დემოკრატიის
კვლევის
ინსტიტუტი
(DRI)

საქართველოს სახელმწიფო
უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო

ზედამხედველობის მექანიზმები

და მათი მნიშვნელობა

ანგარიშზე მუშაობდნენ:
თათია კონიაშვილი, გიორგი წიქარიშვილი,
თამარ ხიდაშელი
გამოცემაზე პასუხისმგებელი:
უჩა ნანუაშვილი
რედაქტორი:
თეონა გოგოლაშვილი

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.

თბილისი
2020

სარჩევი

შესავალი 1

მეთოდოლოგია 3

უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმები 4

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ზედამხედველობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე 5

ნდობის ჯგუფი 9

პარლამენტის წევრის წერილობითი კითხვის მექანიზმი 13

ინტერპელაცია 15

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე გამწესება 18

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ ანგარიშის წარდგენა 19

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გათავისუფლება ანგარიშის მოსმენის შემდეგ 22

რეკომენდაციები 24

შესავალი

უსაფრთხოების სამსახურებს, დემოკრატიული კონტროლის და ეფექტიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს არარსებობის პირობებში, მათი მანდატის ხასიათიდან გამომდინარე, ადამიანის უფლებების დარღვევის პოტენცია აქვთ.[1] უსაფრთხოების სამსახურების წარმომადგენლების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკი და შესაბამისად, ადამიანის უფლებების დარღვევის ალბათობა იზრდება, თუ მათ ძალისმიერი პრევენციული და აღსრულების მეთოდების გამოყენების უფლებამოსილება გააჩნიათ (მათ შორის, კერძო საკუთრების ჩხრეკის, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების, დაკავების და დაპატიმრების უფლებამოსილება); ასევე მაშინ, როდესაც ისინი არასათანადოდ კონტროლდებიან (აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ).[2]

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური 2015 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამოეყო და ცალკე უწყებად ჩამოყალიბდა. იგი აღჭურვილია ანალიტიკური, საგამოძიებო[3] და პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილებით.[4] ასევე, სარგებლობს ოპერატიულ-სამძებრო მეთოდების გამოყენების მანდატით.[5]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებით,[6] არაკონსტიტუციურად ცნო საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების

---

[1] Council of Europe Commissioner for Human Rights, Democratic and efective oversight of national security services, p. 19, ხელმისაწვდომია https://rm.coe.int/1680487770

[2] იხ. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Recommendation 1402, 1999, Guidelines 5. იხ. http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en

[3] იხ. „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11.

[4] „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 13.

[5] იხ. „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 12, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი ბ).

[6] იხ. საქართველოს სახელით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება № 1/1/625,640 2016 წლის 14 აპრილი.

სამსახურის ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტისთვის ფარული საგამოძიებო მოქმედების უფლებამოსილების მინიჭება.[7] 2017 წელს ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტის ანალოგიური ფუნქციით აღჭურვილი ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შექმნამ, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, ვერ უზრუნველყო მისი დამოუკიდებლობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისგან.

იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების მანდატი ფართოა, აუცილებელია მასზე დემოკრატიული კონტროლის განხორციელების ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა. ამ მხრივ პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განხორციელებულ ზედამხედველობას „დემოკრატიული ლეგიტიმაციის“ განსაკუთრებით მაღალი ხარისხი გააჩნია.

წინამდებარე ანგარიშში გაანალიზებულია და კრიტიკულად არის შეფასებული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო ზედამხედველობის/კონტროლის არსებული მექანიზმები. ასევე, წარმოდგენილია საერთაშორისო პრაქტიკისა და გამოცდილების საფუძველზე შემუშავებული კონკრეტული რეკომენდაციები.

დოკუმენტი რამდენიმე თავისგან შედგება. მათში ხაზგასმულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის მნიშვნელობა და საპარლამენტო კონტროლის შემდეგი მექანიზმები: თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის, ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილება, პარლამენტის წევრის წერილობითი კითხვისა და ინტერპელაციის მექანიზმი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე გამწესება, სამსახურის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა და მისი მნიშვნელობა. ანგარიშის დასასრულს მოცემულია რეკომენდაციები.

[7] იხ. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 3, ნაწილი 32, 22.03.2017-მდე არსებული რედაქცია.

მეთოდოლოგია

ანგარიშში განხილულია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმები. კერძოდ, ახორციელებს თუ არა სამსახურზე სათანადო კონტროლს საქართველოს პარლამენტი ან ამ მიმართულებით სრულად იყენებს თუ არა თავის მანდატს, რა კონკრეტული ხარვეზები არსებობს მოქმედ კანონმდებლობაში, აქვს თუ არა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს სათანადო ანგარიშვალდებულება საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე და რა პროცედურული დარღვევები გამოიკვეთა ამ თვალსაზრისით. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური 2015 წლის აგვისტოს რეფორმის შედეგად შეიქმნა, კვლევის საწყის ეტაპად სწორედ აღნიშნული პერიოდი ავიღეთ.

კვლევა ეფუძნება დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით მოპოვებულ ინფორმაციას, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობა/კონტროლის შესახებ მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლას და საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდზე განთავსებული მონაცემების ანალიზს. გარდა ამისა, ანგარიშში გამოყენებულია ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუმენტები და მოსაზრებები უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობის შესახებ.

პროექტის მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინებით, ანგარიშის შემუშავების პროცესში შემდეგი მეთოდოლოგია გამოვიყენეთ:

მონაცემების დამუშავება და ანალიზი - კვლევის საწყის ეტაპზე განვსაზღვრეთ შესასწავლი ნორმატიული აქტების ნუსხა და დავამუშავეთ საჯარო დაწესებულებებიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით მიღებული მონაცემები.
სიტუაციის ანალიზი - სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ზედამხედველობის კუთხით, იმ ქვეყნების გამოცდილება შევისწავლეთ, რომლებიც ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, საუკეთესო მაგალითებად შეიძლება მივიჩნიოთ. **სამაგიდო კვლევის** ფარგლებში შევკრიბეთ და გავაანალიზეთ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაცია და აღნიშნული მონაცემები კვლევის პროცესში გამოვიყენეთ.

უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმები

საქართველოს პარლამენტი, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას.[8] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველო კანონის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია საქართველოს პარლამენტის წინაშე.[9]

ფართო გაგებით, საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვან მიმართულებად შეიძლება მივიჩნიოთ პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობა. კერძოდ, პარლამენტი კანონშემოქმედების გზით უზრუნველყოფს უსაფრთხოების სამსახურთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მიღებას/შეცვლას და შესაბამისად, მისთვის ამა თუ იმ უფლებამოსილების მინიჭებას ან/და ჩამორთმევას.

მეორე მხრივ კი, საპარლამენტო კონტროლი გამოიხატება საქართველოს პარლამენტისთვის კონსტიტუციით და პარლამენტის რეგლამენტით მინიჭებული კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმებში, მათ შორის: კითხვის დასმისა და ინტერპელაციის,[10] კომიტეტის სხდომაზე სამსახურის უფროსის სავალდებულო დასწრების,[11] პარლამენტის სხდომაზე სამსახურის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის,[12] საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის, ნდობის ჯგუფისა და სხვა დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტების მიერ კონტროლის განხორციელებაში.[13]

[8] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 36.

[9] „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9.

[10] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 43, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 148 – 149.

[11] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 40, პუნქტი 3.

[12] იქვე. მუხლი 88, პუნქტი 2, მუხლი 171, ,,სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 2.

[13] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 156.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ზედამხედველობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე ძირითად ზედამხედველობას ახორციელებს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. [14] მსგავსი მოდელი ევროპის არაერთ ქვეყანაში არსებობს, მაგალითად, გერმანიაში, პოლონეთში, იტალიაში.[15] დღეს საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში 15 წევრია.[16] თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფორმირება ხდება პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული ზოგადი წესის მიხედვით. შესაბამისად, კომიტეტის წევრთა უმრავლესობა მმართველი პოლიტიკურ ძალის წარმომადგენელია,[17] რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ქმედითი პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.

ევროპის ქვეყნების უმეტესობა ითვალისწინებს უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი კომიტეტის ფორმირების პროპორციულობის პრინციპს ან/და ოპოზიციურ ძალას ამ კუთხით დამატებით გარანტიებს სთავაზობს.[18] მაგალითად, პროპორციული წარმომადგენლობა მოქმედებს ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: ავსტრია, ბულგარეთი, ესტონეთი, საფრანგეთი, ლიეტუვა და სხვა.[19] ლატვიაში კი, ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტი, რომელიც ზედამ-

---

[14] იქვე.

[15] Democratic and efective oversight of national security services , the Council of Europe Commissioner for Human Rights, p.42.

[16] იხ. პარლამენტის ვებ-გვერდი, http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/komitetis-wevrebi1106 [ნანახია: 5.06.2020]

[17] იხ. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დაკომპლექტების წესი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 28.

[18] DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES; Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs; Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union; p. 92-95

[19] იქვე.

ხედველობას უწევს ეროვნული უსაფრთხოების თავდაცვის სააგენტოს, დაკომპლექტებულია თითოეული პოლიტიკური ჯგუფის თითო წარმომადგენლით.[20]

საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დებულების მიხედვით, კომიტეტი:

- შეიმუშავებს, განიხილავს და პარლამენტის პლენარული სხდომისთვის ამზადებს კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების პროექტებს;
- მონაწილეობს პარლამენტში შემოსული კანონპროექტების განხილვასა და დამუშავებაში;
- ახორციელებს ქვეყნის თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან, ასევე, სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევასთან, დასაიდუმლოებასთან და დაცვასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ბაზის რეგულირებასა და მიღებული კანონების შესრულების კონტროლს;
- შეიმუშავებს უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუციურ რეფორმასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ინიციატივებს, რეკომენდაციებსა და წინადადებებს;
- იხილავს უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების, მათთან შეერთების, მათი დენონსირებისა და გაუქმების საკითხებს;
- აკონტროლებს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობასა და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს;
- ისმენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ანგარიშს გაწეული საქმიანობის შესახებ, რასთან დაკავშირებითაც შეიმუშავებს შესაბამის დასკვნასა და საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტს, რომელშიც შეიძლება აისახოს გარკვეული რეკომენდაციები;
- კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევაში შეიმუშავებს დასკვნას სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე;
- იხილავს კომიტეტში შემოსულ განცხადებებსა და საჩივრებს;

[20] იქვე.

– ასრულებს კანონმდებლობით დადგენილ სხვა უფლებამოსილებებს.[21]

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ვალდებულია „კომიტეტის სხდომას დაესწროს კომიტეტის წევრების *სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის* წერილობითი მოთხოვნით, რომელიც უნდა შეიცავდეს კომიტეტის სხდომაზე მოსაწვევ პირთან ერთად განსახილველი საკითხის/საკითხების შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას.“[22] აღნიშნული სამსახურზე კონტროლის ეფექტიან მექანიზმად ვერ ჩაითვლება, ვინაიდან თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დაკომპლექტების წესიდან გამომდინარე, საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებს არ შეუძლიათ სამსახურის უფროსი კომიტეტის სხდომაზე დამოუკიდებლად მოიწვიონ.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, პარლამენტის წევრთაგან სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების გარანტირებული უფლებით მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე სარგებლობს.[23] შესაბამისად, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრებზე ისეთივე სტანდარტი ვრცელდება, როგორიც პარლამენტის სხვა წევრებზე, მაშინ, როდესაც კომიტეტი უშუალო ზედამხედველობას ახორციელებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე.[24] ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისრის რეკომენდაციით, ყველა იმ ორგანოს, რომელიც უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობას ახორციელებს, უნდა ჰქონდეს ნებისმიერი ტიპის ინფორმაციის მიღების უფლება, რაც აუცილებელია ამ ორგანოთა მანდატის განსახორციელებლად.[25]

