



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის



საქართველოს  
ახალგაზრდა  
ევროსტმა  
ასოციაცია

# უსაფრთხოების სექტორზე საკარდაქმნეო ზედამხედველობის შედარებითი კვლევა





ევროკავშირი  
საქართველოსთვის



საპარტმალს  
ახალგაზრდა  
იურისტთა  
ასოციაცია



სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი



# უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო გედამხედველობის შედარებითი კვლევა

თბილისი  
2024

პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით, პროექტის „ანგარიშვალდებული და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული უსაფრთხოების სექტორის მხარდაჭერა კვლევების, ადვოკატირებისა და ინკლუზიური დიალოგის გზით“ ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და, შესაძლოა, იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

კვლევის ხელმძღვანელები: ნანუკა ყრუაშვილი  
სალომე სალარაძე

ავტორი: ნინო კაპანაძე

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

---

აიწყო და დაკაბადონდა  
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.  
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო  
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება  
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2024, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

# შინაარსი

1. შესავალი .....	4
1.1. მეთოდოლოგია .....	7
2. უსაფრთხოების სექტორზე გადასხედველობის მიზანი და დანიშნულება .....	9
2.1. უსაფრთხოების სექტორის განმარტება და მანდატი .....	9
2.2. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის მნიშვნელობა და საჭიროების დასაბუთება .....	12
2.3. საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე - განმარტება და ფარგლები .....	15
2.4. პარლამენტის კონტროლის მიმართულებები უსაფრთხოების სექტორის მიმართ .....	19
3. საპარლამენტო გადასხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე – სხვა ქვეყნების რეგულაციები და პრაქტიკა .....	23
3.1. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველი სუბიექტები (ორგანოები) .....	23
3.1.1. ზოგადი კომპეტენციის ორგანოები პარლამენტში .....	23
3.1.2. სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტები .....	27
3.1.3. სპეციალიზებული არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოები ...	38
3.2. სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების ზედამხედველობის ადრესატები .....	43
3.3. სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების მანდატი და ფუნქციები .....	46
3.3.1. უფლებამოსილების ფარგლები .....	46
3.3.2. უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის ზოგადი (ორდინარული) მექანიზმები .....	52
3.3.3. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტების სპეციალური მექანიზმები .....	55
3.3.4. პარლამენტის სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების ხელმისაწვდომობა საილუმლო ინფორმაციაზე .....	58
3.3.5. ინფორმაციის პროაქტიული წარდგენა ზედამხედველობის ორგანოებისთვის .....	66
3.3.6. ზედამხედველი ორგანოების ვალდებულებები და პასუხისმგებლობის მექანიზმები საილუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებისთვის .....	68
შეჯამება .....	71

„დემოკრატიული მმართველობა და პროცესი მხოლოდ იმ შემთხვევაში შენარჩუნდება, თუ ხალხის მიერ არჩეული ორგანოები და თანამდებობის პირები გააკონტროლებენ უსაფრთხოების სექტორს“<sup>1</sup>

## 1. შესავალი

დიდი ხანია, მიიჩნევა, რომ მხოლოდ უხარვეზოდ ჩატარებული არჩევნები აღარ არის საკმარისი პირობა ქვეყანაში დემოკრატიის არსებობისთვის. ხელისუფლება შეიძლება დემოკრატიული გზით მოვიდეს ქვეყნის სათავეში, მაგრამ ეს არ ქმნის მოქალაქეებისთვის მომდევნო პერიოდში მთავრობის მხრიდან ავტორიტარული ცდუნებებისგან დაცვის გარანტიას.<sup>2</sup> დემოკრატიული თეორიის ფუნდამენტური არსია სახელმწიფოს საქმიანობაზე საზოგადოების თანხმობის როგორც მოპოვება, ისე მისი შენარჩუნება.<sup>3</sup> შესაბამისად, პარლამენტების ლეგიტიმაცია არჩევნების დღის ბოლოს არ მთავრდება, არამედ ის გრძელდება საარჩევნო პროგრამების შესრულების პარალელურად.<sup>4</sup> მონიტორინგი კი მნიშვნელოვანია, ვინაიდან არჩევნებიდან არჩევნებამდე პერიოდში ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა ქვეყანაში კორუფციის და თვითნებობის დამკვიდრების რისკებს ზრდის,<sup>5</sup> რის გამოც, მმართველობაში დემოკრატიის ადგილი აღარ რჩება. ამის გამორიცხვას ემსახურება ზედამხედველობისა და კონტროლის კონცეფცია, რომელსაც, გარე აქტორებთან ერთად, ხალხის სახელით, მათ მიერ პირდაპირ არჩეული მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოები ახორციელებენ.

ანგარიშვალდებულების გამართული სისტემა და მისი ძირითადი ელემენტი - ეფექტიანი კონტროლი - ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხის გაუმჯობესების ერთ-ერთი ინდიკატორი და წინაპირობაა.<sup>6</sup> ანგარიშვალდებულება განიმარტება, როგორც „იყო პასუხისმგებელი, წარადგინო ანგარიში, ახსნა ქმედებები, საჭიროების შემთხვევაში კი, იწვნო შედეგები, აიღო პასუხისმგებლობა და ვალდებულება, რომ გამოასწორობ დაშვებულ შეცდომებს“.<sup>7</sup> ის აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფრო ძლიერს, სრულყოფილს, სიცოცხლისუნარიანს და ლეგიტიმურს ხდის, რის გამოც,

<sup>1</sup> Dick Toornstra (Publisher) and Marc Bontinck (Research and coordination), Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Parliamentary oversight of the security sector, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), European Parliament - OPPT, 2013, 44, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/5x39556b>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>2</sup> თეოდორა ფუიორი, უსაფრთხოების სექტორის მართვის საპარლამენტო უფლებამოსილებები, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ქენევის ცენტრი (DCAF), 2013, 2, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/zdcpakb7>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>3</sup> Marina Caparini, Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, in: Marina, Caparini, Hans Born, Democratic Control of Intelligence Services, Routledge, 2007, 25-46, 3.

<sup>4</sup> Tobias Kumpf, Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. Zur Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste und zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten des Bundestages, Hamburg, 2014, 113.

<sup>5</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 2.

<sup>6</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 8; თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 2.

<sup>7</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Democracy oversight of the Security Services, Strasbourg, 11 June 2007, CDL-AD(2007)016, para. 6, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/2p8dhs4a>, განახლებულია: 28.03.2024. იხ. ასევე: Kaare Strøm, Parliamentary Democracy and Delegation, in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Comparative Politics, Oxford, 2003; online edn, Oxford Academic, 20 Jan. 2005, 55-106, 63, ხელმისაწვდომია: <https://doi.org/10.1093/019829784X.003.0001>, განახლებულია: 28.03.2024.

მმართველები კი არ უნდა გაურბოდნენ ამ ვალდებულებას, არამედ მას უნდა განიხილავდნენ, როგორც პრივილეგიას.<sup>8</sup>

ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში აღმასრულებელი ის შტოა, რომელსაც ადამიანის ყოველდღიურ ცხოვრებასთან, შესაბამისად, მის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებთან ყველაზე ხშირი და უშუალო შეხება აქვს.<sup>9</sup> ამგვარი ინტენსიური გადაკვეთის გამო, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ამ ორგანოების საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობა. ეს დავალება პარლამენტებს კანონმდებლობის ფუნქციაზე ადრე დაეკისრათ. მეტიც, ისინი აღმასრულებელი ხელისუფლების (თავდაპირველად - მონარქის) ძალაუფლების გასაკონტროლებლად შეიქმნა.<sup>10</sup> უფრო მოგვიანებით, ჩამოყალიბდა მიდგომა, რომ პარლამენტი თავისი სამი ძირითადი ფუნქციის განხორციელებას შემდეგი თანმიმდევრობით ახორციელებს: იღებს კანონებს, განსაზღვრავს პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და შემდეგ ზედამხედველობას უწევს მათ შესრულებას.<sup>11</sup> ეს უკანასკნელი ხელს უწყობს არა მხოლოდ იმპლემენტაციის დროს დარღვევების გამოვლენას, არამედ ხშირად ხდება კანონმდებლობის შეცვლის საფუძველიც.<sup>12</sup> კანონშემოქმედების ერთ-ერთი იმპულსი სწორედ მმართველობის დროს გამოვლენილი ხარვეზებია, რომლებიც პროცესს ბუნებრივად თან სდევს. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობის პირობებში, მისი კონტროლი აუცილებელია, რაც კანონების დამტკიცების პარალელურად მიმდინარეობს.

თავისთავად, აღმასრულებელი ხელისუფლების უზარმაზარი და მრავალფეროვანი დარგობრივი სისტემის გაკონტროლება მარტივი არ არის. განსაკუთრებით, ეს ეხება ისეთ სფეროებს, რომლებიც კომპლექსურობით და სპეციფიკურობით გამოირჩევიან. ასეთია სახელმწიფოს, საზოგადოებისა და თითოეული ინდივიდის უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სექტორი. მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის ინსტრუმენტები, შესაძლოა, არსებითად მსგავსი იყოს, მასში შემავალი ორგანოების საქმიანობის შემოწმება სხვა უწყებების კონტროლისგან განსხვავებული მასშტაბით მიმდინარეობს. ამ განსხვავებას კი საიდუმლო ინფორმაციის სიმრავლე და მათი გასაჯაროებისგან დაცვის ინტერესი განაპირობებს,<sup>13</sup> რომელიც სასწორზე დემოკრატიის პრინციპების მოპირდაპირე პინაზაა.

უსაფრთხოების უზრუნველყოფა პოლიტიკურ სუბიექტებს ეხმარება, მოიპოვონ უპირატესობა ხელისუფლებისთვის ბრძოლაში და შეინარჩუნონ ის.<sup>14</sup> ეს პროცესი დემოკრატიული ღიაობის პრინციპების დაცვით უნდა წარიმართოს. კერძოდ, „დემოკრატიული მმართველობის, ადამიანის უფლებების დაცვისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის აუცილებელი პირობაა გამჭვირვალობა და

<sup>8</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 1-4.

<sup>9</sup> Dominic Hörauf, Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes, Ein Rechtsvergleich vor und nach 9/11, Hamburg, 2011, 51.

<sup>10</sup> Sven T. Siefken, Parlamentarische Kontrolle im Wandel, Theorie und Praxis des deutschen Bundestages, Nomos, 2018, 5.

<sup>11</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 10.

<sup>12</sup> იქვე; ცვლილებები განსაკუთრებით ხშირია, რადგან საკანონმდებლო ინიციატივების ავტორი უმეტესად აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, იხ. Jürgen von Oertzen, Das Expertenparlament, Abgeordnetenrolle in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, 1. Auflage, Nomos, 2006, 283.

<sup>13</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 3; Hans Born, Aidan Wills (eds.), Overseeing Intelligence Services, A Toolkit, DCAF, 2012, 51, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/bdf4dbky>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>14</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 38.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა“.<sup>15</sup> ღიაობის პრინციპი პარლამენტის საქმიანობის საფუძველია.<sup>16</sup> თუმცა, უკვე მოულოდნელობა აღარ არის ის ფაქტი, რომ უსაფრთხოების სფეროსთვის დამახასიათებელი გამჭვირვალობის ნაკლებობა შეუძლებელს ხდის სახელმწიფო ორგანოების შესახებ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას არა მხოლოდ მოქალაქეებისთვის, არამედ თავად კონტროლზე პასუხისმგებელი ორგანოების - საპარლამენტო სუბიექტებისთვის. იმის გამო, რომ ინფორმაციაზე წვდომის გარეშე წარმოუდგენელია ნებისმიერი უწყების მუშაობის შემოწმება,<sup>17</sup> საჭიროა ისეთი ბალანსის მოძებნა, რომელიც, ერთი მხრივ, საზოგადოების უსაფრთხოებაზე მომუშავე ორგანოების საქმიანობას არ შეუშლის ხელს, მეორე მხრივ კი, დაიცავს საზოგადოებას თავად ამ ორგანოებისგან.<sup>18</sup> ზოგადად, კონტროლი სახელმწიფოს კლასიკური ფუნქციის - უსაფრთხოების უზრუნველყოფას ისახავს მიზნად.<sup>19</sup> ამ პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს აგრეთვე სამართლის უზენაესობა (სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი<sup>20</sup>), როგორც არსებითი ელემენტი ადამიანების უსაფრთხოების დასაცავად.<sup>21</sup>

ვინაიდან საჯარო მმართველობის ამ მიმართულებაში ორი მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესი (ერთი მხრივ, სახელმწიფოსა და საზოგადოების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ხოლო მეორე მხრივ, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დემოკრატიული პრინციპები) კვთს ერთმანეთს,<sup>22</sup> ყოველთვის განსაკუთრებული ინტერესის საგანია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების წესი და ის, თუ რით განსხვავდება იგი ორდინარული საპარლამენტო კონტროლისგან. უფრო კონკრეტულად, რატომ არის განსაკუთრებული ეს სფერო, რით არის გამართლებული მისი კონტროლი, რა მოდელის (სუბიექტები, უფლებამოსილებები, მათი ფარგლები, ვადები) გამოყენებით იქნება ეფექტიანი ამ სექტორის ორგანოებზე ზედამხედველობა, რა ტიპის მექანიზმებია ოპტიმალური, ასევე, რა შემხვედრი ვალდებულებები აქვს პარლამენტს კონტროლის პროცესში.

უსაფრთხოება და თავდაცვა ეროვნული სუვერენიტეტის საკითხად არის მიჩნეული.<sup>23</sup> შესაბამისად, პრობლემურია ამ მიმართულებით ერთიანი სტანდარტების დადგენა და მათი დაცვა მრავალფეროვანი საფრთხეების, ხელისუფლების სტრუქტურული

<sup>15</sup> Hans Born, Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 64.

<sup>16</sup> Christoph Gusy, *Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat*, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 29. Februar 2008, Heft 2, 36-40, 38.

<sup>17</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, 16, 42, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/57fmunk6>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>18</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 4.

<sup>19</sup> Sven T. Siefken, დასახელებული ნაშრომი, 5.

<sup>20</sup> Dominic Hörauf, დასახელებული ნაშრომი, 53.

<sup>21</sup> Christoph Bleiker and Marc Krupanski, *The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising a Complex Relationship*. London: Ubiquity Press, 2012, 55, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/hh74tsf3>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>22</sup> Reg Whitaker and Stuart Farson, *Accountability in and for National Security*, IRPP Choices, Vol. 15, no. 9, September 2009, 8, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2pttwy9f>, განახლებულია: 28.03.2024; Dominic Hörauf, დასახელებული ნაშრომი, 93.

<sup>23</sup> ჰანს ბორნი (წამყვანი ავტორი) და სხვები, საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, პარლამენტთაშორისი კავშირი (IPU) და შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ქენევის ცენტრი (DCAF), ქენევა, 2003, 22, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4fa57hjn>, განახლებულია: 28.03.2024.

მოწყობის, პოლიტიკური, ეთნიკური, კულტურული, ისტორიული, სოციალური და სხვა თავისებურებების გამო.<sup>24</sup> რთულია საუკეთესო პრაქტიკის გამოვლენაც, რადგან კონკრეტულ ქვეყანაში რაიმე მოდელისა თუ მექანიზმის წარმატებული ფუნქციონირება ვერ იქნება წინაპირობა იმისა, რომ ის სხვაგანაც ანალოგიურად იმუშავებს. შედეგად, ამ სფეროში არ არსებობს ერთიანი უნიკალური (one-size-fits-all) მიდგომა.<sup>25</sup> გარდა ამისა, უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების საუკეთესო პრაქტიკის ჩამოყალიბებას რამდენიმე ათწლეული სჭირდება.<sup>26</sup> თუმცა, ამ მიმართულებით გარკვეული დახმარების გაწევა შეუძლია სხვა ქვეყნების გამოცდილების (მათ შორის, ნორმატიული რეგულირებების და ინსტიტუციური მოწყობის) შესწავლას, რაც უსაფრთხოების სექტორის კონტროლთან დაკავშირებული სხვადასხვა ასპექტის გამოვლენის და საკუთარი ქვეყნის პირობებთან ადაპტირების შესაძლებლობის გააზრების შემდეგ, საუკეთესოს გაზიარების საშუალებას იძლევა.

### 1.1. მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტი არის სამაგიდე კვლევა და მიზნად ისახავს, მიმოიხილოს უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის რეგულაციები და გამოცდილება სხვა ქვეყნებში. ძირითადი ფოკუსი მომართულია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებზე, თუმცა, დამატებით, მოყვანილია მაგალითები მსოფლიოს სხვა ქვეყნებიდანაც (მათ შორის, აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, კანადა, ნორვეგია).

ვინაიდან ამ სფეროში ნორმატიული მასალისა და პრაქტიკული გამოცდილების მოძიება საყოველთაოდ ხელმისაწვდომი წყაროებით რთულია, კომპარატივისტიკის ნაწილში დოკუმენტი არსებითად ეყრდნობა ევროპული პარლამენტისა და ქენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის (DCAF) 2011 წლის კვლევას<sup>27</sup> და ამავე ორგანიზაციის სხვა კვლევებს, რომელთათვისაც ემპირიული მასალა შესაბამისი ქვეყნების პარლამენტებიდან სპეციალური კითხვარის მეშვეობით შეგროვდა. ამის მიუხედავად, შესაძლებლობის ფარგლებში, დამატებით გადამოწმდა ცალკეული წყაროები, რომლებიც ემსახურება მკითხველისთვის კონკრეტული საკითხის შესახებ განახლებული მონაცემების მიწოდებას. ისეთ თემებზე ინფორმაცია კი, რომლებიც შესაბამისი ქვეყნების აქტებსა და პრაქტიკაზე სპეციალურ წვდომას მოითხოვდა (რაც ორგანიზაციას კვლევის პროცესში არ გააჩნდა), ეყრდნობა მეორად ლიტერატურას და კვლევებს.

დოკუმენტი შედგება ორი ძირითადი თავისგან, რომლებიც ჩაშლილია რამდენიმე დონის ქვეთავებად. თავდაპირველად განხილულია უსაფრთხოების სექტორზე ზე-

<sup>24</sup> Wolfgang Krieger, "Oversight of Intelligence: A Comparative Approach". In: Treverton GF, Agrell W, eds. National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects. Cambridge University Press; 2009: 210-234, 211; Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 14.

<sup>25</sup> Adedeji Ebo and Heiner Hänggi (Eds.) The United Nations and Security Sector Reform, Policy and Practice, DCAF, 2020, 11, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mtmxapb>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>26</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 23.

<sup>27</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/57fmunk6>, განახლებულია: 28.03.2024.



დამხედველობის მიზანი და დანიშნულება, რომლის ფარგლებშიც წარმოდგენილია უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები და მათი კონტროლის მნიშვნელობა, კვლევის ფოკუსის გათვალისწინებით, მიმოხილულია საპარლამენტო კონტროლის არსი და მიმართულებები. ეს თავი ასევე მოიცავს ტერმინოლოგიურ განმარტებებს სფეროსთან დაკავშირებულ ცალკეულ საკითხებზე. კვლევის ძირითადი, მე-3 თავი კი ეხება უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო მექანიზმების გამოყენების წესებს და კონკრეტულ მიდგომებს სხვადასხვა ქვეყანაში. ის მოიცავს ინფორმაციას შემდეგ თემებზე: პარლამენტებში უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე ზედამხედველობის სპეციალიზებული (როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო) ორგანოების (კომიტეტების) შექმნის და დაკომპლექტების წესი, ზედამხედველობის აღრესატები, ზედამხედველობის საგანი და ფარგლები, კონტროლის ორდინარული და სპეციალური ინსტრუმენტები, საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის წესი და პროცედურები, საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის საკითხი. ამ თავში ასევე განხილულია თავად საზედამხედველო ორგანოების ვალდებულებები კონტროლის პროცესში მიღებული ინფორმაციის დამუშავებისა და დაცვის შესახებ. კვლევის ბოლოს შეჯამებულია ძირითადი მიგნებები და ქვეყნებში არსებული მიდგომები უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე ზედამხედველობის მიმართულებით.

## 2. უსაფრთხოების სექტორზე გადახედვით მისი მიზანი და დანიშნულება

### 2.1. უსაფრთხოების სექტორის განმარტება და მანდატი

#### ტერმინოლოგიური სკიზები

უსაფრთხოების სექტორის ცნება ერთგვაროვანი არ არის და ის სხვადასხვა სახელწოდებით გამოიყენება საზღვარგარეთის ქვეყნებში. განსხვავებულია ასევე სექტორის შემადგენელი უწყებების ნუსხაც. მაგალითად, საქართველოში პარლამენტის რეგლამენტში გამოყენებულია ტერმინი „თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორი“ და ჩამოთვლილია ის ორგანოები, რომლებიც მასში მოიაზრება.<sup>28</sup> ამ ტიპის დეფინიცია საპარლამენტო საქმიანობის (მათ შორის, კონტროლის) მიზნებისთვის განისაზღვრება. ვენეციის კომისია ამ სფეროს ორგანოებისთვის იყენებს ტერმინს „უსაფრთხოების სამსახურები“ (Security Services) და მასში გულისხმობს ყველა იმ ორგანოს, რომლებსაც საზოგადოების და სახელმწიფოს დაცვის ფუნქციები ეკისრებათ.<sup>29</sup>

ინგლისურად უსაფრთხოების სექტორი, პირდაპირი ქართული თარგმანის მიხედვით, გამოიხატება, როგორც დაზვერვის სააგენტოები (Intelligence Services), გერმანულად კი ის ინფორმაციულ უსაფრთხოებას უკავშირდება (Nachrichtendienste).<sup>30</sup> თუმცა, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, შესაბამის ქვეყნებში ორივე ტიპის ორგანოები სრულად ფარავენ არა მხოლოდ დაზვერვის და ინფორმაციული უსაფრთხოების სფეროებს, არამედ სრულად უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელ უწყებებს. ტერმინი „სადაზვერვო სააგენტო“ ინგლისურენოვან წყაროებში და პრაქტიკაში, ზოგადად, აღნიშნავს სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც აგროვებს, ანალიზებს და ავრცელებს ინფორმაციას ეროვნული უსაფრთხოების ან სხვა ეროვნული ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული საფრთხეების შესახებ.<sup>31</sup>

რამდენადაც განსხვავებულია ამ ორგანოების ინსტიტუციური მოწყობა და კომპეტენციების გადანაწილება ერთმანეთს შორის, იმდენად მრავალფეროვანია მათი სახელწოდება, მანდატი და უფლებამოსილების ფარგლები. მაგალითად, სადაზვერვო სააგენტოებს (თუ გამოვიყენებთ ინგლისურენოვან ტერმინს) შეუძლიათ, შეასრულონ „სადაზვერვო ფუნქციები“ ექსკლუზიურად მათი სახელმწიფოს ტერიტორიული იურისდიქციის მიღმა (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს საიდუმლო სადაზვერვო სამსახური<sup>32</sup>) ან საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში (მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუციური დაცვის ფედერალური ბიურო<sup>33</sup>), ასევე - როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის გარეთაც (მაგალითად, ნიდერლანდების გენერალური დაზვერვის სამსა-

<sup>28</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 156-ე და შემდგომი მუხლები.

<sup>29</sup> Venice Commission, CDL-AD(2007)016, para 90.

<sup>30</sup> იხ. მაგ. Tobias Kumpf, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>31</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 16; Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 6.

<sup>32</sup> Secret Intelligence Service, MI6, უწყების ოფიციალური ვებგვერდი: <https://www.sis.gov.uk/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>33</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz (The German domestic intelligence services), ოფიციალური ვებგვერდი: [https://www.verfassungsschutz.de/EN/home/home\\_node.html](https://www.verfassungsschutz.de/EN/home/home_node.html), განახლებულია: 28.03.2024.

ხური<sup>34</sup>). რამდენიმე სახელმწიფოში (მაგალითად, შვედეთსა<sup>35</sup> და დანიაში<sup>36</sup>) ამ ორგანოებს შეიძლება ჰქონდეთ საპოლიციო უფლებამოსილებები, რის გამოც, მათ პოლიციის უსაფრთხოების სამსახურებს უწოდებენ.<sup>37</sup> საქართველოში დაზვერვის ფუნქციები გამიჯნულია სხვა საპოლიციო ფუნქციებისგან და ის ცალკე უწყების - დაზვერვის სამსახურის (რომელიც პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებაა) იურისდიქციაში შედის.<sup>38</sup> შესაბამისად, ეს დაწესებულება უსაფრთხოების სექტორის სისტემის ერთ-ერთი შემადგენელია და მისი მხოლოდ „დაზვერვის“ სახელწოდებით შემოფარგვლა დაავიწროებდა სექტორის დეფინიციას.

გამომდინარე იქიდან, რომ უსაფრთხოების სფეროში მომუშავე ორგანოები მხოლოდ სადაზვერვო საქმიანობით ან მხოლოდ ინფორმაციული უსაფრთხოების დაცვით არ შემოიფარგლებიან (მიუხედავად სახელწოდებისა) და ფარავნ სრულად ამ სექტორს, წინამდებარე კვლევაში, ამავე დოკუმენტის მიზნებისთვის, მათთან მიმართებით გამოყენებული იქნება ერთგვაროვანი ტერმინი - უსაფრთხოების სექტორი (ან უსაფრთხოების სააგენტოები).

### *უსაფრთხოების სექტორის მანდატი*

წლების განმავლობაში სახელმწიფო უსაფრთხოების ცნება გაცდა მხოლოდ სამხედრო ასპექტებს და ადამიანის უსაფრთხოებაც მოიცვა,<sup>39</sup> რამაც გამოიწვია მათ მიმართ საფრთხეების დიაპაზონის გაფართოება.<sup>40</sup> სამხედრო კონფლიქტების გარდა, ეს საფრთხეები შეიძლება წარმოიშვას უკვე ყველა მიმართულებით, როგორებიცაა პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, გარემოსდაცვითი სფეროები და ა.შ.<sup>41</sup> უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და მათი გაძლიერება კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ახალგაზრდა, განვითარებად დემოკრატიებში, რადგან ისინი განსაკუთრებით მყიფე არიან ისეთი საფრთხეების წინაშე, როგორებიცაა საერთაშორისო ტერორიზმი, კიბერშეტევები, ტრანსნაციონალური კრიმინალური დაჯგუფებები, ეკოლოგიური კატასტროფები და ა.შ.<sup>42</sup> საფრთხეების ამგვარი კომპლექსური პაკეტი და გამოცდილების ნაკლებობა იწვევს არასრულყოფილი (ill-defined) უსაფრთხოების სექტორის წარმოქმნას.<sup>43</sup>

<sup>34</sup> General Intelligence and Security Service, Ministry of the Interior and Kingdom Relations (AIVD), უწყების ოფიციალური ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/jpwm92h4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>35</sup> Swedish Security Service (Säkerhetspolisen - შვედურიდან პირდაპირ ითარგმნება, როგორც უსაფრთხოების პოლიცია), უწყების ოფიციალური ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4hst99n2>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>36</sup> Danish Security and Intelligence Service (Politiets Efterretningstjeneste (PET) - დანიურიდან ითარგმნება, როგორც საპოლიციო დაზვერვის სამსახური). უწყების ოფიციალური ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/35tfe6cw>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>37</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 16.

<sup>38</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, მე-2 მუხლი.

<sup>39</sup> ჰანს ბორნი (წამყვანი ავტორი) და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 16.

<sup>40</sup> Adedeji Ebo and Heiner Hänggi (Eds.), დასახელებული ნაშრომი, 5-6; Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 20.

<sup>41</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 20.

<sup>42</sup> Ibid, 20.

<sup>43</sup> Ibid, 7-8; ამ კონტექსტში ხაზს უსვამენ ასევე უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის დეფინიციას. იხ. Ibid, 49-50.

უსაფრთხოების სექტორის მთავარი მანდატი და პასუხისმგებლობაა, დაიცვას ქვეყანა შიდა და გარე საფრთხეებისგან, შეინარჩუნოს მშვიდობა და სტაბილურობა,<sup>44</sup> რომელიც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს საჯარო ინსტიტუტების გამართულ ფუნქციონირებას, დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპების, მათ შორის, კანონის უზენაესობის, ძალაუფლების დანაწილების დაცვას და ადამიანის უფლებების პატივისცემას.<sup>45</sup> უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტების (როგორცაა შეიარაღებული ძალები, პოლიცია და სადაზვერვო სამსახურები) მისიაა, დაიცვან ადამიანები ფიზიკური საფრთხისგან,<sup>46</sup> აგრეთვე, პოლიტიკური რეჟიმი - არადემოკრატიული და არაკონსტიტუციური ცვლილებებისგან.<sup>47</sup> ამ მიზნით, ეს ორგანოები ფლობენ, ანალიზებენ და ამუშავებენ ინფორმაციას, რომელიც ეხება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის ფორმულირებასა და განხორციელებას, ამასთანავე, უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების გაძლიერებას ამ ინტერესების საპირისპირო, არსებული ან პოტენციური მოწინააღმდეგეების მხრიდან წამოსულ საფრთხეებთან გასამკლავებლად.<sup>48</sup> ამ ფუნქციების შესრულების პროცესში დემოკრატიული ქვეყნების მოქალაქეები სახელმწიფო უსაფრთხოების, ისევე, როგორც საჯარო სექტორის ნებისმიერი მიმართულებისგან, მოელიან ქმედითობას, სწორ მენეჯმენტს და რესურსების ეფექტიან ხარჯვას.<sup>49</sup>

უსაფრთხოების სამსახურების რეფორმის შესახებ 2008 წლის ანგარიშში გაეროს გენერალურმა მდივანმა „უსაფრთხოების სექტორი“ განმარტა, როგორც „ფართო ცნება, რომელიც ხშირად გამოიყენება სტრუქტურების, ინსტიტუტებისა და პერსონალის აღსაწერად, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ქვეყანაში უსაფრთხოების მართვაზე, უზრუნველყოფასა და ზედამხედველობაზე“.<sup>50</sup> დოკუმენტის მიხედვით, ეს სექტორი ოთხ სფეროდ დაიყო: 1. თავდაცვა, სამართალდამცავი ორგანოები, სასჯელაღსრულების, დაზვერვის სამსახურები და დაწესებულებები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან საზღვრის მართვაზე, სამოქალაქო საგანგებო სიტუაციებზე. 2. სასამართლო სექტორის უწყებები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან სავარაუდო დანაშაულებრივი ქმედებებისა და ძალის ბოროტად გამოყენების საქმეების განხილვაზე. 3. აქტორები, რომლებიც ასრულებენ როლს უსაფრთხოების პოლიტიკის შექმნაში, განხორციელებაში, მართვასა და ზედამხედველობაში, როგორებიც არიან სამინისტროები, საკანონმდებლო ორგანოები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები/ჯგუფები. 4. სხვა არასახელმწიფო აქტორები - არაფორმალური დაწესებულებები და კერძო უსაფრთხოების სამსახურები.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>45</sup> Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 212; Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 12.

<sup>46</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 8.

<sup>47</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 38.

<sup>48</sup> Abram N. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3d Edition, University of Nebraska Press, 2002, 1.

<sup>49</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>50</sup> Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform, Report of the Secretary-General, 23 January 2008, para. 14, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yh39xa8k>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>51</sup> Ibid; ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, პარლამენტის წევრმა საიდუმლო ინფორმაციაზე, სამართლებრივი ჩარჩოს და პრაქტიკის შეფასება ნატოს წევრ ქვეყნებში, ნატოს საპარლამენტო ასამბლეის და ქენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის (DCAF) ერთობლივი კვლევა, 2018 წლის ნოემბერი, 1, ხელმისაწვდომია: <http://tinyurl.com/3dxvspar>, განახლებულია: 28.03.2024.

იმისთვის, რომ წინასწარ განჭვრიტოს, თავიდან აიცილოს ან დაიცვას თავი მის წინაშე არსებული თუ პოტენციური ეროვნული უსაფრთხოების გამოწვევებისგან, სახელმწიფოს სჭირდება ქმედითი უსაფრთხოების სამსახურები, შესაბამისად, ისინი თანამედროვე მთავრობებისთვის გარდაუვალ აუცილებლობად განიხილებიან.<sup>52</sup> უსაფრთხოების სექტორი ამ ფუნქციას მის სისტემაში შემავალ ორგანოებთან მჭიდრო კოორდინაციით უნდა ასრულებდეს და ერთმანეთს მნიშვნელოვან დახმარებას უწევდნენ. კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა უწყებები (მაგალითად, პოლიცია) ეყრდნობიან სადაზვერვო სააგენტოების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას, რათა მიიღონ ზომები ამ საფრთხეების წინააღმდეგ საბრძოლველად.<sup>53</sup> სადაზვერვო სააგენტოების წარუმატებლობამ ასეთი ფუნქციების შესრულებისას, მაგალითად, ტერორისტული თავდასხმის შესახებ ინფორმაციის რეაგირების გარეშე დატოვებამ შეიძლება შეუქცევადი შედეგები გამოიწვიოს.<sup>54</sup>

## **2.2. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის მნიშვნელობა და საჭიროების დასაბუთება**

საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მიღწევა, ამ პროცესში კარგი მმართველობის სტანდარტების დაცვის პარალელურად, თანამედროვე სახელმწიფოსთვის არსებითი გამოწვევაა. სწორედ ამ ორ მიზანს შორის ბალანსს უნდა უზრუნველყოფდეს უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების წესები.<sup>55</sup> მისიის ეფექტიანად შესასრულებლად, უსაფრთხოების ინსტიტუტებს ხშირად აქვთ სპეციალური უფლებამოსილებები, რაც მათ საშუალებას აძლევს, მაგალითად, შეაგროვონ ისეთი ინფორმაცია, რომელიც სხვა პირებისა ან უწყებებისთვის მიუწვდომელია, ან იმუშაონ ფარულ რეჟიმში და გამოიყენონ ძალა ლეგიტიმურად.<sup>56</sup>

ეს სპეციალური უფლებამოსილებები, სხვა აღმასრულებელ ქმედებებთან შედარებით, უფრო ინტენსიურად კვეთს ადამიანის ძირითად უფლებებს. ამიტომ, უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების მიმართ მოსახლეობას ყოველთვის დიქტომიური დამოკიდებულება აქვს - მინდობილნი არიან მათზე და იმედი აქვთ, რომ ეს ორგანოები მათ უსაფრთხოებას დაიცავენ. თუმცა, იმავდროულად, უჩინდებათ პროტესტი იმის გამო, რომ ამ უწყებებს შეიძლება ხელი მიუწვდებოდეთ მათი ცხოვრების თითოეულ დეტალზე, თავად კი მათი საქმიანობის შესახებ, სხვა უწყებებისგან განსხვავებით, არაფერი იციან. მოსახლეობის ამ წუხილებს უკავშირდება სწორედ კონტროლის აუცილებლობა, რომლის მიზანია, დააბალანსოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და დემოკრატიის (უფლებები, ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა) დაცვის ინტერესების ერთდროულად თანაარსებობა<sup>57</sup> ერთი და იმავე სუბიექტის საქმიანობის პირობებში. უსაფრთხოების სექტორის მიერ მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების გადაჭარბების ან ბოროტად გამოყენების საფრთხე განსაკუთრებით დიდია ახალგაზრდა, განვითარებად დემოკრატიებში, რადგან

<sup>52</sup> CDL-AD(2007)016, para. 54.

