენახვამ, გამოყენებამ ან გამჟღავნებამ დაარღვია მათი პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა უნდა ჰქონდეთ სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალების უფლება დამოუკიდებელი ორგანოსგან.
- დაზვერვის სამსახურების გადაწყვეტილებების მიმოხილვა პერსონალურ მონაცემთა შენახვის შესახებ უნდა განხორციელდეს დამოუკიდებელი სამეთვალყურეო ორგანოს მიერ; მასვე ეკისრება განიხილოს მოთხოვნები სუბიექტის მისაწვდომობაზე და გადაწყვეტილებები, რომ შინახოს, გადასცეს და წაშალოს პერსონალური მონაცემები.

შენიშვნები

1. მოცემული განმარტება გვხვდება პერსონალურ მონაცემთა ავტომატური დამუშავების შესახებ ინდივიდუალური პირების დაცვის ევროპის საბჭოს კონვენციაში მუხლი 2(ა) ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელოში პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვისა და პერსონალურ მონაცემთა საერთაშორისო ნაკადების შესახებ, ნაწილი 1(ბ). ანალოგიური დეფინიცია გვხვდება ევროპული კავშირის დირექტივაში 95/46/EC მუხლი 2(ა); თუმცა ეს დირექტივა არ ეხება სახელმწიფო უშიშროების საქმიანობებს (იხ., მუხლი 3.2).
2. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-17 მუხლი ადგენს, რომ «1. არავინ არ უნდა განიცადოს თვითნებური ან უკანონო ჩარევა თავის პირად ოჯახურ ცხოვრებაში, მისი საცხოვრებლის შეუვალობის ან კორესპონდენციის საიდუმლოების თვითნებური ან უკანონო ხელყოფა ან მისი ღირებულებისა და რეპუტაციის უკანონო ხელყოფა. 2. თითოეულ ადამიანს უფლება აქვს, კანონმა დაიცვას ასეთი ჩარევისა თუ რეპუტაციის უკანონო ხელყოფისაგან. «ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მუხლი 12 ადგენს, რომ «არავის მიმართ არ შეიძლება თვითნებური ჩარევა მის პირად და ოჯახურ ცხოვრებაში, თვითნებური ხელყოფა მისი საცხოვრებელი ბინის ხელშეუხებლობის, მისი კორესპონდენციის საიდუმლოების, ანდა მისი პატივის და რეპუტაციის, ყოველ ადამიანს უფლება აქვს დაცული იყოს კანონის მიერ ასეთი ჩარევისა თუ ხელყოფისაგან.»
3. ლეანდერი შვედეთის წინააღმდეგ # 9248/81, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (ECHR), 1987. Leander v. Sweden, No. 9248/81, European Court of Human Rights (ECHR), 1987.
4. როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ # 28341/95, ECHR, 2000 წ. პარაგრაფი 46. Rotaru v. Romania, No. 28341/95, ECHR, 2000, Paragraph 46.
5. ვებერი და სარავია გერმანიის წინააღმდეგ # 54934/00, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო 2008 წ. პარაგრაფი 84. Weber and Saravia v. Germany, No. 54934/00, ECHR, 2006, Paragraph 84.
6. რ.ვ. ნიდერლანდების წინააღმდეგ, #14084/88, ECHR, 1991. R. V. v. The Netherlands, No. 14084/88, ECHR, 1991.
7. ვებერი და სარავია გერმანიის წინააღმდეგ # 54934/00, ECHR, 2006 წ. პარაგრაფი 93. Weber and Saravia v. Germany, No. 54934/00, ECHR, 2006, Paragraph 93.
8. იქვე, პარაგრაფი 94.
9. მაგალითისათვის იხილეთ გერმანიის G10 კანონის დეტალური ანალიზი ვებერი და სარავია გერმანიის წინააღმდეგ, დასაშვებობის გადაწყვეტილება # 54934/00, ECHR, 2006 წ. Weber and Saravia v. Germany, admissibility decision, No. 54934/00, ECHR, 2006.
10. შიმოვოლოსი რუსეთის წინააღმდეგ # 30194/09, ECHR, 2011. Shimovolos v. Russia, No. 30194/09, ECHR, 2011.
11. ლეანდერი შვედეთის წინააღმდეგ # 9248/81, ECHR, 1987 Leander v. Sweden, No. 9248/81, ECHR, 1987.
12. როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ # 28341/95, ECHR, 2000 წ. Rotaru v. Romania, No. 28341/95, ECHR, 2000
13. იქვე, პარაგრაფი 57.
14. იქვე.
15. სეგერსტედტი-ვიბერგი და სხვები შვედეთის წინააღმდეგ, # 62332/00, ECHR, 2006 წ. Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden, No. 62332/00, ECHR, 2006.
16. ლეანდერი შვედეთის წინააღმდეგ # 9248/81, ECHR, 1987 წ. პარაგრაფები 52-57; ასევე, იხილეთ როტარუ რუმინეთის წინააღმდეგ # 28341/95, ECHR, 2000 წ. პარაგრაფი 59. Leander v. Sweden, No. 9248/81, ECHR, 1987, Paragraphs 52-57; see also Rotaru v. Romania, No. 28341/95, ECHR, 2000, Paragraph 59.
17. ტურეკი სლოვაკიის წინააღმდეგ, # 57986/00, ECHR, 2006 წ. Turek v. Slovakia, No. 57986/00, ECHR, 2006.

18. ჰარალამბიე რუმინეთის წინააღმდეგ, # 21737/03, ECHR, 2009 წ. Haralambie v. Romania, No. 21737/03, ECHR, 2009.
19. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: აპრობირებული პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული ერების დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010), გვ. 21 (პრაქტიკა 23). United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 21 (Practice 23).
20. ევროპის საბჭო, ინდივიდუალური პირების დაცვის კონვენცია პერსონალურ მონაცემთა ავტომატური დამუშავების შესახებ, ETS # 108 (სტრასბურგი 28.I.1981). კონვენცია აგებულია ფართოდ გავრცელებულ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებზე პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვისა და პერსონალურ მონაცემთა საერთაშორისო ნაკადების შესახებ (23 სექტემბერი 1980) (ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1,00.html#part2). ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელოში ჩამოყალიბებულია მონაცემთა დაცვის რვა ძირითადი პრინციპი, რომელიც ეხება შეგროვების ფარგლებს, მონაცემთა ხარისხს, მიზნის სპეციფიკაციას, გამოყენების შეზღუდვებს, უსაფრთხოების დაცვას, ღიაობას, ინდივიდუალურ მონაწილეობას და ანგარიშვალდებულებას.
21. იქვე, მუხლი 4.
22. იქვე, მუხლი 10.
23. ტერმინი აუცილებელი ზომა უნდა იყოს გაგებული პროპორციულობის დოქტრინის კონტექსტში, რომელიც ფორმულირებულია ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიაში.
24. ევროპის საბჭო, ინდივიდუალური პირების დაცვის კონვენცია პერსონალურ მონაცემთა ავტომატური დამუშავების შესახებ, ETS # 108 (სტრასბურგი 28.I.1981), მუხლი 9.
25. გერმანია, ფედერალური კანონი კონსტიტუციის დაცვის შესახებ (20 დეკემბერი 1990), ფედერალური კანონის ბიულეტენი (Federal Law Gazette) I, გვ. 2954, 2970, ბოლო შესწორება მუხლი 1ა 2009 წლის 31 ივლისის კანონით, ფედერალური კანონის ბიულეტენი I, გვ. 2499, 2502, ნაწილი 9.
26. ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების კანონი 2002, მუხლი 13. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 13.
27. არგენტინა, ეროვნული დაზვერვის კანონი 2001, # 25520, მუხლი 4. Argentina, National Intelligence Law 2001, No. 25520, Article 4.
28. კანონი რუმინეთის ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ, მუხლი 21. Law on the National Security of Romania, Article 21.
29. კანადა, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის კანონი, R.S.C., 1985, თავი P-21, ნაწილი 10. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ დაცული პერსონალური ინფორმაციის მონაცემთა ბანკის ზოგადი მიმოხილვა მისაწვდომია <http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp>.
30. ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების კანონი 2002. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002.
31. მაგალითისათვის იხილეთ ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების კანონი 2002, მუხლი 47; შვედეთი,

- დანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლი განსაზღვრული საქმიანობების ზედამხედველობა, მუხლი 3; შვეიცარია, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, მუხლი 18 (1).
32. მაგალითისათვის იხილეთ ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების კანონი მუხლები 53-56; ხორვატია, კანონი უშიშროების და დაზვერვის სისტემის შესახებ, მუხლი 40 (2) (3).
33. იან ლეი, «კანონიერი მისაწვდომობა უსაფრთხოების ფაილებზე; კანადის გამოცდილება», დაზვერვა და ეროვნული უსაფრთხოება Ian Leigh, «Legal Access to Security Files: the Canadian Experience,» Intelligence and National Security ტომი 12, # 2(1997), გვ.126. მოცემული კვლევისათვის, ჩატარდა გასაუბრებები კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელ პირებთან, ინფორმაციისა და პირადობის ხელშეუხებლობის კომისრებთან და მათ მუშაკებთან, კანონმდებლობის მომხმარებლებთან ფედერალური სასამართლოს მოსამართლეებთან და სხვა ექსპერტებთან.
34. გაერთიანებული სამეფო, მონაცემთა დაცვის კანონი 1998, ნაწილი 28.
35. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: აპრობირებული პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული ერების დოკუმენტები A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010), გვ. 23 (პრაქტიკა 26).
36. დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების 2002 წლის კანონის 34-ე მუხლის მიხედვით, ხუთი წლის გასვლის შემდეგ, როდესაც დაზვერვის სამსახური გამოიყენებს განსაკუთრებულ საგა-მომძიებლო ძალაუფლებას (და ყოველწლიურად ამის თანახმად), «სათანადო მინისტრი შეამოწმებს თუ, რამდენად არის შესაძლებელი შემთხვევის ანგარიშის წარდგენა იმ პირისათვის, რომლის გამოც იყო გამოყენებული ერთ-ერთი სპეციალური უფლებამოსილებათაგანი. შესაძლებლობის შემთხვევაში, იგი განხორციელდება უმოკლეს ვადებში.»
37. გერმანია, ფედერალური კანონი კონსტიტუციის დაცვის შესახებ, ნაწილი 9.3. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.3.
38. ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების საკითხების განმხილველი კომიტეტი (CTIVD), ყოველწლიური ანგარიში 2010-2011, თავი 4. The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), Annual Report 2010-2011, Chapter 4.
39. გერმანია, კანონი მიმოწერის, საფოსტო გზავნილებისა და ტელეკომუნიკაციის საშუალებების ხელშეუხებლობის შეზღუდვის შესახებ (G10 კანონი), (26 ივნისი, 2001), ფედერალური კანონის ბიულეტენი (Federal Law Gazette) I, გვ. 1254, რედაქტირებული 2298, ბოლო შესწორება მუხლი 1-ლი 2009 წლის 31 ივლისის აქტით, ფედერალური კანონის ბიულეტენი I, გვ. 2499, ნაწილი 12.1.
40. გერმანია, კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური კანონი, ნაწილი 9.3. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.3.
41. მაგალითისათვის იხილეთ გერმანია, კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური კანონი, ნაწილი 14.2; გერმანია, კანონი G10, ნაწილები 4.1 და 5; შვეიცარია, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, მუხლი 15 (1) (5).
42. ნიდერლანდები, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების კანონი, მუხლი 43; ხორვატია, კანონი უშიშროების და დაზვერვის სისტემის შესახებ, მუხლი 41 (1). The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 43; Croatia, Act on the Security Intelligence System, Article 41(1).

43. გერმანია, კონსტიტუციის დაცვის ფედერალური კანონი, ნაწილი 12.2. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 12.2.
44. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: აპრობირებული პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული ერების დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010), გვ. 22 (პრაქტიკა 24).
45. გერმანია, ფედერალური კანონი კონსტიტუციის დაცვის შესახებ, ნაწილი 9.1.
46. იქვე, ნაწილი 13.
47. იქვე, ნაწილი 12.
48. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: აპრობირებული პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული ერების დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010), გვ. 22 (პრაქტიკა 25).
49. ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია, მუხლი 8.3. European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 8.3.
50. შვედეთი, დადგენილება, რომელიც მოიცავს ინსტრუქციებს შვედეთის კომისიისათვის უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის საკითხებზე, ნაწილები 4-8 (მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების შესახებ) და 12-13 (რესურსებისა და მხარდაჭერის შესახებ). Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection, Sections 4-8 (on management and decision making) and 12-13 (on resources and support).
51. უნგრეთი, კანონი ეროვნული უშიშროების სამსახურების შესახებ, ნაწილი 52. Hungary, Act on the National Security Services, Section 52
52. ალ-ნაშიფი ბულგარეთის წინააღმდეგ, # 50963/99, ECHR, 2002, პარაგრაფი 136. Al-Nashif v. Bulgaria, No. 50963/99, ECHR, 2002, Paragraph 136.
53. ევროპული ინტეგრაციისა და ადამიანის უფლებათა ასოციაცია ბულგარეთის წინააღმდეგ, # 62540/00, ECHR, პარაგრაფი 100.
54. ჰანს დე ვიტი და ერჰარდ კათმენი, «გერმანიის უშიშროებისა და დაზვერვის სააგენტოების საპარლამენტო და სპეციალიზებული ზედამხედველობა» ევროპის კავშირში უშიშროებისა და დაზვერვის სააგენტოების საპარლამენტო მეთვალყურეობა, აიდან უილისი და მათიას ვერმეულენი (ბრიუსელი: ევროპული პარლამენტი, 2011), დანართი A, გვ. 220. Hans De With and Erhard Kathmann, «Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,» in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels)
55. ნორვეგია, ინსტრუქციები დაზვერვის, ინსპექტირებისა და უშიშროების სამსახურების მონიტორინგისთვის, ნაწილები 11.1 (გ) და 11.2 (დ). Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence Surveillance and Security Services, Sections 11.1 (c) and 11.2 (d).
56. იან კამერონი, «შვედეთის უშიშროებისა და დაზვერვის საქმიანობების საპარლამენტო და სპეციალიზებული ზედამხედველობა» ევროპის კავშირში უშიშროებისა და დაზვერვის სააგენტოების საპარლამენტო მეთვალყურეობა, აიდან უილისი და მათიას ვერმეულენი (ბრიუსელი: ევროპული პარლამენტი, 2011), დანართი A, გვ. 279-81.

Iain Cameron, «Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Activities in Sweden,» in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A pp. 279–81.

57. შვედეთი, კანონი დანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლი განსაზღვრული საქმიანობების ზედამხედველობის შე-სახებ (2007); იხილეთ, ასევე, შვედეთი, დადგენილება, რომელიც მოიცავს ინსტრუქციებს შვედეთის კომისიისათვის უსაფრთხოებისა და ერთიანობის დაცვის საკითხებზე (2007 წ), ნაწილი 2 (იხილეთ) Sweden, Act on Supervision of Certain Crime-Fighting Activities (2007); see also Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection (2007) Section 2 (http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruction_scsip.pdf).



მოდული 7

გედამხედველობა
ინფორმაციის გაზიარებაზე

კენთ როუნი

7

ზედამხედველობა ინფორმაციის გაზიარებაზე

კენტ როუჩი

1. შესავალი

წინამდებარე მოდული განიხილავს სირთულეებს, რომლებიც გამოწვეულია გაზრდილი ინფორმაციის გაზიარებით დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობისა და სხვა სამთავრობო ორგანოებთან, რომლებიც აგროვებენ, ანალიზებენ და ავრცელებენ ეროვნული უსაფრთხოების ინფორმაციას.¹ ტერმინი *ინფორმაციის გაზიარება* მოცემულ დოკუმენტში ეხება ინფორმაციას, რომლის გაცვლაც ხდება, როგორც უცხოურ, ასევე ქვეყნის შიგნით დაზვერვის სამსახურებსა და პარტნიორ სააგენტოებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ წინამდებარე მოდული ყურადღებას უმთავრესად ზედამხედველობის ორგანოებზე ამახვილებს, იგი, ასევე ითვალისწინებს გაზრდილი ინფორმაციის გაზიარების დროს ადამიანის უფლებათა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის მნიშვნელობას - რომელიც შესაძლებელია წარმოადგენდეს სხვა ორგანიზაციების ინტერესს, როგორებიცაა, სახელმწიფოს იურიდიული და აღმასრულებელი ორგანოები, მედია საშუალებები და სამოქალაქო საზოგადოება.

დაზვერვის სამსახურებს ყოველთვის ევალებოდათ მათ მიერ შეკრებილი ინფორმაციის გაზიარება. მაგრამ, 2001 წლის 11 სექტემბრის ტერორისტული შეტევების შემდეგ გაცილებით მეტი აქცენტი კეთდება ინფორმაციის გაზიარებაზე საკუთრივ დაზვერვის სამსახურებს შორის და დაზვერვის სამსახურებსა და სხვა ორგანიზაციებს შორის საერთაშორისო დონეზე. აშკარა მიზეზების გამო, ინფორმაციის გაზიარების რაოდენობის ზრდამ და მასში ჩართული სამსახურების მასშტაბებმა გამოიწვია ინფორმაციის გაზიარებასთან დაკავშირებული პრობლემების ზრდა. გაზიარებული ინფორმაცია შესაძლებელია იყოს არაზუსტი, რასაც შედეგად მოყვება მიმღების მიერ მწირი რესურსების არასწორი მიმართულება. გარდა ამისა, დასაშვებია მიმღები სამსახურების მიერ მათი არამართებული გამოყენება. ზოგიერთ უკიდურეს შემთხვევაში, შესაძლებელიც კი არის სამსახურების იძულებითი თანამონაწილეობა ინფორმაციის მიმწოდებლის ან მიმღების მიერ განხორციელებულ წამებასა და ადამიანის უფლებათა სხვა დარღვევებში.

ინფორმაციის გაზიარების არარეკომენდებულმა გამოცდილებებმა შესაძლებელია სერიოზულად შელახოს ინფორმაციის მიმწოდებელი სახელმწიფოს რეპუტაცია, როგორც აჩვენა ლიბიის, ამერიკისა და ბრიტანეთის დაზვერვის სამსახურებს შორის საერთო ინფორმაციის გამოაშკარავების ბოლოდროინდელმა შემთხვევამ.² კიდევ უფრო მეტად მნიშვნელოვანია რადიკალურად საზიანო შედეგი, რომელიც შეიძლება მოყვეს პიროვნების რეპუტაციაზე არამართებულად გაზიარებულ ინფორმაციას. აღნიშნული სავალალო შედეგები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანს ხდის იმ ფაქტს, რომ ინფორმაციის გაზიარების პრაქტიკები უნდა ექვემდებარებოდეს ეფექტურ ზედამხედველობას მიუხედავად იმისა, რომ საერთო ინფორმაცია, ხშირ შემთხვევაში, უაღრესად გასაიდუმლოებულია. ზედამხედველობა ინფორმაციის გაცვლის პრაქტიკებზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რამდენადაც აღნიშნული საქმიანობები, წესისამებრ, ხორციელდება საიდუმლოდ და მაშასადამე, ადვილად არ ხდება მათი მიმოხილვა სასამართლოებზე და მედია საშუალებებით. ისინი, ვინც შესაძლებელია დაზარალდნენ ინფორმაციის გაზიარების უკუქმედებით, დასაშვებია, რომ არც კი იცოდნენ დაზარალების შესახებ და ვერ მოახერხონ გასაჩივრება. ზოგადად, საჭიროა, რომ ზედამხედველობის ორგანოებს ხელი მიუწვდებოდეთ საერთო ინფორმაციაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ისინი ეფექტურად ვერ განახორციელებენ მათი მეთვალყურეობის ქვეშ მყოფი დაზვერვის სამსახურების ინფორმაციის გაცვლის პრაქტიკების მიმოხილვას. თუმცადა, ინფორმაციის გაძლიერებულ გაცვლა ბოლოდროს ისევე, როგორც გასაზიარებელი ინფორმაციის საიდუმლოება, გამოწვევების წინაშე აყენებს ზედამხედველობის ორგანოებს, რომელთა გადაფასებაც არ არის ადვილი შესაძლებელი.

წინამდებარე მოდული იწყება მოკლე მიმოხილვით ინფორმაციის გაზიარების შესახებ 9/11-ის შემდგომ მსოფლიოში. ძირითად ნაწილში განხილულია გამოწვევები, რომლებიც ახლავს უცხოური და შემდეგ ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებას, როგორც ინფორმაციის მიმღებთან, ასევე გავრცელებასთან დაკავშირებით. მოდულის დასკვნით ნაწილში მოცემულია კონკრეტული რეკომენდაციები საერთო მოხმარების ინფორმაციაზე მეთვალყურეობის გასაუმჯობესებლად. რეკომენდაციები ეხება არა მარტო ზედამხედველობის პოლიტიკის განმსაზღვრელ, ორგანიზაციულ და მართვის ასპექტებს, არამედ სამართლებრივ საფუძვლებსაც, რომლის ფარგლებშიც ინფორმაციის გაზიარების მართვა უფრო ეფექტურად არის შესაძლებელი.

2. ინფორმაციის გაზიარება

2.1. ინფორმაციის გაზიარების საჭიროება

ცხადია, რომ დაზვერვის, როგორც უცხოურ, ასევე ეროვნულ სამსახურებს ესაჭიროებათ ინფორმაციის გაცვლა იმისათვის, რომ ეფექტურად გაართვან თავი უსაფრთხოების რთულ საშიშროებებს, რომელსაც ისინი აწყდებიან თანამედროვე ტრანსნაციონალურ გარემოში, იმავდროულად, ხშირად კეთდება აქცენტი ინფორმაციის უფრო მეტად გაზიარებაზეც კი. მაგალითად, რეზოლუციაში 1373 (28 სექტემბერი, 2001 წ), გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის უშიშროების საბჭომ სპეციალურად მოუწოდა წევრ ქვეყნებს ურთიერთშორის ინფორმაციის გაზიარების გაძლიერებისაკენ. ევროპის ინსტიტუტებმა, როგორცაა, მაგალითად, ევროპოლი, ბერნის კლუბი, ევროპის კავშირის სამხედრო შემადგენლობა და ევროპის კავშირის სიტუაციური ცენტრი მოითხოვეს ინფორმაციის გაზიარების გაზრდა.³ აღნიშნულის შედეგად, ძალიან განსხვავებული ტრადიციების მქონე ქვეყნები, რომლებიც სხვაგვარად არ მოისურვებდნენ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ერთობლივ ოპერაციებში ჩაბმას, ამჯერად უკვე მზად არიან გააზიარონ ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია არა მარტო ანტიტერორიზმთან, არამედ სამხედრო და სამშვიდობო ოპერაციებთან, იარაღის შემოწმების და საომარ დანაშაულებათა ბრალდებასთან.

დაზვერვის სამსახურებს შორის მიმდინარე ინფორმაციის გაზიარების ფარგლების დადგენა ძნელია, რამდენადაც ინფორმაცია არის საიდუმლო ისევე, როგორც ზომები, რომლის მეშვეობითაც უნდა მოხდეს მისი გაზიარება. თუმცადა, ხელმისაწვდომი მონაცემები აღძრავს მასშტაბურობის გრძნობას. კანადისა და ავსტრალიის ეროვნული დაზვერვის სამსახურები, მაგალითად, ცალკეულად ცვლიან ინფორმაციას 250 უცხოურ სააგენტოსთან. ამერიკის ცენტრალური დაზვერვის სააგენტო უკავშირდება 400-ზე მეტ სააგენტოს მსოფლიოს მასშტაბით.⁴ მსგავსი გაზიარება ხდება ოფიციალურ და არაოფიციალურ დონეებზეც.

თანამედროვე საფრთხეების გარემოს მრავალმხრივი ბუნების გამო, ქვეყნები, რომლებიც პატივს სცემენ ადამიანის უფლებებს, დრო და დრო შესაძლებელია გრძნობდნენ წნეხს გაცვალონ ინფორმაცია ქვეყნებთან, რომლებსაც მოეპოვებათ მწირი ჩანაწერები ადამიანის უფლებებზე. სამსახურმა შესაძლებელია საჭიროდ მიიჩნიოს, ქვეყნის გაფრთხილება საეჭვო ტერორისტის შესახებ, რომელიც შემოვიდა ან გეგმავს შემოსვლას ქვეყანაში იმის მიუხედავადაც კი, რომ ინფორმაციის მიმღებ ქვეყანაში აღინიშნებოდეს ადამიანის უფლებათა დარღვევის პრეცედენტი. ასევე, არსებობს შემთხვევები, როდესაც ინფორმაციის მიმწოდებლები, ბუნებრივია, მოელიან ინფორმაციის მიმღებებისაგან საპასუხო სამსახურის გაწევასგარკვეული ხარისხით .

9/11 მოვლენების შემდგომ ათწლეულში, მრავალმა სახელმწიფომ იზრუნა აღმოეფხვრა იურიდიული და ორგანიზაციული ბარიერები, რომელიც ხელს უშლიდა ინფორმაციის გაზიარებას უსაფრთხოებისა და დაზვერვის პასუხისმგებლობის მქონე ეროვნულ სააგენტოებს შორის. აღნიშნული ფაქტი ნაწილობრივ განხორციელდა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სადაც სამთავრობო კომისიამ დაადგინა, რომ დაზვერვისა და უშიშროების სააგენტოებს შორის არსებულმა ბარიერებმა შესაძლებელია ხელი შეუშალა 9/11-ში თვითმფრინავის ზოგიერთი გამტაცებლის იდენტიფიცირებას.⁵ აღნიშნულის შედეგად, ახალი ენთუზიაზმით გაიშალა ინფორმაციის გაზიარება. იგი გასცდა ანტიტერორიზმის ფარგლებს და მოიცვა კანონის აღსრულების პასუხისმგებლობის ფართო სპექტრი, მათ შორის, საზღვრის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, იმიგრაცია, კონტრაბანდა და შპიონაჟი.

2.2. ინფორმაციის გაზიარებით გამოწვეული პრობლემები

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ვრცელი შეთანხმება, რომ ინფორმაციის გაზიარება აუცილებელია უსაფრთხოების გაძლიერებისთვის, ინფორმაციის გაზიარების ბოლოდროინდელმა გაფართოებამ წამოჭრა რიგი პოტენციური პრობლემები, რომლებიც მოითხოვს ყურადღებით მართვასა და ზედამხედველობას. მაგალითად, სამართალდამცავ ორგანოებს ამჯერად შესაძლოა დაეკისროთ აღსრულებითი ქმედებები დაფუძნებული საერთო ინფორმაციაზე, რომელიც არასარწმუნოა, და ამდენად არსებობს დიდი რისკი, რომ დაზვერვის სამსახურების მიერ გაზიარებული ინფორმაცია გამჟღავნდება შემდგომ სამართლებრივ პროცედურებში. დიდი რისკის ქვეშ დგება ინდივიდუალური პირების უფლებების, განსაკუთრებით მათი პირადი ცხოვრების ხელშეხებლობის დაცვის საკითხი. პირებს ნაკლებად ექნებათ შესაძლებლობა გამოცადონ საერთო ინფორმაციის სიზუსტე, რადგანაც, ხშირ შემთხვევაში, მათ არ ეცოდინებათ, რომ ინფორმაცია მათ შესახებ საერთო გამოყენებისაა და არ არის ხელმისაწვდომი.

ბევრ ქვეყანაში, დაზვერვის სამსახურებს, ტრადიციულად, არ სურთ საიდუმლო ინფორმაციის გაზიარება პოლიციასთან და სხვა სამართალდამცავ ორგანოებთან. კანადის საკითხის შემსწავლელმა კომისიამ დაასკვნა, რომ ამგვარმა დამოკიდებულებამ წვლილი შეიტანა 1985 წელს ინდოეთის ავიახაზების დაბომბვისა და ასევე, დაბომბვის შემდგომ სხვადასხვა ნაკლოვანების გამოძიების წარმატებით განხორციელების საქმეში.⁶ დაზვერვის სამსახურებს აქვთ ინფორმაციის დაცვის ტენდენცია, რადგანაც ისინი შიშობენ, რომ ინფორმაციის გაზიარება გამოიწვევს მის საბოლოო გამხელას, რასაც თავის მხრივ მოყვება მნიშვნელოვანი წყაროებისა და მეთოდების შესაძლო გამოაშკარავება და საფრთხეს შექმნის სამსახურის უნარიანობას მომავალში დაზვერვის მონაცემების შეკრებისათვის. გარდა ამისა, თუ ინფორმაციის მოპოვება განხორციელდა იმგვარად, რაც მიუღებელი იქნება სასამართლო პროცესისათვის, მისი გაზიარება სამართალდამცავ ორგანოებთან შესაძლებელია გახდეს უფრო მეტად პრობლემური. პოლიციის ორგანოები, რომლებიც დაზვერვის სამსახურებზე მეტ სურვილს იჩენენ ინფორმაციის გაზიარების საქმეში, ასევე

გამოთქვამენ წუხილს, რომ ინფორმაციის გაზიარება ძირს გამოუთხრის მათ უნარს გამოიძიონ უშიშროების საფრთხეები და იმოქმედონ შესასაბამისად.

ისინი, ვისაც დავალებული აქვთ დაზვერვის სამსახურის მეთვალყურეობა აწყდებიან ყველაზე დიდ სირთულეს. ისინი გამუდმებით უნდა იყვნენ დიდი რაოდენობით გაზიარებული ინფორმაციის საქმის კურსში, რომლის მოცულობა იმდენად დიდია, რომ იძულებული არიან სისტემატურად დაეყრდნონ აუდიტს, რომელიც ამოწმებს მხოლოდ შერჩეულ ინფორმაციას. დაზვერვის სამსახურები, ასევე, აწყდებიან სირთულეებს გაზიარებული საიდუმლო ინფორმაციის მისაწვდომობისა და მიკვლევადობის მოსაპოვებლად. მაგალითად, ზედამხედველობის ორგანოს, რომლის იურისდიქციაც ვრცელდება პოლიციაზე, შესაძლებელია არ ქონდეს უფლებამოსილება გამოიკვილოს თუ, როგორ განხორციელდა დაზვერვის სამსახურისგან პოლიციის მიერ მოპოვებული ინფორმაციის შერება. ეს განსაკუთრებით შეეფერება სიმართლეს, როდესაც ინფორმაციის მომწოდებელი არის უცხოური სააგენტო.

მრავალ იურისდიქციაში, დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების ქსელები (ზოგჯერ «გაერთიანებულ ცენტრად» წოდებული) შექმნილია იმისთვის, რომ თავი მოუყაროს ინფორმაციას უსაფრთხოების საშიშროებების შესახებ, რომელიც უზრუნველყოფილია მრავალრიცხოვანი შიდა და უცხოური წყაროს მიერ. აღნიშნული ქსელებიდან ზოგიერთი მათგანი უცხოურ სააგენტოებს ნებასაც კი აძლევს ერთმანეთთან გაცვალონ ინფორმაცია. საჭიროა, რომ ქვეყნის შიგნით არსებულ სააგენტოებს ხელი მიუწვდებოდეთ მსგავსი ქსელების მიერ შეკრებილ და გავრცელებულ ინფორმაციაზე, რათა სრულყოფილად გაიგონ მათ მეთვალყურეობის ქვეშ მყოფი სააგენტოს ოპერაციები - მითუმეტეს, თუ სააგენტო აწვდის ან იღებს ინფორმაციას ამგვარი რეგიონული, ეროვნული და ზეეროვნული ინსტიტუტებისაგან.

ინფორმაციის გაზიარების გაზრდაზე ერთ-ერთ რეაგირებას წარმოადგენს, როგორც ეროვნულ, ასევე უცხოურ სააგენტოებს შორის საგანგებო საკითხების შესწავლის დაწესება სპეციალური იურისდიქციით შეამოწმოს ინფორმაციის გაზიარება მრავალრიცხოვან სააგენტოებს შორის. ჩანართები 1 და 2 განიხილავს ანალოგიური საგანგებო შესწავლის მაგალითებს კანადასა და გაერთიანებულ სამეფოში.

დაზვერვის სამსახურებს ცხადად ესაჭიროებათ ინფორმაციის გაცვლა შიდა და უცხოურ პარტნიორებთან. სამსახური, რომელიც უბრალოდ აგროვებს დაზვერვის მონაცემებს, გაზიარების გარეშე ვერ მოახერხებს გააფრთხილოს სხვები გამოვლენილი საფრთხეების შესახებ. მრავალი თანამედროვე საფრთხის ტრანსნაციონალური ბუნება მოითხოვს ინფორმაციის გაზიარების გაზრდის აუცილებლობას ეროვნულ და საერთაშორისო დონეებზეც.

თუმცადა, ინფორმაციის გაზიარების ზრდას ახლავს ხარვეზებიც. მან შესაძლოა გამოიწვიოს პირადობის ხელშეუხებლობისა და სხვა უფლებების დარღვევები იმგვარად, რომელიც არც კანონით არის ნებადართული და არც ეთიკურადაა გამართლებული. იგი რისკის ქვეშ აყენებს მგრძნობიარე წყაროებიდან მოპოვებული საიდუმლო ინფორმაციის გამომჟღავნებასაც.

ინფორმაციის გაზიარებამ ეროვნული და ზეეროვნული ქსელების (გაერთიანებული ცენტრების) მეშვეობით შესაძლოა გამოიწვიოს ანგარიშვალდებულების გაბნევა და დამახინჯება. ზედამხედველობის საპარლამენტო და ექსპერტთა ორგანოებს, რომელთა მანდატიც მათ იურისდიქციას ერთ სააგენტოზე ავრცელებს, ხშირ შემთხვევაში, ხელი არ მიუწვდებათ ქსელების ჩანაწერებზე, რომლებშიც მონაწილეობენ დაზვერვის სამსახურები - მისაწვდომობის არარსებობამ კი, შეიძლება სერიოზულად შეაფერხოს მათი სამეთვალყურეო საქმიანობა.

ეროვნული საზღვრების მიღმა ინფორმაციის გაზიარებამ შესაძლებელია, ასევე, გამოიწვიოს პოლიტიკის პრინციპების კონფლიქტი, მაგალითად, როდესაც ადამიანის უფლებებზე სარწმუნო ჩანაწერების მქონე ქვეყნები იძულებული არიან გაცვალონ ინფორმაცია იმ ქვეყნებთან, რომლებსაც ამ მხრივ მოეპოვებათ მწირი ჩანაწერები. ანალოგიური გზით ინფორმაციის გაცვლამ შესაძლოა ერთი სახელმწიფო გახადოს ადამიანის უფლებებზე ძალადობის თანამონაწილე, როგორცაა წამება, რომელიც განახორციელა ინფორმაციის გამზიარებელმა პარტნიორმა.

მოკლედ, დაზვერვის სამსახურები ვერ შეასრულებენ თავიანთ საქმეს, თუ ისინი ერთობლივად იტყვიან უარს ინფორმაციის გაცვლაზე; და მაინც, ინფორმაციის გაზიარების გაზრდა მრავალ რისკთანაა დაკავშირებული. ინდივიდუალურ პირებთან დაკავშირებით იგი მოიცავს ადამიანის უფლებების დარღვევას, განსაკუთრებით პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას. რაც შეეხება დაზვერვის სამსახურებს, რისკები ეხება არასარწმუნო და/ან არამართებული გზით მოპოვებული ინფორმაციის გავრცელებას, რომელმაც შესაძლებელია შელახოს სამსახურის რეპუტაცია და გამოიწვიოს მწირი რესურსების არაეფექტური გამოყენება. ზედამხედველობის ორგანოებს კი ემუქრებათ რისკები, რომლებიც ახლებურად ზღუდავს მათ შესაძლებლობას გაიგონ თუ, რა სახის ინფორმაცია არის საერთო და როგორ მოხდა მათი გაზიარება.

ჩანართი 1: კანადის მიერ განხორციელებული სპეციალური გამოკვლევა ინფორმაციის გაზიარების პრობლემებზე

საანგარიშო მოხსენების მიხედვით, რომელიც შემუშავებულია კანადის ორი მრავალწლიანი საგამომძიებლო კომისიის მიერ (დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაკერ არართან დაკავშირებით და დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმალკთან, აჰმად აბუ-ელმაატთან და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით), კანადის პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურების ინფორმაციის გაცვლის პრაქტიკამ არაპირდაპირი გზით მიიღო მონაწილეობა წამებაში, რომელიც განხორციელდა სირიასა და ეგვიპტეში დაკავებულ, ტერორიზმში ეჭვმიტანილ კანადის მოქალაქეებზე.⁷ ორივე კომისია წარმოადგენდა დროებით, საგანგებო საკითხების შემსწავლელ ორგანოს, რომელიც დაინიშნა მთავრობის მიერ ძირითადად საჯარო სკანდალებზე რეაგირებისათვის, მაგრამ ასევე ფართოდ აღიარებული ფაქტის გამოც, რომ არსებულ ზედამხედველობის ინსტიტუტებს, რამდენადაც ისინი გადაჯაჭვულები იყვნენ კონკრეტულ სააგენტოებთან, არ ჰქონდათ იურისდიქცია შეემოწმებინათ მთლიანად

მთავრობის რეაგირებამასშტაბურ საერთაშორისო უსაფრთხოების საკითხებზე.

ორივე კომისიამ თხოვნით მიმართა ამერიკის, ეგვიპტისა და სირიის მთავრობებს ეთანამშრომლათ მათ მიერ წარმოებულ გამოკვლევაში, რაც წარუმატებელი აღმოჩნდა. გარდა ამისა, კანადის მთავრობამ შეზღუდვებიც კი დააწესა ორივე კომისიის შესაძლებლობაზე, რომ მათ ხელთარსებული ფარული ინფორმაცია გამხდარიყო საჯარო. თუმცა, რამდენადაც აღნიშნული შეზღუდვები ექვემდებარებოდა სასამართლო განხილვას, ზოგიერთ შემთხვევაში, კომისიებს შეეძლოთუფრო მეტი ინფორმაციის გამოქვეყნება, ვიდრე ეს მთავრობას უნდოდა - წარმატებული დავის შემთხვევაში ან მსგავსი დავის პერსპექტივით. კომისიებმა საკმაოდ დაწვრილებით გამოიკვლიეს ინფორმაცია, რომელიც კანადამ გაცვალა აშშ-ს, სირიისა და ეგვიპტის ოფიციალურ პირებთან. აღნიშნული ინფორმაცია მოიცავდა დაზვერვის მონაცემებს, რომლებიც სხვადასხვა კანადელს აკავშირებდა ტერორისტულ ჯგუფებთან. კერძოდ, კი იგი შედგებოდა შეკითხვების ჩამონათვალისგან რომლებსაც კანადის ოფიციალური პირები უგზავნიდნენ სირიისა და ეგვიპტის ოფიციალურ პირებს, რომ ეს შეკითხვები დაესვათ სირიასა და ეგვიპტეში დაკავებული ტერორიზმში ექვმიტანილი კანადელი მოქალაქეებისათვის.

კანადის კომისიებმა, ასევე გამოიკვლიეს ინფორმაცია, რომლებიც მიიღეს იმ უცხოელი ოფიციალური პირებისგან, რომელიც შემდეგ გავრცელდა კანადაში და მისი განხილვა მოხდა, სულ მცირე, ერთ სასამართლო პროცესზე. ორივე კომისიამ აღმოაჩინა ხარვეზები, რაც ახლდა ინფორმაციის ამგვარი საშუალებებით გაზიარებას - არა მარტო ქვეყნის პოლიციის, უშიშროების, საბაჟოს და საგარეო საქმეთა სამინისტროს პერსონალს შორის, არამედ უცხოურ სააგენტოებთანაც.

აღნიშნული ორი კომისია, ძირითადად ყურადღებას ამახვილებდა ინფორმაციის გაზიარების მართებულობაზე, განსაკუთრებით იმ საფრთხეებზე, რომლებიც ემუქრებოდა ადამიანის იმგვარ უფლებებს, როგორცაა უფლება, რომ არავის მიმართ არ შეიძლება წამების გამოყენება და პირადი ცხოვრების ხელყოფა. მიუხედავად ამისა, არ იქნება სწორი დავასკვნათ, რომ კომისიები უპირისპირდებოდნენ ინფორმაციის გაზიარების გაზრდას. მათ მხოლოდ სურდათ უკეთესი მართვის ბერკეტები და გაძლიერებული მიმოხილვები. მაჰერ არარის კომისიამ დაასკვნა, რომ ინფორმაციის გაზიარება არსებითი მნიშვნელობისაა, მაგრამ იგი უნდა განხორციელდეს სარწმუნოდ და პასუხისმგებლობით. ინფორმაციის გაზიარების საჭიროება არ ნიშნავს, რომ ინფორმაცია უნდა გავრცელდეს უკონტროლოდ, განსაკუთრებით, კი წინასწარი შეტყობინების გარეშე. იგი არც იმას გულისხმობს, რომ ინფორმაცია უნდა გაიცვალოს მისი შესაბამისობის, სარწმუნოებისა ან სიზუსტის გაუთვალისწინებლად, ან მხედველობაში არ მიიღოს პერსონალური ინფორმაციის დაცვის კანონები ან ადამიანის უფლებები.»⁸

კანადის მიერ განხორციელებული მესამე გამოკვლევა, რომელმაც შეისწავლა 1985 წლის ინდოეთის ავიახაზების რეისის დაბომბვის საკითხი, განიხილა ინფორმაციის გაცვლა რამდენადმე სხვა პერსპექტივით. ინფორმაციის გაზიარების ეფექტიანობის

გათვალისწინებით (მისი მართებულობის საპირისპიროდ), აღნიშნულმა კომისიამ შეიმუშავა რეკომენდაციები, რომ აღმოეფხვრათ დაზვერვის სამსახურების წინააღმდეგობა ინფორმაციის გაზიარების თაობაზე პოლიციასთან და სხვა სამართალდამცავ ორგანოებთან ინფორმაციის გამჟღავნების რისკის გამო. სამივე კომისიამ აღიარა ინფორმაციის გაზიარების ძირითადი დილემა: ინფორმაციის მცირე რაოდენობით გაზიარება ემუქრება უსაფრთხოებას; ხოლო გადამეტებული გაზიარება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც გაზიარება ხდება არადისციპლინირებულად, საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებს.

ჩანართი 2: დიდი ბრიტანეთის მიერ განხორციელებული სპეციალური გამოკვლევა ინფორმაციის გაზიარების პრობლემებზე

2010 წელს დიდი ბრიტანეთის მთავრობამ დაიწყო ოფიციალური გამოკვლევა (დაკავებულების საკითხების გამოკვლევა) ბრიტანეთის ხელისუფლების ჩართვის მასშტაბებზე სხვა ქვეყნების მიერ დაკავებულების სასტიკი მოპყრობის შემთხვევაში.

დასაწყისში მომზადდა პროტოკოლი, რომლის პირობებითაც მთავრობა უზრუნველყოფდა გამოკვლევას ყველა შესაბამისი ინფორმაციით, თუ სხვაგვარად, მსგავსი ინფორმაციის დებულებები არ ეწინააღმდეგებოდა კონფიდენციალურობის დაცვისთვის საჭირო მოვალეობებს.⁹ პროტოკოლმა, ასევე, გაითვალისწინა, რომ კაბინეტის მდივანმა უნდა მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება თუ, რომელი მასალების გასაჯაროება არის შესაძლებელი. აღნიშნული დებულების მიზანი იყო იმის გარანტირება, რომ საზოგადოებრივ ინტერესს არავითარ ზიანს არ მოუტანდა ინფორმაციის არაკანონიერი გამოქვეყნება, რომელიც ეხებოდა ეროვნულ უსაფრთხოებას, საერთაშორისო ურთიერთობებს, თავდაცვასა და ეკონომიკას. ანალოგიური პროცესი შესამჩნევად განსხვავდება სამი კანადური გამოკვლევის მიერ გამოყენებული პროცესისაგან, რომელიც განიხილება წინამდებარე მოდულის სხვა ნაწილებშიც, რადგანაც მას არა აქვს დებულება ინფორმაციის გამოაშკარავების შემთხვევაში მთავრობის მხრიდან პროტესტის გამოთქმის სასამართლო განხილვისათვის. აღნიშნულისა და სხვა შეზღუდვების ფონზე, ადამიანის უფლებათა ზოგიერთმა ორგანიზაციამ უარი განაცხადა გამოკვლევაში მონაწილეობაზე.

2012 წლის იანვარში, გაერთიანებული სამეფოს მთავრობამ შეწყვიტა გამოკვლევა მუდმივი შეფერხებების გამო, რაც გამოწვეული იყო კრიმინალური გამოძიებისაგან საჭირო დასკვნების მიღების ლოდინით- ზოგიერთი საქმიანობების შესახებ, რომლისთვისაც გამოკვლევა აწარმოებდა შემოწმებას - გამოკვლევის დაწყებამდე. თუ სპეციალურ საკითხებზე ვრცელ გამოკვლევას ჰქონდა ზედამხედველობის არაორდინალური შემოწმების პოტენციალი, ბრიტანეთის მთავრობის დამოკიდებულება მსგავს დისკრეციულ და დროებით ზომებზე ხაზს უსვამს საკუთარი მუდმივი ზედამხედველობის სტრუქტურების შეზღუდვებს.

3. უცხოურ სააგენტოებთან ინფორმაციის გაზიარების ზედამხედველობა

უცხოურ სააგენტოებთან ინფორმაციის გაზიარება, ზოგადად, ურთულესი ამოცანების წინაშე აყენებს ზედამხედველობის ორგანოებს და უდიდეს საფრთხეს წარმოადგენს ადამიანის უფლებებისთვის. უცხოური სააგენტოები შესაძლებელია მოიცავდნენ დაზვერვის სამსახურებს, პოლიციის სამსახურებს და სხვა ქვეყნების ხელისუფლებების სხვა ორგანოებს, რომლებსაც ხელი მიუწვდებათ კომუნიკაციის დიპლომატიურ არხებზე. ისინი ასევე, შესაძლოა მოიცავდნენ ზეეროვნულ ქსელებს, რომლებშიც ერთი ან მეტი ამ სააგენტოთაგანი იღებს მონაწილეობას. ერთმა კომენტატორმა დაკვირვების შედეგად აღმოაჩინა, რომ ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებისგან განსხვავებით, რომელიც შესაძლებელია დაექვემდებაროს ცენტრალიზებულ კონტროლს, «ქაოტურ, საერთაშორისო გარემოში ... ყველა ქვეყანა ვერ იცავს პირადობის ხელშეუხებლობის ნორმებს ან სხვა ძირითად თავისუფლებებს. პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, აღნიშნულიდან გამომდინარე, უმწეოდ გამოიყურება ქსელში არსებული თითოეული და ყოველი დაზვერვის სააგენტოს წინაშე.»¹⁰

რისკის ქვეშ მყოფ სხვა უფლებებს მიეკუთვნება უფლება, რომლის მიხედვითაც არავინ არ უნდა გახდეს წამების ან სასტიკი, უჩვეულო ან დამამცირებელი მოპყრობის საგანი. როგორც არარის საკითხზე კანადის კომისიამ შეისწავლა, «კანადაში წარმოებული გამოძიებების ინფორმაციის გაზიარებას სხვა ქვეყნებთან შესაძლოა ჰქონდეს 'ჯაჭური რეაქციის ეფექტი' კანადის საზღვრებს გარეთ, და მიღებული შედეგების მართვა ვერ მოხერხდეს კანადიდან.»¹¹ უარეს შემთხვევაში, სცენარი შესაძლებელია განვითარდეს იმგვარად, რომ უცხოური სააგენტოსთვის გაგზავნილი ინფორმაცია გამოიყენოს იმ სააგენტომ სასამართლოს გარეშე დაკავების, წამების და მკვლელობის განსახორციელებლად კი. და პირიქითაც, უცხოური სააგენტოსგან მიღებული ინფორმაციის მოპოვება მოხდა წამების ან სხვა უკანონო საშუალებით.