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრს, რომელსაც უსაფრთხოების სამსახურზე პირდაპირი ზედამხედველობის განხორციელების ვალდებულება აქვს, პარლამენტის დანარჩენი დეპუტატებისგან განსხვავებით, გარკვეული კატეგორიის საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომა უნდა ჰქონდეს. უნდა აღინიშნოს, რომ არაერთ ქვეყანაში, საზედამხედველო ორგანოს დაშვება საიდუმლო ინფორმაციაზე იმაზეა

[21] თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დებულება
http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/50984/8
[22] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 40, პუნქტი 3.
[23] იხ. „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 18, პუნქტი 1.
[24] იქვე. თავი V.
[25] Council of Europe, Democratic and Effective Oversight of National Security Services, p.13.

დამოკიდებული, თუ რომელი კატეგორიის საიდუმლო ინფორმაციაზე სურს მას წვდომა (მაგ. გერმანია, მონტენეგრო, ნიდერლანდები, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი).[26] მონტენეგროს პარლამენტის ყველა წევრს აქვს დაშვება შეზღუდული სარგებლობის გრიფის მქონე ინფორმაციაზე (რომელიც წარმოადგენს დასაიდუმლოების ყველაზე დაბალ დონეს) პარლამენტარის სტატუსის გამო. თუმცა, უსაფრთხოების და თავდაცვის კომიტეტის წევრებს აქვთ შესაძლებლობა, მიიღონ უფრო მაღალი ხარისხის მქონე საიდუმლო ინფორმაცია.[27] საიდუმლო ინფორმაციის მიღების უფლებამოსილება აქვთ, ასევე ლიეტუვას ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის კომიტეტის, ლატვიის ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტის და ესტონეთის უსაფრთხოების სექტორის სამეთვალყურეო კომიტეტის წევრებს.[28]

[26] პარლამენტის წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე, სამართლებრივი ჩარჩოს და პრაქტიკის შეფასება ნატოს წევრ-ქვეყნებში, ნატოს საპარლამენტო ასამბლეის და ჟენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის (DCAF) ერთობლივი კვლევა, გვ. 24-25.

[27] იქვე. გვ. 25.

[28] DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES; Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs; Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, p. 92-95;

ნდობის ჯგუფი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, ნდობის ჯგუფი იქმნება პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში.[29] მისი შექმნის მიზანია საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებზე[30] საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება.[31] ნდობის ჯგუფის სხდომები დახურულია.[32]

სპეციალური შემოწმების გავლის შემდეგ, ნდობის ჯგუფის წევრებს დაშვება აქვთ სახელმწიფო საიდუმლოებაზე.[33] თუმცა, ხელი არ მიუწვდებათ ყველა დოკუმენტზე. ნდობის ჯგუფის წევრებს არ აქვთ შესაძლებლობა, ზედამხედველობა გაუწიონ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ისეთ საქმიანობას, რომელიც დაკავშირებულია საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებთან.[34] სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ასევე აქვს უფლება, ნდობის ჯგუფს უარი უთხრას ამა თუ იმ ინფორმაციის მიწოდებაზე, ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის მოტივით.[35] ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის შემთხვევაში, შესაბამისი უწყებები ვალდებული არიან ნდობის ჯგუფს წარუდგინონ უარის წერილობითი დასაბუთება.[36] რეგლამენტი არ შეიცავს მითითებას, რა ხდება იმ შემთხვე-

---

[29] იქვე. პუნქტი 1.

[30] საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებია: საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – სპეციალური პენიტენციური სამსახური, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, საქართველოს დაზვერვის სამსახური, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური და საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო.

[31] იქვე.

[32] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 158, პუნქტი 1.

[33] იქვე. მუხლი 157, პუნქტი 5.

[34] იქვე. მუხლი 159, პუნქტი 1.

[35] იქვე. პუნქტი 3.

[36] იქვე. პუნქტი 4.

ვაში, თუ ნდობის ჯგუფის წევრი მიიჩნევს, რომ ინფორმაციის გაცემაზე უარი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან არ არის საკმარისად დასაბუთებული და საფუძვლიანი.

შესაბამისად, საქმიანობის ფარულ ფორმებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გარდა, საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფის ზედამხედველობის/კონტროლის მიღმა რჩება ისეთი ტიპის ინფორმაცია, რომლის გაცემითაც, *სამსახურის შეფასებით,* შეიძლება საფრთხე შეექმნას ეროვნულ/საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და სახელმწიფო ინტერესებს. შედარებისთვის, ესტონეთში პარლამენტს შეიძლება უარი ეთქვას საიდუმლო ინფორმაციის მიღებაზე, თუ ეს ინფორმაცია დაზვერვის სამსახურის მიერ მონაცემთა შეგროვების მეთოდებს შეეხება. თუმცა, უარის მიზეზი ესტონეთის პრემიერ-მინისტრმა ან შესაბამისი სამსახურის ხელმძღვანელმა უნდა დაასაბუთოს.[37]

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია განახორციელოს შესაბამისი ვიზიტები უსაფრთხოების სამსახურში. „ვიზიტის ფარგლებში ნდობის ჯგუფის წევრი/წევრები უფლებამოსილია/უფლებამოსილი არიან გაესაუბროს/ გაესაუბრონ უწყების თანამშრომლებს და გაეცნოს/გაეცნონ ნდობის ჯგუფის კომპეტენციისათვის მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას.“[38] თუმცა, შემოწმების ეფექტიანობას ამცირებს ის, რომ კანონმდებლობის მიხედვით, ვიზიტთან დაკავშირებით, წინასწარ ეცნობება შესაბამის უწყებას,[39] რაც სამსახურს აძლევს შესაძლებლობას, ვიზიტისთვის „სათანადოდ მოემზადოს“.