<sup>53</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 86.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 12.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> ჰანს ბორნი (წამყვანი ავტორი) და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 9.

ისინი, დემოკრატიული კულტურისა და ანგარიშვალდებულების გამოცდილების სიმცირის გამო, სახელმწიფოებრივი წესრიგის დესტაბილიზაციის გამოწვევების წინაშე საკმაოდ დაუცველები არიან.<sup>58</sup>

ანგარიშვალდებულება მოიცავს უსაფრთხოების სექტორის სააგენტოების პოლიტიკისა და პრაქტიკის კანონიერებას, ეფექტიანობას და იმ საზოგადოების ფუნდამენტური ღირებულებების დაცვის გადამოწმებას, რომელსაც ისინი ემსახურებიან.<sup>59</sup> ეროვნული უსაფრთხოების სააგენტოებს დემოკრატიულ სახელმწიფოებში არსებული ანგარიშვალდებულების პრინციპის სრულად გავრცელებისგან მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული საიდუმლოება იცავს.<sup>60</sup> მაგალითად, ეს სააგენტოები, როგორც წესი, არ არიან გახსნილნი მედიის წინაშე და, ხშირ შემთხვევაში, მათზე არ ვრცელდება ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობა.<sup>61</sup> ეს კი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს და, ზოგადად, მოსახლეობას ამ სააგენტოების მუშაობის სათანადოდ შესწავლას ურთულებს.<sup>62</sup> საქმიანობის გაუმჭვირვალობა და საიდუმლო ინფორმაციის კონცენტრაცია უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელ ორგანოებში ქმნის მოცემულობას, რომ მათ თავად შეიძლება შეუქმნან საფრთხე ადამიანების უსაფრთხოებას, გადააჭარბონ თავიანთ უფლებამოსილებას და გაუმართლებლად ჩაერიონ მათ უფლებებში.<sup>63</sup> უსაფრთხოების სამსახურები სხვა ადმინისტრაციული უწყებებისგან იმითაც გამოირჩევიან, რომ ისინი ფლობენ ძალის გამოყენების ავტონომიას, შედეგად, მათთან გროვდება ძალაუფლებაზე დიდი მონოპოლია.<sup>64</sup> მათი რესურსების მუდმივი ზრდა ასევე განიხილება, როგორც საფრთხე.<sup>65</sup> ამდენად, იმ ძალაუფლებას, რომელიც მათ გააჩნიათ, თან ახლავს ბოროტად გამოყენების რისკი<sup>66</sup> და დაუსჯელობისკენ მისწრაფება.<sup>67</sup> ამან კი, შესაძლოა, დაარღვიოს დემოკრატიული პრინციპები, რომლის დაცვასაც თავად უნდა ემსახურებოდნენ.<sup>68</sup>

უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის მნიშვნელობას მოსახლეობის ნდობის საჭიროებაც განაპირობებს.<sup>69</sup> როდესაც მოქალაქემ იცის, რომ კონკრეტული ორგანო კანონის საფუძველზე (ანუ, ლეგალურად) მის უფლებებს არღვევს, მას უჩნდება პროტესტი და, ამავე დროს, მოთხოვნილება, რომ ამ უფლებების დარღვევის ფარგლები ვინმემ გააკონტროლოს. თუ ის მაკონტროლებელს ვერ ხედავს საკუთარ წარმომადგენლებში, მაშინ ეს დამოკიდებულება სრულად სახელმწიფოს მიმართ უნდობლობაში გადაიზრდება და ირღვევა ჯაჭვი ხელისუფლებასა და მის ერთადერთ წყაროს - ხალხს შორის. ამ პროცესში უსაფრთხოების სექტორის ანგარიშვალდებულება დემოკრატიულ წინსვლად ფასდება.<sup>70</sup> თუ უსაფრთხოების სექტორის ყველა სფერო

<sup>58</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 12.

<sup>59</sup> CDL-AD(2007)016.

<sup>60</sup> Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 213.

<sup>61</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 86.

<sup>62</sup> CDL-AD(2007)016, para. 55.

<sup>63</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 17.

<sup>64</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 7.

<sup>65</sup> Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 211.

<sup>66</sup> Erik Hansalek, Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste, Dissertationsschrift (Kölner Schriften zu Recht und Staat, Band 27), Frankfurt am Mein, 2006, 151.

<sup>67</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 44.

<sup>68</sup> Ibid, 12; Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>69</sup> Tobias Kumpf, დასახელებული ნაშრომი, 106; თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 9.

<sup>70</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 9.

რამე ფორმით დაექვემდებარება ურთიერთდაკავშირებული ზედამხედველობის მექანიზმების სისტემას, ეს ხელს შეუწყობს ხალხის ინფორმირებას ამ სექტორის პოლიტიკისა და ქმედებების შესახებ, რაც, იმავდროულად, პროტესტის ნაცვლად, მათ მიმართ მხარდაჭერას და ნდობას გამოიწვევს.<sup>71</sup>

ნდობა გამჭვირვალობით მოიპოვება.<sup>72</sup> შესაბამისად, ზედამხედველობის კიდევ ერთი მიზანია უსაფრთხოების სექტორის უწყებების გამჭვირვალობის შენარჩუნება დასაშვებ დონეზე.<sup>73</sup> მათი განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი არ ათავისუფლებს ამ ინსტიტუტებს კანონის და სამთავრობო პოლიტიკის შესრულების ვალდებულებისგან.<sup>74</sup> ეს სფეროც ექვემდებარება ეფექტურობის, თანასწორობისა და ანგარიშვალდებულების იმავე სტანდარტებს, როგორც ნებისმიერი სხვა საჯარო სერვისი.<sup>75</sup> შესაბამისად, უსაფრთხოების უწყებებში ღიაობის პრინციპი წამყვანი უნდა იყოს, ხოლო გაუმჭვირვალობა მხოლოდ გამონაკლისის სახით იყოს დაშვებული და არა - პირიქით.<sup>76</sup> უსაფრთხოების სექტორის შესაბამისობა კარგი მმართველობის იმავე სტანდარტებთან, რომლებიც, ზოგადად, საჯარო სამსახურთან მიმართებით არის დადგენილი, სახელმწიფოს აძლევს შესაძლებლობას, უზრუნველყოს უსაფრთხოება ეფექტიანად და ეფექტურად.<sup>77</sup>

ზედამხედველობის საჭიროების კიდევ ერთი არგუმენტი უკავშირდება ფინანსურ მხარეს. ყველა საჯარო უწყების მსგავსად, უსაფრთხოების სააგენტოებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, შესაბამისად, მათ ამ თანხების გამოყენების მართლზომიერებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრებათ.<sup>78</sup> ეს საკითხი განსაკუთრებულ ზედამხედველობას საჭიროებს, ვინაიდან დიდია ფულის არასათანადო გამოყენების რისკი.<sup>79</sup> საყურადღებოა „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ 2022 წლის დაკვირვების შედეგები, რომლის მიხედვითაც, „ქვეყნები, რომლებსაც კორუფციის აღქმის ინდექსში (CPI) მაღალი ქულები აქვთ, ზოგადად, ნაკლები ძალადობრივი საფრთხეების წინაშე დგანან. ამის საპირისპიროდ, სადაც კორუფცია მძვინვარებს, ძალადობის საფრთხე და კონფლიქტის პოტენციალი გაცილებით მაღალია.“<sup>80</sup>

გარდა ამისა, ყოველთვის არსებობდა ეროვნულ დონეზე პოლიტიკური მიზნებისთვის სადაზვერვო სააგენტოების ბოროტად გამოყენების საფრთხე. ტოტალიტარული და ავტორიტარული რეჟიმები ცნობილი იყო იმით, რომ ისინი დაზვერვისა და უსაფრთხოების სააგენტოებს იყენებდნენ პოლიტიკური ხელმძღვანელობის, რეჟიმის ოპო-

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Dominic Hörauf, დასახელებული ნაშრომი, 63.

<sup>73</sup> Reg Whitaker and Stuart Farson, დასახელებული ნაშრომი, 8; Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 8.

<sup>74</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 12.

<sup>75</sup> გაეროს ყოფილი გენერალური მდივნის, კოფი ანანის სიტყვები, ციტირებულია ნაშრომში: Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 13.

<sup>76</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 52.

<sup>77</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 13.

<sup>78</sup> Aidan Wills, *Guidebook Understanding Intelligence Oversight*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007, 31-32, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/nh8w3932>, განახლებულია: 28.03.2024; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 41.

<sup>79</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 86.

<sup>80</sup> CPI 2022: *Corruption as a Fundamental Threat to Peace and Security*, Transparency International, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/cdayhcbx>, განახლებულია: 28.03.2024.

ნენტების წინააღმდეგ და მათ შესახებ ინფორმაციას უკანონოდ აგროვებდნენ.<sup>81</sup> მათგან განსხვავებით, დემოკრატიისა და ლეგიტიმაციის ნაწილი გახდა კონტროლი,<sup>82</sup> რომლის ფარგლებშიც უსაფრთხოების სექტორის გაუმჯობესებული დემოკრატიული ზედამხედველობა უკვე ეფექტიანობისა და ლეგიტიმურობის ორმაგ მიზანს ემსახურება. ესენია: დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება და მოქალაქეთა დაცვა.<sup>83</sup> შესაბამისად, ზედამხედველობა განიხილება, როგორც ხელისუფლების მხრიდან უსაფრთხოების სააგენტოების ცალმხრივი პარტიული პოლიტიკური ინტერესებისთვის გამოყენებისგან დაცვის მნიშვნელოვანი მექანიზმი.<sup>84</sup>

კონტროლის კიდევ ერთი მიზანია პასუხისმგებლობის გამართული სისტემის დაწესება. პასუხისმგებლობა, როგორც კონტროლის სისტემის ნაწილი, არასწორი ქვეყნების პრევენციის და რეპრესიული მექანიზმებისთვის მიმართვის საშუალებას იძლევა.<sup>85</sup> ზედამხედველობის პროცესში ერთ-ერთი ყველაზე დიდი სანქციაა დარღვევების დღის სინათლეზე გამოტანა, აგრეთვე, უფრო მკაცრი კონტროლის მექანიზმის ამუშავება. ეს კი კონკრეტულ კანონსა და პარლამენტის მიერ დისკრეციის გამოყენებაზე დამოკიდებულია.<sup>86</sup>

საბოლოოდ, უსაფრთხოების სექტორის მიმართ ფართო ანგარიშვალდებულების მოთხოვნა არ უნდა განიხილებოდეს, როგორც მათზე დაკისრებული დამატებითი ტვირთი, არამედ ის ხელს უნდა უწყობდეს აღმასრულებელი პოლიტიკის, ქმედებების ლეგიტიმურობას და აუმჯობესებდეს მმართველობის ხარისხს.<sup>87</sup>

### 2.3. საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე - განმარტება და ფარგლები

*კონტროლის და ზედამხედველობის ტერმინები - ისტორია და განსხვავება*

ტერმინი „კონტროლი“ მომდინარეობს ფრანგული სიტყვებისგან “contre” - წინააღმდეგი და “rôle” - რეგისტრი ან სია.<sup>88</sup> შუა საუკუნეებში ასეთი სიტყვის მიზანი იყო, ვაჭრებს გადაემოწმებინათ ქალაქის რულონებში ჩაწერილი ქმედებებისა და უმოქმედობის სიზუსტე.<sup>89</sup> ეს ტერმინი შემდგომში სხვა პოლიტიკურ სისტემებშიც გავრცელდა, მაგრამ განსხვავებული მნიშვნელობით.

<sup>81</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 6, 11; CDL-AD(2007)016, paras. 58-59.

<sup>82</sup> Christoph Gusy, დასახელებული ნაშრომი, 37.

<sup>83</sup> Björn Müller-Wille, Improving the Democratic Accountability of EU Intelligence, Intelligence and National Security, Vol.21, No.1, February 2006, 100 – 128, 108.

<sup>84</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 86.

<sup>85</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 164, 209.

<sup>86</sup> Ibid, 164-165.

<sup>87</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 9.

<sup>88</sup> ფრანგული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, ხელმისაწვდომია: <https://fr.wiktionary.org/wiki/contrerole>, განახლებულია: 28.03.2024. ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ კონტროლის იდეა თავად დემოკრატიაზე ძველიც კია. იხ. Ludger Helms, Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 36, No. 2 Juni 2005, 390-410, 390.

<sup>89</sup> Werner J. Patzelt, “Parlamentarische Kontrolle. Begriffe, Leitgedanken und Erscheinungsformen.” In: Birgit Eberbach-Born, Sabine Kropp, Andrej Stuchlik, Wolfgang Zeh ( Hrg.). Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Nomos, 2013, 23; Sven T. Siefken, დასახელებული ნაშრომი, 33.



ქართულ კანონმდებლობაში პარლამენტის შესაბამისი საქმიანობის აღსანიშნავად „კონტროლი“ და „ზედამხედველობა“ თანაბარმნიშვნელოვან ცნებებად გამოიყენება.<sup>90</sup> გერმანულ პოლიტიკურ და სამართლებრივ ლიტერატურაში მიღებული ტერმინი „კონტროლი“ („Kontrolle“), ხოლო ინგლისურენოვან სისტემებში - „კონტროლი“, „შემოწმება“ ან „ზედამხედველობა“, მაგრამ აქ საპარლამენტო კონტროლის გაგებით ტერმინი „ზედამხედველობა“ („Oversight“) უფრო გავრცელებულია.<sup>91</sup> ზოგიერთი წყარო „კონტროლს“ „ზედამხედველობისგან“ განასხვავებს - პირველი მათგანი უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოების ფარგლებში კონტროლის განხორციელებას (მენეჯმენტის კონტექსტში), ხოლო პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართებისთვის უპირატესობა „ზედამხედველობის“ ტერმინს ენიჭება.<sup>92</sup>

გარდა ეტიმოლოგიისა, „კონტროლის“ შინაარსიც განსხვავებულად არის განმარტებული სხვადასხვა ენაში. გერმანულში აქცენტი უფრო მეტად კეთდება მონიტორინგსა და აქტივობების შემოწმებაზე, მაშინ, როცა ინგლისური ტერმინი „oversight“ ორიენტირებულია შემდგომ კონტროლზე.<sup>93</sup> ზოგიერთი ავტორის განმარტებით, „კონტროლი“ ვიწრო გაგებით გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებებს ან საქმიანობას, რომელიც წინ უსწრებს შესაბამის ადმინისტრაციულ მოქმედებას. „ზედამხედველობა“ კი, ვიწრო გაგებით, ფაქტის შემდგომ შესწავლას ეხება.<sup>94</sup> გერმანელი პოლიტიკის მეცნიერის, სვენ ზიფკენის (Sven T. Siefken) აზრით, კონტროლი არის არა მხოლოდ სხვებზე გავლენის მოხდენა, არამედ ხელისუფლებაში მყოფთა საქმიანობაზე დაკვირვება.<sup>95</sup> მან შეიმუშავა შემდეგი განმარტება: „საპარლამენტო კონტროლი არის მთავრობისა და ადმინისტრაციის ქმედებების განსაზღვრა, მათზე გავლენა და გადამოწმება პარლამენტის წევრების მიერ, რომლებსაც აქვთ სანქციების დაწესების არაპირდაპირი (უმრავლესობის მიერ) ან პირდაპირი (ოპოზიციის მიერ) შესაძლებლობა“.<sup>96</sup> სხვა ავტორები მიიჩნევენ, რომ საპარლამენტო კონტროლი იმ მექანიზმების ნაწილია, რომელთა მიზანია სახელმწიფო ხელისუფლების დათრგუნვა და შეზღუდვა.<sup>97</sup> მას ასევე განმარტავენ, როგორც კანონმდებლების ინდივიდუალურ ან კოლექტიურ ქცევას, რომლის მიზანია განზრახ ან უნებლიე გავლენის მოხდენა მმართველობის განმახორციელებელი შტოს საქმიანობაზე.<sup>98</sup> ეს მექანიზმი არის განგრძობითი აქტი იმის გადასამოწმებლად, შენარჩუნებულია თუ არა სათანადო დონის ლეგიტიმაცია სახალხო სუვერენის მხრიდან.<sup>99</sup>

<sup>90</sup> საქართველოს კონსტიტუციასა და პარლამენტის რეგლამენტში ამ ფუნქციის აღსანიშნავად გამოყენებული ტერმინი „კონტროლს უწევს“ (კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი), რეგლამენტში ასევე ნახსენებია „საპარლამენტო კონტროლი“ (რეგლამენტის XIII თავი), თუმცა, ამავე ფუნქციის კონტექსტში ვხვდებით აგრეთვე ცნებებს - „საზედამხედველო“, ან „ზედამხედველობა“.

<sup>91</sup> ზედამხედველობის ცნება სათავეს აშშ-ში იღებს. აქ მოიაზრებოდა საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ ადმინისტრაციული ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლი. იხ. Reg Whitaker and Stuart Farson, დასახელებული ნაშრომი, 11.

<sup>92</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 7.

<sup>93</sup> Sven T. Siefken, დასახელებული ნაშრომი, 33.

<sup>94</sup> Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1964, 9.

<sup>95</sup> Sven T. Siefken, დასახელებული ნაშრომი, 5.

<sup>96</sup> Ibid, 54; Jürgen von Oertzen, დასახელებული ნაშრომი, 282.

<sup>97</sup> Wolfgang Zeh, Vorwort, in: Birgit Eberbach-Born, Sabine Kropp, Andrej Stuchlik, Wolfgang Zeh (Hrsg.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Nomos*, 2013, 5.

<sup>98</sup> Morris S. Ogul, *“Congress Oversees the Bureaucracy.” Studies in Legislative Supervision*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1976, 11.

<sup>99</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 195.

საბოლოოდ, განსხვავებული მიდგომების მიუხედავად, ტერმინოლოგიის ან ინტერპრეტაციის მრავალფეროვნებას არ შეუძლია, რაიმე რეალური გავლენა მოახდინოს საპარლამენტო კონტროლის არსზე. კონტროლი უნდა გვესმოდეს, როგორც პარლამენტების ქმედებები, რომლებიც ემსახურება მთავრობის მიზნების განსაზღვრას, მისი შესრულების პროცესის და შედეგების შემოწმებას, აგრეთვე, დარღვევისას მათი პასუხისმგებლობის მოთხოვნას.<sup>100</sup> ამ კვლევაში „ზედამხედველობა“ და „კონტროლი“ მსგავსი შინაარსობრივი მნიშვნელობით იქნება გამოყენებული.

### *უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მასშტაბი*

კონტროლის ერთ-ერთი ელემენტია დისტანციის არსებობა მაკონტროლებელსა და მის ობიექტს შორის.<sup>101</sup> უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლს თავად აღმასრულებელი უწყებების ხელმძღვანელობაც ახორციელებს, თუმცა ისინი თავიანთ დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულებების წარუმატებლობას ნაკლებად უსვამენ ხაზს, რის გამოც, საჭირო ხდება, დამატებით, დამოუკიდებელი შტოს ჩართულობა.<sup>102</sup> ამგვარ დამოუკიდებელ მაკონტროლებელ ორგანოებად კი პარლამენტები მოიაზრებიან, ვინაიდან მხოლოდ მათ შეუძლიათ, წარმომადგენლობის პრინციპის დაცვით უზრუნველყონ მოსახლეობის ინტერესების გახმოვანება და დაცვა.<sup>103</sup> პარლამენტის მხრიდან განხორციელებული კონტროლი დემოკრატიული ლეგიტიმაციით საბუთდება, რომელიც „საპარლამენტო უზენაესობის“ პრინციპის საფუძველია და უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული ზედამხედველობისთვისაც გამოიყენება.<sup>104</sup> პარლამენტები მოსახლეობის სახელით იღებენ კანონს, რომლითაც აფუძნებენ უსაფრთხოების სექტორის სააგენტოებს და ანიჭებენ მანდატს, რომ მათ უზრუნველყონ მთლიანად საზოგადოების და მისი თითოეული წევრის უსაფრთხოება. შესაბამისად, ეს ორგანოები თავიანთი შემქმნელის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი და პასუხისმგებელნი, ხოლო ეს ციკლი ხალხთან კავშირით გრძელდება.<sup>105</sup>

როგორც აღინიშნა, საპარლამენტო კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა სფეროზე ვრცელდება, თუმცა ის ერთგვარი სპეციფიკითა და სირთულით ხასიათდება უსაფრთხოების სფეროსთან მიმართებით, რაც გამოწვეულია მათი საქმიანობის დახურული სტილით და საიდუმლო ინფორმაციის დიდი მოცულობით. გარდა ამისა, საქმიანობის სპეციფიკა კიდევ უფრო ართულებს ამ სფეროში სათანადო კვალიფიკაციის მქონე და პროფესიონალი კადრების მოძიებას, რომლებიც ამ სამსახურების ეფექტიან გაკონტროლებას და ხარვეზების აღმოჩენას შეძლებენ. თავისთავად, მხოლოდ კონტროლი არ არის თვითმიზანი, არამედ, ამის შედეგად, მაკონტროლებელმა უნდა შეიმუშაოს ან, სულ მცირე, გადახედოს შესაბამის პოლიტიკას და ახალი ხედვები შესთავაზოს. ეს ნაწილი, პრობლემების იდენტიფიცირებასთან შედარებით, კიდევ უფრო რთულია. საპარლამენტო ზედამხედველობისა და კონტ-

<sup>100</sup> Ibid, 171.

<sup>101</sup> Tobias Kumpf, დასახელებული ნაშრომი, 103-104.

<sup>102</sup> Wolfgang Kriege, დასახელებული ნაშრომი, 210.

<sup>103</sup> Hanna Fenichel Pitkin, დასახელებული ნაშრომი, 155-158; Martin Morlok, Utz Schliesky, and Dieter Wiefelspütz (Hrsg.) et al, Parlamentsrecht, Handbuch, Nomos, 2016, 243ff.

<sup>104</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 34.

<sup>105</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 41.

როლის კონცეფციები უსაფრთხოების სექტორზე ისევე ვრცელდება, როგორც მთლიანად აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე,<sup>106</sup> თუმცა ის შეიძლება განსხვავებული იყოს მასშტაბის მიხედვით.

საპარლამენტო კონტროლის მასშტაბები განსხვავებულია მმართველობის მოდელის ვარიაციების შესაბამისად. საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმაში პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია ეკუთვნის როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ხელისუფლებას.<sup>107</sup> პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი (მაგალითად, აშშ) არის შეიარაღებული ძალების და უსაფრთხოების სექტორის სხვა ინსტიტუტების მთავარსარდალი, როგორებიცაა დაზვერვის სამსახურები.<sup>108</sup> მას აქვს ფართო კონსტიტუციური უფლებამოსილება, განახორციელოს სამხედრო ქმედებები, როცა თავად მიიჩნევს საჭიროდ. შესაბამისად, ასეთ სისტემაში უფრო ძლიერ ზედამხედველობას თავად აღმასრულებელი აწარმოებს.<sup>109</sup> საპარლამენტო სისტემებში, სადაც აღმასრულებლის ლეგიტიმაციის წყარო საკანონმდებლო ხელისუფლებაა,<sup>110</sup> ერთი შეხედვით, რთული წარმოსადგენია საპარლამენტო ზედამხედველობის რეალური ეფექტიანობა როგორც ზოგად, ისე უსაფრთხოების სფეროში,<sup>111</sup> რადგან აქ საპარლამენტო უმრავლესობა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების წყარო, ტოლერანტულია მთავრობის მიმართ.<sup>112</sup> თუმცა, ამ შემთხვევაში უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს დემოკრატიული კონტროლის საჭიროება, რადგან სასამართლო ხელისუფლება მოკლებულია კანონიერების გადამოწმების შესაძლებლობას და ეს პარლამენტმა უნდა გააკეთოს.<sup>113</sup> საპარლამენტო კონტროლის უპირატესობას ხაზს უსვამს ისიც, რომ დაზვერვის შედეგად მიღებული მტკიცებულებების უმეტესი ნაწილის სასამართლოში გამოყენება აკრძალულია.<sup>114</sup> ამდენად, მმართველობის ფორმა გავლენას ვერ ახდენს კონტროლის აუცილებლობაზე (თუმცა, შესაძლოა, პრაქტიკაზე იმოქმედოს, თუ აღმასრულებელ ორგანოში პარლამენტისგან განსხვავებული პარტია დომინირებს).

საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციის შესრულებას ფარგლები ვერ დაუწესდება, თუმცა არსებობს გამონაკლისიც. ასეთად სახელდება კონტროლის განხორციელება აღმასრულებელი უწყებების საქმიანობის დაზიანების მიზნით.<sup>115</sup> ამგვარი შედეგი შეიძლება გამოიწვიოს ისეთმა ზედამხედველობამ, როდესაც ხდება ჩარევა აღმას-

<sup>106</sup> ჰანს ბორნი (წამყვანი ავტორი) და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 18.

<sup>107</sup> Jenny S. Martinez, "Horizontal Structuring", in: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld and András Sajó (eds.), 2012, 548-578.

<sup>108</sup> Congressional Oversight Manual, December 22, 2022, Congressional Research Service, ხელმისაწვდომია: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>109</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 34.

<sup>110</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 204-205.

<sup>111</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 14.

<sup>112</sup> Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds), 'Parliamentary Democracy: Promise and Problems', in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Comparative Politics, Oxford, 2003; online edn, Oxford Academic, 20 Jan. 2005, 3-32, 12; Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy and Delegation*, 72.

<sup>113</sup> Christoph Gusy, დასახელებული ნაშრომი, 36-40; Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 214. Alexander Hirsch, *Die Kontrolle der Nachrichtendienste, Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform*, Berlin: Duncker und Humblot, 1996, 133. საპარლამენტო სისტემებში კონტროლის აუცილებლობას ხაზს უსვამს გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოც: BVerfGE 67, 100 (130).

<sup>114</sup> Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 214.

<sup>115</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 239.

რულებელი ორგანოს „საკუთარი პასუხისმგებლობის არეალში“ (გერმ. Kernbereich der Eigenverantwortung).<sup>116</sup> ეს უნება შიდა სამთავრობო გადაწყვეტილებების მომზადებასა და კოორდინაციის საკითხებს (რომლებიც ჯერ პროექტის დონეზეა)<sup>117</sup> და მისი მიზანია, არ დაირღვეს მთავრობის ფუნქციონირების უნარი.<sup>118</sup> ეს შეზღუდვა პარლამენტის მიერ ინფორმაციის მიღების მექანიზმებთან (როგორცაა, ინფორმაციის გამოთხოვნა, ინტერპელაცია, დაბარება) არის დაკავშირებული.<sup>119</sup> თუმცა, მთავრობის მიმდინარე საქმიანობაზე კონტროლი დაშვებულია იმ შემთხვევაში, თუ კონტროლის ინტერესი გადაწონის აღმასრულებლის საქმიანობის ზემოთ აღნიშნულ ინტერესს (ეს ვრცელდება უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების ზედამხედველობაზეც).<sup>120</sup> ამავე დროს, მიიჩნევენ, რომ კონტროლისთვის დაწესებული ფარგლები ექსკლუზიურად კონკრეტულ ორგანოებთან მიმართებით ვერ გავრცელდება, რადგან ამან, შესაძლოა, დააზიანოს პარლამენტის ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლება კონტროლის კონტექსტში.<sup>121</sup>

#### 2.4. პარლამენტის კონტროლის მიმართულებები უსაფრთხოების სექტორის მიმართ

მიიჩნევა, რომ „პარლამენტს აქვს იმდენი უფლებამოსილება, რამდენიც განხორციელებასაც თავად შეეცდება“.<sup>122</sup> შესაბამისად, მისი ძალაუფლება მნიშვნელოვან წონას იძენს, როგორც კი ის მის განხორციელებას დაიწყებს.<sup>123</sup> თუმცა, უსაფრთხოების სექტორის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა პარლამენტებისთვის არა პრივილეგიად ან დისკრეციად, არამედ მათ დავალებად განიხილება.<sup>124</sup>

პარლამენტის როლი, უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის სფეროში არსებულ სხვა აქტორებთან შედარებით, რამდენიმე მიზეზის გამოა გამორჩეული. პირველ ყოვლისა, კონტროლის თავდაპირველი ფესვები სახალხო სუვერენიტეტშია,<sup>125</sup> რომლის საფუძველზეც, პარლამენტი ასრულებს წარმომადგენლობით როლს, ამასთანავე, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკისა და პრიორიტეტების ჩამოყალიბებისას წარმოადგენს საზოგადოების შეხედულებებს.<sup>126</sup> გარდა ამისა, ის მოქმედებს დემოკრატიის შენარჩუნებისთვის, როცა ზედამხედველობის პროცესში ამოწმებს, რამდენად ხორციელდება უფლებამოსილებები ეროვნული და საერთაშორისო კანონმდებლობის შესაბამისად, რითაც თავიდან იცილებს საიდუმლო სამსახურების მიერ ძალის (ძალაუფლების), პოტენციურად, ბოროტად გამოყენებას.<sup>127</sup>

<sup>116</sup> Robert Perl, "Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung", Leipzig Law Journal 2023/1, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/3ehspd7w>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>117</sup> Martin Morlok, Utz Schliesky, and Dieter Wiefelspütz (Hrsg.) et al, Parlamentsrecht, Handbuch, 1101.

<sup>118</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 253.

<sup>119</sup> Martin Morlok, Utz Schliesky and Dieter Wiefelspütz (Hrsg.) et al, Parlamentsrecht, Handbuch, 247.

<sup>120</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 253.

<sup>121</sup> Ibid, 245.

<sup>122</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 37.

<sup>123</sup> იქვე.

<sup>124</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 224; Dick Toornstra, and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 9.

<sup>125</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 190.

<sup>126</sup> Dick Toornstra, and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 18.

<sup>127</sup> Ibid.

ზემოთ აღნიშნული მიზნების მისაღწევად, უსაფრთხოების სექტორთან მიმართებით პარლამენტს გააჩნია როგორც პროაქტიული (ex-ante), ისე რეაქტიული (ex-post) უფლებამოსილებები. საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლებში პარლამენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების წარდგინებით განიხილავს, ცვლის და ამტკიცებს უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელ ზოგად პოლიტიკას.<sup>128</sup> ბიუჯეტის დამტკიცების კომპეტენციის ფარგლებში ის ასევე განსაზღვრავს უსაფრთხოების სექტორის დანახარჯების მაქსიმალურ ზღვრებს და შინაარსს.<sup>129</sup> დარღვევების შემთხვევაში, პარლამენტი წყვეტს სასამართლო ან ადმინისტრაციული სანქციების დაწესების საკითხსაც.<sup>130</sup> ის იღებს გადაწყვეტ მონაწილეობას საგანგებო მდგომარეობის ან ომის გამოცხადებაში (ამაზე, როგორც წესი, წინასწარ თანხმობას იძლევა).<sup>131</sup> პროაქტიული მანდატი ზედამხედველ ორგანოს საშუალებას აძლევს, დაადოს ვეტო (დაბლოკოს) ან შეცვალოს აღმასრულებლის პოლიტიკა მის განხორციელებამდე.<sup>132</sup>

პარლამენტი უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობისთვის შემდეგ უფლებამოსილებებს იყენებს:

- საკანონმდებლო ძალაუფლება (ზედამხედველობის სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბება; მთავრობის პოლიტიკაზე შემოქმედება ფართო დონეზე);
- ბიუჯეტის კონტროლი (გამოყოფილი ბიუჯეტის შესრულების ზედამხედველობა/შემოწმება; სანქციების დაწესება აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაჭარბების/არალეგიტიმური ქცევის შემთხვევაში);
- პირდაპირი ზედამხედველობა (საპარლამენტო კომიტეტ(ებ)ის და დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოების შექმნა; უცხოური მისიების, ომის, საგანგებო მდგომარეობის, საერთაშორისო ხელშეკრულებების წინასწარი დამტკიცება; გადაწყვეტილებების შემდგომი კონტროლი (გაუქმების ან შეცვლის შესაძლებლობით); მატალჩინოსნების დანიშნა; თავდაცვის შესყიდვების კონტროლი; (საიდუმლო) ინფორმაციაზე წვდომა; დაბარება/მოსმენები; საგამოძიებო უფლებამოსილება).<sup>133</sup>

საკანონმდებლო ძალაუფლების ფარგლებში უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიულ მართვასთან დაკავშირებით კონსტიტუციურ დებულებებს პარლამენტი იღებს. მაგალითად, ქვეყნების უმეტესობა ომისა და თავდაცვის საკითხებს უზენაეს კანონში გაწერს,<sup>134</sup> ხოლო გერმანიის და ესპანეთის კონსტიტუციები გარკვეული სამხედრო მისიების დასაშვებობასაც დეტალურად არეგულირებენ.<sup>135</sup> ქვემდგომი კანონმდებლობით ამის განსაზღვრა უფრო შეზღუდულია.<sup>136</sup>

<sup>128</sup> Ibid, 16.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid 19.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," Quarterly Journal Vol. 3, No. 4, December 2004, 9.

