

დემოკრატიის ქვეყნის ინსტიტუტი

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური
კომპეტენსიათა
დუბლირება და
პარალელური
საგამოძიებო
სისტემები

საქართველოში



საქართველოს სახელმწიფო
უსაფრთხოების სამსახური
STATE SECURITY SERVICE OF GEORGIA

თბილისი
2020



ანგარიში მოამზადა დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა (DRI) პროექტის „უსაფრთხოების სისტემის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში“ ფარგლებში. პროექტის ფინანსურ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს ორგანიზაცია „ეროვნული წვლილი დემოკრატიისათვის“ (NED). პუბლიკაციაში ასახული პოზიციები და შეხედულებები ეკუთვნის პროექტის გუნდს და არ უნდა მოხდეს მისი აღქმა დონორის ოფიციალურ მოსაზრებად.

კვლევის ავტორები: გიორგი წიქარიშვილი, თათია კონიაშვილი

კვლევის ხელმძღვანელი: თამარ ხიდაშელი

გამოცემაზე პასუხისმგებელი: უჩა ნანუაშვილი

რედაქტორი: თეონა გოგოლაშვილი

სარჩევი

შესავალი	1
მეთოდოლოგიური ჩარჩო	2
ძირითადი ტერმინოლოგიის განმარტება	3
1. ისტორიული დისკუსია	5
2. კონტაქტის მიმოსილვა	5
2.1. პოლიტიკური ფაქტორები	7
2.2. სამართლებრივი ფაქტორები	7
2.3. ეკონომიკური ფაქტორები	8
3. საუკეთესო სავაჭრო სტანდარტები და გამოყენება	9
4. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი და ფუნქციები 13	
4.1. უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი	13
4.2. უსაფრთხოების სამსახურის საგამომიებო ფუნქციები	14
4.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ცალკეული დეპარტამენტების საგამომიებო კომპეტენციები	18
4.4. ტერორისტული დანაშაული (კონტრტერორისტული ცენტრი)	19
4.4.1. რადიკალური იდეოლოგიის გავრცელების მონიტორინგი	19
4.4.2. ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ საქართველოს ეროვნული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა	20
4.5. სამოხელეო დანაშაული (ანტიკორუფციული სააგენტო)	21
4.6. სხვა დეპარტამენტები	24
4.7. ანალიტიკური საქმიანობა	24
4.8. კიბერუსაფრთხოება	26
5. კრედიტული დონისძიების გატარების უზრუნველყოფა	29
5.1. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პრევენციული დონისძიების განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემები	30
6. უსაფრთხოების სამსახური და კომუნიკაციების გადართობის უსაფრთხოების სექტორი 32	
6.1. საქართველოს დაზვერვის სამსახური	32
6.2. შინაგან საქმეთა სამინისტრო	34
6.3. საქართველოს პროკურატურა	35
6.4. საგამომიებო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სხვა ორგანოები	35
7. კვლევის ძირითადი მიზნები და რეკომენდაციები	37

შესავალი

არადემოკრატიული რეჟიმები უსაფრთხოებისა და სადაზვერვო სამსახურებს ძირითადად თავისუფალი აზრის, პოლიტიკური ოპონენტებისა და სიტყვის თავისუფლების დასათრგუნად იყენებენ. ასეთ სისტემებში უსაფრთხოების სამსახურებს ფართო მანდატი და უკონტროლო ძალაუფლება აქვთ. დემოკრატიული მმართველობის დამყარების შემდეგ კი, ამგვარი ხელისუფლებებისთვის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევას სამართლებრივი და ინსტიტუციური ბერკეტების შექმნა წარმოადგენს, რაც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებს უსაფრთხოების სამსახურების პოლიტიკური მიზნებისათვის გამოყენებაში შეუშლიდა ხელს.¹ მეორე მხრივ, განვითარებულ დემოკრატიებშიც კი, გახშირებული ტერორისტული თავდასხმების პრევენციის მიზნით, უსაფრთხოების სამსახურების მანდატი სულ უფრო ფართოვდება.

გამკაცრებულმა რეგულაციებმა, ციფრული ტექნოლოგიების დახვეწასთან ერთად, ცალსახად წარმოაჩინა აღნიშნული სამსახურების მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დაცული უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის საშიშროება.²

დღეისათვის უსაფრთხოების სამსახურებისათვის მთავარ გამოწვევად რჩება დემოკრატიული კონტროლი და გამჭვირვალობა. ასევე სტრუქტურების დეპოლიტიზაცია და უსაფრთხოებისა და სამხედრო სექტორში საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება.³ გამონაკლისს არც საქართველო წარმოადგენს. მიუხედავად რეფორმირების მცდელობისა, საქართველოში უსაფრთხოების სექტორში შემავალი ინსტიტუტები კვლავ ყველაზე ნაკლებად გამჭვირვალე უწყებებად ითვლებიან.

წინამდებარე კვლევის მიზანია საქართველოში 2015 წელს უსაფრთხოების სექტორში გატარებული ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბებული კანონმდებლობისა და ინსტიტუტების ანალიზი. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის აზრით, კვლევის საფუძველზე შედგენილი რეკომენდაციები ხელს შეუწყობს უსაფრთხოების სფეროში მოქმედი საჯარო სტრუქტურების საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას, მართლმსაჯულების სისტემის გამჭვირვალობასა და მიუკერძოებლობას.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, 2015 წელს კანონმდებლობაში გატარებული ცვლილებების⁴ შედეგად საგამოძიებო ფუნქციებით, მათ შორის, ოპერატიული ღონისძიებების, ჩხრეკისა და პირის დაკავების უფლებამოსილებით აღიჭურვა. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის გუნდმა შეისწავლა, თუ რამდენად იცავს მოქმედი კანონმდებლობა

¹ ჰანს ბორნი, იან ლეიგი, დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა, 2005, გვ.34, იხ.

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/hb_makingintel_georgian.pdf

² Hans Born, Loch K. Johnson, Ian Leigh; Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability; Washington, D.C. 2005, გვ.1.

³ მინდია ვაშყყამძე, საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის სამართლებრივი საფუძვლები, გვ.43, იხ. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/The-Legal-Framework-of-SSG-Georgia-2016_geo.pdf

⁴ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 12.

საერთაშორისო სამართლით დადგენილ სტანდარტებს და ქმნის თუ არა არსებული პრაქტიკა ადამიანის უფლებების დარღვევის, სამართალდამცავ ორგანოთა შორის ფუნქციების დუბლირებისა და პარალელური საგამომიებო სისტემების შექმნის საფრთხეს.

წინამდებარე კვლევაში გაანალიზებული და შეფასებულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის მინიჭებული მანდატი და მისი შესაბამისობა საერთაშორისო სამართლით დადგენილ სტანდარტებთან. კვლევას თან ერთვის ადგილობრივ კონტექსტზე დაყრდნობით შემუშავებული რეკომენდაციები, რაც, ჩვენი აზრით, დადებით როლს ითამაშებს ანგარიშვალდებული, ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული, დაბალანსებული, თანამედროვე უსაფრთხოების სტრუქტურის ფორმირებაში.

მეთოდოლოგიური ჩარჩო

კვლევა ეფუძნება დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით მოპოვებულ ინფორმაციას, მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლას და საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდზე განთავსებული მონაცემების ანალიზს. გარდა ამისა, ანგარიშში გამოყენებულია ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუმენტები და მოსაზრებები უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ასევე, კვლევის საწყის ეტაპზე განვსაზღვრეთ შესასწავლი ნორმატიული აქტების ნუსხა და დავამუშავეთ საჯარო დაწესებულებებიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით მიღებული მონაცემები.

პროექტის მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინებით, კვლევის პროცესში შემდეგი მეთოდოლოგია გამოვიყენეთ:

1. სიტუაციის ანალიზი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმის კუთხით იმ ქვეყნების გამოცდილება შევისწავლეთ, რომლებიც ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, საუკეთესო მაგალითებად შეიძლება მივიჩნიოთ. კერძოდ, შევარჩიეთ შემდეგი ქვეყნები:

- **ლატვია და ლიეტუვა** - გეოპოლიტიკური მდებარეობის, პოსტ საბჭოთა გამოცდილების და უსაფრთხოების სექტორში გატარებული წარმატებული რეფორმების გამო შევარჩიეთ.
- **ესტონეთი** - უსაფრთხოების და განსაკუთრებით, კიბერუსაფრთხოების სექტორში მიღწეული შედეგების, ასევე, ნატოსა და ევროკავშირის უსაფრთხოების სტრუქტურებთან სანიმუშო თანამშრომლობით გამოირჩევა.
- **უკრაინა** - და საქართველო უსაფრთხოების თვალსაზრისით ერთნაირი გამოწვევების წინაშე დგანან. საერთაშორისო საზოგადოების დახმარებით, უკრაინის უსაფრთხოების სექტორის საკანონმდებლო და სტრუქტურული გაძლიერების მიზნით საერთაშორისო სტანდარტებზე დამყარებული არაერთი რეფორმა გატარდა. საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია უკრაინის გამოცდილება.
- **ნორვეგია** - სამართალდამცავი, სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურებს შორის ფუნქციების სანიმუშო გადანაწილების, ასევე ექსტრემიზმისა და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ გადადგმული ქმედითი ნაბიჯების გამო შეირჩა.

- **კანადა** - მიუხედავად ცალსახად განსხვავებული სამართლებრივი სივრცისა, კანადა ხშირად არის მოხსენიებული საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევებში, როგორც საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითი.

2. კანონმდებლობის ანალიზი, რაც მოცემული კვლევის ფარგლებში გულისხმობს უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციების, მანდატისა და ზედამხედველობის მიმართულებით განხორციელებული რეფორმის და არსებული კანონმდებლობის შეფასებას, ასევე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან მიღებული ინფორმაციის შედეგების ანალიზს. კვლევის ფარგლებში გაანალიზებულია ევროპის საბჭოს (ასევე, ვენეციის კომისიის), გაეროს, და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სტანდარტები უსაფრთხოების სფეროში. ასევე, საუკეთესო პრაქტიკის მქონე ქვეყნების კანონმდებლობა და გამოცდილება.

3. აღწერითი სტატისტიკის ანალიზი - საჯარო სტრუქტურებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის ხარისხობრივი ასახვა, ე.წ. აღწერითი სტატისტიკის წარმოება.

4. „სამაგიდო კვლევა“ - გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაციის შეკრებას, ანალიზს და აღნიშნული მონაცემების გამოყენებას კვლევის პროცესში.

ძირითადი ტერმინოლოგიის განმარტება

კვლევის მიზნებისთვის გამოყენებულ ტერმინებს აქვთ შემდეგი მნიშვნელობა:

უსაფრთხოების სექტორი - უსაფრთხოების ადმინისტრირებაზე, მენეჯმენტზე, აღსრულებასა და ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების, მათ შორის, პოლიციის, პროკურატურის, სასამართლოსა და სხვა სამთავრობო თუ არასამთავრობო დაწესებულებათა ერთობლიობა.⁵

სადაზვერვო სამსახური - ყველა საჯარო დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ დაზვერვით საქმიანობას. მათ შორის, ყველა შიდა, გარე და სამხედრო მანდატის მქონე სამსახურები.⁶ აღნიშნული ტერმინი მოიცავს, მაგრამ ყველა შემთხვევაში არ გულისხმობს, სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს.

დაზვერვა - გულისხმობს ინფორმაციის მოპოვებასა და ანალიზს, რომელზე დაყრდნობითაც ხდება უცხო სახელმწიფოებიდან ან არასახელმწიფო აქტორებიდან მომდინარე საფრთხეებზე,

⁵ შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ქენევის ცენტრი (DCAF) უსაფრთხოების სექტორი: როლები და პასუხისმგებლობები უსაფრთხოების დებულებებში, მართვასა და ზედამხედველობაში გვ. 2.

⁶ Martin Scheinin (UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism) Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, 2010, გვ. 4. (footnote 1).

ასევე, ქვეყნის შიდა უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე (ე.წ. შიდა და გარე საფრთხეებზე) გადაწყვეტილების მიღება.⁷

უსაფრთხოების და სადაზვერვო სამსახურები - ამ სამსახურების გამიჯვნაზე დოქტრინაში არაერთგვაროვანი განმარტებები გვხვდება. გავრცელებული ტერმინოლოგიის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციაა ქვეყნის შიდა საფრთხეების აღმოფხვრა, ხოლო სადაზვერვო სამსახურებს გარე მანდატი გააჩნიათ და შესაბამისად, გარე საფრთხეებზე არიან ორიენტირებულები.⁸ დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის წინამდებარე ანგარიში ეყრდნობა ევროკავშირის ადამიანის ძირითადი უფლებების სააგენტოს კვლევას, რომელიც შიდა და გარე მანდატის მიუხედავად, აღნიშნულ სტრუქტურებს სადაზვერვო სამსახურის სახელით მოიხსენიებს.⁹ ამავე მიდგომას ეფუძნება ადამიანის უფლებათა და კონტრტერორიზმის სფეროში გაეროს სპეციალური მომხსენებელი თავის ანგარიშში.¹⁰ შესაბამისად, ნაშრომში სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურები იდენტურ ცნებებად არის განხილული.¹¹ ამავდროულად, არ უნდა მოხდეს მათი აღრევა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან და სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურთან, რომლებიც, ანალოგიური სახელწოდების მიუხედავად დამოუკიდებელ სტრუქტურებს წარმოადგენენ სპეციფიკური უფლებამოსილებებით.

საპოლიციო/სამართალდამცავი ფუნქციები - „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული ძირითადი ფუნქციები, კერძოდ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების უზრუნველყოფა და სხვა.¹²

⁷ Marina Caparini, Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, 2008, გვ.5.

⁸ Born, H. and Leigh, I. (2005), p. 31.

⁹ ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების სააგენტო: ფუნდამენტური უფლებები და გარანტიები ევროკავშირში 2015, გვ. 13.

¹⁰ Martin Scheinin (UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism) Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, 2010, გვ. 4.

¹¹ ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, თბილისი, 2017, გვ. 18.

¹² საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, მუხლი 16.



ისტორიული
დისკუსია

1. ისტორიული დისკურსი

საქართველოს კონსტიტუციის 1995 წლის რედაქცია კრძალავდა სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა ნებისმიერი ფორმით გაერთიანებას.¹³ მოგვიანებით, 1998 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ“, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო უშიშროების სამსახური სპეციალურ გასამხედროებულ დაწესებულებათა სისტემას წარმოადგენდა.

2002 წლის 12 იანვარს, პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცდა საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულება, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო წარმოადგენდა სპეციალურ სამთავრობო დაწესებულებას.¹⁴ სახელმწიფო უშიშროების მინისტრზე, როგორც მთავრობის წევრზე, ვრცელდებოდა იმპიჩმენტის პროცედურა.

ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ, 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, კონსტიტუციაში გაუქმდა ჩანაწერი სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა ნებისმიერი ფორმით გაერთიანების აკრძალვის შესახებ.¹⁵ ამავე წლის მარტში, პრეზიდენტის ბრძანებულების¹⁶ მიხედვით, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო ანგარიშვალდებული გახდა საქართველოს მთავრობის წინაშე.