[37] პარლამენტის წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე, სამართლებრივი ჩარჩოს და პრაქტიკის შეფასება ნატოს წევრ-ქვეყნებში, ნატოს საპარლამენტო ასამბლეის და ჟენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის (DCAF) ერთობლივი კვლევა, გვ. 24, იხ. Estonia, Status of Members of the Riigikogu [parliament of Estonia – S.S.] Act § 19.

[38] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 159, პუნქტი 11.

[39] იქვე.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა ინფორმაცია[40] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის ახალი რედაქციის ამოქმედებიდან 2020 წლის 1-ელ ივნისამდე, ნდობის ჯგუფის წევრთა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში ვიზიტთა რაოდენობის შესახებ. პარლამენტიდან მიღებული პასუხში აღნიშნულია, რომ *დაგეგმილი ვიზიტები ქვეყანაში არსებული ეპიდსიტუაციიდან გამომდინარე გადაიდო და, შესაბამისად, არ განხორციელებულა.*[41]

ნდობის ჯგუფი ასევე უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემოწმების შესახებ.[42] გამომდინარე იქიდან, რომ სააგენტო ექსკლუზიურად ახორციელებს ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებს,[43] რა დროსაც დიდია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დარღვევის ალბათობა, მსგავსი ზედამხედველობის მექანიზმების არსებობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. თუმცა რეგლამენტში არ შეიცავს დეტალებს, რა სახის და მოცულობის ინფორმაციაზე დაშვებას ითვალისწინებს „შემოწმების უფლება.“ აქვე ხაზგასასმელია, რომ სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო ნდობის ჯგუფს საპარლამენტო ზედამხედველობის ფარგლებში, წელიწადში ერთხელ წარუდგენს გაწეული საქმიანობის მხოლოდ *სტატისტიკურ და განზოგადებულ ანგარიშს.*[44] საქართველოს პარლამენტმა არ მოგვაწოდა ინფორმაცია ნდობის ჯგუფის მიერ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემოწმების რაოდენობის შესახებ.[45] პარლამენტიდან მიღებული პასუხის მიხედვით, ოპერატიულ-ტექნიკურმა სააგენტომ როგორც 2019, ისე 2020 წლებში თითოჯერ წარადგინა სტატისტიკური და განზოგადებული ანგარიში.

ნდობის ჯგუფი ასევე უფლებამოსილია მოითხოვოს, როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, ასევე, ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს ხელმძღვანელის

---

[40] დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის განცხადება საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე, № 20200618/76.

[41] საქართველოს პარლამენტის № 2-6870/20 წერილი.

[42] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 159, პუნქტი 12.

[43] სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 3, ნაწილი 32.

[44] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 159, პუნქტი 9.

[45] საქართველოს პარლამენტის № 2-6870/20 წერილი.

ან ამ ორგანოების წარმომადგენელთა დასწრება სხდომაზე, დაუსვას მათ კითხვები, მოსთხოვოს შესაბამისი მასალებისა და გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენა.[46] სამწუხაროდ, პარლამენტიდან მიღებული წერილით, არც ნდობის ჯგუფის მიერ კონტროლის ამ მექანიზმის გამოყენების რაოდენობაზე მიგვიღია პასუხი.[47]

ნდობის ჯგუფის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოები[48] ვალდებულნი არიან ნდობის ჯგუფს წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 აპრილისა, წარუდგინონ მოხსენება წინა წელს განხორციელებული საიდუმლო საქმიანობისა და სპეციალური პროგრამების შესახებ. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეკითხვაზე, პარლამენტიდან მიღებულ პასუხში არაფერია ნათქვამი შეასრულა თუ არა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა აღნიშნული ვალდებულება.[49]

საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით,[50] 2020 წელს ნდობის ჯგუფს არც ერთი სხდომა არ გაუმართავს, რის მიზეზადაც ახალი კორონავირუსი სახელდება. 2019 წელს კი სულ სამი სხდომა ჩატარდა.[51] სხდომათა სიმცირე, შესაძლოა, გამოწვეული იყოს შემდეგი გარემოებებით: დეპუტატმა ეკა ბესელიამ, რომელიც ნდობის ჯგუფში საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ იყო წარდგენილი, 2019 წლის 25 თებერვალს უმრავლესობა და ნდობის ჯგუფი დატოვა[52]. გარდა ამისა, 2019 წლის 11 მარტს, საპარლამენტო უმცირესობის დაშლის გამო, ნდობის ჯგუფი დატოვა ფრაქცია „ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისათვის“ წევრმა ირაკლი აბესაძემაც. შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობაში დარჩა მხოლოდ 2 წევრი: ირაკლი სესიაშვილი და არჩილ თალაკვაძე.[53] იმის გამო, რომ ჯგუფის ვაკანტური ადგილების შევსება დროულად ვერ მოხდა, მისი საქმიანობა

[46] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 159, პუნქტი 10.
[47] საქართველოს პარლამენტის № 2-6870/20 წერილი.
[48] გარდა ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოსი, რომელიც ნდობის ჯგუფს მხოლოდ სტატისტიკურ და განზოგადებულ ანგარიშს წარუდგენს.
[49] საქართველოს პარლამენტის № 2-6870/20 წერილი.
[50] იქვე.
[51] იქვე.
[52] იხ. https://imedinews.ge/ge/politika/97860/eka-beselia-akhal-statusamde-ndobis-jgups-da-iuridiul-komitets-tovebs
[53] საქართველოს პარლამენტის წერილი N 2562/4-8/20

გარკვეული პერიოდის განმავლობაში შეფერხდა. ნდობის ჯგუფმა ახალი შემადგენლობით მუშაობა 2019 წლის 26 სექტემბერს განაახლა.[54]

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ნდობის ჯგუფი არ იყენებს კანონმდებლობით მინიჭებულ მანდატს და შესაბამისად, უსაფრთხოების სექტორზე სათანადო ზედამხედველობას არ ახორციელებს.