ამკარა მიზეზების გამო, დაზვერვისა და პოლიციის სამსახურები, საერთოდ, არასწორად არიან ინფორმირებულები წყაროებისა და მეთოდების შესახებ, რომლებსაც იყენებს უცხოური სააგენტოები მათ მიერ უზრუნველყოფილი ინფორმაციის მოპოვებაზე. ეს კი ქმნის პრობლემას, რადგანაც გამოყენებული წყაროები და მეთოდები ზემოქმედებს ინფორმაციის სანდოობაზეც და მიმღების მოვალეობებზეც პატივისცემით მოეპყრან ადამიანის უფლებებს. ანალოგიურად, ინფორმაციის მომწოდებლები, ხშირ შემთხვევაში, არასწორად არიან ინფორმირებულები თუ, რა დანიშნულებით იყენებს უცხოური სააგენტო მიწოდებულ ინფორმაციას. მიმწოდებელი სააგენტოები, ზოგიერთ შემთხვევაში, დაურთავენ გაფრთხილებას საერთო ინფორმაციის გამოყენების ფარგლების შესახებ, მაგრამ პროვაიდერებს არ გააჩნიათ არანაირი საშუალება იმის საგარანტიოდ, რომ უცხოელი პარტნიორები ყურადღებით მოეკიდებიან შეზღუდვებს. ქვეყნის ზედამხედველობის ორგანოების იურისდიქცია შესაძლებელია ვრცელდებოდეს გამგზავნ

ან მიმღებ სააგენტოზე, მაგრამ არა ორივეზე, თუ ერთ-ერთი მათგანიარის უცხოური. მამასადაამე, ფაქტობრივად, მას შეუძლია გაცვლითი ტრანსაქციის მხოლოდ ერთი მხარის ზედამხედველობა.

3.1. საერთაშორისო დონეზე ინფორმაციის გაზიარებისარარეკომენდებული პრაქტიკა

ბოლო დროს,საერთაშორისო დონეზე ინფორმაციის გაზიარებისათვის არარეკომენდებული პრაქტიკის ყველაზე ცნობილ მაგალითს წარმოადგენს მაჰერ არარის საქმე. 9/11 თავდასხმების შემდეგ, კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის (RCMP) გამომძიებლებმა, რომლებიც ცხელ კვალზე იძიებდნენ საქმეს, გამომძიების მონაცემთა ბაზის შინაარსი გააზიარეს აშშ მთავრობის ოფიციალურ პირებთან. წინასწარ არ მომხდარა არცერთი ინფორმაციის სარწმუნოობისა ან შესაბამისობის შემოწმება, არც RCMP-ის დაუწესებია შეზღუდვები მათ გამოყენებაზე. კანადის საგამომძიებლო კომისიამ შემდეგში დაადგინა, რომ ამ ინფორმაციამ უთუოდ შეასრულა თავისი როლი შეერთებული შტატების მიერ მისტერ არარის დაკავებისა და შემდგომში მისი სირიაში რენდიციის საქმეში, სადაც იგი აწამეს. ნიშანდობლივად, კომისიამ ვერ მოიპოვა საბოლოო გადაწყვეტილებები, რადგანაც არც აშშ-სა და არც სირიის მთავრობებმა არ ითანამშრომლეს გამომძიებასთან. იმ შემთხვევაში როდესაც საფრთხის ქვეშ დგება სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაცვის საკითხი, ზედამხედველობის ორგანოს თითქმის არაფერი შეუძლია მოიმოქმედოს, რომ ჩაწვდეს საიდუმლო საერთაშორისო ინფორმაციის გაზიარების სიღრმეს. მიუხედავად იმისა, რომ მაჰერ არარის კომისიამ და შემდგომმა გამომძიებამ სირიისა და ეგვიპტის მიერ სამი სხვა კანადელის დაკავების შესახებ დაადგინა, რომ RCMP-ისა და კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის მიერ სირიისა და ეგვიპტის ხელმძღვანელი პირებისათვის გაგზავნილმა შეკითხვებმა ხელი შეუწყო სირიელი და ეგვიპტელი ოპერატიული მუშაკების მიერ დაკავებულების წამებას.

ანალოგიური მონაცემები წარმოადგენენ მნიშვნელოვან დიდაქტიკურ ისტორიებს, თუ რას უნდა ავარიდოთ თავი. ისინი გვაფრთხილებენ, რომ დაზვერვის სამსახურებმა, მაშინაც კი, როდესაც ექმნებათ საგანგებო გარემოებები, უნდა შეამოწმონ ინფორმაცია, ვიდრე მას მიაწვდინ უცხოელ პარტნიორებს. მათ, ასევე, საჭიროებისამებრ, ინფორმაციას უნდა დაურთონ გაფრთხილება და დააწესონ შეზღუდვები მისი გამოყენების შესახებ. გარდა ამისა, მათ არ უნდა გაუგზავნონ დამატებითი საგამომძიებლო მოთხოვნები, როგორცაა შეკითხვების ნუსხები, უცხოელ პარტნიორებს, რომელთა დამკითხველებიც მხილებული არიან წამებასა ან სხვა ფორმით ადამიანის უფლებების შემლახველ შემთხვევაში.

3.2. დაზვერვის სამსახურების მიერ საერთაშორისო მასშტაბით ინფორმაციის გაზიარების სასარგებლო გამოცდილება

რას წარმოადგენს სასარგებლო გამოცდილება საერთაშორისო დონეზე ინფორმაციის გაზიარების თვალსაზრისით? პირველ რიგში, დაზვერვის სააგენტოები დარწმუნებული უნდა იყვნენ, რომ სწორად არიან ინფორმირებული მათი საინფორმაციო პარტნიორების მიერ. ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების მხარდაჭერისა და დაცვის საკითხებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის რეკომენდაციით ტერორიზმთან ბრძოლის დროს «დაზვერვის მონაცემების გაზიარებაზე ან დროებით გაცვლაზე შეთანხმების მიღწევამდე, დაზვერვის სამსახურები ახორციელებენ მეორე მხარის ჩანაწერების შეფასებას ადამიანის უფლებებისა და მონაცემთა დაცვაზე, ასევე სამართლებრივ დაცვასა და ინსტიტუციურ კონტროლზე, რომლებიც არეგულირებენ მეორე მხარეს. ინფორმაციის გადაცემამდე, დაზვერვის სამსახური [უნდა იყოს დარწმუნებული] დარწმუნებულია, რომ გაზიარებული მონაცემები შეესაბამება მიმღების მანდატს და გამოიყენება თანდართული პირობების მიხედვით, და რომ არანაირად არ მოხდება მათი გამოყენება იმ მიზნებით, რაც დაარღვევს ადამიანის უფლებებს.»¹² მიუხედავად იმისა, რომ მომხსენებელმა მოცემული რეკომენდაცია შეიმუშავა დაზვერვის სამსახურებისთვის, იგი რამდენადმე მიესადაგება სამეთვალყურეო ორგანოებსაც, რომელთა მოვალეობა არის უზრუნველყონ სასარგებლო გამოცდილების თანახმად მოქმედება და წარუმატებლად შესრულების შემთხვევაში მიმართონ სამართლებრივ ზომებს.

მაჰერ არარის კომისიამ დაადგინა, რომ კანადის სამეფო ცხენოსან პოლიციას(RCMP) არ გააჩნდა ადეკვატური ინფორმაცია სირიისა და ეგვიპტის უსაფრთხოების ძალების პრაქტიკების შესახებ, როდესაც გადაწყვიტა მათთან ინფორმაციის გაზიარება. ზოგადად, როდესაც ხდება საერთაშორისო მასშტაბით სააგენტოებს შორის ინფორმაციის გაცვლა, პოლიციის ქვედანაყოფებს ყველაზე ნაკლები კვალიფიკაცია აქვთ განსაჯონ უცხოელი პარტნიორების პრაქტიკები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გონივრული იქნება, თუ ეროვნული სააგენტოები, რომლებიც ავრცელებენ უსაფრთხოების საკითხებზე ინფორმაციას საერთაშორისო დონეზე, შექმნიან და შეინარჩუნებენ მიმდინარე საერთო მონაცემთა ბაზას პოტენციური უზოელი პარტნიორების შესახებ. ამგვარი გზით, ეროვნული სააგენტოები შეძლებდნენ დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებას კონკრეტული ინფორმაციის გაზიარებაზე. ამგვარი მიდგომა გააუმჯობესებს გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას, რაც დაკავშირებულია არა მარტო ინფორმაციის გაგზავნასთან, არამედ მიღებული ინფორმაციის შეფასებასთანაც. ზემოთ ციტირებულ კანადის შემთხვევებში, სასტიკი დაკითხვის შედეგად მიღებული ინფორმაცია შემდგომში ფართოდ გავრცელდა სამართალდამცავ, სადაზვერვო და უცხოელ ხელმძღვანელ პირებს შორის. როგორც არარის კომისიამ დაასკვნა, «არავითარი აზრი არა აქვს სხვადასხვა სააგენტოების მიერ უცხო მთავრობებისგან მიღებული სხვადასხვა შეფასებების წარმოებას.»¹³

ასევე, როგორც უკვე განვიხილეთ, სავალდებულოა, რომ დაზვერვის სამსახურებმა დაურთონ გაფრთხილებები მათ მიერ უცხოური ორგანოებისთვის მიწოდებულ

ინფორმაციას მისი შეზღუდვებით გამოყენების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს გარანტია, რომ სხვა ქვეყნების მთავრობები პატივისცემით მოეპყრობიან მითითებულ გაფრთხილებებს, სასარგებლო გამოცდილების საშუალებით მაინც ხერხდება მათი გათვალისწინების ალბათობის ზრდა - ხოლო საპირისპირო შემთხვევაში, ანალოგიური პრაქტიკების მიხედვით, ასევე, შესაძლებელია დარღვევების გამოსწორების შანსების გაუმჯობესება. ამ მხრივ, მაჰერ არარის კომისიამ შეიმუშავა რამდენიმე რეკომენდაცია. პირველ რიგში, გაფრთხილებების ტექსტი უნდა იყოს რაც შეიძლება მკაფიოდ და ზუსტად ფორმულირებული. მაგალითად, როდესაც მიმღებ ქვეყანას აქვს ინფორმაციის გაზიარების ნებართვა თავისი «დაზვერვის თანამეგობრობის» ფარგლებში, მიმღებისთვის დასაშვები ხდება გააფართოვოს მრავალი სააგენტოსთვის მინიჭებული მანდატი, რომელიც მოერგება ამგვარ ბუნდოვან პირობებს. მეორე, მიმღებ სახელმწიფოებს, ზოგადად, უნდა აეკრძალოთ საერთო ინფორმაციის გამოყენება სასამართლო პროცესებზე განურჩევლად იმისა სისხლის სამართლის საქმე იქნება ეს, თუ იმიგრაციას ან ექსტრადირებასთან დაკავშირებული პროცესები. უფრო მეტიც, თანდართული გაფრთხილებები ყოველთვის უნდა მოითხოვდეს მიმღები სახელმწიფოებისგან კონკრეტულ ოფიციალურ პირებთან დაკავშირებას გამგზავნ ქვეყანაში, თუ მიმღებ ქვეყანას აქვს სურვილი შეასწოროს გაფრთხილებები ან განაცხადოს დარღვევის შესახებ. აღნიშნულის საშუალებით შეიცვლება გამგზავნი სააგენტოს ან გამგზავნი სახელმწიფოსთვის მსგავსი საკითხების გაურკვევლად გადაცემის არარეკომენდებული პრაქტიკა და ხელს შეუწყობს ინდივიდუალურ ანგარიშვალდებულებას. არარის კომისიის მიხედვით, «გაფრთხილება მოემსახურება სათანადო არხების შექმნას ღია კავშირებისათვის იმ ინფორმაციის გამოყენებისა და გავრცელების შესახებ, რომელიც არის გაფრთხილების საგანი.»¹⁴ და ბოლოს, გაფრთხილებაში ყოველთვის უნდა იყოს გათვალისწინებული მოთხოვნა, რომ მიმღებმა სააგენტომ დაიცვას კანონი პერსონალური ინფორმაციის კონტროლზე, რომელიც დაწესებულია გამგზავნის იურისდიქციის მიერ. იგივე უნდა განხორციელდეს მიმღების იურისდიქციით მოქმედი კონტროლის შემთხვევაშიც.¹⁵

თუ დაზვერვის ან უშიშროების სამსახურმა გაიგო, რომ ერთ-ერთი გაფრთხილება დაირღვა, მან დაუყონებლივ უნდა მიმართოს საჩივრით დამრღვევ სააგენტოს. დარღვევის სიმწვავიდან გამომდინარე, შესაძლებელია საჭირო გახდეს, რომ გამგზავნმა სააგენტომ გადახედოს ინფორმაციის გაზიარებასთან დაკავშირებული პრობლემის გამომწვევი მიზეზების გასამართლებელ შესაძლებლობებს. იმავდროულად, ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა ეცნობოთ ყოველი დარღვევისა და გამგზავნი სააგენტოს რეაგირების შესახებ. ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშონ იმის საგარანტიოდ, რომ მათი მეთვალყურეობის ქვეშ მყოფი სააგენტოები მოითხოვენ გაფრთხილებების დაცვას და საჭიროების შემთხვევაში, ვითარების გამოსასწორებლად სათანადო ზომების მიღებას.

არარის საქმეზე კომისიის გამოკვლევების მიხედვით, განსაკუთრებული ყურადღებაა საჭირო სხვა ქვეყნისათვის შკითხვების გაგზავნის დროს არა მარტო იმიტომ, რომ მათ შესაძლებელია გამოიწვიონ უხეში ტაქტიკით დაკითხვის წარმოება არამედ იმიტომაც,

რომ დასაშვებია, ასევე, უცხოური სააგენტოების მიერ ანალოგიური შეკითხვების იმგვარი გზით გამოყენება, რომლის კონტროლი გაფრთხილების შემთხვევაშიც ნაკლებ დამაჯერებელი იქნება. არარის კომისიამ დაასკვნა, რომ «ინფორმაცია არასდროს არ უნდა მიეწოდოს სხვა ქვეყანას, რომელშიც არსებოს რეალური რისკი მისი წამების მიზნით გამოყენების შესახებ.»¹⁶ გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა შეიმუშავა ანალოგიური რეკომენდაცია, რომელიც ხაზს უსვამს ზედამხედველობის ორგანოების მიერ განსაკუთრებული ყურადღების გამოჩენას ქმედებაზე, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს ადამიანის უფლებათა დარღვევა. გარდა ამისა, მისივე რეკომენდაციით, დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლებს, რომლებიც ბრძანების საფუძველზე მონაწილეობენ ადამიანის უფლებათა ნორმების შემლახველ ქმედებებში, უნდა იყვნენ აღჭურვილი უფლებამოსილებით, რომ უარი თქვან მსგავსი ბრძანებების შესრულებაზე და აღძრან საჩივარი ზედამხედველობის ორგანოებთან.»¹⁷

ინფორმაციის გაზიარება უცხოელ პარტნიორებთან ყოველთვის უნდა იყოს სათანადოდ დოკუმენტირებული მოსალოდნელი რისკების გამო და ასევე, მიმოხილვისა და ზედამხედველობის ხელშესაწყობად. კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურების კანონის მე-17 ნაწილის მიხედვით, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მინისტრს (საგარეო საქმეთა მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ) ენიჭება იურიდიული უფლებამოსილება ითანამშროლოს სხვა ქვეყნების სააგენტოებთან და მთავრობებთან. მსგავსი შეთანხმების არარსებობის შემთხვევაში, კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურები (CSIS) ვერ შეძლებენ ინფორმაციის კანონიერ მიწოდებას უცხოური დაწესებულებებისთვის. (თუმცა, მას შეუძლია ინფორმაციის მიღება).¹⁸ დამატებითი ადმინისტრაციული დირექტივა მოითხოვს, რომ კანადის სამეფო ცხენოსანმა პოლიციამ (RCMP) მიაღწიოს კონკრეტულ წერილობით შეთანხმებას საინფორმაციო ორგანოებთან. მითითებული შეთანხმებები უნდა იყოს გამყარებული იურიდიული კონსულტაციით - ხოლო, უცხოური სააგენტოების შემთხვევაში, კონსულტაციებით საგარეო პოლიტიკის საკითხებზე. მიუხედავად ამისა, არარის საკითხის შემსწავლელმა კომისიამ დაადგინა, რომ კანადის სამეფო ცხენოსანმა პოლიციამ (RCMP) ვერ გამოიყენა აღნიშნული დირექტივა ყოველდღიური ინფორმაციის გაზიარებისათვის. კომისიამ დაასკვნა, რომ თუმცა წერილობითი შეთანხმებები «არ უნდა იყოს ზედმეტად ფორმალური ან ვრცელი,» მაგრამ მაინც დასაშვებია სააგენტოების მგრძობიარობის გაზრდა საჭიროებისადმი დაიცვან გაფრთხილებები და ადამიანის უფლებები ინფორმაციის გაზიარების დროს.¹⁹

თანმიმდევრული აუდიტის ანგარიშები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, როდესაც დაზვერვის სამსახური აღწევს შეთანხმებას თანამშრომლობაზე უცხოელ პარტნიორთან, რომელიც ფლობს სადავო ჩანაწერებს ადამიანის უფლებების შესახებ. როდესაც ინფორმაცია მიეწოდება ამგვარ პარტნიორს, არარის საქმის შემსწავლელი კომისიის რეკომენდაციებით, მიმწოდებელმა სააგენტომ უნდა აწარმოოს წერილობითი ჩანაწერი, რომელშიც აღწერილი იქნება გაზიარებული ინფორმაცია და გაზიარების გადაწყვეტილების საფუძველი.²⁰ კომისიამ შემდგომში შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომ

ანალოგიური მიდგომა უნდა იყოს გამოყენებული ინფორმაციის მიღების დროს იმ ქვეყნებიდან, რომლებსაც გააჩნიათ სადავო ჩანაწერები ადამიანის უფლებების შესახებ.

ანგარიშვალდებულების ფარგლებში, მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მკაფიოდ იყოს ფორმულირებული წერილობითი ფორმით, ხოლო გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი პირები იდენტიფიცირებული. გარდა ამისა, გადაწყვეტილებები ინფორმაციის მიღების შესახებ იმ ქვეყნებიდან, რომლებსაც გააჩნიათ სადავო ჩანაწერები ადამიანის უფლებებზე, უნდა განიხილოს სათანადო მაკონტროლებელმა ორგანომ.²¹

3.3. დაზვერვის სამსახურების მიერ საერთაშორისო სააგენტოებს შორის ინფორმაციის ურთიერთგაზიარების სასარგებლო გამოცდილება

უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს ხელი მოუწვდებოდეს ინფორმაციაზე, რომელიც გაზიარებულია იმ სააგენტოების მიერ, რომელსაც ისინი უწევენ მეთვალყურეობას - მიუხედავად იმისა ეს ინფორმაცია ექვემდებარება თუ, არა გასაიდუმლოების მოთხოვნებს. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ რეკომენდებულ პრაქტიკებს შორის დასახელებულია «დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ინსტიტუტების უნარი შეამოწმონ დაზვერვის მონაცემების გაზიარების საფუძვლები და დაზვერვის სააგენტოების მიერ უცხოური ორგანოებისათვის გაგზავნილი ყველა ინფორმაცია.»²² ფაქტობრივად, გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიხედვით, «ეროვნული კანონმდებლობისთვის სასარგებლო პრაქტიკას წარმოადგენს ღიად მოთხოვოს დაზვერვის სამსახურებს, რომ წარუდგინონ ანგარიში დამოუკიდებელ ზედამხედველობის ინსტიტუტებს დაზვერვის მონაცემების გაზიარების შესახებ.»²³

ქმედითუნარიანი ზედამხედველობის პოტენციურ ბარიერს წარმოადგენს მესამე მხარის წესი, ინფორმაციის გაზიარებაზე დაწესებული საერთო გაფრთხილება, რომელიც ზღუდავს მის გადაცემას სხვა დაწესებულებებისათვის («მესამე მხარე»). ზოგიერთი ქვეყანა, როგორცაა გერმანია, არ აძლევს ზედამხედველობის ორგანოებს საერთო ინფორმაციაზე მისაწვდომობის უფლებას, რამდენადაც ისინი ზედამხედველობის ორგანოებს განიხილავენ მესამე მხარედ.

ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან მესამე მხარის წესის ამგვარი ინტერპრეტაციისადმი გონივრული რეაგირება იქნება, თუ, სხვა ქვეყნის ინფორმაციის გაზიარებასთან დაკავშირებით, ისინი დაჟინებით მოითხოვენ თავიანთი ორგანოების გათვალისწინებას დაზვერვის სამსახურის ნაწილად, რომლებიც იღებენ სხვა ქვეყნის ინფორმაციას. დაზვერვის სამსახურებმა შესაძლებელია წინააღმდეგობა გაუწიონ ამგვარ პოზიციას, რადგანაც მიიჩნევენ, რომ მსგავს შემთხვევაში, უცხოური სამსახურები მათთან ინფორმაციის გაზიარების ნაკლებ სურვილს გამოიჩენენ. მაგრამ მათ უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, რომ უცხოელ პარტნიორებს გააცნონ მათზე დაკისრებული პასუხისმგებლობები ზედამხედველობის ორგანოებთან თანამშრომლობის შესახებ,

რომლებიც უმეტეს შემთხვევაში ახორციელებენ იმავე საიდუმლოების დაცვის პროცედურებს, რასაც მიმღები სააგენტო.

ზედამხედველობის ორგანოებმა, ასევე კარგად უნდა გააცნობიერონ, რომ, ზოგიერთ შემთხვევაში, დაზვერვის სამსახურები ინფორმაციის გაზიარებას იყენებენ, როგორც საშუალებას თავი აარიდონ მათ საქმიანობებზე ქვეყნის შიგნით დაწესებულ შეზღუდვებს. აღნიშნულ პრობლემასთან დაკავშირებით, გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა წამოაყენა რეკომენდებული პრაქტიკა, რომელიც ეფუძნება ევროპის პარლამენტის საანგარიშო მოხსენებას რადიოელექტრონული დაზვერვის ECHELON-ის (საიდუმლო სამსახურის) სისტემაზე - კონკრეტულად კი ის, რომ «დაზვერვის სამსახურებს პირდაპირ ეკრძალებათ უცხოური დაზვერვის სამსახურების დახმარებით სარგებლობა ყოველნაირი საშუალებით, რაც გამოიწვევს მათ საქმიანობებზე დაწესებული ეროვნული სამართლებრივი ნორმებისა და ინსტიტუციური კონტროლის დარღვევას.»²⁴

და ბოლოს, ზედამხედველობის ორგანოებმა უნდა მიიღონ და/ან მხარი დაუჭირონ ანალოგიურ სასარგებლო გამოცდილებას ინფორმაციის გაზიარებაზე, რომლებიც რეკომენდებულია მათი პასუხისმგებლობის ქვეშ მყოფი დაზვერვის სამსახურებითვის. მაგალითად, ზედამხედველობის ორგანოები თავად უნდა გაეცნონ უცხოელი პარტნიორების ჩანაწერებს ადამიანის უფლებებზე. იმავდროულად, მათ უნდა ურჩიონ მათი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ სააგენტოებს, რომ მიაღწიონ ოფიციალურ წერილობით შეთანხმებას უცხოელ პარტნიორებთან.

ჩანართი 3: სხვა ქვეყნების ინფორმაციის გაზიარების ზედამხედველობა განხორციელებული ჰოლანდიის სარევიზიო კომიტეტის მიერ დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხებზე

2002 წელს ჰოლანდიის მთავრობამ შექმნა მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა ფართო მასშტაბის მქონე დაზვერვის საქმეების ზედამხედველობაზე. ასევე, მისი იურისდიქცია მოიცავდა განეხილა დაზვერვის სამსახურების ოპერაციები და საიდუმლო ინფორმაციაზე მისაწვდომობა, რაც საჭიროა მსგავსი მიმოხილვების განსახორციელებლად. 2009 წელს დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხების სარევიზიო კომისიამ გამოსცა ვრცელი ანგარიში უცხოურ სამსახურებთან ჰოლანდიელების თანამშრომლობის შესახებ, რომელშიც ყურადღება გამახვილებული იყო ჰოლანდიის მხოლოდ ერთი დაზვერვის სამსახურის პოლიტიკურ პრინციპებსა და პრაქტიკებზე 2002 წლიდან 2005 წლის შუა პერიოდამდე.

ანგარიშის მიხედვით, ჰოლანდიის დაზვერვის სამსახური და მისი საგარეო საქმეთა დეპარტამენტი არასათანადო ყურადღებას იჩენდნენ იმ საკითხისადმი, თუ რამდენად აკმაყოფილებდნენ მათი უცხოელი, მათ შორის, ადამიანის უფლებებზე მწირი ჩანაწერების მქონე პარტნიორები ინფორმაციის გაცვლისთვის საჭირო სტანდარტებს. ანგარიშში, ასევე მითითებულია, რომ ჰოლანდიის დაზვერვის სამსახურები, მოქმედებდნენ უკანონოდ, როდესაც პერსონალურ მონაცემებს აწვდიდნენ უცხოელ პარტნიორებს. რეკომენდებულია, რომ, აღნიშნულმა სამსახურებმა შეწყვიტონ ინფორმაციის გაზიარება იმ უცხოელ პარტნიორებთან, რომლებზედაც ეჭვობენ, რომ

ინფორმაციას გამოიყენებენ კანონსაწინააღმდეგო მიზნებისთვის.²⁵ ანგარიში, ასევე, იძლევა რეკომენდაციას ამოქმედდეს სტრუქტურული პროცესი იმის განსასაზღვრელად, საჭიროა თუ, არა შეთანხმების მიღწევა უცხოელ პარტნიორებთან ინფორმაციის გაზიარებაზე. ანალოგიური შეთანხმებები უნდა დაექვემდებაროს პერიოდულ მიმოხილვას და უნდა უზრუნველყოს ყველა გაზიარებული პერსონალური წერილობითი ჩანაწერების შენახვა.²⁶

3.4. დაზვერვის სამსახურების სასარგებლო გამოცდილება ქსელების მეშვეობით საერთაშორისო ინფორმაციის გაზიარების საქმეში

რადგანაც შესაძლებელია საერთაშორისო მასშტაბით ინფორმაციის გაზიარება განხორციელდეს მრავალი მხარის მიერ და ასევე, ორმხრივადაც, ზედამხედველობის ორგანოებმა უნდა დაიკავონ იმგვარი პოზიცია, რომ შეძლონ პრობლემების შემცირება და შესაძლებლობების გაზრდა, რომლებიც ახლავს ინფორმაციის ქსელურ გაზიარებას. მაგალითად, ინფორმაციის გაზიარების ქსელებით შესაძლებელია პარტნიორი სააგენტოების ადამიანის უფლებების შეფასებების განხორციელება იმგვარად, რომ მას მიენიჭოს უპირატესობა ინდივიდუალურ წევრ სააგენტოებთან შედარებით ანალოგიური შეფასების გაკეთებისას. ქსელები შესაძლებელია, ასევე, უფრო მეტად მოექცნენ გავლენის ქვეშ, ვიდრე ინდივიდუალური სააგენტოები, როდესაც საქმე ეხება ადამიანის უფლებათა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ გაფრთხილებების შესრულებას, რაც თან ახლავს ინფორმაციის გაცვლას მრავალ შემთხვევაში.²⁷ და ბოლოს, ქსელებს აქვთ პოტენციალი გაავრცელონ სასარგებლო გამოცდილება ინფორმაციის სანდოობასა და ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, რომლებიც წევრი სააგენტოებისაგან მოითხოვს სტანდარტების დაკმაყოფილებას, რომლებიც დაწესებულია საუკეთესო პრაქტიკის მქონე წევრების მიერ.

ინფორმაციის გაზიარების ზოგიერთ ევროპულ ქსელს, მაგალითად, რომელსაც მართავს ევროპოლი და ბერნის კლუბი, რასაკვირველია დაწესებული აქვს მაღალი სტანდარტები, და რომლებიც ხელსაყრელი აღმოჩნდა. თუმცადა, მათ, ასევე, მხარი დაუჭირეს, რომ ზოგიერთ სახელმწიფოს მიემართა ნაკლებად ოფიციალური (და თუნდაც ცალკეული შემთხვევის საფუძველზე) ორმხრივი ინფორმაციის გაცვლის ფორმისთვის.²⁸ აღნიშნული ტენდენციის ასაცილებლად, ზედამხედველობის ორგანოებმა უნდა გამოიყენონ ორმხრეთულებიანი მიდგომა, რომელიც ხაზს უსვამს ინფორმაციის გაზიარების სარგებლიანობას მრავალმხრივი ქსელების ფარგლებში და იმავდროულად, დიდ ყურადღებას ამახვილებს ინფორმაციის გაცვლაზე, რომელიც ხორციელდება ნაკლებად გამჭვირვალე ორმხრივი შეთანხმების პირობებში. რაც არ უნდა ძნელი იყოს ინფორმაციის მოპოვება უცხოელ პარტნიორებზე, რომლებთანაც ეროვნული დაზვერვის სამსახური აწარმოებს ინფორმაციის გაზიარებას, ზედამხედველობის სამსახურებმა მაინც უნდა განახორციელონ იგი და გააკონტროლონ სხვა ქვეყნის შეთანხმებები და პრაქტიკები ინფორმაციის გაზიარების შესახებ.

განვითარებული ქვეყნების შემთხვევაში, რესურსები, რომლებზედაც ხელი მიუწვდებათ საერთაშორისო მასშტაბით ინფორმაციის გაზიარების ქსელების წევრებს, უზრუნველყოფენ დიდ სტიმულს გაწევრიანებისათვის, თუნდაც გაწევრინება ავალდებულებდეს ადამიანის უფლებების გარკვეულ სტანდარტებთან თავსებადობას. ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ გაწევრიანების მხარდაჭერის საქმეში, თუ თავად გაეცნობიან შესასრულებელ ნორმებს და დაეხმარებიან მათი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ დაზვერვის სამსახურებს დააკმაყოფილონ ეს სტანდარტები.

4. ეროვნულ სააგენტოებთან ინფორმაციის გაზიარების ზედამხედველობა

როგორც უკვე აღინიშნა, 9/11 შტევეების შედეგად, მრავალმა სახელმწიფომ გაზარდა ინფორმაციის გაზიარება პარტნიორებთან ქვეყნის შიგნით - მათ შორისაა, დაზვერვის, პოლიციის, საზღვრის დაცვის, საბაჟოსა და ტრანსპორტირების ოფიციალური პირები - იმის რწმენით, რომ მსგავსი ქმედება ხელს შეუწყობს სამომავლოდ ტერორისტული თავდასხმების აღკვეთას. გაერთიანებულ სამეფოში, მაგალითად, 2008 წლის ტერორიზმის შესახებ კანონის მე-19 ნაწილის მიხედვით, გაერთიანებული სამეფოს სამსახურებს მიენიჭათ მეტი თავისუფლება ინფორმაციის გაზიარებასთან დაკავშირებით. იგი აკონკრეტებდა უფლებამოსილებას დაზვერვის სამსახურებისათვის ინფორმაციის გამჟღავნებაზე ნებისმიერი პირის მიერ. ასევე, დაზვერვის სამსახურები აღიჭურვნენ ინფორმაციის გამჟღავნების უფლებამოსილებით, რაც საჭიროა მათი ფუნქციების სათანადოდ შესრულებისათვის, სერიოზული დანაშაულებების აღსაკვეთად ან გამოასააშკარავებლად, და სისხლის სამართლის დანაშაულებების პროცესების ხელშეწყობის მიზნით. აღნიშნული საშუალებებით, ინფორმაციის გაზიარების ზრდაზე ბოლოდროინდელმა ზეწოლამ გამოიწვია მოჭარბებული გამჟღავნება, რაც უკავშირდება არა მარტო უსაფრთხოების პოტენციურ საშიშროებებს, არამედ ასევე, დანაშაულებების აღკვეთასა და დანაშაულებრივ გამოძიებებს.

4.1. ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარების გამოწვევები

ზედამხედველობის თვალსაზრისით, ინფორმაციის გაზიარება ეროვნული სააგენტოებისთვის აღძრავს იმავე, ზემოთ განხილულ პრობლემებს ინფორმაციის საერთაშორისო დონეზე გაზიარებასთან დაკავშირებით. ასევე, არსებობს დამატებითი სირთულეები, რომლებიც კონკრეტულად ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებას ეხება. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანია საფრთხე, რომელიც შესაძლებელია გამოიწვიოს იურისდიქციების შეზღუდვებით ეფექტური, კოორდინირებული მიმოხილვის აღკვეთამ ეროვნული ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებაზე, რადგანაც საქმეში ჩართულ

ზედამხედველობის ორგანოებს არა აქვთ იურიდიული უფლებამოსილება შეამოწმონ ყველა ეროვნული სააგენტო. როდესაც ამ მხრივ არ არსებობენ ზედამხედველობის ორგანოები, ანგარიშვალდებულება სუსტდება და იქმნება ვაკუუმი, რომელშიც ინფორმაციის გაცვლა ხორციელდება ადეკვატური შემოწმების გარეშე.

რამდენადაც დაზვერვის სამსახურები ფლობენ განსაკუთრებულ ძალაუფლებას, ეროვნული ხელისუფლება, წესისამებრ, მათ უქვემდებარებს ზედამხედველობის უმაღლეს დონეს, ვიდრე სამართლებრივ ორგანოებს. როდესაც ჩნდება ანგარიშვალდებულების ვაკუუმი, აღნიშნულ გაძლიერებულ ზედამხედველობას შესაძლოა ძირი გამოეთხაროს. მაგალითად, როდესაც კანადის მთავრობამ გადაწყვიტა მაჰერ არარის და სირიასა და ეგვიპტეში სხვა კანადელების წამებასთან დაკავშირებით კანადის ოფიციალურ პირთა ქმედებების გამოძიება, დაადგინა, რომ უსაფრთხოების დაზვერვის საკითხებზე მუდმივმოქმედი სარევიზიო კომისიის ზედამხედველობის იურისდიქცია არ ვრცელდებოდა პოლიციის, საბაჟოს, საგარეო საქმეებისა და იმიგრაციის ორგანოების ხელმძღვანელ პირებზე, რომლებიც ჩართული იყვნენ ინფორმაციის გაზიარების საქმეში სირიასა და ეგვიპტესთან. აღნიშნულის შედეგად საჭირო გახდა დროებითი, სპეციალური გამოკვლევების განხორციელება ანგარიშვალდებულების ვაკუუმის შესავსებად.

ფედერალიზმაც შესაძლებელია გამოიწვიოს საშიში ანგარიშვალდებულების ვაკუუმი. ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მაგალითად, 9/11 მოვლენების შემდეგ, შეიქმნა ცენტრები, რომლებიც მხარს უჭერდნენ ინფორმაციის გაზიარებას ფედერალურ, რეგიონულ და მუნიციპალურ სააგენტოებს შორის. ადვოკატები დაჟინებით მოითხოვდნენ, რომ არ იყო საჭირო არანაირი ახალი მექანიზმები, რადგანაც ყველა მონაწილე სააგენტო ექვემდებარებოდა ადრე არსებულ ზედამხედველობის სრულყოფას. აღნიშნული არგუმენტი არ აღმოჩნდა საკმარისი იმისათვის, რომ პრაქტიკული თვალსაზრისით, ზედამხედველობის ორგანოები, რომლებიც დაკავშირებული იყვნენ ხელისუფლების ერთ დონესთან, იშვიათად ფლობდნენ საჭირო იურისდიქციას შეემოწმებინათ სააგენტოებისმიერ განხორციელებული ქმედებები ხელისუფლების სხვა დონეებზე.²⁹

4.2. ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარების არარეკომენდებული პრაქტიკები

9/11 მოვლენების შემდეგ, ეროვნულ დონეზე ინფორმაციის გაზიარების საქმეში განსაკუთრებულად მიუღებელი აღმოჩნდა პრაქტიკა, რომლის საშუალებითაც განხორციელდა მშვიდობიანი დემონსტრანტების, როგორც საეჭვო პირების არასწორი იდენტიფიცირება. შეერთებულ შტატებში დაადანაშაულებს რამოდენიმე გაერთიანებული ცენტრი აღნიშნული პრაქტიკის გამოყენებისათვის. რადგანაც არასწორი იდენტიფიცირების შემთხვევებს ადგილი ჰქონდა მას შემდეგ, რაც ფედერალური, რეგიონული და ადგილობრივი სააგენტოების მიერ უზრუნველყოფილი მონაცემთა ბაზები შეერწყა ტერორისტულ საფრთხეებთან და დაუცველობასთან დაკავშირებულ სტრატეგიულ ინფორმაციას, მონაწილე სააგენტოები ან აღიარებენ არცოდნას ან დაადანაშაულებენ სხვა ვინმეს არასარწმუნო ინფორმაციის მიწოდებისათვის. ზოგიერთმა

გაერთიანებულმა ცენტრმა გაართულა პრობლემა იმ მხრივ, რომ უარი თქვა ზედამხედველობის ორგანოებისათვის მიეწოდებინა ჩანაწერები, რომლებშიც აღწერილია ინფორმაციის შეგროვების პროცესი.³⁰ ყველა ეს ფაქტორი, ერთად თავმოყრილი, ართულებს გაერთიანებული ცენტრებისა და დამხმარე სააგენტოების ანგარიშვალდებულებას საკუთარი საქმიანობების შესახებ.

უფრო ზოგადად, საინფორმაციო ქსელებმა და სააგენტოებმა, რომლებიც მათ მიეკუთვნებიან, უნდა შეამცირონ პოტენციურად არასარწმუნო ინფორმაციის არაორგანიზებული გაზიარება. კანადაში საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის მიერ მოპოვებული არასარწმუნო ინფორმაცია შემდგომში გადაეცა ეროვნული დაზვერვასა და სამართალდაცავ ორგანოებს მისი სანდოობის შესახებ შენიშვნების განხილვის გარეშე. უფრო მეტიც, იგი გამოიყენეს როგორც საფუძველი ჩხრეკის ორდერის მოსაპოვებლად. ამგვარად, ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარების მიუღებელმა პრაქტიკამ შესაძლებელია გაზარდოს საფრთხეები, რაც დამახასიათებელია საერთაშორისო მასშტაბით ინფორმაციის გაზიარებისათვის.

4.3. ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარების სასარგებლო გამოცდილება

ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარების რეკომენდებულ, პრაქტიკულ მეთოდს წარმოადგენს მუდმივი ჩანაწერების წარმოება, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია შეერთების ცენტრებისა და ინფორმაციის გაცვლის მხარდამჭერი სხვა დაწესებულებების მიერ ხელთარსებული და გაზიარებული ინფორმაციის მიკვლევადობა. ამგვარი ჩანაწერების არსებობისა და საკონტროლო ჟურნალის გარეშე ძნელი იქნებოდა, ან შეუძლებელი, ზედამხედველობა ინფორმაციის გაზიარებაზე.

ისევე, როგორც საერთაშორისო დონეზე ინფორმაციის გაზიარების შემთხვევაში ქვეყნის შიგნითაც ინფორმაციის გაზიარების სასარგებლო მეთოდს წარმოადგენს, ასევე, გაფრთხილებები, განსაკუთრებით კი, როდესაც ხდება საერთო ინფორმაციის გამოყენება კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებით. გაცვლის სააგენტომ საგულდაგულოდ უნდა განიხილოს არის თუ არა საერთო ინფორმაციის სარწმუნოება დამაკმაყოფილებელი სამართლებრივი მიზნებისთვის გამოყენების თვალსაზრისით და ასევე, აქვს თუ, არა სააგენტოს იურიდიული უფლება გამოიყენოს ინფორმაცია ამ მიზნით. გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ხაზი გაუსვა მოთხოვნებს, რომლის თანახმადაც ქვეყნებმა უნდა შექმნან იურიდიული ბაზები ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაცვლის თაობაზე. გაერთიანებული სამეფოს 2008 წლის ტერორიზმის შესახებ კანონის მე-19 ნაწილში მოყვანილია ერთი ანალოგიური მაგალითი.

იურიდიული ბაზის შექმნით, კანონმდებლებს ეძლევათ შესაძლებლობა განიხილონ ზედამხედველობის არსებული მექანიზმების ადეკვატურობა და საჭიროების შემთხვევაში, შეცვალონ ზედამხედველობის არსებული სტრუქტურა. მაგალითად, კანადაში ზედამხედველობის განსახორციელებლად იურიდიული ბაზისათვის მაჰერ არარის კომისიამ შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომ კანადის კანონმდებლობით შექმნილიყო

«კანონით დადგენილი მისაწვდომობა,» რომელიც სხვადასხვა ზედამხედველობის ორგანოებს მისცემდა საიდუმლო ინფორმაციის გაზიარებისა და ერთობლივი მუშაობის უფლებას ეროვნული უსაფრთხოების საქმიანობების მიმოხილვის დროს. კომისიის რეკომენდაცია ეფუძნებოდა ლოგიკურ პრინციპს, რომ ზედამხედველობა არ უნდა ჩამორჩეს საქმიანობებს, რომლებზედაც დაწესებულია მეთვალყურეობა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თუ კანონით დადგენილი უფლებამოსილება გაფართოვდა ინფორმაციის გაზიარებაზე, იგივე უნდა განხორციელდეს სარევიზიო ძალაუფლების შემთხვევაშიც.

კომენტატორები დავობდნენ, რომ «ქსელური ანგარიშვალედეგულების» მკვეთრი ფორმა აუცილებელია, თუ ზედამხედველობის ორგანოები ფეხდაფეხ უნდა მისდევდნენ ეროვნული ინფორმაციის გაზიარების ქსელების სწრაფ ზრდას. რეკომენდაციები მოიცავენ ყველა გაზიარებული ინფორმაციის ჩაწერასა და შენახვას (რათა ზედამხედველობის ორგანოებმა შეაესონ ჩარევისგან დაცული საკონტროლო ჟურნალი) და გაერთიანებული ცენტრების ფარგლებში გასწორების მექანიზმის ჩამოყალიბებას (რათა შესაძლებელი გახდეს არასწორი ინფორმაციის გავრცელებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებების ხელყოფის გასწორება).³¹ სხვა კომენტატორებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ საჭირო იყო გენერალურ ინსპექტორს, განსაკუთრებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ჩაეტარებინა გაერთიანებული გამოკვლევები სააგენტოების ინფორმაციის გაზიარების გამოცდილებებზე, რომლებსაც თავად უწევდნენ მეთვალყურეობას.³² კანადაში, არარის საქმის შემსწავლელმა კომისიამ ანალოგიურად შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომ დაზვერვის სამსახურების იურისდიქცია გავრცელებულიყო რიგ სააგენტოებზეც, რომლებსაც მნიშვნელოვნად ახალი პასუხისმგებლობა დაეკისრათ 9/11 მოვლენების შემდეგ.³³ ბელგიაში, ცალკეული ორგანოები, რომლებიც ზედამხედველობას უწევდნენ პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურებს შესაბამისად, უკვე სარგებლობენ ინფორმაციის გაზიარების უფლებით და ასევე, განახორციელეს რამოდენიმე გაერთიანებული გამოძიება.³⁴

როდესაც არ ტარდება ანალოგიური მასშტაბური ზედამხედველობის ზომები, სახელმწიფოებს, რომლებსაც სურთ გამოიძიონ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში ინფორმაციის გაზიარების შესახებ მრავალი ეროვნული სააგენტოს ქმედებები, უნდა აწარმოონ სპეციალური გამოკვლევები, როგორცაა მაჰერ არარის საქმის შემსწავლელი კომისია, რადგანაც ზედამხედველობის არცერთი არსებული ორგანო არ არის აღჭურვილი საჭირო მანდატით, რომ მიმოიხილოს სხვადასხვაგვარი სააგენტოების ქმედებები. კონკრეტული საკითხების შემსწავლელი ორგანოს დანიშვნა, რამდენადმე, დისკრეციული და საგანგებო არსის გამო, არ ცვლის მუდმივმოქმედი ზედამხედველობის ორგანოს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სათანადო უფლებამოსილება განახორციელოს მნიშვნელოვანი მიმოხილვა. აღნიშნული მიზეზის გამო, არარის კომისიამ შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომლის მიხედვითაც ზედამხედველობის მუდმივმოქმედ ორგანოებს, რომლებსაც ევალებათ შეისწავლონ კანადის დაზვერვისა და სამართალდამცავი ორგანოების ქმედებები, გაუფართოვონ უფლებამოსილება, რათა შეძლონ რიგი სააგენტოების ქმედებების მიმოხილვა, რომლებთანაც ხორციელდება უსაფრთხოების საკითხებზე ინფორმაციის გაზიარება. სამწუხაროდ, აღნიშნული რეკომენდაცია და რეკომენდაცია, რომ სახელმწიფომ უნდა შექმნას კანონით დადგენილი მისაწვდომობა

ერთობლივი ზედამხედველობისათვის - ორივე მათგანი შემუშავდა 2006 წელს - ჯერ კიდევ არ არის დანერგილი.³⁵

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, შეინიშნება გარკვეული სახის პროგრესი ანგარიშვალდებულების მუდმივი სტრუქტურების ჩამოყალიბების საქმეში, რომელთა შესაძლებლობებიც მოიცავს სხვადასხვაგვარი, უკვე უსაფრთხოების საკითხებზე ინფორმაციის გაზიარებაში ჩაბმული ეროვნული სააგენტოების შემოწმებას. ერთ-ერთ მაგალითს წარმოადგენს ორდერის გარეშე სატელეფონო საუბრების ფარული მოსმენის გამოკვლევა, რომელიც განხორციელდა ერთობლივად თავდაცვის დეპარტამენტის გენერალური ინსპექტორების, იუსტიციის დეპარტამენტის, ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტოს, ეროვნული უშიშროების სააგენტოსა და ეროვნული დაზვერვის დირექტორატის მიერ.³⁶

ჩანართი 4: ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურების მიერ განხორციელებული გამოკვლევის მიმოხილვა ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებაზე

ავსტრალიაში შეინიშნება მნიშვნელოვანი პროგრესი იმ მხრივ, რომ დაზვერვის ზედამხედველობამ განიცადა მოდიფიცირება უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხებსა და ინფორმაციის გაზიარებაზე ახალი, საერთო სახელმწიფოებრივი მიდგომის დასაკმაყოფილებლად. 2006 წელს დაზვერვის საკითხებზე ავსტრალიის გამოკვლევის შედეგად შემუშავებული რეკომენდაციით, უნდა გაფართოვდეს გენერალური ინსპექტორის, კვალიფიციური ზედამხედველობის ორგანოს, და შესაბამისი საპარლამენტო გაერთიანებული კომიტეტის მანდატები, რომ შეძლონ ეროვნული დაზვერვის ყველა სამსახურის მიერ განხორციელებული ქმედებების ზედამხედველობა.³⁷

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული რეკომენდაცია აღიარებდა ინფორმაციის გაზიარების გაფართოებას ეროვნული დაზვერვის სამსახურებს შორის, იგი მაინც ნაკლებ ყურადღებას უთმობდა ინფორმაციის გაზიარებას ეროვნული დაზვერვის სამსახურებსა და სხვა ეროვნულ სააგენტოებს შორის. მითითებული ხარვეზი გასწორდა 2010 წელს, როდესაც ავსტრალიის პარლამენტმა შემოიღო კანონი, რომელიც გენერალურ ინსპექტორს ანიჭებდა უფლებამოსილებას შეემოწმებინა უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და დაზვერვასთან დაკავშირებული ყველა საქმე ფედერალური დეპარტამენტის ან სააგენტოს ფარგლებში.³⁸ თუმცა, ერთი მხრივ, ახალი კანონმდებლობა ნაკლებად სასურველი აღმოჩნდა. მიუხედავად იმისა, რომ გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა ხაზი გაუსვა ზედამხედველობის ორგანოების შესაძლებლობის მნიშვნელობას საკუთარი მიმოხილვების ინიცირებაზე, ავსტრალიის ახალმა კანონმდებლობამ პრემიერ მინისტრისგან მოითხოვა მანდატი გენერალური ინსპექტორის გაფართოებული ძალაუფლების ამოქმედების შესახებ.³⁹

მოცემული დროის განმავლობაში კი, ავსტრალიამ შექმნა ახალი საპარლამენტო კომიტეტები ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციის გაზიარების საქმეში ჩაბმული

სამართალდამცავი სააგენტოების ქმედებების შესამოწმებლად. მან ასევე, გაზარდა გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტების მოცულობა, რომლებსაც ევალებოდათ დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობა.