2004 წლის დეკემბერში, იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებული კანონპროექტის საფუძველზე, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და უშიშროების სამინისტრო გაერთიანდა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში ახლადშექმნილ სტრუქტურას საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახური ეწოდა. ამავე პერიოდში ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა კანონის სათაურიც - საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“. კანონის მიხედვით, უსაფრთხოების სისტემა მოიცავდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტებს და სხვა სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს.

სტრუქტურების გაერთიანებამ და შესაბამისად, შინაგან საქმეთა სამინისტროში ძალაუფლების ჭარბმა კონცენტრაციამ ზედამხედველობისა და კონტროლის მექანიზმები შეასუსტა. პრობლემად დარჩა ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირება და უსაფრთხოების სამსახურების გამოყენება პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ.¹⁷

შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმა და დეპოლიტიზაცია 2012 წლის არჩევნებისთვის კოალიცია ქართული ოცნების ერთ-ერთ მთავარ წინასაარჩევნო დაპირებას წარმოადგენდა. დაპირებული რეფორმა 2015 წელს განხორციელდა, როდესაც პოლიციისა და უშიშროების

¹³ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის რედაქცია, მუხლი 78.

¹⁴ საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 იანვრის ბრძანებულება საქართველოს უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

¹⁵ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 2004 წლის 6 თებერვალი, №3272-რს.

¹⁶ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 1 მარტის ბრძანებულება, საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

¹⁷ Phillip H. Furi; Eden Cole; From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform, Vienna and Geneva, 2005, გვ. 55.

ორგანოების უფლებამოსილებები ინსტიტუციურად და ორგანიზაციულად გაიმიჯნა და ქვეყანაში შს სამინისტროსგან დამოუკიდებელი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური შეიქმნა.¹⁸

2017 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცხადებული კიდევ ერთი რეფორმა მიზნად ისახავდა სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან შერწყმას. თუმცა, მოგვიანებით, საქართველოს მთავრობამ წარდგენილი კანონპროექტი პარლამენტიდან გამოითხოვა.¹⁹

¹⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 9.1. ამავე მუხლის თანახმად, სამსახურის უფროსი ასევე ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე.

¹⁹ საქართველოს მთავრობის განკარგულება საქართველოს პარლამენტიდან საქართველოს მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი კანონპროექტის გამოთხოვის შესახებ, იხ.

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

The image features a stack of books in grayscale, with a technical drawing overlay consisting of solid and dashed lines. A prominent orange diamond shape is centered over the books, containing white text. The text is in Georgian and reads "კონტექსტის მიმოხილვა".

კონტექსტის

მიმოხილვა

2. კონტექსტის მიმოხილვა

ნებისმიერი რეფორმა, რომელიც არ ერგება ადგილობრივ კონტექსტს, ზედაპირულია და არ იწვევს ღრმა შინაარსობრივ ცვლილებებს. კონტექსტი კი იქმნება ისეთი ელემენტების გათვალისწინებით, როგორიცაა:

- პოლიტიკური ფაქტორები, რაც გულისხმობს ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებას; ადგილობრივი, რეგიონული და საერთაშორისო აქტორების მონაწილეობას ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებში
- სამართლებრივი ფაქტორები, რაც მოიაზრებს მოქმედი უსაფრთხოებისა და სადაზვერვო სამსახურების ფუნქციონირების სამართლებრივ ჩარჩოს; მათ ანგარიშვალდებულებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წინაშე
- ეკონომიკური ფაქტორები, რაც მოიცავს ქვეყანაში არსებულ ბუნებრივ და სხვა სახის რესურსებს, ინფრასტრუქტურას, ინვესტიციებისათვის შესაფერის პირობებს და რეფორმის გატარებისათვის საჭირო ფონდების არსებობას

2.1. პოლიტიკური ფაქტორები

საქართველო სპეციფიკური სისტემის მქონე საპარლამენტო რესპუბლიკაა. ამგვარ სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ბირთვს სრულად საკანონმდებლო ორგანო აკომპლექტებს, თუმცა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლი სუსტია. ისეთი სისტემისგან განსხვავებით, სადაც პრემიერ-მინისტრს და, ზოგიერთ შემთხვევაში, სხვა მინისტრებსაც პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტი ასახელებს და სადაც შესაძლოა, რომ სახელმწიფოს მეთაური და უმრავლესობა სხვადასხვა პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენლები იყვნენ, საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში მმართველი უმრავლესობა საკანონმდებლო ორგანოსაც აკონტროლებს და კაბინეტსაც.

უსაფრთხოების სამსახურებისათვის განსაკუთრებული გამოწვევაა 2008 წელს საქართველოს ტერიტორიების 20 პროცენტის ოკუპაცია რუსეთის ფედერაციის მიერ.

2.2. სამართლებრივი ფაქტორები

საქართველო ეკუთვნის კონტინენტური ევროპის სამართლის სისტემას, პოსტ საბჭოთა ქვეყნისათვის დამახასიათებელი სამართლებრივი მემკვიდრეობით. ამავდროულად, საქართველო ცდილობს ევროპული სამართლებრივი სივრცის შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებისა და ინსტიტუტების დანერგვას. საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელისთვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებებიდან გამომდინარე, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების უფროსები პასუხისმგებელნი არიან პარლამენტისა და მთავრობის წინაშე. თუმცა, რეალობაში, საპარლამენტო კონტროლი ფრაგმენტული ხასიათისაა და პარლამენტი უმეტესწილად საკანონმდებლო ფუნქციის მატარებლად არის წარმოდგენილი, ვიდრე მაკონტროლებლად.

გარდა ამისა, კრიტიკის საგანად რჩება 2015 წელს გატარებული რეფორმის შედეგად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისათვის მინიჭებული საგამოძიებო ფუნქციები, რამაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს, უსაფრთხოების სამსახურისა და სხვა ანალოგიური უფლებამოსილების მქონე სამსახურების კომპეტენციების დუბლირება გამოიწვია.²⁰

2.3. ეკონომიკური ფაქტორები

„საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სამსახური ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო სამსახურის მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსავლებიდან.²¹ სამსახურის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების და სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების გამოყენებასა და ხარჯვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ზედამხედველობს. 2015-2016 წლებში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს პრობლემები ჰქონდა ბიუჯეტის ათვისების კუთხით. მიუხედავად ამისა, იმავე წელს სამსახურის „შეუფერხებელი ფუნქციონირების მიზნით“, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 1 399 710 ლარი გამოიყო. აუდიტის სამსახური სუს-ის მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ძირითადად ex-post კონტროლს ახორციელებდა და ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებში მიუთითებდა პრობლემებზე, რომელთა ნაწილზეც შუალედურ ანგარიშშიც შეეძლო ხაზგასმა.²² აღნიშნული ტენდენცია გაგრძელდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წარმოდგენილ 2018 წლის ანგარიშშიც.²³ ხოლო 2019 წლის მიმდინარე ანგარიშებში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური საერთოდ არ არის ნახსენები. აღნიშნული გარემოებების ერთობლიობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სუს-ის კონტროლის დაბალ ხარისხზე მიუთითებს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის გუნდის მოსაზრებით, სახელმწიფოს გააჩნია საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსი, რათა უზრუნველყოს კვლევის შედეგად შემუშავებული რეკომენდაციების პრაქტიკაში დანერგვა შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში.

²⁰ დაწვრილებით რეფორმის თაობაზე იხილეთ: <https://gyla.ge/ge/post/print/arasamtavrobo-organizaciebi-khelisuflebas-moutsodeben-samartaldamcavi-sistemis-realuri-reforma-chaataros-96>

²¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ მუხლი 42.

²² უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში, შედეგები და გამოწვევები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა, ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), გვ. 80.

²³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ.66 იხ. <https://bit.ly/31Qryxw>



საერთაშორისო
სტანდარტები და
საუკეთესო
პრაქტიკა

3. საერთაშორისო სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა

საქართველოში არსებული კონტექსტის გათვალისწინებით, კვლევის პროცესში შევისწავლეთ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და ხედვები. ასევე, კონკრეტული სახელმწიფოების მოდელები. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი აცნობიერებს, რომ რომელიმე სახელმწიფოში მოქმედი მოდელის გაუაზრებელი დანერგვა, არ გამოიწვევს ღრმა და ძირეულ ცვლილებებს და საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა ადგილობრივ კონტექსტზე უნდა იყოს მორგებული.

ლიეტუვა - მიუხედავად სახელმწიფო მმართველობის განსხვავებული მოდელებისა, ლიეტუვასა და საქართველოს წინაშე არსებული გამოწვევები მსგავსია. ლიეტუვას რესპუბლიკის სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის 2018 წლის დოკუმენტში გარკვევით არის წარმოჩენილი რუსეთიდან მომდინარე ეროვნული საფრთხეები, მათ შორის, ქვეყნის შიდა საქმეებში ჩარევა, სიტუაციის დესტაბილიზაცია, ე.წ. „გაყინული კონფლიქტების“ გამოყენების მცდელობა და პრორუსული პოლიტიკის პროპაგანდა სახელმწიფოში.²⁴ ლიეტუვას უსაფრთხოების სამსახურები პასუხისმგებელნი არიან შინაგან საქმეთა მინისტრის, პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე.²⁵ ხოლო სახელმწიფოს უსაფრთხოების დეპარტამენტს ენიჭება ფართო საგამომიებო უფლებამოსილება.²⁶

ლატვია საპარლამენტო რესპუბლიკაა, რომელშიც შედარებით გაზრდილია პრეზიდენტის უფლებამოსილება კრიზისის შემთხვევაში.²⁷ ლატვიის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2018 წლის ანგარიშში ვრცლად არის საუბარი რუსეთის ტერიტორიული და გეოპოლიტიკური ამბიციების შედეგად წარმოშობილ გამოწვევებზე, როგორცაა: ლატვიის მოქალაქეების რეკრუტირება შემდგომი სადაზვერვო მიზნებისათვის, ნატოსთან დაკავშირებული ინფორმაციის მოპოვება და კიბერუსაფრთხოების პრობლემები.²⁸ ლატვიაში სახელმწიფოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფუნქციებით აღჭურვილი სამი სამსახური მოქმედებს: 1. კონსტიტუციური უსაფრთხოების ბიურო, 2. თავდაცვის სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახური და 3. უსაფრთხოების პოლიცია. კონსტიტუციური უსაფრთხოების ბიურო ახორციელებს სადაზვერვო და კონტრდაზვერვით საქმიანობას, იცავს საიდუმლო ინფორმაციას და ზედამხედველობს აღნიშნული ინფორმაციის საერთაშორისო ორგანიზაციებთან გაცვლას.²⁹ თავდაცვის სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახური თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი დაწესებულებაა, რომელიც სამხედრო კონტრდაზვერვით და საგამომიებო საქმიანობას ახორციელებს.³⁰ უსაფრთხოების პოლიცია -

²⁴ ლიეტუვას რესპუბლიკის სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის დოკუმენტი ეროვნული საფრთხეების შეფასების თაობაზე, 2019 იხ. <https://www.vsd.lt/en/threats/threats-national-security-lithuania/> გვ. 4-6.

²⁵ Tanel Kerikmäe · Kristi Joamets Jānis Pleps · Anita Rodiņa Tomas Berkmanas · Edita Gruodytė Editors; The Law of the Baltic States, 2017, გვ. 277-278.

²⁶ ლიეტუვას კანონი სახელმწიფო უშიშროების დეპარტამენტზე, მუხლი 8.

²⁷ Tanel Kerikmäe · Kristi Joamets Jānis Pleps · Anita Rodiņa Tomas Berkmanas · Edita Gruodytė Editors; The Law of the Baltic States, 2017, გვ. 197,

²⁸ ლატვიის უსაფრთხოების სამსახურის 2018 წლის ანგარიში, გვ. 8-10; იხ: <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/>

²⁹ ლატვიის კონსტიტუციური უსაფრთხოების ბიუროს 2018 წლის ანგარიში, გვ. 3.

³⁰ ლატვიის კანონი „სახელმწიფო უსაფრთხოების დაწესებულებებზე“, მუხლი 14.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი ინსტიტუტი, რომელიც ახორციელებს კონტრაზვერვით და საგამოძიებო საქმიანობას კაცობრიობის წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულის, ომის დანაშაულის, გენოციდის, ორგანიზებული და ეკონომიკური დანაშაულის, ტერორიზმის, საბოტაჟის და ორგანიზებული ჯგუფების მიერ ჩადენილი, სახელმწიფოს უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შემქმნელი სხვა დანაშაულების, კერძოდ, კორუფციის, ფულის გაყალბების, ბირთვული შეიარაღების, ასაფეთქებელი მასალის, ნარკოტიკის და სხვა ქიმიური ან/და რადიოაქტიური ნივთიერების გადაზიდვა და გასაღების აღმოსაფხვრელად.³¹

ესტონეთი საპარლამენტო რესპუბლიკაა, რომელიც პროექტის გუნდმა უსაფრთხოების და განსაკუთრებით კიბერუსაფრთხოების სექტორში გადადგმული ნაბიჯების გამო შეარჩია. ესტონეთის უსაფრთხოების ფუნდამენტურ პრინციპებს წარმოადგენს ნატოსთან თანამშრომლობა და ე.წ. ყოვლისმომცველი მიდგომა, რაც გულისხმობს ყველა მონაწილის ვალდებულებას, ერთმანეთთან კოორდინირებითა და შეთანხმებით, შესაბამისი წვლილი შეიტანოს სახელმწიფოს უსაფრთხოების დაცვაში კომპეტენციის, ფუნქციისა და სამართლებრივი მანდატის გათვალისწინებით.³² თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი ესტონეთის გარე დაზვერვის სამსახური ახორციელებს ესტონეთის დაცვას გარე საფრთხეებისგან; აგროვებს და აანალიზებს მონაცემებს, რასაც უზაზვის შესაბამის დაწესებულებებს დახმარების მიზნით.³³ ესტონეთში ასევე მოქმედებს ორი უსაფრთხოების ორგანო - ესტონეთის შიდა უსაფრთხოების სამსახური და ინფორმაციის საბჭო. ესტონეთის შიდა უსაფრთხოების სამსახური აღჭურვილია ქვეყნის შიგნით, მის კომპეტენციას მიკუთვნებული დანაშაულების პრევენციის და საგამოძიებო უფლებამოსილებებით. ინფორმაციის საბჭო ახორციელებს საგარეო ფაქტორებთან, ეკონომიკასთან, ეროვნულ უსაფრთხოებასა და კონტრაზვერვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვებასა და დამუშავებას.³⁴ ასევე აღსანიშნავია ესტონეთის ინფორმაციული სისტემის სააგენტო, რომელიც იცავს კიბერსივრცეს და კიბერუსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინციდენტების პრევენციასა და აღმოფხვრას ახდენს.³⁵

უკრაინა - რუსეთთან მიმდინარე სამხედრო კონფლიქტი და ტერიტორიული პრობლემები უკრაინის სახელმწიფო უსაფრთხოების სექტორს საქართველოს მსგავსი გამოწვევის წინაშე აყენებს. ასევე აღსანიშნავია საერთაშორისო საზოგადოებისა და დონორების მხრიდან უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისათვის უკრაინისთვის გაწეული ფინანსური მხარდაჭერა. უკრაინის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არის სამართალდამცავი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს უკრაინის სახელმწიფოს უსაფრთხოებას და ექვემდებარება ქვეყნის პრეზიდენტს.³⁶ უკრაინის სახელმწიფო უსაფრთხოების სისტემა შედგება ცენტრალური ადმინისტრაციისა და მის დაქვემდებარებაში მყოფი რეგიონული ორგანოებისაგან, სამხედრო,

³¹ იქვე, მუხლი 15.