პარლამენტის წევრის წერილობითი კითხვის მექანიზმი

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას. პარლამენტის წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა.”[55] ანალოგიურ ჩანაწერს შეიცავს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.[56] პარლამენტის წევრის კითხვა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ საჯარო დაწესებულებებზე, მათ შორის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე, საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს წარმოადგენს. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, „თითოეული ორგანო და თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართეს, ვალდებულია პარლამენტს კითხვის მიღებიდან 15 დღეში წარუდგინოს სრული წერილობითი პასუხი. შესაბამის პირს კითხვაზე პასუხის გაცემის ვადა კითხვის ავტორთან შეთანხმებით შეიძლება გაუგრძელდეს 10 დღით.“[57]

[54] იქვე. ასევე, იხ. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/ndobis-djgufi/axali-ambebi

[55] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 43, პუნქტი 1.

[56] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 148.

[57] იქვე, მუხლი 148, პუნქტი 4.

იმის გასარკვევად, თუ რამდენად ხშირად იყენებენ საქართველოს პარლამენტის დეპუტატები საპარლამენტო კონტროლის ამ მნიშვნელოვან მექანიზმს, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა ინფორმაცია[58] 2015 წლის 1-ლი აგვისტოდან, 2020 წლის 25 თებერვლამდე საქართველოს პარლამენტის წევრებმა რამდენჯერ მიმართეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს კითხვით და აქედან, რამდენ კითხვას გაეცა პასუხი. პარლამენტიდან მიღებული პასუხის მიხედვით,[59] დროის ზემოთ აღნიშნულ პერიოდში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს გაეგზავნა 9 კითხვა, კერძოდ: 2015 წელს - 2, 2016 წელს - 1, 2017 წელს - 2, 2018 წელს - 2, ხოლო 2019 წელს - 2 წერილობითი კითხვა.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2018 და 2019 წელს დასმულ 2 კითხვას, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა არ უპასუხა. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, მართალია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს უფლება აქვს პასუხში არ მიუთითოს ის ინფორმაცია, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოებას შეიცავს,[60] თუმცა, ეს არ ათავისუფლებს მას პასუხის გაცემის ვალდებულებისაგან.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, პარლამენტის აპარატი დაუყოვნებლივ აქვეყნებს კითხვის შინაარსს პარლამენტის ვებ-გვერდზე.[61] ინფორმაცია ყველა იმ წერილობით კითხვაზე, რომელიც დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა, მოცემულია საკანონმდებლო ორგანოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად, გარდა 2018 წელს დასმული და უპასუხოდ დარჩენილი წერილობითი კითხვისა. ვებ-გვერდზე 9 კითხვა-პასუხის ნაცვლად გამოქვეყნებულია - 8.[62]

პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საქართველოს პარლამენტის დეპუტატები სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ფარგლებში იშვიათად მიმართავენ კითხვის დასმის მექანიზმს. რაც შეეხება თავად

[58] დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის განცხადება, № 20200225/54
[59] საქართველოს პარლამენტის წერილი, № 2-3629/20
[60] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 148, პუნქტი 5.
[61] იქვე. მუხლი 148, პუნქტი 3.
[62] იხ. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი: https://info.parliament.ge/#mpqs

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეაგირებას, სამსახურმა 9 წერილობითი კითხვიდან, ორს არ უპასუხა, ხოლო დანარჩენ შვიდ შემთხვევებში, ზოგადი ხასიათის პასუხით შემოიფარგლა.[63] აღსანიშნავია, რომ ყველა წერილობითი კითხვა საპარლამენტო ოპოზიციის სულ 4 წარმომადგენლის მიერ არის გაგზავნილი.[64]

2020 წელს[65] საპარლამენტო კონტროლის წერილობითი კითხვის დასმის მექანიზმი დეპუტატებს საერთოდ არ გამოუყენებიათ.

ინტერპელაცია

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის ახალი, 2018 წლის რედაქციამ ინტერპელაციის სახით საპარლამენტო კონტროლის ახალი მექანიზმი შემოიტანა.[66] ინტერპელაცია კითხვის დასმის მექანიზმს წააგავს, თუმცა, რეალურად გაცილებით რთულ პროცედურებს გულისხმობს.

რეგლამენტის მიხედვით, „პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს, ფრაქციას უფლება აქვს, ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს.“[67] შეკითხვაზე მხოლოდ წერილობითი პასუხის გაცემა არ კმარა, არამედ აუცილებელია, ადრესატი წარსდგეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე და პირადად უპასუხოს მას.[68] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, შეკითხვის ადრესატს პარლამენტის წინაშე წარდგენის ვალდებულება ყოველი მორიგი სესიის განმავლობაში, როგორც წესი, 2-ჯერ აქვს.[69]

---

[63] იხ. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი: https://info.parliament.ge/#mpqs
[64] იქვე.
[65] 17 მაისის მდგომარეობით.
[66] იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 149
[67] იქვე. მუხლი 149, პუნქტი 1
[68] იქვე. პუნქტი 4
[69] იქვე. პუნქტი 5

რეგლამენტი განსაზღვრავს ინტერპელაციის პროცედურის დროს შეკითხვის ავტორის, შეკითხვის ადრესატის და დებატებში მონაწილე პირების/ჯგუფებისთვის გამოყოფილი დროის ხანგრძლივობას.[70] კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა პროცედურის გავლის მიზნით, რეგლამენტი ასევე ითვალისწინებს შეკითხვის ავტორისთვის, ადრესატისთვის და დებატებში მონაწილე პირების/ჯგუფებისთვის განსაზღვრული დროის პროპორციულად შემცირების შესაძლებლობას.[71] მართალია, საკითხის ამოწურვის მიზნით, რეგლამენტი ითვალისწინებს პარლამენტის მორიგი პლენარული სხდომების 21 საათზე მეტი დროით გაგრძელების შესაძლებლობას,[72] თუმცა, ეს არ გამორიცხავს პარლამენტის ბიუროს მხრიდან ინტერპელაციის დროის იმგვარად შემცირების შესაძლებლობას, რომ პროცედურა სრულფასოვნად ვერ განხორციელდეს.