5. რეკომენდაციები

ქვემოთ მოყვანილი რეკომენდაციები მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს ზედამხედველობის გაძლიერებას ინფორმაციის გაზიარებაზე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე. ისინი განკუთვნილია არა მარტო ზედამხედველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ სფეროებში, არამედ დაზვერვის სამსახურებისთვისაც, რომლებზედაც ხორციელდება ზედამხედველობა და, ასევე გამოსადეგია კიდევ სხვადასხვა დაწესებულებებისთვის, რომლებიც ჩართული არიან საერთო სახელმწიფოებრივ საფრთხეებზე რეაგირების ღონისძიებებში.

რამდენადაც ინფორმაციის გაზიარება გარდაუვალია, იგი უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ იყოს იურიდიულად უფლებამოსილი და ცნობდეს ადამიანის უფლებებს, მათ შორის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის კანონს. აღნიშნულის გარანტირების მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს ზედამხედველობის ორგანოების უზრუნველყოფა კანონიერი და სხვა რესურსებით, რომ არ ჩამორჩნენ ეროვნული და საერთაშორისო მასშტაბის ინფორმაციის გაზიარების გაზრდილ ტემპს 9/11 ტერაქტების შემდგომ მსოფლიოში.

შიდაუწყებრივი სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება ინფორმაციის გაზიარებაზე

დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შეადგინონ პრინციპების კრებული საკუთარი გამოცდილებების რეგულირებისათვის ინფორმაციის გაზიარების შესახებ. აღნიშნული პრინციპები უნდა ჩამოყალიბდეს წერილობითი ფორმით, როგორც კანონი ან სტრატეგია. მათი მეშვეობით უნდა განხორციელდეს შემდეგი:

- დაავალდებულოს ადამიანის უფლებებისადმი პატივისცემა (წამებაში თანამონაწილეობის აცილების ჩათვლით) და კანონებისადმი პატივისცემა, რომლებიც არეგულირებენ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას (მათ შორის, პერსონალური ინფორმაციის გაზიარებასაც). განსაკუთრებით კი, პრინციპები უნდა კრძალავდეს ინფორმაციის გაზიარებას, როდესაც არსებობს მოსალოდნელი რისკი, რომ ინფორმაციის გაცვლა გამოიწვევს ან ხელს შეუწყობს წამების პრაქტიკას.
- მოითხოვოს საერთო ინფორმაციის შემოწმება (როგორც გაგზავნის, ასევე მიღების შემთხვევაშიც), რათა დადგინდეს მისი შესაბამისობა, სარწმუნოობა, სიზუსტე და ზემოქმედება პირადობის ხელშეუხებლობასა და სხვა უფლებებთან მიმართებაში.

- ცნოს გასაგზავნ ინფორმაციაზე გაფრთხილებების დართვის საჭიროება და პატივი სცეს სხვების მიერ განსაზღვრულ გაფრთხილებებს მისაღებ ინფორმაციაზე - მსგავსი გაფრთხილებების მიზანი უნდა იყოს იმის გარანტი, რომ საერთო ინფორმაცია არ გამოიყენება არამართლზომიერი მიზნებისთვის ან არაკანონზომიერად, რომელიც დაარღვევს ეროვნულ ან საერთაშორისო სამართალს.
- აღიაროს მუდმივი ვალდებულება მცდარი ინფორმაციის გასწორების შესახებ, რომელიც გადაეგზავნა სხვა სააგენტოებს და აწარმოოს დამოუკიდებელი შეფასებები სხვებისგან მიღებული ინფორმაციის სანდობაზე.
- გაითვალისწინოს ინფორმაციის გაზიარების პასუხისმგებლობა იმგვარად, რომელიც ხელს შეუწყობს ანგარიშვალედეგულებას ინფორმაციის გაცვლის სამსახურის ფარგლებში და ზედამხედველობის ორგანოებთან მიმართებაში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საერთო მისაწვდომობის ინფორმაციაზე უნდა გაკეთდეს წერილობითი ჩანაწერები, ხოლო საკონტროლო ჟურნალები უნდა შეიცავდეს აღწერას თუ, რამდენად დასაშვებია იყო ინფორმაციის გაცვლა და რა დამატებითი ღონისძიებები განხორციელდა. თუ ინფორმაციის გაცვლა განხორციელდა მითითებული უფლების გარეშე - საველე დონეზე, მაგალითად, ან საგანგებო პირობებში - მაშინ, უნდა გაკეთდეს მკაფიო ახსნა-განმარტება წერილობითი ფორმით პირველი შესაძლებლობისთანავე.

დაზვერვის სამსახურებმა უნდა ჩართონ აღნიშნული პრინციპები მათთვის განკუთვნილ სასწავლო პროგრამებში და გაუზიარონ ზედამხედველობის ორგანოებსაც. ისინი საჯაროდაც ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს, თუ საფრთხეს არ შეუქმნიან ეროვნული უსაფრთხოების კონფიდენციალურობის ინტერესებს. თუ დაზვერვის სამსახური არ შეიმუშავებს მითითებულ პრინციპებს, სამსახურის ზედამხედველობის ორგანომ მაინც უნდა შექმნას ანალოგიური პრინციპები და გამოიყენოს სამეთვალყურეო საქმიანობის შესრულების დროს.

ინფორმაციის გაზიარებისადმი დასაბუთებული მიდგომის შემუშავება და ზვერვის სამსახურების ფარგლებში

დაზვერვის სამსახურებს უნდა ჰქონდეთ მონაცემთა ბაზები, რომლებიც ადამიანის უფლებებზე აწარმოებენ იმ ქვეყნების ჩანაწერებს, რომლებთანაც ახორციელებენ ინფორმაციის გაცვლას. მონაცემთა ბაზების მეშვეობით უნდა განხორციელდეს შემდეგი:

- გაითვალისწინოს ღია ინფორმაციის ფართო მასშტაბები, მათ შორის, საერთაშორისო და რეგიონული უფლებადამცველი ორგანოებისა და სარწმუნო სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების მიერ გაკეთებული განცხადებები ადამიანის უფლებათა დარღვევაზე.
- მონაცემთა ბაზები უნდა შეიქმნას საგარეო საქმეთა უწყებებთან კონსულტაციის საფუძველზე.
- გამოიყენონ დაზვერვის სამსახურის მოსამსახურე პერსონალის მოსამზადებლად.

- გახდეს საჯაროდ ხელმისაწვდომი იმგვარი საშუალებებით, რომლებიც თავსებადია ეროვნული უსაფრთხოების კონფიდენციალობის ინტერესებთან.

ზედამხედველობის სამსახურებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ აღნიშნულ მონაცემთა ბაზებზე - რომლებიც უნდა გადასინჯონ, და საჭიროებისამებრ, შეიტანონ დამატებები და განაახლონ. თუ დაზვერვის სამსახური ვერ ქმნის ამგვარ მონაცემთა ბაზას, მაშინ მისი განხორციელება დაეკისრება სამსახურის ზედამხედველობის ორგანოს.

შეთანხმების შემუშავება საერთაშორისო მასშტაბით ინფორმაციის გაზიარებაზე

დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შეიმუშავონ წერილობითი შეთანხმებები, რომლებმაც უნდა დაარეგულირონ ინფორმაციის გაზიარება უცხოელ პარტნიორებთან. აღნიშნულ შეთანხმებებში უნდა იყოს დაკონკრეტებული, როგორც გამგზავნი, ასევე მიმღები მხარის მოვალეობები ადამიანის უფლებებთან მიმართებაში. ისინი, ასევე, უნდა მოიცავდნენ სტანდარტულ მუხლებს, რომლის მიხედვითაც ნებადართულია მიღებული ინფორმაციის გაზიარება სამსახურის მთავარ ზედამხედველობის ორგანოსთან და, შესაძლებლობის შემთხვევაში, მასთან დაკავშირებულ ზედამხედველობის ორგანოსთან, რომლებიც ეთანხმებიან კონფიდენციალობის დაცვის იმავე პირობებს. მითითებული ხელშეკრულებების შემუშავების დროს, დაზვერვის სამსახურმა უნდა გაიაროს კონსულტაციები იურიდიული და საგარეო პოლიტიკის საკითხებზე.

ზედამხედველობის ორგანოებმა უნდა მიიღონ ყველა მსგავსი შეთანხმების ასლები ერთდროულად, ძალაში შესვლისთანავე და გადასინჯვის შემდეგაც. ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა დაევალოთ თითოეული შეთანხმების მიმოხილვა და, შესაძლებლობის დროს, შემთხვევითი შერჩევის წესით აუდიტის ჩატარება, რომ შეამოწმოს შეთანხმების პირობებთან შესაბამისობა. მსგავსი სახის აუდიტების დახმარებით შესაძლებელია განისაზღვროს, რამდენად საჭიროა შეთანხმების გადასინჯვა წარსულ გამოცდილებასთან მიმართებაში.

მოხსენების წარდგენა და პრობლემების მოგვარება საერთო ინფორმაციაზე დაწესებული გაფრთხილებების დარღვევის შემთხვევაში

შეთანხმებები ინფორმაციის გაზიარებაზე უნდა მოიცავდეს კონკრეტულ პროცედურებს, რომლის მიხედვითაც უნდა გაკეთდეს მოხსენება გამგზავნი მხარის მიერ საერთო ინფორმაციაზე დაწესებული გაფრთხილებების დარღვევის შემთხვევაში და გადაიჭრას გაფრთხილებების დარღვევის შედეგად წამოჭრილი დავები. თუ გამგზავნი ორგანო შეიტყობს დარღვევების შესახებ, მან ოფიციალურად უნდა გააპროტესტოს მომხდარი ფაქტი მიმღებ სააგენტოსთან. გამგზავნმა სააგენტომ, ასევე უნდა ისარგებლოს აღნიშნული შემთხვევით და გადახედოს მოქმედ შეთანხმებას ინფორმაციის გაზიარებაზე და შეიტანოს შესაძლო ცვლილებები. მსგავსი პროცედურის გამოყენება, ასევე, შესაძლებელია ინფორმაციის გასწორებისა და განახლების მიზნით და კონკრეტულ შემთხვევებში ან დროთა განმავლობაში გაფრთხილებაში შესწორებების შესატანად.

დარღვევის შემთხვევაში (ან თუნდაც ნავარაუდები დარღვევის დროს), დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შეატყობინონ სამსახურის ზედამხედველობის ორგანოებს. მსგავსი სახის შეტყობინება უნდა შეიცავდეს სამსახურის მიერ განხორციელებული ან განსახორციელებელი საშუალებების ნუსხას ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად. ზედამხედველობის ორგანომ უნდა გადახედოს და დაურთოს კომენტარი ყველა მაკორექტირებელ ქმედებას და, ასევე განიხილოს საერთო შეკითხვები თუ, როგორ უნდა იმოქმედოს დარღვევამ დამრღვევ პარტნიორთან ინფორმაციის გაზიარებაზე მომავალში.

მოხსენება საერთო ინფორმაციის უკანონო გამოყენების შესახებ და პრობლემის გადაჭრა

დაზვერვის სამსახურებმა უნდა აცნობონ სამსახურის დაზვერვის ორგანოებს შემთხვევების შესახებ, როდესაც შეიტყობენ (ან თუნდაც ივარაუდებენ), რომ უკანონოდ განხორციელდა საერთო ინფორმაციის მოპოვება ან გამოყენება, ან შესაძლებელია მომავალშიც მსგავსი ქმედებების გამეორება, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებათა ხელყოფის საკითხებზე. მსგავსი სახის შეტყობინება უნდა შეიცავდეს სამსახურის მიერ განხორციელებული ან განსახორციელებელი საშუალებების ნუსხას ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად. ზედამხედველობის ორგანომ უნდა გადახედოს და დაურთოს კომენტარი ყველა მაკორექტირებელ ქმედებას და, ასევე განიხილოს საერთო შეკითხვები თუ, როგორ უნდა იმოქმედოს დარღვევამ დამრღვევ პარტნიორთან ინფორმაციის გაზიარებაზე მომავალში.

შეთანხმებების შემუშავება ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარებაზე

დაზვერვის სამსახურებმა უნდა შეადგინონ წერილობითი შეთანხმებები ინფორმაციის გაზიარების რეგულირებისათვის ქვეყნის შიგნით არსებულ პარტნიორებთან. მოცემული შეთანხმებებით უნდა იყოს განპირობებული შემდეგი:

- არაორაზროვანი იურიდიული უფლებამოსილება.
- გაფრთხილებებთან და ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობის დარეგულირება.
- მკაფიოდ განსაზღვრული საკონტროლო ჟურნალების წარმოება (რომლებიც მოიცავენ მუდმივ ჩანაწერებს ყველა საერთო ინფორმაციისა და წერილობითი უფლებამოსილების შესახებ, როგორც გამგზავნი, ასევე მიმღები მხარეებისგან).
- შესაბამისი დაზვერვის ორგანოების მიერ ქვეყნის შიგნით ინფორმაციის გაზიარების საკითხებზე მიმოხილვის დარეგულირება.

წინამდებარე ხელშეკრულებების შემუშავების დროს, დაზვერვის სამსახურმა უნდა გაიაროს იურიდიული კონსულტაციები, განსაკუთრებით პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და ინფორმაციის გაზიარებაზე დაწესებულ სხვა სამართლებრივ შეზღუდვებთან დაკავშირებით. იურიდიული კონსულტაციის დროს, ასევე, უნდა განიხილოს საკითხი, თუ, რამდენად აკმაყოფილებს სააგენტოს ზედამხედველობის ორგანოს იურისდიქცია მიმოხილვის ინფორმაციის გაზიარების საკუთარი გამოცდილებები.

ანგარიშვალდებულების საკითხებთან მიმართებაში, აღნიშნულმა ხელშეკრულებებმა საჭიროა გაითვალისწინონ და მოაგვარონ პრობლემები რომლებიც გამოწვეული იქნება იმ ფაქტით, რომ გამგზავნი და მიმღები სააგენტოები შესაძლებელია აღმოჩნდნენ ზედამხედველობის სხვადასხვა რეჟიმის ქვეშ. შესაძლებლობის შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლებამოსილება ყველა სახის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე, რაც საჭიროა გამოცდილებების ეფექტური მიმოხილვისათვის ინფორმაციის გაზიარების საკითხებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია საჭირო გახდეს ეროვნული დაზვერვის სააგენტოებისათვის შემდგომი სამართლებრივი უფლებამოსილების მინიჭება, რათა განახორციელონ გაერთიანებული მიმოხილვები და ერთმანეთს გაუზიარონ ინფორმაცია. ასევე, შესაძლებელია საჭირო გახდეს, რომ დაზვერვის ორგანოებმა შეასრულონ უსაფრთხოებისა და საიდუმლოების დაცვის უფრო მკაცრი ზომები, ვიდრე ჩვეულებრივი საქმიანობის დროს.

შენიშვნები

1. ტერმინი დაზვერვის სამსახური აქ გამოიყენება სამთავრობო ორგანიზაციის აღმნიშვნელად, რომლის მთავარი ამოცანებია ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი და მისი მიწოდება გადაწყვეტილების მიმღები პრეზიდენტის. აღნიშნული დეფინიცია მოყვანილია აიდან უილის სახელმძღვანელოდან: დაზვერვის ზედამხედველობის გაგება, სახელმძღვანელო - კანონმდებლობა უშიშროების სექტორისათვის (ქრენვა: DCAF, 2010), გვ. 10.
2. ბი-ბი-სის ამბები, «ლიბია: გადაფის რეჟიმის აშშ- ბრიტანეთის ჯაშუშის კავშირები გამოაშკარავებულია,» 2011 წლის 3 სექტემბერი (იხილეთ <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14774533>). BBC News, «Libya: Gaddafi regime's US-UK spy links revealed,» September 3, 2011
3. ჯეიმს უოლში «დაზვერვის გაზიარება ევროპის კავშირში: ინსტიტუტები არ არის საკმარისი,» საერთო ბაზრის კვლევების ბიულეტენი ტომი 44, გამოცემა 3 (სექტემბერი, 2006 წ), გვ. 625-643. James Walsh, «Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough,» Journal of Common Market Studies Vol. 44, Issue 3 (September 2006), pp. 625-643.
4. ელიზაბეტ სეპერი, «დემოკრატია, ადამიანის უფლებები და დაზვერვის მონაცემების გაზიარება,» ტექსასის საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი ტომი 46 (2010), გვ. 155. Elizabeth Sepper, «Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing,» Texas International Law Journal Vol. 46 (2010), p. 155.
5. ერნესტ რ. მეი (რედ.), 9/11 კომისიის საანგარიშო მოხსენება (ნიუ იორკი: St. Martins Press, 2007), ნაწილი 3.2. Ernest R. May (ed.), The 9 /11 Commission Report (New York: St. Martins Press, 2007), Section 3.2.
6. ინდოეთის ავიახაზების რეისის 182 დაბომბვის გამოძიების საკითხის შემსწავლელი კომისია, ინდოეთის ავიახაზების რეისი 182: კანადის ტრაგედია (2010). Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, Air India Flight 182: A Canadian Tragedy (2010).
7. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, საანგარიშო მოხსენება მოვლენებზე, რომლებიც ეხება მაჰერ არარს: ანალიზი და რეკომენდაციები (2006 წ); და შიდა გამოძიება კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმალკთან, აჰმად აბუ-ელმაატთან და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით, შიდა გამოძიება კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმალკთან, აჰმად აბუ-ელმაატთან და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით (2008 წ). Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006); and Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008).
8. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, საანგარიშო მოხსენება მოვლენებზე, რომლებიც ეხება მაჰერ არარს: ანალიზი და რეკომენდაციები (2006 წ), გვ. 331.
9. დაკავებულთა საკითხის გამოკვლევა, «პროტოკოლი დაკავებულთა საკითხის გამოკვლევისათვის» (2011 წ) «Protocol for the Detainee Inquiry» (იხილეთ, <http://www.detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol/>).
10. ფრანკესკა ბიგნამი, «პირადობის ხელშეუხებლობის უფლებისაკენ ტრანს-ნაციონალურ დაზვერვის ქსელში,» მიჩიგანის საერთაშორისო სამართლის ბიულეტენი ტომი 28, # 3 (გაზაფხული 2007 წ), გვ. 674. «Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks,» Michigan Journal of International Law
11. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, მიმოხილვის ახალი მექანიზმი კანადის სამეფო ცხენოსანი

- პოლიციის (RCMP) სახელმწიფო უშიშროების საქმიანობებისათვის(2006 წ), გვ. 431. A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities
12. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: რეკომენდირებული პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული ერების დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010), გვ. 46.
13. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, საანგარიშო მოხსენება მოვლენებზე მაჰერ არარის შესახებ: ანალიზი და რეკომენდაციები (2006 წ), გვ. 349.(Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations)
14. იქვე, გვ. 342.
15. ჰანს ბორნი და იან ლეი, დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულება: სამართლებრივი სტანდარტები და აპრობირებული პრაქტიკები დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობისთვის (ქენევა: შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლი (DCAF), დარემის უნივერსიტეტი და ნორვეგიის პარლამენტი, 2005 წ.), გვ. 45. Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), p. 45.
16. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, საანგარიშო მოხსენება მოვლენებზე მაჰერ არარის შესახებ: ანალიზი და რეკომენდაციები (2006 წ), გვ. 345. (Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations)
17. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: საუკეთესო პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული
18. შიდა საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმაკის, აჰმად აბუ-ელმაატის და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით, შიდა საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმაკის, აჰმად აბუ-ელმაატის და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით (2008 წ.), გვ. 82. Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin
19. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, საანგარიშო მოხსენება მოვლენებზე მაჰერ არარის შესახებ: ანალიზი და რეკომენდაციები (2006 წ), გვ. 322.(Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations)
20. იქვე, გვ. 347.
21. იქვე, გვ. 348.
22. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: სასარგებლო გამოცდილებების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული

- ერების დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010 წ.) გვ.48.
23. იქვე, გვ. 49
24. იქვე, გვ. 49-50
25. ნიდერლანდები, სარევიზიო კომისია დაზვერვისა და უსაფრთხოების საკითხებზე (CTIVD), ანგარიში ჰოლანდიის გენერალური დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურების (GISS) თანამშრომლობაზე სხვა ქვეყნების დაზვერვის და/ან უსაფრთხოების სამსახურებთან (Report on the cooperation of the GISS with foreign intelligence and/or security services) CTIVD # 22A (12 აგვისტო, 2009 წ.) (იხ., <http://www.ctivd.nl/?English>), ნაწილი 14.2.
26. იქვე, ნაწილები 14.6 და 14.15
27. ფრანჩესკა ბიგნამი, «პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ უფლებისაკენ ტრანსნაციონალური დაზვერვის ქსელებში,» «Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks,» Michigan Journal of International Law მიჩიგანის საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი ტომი 28, # 3 (2007 წ. გაზაფხული), გვ. 683-684.
28. შიდა საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმაკის, აჰმად აბუ-ელმაატის და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით, შიდა საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე აბდულა ალმაკის, აჰმად აბუ-ელმაატის და მუაიედ ნურედინთან დაკავშირებით (2008 წ.), გვ. 68. Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin.
29. დანიელ ციტრონი და ფრანკ პასკალი, «ქსელური რესურსების ანგარიშ-ვალდებულება ეროვნული დაზვერვის აპარატისათვის,» ჰასტინგის იური-დიული ჟურნალი «Network Accountability for the Domestic Intelligence Apparatus,» Hastings Law Journal ტომი 62 (2011 წ.) გვ. 1441.
30. იქვე.
31. იქვე.
32. ფილიპ ჰეიმანი და ჯულიეტ კეიმი, თავისუფლების დაცვა ტერორთან დაპირისპირების დროს (ბოსტონი: MIT Press - მასაჩუსეტის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2005 წ.); კენტ როუჩი, «ეროვნული უსაფრთხოების საქმიანობების მიმოხილვა და ზედამხედველობა და მოსაზრებები კანადის მიერ არარის საქმის გამოკვლევებზე,» კარდოზოს იურიდი-ული მიმოხილვა «Review and Oversight of National Security Activities and Some Reflections on Canada's Arar Inquiry,» Cardozo Law Review ტომი 29, გამოცემა 1 (2007 წ. ოქტომბერი), გვ. 53-84.
33. დროებითი საგამომძიებლო კომისია კანადის ოფიციალური პირების მოქმედებაზე მაჰერ არართან დაკავშირებით, ახალი სარევიზიო მექანიზმი კანადის სამეფო ცხენოსანი პოლიციის (RCMP) ეროვნული უსაფრთხოების საქმიანობებზე A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006 წ.).
34. იქვე, გვ. 333-334.
35. კენტ როუჩი, 9/11-ის შედეგები: შდარებითი კონტრტერორიზმი The 9/11 Effect: Comparative Counter- Terrorism (კემბრიჯი: კემბრიჯის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2011 წ.), გვ. 416-420 და 455-459.
36. თავდაცვის დეპარტამენტის გენერალური ინსპექტორის სამსახური, იუსტიციის დეპარტამენტი, ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტო, ეროვნული უშიშროების სააგენტო და ეროვნული დაზვერვის დირექტორატი, ღია ანგარიში პრეზიდენტის კონტროლის პროგრამა (10 ივლისი, 2009) Unclassified Report on the President's Surveillance Program
37. ფილიპ ფლადი, საანგარიშო მოხსენება ავსტრალიის დაზვერვის სამსახურების გამოკვლევის შესახებ Philip Flood, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies (კანბერა: ავსტრალიის ხელისუფლება, 2004 წ.).
38. ავსტრალია, ეროვნული უსაფრთხოების კანონმდებლობის შესწორების აქტი # 127, 2010 წ. ნუსხა 9; იხილეთ, ასევე კენტ როუჩი, 9/11-ის შედეგები: შდარებითი კონტრტერორიზმი The 9/11 Effect:

Comparative Counter- Terrorism (კემბრიჯი: კემბრიჯის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2011 წ.), გვ. 354-356.

39. გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა მხარდასაჭერად ტერორიზმის წინააღმდეგ საბრძოლველად: აპრობირებული პრაქტიკების ნაკრები სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოებისა და ზომების შესახებ, რომლებიც უზ-რუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა პატივისცემას დაზვერვის სააგენტოების მიერ ტერორიზმთან ბრძოლის დროს, მეთვალყურეობის ჩათვლით, გაერთიანებული ერების დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010 წ.).

მოდული 8

დაგვირვის სამსახურების ფინანსური გეგმავლობა

აიდან უილსი

8

დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობა

აიდან უილსი¹

1. შესავალი

დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, პარლამენტები ახორციელებენ სახაზინო/საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფას სახელმწიფო დაწესებულებებისათვის, რათა მათ შეძლონ მათზე დაკისრებული ფუნქციებისა და სამართლებრივი უფლებამოსილებების შესრულება. შემდგომ, პარლამენტები ზედამხედველობის სხვა ორგანოებთან ერთად ახორციელებენ აღნიშნული სახსრების ხარჯვის მონიტორინგს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მათი გამოყენება იყოს ერთდროულად სამართლიანი და ეფექტური. ამ პროცესში, ყველა სახელმწიფო დაწესებულება უნდა იყოს წარმოდგენილი დაზვერვის სამსახურების ჩათვლით.

წინამდებარე მოდული წარმოადგენს შედარებით მიმოხილვას, თუ როგორ ახორციელებენ დემოკრატიული სახელმწიფოები დაზვერვის სამსახურების ფინანსურ ზედამხედველობას, ბიუჯეტების მომზადებიდან დაწყებული, ხარჯების ფაქტობრივი შემოწმების მეშვეობით. იგი მიზნად ისახავს ხაზი გაუსვას საუკეთესო პრაქტიკას. მოდული შედგება შემდეგი ექვსი ნაწილისაგან:

- *დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობის მნიშვნელობა*
ახსნა იმისა, თუ რატომ არის მნიშვნელოვანი გარე კონტროლი
- *დაზვერვის ბიუჯეტი*
დაზვერვის ბიუჯეტირების სხვადასხვა მიდგომების მიმოხილვა
- *შიდა ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის მექანიზმები*
კონტროლისა და მექანიზმების მიმოხილვა, რომელთა მეშვეობითაც გარე ზედამხედველობა უფრო ეფექტურია
- *საპარლამენტო ზედამხედველობა*

პარლამენტის როლის განხილვა დაზვერვის ბიუჯეტის განსაზღვრის, მისი შესრულების კონტროლის, კანონიერებისა და ეფექტურობისათვის გაწეული მომსახურების ხარჯების შემოწმების საქმეში.

- *უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები*
უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების როლის განხილვა დაზვერვის სამსახურების ფინანსური აუდიტირებისას
- *რეკომენდაციები*
დაზვერვის სამსახურების ფინანსურ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული საუკეთესო პრაქტიკის კრებული.

ადგილის სიმცირის გამო, წინამდებარე მოდულში არ არის განხილული აღმასრულებელი ხელისუფლების, გენერალური ინსპექციის, პროკურატურისა და სასამართლო ორგანოების როლი დაზვერვის სამსახურების ფინანსურ კონტროლთან მიმართებაში. იგი «ფინანსურ ზედამხედველობას» განსაზღვრავს ფართოდ იმ ფუნქციების გათვალისწინებით, რომელთა დახასიათებაც შესაძლებელია აგრეთვე, როგორც «კონტროლის» განხორციელება (იხ. Born და Geisler Mesevage - მოდული 1), და რომელთაც შესაძლოა ადგილი ჰქონდეთ ფინანსური საქმიანობების ზედამხედველობის დაწყებამდე, პარალელურად ან მათ შემდეგ.

2. დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობის მნიშვნელობა

- *არსებობს ოთხი ძირითადი მიზეზი, რაც განაპირობებს დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობის მნიშვნელობას:*
- *დემოკრატიული მართვის პრინციპები მოითხოვენ სახელმწიფო სახსრების გამოყოფისა და გამოყენების ზედმიწევნით შესწავლას.*
- *ფინანსურ დოკუმენტაციას შეუძლია უზრუნველყოს დაზვერვის სამსახურების საქმიანობისა და მათი შესრულების შესახებ წარმოდგენის შექმნა.*
- *დაზვერვის სამსახურების კონფიდენციალურობა ზღუდავს საზოგადოების მხრიდან მათი საქმიანობის კონტროლის საშუალებას.*
- *დაზვერვის საქმიანობის ხასიათიდან გამომდინარე, იქმნება სხვადასხვა ფინანსური რისკების საშიშროება, მათ შორის სახელმწიფო სახსრების ბოროტად გამოყენების რისკი.*

2.1. დემოკრატიული მმართველობა სახელმწიფო ფულადი სახსრების გამოყენებასთან მიმართებაში

დემოკრატიული მმართველობის საყოველთაოდ მიღებული პრინციპი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო სახსრების განაწილება უნდა დამტკიცდეს ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს - პარლამენტის მიერ, ვინაიდან ფულადი სახსრები რომელთა განაწილებაც უნდა მოხდეს, საზოგადოების საკუთრებას წარმოადგენს. პარლამენტები თავიანთ საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს იყენებენ სახელმწიფო სტრუქტურების პოლიტიკისა და პრიორიტეტების ჩამოყალიბებისათვის, რათა ასახონ საზოგადოების ნება. არანაკლებ მნიშვნელოვანია პრინციპი, რომ სახელმწიფო სახსრები უნდა დაექვემდებაროს როგორც პარლამენტის, ასევე პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული დამოუკიდებელი ორგანოების (როგორც არის SAIs (უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები)) მიერ ფაქტიურ განხილვას. ფაქტიური განხილვის მიზანია შემდეგის უზრუნველყოფა:

- სახელმწიფო სახსრების განკარგვა უნდა მოხდეს თავდაპირველი მიზნების შესაბამისად.
- ხარჯები შესაბამისობაში უნდა იყოს სათანადო კანონმდებლობასთან (სახელმწიფო სახსრების განკარგვის, სახელმწიფო შესყიდვების, ანტიკორუფციულ კანონმდებლობასთან და კანონებთან რომლებიც არეგულირებენ კონკრეტული ორგანოს საქმიანობას, მაგ. დაზვერვის სამსახურებს).
- ხარჯები უნდა შეესაბამებოდეს სახელმწიფო პოლიტიკას.
- ხარჯები უზრუნველყოფენ ფულადი სახსრების რაციონალურ გამოყენებას დასახული მიზნების ეფექტურად შესრულების გზით.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრინციპები თანაბრად ვრცელდება ყველა სახელმწიფო უწყებაზე დაზვერვის სამსახურების ჩათვლით, ზოგიერთი ქვეყანა ცალსახად გამორიცხავს დაზვერვის სამსახურებს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის მარეგულირებელი გარკვეული კანონებიდან. ამის ერთ-ერთი მაგალითია აშშ-ს ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტო (CIA).² მსგავს შემთხვევებში ზედმიწევნითი შესწავლა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

2.2. ფინანსური დოკუმენტაცია, როგორც საქმიანობისა და მისი შესრულების მაჩვენებელი

სახელმწიფო დაწესებულებების ფინანსები ჩვეულებრივ მრავლისმეტყველია უწყების საქმიანობისა და მისი შესრულების შესახებ. იშვიათია, ორგანიზაციის მიერ ამოცანის შესრულება ფინანსური სახსრების დახარჯვის გარეშე. ამდენად, მისი ფინანსური დოკუმენტაცია ხშირ შემთხვევაში შეიცავს ინფორმაციას ფარული საქმიანობების შესახებ, რომელთა შორის ზოგიერთი შესაძლოა არაკანონიერიც იყოს. დაზვერვის საქმსახურის შემთხვევაში, უკანონო ქმედებები, როგორცაა მაგ. საიდუმლო ოპერაცია საპატიმრო

დაწესებულებებში ან პოლიტიკური პარტიების ფარული დაფინანსება, შესაძლოა ასახული იყოს სამსახურის ფინანსურ დოკუმენტაციაში. ანალოგიურად, უწყებრივი ბიუჯეტის უჩვეულოდ მაღალი მაჩვენებელი შესაძლოა მიუთითებდეს აღნიშნული უწყების არასათანადო მუშაობაზე. ამგვარად, ფინანსური ანგარიშების კვლევისას, ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ სამსახურის მუშაობის ასპექტების გამოვლენა, რომლებიც შესაძლოა საჭიროებდნენ შემდგომ შესწავლას.

2.3. კონფიდენციალურობა და საზოგადოების მხრიდან კონტროლის შეზღუდვა

(დაზვერვის) სამსახურის ფინანსების საჯაროობის ხარისხი არ არის იგივე, რაც სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების. საიდუმლოობის ხარისხი მომსახურებისა და საქონლის სფეროში წარმოებული ტენდერების³ შესახებ კიდევ უფრო ღრმავდება დაზვერვის სამსახურების გამორიცხვით იმ კანონმდებლობათა ნუსხიდან, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო მნიშვნელობის მქონე ინფორმაციაზე საზოგადოების წვდომას და ამით ზღუდავენ მედიისა და სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ გარკვეული სახის ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას. საზოგადოების მხრიდან კონტროლზე ამ შეზღუდვების გათვალისწინებით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რომ ზედამხედველობის გარე ორგანოებმა, რომელთაც გააჩნიათ წვდომა საიდუმლო ინფორმაციასთან ზედმიწევნით შეისწავლონ დაზვერვის სამსახურების ფინანსები.

2.4. დაზვერვის სამუშაოებთან დაკავშირებული ფინანსური რისკების მართვა

დაზვერვითი სამუშაოების კონკრეტული ასპექტები ქმნიან გარკვეულ რისკებს, რომ სახელმწიფო სახსრები გამოყენებულ იქნას არასათანადოდ ან არაეკონომიურად. ამ ასპექტებიდან ზოგიერთი საკმაოდ ართულებს დაზვერვის კონტროლს.

2.4.1. გაურკვეველი შედეგები

დაზვერვის სამსახურები აგროვებენ ინფორმაციას, რათა დახმარება გაუწიონ პოლიტიკოსებს სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის მიზნით. ამ ფუნქციის შესასრულებლად, სამსახურებს უწევთ გარკვეული ხარჯების გაღება, თუმცა დახარჯული ფული არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ მათ მიერ მოპოვებული ინფორმაცია სწორედ ისაა, რასაც ისინი ეძებდნენ. მაგალითისათვის, სამსახურმა შესაძლოა დახარჯოს დიდი თანხა უცხოელ ინფორმატორზე, მხოლოდ იმის აღმოსაჩენად, რომ იგი ფლობს უმნიშვნელო ინფორმაციას. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი რისკები დამახასიათებელია დაზვერვითი სამუშაოებისათვის, შიდა კონტროლისა და გარე ზედამხედველობის საშუალებით შესაძლებელია მათი მართვა სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის მინიმუმამდე დაყვანით.

2.4.2. არამატერიალური სარგებელი

მიუხედავად იმისა, რომ სადაზვერვო ოპერაციებისათვის გაწეული ხარჯი ხშირად მატერიალური ხასიათისაა, მისი მეშვეობით მიღებული სარგებელი შესაძლოა არამატერიალური იყოს. როგორც კანადის გენერალურმა აუდიტორმა აღნიშნა «შედეგი და განსაკუთრებით საბოლოო ეფექტი სადაზვერვო ინფორმაციის შეგროვების, შეფასებისა და ანგარიშებისათვის, თავისი არსიდან გამომდინარე რთული გასაზომია».⁴ ეს განსაკუთრებით ეხება, როცა ოპერაციის ობიექტს წარმოადგენს გარკვეული შედეგის (მოვლენის) არ დადგომა, როგორცაა მაგ. ტერორისტული აქტი. მხოლოდ საკმარისი ცოდნისა და გამოცდილების მქონე ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია არამატერიალური სარგებლის სათანადოდ შეფასება და განსაზღვრა არის თუ არა იგი დახარჯულ ფულად სახსრებთან შესაბამისობაში.

2.4.3. სახელმწიფო სახსრების ბოროტად (არასათანადოდ) გამოყენება და საიდუმლოება

სავსებით გასაგებია დაზვერვის სამსახურების მცდელობა, რომ ისეთი მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, როგორცაა ოპერატიული დეტალები და წყაროების იდენტიფიცირება, დარჩეს საიდუმლოდ. შესაბამისად, ისინი უზრუნველყოფენ ამ ინფორმაციაზე წვდომას შემღებებისდაგვარად მცირე რაოდენობის ხალხის მიერ, მათ შორის უშუალოდ პერსონალს შორის. თუმცა, რაც უფრო პატარაა წრე, მით უფრო მეტია სახელმწიფო სახსრების არამიზნობრივად გამოყენების რისკი. მაგალითისათვის, თუ დაზვერვის ოფიცერი ინფორმატორის შესახებ ფლობს მწირ ინფორმაციას, მაშინ არსებობს რისკი იმისა, რომ ოფიცრებმა შექმნან არარსებული ე.წ. «ფანტომური აგენტები», რათა მითვისონ ვითომ ამ აგენტებისათვის გადახდილი გარკვეული თანხები. მაშინაც კი, როცა საქმე გვაქვს ნამდვილად არსებულ ინფორმატორებთან, კანონი საიდუმლოების შესახებ აადვილებს დაზვერვის ოფიცერთა მიერ ინფორმატორებისათვის განკუთვნილი გარკვეული თანხების მითვისებას, გამჟღავნების მცირედი რისკის გარეშე.

2.4.4. ინტერესთა შეუთავსებლობა

როგორც მათი მუშაობის შემადგენელი ნაწილი, დაზვერვის ოფიცრები ხანდახან გარკვეულ თანხებს იხდიან ინფორმაციის მოპოვების ან გარკვეული მომსახურების სანაცვლოდ, მაგ. სახლის დაქირავება სათვალთვალოდ. ხშირად გადაწყვეტილებას იმის შესახებ თუ რა თანხა და ვის უნდა გადაუხადონ, დაზვერვის ოფიცერი (და შესაძლოა მისი ხელმძღვანელი) საკუთარი შეხედულებისამებრ იღებს. ეს ქმნის ინტერესთა პოტენციურ შეუთავსებლობას, ვინაიდან ოფიცრის გადაწყვეტილებები სავარაუდოდ ემყარება არამარტო ინფორმაციის მიმწოდებლის დამსახურებას, არამედ პირად კავშირებს, განსაკუთრებით გარიგების კონფიდენციალურ ხასიათს და ოფიცერსა და ინფორმატორს

შორის არსებული ნდობის ხარისხს. შედეგად, ზოგიერთმა ოფიცერმა შესაძლოა ჩართოს ხალხი, მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი მათ ნაცნობებს წარმოადგენენ. ასევე შესაძლებელია მათ გადაუხადონ სოლიდური თანხა, ვინაიდან მათთან გარკვეული ახლობლობა აკავშირებთ. ზოგიერთ შემთხვევაში ოფიცერებმა შესაძლოა გარკვეული პროცენტის კომისიონ მსგავსი გარიგებიდან (იხ. ჩანართი 1).

ჩანართი 1: კაილი ფოგოს საქმე

კაილი ფოგო ერთდროს მუშაობდა CIA -ს (ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტო) დაზვერვის უფროს ოფიცრად. მის მოვალეობაში შედიოდა სენსიტიური ოპერაციებისათვის საქონლისა და მომსახურების შექმნა, მათ შორის საიდუმლო დაკავების იზოლაციების მშენებლობა საზღვარგარეთ. ზოგიერთი ამ ნაგებობებისათვის მასალის შესაძენად, ფოგომ გააფორმა ხელშეკრულება CIA -სა და გარკვეულ კომპანიას შორის, რომელიც დაკავშირებული იყო მის ახლო მეგობართან. პროკურორებმა მოგვიანებით დაადგინეს, რომ ფოგომ მრავალჯერადი ხელშეკრულება გააფორმა ამ კომპანიასთან და მიღებული საქონლისა და მომსახურების სანაცვლოდ იხდიდა შეგნებულად გაზრდილ ფასებს. სანაცვლოდ ფოგო იღებდა გარკვეულ სარგებელს, დამატებით საშვებულებო დღეებს და სამომავლო დასაქმების პირობას. ამ ურთიერთობების დაფარვას კოლეგებისაგან ფოგო ამართლებდა იმით, რომ მას სურდა საქონლისა და მომსახურების მიღება მხოლოდ იმ მიმწოდებლისაგან რომელსაც ენდობოდა და ასევე თავიდან აეცილებინა სტანდარტული ბიუროკრატიული პროცედურები. საბოლოოდ ფოგო დამნაშავედ ცნეს კორუფციაში და სასჯელს იხდიდა ციხეში.⁵

2.4.5. ერთჯერად აქტივებსა და შემოსავლებთან დაკავშირებული რისკები

დაზვერვის სამსახურები იძენენ მნიშვნელოვანი რაოდენობის ერთჯერად აქტივებს, როგორც მათ მიერ წარმოებული საქმიანობის ნაწილს. მაგალითისათვის, მათ ოპერაციის მსვლელობისას შესაძლოა შეიძინონ ძვირადღირებული ავტომობილები ან ისარგებლონ საუკეთესო სასტუმროების მომსახურებით, რათა აგენტს თავი მოაჩვენონ მდიდარ სამიზნედ. დაზვერვის ოფიცრები შესაძლებელია, რომ გარკვეულ სარგებელს ეძებდნენ ასეთი ღირებულების მქონე ნივთებიდან მათი საკუთრებაში დატოვებით, ნაცნობებისათვის გადაცემით ან გაყიდვით და თანხის მითვისებით. ის ფაქტი, რომ ეს აქტივები შექმნილია ფარულად, რა თქმა უნდა საგრძნობლად ზრდის რისკს. ანალოგიურად, დაზვერვის ზოგიერთი სამსახური ქმნის ყალბ/თაღლითურ კომპანიებს, რათა უზრუნველყოს ფარული საქმიანობისათვის დაფარვა. ზოგიერთი ასეთი კომპანია შესაძლოა ატარებდეს შემოსავლის შექმნის რისკს, იმდენად რამდენადაც დაინტერესებულმა ოფიცრებმა შესაძლებელია უკანონოდ მიითვისონ გარკვეული შემოსავალი. ამ რისკების გამო, კონტროლის ორგანოებმა უნდა განახორციელონ არა მარტო დაზვერვის სამსახურების გასავალი, არამედ მომსახურების აქტივები და შემოსავალიც.

2.4.6. დაზვერვის სამსახურების გამოყენება პოლიტიკური მიზნებისათვის

დაზვერვის სამსახურის თანხების არამიზნობრივი გამოყენება შესაძლოა აგრეთვე განხორციელდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრთა მიერ, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან დაზვერვის სამსახურებზე. ეს თანამდებობის პირები დროდადრო იყენებენ სამსახურის რესურსებს არაკანონიერი პოლიტიკური მიზნებისათვის, რომლებიც ხშირად სახელმწიფო სახსრებსაც მოიცავენ. ამდენად, ზედამხედველობის ორგანოებმა ყურადღება უნდა გაამახვილონ არამართო სამსახურის ოფიცერთა ქცევაზე, არამედ მათ ურთიერთობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან.

3. დაზვერვის ბიუჯეტი

ბიუჯეტი წარმოადგენს პუნქტების მიხედვით გაწერილ დოკუმენტს, რომელიც ახდენს მომავალი პერიოდის, როგორც წესი, ფისკალური წლის დაგეგმილი შემოსავლებისა და ხარჯების დეტალიზებას. როგორც ასეთი, იგი წარმოადგენს მნიშვნელოვან საშუალებას სახელმწიფო დაწესებულებების მუშაობის გასაკონტროლებლად, ვინაიდან მათ ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროებათ სათანადო დაფინანსება. დემოკრატიულ ქვეყნებში ბიუჯეტი ჩვეულებრივ პარლემენტის მიერ მტკიცდება, როგორც საკანონმდებლო აქტი.

ზოგიერთ ქვეყანაში დაზვერვის სამსახურები იურიდიულად ავტონომიურები არიან და გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტი, სხვა ქვეყნებში ისინი იმყოფებიან შესაბამისი სამინისტროების დაქვემდებარებაში, მაგ. საფრანგეთის შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რომლის შემადგენლობაშიც შედის საფრანგეთის კონტრდაზვერვის სამსახური (la Direction Centrale du Renseignement Intérieur). ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, სპეცსამსახურს არ აქვს საკუთარი ბიუჯეტი ამის ნაცვლად, მათი დაფინანსება ხორციელდება სამინისტროს ბიუჯეტიდან, რომელიც მათ ეკუთვნის. ამდენად, ტერმინი **დაზვერვის ბიუჯეტი** შეიძლება გარკვეულწილად დამაბნეველი იყოს, ვინაიდან ზოგჯერ შესაძლოა მოიაზრებოდეს როგორც ცალკეული სამსახურის ბიუჯეტი და ზოგჯერ ცალკეული სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალი სამსახურების ბიუჯეტი. ტერმინი ასევე შესაძლოა მოიცავდეს მთელ სადაზვერვო სამსახურებზე გათვლილ საერთო თანხას სხვადასხვა სამინისტროების მასშტაბით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული ყველა ხარჯი არ არის მოცემული მათ ბიუჯეტებში. მაგ. საპენსიო და საკანცელარიო ნივთებზე გათვლილი ხარჯები შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა ნაწილში, რამაც შესაძლოა გაართულოს დაზვერვის სამსახურების მთლიანი ბიუჯეტის დაანგარიშება.

სამსახურის ორგანიზაციული სტატუსი მნიშვნელოვანია სამსახურის ბიუჯეტის კონტროლზე მისი ზეგავლენის გამო. როგორც წესი, გარე ზედამხედველობას შეუძლია

უფრო სწორი, დეტალური კონტროლის განხორციელება ავტონომიურ სააგენტოებად ჩამოყალიბებული დაზვერვის სამსახურების ფინანსებზე, ვიდრე სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი დაზვერვის სამსახურების ფინანსებზე. ეს იმით არის განპირობებული, რომ ავტონომიური სამსახურების ფინანსები არ არის დაკავშირებული სამინისტროების დეპარტამენტების ფინანსებთან.

სახელმწიფო დაწესებულებების ბიუჯეტი, მიუხედავად იმისა ასრულებენ თუ არა ისინი დაზვერვით სამუშაოებს, უნდა იყოს «ყოვლისმომცველი». მსოფლიო ბანკი იყენებს ამ ტერმინს იმის აღსანიშნავად, რომ ბიუჯეტი «უნდა მოიცავდეს ყველა ფისკალურ ოპერაციას».⁶ სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სახელმწიფო დაწესებულებების ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს ამ დაწესებულებასთან დაკავშირებულ ყველა ფინანსურ საქმიანობას.⁷

დაზვერვის სამსახურებს განსაკუთრებით მოეთხოვებათ ამ მოთხოვნის დაცვა, ვინაიდან ზოგიერთ მათგანს გააჩნია ფულადი სახსრების ხარჯვის ისტორია უკანონო საქმიანობებზე. მაგალითისათვის გამოდგება CIA-ის მიერ ირანული არმიის მიერ ნიკარაგუის მხარდაჭერით მიღებული შემოსავლების გამოყენება 1980 წელს.

3.1. ბიუჯეტის ციკლი

ბიუჯეტის ციკლი მოიცავს სრულ პროცესს, რომლის მიხედვითაც ხდება ფულადი სახსრების მოთხოვნა, გამოყოფა და გახარჯვა (დანახარჯის ფაქტიური შემოწმების ჩათვლით). ბიუჯეტის ციკლი მოიცავს 4 ძირითად ეტაპს:

- ჩამოყალიბება, რომლის დროსაც პასუხისმგებელი სამინისტროების, სახელმწიფო დეპარტამენტები და სამსახურები განსაზღვრავენ დაგეგმილ შემოსავლებსა და ხარჯებს;
- შესწავლა და დამტკიცება, რომლის დროსაც ქვეყნის პარლამენტს ცვლილებები შეაქვს (საჭიროებისამებრ) და ამტკიცებს ბიუჯეტს;
- იმპლემენტაცია, რომლის დროსაც სამსახური ახორციელებს ბიუჯეტში გაწერილ დეტალურ გეგმას.
- ფაქტობრივი შესწავლა, რომლის დროსაც მაკონტროლებელი ორგანო დეტალურად შეისწავლის სამსახურის მიერ ფინანსური სახსრების გამოყენებას. ამას შესაძლოა მოჰყვეს საპარლამენტო კენჭისყრა, რათა მოხდეს მოცემული წლის სახელმწიფო შემოსავალ-გასავლის «შესრულება» (დამტკიცება და დასრულება).⁸

მიუხედავად იმისა, რომ დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტების ჩამოყალიბება უმეტესწილად სხვა სახელმწიფო დეპარტამენტებისა და სამსახურების მსგავსად წარმოებს, მათი შესწავლისა და დამტკიცების, იმპლემენტაციისა და აუდიტის შემდგომი ფაქტობრივი შემოწმების (განხილული იქნება წინამდებარე მოდულის მე-5-6 ნაწილში) პროცედურები განსხვავებულია.