³² Tanel Kerikmäe · Kristi Joamets Jānis Pleps · Anita Rodiņa Tomas Berkmanas · Edita Gruodytė Editors; The Law of the Baltic States, 2017, გვ. 33.

³³ ესტონეთის საგარეო დაზვერვის სამსახურის 2019 წლის ანგარიში, გვ. 2.
იხ. <https://www.valisluureamet.ee/pdf/raport-2019-ENG-web.pdf>

³⁴ კანონი ესტონეთის უსაფრთხოების ორგანოების შესახებ, მუხლი 5.
იხ. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/507062016003/consolide>

³⁵ ესტონეთის კიბერუსაფრთხოების აქტი, მუხლი 12, იხ
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052018003/consolide>

³⁶ უკრაინის კანონი „უკრაინის უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 1.

სამხედრო კონტრაზვერვითი, ასევე საგანმანათლებლო, კვლევით და სხვა სახის დაწესებულებებისგან.³⁷ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი.³⁸

ნორვეგია ყველაზე მეტად განსხვავდება ჩამოთვლილი ქვეყნებისგან მმართველობის ფორმით. მიუხედავად ამისა, ნორვეგიის მოდელი შევარჩიეთ სამართალდამცავი, სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციების სანიმუშო გადანაწილების, ასევე ექსტრემიზმისა და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ გადადგმული ქმედითი ნაბიჯების გამო. ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორში ფუნქციონირებს ოთხი სამსახური: 1. ნორვეგიის პოლიციის უსაფრთხოების სამსახური³⁹ - იუსტიციის სამინისტროს ქვემდებარე სტრუქტურა, რომლის უფლებამოსილებაშიც შედის ინფორმაციის შეგროვება, ანალიზი, ეროვნული უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შემცველი მოვლენების პრევენცია და გამოძიება. 2. ნორვეგიის ეროვნული უსაფრთხოების დაწესებულება⁴⁰ - მულტისექტორული ზედამხედველობითი უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანო, რომელიც ახდენს უსაფრთხოების სექტორის ადმინისტრაციის, საიდუმლო დოკუმენტების დაცულობისა და კიბერუსაფრთხოების მონიტორინგს.⁴¹ 3. ნორვეგიის დაზვერვის სამსახური⁴² - მონაცემების შემგროვებელი ანალიტიკური ორგანო, რომელიც ქვეყნის საზღვრებს გარეთ ნორვეგიის სახელმწიფოს ინტერესებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ანალიზს ახორციელებს და თავდაცვის სამინისტროს ექვემდებარება⁴³ და 4. დაცვითი უსაფრთხოების დეპარტამენტი, - თავდაცვის სამინისტროს ქვემდებარე სტრუქტურა, რომლის ძირითად ფუნქციას შეიარაღებული ძალებისათვის დაზვერვითი სახის ცნობების მიწოდება და მათი საქმიანობის მონიტორინგი წარმოადგენს.⁴⁴

კანადა დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ შერჩეული ქვეყნებიდან ერთადერთი არაევროპული ქვეყანაა. იგი ყველაზე მეტად განსხვავდება საქართველოსგან თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გეოპოლიტიკური მდგომარეობითა და მმართველობის ფორმით. თუმცა, მას ხშირად მოიხსენიებენ უსაფრთხოების სექტორში საუკეთესო მაგალითად. კანადაში წესრიგის უზრუნველსაყოფად მოქმედებს სამი სამსახური: კანადის უსაფრთხოების/სადაზვერვო სამსახური (CSIS) - რომელიც იკვლევს სახელმწიფოს უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შემცველ აქტივობებს, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე, საზღვრებს გარეთ.⁴⁵ სამსახურს არ გააჩნია სამართალდაცვის ფუნქცია. მას მხოლოდ ევალება მიიღოს საჭირო ზომები სახელმწიფო უსაფრთხოების დასაცავად.⁴⁶ ასევე, შესაბამისი კანონმდებლობა შეიცავს მნიშვნელოვან იმპერატიულ დათქმებს, უსაფრთხოების სამსახურისთვის მოქმედების არეალის დაწესების თაობაზე.⁴⁷ სამსახურის ხელმძღვანელი

³⁷ იქვე, მუხლი 9.

³⁸ იქვე, მუხლი 13.

³⁹ Norwegian Police Security Service <https://pst.no/>

⁴⁰ Norwegian National Security Authority - <https://www.nsm.stat.no/english/>

⁴¹ Norwegian Ministry Of Justice and Public Security; Norwegian Ministry Of Defence, Support and Cooperation A description of the total defence concept today, 2015 გვ.47.

⁴² Norwegian Intelligence Service - <https://forsvaret.no/>

⁴³ ნორვეგიის კანონი სადაზვერვო სამსახურის შესახებ, მუხლი 3.

⁴⁴ The Defense Security Department - <https://nsd.no/polsys/data/en/forvaltning/enhet/57001/endringshistorie>

⁴⁵ Canadian Security Intelligence Service Act article 12(2) ob. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-23/page-6.html#docCont>

⁴⁶ იქვე, მუხლი 12.1 (1).

⁴⁷ იქვე, მუხლი 12.2 (1).

ანგარიშვალდებულია საჯარო უსაფრთხოებისა და გადაუდებელი ღონისძიებების მინისტრის წინაშე, რომელსაც წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშს.⁴⁸ კანადაში სამართალდამცავ ფუნქციებს ახორციელებენ კანადის სამეფო პოლიცია (RCMP) და კანადის კრიმინალური სადაზვერვო სამსახური.⁴⁹

⁴⁸ იქვე, მუხლი 6.

⁴⁹ Hans Born, Loch K. Johnson, Ian Leigh, „Who’s watching the Spies?“, გვ. 111

მანდატი
და ფუნქციები



საქართველოს სახელმწიფო
უსაფრთხოების სამსახური
STATE SECURITY SERVICE OF GEORGIA

4. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი და ფუნქციები

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ვებგვერდზე მითითებულია, რომ „საქართველოს წინაშე არსებული გამოწვევებისა და საფრთხეების საპასუხოდ, უსაფრთხოების სისტემის ეფექტიანი და დემოკრატიული ფუნქციონირების მიზნით, 2015 წლის 1 აგვისტოს შეიქმნა დამოუკიდებელი, დეპოლიტიზებული, პროფესიული ნიშნით დაკომპლექტებული და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხის მქონე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.“⁵⁰ უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ამ მიზნების მიღწევა დამოკიდებულია, როგორც ეფექტიან კონტროლზე, ისე ამ ორგანოს საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაზე.⁵¹

4.1. უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი

„საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად სამსახურის საქმიანობის მიმართულეებია:

ა) საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებისაგან დაცვა;

ბ) საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის გამოვლენა და მათი დაცვის უზრუნველყოფა;

გ) ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;

დ) ტერორიზმთან ბრძოლა;

ე) სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა;

ვ) კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელება;

ზ) სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და მათი შესრულების კონტროლი;

⁵⁰ იხ. <https://ssg.gov.ge/page/aboutus/info>

⁵¹ ევროპის საბჭო, ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურების დემოკრატიული და ეფექტიანი ზედამხედველობა 2015, გვ. 28.

თ) ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისაგან დაცვა.⁵²

ბუნებრივია, სახელმწიფოს გააჩნია ნებისმიერი დანაშაულის გამოვლენისა და გამოძიების საჯარო ინტერესი, თუმცა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მიჩნეულია, რომ უსაფრთხოების სამსახურები მკაცრად უნდა იყვნენ შეზღუდული ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების დაცვით და არ უნდა ახორციელებდნენ იმ აქტივობებს, რაც აღნიშნულთან არ არის დაკავშირებული.⁵³ ეროვნული უსაფრთხოების დაცვასთან შეუსაბამო საქართველოს უსაფრთხოების სამსახურის ისეთი ფუნქციები, როგორებიცაა, მაგალითად, ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და კორუფციის თავიდან აცილება.

გაეროს სპეციალური მომხსენებელი თავის ანგარიშში⁵⁴ აღნიშნავს, რომ აუცილებელია, უსაფრთხოების სამსახურების ფუნქცია და მოვალეობები მკაფიოდ და ამომწურავად იყოს განსაზღვრული პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით, რაც უზრუნველყოფს ეროვნული უსაფრთხოების საკანონმდებლო განმარტებაში აღწერილი ღირებულებებისთვის სადაზვერვო სამსახურების აქტივობების შეხამებას. აღნიშნული ძალაუფლების გამოყენება უნდა მოხდეს მხოლოდ შესაბამის კანონმდებლობაში მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციის შესრულების მიზნით. მაგალითად, სადაზვერვო სამსახურებისათვის კონტრტერორისტული მიზნებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება მხოლოდ ტერორიზმის წინააღმდეგ უნდა იქნეს გამოყენებული.⁵⁵ ნებისმიერ შემთხვევაში, უმჯობესია ეროვნული უსაფრთხოების სხვადასხვა ასპექტის განმარტება დეტალური კანონმდებლობის მეშვეობით მოხდეს, ვიდრე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ფართო მანდატი მიენიჭოს ისეთი ზოგადი ფრაზების გამოყენებით, როგორიცაა, მაგალითად, „ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა“⁵⁶ ან „ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისაგან დაცვა“⁵⁷.

4.2. უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო ფუნქციები

უსაფრთხოების/დაზვერვის სამსახურებს ფართო სადაზვერვო, ანალიტიკური და ხშირ შემთხვევაში საგამოძიებო უფლებამოსილებები აქვთ, რაც საიდუმლოების მაღალ ხარისხთან ერთად ართულებს მათ კონტროლს და ქმნის სივრცეს თვითნებობისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისათვის; განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევებში, როდესაც უსაფრთხოების სამსახურებზე სასამართლოს კონტროლი შესუსტებული ან უარყოფილია.⁵⁸ აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების თვითნებობის თავიდან

⁵² საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 5.

⁵³ Martin Scheinin (UN Special Rapporteur) 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, 2010, გვ. 5.

⁵⁴ იქვე, გვ. 5.

⁵⁵ იქვე, გვ. 6.

⁵⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 5(გ).

⁵⁷ იქვე, მუხლი 5(თ).

⁵⁸ ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, თბილისი, 2017, გვ. 120.

ასაცილებლად კარგ პრაქტიკად ითვლება უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციების შესაბამის კანონმდებლობაში მკაფიოდ და მკაცრად რეგლამენტირება.

„საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ განსაზღვრავს იმ კონკრეტულ დანაშაულთა ჩამონათვალს, რომელთა გამოძიებას, პრევენციას, გამოვლენას ან/და აღკვეთას ახორციელებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. კანონის თანახმად, სამსახურის ფუნქციებს მიეკუთვნება ისეთ დანაშაულთა პრევენცია, გამოვლენა, აღკვეთა და გამოძიება, რომლებიც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიმართულებებთან არის დაკავშირებული.⁵⁹ გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს №3 ბრძანებაში ჩამოთვლილია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამომიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებული დანაშაულები. თუ აღნიშნულ მუხლებს მათ მიერ დაცული სამართლებრივი სიკეთის მიხედვით დავალაგებთ, შეგვექმნება ზოგადი წარმოდგენა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამომიებო საქმიანობის სპეციფიკაზე.

სისხლის სამართლის კოდექსის თავი	მუხლი
დანაშაული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ	142-ე მუხლი, 142 ¹ მუხლი 164-ე მუხლი
დანაშაული საზოგადოებრივი უშიშროებისა და წესრიგის წინააღმდეგ	222 მუხლი, 223 მუხლი, 230-235-ე მუხლები, 236-ე მუხლი, 252-ე მუხლი
დანაშაული საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და უშიშროების საფუძვლების წინააღმდეგ	308-321 ¹ მუხლები
ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევა	322 ¹ მუხლი
ტერორიზმი	323-330 ⁵ მუხლები, 331 ¹ მუხლი, 331 ² მუხლი
სამოხელეო დანაშაული	332-335-ე, 337-342-ე მუხლები
დანაშაული მმართველობის წესის წინააღმდეგ	343-ე, 345-ე, 346-ე, 351-ე 362-364-ე, მუხლები
დანაშაული მტკიცებულების მოპოვების საპროცესო წესის წინააღმდეგ	370-ე, 373-ე, მუხლები
დანაშაულის დროულად აღკვეთისა და გახსნის წინააღმდეგ მიმართული ქმედება	374-ე, 375-ე და 376-ე მუხლები

⁵⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 5, მუხლი 11(ა).

დანაშაული კაცობრიობის მშვიდობის, უშიშროებისა და საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის წინააღმდეგ	404–410-ე მუხლები
--	-------------------

აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი მუხლი ავტომატურად არ მიეკუთვნება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარეობას. კონკრეტულ შემთხვევებში, აუცილებელია, შესაბამისი დანაშაული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიერ იყოს გამოვლენილი, ბრძანებაში მითითებული გამონაკლისების გათვალისწინებით.⁶⁰

აღნიშნული ჩამონათვალი ეწინააღმდეგება გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ ჩამოყალიბებულ ხედვებს. ასევე, მკვეთრად განსხვავდება შესწავლილი ქვეყნების მოდელებისგან.

უპირველესად, უნდა გამოვყოთ დანაშაულები, რომლებიც თავისი შინაარსით არ ექცევიან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამუშაო მიმართულებებში და რომელთა გამოძიებითაც უსაფრთხოების სამსახური სცდება საერთაშორისო პრაქტიკით დადგენილ სტანდარტებს. აღნიშნულის მაგალითია საქართველოს სსკ-ის 142-ე მუხლი, რომელიც სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევისთვის, რამაც არსებითად ხელყო ადამიანის უფლება. არასამთავრობო ორგანიზაციები სამართლიანად შენიშნავენ, რომ უსაფრთხოების სამსახურის ქვემდებარე არ უნდა იყოს თანასწორუფლებიანობის დაცვის მიზნით დანაშაულების აღკვეთა/გამოძიება,⁶¹ მაშინ, როდესაც „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონის მიხედვით, იგი იძიებს ისეთი ტიპის დანაშაულებს, რომლებიც თავისი არსით საფრთხეს უქმნის ქვეყნის უსაფრთხოებას. შესაძლოა, სახეზე იყოს ადამიანის თანასწორუფლებიანობის დარღვევის შემთხვევა, რომელიც საფრთხეს არ უქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებას, ამიტომ, ვფიქრობთ, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის ამ ფუნქციის მინიჭება, მისი მოქმედების არეალს მნიშვნელოვნად და დაუსაბუთებლად აფართოებს, რამაც საბოლოო ჯამში, შესაძლოა, უკუშედეგამდე მიგვიყვანოს.