მაგალითად, საქართველოს პარლამენტში 2019 წლის 22 მარტს ჩატარებული ინტერპელაციის დროს, წუთები შემდეგნაირად გადანაწილდა: „შეკითხვის ავტორს 10 წუთის მაგივრად მიეცა 3.5 წუთი; პრემიერ-მინისტრმა ისაუბრა 10 წუთი, 30 წუთის ნაცვლად; დამაზუსტებელი შეკითხვისთვის ინტერპელაციის ავტორს 1 წუთი ჰქონდა, 3 წუთის ნაცვლად; დამოუკიდებელ დეპუტატებს - 2 წუთი, 5 წუთის ნაცვლად; უმრავლესობისა და უმცირესობის მიღმა დარჩენილ ფრაქციებს - 5 წუთი 15-ის ნაცვლად, უმრავლესობას კი - 15 წუთი, 45-ის ნაცვლად. დასკვნითი სიტყვა 7 წუთი გაგრძელდა, 20 წუთის ნაცვლად. მეორე ინტერპელაციის შემთხვევაში, შეკითხვის ავტორს გამოეყო 2.5 წუთი, შეკითხვის ადრესატს პასუხისთვის - 7.5 წუთი, შეკითხვის ავტორს დაზუსტებისთვის - 1 წუთი, ადრესატს პასუხისთვის - 2.5 წუთი, პარლამენტის დამოუკიდებელ წევრს - 1.5 წუთი, უმრავლესობის მიღმა მყოფ ფრაქციებს - 4-4 წუთი, უმრავლესობას - 11.5 წუთი, დასკვნითი სიტყვა კი მხოლოდ 5 წუთი გაგრძელდა.“[73] შედარებისთვის, ლიეტუვის კანონმდებლობით განსაზღვრუ-

[70] იქვე. მე-8–მე-10 პუნქტები
[71] იქვე. პუნქტი 7
[72] იქვე. მუხლი 88, პუნქტი 2
[73] საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოწვეული ექსპერტი - თორნიკე გერლიანი, ინტერპელაცია ქართულ კონტექსტში: მოლოდინები და იმედგაცრუებები, 2019-10-17, იხ. <https://www.gyla.ge/index.php/ge/post/interpelacia-qartul-konteqstshi-molodinebi-da-imedgacruebebi#sthash.noJNfhJk.kdgFlqGw.dpbs> [ბოლოს ნანახია: 05.17.2020]

ლი ვადები ბევრად აღემატება საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებულ ვადებს.[74]

რეგლამენტის თანახმად, დებატებისა და ადრესატის დასკვნითი გამოსვლის დასრულების შემდეგ *შეიძლება* მიღებულ იქნეს დადგენილება,[75] თუმცა ბუნდოვანია, კონკრეტულად რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს დადგენილების შესაძლო მიღებას უშუალოდ პროცედურის ადრესატისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ 2019 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტმა ოთხჯერ[76] მიმართა ინტერპელაციის პროცედურას, არც ერთ შემთხვევაში პარლამენტს არ მიუღია დადგენილება, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს პროცედურის ეფექტიანობას.

რაც შეეხება უშუალოდ საქართველოს უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის აღნიშნული მექანიზმის გამოყენებას, საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის ახალი რედაქციის ამოქმედებიდან 2020 წლის 25 თებერვლამდე, საკანონმდებლო ორგანოს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ ინტერპელაციის მექანიზმი არც ერთხელ არ გამოუყენებია.[77]

მიუხედავად იმისა, რომ რეგლამენტის ახალ რედაქციაში ინტერპელაციის მექანიზმის დანერგვა საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებისკენ მიმართულ მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს, აუცილებელია რეგლამენტით გათვალისწინებული პროცედურის დახვეწა, დეტალურად გაწერა და მისი რეალური შედეგების ნათელყოფა. დღევანდელი მდგომარეობით, საკანონმდებლო ორგანო უსაფრთხოების სამსახურზე ქმედითი კონტროლის განსახორციელებლად ინტერპელაციის წესით შეკითხვის მექანიზმს არ იყენებს.

---

[74] იხ. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3b50631064bd11e7a53b83ca0142260e?jfwid=96t6tdoyo>, Article 221, [ბოლოს ნანახია 17.05.2020].

[75] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 149, პუნქტი 11

[76] საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიში და მომდევნო წლის სამოქმედო გეგმა, 2020, გვ. 41, https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/243899

[77] საქართველოს პარლამენტის წერილი, № 2-3629/20.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე გამწესება

უსაფრთხოების სამსახურზე კონტროლის მექანიზმად შეიძლება მივიჩნიოთ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის არჩევის წესი. საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ზემოთ ხსენებულ პროცესში საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა და პარლამენტი იღებენ მონაწილეობას.[78] საბოლოო გადაწყვეტილებას სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს პარლამენტი. ერთი შეხედვით ეს მექანიზმი ეფექტურია, რადგან სამსახურის უფროსის შერჩევის პროცესში მხოლოდ ერთი ორგანო არ მონაწილეობს. თუმცა, იმ ფონზე, როდესაც ზემოთ აღნიშნული სტრუქტურები ძირითადად ერთ პოლიტიკურ ძალას წარმოადგენენ, ობიექტური და აპოლიტიკური გადაწყვეტის მიღების შესაძლებლობა სადაოა. მმართველ პოლიტიკურ ძალას შეუძლია დამოუკიდებლად მიიღოს ისეთი მნიშნელოვანი გადაწყვეტილება, როგორიც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის არჩევაა.