<sup>133</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 25.

<sup>134</sup> ავსტრია (Art. 10(1), (15)), აზერბაიჯანი (Art. 94 (18)), გერმანია (Art. 87a; 87b); ესტონეთი (§ 126), ლიეტუვა (Art. 139), ლუქსემბურგი (Art. 96, კანონზე დელეგირებით), მოლდოვა (Art. 108(2), ორგანულ კანონზე დელეგირებით), პორტუგალია (Art. 163(i)), რუმინეთი (Art. 118 (2), ორგანულ კანონზე დელეგირებით), Slovenia (Art. 124, 2/3 უმრავლესობა), ესპანეთი (Art. 8(2)), შვეიცარია (Art. 60(1), ფედერალურ დონეზე), უკრაინა (Art. 17).

<sup>135</sup> Constitution of Spain, Art. 8; Grundgesetz Deutschland, Art. 87a და 87b.

<sup>136</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 26.

ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში საკანონმდებლო ორგანოების სამი ფართო კატეგორია შეიძლება გამოიყოს: აშშ-ის კონგრესს შეუძლია, შეიტანოს ცვლილებები, უარყოს და წარმოადგინოს ალტერნატიული საბიუჯეტო წინადადებები. აქ საკანონმდებლო ორგანო მაღალ დონეზეა ჩართული უსაფრთხოების ბიუჯეტირებაში, პოლიტიკასა და ზედამხედველობაში.<sup>137</sup> ევროპის ქვეყნების პარლამენტების დიდ ნაწილსაც შეუძლია, შეცვალოს და უარყოს კანონპროექტები მთლიანად, მაგრამ შეიძლება საკუთარი წინადადებები არც კი წარმოადგინონ.<sup>138</sup> ბრიტანულ ვესტმინსტერულ სისტემაზე დაფუძნებული საკანონმდებლო ორგანოები (ავსტრალია, კანადა, ინდოეთი, სამხრეთ აფრიკა, ახალი ზელანდია და გაერთიანებული სამეფო) უფლებამოსილნი არიან, მხოლოდ შეამცირონ არსებული საბიუჯეტო მუხლები, მაგრამ არ შეუძლიათ, გაზარდონ ან დაამატონ რაიმე პუნქტი.<sup>139</sup> ისინი, როგორც წესი, ფოკუსირებულნი არიან შემდგომ (ex-post) ზედამხედველობაზე, ბიუჯეტის აუდიტზე, მოსმენების, გამოკითხვებისა და საჯარო მოხსენებების მეშვეობით, რათა უზრუნველყონ საზოგადოების ინფორმირება.<sup>140</sup>

Ex-ante კონტროლის ფარგლებში, კანონშემოქმედების და ბიუჯეტის დამტკიცების გარდა, პარლამენტის კომპეტენცია ასევე საპარლამენტო გამოძიება და მოკვლევა. მას ასევე შეიძლება ჰქონდეს გარკვეული საკადრო უფლებამოსილებებიც. ზოგიერთი ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანო გასცემს თანხმობას უსაფრთხოების სექტორის მაღალი თანამდებობის პირების (გენერლები, პოლიციისა და დაზვერვის ხელმძღვანელები) დანიშვნაზე. არსებობს რამდენიმე კომპეტენცია, რომლებიც მხოლოდ პარლამენტისთვისაა განსაზღვრული: ომის ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება, ხელშეკრულებების რატიფიკაცია, ჯარების უცხო ქვეყანაში გაგზავნა. ზოგჯერ მას შეიძლება მიეცეს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის მომდევნო ან წინასწარი თანხმობის გაცემის შესაძლებლობაც.<sup>141</sup> მაგალითად, სამხედრო ძალების საზღვარგარეთ გაგზავნისთვის ავსტრიაში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, ჩეხეთში, დანიაში, ესტონეთში, საფრანგეთში, გერმანიაში, უნგრეთში, ირლანდიაში, იტალიაში, ლიეტუვაში, მონტენეგროში, ჩრდილოეთ მაკედონიაში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ესპანეთში, შვედეთში, თურქეთსა და შეერთებულ შტატებში პარლამენტის წინასწარი თანხმობა სავალდებულოა.<sup>142</sup> ზოგიერთ ქვეყანაში კი ამ გადაწყვეტილების წინასწარ დამტკიცება საჭირო არ არის. ასეთებია: ავსტრალია, ბელგია, კანადა, ფინეთი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვენია და გაერთიანებული სამეფო.<sup>143</sup> ამის მიუხედავად, პოლონეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში შეიძლება გაიმართოს საკანონმდებლო ორგანოსთან კონსულტაციები გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყველა ეტაპზე, ან ეს საკითხი ex-post ზედამხედველობის მექანიზმებით დაკომპენსირდეს (მაგალითად, მოსმენები, სხდომაზე დაბარება, გამოკითხვა, უწყებაში ვიზიტები და სხვა).<sup>144</sup>

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ibid, 27.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Dick Toornstra and Emilie Sickinghe, International Parliamentary Institutions - Bringing Citizens and Democracy to the Global Stage, 62, ციტირებულია: Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 27.

<sup>141</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 17.

<sup>142</sup> Grazvydas Jasutis, Rebecca Mikova, and Kristina Cernejute, Parliamentary Oversight of International Operations, DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance and NATO Parliamentary Assembly (NATO PA), 2023, 15, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mr338e4a>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>143</sup> Ibid, 31.

<sup>144</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 30.

რაც შეეხება ex-post კონტროლს, როგორც რეაქტიული როლის შემსრულებელს, პარლამენტს უფლება აქვს, გადაამოწმოს უსაფრთხოების სექტორის მიმდინარე საქმიანობა და ფუნქციონირების საკითხები, შეისწავლოს, შეესაბამება თუ არა ეს საქმიანობა ზოგად პოლიტიკას და შეთანხმებულ ბიუჯეტს, აგრეთვე სხვა საკანონმდებლო დებულებებს. მას შეუძლია, განიხილოს და შეაფასოს სამხედრო ოპერაციების ჩატარება მათი დასრულების შემდეგაც.<sup>145</sup> ამ მიზნით, პარლამენტს აქვს Ex-post ინსტრუმენტები, რომელთა მეშვეობით, საპარლამენტო ზედამხედველობას შეუძლია, შეაფასოს ის დეფიციტი, რომელიც ახასიათებს გარე აქტორების მხრიდან კონტროლს, კონფიდენციალურობისა და საიდუმლოების გათვალისწინებით.<sup>146</sup> ზოგიერთ პარლამენტს აქვს უფლება, გააუქმოს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები ან შეცვალოს ისინი. მაგალითად, პოლონეთში პარლამენტს შეუძლია, გააუქმოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მისი გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში.<sup>147</sup> გერმანიის ბუნდესრატს უფლება აქვს, გააუქმოს საგანგებო სიტუაციებში მიღებული გადაუდებელი გადაწყვეტილებები.<sup>148</sup> გარდა ამისა, თუკი დადასტურდება აღმასრულებელი ხელისუფლების უკანონო ქმედება განსაკუთრებით სერიოზულ შემთხვევასთან მიმართებით, ზოგიერთ პარლამენტს აქვს უფლება, იმპიჩმენტის პროცედურებსაც მიმართოს.<sup>149</sup>

ამ მიმართულებების ფარგლებში საზედამხედველო ორგანოების კონკრეტული უფლებამოსილებები მე-3 თავშია განხილული.

---

<sup>145</sup> Ibid, 17.

<sup>146</sup> Ibid, 19.

<sup>147</sup> Constitution of Poland, art. 231.

<sup>148</sup> German Basic Law, Art. 115I.

<sup>149</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 30.

### 3. საპარლამენტო გადამხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე – სხვა ქვეყნების რეგულაციები და პრაქტიკა

ამ თავში განხილულია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო მექანიზმების გამოყენების წესები და კონკრეტული მიდგომები სხვადასხვა ქვეყანაში, კონკრეტულად: პარლამენტებში უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე ზედამხედველობის სპეციალიზებული (როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო) ორგანოების (კომიტეტების) შექმნის და დაკომპლექტების წესი, ზედამხედველობის ადრესატები, ზედამხედველობის საგანი და ფარგლები, კონტროლის ორდინარული და სპეციალური ინსტრუმენტები, საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის წესი და პროცედურები, საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის საკითხი. ამ თავში ასევე განხილულია თავად საზედამხედველო ორგანოების ვალდებულებები კონტროლის პროცესში მიღებული ინფორმაციის დამუშავებასა და დაცვასთან დაკავშირებით.

#### 3.1. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველი სუბიექტები (ორგანოები)

ეროვნული ზედამხედველობის ორგანოების შექმნის მიზანია, უსაფრთხოების სექტორის სააგენტოებმა სპეციალური უფლებამოსილებები გამოიყენონ ისე, რომ არ დაარღვიონ ადამიანის უფლებები და ლეგიტიმური დემოკრატიული პრინციპები.<sup>150</sup> ზედამხედველობის ორგანოებს, რომლებიც საპარლამენტო ან პარლამენტთან დაკავშირებულ კონტროლს ახორციელებენ უსაფრთხოების სექტორზე, აჯგუფებენ 3 კატეგორიად: (1) ზოგადი კომპეტენციის საპარლამენტო კომიტეტები; (2) სპეციალიზებული საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტები; და (3) სპეციალიზებული არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოები.<sup>151</sup> ეს მოდელები ერთმანეთს არ გამორიცხავენ. შესაძლებელია, ერთი ქვეყნის ინსტიტუციურ სისტემაში რამდენიმე ერთდროულად არსებობდეს და ისინი ფუნქციურად ავსებდნენ ერთმანეთის საქმიანობას.

##### 3.1.1. ზოგადი კომპეტენციის ორგანოები პარლამენტში

მიიჩნევა, რომ საპარლამენტო კონტროლს პლენარულ სხდომაზე უფრო ეფექტიანად კომიტეტები წარმართავენ.<sup>152</sup> ამის მიზეზად უმეტესად სახელდება ის, რომ კომიტეტები, პლენარულისგან განსხვავებით, შედარებით დახურულ რეჟიმში საქმიანობენ, რაც უზრუნველყოფს აღმასრულებელ უწყებებთან უფრო ღია კომუნიკაციას და ამ უკანასკნელთა მხრიდან მეტ გახსნილობას.<sup>153</sup> კომიტეტი საზედამხედველო ფუნქციის ფარგლებში ორი ტიპის სტრატეგიით მოქმედებს: მას შეუძლია, პროაქტიულად ითანამშრომლოს და აკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლება - დაგეგმოს შეხვედრები, მოისმინოს მოხსენებები, გამოითხოვოს ინფორმაცია.<sup>154</sup> ამ ყველაფერს პრევენციული ხასიათი აქვს და ეფექტიანია, მიუხედავად იმისა, რომ, შესაძ-

<sup>150</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 84.

<sup>151</sup> Ibid, 87; Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 11.

<sup>152</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 20.

<sup>153</sup> იქვე.

<sup>154</sup> Klaus von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, 4. Auflage, 2014, 213.



ლოა, არ ჩანდეს. კომიტეტს ასევე შეუძლია, იმოქმედოს რეაქტიულადაც და ყოველი კონკრეტული შემთხვევის, უფრო ზუსტად კი, დარღვევის შემდეგ გამოიყენოს გარკვეული სახედასახელო ინსტრუმენტები.<sup>155</sup> ამის მიუხედავად, კომიტეტებს რაიმე ხელშესახები, იურიდიული მოქმედების მექანიზმი არ გააჩნიათ (მათი დასკვნები, ძირითადად, სარეკომენდაციოა), მაგრამ აქვთ მაღალი პოლიტიკური წონა.<sup>156</sup>

საპარლამენტო კომიტეტებს შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროს კონტროლი ევალებათ და მათი პროფილის შესაბამისად გაეწერებათ მანდატიც (მათ შორის, კანონ-შემოქმედების ნაწილში).<sup>157</sup> ეს ასევე ქმნის კომპეტენციების სფეროების მიხედვით მათი გადანაწილების შესაძლებლობას, რაც საშუალებას იძლევა, რომ პარლამენტართა მცირე ჯგუფი, მათი ცოდნისა და გამოცდილების შესაბამისად, სრულად კონცენტრირდეს კონკრეტულ დარგზე, შედეგად, საქმიანობაც უფრო ეფექტიანი იყოს. საკითხი შედარებით რთულდება, როდესაც საზოგადოებრივი ცხოვრების კონკრეტული სფერო, შესაძლოა, ერთზე მეტი კომიტეტის კომპეტენცია იყოს, რის გამოც, საჭირო ხდება ამ ერთი სფეროს რეგულირების გადანაწილება სხვადასხვა პროფილის კომიტეტებზე. ასეთი სფეროა უსაფრთხოება.

ზოგადი კომპეტენციის მუდმივ საპარლამენტო კომიტეტებში იგულისხმება ნებისმიერი ის კომიტეტი, რომლის საქმიანობის მცირე ნაწილი მაინც ფარავს უსაფრთხოების სექტორის საკითხებს,<sup>158</sup> მაგალითად, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან პოლიტიკის ისეთ სფეროებზე, როგორებიცაა სამინაო საქმეები, უსაფრთხოება, მართლმსაჯულება და თავდაცვა, ფინანსები, იურიდიული საკითხები და ადამიანის უფლებები.<sup>159</sup> განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა (ან იურიდიულ) და თავდაცვის კომიტეტები.<sup>160</sup> ხშირად მათი იურისდიქცია ერთმანეთს კვეთს კიდევ. მათი ზოგადი მანდატი საკმაოდ ფართოა, ვინაიდან ისინი ყველა უწყების შესაბამის დარგობრივ საქმიანობას მოიცავენ. მაგალითად, ბიუჯეტებსა და აუდიტის ანგარიშებზე პასუხისმგებელი კომიტეტების კომპეტენციაში შედის უსაფრთხოების სააგენტოების ფინანსების ზედამხედველობაც, რასაც ისინი ქვეკომიტეტების ან მსგავსი ქვესტრუქტურების მეშვეობით ახორციელებენ. ასეთი ტიპის ორგანოების საქმიანობა ამ სააგენტოების მიმართ მხოლოდ ფინანსური საკითხების კონტროლით შემოიფარგლება, შესაბამისად, ისინი საფინანსო კომიტეტების შემადგენლობაში შედიან (მაგალითად, ნდობის ჯგუფი (Vertrauensgremium) გერმანიის ბუნდესტაგში საფინანსო კომიტეტის შემადგენლობაში<sup>161</sup>). აღსანიშნავია, რომ ისეთი სახელწოდების სტრუქტურები, როგორიცაა, მაგალითად, საპარლამენტო ნდობის კომიტეტი, თანამედროვე გაგებით, ანაქრონულად ფასდება, რადგან წარსულში მაკონტროლებელსა და კონტროლირებად პირებს შორის ნდობაზე დამყარებული ეს დამოკიდებულება უკვე ჩაანაცვლა აქტიურმა საკონტროლო მექანიზმებმა.<sup>162</sup>

<sup>155</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 23.

<sup>156</sup> იქვე.

<sup>157</sup> Alexander Hirsch, დასახელებული ნაშრომი, 135.

<sup>158</sup> ჰანს ბორნი (წამყვანი ავტორი) და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 86.

<sup>159</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>160</sup> Tobias Kumpf, დასახელებული ნაშრომი, 168.

<sup>161</sup> Jan-Hendrik Dietrich and Sven-R. Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Richard Boorberg Verlag, 2017, 1549; Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 100.

<sup>162</sup> Jan-Hendrik Dietrich and Sven-R. Eiffler, დასახელებული ნაშრომი, 1536.

მხოლოდ ზოგადი კომპეტენციის მქონე მუდმივი კომიტეტებისთვის უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის გადანაწილების მოდელის უარყოფითი მხარე ისაა, რომ ასეთი კომიტეტები ზედაპირულ ზედამხედველობას უწევენ სააგენტოებს, რადგან ისინი, დარგობრივად, ბევრ სხვა სფეროსაც მოიცავენ (ასევე, დაკავებულნი არიან აქტიური კანონშემოქმედებითი საქმიანობით) და არ არიან უშუალოდ უსაფრთხოების საკითხებზე სპეციალიზებულნი. შესაბამისად, მათ ხშირად არ აქვთ დრო, რესურსი, საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა ან, სულაც, ცოდნა ამ უწყებებზე ზედამხედველობისთვის.<sup>163</sup> ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით პრობლემაა, ვინაიდან უსაფრთხოების სააგენტოები ფლობენ თანამედროვე სპეციალურ ელექტრონულ ტექნოლოგიებს და მათი გამოყენების უნარებს.<sup>164</sup> დეპუტატებს კი, ამგვარი ცოდნის არარსებობის გამო, არ შეუძლიათ მათთვის რეალურად საჭირო ღოკუმენტების გამომთხოვნა, ან, უსაფრთხოების სააგენტოების მხრიდან საიდუმლო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში - შესაბამისი რეაგირება.<sup>165</sup>

ამ უარყოფითი ასპექტების გამო, ბევრმა სახელმწიფომ შექმნა საპარლამენტო და სხვა სპეციალიზებული ორგანოები უსაფრთხოების სააგენტოების ზედამხედველობის მიზნით, არალეგალურ ან არასათანადო ქმედებებში მათი მონაწილეობის გამოსავლენად.<sup>166</sup> მათი საქმიანობის სფერო ფარავს სამხედროებს, დაზვერვის სამსახურებს და პოლიციას. მიიჩნევა, რომ ასეთი შერეული მოდელი იძლევა სექტორის უფრო სიღრმისეული ზედამხედველობის საშუალებას.<sup>167</sup>

საქართველოში თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის უწყებებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა ძირითადად მიწოდებულია თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტსა და მის შემადგენლობაში არსებულ ნდობის ჯგუფზე. თუმცა, რეგლამენტის მიხედვით, ამ უწყებების საქმიანობას პარლამენტი სხვა დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტების მეშვეობითაც ახორციელებს.<sup>168</sup> ასეთებად, უმეტესად, იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტები მოიაზრებიან. მაგალითად, საპოლიციო კომპონენტი, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს ნაწილია, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სფეროს განეკუთვნება. ხოლო იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - სპეციალური პენიტენციური სამსახურის - საქმიანობაზე ზედამხედველობა, ნაწილობრივ, შესაძლოა, ადამიანის უფლებათა კომიტეტმაც დაფაროს.

თუმცა, რეგლამენტის მიხედვით, უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალიზებული საპარლამენტო სტრუქტურა არის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. ამ სფეროში საიდუმლო საქმიანობასა და სპეციალურ პროგრამებს კი ზედამხედველობს ნდობის ჯგუფი<sup>169</sup> 5 დეპუტატის შემადგენლობით,

<sup>163</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 40; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>164</sup> Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 211.

<sup>165</sup> ნაწლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>166</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 85.

<sup>167</sup> Dick Toornstra and Marc Bentineck, დასახელებული ნაშრომი, 28.

<sup>168</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 156-ე მუხლი.

<sup>169</sup> რეგლამენტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის შექმნის მიზნად, ერთი მხრივ, განსაზღვრულია საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება (მუხლი 157), მეორე მხრივ კი, მის კომპეტენციად მითითებულია მხოლოდ თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში საიდუმლო საქმიანობისა და სპეციალური პროგრამების ზედამხედველობა (მუხლი 159).

რომელსაც ქვეკომიტეტის სტატუსიც არ აქვს. გარდა ამისა, მასში შეიძლება სხვა კომიტეტების წევრებაც შედიოდნენ (რაც, ფაქტობრივად, ასეცაა). უსაფრთხოების სამსახურების მიერ პერსონალური ინფორმაციის გამოყენების კანონიერებას არასაპარლამენტო სპეციალიზებული ორგანოები ამოწმებენ (ნაწილობრივ - პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური, ნაწილობრივ - სპეციალური საგამოძიებო სამსახური). ამდენად, საქართველოში უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის შერეული მოდელი არსებობს (ზოგადი კომპეტენციის კომიტეტები, სპეციალური საპარლამენტო კონტროლის კომიტეტი და დამოუკიდებელი ორგანოები). თუმცა, ჯერ კიდევ რჩება გამოწვევები სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტის სტატუსსა და კომპეტენციის მოცულობასთან დაკავშირებით.<sup>170</sup>

სხვა ქვეყნებში ზოგადი მანდატის კომიტეტებიც აკონტროლებენ უსაფრთხოების სფეროს (შინაგან საქმეთა, იურიდიული, უფლებების, თავდაცვის, საგარეო კომიტეტები). თავდაცვის სფეროს ზედამხედველობისთვის ცალკე დარგობრივი კომიტეტებია შექმნილი, მაგალითად, გერმანიაში,<sup>171</sup> დანიაში,<sup>172</sup> უნგრეთში,<sup>173</sup> ბელგიაში,<sup>174</sup> იტალიაში,<sup>175</sup> ესპანეთში (სენატი),<sup>176</sup> ესტონეთში,<sup>177</sup> პოლონეთში (სეიმი),<sup>178</sup> ნიდერლანდებში,<sup>179</sup> ჩეხეთში,<sup>180</sup> საფრანგეთში,<sup>181</sup> შვედეთში,<sup>182</sup> სლოვენიაში.<sup>183</sup> ამასთანავე, ლატვიასა და ლიეტუვაში<sup>184</sup> თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფერო ერთი კომიტეტის მანდატშია გაერთიანებული, თუმცა ლატვიაში ეს ფუნქციები ორ ქვეკომიტეტზე ნაწილდება.<sup>185</sup>

<sup>170</sup> იხ. ვახუშტი მენაბდე და სხვები, საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ, საია, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yxpuypvj>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>171</sup> Verteidigungsausschuss, გერმანიის ბუნდესტაგის ვებგვერდი: <https://www.bundestag.de/verteidigung>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>172</sup> The Defence Committee, დანიის ფოლკეტინგის (პარლამენტი) ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2rb99662>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>173</sup> About Parliamentary Committees, უნგრეთის ეროვნული ასამბლეის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/5e2ws77j>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>174</sup> Commissions Permanentes, ბელგიის სამეფოს დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/3xckh6dj>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>175</sup> Committees, იტალიის სენატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4tyjc56k>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>176</sup> Senate Regulations, Art. 49, ესპანეთის სენატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2kztj2w5>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>177</sup> National Defence Committee, ესტონეთის პარლამენტის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/hhc6xmde>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>178</sup> National Defense Commission (OBN), პოლონეთის სეიმის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/ynpuht27>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>179</sup> Committees, ნიდერლანდების დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/bdfpdrcd>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>180</sup> Committee of Defence, ჩეხეთის დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/ywa9pefk>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>181</sup> Assemblée nationale, საფრანგეთის წარმომადგენელთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2yxp5kcm>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>182</sup> Committees, შვედეთის რიკსდაგის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/muw7vxf>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>183</sup> Working Bodies, Council of the President of the National Assembly, სლოვენის პარლამენტის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/ywcevr9>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>184</sup> Committees and Commissions, ლიეტუვის სეიმის ვებგვერდი: [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35733&p\\_k=2](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35733&p_k=2), განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>185</sup> Committees and subcommittees, ლატვიის სეიმის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/yh6m9psa>, განახლებულია: 28.03.2024.

რაც შეეხება სხვა დარგობრივ კომიტეტებს, სურათი ასეთია: ნიდერლანდებში დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების (სპეციალური) კომიტეტის მიღმა არსებობს იუსტიციისა და უსაფრთხოების კომიტეტიც (რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ფარავს პოლიციის საქმიანობას).<sup>186</sup> დანიის პარლამენტში იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის კომპეტენციის სფერო მოიცავს პოლიციას, მონაცემთა უსაფრთხოებას, ადამიანის უფლებებს.<sup>187</sup> შვედეთში უსაფრთხოების (აგრეთვე, საპოლიციო) საკითხები შედის როგორც იუსტიციის, ისე თავდაცვის კომიტეტებში.<sup>188</sup> პოლონეთის სეიმში საიდუმლო სამსახურებისა და ეროვნული თავდაცვის კომიტეტების გვერდით ფუნქციონირებს იუსტიციის და ადამიანის უფლებების კომიტეტიც, რომელიც პროკურატურის საქმიანობას მოიცავს.<sup>189</sup> ბელგიაში უსაფრთხოების სამსახურებზე კონტროლს სპეციალური არასაპარლამენტო ორგანო ახორციელებს, თუმცა პარლამენტის ქვედა პალატაში ფუნქციონირებს შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოების, მიგრაციის და ადმინისტრაციულ საკითხთა კომისია,<sup>190</sup> ასევე, ქვეკომიტეტი ბირთვულ უსაფრთხოებაზე.<sup>191</sup> სლოვენიაში, დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების კომისიის მიღმა, იუსტიციის კომიტეტი ზედამხედველობს პროკურატურის საქმიანობას.<sup>192</sup> ესტონეთში იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი ქვეყნის შიგნით უსაფრთხოების საკითხებს უწევს ზედამხედველობას.<sup>193</sup> ლატვიის სეიმში არსებობს როგორც ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი,<sup>194</sup> ისე შიდა უსაფრთხოების თემებზე მომუშავე ქვეკომიტეტიც. საფრანგეთში უსაფრთხოების საკითხებზე მუშაობს აგრეთვე იურიდიული კომისია (შეზღუდული მანდატით).<sup>195</sup>

### 3.1.2. სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტები

#### სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების უპირატესობები

სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტებისთვის კონტროლის უფლების მინიჭება განიხილება, როგორც ყველაზე დემოკრატიული მიდგომა, რადგან ზედამხედველობას აწარმოებენ მოსახლეობის მიერ უშუალოდ არჩეული წარმომადგენლები.<sup>196</sup> რამდენიმე პოლიტიკური პარტიის ჩართულობით კონტროლის განხორციელება

<sup>186</sup> Justice and Security Committee, ნიდერლანდების დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/ydvj3558>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>187</sup> The Legal Affairs Committee, ფოლკეტინგის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4zzxjm42>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>188</sup> Committees of Riksdag, შვედეთის პარლამენტის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/msmfce5w>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>189</sup> Justice and Human Rights Committee (SPC), პოლონეთის სეიმის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/y3ec82w8>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>190</sup> INTÉRIEUR, SÉCURITÉ, MIGRATION ET MATIÈRES ADMINISTRATIVES, ბელგიის დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/3ndjseh8>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>191</sup> SÉCURITÉ NUCLÉAIRE, ბელგიის დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/d8rvryfw>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>192</sup> Committee on Justice, სლოვენის პარლამენტის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/dtwd8xcc>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>193</sup> Standing Committees, Estonia, ესტონეთის პარლამენტის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/46ycmpun>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>194</sup> National Security Committee, ლატვიის სეიმის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/3jvnk82e>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>195</sup> Commission des lois, საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/bd4f3eau>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>196</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 227–228; Reg Whitaker and Stuart Farson, დასახელებული ნაშრომი, 3.

უზრუნველყოფს, რომ უსაფრთხოების სააგენტოები მოემსახურებიან მთლიანი საზოგადოების ინტერესებს და არა - არსებულ ხელისუფლებას.<sup>197</sup> გარდა ამისა, პარლამენტარებს შესაძლებლობა აქვთ, გავლენა მოახდინონ ზედამხედველობის პროცესებზე, მათ შორის, კომიტეტის დასკვნებსა და რეკომენდაციებზე, რომელთა საფუძველზეც, შემდგომ ადმინისტრაციული და სადაზვერვო სააგენტოები იმოქმედებენ.<sup>198</sup>

ვენეციის კომისია კარგ პრაქტიკად მიიჩნევს ერთი სპეციალიზებული კომიტეტის შექმნას, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება უსაფრთხოების სფეროში მოქმედ ყველა სააგენტოსა და მათ ფუნქციებზე, რაც მას დაეხმარება, უზრუნველყოს „უწყვეტი“ ზედამხედველობა და თავიდან აიცილოს დუბლირება ორი ან მეტი კომიტეტის მანდატებს შორის.<sup>199</sup> ზედამხედველობა შეიძლება ფრაგმენტული გახდეს, თუ ძალიან ბევრი კომიტეტი იქნება ჩართული ერთ მიმართულებაში.<sup>200</sup> თუმცა, მეორე მხრივ, რამდენიმე კომიტეტის არსებობა, რომელთაგან თითოეული ფოკუსირებული იქნება უსაფრთხოების სექტორის ერთ სააგენტოზე, საშუალებას მისცემს მათ, თავიანთი დრო და რესურსი მიმართონ საკითხთა უფრო მცირე სპექტრზე. ეს ხელს შეუწყობს მათ სპეციალიზაციას კონკრეტული სააგენტოს საქმიანობის მახასიათებლებთან დაკავშირებით.<sup>201</sup>

#### *უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლისთვის სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების განსაზღვრის უარყოფითი მხარეები*

სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტებისთვის უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის უფლების მინიჭებას მნიშვნელოვანი უარყოფითი მხარეებიც აქვს. ვინაიდან პარლამენტში მრავალპარტიული ინტერესებია წარმოდგენილი, დეპუტატები მართავენ პოლიტიკურ შეჯიბრს და ერთმანეთს უპირისპირდებიან.<sup>202</sup> მიიჩნევა, რომ ეს მოცემულობა არ შეესაბამება ეფექტიანი, დამოუკიდებელი ზედამხედველობის კარგ სტანდარტს, რომლის მთავარი მოთხოვნაა, კომიტეტებმა ადმინისტრაციული ხელისუფლებისა და მისი უწყებების მუშაობა შეამოწმონ ობიექტური, კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმებით და არა - პოლიტიკური ანგარიშსწორების მოტივით.<sup>203</sup>

საყურადღებოა ისიც, რომ მმართველი პარტიის წევრ დეპუტატებს შეიძლება არ სურდეთ, დღის სინათლეზე გამოიტანონ საკითხები თუ მოვლენები, რომლებიც საზიანოა მათ მიერ მხარდაჭერილი მთავრობისთვის.<sup>204</sup> თავის მხრივ, ოპოზიციური პარტიების დეპუტატები ცდილობენ, გამოიყენონ ზედამხედველობის კომიტეტში წევრობა

<sup>197</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 88.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 153-156.

<sup>200</sup> Charlotte Lepri, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in France, Annex A: 205-217. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 88.

<sup>201</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 88.

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> Reg Whitaker and Stuart Farson, დასახელებული ნაშრომი, 3; Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, Annex A, 332-349, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 88; Aidan Wills, Guidebook Understanding Intelligence Oversight, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007, 42-43, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/nh8w3932>, განახლებულია: 28.03.2024; Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>204</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

თავიანთი პოლიტიკური მიზნებისთვის, მაგალითად, აიძულონ მინისტრი, ისაუბროს იმ საკითხებზე, რომლებიც მათ პარტიულ უპირატესობას მოაპოვებინებს.<sup>205</sup> გარდა ამისა, საპარლამენტო პოლიტიკის (არა)სტაბილურობა უსაფრთხოების სააგენტოების საპარლამენტო ზედამხედველობის კიდევ ერთი ნაკლია. განსაკუთრებით იქ, სადაც ახლად შექმნილი პოპულისტური პარტიები არსებობენ, ინფორმაციის გაჟონვის რისკი, პოლიტიკური ან სხვა მიზნებისთვის, შეიძლება უფრო დიდი იყოს, ვიდრე დიდი ხნის გამოცდილების მქონე პარტიებთან მიმართებით.<sup>206</sup>

გარდა ამისა, ფაქტობრივი პრობლემაა პარლამენტის წევრთა დროის სიმცირე, რადგან ისინი ხშირად რამდენიმე კომიტეტის წევრები არიან, ემზადებიან ზოგად საკითხზე საპარლამენტო დებატებისთვის, ხვდებიან ამომრჩევლებს. შედეგად, უსაფრთხოების კომიტეტების წევრებისთვის რთულია, სათანადოდ კონცენტრირდნენ შესაბამისი სააგენტოების ზედამხედველობაზე.<sup>207</sup> დროის თვალსაზრისით, კონტროლი კიდევ უფრო რთულდება, როდესაც ისინი, იმავდროულად, პარტიების/ჯგუფების ლიდერები ან სპიკერები არიან პარლამენტში.<sup>208</sup> არასაკმარისი დროითი რესურსის გამო, პარლამენტის ეს კომიტეტები იშვიათად იკრიბებიან, განსხვავებით არასაპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტებისგან. მაგალითად, გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისია, რომელიც სპეციალიზებული საპარლამენტო ზედამხედველობის ერთ-ერთ ყველაზე ძლიერ ნიმუშად მიიჩნევა, თვეში მხოლოდ ერთხელ იკრიბება.<sup>209</sup> შეკრებების რაოდენობის სიმცირემ შეიძლება დააზიანოს დემოკრატიული კონტროლის ხარისხი და თანმიმდევრულობა.<sup>210</sup>

კიდევ ერთი უარყოფითი მხარე, რომელიც დეპუტატების მიერ უსაფრთხოების სექტორის საზედამხედველო საქმიანობისთვის მცირე დროის დათმობას უკავშირდება, არის ის, რომ ხშირად მათ აკლიათ ექსპერტული ცოდნა, რომელიც აუცილებელია უსაფრთხოების სააგენტოების საქმიანობის შესასწავლად.<sup>211</sup> ამიტომ, დეპუტატების უმეტესობისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა, განსაკუთრებით, თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება, რასაც კიდევ უფრო ართულებს უსაფრთხოების სააგენტოების მიერ ინფორმაციის სხვადასხვა მეთოდით შეგროვება.<sup>212</sup> დეპუტატებს თავიანთი უფლებამოსილების ვადაში არ აქვთ საკმარისი დრო, რომ სათანადოდ

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Iain Cameron, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Sweden, Annex A, 278-288; Charlotte Lepri, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in France, 205-217, 7; Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, 266-276; Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

<sup>208</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264; Charlotte Lepri, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in France, 205-217; Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, 266-276. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

<sup>209</sup> კომისიის რეგლამენტი (Geschäftsordnung parlamentarisches Kontrollgremium), para. 3.