ასევე, ზოგიერთ შემთხვევაში, კონკრეტული დანაშაულების გამოძიება, შესაძლოა, მიეკუთვნებოდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამუშაო მიმართულებას, თუმცა არა ყოველთვის. მაგალითად, საქართველოს სსკ-ის 236-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულების გამოძიება (ცეცხლსასროლი იარაღის საბრძოლო მასალის, ფეთქებადი ნივთიერების ან ასაფეთქებელი მოწყობილობის მართლსაწინააღმდეგო შექმნა, შენახვა ტარება, დამზადება გადაზიდვა გადაგზავნა ან გასაღება) მიეკუთვნება სახელმწიფო

⁶⁰ მაგალითად, საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს №3 ბრძანების თანახმად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 222-ე, 236-ე, 322¹, 331-ე, 344-ე, 344¹, 353-ე, 353¹, 362-364-ე, 370-ე, 373-ე, 374-ე, 375-ე და 376-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულები განეკუთვნება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარეობას იმ შემთხვევაში, როდესაც ეს დანაშაულები გამოვლენილია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ.

⁶¹ იხ. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში - შედეგები და გამოწვევები, გვ. 28.

უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციას, იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული დანაშაული გამოვლენილია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ.⁶² ასევე, აღნიშნული დათქმის გათვალისწინებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ქვემდებარეობას მიეკუთვნება ამომრჩევლის მოსყიდვა (სსკ-ის 164¹ მუხლი), ზოგიერთი სამოხელეო დანაშაული (სსკ-ის 332-335-ე და 337-342-ე მუხლები), ასევე, გამომიების მონაცემების გახმაურება (სსკ-ის 374-ე მუხლი) და დანაშაულის დაფარვა (სსკ-ის 375-ე მუხლი).

მიგვაჩნია, რომ განხილული წესით უსაფრთხოების სამსახურის ქვემდებარეობისათვის სისხლის სამართლის კოდექსის ზემოაღნიშნული მუხლების მიკუთვნება პრობლემურია შემდგომი გარემოებების გამო:

1. მიუხედავად უსაფრთხოების სამსახურის მნიშვნელობისა, მისთვის მინიჭებული ფართო უფლებამოსილება ადამიანის უფლებათა დარღვევის მაღალ რისკებს შეიცავს.⁶³ არსებული რისკების შესამცირებლად, მიზანშეწონილია, უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი კანონმდებლობით მაქსიმალურად ზუსტად და ამომწურავად იყოს რეგლამენტირებული, რათა მინიჭებული უფლებამოსილება სამსახურმა მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად გამოიყენოს.⁶⁴

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გენერალური პროკურორის ბრძანებაში გაწერილი დანაშაულის ნიშნების შემცველი ქმედებების გამოვლენა არ ნიშნავს, რომ აღნიშნულის გამოძიება ავტომატურად ემსახურება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის მიზნებსა და მანდატით განსაზღვრულ მიმართულებებს. შედეგად, მაღალი საზოგადოებრივი საშიშროების შემცველი დანაშაულების გამოძიების მიზნით მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, უსაფრთხოების სამსახური იყენებს ისეთი ქმედებების გამოსაძიებლად, რომლებიც თავისი არსით, საპოლიციო გამოძიების სფეროს მიეკუთვნება. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოფიციალურ გვერდზე მსგავსი დანაშაულების გამოძიების არაერთი მაგალითია ასახული.⁶⁵ უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიერ დანაშაულის ნიშნების შემცველი ქმედების გამოვლენა, არ შეიძლება ავტომატურად, ყოველგვარი დამატებითი წინაპირობების გარეშე გახდეს შესაბამისი ქმედების უსაფრთხოების სამსახურის მანდატის ქვეშ მოქცევის საფუძველი.

შესაბამისად, ამ კრიტერიუმით საგამოძიებო ქვემდებარეობის საკითხის გადაწყვეტა, უსაფრთხოების სამსახურს აძლევს შესაძლებლობას, გასცდეს თავის მანდატს, რაც არ შეესაბამება დადგენილ „კარგ პრაქტიკად“ მიჩნეულ საერთაშორისო სტანდარტებს.

⁶² საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს №3 ბრძანება, მე-4 მუხლი „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁶³ Martin Scheinin (UN Special Rapporteur) 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, 2010, გვ. 5.

⁶⁴ იქვე, გვ. 6.

⁶⁵ მაგალითად: <https://ssg.gov.ge/news/540/saxelmtsifo-usaftrxoebis-samsaxuris-antikorufciulma-saagentom-yalbi-valutis-gasaghebis-faqtze-2-piri-daakava>; <https://ssg.gov.ge/news/246/sus-is-antikorufciulma-saagentom-taghlitobis-mcdelobis-faqtze---erti-piri-daakava>; ასევე <https://ssg.gov.ge/news/485/saxelmtsifo-usaftrxoebis-samsaxuris-antikorufciulma-saagentom-taghlitobis-mcdelobis-faqtze-erti-piri-daakava>; <https://ssg.gov.ge/news/350/sus-is-generalurma-inspeqciam-narkodanashaulis-faqtze-ori-piri-daakava>;

2. საგამოძიებო ქვემდებარეობის აღნიშნული კრიტერიუმით გადაწყვეტის ხერხი ასევე იწვევს უსაფრთხოების სამსახურებს შორის ფუნქციების დუბლირებას. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაცია ხაზს უსვამს უსაფრთხოების სამსახურებს შორის ფუნქციების აღრევის თავიდან არიდების მნიშვნელობას, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და არასასურველი კონკურენციის გამოსარიცხად.⁶⁶

აღნიშნულ კრიტიკას არ ეთანხმება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო: „უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქცია ვერ იქნება პოლიციის ფუნქციასთან დუბლირებული, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციას წარმოადგენს პრევენცია სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში, ხოლო პოლიციის ამოცანაა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვა. ამ უკანასკნელისგან განსხვავებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობა არ ეხება მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებაში წარმომოხილელი კონკრეტული საფრთხეების აცილებას, არამედ შეეხება გლობალურ, ქვეყნის ფარგლებს გარედან მომდინარე ინტერესებს და მცდელობებს, რომელიც მიმართულია სახელმწიფოს არსებობის და მისი უსაფრთხოების წინააღმდეგ.“⁶⁷ ამ მოსაზრების საპირისპიროდ უნდა აღინიშნოს, რომ უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიერ საქართველოს სსკ-ის 236-ე ან რომელიმე სხვა ნაკლებად მძიმე (ან მძიმე) დანაშაულის გამოვლენა ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ ეს ქმედება ეროვნული უსაფრთხოებისათვის აუცილებლად საფრთხის მატარებელია. შედეგად, უსაფრთხოების სამსახურს არა მარტო შეუძლია გაცდეს თავისი საქმიანობის მიზნებს და შეითავსოს პოლიციის ანალოგიური ფუნქციები, არამედ არსებული რეგულაციების თანახმად, ევალება კიდევ ამის გაკეთება.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ სისხლისსამართლებრივი კვალიფიკაციის მიუხედავად, ცალკეული ქმედება შესაძლებელია განეკუთვნებოდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამუშაო მიმართულებას. თუმცა, საკანონმდებლო დანაწესი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიერ კონკრეტული ქმედების გამოვლენა ავტომატურად ნიშნავს, რომ იგი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების გამოსაძიებელია, ცალსახად არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებსა და პრაქტიკას. მითითებული რეგულაცია უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის მკაცრად რეგლამენტირების ნაცვლად, მას დაუსაბუთებლად ფართო მანდატს ანიჭებს.

⁶⁶ Committee on Legal Affairs and Human Rights, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Doc. 1402. Guideline B (3) იხ. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>

⁶⁷ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოზიცია იხილეთ: <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministros-gantskhadeba/8481>

4.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ცალკეული დეპარტამენტების საგამომიებო კომპეტენციები

პროექტზე მუშაობისას დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა მოიპოვა ინფორმაცია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის იმ სტრუქტურული ქვედანაყოფების შესახებ, რომლებიც სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიებას აწარმოებენ. ასევე, აღნიშნულ საქმეთა სტატისტიკა. კვლევაში ვერ მოხვდა მონაცემები, რომელზე წვდომაც, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პასუხის თანახმად, „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონით“ იყო შეზღუდული.

მიღებულ სტატისტიკაზე დაყრდნობით გამოიკვეთა ის დანაშაულები, რომელთა გამოძიებაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ყველაზე ხშირად უწევს და დეპარტამენტები, რომლებიც ამ დანაშაულებებს იძიებენ. კერძოდ, 2015 წლის 1 აგვისტოდან 2019 წლის 1 ნოემბრამდე საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში დაიწყო გამოძიება 425 სისხლის სამართლის საქმეზე, მათ შორის: 1) კონტრტერორისტულ ცენტრში - 49 სს საქმეზე; 2) ანტიკორუფციულ სააგენტოში - 291 სს საქმეზე; 3) კონტრდაზვერვის დეპარტამენტში - 63 სს საქმეზე; 4) სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტში - 15 სს საქმეზე; 5) სამსახურის გენერალურ ინსპექციაში - 7 სს საქმეზე.⁶⁸

აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან საგამომიებო ქვემდებარეობის მოთხოვნათა დაცვით, სხვა საგამომიებო ორგანოში მხოლოდ 38 სისხლის სამართლის საქმე გადაიგზავნა.⁶⁹

4.4. ტერორისტული დანაშაული (კონტრტერორისტული ცენტრი)

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტი ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაა. საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს №3 ბრძანების თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ქვემდებარეა - სსკ-ის 323-330⁵, სსკ-ის 331¹ და სსკ-ის 331² მუხლები. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური დაარსებიდან ტერორიზმთან დაკავშირებული ქმედებების აქტიურ მონიტორინგსა და გამოძიებას ახორციელებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიშში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში წამყვან უწყებად დასახელდა. დოკუმენტში ნათქვამია, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური არის წამყვანი უწყება ტერორიზმთან დაკავშირებულ ინციდენტებზე რეაგირებისა და გამოძიების წარმოების საკითხში, ასევე არის კარგად აღჭურვილი და მომზადებული. აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტის შეფასებით, საქართველოს შესწევს უნარი გამოავლინოს, შეაკავოს და რეაგირება მოახდინოს ტერორიზმის შემთხვევებზე.⁷⁰

⁶⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი, SSG 7 19 00219288, 18/11/2019.

⁶⁹ იქვე.

⁷⁰ ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის 2018 წლის ანგარიში ტერორიზმზე, გვ. 88-89 იხ. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Country-Reports-on-Terrorism-2018-FINAL.pdf>

4.4.1. რადიკალური იდეოლოგიის გავრცელების მონიტორინგი

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2015-2018 წლის ანგარიშებში, ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის გარდა, მითითებულია, რომ მოსახლეობის რადიკალიზაციის პრევენციისათვის, სამსახური ინტერნეტ სივრცესა და სოციალურ ქსელებში რადიკალური იდეოლოგიის გავრცელების მონიტორინგს ეწევა. მაგალითად, ანგარიშის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა 2015 წლის ნოემბერში რადიკალური იდეოლოგიის გამავრცელებელ ვებგვერდებსა და სოციალურ მედიაში დარეგისტრირებულ ჯგუფებზე წვდომა შეზღუდა.⁷¹ ასევე, 2017 წლის საანგარიშო პერიოდში გამოვლინდა საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქე სტუდენტთა ჯგუფი, რომლებიც სოციალური ქსელების მეშვეობით რადიკალურ მოწოდებებს ავრცელებდნენ. აღნიშნულ პირთა ჯგუფის მიმართ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები გაატარა.⁷² ინტერნეტ სივრცესა და სოციალურ მედიაში რადიკალური იდეოლოგიის შემცველი მოწოდებების მონიტორინგი 2018 წელსაც გაგრძელდა.

იმის გათვალისწინებით, რომ რადიკალიზაციისა და ექსტრემიზმის განმარტება ქართულ ნორმატიულ სივრცეში პირველად 2019 წელს გაჩნდა - „ტერორიზმთან ბრძოლის წინააღმდეგ“ ეროვნული სტრატეგიის გეგმის სახით, გაუგებარია, სამსახურმა „რადიკალური იდეოლოგიის“ დეფინიციისთვის რა კრიტერიუმებით იხელმძღვანელა.

როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშებიდან ირკვევა, ტერორისტული საქმიანობისათვის დაკავებულ პირთა ჯგუფი, ასევე სოციალურ ქსელებში რადიკალური იდეოლოგიის გამავრცელებელი პირები ძირითადად ერთი კონკრეტული რელიგიის წარმომადგენლები არიან, ერთი კონკრეტული გეოგრაფიული რეგიონიდან. ეს შეიძლება სუსის მიერ გარკვეული ჯგუფებისა თუ კონკრეტული გეოგრაფიული რეგიონის წარმომადგენლების მიმართ აქტიურ მეთვალყურეობაზე მიუთითებდეს. ადამიანის უფლებების სერიოზულ დარღვევასთან გვექნება საქმე, თუ აღმოჩნდება, რომ ტერორიზმის რისკების შეფასებისას, პირთა ჯგუფების მონიტორინგი წარმომავლობისა და რელიგიის ნიშნით ხდება.

ამ ტენდენციის საპირისპიროდ უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელ პერიოდში, საქართველოში განსაკუთრებით გააქტიურდნენ რადიკალური ულტრამემარჯვენე იდეოლოგიის ჯგუფები, რომლებიც სოციალურ ქსელში ჰომოფობიური და ანტიმიგრანტული ნარატივებით მოსახლეობის რადიკალიზაციას ცდილობენ. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მათი რადიკალური მოწოდებები სოციალური ქსელიდან არ მოუხსნია. არც აღნიშნული დაჯგუფებების ლიდერების მიმართ მიმდინარე გამოძიებებზე მიღებულა შემაჯამებელი გადაწყვეტილება.⁷³ ერთ-ერთი ლიდერის განცხადებაზე საქართველოს სსკ-ის

⁷¹ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 01.08.2015-31.12.2015 წლის ანგარიში - გვ. 12-13; იხ. <https://ssg.gov.ge/uploads/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/SSSG%20REPORT.pdf>

⁷² სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 01.01.2017-31.12.2017 წლის ანგარიში, გვ. 14.