ლიეტუვას რესპუბლიკაში უსაფრთხოების დეპარტამენტის უფროსს (გენერალურ დირექტორს) თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი სეიმის თანხმობით.[79] განსხვავებული წესი მოქმედებს ასევე უკრაინაში, სადაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი.[80] რაც შეეხება კანადას, სახელმწიფო უსაფრთხოების/ დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელს ნიშნავს მთავრობა, ხუთი წლის ვადით, მაქსიმუმ მეორე ვადით არჩევის შესაძლებლობით. ზედამხედველობის სამინისტრო წარადგენს კანდიდატურას, თუმცა კანდიდატურის შერჩევის პროცესი კანადის ყველა მოქალაქის-

[78] „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

[79] იხ. Republic Of Lithuania Law On the State Security Department , Article 10.

[80] იხ. Law of Ukraine “On the Security Service of Ukraine”, Article 13.

თვის ღიაა და დამოკიდებულია შერჩევის ეტაპზე მიღებულ შეფასებაზე (merit-based).[81]

უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის შერჩევის პროცესში დამოუკიდებელი რგოლის ჩართვა, რომელიც არ იქნება უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენელი და რომელიც მონაწილეობას მიიღებს, როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დანიშვნაში, ასევე, სამსახურის ზედამხედველობაში, მიზანშეწონილია სამსახურის საქმიანობის დამოუკიდებლობის და პოლიტიკური ნეიტრალობის კუთხით.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ ანგარიშის წარდგენა

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი *ან მისი მოადგილე* ვალდებულია წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 აპრილისა, საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს სამსახურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში.[82] წარმოდგენილი ანგარიში განიხილება წამყვანი კომიტეტის, ბიუროსა და პლენარულ სხდომებზე.[83] პარლამენტის ხელში ამ მექანიზმის არსებობა უმნიშვნელოვანესია, რათა გარკვეული პერიოდულობით გაკონტროლდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობა. საკანონმდებლო ორგანო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის განხილვის შემდეგ, დადგენილებით აფასებს სამსახურის საქმიანობას, სადაც შეიძლება

[81] „უსაფრთხოების სამსახურის მართვისა და ზედამხედველობის საერთაშორისო სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკები“, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, DCAF, EMC, გვ.32.

[82] „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9(2).

[83] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 176.

მიეთითოს გარკვეული ხარვეზების ან/და სამსახურის საქმიანობის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები და წინადადებები.[84]

კვლევის მიზნებისთვის მნიშნელოვანია შეფასდეს, როგორ მიმდინარეობს ეს პროცესი 2015 წლიდან დღემდე და იყენებს თუ არა პარლამენტი კანონმდებლობით მინიჭებულ მანდატს სრულფასოვნად.

დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ დღემდე წარმოდგენილი ყველა ანგარიში ზოგადი ხასიათისაა, რა დროსაც რთულია კონკრეტული დასკვნების გაკეთება და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის შეფასება.

2015 წლის ანგარიში, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, იურიდიულ საკითხთა და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მაშინდელი უფროსის მოადგილემ ლევან იზორიამ წარადგინა.[85] პარლამენტის დღეს მოქმედი რეგლამენტისაგან განსხვავებით, წარდგენის მომენტში არსებული საკანონმდებლო დანაწესიდან გამომდინარე, ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს ჰქონდა.[86] თუმცა, ამ დარღვევაზე პარლამენტს არანაირი რეაგირება არ ჰქონია. სამსახურის უფროსის მოადგილეთა მიერ ანგარიშის წარდგენის პრაქტიკა მომდევნო წელსაც გაგრძელდა.[87] მოგვიანებით, სამსახურის უფროსის

[84] იქვე. მუხლი 171, პუნქტი 2

[85] იხ. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი, <http://www.parliament.ge/ge/media/axali-ambebi/saqartvelos-saxelmwifo-usafrtxoebis-samsaxuris-2015-wlis-saqmianobis-angarishi-sakomiteto-formatshi-moismines.page>, [ბოლოს ნანახია: 19.05.2020]

[86] იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 229[6], პუნქტი 1, [21.04.2017 წლამდე არსებული რედაქცია]

[87] იხ. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი, <https://ssg.gov.ge/news/229/sus-is-ufrosis-moadgilem-parlamentis-komitetebis-gaertianebul-sxdomaze-utsyebis-2016-tslis-angarishi-tsaradgina> , [ბოლოს ნანახია 5.19.2020].

მოადგილე უფლებამოსილი გახდა წარედგინა წლიური ანგარიში.[88] მიგვაჩნია, რომ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილება არ წარმოადგენს სწორ ნაბიჯს, რადგან სამსახურის უფროსის მიერ წლიური ანგარიშის წარდგენას შედეგად შეიძლება მოჰყვეს საქართველოს პარლამენტის მხრიდან ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, როგორიცაა მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება.[89] ერთი შეხედვით, ნათელია, რომ საქართველოს პარლამენტმა რეგლამენტის ნორმა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ინტერესებს შეუსაბამა.

ის, რომ ზედამხედველი ორგანოსთვის სამსახურის საქმიანობის წლიური ანგარიშის განხილვა პრიორიტეტს არ წარმოადგენს, სხვა არაერთი გარემოებითაც დასტურდება. 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშის წარდგენის დროს, ქვორუმის არარსებობის გამო, პლენარულ სხდომაზე მოსმენის პროცესი გადაიდო. ნაცვლად 1 აპრილამდე ანგარიშის წარდგენისა,[90] პროცესი ჩაინიშნა 12 მაისს, თუმცა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მთელი დღის განმავლობაში საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანულ კანონში შესატან ცვლილებებს განიხილავდნენ, რის გამოც ანგარიშის მოსმენა ისევ გადაიდო.[91]

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშების წარდგენის შესწავლისას კიდევ ერთი საინტერესო დეტალი გამოიკვეთა, რაც სხდომათა დახურვას ეხება. მაგალითად, 2016 წლის ანგარიშის წარდგენისას, ადამიანის უფლებათა დაცვის, იურიდიულ საკითხთა და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე, სამსახურის უფროსის მოადგილემ ალექსანდრე ტაბატაძემ ღია ფორმატში მხოლოდ ანგარიშის ზოგადი ნაწილი წარადგინა. შემდეგ კი სხდომა დაიხურა იმ მიზეზით, რომ დეპუტატებს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი

---

[88] იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 229[6], პუნქტი 1, [21.04.2017 წლიდან არსებული რედაქცია]

[89] „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 10, პუნქტი 5.

[90] იხ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 229[6], პუნქტი 1, [21.04.2017 წლიდან არსებული რედაქცია]

[91] იხ. <https://netgazeti.ge/news/114301/> ნეტგაზეთი, [ბოლოს ნანახია 19.05.2020].

შინაარსის კითხვები ქონდათ.[92] მიუხედავად ოპოზიციური მხარის წინააღმდეგობისა, ანალოგიურად წარიმართა პროცესი 2018 წლის ანგარიშის წარდგენის დროსაც.[93] იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის უფლებამოსილება ყველა დეპუტატს არ გააჩნია, გაუგებარია სხდომათა დახურვის ასეთი ხშირი პრაქტიკა, იმ მიზეზით, რომ ანგარიშის წარდგენა საიდუმლო ინფორმაციაზე საუბრით უნდა გაგრძელდეს.

ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის განხილვა საჯარო ფორმატში წარიმართოს და სხდომა მხოლოდ განსაკუთრებული, პარლამენტის რეგლამენტით ამომწურავად გათვალისწინებული გარემოებების არსებობისას დაიხუროს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გათავისუფლება ანგარიშის მოსმენის შემდეგ

„სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებს.[94] მათ შორის, სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენებას საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით. კერძოდ, სამსახურის უფროსის ანგარიშის მოსმენის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს

[92] იხ. <https://imedinews.ge/ge/politika/10020/susis-angarishis-tsardgena-parlamentshi-dakhurul-pormatshi-mimdinareobs>, [ბოლოს ნანახია 19.05.2020].
[93] იხ. <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/parlamentshi-saqartvelos-saxelmwifo-usafrtxoebis-samsaxuris-2018-wlis-saqmianobis-angarishi-moismines.page>.
[94] „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 10.

უფლება აქვს დასვას სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი, თუ ანგარიშის მოსმენისას გამოიკვეთა ასეთი გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა.[95] ამ შემთხვევაში ინიციატორებმა ზემოაღნიშნული საკითხის დასმის მიზეზები/ საფუძვლები უნდა მიუთითონ. საქართველოს პარლამენტი სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით.[96]

უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის ხელში დატოვებამ შეიძლება მმართველ პოლიტიკურ ძალას მისცეს ბერკეტი, აკონტროლოს როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, ისე, მთლიანად სამსახურის საქმიანობა, რამაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სამსახურის უფროსის ნეიტრალობას, დამოუკიდებლობასა და თავისუფლებას. მეორეც, რეგლამენტის აღნიშნული ნორმა ზოგადი ხასიათისაა, არ ითვალისწინებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გათავისუფლების კონკრეტულ საფუძვლებს და შესაძლებლობას აძლევს საპარლამენტო უმრავლესობას მიიღოს მიკერძოებული და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილება.

[95] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 183.

[96] „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლი 10.

რეკომენდაციები

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანად განსახორციელებლად, საქართველოს პარლამენტმა გამოიყენოს მოქმედი რეგლამენტით გათვალისწინებული ზედამხედველობის მექანიზმები
- თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტის წევრებს, სათანადო შემოწმების გავლის შემდეგ, საიდუმლოებათა კატეგორიების გათვალისწინებით, ჰქონდეთ დაშვება საიდუმლო ინფორმაციაზე, რომელიც აუცილებელია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანად განსახორციელებლად
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, ნდობის ჯგუფისთვის ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმა შეეძლოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი შეეხება საქმიანობის ფარული ფორმებისა და მეთოდების გამოყენებას
- საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში შეტანილ იქნეს შესაბამისი ცვლილებები, რომელიც, რეგლამენტით გათვალისწინებული ყველა პროცედურის გასავლელად, საჭიროების შემთხვევაში, გაითვალისწინებს ინტერპელაციის პროცედურის მომდევნო დღეებში გაგრძელების შესაძლებლობას
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე გამწესების პროცესში გათვალისწინებული იქნას დამოუკიდებელი რგოლის გაჩენის შესაძლებლობა
- მხოლოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს ჰქონდეს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წლიური ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წლიური ანგარიშები უნდა შეიცავდეს უფრო მეტ კონკრეტულ ფაქტებს, რათა შესაძლებელი გახდეს სამსახურის საქმიანობის შეფასება
- მოქმედ კანონმდებლობაში გაიწეროს კონკრეტული საფუძვლები, მხოლოდ რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც იქნება შესაძლებელი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენება წლიური ანგარიშის მოსმენის შემდეგ. აღნიშნულ პროცესში საპარლამენტო ოპოზიციის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, გაიზარდოს კანონმდებლობით დადგენილ ხმათა საჭირო რაოდენობა.