<sup>210</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

<sup>211</sup> Caparini, Marina, დასახელებული ნაშრომი, 14; Iain Cameron, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Sweden, 278-288. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

<sup>212</sup> European Court of Human Rights (June 2006), Weber & Saravia v Germany, Decision on Admissibility, Application no. 54934/00, para. 9. ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4xtukutp>, განახლებულია: 28.03.2024.

გაერკვნენ ამ საკითხებში.<sup>213</sup> იმისთვის, რომ რეაგირება მოახდინონ, მათ უნდა იცოდნენ, რა კითხვები დასვან.<sup>214</sup> შესაბამისად, უსაფრთხოების საკითხებზე ცოდნის ნაკლებობამ შეიძლება გაართულოს მათი მხრიდან ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელება და გაზარდოს რისკი, რომ სააგენტოებმა ეს ფაქტი კონკრეტული პრობლემების დასამალად გამოიყენონ.<sup>215</sup> მიიჩნევა, რომ ზედამხედველობის ციკლის უწყვეტობის საკითხი ყველაზე კარგად გერმანიის ბუნდესტაგშია გადაჭრილი, რადგან აქ საპარლამენტო კონტროლის კომისია ფუნქციონირებს მაშინაც კი, როდესაც პარლამენტში არასასესიო ან არჩევნების პერიოდია.<sup>216</sup>

ამ უარყოფითი მხარეების მიუხედავად, წარმომადგენლობითი ხასიათი და მრავალპარტიული ჩართულობა წონადი არგუმენტებია საპარლამენტო სპეციალური კომიტეტების შექმნისა და არსებობისთვის. დეპუტატების მიერ სადაზვერვო სააგენტოების შესახებ ცოდნის ნაკლებობა შეიძლება დაკომპენსირდეს ამ კომიტეტებისთვის გამოცდილი, სათანადო ექსპერტიზის მქონე თანამშრომლებით ან აპარატით.<sup>217</sup>

საბოლოოდ, უსაფრთხოების სექტორის კონტროლისთვის სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების შექმნას, ზოგადი კომპეტენციის კომიტეტებისთვის ამ ფუნქციის შეთავსების მოდელთან შედარებით, არსებითი უპირატესობა აქვს, რადგან ცოდნის დაგროვების და დროის რესურსების უფრო ეფექტიანად გამოყენების შესაძლებლობა, რომელიც სპეციალიზებულ კომიტეტებს გააჩნიათ, აბალანსებს ზემოთ აღნიშნულ ნაკლოვანებებს. ამასთანავე, დასაშვებია, რომ უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი გარკვეული ორგანოების საქმიანობის ნაწილი ზოგადი კომპეტენციის ორგანოებმა დაფარონ (მაგალითად, საპოლიციო საქმიანობა - იურიდიულმა/მინაგან საქმეთა კომიტეტმა). თუმცა, ის უწყებები, რომელთა სამუშაო სფერო საიდუმლო ინფორმაციის კონცენტრაციით გამოირჩევა, უნდა შედიოდნენ სპეციალიზებული კომიტეტის (ან პარლამენტის რომელიმე ტიპის სტრუქტურის) კონტროლის ქვეშ. აგრეთვე, თავდაცვის სფერო, რომელიც აღმასრულებელ შტოში ცალკე სამინისტროს რეგულირების ქვეშაა, პარლამენტის მხრიდანაც ცალკე კომიტეტს საჭიროებს, როგორც ეს განხილული ქვეყნების უმეტესობაშია (იხ. ქვემოთ).

### *სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების შექმნის საფუძველი*

იმის გათვალისწინებით, რომ მხოლოდ ფართო მანდატის მქონე საპარლამენტო კომიტეტები ვერ იქნებოდნენ ქმედითები უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად, ბევრმა დემოკრატიულმა სახელმწიფომ არჩევანი გააკეთა ამისთვის სპეციალიზებული ზედამხედველობის კომიტეტების შექმნაზე. ასეთი სტრუქტურები პარლამენტში, როგორც წესი, იქმნება სრული მანდატის (და არა ქვეკომიტეტის) მქონე მუდმივმოქმედი კომიტეტის (ან სხვა სახელწოდების, კომიტეტის

<sup>213</sup> Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, 2010, 43.

<sup>214</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 19.

<sup>215</sup> Ian Leigh, *Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United Kingdom*, 290-301. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

<sup>216</sup> Hans de With & Erhard Kathmann, *Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany*, 218-228. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>217</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 90.

ეკვივალენტური სტრუქტურის) სახით.<sup>218</sup> კვლევის მიზნებისთვის სპეციალიზებულ საპარლამენტო კომიტეტში მოიაზრება პარლამენტის შემადგენლობაში არსებული როგორც სრული პროფილის კომიტეტი (ამ სახელწოდებით), ისე ქვეკომიტეტი და სხვა ორგანო (მაგალითად, კომისია, დელეგაცია, საბჭო).

საპარლამენტო შედამხედველობის სპეციალიზებული კომიტეტები, როგორც წესი, იქმნება შესაბამისი დებულებით (მაგალითად, ესპანეთი<sup>219</sup> და იტალია<sup>220</sup>), მაგრამ ასევე შეიძლება შეიქმნას პარლამენტის რეგლამენტის საფუძველზე (მაგალითად, ნიდერლანდები<sup>221</sup>), ზოგიერთ შემთხვევაში კი, შეიძლება განისაზღვროს კონსტიტუციით (მაგალითად, გერმანია<sup>222</sup>). როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო შედამხედველობის ორგანოების მანდატები გაწერილია ზოგად კანონებში, მაგრამ ზოგან არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა შედამხედველობის ორგანოებისთვის, მაგალითად, გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისიისთვის,<sup>223</sup> ნორვეგიის დაზვერვის, სათვალთვალო და უსაფრთხოების სამსახურების შედამხედველი კომიტეტისთვის,<sup>224</sup> შვედეთის უსაფრთხოებისა და მთლიანობის დაცვის კომისიისთვის (SAKINT).<sup>225</sup>

ზოგიერთ ქვეყანაში კომიტეტები, რომლებიც შედამხედველობენ რამდენიმე უწყების საქმიანობას, იქმნება მხოლოდ ორპალატიანი პარლამენტის ერთ-ერთ პალატაში, მაგალითად, გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისია<sup>226</sup> (რომელიც არის არა კომიტეტი, არამედ ბუნდესტაგის დამხმარე ორგანო - შექმნილი კონტროლისთვის. ამასთანავე, ის არის პოლიტიკური და არა ადმინისტრაციული კონტროლის ორგანო<sup>227</sup>) და ნიდერლანდების პარლამენტის ქვედა პალატის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების კომიტეტი.<sup>228</sup> აშშ-ის კონგრესში სენატის დაზვერვის კომიტეტი არსებობს, ხოლო წარმომადგენელთა პალატაში - სადაზვერვო საკითხების მუდმივმოქმედი კომიტეტი.<sup>229</sup> ზოგიერთმა პარლამენტმა შეიძლება შექმნას რამდენიმე საპარლამენტო კომიტეტი თითოეულ უწყებაზე დაფუძნებული მანდატით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი ექსკლუზიურად არიან პასუხისმგებელნი

<sup>218</sup> Craig Forcece, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Canada, 318-330; Iain Cameron, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Sweden, 278-288. in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>219</sup> Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, 266-276; in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>220</sup> Federico Fabbrini & Tommaso F. Giupponi, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy, 242-252; in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>221</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>222</sup> Basic Law of Germany, Art. 45d.

<sup>223</sup> Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz - PKGrG), ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/48vhc4ts>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>224</sup> Act relating to Oversight of Intelligence, Surveillance and Security Services, 40-46, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/5xswxky4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>225</sup> The Swedish Commission, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/656ybjyn>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>226</sup> Basic Law Germany, Art. 45d, Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz - PKGrG).

<sup>227</sup> Tobias Kumpf, დასახელებული ნაშრომი, 127.

<sup>228</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>229</sup> გიორგი ალავერდაშვილი, უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლი ამერიკის კონგრესში, საია, 2023, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mr4bmvt>, განახლებულია: 28.03.2024.



კონკრეტული სააგენტოს ზედამხედველობაზე.<sup>230</sup> ამ მიდგომას ირჩევენ ჩეხეთში,<sup>231</sup> რუმინეთსა<sup>232</sup> და სლოვაკეთში.<sup>233</sup> ზოგიერთ ორპალატიან პარლამენტში ასეთი კომიტეტების შემადგენლობაში ორივე პალატის წევრები შედიან და მათ ერთობლივი კომიტეტის სტატუსი აქვთ, როგორებიცაა, მაგალითად, იტალიის პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტი (COPASIR)<sup>234</sup> და ავსტრალიის პარლამენტის დაზვერვისა და უსაფრთხოების მუდმივი ერთობლივი კომიტეტი.<sup>235</sup>

### *სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების დაკომპლექტება, პარტიული ბალანსი და წევრთა რაოდენობა*

პროცესი, რომლის მეშვეობითაც ხდება ზედამხედველობის ორგანოების წევრების არჩევა, მნიშვნელოვანია, რადგან ეფექტიანი კონტროლისთვის აუცილებელია ისეთი პირების შერჩევა, რომლებსაც აქვთ საჭირო ცოდნა და ინტერესი ამ საკითხებში, ასევე ნება, ჩაერთონ მასში მიუკერძოებლად, იმავდროულად, შეუძლიათ, გამოიჩინონ პატივისცემა და ნდობა უსაფრთხოების სექტორის მიმართ.<sup>236</sup> საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების წევრების ასარჩევად რამდენიმე მეთოდი არსებობს, რომლებიც ხშირად განსხვავდება სხვა საპარლამენტო კომიტეტების წევრთა შერჩევისგან.<sup>237</sup>

ერთი მიდგომაა პარლამენტში წევრების უბრალო უმრავლესობით არჩევა. ეს მეთოდი ოპტიმალურად მიიჩნევა, რადგან ამ გზით ზედამხედველობის კომიტეტის წევრები სარგებლობენ კოლეგების ფართო მხარდაჭერით.<sup>238</sup> ასეთია, მაგალითად, გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისია.<sup>239</sup> ესპანეთის პარლამენტიც (Cortes Generales) იყენებს მსგავს მიდგომას - პარლამენტის პლენარული სხდომა ირჩევს თითო დეპუტატს 3/5-ის უმრავლესობით თითოეული პარტიიდან, საიღუმლო ინფორმაციაზე წვდომის მიზნით.<sup>240</sup>

ზოგ სახელმწიფოში საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების წევრებს საკანონმდებლო ორგანოში პარტიის ხელმძღვანელობა ირჩევს, მაგალითად, აშშ-ის კონგრესის დაზვერვის კომიტეტებსა<sup>241</sup> და უნგრეთის ეროვნული უსაფრთხოების

<sup>230</sup> პასუხები კითხვარზე ამ პარლამენტებიდან. In: Aidan WILLS, Mathias VERMEULEN, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, 2011, p. 88.

<sup>231</sup> Bodies of the Chamber of Deputies, ჩეხეთის დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/yf7s6rfu>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>232</sup> How Parliament of Romania works, რუმინეთის დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი: <https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=116>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>233</sup> Committees of the NR SR, სლოვენის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოს ვებგვერდი: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/zoznam>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>234</sup> Federico Fabbrini & Tommaso F. Giupponi, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy, 242-252, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 88.

<sup>235</sup> Nicola McGarrity, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Australia, 302-317; in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 88.

<sup>236</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 99.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Ibid, 98.

<sup>239</sup> Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz), §2.

<sup>240</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 99.

<sup>241</sup> Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, 332-349, In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

კომიტეტში.<sup>242</sup> კიდევ ერთი მიდგომაა პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ ზედამხედველობის კომიტეტების წევრების შერჩევა (საფრანგეთი<sup>243</sup> და იტალია<sup>244</sup>). ვესტმინსტერის სისტემაში კი, მაგალითად, ავსტრალიაში, პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების წევრებს ოპოზიციურ პარტიებთან კონსულტაციის შემდეგ.<sup>245</sup>

როგორც მთლიანად პარლამენტის, ისე კომიტეტების დონეზე ზედამხედველობას არსებითად აძლიერებს ოპოზიციის წარმომადგენლების როლი და მათი აქტიური ჩართულობა. მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო კონტროლი პარლამენტის, როგორც ინსტიტუტის, ფუნქციაა, მისი რეალური გამოყენება ოპოზიციას უფრო შეუძლია, ვიდრე სამთავრობო პარტიას.<sup>246</sup> ოპოზიციის წევრებს აქვთ უფრო მეტი სტიმული, რომ პასუხისმგებელი იყვნენ ამომრჩევლების მიმართ, რადგან, ერთი მხრივ, ეს ზრდის შანსებს მომავალ არჩევნებზე, მეორე მხრივ, აქვთ შესაძლებლობა, გამოხატონ კრიტიკა მთავრობის პოზიციის მიმართ.<sup>247</sup> საპარლამენტო სისტემებში, განსაკუთრებით, ოპოზიციური პარტიების წევრების წუხილი არის ინფორმაციაზე არასაკმარისი ხელმისაწვდომობა, რის გამოც, ისინი ცდილობენ, ეს ასიმეტრია საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტების გამოყენებით შეამცირონ.<sup>248</sup> ამ ასპექტების გათვალისწინებით, კონტროლის ეფექტიანობის ერთ-ერთი წინაპირობაა კომიტეტში ოპოზიციის წარმომადგენლობა, ასევე, მისი თავმჯდომარის საკითხი.<sup>249</sup> საპარლამენტო ოპოზიციის წევრების ჩართვა ზედამხედველობის კომიტეტებში მიიჩნევა კარგ პრაქტიკად და მმართველი პარტიის მიერ საიდუმლო ინფორმაციის ბოროტად გამოყენებისგან დაცვის საშუალებად.<sup>250</sup>

უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის სპეციალიზებული კომიტეტების დაკომპლექტების რამდენიმე მოდელი არსებობს, რომლებიც ოპოზიციის განსხვავებულ წარმომადგენლობას ითვალისწინებს:<sup>251</sup>

- კომიტეტების პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით დაკომპლექტება (ბულგარეთი, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, ლიეტუვა, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი, შვედეთი). ჩუხეთშიც იგივე წესია, თუმცა აქ წევრებს პარლამენტი ირჩევს;

<sup>242</sup> Gábor Földváry, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Hungary, 230-240. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 99.

<sup>243</sup> Law No. 2007-1443 of October 9, 2007, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4n7csm23>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>244</sup> Italy, Law 14/2007, Article 29(3)(c), ხელმისაწვდომია: <https://cryptome.org/2012/08/it-spy-law-2007.pdf>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>245</sup> Australia, Intelligence Services Act 2001, Schedule 1 (part 3), ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yuz36cvf>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>246</sup> Winfred Steffani, „Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle“, in: Hans Peter-Schneider, Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, ein Handbuch, Walter de Gruyter · Berlin, New York, 1989, 1327-1328.

<sup>247</sup> Aron Buzogány, „Wer hat Angst vor Abgeordnetenwatch? Repräsentation, Responsivität und Transparenzforderungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages“, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 2016, 67-89, 78, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/5c8zetau>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>248</sup> Thomas Saalfeld, „Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight.“ European Journal of Political Research, 3:353-376, 2000.

<sup>249</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 24.

<sup>250</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 28.

<sup>251</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 92-95.

- პარლამენტში წარმოდგენილი ყველა პარტიის მიერ თითო წარმომადგენლის დანიშვნა (ლატვია, დანია);
- უმრავლესობისა და ოპოზიციის თანაბარი რაოდენობა (იტალია);
- ზოგადი მითითება ოპოზიციის გარანტირებულ წარმომადგენლობაზე (პოლონეთის სენატი, უნგრეთი);
- უმრავლესობა ოპოზიციურ პარტიებს ეკუთვნით (სლოვენია).

თითოეული მეთოდის მიზანია, ზედამხედველობის კომიტეტებში მოხვდნენ მხოლოდ ის პარლამენტარები, რომლებიც მიჩნეულნი არიან „სათანადო კანდიდატებად“. თუმცა, შესაძლებელია, ისინი მმართველი პარტიების მხრიდან მანიპულაციას დაექვემდებარონ - ზედამხედველობისას გამოიჩინონ ლოიალურობა და არ გამოხატონ კრიტიკული პოზიციები უსაფრთხოების სააგენტოების საქმიანობაზე.<sup>252</sup>

რაც შეეხება კომიტეტების სახელწოდებას, ზოგიერთ შემთხვევაში, მათი დასახელება ზოგადია და ყურადღება გამახვილებულია, მაგალითად, უსაფრთხოების საკითხებზე, დაზვერვაზე, თავდაცვაზე, წესრიგსა ან შიდა თუ გარე უსაფრთხოებაზე. სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების წევრთა რაოდენობა, საშუალოდ, 5-იდან 24-მდე მერყეობს.

ცხრილში მოცემულია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პარლამენტების შემადგენლობაში არსებული სპეციალიზებული მაკონტროლებელი ორგანოების სახელწოდებები და მათი წევრების რაოდენობა:

ქვეყანა	საპარლამენტო კომიტეტის სახელწოდება	წევრთა რაოდენობა
ავსტრია	შინაგან საქმეთა კომიტეტის მუდმივი ქვეკომიტეტი <sup>253</sup>	16
ბულგარეთი <sup>254</sup>	უსაფრთხოების სერვისების, სპეციალური სადაზვერვო საშუალებების და ელექტრონული კომუნიკაციების აქტის შესაბამისად მონაცემთა გამოყენების კონტროლის კომიტეტი	10
ჩეხეთი	უშიშროების ძალების გენერალური ინსპექციის საქმიანობის მუდმივი კომისია <sup>255</sup>	9
	კიბერ და საინფორმაციო უსაფრთხოების ეროვნული სააგენტოს საქმიანობის მაკონტროლებელი მუდმივი კომისია <sup>256</sup>	9
	უსაფრთხოების კომიტეტი <sup>257</sup>	16

<sup>252</sup> Ibid, 99.

<sup>253</sup> Standing Subcommittee of the Interior Affairs Committee. ეს ქვეკომიტეტი მიმდინარე მოწვევის პარლამენტში აღარ ფუნქციონირებს.

<sup>254</sup> Committee for Control of the Security Services, the Application and use of the Special Intelligence Means and the Data Access under the Electronic Communications Act, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2996jmdk>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>255</sup> Standing Commission on Activities of the General Inspection of Security Forces, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/5cbrafjk>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>256</sup> Standing Commission on the Activities of the National Cyber and Information Security Agency, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yc6c7td>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>257</sup> Committee on Security, ხელმისაწვდომია: <https://pspen.psp.cz/organy/committee-on-security-2/>, განახლებულია: 28.03.2024.

დანია <sup>258</sup>	სადაზვერვო სამსახურების კონტროლის კომიტეტი	5
ესტონეთი <sup>259</sup>	უსაფრთხოების ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის არამუდმივი კომიტეტი	6
ფინეთი <sup>260</sup>	ადმინისტრაციული კომიტეტი	17
საფრანგეთი	საპარლამენტო სადაზვერვო დელეგაცია <sup>261</sup>	8
ნიდერლანდები <sup>262</sup>	დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების კომიტეტი	5
გერმანია <sup>263</sup>	საპარლამენტო კონტროლის კომისია	13
საბერძნეთი <sup>264</sup>	(2012-2014 წლები) ინსტიტუტებისა და გამჭვირვალობის სპეციალური მუდმივი კომიტეტი	13
უნგრეთი <sup>265</sup>	ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი	6
იტალია <sup>266</sup>	რესპუბლიკის უშიშროების საპარლამენტო კომიტეტი (ორივე პალატის გაერთიანებული კომიტეტი)	9
ლატვია	ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი <sup>267</sup>  თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და კორუფციის პრევენციის კომიტეტის შიდა უსაფრთხოების ქვეკომიტეტი <sup>268</sup>	7  7
ლიეტუვა <sup>269</sup>	ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის კომიტეტი	16
პოლონეთი (ორივე პალატა)	(სეიმი <sup>270</sup> ) - საიდუმლო სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტი  (სენატი <sup>271</sup> ) - ადამიანის უფლებათა, კანონის უზენაესობისა და პეტიციების კომიტეტი	7  9

<sup>258</sup> The Intelligence Services Committee, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/wnfv35js>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>259</sup> Security Authorities Surveillance Select Committee, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/24k3kj96>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>260</sup> Administration Committee, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/3wynxdwe>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>261</sup> Parliamentary Intelligence Delegation, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4n7csm23>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>262</sup> Committee of Intelligence and Security Services, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yyrcjtk9>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>263</sup> Das Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr), Parliamentary Control Panel, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/bdcmaeff>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>264</sup> Special Permanent Committee on Institutions and Transparency. იხ: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 92-95.

<sup>265</sup> Committee on National Security, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/3vx3c2ff>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>266</sup> - Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) - Parliamentary Committee for the Security of the Republic, ხელმისაწვდომია: <https://parlamento18.camera.it/220>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>267</sup> National Security Committee, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/22ajhphn>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>268</sup> Internal Security Subcommittee of the Committee of Defence, Internal Affairs and Corruption Prevention, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yh6m9psa>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>269</sup> Committee on National Security and Defence, ხელმისაწვდომია: [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=36048&p\\_k=2](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=36048&p_k=2), განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>270</sup> Committee for Secret Services (KSS), ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/bd2fd4cz>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>271</sup> Human Rights, the Rule of Law and Petitions Committee, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mve4xn28>, განახლებულია: 28.03.2024.

რუმინეთი (როგორც ქვედა პალატა, ისე გაერთიანებული)	თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი (ორივე პალატაში) <sup>272</sup>	24
	უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განმახორციელებელი გაერთიანებული მუდმივი კომიტეტი <sup>273</sup>	9
სლოვაკეთი	სლოვაკეთის რესპუბლიკის სამხედრო დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის სპეციალური კონტროლის კომიტეტი <sup>274</sup>	13
	სლოვაკეთის საინფორმაციო სამსახურის ზედამხედველობის კომიტეტი <sup>275</sup>	13
	სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული უსაფრთხოების ორგანოს ზედამხედველობის კომიტეტი <sup>276</sup>	13
სლოვენია <sup>277</sup>	დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველობის კომისია	7
შვედეთი <sup>278</sup>	იუსტიციის კომიტეტი	17
ცნრილი ნაწილობრივ ეყრდნობა შემდეგ წყაროს: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, 92-95.		
კომიტეტების დასახელებისა და წევრების რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია განახლებულია შესაბამისი პარლამენტების ვებგვერდებიდან.		

### სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტის თავმჯდომარე

საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების თავმჯდომარეობასთან მიმართებით, როგორც წესი, იკვეთება სამი მიდგომა. ყველაზე ხშირად კომიტეტს თავმჯდომარეობს პარლამენტის ყველაზე დიდი ან მმართველი პარტიის წევრი. ასეთია, მაგალითად, აშშ-ის კონგრესის დაზვერვის კომიტეტი<sup>279</sup> და საფრანგეთის პარლამენტის დელეგაცია დაზვერვის საკითხებში.<sup>280</sup> ალტერნატიული მიდგომაა ოპოზიციური პა-

<sup>272</sup> Committee for Defence Public Order and National Security, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/uuc8wzj3>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>273</sup> The Joint Standing Committee of the Chamber of Deputies and the Senate for the exercise of parliamentary control over the activity of the Romanian Intelligence Service, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yn4d8sr4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>274</sup> The Special Control Committee for the control of the activities of the Military Intelligence, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/7n5mt7wm>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>275</sup> The special control committee of the Slovak National Information Service, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yez3bjd>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>276</sup> The Committee of the National Council of the Slovak Republic for Defense and Security, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/3tavvky4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>277</sup> Commission for Supervision of the Intelligence and Security Services, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yc6s34x4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>278</sup> The Committee on Justice, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/v7ne6bjp>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>279</sup> Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, Annex A, 332-349, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>280</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 99; Law No. 2007-1443 of October 9, 2007 ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4n7csm23>, განახლებულია: 28.03.2024.

რტიის წევრის თავმჯდომარეობა.<sup>281</sup> ამ მოთხოვნას ითვალისწინებს ევროკავშირის რამდენიმე წევრი ქვეყნის კანონმდებლობა, მათ შორის, იტალიის,<sup>282</sup> უნგრეთის,<sup>283</sup> სლოვაკეთისა<sup>284</sup> და სლოვენის.<sup>285</sup> საბერძნეთში კი კომიტეტის ვიცე-თავმჯდომარეები და მდივანი აირჩევა ოპოზიციური პარტიიდან.<sup>286</sup> ამგვარი პრაქტიკა უზრუნველყოფს იმას, რომ ოპოზიციის თავმჯდომარეობის პირობებში მმართველ პარტიას არ შეუძლია თავისი უმრავლესობის გამოყენება უსაფრთხოების სააგენტოების ზედამხედველობის შესაფერხებლად, თუ, მაგალითად, სურთ, თავიდან აიცილონ მათთვის მიუღებელი საკითხების განხილვა.<sup>287</sup> კიდევ ერთი მიდგომით, რომელიც გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისიაში გამოიყენება, თუ თავმჯდომარე მმართველი პარტიიდანაა, მაშინ მოადგილე ოპოზიციიდან უნდა იყოს (და პირიქით). მათ თავად ეს ორგანო ირჩევს.<sup>288</sup> სხვა შემთხვევაში, თავმჯდომარეობა საპარლამენტო უმრავლესობის სასარგებლოდ წყდება.<sup>289</sup>

### სპეციალიზებული კომიტეტის თანამშრომლები

როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოებს საქმიანობის ეფექტიანად წარმართვისთვის სჭირდებათ ადეკვატური ფინანსური და ადამიანური რესურსები.<sup>290</sup> გარდა ამისა, ამ კომიტეტის თანამშრომელთა რაოდენობას არსებითი მნიშვნელობა აქვს, რადგან, ძირითადად, ისინი ახორციელებენ სააგენტოს მუშაობის დეტალურ შემოწმებას. ამიტომ, აუცილებელია, რომ ზედამხედველობის ორგანოს ჰყავდეს საკუთარი პერსონალი სრული განაკვეთით.<sup>291</sup> გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისიას ამ მხრივ საინტერესო მექანიზმი აქვს დამკვიდრებული: წევრებს შეუძლიათ, დაასაქმონ საკუთარი პერსონალი კომიტეტში სამუშაოდ, სანამ ეს პირები უსაფრთხოების შემოწმებას გაივლიან და კომიტეტის თანხმობას მიიღებენ.<sup>292</sup>

ამ კომიტეტების თანამშრომელთა რაოდენობა (2011 წლის მდგომარეობით) მერყეობდა 2-იდან 10-მდე.<sup>293</sup> ქვეყნების მიხედვით, მთლიანი სურათიდან არ იკვეთება

<sup>281</sup> პასუხები კითხვარზე უნგრეთის, იტალიის, სლოვაკეთისა და სლოვენის პარლამენტებიდან, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 97.

<sup>282</sup> Law No. 124 of 3 August 2007 "Intelligence System for the Security of the Republic and new Provisions governing Secrecy, p. 22-23, ხელმისაწვდომია: <https://cryptome.org/2012/08/it-spy-law-2007.pdf>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>283</sup> Hungary, Act No. CXXV of 1995, Section 14(1), ხელმისაწვდომია: <https://njt.hu/jogszabaly/en/1995-125-00-00>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>284</sup> კომიტეტის ფაქტობრივი შემადგენლობა, იხ. <https://tinyurl.com/7n5mt7wm>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>285</sup> კომისიის ფაქტობრივი შემადგენლობა, იხ. <https://tinyurl.com/yc6s34x4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>286</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 92-95.

<sup>287</sup> Gábor Földváry, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Hungary, 230-240; Federico Fabbrini & Tommaso F. Giupponi, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy, 242-252. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 92-95.

<sup>288</sup> კონტროლის კომისიის რეგლამენტის პირველი პარაგრაფი, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/3v2pc58y>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>289</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 97.

<sup>290</sup> CDL-AD(2007)016, para. 169; United Nations Human Rights Council 17 May 2010, Practice 7, 9, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/z9pauyxj>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>291</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 100.

<sup>292</sup> Germany, Parliamentary Control Panel Act (PKGrG), Section 11.

<sup>293</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 92-95.

თანამშრომელთა რაოდენობის განსაზღვრის რაიმე კრიტერიუმი (მაგალითად, რაც უფრო ცოტა წევრია კომიტეტში, მით მეტია თანამშრომელი, ან პირიქით - რაც უფრო მეტია წევრი, მით მეტია თანამშრომელი).

საყურადღებოა, რომ ასეთი კომიტეტების თანამშრომელთა სიმცირე ან კომპეტენციის თუ გამოცდილების ნაკლებობა პირდაპირ აისახება კონტროლის ეფექტიანობაზეც, ვინაიდან ეს პირები მნიშვნელოვან საინფორმაციო, ანალიტიკურ, იურიდიულ საქმიანობას ეწევიან ამ მიმართულებით. შესაბამისი ცოდნის არარსებობის შემთხვევაში, კომიტეტის წევრები იძულებულნი იქნებიან, დადასტურებულად მიიჩნიონ ის ინფორმაცია, რომელსაც მათ აღმასრულებელი უწყება მიაწვდის. ეს კი შეამცირებს კრიტიკული, სიღრმისეული ანალიზის შესაძლებლობას.<sup>294</sup>

### 3.1.3. სპეციალიზებული არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოები

მოცემული კვლევა, არსებითად, ეხება უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობისთვის პარლამენტში შექმნილ სტრუქტურებს, თუმცა საკანონმდებლო ორგანო ხშირად მონაწილეობს არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების დაკომპლექტებაში ან, გარკვეულწილად, უკავშირდება მათ, რითაც ისინი, ნაწილობრივ, ისევ პარლამენტთან ასოცირდებიან. ამასთანავე, თეორიასა და პრაქტიკაში იკვეთება, რომ მათ გარკვეული უპირატესობები აქვთ საპარლამენტო კონტროლის ორგანოებთან შედარებით. შესაბამისად, კვლევის ეს ქვეთავი მათ ზოგად მიმოხილვას დაეთმობა.

იმ უარყოფითი მხარეების დასაძლევად/დასაბალანსებლად, რომლებიც საპარლამენტო კონტროლის ორგანოებს უკავშირდება, სახელმწიფოების ნაწილმა შექმნა სპეციალიზებული არასაპარლამენტო ორგანოები უსაფრთხოების სააგენტოების ზედამხედველობისთვის. ისინი ფუნქციონირებენ საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების მიღმა ან მათ პარალელურად.<sup>295</sup> ზოგჯერ მათ მოიხსენიებენ, როგორც ზედამხედველობის „ექსპერტულ“ ორგანოებს.<sup>296</sup> ისინი, როგორც წესი, არიან კოლეგიური ორგანოები (როგორცაა ბელგიის მუდმივი სადაზვერვო სააგენტოების განხილვის კომიტეტი,<sup>297</sup> გერმანიაში - G-10 კომისიები როგორც ფედერალურ, ისე ფედერაციის სუბიექტების დონეზე) ან ცალკეული თანამდებობის პირები (კომისრები), რომელთა საქმიანობასაც შესაბამისი თანამშრომლებით დაკომპლექტებული აპარატები უზრუნველყოფენ (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს დაზვერვისა და კომუნიკაციების ზედამხედველი კომისარი<sup>298</sup>).<sup>299</sup> ამ ტიპის ორგანოებზეა მინდობილი უსაფრთხოების სექტორის კონტროლი პორტუგალიაშიც.<sup>300</sup>

<sup>294</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 25.

<sup>295</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 90.

<sup>296</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 218-240.

<sup>297</sup> Standing Intelligence Agencies Review Committee, უწყების ვებგვერდი: <https://www.comiteri.be/index.php/en/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>298</sup> The Intelligence Services Commissioner, უწყების ვებგვერდი: <https://www.ipco.org.uk/who-we-are/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>299</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 90.

<sup>300</sup> The Council for the Oversight of the Intelligence System of the Portuguese Republic, უწყების ვებგვერდი: <https://cfsirp.pt/en/>, განახლებულია: 28.03.2024.