3.2. ბიუჯეტირების მეთოდები

ტრადიციული ბიუჯეტი იყენებს პუნქტების მიხედვით განსაზღვრული ბიუჯეტის პრინციპს, კონკრეტული თანხების (ხარჯების) მიკუთვნებით ხარჯებთან ან საბიუჯეტო ხაზთან, ამ ხარჯების პოლიტიკურ მიზნებთან ან შედეგებთან დაკავშირების გარეშე. ხარჯებზე დამყარებული ამ მიდგომის საპირისპიროდ, მრავალი ქვეყანა (მაგ. საფრანგეთი) ამჟამად იყენებს «შესრულებასა» ან «შედეგებზე დამყარებულ» საბიუჯეტო მეთოდს, რომელიც სახსრების განაწილებას უკავშირებს პოლიტიკურ მიზნებს და განსაკუთრებით სასურველ შედეგებს.⁹ ბიუჯეტირებისათვის გამოყენებულ მიდგომას მნიშვნელოვანი გავლენა გააჩნია შემდგომი ფაქტობრივი შესწავლის კონტროლისათვის. ვინაიდან შედეგებზე დამყარებული ბიუჯეტირება აყალიბებს კავშირს შემოსავალსა და გასავალს შორის, ამდენად უფრო ადვილია ბიუჯეტის განხორციელების შემდგომი შეფასება, ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორცაა ფულის ეფექტურობა და ღირებულება. ამისგან განსხვავებით, შემოსავლებზე დამყარებული ბიუჯეტირება არ ახდენს ბიუჯეტის იმპლემენტაციის შეფასებისათვის ჩარჩოს უზრუნველყოფას.

3.3. დაზვერვის ბიუჯეტის გასაჯაროება

იმდენად რამდენადაც ავტორისთვის არის ცნობილი, არ არსებობს მთავრობა, რომელიც ასაჯაროებს საკუთარი დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტს. უმეტეს ქვეყნებში კლასიფიცირებული ბიუჯეტის დეტალებთან შეზღუდულია არამართო საზოგადოების წარმომადგენელთა, არამედ პარლამენტის წევრთა წვდომაც, თუ ეს უკანასკნელნი არ არიან იმ კომიტეტების წევრები, რომელთაც აქვთ შესაბამისი დაშვება ამ სფეროს კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე.

დაზვერვის ბიუჯეტის საიდუმლოება განპირობებულია დაზვერვის სამსახურის ინტერესით, რომ მათი საბიუჯეტო ხარჯების გამოქვეყნებით ისარგებლებენ მათი მოწინააღმდეგეები. თუმცა ეს სავარაუდოდ მაშინ არის ახლო ჭეშმარიტებასთან, როცა გასაჯაროებული ინფორმაცია შეიცავს კონკრეტულ მიზნებთან, მეთოდებსა ან ინფორმაციის წყაროებთან დაკავშირებულ დეტალებს. უმეტეს შემთხვევებში, შესაძლებელია იმაზე მეტი ინფორმაციის გამჟღავნება სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების გარეშე და გამჭვირვალობის ხელშესაწყობად, ვიდრე ამჟამად ხდება.

ზოგადად, დემოკრატიული სახელმწიფოები ირჩევენ ამ სამი მეთოდიდან ერთ-ერთს დაზვერვის ბიუჯეტის გასაჯაროებისათვის. ზოგიერთი ქვეყანა (მაგ. დიდი ბრიტანეთი)¹⁰ აქვეყნებს მხოლოდ დაზვერვის ეროვნული უწყებისათვის გამოყოფილი ბიუჯეტის მთლიან თანხას. სხვა სახელმწიფოები (მაგ. გერმანია) ასაჯაროებს დაზვერვის ცალკეულ სამსახურებზე გამოყოფილ თანხებს ინდივიდუალურად. ცხადია, რომ არცერთი ამ მიდგომათაგანი არ ახდენს კავშირის გამოვლენას გამოყოფილ რესურსებსა და კონკრეტულ პოლიტიკურ მიზნებს შორის - ინფორმაცია, რომელიც შესაძლოა სასარგებლო იყოს საჯარო დებატებისათვის. მესამე მეთოდი (გამოყენებული ავსტრალიისა და

საფრანგეთის მიერ) მდგომარეობს ცალკეული მიზნებისათვის გამოყოფილი კონკრეტული თანხების გასაჯაროებაში. მაგ. საფრანგეთის კონტრდაზვერვის სამსახურის ყოველწლიური ბიუჯეტის გასაჯაროება მოიცავს პერსონალზე, ოპერაციების ღირებულებასა და ინვესტიციებზე დახარჯული თანხების ჩამონათვალს ცალ-ცალკე; გასაჯაროებას ექვემდებარება აგრეთვე სპეციალურ ოპერატიულ ღონისძიებებზე გახარჯული მთლიანი თანხებიც (სპეციალური სახსრები).

სახელმწიფოებს, რომლებიც იყენებენ შესრულებაზე დამყარებულ ბიუჯეტირებას (როგორც ამას ავსტრალია და საფრანგეთი ახორციელებენ) შეუძლიათ ასევე პოლიტიკური მიზნებისა და სასურველი შედეგების გამჟღავნებაც, ისე რომ საზოგადოების წევრებმა შეძლონ სათავსოდ გარკვეული კავშირების დანახვა.¹¹ საფრანგეთის კონტრდაზვერვის 2010 წლის ბიუჯეტის საჯარო ვერსია, მაგალითისათვის, «კონტრდაზვერვის მიერ დაზვერვითი ინფორმაციების შეგროვებისა და ანალიზის შესაძლებლობების გაუმჯობესებას» განსაზღვრავს, როგორც უმთავრეს პოლიტიკურ მიზანს, რომლის მიღწევისათვისაც 2009 - 2015 წლებში გეგმავს დამატებით 690 თანამშრომლის აყვანას.¹²

შემდგომებისდაგვარად მეტი საბიუჯეტო ინფორმაციის გასაჯაროება - რომელიც მესამე მეთოდით უკეთესად მიიღწევა, ვიდრე დანარჩენი ორით - სასარგებლოა საზოგადოებისათვის რიგი მიზეზების გამო. პირველი, იგი წარმოადგენს საზოგადოების უფლებას, იცოდეს თუ როგორ იხარჯება მისი ფული. მეორე, იგი ხელს უწყობს გამჭვირვალობას - საშუალებას აძლევს რა რიგით პარლამენტარებს (პარლამენტარები, რომლებიც არ არიან იმ კომიტეტების წევრები, რომელთაც აქვთ შესაბამისი დაშვება ამ სფეროს კლასიფიცირებულ ინფორმაციაზე), მედიისა და საზოგადოების წარმომადგენლებსაც კი, რომ მნიშვნელოვანი მონაწილეობა მიიღონ დაზვერვის სამსახურების დაფინანსების, პოლიტიკისა და პრიორიტეტების საკითხებთან დაკავშირებულ დებატებში. ჯანსაღი საჯარო დისკუსია აიძულებს მთავრობებს მოახდინონ დანახარჯების პრიორიტეტების საფუძვლიანობის დამტკიცება, რაც საბოლოო ჯამში ხელს შეუწყობს სახელმწიფო სახსრების უფრო ეფექტურ გამოყენებას. დაბოლოს, ღია დებატები აძლიერებს საზოგადოების მხრიდან ნდობას სპეცსამსახურებისადმი, აქარწყლებს რა მითებს დაზვერვის მიზნებისათვის დახარჯული თანხების შესახებ და უფრო მეტიც, დროდადრო დაზვერვის დაფინანსების გაზრდის მიზანშეწონილობაც გარკვეულწილად მისაღებია.

გადაწყვეტილება თუ რა დოზით უნდა იქნას გამჟღავნებული საბიუჯეტო ინფორმაცია, არ უნდა იყოს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების გადასაწყვეტი. პარლამენტმა კანონმდებლობის მეშვეობით, უნდა დაარეგულიროს თუ რა სახის ფინანსური ინფორმაცია უნდა იყოს საიდუმლო და რა - საჯარო. მიუხედავად იმისა, თუ რა დოზით ხდება საბიუჯეტო ინფორმაციის გასაჯაროება, მნიშვნელოვანია, რომ დაზვერვის ბიუჯეტის შესწავლის, შესწორების ან დამტკიცების საქმეში ჩართულ საპარლამენტო კომიტეტებს ჰქონდეთ წვდომა ყველა საჭირო ინფორმაციასთან, მათ შორის ბიუჯეტის კლასიფიცირებული ნაწილების ჩათვლით (იხ. ნაწილი 5.1.)¹³

4. შიდა ფინანსური კონტროლისა და აუდიტის მექანიზმები

მიუხედავად იმისა, რომ ეს მექანიზმები ფოკუსირებას ახდენენ ზედამხედველობის გარე ორგანოების როლზე დაზვერვის სამსახურების ფინანსების მონიტორინგის საქმეში, მათი დახასიათება არასრული იქნება დაზვერვის სამსახურებში არსებული შიდა ფინანსური კონტროლის მიმოხილვის გარეშე. ასეთი მექანიზმების გარეშე, გარე ზედამხედველობა ვერ იქნება ეფექტური.

4.1. ბუღალტერია

კანონი ჩვეულებრივ ყველა სახელმწიფო დაწესებულებას, დაზვერვის სამსახურის ჩათვლით, სთხოვს ბუღალტერის დანიშვნას - რომლის მოვალეობასაც წარმოადგენს სამსახურის ზუსტი და მოწესრიგებული ფინანსური ჩანაწერების უზრუნველყოფა სათანადო, მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად. (იხ. ჩანართი 2). ხშირ შემთხვევაში, ბუღალტერი არის ოგანიზაციის დირექტორი, რომლის როლიც გამყარებულია დაწესებულების ფინანსური განყოფილებით, რომელიც თავისმხრივ წარმართავს სამსახურის ფინანსური ოპერაციების შესახებ ჩანაწერებსა და ანგარიშებთან დაკავშირებულ ყოველდღიურ საქმიანობას. ფინანსური განყოფილებები განსაზღვრავენ და აწარმოებენ აგრეთვე ფინანსურ კონტროლს, რესურსების სათანადოდ გამოყენების უზრუნველსაყოფად.

ჩანართი 2: სამხრეთ აფრიკის კანონი ბუღალტერთა საქმიანობის შესახებ

წინამდებარე ჩანართი აღწერს სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფო ფინანსების მართვის 1999 წ. კანონის რამდენიმე დებულებას, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფო დაწესებულებების (მათ შორის დაზვერვის სამსახურების) შიდა ფინანსური კონტროლის საკითხს. ამ კანონის თანახმად, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის ბუღალტრებს გააჩნიათ ფართო უფლებამოსილება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მათმა სამსახურებმა გამოიყენონ კარგი ფინანსური პრაქტიკა. სამხრეთ აფრიკის ყველა სახელმწიფო სამსახურს უნდა ჰყავდეს ბუღალტერი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება:

1. უზრუნველყოს სამსახურის მიერ ფინანსური რისკის მართვის ეფექტური, ეკონომიური და გამჭვირვალე სისტემა, ისევე როგორც შიდა აუდიტის სისტემა, რომელიც დაექვემდებარება სათანადო დებულებების თანახმად მოქმედი აუდიტის კომიტეტის კონტროლს;
2. სამსახურის რესურსების ეფექტურ, ეკონომიურ და გამჭვირვალე გამოყენებაზე;
3. სამსახურის აქტივებისა და პასივების მართვაზე, სამსახურის აქტივების დაცვის

ჩათვლით;

4. სამსახურის ხარჯების სათანადო საბიუჯეტო კანონებთან შესაბამისობაზე.

კანონი აგრეთვე ავალდებულებს ბუღალტრებს თავიდან აიცილონ და თუ საჭიროა სათანადო რეაგირება მოახდინონ სამსახურების არასანქცირებულ, უკანონო ან მფლანგველობით ხარჯებზე. ამგვარი ხარჯების აღმოჩენის შემთხვევაში, ბუღალტერმა მის შესახებ დეტალურად და დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს ხაზინას წერილობით, ხოლო თუ უკანონო ხარჯები დაკავშირებულია საქონლის ან მომსახურების შეძენასთან - სათანადო სატენდერო საბჭოს. დამატებით, ბუღალტერმა უნდა მიიღოს სათანადო დისციპლინარული ზომები ნებისმიერი თანამდებობის პირის მიმართ, რომელიც ხელყოფს სამსახურის ფინანსური მართვის სისტემას, ან ვინც ახორციელებს (ან ხელს უწყობს ამგვარი ქმედების განხორციელებას) არასანქცირებულ, უკანონო ან მფლანგველობით ხარჯებს.

რაც შეეხება აღრიცხვას, ბუღალტერმა უნდა აწარმოოს სამსახურის ფინანსური საქმიანობის სრული და სათანადო ჩანაწერები დადგენილი ნორმებისა და სტანდარტების შესაბამისად.

სათანადო შიდა ბუღალტერია არსებითია გარე საზედამხედველო ორგანოების მუშაობისათვის, ვინაიდან მის გარეშე აუდიტის უმაღლესი და სხვა მსგავსი ორგანოები დიდი სიძნელეებს წააწყდებიან გადარიცხვებსა და მათთან დაკავშირებულ საქმიანობებთან. ზოგადად, დაზვერვის სამსახურების ბუღალტრული აღრიცხვის ხარისხი მიუთითებს არის თუ არა მათი ფინანსური ჩანაწერები სამართლიანი და ჭეშმარიტი.

4.2. ფინანსური მენეჯმენტის სახელმძღვანელო პრინციპები

ყველა სახელმწიფო უწყების მსგავსად, დაზვერვის სამსახურები თავიანთი ფინანსური მენეჯმენტისა და საბუღალტრო აღრიცხვის პროცედურებს აყალიბებენ სახელმძღვანელო პრინციპების ნაკრების სახით. ჩვეულებრივ, გამოცემული სამსახურის გენერალური ან აღმასრულებელი დირექტორის მიერ და შემდგომ შეფასებული გარე ზედამხედველობის ორგანოს მიერ, ეს სახელმძღვანელო პრინციპები შეადგენენ მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის ნაწილს, რომელთა მიმართებაშიც ფასდება სამსახურის თანამშრომელთა საქმიანობა.

როგორც წესი ფინანსური მენეჯმენტის სახელმძღვანელო პრინციპები მოიცავენ შემდეგ საკითხებს:

- ვის მიერ და რა პროცესების მეშვეობით არის შემოსავლების მიღება და ხარჯების გაღება სანქცირებული? ამ კითხვაზე პასუხის გაცემისას სახელმძღვანელო

მითითებებმა უნდა ჩამოაყალიბონ ფინანსურ ოპერაციებზე პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების მკაფიო ხაზი;

- სამსახურის მიერ გამოსაყენებელი ფონდების დასაშვები რაოდენობა? ამ კითხვაზე პასუხი თანხვედრაში უნდა იყოს სათანადო კანონმდებლობასთან;
- როგორ ხორციელდება ფინანსური ოპერაციები? სახელმძღვანელო მითითებებში მოცემული უნდა იყოს მაგალითად, თუ რა შემთხვევაში უნდა იქნას გამოყენებული ოპერატორთა მიერ ნაღდი ფული და რა შემთხვევაში - ელექტრონული გადახდები;
- რა სახის ფინანსური ინფორმაცია ექვემდებარება შენახვას? ჩანაწერთა სათანადო აღრიცხვიანობა მნიშვნელოვანია ვინაიდან იგი საშუალებას იძლევა შემდგომი აუდიტორული ანგარიშის განხორციელებისათვის. თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად როგორცაა აშშ, კანონი კრძალავს დაზვერვის სამსახურების მიერ «არავაუჩერული ანგარიშების» (ხარჯები აღრიცხული მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა სერტიფიცირებისათვის სათანადო ქვითრების გარეშე) გამოყენებას ზოგიერთ სენსიტიურ ოპერაციებთან დაკავშირებით (მაგ. დაზვერვითი ოპერაციები საზღვარგარეთ).¹⁴

4.3. ფინანსური ანგარიშგება

სახელმწიფო დაწესებულებებს, დაზვერვის სამსახურების ჩათვლით კანონის საფუძველზე მოეთხოვებათ დეტალური ყოველწლიური ანგარიშის მომზადება ფინანსური ოპერაციების შესახებ.¹⁵ ამგვარი ანგარიშების გარეშე, ზედამხედველობის გარე ორგანოებს არ შეუძლიათ სამსახურის საქმანობისა და ფინანსების შესწავლა.

დაზვერვის სამსახურები ამგვარ მოხსენებებს ჩვეულებრივ წარუდგენენ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, აუდიტის უმაღლეს ორგანოებსა და პარლამენტს. თუმცა, დაზვერვის ბიუჯეტირების მსგავსად, ეს ანგარიშები შესაძლოა განსხვავდებოდეს მიწოდებული დეტალების ოდენობით.

აღმასრულებელ ხელისუფლებას უნდა შეეზღუდოს უფლებამოსილება ერთპიროვნულად განსაზღვროს თუ რა სახის საბიუჯეტო ინფორმაცია გასაჯაროვდეს და რა არა, ისევე როგორც იმის განსაზღვრა თუ რა ინფორმაცია უნდა შევიდეს ფინანსურ ანგარიშებში და რა დარჩეს საიდუმლოდ. ამის ნაცვლად, პარლამენტმა არსებული კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა ჩამოაყალიბოს დეტალური კრიტერიუმები, რომელთა მეშვეობითაც დარეგულირდება რა ფინანსური მონაცემები უნდა გასაჯაროვდეს და რა დარჩეს საიდუმლოდ (იხ. ჩანართი 3). დაზვერვის ბიუჯეტებთან მიმართებაში ავსტრალია და საფრანგეთი უზრუნველყოფს საუკეთესო პრაქტიკას ამ თვალსაზრისით. მათი დაზვერვის სამსახურები ამზადებენ შედარებით დეტალურ ფინანსურ ანგარიშებს, რომლებიც ექვემდებარება გასაჯაროებას. ავსტრალიის უსაფრთხოების დაზვერვის ორგანიზაციის საჯაროდ ხელმისაწვდომი ანგარიშები შეიცავენ შეაღებულ მონაცემებს ისეთი ხარჯებისათვის, როგორცაა პერსონალი, მომარაგება (საქონლისა და მომსახურებების ჩათვლით) და ცვეთის/ამორტიზაციის ხარჯებს. ანგარიშები აგრეთვე შეიცავენ შუალედურ მონაცემებს შემოსავლების გარკვეული კატეგორიისათვის, როგორცაა

საკუთარი წყაროებიდან მიღებული შემოსავალი, აქტივების გაყიდვა და სახელმწიფო შემოსავალი.¹⁶ საფრანგეთის კანონი მოითხოვს, რომ დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშები მოიცავდეს დეტალურ დანართებს თითოეული სამსახურის მისიების შესახებ. ეს დანართები უნდა შეიცავდეს არამართო ფინანსურ მონაცემებს, არამედ ბიუჯეტის ციკლის დასაწყისში დასახული პოლიტიკური მიზნებისა და სასურველი შედეგების შეფასებას.¹⁷

ჩანართი 3: ფინანსური ანგარიშგება ახალი ზელანდიის კანონის მიხედვით

წინამდებარე ჩანართი გადმოგვცემს სახელმწიფო ფინანსების შესახებ 1984წ. და უშიშროების დაზვერვის სამსახურის შესახებ 1969 წ. დადგენილებების დედააზრს. ეს ორი დოკუმენტი ერთობლივად არეგულირებს წესს, რომლის თანახმადაც ახალი ზელანდიის დაზვერვის სამსახურები ამზადებენ ფინანსურ მოხსენებებს. იგი ახდენს დაზვერვის სამსახურებისათვის ჩამოყალიბებული მოთხოვნების შედარებას სხვა სახელმწიფო სამსახურების მოთხოვნებთან.

ყოველი საანგარიშო წლის დასრულებისთანავე შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში, ახალი ზელანდიის სახელმწიფო უწყებები (დაზვერვის სამსახურების ჩათვლით) ვალდებული არიან მოამზადონ ფისკალური წლის ფინანსური ანგარიში და წარუდგინონ შესაბამის სამინისტროს. ანგარიში უნდა შეიცავდეს სრულ ფინანსურ მონაცემებს, ისევე როგორც ინფორმაციას სამსახურის ოპერაციების შესახებ და განცხადებას მის მიერ შესრულებული სამუშაოების ხარისხის შესახებ. როგორც წესი, ანგარიშები უნდა შეიცავდნენ საკმარის ინფორმაციას იმისათვის, რათა სათანადოდ მოხდეს ფისკალური წლის მანძილზე, სამსახურის მუშაობის ეფექტურობის შეფასება, განსაკუთრებით მიზნებთან, მაჩვენებლებთან და სტანდარტებთან მიმართებაში, რომელთა ჩამოყალიბებაც მოხდა სამსახურის მიერ საანგარიშო წლის დასაწყისში.

რაც შეეხება უმეტეს სახელმწიფო დაწესებულებებს, კანონი პასუხისმგებელ მინისტრს ავალდებულებს, რომ მას მერე რაც იგი მიიღებს სათანადო ანგარიშს, წარუდგინოს იგი პარლამენტს და შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში გამოაქვეყნოს. თუმცა, დაზვერვის სამსახურებისათვის ანგარიშების წარდგენის წესი განსხვავებულია. იმის ნაცვლად, რომ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარადგინონ სრული ანგარიში, პასუხისმგებელი მინისტრი ანგარიშს წარუდგენს მხოლოდ პარლამენტის დაზვერვის და უსაფრთხოების კომიტეტს, რომლის წევრებსაც გააჩნიათ საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლება. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველად მინისტრი ამზადებს ანგარიშის რედაქტირებულ ვარიანტს, რომელიც უნდა შეიცავდეს ხარჯების საერთო თანხას, სწორედ ეს რედაქტირებული ვერსია ექვემდებარება გამოქვეყნებას.

საბიუჯეტო ინფორმაციასთან დაკავშირებით ზემოთმოცემული მიზეზების (იხ. ნაწილი 3.3.) გამო, დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშების საჯარო

ვერსია უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად დეტალური, მათი საქმიანობისა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის ყოველგვარი ზიანის მიყენების გარეშე.

5. საპარლამენტო ზედამხედველობა

წინამდებარე ნაწილი განიხილავს პარლამენტის როლს ბიუჯეტის ციკლის ბოლო სამ ეტაპზე - შესწავლა და დამტკიცება, იმპლემენტაცია და შემდგომი ფაქტობრივი განხილვა. მიუხედავად იმისა, რომ დაზვერვის საქმიანობა მოიცავს სენსიტიურ საკითხებს, პარლამენტის მიერ დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშების შესწავლა უნდა მოახდინონ იგივენაირად, როგორც ამას სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან მიმართებაში ახორციელებენ. გარკვეული დათმობა შესაძლოა ეხებოდეს მხოლოდ უფრო ფრთხილი სადაზვერვო მექანიზმების გამოყენებას. როგორც წესი, დაზვერვის სამსახურების უმეტესი საპარლამენტო ზედამხედველობა ხორციელდება დახურულ კარს მიღმა. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია რომ პარლამენტის წევრებმა საზოგადოებას მიაწოდონ ინფორმაცია წარმოებული საზედამხედველო საქმიანობების შესახებ სათანადო ანგარიშებისა და საჯარო განხილვების მეშვეობით. (იხ. ნათანი - მოდული 3). გამჭვირვალობა ხელს უწყობს საზოგადოების ნდობის გაღრმავებას არამარტო საპარლამენტო ზედამხედველობის საქმეში, არამედ ზოგადად დაზვერვის სამსახურების მიმართაც.

5.1. ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება

უმეტეს დემოკრატიულ ქვეყნებში პარლამენტი განიხილავს, ცვლილებები შეაქვს და ამტკიცებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიწოდებულ სხვადასხვა სამსახურის ბიუჯეტებს. არ არსებობს საპატიო მიზეზი, რის გამოც დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტი შეიძლება გამოირიცხოს ამ პროცესიდან. კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვის მიზნით, პარლამენტებმა უნდა ჩამოაყალიბონ სპეციალური მექანიზმები ბიუჯეტის საიდუმლო ნაწილების განხილვისათვის. თუმცა, მიუხედავად იმისა თუ რა მექანიზმები გამოიყენება, პლენარულ სხდომაზე უნდა მოხდეს ხმის მიცემა დაზვერვის სამსახურის საბიუჯეტო ასიგნებების, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილის დასამტკიცებლად. პლენარული კენჭისყრა უნდა განხორციელდეს საბიუჯეტო კომიტეტის, დაზვერვის კონტროლის კომიტეტის ან სპეციალური საიდუმლო საქმეთა კომიტეტის მიერ ერთად ან ცალ-ცალკე განხილვის შემდგომ (დამატებით და არა განხილვის ჩანაცვლების მიზნით).¹⁸

5.1.1. საბიუჯეტო კომიტეტები

ზოგიერთი პარლამენტი იყენებს სტანდარტულ საბიუჯეტო (ან ასიგნებების) კომიტეტებს დაზვერვის სამსახურების ფინანსების შესწავლისათვის. ეს კომიტეტები ნიშნავენ წევრებს, რომლებიც ცნობილი არიან მომხსენებლების სახელით და პასუხისმგებლობას იღებენ კონკრეტულ სამსახურზე, სამინისტროსა თუ მისიაზე. ეს მომხსენებლები ჩვეულებრივ ამზადებენ რეკომენდაციების შემცველ მოხსენებას, რომლის საფუძველზეც კომიტეტი სრული შემადგენლობით განიხილავს, ცვლილებები შეაქვს და ამტკიცებს სამსახურის ბიუჯეტს. საბიუჯეტო კომიტეტები დიდწილად ასევე კარგად არიან მომზადებულნი დაზვერვის ბიუჯეტის განსახილველად მთლიანი ბიუჯეტის ფარგლებში. მაგრამ სპეციალიზებული მომხსენებლების ინსტიტუტის არქონის შემთხვევაში, კომიტეტის წევრებს სავარაუდოა რომ არ ჰქონდეთ საკმარისი დრო დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის სრულყოფილად შესწავლისათვის. საბიუჯეტო კომიტეტებს აგრეთვე არ გააჩნიათ საკმარისი წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე, რაც გარკვეულწილად ზღუდავს მათ მიერ სამსახურის ბიუჯეტის შესწავლის შესაძლებლობას.

5.1.2. დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტები

დაზვერვის კონტროლის კომიტეტებს ჩვეულებრივ, პარლამენტის სხვა წევრებისაგან განსხვავებით, აქვთ წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე (იხ. ფარსონი - მოდული 2 და ნათანი - მოდული 3). ისინი ჩვეულებრივ ფოკუსირებას ახდენენ დაზვერვის საქმიანობის ფაქტობრივ შემოწმებაზე მათი ფინანსების ჩათვლით. ზოგიერთ ქვეყანაში მათი პასუხისმგებლობა მოიცავს აგრეთვე საბიუჯეტო განხილვას, ისევე როგორც დამტკიცებას. უნგრეთის პარლამენტის ეროვნული უშიშროების კომიტეტი ახორციელებს დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის შესწავლას მისი საიდუმლო ნაწილების ჩათვლით და წარადგენს თავის მოსაზრებებს.¹⁹ აშშ-ს კონგრესის უფრო რთული პროცესი ამ საკითხთან მიმართებაში, აღწერილია ჩანართში 4. დაზვერვის კონტროლის სხვა (მაგ. გერმანია იხ. ჩანართი 5) კომიტეტები ასრულებენ მეორეხარისხოვან როლს, აძლევენ რა რჩევებს კომიტეტებს (როგორცაა საბიუჯეტო ან ასიგნებების კომიტეტი), რომელთა უშუალო პასუხისმგებლობასაც წარმოადგენს ბიუჯეტების შესწავლა. დაზვერვის კონტროლის კომიტეტები განსაკუთრებით კარგად ახერხებენ დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტების შემოწმებასა და გაგებას, სამსახურის საქმიანობასთან, პროცედურებსა და პოლიტიკასთან მათი სიახლოვის გამო. თუმცა ამგვარი შესწავლის ეფექტურობა დამოკიდებულია რამდენიმე ფაქტორზე:

- კომიტეტის რესურსები, საგამომიებო უფლებამოსილება და წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე.
- კომიტეტის წევრთა მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობის შესრულებისათვის დროის, კადრებისა და გამოცდილების ხარისხი.
- კომიტეტის წევრთა მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობის შესრულების სურვილი.

- კომიტეტის უნარი გავლენა მოახდინოს საბიუჯეტო პროცესებზე (განსაკუთრებით თუკი მას მრჩევლის როლი აკისრია).

ჩანართი 4: აშშ-ს დაზვერვის ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება კონგრესის მიერ²⁰

პროცესი, რომლის მიხედვითაც აშშ-ს კონგრესი ახორციელებს დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტების შესწავლასა და დამტკიცებას, მოიცავს არანაკლებ რვა კომიტეტსა და ქვეკომიტეტს. მას გააჩნია ორი განსხვავებული ასპექტი: ავტორიზაცია და ასიგნირება

ავტორიზაცია/ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის დამტკიცება

კონგრესის მიერ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის კანონპროექტი პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერის შემდგომ არეგულირებს სახელმწიფო დაწესებულებების საქმიანობას, მათი ბიუჯეტის ჩათვლით. დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტისათვის ხარჯვითი ნაწილის დამტკიცება იწყება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კონგრესისათვის სათანადო წინადადებების მიწოდებით. მათი განხილვა ხორციელდება წარმომადგენელთა პალატის დაზვერვისა და შეიარაღებული ძალების მუდმივმოქმედი კომიტეტის მიერ და სენატის დაზვერვისა და შეიარაღებული ძალების კომიტეტის მიერ. ამ კომიტეტებს შეუძლიათ თანხების გადანაწილება ბიუჯეტის ფარგლებში, ასევე შეუძლიათ აკრძალონ კონკრეტული საქმიანობა და ჩართონ ახალი ინიციატივები. მას შემდეგ რაც პალატის კომიტეტები დაასრულებენ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის კანონპროექტის განხილვას, იგი გადაეცემათ პარლამენტის წევრებს პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრისათვის. საბოლოო შეჯერების შემდეგ, იგი მტკიცდება თითოეული პალატის მიერ ხელახლა და ეგზავნება პრეზიდენტს ხელმოსაწერად. დაზვერვის თითოეულ საბიუჯეტო კანონპროექტს ახლავს საიდუმლო დანართი, რომელშიც მოცემულია თითოეული სამსახურისათვის ავტორიზებული თანხები და მიზნები რომელთა დაფინანსებაც გათვალისწინებულ უნდა იქნას დანართში მოცემული საქმიანობების კატეგორიების მიხედვით. ამდენად, ავტორიზაციის კანონპროექტი (დამტკიცების შემდეგ) ადგენს პარამეტრებს დაზვერვის დანახარჯებისათვის. თუმცა საბიუჯეტო კანონი არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ ავტორიზებული პროგრამები ნამდვილად დაფინანსდება. დაფინანსების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღება ბიუჯეტის ასიგნირების პროცესში.

ასიგნირება

ასიგნირების კანონმდებლობა გავს სხვა ქვეყნების საბიუჯეტო კანონმდებლობას; ეს არის სამართლებრივი საშუალება დაუქვემდებარონ საბიუჯეტო სახსრები კონკრეტულ სამსახურებს ან პროგრამებს. როგორც წარმომადგენლობითი პალატის ასიგნირების კომიტეტს, ასევე სენატის ასიგნირების კომიტეტს გააჩნია თავდაცვის ქვეკომიტეტები, რომელთა იურისდიქციაც ვრცელდება აშშ-ს თითქმის ყველა სადაზვერვო სტრუქტურის ბიუჯეტზე. აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიწოდებული წინადადებების საფუძველზე, ეს ქვეკომიტეტები შეიმუშავენ დაზვერვის ასიგნირების შესახებ

კანონპროექტს.

მიუხედავად იმისა, რომ ასიგნირების კანონპროექტები ჩვეულებრივ უნდა შეესაბამებოდნენ ავტორიზაციის შესახებ არსებულ კანონმდებლობას, მათ შეუძლიათ საჭიროებისამებრ გაზარდონ ან შეამცირონ კონკრეტული სადაზვერვო პროგრამების დაფინანსება. ასეთი კანონმდებლობის არარსებობის შემთხვევაში, ასიგნირების კანონები შესაძლოა შეიცავდნენ ყველა სახის სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ ზოგად ნებართვას.

ავტორიზაციის კანონმდებლობის მსგავსად, ასიგნირების კანონებმაც უნდა გაიარონ დამტკიცების რთული პროცესი. მათი დამტკიცება უნდა მოხდეს ქვეკომიტეტების მიერ, შემდეგ კომიტეტების მიერ სრული შემადგენლობით და შემდეგ თითოეული პალატის პლენარულ სხდომაზე - რის შემდეგაც, უნდა მოხდეს მათი შეჯერება და ხელახალი დამტკიცება თითოეული პალატის მიერ და საბოლოოდ ხელმოსაწერად გადაგზავნა პრეზიდენტისათვის.

შესაბამისი პირობების არსებობისას, დაზვერვის კონტროლის კომიტეტებს მნიშვნელოვანი სათანადო საბიუჯეტო პასუხისმგებლობებით აღჭურვილ დაზვერვის სამსახურების კომიტეტებს შეუძლიათ დამტკიცების უფლებამოსილების გამოყენება (სხვა სათანადო კომიტეტებთან თანამშრომლობით) იმის უზრუნველსაყოფად, რომ შეთავაზებული ბიუჯეტების მიერ გათვალისწინებულ იქნას კომიტეტის რეკომენდაციები სამსახურის ეფექტურობის, ეკონომიურობის და სამართლებრივი შეუსაბამისობის გაუმჯობესების გზაზე.

5.1.3. სპეციალური საიდუმლო საქმეთა კომიტეტები

პარლამენტები ხანდახან დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტების შესწავლისათვის იყენებენ მესამე მექანიზმს - სპეციალურ საიდუმლო საქმეთა კომიტეტს. ამ მექანიზმის კარგ მაგალითს წარმოადგენს გერმანიის ბუნდესტაგის მიერ ჩამოყალიბებული საიდუმლო საქმეთა კომიტეტი (იხ. ჩანართი 5).

ჩანართი 5 : გერმანიის ბუნდესტაგის საიდუმლო საქმეთა კომიტეტი²¹

ბუნდესტაგი, გერმანიის პარლამენტის ქვედა პალატა ფედერალური დაზვერვის სამი სამსახურის საბიუჯეტო საკითხებს გადასცემს მის მიერ შექმნილ საიდუმლო საქმეთა კომიტეტს, რომელიც ასრულებს იგივე ფუნქციებს რასაც ბუნდესტაგის საბიუჯეტო და სახელმწიფო აუდიტის კომიტეტი სხვა სახელმწიფო დეპარტამენტებსა და სამსახურებთან მიმართებაში. რაც მდგომარეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიწოდებული საბიუჯეტო წინადადებების განხილვასა და დამტკიცებაში და მათი იმპლემენტაციის შემოწმებაში - წინამდებარე ჩანართი ფოკუსირებას ახდენს კომიტეტის

საბიუჯეტო შესწავლისა და დამტკიცების ფუნქციებზე.

კომიტეტის წევრთა არჩევა

საიდუმლო საქმეთა კომიტეტი შედგება 10 წევრისაგან, რომელთა ადგილებიც განაწილებულია ბუნდესტაგში წარმოდგენლი პოლიტიკური პარტიების წევრთა რაოდენობის პროპორციულად. კანდიდატები არ საჭიროებენ სპეციალურ შემოწმებას, მაგრამ ისინი არჩეულნი უნდა იყვნენ «კანცლერის უმრავლესობის» სახელით ცნობილი პრინციპის გათვალისწინებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობამ ხმა უნდა მისცეს მათ და ამით გამოხატონ პარლამენტის ნდობა მათ მიმართ.

დაზვერვის ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება

კომიტეტის მიერ დაზვერვის ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება წარმოებს შემდეგნაირად:

1. აღმასრულებელი ხელისუფლება აწვდის კომიტეტს თითოეული დაზვერვის სამსახურის დეტალურ ბიუჯეტს;
2. კომიტეტი მართავს შეხვედრებს სამინისტროს მაღალჩინოსნებსა და წარმომადგენლებთან შეთავაზებული ბიუჯეტის განსახილველად;
3. კომიტეტი ატარებს კონსულტაციებს ბუნდესტაგის დაზვერვის კონტროლის კომიტეტთან;
4. კომიტეტს საჭიროებისამებრ შეაქვს ცვლილებები ბიუჯეტში აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის მის გადაგზავნამდე, რომელმაც ჩვეულებრივ უნდა გაითვალისწინოს ეს ცვლილებები;
5. კომიტეტის თავმჯდომარე საბიუჯეტო კომიტეტს აწვდის თითოეული სამსახურისათვის გამოყოფილ საერთო თანხას. საბიუჯეტო კომიტეტი შემდგომ აერთიანებს ამ ციფრებს (დებატების გარეშე) მის საბიუჯეტო რეკომენდაციებში;
6. პარლამენტის სხდომაზე კენჭი ეყრება მთლიან სახელმწიფო ბიუჯეტს.

საგამოძიებო უფლებამოსილება და წვდომა ინფორმაციასთან

კანონი საიდუმლო საქმეთა კომიტეტს ანიჭებს ძლიერ საგამოძიებო უფლებამოსილებას და საიდუმლო ინფორმაციაზე შეუზღუდავ წვდომას, დაზვერვის სამსახურების ყველა დოკუმენტაციისა და სამსახურის შენობების შემოწმების უფლების ჩათვლით. კომიტეტს შეუძლია აიძულოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მაღალჩინოსნები და წევრები უპასუხონ შეკითხვებს და კომისიის გარე ექსპერტებს დაეხმარონ საჭიროებისამებრ.

5.2. მონიტორინგი ბიუჯეტის განხორციელებაზე

მას მერე, რაც სახელმწიფო დაწესებულებების ბიუჯეტი დამტკიცდება, პარლამენტს გააჩნია პასუხისმგებლობა მონიტორინგი გაუწიოს სამსახურის ხარჯებს, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ბიუჯეტის იმპლემენტაცია წარიმართოს მართებულად. დაზვერვის სამსახურებთან მიმართებაში ჩვეულებრივ, მონიტორინგს ახორციელებს პარლამენტის დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტი (ან სპეციალური საიდუმლო საქმეთა კომიტეტი), რომელთა წევრებსაც გააჩნიათ საიდუმლო ინფორმაციაზე შეუზღუდავი წვდომა. თუმცა პრაქტიკაში, დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტები როგორც წესი, ფინანსურ ინფორმაციას გამოითხოვენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გადაცდომა გამოწვეულ იქნა კონკრეტული პროგრამით ან საქმიანობით. ეს იმიტომ ხდება, რომ პარლამენტარებს არც დრო და არც რესურსი არ გააჩნიათ საიმისოდ რომ დეტალურად შეისწავლონ მთელი წლის ფინანსური ინფორმაცია დიდი რაოდენობით.

ამ შეზღუდვების გათვალისწინებით, პარლამენტის მიერ განხორციელებული იმპლემენტაციის მონიტორინგი ეყრდნობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და/ან დაზვერვის სამსახურების მიერ ფინანსების შესახებ პერიოდულად მიწოდებულ პროაქტიურ ინფორმაციას (ანუ მოთხოვნის გარეშე).²² მაგალითად, იტალიაში პრემიერ მინისტრს მოეთხოვება ყოველ ექვს თვეში ერთხელ მოახსენოს რესპუბლიკის უშიშროების საპარლამენტო კომიტეტს (COPASIR) დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტის იმპლემენტაციის შესახებ.²³ პარლამენტებმა აგრეთვე უნდა განიხილონ დამატებითი დაფინანსების მოთხოვნები, რომლებიც წარმოიშობა ფისკალური წლის მანძილზე. დაზვერვის სამსახურების შემთხვევაში, ეს მოთხოვნები შესაძლოა დაკავშირებული იყოს გაუთვალისწინებელ მოვლენებთან, მაგალითად როგორცაა ტერორისტული თავდასხმები. იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების მსგავსად, ეს მოთხოვნები ჩვეულებრივ გადაეცემა პარლამენტის დაზვერვის კონტროლის კომიტეტს. მაგალითისათვის ესპანეთში დამატებითი დაფინანსების შესახებ მოთხოვნა განიხილება საიდუმლო ფონდების კომიტეტის მიერ, რომლის აზრიც განაპირობებს პლენარულ კენჭისყრას.²⁴

5.3. ფინანსების ფაქტობრივი შემოწმება

სახელმწიფო ორგანოთა ფინანსების შესახებ ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე განხორციელებული შემოწმება პირველ რიგში წარმოადგენს თითოეული დაწესებულების შიდა აუდიტისა (იხ. ნაწილი 4) და აუდიტის უმაღლესი ეროვნული ორგანოების (იხ. ნაწილი 6) პასუხისმგებლობას. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ პროცესში პარლამენტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ აწარმოებენ რა აუდიტორთა მუშაობის შესწავლასა და გამოძიებებს საჭიროებისამებრ. ამ პროცესის დასასრულს, ზოგიერთი პარლამენტი იღებს სათანადო კანონს ბიუჯეტის იმპლემენტაციის ხელშესაწყობად (ანუ მოცემული პერიოდის სახელმწიფო ანგარიშების ოფიციალურად დამტკიცებისათვის).

5.3.1. ფაქტობრივი შემოწმების საპარლამენტო მექანიზმები

პარლამენტის სახელმწიფო ბიუჯეტის ან სახელმწიფო აუდიტის კომიტეტები, რომლებიც ახორციელებენ სახელმწიფო ორგანოთა ფინანსების ზედამხედველობას ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე, ხშირად არ არიან უფლებამოსილნი განახორციელონ დაზვერვის ფინანსების ზედამხედველობა, ამ უკანასკნელის სენსიტიური ხასიათიდან გამომდინარე. ამის მაგივრად, ბევრი პარლამენტი მიმართავს სპეციალურ ღონისძიებებს დაზვერვის სამსახურების ფინანსების შესწავლისათვის. მაგალითად დიდი ბრიტანეთის, ეროვნული უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს ანგარიშები და მოსაზრებები დაზვერვის სამსახურების შესახებ გადაეცემა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის კომიტეტის თავმჯდომარეს.²⁵ მათ შესწავლაზე უმთავრესი პასუხისმგებლობა ეკისრება დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტს, რომლის ზედამხედველობის უფლებამოსილებაც მოიცავს დაზვერვის ფინანსების კონტროლის განხორციელებას შემდგომი ფაქტობრივი განხილვის საფუძველზე (იხ. ჩანართი 6). სხვაგან, მაგ. გერმანიაში (იხ. ჩანართი 5) პარლამენტს გააჩნია სპეციალური კომიტეტი, საიდუმლო ინფორმაციის შემცველ ბიუჯეტებსა და ანგარიშებთან დაკავშირებული საპარლამენტო ამოცანების შესასრულებლად.

ჩანართი 6 : დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის როლი ფაქტობრივი შემოწმებისას

დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის (ISC) შემადგენლობაში შედიან ორივე პალატის წარმომადგენლები. მის უფლებამოსილებას წარმოადგენს დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების «პოლიტიკის, ადმინისტრირებისა და ხარჯების» კონტროლი.²⁶

ამ უფლებამოსილების შესაბამისად, დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი ახორციელებს სამსახურის ფინანსების ზედამხედველობას ფაქტობრივი შემოწმების საფუძველზე, ძირითადად ეროვნული აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული ყოველწლიური აუდიტის მოსაზრებებისა და მოხსენებების შესაბამისად. როგორც ამ პროცესის შემადგენელი ნაწილი, დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი ატარებს მოსმენებს ეროვნული აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლებსა და ხელმძღვანელ პირებთან ეროვნული აუდიტის სამსახურის აუდიტორული საქმიანობის განხილვის მიზნით. დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი თავის ყოველწლიურ მოხსენებაში მოიცავს სამსახურის ფინანსების შეფასებას.²⁷ თავდაპირველად კომიტეტი მოხსენებას აწვდის პრემიერ მინისტრს, მაგრამ შემდგომში ხდება მისი გასაჯაროება.²⁸ გარდა ამისა, დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტში დასაქმებული არიან გამომძიებლები, რომლებიც სხვა საქმიანობასთან ერთად, საჭიროებისამებრ აწარმოებენ მნიშვნელოვან ფინანსურ შედეგებთან დაკავშირებული სამსახურებრივი ასპექტების შესწავლას.

5.3.2. ფაქტობრივი შემოწმების ზედამხედველობის პროცესები და მიზნები

დაზვერვის სამსახურის ფინანსების ფაქტობრივი შემოწმების ზედამხედველობა ჩვეულებრივ ფოკუსირებას ახდენს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ მიწოდებულ მოხსენებებზე. პარლამენტარები, რომელნიც პასუხისმგებელი არიან ფაქტობრივი შემოწმების განხორციელებაზე, ითვალისწინებენ აგრეთვე დაზვერვის სამსახურების მიერ მომზადებულ ყოველწლიურ ანგარიშებსა და ფინანსურ მოხსენებებს.³⁰ განხილვები, რომლის დროსაც ჩვენებებს იძლევიან უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების აუდიტორები, აღმასრულებელი ხელისუფლების მაღალჩინოსნები და დაზვერვის სამსახურის მმართველობა, პროცესის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს. ფაქტობრივი შემოწმების უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს შემდეგის განსაზღვრა:³¹

- განახორციელეს თუ არა დაზვერვის სამსახურებმა პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტი საბიუჯეტო ციკლის დასაწყისში.
- განახორციელეს თუ არა სახელმწიფო სახსრების გახარჯვა და აღრიცხვა სათანადო კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში.
- განახორციელეს თუ არა საქმიანობა ეფექტურად და ეკონომიურად.
- მიაღწიეს თუ არა ბიუჯეტის ციკლის (ბიუჯეტირების შემთხვევაში) დასაწყისში დასახულ პოლიტიკურ მიზნებს

ფაქტობრივი შემოწმების პროცესის დასასრულს, პარლამენტარებს რომლებიც ახორციელებენ ზედამხედველობას შეუძლიათ გამოსცენ რეკომენდაციების შემცველი ანგარიში, სამსახურის ფინანსური საქმიანობისა და კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით. იმ ქვეყნებში (მაგ. საფრანგეთი, გერმანია და უნგრეთი) სადაც კანონმდებლობა ავალდებულებს პარლამენტს სრული შემადგენლობით მოახდინოს ბიუჯეტის მიღება, ამგვარი მოხსენებები გავლენას ახდენენ პლენარულ კენჭისყრაზე.

ფაქტობრივი შემოწმება ინფორმაციას იძლევა აგრეთვე პარლამენტის მიერ მომავალი ბიუჯეტების დამტკიცების შესახებ. პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ მათი ფაქტობრივი შემოწმების საბიუჯეტო უფლებამოსილების გამოყენება, რათა მიაღწიონ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და დაზვერვის სამსახურების მიერ ფაქტობრივი შემოწმების შედეგად შემუშავებული რეკომენდაციების მიღებას. ეს ბერკეტები საუკეთესოდ მუშაობს, როდესაც ძლიერი კავშირია ბიუჯეტის ექს-ანტე დამტკიცებასა და მათი იმპლემენტაციის ფაქტობრივ შემოწმებას შორის. ეს განსაკუთრებით კარგად მიიღწევა როდესაც ერთი საპარლამენტო კომიტეტი პასუხისმგებელი დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებულ ორივე ფუნქციაზე (როგორც ეს არის გერმანიის შემთხვევაში, იხ. ჩანართი 5). გარდა ამისა, კოორდინაცია შესაძლოა გაძლიერდეს გაერთიანებული საკომიტეტო შეხვედრებისა და ბიუჯეტის ექს-ანტე შესწავლასა და ფაქტობრივ შემოწმებაზე პასუხისმგებელ კომიტეტებს შორის ინფორმაციის გაცვლის სხვა ფორმების მეშვეობით.