⁷³ 2019 წლის 15 ივნისს ლევან ვასაძემ სატელევიზიო ინტერვიუში განაცხადა, რომ აპირებდა შეექმნა გაერთიანება, რომლის წევრებიც „ქაშაშვილის გამოყენებით ხელეხს შეუკრავდნენ“ აქციაში მონაწილე ლგბტქ თემის წარმომადგენლებს და იძულებით დაატოვებინებდნენ ტერიტორიას, ხოლო თუ პოლიცია მათ წინააღმდეგობას გაუწევდა, ჯგუფის წევრები კომბლებით დაუპირისპირდებოდნენ. გაერთიანების შესაქმნელად, ვასაძის მოძრაობამ ვერის პარკის ტერიტორიაზე მოხალისეთა

223-ე მუხლით დაწყებულ გამოძიებას საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო საგამოძიებო ქვემდებარეობის მოთხოვნათა დარღვევით იძიებს.⁷⁴

4.4.2. ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ საქართველოს ეროვნული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა

ტერორიზმისა და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ჭრილში ხაზი უნდა გაესვას საქართველოს სტრატეგიას ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ და მის სამოქმედო გეგმას. 2019 წლის 23 იანვრის №53 განკარგულებით, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საქართველოს ეროვნული სტრატეგია ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ“ და მისი 2019-2021 წლების სამოქმედო გეგმა.

სტრატეგია მიზნად ისახავს ბრძოლას ტერორიზმის, ექსტრემიზმისა და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ. მასში ექსტრემიზმი განმარტებულია, როგორც „იდეათა ერთობლიობა, იდეოლოგია, რომელიც არ აღიარებს ადამიანთა თანასწორობის პრინციპს, მხარს უჭერს სიძულვილს, შეუწყნარებლობას, ძალადობას, საფრთხეს უქმნის ქვეყნის დემოკრატიულ წყობას და კანონის უზენაესობას.“⁷⁵ რადიკალიზაცია - როგორც „პროცესი, როდესაც პირი საკუთარი მოსაზრებების გავრცელებისა და გარკვეული იდეოლოგიის მხარდაჭერისას შესაძლოა, გასცდეს კანონის ფარგლებს და ჩაერთოს ტერორისტულ ან/და ექსტრემისტულ საქმიანობაში. აღნიშნულ პროცესში იკვეთება პირის მზაობა - მის მიერ მხარდაჭერილი იდეოლოგიის მიზნებისათვის დაეთანხმოს ან/და, საჭიროების შემთხვევაში, მიმართოს ძალადობრივ მეთოდებს.“⁷⁶

სტრატეგია აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე აღიარებს, რომ საქართველოში მოქმედებენ ექსტრემისტული და რადიკალური იდეოლოგიის მხარდამჭერი ჯგუფები. დოკუმენტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ტერორიზმისა და ექსტრემიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ჩანაწერი ფორმალური ხასიათისაა. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის ხელთ არსებული ინფორმაციით, რადიკალიზაციისა და ექსტრემიზმის წინააღმდეგ მიმართულ პროექტებში აკადემიური წრეები ან არასამთავრობო ორგანიზაციები ძირითადად არ არიან ჩართულები.

სტრატეგიის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტია სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა ექსტრემიზმისა და რადიკალიზაციის პრევენციის პროცესში, თუმცა, ბუნდოვანია, როგორ უნდა განხორციელდეს ეს თანამშრომლობა. აღნიშნული შესაძლებელია, გაწერილი იყოს სტრატეგიასთან ერთად შემუშავებულ 2019-2021 წლის სამოქმედო გეგმაში, რომელიც გასაიდუმლოებულია. მითითებულ ინფორმაციაზე საჯარო წვდომის შეზღუდვა შეუძლებელია გამოწვეული იყოს სახელმწიფო ინტერესების დაცვის აუცილებლობით. სამოქმედო გეგმის გასაიდუმლოება ასევე ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონს „სახელმწიფო

რეგისტრაციის მიზნით მათი პირადი მონაცემების შეგროვება დაიწყო. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მითითებულ ფაქტზე გამოძიება დაიწყო. ლევან ვასაძის მოწოდებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის მიუხედავად, რასაც არაერთი ვიდეოჩანაწერი და სხვა პირდაპირი მტკიცებულებები ადასტურებდა, საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილება ჯერ არ არის მიღებული.

⁷⁴ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 11 დეკემბრის MIA 6 19 03327358 წერილი.

⁷⁵ „ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ საქართველოს ეროვნული სტრატეგია“, გვ. 4.

⁷⁶ იქვე, გვ. 5.

საიდუმლოების შესახებ“, რომლის თანახმადაც, ინფორმაციაზე საჯარო ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ აღნიშნული აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დაცვისათვის. მიუხედავად აღნიშნულისა, უფლებამოსილი სამთავრობო სტრუქტურებიდან ამ ეტაპზე მითითებული დოკუმენტის (ან მისი ნაწილის) განსაიდუმლოების მზაობა არ იკვეთება.⁷⁷

საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ექსტრემიზმისა და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ ბრძოლის სამოქმედო გეგმა (ან მსგავსი შინაარსის მქონე ნორმატიული აქტი) საჯარო საზოგადოების ჩართულობის გაუმჯობესების მიზნით.⁷⁸ საქართველოში აღნიშნული რესურსის არგამოყენება ულტრამემარჯვენე და სხვა რადიკალური იდეოლოგიებით მოქმედი გაერთიანებების გაძლიერებას იწვევს.

4.5. სამოხელეო დანაშაული (ანტიკორუფციული სააგენტო)

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ გამოთხოვილი ინფორმაციის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა 2015 წლის 1-ელი აგვისტოდან 2019 წლის 1-ელ ნოემბრამდე 425 სისხლის სამართლის საქმეზე დაიწყო გამოძიება, მათ შორის:

- ა) უსაფრთხოების სამსახურის გენერალურ ინსპექციაში - 7 საქმეზე
- ბ) სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტში - 15 საქმეზე
- გ) კონტრდაზვერვის დეპარტამენტში - 63 საქმეზე
- დ) კონტრტერორისტულ ცენტრში (დეპარტამენტში) - 49 საქმეზე
- ე) ანტიკორუფციულ სააგენტოში - 291 საქმეზე.⁷⁹

სტატისტიკიდან ჩანს, რომ ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტის) მიერ გამოძიებული საქმეების ოდენობა სხვა დეპარტამენტების მონაცემებთან შედარებით გაცილებით მაღალია. დებულების თანახმად, სააგენტოს ამოცანაა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სამოხელეო, კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიება. საგამოძიებო ქვემდებარეობის შესახებ საქართველოს გენერალური პროკურორის №3 ბრძანების თანახმად, საქართველოს სსკ-ის 332–335-ე, 337–342-

⁷⁷ 2020 წლის 8 აპრილის მდგომარეობით, აღნიშნულ საკითხზე დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის სარჩელს საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ განიხილავს თბილისის საქალაქო სასამართლო.

⁷⁸ მაგალითად იხ. ნორვეგიის სამოქმედო გეგმა რადიკალიზაციისა და ძალადობრივი ექსტრემიზმის წინააღმდეგ: <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism>; დანიის სამოქმედო გეგმა ექსტრემიზმისა და რადიკალიზაციის პრევენციისათვის: <http://uim.dk/publikationer/preventing-and-counteracting-extremism-and-radicalisation>; შვეიცარიის ეროვნული სამოქმედო გეგმა რადიკალიზაციისა და ძალადობრივი ექსტრემიზმის პრევენციისათვის: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/50703.pdf>; საფრანგეთის ეროვნული სამოქმედო გეგმა რადიკალიზაციის პრევენციისათვის: https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Prevention_radicalisation/06/0/PNPR_2018-02-23-cipdr-radicalisation_905060.pdf და სხვა.

⁷⁹ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2019 წლის 18 ნოემბრის SSG 7 19 00219288 წერილი.

ე მუხლებით გათვალისწინებულ (სამოხელეო) დანაშაულებს ანტიკორუფციული სააგენტო იმ შემთხვევაში იძიებს, თუ აღნიშნული ქმედებები სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ არის გამოვლენილი. სამოხელეო დანაშაულის გამოძიების უფლებამოსილება, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გარდა, ასევე გააჩნია საქართველოს პროკურატურას, იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის გამოძიებებს და ვინაიდან აღნიშნულ სამსახურებს ცალკეულ შემთხვევებში კორუფციული და სამოხელეო დანაშაულის გამოძიების შესაძლებლობა აქვთ, იქმნება რისკი, მითითებულმა ორგანოებმა ერთ და იგივე დანაშაულზე პარალელურად აწარმოონ გამოძიება და ოპერატიული ან პრევენციული სახის ღონისძიებები. ეს განსაკუთრებით ართულებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და პროკურატურის ფუნქციების გამიჯვნას სამოხელეო (კორუფციული) დანაშაულების კონტექსტში. ვინაიდან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ეძლევა შესაძლებლობა გამოიძიოს ნებისმიერი ისეთი საქმე, რომელიც ამ სამსახურების ფუნქციიდან გამომდინარე, პროკურატურის ქვემდებარე უნდა იყოს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის კორუფციული დანაშაულის გამოძიების მანდატის მიკუთვნების საკითხი სადავოა. ჩვენს მიერ განხილული სახელმწიფოების უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურს არ ანიჭებს ორგანიზებული და, მაგალითად, კორუფციის მსგავსად ეკონომიკურ სარგებელთან დაკავშირებული სხვა დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მანდატს. საუკეთესო მაგალითია კანადა, სადაც, უსაფრთხოების/დაზვერვის სამსახურს არ გააჩნია არც კორუფციული და არც ეკონომიკური დანაშაულის გამოძიების უფლებამოსილება.⁸⁰ რიგ ქვეყნებშიც ორგანიზებულ დანაშაულთან და კორუფციასთან ბრძოლა პოლიციის ან სპეციალური სამართალდამცავი ორგანოების/დანაყოფების კომპეტენციაში შედის. უკრაინაში, საქართველოს მსგავსად, 2014 წლამდე კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას რამდენიმე სხვადასხვა ორგანო აწარმოებდა (პროკურატურა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, პოლიცია, უშიშროების სამსახური, აუდიტი და ა.შ),⁸¹ რომელთა მიმართ მოსახლეობის ნდობა ძალიან დაბალი იყო.⁸² ამჟამად უკრაინაში ფუნქციონირებს ეროვნული ანტიკორუფციული ბიურო, რომელიც მაღალი რანგის საჯარო მოხელეთა, მათ შორის მინისტრთა, მოსამართლეთა და პარლამენტის წევრთა მიერ ჩადენილ დანაშაულს იძიებს. ქვეყანაში ასევე ფუნქციონირებს სახელმწიფო გამოძიების ბიურო, რომელიც დამოუკიდებელ სტრუქტურას წარმოადგენს. მისი საქმიანობა უშუალოდ კორუფციის წინააღმდეგ არ არის მიმართული, მაგრამ პროკურატურიდან, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან და პოლიციიდან საგამოძიებო ფუნქციების წამოღებით არაპირდაპირ ზემოქმედებას ახდენს კორუფციის შემცირებაზე.⁸³ ესტონეთში ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი მხოლოდ იმ კორუფციულ დანაშაულებს მოიცავს, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან ეროვნულ უსაფრთხოებას.⁸⁴ ლატვიაში სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული კორუფციული დანაშაულების გამოძიებას დამოუკიდებელი ორგანო ახდენს.⁸⁵

⁸⁰ Canadian Security Intelligence Service Act (R.S.C., 1985, c. C-23), <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-23/page-6.html#docCont>

⁸¹ Philipp Fluri, Valentyn Badrak (Eds.) Anti-Corruption Measures in Ukraine after the Revolution of Dignity: Key Legislative Aspects, Geneva–Kyiv, 2016, გვ.10.

⁸² იქვე, გვ. 11.

⁸³ იქვე, გვ.11.

⁸⁴ Estonian Security Authorities Act, article 6-2².

⁸⁵ Latvian Law on State Security Institution, section 15 (1).

საქართველოში მოქმედი პრაქტიკა ხელს უწყობს კომპეტენციების დუბლირებას. რიგ შემთხვევებში, თეორიულად შესაძლებელია, რომ ცალკეულ დანაშაულებზე სამმა ან ოთხმა საგამოძიებო ორგანომ წარმართოს გამოძიება. როგორც პრაქტიკა მოწმობს, ანტიკორუფციული დეპარტამენტი ხშირად იძიებს საქმეებს, რომლებიც თავისი არსით სახელმწიფოს უსაფრთხოებას ან ეკონომიკას მომეტებულ საფრთხეს არ უქმნის. ეს, ერთი მხრივ, იწვევს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რესურსების გაუმართლებელ ხარჯვას, მეორე მხრივ, ქმნის ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკს. არსებული რეგულაციები რესურსების არარაციონალურ გადანაწილებაზე, ფუნქციების დუბლირებასა და ზოგადად, სისტემის არაეფექტიანობაზე მიუთითებს.

მითითებული გარემოებებიდან გამომდინარე, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციულმა ქსელმა (OECD-ACN) 2016 წლის ანგარიშში რეკომენდაცია მისცა საქართველოს, ჩამოაშოროს კორუფციული დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილება სუს-ს და პროკურატურას. დღეის მდგომარეობით, ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი პროგრესი არ არის მიღწეული.⁸⁶

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ კორუფციული დანაშაულის მიმართ მომეტებული საჯარო ინტერესი არსებობს, ხოლო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობა საიდუმლოების მაღალი ხარისხით ხასიათდება. გამჭვირვალობისათვის უმჯობესია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა სამოხელეო დანაშაული მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოიძიოს, თუ ქმედება საფრთხის შემცველია ეროვნული უსაფრთხოებისათვის, დანარჩენი საქმეები კი შინაგან საქმეთა სამინისტროზე და პროკურატურაზე გადანაწილდეს.

4.6. სხვა დეპარტამენტები

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების მე-6 მუხლის თანახმად, სამსახურის სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: ადმინისტრაცია (დეპარტამენტი), გენერალური ინსპექცია (დეპარტამენტი), ეკონომიკური დეპარტამენტი, კადრების მთავარი სამმართველო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი, სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტი, ანტიკორუფციული სააგენტო (დეპარტამენტი), კონტრტერორისტული ცენტრი, ოპერატიული ღონისძიებების დეპარტამენტი, სპეციალური ღონისძიებების დეპარტამენტი, ობიექტების დაცვის მთავარი სამმართველო, დროებითი მოთავსების უზრუნველყოფის სამმართველო.

ჩამოთვლილთაგან, საჯარო ადმინისტრაციის, ანტიკორუფციული სააგენტოს, გენერალური ინსპექციის, ეკონომიკური დეპარტამენტის, კადრების მთავარი სამმართველოს და ობიექტების დაცვის მთავარი სამმართველოს დებულებანი. კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის, კონტრტერორისტული ცენტრის, სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის, ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტის, ოპერატიული ღონისძიებების დეპარტამენტის და სპეციალური

⁸⁶ OECD-ACN, Anti-corruption reforms in Georgia 4 th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, progress update, 2019 - გვ.131 ობ. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf>

ოპერაციების დეპარტამენტის საქმიანობა, მათი მარეგულირებელი დებულებების ჩათვლით გასაიდუმლოებულია.⁸⁷

შესაბამისი ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის შემთხვევაში, რთულია შევავსოთ, რამდენად კანონიერადაა გასაიდუმლოებული უსაფრთხოების სამსახურის ცალკეული დეპარტამენტების დებულებები. თუმცა, ზოგადი შეფასების სახით შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფართო მანდატიდან გამომდინარე, დებულებების გასაიდუმლოებით სამსახურის ქვედანაყოფებს შორის მოვალეობების დუბლირების საფრთხე იქმნება. გარდა ამისა, უწყების გამჭვირვალების დაბალი ხარისხიდან და მინიმალური საპარლამენტო კონტროლიდან გამომდინარე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ბლანკეტურად გასაიდუმლოება შეუძლებელს ხდის აღნიშნული უწყების საზოგადოებრივ კონტროლს.