რამდენიმე სახელმწიფომ ევროპის გარეთაც (მაგალითად, კანადა) აირჩია ზედამხედველობის თითქმის სრული „აუთსორსინგი“ სპეციალიზებულ ავტონომიურ ორგანოზე და ამით ჩაანაცვლა შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტი.<sup>301</sup> უსაფრთხოების, დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი, როგორც ორგანიზაციულად (ინსტიტუციურად), ისე საქმიანობითაც, პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელია და ასევე დამოუკიდებლად მოქმედებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ის თავად წყვეტს, რომელი საკითხების გამოძიება დაიწყოს. აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელსაც პარლამენტი ამტკიცებს.<sup>302</sup> თუმცა, ის ანგარიშვალდებულია ამ უკანასკნელის წინაშე.<sup>303</sup>

სპეციალიზებულ არასაპარლამენტო ორგანოებს, პარლამენტის კომიტეტებთან შედარებით, აქვთ გარკვეული უპირატესობები, რომლებიც, ფაქტობრივად, საპარლამენტო ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებების თავიდან აცილებას ემსახურება. პირველ ყოვლისა, ისინი, ძირითადად, არიან პროფესიული ორგანოები, რომლებიც დაკომპლექტებულია ამ სფეროს სპეციალისტებით. მათი ერთადერთი საქმიანობა ამ ორგანოების წევრობაა, რაც დროსთან დაკავშირებულ პრობლემას ხსნის.<sup>304</sup> გარდა ამისა, მათი წევრები, როგორც წესი, ინიშნებიან უვადოდ და არ არიან დამოკიდებულნი არჩევნების პერიოდულობაზე. ეს მათ საშუალებას აძლევს, დააგროვონ გამოცდილება ამ პოზიციაზე.<sup>305</sup> შედეგად, არასაპარლამენტო ორგანოების ზედამხედველობაც უწყვეტია.<sup>306</sup> ასევე, ფორმალურად, წევრები შეირჩვიან მათი კვალიფიკაციის საფუძველზე და არა - პოლიტიკური კუთვნილების ან ერთგულების გათვალისწინებით, შედეგად, ზედამხედველობა უფრო ეფექტიანად წარიმართება.<sup>307</sup> საყურადღებოა, რომ სპეციალიზებული არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების წევრთა მხრიდან არ არის მოსალოდნელი თანამდებობის გამოყენება პოლიტიკური მიზნებისთვის (მათ შორის, ლოიალურობა გასაკონტროლებელი პირების მიმართ).<sup>308</sup> მათი დამოუკიდებლობის გარანტირების მიზნით, ხშირად კანონმდებლობითაა დადგენილი, რომ მათ არ უნდა დაიკავონ სხვა თანამდებობა საჯარო სამსახურში, ასევე, არ უნდა ფლობდნენ კერძო ბიზნესს.<sup>309</sup>

უსაფრთხოების სექტორის მიმართ კონტროლს ავსებს ისეთი ფორმები, რომლებსაც ახორციელებენ ხელისუფლების დანარჩენი შტოები და მათ მიღმა არსებული აქტორები - სასამართლო ხელისუფლება, დამოუკიდებელი ორგანოები, მაგალითად, გე-

<sup>301</sup> Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/3z94r3hk>, განახლებულია: 28.03.2024; იხ. აგრეთვე: Craig Forcese, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Canada, 318-330, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>302</sup> Canadian Security Intelligence Service Act, RSC 1985; Security Intelligence Review Committee, ხელმისაწვდომია: <http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html>, განახლებულია: 28.03.2024; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 90.

<sup>303</sup> Security Intelligence Review Committee, უწყების ვებგვერდი: <http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>304</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 218-220.

<sup>305</sup> Aidan Wills, Understanding Intelligence Oversight, DCAF, Geneva, 2010, 43.

<sup>306</sup> Wauter Van Laethem, Country Case Studies I. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Belgium. Annex A, 191-203. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 89.

<sup>307</sup> Ibid, 91.

<sup>308</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 218-219; Aidan Wills, Understanding Intelligence Oversight, DCAF, Geneva, 2010, 40-43.

<sup>309</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 91.



რმანიის ბუნდესტაგის G-10 კომისია,<sup>310</sup> რომლის წევრებს ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისია ირჩევს და, სხვა საკითხებთან ერთად, ზედამხედველობს გერმანიის უსაფრთხოების სააგენტოების მიერ ინფორმაციის შეგროვებასა და პერსონალური მონაცემების გამოყენებას;<sup>311</sup> ომბუდსმენი ჯარისკაცებისთვის - გერმანიაში (Wehrbeauftragte), ნიდერლანდებში,<sup>312</sup> კანადაში,<sup>313</sup> ირლანდიაში,<sup>314</sup> შვედეთში,<sup>315</sup> ფინეთში<sup>316</sup> და ა.შ.<sup>317</sup>

ის ფაქტი, რომ არასაპარლამენტო კომიტეტების წევრები არ არიან ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეული დეპუტატები, შეიძლება აღიქმებოდეს, როგორც ნაკლებად დემოკრატიული გადაწყვეტა (არაპირდაპირი ლეგიტიმაციის გამო<sup>318</sup>), რაც იწვევს ასეთი ორგანოების დაშორებას იმ საზოგადოებისგან, რომლის სახელითაც ისინი ზედამხედველობას უნდა ახორციელებდნენ.<sup>319</sup> თუმცა, რამდენად რეალურად იქნებიან ისინი გავლენებისგან თავისუფალნი, განსაზღვრავს ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა: ამ უწყებების ხელმძღვანელი პირების წარდგენის/დანიშვნის წესი და პროცესი, უფლებამოსილების ფარგლები და საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა.<sup>320</sup> საპარლამენტო კომიტეტებისგან განსხვავებით, ასეთი ორგანოების წევრები პოზიციონირებენ მიუკერძოებლად, როგორც პროფესიონალები, ვინაიდან ისინი არჩეულნი არიან თავიანთი ექსპერტული ცოდნისა და გამოცდილების საფუძველზე. ამასთანავე, ისინი არ არიან (არ უნდა იყვნენ) დამოკიდებულნი პოლიტიკურ ცვლილებებზე, რაც კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა.<sup>321</sup>

ამ უწყებებში პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირების დანიშვნა მათი კონტროლის შესაძლებლობებს ზრდის.<sup>322</sup> მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში არასაპარლამენტო სპეციალიზებული ორგანოების დამოუკიდებლობა დიდწილად გამომდინარეობს იქიდან, ვინ ნიშნავს მის წევრებს თანამდებობაზე. ქვეყნებში, სადაც ასეთი ზედამხედველობის ორგანოები კომპლექტდება (ან ხელმძღვანელი აირჩევა) აღმასრუ-

<sup>310</sup> ამ ორგანოს სახელწოდება უკავშირდება გერმანიის ძირითადი კანონის მე-10 მუხლს, რომელიც ეხება პირადი სივრცის, კომუნიკაციის და მიმწერის თავისუფლების ძირითად უფლებებს.

<sup>311</sup> Jan-Hendrik Dietrich and Sven-R. Eiffler, დასახელებული ნაშრომი, 1549; G 10-Kommission, Arbeit und Aufgaben, Deutscher Bundestag, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yc77uwzb>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>312</sup> Inspector General of the Royal Netherlands Armed Forces, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4ywmtnvs>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>313</sup> National Defence and Canadian Armed Forces Ombudsman, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4djct9ek>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>314</sup> Ombudsman for the Defence Forces, უწყების ვებგვერდი: <https://www.odf.ie/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>315</sup> The Parliamentary Ombudsmen, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/pzjrh8yj>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>316</sup> The Parliamentary Ombudsmen, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/yvhbbm9x>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>317</sup> ამ ორგანოების შესახებ იხ. კვლევა: Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region, OSCE/ODHIR, DCAF, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/8/277616.pdf>, განახლებულია: 28.03.2024; ასევე: Hans Born, Aidan Wills, and Benjamin S. Buckland, A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – № 34, Geneva, March, 2011, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yx226zjz>, განახლებულია: 28.03.2024; ეროვნულ ომბუდსმენს აქვს ზოგადი კომპეტენცია, მიიღოს ინდივიდუალური საჩივრები, მათ შორის, უსაფრთხოების სექტორის წინააღმდეგ. იხ: Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 29.

<sup>318</sup> Aidan Wills, Guidebook Understanding Intelligence Oversight, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007, p. 42, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/nh8w3932>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>319</sup> CDL-AD(2007)016, paras, 227-228; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 91.

<sup>320</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 29.

<sup>321</sup> Ibid.

<sup>322</sup> Franziska Höpcke, Funktionsmuster und -profile: Subnationalstaatliche Parlamente im Vergleich, 1. Auflage, Nomos, 2014, 339.

ლებელი ხელისუფლების მიერ, სავარაუდოა, რომ ისინი იქნებიან მთავრობისადმი უფრო მეტად ლოიალური, ვიდრე საპარლამენტო კომიტეტები, რომლებიც რამდენიმე პარტიის წარმომადგენლებისგან შედგება.<sup>323</sup>

ცხრილი: არასაპარლამენტო ორგანოები უსაფრთხოების სექტორის კონტროლისთვის

ქვეყანა	წევრების რაოდენობა	გაწევრიანების წესი	არჩევის წესი
ბელგია - სადაზვერვო სააგენტოების საქმიანობის განმხილველი კომიტეტი <sup>324</sup>	3	ზოგიერთი წევრი უნდა იყოს იურისტი	პარლამენტი
გერმანია - G-10 კომისია <sup>325</sup>	7	პროპორციული წარმომადგენლობა წევრი შეიძლება იყოს პარლამენტარიც	საპარლამენტო კონტროლის კომისია
საბერძნეთი - საკომუნიკაციო უსაფრთხოებისა და კონფიდენციალურ საკითხთა სააგენტო <sup>326</sup>	8	წევრები უნდა სარგებლობდნენ მაღალი საზოგადოებრივი რეპუტაციით და ჰქონდეთ კონკრეტული იურიდიული, ტექნიკური ცოდნა და გამოცდილება	პარლამენტის წარდგინებით ნიშნავს იუსტიციის, გამჭვირვალობისა და ადამიანის უფლებათა მინისტრი
ნიდერლანდები - დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების შემსწავლელი კომიტეტი <sup>327</sup>	4	ზოგიერთი წევრი უნდა იყოს იურისტი წევრები არ შეიძლება იყვნენ პარლამენტარები	პარლამენტის, მთავრობის მეთაურის და პასუხისმგებელი მინისტრის ერთობლივი ჩართულობა
პორტუგალია - პორტუგალიის რესპუბლიკის სადაზვერვო სისტემის ზედამხედველობის საბჭო <sup>328</sup>	5	წევრებს პარლამენტში მხარი უნდა დაუჭიროს კვალიფიციურმა უმრავლესობამ (დამსწრეთა 2/3)	პარლამენტი

<sup>323</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 227-228.

<sup>324</sup> Standing Intelligence Agencies Review Committee, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4b6utx94>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>325</sup> G 10-Kommission, Mitglieder, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/hc4knzs4>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>326</sup> Authority for Communication Security and Privacy (ADAE), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4tcvd72d>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>327</sup> The Netherlands - Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), უწყების ვებგვერდი: <https://english.ctivd.nl/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>328</sup> Council for the Oversight of the Integrated System of Criminal Intelligence, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2k7dypv9>, განახლებულია: 28.03.2024.

შვედეთი - უსაფრთხოებისა და კეთილსინდისიერების დაცვის საკითხთა კომისია <sup>329</sup>	10	ზოგიერთი წევრი უნდა იყოს იურიდიული პროფესიის  წევრები არ შეიძლება იყვნენ პარლამენტარები	მთავრობა
დიდი ბრიტანეთი - დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი <sup>330</sup>	9	პროპორციული წარმომადგენლობა  წევრები არიან პარლამენტარები  მინიმუმ ერთი წევრი არის ლორდთა პალატიდან	პარლამენტი/ მთავრობის მეთაური
ცხრილი ნაწილობრივ ეყრდნობა წყაროს: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, 92-95.			
უწყებების დასახელება და წევრების რაოდენობა განახლებულია შესაბამისი ვებგვერდებიდან.			

პარლამენტის მიერ ამ ორგანოებში ზედამხედველების დანიშნავს ის უპირატესობა აქვს, რომ ხელს უწყობს საზოგადოების წევრებსა და ზედამხედველებს შორის არა-პირდაპირი კავშირის შენარჩუნებას.<sup>331</sup> თუმცა, პარლამენტის ჩართულობის მთავარი ნაკლი განსაკუთრებით აქ იჩენს თავს - ის იწვევს შერჩევის პროცესის პოლიტიზებას. პოტენციურმა წევრებმა, რომლებიც, თავდაპირველად, არც კი ასოცირდებიან კონკრეტულ პოლიტიკურ ინტერესებთან, სამომავლოდ შეიძლება დაინახონ მმართველი პარტიის მხარდაჭერის უპირატესობა იმაში, რომ ისინი ამ თანამდებობაზე აირჩიონ (მათ შორის, ხელახლა).<sup>332</sup> ასეთი პრაქტიკა და მიდგომები ძირს გამოუთხრის არასა-პარლამენტო ორგანოს არსებობის მიზანს, რომელიც, რეალურად, უნდა უზრუნველყოფდეს აპოლიტიკურ ზედამხედველობას.<sup>333</sup>

საბოლოოდ, უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობისთვის, შესაძლებელია, არსებობდეს რამდენიმე ორგანო როგორც პარლამენტის შიგნით, ისე მის გარეთ, თუმცა აქ არსებითია ის, რომ შესაბამისმა ორგანომ ეფექტიანად შეძლოს კონტროლის განხორციელება. ამისთვის აუცილებელია ადამიანური რესურსების (იგულისხმება წევრები) იმგვარად გადანაწილება, რომ ქმედით ზედამხედველობას ხელი არ შეუშალოს. თუ შესაბამისი ორგანოს წევრებს, უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის გარდა, სხვა ფუნქციებიც დაეკისრებათ, ეს გამოიწვევს როგორც დროის, ისე კომპეტენციის მნიშვნელოვან დეფიციტს. ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად, როგორც ზე-

<sup>329</sup> The Swedish Commission on Security and Integrity Protection, უწყების ვებგვერდი: <https://www.sakint.se/om-oss/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>330</sup> The Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC), უწყების ვებგვერდი: <https://isc.independent.gov.uk/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>331</sup> Aidan Wills, Guidebook Understanding Intelligence Oversight, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007, 34; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 99.

<sup>332</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 99.

<sup>333</sup> Ibid.

მომთ გამოჩნდა, ქვეყნებს შერჩეული აქვთ ერთდროულად ორი ან სამი მოდელი - უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის პროცესში ჩართულნი არიან როგორც სპეციალიზებული კონტროლის ორგანოები (პარლამენტში ან მის გარეთ), ასევე, ზოგადი კომპეტენციის კომიტეტებიც. ამასთანავე, მხოლოდ ამ უკანასკნელი კატეგორიის ორგანოებზე თითქმის არსად არ არის მინდობილი სააგენტოების კონტროლი. გარდა ამისა, ისეთი მოცულობითი სფერო, როგორც თავდაცვა, ორდინარული, ზოგადი კომპეტენციის კომიტეტის სახით, უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების მაკონტროლებელი სტრუქტურებისგან განცალკევებულად არსებობს თითქმის ყველა განხილული ქვეყნის პარლამენტში. რაც შეეხება სპეციალიზებულ კომიტეტებს, ისინი საკანონმდებლო ორგანოებში წარმოდგენილნი არიან სრული მანდატით და არა ქვეკომიტეტის ან მცირე ჯგუფის სახით. შედეგად, უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის ინსტიტუციური სისტემა მაქსიმალურად ოპტიმალურია.

### 3.2. სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების ზედამხედველობის ადრესატები

საპარლამენტო კომიტეტები კონტროლს ახორციელებენ როგორც, ზოგადად, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაზე პასუხისმგებელ ორგანოებზე (მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, თავდაცვის სამინისტრო), ისე სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზნით შექმნილ სპეციალურ ორგანოებზე.

ეს ორგანოები, ქვეყნების მიხედვით, განსხვავდება თავისი კომპეტენციებით და შესაბამისად, სახელწოდებითაც.

*ცხრილი: სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების კონტროლის ადრესატები*

ქვეყანა	ადრესატი
ავსტრია	სახელმწიფო დაცვისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ფედერალური სააგენტო (შინაგან საქმეთა სამინისტრო) <sup>334</sup>
ბულგარეთი	ეროვნული დაზვერვის სამსახური, <sup>335</sup> ეროვნული დაცვის სამსახური, <sup>336</sup> თავდაცვის სადაზვერვო სამსახური <sup>337</sup>
ჩეხეთი	ინფორმაციული უსაფრთხოების სამსახური <sup>338</sup>
დანიის	დანიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახური, <sup>339</sup> დანიის თავდაცვის სადაზვერვო სამსახური <sup>340</sup>
ესტონეთი	ესტონეთის პოლიციისა და საზღვრის დაცვის საბჭო <sup>341</sup>
ფინეთი	ფინეთის უსაფრთხოებისა და სადაზვერვო სამსახური <sup>342</sup>

<sup>334</sup> Bundesministerium Inneres, უწყების ვებგვერდი: <https://dsn.gv.at/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>335</sup> State Intelligence Agency, უწყების ვებგვერდი: <https://www.dar.bg/en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>336</sup> National Service for Protection, უწყების ვებგვერდი: <https://www.nso.bg/index.php?lang=en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>337</sup> Defence Intelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/f7jczyk>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>338</sup> Security Information Service (BIS), უწყების ვებგვერდი: <https://www.bis.cz/en/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>339</sup> The Danish Security and Intelligence Service (PET), უწყების ვებგვერდი: <https://pet.dk/en/about-pet>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>340</sup> Danish Defence Intelligence Service (FE), უწყების ვებგვერდი: <https://www.fe-ddis.dk/en/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>341</sup> Estonian Police and Border Guard Board, უწყების ვებგვერდი: <https://www.politsei.ee/en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>342</sup> The Finnish Security and Intelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://supo.fi/en/mission>, განახლებულია: 28.03.2024.

საფრანგეთი	შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამსახურები <sup>343</sup>
გერმანია	კონსტიტუციური დაცვის ფედერალური ბიურო, <sup>344</sup> სამხედრო კონტრდაზვერვის სამსახური, <sup>345</sup> ფედერალური სადაზვერვო სამსახური <sup>346</sup>
საბერძნეთი	ეროვნული დაზვერვის სამსახური <sup>347</sup>
უნგრეთი	საინფორმაციო სამსახური, <sup>348</sup> კონსტიტუციური დაცვის სამსახური, <sup>349</sup> ეროვნული უსაფრთხოების სამხედრო სამსახური, <sup>350</sup> სპეციალიზებული ეროვნული უსაფრთხოების სამსახური, <sup>351</sup> კონტრტერორიზმის ცენტრი <sup>352</sup>
იტალია	უსაფრთხოების დაზვერვის დეპარტამენტი, <sup>353</sup> გარე დაზვერვისა და უსაფრთხოების სააგენტო, <sup>354</sup> შიდა დაზვერვისა და უსაფრთხოების სააგენტო <sup>355</sup>
ლატვია	ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის სააგენტო <sup>356</sup>
ლიეტუვა	სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტი, <sup>357</sup> თავდაცვის სამინისტროს მეორე საგამოძიებო დეპარტამენტი (SID) (სამხედრო დაზვერვა და კონტრდაზვერვა) <sup>358</sup>
პოლონეთი	დაზვერვის სააგენტო, <sup>359</sup> თავდაცვის სადაზვერვო სააგენტო, <sup>360</sup> ეროვნული უსაფრთხოების სააგენტო, <sup>361</sup> სამხედრო კონტრდაზვერვის სამსახურები, <sup>362</sup> ცენტრალური ანტიკორუფციული ბიურო (CAT) (საერთო ანალიტიკური ცენტრი) <sup>363</sup>

<sup>343</sup> Ministry of the Interior and Overseas, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4vmv93jf>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>344</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz/Federal Office for the Protection of the Constitution, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/mf9sddd>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>345</sup> Militär Abschirmdienst/The Military Counter-Intelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/muex869k>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>346</sup> Bundesnachrichtendienst/Federal Intelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2s3bjk3x>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>347</sup> The National Intelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://www.nis.gr/en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>348</sup> Information Office Információs Hivatal, უწყების ვებგვერდი: <https://ih.gov.hu/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>349</sup> Constitution Protection Office, უწყების ვებგვერდი: <https://ah.gov.hu/en/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>350</sup> Military National Security Service, უწყების ვებგვერდი: <https://www.knbsz.gov.hu/en/index.html>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>351</sup> Specialised National Security Service, უწყების ვებგვერდი: <https://nbsz.gov.hu/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>352</sup> Counter-Terrorism Center, უწყების ვებგვერდი: <http://tek.gov.hu/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>353</sup> Security Intelligence Department (DIS), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/26pvcj3v>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>354</sup> External Intelligence and Security Agency, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/5bdu7k35>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>355</sup> Internal Intelligence and Security Agency (AISI), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/bdfe758x>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>356</sup> Defence Intelligence and Security Service, უწყების ვებგვერდი: <https://mid.gov.lv/en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>357</sup> The State Security Department (SSD), უწყების ვებგვერდი: <https://www.vsd.lt/en/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>358</sup> The Second Investigation Department (SID) under the Ministry of Defense (military intelligence and counter-intelligence), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4bca7whf>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>359</sup> Foreign Intelligence Agency, უწყების ვებგვერდი: <https://www.aw.gov.pl/en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>360</sup> Military Intelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://www.sww.gov.pl/pl/index.html>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>361</sup> Internal Security Agency, უწყების ვებგვერდი: <https://www.gov.pl/web/special-services/about-us2>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>362</sup> Military Counterintelligence Service, უწყების ვებგვერდი: <https://www.skw.gov.pl/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>363</sup> Central Anticorruption Bureau, უწყების ვებგვერდი: <https://www.cba.gov.pl/en?dzial>, განახლებულია: 28.03.2024.

რუმინეთი - თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი	სპეციალური კომუნიკაციების სამსახური, <sup>364</sup> დაცვის სამსახური, <sup>365</sup> თავდაცვის სამინისტროს თავდაცვის დაზვერვის გენერალური დირექტორატი, <sup>366</sup> შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაზვერვისა და შინაგანი დაცვის გენერალური დირექტორატი <sup>367</sup>
რუმინეთი - დაზვერვის სამსახურის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის გაერთიანებული მუდმივი კომიტეტი	რუმინეთის დაზვერვის სამსახური <sup>368</sup>
სლოვაკეთი - სლოვაკეთის საინფორმაციო სამსახურის ზედამხედველობის კომიტეტი	სლოვაკეთის ინფორმაციული უსაფრთხოების სამსახური <sup>369</sup>
სლოვაკეთი - ეროვნული უსაფრთხოების ორგანოს ზედამხედველობის კომიტეტი	ეროვნული უსაფრთხოების სამსახური <sup>370</sup>
სლოვენია	სამოქალაქო დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახური, <sup>371</sup> სამხედრო დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახური, <sup>372</sup> კრიმინალური საგამოძიებო პოლიცია (შიდა უსაფრთხოების სამსახური, შინაგან საქმეთა სამინისტროს დირექტორატი) <sup>373</sup>
შვედეთი	შვედეთის უსაფრთხოების სერვისი <sup>374</sup>

<sup>364</sup> Special Telecommunications Service (Romania), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2s35kt2b>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>365</sup> Protection and Guard Service, უწყების ვებგვერდი: <https://www.spp.ro/#/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>366</sup> Defence Intelligence General Directorate within MoD, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/v72b27je>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>367</sup> General Directorate for Intelligence and Internal Protection within MoI, უწყების ვებგვერდი: <https://dgpri.ro/>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>368</sup> The Romanian Intelligence Service (SRI), უწყების ვებგვერდი: <https://www.sri.ro/en>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>369</sup> Slovak Information Service, უწყების ვებგვერდი: <https://www.sis.gov.sk/about-us/about-sis.html>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>370</sup> National Security Authority, უწყების ვებგვერდი: <https://www.dbki.gov.mk/?q=node/249>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>371</sup> Slovene Intelligence and Security Agency, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/3dhke23t>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>372</sup> Military Intelligence and Security Service (OVS – the Intelligence and Security Service of the Ministry of Defence), უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/4u8kcb24>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>373</sup> Criminal Investigation Police, Criminal Police Directorate, Ministry of the Interior, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/yfrfw8tw>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>374</sup> The Swedish Security Service, უწყების ვებგვერდი: <https://tinyurl.com/2v82awa8>, განახლებულია: 28.03.2024.

ცხრილი ნაწილობრივ ეყრდნობა წყაროს: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, 92-95.

უწყებების დასახელებები განახლებულია მათი ვებგვერდებიდან.

### 3.3. სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების მანდატი და ფუნქციები

#### 3.3.1. უფლებამოსილების ფარგლები

მკაფიოდ განსაზღვრული მანდატებისა და უფლებამოსილებების გარეშე, სადაზვერვო სამსახურები და ზედამხედველობის ორგანოები გამართულად ვერ იმუშავენ.<sup>375</sup> სპეციალური საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტებს ხშირად ევალება ერთი ან მეტი სააგენტოს ზოგადი ზედამხედველობა, მაგრამ ასევე შეიძლება მიენიჭოს მანდატი, გააკონტროლონ სააგენტოს საქმიანობის კონკრეტული ასპექტი, მაგალითად, ფინანსები.<sup>376</sup> ბევრ დემოკრატიულ სახელმწიფოში არსებობს, სულ მცირე, ერთი სპეციალიზებული საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია ყველა სააგენტოს ან კონკრეტული უსაფრთხოების ფუნქციების შემოწმებაზე.<sup>377</sup>

სადაზვერვო სააგენტოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის მანდატს ყოფენ სამ კომპონენტად:

- 1) ზედამხედველობის საგანი - ის მოიცავს სააგენტოს მუშაობის სფეროებს, რომლებიც კონტროლს ექვემდებარება;
- 2) ზედამხედველობის კრიტერიუმები, ანუ შეფასება ან წესები და პირობები, რომლებიც გამოიყენება სააგენტოს მუშაობის კონკრეტული სფეროების ზედამხედველობისთვის;
- 3) ზედამხედველობის დროითი განზომილება, კონკრეტულად, ზედამხედველობა ფოკუსირებულია სააგენტოს საქმიანობის შედეგების განხილვაზე, ან მოიცავს სააგენტოს საქმიანობის ex ante ან/და მულტიპლ მონიტორინგს.<sup>378</sup>

#### ზედამხედველობის საგანი

კომიტეტებს უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების მიმართ, უმეტესად, მსგავსი უფლებამოსილებები გააჩნიათ. ესენია: პოლიტიკის აღსრულების კონტროლი; დასრულებული და მიმდინარე ოპერაციების ზედამხედველობა; სააგენტოს ადმინისტრირებისა და მართვის კონტროლი, უწყებების ბიუჯეტისა და ხარჯების შემოწმება; საზოგადოების საჩივრების განხილვა; კანონპროექტების ან სხვა ნორმატიული აქტების პროექტების ან დებულებების პროექტების შემუშავება; კანონპროექტებზე მოსა-

<sup>375</sup> Hans Born and Aidan Wills, *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, 2012, 15.

<sup>376</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 87.

<sup>377</sup> CDL-AD(2007)016, para. 154.

<sup>378</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 101.

ზრებების მომზადება; უწყებების საქმიანობის კანონიერების შემოწმება.<sup>379</sup> ზოგიერთ ქვეყანაში კომიტეტებს ყველა ეს უფლებამოსილება აქვთ, ზოგიერთში - რამდენიმე.

ქვეყნების მიხედვით, შემოსხენებული კომპეტენციები ასე ნაწილდება: ზედამხედველობის ორგანოების უმრავლესობა (ავსტრია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა, პოლონეთის სეიმი, რუმინეთისა და სლოვაკეთის ორივე კომიტეტი, სლოვენია და შვედეთი) აკონტროლებს სადაზვერვო სააგენტოების პოლიტიკას, ადმინისტრირებასა და ფინანსებს. უფრო მცირე რაოდენობა ზედამხედველობას უწევს დასრულებულ ოპერაციებს (რუმინეთის პარლამენტის ორივე კომიტეტი, პოლონეთის სეიმი, ლატვია, იტალია, უნგრეთი, გერმანია, ფინეთი, ესტონეთი, ჩეხეთი, ბულგარეთი, ავსტრია) და კიდევ უფრო ცოტა - მიმდინარე ოპერაციებს (ავსტრია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ფინეთი, გერმანია, ლატვია და რუმინეთის ერთ-ერთი კომიტეტი). ამ კონტექსტში, ტერმინი „ოპერაციები“, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს სადაზვერვო ინფორმაციის შეგროვების მეთოდებს, მათ შორის, კომუნიკაციების თვალთვალს, ფარულ მიყურადებას, ასევე, ინფორმაციის გაზიარებას ადგილობრივ და უცხოურ სუბიექტებთან.<sup>380</sup>

ასახელებენ ორ ძირითად მიზეზს, რატომ ვერ აკონტროლებს ზოგიერთი საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო უსაფრთხოების სააგენტოების ოპერაციებს. პირველ ყოვლისა, აღმასრულებლები და მათი უწყებები ერიდებიან მათ გაზიარებას პარლამენტარებისთვის.<sup>381</sup> გარდა ამისა, ბევრ სახელმწიფოში ოპერაციების ზედამხედველობა არის (კვაზი) სასამართლო ორგანოს პრეროგატივა, შესაბამისად, პარლამენტების მიერ ამ საკითხებში ჩარევა არ მიიჩნევა მართებულად.<sup>382</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი საზედამხედველო ორგანოს მანდატი არ განსაზღვრავს, სააგენტოს საქმიანობის რომელ კომპონენტს უნდა გაუწიოს ზედამხედველობა, ისინი ზოგჯერ შეიცავს პირდაპირ აკრძალვებს, კონკრეტულად რომელი მათგანი არ შეიძლება გაკონტროლდეს. მაგალითად, საფრანგეთის პარლამენტის დაზვერვის საკითხებზე ზედამხედველობის დელეგაციას, ასევე, დაზვერვისა და უსაფრთხოების გაერთიანებულ მუდმივ კომიტეტს ეკრძალებათ ნებისმიერი ოპერატიული საქმის განხილვა.<sup>383</sup>

ამ მოდელებიდან საუკეთესო მიდგომის იდენტიფიცირებას ავტორები ერიდებიან, თუმცა მიიჩნევენ, რომ სადაზვერვო სააგენტოს მუშაობის ყველა შემოაღნიშნულ განზომილებას უნდა აკონტროლებდეს ორგანო, რომელიც დამოუკიდებელი იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან.<sup>384</sup> მეორე მხრივ, ზედამხედველობის საგნის

<sup>379</sup> Ibid, 92-95.

<sup>380</sup> Ibid.

<sup>381</sup> CDL-AD(2007)016, 34.

<sup>382</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 195-217; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 102.

<sup>383</sup> Charlotte Lepri, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in France, 205-217; Australia, Intelligence Services Act 2001, Section 29(3). In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 103.

<sup>384</sup> United Nations Human Rights Council (17 May 2010), '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', A/HRC/14/46, 8-9, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mr2n3e8h>, განახლებულია: 28.03.2024; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 103.



ზოგადი სახით მითითებას გარკვეული უპირატესობებიც აქვს: ამან შეიძლება შესაბამის ორგანოს მისცეს დისკრეციის მეტი ფარგლები გადაწყვეტილების მიღებისას, უსაფრთხოების სააგენტოს საქმიანობის რომელი ასპექტები შეისწავლოს; ზედმეტად კონკრეტული მანდატი, შესაძლოა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ან ამ უწყებამ ვიწრო ინტერპრეტაციით გამოიყენოს, ეს კი ზედამხედველობაზე უარის თქმის საფუძველი გახდეს.<sup>385</sup> გარდა ამისა, პრობლემაა ისეთი პროცესების გამოიჯვანა, როგორებიცაა ოპერაციები და პოლიტიკა, რადგან ისინი ერთმანეთთან არსებითად არიან დაკავშირებულნი: ოპერაციები ტარდება პოლიტიკის საფუძველზე და, იმავედროულად, პოლიტიკის მიმართულებები შეიცავს ოპერაციებზე მითითებასაც.<sup>386</sup>

ზემოთ ჩამოთვლილი ზოგადი საქმიანობის მიმართულებების გარდა, შესაძლებელია, გაკონტროლდეს უსაფრთხოების სააგენტოების კონკრეტული აქტივობებიც (როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან). ესენია:

სააგენტოების აქტივობები (კომპეტენციები), რომლებსაც აკონტროლებენ კომიტეტები	ქვეყნები
ინფორმაციის შეგროვება სპეციალური უფლებამოსილებების გამოყენებით	ბელგია, ბულგარეთი, ფინეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, იტალია ლატვია, ნიდერლანდები, პოლონეთი (სეიმი), რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, შვედეთი
ინფორმაციის შეგროვება ღია წყაროებიდან	ბელგია, ბულგარეთი, ესტონეთი, ფინეთი, გერმანია, იტალია, ლატვია, ნიდერლანდები, პორტუგალია, რუმინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო
პერსონალური მონაცემების გამოყენება	ბელგია, ბულგარეთი, დანია, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, იტალია, ლატვია, ნიდერლანდები, პოლონეთი (სეიმი), პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, შვედეთი
ინფორმაციის გაზიარება ქვეყნის შიდა სამთავრობო უწყებებს შორის	ბელგია, ბულგარეთი, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, უნგრეთი, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა, ნიდერლანდები, პოლონეთი (სეიმი), პორტუგალია რუმინეთი სლოვაკეთი, სლოვენია, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო
ინფორმაციის გაზიარება უცხოელ სუბიექტებთან	ბელგია, ბულგარეთი, ფინეთი, გერმანია, ლატვია, ნიდერლანდები, პოლონეთი (სეიმი), რუმინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო
უცხოურ მთავრობებსა და სააგენტოებთან ინფორმაციის გაზიარების, თანამშრომლობის ხელშეკრულებების გაფორმება	ბელგია, ბულგარეთი, ფინეთი, გერმანია, ლატვია, ნიდერლანდები, პოლონეთი (სეიმი), რუმინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო
ინფორმაციის ანალიზი და ანგარიშების წარმოება	ბელგია, ბულგარეთი, დანია, ჩეხეთი, ესტონეთი, ფინეთი, გერმანია, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა, ნიდერლანდები პოლონეთი (სეიმი), პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო

<sup>385</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 103.

<sup>386</sup> Ibid.

მენეჯერულ პოზიციებზე დანიშვნები	ბელგია, ესტონეთი, ფინეთი, უნგრეთი, ლატვია, ლიეტუვა, ნიდერლანდები, პოლონეთი (სეიმი), სლოვაკეთი
უწყებებში ზედამხედველობის ორგანოების დანიშვნა	ესტონეთი, ფინეთი
წყარო: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, 115-116.	

ზემოთ ჩამოთვლილთაგან, პირთა პერსონალური მონაცემების გამოყენება არის ერთ-ერთი სფერო, რომელშიც უსაფრთხოების სექტორის ორგანოები განსაკუთრებით ინტენსიურად ერევიან, რამაც, სათანადო კონტროლის გარეშე, შეიძლება გამოიწვიოს ადამიანის უფლებების მუქეცხვადი დარღვევა.<sup>387</sup> მაკონტროლებელი ორგანოები ამ შემთხვევაში აფასებენ, დაიცვენ თუ არა სააგენტოებმა პერსონალურ მონაცემთა გამოყენების შესახებ კანონმდებლობა.<sup>388</sup> ამ უფლებამოსილების ფარგლებში, საზედამხედველო ორგანო განიხილავს ყველა ინფორმაციას/ფაილებს, რომლებიც უსაფრთხოების ორგანოების მიერ სპეციალური უფლებამოსილების გამოყენებით შეგროვდა. შესაძლოა, მათ მოითხოვონ ამ ინფორმაციის წაშლა, თუ შენახვა არ არის აუცილებელი, ან მოპოვების/შენახვის პროცესი არ შეესაბამება კანონს (გერმანია<sup>389</sup>).<sup>390</sup>

### ზედამხედველობის კრიტერიუმები

ზედამხედველობა, როგორც წესი, ტარდება სახელმძღვანელო პრინციპების და კრიტერიუმების მიხედვით, რომელთა საფუძველზეც უსაფრთხოების სააგენტოს მუშაობა უნდა წარიმართებოდეს.<sup>391</sup> კრიტერიუმებში იგულისხმება ის მიზანი, რატომაც კომიტეტები წინა ქვეთავში ჩამოთვლილ საქმიანობებს ამოწმებენ. ზედამხედველობის კრიტერიუმებს ყოფენ სამ ძირითად სფეროდ: *კანონთან შესაბამისობა, ეფექტურობა და ეფექტიანობა*.<sup>392</sup> ევროკავშირის იმ ეროვნული პარლამენტების უმრავლესობამ, რომლებმაც DCAF-EU-ის კითხვარს უპასუხეს, მიუთითა, რომ სპეციალიზებული საპარლამენტო და არასაპარლამენტო კომიტეტები ზედამხედველობენ უსაფრთხოების სააგენტოებს ყველა ამ კრიტერიუმის შესაბამისად.<sup>393</sup> თუმცა, ეროვნული კანონმდებლობა ყოველთვის არ განსაზღვრავს რაიმე კონკრეტულ მითითებებს ზედამხედველობის ორგანოებისთვის, რომელი კრიტერიუმებით უნდა იხელმძღვანელონ შეფასებისას (გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, საფრანგეთი, კანადა).<sup>394</sup>

<sup>387</sup> Ibid, 113.

<sup>388</sup> Ibid.

<sup>389</sup> Hans de With & Erhard Kathmann, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany, 218-228. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>390</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 114.

<sup>391</sup> Ibid, 103.

<sup>392</sup> Reg Whitaker and Stuart Farson, დასახელებული ნაშრომი, 3; Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 216-217.

<sup>393</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 103.

<sup>394</sup> E.g., the UK's ISC, Ian Leigh, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United Kingdom, 290-301, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 103; German Bundestag's Parliamentary Control Panel, and the French parliament's DPR; on Canada: Reg Whitaker, Stuart Farson, დასახელებული ნაშრომი.

კანონთან შესაბამისობის შეფასების კრიტერიუმი, როგორც წესი, გულისხმობს სააგენტოს საქმიანობის შემოწმებას, რათა დადგინდეს, შეესაბამება თუ არა ის მოქმედ კონსტიტუციურ, ნორმატიულ და, ზოგ შემთხვევაში, საერთაშორისო სამართალს (გამოკითხული 17 ქვეყანა ამოწმებს ამ უკანასკნელთან შესაბამისობას).<sup>395</sup> ეს ფუნქცია, უმეტესად, არასაპარლამენტო კონტროლის ორგანოებს გააჩნიათ (ბელგია, ჰოლანდია). სააგენტოების მუშაობაზე ზედამხედველობის ეფექტურობის კრიტერიუმი გულისხმობს იმის დადგენას, ასრულებენ თუ არა და როგორ ასრულებენ სააგენტოები თავიანთ ნორმატიულ ამოცანებს, ასევე, რამდენად აკმაყოფილებენ ისინი თავიანთი აღმასრულებელი და სხვა სამთავრობო უწყებების მოლოდინებს.<sup>396</sup> ეს შეფასება განსაზღვრავს სააგენტოების შესაძლებლობას სახელმწიფოსა და მოსახლეობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით. კანონიერებისა და ეფექტურობის მიზანზე პირდაპირ არის მითითებული ბელგიისა და ხორვატიის კანონმდებლობაში.<sup>397</sup> ეფექტიანობის ზედამხედველობა კი გულისხმობს კონკრეტულ ინიციატივებზე დახარჯულ ფინანსურ რესურსებსა და შედეგებს შორის ურთიერთობის შეფასებას.<sup>398</sup>

### კონტროლის დროითი განზომილება

ზედამხედველობის ორგანოების მანდატები ასევე განსხვავდება იმის მიხედვით, როდის ამოწმებენ ისინი სადაზვერვო სააგენტოების საქმიანობას.<sup>399</sup> თეორიულად, ზედამხედველს შეუძლია, შეამოწმოს კონკრეტული ქმედება ან პოლიტიკა ნებისმიერ დროს - დაგეგმვის ეტაპზე, განხორციელების პროცესში და მისი დასრულების შემდეგ.<sup>400</sup> კანონმდებლობა იშვიათად აკონკრეტებს ამ მომენტს. პრაქტიკაში, ზედამხედველობის ორგანოების უმეტესობა იყენებს ex-post მიდგომას სადაზვერვო სააგენტოების შემოწმებისას.<sup>401</sup> თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ ზედამხედველობა რეაქტიულია და მხოლოდ გარკვეული პრობლემის გასაჯაროების შემდეგ იწყებენ მაკონტროლებელი ორგანოები მოქმედებას. მათ აქვთ უფლება, კონკრეტული საკითხები ან აქტივობები პროაქტიულადაც შეისწავლონ.<sup>402</sup> Ex ante კონტროლის მაგალითია აშშ-ის კონგრესი: აქ აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია, აცნობოს კონგრესმენტა გარკვეულ ჯგუფებს კონკრეტული (მათ შორის, სამომავლო) ოპერაციების შესახებ.<sup>403</sup> ასეთი ტიპის კონტროლში მოიაზრება საკადრო უფლებამოსილებებიც.

<sup>395</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 103.

<sup>396</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 9.

<sup>397</sup> Belgium, Act Governing Review Of The Police And Intelligence Services And Of The Coordination Unit For Threat Assessment, Article 1; Croatia, Act on the Security Intelligence System, Article 107. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 104.

<sup>398</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 104.

<sup>399</sup> Erik Hansalek, დასახელებული ნაშრომი, 160-163.

<sup>400</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 104.

<sup>401</sup> Wolfgang Krieger, დასახელებული ნაშრომი, 210; CDL-AD(2007)016.

<sup>402</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 105.

<sup>403</sup> Alfred Cumming, 'Sensitive Covert Action Notifications: Oversight Options for Congress', Congressional Research Service, Washington DC, 6 April 2011; Alfred Cumming, "'Gang of Four' Congressional Intelligence Notifications', Congressional Research Service, Washington DC, March 2011.

## პარლამენტის საკადრო უფლებამოსილებები უსაფრთხოების სექტორში

საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოები ზოგჯერ უსაფრთხოების სააგენტოების ხელმძღვანელების დანიშვნაში მონაწილეობენ. მათი ჩართულობა სხვადასხვა ფორმით გამოიხატება: კომიტეტს შეუძლია, მთავრობას მოსთხოვოს, რომ, უბრალოდ, აცნობოს მას, სანამ კონკრეტულ პირს სააგენტოს დირექტორად დანიშნავს (მაგალითად, იტალია).<sup>404</sup> ყველაზე ხშირად გამოყენებული მეთოდია ზედამხედველობის კომიტეტების მიერ მოსმენის გამართვა ნომინანტთან და არასავალდებულო მოსაზრების ან რეკომენდაციის მომზადება შემოთავაზებულ კანდიდატურაზე. მაგალითად, ესტონეთის რიიგიკოგუს (პარლამენტის) უსაფრთხოების ორგანოების ზედამხედველობის კომიტეტი უფლებამოსილია, გამოთქვას მოსაზრება დანიშვნების თაობაზე, ხოლო უნგრეთის პარლამენტის ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი ატარებს მოსმენებს და შეიმუშავებს მოსაზრებებს თანამდებობასთან კანდიდატების შესაბამისობის შესახებ.<sup>405</sup> ეს როლი შეიძლება შეასრულოს პარლამენტის რამდენიმე კომიტეტმა. მაგალითად, პორტუგალიაში (სადაც სპეციალიზებული კომიტეტი უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობისთვის არ არის შექმნილი) კანდიდატებს უსმენენ კონსტიტუციურ საკითხთა, უფლებათა, თავისუფლებათა და გარანტიების კომიტეტის, ასევე, საგარეო ურთიერთობათა და ეროვნული თავდაცვის კომიტეტების წინაშე.<sup>406</sup> გარდა ამისა, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტმა (ან პლენარულმა სხდომამ, რომელიც კომიტეტის რეკომენდაციას ეყრდნობა) შეიძლება კენჭისყრით დაამტკიცოს სააგენტოს დირექტორების დანიშვნა, რითაც მათ, ფაქტობრივად, ვეტოს უფლებაც აქვთ ნომინანტებზე. მაგალითად, რუმინეთის დაზვერვის სამსახურის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის ერთობლივი მუდმივმოქმედი კომიტეტი ატარებს მოსმენებს და ამზადებს ანგარიშებს პრეზიდენტის მიერ სამსახურის დირექტორად კანდიდატის წარდგენის შესახებ. ამ ანგარიშის საფუძველზე, პარლამენტის პლენარული სხდომა მას კენჭს უყრის.<sup>407</sup> აშშ-ის სენატიც მსგავს როლს ასრულებს - დაზვერვის კომიტეტი ატარებს მოსმენას, რომელსაც მოჰყვება პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა.<sup>408</sup>

საზედამხედველო კომიტეტებისთვის მსგავსი საკადრო უფლებამოსილებების მინიჭების კუთხით რამდენიმე უპირატესობას ასახელებენ: კომიტეტში მოსმენა და ნომინანტების შეფასება უზრუნველყოფს, რომ, საბოლოოდ, დანიშნული პირები ფართო მხარდაჭერით სარგებლობენ.<sup>409</sup> პოტენციური ხელმძღვანელი პირების მოსმენა ასევე საშუალებას იძლევა, პარლამენტმა შეიტყოს მათი მიზნები და მიდგომები, მათ შორის, ზედამხედველობის, ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და უსაფრთხოების

<sup>404</sup> იტალიის პარლამენტის პასუხი კითხვარზე, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

<sup>405</sup> ქვეყნების პარლამენტების პასუხები კითხვარზე; იხ. ასევე: Gábor Földváry, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Hungary, Annex A, 230-240. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

<sup>406</sup> პორტუგალიის პარლამენტის პასუხი კითხვარზე. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

<sup>407</sup> რუმინეთის პარლამენტის პასუხი კითხვარზე: In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

<sup>408</sup> Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, 332-349. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

<sup>409</sup> Gábor Földváry, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Hungary, 230-240. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

კონკრეტული საკითხების პრიორიტეტიზაციასთან დაკავშირებით.<sup>410</sup> ეს კომიტეტს საშუალებას აძლევს, შემდგომ გააკონტროლოს დანიშნული პირის მიერ ამ ვალდებულებების შესრულება. გარდა ამისა, პარლამენტის მიერ მათი მოსმენა და დამტკიცება ასევე უზრუნველყოფს ამ პირთა ლეგიტიმურობას, რაც ხელს უწყობს უწყების მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლებას.<sup>411</sup>

### 3.3.2. უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის ზოგადი (ორდინარული) მექანიზმები

*კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების დაბარება/ინფორმაციის მოსმენა*

პარლამენტის ძალაუფლების ინდიკატორებში მისი ფორმალური მექანიზმებიც სახელდება, რომლებითაც ის ხელისუფლების სხვა შტოებზე ზემოქმედებს.<sup>412</sup> ზედამხედველობის ორგანოები უსაფრთხოების/სადაზვერვო უწყებების მუშაობის შესამოწმებლად ბევრ განსხვავებულ მეთოდს იყენებენ. ზოგიერთი მსგავსია იმ მექანიზმებისა, რომლებიც, ზოგადად, პარლამენტს (მის სუბიექტებს) აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოების მიმართ.<sup>413</sup> ზოგიერთი საზედამხედველო ორგანოსა და, განსაკუთრებით, საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების მხრიდან კონტროლი, ძირითადად, ეფუძნება პერიოდულ მოსმენებს ან შეხვედრებს, რომლებზეც სააგენტოების ანგარიშები ან სამომავლო გეგმები განიხილება.<sup>414</sup> გარდა ამისა, ზედამხედველები ხშირად რიგგარეშეც განიხილავენ საზოგადოების მხრიდან წამოჭრილ კონკრეტულ საკითხებს.<sup>415</sup> თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ ზედამხედველობის ორგანოები არ დაელოდონ პრობლემების წარმოშობას.<sup>416</sup>

არსებობს 9 ძირითადი ორდინარული ინსტრუმენტი, რომლებიც ზედამხედველობის ორგანოებმა შეიძლება გამოიყენონ კონტროლის პროცესში, ესენია:<sup>417</sup>

- 1) სააგენტოების წლიური ანგარიშების მიღება და განხილვა;
- 2) პერიოდული შეხვედრები სააგენტოების ხელმძღვანელობასთან;
- 3) მენეჯმენტის მოწვევა ნებისმიერ დროს ჩვენების მისაცემად;
- 4) გარე ექსპერტების მოწვევა;
- 5) საზოგადოების წევრების მოწვევა;
- 6) დაზვერვის ოფიცრების გამოძახება ჩვენების მისაცემად;
- 7) აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრების დაბარება ჩვენების მისაცემად;

<sup>410</sup> Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, 332-349. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 107.

<sup>411</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 108.

<sup>412</sup> Werner J. Partelt (Hrsg.), Parlamente und ihre Macht, Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, 1. Auflage, Nomos, 2005, 220-221.

<sup>413</sup> Tobias Kumpf, დასახელებული ნაშრომი, 164 ff.

<sup>414</sup> კითხვარის მეშვეობით დადასტურდა, რომ ამ მეთოდს თითქმის ყველა სპეციალიზებული კომიტეტი იყენებს. Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 131.

<sup>415</sup> Ibid, 132.

<sup>416</sup> CDL-AD(2007)016, paras. 241-250.

<sup>417</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 134-135.

- 8) სააგენტოების წარმომადგენელთა მოწვევა, რათა წარმოადგინონ მტკიცებულებები;
- 9) სადაზვერვო სააგენტოების შენობის შემოწმება.

ამ უფლებამოსილებებიდან ყველა გააჩნია ნიდერლანდების დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების კონტროლის (არასაპარლამენტო) კომიტეტს (CTIVD). პირველი ხუთი უფლებამოსილებით სარგებლობენ ბელგიის (არასაპარლამენტო), ესტონეთის, ფინეთის, გერმანიის, უნგრეთის, ლატვიის, ლიეტუვის, პოლონეთის (სეიმი), პორტუგალიის (არასაპარლამენტო), რუმინეთის (ორივე ორგანო) და დიდი ბრიტანეთის (არასაპარლამენტო) საზედამხედველო ორგანოები. მხოლოდ პირველი უფლებამოსილება გააჩნია შვედეთის პარლამენტის შესაბამის კომიტეტს, საფრანგეთს - მხოლოდ მეორე, ხოლო ავსტრიის საზედამხედველო ორგანოებს მხოლოდ გარე ექსპერტებისა და საზოგადოების წარმომადგენლების მოწვევის უფლება აქვთ. აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრების დაბარება ჩვენების მისაღებად მხოლოდ ნიდერლანდებს აქვს. სააგენტოების წარმომადგენელთა გამოძახების უფლება მტკიცებულებების შესაგროვებლად - მხოლოდ ბულგარეთს, უნგრეთს, იტალიას და ნიდერლანდებს, ხოლო დაზვერვის ოფიცრების გამოცხადების მოთხოვნის უფლება - ნიდერლანდებისა და ბელგიის ორგანოებს.<sup>418</sup>

კომიტეტების სხდომებზე დაბარება და მოსმენები ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი კონტროლის მიმართულებით.<sup>419</sup> ეს ინსტრუმენტი არის ფორმალური უფლება (ანუ, მისი პროცედურები დაწვრილებით უნდა იყოს გაწერილი კანონმდებლობაში), თუმცა ის ხშირად არაფორმალურადაც ტარდება. დამკვიდრებული პრაქტიკაა მინისტრების, მაღალი თანამდებობის პირებისა და სპეციალისტების გამოძახება პარლამენტის წინაშე ჩვენების მისაცემად ან, ზოგადად, ინფორმაციის მისაღებად. პარლამენტმა მსგავსი მოსმენები შეიძლება გამართოს უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებულ საკითხებზეც.<sup>420</sup>

კომიტეტში გადაწყვეტილება ანგარიშვალდებული პირების დაბარების და მოსმენის, აგრეთვე, პროცესის დიაობის შესახებ, უმეტესად, კომიტეტის წევრების უმრავლესობის კვორუმით მიიღება და ის აღარ საჭიროებს პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრას.<sup>421</sup> ზოგან ასეთ სხდომაზე დასწრება შეზღუდულია და მხოლოდ მინისტრების ან სხვა მაღალი თანამდებობის პირების მონაწილეობაა ნებადართული. ზოგან კი კომიტეტს უფლება აქვს, მოითხოვოს მოწვეული ექსპერტების დასწრებაც საკითხის სიღრმისეულად, არაპოლიტიკურ, პროფესიულ ჭრილში შესაფასებლად.<sup>422</sup> ზოგიერთ პარლამენტში ჩვენების ჩამორთმევა შესაძლებელია მხოლოდ პლენარული სხდომის გადაწყვეტილების საფუძველზე.<sup>423</sup>

მოსმენის მიზანია ინფორმაციის (ასევე კონსულტაციის), მტკიცებულებების მიღება სახელმწიფო მოხელეებისა და დამოუკიდებელი ექსპერტებისგან, რაც კომიტეტს საშუალებას აძლევს, გააანალიზოს აღმასრულებელი ორგანოს ხელთ არსებული პირ-

<sup>418</sup> Ibid.

<sup>419</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 26.

<sup>420</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 32.

<sup>421</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 27.

<sup>422</sup> იქვე.

<sup>423</sup> იქვე, 27-28.

ველადი მონაცემები და, მათზე დაყრდნობით, მიიღოს გადაწყვეტილებები.<sup>424</sup> ასეთი სხდომები ხშირად დახურულია, აქვს არაოფიციალური ხასიათი და არ ფორმდება საოქმო ჩანაწერით.<sup>425</sup>

ინფორმაციის პერიოდულად მიწოდების პრაქტიკაა გავრცელებული ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება გარკვეული გადაწყვეტილების მიღებამდე აცნობებს პარლამენტს ან/და კონსულტაციას უწევს კომიტეტს. ნიდერლანდების კონსტიტუცია ადგენს, რომ მთავრობამ სრულყოფილი ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს პარლამენტს საზღვარგარეთ ჯარების გაგზავნის, მათ შორის, ჰუმანიტარული ოპერაციების შესახებ.<sup>426</sup> აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ამგვარი ინტერაქცია, რომელსაც ამ ქვეყნის კონსტიტუცია ადგენს, კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა.<sup>427</sup> ის საშუალებას აძლევს პარლამენტს, განიხილოს და თანხმობა მისცეს გადაწყვეტილებას მის აღსრულებამდე, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას - მიიღოს მრავალპარტიული პოლიტიკური მხარდაჭერა, რაც ამ გადაწყვეტილების ლეგიტიმაციას ზრდის.<sup>428</sup>

### *საგამოძიებო უფლებამოსილებები*

უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებულ საპარლამენტო კომიტეტებს უფლება აქვთ, საკითხის შესწავლის მიზნით შეაგროვონ მტკიცებულებები, გამართონ მოსმენები, მიიღონ ჩვენებები, შეამოწმონ ადგილზე, ჰქონდეთ სააგენტოს დოკუმენტებზე პირდაპირი წვდომა, ან დაიბარონ პირები სხდომებზე, გამოიძიონ საკითხები, რომლებიც კომიტეტების ინტერესის სფეროშია.<sup>429</sup> შესწავლის შედეგებს კომიტეტები თავიანთ ანგარიშებში ასახავენ, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, საკითხმა შეიძლება საჯარო დებატები ან ოფიციალური გამოძიების დაწყებაც გამოიწვიოს (ბელგიაში, გერმანიაში, ნიდერლანდებსა და ნორვეგიაში).<sup>430</sup> აშშ-ის კონგრესის კომიტეტებს აქვთ თითქმის შეუზღუდავი უფლებამოსილება, შეაგროვონ მტკიცებულებები გარე წყაროებიდან.<sup>431</sup> გერმანიაში კი თავდაცვის კომიტეტი ერთადერთია, რომელსაც უფლება აქვს, ფაქტობრივად, საგამოძიებო კომიტეტად გარდაიქმნას და, შესაბამისად, საგამოძიებო ორგანოების უფლებამოსილებები გამოიყენოს.<sup>432</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნული მექანიზმები ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი საფუძველია, მაკონტროლებელი ორგანოს პოზიცია გაძლიერდება, თუ მიეცემა უფლება, საკუთარი ინიციატივით დაიწყოს გამოძიება, როცა საჭიროდ მიიჩნევა.<sup>433</sup> ევროკავშირის და DCAF-ის კითხვარის პასუხებმა აჩვენა, რომ კვლევის ფარგლებში შესწავლილი სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების აბსო-

<sup>424</sup> იქვე, 27.

<sup>425</sup> იქვე.

<sup>426</sup> Article 100 of the Constitution of the Netherlands.

<sup>427</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 32.

<sup>428</sup> Ibid, 33.

<sup>429</sup> Ibid.

<sup>430</sup> Ibid.

<sup>431</sup> Ibid.

<sup>432</sup> Martin Morlok, Utz Schliesky, Dieter Wiefelspütz (Hrsg.) et al, Parlamentsrecht, Handbuch, 905 ff.

<sup>433</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 132.

ლუტური უმრავლესობა ფლობს ამ უფლებამოსილებას გარკვეული ფორმით.<sup>434</sup> ეს უფლებამოსილება განიხილება, როგორც ზედამხედველობის ორგანოების დამოუკიდებლობის განუყოფელი ნაწილი და ეხმარება მათ, რომ კონტროლი არ შემოიფარგლოს მხოლოდ მოქმედი მთავრობების ან მათი სააგენტოების პროაქტიულად წარდგენილი ანგარიშებით.<sup>435</sup> თუმცა, მათი ინიციატივით გამოკვლევის დაწყება ზოგჯერ შეზღუდულია ისეთი ფაქტობრივი მოცემულობებით, როგორცაა გამოძიების დაწყებამდე სავარაუდო უკანონო ქმედების შესახებ მტკიცებულების არქონა (უნგრეთი).<sup>436</sup> კანონმდებლობის თანახმად, ისინი ვერ დაიწყებენ მოკვლევას, თუ ამისთვის საკმარისი წინაპირობები არ აქვთ. კარგ პროაქტივად მიიჩნევა, რომ ასეთი მოთხოვნები/პირობები არ დაწესდეს გამოძიების დაწყების უფლებაზე, თუ განხილული საკითხები შედის ზედამხედველობის ორგანოს მანდატში.<sup>437</sup>

### 3.3.3. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის საპარლამენტო კომიტეტების სპეციალური მექანიზმები

დემოკრატიებში უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტები სპეციალურ უფლებამოსილებებსაც ფლობენ, რათა სახელმწიფო და ინდივიდები დაიცვან საფრთხეებისგან. თუმცა, როგორც აღინიშნა, ამავე უფლებამოსილებების გამოყენებით მათ შეიძლება თავად შეუქმნან საფრთხე დემოკრატიულ პრინციპებს და ადამიანის უფლებებს,<sup>438</sup> რაც კიდევ უფრო ამძაფრებს მათზე კონტროლის და, ორდინარულთან ერთად, სპეციალური საზედამხედველო მექანიზმების არსებობის საჭიროებას.

#### პირდაპირი წვდომა ელექტრონულ მასალებსა და მატერიალურ დოკუმენტებზე

ზოგიერთ საზედამხედველო დაწესებულებას აქვს პირდაპირი წვდომა სადაზვერვო სააგენტოების ფაილებზე. მაგალითად, ჰოლანდიურ CTIVD-ს და ბელგიის კომიტეტს (არასაპარლამენტო კომიტეტები) გააჩნიათ საკუთარი სამუშაო ოფისები სადაზვერვო სააგენტოების შენობებში. ეს მათ საშუალებას აძლევს, შევიდნენ, უშუალოდ, სააგენტოს ფაილურ სისტემებში<sup>439</sup> და გამოიკვლიონ ინფორმაცია, როცა საჭიროდ მიიჩნევენ, სააგენტოების მხრიდან ყოველგვარი ჩარევის გარეშე. ასეთი უფლებამოსილებები საჭირო იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ზედამხედველობის ორგანოს აქვს მანდატი, სიღრმისეულად გააკონტროლოს ოპერატიული საქმიანობა.<sup>440</sup>

<sup>434</sup> Ibid.

<sup>435</sup> Ian Leigh, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United Kingdom, 290-301; Iain Cameron, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Sweden, Annex A, 278-288. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 132.

<sup>436</sup> Hungary, Act No. CXXV of 1995, Section 14(4)(e).

<sup>437</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 132.

<sup>438</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 12.

<sup>439</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264; Wauter Van Laethem, Country Case Studies I. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Belgium, 191-203, In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 191-203.

<sup>440</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 137.



## საპარლამენტო მოკვლევა

ზედამხედველობის კიდევ ერთი ინსტრუმენტია საპარლამენტო მოკვლევა, რომლის ფარგლებშიც კომიტეტებს საგამოძიებო უფლებამოსილებებიც გააჩნიათ.<sup>441</sup> მნიშვნელოვანი როლი აქვს საგამოძიებო კომისიებსაც. ისინი აღმასრულებელი საგამოძიებო ორგანოების მსგავსი უფლებებით სარგებლობენ, რის გამოც, საპარლამენტო მოკვლევა ყველაზე ეფექტიან საზედამხედველო მექანიზმად მიიჩნევა. ამასთანავე, თუ ამ კომიტეტის სხდომაზე სახელმწიფო საიდუმლოება არ განიხილება, ის დიას საზოგადოებისთვის.<sup>442</sup>

## ინსპექტირება/ვიზიტები ორგანოებში

ზოგიერთი მაკონტროლებელი ორგანო ახორციელებს რეგულარულ ინსპექტირებას იმ სადაზვერვო სამსახურების შენობებში, რომლებსაც ზედამხედველობენ. ეს ვიზიტები შეიძლება ჩატარდეს ყოველწლიურად, კვარტალურად ან, თუნდაც, ყოველთვიურად. უმეტეს შემთხვევაში, ისინი სადაზვერვო სამსახურებს აცნობებენ მოახლოებული ვიზიტების შესახებ, თუმცა ბევრ მათგანს ასევე აქვს მოულოდნელი შემოწმების უფლება. ამ პროცესის ფარგლებში მათ შეუძლიათ თანამშრომლებთან გასაუბრება, ასევე, მონაცემთა ბაზების შემოწმება შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით.<sup>443</sup>

სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების უმეტესობას უფლება აქვს, შეამოწმოს სადაზვერვო სააგენტოების კონტროლს დაქვემდებარებული ტექნიკური საშუალებები, რისთვისაც საჭიროა ადგილზე ვიზიტი (გერმანია, იტალია, ნიდერლანდები, ავსტრალია).<sup>444</sup> ნორვეგიაში საპარლამენტო დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტი (ცნობილია, როგორც EOS კომიტეტი) ყოველწლიურად ახორციელებს მრავალჯერად შემოწმებას.<sup>445</sup> ირლანდიის და ლატვიის მუდმივმოქმედ კომიტეტებს უფლება აქვთ, გამართონ მოსმენები, ასევე, მოკვლევის ფარგლებში დაგეგმონ ვიზიტები შესაბამის ინსტიტუტებში.<sup>446</sup> მათ ამის გაკეთება, უმეტესად, საკუთარი ინიციატივით, სააგენტოების ნებართვის გარეშე შეუძლიათ, მაგრამ, პრაქტიკაში, ისინი ამის თაობაზე მათ წინასწარ აცნობებენ.<sup>447</sup> ინსპექტირება ხშირად გამოიყენება, როგორც სააგენტოების პერსონალთან გასაუბრების, მატერიალური მასალების შემოწმების, აგრეთვე, ზედამხედველების ინფორმირებულობის გასაუმჯობესებლად უსაფრთხოების სააგენტოების მუშაობის შესახებ მონაცემების მიღების შესაძლებლობა.<sup>448</sup> გერმანიის ბუნდესტაგში, სადაც სპეციალური მომხსენებლები ფლობენ ინსტიტუციურ მენსიერებას და აქვთ კონტროლის გამოცდილება, მათ მიერ უსაფრთხოების სააგენტოებში ადგილზე ვიზიტის უფლების გამოყენება ყველაზე ეფექტიანად ითვლება.<sup>449</sup>

<sup>441</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 28.

<sup>442</sup> იქვე, 29.

<sup>443</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 74.

<sup>444</sup> German Parliament's Control Panel; the Italian COPASIR (Italy, Law, Article 31(14–15)); the Australian Inspector General for Intelligence and Security (Australia, Inspector General of Intelligence and Security Act 1986, Section 9b, 18–19); the Dutch Parliament's Intelligence and Security Services Committee (The Netherlands, Rules of Procedure of the Dutch Second Chamber 1994, Chapter 7, Paragraph 5).

<sup>445</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 74.

<sup>446</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 28.

<sup>447</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 137; ჰანს ბორნი (წამყვანი ავტორი) და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 95.

<sup>448</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 137.

<sup>449</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 26.

რუმინეთის კომიტეტის წევრებს (მათ შორის, ინდივიდუალურად) ნებისმიერ დროს შეუძლიათ, მონაწილეობა მიიღონ აღმასრულებელი ორგანოს აქტივობებში, თუმცა ისინი ვალდებული არიან, წინასწარ აცნობონ შესაბამის ორგანოს ვიზიტის თაობაზე. მათი მონაწილეობის ტექნიკურ მხარდაჭერას თავად ეს უწყება უზრუნველყოფს.<sup>450</sup>

*სპეციალური საქმიანობის ფარგლებში მომზადებული დოკუმენტაციის გამოთხოვნა/პროაქტიული მიწოდება*

ზოგიერთი პარლამენტი რუტინულად იღებს უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების საქმიანობასთან დაკავშირებულ დოკუმენტებს. მაგალითად, რუმინეთის პარლამენტის თავდაცვის კომიტეტს თავდაცვის სამინისტრო თვეში ერთხელ უგზავნის საქმიანობების პროგრამას.<sup>451</sup>

პარლამენტს შეუძლია, გავლენა მოახდინოს თავდაცვის შესყიდვების პოლიტიკაზე თავისი საბიუჯეტო უფლებამოსილების, ეფექტიანი სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნისა და პროცედურების გამჭვირვალობაზე დაფუძნებული ზედამხედველობის მეშვეობით.<sup>452</sup> თუმცა, შესყიდვების დეტალური კონტროლი, ამ სფეროში არსებული სპეციფიკური შესასყიდი ობიექტების სახეობებიდან გამომდინარე, ისევ და ისევ გამოწვევებს უკავშირდება (საყურადღებოა კიბერუსაფრთხოების დაცვის ინტერესიც).<sup>453</sup> ქვეყნების მიხედვით, თავდაცვის შესყიდვებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა განსხვავებულია. ის მონიტორინგით შემოიფარგლება საბერძნეთში, ხოლო ბევრად ინტენსიური და შინაარსობრივი შემოწმებით - გერმანიაში. გარდა ამისა, ზოგან სავალდებულოა გარკვეული თანხის ზემოთ დადებულ ხელშეკრულებებზე პარლამენტის თავდაცვის კომიტეტის შემდგომი თანხმობა.<sup>454</sup> მაგალითად, შესყიდვის ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით თავდაცვის კომიტეტს ეცნობება, თუ შესყიდვის საგნის ღირებულება აღემატება: ნიდერლანდებში - 2.5 მილიონ ევროს, გერმანიაში - 25 მილიონ ევროს, პოლონეთში - 28 მილიონ ევროს და ნორვეგიაში - 300 მილიონ ევროს. უნგრეთში, შვეიცარიასა და გაერთიანებულ სამეფოში თავდაცვის სამინისტრო ვალდებულია, კომიტეტს წარუდგინოს ხელშეკრულების ყველა დეტალი, ამასთანავე, დადგენილია მინიმალური ღირებულება. ზოგიერთი პარლამენტი (ჩეხეთის რესპუბლიკა, აშშ) ან თავდაცვის კომიტეტი მონაწილეობენ ისეთი დეტალების გადაწყვეტაში, როგორებიცაა აღჭურვილობის საჭიროების განსაზღვრა, მომწოდებლებისა და პროდუქციის შერჩევა, ფასი.<sup>455</sup>

<sup>450</sup> იქვე, 30.