5.3.3. ანგარიშების მოთხოვნა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოებისაგან

ზოგიერთ ქვეყანაში (როგორცაა საფრანგეთი და აშშ) პარლამენტს შეუძლია უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოს დაავალოს კონკრეტულ კაპიტალდაბანდებებთან დაკავშირებული ცალკეული პროგრამების ან ხარჯების, აგრეთვე ხარისხისა და ფასის შესაბამისობის დადგენის მიზნით გამოძიების წარმოება. პარლამენტის უფლებამოსილების ამგვარმა გაფართოებამ შესაძლოა დახმარება გაუწიოს იმის უზრუნველყოფას, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საქმიანობამ ხელი შეუწყოს საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების მუშაობას. მეორეს მხრივ, მას აგრეთვე შეუძლია გარკვეულწილად გადატვირთოს უმაღლესი აუდიტორული ორგანო და პოლიტიზირებული გახადოს მისი მუშაობა (მაგალითად, თუ პარლამენტის გავლენიანი წევრები დაავალებენ უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოს გამოძიონ საკითხი მათი პარტიული მიზნებიდან გამომდინარე). შესაბამისად, საფრანგეთში კანონი ზღუდავს პარლამენტის მიერ ამგვარი მოთხოვნის რაოდენობას და ღიას ტოვებს შესაძლებლობას, რომ კონტროლის პალატამ შეხედულებებისმებრ უთხრას უარი ერთ ან მეტ მოთხოვნას. ანალოგიურად, გერმანიის კანონი ნებას რთავს პარლამენტს მოითხოვოს გამოძიება ფედერალური კონტროლის პალატის მიერ, მაგრამ უკრძალავს პარლამენტს აიძულოს გამოძიების წარმოება ფედერალური კონტროლის პალატას, რითაც უზრუნველყოფს ამ უკანასკნელის დამოუკიდებლობას.³³

6. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები

ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში, არსებობს სხვადასხვა სახის ავტონომიური უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები, რომელნიც პასუხისმგებელი არიან სახელმწიფო დაწესებულებების, მათ შორის დაზვერვის სამსახურების აუდიტირებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები ძირითადად ფოკუსირებას ახდენენ სახელმწიფო საქმიანობის ფინანსურ ასპექტებზე, მათ აუდიტი შესაძლოა გავრცელდეს აგრეთვე სახელმწიფო სამსახურის სხვა ასპექტებზეც. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების სხვადასხვა სახეების სრულად განხილვა სცილდება წინამდებარე მოდულის ფარგლებს, მაგრამ შესაძლოა მოკლედ აღინიშნოს, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები იყოფა ორ ძირითად კატეგორიად: «სასამართლო» მოდელი (როგორცაა საფრანგეთის კონტროლის პალატა) და «ოფისის» მოდელი (როგორცაა დიდი ბრიტანეთის ეროვნული აუდიტის სამსახური და აშშ-ს სახელმწიფო საბიუჯეტო სამსახური). მათი სპეციფიკური სახეობების მიუხედავად, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები არიან ჩვეულებრივ მთავარი გარე ორგანოები, რომელთა პასუხისმგებლობასაც წარმოადგენს დაზვერვის სამსახურების ფინანსების შესახებ ფაქტობრივი შემოწმების განხორციელება. ამ ნაწილში მოცემული მოსაზრებები ეხება უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ორივე კატეგორიას.

6.1. დამოუკიდებლობა

უმაღლესი აუდიტორულ ორგანოებს მათზე დაკისრებული ფუნქციების ჯეროვნად შესასრულებლად ესაჭიროებათ სრული დამოუკიდებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ყველა იმ სუბიექტის მხრიდან, რომელთა აუდიტირებაც უნდა განახორციელონ. ამის დადასტურებას წარმოადგენს გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეის მიერ მიღებული რეზოლუცია, რომელიც აღიარებს უმაღლესი აუდიტორულ ორგანოების დამოუკიდებლობის მნიშვნელობას.³⁴ კერძოდ, უმაღლესი აუდიტორულ ორგანოებისათვის საჭიროა:

- *ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა*
უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები უნდა ჩამოყალიბდეს კანონის საფუძველზე, როგორც საკუთარი ბიუჯეტის მქონე ავტონომიური დაწესებულება.
- *ოპერატიული დამოუკიდებლობა*
უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები დამოუკიდებელი უნდა იყვნენ აუდიტის განხორციელებისას, ისევე როგორც ჩატარებული აუდიტის შედეგად რეკომენდაციების შემუშავებისას. აუდიტორის საქმიანობა დაცული უნდა იყოს სხვა ნებისმიერი ორგანოს გავლენისაგან.
- *პირადი დამოუკიდებლობა*
პირადი დამოუკიდებლობა ეხება უშუალოდ აუდიტორთა პოზიციას. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მაღალჩინოსნების დანიშვნა თანამდებობებზე უნდა მოხდეს იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილ იქნას შესაბამისი პირების შერჩევა, რომელთაც გააჩნიათ სათანადო გამოცდილება და დამოუკიდებლობა ნებისმიერი კუთვნილებისა და ინტერესებისაგან, რამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მათი როგორც აუდიტორის პოზიციას. ეს უკანასკნელი მოითხოვს გამჭვირვალე, ყოვლისმომცველ და დამსახურებაზე დაფუძნებული პროცესების არსებობას, რაც თავისმხრივ საჭიროებს კანდიდატების მხარდაჭერას როგორც პარლამენტის, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. მას შემდეგ, რაც პირი დაინიშნება აუდიტორად მისი დამოუკიდებლობა გარანტირებული უნდა იყოს კანონის საფუძველზე დადგენილი თანამდებობაზე ყოფნის ვადებითა და სხვა საშუალებებით, რაც დაიცავს მათ იმ შემთხვევებში თუ მათ მიერ შემუშავებული დასკვნები არასასურველი იქნება მოქმედი თანამდებობის პირებისათვის. და ბოლოს, უფროსი აუდიტორები უნდა მოერიდონ პოლიტიკურ ან ბიზნეს საქმიანობას, რამაც შესაძლოა მოახდინოს მათი დამოუკიდებლობის კომპრომეტირება და/ან შესაძლოა აღქმული იქნას როგორც ინტერესთა კონფლიქტი.

6.2. ფუნქციები

უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ძირითად ფუნქციებს წარმოადგენს:

- ფინანსურ მენეჯმენტში სამართლიანად, ეფექტურად და დროულად პრობლემების გამოვლენა, ისევე როგორც მიღებული სტანდარტებიდან ნებისმიერი გადახვევების გამოაშკარავება.
- ფინანსური მენეჯმენტის გაუმჯობესების მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება - შიდა კონტროლის, რისკების მართვისა და საბუღალტრო სისტემების ჩათვლით.
- პარლამენტის უზრუნველყოფა ზუსტი და რეგულარული სახელმწიფო ანგარიშებით და ამით აღმასრულებელი ხელისუფლების თანხვედრის ხელშეწყობა პარლამენტის სურვილებთან.
- საზოგადოების დარწმუნება, რომ მათი თანხები იხარჯება სამართლიანად, სათანადოდ, ეფექტურად და ეკონომიურად.
- სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ სახელმწიფო სახსრების გამოყენების შესახებ ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობა.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ფუნქციების უმეტესობა წარმოადგენს პოსტ ფაქტუმს - ფინანსური საქმიანობის შესახებ ანგარიში მზადდება მას შემდეგ რაც ეს ფუნქციები განხორციელდება - უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები შესაძლოა აგრეთვე ასრულებდნენ ექს-ანტე როლსაც. საგულისხმოა, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები (როგორცაა გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატა, იხ. ჩანართი 7) უფლებამოსილნი არიან უზრუნველყონ თავიანთი მონაცემები ბიუჯეტის პროექტებთან დაკავშირებით.³⁵ ეს უკანასკნელი შეიძლება ჩაითვალოს პრევენციულ ფუნქციად, რომელიც მიზნად ისახავს ფინანსური პრობლემების დადგენასა და მოგვარებას მათ გამოვლენამდე. მაგალითისათვის, უმაღლესმა აუდიტორულმა ორგანომ შესაძლოა რეკომენდაცია გაუწიოს საჭიროების შემთხვევაში დამატებითი სახსრების მობილიზებას კონკრეტული ღონისძიებისათვის ან სხვა სახის ხარჯებისათვის, თუ მისი წინა აუდიტებისას მუდმივად ვლინდებოდა გადახარჯვა ამგვარ საკითხებში. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს პასუხისმგებლობას არ წარმოადგენს მექრთამეობისა თუ კორუფციის შემთხვევების გამოვლენა; მაგრამ სათანადო მტკიცებულებების არსებობის შემთხვევაში უმაღლესმა აუდიტორულმა ორგანომ უნდა მოახსენოს მათ შესახებ აღმასრულებელ ხელისუფლებას და/ან შესაბამის სამართალდამცავ ორგანოებს.

6.3. დაზვერვის სამსახურების აუდიტი

უმაღლესმა აუდიტორულმა ორგანოებმა უნდა აწარმოონ დაზვერვის სამსახურების აუდიტი იგივე სტანდარტების გამოყენებით, რასაც მიმართავენ სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების აუდიტისას და უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების იურისდიქცია უნდა გავრცელდეს დაზვერვის სამსახურების ფინანსების ყველა ასპექტზე. არ უნდა იყოს ნებადართული აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დაზვერვის საქმიანობის ნებისმიერი სფერო გათავისუფლდეს გარე ფინანსური კონტროლისაგან, ვინაიდან ამით საფრთხე ექმნება უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების დამოუკიდებლობას და იზრდება რისკი იმისა, რომ ფულადი სახსრების უკანონო ან არასათანადო გამოყენება შესაძლოა გარკვეულწილად დაფარულ იქნას.³⁶

ზოგიერთი ქვეყანა (როგორცაა საფრანგეთი და აშშ) დაზვერვის სამსახურების გარკვეულ ოპერატიულ ანგარიშებს ათავისუფლებს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების აუდიტისაგან. მსგავს შემთხვევებში, დადგენილი პრაქტიკა მოითხოვს, რომ სხვა დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ შემოწმდეს ზემოაღნიშნული გათავისუფლებული ანგარიშები. საფრანგეთში გათავისუფლებული ანგარიშების აუდიტს ახორციელებს სპეციალური ფონდების კომიტეტი, ჰიბრიდული ჯგუფი პარლამენტის წევრებისა და აუდიტორთა შემადგენლობით.³⁷ აშშ-ში «არა-ვაუჩერული ანგარიშები» (ხარჯები აღრიცხული მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა სერტიფიცირებისათვის) არ შეიძლება განხილულ იქნას კონტროლის პალატის მიერ, მაგრამ შესაძლოა აუდიტირებულ იქნას კონგრესის დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტის მიერ. მიუხედავად იმისა, თუ როგორ ხორციელდება განხილვა, დაზვერვის სამსახურის ყველა ფინანსური საქმიანობა ექვემდებარება აუდიტს და აუდიტირების განხორციელებისათვის ყველაზე შესაფერის ორგანოს, როგორც წესი წარმოადგენენ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები.³⁸

ჩანართი 7 : გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატა

გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატა ახორციელებს ყველა ფედერალური ორგანოს, მათ შორის ფედერალური დაზვერვის სამსახურების³⁹ აუდიტირებას.

ფუნქციები

გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატის ფუნქციები ფედერალურ სახელმწიფო ორგანოებთან დაკავშირებით მოიცავს:

- მათი შემოსავლების, ხარჯების, აქტივებისა და ვალდებულებების აუდიტირებას და ფინანსურ შედეგებთან დაკავშირებული ნებისმიერი საქმიანობის შესწავლას.
- პარლამენტის მხადაჭერას მისი უფლების განხორციელებაში შეიმუშაოს სამსახურის ბიუჯეტი, ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების წარდგენის ჩათვლით.
- პარლამენტის მხადაჭერა გადაწყვეტილების მიღებაში, მიანიჭონ ბიუჯეტის შესრულების უფლება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მის მიერ სახელმწიფო სახსრების მართვის გათვალისწინებით⁴⁰

აუდიტის სფერო

მარეგულირებელი კანონი არ აწესებს შეზღუდვას ფედერალური კონტროლის პალატის საქმიანობაზე. შესაბამისად, თავად კონტროლის პალატა განსაზღვრავს თუ რა სამსახურების აუდიტს განახორციელებს და როდის და როგორ განახორციელებს მას. პარლამენტს - ამ კონტექსტში ბუნდესტაგის საიდუმლო საქმეთა კომიტეტს - შეუძლია მოსთხოვოს ფედერალური კონტროლის პალატას აუდიტის ჩატარება, თუმცა ეს ვერ აიძულებს მას იმოქმედოს. ფედერალური კონტროლის პალატის აუდიტი განსაზღვრავს

დაცულია თუ არა სამსახურების მიერ ფინანსურ საქმიანობასთან დაკავშირებული სათანადო კანონები და ნორმატიული აქტები. კერძოდ კი:

- დაცულია თუ არა საბიუჯეტო კანონის დებულებები.
- სამსახურის შემოსავალ - გასავლის, აქტივებისა და ვალდებულებების ანგარიშები მოწესრიგებულია და თანხვედრაშია თუ არა სათანადო დოკუმენტებთან.
- სახელმწიფო სახსრები გამოყენებულია თუ არა ეკონომიურად.
- დასახული ამოცანები შესრულებულია თუ არა ეფექტურად.

ფედერალური კონტროლის პალატის მიერ წამოჭრილ დაზვერვის საკითხებზე რეაგირებას ახდენს საიდუმლო საქმეთა კომიტეტი (იხ.ჩანართი 5), საბიუჯეტო შესრულების პროცესის ფარგლებში და შემდგომ საბიუჯეტო განხილვებში. შესაბამისად, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების წარმომადგენლები ხშირად იღებენ მონაწილეობას საიდუმლო საქმეთა კომიტეტის შეხვედრებში და ამით ქმნიან სასარგებლო კავშირს აუდიტისა და ასიგნირების პროცესებს შორის.⁴¹

შემადგენლობა

ფედერალური კონტროლის პალატას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტი. ორივე მათგანის წარდგენა ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ და არჩევა - პარლამენტის მიერ. თითოეულ მათგანს შეუძლია სამსახური მაქსიმალური 12 წლის ვადით. ფედერალური კონტროლის პალატა იყოფა თემატურ სამმართველოებად, რომელთაც ხელმძღვანელობს დირექტორი და მოადგილე. ყველა მათგანი წარმოადგენს «სასამართლოს წევრს», რაც იმას ნიშნავს, რომ მათ გააჩნია სასამართლო დამოუკიდებლობა. აუდიტთან დაკავშირებული უმეტესი გადაწყვეტილება მიიღება «კოლეგიის» მიერ სასამართლოს ორი წევრის შემადგენლობით (შესაბამისი დირექტორისა და განყოფილების უფროსის მიერ). უთანხმოების შემთხვევაში, პრეზიდენტი უერთდება მათ და კოლეგია ხდება სამ წევრიანი.⁴²

ინფორმაციაზე წვდომა

კანონი ავალდებულებს ყველა სახელმწიფო დაწესებულებას, დაზვერვის სამსახურების ჩათვლით, უზრუნველყოს ფედერალური კონტროლის პალატა ყველა საჭირო დოკუმენტაციით. არ არსებობს ამ ვალდებულების შეზღუდვები.⁴³

ანგარიშები

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალური კონტროლის პალატის მოხსენებები ჩვეულებრივ საჯაროა, დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული ანგარიშების გასაჯაროება არ ხდება. ამის მაგივრად, ეს ანგარიშები გადაეცემა საიდუმლო საქმეთა კომიტეტს, ბუნდესტაგის დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტს და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს.⁴⁴

6.4. აუდიტის სახეები

უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ განხორციელებული აუდიტის სახეები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია, თუმცა შემდეგი სამი სახის აუდიტი თითქმის უნივერსალურია:

- *ფინანსური აუდიტი*
იგი განსაზღვრავს სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ მომზადებული ფინანსური ანგარიშების სამართლიანობასა და სიზუსტეს.
- *შესაბამისობის აუდიტი*
იგი განსაზღვრავს შეესაბამება თუ არა სამსახურის შემოსავალ-გასავალი სათანადო კანონებსა და ნორმატიულ აქტებს, ყოველწლიური საბიუჯეტო კანონის ჩათვლით.
- *ეფექტურობის/ეკონომიურობის აუდიტი*
იგი განსაზღვრავს ასრულებენ თუ არა სამსახურები ეფექტურად და ეკონომიურად დაკისრებულ უფლებამოსილებებსა და დასახულ მიზნებს - ანუ სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მიიღეს თუ არა გადასახადების გადამხდელებმა სამსახურში ინვესტირებული სახელმწიფო სახსრებისათვის გარკვეული ღირებულება.

დაზვერვის სამსახურებთან მიმართებაში, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები ძირითადად ახორციელებენ ფინანსურ და შესაბამისობის აუდიტს და ფოკუსირებას ახდენენ შიდა ფინანსურ კონტროლზე, რისკების მართვასა და საბიუჯეტო სისტემებზე.

ვინაიდან, უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებს არ შეუძლიათ შეისწავლონ სამსახურის მიერ განხორციელებული თითოეული და ყველა ფინანსური ოპერაცია, უმეტესობა იყენებს რისკებზე დაფუძნებულ მიდგომას მათ ხელთ არსებული ინფორმაციის ნამდვილობის შესაფასებლად. კერძოდ, ისინი აფასებენ მათთვის მიწოდებული ფინანსური ანგარიშების უზუსტობის რისკებს, რასაც ახორციელებენ სათანადო შეფასების გზით, კერძოდ სამსახურის საბუღალტრო აღრიცხვისა და ბუღალტრული ანგარიშგების პროცედურების, შიდა კონტროლის სუსტი მხარეებისა და საკუთრივ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების გამოვლენის პროცედურების სისუსტეების შეფასებით.

დაზვერვის სამსახურების ეფექტურობის/ეკონომიურობის აუდიტი შესაძლოა ძალიან რთული იყოს წინამდებარე მოდულის მე-2 ნაწილში განხილული მიზეზების გამო, განსაკუთრებით კი, შემოსავლების განუსაზღვრელობისა და არამატერიალური სარგებლის გამო, რაც დამახასიათებელია დაზვერვის სამსახურებისათვის. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოებისათვის შესაძლოა რთული იყოს ოპერატიული საქმიანობების (თვალთვალისა და ზედამხედველობის წარმოება) შეფასება, ვინაიდან ამ საქმიანობათა წარმატება თუ მარცხი რთულად ექვემდებარება რაოდენობრივ შეფასებას. შედეგად, ზოგიერთი უმაღლესი აუდიტორული ორგანო თავს იკავებს ამ სფეროში შესრულების შეფასებისაგან.

ეფექტურობის/ეკონომიურობის აუდიტს შეუძლია ისეთი დასკვნების მიღება, რისი

მიღწევაც ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტით შეუძლებელია. განვიხილოთ, მაგალითად ძირითადი კაპიტალის პროექტი ან ფართომასშტაბიანი შესყიდვების პროგრამა, რომელიც გადის ფინანსურ ან შესაბამისობის განხილვას, ვინაიდან მისი ანგარიშგება განხორციელებულია სწორად და შესაბამისად ყველა სათანადო კანონსა და ნორმატიულ აქტს. მიუხედავად ამისა, იგი შესაძლოა წარმოადგენდეს დახარჯულ ფინანსებთან შედარებით ნაკლებ ღირებულებას - წინააღმდეგ შემთხვევაში მათი გამოვლენა შესაძლებელია მხოლოდ ეფექტურობის/ეკონომიურობის აუდიტის მეშვეობით. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები დაზვერვის სამსახურების ეფექტურობის/ეკონომიურობის აუდიტის განხორციელებისას, ისინი ჩვეულებრივ ფოკუსირებას ახდენენ სხვადასხვა სამსახურების მასშტაბით კონკრეტულ საკითხებსა და თემებზე (იხ. ჩანართი 8) - როგორცაა მაგ. ინფორმაციული ტექნოლოგიების სისტემები და სპეციალური შემოწმების პროცედურები.

ჩანართი 8 : ეკონომიურობის/ეფექტურობის აუდიტი კანადაში

2004 წ. კანადის გენერალური აუდიტორის მიერ განხორციელდა კანადის უშიშროების დაზვერვის სამსახურის და დაზვერვასთან დაკავშირებული სხვა სამსახურების ეკონომიურობის/ეფექტურობის აუდიტი. ამ აუდიტის მიერ შესწავლილ იქნა «საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ანტი-ტერორისტული ინიციატივების, [და] სამინისტროებსა და უწყებებს შორის დაზვერვის საერთო კოორდინაცია და მათი უნარი უზრუნველყონ დაინტერესებულ ორგანოთა პერსონალი სათანადო ინფორმაციით».⁴⁵ ეს მოხდა კანადის მთავრობის მიერ განხორციელებული მნიშვნელოვანი ანტიტერორისტული ინიციატივების შემდეგ, რაც მოყვა 9/11-ის მოვლენებს.

აუდიტის საბოლოო ანგარიშში, გენერალურმა აუდიტორმა სხვა მრავალთან ერთად, დაასკვნა, რომ «მთავრობას არ გააჩნია მართვის შესაბამისი მექანიზმები ინიციატივების, მენეჯმენტისა და გადაწყვეტილებების განვითარების გაძლიერებისა და ამ მიზნით შესაძლოა, საშუალება მისცეს ცალკეულ სამსახურებს წარმართონ დამატებითი საქმიანობები».⁴⁶ გარდა ამისა, გენერალური აუდიტორის ანგარიშის მიხედვით, «ხელისუფლებამ მთლიანობაში ვერ შეძლო გაეუმჯობესებინა უსაფრთხოების ინფორმაციული სისტემების ერთმანეთთან კომუნიკაციის უნარი».⁴⁷ უფრო ზოგადად, გენერალურმა აუდიტორმა აღმოაჩინა, რომ ნაკლოვანება მდგომარეობს იმაში თუ როგორ იმართება დაზვერვა მთავრობის მეშვეობით».⁴⁸

6.5. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოს ესაჭიროება შეუზღუდავი წვდომა ინფორმაციასთან, როგორც მაღალი ხარისხის აუდიტის ჩატრების წინაპირობა და ასევე, როგორც ოპერატიული დამოუკიდებლობის გარანტი. დაზვერვის სამსახურის მიერ გასაგები სურვილი დაიცვას კონფიდენციალური ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნება, არ შეამცირებს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს საჭიროებას. შესაბამისად, ეს არის

საუკეთესო პრაქტიკა კანონისათვის, უზრუნველყოს უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოს ხელმისაწვდომობა ყველა დოკუმენტთან, პირსა და ფიზიკურ ადგილმდებარეობასთან, რომელსაც აუდიტორები აუცილებელად მიიჩნევენ მათი მუშაობისათვის. მაგალითისათვის გამოდგება სამხრეთ აფრიკის (იხ. ჩანართი 9) და გერმანიის (იხ. ჩანართი 7) შემთხვევები, სადაც მსგავსი წვდომა მოიცავს ინფორმაციას მიმდინარე დაზვერვითი ოპერაციების შესახებ. ეს უკანასკნელი ძალიან აუცილებელია, თუმცა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მარეგულირებელი კანონ(ებ)ის მიერ ინფორმაციაზე წვდომის გათვალისწინება საკმარისი არ არის. დეპუტატებმა ასევე უნდა უზრუნველყონ, რომ დაზვერვის სამსახურებისა და საიდუმლო ინფორმაციის შესახებ კანონები არ ეწინააღმდეგებოდნენ ამ დებულებებთან უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ხელმისაწვდომობას. კანონის მიერ ასევე უნდა მიეცეს უფლებამოსილება უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებს, ინფორმაციაზე მათი წვდომის მხარდასაჭერად. მსგავსი უფლებამოსილება შესაძლოა მოიცავდეს სასამართლოში დაბარების უფლებამოსილებას, ჩხრეკისა და ამოღების უფლებამოსილებას და ჩვენების მიცემის იძულებას ფიცის მიცემით ან ხელმოწერით (იხ. ჩანართი 9).

ზოგიერთ სახელმწიფოში, კანონი აწესებს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ ინფორმაციის წვდომის შეზღუდვებს. მაგ. დიდი ბრიტანეთის ნაციონალური აუდიტის სამსახურს გააჩნია შეზღუდვა დაზვერვის წყაროებსა და მეთოდებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე. ეს შეზღუდვა მკაფიოდ არის განსაზღვრული და მიზნად არ ისახავს დიდი ბრიტანეთის ნაციონალური აუდიტის სამსახურის მუშაობის შეფერხებას. თუმცა, სხვა სახელმწიფოებში უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების შეზღუდვას ინფორმაციის წვდომაზე უფრო ფართო ხასიათი აქვს. მაგ. აშშ-ში კანონი დაზვერვის სამსახურებს უფლებას აძლევს საკუთარი შეხედულებისამებრ გადაწყვიტონ თუ რა სახის ინფორმაციას გაუზიარებენ აშშ-ს კონტროლის პალატას თითოეულ შემთხვევაზე ინდივიდუალურად.⁴⁹ გარდა ამისა აშშ-ს კონტროლის პალატას ეკრძალება წვდომა «არა-ვაუჩერულ ანგარიშებთან» – დაკავშირებულ წყაროებთან, მეთოდებსა და საიდუმლო საქმიანობასთან.⁵⁰ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა აფერხებს აშშ-ს კონტროლის პალატისა და მათი კოლეგების მუშაობას სხვა სახელმწიფოებში; მათ შესაძლოა შეამცირონ აგრეთვე დამოუკიდებელი ფინანსური ზედამხედველობის ეფექტურობა და თანამიმდევრულობა.

მაშინაც კი, როდესაც კანონი უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებს ანიჭებს ინფორმაციაზე სრულ მისაწვდომობასა და აღსრულების ძლიერ უფლებამოსილებას, ყოველივე ეს შესაძლოა არ იყოს საკმარისი უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ საჭიროდ მიჩნეულ ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველსაყოფად. დაზვერვასთან დაკავშირებული ბევრი საკითხის კონფიდენციალური ბუნებიდან გამომდინარე, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები აწყდებიან გარკვეულ დაბრკოლებებს კონკრეტული სახის ინფორმაციის მოპოვებისას. კერძოდ, მათთვის სირთულეს წარმოადგენს გასაუბრება ინფორმატორებთან, რომელთათვისაც გარკვეული საფასური აქვთ გადახდილი ფარული ოპერაციების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებისა და საიდუმლო აგენტების მიერ გამოყენებული საშუალებების არსებობის დადასტურებისათვის.

ჩანართი 9: სამხრეთ აფრიკის გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილებები⁵¹

სამხრეთ აფრიკის გენერალურ აუდიტორს გააჩნია საკმაო ძალაუფლება, რომლის გამოყენებაც მას შეუძლია ყველა საჭირო ინფორმაციაზე წვდომის მოსაპოვებლად. წინამდებარე ჩანართი ახდენს ამ უფლებამოსილებების შეჯამებას. უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში მსგავსი ძალაუფლების გამოყენება გენერალური აუდიტორის სამართლებრივ საქმიანობაში უპირობოდ არ უზრუნველყოფს სათანადო ინფორმაციის გამჟღავნებას დაზვერვის სამსახურების მიერ.⁵²

ინფორმაციაზე წვდომა

კანონი გენერალურ აუდიტორს აუდიტის წარმოებისას ანიჭებს გონივრულ ვადებში შემდეგი სახის ინფორმაციაზე წვდომის სრულ და შეუზღუდავ უფლებას:

- ნებისმიერი დოკუმენტი ჩანაწერის ან ელექტრონული სახით ან ინფორმაციის სხვა ფრაგმენტი რომელსაც ფლობს შესამოწმებელი სუბიექტი და რომელიც ნათელს ჰყენს მის ბიზნესს, ფინანსურ საქმიანობას, ფინანსურ მდგომარეობას ან საქმიანობის შედეგებს.
- შესამოწმებელი სუბიექტის ნებისმიერი ან მისი კონტროლის ქვეშ არსებული აქტივი.
- შესამოწმებელი სუბიექტის ნებისმიერი წარმომადგენელი ან მისი თანამშრომელი.

აუდიტის უფლებამოსილება

აუდიტის განხორციელებისას, გენერალურ აუდიტორს შეუძლია:

- უზრუნველყოს პირის მიერ აუდიტისათვის საჭირო ინფორმაციის - მათ შორის საიდუმლო, სრულიად საიდუმლო ან კლასიფიცირებული ინფორმაციის გამჟღავნება ფიცის დადებით ან დადასტურებით ზეპირი ან წერილობითი სახით.
- ნებისმიერი პირისათვის შეკითხვის დასმა ამგვარი ინფორმაციის თაობაზე.

გარდა ამისა, აუდიტის განხორციელებისას, გენერალურ აუდიტორს მოსამართლის ან გამომძიებლისაგან შეუძლია მიიღოს ორდერი:

- ნებისმიერი საკუთრების, შენობის ან ავტომობილის გაჩხრეკაზე თუკი არსებობს გონივრული ეჭვი, რომ იქ შენახულია ან დამალულია სათანადო ინფორმაცია.
- ნებისმიერი საკუთრების, შენობის ან ავტომობილის, აგრეთვე შენობაში ან ავტომობილში მყოფი პირების გაჩხრეკაზე, პოტენციურად სათანადო ინფორმაციის მოპოვების მიზნით.

- გამოიყენოს პოტენციურად სათანადო ინფორმაცია აუდიტის დასრულების მიზნით.

ზოგადად, გენერალური აუდიტორის საჭირო ინფორმაციაზე წვდომის უფლება ძალავეს დაზვერვის სამსახურების ვალდებულებას შეინარჩუნონ კონფიდენციალურობა. მაგალითად, პირს რომელსაც ჩვეულებრივ ეკრძალება დაზვერვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნება, შესაძლოა ამავდროულად მოეთხოვებოდეს ამ ინფორმაციის გამჟღავნება გენერალური აუდიტორისათვის. მსგავსი შემთხვევა არ განიხილება, როგორც პირის მიერ ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის ვალდებულების დარღვევა.

ინფორმაციაზე წვდომის პრაქტიკული შეზღუდვების გავლენა აუდიტზე დამოკიდებულია ძირითადად, მიმდინარე აუდიტის ტიპსა და დაზვერვის სამსახურთან თანამშრომლობისათვის მზადყოფნაზე. ზოგიერთ შემთხვევაში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე შეზღუდვას შეუძლია მნიშვნელოვნად შეამციროს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს უნარი აწარმოოს საკუთარი საქმიანობა, დაარღვიოს აუდიტის პროცესის მთლიანობა და საბოლოო ჯამში გამოიწვიოს აუდიტის სასურველზე დაბალი დონე. უდავოა, რომ ეს განსაკუთრებით პრობლემატურია, თუ აუდიტორებმა არ იციან, რომ ინფორმაცია, რომელსაც შეუძლია მათი დასკვნების შეცვლა დაფარულია მათგან. მსგავსი ინფორმაციის არქონა იწვევს არაკვალიფიციურ დასკვნებს, რაც იძლევა სანდოობისა და ანგარიშვალდებულების ყალბ გრძნობას.

მსგავსი ხასიათის პრობლემა სავარაუდოდ წარმოიქმნება ქვეყნებში, სადაც უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს დამოუკიდებლობა და უფლებამოსილება არ არის სრულად ჩამოყალიბებული და/ან მისი ურთიერთობა შესამოწმებელ დაზვერვის სამსახურებთან ატარებს შეჯიბრებითობის/დაპირისპირების ხასიათს. თუ უმაღლესი აუდიტორული ორგანო დაადგენს, რომ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა ამცირებს მის მიერ აუდიტირების შესახებ ზუსტ მონაცემებს, საერთაშორისო აუდიტორული სტანდარტები მოითხოვენ, რომ აუდიტირების უმაღლესი ორგანოების მიერ წარმოდგენილი იყოს კვალიფიციური მონაცემები. ამ პროფესიული მოვალეობების დაცვა უზრუნველყოფს, რომ ნებისმიერი სამართლებრივი თუ პრაქტიკული შეზღუდვა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე გათვალისწინებულ იქნას აუდიტის დასკვნებსა და ანგარიშებში.

6.6. ინფორმაციის დაცვა

დაზვერვის სამსახურების და აღმასრულებელი ხელისუფლების დასარწმუნებლად, რომ აუდიტორებისათვის გამჟღავნებული ინფორმაცია არ იქნება გასაჯაროებული და დარჩება კონფიდენციალურად, ბევრ უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოში ჩამოყალიბებულია სპეციალური სამსახურები, საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების მქონე სათანადო პერსონალით, რომელიც ახორციელებს დაზვერვის სამსახურების აუდიტს. (როგორც წესი, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების პერსონალს, რომელიც ახორციელებს დაზვერვის

სამსახურების ანგარიშების აუდიტირებას უნდა მოეთხოვებოდეს უსაფრთხოების იგივე სტანდარტების დაცვა, რაც დაზვერვის სამსახურის პერსონალს, რომელთაც გააჩნიათ წვდომა მსგავს ანგარიშებთან - კლასიფიცირებული და სხვა სახის კონფიდენციალური ინფორმაციის საიდუმლოდ დაცვის ვალდებულების ჩათვლით⁵³). კონფიდენციალური ინფორმაციის მართვა მაღალ პროფესიულ დონეზე აყალიბებს ნდობას უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოსა და დაზვერვის სამსახურებს შორის და ზრდის იმის ალბათობას, რომ მომავალში საჭირო ინფორმაციით უზრუნველყოფა გაცილებით ადვილი იქნება.

6.7. ანგარიშები

ანგარიშები არის ძირითადი საშუალება, რომლის მეშვეობითაც აუდიტორები წარმოადგენენ თავიანთ დასკვნებსა და რეკომენდაციებს. აუდიტის ანგარიშების მიმღებები არიან დაზვერვის სამსახურის მმართველობა, აღმასრულებელი ხელისუფლება, პარლამენტისა და საზოგადოების წევრები. ხშირად ზემოთჩამოთვლილი დაინტერესებული მხარეები სათანადო ზომებს სწორედ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ანგარიშების საფუძველზე იღებენ. პარლამენტის წევრები უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ანგარიშებს ძირითადად იყენებენ როგორც საფუძველს დაზვერვის სამსახურის ფინანსების ზედამხედველობისათვის. ფაქტიურად ეს ხორციელდება ბიუჯეტის საპარლამენტო განხილვების გზით, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების დასკვნები და რეკომენდაციები შესაძლოა გარკვეულ გავლენას ახდენენ დაზვერვის სამსახურებსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.

6.7.1. საიდუმლოება

იმის გამო, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ანგარიშები შეიცავენ მითითებებს კლასიფიცირებული ინფორმაციის შესახებ, არა რედაქტირებული ვერსია ჩვეულებრივ დაფარულია საზოგადოებისა და პარლამენტის უმეტესი წევრებისათვის. კანონი ან მიღებული პრაქტიკა, როგორც წესი ზღუდავს სრული (კლასიფიცირებული) ანგარიშების მიღებას სამსახურის მაღალჩინოსანთა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მაღალჩინოსანთა, პარლამენტის საზედამხედველო კომიტეტის წევრების და ზოგიერთ შემთხვევაში პარლამენტის საბიუჯეტო/საფინანსო კომიტეტების მიერ.

მიუხედავად იმისა, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ანგარიშებში შესული სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ ინფორმაცია რჩება ე.წ. «საიდუმლოების წრეში», ამ ანგარიშების რიგი ნაწილები შესაძლოა და უნდა იყოს საჯარო. ამასთან დაკავშირებით, სამხრეთ აფრიკის გენერალურმა აუდიტორმა განაცხადა, რომ დაზვერვის სამსახურების შესახებ მისი მოხსენება უნდა გასაჯაროვდეს, ვინაიდან მასში არაფერია ისეთი, რისი გამჟღავნებაც ზიანს მიაყენებს დაზვერვის სამსახურს ან საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის უსაფრთხოებას.⁵⁴ დაზვერვის სამსახურების აუდიტის შედეგების გამოქვეყნებაზე სრული აკრძალვის დაწესება და ანგარიშის ნაწილებზე რუტინული კლასიფიცირება

შეუთავსებელია გამჭვირვალობის, ღია მმართველობისა და ინფორმაციის თავისუფლების ძირითად დემოკრატიულ პრინციპებთან. ამ საკითხთან დაკავშირებით, სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუცია განსაკუთრებით პროგრესულია, მოითხოვს რა გენერალური აუდიტორის მიერ მომზადებული ყველა ანგარიშის, მათ შორის დაზვერვის სამსახურების ანგარიშების გასაჯაროებას საიდუმლო ინფორმაციის წინასწარ ამოღებით.⁵⁵ ზოგადად, კლასიფიცირება უნდა იყოს გასაჯაროების შესახებ ძირითადი კანონიდან გამონაკლისი, როცა აუცილებელია სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესების დაცვა.

დაზვერვის სამსახურების ან აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს არავითარ შემთხვევაში არ შეუძლიათ გამოიყენონ საიდუმლოების შესახებ კანონი სახელმწიფო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის დაფარვისათვის. კანონისათვის კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს, ის რომ მას გააჩნია უპირატესი იურიდიული ძალა, რომელიც ცალსახად და მკაფიოდ იძლევა იმის უფლებას, რომ გამჟღავნებულ იქნას კლასიფიცირებული ინფორმაცია, თუ ეს უკანასკნელი საჭიროა არამართლზომიერი ქცევის გამომავარაგებისათვის. სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფო აუდიტის შესახებ კანონის ქვემოთ მოცემული ფორმულირება აღწერს სწორედ ამ უპირატეს ძალას:

- (1) *გენერალურმა აუდიტორმა უნდა მიიღოს პრევენციული ზომები კლასიფიცირებული ან საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან აცილებისათვის;*
- (2) *(1) პუნქტით გათვალისწინებული ზომების გატარებამ არ შეიძლება ხელი შეუშალოს გენერალური ან უფლებამოსილი აუდიტორის მიერ აუდიტირებისას აღმოჩენილი დარღვევების გამჟღავნებას არასანქცირებული, უკანონო, გადაჭარბებული, ფუჭი ხარჯების შესახებ... ან შესამოწმებელი სუბიექტის ფინანსურ საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა ნებისმიერი არამართლზომიერი ან დანაშაულებრივი ქმედებების შესახებ, მაგრამ ნებისმიერი მსგავსი ინფორმაციის გამჟღავნება არ უნდა შიცავდეს ფაქტებს, რომელთა გასაჯაროებაც საფრთხეს შეუქმნის ეროვნულ ინტერესებს.⁵⁶*

6.7.2. ინფორმაციის გასაჯაროება

უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული აუდიტის/ანგარიშების შესახებ უნდა გასაჯაროვდეს სულ მცირე შემდეგი ინფორმაცია:

- *უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ ჩატარებული/ჩასატარებელი აუდიტის ჩამონათვალი*
თითოეული მითითება უნდა იყოს მარტივი და უნდა შიცავდეს მიკვლე ახსნა-განმარტებას.⁵⁷
- *სამსახურის ფინანსური საქმიანობის შესახებ აუდიტორის ზოგადი დასკვნა*
ჩვეულებრივ ძალიან პატარა დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს მცირე ინფორმაციას, მაგრამ ადასტურებს, რომ სამსახურთან სათანადო ურთიერთქმედება

განხორციელდა.

- *საიდუმლო ანგარიშების საჯარო ვერსია*

უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ უნდა გამოიცეს დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული ანგარიშების საჯარო ვერსია, პერიოდული და ეფექტურობის აუდიტის ჩათვლით (მაგალითისათვის იხ. ჩანართი 8), რაც შესაძლოა განხორციელდეს საიდუმლო ვერსიიდან სენსიტიური ინფორმაციის რედაქტირებით (ამოღებით), ანგარიშების საჯარო ვერსიის გამოცემით ან ყველა საიდუმლო ინფორმაციის დანართებში მოთავსებით, რომელთა გასაჯაროებაც არ მოხდება. მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის საპარლამენტო და ექსპერტთა ორგანოების მიერ ხორციელდება მათი ანგარიშების საჯარო ვერსიების გამოცემა, ეს პრაქტიკა არ არის ფართო გავრცელებული უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებში.

6.8. გამჭვირვალობის როლი უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საქმიანობაში

მართვის დემოკრატიული პრინციპების გათვალისწინებით, საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს შეძლებისდაგვარად ბევრი ინფორმაცია - ზემოთგანხილული შეზღუდვების გათვალისწინებით - დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის თაობაზე უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ ჩატარებული აუდიტისა და მათი მოხსენებების შესახებ. საზოგადოების ინფორმირება უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საქმიანობის შესახებ ხელს უწყობს ნდობის გაღრმავებას, როგორც უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების, ასევე აუდიტირებული სუბიექტის მიმართ. არწმუნებენ რა საზოგადოებას, რომ ზედმიწევნით შემოწმებას დაქვემდებარებული დაზვერვის სამსახურები საქმიანობს მაღალ პროფესიულ დონეზე, სათანადოდ იყენებს სახელმწიფო სახსრებს და მოქმედებენ კანონის ფარგლებში. უფრო მეტიც, გამჭვირვალობა ხელს უწყობს დაზვერვის სამსახურების შესახებ შექმნილი მითების გაფანტვას - კერძოდ კი, მათ მიერ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის თაობაზე. ეს განსაკუთრებით აუცილებელია იმ ქვეყნებში, სადაც ნდობის დონე დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებით დაბალია და გამოვლენილია ადრე მათ მიერ სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვა. გამჭვირვალობა ასევე ემსახურება საზოგადოების ინფორმირებას დაზვერვის სამსახურების სათანადო როლის შესახებ. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როცა მთავრობა საბიუჯეტო დეფიციტის წინაშე დგას და უწევს სახელმწიფო ორგანიზაციებზე სახსრების შემცირებას.

7. რეკომენდაციები

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ერთი «საუკეთესო» მიდგომა დაზვერვის სამსახურების ფინანსური საქმიანობის ზედამხედველობისათვის, წინამდებარე მოდულში განხილული პრაქტიკიდან, ინსტიტუციონალური მოდელებიდან და კანონებიდან აღებული ქვემოთმოცემული რეკომენდაციები წარმოადგენს კარგ პრაქტიკას, რომელიც შეიძლება ადაპტირებულ იქნას სხვადასხვა სამართლებრივ და ინსტიტუციონალურ მოდელებზე მოსარგებად. ამ რეკომენდაციათაგან უმეტესი ითვალისწინებს, რომ ბიუჯეტირებისა და აუდიტირებისათვის სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოები არსებობს და რომ სახელმწიფო სახსრების მართვისა და გამოყენებისათვის სათანადო სამართლებრივი ჩარჩო უკვე ჩამოყალიბებულია.

ბიუჯეტირებასა და ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები

- დაზვერვის სამსახურების ბიუჯეტი უნდა იყოს «ყოვლისმომცველი», რაც იმას ნიშნავს, რომ იგი უნდა მოიცავდეს სამსახურის ყველა ფინანსურ საქმიანობას. კანონმა უნდა მიუთითოს კონკრეტული აკრძალვები ისეთი საქმიანობების განხორციელებისათვის, რომლების არ არის სამსახურის ბიუჯეტით გათვალისწინებული.
- მთავრობის მიერ უნდა მოხდეს შეძლებისდაგვარად ბევრი ინფორმაციის გამჟღავნება დაზვერვის ბიუჯეტის შესახებ, საზოგადოებრიობისა და ეროვნული უსაფრთხოებისათვის ზიანის მიყენების გარეშე. მათ სულ მცირე, უნდა გაასაჯაროონ დაზვერვის სამსახურისათვის გამოყოფილი მთლიანი თანხის ოდენობა, ხარჯების ცალკეული კატეგორიებისათვის ჯამური თანხა და კონკრეტულ ხარჯებთან დაკავშირებული მიზნები. საბიუჯეტო ინფორმაცია დაფარული უნდა იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ მკაცრად მოითხოვება საიდუმლოების დაცვა სახელმწიფო უსაფრთხოების კანონიერი ინტერესებიდან გამომდინარე.
- პარლამენტის წევრებმა უნდა მიიღონ სათანადო კანონმდებლობა იმის დასარეგულირებლად, თუ რა სახის ფინანსური ინფორმაცია (ბიუჯეტისა და ფინანსური ანგარიშების ჩათვლით) ექვემდებარება გასაჯაროებას და რა უნდა დარჩეს საიდუმლოდ/ ან დაექვემდებაროს საბუღალტრო აღრიცხვისა და აუდიტირების საგანგებო პროცედურებს.
- დაზვერვის სამსახურების მიერ უნდა მომზადდეს მათი ფინანსური ანგარიშების საჯარო ვერსია, შეძლებისდაგვარად მრავლისმომცველი ინფორმაციით.

შიდა ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებული რეკომენდაციები

- დაზვერვის სამსახურები არ უნდა გათავისუფლდნენ კანონებისაგან, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო ორგანოების შიდა ფინანსური კონტროლისა და აუდიტირების მექანიზმებს.

- თუ დაზვერვის სამსახურს ნებადართული აქვს სახელმწიფო სახსრების განკარგვისა და გამოყენების მარეგულირებელი კანონებიდან და ნორმატიული აქტებიდან მთხვევითი გადახვევები, ეს უკანასკნელი გამყარებული უნდა იყოს სათანადო კანონმდებლობის საფუძველზე.