4.7. ანალიტიკური საქმიანობა

სახელმწიფო უსაფრთხოების განმტკიცებაში გადამწყვეტია ფაქტებისა და გარემოებების ადეკვატური შეფასება, მოვლენების განვითარების სწორი ანალიზი და პროგნოზირება. შესაბამისად, აუცილებელია უსაფრთხოების სამსახურს გააჩნდეს ძლიერი ანალიტიკური შესაძლებლობები, რაც მიღებული ინფორმაციის სწრაფ დამუშავებას და ხარისხიან ანალიზს უზრუნველყოფს.⁸⁸ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანალიტიკური გუნდი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე სამსახურის ხელმძღვანელობის ინფორმირების მიზნით, ახორციელებს ინფორმაციის სისტემატიზაციას, ვითარების რელევანტურ ანალიზს, საფრთხეების პროგნოზირებასა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებას.⁸⁹

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების თანახმად, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის ძირითადი ამოცანებია, მათ შორის, ღია და ფარული წყაროებიდან ინფორმაციის მოპოვება, მიღებული ინფორმაციის საადრიცხვო-ანალიტიკური დამუშავება და განზოგადება.⁹⁰

დოქტრინაში ერთმანეთისგან განასხვავებენ მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის შერჩევით და შემთხვევით სახეებს. მონაცემების შერჩევითი შეგროვების დროს წინასწარ არის ცნობილი პიროვნება, ორგანიზაცია ან ტექნიკური მახასიათებელი, რომლის მონაცემების შეგროვებაც

⁸⁷ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2020 წლის 4 თებერვლის SSG 02000020612 წერილი.

⁸⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 01.08.2015-31.12.2015 წლის ანგარიში, გვ. 21; იხ.

<https://ssg.gov.ge/uploads/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/SSSG%20REPORT.pdf>

⁸⁹ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 1.01.2016-31.12.2016 წლის ანგარიში - გვ. 19, იხ.

<https://ssg.gov.ge/uploads/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/angarisshi2016.pdf>

⁹⁰ იხ. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულება (საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 ივლისის №385 დადგენილება) მე- 7 მუხლის „ე“ პუნქტი.

ხდება.⁹¹ მონაცემების შემთხვევითი შეგროვებისას კი სამიზნე სუბიექტის/ობიექტის წინასწარ იდენტიფიცირება შეუძლებელია.⁹²

საინფორმაციო-ანალიტიკურ დეპარტამენტს საქმიანობის კონკრეტული მიმართულება (როგორცაა კორუფციასთან ბრძოლა, კონტრტერორიზმი და ა.შ) არ გააჩნია თუმცა, მისი ძირითადი ამოცანებიდან გამომდინარე, შეიძლება მივიჩნიოთ რომ საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის მთავარ საქმიანობას სწორედ მონაცემების არამიზნობრივი შეგროვება წარმოადგენს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სამიზნედან მონაცემების მოპოვების ნაცვლად, მონაცემების მოპოვების შედეგად ხდება სამიზნეს იდენტიფიცირება.⁹³

ევროპულ სამართლებრივ სივრცეში მონაცემების შეგროვების ამ მეთოდზე აღნიშნავენ, რომ წევრ სახელმწიფოთა მნიშვნელოვან რაოდენობას არ გააჩნია, ან იყენებს ზედმეტად ბუნდოვან, ფართო საკანონმდებლო რეგულაციებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების მიერ მონაცემების მასობრივი, გაუმიზნავი მოპოვების დასარეგულირებლად.⁹⁴ მეორე მხრივ, დიდი ბრიტანეთის დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების 2016 წლის ანგარიშის თანახმად, მასობრივი ინფორმაციის შეგროვება აუცილებელია და წარმოადგენს ძირითად საშუალებას მათი ფუნქციონირებისათვის.⁹⁵

გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ მიმდინარე საქმეზე მსჯელობისას, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა⁹⁶, რომ მხოლოდ მონაცემების მასობრივად შეგროვება არ იწვევს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დარღვევას, მაგრამ კონკრეტულ შემთხვევაში, არ არსებობდა ადეკვატური, კანონით განსაზღვრული ზედამხედველობის მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფდა ინტერნეტით დაკვირვებისა და ფილტრაციის, ძიებისა და შერჩევითვის ადამიანის უფლებათა დაცვაზე მორგებულ პროცედურებს. შესაბამისად, აღნიშნული მეთოდის გამოყენება კანონმდებლობით მკაცრად გაწერილი კრიტერიუმების თანახმად უნდა მოხდეს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა არ არის საკმარისად მკაფიო ამ თემაზე. ანალიტიკური დეპარტამენტის საქმიანობა და მისი დებულება არ არის ხელმისაწვდომი ფართო საზოგადოებისათვის. საქმიანობის ბლანკეტური და არაპროპორციული დასაიდუმლოება კი რეალურს ხდის ანალიტიკური დეპარტამენტის საქმიანობაზე არასაკმარისი კონტროლის განხორციელების საფრთხეს.

ანალიტიკური დეპარტამენტის დებულების და მთლიანად დეპარტამენტის საქმიანობის საიდუმლოებიდან გამომდინარე, რთულია შეფასება, რა ფუნქციებს ასრულებს არსებული დანაყოფი. თუმცა, შესამჩნევია ორგანოებს შორის ფუნქციების დუბლირება, ვინაიდან

⁹¹ The European Union Agency for Fundamental Rights, *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the European Union*, 2015, Volume I: Member States' legal frameworks, გვ. 17.

⁹² იქვე, გვ. 17.

⁹³ იქვე, გვ. 18.

⁹⁴ ევროპის საბჭო, ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურების დემოკრატიული და ეფექტური ზედამხედველობა 2015, გვ.38-39.

⁹⁵ Government of the United Kingdom, 'Operational Case for Bulk Powers', 2016, para 1.7.

⁹⁶ *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15.

ანალიტიკური დეპარტამენტის ანალოგიურ საქმიანობას, კერძოდ, ინფორმაციის მოპოვებასა და ანალიტიკურ დამუშავებას სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტიც ახორციელებს. .

დეპარტამენტის საქმიანობის საერთაშორისო პრაქტიკასთან და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მონაცემების გაუმინაჟი შეგროვება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ კანონით მკაცრად გაწერილ შემთხვევებში, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი მიზნის მისაღწევად.⁹⁷

4.8. კიბერუსაფრთხოება

საქართველოს კიბერუსაფრთხოების 2017-2018 წლის ეროვნული სტრატეგიის მიხედვით, კიბერუსაფრთხოება განიხილება, როგორც ეროვნული უსაფრთხოების განუყოფელი ნაწილი.⁹⁸ კიბერშეტევა, რომელმაც, შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო საიდუმლოებას განკუთვნილი ინფორმაციის გამჟღავნება, ქვეყნისთვის საფრთხის შემცველია. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ძირითადი ამოცანა კი, ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე, მისი უსაფრთხოების დაცვაა.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, არ გააჩნია უფლებამოსილება ინფორმაციული და კიბერსივრცის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში.⁹⁹ მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2015 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საფრთხის მასშტაბებისა და მოსალოდნელი შედეგების სიმძიმის გათვალისწინებით, სამსახური ახორციელებს მთელ რიგ ღონისძიებებს ქვეყნის კიბერსივრცის მიმართ წარმოქმნილი საფრთხეების ნეიტრალიზების, ასევე შედეგების შემცირების თვალსაზრისით.¹⁰⁰

უცხო ქვეყნების სპეცსამსახურებიდან მომავალ კიბერსაფრთხოებებზე საუბარია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2018 წლის ანგარიშშიც. კერძოდ, ანგარიშში მითითებულია, რომ უცხო ქვეყნები, საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, სულ უფრო აქტიურად იყენებენ კიბერსაშუალებებს. ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის მნიშვნელოვან რისკს წარმოადგენს ასევე, უცხო ქვეყნების სპეცსამსახურებისა და მათ მიერ კონტროლირებადი ჰაკერული ჯგუფების მიერ სამთავრობო და კრიტიკული ინფრასტრუქტურის ობიექტებზე კიბერშეტევებისა და კიბერსადაზვერვო ოპერაციების განხორციელება.¹⁰¹

ადგილობრივი კონტექსტის, გამოწვევებისა და ჰიბრიდული ომის პირობებში, უცხო ქვეყნის სპეცსამსახურების მიერ საქართველოს კიბერსივრცის მიმართ გამოჩენილი ინტერესის

⁹⁷ Daragh Murray and Pete Fussey, *Israeli Law Review, Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data*, Cambridge, 2019, გვ. 59.

⁹⁸ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #14, 2017 წლის 13 იანვარი, თბილისი, საქართველოს კიბერუსაფრთხოების 2017-2018 წლის ეროვნული სტრატეგია.

⁹⁹ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, გვ.1, იხ.

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/232432>

¹⁰⁰ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2015 წლის ანგარიში, გვ. 15 იხ. <https://bit.ly/2u6qDwo>

¹⁰¹ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2018 წლის ანგარიში, გვ.13 იხ. <https://bit.ly/37yDoxc>

გათვალისწინებით, ცხადია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს სახელმწიფოს კიბერუსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად გაცილებით ფართო მანდატი უნდა ჰქონდეს. სუს-ის ყოველწლიური ანგარიშების ანალიზის შედეგად იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, მისი საქმიანობის მიზნებიდან გამომდინარე, ახორციელებს კიდევ გარკვეულ ღონისძიებებს ამ მიმართულებით. თუმცა, აღნიშნული მიმართულება, მისი მანდატით მკაფიოდ განსაზღვრული არაა.

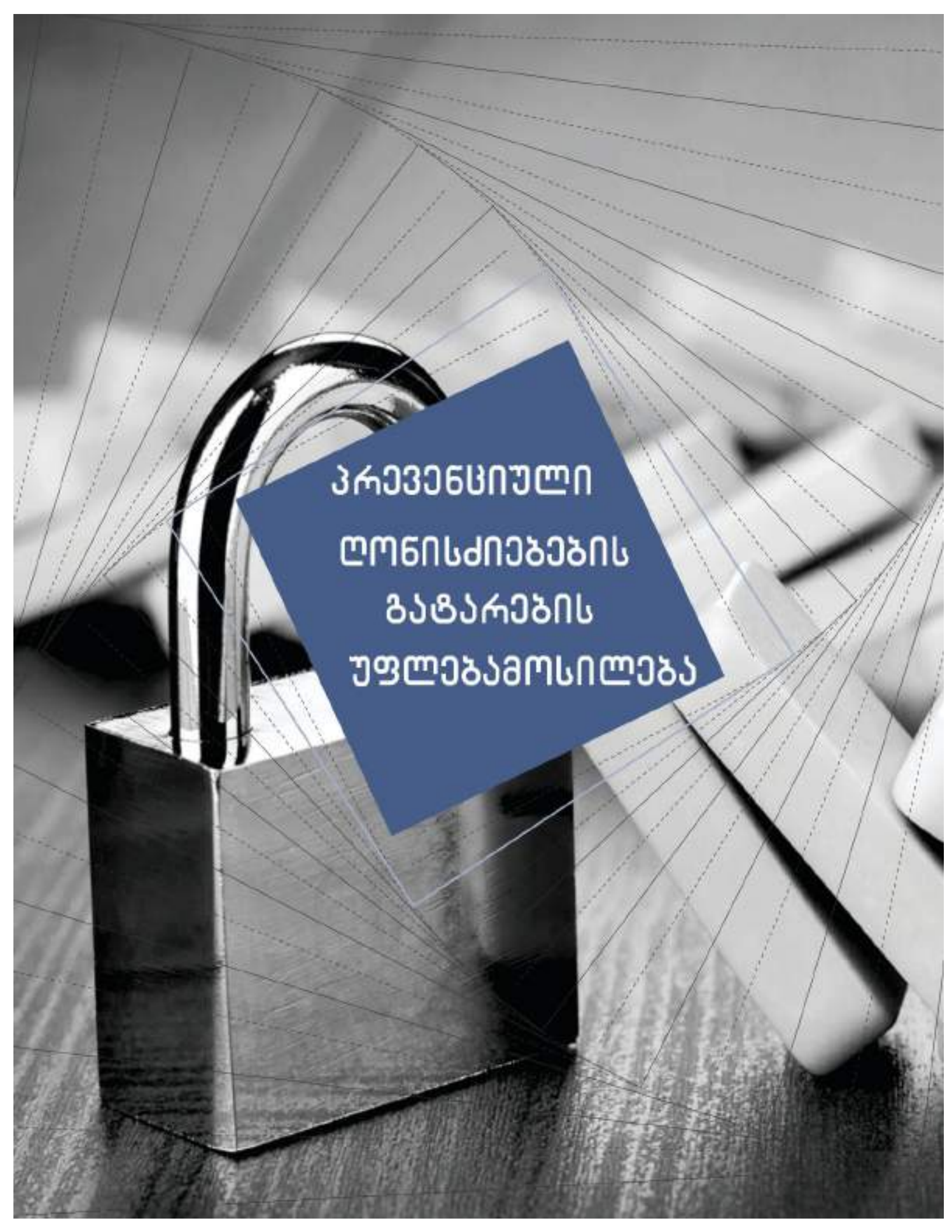
არსებული საკანონმდებლო რეგულაციებით მივიღეთ არაეფექტიანი სისტემა, ერთმანეთში აღრეული და დუბლირებული კომპეტენციებით, სადაც უგულებელყოფილია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის როლი კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფაში. ამის ნათელი მაგალითია საქართველოს კიბერსივრცეზე 2019 წლის 28 ოქტომბერს განხორციელებული კიბერთავდასხმა, რა დროსაც ათასობით ქართული (მათ შორის, სამთავრობო, კერძო კომპანიების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედია საშუალებების კუთვნილი) ვებგვერდი დაჰაკეს. ეს თავდასხმა ცალსახად შეიცავდა საფრთხეს ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის და სახელმწიფო დაწესებულებების გამართულად ფუნქციონირებისათვის. სათანადო საკანონმდებლო ბაზის არსებობის პირობებში, მასზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი უნდა გავრცელებულიყო. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ საქმეზე გამოძიება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ საქართველოს სსკ-ის 284-ე მუხლის 1-ელი ნაწილით და 286-ე მუხლის 1-ელი ნაწილით დაიწყო.¹⁰²

ცხადია, საქმიანობის მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა უნდა შეისწავლოს 2008 წლის შემდეგ საქართველოს კიბერსივრცეში მომხდარი ყველაზე მასშტაბური თავდასხმა. ამავდროულად, ნებისმიერი ნაბიჯი, რომელიც ამ მიმართულებით იქნება გადადგმული, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქმედებათა დუბლირებას მოახდენს, ვინაიდან აღნიშნულ საქმეზე გამოძიებას სწორედ შსს ახორციელებს.