<sup>451</sup> იქვე.

<sup>452</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 31.

<sup>453</sup> Ibid.

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 30.

### 3.3.4. პარლამენტის სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოების ხელმისაწვდომობა საიღუმლო ინფორმაციაზე

პარლამენტში ოპოზიციას და უმრავლესობას კონტროლის დროს სხვადასხვა მიზანი აქვთ.<sup>456</sup> კონტროლზე წვდომა თანაბრად უნდა ჰქონდეთ პარლამენტში წარმოდგენილ ფრაქციებს, ინფორმაციის მოსაპოვებლად და დასამუშავებლად კი პარლამენტს ქმედითი ინსტრუმენტები და ინსტიტუციონალიზებული ექსპერტთა ჯგუფი სჭირდება.<sup>457</sup> ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობა მკაფიოდ განსაზღვრავდეს საიღუმლო ინფორმაციის კატეგორიებს, რათა გამოირიცხოს უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების მიერ თვითნებური ინტერპრეტაცია და დიდი მოცულობის ინფორმაციის დასაიდუმლოება.<sup>458</sup> კანონმდებლობამ არ უნდა დაუშვას საიღუმლოების გამოყენება „ეროვნული უსაფრთხოების“ ან „ეროვნული ინტერესის“ ბუნდოვანი ნიშნით.<sup>459</sup> „ინფორმაციის დასაიდუმლოების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, ხელისუფლებამ უნდა დაასაიდუმლოს „ინფორმაცია“ და არა მთლიანად „დოკუმენტები“.<sup>460</sup> დასაიდუმლოების მიზანი უნდა იყოს, ხელი შეუშალოს მტრებს (მოწინააღმდეგეებს) სამსახურების მიერ გამოყენებული მეთოდების გაცნობაში, დაიცვას დაზვერვის ოფიცრებისა და ინფორმატორების სიცოცხლე, აგრეთვე, შეინარჩუნოს უცხოური დაზვერვის სამსახურების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობა.<sup>461</sup>

#### ინფორმაციის დასაიდუმლოების ზოგადი ნორმატიული ჩარჩო

ეფექტურობა ხშირად მოითხოვს მოქნილობას და საიდუმლოებას.<sup>462</sup> ამავე დროს, პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციის ეფექტიანობას მისი ინფორმირებულობის ხარისხი განაპირობებს.<sup>463</sup> კარგად ინფორმირებული პარლამენტი უკეთ შეძლებს, შეასრულოს საკანონმდებლო, საბიუჯეტო და საზედამხედველო ფუნქციები. თუმცა, უსაფრთხოების სექტორთან მიმართებით შესაბამის მასალებზე ხელმისაწვდომობის მოთხოვნის შესრულება რთულია ამ მასალების სენსიტიური ხასიათის გამო.<sup>464</sup> თავის მხრივ, ეს გამოწვეულია კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვის ინტერესით, აგრეთვე, ამ სფეროში კომპეტენტური პარლამენტის წევრების სიმცირით.<sup>465</sup>

ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღების უფლებასთან მიმართებით ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ და ევროპის პარლამენტმა დაამტკიცეს გლობალური პრინციპები, რომლებიც ცნობილია ცვანეს პრინციპების სახელით (The Global Principles on National Security and the Right to Information

<sup>456</sup> Suzanne S. Schüttemeyer and Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Der Welt der parlamentarischen Repräsentation, Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung. 1. Auflage, Nomos, 2014, 40.

<sup>457</sup> Christoph Gusy, დასახელებული ნაშრომი, 40.

<sup>458</sup> ნაზლი ილდირიმ მირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>459</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), Overseeing Intelligence Services, A Toolkit, DCAF, 2012, 55.

<sup>460</sup> ნაზლი ილდირიმ მირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 21.

<sup>461</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), Overseeing Intelligence Services, A Toolkit, DCAF, 2012, 51.

<sup>462</sup> CDL-AD(2007)016, para. 55.

<sup>463</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 39.

<sup>464</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), Overseeing Intelligence Services, A Toolkit, DCAF, 2012, 42; Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 31.

<sup>465</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 32.

(The Tshwane Principles)).<sup>466</sup> ეს დოკუმენტი საზედამხედველო ორგანოებისთვის განსაზღვრავს ნორმატიულ სტანდარტებს ინფორმაციის დასაიდუმლოების სამართლებრივი პროცედურებისთვის, აგრეთვე, საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის და დაცვის საკითხებს.<sup>467</sup>

ცვანეს პრინციპების მიხედვით, „სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ გასაიდუმლოების ფორმალური სისტემა ინფორმაციის თვითნებური და ზედმეტი დაცვის შესამცირებლად. საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, გამოთქვას აზრი ინფორმაციის დასაიდუმლოების პროცედურებისა და სტანდარტების შესახებ მათ ძალაში შესვლამდე. საზოგადოებას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს დასაიდუმლოების პროცედურებისა და სტანდარტების წერილობით ასლებზე“.<sup>468</sup>

ქენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის (DCAF) მიერ ჩატარებული გამოკითხვის მიხედვით, ალბანეთში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, ესტონეთში, საბერძნეთში, ლატვიაში, ლიეტუვასა და რუმინეთში კანონმდებლობა მოიცავს დასაიდუმლოებას დაქვემდებარებული ინფორმაციის კატეგორიების ჩამონათვალს.<sup>469</sup> მეტიც, ლატვიის კანონი ასევე განსაზღვრავს იმ ინფორმაციის კრიტერიუმებს, რომელთა დასაიდუმლოება არ შეიძლება. ეს არის ინფორმაცია, რომელიც შეეხება ადამიანის უფლებების დარღვევას, კორუფციულ დარღვევებს, გარემოსა და ჯანმრთელობის დაცვას, ბუნებრივ კატასტროფებს და მათ შედეგებს.<sup>470</sup>

ბელგიას, ჩეხეთს, დანიას, გერმანიას, უნგრეთს, ისლანდიას, იტალიას, ლუქსემბურგს, მონტენეგროს, ნიდერლანდებს, ნორვეგიას, პოლონეთს, პორტუგალიას, სლოვენიას და ესპანეთს კონკრეტული კატეგორიები არ აქვთ გაწერილი, თუმცა მათი უმრავლესობა ადგენს, რომ შეიძლება დასაიდუმლოვდეს ყველა ისეთი ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებაც „საფრთხეს შეუქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებას და სახელმწიფოს სასიცოცხლო ინტერესებს“.<sup>471</sup> კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია, რა მიეკუთვნება ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს.<sup>472</sup>

### *საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის მოდელები*

უსაფრთხოების სამსახურები ინფორმაციის გაცემასა ან მასზე პარლამენტარების დაშვებაზე უარს ხშირად იმ მიზეზით აცხადებენ, რომ დეპუტატები არ არიან საკმარისად მომზადებულნი (სპეციალიზებული) კონფიდენციალურობის დაცვის კუთხით, რის გამოც, არსებობს რისკი, სენსიტიური ინფორმაცია მიეწოდოს არაუფლებამოსილ პირებს, ან სადაზვერვო მონაცემები პარტიული პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოიყენონ.<sup>473</sup> ეს მოტივი არ არის საფუძველს მოკლებული, თუმცა, მეორე მხრივ,

<sup>466</sup> The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles), ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4u8aebvh>, განახლებულია: 28.03.2024.

<sup>467</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 2.

<sup>468</sup> The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles), Principles 11 and 12.

<sup>469</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 10.

<sup>470</sup> Latvia, Law on Official Secrets, Section 5 'Information which may not be an Official Secret, in: ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 21.

<sup>471</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 10.

<sup>472</sup> იქვე.

<sup>473</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 51.

საზედამხედველო ორგანოებს ინფორმაცია სჭირდებათ შესაბამისი გადაწყვეტილებების მისაღებად. ეს მოთხოვნა მათი წარმომადგენლობითი ფუნქციიდან გამომდინარეობს.<sup>474</sup> რაც უფრო მეტი იცის მაკონტროლებელმა, მით უფრო ეფექტიანია კონტროლი.<sup>475</sup>

უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის პროცესში მოქმედებს ე.წ. „საჭიროა იცოდეს“ (“Need to know”) პრინციპი, რაც ნიშნავს, რომ პირებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ ინფორმაციაზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამას მოითხოვს მათი ოფიციალური ფუნქციები და ამ ინფორმაციის ცოდნის ლეგიტიმური საჭიროება. ეს პრინციპი უდევს საფუძვლად საიდუმლო ინფორმაციაზე დეპუტატების წვდომის პრაქტიკას სხვადასხვა ქვეყანაში.<sup>476</sup> თუმცა, რთულია ამ მიმართულებით ერთი საუკეთესო პრაქტიკის გამოკვეთა. მისი მიღწევა შესაძლებელია საიდუმლო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობით და ამ ინფორმაციის გამოყენებით გაუმჟღავნებლობის მოთხოვნის დაცვის პირობებში.<sup>477</sup>

კონფიდენციალურ ინფორმაციაზე პარლამენტარების წვდომის სხვადასხვა მოდელი არსებობს. ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს დეპუტატების ვალდებულებას, საიდუმლო ინფორმაციის მიღებამდე გაიარონ შემოწმების პროცედურები, თუმცა ეს მიიჩნევა შესაძლო ხელისშემშლელ ფაქტორად საზედამხედველო მოვალეობის შესრულების კუთხით.<sup>478</sup> ამ დაშვების თანახმად, „პროცედურების წარმატებით გავლა წარმოშობს ნდობას კანონმდებლებსა და აღმასრულებლებს შორის, აუმჯობესებს კომუნიკაციას და ხელს უწყობს პარლამენტის წევრების დიალოგს აღმასრულებელი ხელისუფლების ოფიციალურ პირებთან“.<sup>479</sup> ქვეყნების დიდ ნაწილში პირდაპირი წარმომადგენლობითი მანდატი დეპუტატებს ანიჭებს კონფიდენციალურ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას რაიმე შემოწმების პროცედურების გარეშე (მაგალითად, აშშ, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, საფრანგეთი, პოლონეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი, უკრაინა, თურქეთი).<sup>480</sup> ზოგიერთი კანონმდებლობა ადგენს კონფიდენციალურობის დაცვის თაობაზე ფიცის დადებას სადეპუტატო უფლებამოსილების ვადის დასაწყისში, ზოგან - თავდაცვის ან შესაბამისი კომპეტენციის მქონე ორგანოში არჩევისას.<sup>481</sup> საიდუმლო ინფორმაციასთან დაშვების სპეციალური უფლების მინიჭებას ითვალისწინებს ნორვეგიის, სერბეთის, მაკედონიის და ლატვიის კანონმდებლობები, სამთავრობო უწყების მიერ პარლამენტის წევრის შესახებ მონაცემების, მათ შორის, მისი სანდოობის შემოწმების შემდეგ.<sup>482</sup>

<sup>474</sup> Annette Knaut, Abgeordnete als Politikvermittler. Zum Wandel von Repräsentation in modernen Demokratien, 1. Auflage, Nomos, 2011, 107.

<sup>475</sup> Birgit Everbach-Born, Sabine Kropp, “Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union: Chancen und Restriktionen nach dem Lissabon-Vertra – einleitende Überlegungen”, in: Stuchlik, Andrej, Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, 11-20, 11.

<sup>476</sup> Marina Caparini, დასახელებული ნაშრომი, 18; Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 117.

<sup>477</sup> Dick Toornstra and Marc Bontinck, დასახელებული ნაშრომი, 32.

<sup>478</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 3.

<sup>479</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 32.

<sup>480</sup> იქვე.

<sup>481</sup> იქვე.

<sup>482</sup> იქვე.

DCAF-ის მიერ 2011 წელს ჩატარებული გამოკითხვისას, მხოლოდ ხუთმა პარლამენტმა (ფინეთმა, უნგრეთმა, ლიტვამ, სლოვაკეთმა და შვედეთმა) განაცხადა, რომ არ აწესებენ რაიმე შეზღუდვას მათთვის ხელმისაწვდომი ინფორმაციის მიღებაზე.<sup>483</sup> ნიდერლანდებში მხოლოდ პარტიის ლიდერებს აქვთ წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე, პოლონეთში - პარლამენტის თავმჯდომარეს.<sup>484</sup> სხვა ევროპული სახელმწიფოების მიერ დანერგილი კონფიდენციალურობის დაცვის წესები ორ მიდგომას ითვალისწინებს: პარლამენტარების ძალიან მცირე ჯგუფს აქვს მაღალი კლასიფიკაციის ინფორმაციაზე წვდომა, ან თითქმის ყველას - კლასიფიცირებულზე, უფრო მცირე რაოდენობას - ნაკლებად მგრძობიარე ინფორმაციაზე.<sup>485</sup> ირლანდია ევროკავშირის ერთადერთი წევრი ქვეყანაა, სადაც პარლამენტარებს არ აქვთ წვდომა რაიმე საიდუმლო ინფორმაციაზე.

საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის უფლებით სარგებლობენ სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანოებიც, რომლებიც პარლამენტის მიღმა ფუნქციონირებენ. ნიდერლანდებსა და კანადაში სადაზვერვო სააგენტოების ზედამხედველებს ხელი მიუწვდებათ ყველა საიდუმლო ინფორმაციაზე, რომლებიც თავიანთი ამოცანების შესასრულებლად დასჭირდებათ. ეს მიდგომა კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა, რადგან ზედამხედველობის ორგანოებს შეუძლიათ, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში თავად გადაწყვიტონ, რა ინფორმაციაა საჭირო მათი სამუშაო მიზნებისთვის. თუმცა, ასეთი თავისუფლებით ყველა ზედამხედველობის ორგანო არ სარგებლობს. მაგალითად, იტალიასა და დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელი უწყებების ხელმძღვანელებს უფლება აქვთ, უარი უთხრან მათ საიდუმლო ინფორმაციის გადაცემაზე, თუმცა პრაქტიკაში ეს ხშირად არ ხდება.<sup>486</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაცია მაკონტროლებელი ორგანოების სიცოცხლისუნარიანობაზე მიუთითებს, მასზე ხელმისაწვდომობა ზედამხედველების მიერ არ უნდა განიხილებოდეს, როგორც თვითმიზანი. შესაბამის ინფორმაციაზე წვდომა არის საშუალება, რომელიც მათ თავიანთი ფუნქციის შესრულებაში ეხმარება. ამის გარეშე ისინი ეფექტიანად ვერ იმუშავებენ.<sup>487</sup> თუმცა, ქმედით ზედამხედველობას მხოლოდ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა არ განაპირობებს. მაკონტროლებელი ორგანოების წევრებსა და თანამშრომლებს ასევე უნდა ჰქონდეთ სურვილი, შესაძლებლობები და გამოცდილება, რომ დაადგინონ, შემდეგ კი გამოიყენონ ეს ინფორმაცია.<sup>488</sup> ასევე საყურადღებოა, რომ ინფორმაციის მოთხოვნისას გამოირიცხოს პოლიტიკურად მოტივირებული ან არასერიოზული მოთხოვნები. ამის მიღწევა შესაძლებელია, თუ ინფორმაციას კოლეგიური ორგანო, მაგალითად, კომიტეტი გამოითხოვს, რომლის წევრებიც სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფს წარმოადგენენ.<sup>489</sup> უნგრეთში ასეთი მოთხოვნა კომიტეტის წევრთა უმრავლესობამ უნდა დაამტკიცოს.<sup>490</sup>

<sup>483</sup> პასუხები DCAF-EU კითხვარზე ამ ქვეყნებიდან. in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 117.

<sup>484</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 31.

<sup>485</sup> Ibid.

<sup>486</sup> Ibid, 32.

<sup>487</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 23.

<sup>488</sup> Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, 332-349. in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 117.

<sup>489</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 32.

<sup>490</sup> Ibid.

ზოგ შემთხვევაში, პარლამენტარებს შეიძლება ჰქონდეთ საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა, თუ მათ ხელი აქვთ მოწერილი კონფიდენციალურობის შეთანხმებაზე, ან გააჩნიათ შესაბამისი ნებართვა.<sup>491</sup> მაგალითად, რუმინეთში დეპუტატებმა ხელი უნდა მოაწერონ კონფიდენციალურობის ხელშეკრულებას, სანამ მათ საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა ექნებათ, ხოლო ლიეტუვაში საჭიროა უსაფრთხოების სამსახურის ნებართვა.<sup>492</sup> პრაქტიკაში, პარლამენტის წევრებისთვის ასეთი პირობების დადგენა საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვას განაპირობებს. დეპუტატები ზოგჯერ უარს ამბობენ შემოწმებაზე იმ საფუძვლით, რომ ეს არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ან მათი პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას.<sup>493</sup>

### ინფორმაციის საიდუმლოების გრიფები

საიდუმლო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება ამ ინფორმაციის ხარისხის/კატეგორიის შესაბამისად. „გრიფი განსაკუთრებით საიდუმლო, საიდუმლო და შეზღუდული სარგებლობისთვის ენიჭება ინფორმაციას იმ პოტენციური ზიანის ხარისხის მიხედვით, რომელიც შეიძლება გამოიწვიოს მისმა უნებართვო გამჟღავნებამ“.<sup>494</sup> ცვანეს პრინციპების თანახმად, დასაიდუმლოების ხარისხი უნდა შეესაბამებოდეს დასაიდუმლოების მოთხოვნაში მითითებული ზიანისა და ალბათობის დონეებს.<sup>495</sup> ამის შესაბამისად, სახელმწიფოები ადგენენ დასაიდუმლოების რამდენიმე ხარისხს, რათა ერთმანეთისგან განასხვავონ ამგვარი ინფორმაციის კატეგორიები და პირები, რომლებსაც მათი მიღების უფლება აქვთ.<sup>496</sup>

წარმოდგენილ კვლევაში გამოყენებულია საქართველოს კანონმდებლობით (საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“) გათვალისწინებული გრიფების შესატყვისი თარგმანი შემდეგი წესით:

- „განსაკუთრებული მნიშვნელობის“ (TOP SECRET);
- „სრულიად საიდუმლო“ (SECRET);
- „საიდუმლო“ (CONFIDENTIAL);
- „შეზღუდული სარგებლობისთვის“ (RESTRICTED).<sup>497</sup>

ავსტრიაში ყველა ტიპის საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა აქვთ კონკრეტული კომიტეტების წევრებს (შინაგან საქმეთა კომიტეტის მუდმივი ქვეკომიტეტი და ეროვნული თავდაცვის კომიტეტის მუდმივი ქვეკომიტეტი), უნგრეთში - ეროვნული უსაფრთხოების, თავდაცვისა და სამართალდამცავი კომიტეტის, გაერთიანებულ სამეფოში - დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის (ISC), ხოლო იტალიაში - რესპუბლიკის

<sup>491</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 117.

<sup>492</sup> კითხვარზე პასუხები ლიეტუვის და რუმინეთის პარლამენტებიდან, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 2011.

<sup>493</sup> Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, DCAF, 2012, 77; Wauter Van Laethem, *Country Case Studies I. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Belgium*. 191-203. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 118.

<sup>494</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 11.

<sup>495</sup> *The Tshwane Principles*, Principle 11(c).

<sup>496</sup> ნაზლი ილდირიმ შირკოლკი, დასახელებული ნაშრომი, 14.

<sup>497</sup> საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ, მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი.

უსაფრთხოების საპარლამენტო კომიტეტის (COPASIR) წევრებს. ავსტრიის და უნგრეთის მსგავსი რეგულირებაა ფინეთშიც, თუმცა აქ რამდენიმე კომიტეტს შეიძლება ჰქონდეს წვდომა ამ ინფორმაციაზე. ბელგიაში კონკრეტული კომიტეტების წევრებს (მონიტორინგის კომიტეტი) მხოლოდ შეზღუდული სარგებლობისთვის (restricted) განსაზღვრულ ინფორმაციაზე აქვთ წვდომა. აქ იგულისხმება ის კომიტეტები, რომელთა მანდატში ნაწილობრივ შედის უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობა. საფრანგეთში კი მხოლოდ ასეთი კომიტეტის თავმჯდომარეს აქვს წვდომა.<sup>498</sup>

ბულგარეთში, ჩეხეთში, ესტონეთში, გერმანიაში, ლიეტუვაში, რუმინეთში, სლოვაკეთსა და სლოვენიაში პარლამენტის ყველა წევრს აქვს წვდომა ყველა ტიპის ინფორმაციაზე; ირლანდიაში - არც ერთ წევრს არც ერთი ტიპის საიდუმლო ინფორმაციაზე; ნიდერლანდებში - პოლიტიკური ჯგუფების ლიდერებს (ყველა ტიპის ინფორმაციაზე), ხოლო ესპანეთში - საიდუმლო და შეზღუდული სარგებლობისთვის ინფორმაციაზე.<sup>499</sup>

შერეული რეგულირებაა დანიაში, სადაც განსაკუთრებით საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა არცერთ წევრს არ აქვს, შეზღუდულზე - ყველას, ხოლო სრულად საიდუმლო და საიდუმლო ინფორმაციაზე - კონკრეტულ კომიტეტებს (რომლებიც, რამდენიმე შეიძლება იყოს).<sup>500</sup>

პარლამენტის თავმჯდომარეს წვდომა აქვს განსაკუთრებით საიდუმლო ინფორმაციაზე პოლონეთის ორივე პალატაში, ხოლო ესპანეთში - მხოლოდ სრულად საიდუმლო და საიდუმლო ინფორმაციაზე. კიდევ ერთ სუბიექტს, რომელსაც დაშვება აქვს გარკვეული ტიპის საიდუმლო ინფორმაციაზე, არის საპარლამენტო მოკვლევის დროებითი კომიტეტები (ad hoc parliamentary inquiry committees). ასეთებს განსაკუთრებული მნიშვნელობის საიდუმლო ინფორმაციის მიღების უფლება აქვთ პოლონეთის სეიმსა და ესპანეთში.<sup>501</sup>

*სპეციალიზებული ზედამხედველობის კომიტეტების ხელმისაწვდომობა ინფორმაციაზე, საქმიანობების სახეების მიხედვით*

უსაფრთხოების სექტორის ორგანოების საქმიანობის 10 ძირითად მიმართულებას გამოყოფენ, რომლებთან მიმართებითაც სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტებს (ან მის სუბიექტებს) განსხვავებული წვდომა აქვთ. წვდომის ხარისხი ამგვარია: შეუზღუდავი, შეზღუდული, ან არ აქვთ წვდომა.<sup>502</sup>

- 1) მომავალი ოპერაციები;
- 2) მიმდინარე ოპერაციები;
- 3) დასრულებული ოპერაციები;
- 4) უწყებებისადმი გაცემული მინისტრების ინსტრუქციები/დირექტივები;

<sup>498</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 119.

<sup>499</sup> Ibid.

<sup>500</sup> Ibid.

<sup>501</sup> Ibid.

<sup>502</sup> Ibid, 127-128.



- 5) უწყებების ბიუჯეტი და დაგეგმილი ხარჯები;
- 6) გაწეული ხარჯები;
- 7) შეთანხმებები უცხოეთის მთავრობებთან, სააგენტოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან;
- 8) სხვა შიდა უწყებებიდან მიღებული ინფორმაცია;
- 9) უცხოური მთავრობებისა და უსაფრთხოების სააგენტოებიდან მიღებული ინფორმაცია;
- 10) საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან (მაგალითად, გაერო, ევროკავშირი, ნატო) მიღებული ინფორმაცია.

ჩამოთვლილთაგან ყველა საქმიანობაზე წვდომა აქვთ ბელგიას, ბულგარეთს და ლატვიას. ყველა მათგანზე შეზღუდული დაშვება აქვთ გაერთიანებულ სამეფოს, საბერძნეთს (საკომუნიკაციო უსაფრთხოებისა და კონფიდენციალურობის ორგანოს (ADAE)), გერმანიას (გარდა ბიუჯეტისა და ხარჯებისა) და ფინეთს (მათ შორის, საერთოდ არ აქვს წვდომა უცხოური მთავრობებისა და უსაფრთხოების სააგენტოებისგან მიღებულ ინფორმაციაზე), ხოლო საფრანგეთის იურიდიულ კომისიას არც ერთ საქმიანობაზე არ აქვს წვდომა. დანიას პირველ ოთხ საქმიანობაზე აქვს შეზღუდული დაშვება, დანარჩენზე - საერთოდ არა. ესტონეთს შეზღუდული დაშვება აქვს მიმდინარე ოპერაციებზე, უცხოური მთავრობებისა და უსაფრთხოების სააგენტოებიდან, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან (მაგალითად, გაერო, ევროკავშირი, ნატო) მიღებულ ინფორმაციაზე, ხოლო დანარჩენზე ულიმიტოდ მიუწვდება ხელი. რუმინეთს, პირველი ორის გარდა, ყველა მათგანზე ულიმიტოდ დაშვება აქვს. შვედეთში კი მხოლოდ უწყებებისადმი მიწისტრების მიერ გაცემულ ინსტრუქციებზე/დირექტივებზე აქვთ წვდომა.<sup>503</sup>

*ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ნორმატიული და პრაქტიკული შეზღუდვები*

მიუხედავად იმისა, რომ კარგი პრაქტიკაა, მაკონტროლებელ ორგანოებს წვდომა ჰქონდეთ ყველა ინფორმაციაზე, რომლებიც მათ თავიანთი ფუნქციის შესასრულებლად დასჭირდებათ, ბევრი სპეციალიზებული საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანო ექვემდებარება იურიდიულ და პრაქტიკულ შეზღუდვებს საიდუმლო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის კუთხით. ამ რეალობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია შეზღუდვების გაანალიზება, მათი გავლენის შეფასება ზედამხედველობის ორგანოების მუშაობაზე და იმის განსაზღვრა, როგორ შეიძლება დასაშვებ დონეზე შეიზღუდოს ინფორმაციაზე ზედამხედველების წვდომა.<sup>504</sup>

ზოგიერთ ქვეყანაში კანონი შეიცავს ძალიან ფართო დებულებებს, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ან უსაფრთხოების სააგენტოების ხელმძღვანელებს საშუალებას აძლევს, უარი თქვან ზედამხედველობის ორგანოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებაზე/დაშვებაზე. მაგალითად, იტალიაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას

<sup>503</sup> Ibid.

<sup>504</sup> Ibid, 123.

შეუძლია, უარი უთხრას რესპუბლიკის უსაფრთხოების საპარლამენტო კომიტეტს ინფორმაციის გაცემაზე, თუ ამან შეიძლება საფრთხე შეუქმნას რესპუბლიკის უსაფრთხოებას.<sup>505</sup> დიდ ბრიტანეთში სადაზვერვო სამსახურების დირექტორებს შეუძლიათ, უარი თქვან ინფორმაციის მიწოდებაზე, თუკი (სხვა მიზეზებთან ერთად) სახელმწიფო მდივანი (პასუხისმგებელი მინისტრი) დაადგენს, რომ ის არ უნდა გაიცეს.<sup>506</sup>

როგორც წინა ქვეთავიდან გამოჩნდა, შედეგებით ხშირია, როდესაც ზედამხედველობის ორგანოებს ეკრძალებათ საილუმლო ინფორმაციაზე წვდომა უსაფრთხოების სააგენტოების ოპერაციებთან დაკავშირებით.<sup>507</sup> ასეთი შეზღუდვები ზოგჯერ ფორმულირებულია ზოგადი ტერმინებით, მაგალითად, საფრანგეთსა და ავსტრალიაში, სადაც დაზვერვისა და უსაფრთხოების პარლამენტის გაერთიანებულმა კომიტეტმა არ უნდა მოსთხოვოს პირს ან ორგანოს კომიტეტისთვის ოპერატიულად მგრძობიარე ინფორმაციის გაცემა.<sup>508</sup> იტალიაში, ლიეტუვასა და სლოვაკეთში შეზღუდვები ვრცელდება მიმდინარე ოპერაციებზე,<sup>509</sup> რაც ნიშნავს, რომ, თეორიულად, ზედამხედველობის ორგანოს ოპერატიული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა აქვს მისი დასრულების შემდეგ.<sup>510</sup> თუმცა, შესაძლოა, რთული იყოს იმის დადგენა, როდის დასრულდა ოპერაცია. ზოგიერთი მათგანი შეიძლება „მიმდინარე“ იყოს მრავალი წლის განმავლობაში, რაც ნიშნავს, რომ მათ შესახებ მასალები მიუწვდომელი დარჩება ზედამხედველობის ორგანოსთვის.<sup>511</sup> გარდა ამისა, ზედამხედველები მუდმივად უნდა ინტერესდებოდნენ იმით, მიმდინარეობს თუ დასრულდა კონკრეტული ოპერაცია. აქ კი სააგენტოს აქვს დისკრეცია, მიუთითოს მის დაუსრულებელ სტატუსზე, რათა დაიცვას კონკრეტული საკითხი ზედამხედველობის ორგანოს თვალისგან. ასევე, ხშირად რთულია „პოლიტიკისა“ და „ოპერაციების“ გამოიჯვანა, რის გამოც, შესაძლოა, პოლიტიკის მიმართულებები მიმდინარე ოპერაციების შესახებ ინფორმაციაში „დაიმალოს“.<sup>512</sup>

ეროვნული კანონმდებლობა საკმაოდ ხშირად ცალსახად უკრძალავს ზედამხედველებს წვდომას ინფორმაციის იმ წყაროებსა (უნგრეთი, იტალია, ესპანეთი, ბრიტანეთი)<sup>513</sup> ან მეთოდებზე (უნგრეთი, ესპანეთი, ბრიტანეთი, ლიეტუვა),<sup>514</sup> რომლებსაც უსაფრთხოების სააგენტოები იყენებენ. წყაროებთან დაკავშირებული ინფორმაციის

<sup>505</sup> Italy, Law 14/2007, Article 31(8).

<sup>506</sup> UK, Intelligence Services Act 1994, Schedule 3, Para 3(b)(ii). Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 123.

<sup>507</sup> France, Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Article 6 nonies, Créé par Loi n°2007-1443 du 9 octobre 2007 - art. 1 JORF 10 octobre 2007 – alinéa III; Australia, Intelligence Services Act 2001, Schedule 1 (part 1); UK, Intelligence Services Act 1994, Schedule 3, paras. 3-4.

<sup>508</sup> Australia, Intelligence Services Act 2001, Schedule 1 (part 1).

<sup>509</sup> პასუხები კითხვარზე სლოვაკეთიდან და ლიეტუვიდან, In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>510</sup> Italy, Law 14/2007, 31(8).

<sup>511</sup> CDL-AD(2007)016, para. 161.

<sup>512</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 124.