გარე ფინანსურ კონტროლთან დაკავშირებული რეკომენდაციები

- სათანადო კანონი მოითხოვს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოებისაგან, რომ განსაზღვრონ არის თუ არა დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ანგარიშები ზუსტი და თანამიმდევრული, შეესაბამება თუ არა ისინი სათანადო კანონებსა და ნორმატიულ აქტებს და გაიხარჯა თუ არა სახელმწიფო სახსრები ეკონომიურად. ამ მიზნების მისაღწევად, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები უფლებამოსილები უნდა იყვნენ განახორციელონ სამსახურებრივი საქმიანობის ყველა ასპექტის აუდიტი, მათ შორის ფარულ და სენსიტიურ ოპერაციებთან დაკავშირებული სპეციალური ანგარიშების ჩათვლით.
- პარლამენტებმა და უმაღლესმა აუდიტორულმა ორგანოებმა დაზვერვის სამსახურების ფინანსების შესწავლა უნდა მოახდინონ იგივენაირად, როგორც ეს სხვა სახელმწიფო უწყებებთან მიმართებაში ხორციელდება. ამ შესწავლას შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ბიუჯეტის ციკლისას, დაწყებული საბიუჯეტო პროექტის კლასიფიცირებული ნაწილის საფუძვლიანი განხილვით და დასრულებული სამსახურის ფინანსური ანგარიშების ფაქტობრივი შესწავლითა და აუდიტირებით.
- კანონმა გარე ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა მიაჩიოს ყველა იმ ინფორმაციასთან წვდომის უფლება, რასაც ისინი აუცილებლად მიიჩნევენ მათი მუშაობისათვის და მსგავსი წვდომა მხარდაჭერილი უნდა იყოს სათანადო საგამოძიებო უფლებამოსილებით, რომელიც საკმარისია ინფორმაციის გამჟღავნებისათვის

შენიშვნები

1. წინამდებარე მოდული ეყრდნობა DCAF -ის სამუშაო შეხვედრის პროცედურებსა და წერილობით გადაწყვეტილებებს დაზვერვის სამსახურების ფინანსური ზედამხედველობის შესახებ. მონაწილეებს შორის იყვნენ სხვადასხვა ქვეყნის უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მაღალჩინოსნები, ეროვნული პარლამენტის წევრები, დაზვერვის ყოფილი მაღალჩინოსნები და მეცნიერები, შეხვედრის ყველა დეტალი არ იყო გამიზნული ჩანაწერისათვის და ამდენად არ იქნა ციტირებული ზუსტად. მონაწილეებმა აგრეთვე საკმაოდ დადებითად შეაფასეს ამ მოდულის პროექტი. ავტორმა მადლიერება გამოხატა ამ ჯგუფის ყველა წევრის მიმართ და მადლობა გადაუხადა DCAF -ის კოლეგებს ჰანს ბორნს, ბენჯამინ ს. ბუკლანდს და გაბრიელ გეისლას მესევიჯს მათი კომენტარებისათვის წინა პროექტებთან დაკავშირებით. (This tool draws upon the proceedings of and written submissions to a DCAF workshop on the financial oversight of intelligence services. Participants included senior members of supreme audit institutions, a representative of a national parliament, former intelligence officials, and academics from a range of countries. All proceedings were off the record and have therefore not been cited directly. The participants also provided helpful feedback on a draft of this tool. The author would like to express his gratitude to all members of this group and also thanks his DCAF colleagues Hans Born, Benjamin S. Buckland, and Gabriel Geisler Mesevege for their invaluable comments on earlier drafts).
2. ფულადი ღირებულება ეხება ეკონომიკას, ეკონომიურობასა და ეფექტურობას, რომლის მეშვეობითაც ორგანიზაცია იყენებს მის რესურსებს მასზე დაკისრებული პასუხისმგებლობების შესასრულებლად; იხ. ეფექტურობის აუდიტი: უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაციაში, ფინანსური აუდიტის სახელმძღვანელოში - INTOSAI ფინანსური აუდიტის სახელმძღვანელოს ტერმინების განმარტება. (Value for money» refers to the economy, efficiency, and effectiveness with which an organization uses its resources in carrying out its responsibilities; see «Performance Audit» in: International Organization of Supreme Audit Institutions, Financial Audit Guideline – Glossary
- of Terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines).
3. აშშ-ს ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტო; ასიგნებები, ხარჯები. აშშ კოდექსი 50 §403j. (United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j (available at <http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900>).
4. მგავსი გამონაკლისებისათვის იხ. დიდი ბრიტანეთის თავდაცვის და უსა-ფრთხოების საზოგადოებრივი ხელ-შეკრულებების შესახებ კანონი 2011წ. N1848, ნაწილი 7. (For examples of such exceptions, see United Kingdom, The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011, No. 1848, Section 7 (available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made>).
5. კანადის გენერალური აუდიტორი, კანადის გენერალური აუდიტორის მოხსენება (1996) «თავი 27- კანადის დაზვერვის უწყება - კონტროლი და ანგარიშვალდებულება» ნაწილი 27. 107 (Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada* (1996), «Chapter 27—The Canadian Intelligence Community—Control and Accountability,» Section 27.107 (available at http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).
6. უფრო დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. დევიდ ჯონსტონი და მარკ მაცეტი «ფანჯარა ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტოს საიდუმლოებით მოცულ ციხეებში» *ნიუ იორკ თაიმსი* 12 აგვისტო 2009წ. დევიდ ჯონსტონი «ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტოს მაღალჩინოსანი აღიარებს კორუფციას» *ნიუ იორკ თაიმსი* 29 სექტემბერი 2008 წ. მეთიუ ბარაკატი «ათწლეულების მანძილზე გაგრძელებული ფოგოს გადაცდომა» ასო-შიეითედ პრესა, თებერვალი 25 2009; და აშშ ფოგოსა და უილკის წინააღმდეგ, აშშ-სამხრეთ კალიფორნიის ფედერალური სასამართლო, 2005 წ. ივნისი. (For more detailed information, see David Johnston and Mark Mazzetti, «A Window Into C.I.A.’s Embrace of Secret Jails,» *New York Times*, August 12, 2009; David Johnston, «Ex-C.I.A. Official Admits Corruption,» *New York Times*, September 29, 2008; Matthew Barakat, «Feds: Misconduct by CIA’s Foggo spanned decades,» *Associated Press*, February 25,

- 2009; and U.S. v. *Foggo and Wilkes*, U.S. District Court of Southern California, Grand Jury Indictment, June 2005).
7. მსოფლიო ბანკი, *სახელმწიფო ხარჯების მართვის სახელმძღვანელო* (ვაშინგტონი: მსოფლიო ბანკი 1998), ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ კოდექსი, დანართი J. (The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington: The World Bank, 1998), «Code of Practices on Fiscal Transparency,» Annex J).
 8. თეოდორ ტაგარევი, თავდაცვის სფეროში გამჭვირვალობის ხელშეწყობა და კორუფციის შემცირება: *საუკეთესო პრაქტიკის კრებული* (ქენევა: NATO/DCAF, 2010), გვ. 64. ეროვნული კანონ-მდებლობიდან მაგალითისათვის იხ. სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფო ფინანსების მართვის შესახებ კანონი N 1, 1999 წ. ნაწილი 38 (2) (Todor Tagarev, (ed.), *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010), p. 64. For an example from national law, see South African Public Finance Management Act, No. 1 of 1999, Section 38(2)).
 9. ბიუჯეტების სხვადასხვა მიდგომების შესახებ უფრო დეტალური განხილვისათვის იხ. მსოფლიო ბანკი, *სახელმწიფო ფინანსების მართვის სახელმძღვანელო* გვ.12-16; ტაგარევი *გამჭვირვალობის ხელშეწყობა*, გვ. 59; და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), «ბიუჯეტების განხორციელება: მომხმარებლის სახელმძღვანელო» (მარტი 2008). (For a more detailed discussion of different approaches to budgeting see The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, pp. 12-16; Tagarev, *Building Transparency*, p. 59; and Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), «Performance Budgeting: A User's Guide,» Policy Brief (March 2008)).
 10. დიდი ბრიტანეთის დაზვერვის საბიუჯეტო მაჩვენებელი აერთიანებს სამი სამოქალაქო დაზვერვის სამსახურის ბიუჯეტს. (The UK Single Intelligence Account aggregates the budgets of the three civilian intelligence services).
 11. უფრო დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. ნიკოლას მასონი და ლენა ანდერსონი, *სახელმძღვანელო: უსაფრთხოების სექტორის ფინანსური ზედამხედველობის გაძლიერება* (ქენევა: DCAF, 2012). (For a more detailed discussion, see Nicolas Masson and Lena Andersson, *Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector* (Geneva: DCAF, 2012)).
 12. საფრანგეთი, (France, Mission Ministérielle Projets Annuels de Performances, «Annexe au projet de loi de finance pour Défense» (2010), pp. 36-37)).
 13. გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მიერ ყველა სახის საბიუჯეტო ინფორმაციაზე წვდომის მნიშვნელობისათვის, იხ. მსოფლიო ბანკი, *სახელმწიფო ხარჯების მართვის სახელმძღვანელო* გვ. 1-2. (On the importance of decision makers having access to all budgetary information, see: The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, pp. 1-2).
 14. აშშ-ს მთავრი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური (GAO), ცენტრალური დაზვერვის სააგენტო: GAO-ს მიერ ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს პროგრამებისა და საქმიანობების შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა GAO-01-975T (ივლისი 2001), გვ. 10; და აშშ-ს ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტო; ასიგნებები, ხარჯები. აშშ კოდექსი 50 §403j. (United States General Accounting Office (GAO), «Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,» GAO-01-975T (July 2001), p. 10; and United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j).
 15. მაგალითისათვის იხილეთ ავსტრალიის ფინანსური მართვისა და ანგარიშვალდებულების შესახებ კანონი, 1997 წ. ნაწილი 49. (See for example, Australia, Financial Management and Accountability Act 1997, Section 49).
 16. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ორგანიზაცია, ფინანსური განცხადებები 2010-11 წ. ყოველწლიურ ანგარიშში (კანბერა: 2011), გვ. 133-151. (Australian Security Intelligence Organisation, Financial Statements, in Annual Report 2010-11 (Canberra: 2011), pp. 133-151(available at <http://www.asio.gov.au/img/files/Report-to-Parliament-2010-11.pdf>).

17. საფრანგეთი, (France, Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), Article 54)).
18. იტალიური მოდელის შესახებ დეტალური ინფორმაციისათვის, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი კენჭს უყრის ერთიან ბიუჯეტს და ტოვებს განსაზღვრულ თანხებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შეხედულებისამებრ განკარგვისათვის, იხ. ფედერიკო ფაბრინი და ტომასო გიუპონი «იტალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობა», აგრ. აიდან უილსისა და მათიას ვერმიულენის *ევროკავშირის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობა* (ბრიუსელი: ევროპარლამენტი 2011), დანართი A, გვ. 245. (For a discussion of the Italian model in which the parliament votes on an aggregate amount, leaving the specific allocation of funds to the discretion of the executive, see Federico Fabbrini and Tomasso Giupponi, «Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy,» in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 245)).
19. უნგრეთის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ კანონი CXXV, 1995წ. მუხლი 14 (გ). (Hungary, Act CXXV of 1995 on the National Security Services, Article 14(g)).
20. რიჩარდ ბესტი, *დაზვერვის ასიგნებების პროცესი: საკითხები კონგრესისათვის* (ვაშინგტონი 27 ოქტომბერი 2011); იხ. აგრეთვე რიჩარდ ბესტი და ელიზაბეთ ბაზანი, *დაზვერვის ხარჯები: გასაჯაროებული ინფორმაცია*. (ვაშინგტონი, კონგრესის კვლევითი სამსახური 15 თებერვალი, 2007წ.) გვ. 5; ფრედერიკ კაიზერი, უოლტერ ოლეშეკი და ტოდ ტატელმანი, *კონგრესის ზედამხედველობის სახელმძღვანელო* (ვაშინგტონი, კონგრესის კვლევითი სამსახური ივნისი 2011წ.) გვ. 11; ერიკ როზენბახი და აკი პერიტი, *პერიტი, კონფრონტაცია თუ კოლაბორაცია? კონგრესი და დაზვერვის უწყება* (კემბრიჯი, ჰარვარდი 2009) გვ. 24-28 და ჯეიმს სატურნო, *კონგრესის ბიუჯეტების პროცესი: მოკლე მიმოხილვა* (ვაშინგტონი, კონგრესის კვლევითი სამსახური 2004წ.) (Richard Best, *The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress* (Washington: Congressional Research Service, October 27, 2011); see also Richard Best and Elizabeth Bazan, *Intelligence Spending: Public Disclosure Issues* (Washington: Congressional Research Service, February 15, 2007), p.5; Frederick Kaiser, Walter Oleszeck, and Todd Tatelman, *Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service* (Washington: Congressional Research Service, June 2011), pp. 16-19; Eric Rosenbach and Aki Peritz, *Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community* (Cambridge, MA: Harvard, 2009), pp. 24-28; and James Saturno, *The Congressional Budget Process: A Brief Overview* (Washington: Congressional Research Service, 2004).
21. გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტის კოდექსი, მუხლი 10 (ა). იხ. აგრეთვე ჰანს დე უიტი და ერჰარდ კათმანი, «გერმანიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების საპარლამენტო და სპეციალური ზედამხედველობა», *ევროკავშირის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობაში*, უილსი და ვერმიულენი, დანართი A, გვ. 225-226. (German Federal Budget Code, Article 10(a). See also Hans De With and Erhard Kathmann, «Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,» in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen, Annex A, pp. 225-226.).
22. უფრო დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. უილსი და ვერმიულენი გვ. 129-131. (For a more detailed discussion, see Wills and Vermeulen, pp. 129-131).
23. იტალიის კანონი 124/2007, მუხლები 33(8) და 29(2). (Italy, Law 124/2007, Articles 33(8) and 29(2)).
24. ესპანეთი, Ley 11/1995 მუხლი 2.2. იხ. აგრეთვე სუსანა სანჩეს ფერო, «*ესპანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობა*» *ევროკავშირის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობაში*, უილსი და ვერმიულენი დანართი A გვ. 271. (Spain, Ley 11/1995, Article, 2.2. See also Susana Sanchez Ferro,

- «Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain,» in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen, Annex A, p. 271).
25. სახელმწიფო ბიუჯეტის კომიტეტის თავმჯდომარე როგორც წესი ოპოზიციის წარმომადგენელია. (The chair of the Public Accounts Committee is always a member of the opposition).
26. დიდი ბრიტანეთის დაზვერვის სამსახურების შესახებ კანონი 1994, ნაწილი 10 (1) (United Kingdom, Intelligence Services Act 1994, Section 10 (1)).
27. მაგ. იხილეთ დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის 2010-2011 წ. ყოველწლიური ანგარიში, CM 8114 (2011) გვ. 12-16. (See for example, United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010-2011*, CM 8114 (2011), pp. 12-16).
28. იან ლეი «დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობა» *ვეროკავშირის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების სპეციალური და საპარლამენტო ზედამხედველობაში*, უილსი და ვერმიულენი დანართი A გვ. 298. (Ian Leigh, «Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom,» in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen, Annex A p. 298).
29. იქვე, გვ. 297; გამომძიებლის საქმიანობის მაგალითები მოცემულია დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის 2010-2011 წ. ყოველწლიური ანგარიშში. გვ. 7, 16, 17 და 79 (Ibid., p. 297; examples of the Investigator's work are discussed in United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010-2011*, pp. 7, 16, 17, and 79.).
30. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), «თანამშრომლობა უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებსა და საპარლამენტო კომიტეტებს შორის» «სიგმა ფეიფარსი», №33 გვ. 19-20. (OECD, «Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees,» Sigma Papers, No. 33 (Paris: OECD Publishing, January 2002), pp. 19-20).
31. ზოგიერთ ქვეყანაში ფაქტობრივი შემოწმება განსაზღვრავს აგრ. მართებულად განახორციელა თუ არა უმაღლესმა აუდიტორულმა ორგანომ აუდიტი (In some countries, parliamentary *ex post* review also determines whether the SAI performed its audits in an appropriate manner).
32. საფრანგეთი, ბიუჯეტების სამინისტრო, სახელმწიფო ბიუჯეტი და საჯარო სამსახური «საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ საკონსტიტუციო დებულების სახელმძღვანელო» (2008) გვ. 32; საფრანგეთი, LOLF მუხლები 54,58; აშშ სახელმწიფო კონტროლის პალატის ვებგვერდი (<http://www.gao.gov/about/index.html>). (France, Ministry of Budget, Public Accounts and Civil Service, «Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts» (2008) p. 32; France, LOLF, Article 54 and Article 58; United States, Government Accountability Office web site).
33. გერმანიის ფინანსთა ფედერალური სამინისტრო «გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საბიუჯეტო სისტემა» (ბერლინი 2008), გვ. 47 (German Federal Ministry of Finance, «The Budget System of the Federal Republic of Germany» (Berlin: 2008) p. 47)).
34. გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია «სახელმწიფო მართვის ეფექტურობის, ეკონომიურობის, ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის ხელშეწყობა, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების გაძლიერების გზით». გაეროს დოკუმენტი A/RES/66/209 (15 მარტი 2012წ.) (UN General Assembly Resolution, «Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions,» United Nations Document A/RES/66/209 (15 March 2012)).
35. იქვე გვ. 18.
36. ეს არის შემთხვევა აშშ-ში, სადაც აშშ-ს მთავრი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის (GAO), ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს ზოგიერთი სფეროს აუდიტორების უფლებამოსილება შეზღუდულია როგორც

- პრაქტიკულად, ასევე კანონით. იხ. 2011 წ. 30 ივნისის N 114 დაზვერვის უწყების დირექტივა; ჯენ დორადოს (აშშ გენერალური ფინანსური ინსპექტორი) წერილი სხელმწიფო დაზვერვის დირექტორის ჯეიმს კლაპერისადმი, «აშშ-ს მთავრი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის კომენტარები დაზვერვის უწყების N 114 დირექტივასთან დაკავშირებით: გენერალური ფინანსური ინსპექტორის მიერ წვდომა დაზვერვის უწყების ინფორმაციაზე» 28 აპრილი 2011წ.; და აშშ-ს მთავრი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური (GAO), «ცენტრალური დაზვერვის სააგენტო: GAO-ს მიერ ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს პროგრამებისა და საქმიანობების შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა GAO-01-975T (ივლისი 2001), გვ. 4-8. (This remains the case in the US, where the GAO's authority to audit several areas of the CIA's work are restricted both in practice and in law. See Intelligence Community Directive, No. 114, June 30, 2011; Gene Dorado (US Comptroller General), Letter to Director of National Intelligence James Clapper regarding «GAO Comments on Intelligence Community Directive Number 114: Comptroller General Access to Intelligence Community Information,» 28 April 2011; and US GAO, «Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,» GAO-01-975T (July 2001), pp. 4-8.)).
37. საფრანგეთი (France, Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, Article 154; France, L'Assemblée Nationale, «Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012: Annexe n° 12, direction de l'action du gouvernement publications officielles et information administrative» (14 October 2009), pp. 25-27)).
38. აშშ აუდიტის ხარჯები დამტკიცებული ვაუჩერის გარეშე, აშშ კოდექსი 31 §3524. (United States, Auditing Expenditures Approved Without Vouchers, U.S. Code 31 §3524).
39. გერმანიის ძირითადი კანონი მუხლი 114 (2); გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტის კოდექსი 19 აგვისტო, 1969 წ. *ფედერალური სამართლის გაზეთი I*, გვ. 1284, ბოლო შესწორება - მე-4 მუხლი, 2009 წ. 31 ივლისი. *ფედერალური სამართლის გაზეთი I*, გვ. 2580, ნაწილი 10a (3); ნაწილი 88. (German Basic Law, Article 114(2); Germany, Federal Budget Code of 19 August 1969, *Federal Law Gazette I*, p. 1284, as most recently amended by Article 4 of the Act of 31 July 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2580, Section 10a (3); Section 88.).
40. გერმანიის ძირითადი კანონი მუხლი 114 (2) გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატის წესები (გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატა) ბოლო შესწორება შეტანილ იქნა სენატის გადაწყვეტილებით 2005წ. 29/30 აგვისტოს, მუხლებში 3, 56-57. (German Basic Law, Article 114(2); Audit Rules of the Bundesrechnungshof (Germany's Federal Court of Audit), last amended by Senate decisions on 29/30 August 2005, Articles 3, 56-57.
41. გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტის კოდექსი, ნაწილი 10a (3) და ნაწილები 89-90 გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატის წესები, მუხლები 4-5; გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სისტემა, გვ. 49 და 51. (Germany, Federal Budget Code, Section 10a (3) and Sections 89-90; Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Articles 4-5; The Budget System of the Federal Republic of Germany, pp. 49 and 51).
42. 1985წ. 11 ივლისის კანონი გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატის შესახებ (BGBl. I 1985, p. 1445). ბოლო შესწორება - მუხლი 17, 2001 წ. 9 ივლისი (BGBl. I, p. 1510) ნაწილები 3,5, 6, 9 და 19. (German Federal Court of Audit Act of 11 July 1985 (BGBl. I 1985, p. 1445) as last amended by article 17, Act of 9 July 2001 (BGBl. I, p. 1510), Sections 3, 5, 6, 9 and 19).
43. გერმანიის ფედერაციული ბიუჯეტის კოდექსი, ნაწილები 10a (3) და 95. (Germany, Federal Budget Code, Sections 10a (3) and 95).
44. გერმანიის ფედერაციული ბიუჯეტის კოდექსი, ნაწილები 10a (3); გერმანიის ფედერალური კონტროლის პალატის წესები, მუხლი 50. (Germany, Federal Budget Code, Section 10a (3); Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Article 50).
45. კანადის გენერალური აუდიტორის *სამსახური, კანადის გენერალური აუდიტორის ანგარიში მარტი 2004წ. ნაწილი 3.2.* (Office of the Auditor General of Canada, *March 2004 Report of the Auditor General of Canada* (2004), Section 3.2).

46. იქვე, ნაწილი 3.3.
47. იქვე, ნაწილი 3.4.
48. იქვე, ნაწილი 3.5.
49. დაზვერვის უწყების დირექტივა N 114; და ჯენე დორადოს წერილი სხელმწიფო დაზვერვის დირექტორის ჯეიმს კლაპერისადმი, 28 აპრილი 2011წ. (Intelligence Community Directive, No. 114; and Gene Dorado, Letter to Director of National Intelligence James Clapper, 28 April 2011).
50. და აშშ-ს მთავრი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური (GAO), «ცენტრალური დაზვერვის სააგენტო: GAO-ს მიერ ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს პროგრამებისა და საქმიანობების შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა, გვ. 4-8; დაზვერვის უწყების N 114 დირექტივა; და ფრედერიკ კაიზერი, «მთავრი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს წინააღმდეგ: «უთანასწორო ბრძოლა დაუძლეველი ძალის წინააღმდეგ», დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის საერთაშორისო ჟურნალი. წიგნი 15 № 3 (შემოდგომა 2002). გვ. 345-353. (United States GAO, «Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,» pp. 4-8; Intelligence Community Directive, No. 114; and Frederick M. Kaiser, «GAO Versus the CIA: Uphill Battles against an Overpowering Force,» *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 15, No. 3 (Fall 2002): pp. 345-353).
51. სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფო აუდიტის შესახებ კანონი N 25, 2004წ. ნაწილები 15-16. (South Africa, Public Audit Act, No. 25 of 2004, Sections 15).
52. სამხრეთ აფრიკა დაზვერვის საკითხთა განმხილველი მინისტრების კომისია, დაზვერვა კონსტიტუციური დემოკრატიის პირობებში: საბოლოო ანგარიში (10 სექტემბერი 2008წ.) გვ. 226-227. (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), pp. 226-227)).
53. მაგალითისათვის იხილეთ, 1997წ. კანონი ავსტრალიის გენერალური აუდიტორის შესახებ, ნაწილი 36; 31 U.S.C. 716; და OECD, «საიდუმლო და პოლიტიკურად მგრძობიარე სუბიექტების აუდიტი, შედარებითი აუდიტის პრაქტიკა» «სიგმა ფიფარსი», № 6 (პარიზი: OECD გამომცემლობა, 1996) გვ. 229. (See, for example, Australian Auditor General Act 1997, Section 36; 31 U.S.C. 716; and OECD, «The audit of secret and politically sensitive subjects, comparative audit practices,» Sigma Papers, No. 6 (Paris: OECD Publishing, 1996), p. 12)).
54. სამხრეთ აფრიკა დაზვერვის საკითხთა განმხილველი მინისტრების კომისია, დაზვერვა კონსტიტუციური დემოკრატიის პირობებში (10 სექტემბერი 2008წ.) გვ. 229 (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy* (10 September 2008), p. 229).
55. სამხრეთ აფრიკის კონსტიტუცია, No. 108, 1996, მუხლი 188 (3). (Constitution of the Republic of South Africa, No. 108, 1996, Article 188(3)).
56. სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფო აუდიტის შესახებ კანონი, ნაწილი 18. (South Africa, Public Audit Act, Section 18.).
57. ავსტრალიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მისდევს ამ პრაქტიკას. NAO აუდიტის გეგმის მაგალითი ხელმისაწვდომია <http://www.anao.gov.au/>»/media/Files/Audit%20Work%20Programs/2011_Audit_Work_Plan.PDF. NAO აუდიტის პროგრესი ხელმისაწვდომია <http://www.anao.gov.au/Publications/Audits-in-Progress>.



მოდული 9

დაგვერვის სამსახურებთან
დაკავშირებული საჩივრების
განხილვა

ქრეიბ ფორსიზი

9

დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული

საჩივრების განხილვა

ქრეიგ ფორსიზი

1. შესავალი

წინამდებარე მოდული ფოკუსირებას ახდენს ზედამხედველობის ორგანოების მიერ შესრულებულ როლზე, საზოგადოებისა და აგრეთვე, უშუალოდ დაზვერვის სამსახურების თანამშრომელთა მხრიდან დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული სარჩელების დარეგულირების საკითხში. საჩივრების განხილვის სისტემის საჭიროება განსაკუთრებით მწვავედ დგას დაზვერვის სამსახურებისათვის, ვინაიდან ისინი «ხშირად აღჭურვილნი არიან განსაკუთრებული უფლებამოსილებით, როგორცაა თვალთავლი ან პირთა სპეციალური შემოწმება, რისი არასწორად ან შეცდომით გამოყენებაც პირთა მიმართ უსამართლოდ მოპყრობის სერიოზულ რისკს ქმნის¹ მეორეს მხრივ, დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის მექანიზმებს «შეუძლიათ ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა, ადმინისტრაციული ნაკლოვანებებისა და მიღებული გამოცდილების გამოვლენით, რასაც საბოლოო ჯამში, მიყვავართ მუშაობის ეფექტურობის გაუმჯობესებამდე.²

ამ და სხვა მიზეზთა გამო, საჩივრების განხილვის სისტემა მიიჩნევა დაზვერვის სამსახურის არსებით ნაწილად. ამ მხრივ, გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ შედგენილი «საუკეთესო პრაქტიკა» დაზვერვის სამსახურებისა და მათი ზედამხედველობის შესახებ,³ ხაზს უსვამს სათანადო პროცედურების არსებობის საჭიროებას, რათა წარუდგინონ «სარჩელი სასამართლო ან ზედამხედველობის ისეთ ინსტიტუტს, როგორცაა ომბუდსმენი, ადამიანის უფლებათა კომისარი ან ადამიანის

უფლებათა ადგილობრივი ორგანიზაცია», როცა პირი თვლის, რომ მისი უფლებები დაირღვა. უფრო მეტიც, ამ უკანონო ქმედების მსხვერპლთ «უნდა გააჩნდეთ სათანადო რესურსი მიმართონ დაწესებულებას, რომელიც უზრუნველყოფს სამართლიანი დაცვის ეფექტურ საშუალებას, მათ შორის სრულ ანაზღაურებას განცდილი ზიანისათვის»⁴. ადამიანის უფლებების დარღვევისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ეს უფლება ეფუძნება საერთაშორისო სამართლის ნორმებს, რომელთა საფუძველზეც განისაზღვრება აგრეთვე «სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალების»⁵ უფლება. აღსანიშნავია, რომ მოცემულ კონტექსტში «სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალება» შეიძლება განისაზღვროს როგორც უფრო მეტი, ვიდრე დაფიქსირებული დარღვევისათვის უბრალო ანაზღაურება. იგი ასევე მოიცავს სათანადო ორგანოსათვის მიმართვის უფლებას, რომელსაც შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება იმასთან დაკავშირებით, დაირღვა თუ არა რეალურად ვისიმე უფლება.⁶

სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში ასევე მოუწოდებს, რომ ზარალის ანაზღაურების თაობაზე საჩივრებითა და განცხადებებით მიმართვის უფლებამოსილების მქონე დაწესებულებები დამოუკიდებლები იყვნენ დაზვერვის სამსახურებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და «გააჩნდეთ სრული და შეუზღუდავი წვდომა ყველა სათანადო ინფორმაციასთან და აუცილებელ რესურსებთან, რათა განახორციელონ შესაბამისი გამოძიება და გამოსცენ სავალდებულო ძალის მქონე ბრძანებები».⁷

ორგანიზაციული მოწყობის საკითხი წარმოშობს ურთულეს გამოწვევებს. დღეისათვის არსებობს დაზვერვის სექტორში საჩივრების განხილვის ორგანოთა მოწყობისა და კომპეტენციის სფეროს შესახებ საკმაოდ მდიდარი, შედარებითი მონაცემების ერთობლიობა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროექტისათვის განკუთვნილი რესურსებით შეუძლებელია ამ სუბიექტების ფაქტობრივი სამუშაოების შეფასება, ამ სისტემების სტრუქტურის, კომპეტენციისა და უფლებამოსილების საფუძველზე, გარკვეული დასკვნის გამოტანა შეიძლება. როგორც წინამდებარე მიმოხილვიდან ჩანს, ვინაიდან საჩივრების განხილვის საჭიროება მწვავედ დგას, ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება უფრო ხელოვნების რანგშია აყვანილი, ვიდრე მეცნიერების. სახელმწიფოებმა უნდა გადაწყვიტონ დაეყრდნონ ჩვეულებრივ სასამართლოებს, თუ შექმნან საჩივრების განხილვის სპეციალური ორგანოები. ამ უკანასკნელის არჩევის შემთხვევაში, სახელმწიფოებს უნდა შეეძლოთ ინფორმაციის მართვის სპეციალური რეჟიმის ჩამოყალიბება, რომელიც გაითვალისწინებს დაზვერვასთან დაკავშირებული საჩივრების საიდუმლოებისა და უსაფრთხოების თავისებურ პრობლემებს. ამავდროულად, საჩივრების განხილვის ორგანოებისათვის მიმართვა წარმოშობს სხვა საკითხების შემუშავების აუცილებლობას, განსაკუთრებით იურისდიქციას, წევრობასა და ზარალის ანაზღაურების გაცემის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით.

წინამდებარე მოდული შეისწავლის ამ საკითხებს, ყოფს რა მათ სხვადასხვა ნაწილებად: საჩივრების შეტანა, საჩივრების განხილვის ადგილი, საჩივრებთან დაკავშირებული პროცედურა, ინფორმაციის კონტროლი და ზარალის ანაზღაურება.

2. საჩივრების შეტანა

მუდმივმოქმედი წესებით განსაზღვრულია თუ ვინ არის უფლებამოსილი სარჩელის შეტანაზე. დაზვერვასთან დაკავშირებული საჩივრები შესაძლოა დაიყოს ორ კატეგორიად: პირველი - «ინსაიდერული» საჩივრები და მეორე - «საჯარო» საჩივრები. წინამდებარე მოდულის ფარგლებში, «ინსაიდერული» საჩივრები წარმოადგენენ დამოუკიდებელ ორგანოში შეტანილ სარჩელს იმ პირთა მიერ, რომელნიც დაზარალებულნი დაზვერვის სამსახურის ამა თუ იმ ქმედებით. «საჯარო» საჩივრები წარმოადგენენ საზოგადოების წევრთა მიერ შეტანილ სარჩელს, რომელნიც არ არიან დაკავშირებულნი დაზვერვის ან სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან.

2.1. ინსაიდერული საჩივრები

ზოგიერთ სასამართლო პრაქტიკაში, დაზვერვის სამსახურების ან სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების თანამშრომლებს შეუძლიათ სარჩელის შეტანა დაზვერვის სამსახურის წინააღმდეგ. ეს ინსაიდერული საჩივრები ხანდახან დაკავშირებულია დაზვერვის სამსახურის ურთიერთობაზე მოსარჩელესთან. მაგალითად, კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახური ახორციელებს შემოწმებითი ხასიათის პრაქტიკულად ყველა გამოძიებას საჯარო მოხელეთა საიდუმლოებაზე დაშვების უზრუნველყოფის მიზნით. საჯარო მოხელეს, რომელიც უკმაყოფილო იქნება ამ შემოწმების შედეგებით შეუძლია სარჩელით მიმართოს დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოს (ან ზედამხედველობის კვალიფიციურ ორგანოს), რომელიც ცნობილია როგორც უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტი (SIRC).⁸

სხვა შემთხვევებში, ინსაიდერული საჩივრები შესაძლოა უფრო ზოგადი იყოს და წარმოადგენდეს მოხსენებას დაზვერვის სამსახურების გადაცდომის ან ფინანსური გადახარჯვის შესახებ. მაგალითად ბელგიაში, დაზვერვის სამსახურების საქმეთა განმხილველი მუდმივმოქმედი კომიტეტი (ჩვეულებრივ ცნობილი, როგორც 1 კომიტეტი), უფლებამოსილია: შეისწავლოს ფიზიკური პირების საჩივრები და განცხადებები, რომელნიც უშუალოდ დაზარალებულნი დაზვერვის სამსახურების ჩარევით... ნებისმიერ საჯარო მოხელეს, ნებისმიერ პირს რომელიც ასრულებს საჯარო ფუნქციას და შეიარაღებული ძალების ნებისმიერ წევრს, რომელსაც უშუალოდ ეხება დირექტივა, გადაწყვეტილება ან კონკრეტული წესი, აგრეთვე გარკვეული მეთოდი ან ქმედება, შეუძლია აღძრას სარჩელი... ზემდგომი ნებართვის გარეშე.⁹

აშშ-ს კანონის თანახმად, ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს თანამშრომელმა ან ხელშეკრულებით დასაქმებულმა პირმა, უნდა დაიცვას შიდა შეტყობინების პროცესი, ვიდრე შეიტანს საჩივარს კონგრესის საზედამხედველო კომიტეტებში. მოქმედი კანონი აგრეთვე უზრუნველყოფს, რომ ინსაიდერმა, რომელიც «გეგმავს კონგრესში შეიტანოს

საჩივარი ან მიაწოდოს ინფორმაცია გადაუდებელ საკითხთან დაკავშირებით, შესაძლოა ამგვარი საჩივრით ან ინფორმაციით მიმართოს გენერალურ ინსპექტორს.»¹⁰
«გადაუდებელი საკითხი» ამ შემთხვევაში მოიცავს:

- *სერიოზულ ან აშკარა პრობლემას, კანონის ან ბრძანების დარღვევას, ან დაფინანსებას, ადმინისტრირებას ან დაზვერვის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ნაკლოვანებებს, საიდუმლო ინფორმაციის ჩათვლით, მაგრამ არ მოიცავს აზრთა სხვადასხვაობას საჯარო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით.*
- *ცრუ განცხადებას კონგრესისადმი ან მისგან ინფორმაციის თვთნებურ დაფარვას დაფინანსების, ადმინისტრირების ან დაზვერვის საქმიანობასთან დაკავშირებულ მატერიალურ ფაქტებთან დაკავშირებით.*¹¹

მსგავსი ხასიათის ინსაიდერული საჩივრები წარმოადგენენ «მხილების» ერთგვარ ფორმას - ისინი ავლენენ სამართალდარღვევას დაზვერვის სამსახურების სუბორდინაციის მიღმა, მაგრამ არ არის აუცილებელი, რომ საიდუმლო ინფორმაცია გაზიარებულ იქნას სახელმწიფო უწყებების ან სხვა აკრედიტირებული ზედამხედველობის ორგანოთა ვიწრო ჩარჩოებს გარეთ. საჩივრების მსგავსი მექანიზმების არსებობა სავარაუდოდ შეამცირებს იმის ალბათობას, რომ თანამშრომელი მიმართავს ინფორმაციის გამჟღავნების უფრო უკიდურეს ფორმებს, როგორცაა მაგ. მედიისათვის მიმართვა.

საკმაოდ გონივრულია, რომ ზოგიერთი სახელმწიფო ახდენს მხილების ამგვარი ფორმის წახალისებას. ზოგი მათგანი ინსაიდერს, რომელიც აღძრავს საჩივარს ამ არხების მეშვეობით, სთავაზობს სათანადო დაცვას. მაგ. ახალ ზელანდიაში «დაზვერვის ან უსაფრთხოების სამსახურის ნებისმიერ თანამშრომელზე, რომელიც მიმართავს გენერალურ ინსპექტორს [დაზვერვისა და უსაფრთხოების], არ შეიძლება დაზვერვის ან უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გავრცელდეს რაიმე სახის სასჯელი ან დისკრიმინაციული მოპყრობა მხოლოდ იმის გამო, რომ მან ინფორმაცია მიაწოდა გენერალურ ინსპექტორს», გარდა იმ შემთხვევისა თუკი მისი ქმედება არაკეთილსინდისიერია.¹²

აშშ-ში «არანაირი ანგარიშსწორების შემცველი ქმედება ან ამგვარი ქმედების მუქარა არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას სარჩელის შეტანისათვის [დაზვერვის ცენტრალური] სააგენტოს თანამშრომლის მიერ, რომელსაც გააჩნია სათანადო თანამდებობა, გარდა იმ შემთხვევისა თუ საჩივარი გაკეთდა ან ინფორმაცია გამჟღავნდა იმის ცოდნით, რომ ეს იყო ყალბი ან მისი სიყალბის ან ნამდვილობის თვითნებური უგულებელყოფით.»¹³

ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებაში შიდა მხილება წარმოადგენს მხილების უფრო მეტად საჯარო, გარე ფორმის წინაპირობას. მაგალითისათვის კანადაში, თავდაპირველად ინფორმაციის შიდა არხებით გამჟღავნების შეუძლებლობა ართულებს მოსარჩელის მიერ თავის წარმატებით დაცვას სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან, კლასიფიცირებული ინფორმაციის უკანონოდ გამჟღავნებისათვის.¹⁴

2.2. საჯარო საჩივრები

საჯარო საჩივრები წარმოადგენენ იმ პირთა მიერ ინიცირებულ საჩივრებს, რომელნიც არ არიან დაკავშირებულნი მთავრობასთან. საჩივრის ამ სახეობის საფუძველი განსხვავებულია ინსაიდერული საჩივრის საფუძვლისაგან. ერთის მხრივ, საჯარო მოსარჩელეს შესაძლოა მხოლოდ ბუნდოვნი წარმოდგენა ჰქონდეს განსახილველ სამართალდარღვევაზე. საზოგადოების წევრს, რომელზეც მიმდინარეობს არამართებული თვალთვალი, შესაძლოა მან ამის შესახებ მხოლოდ შემთხვევითობის წყალობით გაიგოს და მაშინაც, ყურადღება არ მიაქციოს თვალთვალის განმახორციელებელი სამსახურის ზუსტ იდენტიფიკაციას. ამ მიზეზების გამო, სავარაუდოდ, პირს გააჩნია საკმაოდ მცირე ინფორმაცია, რომელზე დაყრდნობითაც ჩამოაყალიბებს სარჩელს. ეს აგრეთვე შესაძლოა იყოს შემთხვევა, როდესაც პირი ეკუთვნის სოციალურ, ეთნიკურ ან რელიგიურ ჯგუფს, რომელნიც მოკლებულნი არიან სარჩელის შეტანის შესაძლებლობას ან სხვაგვარად ხდება მათთვის ამ უფლების დაკავება. ამ უკანასკნელის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს, როცა პირი შესაძლოა იყოს ქვეყანაში ახალჩასული ემიგრანტი, რომელიც არ იცნობს მასპინძელი სახელმწიფოს დაწესებულებებსა და მათი მუშაობის მეთოდებს. ამდენად, საჯარო საჩივრების ნებისმიერი სისტემა უნდა იყოს ადვილად აღქმადი და ხელმისაწვდომი. რაც გულისხმობს, რომ საჯარო საჩივრებისათვის უნდა არსებობდეს ფართო საფუძველი, ხოლო სარჩელის საპასუხოდ გამოძიების ინიცირებისათვის - მცირე ბარიერი.

ზოგიერთი სასამართლო ხელისუფლება დადებითად ეკიდება და იღებს ამ პრაქტიკას, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ გარკვეულ პირთა ჯგუფზე, რომელთაც გააჩნიათ სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება, არ იყოს დაწესებული შეზღუდვები და ნება დართოს მოსარჩელებს გამოხატონ თავიანთი უკმაყოფილება საკითხთა ფართო სპექტრთან მიმართებაში. მაგალითად, ჰოლანდიაში შესაბამისი მინისტრის ინფორმირების შემდეგ, მის მიერ კომპეტენტური აზრის გამოხატვის უზრუნველყოფისათვის, «ნებისმიერ პირს» შეუძლია საჩივრის შეტანა სახალხო დამცველის აპარატში, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოქმედი კანონმდებლობის შესრულებასთან დაკავშირებით.¹⁵ ირლანდიაში, პოლიციის ომბუდსმენის კომისიას, შეუძლია საზოგადოების წევრების მხრიდან საჩივრების მიღება პოლიციის თანამშრომელთა ქცევასთან დაკავშირებით.¹⁶ ანალოგიურად კანადაში, ყველაზე ფართოდ გავრცელებული სარჩელი, რომელიც შეიძლება საზოგადოების წევრმა აღძრას უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურის წინააღმდეგ, ეხება «სამსახურის მიერ ჩადენილ ნებისმიერ (არამართებულ) ქმედებას».¹⁷ დაბოლოს, აშშ-ის ცენტრალური დაზვერვის სამსახურის ინსპექტორი «უფლებამოსილია ნებისმიერი პირისაგან მიიღოს ინფორმაცია ან საჩივარი კანონის, წესის ან რეგულაციის დარღვევის, არასწორი მართვის, ფულადი სახსრების გადამეტებული ხარჯვის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ან საზოგადოების ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვანი ან კონკრეტული საფრთხის შექმნის შესახებ და სათანადო რეაგირება მოახდინოს მათზე».¹⁸

სარჩელის შეტანის საზოგადოებრივი მდგომარეობის ეს ფართო ფორმულირებები სასურველია, თუ საჩივრების განხილვის მოდელის მიზანს წარმოადგენს, დაზვერვის

სამსახურის ქცევის კანონიერებისა და სამართლიანობის რეგულირებისათვის სხვა საშუალებების გამოყენება. მიუხედავად ყოველივე ზემოთთქმულისა, რიგი სასამართლო ხელისუფლებები ახდენენ გადახვევას საზოგადოებრივი მდგომარეობის ამ ფართო ფორმულირებიდან და ზღუდავენ საჩივრის აღძვრის უფლებას პირთა ჯგუფისათვის, ვიდრე ეს არის «ნებისმიერი პირის» შემთხვევაში. ამ შეზღუდვებიდან ზოგიერთი მოკრძალებულად გამოიყურება, თუმცა სავსებით შესაძლებელია, რომ თავისი მასშტაბებით საკმაოდ განუსაზღვრელი იყოს. მაგ. კენიის საჩივრების კომისიას შეუძლია, საჩივრების მიღება დაზვერვის სამსახურის მიერ «დაზარალებული ნებისმიერი პირისაგან», რომელიც მოქმედებდა საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში და ახორციელებდა მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს.¹⁹ სამხრეთ აფრიკაში «საზოგადოების ნებისმიერ წევრს» შეუძლია სარჩელის შეტანა დაზვერვის გაერთიანებულ მუდმივმოქმედ კომიტეტში, «მის პიროვნებასა თუ საკუთრებასთან მიმართებაში დაზვერვის სამსახურის მიერ გამოწვეულ ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით».²⁰

ზემოაღნიშნული ორივე მიდგომა როგორც ჩანს გამოიყენება დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული წინმსწრები ან სპეკულაციური საჩივრების ხელშესაშლელად. მაგ. ეთნიკური ასოციაცია, რომელსაც ეჭვი შეაქვს დაზვერვის გამოძიების ეთნიკური ნიშნით განხორციელებაში, შესაძლოა მოკლებული იყოს საჩივრის შეტანის შესაძლებლობას, მსგავს საკითხებში სათანადო გამოცდილების მქონე პერსონალის არარსებობის გამო. ძნელია დაინახო, თუ რა დამატებითი ღირებულების მატარებელია ეს შეზღუდვა, თუკი საჩივრების სისტემის მიზანია დაზვერვის სამსახურების მიერ სამართლიანობისა და კანონიერების რეგულირება.

ეს კიდევ უფრო პრობლემატურია, როცა სასამართლო ხელისუფლება გარკვეული სახის საჩივრებზე აწესებს შეზღუდვებს სხვა ქვეყნის მოქალაქეთათვის. მაგ. ახალი ზელანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორი საჩივრებს იღებს მხოლოდ ახალი ზელანდიის მოქალაქის, მუდმივი რეზიდენტის ან დაზვერვის სამსახურში დასაქმებული (წარსულში ან ამჟამად) პირის მიერ.²¹ ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების გენერალური ინსპექტორი განიხილავს საჩივრებს ავსტრალიის საგარეო დაზვერვის სამსახურთან დაკავშირებით მხოლოდ «ავსტრალიის მოქალაქის ან მუდმივი რეზიდენტის მხრიდან».²² (მოქალაქეობასთან დაკავშირებული ეს შეზღუდვები რა თქმა უნდა, არ გამოიყენება ავსტრალიის შიდა დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებულ სარჩელებთან მიმართებაში).

მოქალაქეობის (ეროვნული კუთვნილების/რეზიდენტურის) შესახებ წესები თვითნებურ ბარიერს ქმნიან საჩივრების სისტემისათვის. შედეგი შესაძლოა იყოს დაზვერვის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გადინების თავიდან აცილება ცალკეული სავარაუდო მიზნობრივი ჯგუფის მხრიდან, თავშესაფრის მომლოდინე და სხვა უცხოელი მოსახლეობის ჩათვლით, რომელნიც ჯერ არ არიან აღნიშნული სახელმწიფოს მოქალაქეები ან რეზიდენტები. და კვლავ, იმის გათვალისწინებით, რომ საჩივრები წარმოადგენენ სამართალდარღვევის ადრეულ ეტაპზე გაფრთხილების ინდიკატორებს, ძნელია იმის გაგება თუ რა მიზანს ემსახურება მსგავსი შეზღუდვების დაწესება.

3. საჩივრების შეტანის ადგილი

წინამდებარე ნაწილი ეხება ადგილს, სადაც შესაძლებელია საჩივრის შეტანა. ამ თვალსაზრისით, დაწესებულებები განსხვავებულია. ზოგადად რომ ვიმსჯელოთ ეს დაწესებულებები შესაძლოა დაიყოს ორ ძირითად ტიპად: არასპეციალიზირებულ და სპეციალიზირებულ ადგილებად. ეს ნაწილი «არასპეციალიზირებული დაწესებულების» ტერმინის ქვეშ მოიაზრებს დაწესებულებებს, რომელთაც არ გააჩნიათ უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ზედამხედველობის სპეციალიზირებული უფლებამოსილება. არასპეციალიზირებული დაწესებულების მაგალითს წარმოადგენს სასამართლო, ომბუდსმენის აპარატი, ადამიანის უფლებებთან კომიტეტები და სხვა მარეგულირებელი ორგანოები, როგორცაა მონაცემების დაცვის კომისარი. «სპეციალიზირებული დაწესებულებები» წარმოადგენენ ორგანოებს, რომლებიც აღჭურვილნი არიან კონკრეტული უფლებამოსილებით უსაფრთხოების ან დაზვერვის საკითხებთან დაკავშირებით. მაგალითისათვის გამოდგება ზედამხედველობის კვალიფიცირებული ორგანოები, როგორცაა ბელგიის კომიტეტი და კანადის უსაფრთხოების და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტი (SIRC).

3.1. არასპეციალიზირებული დაწესებულებები

3.1.1. რეგულარული სასამართლო

ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებაში, რეგულარული სამოქალაქო სასამართლო უფლებამოსილია მოისმინოს დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივარი, განპირობებული სამოქალაქო სამართალდარღვევითა აღიარებული ფორმებით (მათ შორის სხვადასხვა სახის სამართალდარღვევები). სხვა შემთხვევებში, ადმინისტრაციულ სასამართლოებს შეუძლიათ მოისმინონ საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში არსებული საჩივრები დაზვერვის სამსახურების საქმიანობასთან დაკავშირებით.²³

ფაქტობრივად, ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებაში მაინც (და ალბათ უმეტესში), სასამართლოების გარკვეული ნაწილი წარმოადგენს ადგილს, რომელიც კომპეტენტურია მიიღოს დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრები.²⁴ არ არსებობს სპეციალიზირებული დაზვერვის ზედამხედველობის ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს საჩივრები. მსგავსი არჩევანი ქმნის გამოწვევებს. როგორც ქვემოთ განვიხილავთ, სასამართლოები შეიძლება კომპეტენტურები იყვნენ ქმედითი საშუალებების გაცემის საკითხში, თუმცა პრაქტიკული მიზეზების გამო, ასევე თითქმის შეუძლებელია მოსარჩელისათვის მსგავსი საშუალებების მიღება: ხანდახან დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული სპეციფიკური საჩივრები იზღუდება რეგულარული სასამართლოების მიერ ჩვეულებრივ გამოყენებული უფლებამოსილებით (მაგ. სამოქალაქო სამართალდარღვევის საფუძველზე წარმოშობილი საჩივრის სახით) ან საერთოდ არ

ხორციელდება მათი მოსმენა.

3.1.2. სტანდარტული მარეგულირებელი ორგანოები

უნდა აღინიშნოს აგრეთვე, რომ სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მსგავსად, დაზვერვის სამსახურები ექცევა ან საჯარო დაწესებულებებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის საერთო უფლებამოსილების მქონე ან საგნობრივი უფლებამოსილების მქონე ორგანოების იურისდიქციის ქვეშ, რომელნიც არ მიეკუთვნებიან დაზვერვის სამსახურებს. ეს დაწესებულებები მოიცავენ ომბუდსმენის სამსახურებს, მონაცემთა დაცვისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კომისიებს. ისინი შესაძლოა კომპეტენტურები იყვნენ მაგალითად, დაზვერვის სამსახურების მიერ ინფორმაციის გამოყენებასთან ან უფრო ზოგადად, მათ მიერ ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვაში. მაგალითისათვის ჰოლანდიაში, საჩივრები შესაძლოა აღძრული იყოს სახალხო დამცველის წინაშე შესაბამისი მინისტრების, დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის უფროსების ან თავდაცვის, დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის და ამ უწყებების თანამშრომლების ქმედებების წინააღმდეგ.²⁵ ანალოგიურად, ფინეთსა და შვედეთში, უსაფრთხოების პოლიციის შესახებ საჩივრები შესაძლოა წარედგინოს საპარლამენტო ომბუდსმენის სამსახურს.²⁶ ბელგიაში, კანადასა და ფინეთში პერსონალური მონაცემების დაცვის კომისარმა შესაძლებელია მიიღოს დაზვერვის სამსახურების მიერ პირადი ხასიათის ინფორმაციის გამჟღავნებასთან დაკავშირებული საჩივრები.²⁷

ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებაში, კონკრეტულ მარეგულირებელ ორგანოებს კანონის საფუძველზე მოეთხოვებათ კონსულტირება დაზვერვის ზედამხედველობის სპეციალიზირებულ და საჩივრების განხილვის ორგანოებთან (განხილულია მომდევნო ნაწილში), თუკი საჩივარი ეხება დაზვერვის სამსახურს და/ან ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებს. მაგალითად კანადაში, ადამიანის უფლებების კომიტეტმა კანადის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საჩივრები უნდა გადასცეს უსაფრთხოების და დაზვერვის საქმეთა განმხილველ კომიტეტს. შემდგომ ეს უკანასკნელი იძიებს და მოახსენებს კომიტეტს, რომელიც თავისმხრივ გადაწყვეტს აღიძრას თუ არა სარჩელი კონკრეტულ საკითხთან მიმართებაში²⁸. მსგავსი დაყოფა აუცილებლად ართულებს საქმეს, მაგრამ ემსახურება კლასიფიცირებული ინფორმაციის დამუშავების ცენტრალიზაციას რამდენიმე უწყების მიერ. ამავდროულად, ნაკლებ სავარაუდოა, რომ დაზვერვის სამსახურების სურვილით ხელი შეეშლება კლასიფიცირებული ინფორმაციის გაზიარებას ჩვეულებრივ მარეგულირებელ ორგანოებთან.

3.1.3. არასპეციალიზირებული დაწესებულებების უარყოფითი მხარეები

სასამართლოებისა და სტანდარტული მარეგულირებელი ორგანოების საერთო საზრუნავს არასპეციალიზირებულ დაწესებულებებთან დაკავშირებით წარმოადგენს - საიდუმლო

ინფორმაციასთან წვდომის საკითხი. ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებაში, სამოქალაქო სასამართლოები შესაძლოა უფლებამოსილი იყვნენ საქმის მომგებ მოსარჩელებზე დაწესონ ზარალის ანაზღაურება, თუკი სამოქალაქო სამართალდარღვევა ჩადენილია დაზვერვის სამსახურების მიერ, მაგრამ პრაქტიკაში რეგულარულ სასამართლოში შეტანილ სამოქალაქო სარჩელს მნიშვნელოვნად ართულებს სახელმწიფოს მოთხოვნა საიდუმლოების დაცვაზე. იმდენად რამდენადაც, მოსარჩელე იღებს სამოქალაქო სამართალდარღვევის მტკიცების ტვირთს, შესაბამის ფაქტებზე სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლი სამოქალაქო სარჩელის წარმატებით დასრულებას თითქმის შეუძლებელს ხდის.²⁹ გარდა ამისა, ჩვეულებრივი მარეგულირებელი ორგანოები, რომელთა კომპეტენციაშიც არ შედის კონკრეტულად დაზვერვისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხების განხილვა, შესაძლოა განიცდიდნენ კლასიფიცირებულ ინფორმაციასთან წვდომის არარსებობას, როცა დაკავებულნი არიან დაზვერვასთან დაკავშირებული საჩივრების გამოძიებით. მაგ. კანადის ნაციონალური პოლიციური ძალების საჯარო სარჩელთა მართვის ორგანო, კანადის სამეფო საცხენოსნო პოლიცია, არაერთხელ გამოხატავდა თავის უკმაყოფილებას პოლიციის სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საქმიანობების გამოძიების უუნარობის გამო, რაც განპირობებული იყო საიდუმლო ინფორმაციასთან წვდომის არარსებობით.³⁰

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სარჩელის შეტანის საერთო ადგილები ზოგად ხასიათს ატარებს; რაც გამოიხატება იმაში, რომ ისინი განიცდიან დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურებთან სათანადო გამოცდილების ნაკლებობას. შედეგად, ისინი შესაძლოა უფრო მეტი მოწიწებით ეპყრობოდნენ დაზვერვის სამსახურების მიერ საიდუმლო ინფორმაციის ან სპეციფიკური მდგომარეობის სხვა ფორმების დაცვის მოთხოვნას, ვიდრე ზედამხედველობის სხვა ორგანოები, რომელთაც მსგავსი სამსახურების კონტროლის დიდი გამოცდილება გააჩნიათ.

დაბოლოს, დაზვერვის სამსახურების წინააღმდეგ ჩამოყალიბებული საჩივრების ბუნებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია, რომ რეგულარული სასამართლოები და მარეგულირებელი ორგანოები არ იყვნენ სათანადოდ მზად ამ საჩივრების განხილვისათვის. მოსარჩელები ხშირად ვალდებულნი არიან, რომ მათი საჩივრები შეესაბამებოდეს სტანდარტულ სამოქალაქო ან ნორმატიულ საფუძველზე ქვეყნის სამართლიანობისა და კანონიერების შესახებ საჩივრის წესს. შესაბამისობა შესაძლოა სუსტად იყოს გამოხატული და ამდენად, საჩივრებს უარი ეთქვას მიღებაზე, არა იმიტომ, რომ ისინი არ აღძრავენ რეალურ ეჭვს დაზვერვის სამსახურების შესახებ, არამედ იმიტომ, რომ მათი ეჭვის ჩამოყალიბება საჩივრის განხილვის ორგანოსათვის მისაღები სამართლებრივი ენით არ მოხდა. მაგ. უკანონო თვალთავლი არ შეიძლება აღიარებულ იქნას სამოქალაქო სამართალდარღვევად ზოგიერთი სასამართლო ხელისუფლების მიერ და შესაბამისად არ შეიძლება მოექცეს ჩვეულებრივი სასამართლოს კომპეტენციის ფარგლებში.

3.2. სპეციალიზირებული დაწესებულებები

არასპეციალიზირებულ დაწესებულებათა ნაკლოვანებების აშკარა პასუხად შესაძლებელია ჩაითვალოს, საჩივრების განხილვის უფრო მეტად სპეციალიზირებული ორგანოების ჩამოყალიბება. სპეციალიზირებული დაწესებულებები ჩვეულებრივ შეესაბამება ქვემოთმოცემული სამი კატეგორიიდან ერთ-ერთს: პირველ რიგში, ისინი შესაძლოა იყვნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების შიდა წარმომადგენლები (მაგ. ზოგიერთი გენერალური ინსპექტორი); მეორე, ისინი შესაძლოა იყვნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პარლამენტისაგან დამოუკიდებლები და მესამე, ისინი შესაძლებელია წარმოადგენდნენ საპარლამენტო ორგანოებს.

3.2.1. საჩივრის განხილვის შიდა ორგანოები

ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებას გააჩნია შიდა სადამკვირვებლო ორგანო, რომელიც წარმოადგენს დაზვერვის სამსახურზე ზედამხედველობის განხორციელების საშუალებას. ეს სუბიექტები შესაძლოა იყვნენ უბრალოდ მინისტრები ან მინისტრის სპეციალური წარმომადგენლები, ხშირად მოხსენიებული როგორც გენერალური ინსპექტორი. უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ სასამართლო ხელისუფლებაში, გენერალური ინსპექტორი წარმოადგენს ნამდვილად დამოუკიდებელ ორგანოს - რომელსაც გააჩნია სამართლებრივი გარანტიები და მოქმედების თავისუფლება, რაც მას აყენებს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და დაზვერვის სამსახურების მართვისა და კონტროლის მიღმა. ზოგიერთ ინსტანციაში, შიდა ორგანოები უფლებამოსილი არიან მიიღონ საჯარო საჩივრები.³¹ აღმასრულებელი ხელისუფლების თვალსაზრისით, მსგავსი მიდგომა მინიმუმამდე ამცირებს კლასიფიცირებული ინფორმაციის გაზიარების აუცილებლობას ძალიან ვიწრო ფარგლებს გარეთ. ამავდროულად, საჩივრების განხილვის შიდა ორგანოები განიცდიან დაზვერვის სამსახურებზე პასუხისმგებელი ორგანოების მხრიდან დამოუკიდებლობისა და ავტონომიის დეფიციტს. საზოგადოებამ შესაძლოა აღიქვას ამგვარი ორგანოები, როგორც ინტერესთა კონფლიქტისადმი მიდრეკილი, ე.წ. «საქათმის დამცველი მელიის მსგავსად» და შესაძლებელია გამოიწვიოს ეჭვები შიდა საჩივრის განხილვის პროცესის ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებით.

3.2.2. საჩივრის განხილვის დამოუკიდებელი ორგანოები

სტრუქტურა

უფრო მეტად დამოუკიდებელი, მაგრამ კვლავ ვიწრო სპეციალიზაციის მქონე საჩივრის განხილვის ორგანოები, წარმოადგენენ აშკარა კომპრომისს საიდუმლო ინფორმაციის გავრცელების შეზღუდვასა და ამავდროულად საჯარო ლეგიტიმურობის გამოყენებას შორის. რიგი სასამართლო ხელისუფლებების მიერ შექმნილია ზედამხედველობის კვალიფიციური ორგანოები, დაზვერვის სამსახურებისა და დანარჩენი აღმასრულებელი

ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად მოქმედი და მათი ჩარევის გარეშე დაკომპლექტებული. ეს სამსახურები სარგებლობენ ნდობით, რაც გამომდინარეობს მათი დამოუკიდებელი საქმიანობიდან. მიუხედავად ამისა, მათ შესაძლოა საკმაოდ უშუალო ურთიერთობა გააჩნდეთ მთავრობასთან, გამომდინარე იქედან, რომ მათ წევრები სანდონი არიან და გააჩნიათ დაშვება საიდუმლოებაზე. ეს იყო სწორედ რომ ერთ-ერთი პირველი ასეთი ორგანოს, კანადის უსაფრთხოების და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის მმართველი კანონით გამყარებული პრაქტიკა, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ გაექარწყლებინათ დაზვერვის სამსახურების შემფოთება კლასიფიცირებული ინფორმაციის გადინებასთან დაკავშირებით. კანადის უსაფრთხოების და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის წევრები ინიშნებიან ფედერალური აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, მაგრამ პარლამენტის ოპოზიციურ პარტიებთან სათანადო კონსულტაციების შემდგომ. წევრები სარგებლობენ თანამდებობაზე ყოფნის 5 წლიანი ვადით და აყავთ სათანადო პერსონალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფინანსური მენეჯმენტის ორგანოს მიერ სათანადო მხარდაჭერის შემთხვევაში. თითოეული წევრი დებს საიდუმლოების დაცვის შესახებ ფიცს და მასზე ვრცელდება კანადის საიდუმლოების შესახებ კანონის³² მოთხოვნები. მიუხედავად იმისა, რომ კანადის სისტემა არ მოითხოვს განსაკუთრებული გამოცდილების მქონე პირის დანიშვნას, სხვა სახელმწიფოები ამ საკითხთან მიმართებაში იყენებენ სხვაგვარ მიდგომებს. მაგ. კენიის დაზვერვის სამსახურის საჩივრების კომისიას თავმჯდომარეობს მოსამართლე და შედგება ოთხი წევრისაგან, რომელთაგან ერთ-ერთი არის «დვოკატი» არანაკლებ შვიდწლიანი გამოცდილებით, ერთ-ერთი უნდა იყოს ეროვნული დონის» «რელიგიური ლიდერი». კომისრები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ «იურიდიული სამსახურის კომისიის» წარდგინებით და ამ «თანამდებობაზე უნდა იმსახუროს სამი წლის ვადით», ისინი ექვემდებარებიან ხელახალ დანიშვნას ორი ვადით.³³ თავის მხრივ, ბელგიის I კომიტეტის თავმჯდომარე ინიშნება სენატის მიერ და მისი წევრები უნდა აკმაყოფილებდნენ კონკრეტულ საკვალიფიკაციო კრიტერიუმებს იურიდიული ცოდნისა და გამოცდილების თვალსაზრისით და ისინი არ უნდა იყვნენ პოლიციის ან დაზვერვის სამსახურის თანამშრომლები³⁴.

ძალიან ძნელია შეაფასო ამგვარი დანიშვნების კეთილსინდისიერება დისტანციურად. თუმცა, პრინციპი თავისმხრივ დასაბუთებულია. უფრო მეტიც, დანიშვნების სისტემები, რომლებიც აწესებენ კომპეტენციისა და პროფესიული საფუძვლების მოთხოვნებს - გარანტირებულია, თუკი მას არა აქვს დანიშნულთა ერთგვარი კასტის ჩამოყალიბების ეფექტი. დანიშვნის ზედმეტად ვიწრო და მკაცრი კრიტერიუმების გამო შესაძლოა შეიზღუდოს შესაფერის პირთა წრე, დაზვერვის გამოცდილების მქონე პირთათვის - განვითარება, რომელიც გამოიწვევს შესამოწმებელი დაზვერვის სამსახურის მიერ ზედამხედველობის ორგანოს «დაპყრობის» აღქმას (თუ არა რეალობას).

დიდი ბრიტანეთის საგამოძიებო ტრიბუნალი წარმოადგენს პროფესიული მოთხოვნების საკმაოდ განსხვავებულ ნაკრებს: მისი დაკომპლექტება ხდება მხოლოდ პირებით, რომლებიც იკავებდნენ მაღალ სასამართლო თანამდებობებს, ან რომელთაც უკიდურეს შემთხვევაში, გააჩნიათ იურისტად მუშაობის ათწლიანი გამოცდილება³⁵, მაგრამ მხოლოდ

იურისტებითა და ყოფილი მოსამართლეებით დაკომპლექტება შესაძლოა ასევე წინააღმდეგობრივი იყოს. არსებობს ფართო საზოგადოებრივი ინტერესების სამსახურში მყოფი ორგანოების კადრებით უზრუნველყოფის გარკვეული წესი, რომელიც გულისხმობს დაკომპლექტებას იმგვარად, რომ ასახული იყოს მთელი რიგი პრესპექტივები და პროფესიული წარმომავლობა.

ეს არის ფილოსოფია, რომელიც ჩნდება იმისათვის, რომ გამოაცოცხლოს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტი: არ არსებობს პროფესიული წინაპირობა წევრობისათვის; ნაცვლად ამისა, მისი წევრები უბრალოდ უნდა იყვნენ წარმომადგენლები კანადის საიდუმლო საბჭოსი, რომელიც აჟამად არ შედის ფედერალურ საკანონმდებლო ხელისუფლების შემადგენლობაში. პრაქტიკაში, ხშირად პოტენციურად დანიშნულთა რიგებში შედიან ყოფილი მაღალი რანგის პოლიტიკოსები, წამყვანი მოსამართლეები და «გამოჩენილი» პირები, რომელთაც ერგოთ წევრობის პატივი. სავსებით შესაძლებელია, რომ პირი, რომელიც დაინიშნა საიდუმლო საბჭოში, შემდგომში გახდეს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის წევრი. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის წევრობა ღიაა, რაც იძლევა იმის დანახვის საშუალებას, რომ ეს ორგანო (უკიდურეს შემთვევაში, პრინციპის დონეზე მაინც) ფართოდ წარმოადგენს საზოგადოებრიობას, რომელსაც ის ემსახურება.

თუმცა, კანადური მიდგომის მოქნილობა შესაძლოა გარკვეულ შეცდომას უშვებდეს, პერსონალს შესაძლოა არაგულწრფელად ეჩვენოს საჩივრების განხილვის ორგანო დაკავებული კვაზი-იურიდიული საკითხებით და დაკომპლექტებული სრულიად არა იურისტებით, რაც აბსოლუტური სიმართლეა დღევანდელი კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის შესახებ. როგორც არ უნდა იყოს წევრების სხვა თვისებები, იურიდიული განათლების არქონამ შესაძლოა გამოიწვიოს საჩივრების განხილვის ორგანოთა იურიდიულ პერსონალზე დამოკიდებულება. ეს არის განვითარება, რომელიც თავის მხრივ მოითხოვს ამ იურიდიული კადრების საკარიერო ტრაექტორიისა და სახელმწიფო დაწესებულებებში (მათ შორის პერსპექტივაში - სადაზვერვო სამსახურების ჩათვლით) მათი გადაადგილებების ზედმიწევნით შეფასებას. საჩივრების განხილვის ორგანოთა დამოუკიდებლობა შესაძლოა დაირღვეს (ან მიჩნეულ იქნას დარღვეულად), თუკი მისი წევრები დამოკიდებულნი არიან საჯარო მოხელეებზე, რომელნიც მოძრაობენ აღმასრულებელი ხელისუფლებაში და მის გარეთ. აქედან გამომდინარე, იდეალური მოდელი შეიძლება იყოს საჩივრების განხილვის მრავალწევრიანი ორგანო, დაკომპლექტებული სვადასხვაგვარი გამოცდილების მქონე პირებით, მაგრამ იმის უზრუნველყოფით, რომ მათ მცირე ნაწილს მაინც ჰქონდეს სათანადო იურიდიული განათლება.

ფუნქცია

ზოგიერთი სახელმწიფო ქმნის ზედამხედველობის ორგანოებს, რომელთა ფუნქციასაც წარმოადგენს მხოლოდ საჩივრების მიღება და გამოძიება. მაგალითად დიდ ბრიტანეთში, საგამოძიებო ტრიბუნალს «შეუძლია გამოიძიოს დაზვერვის სამსახურის - უსაფრთხოების

სამსახურის (ხანდახან მოხსენიებული, როგორც MI5), საიდუმლო დაზვერვის სამსახურის (ხანდახან მოხსენიებული, როგორც MI6) და მთავრობის საკომუნიკაციო სამსახურის მიერ ან მათი სახელით ჩადენილი ბრალი.»³⁶

სხვა სახელმწიფოებში, ზედამხედველობის ექსპერტთა ორგანოების ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის შესწავლა დამოუკიდებლად ან მინისტრებისა და პარლამენტის წევრების მითითებით.³⁷ ეს ორგანოები ასევე შესაძლოა უფლებამოსილი იყვნენ მიიღონ და განიხილონ დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრები.³⁸ მაგალითად, ნორვეგიის დაზვერვის ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტი არის ორგანო, რომლის წევრებიც მიუხედავად იმისა, რომ არჩეულნი არიან პარლამენტის მიერ, ინსტიტუციურად არ წარმოადგენენ საკანონმდებლო ხელისუფლების ნაწილს. კომიტეტი საკუთარი ინიციატივით იძიებს, როგორც დაზვერვის სამსახურების საქმიანობას, ასევე იღებს საჩივრებს საზოგადოების წევრების მხრიდან.³⁹ ანალოგიურად, ბელგიის I კომიტეტი, «განიხილავს დაზვერვის სამსახურების, საფრთხის შეფასების საკოორდინაციო ჯგუფის და სხვა დამხმარე სამსახურებისა და მათი პერსონალის მიერ განხორციელებულ ოპერაციებთან, ჩარევებთან, მოქმედებასა ან უმოქმედობასთან დაკავშირებულ საჩივრებსა და შეტყობინებებს».⁴⁰ მსგავს ფუნქციებს ასრულებს სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის გენერალური ინსპექტორი - სამსახური, რომელიც დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და ანგარიშვალდებულია საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტის წინაშე. გენერალურ ინსპექტორს «შეუძლია მიიღოს და გამოიძიოს საზოგადოების და სამსახურის წევრების საჩივრები, შესაძლო არაკეთილსინდისიერი მართვის ან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესახებ; კონსტიტუციის, კანონებისა და რეგულაციების (დაზვერვისა და კონტრ-დაზვერვის) დარღვევის და ნებისმიერი პირის მიერ ჩადენილი კორუფციისა და არამართებული გამდიდრების შესახებ საჩივრები, გამოწვეული ნებისმიერი წევრის მოქმედებით ან უმოქმედობით».⁴¹

ზოგიერთი სახელმწიფოში ზედამხედველობის ექსპერტ ორგანოთა მიმართ სარჩელს წინ უნდა უძღოდეს დაზვერვის სამსახურების ნოტიფიცირება. კანადაში, მაგალითად, საჯარო საჩივრით თავდაპირველად უნდა მიმართონ კანადის უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის დირექტორს, ამის შემდეგ, კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველ კომიტეტს შეუძლია გამოიძიოს სათანადოდ ჩამოყალიბებული საჩივარი თუ დირექტორი გარკვეული დროის განმავლობაში, რომელსაც კომიტეტი მიიჩნევს მართებულად არ გასცემს პასუხს, ან მისი პასუხი იქნება კონკრეტულ საქმესთან შეუსაბამო.⁴²

3.2.3. საჩივრის განხილვის საპარლამენტო ორგანოები

რიგ სახელმწიფოებს გააჩნიათ საჩივრის განხილვის საპარლამენტო ორგანოები, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ დაზვერვის სამსახურებს. ზემოთ აღნიშნული ზედამხედველობის კვალიფიციური ორგანოების მსგავსად, ეს საპარლამენტო

კომიტეტებიც უფლებამოსილი არიან მიიღონ და განიხილონ დაზვერვის სამსახურების საქმიანობასთან დაკავშირებული საჩივრები.⁴³ მაგალითისათვის, გერმანიაში საპარლამენტო კონტოლის ჯგუფს შეუძლია საჩივრების მოსმენა.⁴⁴ სამხრეთ აფრიკაში დაზვერვის გაერთიანებული საპარლამენტო მუდმივმოქმედი კომიტეტი (ორგანო, რომელიც შედგება პარლამენტის 50 წევრისაგან, რომლებიც ასრულებენ დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის ფუნქციას) უშუალოდ არ შეისწავლის საჩივრებს, თუმცა მას

შეუძლია: წარმართოს გამოძიება და მიიღოს ანგარიში სამსახურის უფროსის ან გენერალური ინსპექტორის მხრიდან ნებისმიერ საჩივართან მიმართებაში, რომელიც წარმოდგენილია საზოგადოების წევრის მიერ კომიტეტში, ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით, რასაც ეს პირი მიიჩნევს როგორც მისი პიროვნების ან საკუთრების ხელყოფად ამ სამსახურის მიერ: იმ პირობით, რომ კომიტეტს აკმაყოფილებს საჩივრის ფორმა და რომ იგი არ არის მცირე მნიშვნელობის მქონე და არაკეთილსინდისიერად აღძრული.⁴⁵

საპარლამენტო კომიტეტებისათვის ერთდროულად საზედამხედველო და საჩივრების განხილვის ფუნქციების დაკისრება ერთიმხრივ იძლევა უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებული გამოცდილების კონცენტრაციის საშუალებას ერთ კონკრეტულ ორგანოში და ამავდროულად ზღუდავს საიდუმლო ინფორმაციის გავრცელებას. თუმცა, არსებობს მთელი რიგი ნაკლოვანებები საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოებისათვის საჩივრების განხილვის ფუნქციის დაკისრებასთან დაკავშირებით. პირველ რიგში, პარლამენტის წევრებს შეიძლება არ ჰქონდეთ საჩივრების განხილვისათვის საკმარისი გამოცდილება ან დრო. მეორე, პარლამენტის წევრები ზოგადად წარმოადგენენ ვიწრო პარტიულ ინტერესებს, რამაც შესაძლოა საფთხის ქვეშ დააყენოს მათ მიერ საჩივრების სათანადოდ გამოძიება და გადაწყვეტილების მიღება. მესამე, საჩივრის განხილვა შესაძლოა მოითხოვდეს საქმის შესწავლას დეტალების გათვალისწინებით, პროცესუალური სამართლიანობის წესების დაცვასა და დამადასტურებელ მოსაზრებებს, რომლებიც დაკავშირებულია, მაგალითად, მოწმეების სანდოობასთან, რომელიც უკეთესად იმართება უფრო კვაზი-იურიდიულ გარემოში. და ბოლოს, საპარლამენტო კომიტეტები ხშირად წარმოდგენილი არიან მრავალი წევრით, რაც თავისმხრივ ართულებს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებასა და ფორმულირებას.

4. საჩივრების განხილვის პროცედურები და ინფორმაციის მართვა

წინამდებარე მოკლე მოდულში შეუძლებელია დეტალურად აღწეროს საჩივრების განხილვის პროცედურები. აქედან გამომდინარე, აქცენტი გაკეთდება მხოლოდ კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვის მიზნით გამოყენებულ რამდენიმე ძირითად პროცედურულ საკითხზე და უშუალოდ პროცედურებზე. იმდენად რამდენადაც, ზოგადი

უფლებამოსილების (ანუ უფლებამოსილება, რომელიც სცდება დაზვერვის სამსახურების ფარგლებს) მქონე ორგანოების მიერ გამოყენებული პროცედურები უაღრესად ცვალებადია, წინამდებარე ნაწილი ფოკუსირებას ახდენს 3.2 ნაწილში მოცემულ საჩივრების განხილვის სპეციალიზირებული ორგანოების (დაზვერვასა და სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული) მიერ გამოყენებულ პროცედურებზე.

4.1. ძირითადი პროცედურული წესები

ზოგიერთი სახელმწიფოს მოქმედი კანონმდებლობა მოითხოვს, რომ საჩივრები წარმოდგენილი იყოს წერილობით.⁴⁶ საჩივრის განხილვის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან უარი თქვან საფუძველს მოკლებული, არაკეთილსინდისიერი ან ისეთი საჩივრების განხილვაზე, რომელთაც ორგანო მიიჩნევს უმნიშვნელოდ გამოძიების დაწყებისათვის.⁴⁷ მსგავსი შეზღუდვა აშკარად ამცირებს მოქმედი წესების ეფექტურობას. რა თქმა უნდა, რთული შემთხვევებისათვის თავის არიდების მიზნით გამოყენებისას, მსგავსი წესები იწვევენ საჩივრის განხილვის ორგანოების არაეფექტურობას, ზედამხედველობისა და საჩივრების განხილვის ფუნქციების განხორციელებისას. საბოლოო ჯამში, ამ გაფილტრული წესების სათანადოდ გამოყენების გარანტია მდგომარეობს საკუთრივ ამ ორგანოს დამოუკიდებლობაში. ყურადღებიანი, კვალიფიცირებული და მთავრობისაგან საკმარისად დამოუკიდებელი პერსონალით სათანადო დაკომპლექტება, მცირე სტიმული იქნება სადავო საკითხების სავარაუდო პროცედურულ საფუძველებზე მოგვარებისათვის.

ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ საჩივრის განხილვის ორგანოები არ ახდენენ «საფუძველს მოკლებული და უმნიშვნელო» საჩივრების შერევას ისეთ საჩივრებთან, რომლებიც მიწოდებულია «საკმარისი დეტალების გარეშე» .

როგორც უკვე აღინიშნა, საჩივრები, რომლებიც ეხება დაზვერვის სამსახურის ფარულ და საიდუმლო ქცევას, მოსალოდნელია, რომ არ შეიცავდნენ უფრო ღია საჩივრებისათვის

დამახასიათებელ ფართო დეტალებს. გარდა ამისა, «არაკეთილსინდისიერების» ნიშნით უარის თქმა სარჩელზე არ უნდა იყოს გამოყენებული, უბრალოდ რთულ საჩივრებზე საპასუხოდ.

საჩივრის აღძვრა დაზვერვის სამსახურის წინააღმდეგ წარმოადგენს საკმაოდ რთულ პერსპექტივას. მოსარჩელეებს და განსაკუთრებით მამხილებლებს - გააჩნიათ სპეციფიკური თვისებები, რომლებიც დამკვირვებლებში იწვევენ ეჭვს მათ მიერ შეტანილი საჩივრის ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებით. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს პიროვნული მახასიათებლების გარჩევას, რომელმაც შესაძლოა ეჭვის ქვეშ დააყენოს სანდოობის საკითხი. როცა იმართება მოსმენები ან გამოკითხვები, მოქმედი კანონები, რომლებიც არეგულირებენ საჩივრის განხილვის ორგანოების მცირე ნაწილს მაინც, აწესებენ პროცესუალური სამართლიანობის სტანდარტებს და მოითხოვენ მაგალითად, რომ დაზარალებული მხარის მოსმენა ჩატარდეს სანამ ამ პირთა ქმედების შესახებ დასკვნა იქნება მომზადებული.⁴⁸

4.2. საჩივრის განხილვის ორგანოების უფლებამოსილება

საჩივრის განხილვის ზოგიერთ ორგანოს გააჩნიათ უფლებამოსილება მოითხოვონ სათანადო დოკუმენტებით უზრუნველყოფა და საჭიროების შემთხვევაში მოწმეების წარდგენა.⁴⁹ მსგავსი უფლებამოსილება ზოგიერთ ინსტანციაში შესაძლებელია საკმაოდ ფართო იყოს და მოახდინოს ისეთი საკითხების ჩანაცვლება, როგორცაა ადვოკატსა და კლიენტს შორის ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის შესახებ შეთანხმება.⁵⁰ მაგალითად უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განხილველ კომიტეტს წვდომა გააჩნია დაზვერვის სამსახურის განკარგულებაში არსებულ ნებისმიერ ინფორმაციაზე, მინისტრთა სხდომის ჩანაწერების გარდა (განსაკუთრებით სათათბირო ჩანაწერები). აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორს:

უნდა გააჩნდეს წვდომა ნებისმიერ თანამშრომელთან ან ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთან, რომლის ჩვენებაც საჭიროა მისი მოვალეობების შესრულებისათვის. გარდა ამისა, მას უნდა ჰქონდეს წვდომა ნებისმიერ ჩანაწერთან... რომელიც უკავშირდება იმ პროგრამებსა და ოპერაციებს, რომელთა მიმართებაშიც, გენერალურ ინსპექტორს გარკვეული პასუხისმგებლობები გააჩნია... თანამშრომლის ან ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მხრიდან გენერალურ ინსპექტორთან თანამშრომლობაზე უარის თქმა უნდა გახდეს დირექტორის მხრიდან სათანადო ადმინისტრაციული ქმედების საფუძველი სამსახურიდან გათავისუფლების ან არსებული ხელშეკრულების გაუქმების ჩათვლით.⁵¹

საჩივრის განხილვის სხვა ორგანოებისათვის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა უფრო შეზღუდულია. სამხრეთ აფრიკის მოქმედი კანონმდებლობა დაზვერვის გაერთიანებულ საპარლამენტო მუდმივმოქმედ კომიტეტს უკრძალავს იმ ინფორმაციასთან წვდომის უფლებას, რომელმაც შესაძლოა გაამჟღავნოს დაზვერვის სამსახურის ინფორმატორის ვინაობა.⁵² (მეორეს მხრივ სამხრეთ აფრიკის გენერალური ინსპექტორის მიმართ მოქმედებს მცირე შეზღუდვა - «არანაირ საფუძველზე» არ შეიძლება უარი ეთქვას გენერალურ ინსპექტორს დაზვერვის სამსახურებთან, ინფორმაციასა ან [უსაფრთხოების სამსახურის] შენობებთან წვდომაზე)⁵³. საჩივრის განხილვის ორგანოს საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა წარმოადგენს აშკარა მცდელობას, შეამციროს ინფორმაციის ნებისმიერ თუ უნებლიედ გაჟონვა. მიუხედავად ამისა, შეზღუდვებმა შესაძლოა ზიანი მიაყენოს საჩივრის განხილვის ორგანოს უნარს - მოახდინოს საჩივრის დეტალური შესწავლა-შეფასება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს შესაძლოა იმთავითვე დამაბრკოლებელ ფაქტორად იქცეს საჩივრის განხილვის ორგანოსათვის. ამგვარად ეს საკითხი წარმოადგენს სერიოზული შეშფოთების საგანს თუკი მიზნად ვისახავთ საჩივრის განხილვის ქმედითი ორგანოს შექმნას.

ინფორმაციის დაცვის დილემის ნაწილობრივ გადაწყვეტას წარმოადგენს, ინფორმაციის მართვის საკითხების გათვალისწინება საჩივრის განხილვის ორგანოს საქმიანობის მარეგულირებელ წესებში.⁵⁴ სამხრეთ აფრიკის გენერალური ინსპექტორი, მაგ. «უნდა აკმაყოფილებდეს დაზვერვის სამსახურების თანამშრომელთა მიმართ გამოყენებულ ყველა სახის უსაფრთხოების მოთხოვნებს». ⁵⁵ კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა

განმხილველი კომიტეტის წევრები შეზღუდულები არიან კანადის კანონით საიდუმლოების შესახებ და ამდენად მათ მიერ საიდუმლო ინფორმაციის არამართებული გამჟღავნება ისჯება კანონით.⁵⁶ აგრეთვე გამოიყენება სათანადო სამუშაო სტანდარტები ინფორმაციის ფიზიკური მოძრაობის კონტროლის მიზნით. მაგალითად, კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის საინფორმაციო-ანალიტიკური თანამშრომლები აწარმოებენ საიდუმლო ინფორმაციაზე კონტროლს კომიტეტის სათანადოდ დაცულ სამსახურებში, კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის კუთვნილ ობიექტებზე. მიუხედავად ამისა, იქმნება შემთხვევები, როცა ინფორმაცია გადაგზავნილია დაზვერვის სამსახურის კუთვნილ დაცულ ობიექტებში, განსაკუთრებით, როცა ეს ინფორმაცია წარმოადგენს კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის წინაშე წარდგენილი საჩივრის განხილვის საგანს. ინფორმაციის მართვის მსგავსი ინფრასტრუქტურის შექმნამ შესაძლოა მოითხოვოს მნიშვნელოვანი ინვესტიცია და გეოგრაფიული მდებარეობის მხრივ დიდ ქვეყნებში (როგორცაა კანადა), შეიძლება შეზღუდოს ადგილები, სადაც კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტი განახორციელებს თავის საქმიანობას.

4.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების კონფიდენციალურობა

როგორც ზემოთმოცემული განხილვა ვარაუდობს, სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის პროფესიული მართვა, წარმოადგენს საჩივრის განხილვის ნებისმიერი სისტემის მნიშვნელოვან საკითხს. საჩივრის განხილვის მრავალი ორგანოს მარეგულირებელი კანონმდებლობა მიუთითებს, რომ გამოკითხვა და/ან მოსმენა უნდა განხორციელდეს საიდუმლოდ.⁵⁷ გარდა ამისა, საჩივრის განხილვის ორგანოების მიერ მოპოვებული მონაცემები შესაძლოა რედაქტირებულ იქნას და/ან მათი გავრცელება შეიზღუდოს. მაგალითად, ავსტრალიაში დაზვერვის სამსახურის გენერალურმა ინსპექტორმა არ უნდა უზრუნველყოს სათანადო დასკვნებით მოსარჩელე, «ვიდრე შესაბამისი სამსახურის [დაზვერვა] უფროსი და გენერალური ინსპექტორი არ შეთანხმდებიან, რომ მოსარჩელესათვის პასუხის სახით ინფორმაციის მიწოდება ხელს არ შეუშლის ავსტრალიის უსაფრთხოებას, თავდაცვასა და ურთიერთობას სხვა ქვეყნებთან».⁵⁸ აგრეთვე სამხრეთ აფრიკაში, დაზვერვის გენერალურ ინსპექტორს არ შეუძლია შეზღუდული სარგებლობისთვის განკუთვნილი ინფორმაციის გამჟღავნება მთავრობის მხრიდან წინასწარი ნებართვის გარეშე.⁵⁹ ანალოგიურად კენიაში, საჩივრების კომისიამ თავის საქმიანობაში «უნდა იხელმძღვანელოს სახელმწიფო უსაფრთხოების მოთხოვნებით». ამ მიზნით, მან კონსულტაციები უნდა გამართოს სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის გენერალურ დირექტორთან (და სახელმწიფო უსაფრთხოების საბჭოს მინისტრების დონეზე), «ინფორმაციის ან გარემოებების განსაზღვრის მიზნით, რომელთა თანახმადაც გარკვეული ინფორმაცია შესაძლოა არ იქნას გამჟღავნებული გამოძიების მსვლელობისას ან მასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე».⁶⁰ ნორვეგიაში კომიტეტის განცხადებები მოსარჩელეებისადმი, «უნდა მომზადდეს კლასიფიცირებული ინფორმაციის

შეძლებისდაგვარად გამჟღავნების გარეშე».⁶¹

ვინაიდან საიდუმლოებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს მომჩივანის შესაძლებლობებს წარმატებით წარმართოს საჩივარი, ზოგიერთი სახელმწიფო შესაძლოა იყენებდეს სხდომის დახურული ნაწილის სპეციალურ პროცედურებს მოსარჩელის დასახმარებლად. მაგალითად კანადის კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის საბჭო პასუხისმგებელია

*საიდუმლო მასალაში მოცემული ინფორმაციის, ისევე როგორც დახურული სხდომებისას სახელმწიფო მოწმეების ჯვარედინი დაკითხვის შედეგების გაუმჟღავნებლობის შესახებ გადაწყვეტილებაზე... გარე მრჩევლები (ან სამართლებრივი საშუალებები) შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას რიგ შემთხვევებში, მაგ. დატვირთული სამუშაო გრაფიკის გამო, ან როცა შიდა მრჩევლებს არ აქვთ საშუალება იმოქმედონ შეჯიბრებითობის პროცესში. სხვა შემთხვევებში, იურიდიული მრჩევლები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას როცა კონკრეტული საქმე მოითხოვს განსაკუთრებულად აგრესიულ ჯვარედინ შესწავლას კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის მიერ.*⁶²

5. სამართლებრივი დაცვის საშუალებები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საჩივრების ნებისმიერი სისტემის ძირითად მიზანს წარმოადგენს, რომ იგი იყოს «ეფექტური საშუალება». აღსანიშნავია, რომ დაზვერვის სამსახურების საჩივრების განხილვის ორგანოების მიერ შემოთავაზებული საშუალებები, ხშირად წარმოადგენს რეკომენდაციებს, ვიდრე იურიდიულად სავალდებულო ძალის მქონე განსაზღვრებებს, მაგ. ზარალის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით.⁶³ ეს შეზღუდული უფლებამოსილებები სავარაუდოდ აისახება საჩივრების განხილვის ბევრი ორგანოს ორმაგ უფლებამოსილებაზე; ანუ ერთი და იგივე ორგანო, განიხილავს საჩივრებს და ამავდროულად აწარმოებს დაზვერვის სამსახურების საქმიანობის ავტონომიურ ზედამხედველობას. ზედამხედველობის ეს პროცესები ჩვეულებრივ აერთიანებს დაზვერვის სამსახურებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი მიმართულ რეკომენდაციებს. იქ სადაც ზედამხედველობა წარმოადგენს საჩივრების განხილვის ორგანოს ძირითად მიზანს, კანონმდებლები, საჩივრების საპასუხოდ იძულებითი საკომპენსაციო უფლებამოსილებების ხელმისაწვდომობას, (სავარაუდოდ) განიხილავენ როგორც შეუსაბამო ეფექტური ზედამხედველობისათვის საჭირო ნაკლებად ანტაგონისტურ თვისებებთან.

თუმცა, პრაქტიკაში საჩივრების განხილვის ორგანოსათვის რეკომენდაციების უფლების შეზღუდვამ შესაძლოა გამოიწვიოს ზოგადად მათი შესაძლებლობის შემცირება დაზვერვის სამსახურებთან მიმართებაში. ეს მიდგომა განსაკუთრებით რთულია, როცა საჩივრების შესწავლის შედეგები გასაიდუმლოებულია ზემოაღნიშნული საყოველთაოდ მიღებული პრაქტიკის მიხედვით. ამ მიზეზის გამო, საკმაოდ დადებით შედეგს იძლევა ის

ფაქტი, რომ საჩივრების განხილვის ორგანოები აქვეყნებენ მათი ხელთ არსებული მონაცემების რედაქტირებულ ვერსიებს, საზოგადოებისათვის განკუთვნილ ყოველწლიურ ანგარიშებში ან სხვაგვარად მიღებული საშუალებებით. თუმცა, მათაც კი, შესაძლოა მიიპყრონ გასაოცრად მცირედი ყურადღება პარლამენტის ან მედიის წარმომადგენელთა მხრიდან. მაგალითად, კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველმა კომიტეტმა ინტერესის გაღვივების მიზნით არაერთხელ გამოაქვეყნა მამხილებელი ფაქტები.

უარეს შემთხვევებში, მხოლოდ სარეკომენდაციო უფლებამოსილების არსებობას, შესაძლებელია გააჩნდეს საჩივრების განხილვის ორგანოების სხვა ფუნქციების ერთგვარი შემცირების ეფექტი. თუ პოტენციურ მოსარჩელებს აქვთ ეჭვი, რომ მათი ქმედებები გამოიწვევს მნიშვნელოვან რეაგირებას, ცვლილებას, ან კომპენსაციის მიღებას, მათ შესაძლოა ჰქონდეთ მცირე მიზეზი აღძრან სსარჩელი საჩივრების განხილვის ორგანოში. აქედან გამომდინარე, მოსარჩელები შესაძლოა შეცადონ, რომ საჩივრები აღძრან სხვა არხების მეშვეობით (საერთო სასამართლოების მსგავსად, რომლებიც არ არიან კომპეტენტურები მათი საკითხების მოგვარებაში), მიმართონ მედიას სათანადო რეაგირების იმედით, ან უბრალოდ უარი თქვან მასზე. ყოველივე ზემოაღნიშნული ხელს უწყობს საჩივრების განხილვის ორგანოთა საფუძვლების შერყევას: გამოავლინონ დაზვერვის სამსახურების არამართლობიერი ქმედებები და სათანადო რეაგირება მოახდინონ მათზე.

სხვა ორგანოებს გააჩნიათ უფრო «სასამართლოს მსგავსი» უფლებამოსილება. ეს განსაკუთრებით ეხება საჩივრების განხილვის ორგანოებს, რომელთათვისაც საჩივრის განხილვა წარმოადგენს ერთადერთ საქმიანობას. ამრიგად, კვაზი სასამართლო ორგანოებს, როგორცაა დიდი ბრიტანეთის საგამომიებო ტრიბუნალი, გააჩნიათ უფლებამოსილება გამოიყენონ «მაკორექტირებელი ქმედებები, როგორცაა ნებისმიერი გარანტიების გაუქმება, არსებული ჩანაწერების განადგურება ან ფინანსური კომპენსაციების ანუღირება».⁶⁴

6. რეკომენდაციები

რიგი რეკომენდაციები გამომდინარეობს საჩივრის განხილვის ორგანოების შესახებ წინამდებარე მიმოხილვიდან, რაც «საუკეთესო პრაქტიკის» სახით მოცემულია და შეჯამებულია ცხრილში 1.

- სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ საჩივრის განხილვის ისეთი ორგანოების ჩამოყალიბება, რომელთა ამოცანაც იქნება როგორც ინსაიდერული, აგრეთვე საზოგადოებრივი საჩივრების მიღება და გამოძიება.

ინსაიდერული საჩივრების განხილვის სისტემა წარმოადგენს «მხილების» მართვის საშუალებას ინსტიტუციონალურ საფუძველზე, რომელიც ერთროულად რეაგირებას ახდენს იურიდიულად მოქმედ საჩივარზე და შეუძლია დაიცვას სახელმწიფოს ინტერესი კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვასთან მიმართებაში. გარდა ამისა, ამ სისტემით უზრუნველყოფილი დაცვა უნდა გავრცელდეს აგრეთვე მათზე, ვინც თვის მხრივ იცავს ამ სისტემას.

- ინსაიდერული საჩივრების ეფექტური სისტემა უნდა შეიცავდეს გარანტიებს შურისძიების წინააღმდეგ, როცა თანამშრომლების მიერ კეთილსინდისიერად ხდება საჩივრის აღძვრა სათანადო უფლებამოსილების მქონე ორგანოებში.

შედარებისათვის, საჯარო საჩივრების სისტემა უფრო ფართო და ხელმისაწვდომია ყველა ფიზიკური პირისათვის. სახელმწიფოთა მცირე ნაწილი აწესებს მოქალაქეობის მოთხოვნას, ისიც მხოლოდ დაზვერვის უცხოური სამსახურების მიმართ და კიდევ უფრო ცოტა მათგანი ითხოვს, რომ მოსარჩელე უშუალოდ იყოს საჩივარში მოცემული საკითხით დაზარალებული. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ძალიან ძნელია შეზღუდვების რაიმე რეალური დამსახურების დანახვა.

- საჩივრების განხილვის ორგანოებს უნდა გააჩნდეთ ფართო კომპეტენცია საზოგადოების მხრიდან საჩივრების მისაღებად.

ფართო წესების არსებობა იმასთან დაკავშირებით, თუ ვინ არის სარჩელის აღძვრაზე უფლებამოსილი, თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ უფრო მეტი საჩივარი იქნება მიმართული საჩივრების განხილვის ორგანოებისადმი. მსგავსი წესები აფართოებენ აგრეთვე ამ დაწესებულებების პოტენციურ ვალდებულებებს. ეს შესაძლოა მიზანშეწონილი იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევების შეზღუდვისათვის, რომელთაც ამ თვალსაზრისით გარკვეული ღირებულება გააჩნიათ. მაგრამ სიფრთხილით უნდა იქნას მიღებული გადაწყვეტილება შეზღუდვის დაწესების შესახებ.

- უსაფუძვლო და არაკეთილსინდისიერად აღძრული საჩივრების თაობაზე შიში, შესაძლოა მოგვარდეს წესებით, რომელთა მეშვეობითაც საჩივრების განხილვის ორგანოები საწყის ეტაპზე შეძლებენ ამგვარი საჩივრების გამორიცხვას. მაგრამ ამ პროცესშიც საკმაო სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ, რათა უარი არ განაცხადონ რთული, პოლიტიკურად წინააღმდეგობრივი ან უბრალოდ რთული სუბიექტების მიერ წარდგენილი საჩივრების განხილვაზე.

რაც შეეხება საჩივრის განხილვის ადგილს, სახელმწიფომ ყურადღებით უნდა განიხილოს საერთო სასამართლოების ან ჩვეულებრივი მარეგულირებელი ორგანოების მიზანშეწონილობა დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვისათვის. პრაქტიკაში, ამ ორგანოებს ჩვეულებრივ არ შეუძლიათ სახელმწიფო უსაფრთხოების და/ან დაზვერვის საკითხებთან გამკლავება, რის შედეგადაც მათი ეფექტურობის ხარისხი მცირდება და მათ აღარ შეუძლიათ საჩივრების ადეკვატურად შესწავლა. გარდა ამისა, ფართო პროფილის მქონე ორგანოები შესაძლებელია განიცდიდნენ

საგნობრივი გამოცდილების ნაკლებობას, რაც აუცილებელია ამგვარი საკითხების ზედმიწევნით გამოძიებისათვის.

შედარებისათვის, დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის ორგანოები უნდა იყოს იმგვარად სტრუქტურირებული, რომ უზრუნველყოს საიდუმლო ინფორმაციის დაცვა. ამავედროულად, საიდუმლოების დაცვის საკითხები არ უნდა იწვევდნენ საჩივრის განხილვის სპეციალიზირებული ორგანოს ფუნქციების შემცირების ეფექტს იმ წერტილამდე, სადაც მისი, როგორც საჩივრის განხილვის ორგანოს ავტორიტეტი ქრება. გამჭვირვალობა ნაგულისხმევი უნდა იყოს საიდუმლოების თვალსაზრისით კეთილსინდისიერად შეზღუდული გარემოებებით. გარდა ამისა, გარკვეული ძალისხმევა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, სახელმწიფოსა და მოსარჩელეს სარჩელის წარდგენის შესაძლებლობებს შორის ერთგვარი პარიტეტის უზრუნველსაყოფად. სადაც ხელისუფლებამ თავისი პოზიციები შეიძლება შენიღბოს საიდუმლოების მეშვეობით, ორგანო თავისმხრივ დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ საკითხის შესწავლა მიმდინარეობს საგამოძიებო წესით. გარდა ამისა, ზედამხედველობის ორგანოს თანამშრომლებს უნდა გააჩნდეთ საიდუმლოებაზე დაშვება და მთავრობისა და დაზვერვის სამსახურების მფლობელობაში არსებულ ინფორმაციაზე შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა.

- უმეტეს შემთხვევებში, საჩივრის განხილვის სპეციალიზირებული ორგანოებს უპირატესობა ენიჭებათ უფრო ზოგადი პროფილის მქონე საჩივრის განხილვის ორგანოებთან შედარებით, როცა საქმე ეხება დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებული საჩივრების გამოძიებას. ამგვარი ორგანოები აღჭურვილნი უნდა იყვნენ საიდუმლო ინფორმაციასთან შეუზღუდავი წვდომის უფლებით და მოეთხოვებათ მიიღონ სათანადო ზომები ამ ინფორმაციის გაჟონვის თავიდან ასაცილებლად (ნებისთენ თუ უნებლიედ). ამგვარი დაცვითი ზომები მოიცავენ ინფორმაციის მართვის სპეციალურ წესებსა და საიდუმლოებაზე დაშვების პირდაპირ ვალდებულებას.

ყოველივე ზემოთთქმულის გათვალისწინებით, საჩივრის განხილვის ორგანოები სათანადო ნდობას დაიმსახურებენ, როცა მათი დაკომპლექტება მოხდება მთავრობისაგან დამოუკიდებლად და შესაბამისი რესურსებით. მიუხედავად იმისა, რომ საჩივრის განხილვის ორგანოები არ უნდა იყოს წარმოდგენილი მხოლოდ კონკრეტული პროფესიული წარმომადგენლებით (მაგალითად, იურისტები), მის წევრებს შორის უნდა იყოს იურისტების გარკვეული რაოდენობა. დამოუკიდებელი იურიდიული კომპეტენცია ამცირებს გადაჭარბებულ დამოკიდებულებას იურიდიული განათლების (და ალბათ არასაკმარისად დამოუკიდებელ) მქონე პერსონალზე.

- საჩივრის განხილვის ორგანოები უნდა იყვნენ მთავრობისაგან დამოუკიდებლები. პრაქტიკაში, ეს გულისხმობს, რომ მათი დანიშვნა ხდება იმგვარად, რომ ეს არ წარმოადგენს მოქმედი მთავრობის მხრიდან ცალმხრივ დანიშვნას და რომ ისინი თავისუფალნი არიან იმოქმედონ მთავრობისაგან დამოუკიდებლად და ისარგებლონ სამართლებრივი გარანტიებით. სულ მცირე რამდენიმე წევრი მაინც უნდა იყოს

იურიდიული განათლების მქონე, რათა თავიდან იქნას აცილებული დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლებზე ზედმეტად დამოკიდებულება საჩივრების განხილვისას.

სამართლებრივი საშუალებების საკითხი წარმოადგენს საჩივრების განხილვის ყველაზე რთულ საკითხს. ზოგადად რომ ვისაუბროთ, ორგანოებს, რომელთაც პოტენციურად ყველაზე მეტი უნარი გააჩნიათ დაზვერვის სამსახურის სამართალდარღვევის კომპენსირებისათვის (სასამართლო), რომლებიც სათანადოდ არიან აღჭურვილნი დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებულ სპეციფიკურ საკითხებთან გამკლავებისათვის, განსაკუთრებით საიდუმლოებისა და კლასიფიცირებული ინფორმაციის დაცვის მოთხოვნებთან მიმართებაში. ზედამხედველობის ექსპერტთა ორგანოები ხშირად უკეთ ახერხებენ საიდუმლო ინფორმაციის არსის ჩაწვდომას, მაგრამ საერთო ჯამში არ გააჩნიათ არანაირი უფლებამოსილება, რეკომენდაციების შემუშავების გარდა. სახელმწიფოებმა ყურადღებით უნდა განიხილონ აქვთ თუ არა საჩივრების განხილვის ფუნქციის მქონე ზედამხედველობის ექსპერტთა ორგანოებს, კვაზი - იურიდიული საშუალებები, როგორცაა მაგ. ფინანსური კომპენსაციის გაცემა დაზარალებულებისათვის.

- საჩივრის განხილვის ორგანოებისათვის მხოლოდ სარეკომენდაციო უფლებამოსილების მინჭება არასაკმარისია და არ წარმოადგენს «ეფექტურ სამართლებრივ საშუალებას». ამის მაგივრად ორგანოები აღჭურვილნი უნდა იყვნენ კვაზი - იურიდიული საშუალებებით, როგორცაა მაგალითად, ფინანსური კომპენსაციის გაცემის უფლებამოსილება.

დაბოლოს, სახელმწიფოებმა თავიდან უნდა აიცილონ სდაჩივარზე დამყარებული მოდელის მიმართ ზედმეტი დამოკიდებულება დაზვერვის სამსახურების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მიზნით. საჩივრის განხილვას საკუთარი როლი გააჩნია ამ პროცესში. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი სახელმწიფოების გამოცდილება, რომლებიც ზემოაღნიშნული ფუნქციების განხორციელებისას ძირითადად დამოკიდებულნი არიან საჩივრის განხილვის ორგანოებზე, არ განიხილება დადებით ფაქტორად. მაგალითად, კანადაში ფედერალური პოლიციის მიერ განხორციელებული სახელმწიფო უსაფრთხოების ფუნქციები ექვემდებარება მხოლოდ სუსტ, საჩივარზე დაფუძნებულ ანგარიშვალდებულების მექანიზმს. კანადის ფედერალური პოლიციის მიერ წარმოებული სასამართლო გამოძიება 9/11-ის ანტიტერორისტული პრაქტიკის შემდეგ, რეკომენდაციას უწევდა როგორც საჩივრის განხილვის უფლებამოსილებას, აგრეთვე ეფექტურობის აუდიტის განხორციელებას. გამოძიებამ დაასკვნა, რომ «თვითინიცირებული ანგარიშები გამომდინარეობს იქიდან, რომ კანადის ფედერალური პოლიციის სახელმწიფო უსაფრთხოების საქმიანობათა უმეტესობა ხორციელდება საიდუმლოდ და მცირედი სამართლებრივი შესწავლით, თუმცა გააჩნია პოტენციური მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე»⁶⁵.

საჩივარზე დაფუძნებული ანგარიშვალდებულების მოდელების მიმართ მიოპიური ფოკუსი ქმნის ანგარიშვალდებულების ერთგვარი «თეატრის» შექმნის რისკს: ორგანოს არსებობა ქმნის კონტროლისა და ბალანსის ხილვადობას, მაგრამ დაზვერვის საქმიანობის

გარშემო არსებული საიდუმლოების გამო მას არ შეუძლია ეფექტურად მუშაობა. ამ საიდუმლოებამ შესაძლოა ყურადღების გარეშე დატოვოს ისეთი საკითხები, როგორცაა მაგ. პირადი ცხოვრების არასანქცირებული ხელყოფა. ამ მიზეზის გამო, საჩივრის განხილვის სისტემები ზედამხედველობისა და მიმოხილვის სხვა ფორმების თანხლების გარეშე, წარმოადგენს დაზვერვის ხელმძღვანელობის არაეფექტურ მეთოდს.

- დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულების ძირითადად საჩივარზე დაფუძნებული მოდელი არა ადეკვატურია. მსგავსი მიდგომა შევსებული უნდა იყოს დამოუკიდებელი მიმოხილვის/ან ზედამხედველობის სიტემით.

ცხრილი 1: საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებული საუკეთესო პრაქტიკის ჩამონათვალი	
პრაქტიკა	პრაქტიკის დაუცველობის შედეგები
საჩივრის განხილვის ორგანოებს გააჩნიათ თუ არა სათანადო საგნობრივი და იურიდიული გამოცდილება?	თუ არა, შესაძლოა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს საჩივრის განხილვის ორგანოების უნარი ეფექტურად და სანდოდ განიხილონ საჩივრები
გააჩნიათ თუ არა საჩივრის განხილვის ორგანოებს სრული წვდომა დაზვერვის სამსახურების საიდუმლო ინფორმაციასთან?	თუ არა, საჩივრის განხილვის ორგანოების უნარი რეალურად განსაზღვრონ საჩივრის არსი და შეაფასონ სამსახურის საქმიანობა - რისკის ქვეშ დგას.
გააჩნიათ თუ არა საჩივრის განხილვის ორგანოებს მთავრობისა და დაზვერვის სამსახურებისაგან დამოუკიდებლობა დანიშვნების, სამართლებრივი გარანტიებისა და ოპერაციების მართვის თვალსაზრისით?	თუ არა, საჩივრის განხილვის ორგანოების მიმართ სავარაუდოდ იქნება ნდობის ნაკლებობა და ისინი ვერ შეძლებენ დამუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღებას.
საჩივრის განხილვის ორგანოები განიხილავენ თუ არა როგორც ინსაიდერულ აგრეთვე საჯარო საჩივრებს?	თუ არა, მაშინ ინსაიდერებს შესაძლოა მოუწიოთ მამხილებელი შეტყობინების მიწოდება, მაგ. მედიისათვის, მაშინ როცა საზოგადოების წარმომადგენლები იძულებულნი არიან მიმართონ საერთო სასამართლოებს ან სხვა მსგავს დაწესებულებებს, რომლებიც არასათანადოდ არიან აღჭურვილნი სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხების განხილვისათვის.
დაცულია თუ არა ინსაიდერი მოსარჩელები შურისძიებისაგან მათი მხრიდან კეთილსინდისიერი საჩივრის აღძვრის შემთხვევაში შრომის კანონით და/ან კანონით	თუ არა, მაშინ ინსაიდერს არ ექნება არანაირი სტიმული განაგრძოს დაწყებული პროცესი ან სულაც არ გაამჟღავნებს სამართალდარღვევის

საიდუმლოების შესახებ?	ფაქტს.
<p>არის თუ არა საჯარო საჩივრის სამართალწარმოება გარკვევით ფორმულირებული და ეძლევა თუ არა საშუალება საზოგადოების ნებისმიერ წევრს აღძრას საჩივარი დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის სრული სპექტრის მიმართ?</p>	<p>თუ არა, დაზვერვის საქმიანობის სამართლებრივი ინტერესები შესაძლოა შეუმჩნეველი დარჩეს</p>
<p>იქ სადაც მისაღებია უსაფუძვლო სარჩელზე უარის თქმა, საჩივრის განხილვის ორგანოები ეპყრობიან თუ არა სიფრთხილით ამ ფუნქციის გონივრულ გამოყენებას გარე მოსაზრებების გათვალისწინების გარეშე, როგორცაა მაგ. საჩივრის პოლიტიკური შედეგები ან მოსარჩელეს სარჩელთან შეუსაბამო თვისებები.</p>	<p>თუ არა, დაზვერვის საქმიანობის სამართლებრივი ინტერესები შესაძლოა საკმაოდ ადვილად იქნას უარყოფილი</p>

შენიშვნები

1. ჰანს ბორნი და ლენ ლეი, ანგარიშვალდებული დაზვერვის შექმნა: სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობისათვის (ჟენევა, DCAF დარჰემის უნივერსიტეტი და ნორვეგიის პარლამენტი), გვ.105. (Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway)
2. ჰანს ბორნი და ლენ ლეი, დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება, სტრატეგიული დოკუმენტი N 19 (ჟენევა, DCAF, 2006) გვ.17. (Hans Born and Ian Leigh, Democratic Accountability of Intelligence Services, Policy Paper No. 19 (Geneva: DCAF, 2006) p. 17.
3. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: საუკეთესო პრაქტიკის ჩამოყალიბება სამართლებრივ და ინსტიტუციონალურ ჩარჩოებსა და ზომებზე, დაზვერვის სამსახურების მიერ ადამიანის უფლებების პატივისცემის უზრუნველყოფისათვის, ტერორიზმი წინააღმდეგ ბრძოლისას, მათი ზედამხედველობის ჩათვლით (შემდგომში შეინინის მოხსენება) გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46 (17 მაისი 2010) გვ. 10. (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight (henceforth Scheinin Report), United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 10)
4. შეინინის მოხსენება გვ.10. (Scheinin Report, p. 10.)
5. შეინინის მოხსენება გვ.11, (საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მუხლი 2). (Scheinin Report, p.11 (citing Article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights).
6. Klass v. FRG, A 28 (1979), 2 EHHR 214, პარაგრაფი 64 (ECHR -ის მუხლი 13).
7. შეინინის მოხსენება გვ.11. (Scheinin Report, p. 11.)
8. კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის კანონი (31 აგვისტო 2004), R.S.C., თავი C-23, ნაწილი 42 (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>). (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 42).
9. ბელგიის პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობისა და საფრთხეების შეფასების მაკოორდინირებელი სტრუქტურული ერთეულის მარეგულირებელი დადგენილება (18 ივლისი 1991), მუხ.28, 30 (Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30 (available at <http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht -l.contrle -engelse versie.pdf>).
10. აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი. აშშ კოდექსი 50, §403q (e)(2) (<http://codes.lp.findlaw.com/scode/50/15/I/403q>). (United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e) (2).
11. აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი. აშშ კოდექსი 50, §403q (d)(5)(G). (United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (d)(5)(G).
12. ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 18, (ელექტრონული ვერსია <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html-dlm392526>). (New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996).

13. აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი. აშშ კოდექსი 50, §403q (e)(3)(B). (United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(3)(B).
14. კანადის ინფორმაციული დაცვის შესახებ კანონი (1985), R.S.C თავი O-5, ნაწილი 15 (<http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/>). (Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter O-5, Section 15).
15. ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ კანონი (7 თებერვალი, 2002). (The Netherlands, Intelligence and Security Services Act (7 February 2002), Article 83 (as amended)
16. ირლანდიის პოლიციის კანონი 2005წ. N 20, ნაწილი 67. (Ireland, Garda Síochána Act 2005, No. 20 of 2005, Section 67).
17. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის კანონი (31 აგვისტო, 2004), R.S.C., თავი C-23, ნაწილი 41 (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>). (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41).
18. აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი. აშშ კოდექსი 50, §403q (e)(3). (United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(3).
19. კენიის სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის კანონი (31 დეკემბერი 1998), ნაწილი 24, (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია <http://www.nsis.go.ke/act.pdf>).(Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 24)
20. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 3(1) (f) (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm). (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3 (1) (f)
21. ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 11. (New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 11)
22. ავსტრალიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების კანონი (18 ოქტომბერი 1996), ნაწილი 8 (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349>). (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 8)
23. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), გვ.50 (ფინეთის დისკუსია). (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), p. 50 (discussing Finland).
24. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), პარაგრაფი 121 (ბენინის საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც საჩივრების მექანიზმის განსაზღვრა); §294 (ეკვადორის საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ძირითადი საჩივრების ადგილის განსაზღვრა) §243; (იგივე კოსტა-რიკასთან დამოკიდებულებაში); §307 (სასამართლოს, როგორც ძირითადი საჩივრების მექანიზმის განსაზღვრა პირებისათვის, რომლებიც დაზარალებულნი დაზვერვის სამსახურის მიერ წარმოებული თვალთვალის შედეგად) §353 (სასამართლოს როლის განხილვა საქართველოს დაზვერვის სამსახურის მიერ ჩადენილ სამოქალაქო სამართალდარღვევებსა და გენერალური პროკურორის მიერ ჩადენილ სისხლის სამართლის დანაშაულთან დაკავშირებით), § 482 (ლატვიის სისტემის

- განხილვა); §556-557 (მადაგასკარის სისტემის განხილვა). (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 121 (naming the complaints mechanism for Benin as the constitutional court); Paragraph 294 (naming the chief complaints venue for Ecuador as the constitutional court); Paragraph 243 (same, in relation to Costa Rica); Paragraph 307 (naming courts as the chief complaints mechanism for a person aggrieved by surveillance by the security service); Paragraph 353 (discussing the role of courts in relation to civil wrongs committed by the intelligence services of Georgia, and of the chief prosecutor in relation to criminal wrongdoing), Paragraph 482 (discussing the system in Latvia); Paragraphs 556-557 (discussing the system in Madagascar).
25. ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ კანონი, მუხლი 83. (The Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Article 83).
26. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), გვ. 49 (ფინეთის დისკუსია); საგამოძიებო კომისია კანადის მაღალჩინოსანთა მიერ მაჰერ არარის საქმესთან დაკავშირებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების საქმიანობის საერთაშორისო მოდელების მიმოხილვა (2005), გვ. 14 (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf) (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), p. 49 (discussing Finland); Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, International Models of Review of National Security Activities (May 2005).
27. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), § 67, 75 და 82 გვ. 49 (ბელგიის დისკუსია); § 327 (ფინეთის დისკუსია); § 374 (საბერძნეთის ომბუდსმენის აპარატის როლის აღწერა); იხ. აგრეთვე კანადის კანონი პირად ცხოვრებაში ჩარევის შესახებ (1985), R.S.C., თავი P-21, ნაწილი 29 (ელ. ვერსია ხელმისაწვდომია <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html>). (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Paragraphs 67, 75, and 82 (discussing Belgium); Paragraph 327 (discussing Finland); Paragraph 374 (describing the roles of the Greek ombuds institution); see also, Canada, Privacy Act (1985), R.S.C., Chapter P-21, Section 29).
28. კანადის ადამიანის უფლებების შესახებ კანონი (1985), R.S.C თავი H-6, ნაწილი 45-46 (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html>). (Canadian Human Rights Act (1985), R.S.C., Chapter H-6, Sections 45-46).
29. სასამართლო საქმეებისათვის, სადაც სახელმწიფო საიდუმლოების მოთხოვნები ასუსტებს (ან უკიდურეს შემთხვევაში ართულებს) მოსარჩელის შესაძლებლობას მიიღოს სამოქალაქო სამართლებრივი დაცვის საშუალებები, იხ. მუჰამედ ვ. საგარეო და თანამეგობრობის საქმეთა სახელმწიფო მდივანი, [2009] EWHC 2549 (Admin) (UK); კანადის გენერალური პროკურორი ვ. ალმალი, 2011, FCA 199 (კანადა); მუჰამედ ვ. იაპსენ დატაპლანი, Inc., 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (აშშ). (For court cases in which governmental secrecy claims have impaired (or at least complicated) plaintiffs' capacity to obtain civil remedies, see Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, [2009] EWHC 152 (Admin) (UK); Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2009] EWHC 2549 (Admin) (UK); Canada (Attorney General) v. Almalki, 2011, FCA 199 (Canada); Mohamed v. Jeppesen Dataplan, Inc.,

- 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (United States).
30. საგამოძიებო კომისია კანადის მაღალჩინოსანთა მიერ მაჰერ არარის საქმესთან დაკავშირებით, RCMP's სახელმწიფო უსაფრთხოების საქმიანობის ახალი მიმოხილვის მექანიზმები (2006), გვ. 492-3 (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf). (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), pp. 492-3).
 31. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), § 380 (უნგრეთის სადაზვერვო სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებული საჩივრების მიღებაზე პასუხისმგებელი მინისტრის კომპეტენციის აღწერა); § 521-523 (მაკედონიის შიდა კონტროლის სისტემის განხილვა); და აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი. აშშ კოდექსი 50, §403q. (. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Paragraph 380 (describing the competency of the responsible Hungarian minister to receive complaints concerning the activities of the Hungarian security agencies); Paragraphs 521-523 (discussing the internal control system in Macedonia); and United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q).
 32. კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონი (31 აგვისტო 2004), R.S.C , თავი C-23, ნაწილი 35-37. (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Sections 35-37.).
 33. კენიის სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (31 დეკემბერი 1998), ნაწილი 25. (. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 25).
 34. ბელგიის პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობისა და საფრთხეების შეფასების მაკოორდინირებელი სტრუქტურული ერთეულის მარეგულირებელი დადგენილება (18 ივლისი 1991), მუხ. 28 და 30. (Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30.).
 35. დიდი ბრიტანეთის საგამოძიებო ტრიბუნალის ვებ გვერდი (<http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1>) (United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site).
 36. დიდი ბრიტანეთის საგამოძიებო ტრიბუნალის ვებ გვერდი: რა შეიძლება გამოიძიოს ტრიბუნალმა? <http://www.ipt-uk.com/sections.asp?sectionID=22&type=top>. (United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site, «About IPT: What the Tribunal can investigate»).
 37. ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ კანონი მუხლები 64 და 78. (The Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Articles 64 and 78).
 38. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), § 270 და 271 (ხორვატიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის სამოქალაქო ზედამხედველობის საბჭოს ფუნქციების აღწერა); §279 (კვიპროსის პოლიციის წინააღმდეგ არსებული განცხადებებისა და საჩივრების გამოძიების დამოუკიდებელი ორგანოს ფუნქციების აღწერა); §396 (ირლანდიის პოლიციის ომბუდსმენის ფუნქციების აღწერა); § 410 (იაპონიის პრეფექტურის საზოგადოებრივი უსაფრთხოების კომისიის ფუნქციების

- აღწერა); ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 8 (ცვლილებებით). (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraphs 270 and 271 (describing the functions of the Croatian Council for Civil Oversight of the Security Intelligence Agencies); Paragraph 279 (describing the functions of the Cypriot Independent Authority for the Investigation of Allegations and Complaints Against the Police); Paragraph 396 (describing the functions of the Irish Garda Síochána Ombudsman Commission); Paragraph 410 (describing the functions of the Japanese Prefectural Public Safety Commission); Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 8 (as amended).
39. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), § 585. ნორვეგია, დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის კანონი (3 თებერვალი 1995), ნაწილი 3 (ელექტრონული ვერსია ხელმისაწვდომია <http://www.eos-utvalget.no/filestore/EOSAct.pdf>). (United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 585; Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Section 3)
40. ბელგიის პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობისა და საფრთხეების შეფასების მაკო-ორდინირებული სტრუქტურული ერთეულის მარეგულირებელი დად-გენილება (18 ივლისი 1991), მუხლი 34. (Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34).
41. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 7(7)(cA). (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7(7)(cA).
42. კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურის კანონი (31 აგვისტო 2004), R.S.C., თავი C-23, ნაწილი 41. (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41).
43. გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), § 270 (ხორვატიის შიდა პოლიტიკისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების საპარლამენტო კომისიის როლის აღწერა); § 380 (უნგრეთის პარლამენტის სახელმწიფო უსაფრთხოების კომიტეტის როლის აღწერა); § 609–611 (რუმინეთის გაერთიანებული საპარლამენტო კომისიების აღწერა): ლარი უოტსი «უსაფრთხოების და დაზვერვის სამსახურების კონტროლი და ზედამხედველობა», დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული კონტროლისათვის, რედ. ჰანს ბორნი და მარინა კაპარინი (დიდი ბრიტანეთი, 2007), გვ. 60 (რუმინეთის საპარლამენტო კომიტეტების მიერ მოხმენილი საჩივრების განხილვა). (. United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 270 (describing the role of the Croatian parliamentary Committee for Internal Policy and National Security); Paragraph 380 (describing the role of the Hungarian parliament's National Security Committee); and Paragraphs 609–611 (describing the Romanian joint parliamentary commissions, but suggesting it will investigate complaints only with the blessing of other parliamentary committees); Larry Watts, «Control and Oversight of Security Intelligence in Romania,» in Democratic Control of Intelligence Services, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 60 (discussing complaints heard by the Romanian parliamentary committees).

44. DCAF, ჩანაწერი: დაზვერვის სამსახურების საპარლამენტო ზედამხედველობა (2006) (აღნიშვნა, რომ გერმანიის პარლამენტის «კონტროლ პანელს» შეუძლია მოქალაქეთა საჩივრების განხილვა); გერმანიის კონტროლ პანელის კანონი (29 ივლისი 2009), ფედერალური სამართლის უწყება, გვ. 2346, ნაწილი 8. (DCAF, Backgrounder: Parliamentary Oversight of Intelligence Services (2006) (noting that the German parliamentary «Control Panel» may hear citizen complaints); Germany, Control Panel Act (29 July 2009), Federal Law Gazette I, p. 2346, Section 8.)
45. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 3(1)(f). (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3(1)(f).)
46. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 10 (ცვლილებებით). ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 16. (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 10 (as amended); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 16.)
47. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 10 (ცვლილებებით); სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 3(1)(f). ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 17. ბელგიის პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობისა და საფრთხეების შეფასების მაკოორდინირებელი სტრუქტურული ერთეულის მარეგულირებელი კანონი (18 ივლისი 1991), მუხ. 34. (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 11 (as amended); South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3(1)(f); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 17; Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34).
48. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 19 (ცვლილებებით). (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 19 (as amended).)
49. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 18 (ცვლილებებით); ნორვეგია, დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის კანონი (3 თებერვალი 1995), ნაწილი 4 და 5; გერმანიის კონტროლ პანელის კანონი (29 ივლისი 2009), ფედერალური სამართლის უწყება, გვ. 2346, ნაწილი 5; ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 20 და 23; კენიის სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის კანონი (31 დეკემბერი 1998), ნაწილი 26; ბელგიის პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობისა და საფრთხეების შეფასების მაკოორდინირებელი სტრუქტურული ერთეულის მარეგულირებელი კანონი (18 ივლისი 1991), მუხ. 48. (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 18 (as amended); Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Sections 4 and 5; Germany, Control Panel Act (29 July 2009), Federal Law Gazette I, p. 2346, Section 5; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Sections 20 and 23; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26; Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 48).
50. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 48. (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 18 (as amended).)
51. აშშ-ს ცენტრალური დაზვერვის სააგენტოს გენერალური ინსპექტორი. აშშ კოდექსი 50, §403q (e)(2). იხ. აგრეთვე § 4 და 5. (United States, Inspector General for the Central

- Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(2). See, also, paragraphs (4) and (5).
52. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 5. (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 5.)
53. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 7. (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7.)
54. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 7. გერმანიის კონტროლ პანელის კანონი (29 ივლისი 2009), ფედერალური სამართლის უწყება, გვ. 2346, ნაწილი 10. (. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7; Germany, Control Panel Act (29 July 2009), Federal Law Gazette I, p. 2346, Section 10).
55. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 7. იხ. აგრეთვე ნორვეგიის მსგავსი სტრუქტურები, ნორვეგია, დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის კანონი (3 თებერვალი 1995), ნაწილი 9; ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 13. (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7; See similar strictures in Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Section 9; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 13).
56. კანადის ინფორმაციული დაცვის შესახებ კანონი (1985), R.S.C თავი 0-5. (Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter 0-5, schedule).
57. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 17 (ცვლილებებით); ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 19; კენიის სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის კანონი (31 დეკემბერი 1998), ნაწილი 26. (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 17 (as amended); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 19; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26).
58. ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 23 (ცვლილებებით). (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 23 (as amended). (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 23 (as amended)).
59. სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის კანონი (23 ნოემბერი 1994), ნაწილი 5. (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 5.)
60. კენიის სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის კანონი (31 დეკემბერი 1998), ნაწილი 26. (Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26).
61. ნორვეგია, დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის ინსტრუქციები გამოცემული 1995 წ. 3 თებერვლის N 7 კანონის 1 ნაწილის შესაბამისად დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგთან დაკავშირებით, ნაწილი 8. იხ. აგრეთვე ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 25. (Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), Issued pursuant to section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Section 8; See also New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 25).
62. ქრეიგ ფორსიზი და ლორნი ვალდმანი «სამართლის ძიება უსამართლო პროცესში: კანადის, დიდი ბრიტანეთის და ახალი

ზელანდიის გამოცდილება სახელმწიფო უსაფრთხოების პროცედურებში სპეცი-ალური დამცველების გამოყენებისას» (კანადის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სასწავლო ცენტრის მიერ წარმოებული კვლევა სასამართლოს ადმინისტრაციული სამსახურის ფინანსური მხარდაჭერით) (აგვისტო 2007), გვ. 7-8. (Craig Forcese and Lorne Waldman, «Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of 'Special Advocates' in National Security Proceedings» (study commissioned by the Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, with the financial support of the Courts Administration Service) (August 2007), pp. 7-8).

63. კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (31 აგვისტო 2004), R.S.C თავი c-23, ნაწილი 52 (კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის საქმეთა განმხილველი კომიტეტის უფლებამოსილების აღწერა); ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების შესახებ კანონი, მუხლი 84 (სახელმწიფო ომბუდსმენის უფლებამოსილების აღწერა); გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენება ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ხელშეწყობა და დაცვა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში: დამატება, გაეროს დოკუმენტი A/HRC/14/46/Add.1 (26 მაისი 2010), § 77 (ბელგიის საიდუმლო საქმეთა კონსერვის უფლებამოსილების აღწერა) და § 585 (ნორვეგიის საზედამხებელო კომიტეტის უფლებამოსილების აღწერა); ავსტრალიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონი (17 ოქტომბერი 1986), ნაწილი 24 (ცვლილებებით); ნორვეგია, დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგის ინსტრუქციები გამოცემული 1995 წ. 3 თებერვლის N 7 კანონის 1 ნაწილის შესაბამისად დაზვერვის, ზედამხედველობისა და უსაფრთხოების სამსახურების მონიტორინგთან დაკავშირებით, ნაწილი 8; ახალი ზელანდიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურის გენერალური ინსპექტორის შესახებ კანონი (1 ივლისი 1996), ნაწილი 25; კენიის სახელმწიფო უსაფრთხოების დაზვერვის სამსახურის კანონი (31 დეკემბერი 1998), ნაწილი 26. (Canadian Security

Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., chapter C-23, Section 52 (describing powers of SIRC); Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Article 84 (describing powers of National Ombudsman); United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 77 (describing the powers of the Belgian privacy commissioner); and Paragraph 585 (describing the powers of the Norwegian oversight committee); Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 24 (as amended); Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), Issued pursuant to section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Section 8; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 25; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26.

64. დიდი ბრიტანეთის საგამომიებო ტრიბუნალის ვებ გვერდი, «საჩივრების პროცესი: რა ემართება ჩემს საჩივარს?» (<http://www.ipt-uk.com/sections.asp?sectionID=4&chapter=0&type=top>); United Kingdom, Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Chapter 23, Section 67).
65. საგამომიებო კომისია კანადის მაღალჩინოსანთა მიერ მაჰერ არარის საქმესთან დაკავშირებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების საქმიანობის ახალი მიმოხილვის მექანიზმები (2006), გვ. 18. (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the National Security Activities (2006), p. 18.).

ავტორების სია

ჰანს ბორნი წარმოადგენს DCAF -ის უფროს მეცნიერ თანამშრომელს. მისი ამჟამინდელი საქმიანობა მიმართულია დაზვერვის ზედამხედველობაზე, ისევე როგორც პარლამენტისა და ომბუდსმენის სამსახურების როლის შესწავლაზე უსაფრთხოების სექტორის მართვის საქმეში. მისი რეგიონალური სპეციალიზაციაა სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზია (კამბოჯის, ინდონეზიის, ფილიპინებისა და ტაილანდის ჩათვლით). მან განახორციელა პოლიტიკური კვლევების შესწავლა ადამიანის უფლებების სფეროში, გაეროს ანგარიშვალდებულებისა და უსაფრთხოების სექტორის მართვა, უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზება ევროპაში, ევროპის საბჭო და ევროპარლამენტი. მისი თანაინიციატორობით განხორციელდა უსაფრთხოების სექტორის მართვის პარლამენტთაშორისი ფორუმი სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიაში (www.ipf-ssg-sea.net) და საერთაშორისო კონფერენცია შეიარაღებული ძალების ომბუდსმენის სამსახურებისათვის (www.icoaf.org). მას გამოქვეყნებული აქვს ნაშრომები უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და მართვის შესახებ. მისი ბოლოდროინდელი პუბლიკაციები მოიცავს - ბომბის მართვა: ატომური იარაღის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება და სამოქალაქო კონტროლი (Oxford University Press, 2011), საერთაშორისო დაზვერვის თანამშრომლობის ანგარიშვალდებულება (Routledge 2011) და უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა: ECOWAS პარლამენტი - DCAF სახელმძღვანელო დასავლეთ აფრიკის პარლამენტის წევრთათვის (ECOWAS, 2011). მას გააჩნია ტვენტეს უნივერსიტეტის მაგისტრის ხარისხი საჯარო ადმინისტრირებაში და ტილბურგის (ჰოლანდია) უნივერსიტეტის დოქტორის ხარისხი სოციალურ მეცნიერებებში.

აიდან უილსი არის DCAF -ის კვლევითი სამმართველოს პროექტის კოორდინატორი, სადაც იგი მუშაობდა უსაფრთხოებისა და დაზვერვის მართვის საკითხებზე ექვსი წლის განმავლობაში. იგი იყო დაზვერვის სამსახურებისა და მათი ზედამხედველობის თაობაზე გაეროს საუკეთესო პრაქტიკის ნაკრების შედგენის წამყვანი კონსულტანტი. სულ ახლახანს, აიდანის თანავტორობით გამოიცა ევროპული საპარლამენტო კვლევა ევროკავშირის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საპარლამენტო ზედამხედველობის შესახებ და თანარედაქტირებულ იქნა წიგნი საერთაშორისო დაზვერვის თანამშრომლობისა და ანგარიშვალდებულების შესახებ. მის მიერ ევროპისა და ახლო აღმოსავლეთის მასშტაბით უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების თანამშრომლებს უტარდებოდათ სატანადო ტრენინგები. მან თავისი წვლილი შეიტანა აგრეთვე სხვადასხვა საკანონმდებლო პროცესებში. იგი სხვადასხვა დროს წარმოადგენდა ევროპის საბჭოს, ევროპარლამენტის კონსულტანტსა და უსაფრთხოების სექტორის მართვისა და ადამიანის უფლებების დარგში გაეროს სპეციალურ მომხსენებელს (ადამიანის უფლებები და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლა). იგი ამჟამად მოღვაწეობს ფონდში - ღია საზოგადოება, ხელმძღვანელობს ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციის მიღების უფლების გლობალური პრინციპების განვითარებას.

მონიკა დენ ბოერი არის ჰოლანდიის პოლიციის აკადემიის თანამშრომელი და ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის საერთაშორისო საქმეთა მრჩეველთა საბჭოს წევრი. მას 1990 წ.

მიღებული აქვს ევროპული უნივერსიტეტის ინსტიტუტის დოქტორის ხარისხი, მუშაობდა ედინბურგის უნივერსიტეტში, ნიდერლანდების დანაშაულისა და სამართალდამცავ სასწავლო ცენტრში, საჯარო ადმინისტრირების ევროპულ უნივერსიტეტში, ტილბურგის უნივერსიტეტში და სამართალდაცვის დარგში თანამშრომლობის ევროპულ უნივერსიტეტში. 2004 - 2012 წლებში ეკავა შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების პროფესორის თანამდებობა ამსტერდამის თავისუფალ უნივერსიტეტში, ჰოლანდიის პოლიციის აკადემიის სახელით. 2009 წ. იგი იყო ჰოლანდია - ერაყის საგამომიებო კომიტეტის წევრი და 2009-2010წწ. იგი მონაწილეობას იღებდა სამომავლო თავდაცვის კვლევის ჯგუფში. მისი ნაშრომები ევროპული შიდა უსაფრთხოების თანამშრომლობის შესახებ ფართოდ იბეჭდება. იგი დაკავებულია სწავლებით, მენტორობითა და აგრეთვე ზედამხედველობით.

სტიუარტ ფარსონი არის საიმონ ფრაზერის უნივერსიტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა ასოცირებული პროფესორი 1989-90 წლებში. იგი წარმოადგენდა კანადის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების შესახებ კანონის პირველი და ერთადერთი საპარლამენტო შესწავლის კვლევის დირექტორს. იგი იყო კანადის მაღალჩინოსანთა მიერ მაჰერ არარის საქმესთან დაკავშირებული საგამომიებო კომისიის ექსპერტი-მოწმე. სულ ახლახანს რეგ უაითეკერთან თანავტორობით გამოსცა «სახელმწიფო უსაფრთხოების/თვის ანგარიშვალდებულება» სახელმწიფო პოლიტიკის კვლევის ინსტიტუტის (IRPP) არჩევანი (2009). მისი თანარედაქტორებით გამოიცა სახელმწიფო უსაფრთხოების საგამომიებო კომისია (2011) და PSI სახელმძღვანელო გლობალური უსაფრთხოება და დაზვერვა: სახელმწიფოებრივი მიდგომები (2008).

ქრეიგ ფორსიზი არის ოტავის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის (საერთო სამართლის განყოფილება) დეკანის მოადგილე და ასოცირებული პროფესორი. იგი ასწავლის საერთაშორისო საჯარო სამართალს, სახელმწიფო უსაფრთხოების კანონს, ადმინისტრაციულ სამართალსა და საჯარო სამართალს/კანონმდებლობას. მისი ადრეული კვლევებისა და ნაშრომების უმეტესობა დაკავშირებულია სახელმწიფო უსაფრთხოების, ადამინის უფლებებისა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების საკითხებთან. ამჟამად ქრეიგი წარმოადგენს კანადის საერთაშორისო სამართლის საბჭოს პრეზიდენტს. სხვა ნაშრომებთან ერთად იგი არის ავტორი დოკუმენტისა - სახელმწიფო უსაფრთხოების კანონი: კანადური პრაქტიკა საერთაშორისო პერსპექტივაში (2008) და თანარედაქტორი დოკუმენტისა - ადამიანის უფლებები და ანტი-ტერორიზმი (2008).

გაბრიელ გეისლა მესევიჯი არის საერთაშორისო და განვითარების სამაგისტრო უნივერსიტეტის დოქტორანტი, სადაც იგი ასევე მუშაობს ლექტორის თანამშემწედ. იგი ასევე მუშაობდა სამაგისტრო უნივერსიტეტის კვლევის ასისტენტად და იკვლევდა კორუფციას კერძო სექტორში. 2010-2011 წწ. გაბრიელი მუშაობდა DCAF -ის კვლევის სამმართველოში, სადაც მისი კვლევა ორიენტირებული იყო პოლიციისა და დაზვერვის სამსახურების მართვის შესწავლაზე. DCAF - ში მუშაობის პერიოდში, მან გარკვეული წვლილი შეიტანა DCAF -ის პოლიციის კეთილსინდისიერების სახელმძღვანელოს გარე ზედამხედველობის ნაწილში. მას გააჩნია წმ. ანდრიას სახელის უნივერსიტეტის

საერთაშორისო ურთიერთობებისა და სოციალური ანთროპოლოგიის წარჩინებული პირველი კლასის მაგისტრის ხარისხი და საერთაშორისო და განვითარების კვლევების ინსტიტუტის საერთაშორისო კვლევების მაგისტრის ხარისხი.

ლორენ ჰატონი 2005 წლიდან მუშაობდა როგორც აფრიკის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და პოსტკონფლიქტური ტრანსფორმაციის მკვლევარი და პრაქტიკოსი. იგი ამჟამად მუშაობს დანიის გამნადმველი ჯგუფისა და დანიის ლტოლვილთა საბჭოს მრჩეველად სამხრეთ სუდანში და მისი სამუშაო ძირითადად ფოკუსირებულია კონფლიქტების სენსიტიურობასა და შეიარაღებული ძალადობის შემცირებაზე. ლორენი ადრე მუშაობდა ორგანიზაცია «უსაფრთხო მსოფლიო»-სა და უსაფრთხოების კვლევების ინსტიტუტში. უსაფრთხოების კვლევების ინსტიტუტში ლორენმა შეიმუშავა აფრიკის დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული მართვის პროექტი. ამ გზით, მან თავისი წვლილი შეიტანა 2007წ. დაზვერვის განხილვის პროცესში და 2009 და 2010 წელს სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის კანონმდებლობის შემუშავებაში პროცესებში. გარდა ამისა, ჩაატარა ტრენინგები დაზვერვის ზედამხედველობის საკითხებთან დაკავშირებით სამხრეთ და აღმოსავლეთ აფრიკის პარლამენტის წევრებისათვის. მან აგრეთვე გამოსცა წიგნი დაზვერვა და დემოკრატია სამხრეთ აფრიკაში - ვუთვალთვალოთ თუ არ ვუთვალთვალოთ. აღნიშნული პერიოდში მან გამოაქვეყნა სხვადასხვა საჟურნალო სასტატიები და თემატური დოკუმენტები დაზვერვის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით. ლორენს გააჩნია დასავლეთ კეიპის (სამხრეთ აფრიკა) უნივერსიტეტის პოლიტიკური კვლევების მაგისტრის ხარისხი.

იან ლეი არის დურჰემის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორი და დურჰემის გლობალური უსაფრთხოების ინსტიტუტის წევრი. მისი წიგნები მოიცავს In From the Cold: სახელმწიფო უსაფრთხოება და საპარლამენტო დემოკრატია (ოქსფორდის საუნივერსიტეტო პრესა, 1994), ლაურენს ლასტგარტენტან ერთად ვინ უთვალთვალებს ჯამუშებს: დაზვერვის სამსახურების ანგარიშვალდებულების ჩამოყალიბება (პოტომაკ წიგნები, 2005), ჰანს ბორნსა და ლოჩ ჯონსონთან ერთად და საერთაშორისო დაზვერვის თანამშრომლობა და ანგარიშვალდებულება (რუთლეჯი, 2011) ჰანს ბორნსა და აიდან უილსთან ერთად. მისი მოხსენება - შევქმნათ ანგარიშვალდებული დაზვერვა (დოქ. ჰანს ბორნთან ერთად, გამოქვეყნებული ნორვეგიის პარლამენტის საგამომცემლო სახლის მიერ, 2005წ.) თარგმნილია 14 ენაზე. მისი თანაავტორობით გამოიცა OSCE/DCAF -ის სახელმძღვანელო შეიარაღებული ძალების პირადი შემადგენლობის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა შესახებ (ვარშავა, 2008). იგი იყო აგრეთვე ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების სამსახურის მრჩეველი, ევრო საბჭოს ქვეყნებში უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების დემოკრატიული კონტროლის ვენეციის კომისიის მრჩეველი და გაეროს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების განვითარების პროგრამების (UNDP) -ის მრჩეველი.

ლორი ნათანი არის პრეტორიის უნივერსიტეტის შტატგარეშე პროფესორი და მასთან არსებული მედიაციის ცენტრის დირექტორი. იგი არის ქრენფილდის უნივერსიტეტის მოწვეული პროფესორი, სადაც იგი ასწავლის დაზვერვის რეფორმების სამაგისტრო

კურსზე. მის ბოლოდროინდელ ნაშრომს წარმოადგენს საზოგადოების დაუცველობა: სამხრეთ აფრიკის განვითარების თანამეგობრობის ბრძოლა სამხრეთ აფრიკაში მშვიდობისა და უსაფრთხოების დასამყარებლად, ემგეთი (2012). იგი მსახურობდა სამხრეთ აფრიკის დაზვერვის განმხილველ კომისიაში (2006-2008) და ჩამოაყალიბა სამხრეთ აფრიკის თავდაცვის თეთრი ფურცელი (1996). იგი იყო «ჰიუმან რაითს ვოჩის» შეიარაღების სამმართველოს მრჩეველთა კომიტეტის, კონფლიქტების მოგვარების კარტერის ცენტრის საერთაშორისო საბჭოსა და გაეროს განვითარების პროგრამების UNDP - ის დემოკრატიული მმართველობის პრაქტიკის ქსელის საკონსულტაციო ექსპერტთა ჯგუფის წევრი. იგი არის გაეროს მედიაციის საბჭოსა და გაეროს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ექსპერტთა ჯგუფის წევრი.

კენტ როუზი არის ტორონტოს უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორი, იგი იყო კანადის მაღალჩინოსანთა მიერ მაჰერ არარის საქმესთან დაკავშირებული საგამოძიებო კომისიის მრჩეველთა კომიტეტის წევრი და იყო «ეარ ინდია» 182-ე რეისის დაბომბვის საგამოძიებო კომისიის დირექტორი. მის ბოლოდროინდელ ნაშრომს წარმოადგენს 9/11 - ის ეფექტი: შედარებითი ანტიტერორიზმი, გამოქვეყნებული კემბრიჯში 2011წ.

ბერტ ვან დელდენი შეუერთდა ჰოლანდიის სასამართლო სისტემას 1966 წლიდან, იგი იყო ჰააგის საქალაქო სასამართლოს პრეზიდენტი 1991-2001 წლებში და შემდგომ დაინიშნა სასამართლოს საბჭოს პირველი თავმჯდომარის თანამდებობაზე. მისი სასამართლო სისტემიდან პენსიაზე გასვლის შემდგომ 2009 წ. იგი დანიშნულ იქნა ჰოლანდიის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების საქმეთა განმხილველი კომიტეტის წევრად. გარკვეული პერიოდის მანძილზე იგი აღნიშნული კომიტეტის თავმჯდომარეც იყო.

თეოდორ ჰ. უინკლა იყო შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF) დირექტორი 2000 წლიდან, როდესაც შვეიცარიის ფედერალურმა საბჭომ დააწინაურა იგი ელჩის რანგში და დანიშნა ახლად შექმნილი ცენტრის დირექტორად. მან 1981 წლიდან მუშაობა დაიწყო შვეიცარიის თავდაცვის დეპარტამენტში საერთაშორისო უსაფრთხოების ექსპერტად. 1985წ. იგი დაინიშნა სამხედრო-პოლიტიკურ საქმეთა შტაბის უფროსის წარმომადგენლად და 1995წ. დაინიშნა ახლად შექმნილი საერთაშორისო უსაფრთხოების პოლიტიკის სამმართველოს უფროსად. იგი მოგვიანებით დაწინაურდა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილედ. უინკლამ შეისწავლა პოლიტიკური მეცნიერებები და საერთაშორისო უსაფრთხოება ჟენევისა და ჰარვარდის უნივერსიტეტებში და ჟენევის საერთაშორისო კვლევების ინსტიტუტში. 1981წ. მან მიიღო პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხი და დაიცვა დისერტაცია თემაზე - ბირთვული იარაღის გავრცელება.

წინამდებარე სახელმძღვანელო წარმოადგენს დაზვერვის მართვის დარგში მსოფლიოს წამყვანი ექსპერტების მიერ შემუშავებული ბუკლეტების კრებულს. იგი უზრუნველყოფს პოლიტიკასთან დაკავშირებულ სახელმძღვანელო მითითებებს დაზვერვის საზედამხედველო სისტემების ჩამოყალიბებისა და კონსოლიდაციის შესახებ, აგრეთვე მოიცავს დაზვერვის სამსახურების მუშაობის სპეციფიკური სფეროების ზედამხედველობას: ინფორმაციის შეგროვების, პირადი მონაცემების გამოყენების, ადგილობრივ და უცხოელ პარტნიორებთან ინფორმაციის გაზიარებისა და მათი ფინანსების ჩათვლით. წინამდებარე სახელმძღვანელო ეფუძვნება მთელი რიგი სახელმწიფოების სამართლებრივ და ინსტიტუციონალურ პრინციპებსა და პრაქტიკას.

იმდენად რამდენადაც ეს დოკუმენტი ფოკუსირებას ახდენს საპარლამენტო და დამოუკიდებელ საზედამხედველო ორგანოებზე, იგი შეიცავს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, სასამართლო სისტემას, მედიას, სამოქალაქო საზოგადოებასა და საკუთრივ დაზვერვის სამსახურებთან დაკავშირებულ მთელ რიგ მოსაზრებებს. წინამდებარე დოკუმენტი სავარაუდოდ საზედამხედველო ორგანოების, ზედამხედველების მუშაობის მონიტორინგის განმახორციელებელი სუბიექტების (მაგ. მედია, საზოგადოებრივი ორგანოზაციები და პარლამენტის წევრები) და აგრეთვე გარე ზედამხედველობის ორგანოების (აღმასრულებელი ხელისუფლება და დაზვერვის სამსახურები) წევრთა და თანამშრომელთა განსაკუთრებული ინტერესის საგანი გახდება.

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF) არის საერთაშორისო ფონდი, რომლის მისიასაც წარმოადგენს საერთაშორისო საზოგადოების დახმარება სათანადო მმართველობის ჩამოყალიბებისა და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების საქმეში. ცენტრი აყალიბებს ნორმებსა და სტანდარტებს, აწარმოებს პოლიტიკურ კვლევას, გამოავლენს საუკეთესო პრაქტიკას, ხელს უწყობს დემოკრატიული უსაფრთხოების სექტორის მართვას და უზრუნველყოფს სახელმწიფოთაშორის საკონსულტაციო მახრატორებსა და დახმარების პრაქტიკულ პროგრამებს.

www.dcaf.ch

Services