შესაბამისად, აშკარად მცდარია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოზიცია, თითქოს უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქცია ვერ იქნება პოლიციის ფუნქციასთან დუბლირებული მათი საქმიანობის განსხვავებული სპეციფიკის გამო.¹⁰³ არსებული რეგულაციებით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მიეცა საპოლიციო ფუნქციების შეთავსების შესაძლებლობა, ხოლო პოლიციას სახელმწიფოს უსაფრთხოებისათვის აშკარად საფრთხის შემცველი ქმედების გამოძიება დაეკისრა. ამ გამოწვევების გადაჭრა საკანონმდებლო ცვლილებების გარეშე შეუძლებელია.

¹⁰² <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministros-informatsia-skhadaskhva-qartul-vebgverdze-gankhortsiebul-kibershetevastan-dakavshirebit-mimdinare-gamodziebis-shesakheb/13097>

¹⁰³ შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოზიცია იხ . <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministros-gantskhadeba/8481>



კრევესიული
ღონისძიებების
გატარების
უფლებამოსილება

5. პრევენციული ღონისძიებების გატარების უფლებამოსილება

პრევენციული ღონისძიება ყველა იმ მოქმედებათა ერთობლიობას გულისხმობს, რომელიც, როგორც სოციალური ფენომენი, მიზნად ისახავს დანაშაულის შეჩერებას ან შემცირებას.¹⁰⁴ პრევენციული ქმედებების განხორციელების დროს, სახელმწიფო გაცილებით ნაკლებ ადამიანურ და მატერიალურ რესურსს ხარჯავს, ვიდრე მაშინ, როდესაც სამართლებრივად დაცულ სიკეთეს უკვე მიაღდა ზიანი და სახელმწიფო პოსტფაქტუმ რეაგირებს.¹⁰⁵ ლატვიის 2014-2017 წლების დანაშაულის პრევენციის სტრატეგიის მიხედვით, დანაშაულის პრევენციის მიზნით მაქსიმალური ღონისძიებები უნდა გატარდეს, რისთვისაც აუცილებელია ადამიანური, ფინანსური რესურსი და ხანგრძლივ დროში მოქმედი სტრატეგია.¹⁰⁶ პრევენციული ღონისძიების არსებობის იდეა ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების დაცვაა.

უსაფრთხოების სამსახურის ერთ-ერთ ფუნქციას პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება წარმოადგენს, რომელთა მიზანია სახელმწიფოს წინაშე მდგარი საფრთხეების თავიდან აცილება.¹⁰⁷

სახელმწიფოს უსაფრთხოების დამცავი ორგანოებისთვის პრევენციული ღონისძიების განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭება უცხო არ არის ჩვენს მიერ შესწავლილი ქვეყნებისთვის. მაგალითად, ლიეტუვას სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტს გააჩნია პრევენციული ღონისძიების გატარების უფლება.¹⁰⁸ ლატვიაში სახელმწიფო უსაფრთხოების ინსტიტუტების (კონსტიტუციური უსაფრთხოების ბიუროს, თავდაცვის სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურის და უსაფრთხოების პოლიციის)¹⁰⁹ ერთ-ერთ ამოცანას სწორედ პრევენციული ღონისძიების განხორციელება წარმოადგენს¹¹⁰. ამ სფეროში განსაკუთრებით დიდი კომპეტენციით სარგებლობს ლატვიის უსაფრთხოების პოლიცია.¹¹¹ ესტონეთში შიდა უსაფრთხოების სამსახურს აქვს პრევენციული ღონისძიების გატარების უფლებამოსილება.¹¹²

თუმცა, პრევენციული ღონისძიებების მასშტაბურმა ან დისკრიმინაციულმა გამოყენებამ არ უნდა მიგვიყვანოს სამართალდამცავთა თვითნებობამდე. ამისთვის აუცილებელია, კანონმდებლობით ნათლად გაიწეროს თითოეული სტრუქტურის უფლებამოსილება, ისე, რომ ეს წარმოადგენდეს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციულ და თანაზომიერ საშუალებას.

¹⁰⁴ იხ. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention_en

¹⁰⁵ სსიპ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია, სამეცნიერო ჟურნალი #1 „პოლიცია და უსაფრთხოება“, გვ. 65.

¹⁰⁶ By State Police of Latvia – „Crime prevention strategy“, 2.

¹⁰⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 13.

¹⁰⁸ ლიეტუვას რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის შესახებ“, მუხლი 8.

¹⁰⁹ ლატვიის კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ“, მუხლი 15.

¹¹⁰ ლატვიის კანონი „სახელმწიფო უსაფრთხოების ინსტიტუტების შესახებ“, მუხლი 2.

¹¹¹ იქვე, მუხლი 15.

¹¹² ესტონეთის კანონი „უსაფრთხოების ორგანოების შესახებ“, მუხლი 6.

5.1. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ პრევენციული ღონისძიების განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემები

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პრევენციული ღონისძიებებია: პირის გამოკითხვა, პირის იდენტიფიკაცია, პირის მოწვევა, ზედაპირული შემოწმება და ზედაპირული დათვალიერება, სპეციალური შემოწმება და დათვალიერება, ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა.¹¹³

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პრევენციულ უფლებამოსილებებზე საუბრისას კვლავ აქტუალურია ჩვენს მიერ უკვე დასახელებული არგუმენტები სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ საპოლიციო ფუნქციების შეთავსების თაობაზე. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 და „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლებში გაწერილი პრევენციული ღონისძიებები, თითქმის სრულად იდენტურია. შესაბამისად, ორი სხვადასხვა მიზნისთვის შექმნილი სტრუქტურა, იდენტური ქმედებების განხორციელების შესაძლებლობით არის აღჭურვილი.

სისხლის სამართლის საქმეზე ნებისმიერი საპროცესო ქმედება უნდა დარეგისტრირდეს სისხლის სამართლის საქმისწარმოების სისტემაში. აღნიშნული სისტემა შესაძლებლობას აძლევს საგამომიებო ორგანოს თანამშრომელს, გადაამოწმოს მიმდინარეობს თუ არა მისი საქმის პარალელური გამოძიება სხვა საგამომიებო ორგანოში და თავიდან აირიდოს სახელმწიფო რესურსების არარაციონალური ხარჯვა. დანაშაულის პრევენციის მიზნით განხორციელებული ქმედებები ამ სისტემაში არ რეგისტრირდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ ცალკეულ დანაშაულთა გამოძიებით სუს-ი ახდენს სხვადასხვა საგამომიებო ორგანოთა დუბლირებას, დანაშაულის პრევენციის მიზნით პარალელური მოქმედებების განხორციელება კიდევ უფრო მეტად შეუმჩნეველი დარჩება არამართო საზოგადოებისათვის, არამედ თვითონ ამ მოქმედებების განმახორციელებელი ორგანოებისთვისაც.

ასევე, აღსანიშნავია რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ქვემდებარე დანაშაულთა უმრავლესობა (როგორებიცაა, ანტიკორუფციული და საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და უშიშროების საფუძვლების წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულები) წარმოადგენს განზრახ მძიმე ან განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულთა კატეგორიას. შესაბამისად, სისხლის სამართლის კანონმდებლობით დასჯადია მათი მომზადება და მცდელობა. განსაკუთრებული საზოგადოებრივი საშიშროებიდან გამომდინარე, აღნიშნულ დანაშაულთა დიდ ნაწილს გააჩნია ფორმალური შემადგენლობა ანუ ითვლება დამთავრებულად მომზადებისა თუ მცდელობის სტადიიდან, შედეგის დადგომის მიუხედავად.¹¹⁴

ამიტომ გაურკვეველია, თუ როგორ შეიძლება განახორციელოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა პრევენციული ხასიათის ღონისძიებები, თუ თავად ამ ქმედებებზე სისხლის სამართლის კანონმდებლობა გასაზრცელებელი. ასევე, თუ ამ ქმედებების მომზადება ან მცდელობა უკვე თავისთავად დამთავრებულ დანაშაულს წარმოადგენს.

მაგალითისათვის, „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, პირის გამოკითხვის უფლებამოსილება, ვინაობის დადგენის მიზნით,

¹¹³ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 13.

¹¹⁴ მაგალითად საქართველოს სსკ-ის 223-ე მუხლი (უკანონო ფორმირების შექმნა ან ხელმძღვანელობა) ან სსკ-ის 404-ე მუხლი (აგრესიის აქტის დაგეგმვა ან მომზადება).

მოსამსახურეს აქვს მაშინ, თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი, რომ პირმა ჩაიდინა სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარეობისთვის მიკუთვნებული დანაშაული ან ჩაიდენს მას.¹¹⁵ საფუძველების გაანალიზებისას, ნათელია, რომ მკვეთრი ზღვარის გავლება პრევენციულ და საგამოძიებო ღონისძიებებს შორის რთულია. თუ პრევენციული ღონისძიების განხორციელების მიზანი არის მოსალოდნელი საფრთხის, დანაშაულის თავიდან აცილება, რომელიც პროაქტიულობით ხასიათდება, რეაქტიული ხასიათი გააჩნია უკვე ჩადენილ დანაშაულზე რეაგირებას.

¹¹⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“. მუხლი 14.



უსაფრთხოების სამსახური
და კომპეტენციების
გაღრმავება
უსაფრთხოების
სექტორში

6. უსაფრთხოების სამსახური და კომპეტენციების გადნაწილება უსაფრთხოების სექტორში

6.1. საქართველოს დაზვერვის სამსახური

აქ კიდევ ერთხელ უნდა გაკეთდეს ტერმინოლოგიის განმარტება. სამეცნიერო ლიტერატურაში მიუთითებენ, რომ უფლებამოსილებათა მიხედვით, დაზვერვის სამსახურები შეიძლება იყოს: (ა) შიდა, (ბ) გარე, (გ) სამხედრო, (დ) კრიმინალური/საპოლიციო.¹¹⁶ ვინაიდან საქართველოში სამხედრო, შიდა და გარე სადაზვერვო სამსახურების უფლებამოსილებები მკვეთრად არ არის გამიჯნული, კვლევაში უფლებამოსილების მიხედვით გავმიჯნეთ შიდა და გარე მანდატის მქონე სადაზვერვო სამსახურები (უსაფრთხოების სამსახურს გააჩნია შიდა სადაზვერვო მანდატი, ხოლო საქართველოს დაზვერვის სამსახურს - გარე სადაზვერვო მანდატი). ასევე უნდა ითქვას, რომ მითითებული განსხვავება პირობითია, ვინაიდან 21-ე საუკუნეში სადაზვერვო სამსახურების საქმიანობა მუდმივად იკვეთება, განსაკუთრებით კონტრ-ტერორიზმის სფეროში.¹¹⁷

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულება ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისგან დაცვაა,¹¹⁸ ევროკავშირის ადამიანის ძირითადი უფლებების სააგენტო მკვეთრად მიჯნავს ერთმანეთისაგან სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურების ძირითად სამუშაო არეალს. კონცეპტუალური კლასიფიკაციის მიხედვით, უსაფრთხოების სამსახურის მანდატი ვრცელდება სახელმწიფოს შიდა არეალზე, ხოლო დაზვერვის სამსახური ფოკუსირდება საგარეო საფრთხეებზე.¹¹⁹

საქართველოს დაზვერვის სამსახური უშუალოდ ექვემდებარება პრემიერ-მინისტრს. იგი წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებას და ეროვნული ინტერესების დაცვის მიზნით ახორციელებს სადაზვერვო საქმიანობას.¹²⁰

ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს ასევე დაზვერვისა და სამართალდამცავ დაწესებულებათა ცნებები. თუკი პირველის მიზანია შეაგროვოს სახელმწიფო ინტერესების წინააღმდეგ

¹¹⁶ იხ. ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე - უმაღლესი წარმომადგენლობის ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, თბილისი, 2017, გვ. 17.

¹¹⁷ Greg Hannah, Kevin A. O'Brien, Andrew Rathmell; Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform; Prepared for the United Kingdom's Security Sector Development Advisory Team, გვ. 3
იხ. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR288.pdf

¹¹⁸ „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5, ქვეპუნქტი თ.

¹¹⁹ The European Union Agency for Fundamental Rights, Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the European Union, 2015, Volume I: Member States' legal frameworks, გვ. 13.

¹²⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 2.

მიმართული ინფორმაცია, სამართალდამცავი ორგანოები ესწრაფვიან შესაბამისი პირების პასუხისგებაში მიცემას.¹²¹

2017 წელს საქართველოს მთავრობამ კანონპროექტი წარადგინა საკანონმდებლო ორგანოში, რომელიც ითვალისწინებდა სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურების ერთმანეთთან შერწყმას. სამოქალაქო საზოგადოებიდან წამოსული კრიტიკული შეფასებების გამო, ეს რეფორმა არ განხორციელდა.

საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია საგარეო საფრთხეებისა და რისკების განსაზღვრა, ქვეყნის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების აუცილებელი სადაზვერვო ინფორმაციით უზრუნველყოფა - პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, თავდაცვის, ინფორმაციულ, ეკოლოგიურ და ეროვნული უსაფრთხოების სხვა სფეროებში გადაწყვეტილებების მისაღებად.

ოპერატიული-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონის მე-12 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, კომპეტენციის ფარგლებში, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განხორციელების უფლება საქართველოს დაზვერვის სამსახურის ოპერატიულ ორგანოებს აქვს. ამ მხრივ, დაზვერვის სამსახური ერთგვარ გამონაკლისსაც წარმოადგენს. კერძოდ, მას მინიჭებული აქვს ოპერატიულ-სამძებრო ფუნქციები, მაგრამ გამოძიების წარმოების შესაძლებლობა არ გააჩნია.

ოპერატიულ-საგამოძიებო საქმიანობის ძირითადი ამოცანებია დანაშაულის ან სხვა მართლსაწინააღმდეგო ქმედების გამოვლენა, აღკვეთა და თავიდან აცილება; სისხლის სამართლის საქმეზე აუცილებელი ფაქტობრივი მონაცემების მოპოვება; დანაშაულის ან სხვა მართლსაწინააღმდეგო ქმედების ჩამდენი პირის იდენტიფიცირება და სხვა.¹²² ვინაიდან დაზვერვის სამსახურს საგამოძიებო უფლებამოსილებები არ გააჩნია, უნდა ვივარაუდოთ, რომ აღნიშნულ ღონისძიებებს იგი საკუთარი მიზნების მისაღწევად, კერძოდ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამეცნიერო-ტექნიკურ, სამხედრო-პოლიტიკურ, ინფორმაციულ, ეკოლოგიურ სფეროებში, ასევე, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში საერთაშორისო ტერორიზმთან ბრძოლისათვის იყენებს.