<sup>513</sup> Hungary, Act No. CXXV of 1995, Section 16(1) and Article 31(8); Italy, Law 14/2007, Article 31(8); Spain, Ley 11/2002, Article 11.2; UK, Intelligence Services Act 1994, Schedule 3, paras. 3, 4; Hans de With & Erhard Kathmann, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany, 218-228. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>514</sup> Hungary, Act No. CXXV of 1995, Section 16(1); Spain, Ley 11/2002, Article 11.2; UK, Intelligence Services Act 1994, Schedule 3, para. 3. ასევე, ლიეტუვის პარლამენტის პასუხები კითხვარზე. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

შეზღუდვა ეფუძნება იმ ფაქტს, რომ ადამიანური წყაროების იდენტიფიკაცია სააგენტოს მუშაობის ყველაზე პრობლემურ ასპექტებს შორისაა, ვინაიდან წყაროს ვინაობის გამჟღავნებამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მის პირად უსაფრთხოებას. ასევე უკიდურესად მგრძობიარეა ინფორმაცია სააგენტოს მეთოდებთან დაკავშირებით, რადგან ისინი შიშობენ, რომ ასეთი ინფორმაციის გავრცელებამ შეიძლება მეთოდები არაქმედითი გახადოს, უპირატეს მდგომარეობაში ჩააყენოს მტრულად განწყობილი სუბიექტები, ან საფრთხე შეუქმნას ადამიანურ წყაროებს.<sup>515</sup> ამ ტიპის ინფორმაციის ლეგიტიმურად დახურვის მიუხედავად, საჭიროა, ზედამხედველობის ორგანოს ხელი მიუწვდებოდეს ისეთ დანაშაულებთან დაკავშირებულ გარემოებებზე, როგორებიცაა, მაგალითად, კორუფცია ან ადამიანის უფლებების დარღვევა, როდესაც ზედამხედველებს გამოძიების პროცესში შეიძლება დასჭირდეთ ინფორმაცია წყაროების შესახებ.<sup>516</sup>

გარდა ამისა, ზოგ შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანოებს ეკრძალებათ ინფორმაციაზე წვდომა მიმდინარე სასამართლო პროცესისა ან სისხლის სამართლის გამოძიების თაობაზე.<sup>517</sup> ეს შეზღუდვები გამოიყენება როგორც სამართლიანი სასამართლოს უფლების დაცვის, ასევე სახელმწიფოს მიერ დანაშაულის გამოძიებისა და დევნის მიზნით, ასევე იმისთვის, რომ ზედამხედველობის ორგანოებმა გამოძიების დასრულებამდე თავი შეიკავონ ამგვარი საკითხების განხილვისგან.<sup>518</sup>

გარდა ნორმატიული რეგულირებისა, ინფორმაციაზე წვდომას ზღუდავს დამკვიდრებული პრაქტიკაც. ზედამხედველებმა ყოველთვის არ იციან, რა ინფორმაცია არსებობს სადაზვერვო სააგენტოში. პრობლემა შეიძლება იყოს როგორც შესაბამისი პროგრამის, ისე კონკრეტული ელფოსტის გაგზავნის ან სატელეფონო ზარის თაობაზე ფაქტის არცოდნა.<sup>519</sup> ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის კანონიერი უფლებამოსილების მიუხედავად, ზედამხედველობის ორგანოებს ვერ ექნებათ წვდომა ისეთ მასალებზე, რომლებიც არ არსებობს მატერიალური სახით, მაგალითად, ინფორმაცია პირისპირ დისკუსიებიდან, სატელეფონო ზარებიდან. ამის თავიდან ასაცილებლად, შემოთავაზებულია, რომ ეროვნულმა კანონმდებლობამ განსაზღვროს სააგენტოების მიერ ყველაფრის ჩაწერის ვალდებულება, ასევე ინფორმაციის წაშლის აკრძალვა სათანადო ზედამხედველობის გარეშე.<sup>520</sup>

### 3.3.5. ინფორმაციის პროაქტიული წარდგენა ზედამხედველობის ორგანოებისთვის

ბევრ ქვეყანაში, ზედამხედველობის ორგანოების უფლებას, მოითხოვონ მათთვის საჭირო დოკუმენტაცია, ემატება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და უსაფრთხოების სააგენტოების ვალდებულება, მოთხოვნის გარეშე, პროაქტიულად მიაწო-

<sup>515</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 124.

<sup>516</sup> Ibid, 124-125.

<sup>517</sup> SAKINT in Sweden (Iain Cameron, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Sweden, 278-288, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი); Belgium, Act Governing Review Of The Police And Intelligence Services And Of The Coordination Unit For Threat Assessment, Article 48(2).

<sup>518</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 126.

<sup>519</sup> Ibid.

<sup>520</sup> Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration), 2 S.C.R. 326, 2008 SCC 38, para. 64.

ღონ მათ გარკვეული ინფორმაცია. პროაქტიული ანგარიშგება ხელს უწყობს და კიდევ უფრო აძლიერებს კონტროლს, ასევე, ზოგავს დროს, რომელიც ამ მასალების მოთხოვნას ან ელექტრონულ, მატერიალურ არქივებში ძებნას სჭირდება. ეს განსაკუთრებით ღირებულია საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტებისთვის, რომლებსაც არ აქვთ საკმარისი დრო და სათანადო ცოდნა იმის თაობაზე, სად რა ეძებონ.<sup>521</sup> გარდა ამისა, სააგენტოებს შეუძლიათ, მოითხოვონ დეპუტატების მხარდაჭერა ეროვნული უსაფრთხოებისთვის საფრთხის აღმოჩენის შესახებ ინფორმაციის წარდგენისას, რათა მოიპოვონ საჭირო რესურსები და კანონიერი უფლებამოსილებები მათ დასაძლევად.<sup>522</sup>

გამოყოფენ პროაქტიულად გასაზიარებელი ინფორმაციის რამდენიმე ტიპს: ა) რეგულაციები და დირექტივები, რომლებიც ეხება სააგენტოების მუშაობას.<sup>523</sup> ასეთ დოკუმენტებზე წვდომა კომიტეტებს უხმარება, უზრუნველყონ დამხმარე რეგულაციების და ინსტრუქციების შესაბამისობა პარლამენტის მიერ მიღებულ ნორმატიულ ჩარჩოსთან, ასევე, შეაფასონ სადაზვერვო სააგენტოების მუშაობა.<sup>524</sup> ბ) ინფორმაციის გაზიარებისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები, რომლებიც ხელმოწერილია სადაზვერვო სააგენტოებისა და სხვა ადგილობრივი თუ უცხოური სუბიექტების მიერ.<sup>525</sup> გ) ინფორმაცია უსაფრთხოებისა და სადაზვერვო სააგენტოების ზოგადი საქმიანობის შესახებ, რომელიც, როგორც წესი, მოიცავს უწყებების პრიორიტეტების, მნიშვნელოვანი ოპერაციების, ეროვნული და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების კუთხით გამოვლენილი საფრთხეების მიმოხილვას.<sup>526</sup> დ) ინფორმაცია ხარჯების და შესყიდვების შესახებ.<sup>527</sup> ამ ტიპის ინფორმაცია ყოველწლიურად პროაქტიულად იგზავნება საბიუჯეტო ასიგნებებისა და განხორციელების პროცესის მიღმა, მაგალითად, იტალიასა და ესპანეთში.<sup>528</sup> ანალოგიურად, აშშ-ის სადაზვერვო სააგენტოებს მოეთხოვებათ ფინანსური ინფორმაციის პროაქტიული გადაცემა. ეს აძლიერებს სადაზვერვო სააგენტოების ფინანსურ ზედამხედველობას პარლამენტის პასუხისმგებელი კომიტეტების მიერ.<sup>529</sup> ე) ინფორმაცია კონკრეტული კატეგორიის საქმიანობისა და უფლებამოსილების გამოყენების შესახებ.<sup>530</sup>

გერმანიაში, მაგალითად, ფედერალურ მთავრობას მოეთხოვება, ბუნდესტაგის საპარლამენტო კონტროლის კომისიას მიაწოდოს უსაფრთხოების სამსახურების მიერ გამოყენებული უფლებამოსილებების ყოვლისმომცველი სია. ასევე, უნდა აცნობოს (ექვს თვეში ერთხელ) სათვალთვალო ღონისძიებების განხორციელების, კერძო

<sup>521</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 129.

<sup>522</sup> Ibid.

<sup>523</sup> Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, 266-276, in: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>524</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 129.

<sup>525</sup> Ibid, 130.

<sup>526</sup> Hungary, Act No. CXXV of 1995, Section 14(2) and Section 15(1); Spain, Ley 11/2002, Articles 11.2 and 11.4; Germany, Parliamentary Control Panel Act, Section 4(1).

<sup>527</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 130.

<sup>528</sup> Federico Fabbrini & Tommaso F. Giupponi, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy, 242-252. Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, Annex A, 266-276. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>529</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 131.

<sup>530</sup> Ibid, 130.

კომპანიებისთვის ინფორმაციის მოთხოვნის, პოლიციის საინფორმაციო სისტემაში შეტანილი მონაცემების და უცხოეთის სახელმწიფო ორგანოებისთვის გარკვეული ინფორმაციის გაგზავნის შესახებ.<sup>531</sup> იტალიაში მთავრობამ პარლამენტის უშიშროების კომიტეტს უნდა შეატყობინოს (30 დღის ვადაში) ნებისმიერი ოპერაციის შესახებ, რომლითაც მათ უკანონო ქმედება ჩაიდინეს.<sup>532</sup>

### 3.3.6. ზედამხედველი ორგანოების ვალდებულებები და პასუხისმგებლობის მექანიზმები საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებისთვის

*ზედამხედველი ორგანოების ვალდებულებები და ინფორმაციის დაცვის მექანიზმები*

საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელებისას კანონმდებელმა უნდა დაიცვას დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ისეთი ძირითადი პრინციპები, როგორებიცაა: გამჭვირვალობა, კანონიერება, პერიოდული ანგარიშგება, მონაწილეობა და ხალხის წინაშე პასუხისმგებლობა, კანონის უზენაესობა.<sup>533</sup> მათ ეკისრებათ ასევე ვალდებულება, დაიცვან იმ ინფორმაციის საიდუმლოება, რომელიც უფლებამოსილების განხორციელების დროს მიიღეს. განსაკუთრებული კატეგორიის გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე კანონიერმა წვდომამ არ უნდა გამოიწვიოს მისი გამჟღავნების პოტენციური საფრთხე.<sup>534</sup> ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ინფორმაციის არავტორიზებულმა ან შემთხვევითმა გაჟონვამ შეიძლება მნიშვნელოვნად შეარყიოს სადაზვერვო სააგენტოების ზედამხედველობა.<sup>535</sup>

არსებობს სხვადასხვა მექანიზმი, რომლებიც შექმნილია კონფიდენციალურ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად. პირველ ყოვლისა, პარლამენტების უმეტესობაში დადგენილია წესი, რომ დეპუტატს აქვს ინფორმაციაზე დაშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ნამდვილად აუცილებელია მისი პროფესიული მოვალეობების შესასრულებლად.<sup>536</sup> გარდა ამისა, გამოყოფენ რამდენიმე პროცედურას, რომლებსაც ზედამხედველობის სპეციალიზებული ორგანოები ახორციელებენ, რათა სწორად დაამუშაონ საიდუმლო ინფორმაცია და თავიდან აიცილონ მისი შემთხვევით ან განზრახ გამჟღავნება. ეს ზომებია: (1) შესაბამისი პირების შერჩევა ზედამხედველობის ორგანოების წევრებად და თანამშრომლებად; (2) ჯარიმები საიდუმლო ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნებისთვის; (3) ფიზიკური ზომები ინფორმაციის დასაცავად.<sup>537</sup> პირველი მექანიზმი უკვე განხილულია წინა ქვეთავებში. თუმცა, ამჯერად ყურადღება გამახვილდება საზედამხედველო ორგანოში დანიშვნისას პირის შემოწმების საკითხზე.

უსაფრთხოების შემოწმება (security clearance) არის ერთ-ერთი ქვაკუთხედი ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად. ეს პროცესი მოიცავს უსაფრთხოების შესაბამისი სააგენტოს ან პოლიციის მიერ საზედამხედველო ორგანოს პოტენციური წევრის ან თანამშრომლის შემოწმებასაც, რათა გამოირიცხოს გარემოე-

<sup>531</sup> Germany: Article 10 Act (G10), Sec. 14(1); BVerfSchG, Sec. 8(a)(6), Sec. 17(3) and 18(1)(a).

<sup>532</sup> Italy, Law 14/2007, Art. 33(4).

<sup>533</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 14.

<sup>534</sup> Ibid, 33.

<sup>535</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 137.

<sup>536</sup> Dick Toornstra and Marc Bantinck, დასახელებული ნაშრომი, 33.

<sup>537</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 138.

ბები (მათ შორის, ფულის, პოლიტიკური და ბიზნეს ინტერესები, ასევე, მანტაჟის რისკები), რომლებმაც შეიძლება გამოიწვიოს საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნება.<sup>538</sup> ამ მიმართულებით კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა, თავად ზედამხედველმა ორგანომ მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება, დაინიშნოს თუ არა პირი კომიტეტში, შესაბამისი შემოწმების შედეგების საფუძველზე (მაგალითად, უნგრეთის პარლამენტის ეროვნული უშიშროების კომიტეტი).<sup>539</sup> ეს ემსახურება უსაფრთხოების სააგენტოების ან აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული შემოწმების პროცესისგან დისტანცირებას, რათა მათ ეს არ გამოიყენონ თავიანთ სასარგებლოდ და გავლენა არ მოახდინონ ორგანოებზე, რომლებმაც, წესით, ისინი უნდა აკონტროლოს.<sup>540</sup>

პრაქტიკაში, საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოებს შორის შესამჩნევი განსხვავებაა უსაფრთხოების შემოწმების პროცედურასთან დაკავშირებით. ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, ზოგიერთი პოსტავტორიტარული სახელმწიფოს გარდა (მაგალითად, ესტონეთი, უნგრეთი, ლიტვა და პოლონეთი), საპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების წევრები (და, ზოგადად, პარლამენტარები) არ ექვემდებარებიან უსაფრთხოების შემოწმებას.<sup>541</sup> ეს იმით აიხსნება, რომ ბევრ ქვეყანაში პარლამენტარებისთვის უსაფრთხოების შემოწმება განიხილება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევად. ამის საწინააღმდეგოდ, არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების წევრები, მათი სტატუსის მიუხედავად, ძირითადად, ექვემდებარებიან უსაფრთხოების შემოწმებას. მართალია, ამ კუთხით განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს, თუმცა, როგორც საპარლამენტო, ასევე არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების თანამშრომლებისთვის თითქმის უნივერსალური მოთხოვნაა დანიშნამდე უსაფრთხოების შემოწმების გავლა.<sup>542</sup>

ინფორმაციის გამჟღავნების კიდევ ერთ რისკად მიიჩნევა იმ თანამშრომლების შესახებ მონაცემების დაფარვა, რომლებსაც შეეძლება აქვთ სახელმწიფო საიდუმლობასთან. იგივე შეიძლება ითქვას კომიტეტების დახურული შეხვედრების ჩატარების წესის დადგენაზე. განსაკუთრებით პრობლემურია პარლამენტის ზედამხედველობის კომიტეტების მიერ ყველა შეხვედრის დახურულ კარს მიღმა გამართვის პოლიტიკა, საპარლამენტო დემოკრატიული გამჭვირვალობის პრინციპის დარღვევით. პარლამენტარები წარმოადგენენ თავიანთ ამომრჩეველს და ანგარიშვალდებულნი არიან მათ წინაშე, შესაბამისად, საზოგადოებისთვის რთული იქნება მათი საქმიანობის მონიტორინგი, თუკი სხდომები მთლიანად დახურულ კარს მიღმა წარიმართება.<sup>543</sup> ამ კუთხით განსხვავებული მოსაზრებაც არსებობს. მაგალითად, ღია შეხვედრების უარყოფით მხარედ ასახელებენ იმას, რომ შეიძლება შეიქმნას საკითხებით პოლიტიკური მანიპულაციის საფრთხე, ამასთანავე, დეპუტატებმა და მოწვეულმა პირებმა ვერ შეძლონ ყველა თემაზე ღიად მსჯელობა, რისი საშუალებაც მათ დახურულ შეხვედრებზე აქვთ.<sup>544</sup> დახურული სხდომების უარყოფითი მხარეების დასაბალანსებ-

<sup>538</sup> Ibid.

<sup>539</sup> Hungary, Act No. CXXV of 1995, Sec. 19.

<sup>540</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 138.

<sup>541</sup> ეს ასეა ავსტრალიაში, კანადასა და აშშ-შიც, იხ. Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 138.

<sup>542</sup> Nick Verhoeven, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Netherlands, 254-264. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 138.

<sup>543</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 143.

<sup>544</sup> Kate Martin, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in United States, 332-349. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 143.

ლად შემოთავაზებულია სხდომის ოქმების გასაჯაროება, რაც ზედამხედველებს საშუალებას მისცემს, ფართო საზოგადოებას თავიანთი მუშაობის შესახებ აცნობონ.<sup>545</sup>

### *პასუხისმგებლობის მექანიზმები ინფორმაციის გამჟღავნებისთვის*

საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის შესახებ კანონმდებლობა ზოგჯერ აწესებს სანქციებს მისი გახმაურების შემთხვევაში, ამავე დროს, ადგენს საზღვრებს იმისთვის, რომ აღმასრულებელმა ორგანოებმა ზედმეტად არ დაასაიდუმლოონ ინფორმაცია.<sup>546</sup> გარდა ამისა, ასეთი ინფორმაციის გაცემის აკრძალვის ნორმის შეუსრულებლობამ/დარღვევამ შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი სანქციები.<sup>547</sup>

სახელმწიფოების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (მაგალითად, ავსტრალია, იტალია, გერმანია, ბრიტანეთი) კანონი ითვალისწინებს სანქციებს მაკონტროლებელი ორგანოების წევრებისა და თანამშრომლების მიერ საიდუმლო ინფორმაციის არაავტორიზებული გავრცელებისთვის (გამჟღავნებისთვის).<sup>548</sup> ევროკავშირის წევრ 20-ზე მეტ ქვეყანაში, რომელთა პარლამენტებმაც ევროკავშირის კვლევის კითხვარს უპასუხეს, ზედამხედველობის ორგანოების მიერ ინფორმაციის უნებართვო გამჟღავნება სისხლის სამართლის წესით ისჯება.<sup>549</sup> ეს ეხება როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო მაკონტროლებელ ორგანოებს.<sup>550</sup>

აღსანიშნავია, რომ ქვეყნების უმეტესობაში პარლამენტარები არ სარგებლობენ იმუნიტეტით, როდესაც საქმე ეხება სისხლისსამართლებრივ დევნას საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების გამო. თუმცა, ზოგიერთი ინფორმაციის გაცემა შეიძლება შედიოდეს იმ ქმედებების ჩამონათვალში, რომელთა ჩადენისას პარლამენტარებს იცავს იმუნიტეტი (ჩეხეთი).<sup>551</sup> პარლამენტს შეიძლება მოუწიოს დეპუტატისთვის იმუნიტეტის ჩამორთმევა ნებისმიერი სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებამდეც (პოლონეთი).<sup>552</sup> არსებობს მოსაზრებაც, რომ ასეთი პასუხისმგებლობა შეიძლება შეფასდეს პარლამენტარების სიტყვის თავისუფლების უფლებაში ჩარევად, რაც უკავშირდება ინდემნიტეტს.<sup>553</sup> მაგალითად, აშშ-ის კონგრესში, საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებისთვის სანქციების საფრთხემ აიძულა ზოგიერთი წევრი, თავი შეეკავებინა მასზე წვდომისგან.<sup>554</sup>

<sup>545</sup> თითქმის ყველა სპეციალიზებული ზედამხედველობის ორგანო, რომელიც ციტირებულია DCAF-EUI კითხვარზე პასუხებში, აწარმოებს საჯარო ანგარიშებს. Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 143.

<sup>546</sup> თეოდორა ფუიორი, დასახელებული ნაშრომი, 35.

<sup>547</sup> Dick Toornstra and Marc Bentinck, დასახელებული ნაშრომი, 33.

<sup>548</sup> Australia, Intelligence Services Act 2001, Schedule 1, part 2, (9, 10, 12), Italy, Law 14/2007, Article 36; Germany, G10 Act, Sections 17–18; UK, Intelligence Service Act 1994, Section 11(2).

<sup>549</sup> კითხვარზე პასუხები. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>550</sup> Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 142.

<sup>551</sup> პასუხები კითხვარზე ჩეხეთის რესპუბლიკის პარლამენტიდან. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>552</sup> პასუხები კითხვარზე პოლონეთის სეიმიდან. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>553</sup> Wauter Van Laethem, Country Case Studies I. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Belgium. 191-203. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>554</sup> Milligan Susan (6 August 2006), 'Classified Intelligence Bills Often are Unread; Secret Process can Discourage House Debate', Boston Globe. ციტირებულია: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 142.

სისხლისსამართლებრივი სასჯელის გარდა, არსებობს სხვა სანქციებიც, რომლებიც შეიძლება გამოიყენონ ზედამხედველობის ორგანოების წევრებისა და თანამშრომლების მიმართ, თუ ისინი გასცემენ საიდუმლო ინფორმაციას სათანადო ნებართვის გარეშე. როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო ზედამხედველობის ორგანოების წევრებს შეიძლება შეუჩერდეთ ან გაუუქმდეთ წევრობა (ესპანეთი, ბელგია),<sup>555</sup> ასევე, უსაფრთხოების საკითხებზე წვდომის ნებართვა (რუმინეთი, პოლონეთის სეიმი, ნიდერლანდები, ბელგია).<sup>556</sup> გარდა ამისა, ესპანეთის კორტესს შეუძლია, წევრს ჩამოართვას საპარლამენტო ანაზღაურება ან ხმის მიცემის უფლება.<sup>557</sup> ლიეტუვის სეიმს უფლება აქვს, წამოიწყოს დეპუტატის იმპიჩმენტის პროცედურა საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების გამო.<sup>558</sup>

## შეჯამება

სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნის და ფუნქციონირების ერთ-ერთი მიზანი ადამიანების უსაფრთხოების უზრუნველყოფაა. ამისთვის თითოეული ქვეყანა ადმასრულებელ შტოში ქმნის სპეციალურ ინსტიტუტებს, რომლებსაც სახელმწიფოსა და ინდივიდების უსაფრთხოების დაცვის მანდატს აბარებენ. მათი არსებობა გარდაუვალი აუცილებლობაა ნებისმიერ ქვეყანასა და ნებისმიერ პერიოდში. ამავე დროს, ეს ორგანოები საქმიანობის მეთოდებით განსხვავდებიან სხვა ადმასრულებელი უწყებებისგან. პირველ ყოვლისა, მათ ლეგალურად მიუწვდებათ ხელი ისეთ ინფორმაციაზე, რომელიც, ჩვეულებრივ, დაცულია ადამიანის ძირითადი უფლებებით. გარდა ამისა, ისინი ფლობენ ძალის გამოყენების მონოპოლიას და, რაც ყველაზე მთავარია, მათი საქმიანობა დახურულია საზოგადოებისგან. ეს ასპექტები, ცალკე აღებული, პირდაპირ ეწინააღმდეგება თანამედროვე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოების არსს და პრინციპებს, თუმცა, იმავდროულად, ისინი აუცილებელია უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. ამ ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო ინტერესის დაბალანსებას ემსახურება უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის კონცეფცია, რაც დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემის არსებითი ნაწილია.

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობა დემოკრატიული კონტროლის სხვა მიმართულებებისგან ნაწილობრივ განსხვავდება. მიუხედავად იმისა, რომ, შესაძლოა, მექანიზმების უმრავლესობა მსგავსი იყოს, შესაბამისი უწყებების დახურული საქმიანობის შემოწმება, დამატებით, სპეციალურ ინსტრუმენტებსაც მოითხოვს. მათი საქმიანობის მსგავსად, თავის მხრივ, ნაკლებად ღიაა ზედამხედ-

<sup>555</sup> ასეა, მაგალითად, ესპანეთის კორტესის რეგლამენტით (იხ. Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, Annex A, 266-276). აგრეთვე: Federico Fabbrini & Tommaso F. Giupponi, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy, 242-252 იტალიის პარლამენტის COSAPIR-ზე და Wauter Van Laethem, Country Case Studies I. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Belgium. Annex A, 191-203 ბელგიის კომიტეტზე I. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>556</sup> პასუხები კითხვარზე რუმინეთის წარმომადგენელთა პალატის, პოლონეთის სეიმის, ნიდერლანდების CTIVD და ბელგიის I კომიტეტებიდან. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>557</sup> Susana Sanchez Ferro, Country Case Studies II. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain, 266-276. Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>558</sup> პასუხები კითხვარზე ლიეტუვას სეიმიდან. In: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, დასახელებული ნაშრომი, 142.



ველობის პროცესიც, მაგალითად, დახურულია სხდომები, არ ქვეყნდება ოქმები და სხვა დოკუმენტები. გარდა ამისა, საჭირო ხდება სპეციფიკური ცოდნის აკუმულირება საკანონმდებლო ორგანოში (რაც ერთ-ერთ პრობლემათაგანია ამ მიმართულებით), რათა მათ სრულყოფილი და ეფექტიანი კონტროლის შესაძლებლობა ჰქონდეთ. ეს აუცილებლობა ყველა დემოკრატიულ ქვეყანას აქვს გაცნობიერებული. გამოწვევების საპასუხოდ ისინი ცდილობენ, ჩამოაყალიბონ იმგვარი საზედამხედველო ინსტიტუციონალიზებული სისტემა, რომელიც მათ საშუალებას მისცემს, ერთი მხრივ, ხელი არ შეუშალონ უსაფრთხოების ორგანოებს თავიანთი მანდატის შესრულებაში (შესაბამისად, საფრთხე არ შეუქმნან ქვეყნის უსაფრთხოებას) და, ამავე დროს, შეძლონ მათი ეფექტიანი გაკონტროლება, რათა ამ ორგანოებმა, თავიანთი დახურული საქმიანობით, თავად არ შეუქმნან საფრთხე სახელმწიფოს და ინდივიდებს.

წარმოდგენილი კვლევა მიზნად ისახავდა უსაფრთხოების სექტორის ორგანოებზე (სააგენტოებზე) ზედამხედველობის მიზნების და დანიშნულების მიმოხილვას, აგრეთვე, კონტროლის მექანიზმების და პროცესის შესწავლას სხვა ქვეყნებში. დოკუმენტში მოცემულია საზღვარგარეთ არსებული მიდგომები, რომლებიც ეხება უსაფრთხოების სააგენტოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის (როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო) ორგანოების შექმნის რეგულაციებს, წევრების არჩევის წესს, ფუნქციებს, მექანიზმებს, მათ მიერ საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის მოდელებს და ამ ინფორმაციის გამჟღავნებისგან დაცვის გზებს. საუკეთესო პრაქტიკის იდენტიფიცირება ამ სფეროში რთული და შედარებით საფრთხილოა, რადგან ეს დამოკიდებულია თითოეული ქვეყნის წინაშე არსებულ განსხვავებულ საფრთხეებზე, ისტორიულ, სოციალურ, პოლიტიკურ თუ სხვა თავისებურებებზე.

ამის მიუხედავად, შესაძლებელი გახდა ძირითადი პრაქტიკის გამოკვეთა რამდენიმე საკითხზე. კვლევის შედეგად, გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი მიგნებები:

- შესწავლილი ქვეყნების პარლამენტებში (თითქმის ყველგან) შექმნილია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის სპეციალიზებული კომიტეტები (ან სხვა სახელწოდების სტრუქტურები) სრული მანდატით და საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის უფლებით;
- უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობას, სპეციალიზებულის პარალელურად, ნაწილობრივ, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, ზოგადი დარგობრივი კომიტეტებიც ახორციელებენ (შედარებით შეზღუდული მანდატით);
- ასეთი კომიტეტების წევრთა საშუალო რაოდენობა არის 13, რითაც ის, დაახლოებით, უთანაბრდება სხვა კომიტეტების წევრთა რაოდენობას ბევრ ქვეყანაში;
- სახელმწიფოები ცდილობენ, პარლამენტართა უსაფრთხოების სფეროში სპეციალური ცოდნის და დროის ნაკლებობა დააბალანსონ გამოცდილი და მაღალი კომპეტენციის მქონე თანამშრომლებით, რაც უზრუნველყოფს ინსტიტუციური მეხსიერების დაგროვებას და უწყვეტი კონტროლის განხორციელებას საპარლამენტო მოწვევების ცვლის რეჟიმში;
- შესწავლილი ქვეყნებიდან ნაწილს ასევე შექმნილი აქვს არასაპარლამენტო კონტროლის დამოუკიდებელი ორგანოებიც, რომელთა დაკომპლექტებაში,

როგორც წესი, პარლამენტებიც მონაწილეობენ (ნაწილში წევრები დეპუტატებიც არიან);

- ერთის გარდა, ყველა ქვეყნის პარლამენტში თავდაცვის კომიტეტი უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის ორგანოებისგან განცალკევებულად ფუნქციონირებს, როგორც ზოგადი დარგობრივი კომპეტენციის კომიტეტი;
- უსაფრთხოების სექტორზე სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტების წევრებს, როგორც წესი, პარლამენტი ირჩევს, განსაკუთრებული კრიტერიუმების საფუძველზე; დაკომპლექტების წესი, უმეტესად, ფრაქციათა პროპორციულ წარმომადგენლობას ეყრდნობა; რამდენიმე პარლამენტი ითვალისწინებს ოპოზიციის წევრის თავმჯდომარეობას ან უმრავლესობას ამ კომიტეტებში;
- ეს კომიტეტები სხდომებს დახურულ კარს მიღმა ატარებენ;
- უსაფრთხოების სექტორზე სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტები ფლობენ კონტროლის როგორც ორდინარულ, ისე სპეციალურ მექანიზმებს;
- უსაფრთხოების სექტორზე სპეციალიზებულ საპარლამენტო კომიტეტებს (ან სრულად პარლამენტს) ზოგიერთ ქვეყანაში გააჩნია საკადრო უფლებამოსილებები ამ სფეროს სააგენტოებთან მიმართებით. ზოგან ეს კომპეტენცია მოიცავს ხელმძღვანელი პირების დანიშვნას, ზოგან - დანიშვნის შემდგომ თანხმობას ან უბრალო შეტყობინებას; უმეტეს მათგანში მიღებულია წესი, რომ დანიშვნამდე კომიტეტებში მოუსმინონ შესაბამის კანდიდატებს და გასცენ არასავალდებულო ტიპის მოსაზრებები (რეკომენდაციები);
- უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის მიზნით, დამკვიდრებული პრაქტიკაა მინისტრების, მაღალი თანამდებობის პირებისა და სპეციალისტების გამოძახება პარლამენტის წინაშე ჩვენების მისაცემად ან, ზოგადად, ინფორმაციის მისაღებად;
- უსაფრთხოების სააგენტოების შიდა ფაილებზე წვდომა, ძირითადად, არასაპარლამენტო კონტროლის ორგანოებს აქვთ;
- რამდენიმე ქვეყანაში სპეციალიზებულ საპარლამენტო კომიტეტებს უფლება აქვთ, უსაფრთხოების სექტორის ორგანოებში განახორციელონ ვიზიტები; უმეტეს შემთხვევაში, ეს წინასწარი შეტყობინების შემდეგ ხდება, თუმცა, სადაც ეს არ არის აუცილებელი, პრაქტიკაში, მაინც აცნობებენ ვიზიტის შესახებ;
- ქვეყნების უმეტესობაში პარლამენტის შესაბამის კომიტეტებს პროაქტიულად ეცნობება დაგეგმილი ან განხორციელებული შესყიდვების შესახებ; განსხვავებულია ამ პროცესის შემოწმების მასშტაბები (ზოგ შემთხვევაში - ზედაპირულია, ზოგან - სიდრმისეული);
- კომიტეტებს უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობის სხვადასხვა მიმართულებაზე განსხვავებული კონტროლის შესაძლებლობები აქვთ. მაგალითად, შეზღუდულია მიმდინარე ოპერაციებზე წვდომა (მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანაშია ეს დაშვებული), თუმცა, ყველგან ნებადართულია პოლიტიკის აღსრუ-

ლების კონტროლი, უმეტეს შემთხვევაში კი - დასრულებული ოპერაციების შემოწმება;

- ყველა ქვეყნის საზედამხედველო ორგანოები აკონტროლებენ უსაფრთხოების სააგენტოების საქმიანობის კანონთან შესაბამისობის, ეფექტურობის და ეფექტიანობის კრიტერიუმებს;
- რამდენიმე ქვეყნის კანონმდებლობა მოიცავს დასაიდუმლოებას დაქვემდებარებული ინფორმაციის კატეგორიებს. უმეტესობას კონკრეტული კატეგორიები არ აქვს გაწერილი, თუმცა მათი დიდი ნაწილი განსაზღვრავს, რომ, შესაძლოა, გასაიდუმლოვდეს ყველა ისეთი ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებაც საფრთხეს შეუქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებას და სახელმწიფოს სასიცოცხლო ინტერესებს;
- ქვეყნების დიდი ნაწილი დეპუტატებს კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან წვდომის უფლებას შეუზღუდავად ანიჭებს, რაიმე შემოწმების პროცედურების გარეშე; ზოგიერთი მათგანის კანონმდებლობა ითვალისწინებს ფიცის დადებას კონფიდენციალურობის დაცვის თაობაზე სადეპუტატო უფლებამოსილების ვადის დასაწყისში, ზოგან კი - თავდაცვის ან შესაბამისი კომპეტენციის მქონე ორგანოში არჩევისას;
- კომიტეტების წევრების მიერ საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის განსხვავებული მოდელები არსებობს; პარლამენტარების ძალიან მცირე ჯგუფს მიუწვდება ხელი მაღალი კლასიფიკაციის ინფორმაციაზე, ან თითქმის ყველას - კლასიფიცირებულზე, უფრო მცირე რაოდენობას - ნაკლებად მგრძობიარე ინფორმაციაზე; მხოლოდ ერთ ქვეყანაში არ აქვთ დეპუტატებს საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის უფლება;
- საპარლამენტო ზედამხედველობის კომიტეტების მიერ საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის მიზნით რამდენიმე მექანიზმი გამოიყენება: ასეთ კომიტეტებში სათანადო პირების შერჩევა, დახურული სხდომები, იმ თანამშრომლების შესახებ ინფორმაციის დახურვა, რომლებსაც სახელმწიფო საიდუმლოებასთან აქვს შეხება, ფიზიკური ზომები საიდუმლოების დასაცავად (მაგალითად, გამართული ტექნიკური საშუალებები); პასუხისმგებლობის ზომები;
- საპარლამენტო კომიტეტების მიერ საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებისთვის დაწესებულია როგორც სისხლისსამართლებრივი, ისე სხვა ტიპის პასუხისმგებლობა: უსაფრთხოებაზე წვდომის ნებართვის გაუქმება, პარლამენტის წევრისთვის საპარლამენტო ანაზღაურების ან ხმის მიცემის უფლების ჩამორთმევა, იმპიჩმენტის წამოწყება.