თავისი არსით, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების მიზანია დანაშაულის ან სხვა მართლსაწინააღმდეგო ქმედების გამოვლენა, აღკვეთა და თავიდან აცილება.¹²³ თუმცა, კანონით დადგენილი კონკრეტული მოქმედებების სახეები ცხადყოფს, რომ ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები ასევე მიმართულია უკვე დასრულებულ ან დაუსრულებელ დანაშაულებრივ ქმედებაზე რეაგირების/ფაქტობრივი გარემოებების დადგენისკენ.¹²⁴ ასეთი აქტივობა არ ითვალისწინებს ინფორმაციის გაუმიზნავ მოპოვებასა და ანალიზს, რაც დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის ძირითად მიმართულებას უნდა წარმოადგენდეს.

¹²¹ იხ. ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე - უმაღლესი წარმომადგენლობის ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, თბილისი, 2017, გვ. 15; იხ. Hannah G., O'Brien K.A., Rathmell A., Intelligence And Security Legislation For Security Sector Reform, RAND, 2005, 9.

¹²² საქართველოს კანონი „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“, მუხლი 3

¹²³ EMC, საგამოძიებო სისტემის ანალიზი, გვ. 33.

¹²⁴ იქვე, გვ.33.

ასევე, უნდა აღინიშნოს კომპეტენციების დუბლირება უსაფრთხოების სამსახურთან. ზოგადად ბუნდოვანია საზღვარი სადაზვერვო სამსახურსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობას შორის, ვინაიდან ქვეყნის საშინაო და საგარეო საფრთხეები ხშირად მჭიდროდ არის ერთმანეთთან დაკავშირებული. განსაკუთრებით რთულდება ფუნქციათა გამიჯვნა სადაზვერვო სამსახურისათვის ოპერატიულ-სამძებრო უფლებამოსილებების მინიჭების შემდეგ. შედეგად, ჩნდება საშიშროება, მითითებულმა ორგანოებმა პარალელურ რეჟიმში აწარმოონ ოპერატიული მოქმედებები ერთი და იმავე საქმეებზე, რაც რესურსების გაუმიზნავ ხარჯვას, ორგანოთა შორის კონკურენციასა და კომპეტენციების აღრევას გამოიწვევს.

რადგან დაზვერვის სამსახურს არ გააჩნია საგამომიებო უფლებამოსილებანი, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების შედეგად დანაშაულის ნიშნების შემცველი ქმედების გამოვლენის შემთხვევაში, საქმის მასალები უნდა გადაეგზავნოს საგამომიებო უფლებამოსილების მქონე ორგანოს (უმეტეს შემთხვევაში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს). ვინაიდან, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს დამოუკიდებლადაც გააჩნია ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები და ასევე მისი საქმიანობა მჭიდრო კავშირშია სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურთან, ალოგიკურია სადაზვერვო სამსახურმა მის პარალელურად განახორციელოს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და საქართველოს დაზვერვის სამსახურს შორის უფლებამოსილებათა დუბლირების თავიდან აცილების მიზნით, უმჯობესია ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილება მხოლოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს დარჩეს, რაც ხელს შეუწყობს აღნიშნული ორგანოების ჰარმონიულ, ურთიერთ შემავსებელ ფუნქციონირებას.

6.2. შინაგან საქმეთა სამინისტრო

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაციის მიხედვით, შიდა უსაფრთხოების სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეს მინიჭებული სამართალდამცავი ორგანოების ისეთი უფლებამოსილება, როგორებიცაა სისხლის სამართლის საქმის გამოძიება, დაკავება და დაპატიმრება.¹²⁵ ამ რეკომენდაციების გათვალისწინების შედეგად, დემოკრატიული სახელმწიფოების უმეტესობაში უსაფრთხოების სამსახურების მანდატი შეზღუდულია ინფორმაციის შეგროვებით, გადამუშავებით, გავრცელებით და მათ სამართალდამცავი უფლებამოსილებები არ აქვთ მინიჭებული.

მიუხედავად 2015 წელს განხორციელებული რეფორმისა, საქართველოში შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციები მკვეთრად არ გამიჯნულა. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ერთ-ერთ ფუნქციას სწორედ გამოძიება წარმოადგენს.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს პოლიცია წარმოადგენს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალ აღმასრულებელი ხელისუფლების

¹²⁵ Committee on Legal Affairs and Human Rights, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Doc. 1402. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>

განმახორციელებელ სამართალდამცავ დაწესებულებათა სისტემას, რომელიც, კანონმდებლობით მინიჭებულ ფარგლებში, ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დასაცავად.¹²⁶

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ერთ-ერთ ფუნქცია, სწორედ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებაა,¹²⁷ რომელთა სახეები კი, თითქმის სრულად ემთხვევა „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლით გაწერილ ჩამონათვალს.¹²⁸

ამ ორი ინსტიტუტისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების გადაფარვის საფრთხეს კიდევ უფრო ნათლად წარმოაჩენს ფაქტი, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შეუძლია გამოიყენოს სხვა პრევენციული ღონისძიება, ადამიანის უფლებების დარღვევის გარეშე, რაც კანონით არ არის პირდაპირ გათვალისწინებული.¹²⁹ ეს დანაწესი მნიშვნელოვნად ზრდის ფიზიკურ პირთა უფლებებში ჩარევის ალბათობას. ამას ხელს უწყობს ის ფაქტორიც, რომ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების საფუძვლები ზოგადია.

6.3. საქართველოს პროკურატურა

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საქართველოს პროკურატურა არის ცენტრალიზებული სისტემა, რომელიც თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კანონს. დაუშვებელია პროკურატურის საქმიანობაში ჩარევა, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა ქმედება, რომელმაც შეიძლება ხელყოს მისი დამოუკიდებლობა.¹³⁰

პროკურატურის კომპეტენციაში შედის ისეთი საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების უფლებამოსილება, როგორებიცაა საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრის, მთავრობის წევრის, მოსამართლის, სახალხო დამცველის, გენერალური აუდიტორის, სხვა მნიშვნელოვანი თანამდებობის პირთა მიერ დანაშაულებრივი ქმედების და სისხლის სამართლის კონკრეტულ საქმეთა გამოძიება.¹³¹ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებას/შეწყვეტას ახორციელებს მხოლოდ საქართველოს პროკურორი.¹³² პროკურატურა ახორციელებს გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობას, ასევე კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, სრული მოცულობით ატარებს გამოძიებას.¹³³ პროკურატურის კომპეტენციას განეკუთვნება ასევე ქვემდებარეობის წესის დაცვით, საგამოძიებო საქმეთა გადაგზავნა, შესაბამისი ორგანოსთვის.¹³⁴

¹²⁶ საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, მუხლი 3.

¹²⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, მუხლი 13.

¹²⁸ საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, მუხლი 18.

¹²⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“.

¹³⁰ საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“, მუხლი 6.

¹³¹ საქართველოს გენერალური პროკურორის ბრძანება N3, 2019 წლის 23 აგვისტო, პუნქტები 2-3.

¹³² საქართველოს „სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი“, მუხლი 12.

¹³³ იქვე, მუხლი 32.

¹³⁴ იქვე, მუხლი 33.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის საგამომიებო მოქმედებების განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭების შედეგად, არსებობს ამ ორ ინსტიტუტს შორის უფლებამოსილების დუბლირების მაღალი რისკი.

6.4. საგამომიებო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სხვა ორგანოები

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საგამომიებო უფლებამოსილებებით ასევე აღჭურვილია შემდეგი ინსტიტუტები:


- ✓ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო – გენერალური ინსპექციის გამომიებლები, უფლებამოსილნი არიან, ჩაატარონ წინასწარი საგამომიებო მოქმედება, სამინისტროს სისტემის მოსამსახურის მიერ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე-335-ე, 337-342-ე მუხლებით გათვალისწინებულ დანაშაულთა ჩადენის შემთხვევაში.¹³⁵
- ✓ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საგამომიებო დანაყოფი, სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტი, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას და სისხლის სამართლის საქმეთა გამომიებას.¹³⁶
- ✓ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამისი სამსახურის საგამომიებო დანაყოფი არის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების სტატუსით შემავალი სპეციალური სამართალდამცავი ორგანო, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად, ახორციელებს საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას, სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით მის ქვემდებარეობას მიკუთვნებულ საქმეთა გამომიებას და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ სხვა ფუნქციებს.¹³⁷

რიგ შემთხვევებში აღნიშნულ ინსტიტუტებსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შორის, სახეზეა კომპეტენციათა აღრევა (მაგ. ეკონომიკური/ სამოხელეო დანაშაულები) რაც ზრდის კომპეტენციების დუბლირების, რესურსების არარაციონალური გადანაწილებისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან უფლებამოსილების გადამეტების რისკებს, არაეფექტიანს ხდის აღნიშნული სტრუქტურების მუშაობას და ართულებს გარე კონტროლის განხორციელებას.

¹³⁵ იხ. <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/266>

¹³⁶ იხ. <https://mod.gov.ge/page/28/samxedro-policiis-departamenti>

¹³⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 1.

The background of the image is a stack of books, with the pages and spines visible. A blue diamond-shaped overlay is centered on the stack. Inside this diamond, the text is written in white, uppercase Georgian letters. The text is arranged in three lines, centered within the diamond. The overall image has a grayscale, slightly blurred appearance, giving it a professional and academic feel.

კვლევის ძირითადი
მიზნებები და
რეკომენდაციები

7. კვლევის ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო მანდატი

- სისხლის სამართლის საქმეზე საგამოძიებო და ტერიტორიული ქვემდებარეობის განაწილების არსებული წესი არასრულყოფილია. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიერ დანაშაულის ნიშნების შემცველი ქმედების გამოვლენა, ავტომატურად არ უნდა იყოს შესაბამის ქმედებაზე უსაფრთხოების სამსახურის მანდატის გავრცელების საფუძველი ყოველგვარი დამატებითი წინაპირობების გარეშე.
- მითითებული კრიტერიუმით საგამოძიებო ქვემდებარეობის საკითხის გადაწყვეტა, უსაფრთხოების სამსახურს აძლევს შესაძლებლობას, გასცდეს კანონით განსაზღვრულ მანდატს, ბოროტად გამოიყენოს უფლებამოსილებები, რაც წინააღმდეგობაში მოდის საერთაშორისო სტანდარტებთან.
- საგამოძიებო ქვემდებარეობის აღნიშნული კრიტერიუმით გადაწყვეტის ხერხი ქმნის ფუნქციების დუბლირებას, რაც არასასურველ კონკურენციასა და რესურსების არარაციონალური გადანაწილების უწყობს ხელს.
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ დაფიქსირებული პოზიციის საპირისპიროდ, რიგ შემთხვევაში უსაფრთხოების სამსახურს არა მარტო შეუძლია გასცდეს თავისი საქმიანობის მიზნებს და შეითავსოს პოლიციის ანალოგიური ფუნქციები, არამედ არსებული წესების თანახმად ევალება კიდევ ამის გაკეთება.
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური იძიებს საქმეებს, რომელთა გამოძიებაც არ არის დაკავშირებული სამსახურის საქმიანობის მიმართულელებთან და შედარებით დაბალი საზოგადოებრივი საშიშროების შემცველია.
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და სხვა საგამოძიებო უფლებამოსილების მქონე ორგანოებს შორის ფუნქციების დუბლირების საკითხის მოსაწესრიგებლად, მიზანშეწონილია უსაფრთხოების სამსახურს დაეკისროს მხოლოდ იმ საქმეების გამოძიება, რომელიც საფრთხეს უქმნის/შეიძლება შეუქმნას სახელმწიფოს უსაფრთხოებას ან კავშირშია სამსახურის სამუშაო მიმართულელებთან.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტრტერორისტული დეპარტამენტი

- მიუხედავად „ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს ეროვნულ სტრატეგიაში არსებული ჩანაწერისა, ტერორიზმისა და რადიკალიზაციის წინააღმდეგ ბრძოლაში, აკადემიური წრეების და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები არ არიან ჩართულები.
- ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მსგავსად, შესაბამისი ნორმატიული აქტები საქართველოშიც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებენ რადიკალიზაციისა და ექსტრემიზმის პრევენციის მიზნებისათვის სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობას, რისთვისაც საკმარისად ვერ ჩაითვლება ნორმატიული ბაზის შექმნა. ექსტრემიზმისა და რადიკალური იდეოლოგიის გავრცელების პრევენციისა და ანალიზის პროცესში საზოგადოების ფართო წრეების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს მინიმუმ იმ დოკუმენტის საჯაროობა, რომელიც, წესით, აღნიშნული თანამშრომლობის ჩარჩოებს უნდა განსაზღვრავდეს.

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშებიდან იკვეთება, რომ სუს-ი რელიგიისა და წარმომავლობის ნიშნით, გარკვეული ჯგუფების აქტიურ მეთვალყურეობას ახორციელებს, რაც სამსახურის მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევის საფრთხეს აჩენს. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან დისკრიმინაციის თავიდან ასაცილებლად, აუცილებელია, თანაბარი ყურადღება მიექცეს ყველა ტერორისტულ ან/და ექსტრემისტულ დაჯგუფებასა და რადიკალური იდეოლოგიის გამავრცელებელ პირს, რელიგიის, წარმომავლობისა და საცხოვრებელი ადგილის მიუხედავად.

სამოხელეო (ანტიკორუფციული) დეპარტამენტი

- ანტიკორუფციული დეპარტამენტის მიერ არსებობს ისეთ საქმეთა გამოძიების რისკი, რომლებიც თავისი არსით სახელმწიფოს უსაფრთხოებას, ეკონომიკას ან საჯარო ინტერესს საფრთხეს არ უქმნის. გამჭვირვალობისათვის უმჯობესია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა სამოხელეო დანაშაული გამოიძიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ქმედება საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოებას.

ანალიტიკური დეპარტამენტი

- მიზანშეწონილია, კანონმდებლობით დარეგულირდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მონაცემების გაუმიზნავი შეგროვება და აღნიშნული მეთოდი გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ კანონით მკაცრად გაწერილ შემთხვევებში, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი, ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.

კიბერუსაფრთხოება

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს უნდა ჰქონდეს შესაბამისი ბერკეტი კიბერუსაფრთხოების სფეროში, მათ შორის, უნდა გამოიძიოს ისეთი კიბერთავდასხმის შემთხვევები, რაც ქვეყნისთვის უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველია.

პრევენცია

- კანონმდებლობით მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს პრევენციული ღონისძიების და საგამოძიებო მოქმედების დაწყების საფუძვლები, უნდა გაიწეროს რა დროს უნდა გამოიყენოს უფლებამოსილმა ორგანომ პრევენციული ღონისძიების ესა თუ ის სახე, რათა თავიდან ავიცილოთ ადამიანის უფლებების დარღვევა და მათ პირად სივრცეში დაუსაბუთებელი ჩარევა.

საქართველოს დაზვერვის სამსახური

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და საქართველოს დაზვერვის სამსახურს შორის უფლებამოსილებათა დუბლირების თავიდან აცილების მიზნით, უმჯობესია ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილება დარჩეს მხოლოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს.