



შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის შეფასება

9 ივლისი 2015

თბილისი / Tbilisi

რუსთაველის გამზ. 26, III სართ., 0108
ტელ.: +(995 32)292 14 03
ფაქსი: +(995 32) 292 02 51
ელ-ფოსტა: info@transparency.ge

26 Rustaveli Ave, III floor, 0108
Tel: +(995 32)292 14 03
Fax: +(995 32) 292 02 51

ბათუმი / Batumi

26 მაისის ქ. 36/ჯინჯარაძის 10, 6010
ტელ./ფაქსი: + (995 422) 29 44 88
ელ-ფოსტა: info@transparency.ge

36, 26 May Str./10 Jincharadze str. 6010
Tel./Fax: + (995 422) 29 44 88
E-mail: info@transparency.ge

ზუგდიდი / Zugdidi

ცოტნე დადიანის ქ. 3, 2100,
ტელ./ფაქსი: +(995 415) 22 37 20
ელ-ფოსტა: info@transparency.ge

3 Tsotne Dadiani Str., 2100
Tel./Fax.: +(995 415) 22 37 20
E-mail: info@transparency.ge

ქუთაისი / Kutaisi

9 აპრილის ქ. 10, 4600
ტელ./ფაქსი: +(995 431) 29 26 54
ელ-ფოსტა: info@transparency.ge

10, 9 April Str, 4600
Tel./Fax.: +(995 431) 29 26 54
E-mail: info@transparency.ge

საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის 8 ივლისს მესამე მოსმენით მხარი დაუჭირა „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონპროექტს და მის თანმდევ კანონპროექტებში ცვლილებებს¹.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მნიშვნელოვანი შენიშვნები აქვს როგორც კანონპროექტის შემუშავების პროცესთან, ასევე მის შინაარსთან დაკავშირებით, მათ შორის: უსაფრთხოების სამსახურში გარბი ძალაუფლების კონცენტრირება და შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ფუნქციონირება, უსაფრთხოების სამსახურის დაბალი გამჭვირვალობის სტანდარტი და გარე კონტროლის სუსტი მექანიზმები, უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლის ფარგლები სახელმწიფო დაწესებულებებსა და კერძო სტრუქტურებზე, ე.წ. „ოდევრების“ ინსტიტუტის ფორმალური ფორმირება და ფარული თვალთვალი მიყურადების საკითხის უცვლელი პრობლემებით.

1. კანონპროექტის შემუშავების პროცესი

საქართველოს პრემიერმინისტრის მიერ შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შსს) რეფორმის დაწყების დაანონსებისთანავე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“, რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციასთან ერთად, გამოთქვა სურვილი ჩართულიყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროცესში.

ჩვენ წერილობით მივმართეთ სპეციალურ უწყებათაშორის კომისიას, რომელსაც შსს-ს რეფორმაზე უნდა ემუშავა. მიუხედავად იმისა, რომ მათ ჩვენი თხოვნა დააკმაყოფილეს და კრიზისების საბჭოსთან ცალკე ჯგუფი შეიქმნა არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვისაც, ამ ჯგუფის წევრებს არ მიეცათ ძირითად სამუშაო ჯგუფში მონაწილეობის მიღებისა და მთავრობის წევრებისთვის ხედვების წარდგენის შესაძლებლობა.

2015 წლის 28 მარტს არასამთავრობო ორგანიზაციათა მონაწილეობით მხოლოდ ერთი გაცნობითი ტიპის შეხვედრა ჩატარდა, რომელსაც კრიზისების საბჭოს აპარატის თანამშრომლები და რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის წევრები ესწრებოდნენ.

2015 წლის 1 მაისს შედგა მეორე შეხვედრა, რომელზეც მთავრობის ადმინისტრაციის და შსს-ს წარმომადგენლებმა რეფორმის კონცეფცია და მის საფუძველზე დაწერილი კანონპროექტი წარმოადგინეს.

არასამთავრობო ორგანიზაციათა წევრებმა მოვითხოვეთ ჩვენი შენიშვნების განხილვისათვის კიდევ ერთი შეხვედრა კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენამდე.

2015 წლის 14 ივნისს შედგა კიდევ ერთი შეხვედრა, სადაც ჩვენი შენიშვნები განიხილეს, თუმცა მხოლოდ მცირე მათგანი იქნა გაზიარებული, ისიც მოგვიანებით საკომიტეტო მოსმენების რეჟიმში.

¹ <http://parliament.ge/ge/law/9305/22731>

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ და „კოალიციამ დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის“ კანონპროექტის ინიცირებისთანავე გაავრცელა რამდენიმე განცხადება შსს-ს რეფორმასთან დაკავშირებულ კანონპროექტზე. შენიშვნები და მოსაზრებები ასევე გადაუგზავნეთ საქართველოს პარლამენტისა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეებს.

კანონპროექტის ინიციატორისა და პარლამენტის წევრების ნაწილმა განაცხადა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციები აქტიურად ვიყავით ჩართული პროცესში და ჩვენს შეკითხვებს დამატებელი პასუხი გაცა.

მიუხედავად ჩვენი სურვილისა, პროცესის აქტიური მონაწილეები ვყოფილიყავით, ჩვენი ჩართულობა შემუშავებულ კანონპროექტზე შენიშვნების წარდგენით შემოიფარგლა. **მიუხედავად ჩვენი აქტიურობისა, საკომიტეტო მოსმენებზე ძირითად პრინციპულ საკითხზე ჩვენი შენიშვნები არ იქნა გაზიარებული.**²

2. ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრაცია და ფუნქციების დუბლირება

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიესალმება შსს-დან უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფას, ვინაიდან ერთი სტრუქტურის ხელში თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლება ყოველთვის წარმოშობს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკს. თუმცა, ჩვენი შეფასებით, „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონი არის კარგი იდეის ცუდად განხორციელების მაგალითი, ვინაიდან ერთი ძლევამოსილი სამინისტროს დაშლით მივიღებთ ორ სტრუქტურას – ჭარბი ძალაუფლებით, დუბლირებული ფუნქციებით და უფლებამოსილების გადაჭარბების მაღალი რისკით. საკითხის ამგვარი გადაწყვეტა არ შეიძლება შეფასდეს, როგორც წინ გადადგმული ნაბიჯი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით.

კანონის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურს აქვს ანალიზის, სამართალდაცვის, ძალის გამოყენების, პრევენციის და გამოძიების ფუნქცია. უსაფრთხოების სამსახურისათვის ამგვარი ფართო უფლებამოსილების მინიჭება შეიცავს შინაგან საქმეთა როგორც ფუნქციათა დუბლირების, ისე უშიშროების სამსახურების მიერ უფლებამოსილებების არამართლზომიერი გამოყენების რისკებს.

² საკომიტეტო მოსმენების რეჟიმში გათვალისწინებული იქნა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ რამდენიმე შენიშვნა, მათ შორის:

- „პოლიციის შესახებ კანონში“ ჩაინერა, რომ პოლიციას პრევენციული მიზნით ფარული ვიდეო და აუდიო თვალთვალის განხორციელების უფლება არა აქვს, არამედ მხოლოდ საგამოძიებო ორგანოსათვის ვიდეო და აუდიო თვალთვალის ტექნიკურად მომსახურების უფლებამოსილება გააჩნია;
- კანონპროექტის თავდაპირველი ვერსია უსაფრთხოების სამსახურს აძლევდა შესაძლებლობას დაკვირვების ტექნიკური საშუალებების შეძენასა და გამოყენებაზე კონტროლი დაენესებინა. ჩანაწერი ჩვენი შენიშვნის შედეგად გაუქმდა;
- კანონში დაკონკრეტდა, რომ უსაფრთხოების სამსახურის უფლება – შეამონმოს პირი და გასცეს ნებართვა მის თანამდებობაზე დანიშვნაზე, ვრცელდება არა განსაკუთრებული რეჟიმის დაწესებულებების ყველა თანამდებობის პირზე, არამედ მხოლოდ, უსაფრთხოების რეჟიმის დაცვაზე პასუხისმგებელ პირებზე;
- კანონით განისაზღვრა, რომ უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციაში შედის არა ყველა სახის ტრანსნაციონალური და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა (როგორც ეს კანონპროექტის ინიცირებული ვარიანტით იყო გათვალისწინებული), არამედ მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ აღნიშნული დანაშაულები სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შემცველია.

აღსანიშნავია ისიც, რომ კანონით არ არის გამიჯნული უსაფრთხოების სამსახურის რომელ დეპარტამენტს კონკრეტულად რომელი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა ექნება. შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურში შემავალ ყველა დეპარტამენტს ექნება უფლება განახორციელოს ანალიზის, სამართალდაცვითი, პრევენციული და საგამოძიებო ფუნქცია.

კანონის მე-12 მუხლი, რომელიც სამსახურის უფლებამოსილებებს შეეხება, ასევე არ განსაზღვრავს თუ კონკრეტულად რომელი უფლებამოსილების გამოსაყენებლად, რომელ ღონისძიებას შეუძლია მიმართოს უსაფრთხოების სამსახურმა. კერძოდ არ არის დაზუსტებული, მაგალითად ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა ფარული მოსმენები, შეუძლია გამოიყენოს ანალიტიკური ფუნქციის შესასარულელებლად, პრევენციის, გამოძიების თუ რა მიზნისთვის. შესაბამისად, ვიღებთ სურათს, როდესაც უსაფრთხოების ორგანოებისათვის კლასიკურად დამახასიათებელი ღონისძიებები სამართალდაცვითი მიზნისთვის შეიძლება იყოს გამოყენებული.

კანონის მე-5 მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს უსაფრთხოების სამსახურის ძირითად მიმართულებებს, იმდენად ფართოა, რომ ფაქტიურად მართლწესრიგის დამცველ მეორე სამართალდამცავ ორგანოს ვიღებთ. მაგალითად უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქცია ხდება კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიების განხორციელება, ამ შემთხვევაში საუბარია ყველა სახის კორუფციულ დანაშაულზე რომელსაც საჯარო მოხელე ჩაიდენს, მიუხედავად მისი მნიშვნელობისა და მიუხედავად იმ გარემოებისა თუ რა შემხებლობა აქვს ამ დანაშაულს სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან.

ასევე უსაფრთხოების სამსახურის უფლებამოსილება ხდება ტრანსნაციონალური ორგანიზებული და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა. ამ შემთხვევაში მხოლოდ ტერორიზმი არ იგულისხმება, ვინაიდან ტერორიზმს ამავე მუხლის ცალკე პუნქტი არეგულირებს.

მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახური უფლებამოსილია პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურსა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან ერთად მონაწილეობა მიიღოს ორგანიზებული დანაშაულის, კორუფციისა და ნარკობიზნესის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებებში.

მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენცია ასევე არის სახელმწიფო საზღვრის და თანამდებობის პირების დაცვა. ამ შემთხვევაში სახეგა ფუნქციათა დუბლირება სასაზღვრო პოლიციასთან და სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურთან.

უსაფრთხოების სამსახური საპოლიციო, საგამოძიებო ფუნქციებით, უშიშროების სამსახურისადმი დადგენილი გაჭვირვალობის დაბალი სტანდარტებით და ინფორმაციის მოპოვების ფარული მეთოდებით სერიოზულ საფრთხეს წარმოადგენს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების და ადამიანის უფლებათა დარღვევის კუთხით.

3. საერთაშორისო პრინციპებთან შეუსაბამობა

უსაფრთხოების სამსახურის ხელში ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრირება პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის სახელმძღვანელო პრინციპებთან, რომელიც ადგენს, რომ **შიდა უშიშროების სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეთ ისეთი სამართალდამცავი უფლებამოსილების გატარების შესაძლებლობა, როგორცაა გამოძიება და პირის დაკავება, რამდენადაც ეს წარმოშობს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს.**³ ეს უფლებამოსილებები ექსკლუზიურად პოლიციას უნდა ჰქონდეს, რათა მათ გამოყენებაზე ვრცელდებოდეს გარე კონტროლის ეფექტური მექანიზმები. აღნიშნულ მიდგომას ადასტურებს იმ ქვეყნების გამოცდილებაც, სადაც უშიშროების სამსახურები პოლიციისგან დამოუკიდებლად არსებობს და მათი ფუნქციები ანალიტიკური საქმიანობით შემოიფარგლება. უკანასკნელ პერიოდში ტერორიზმის განსაკუთრებული საფრთხეების გათვალისწინებით, რიგ ქვეყნებში უშიშროების სამსახურებს მიენიჭათ ტერორიზმთან დაავშირებული დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილება, თუმცა ეს ტენდენცია არ გავცლებულა დანაშაულთა ისეთ ფართო წრეზე, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ინიცირებული კანონპროექტთა გათვალისწინებული.

4. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციები

უსაფრთხოების სამსახურისათვის მინიჭებულ ფუნქციებს და მათ განხორციელებასთან დაკავშირებულ რისკებს ცალ-ცალკე განვიხილავთ:

სამართალდაცვითი და ძალის გამოყენების ფუნქცია. უსაფრთხოების სამსახურს აქვს უფლება გამოიყენოს სპეციალური საშუალებები, როგორცაა **ცრემლსადენი გაზი, დაბრკოლების დამანგრეველი საშუალება, შესაბოტი ბადე, წყალსატყორცნი, ჭავჭავი და სხვა.** კანონით განსაზღვრული სპეციალური საშუალებები იდენტიურია იმ სპეციალური საშუალებებისა, რომლის გამოყენების უფლებაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს აქვთ. კანონის თანახმად, აღნიშნული ტექნიკა სამსახურს ჭირდება მაგ. დანაშაულის ჩამდენი პირის დაკავებისას, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ობიექტზე ჯგუფური თავდასხმის მოსაგერიებლად, რაც წმინდად სამართალდაცვითი ფუნქციაა. დემოკრატიულ ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურმა მის მიერ ჩატარებული ანალიტიკური საქმიანობის შედეგად გამოვლენილი რეალური რისკების შესახებ ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს სამართალდამცავ სტრუქტურას და მისი კომპეტენციის სფეროა აღნიშნული საშუალებებით რეაგირება. **როგორც კომპეტენციის გამიჯვნის თვალსაზრისით, ასევე ბიუჯეტის სახრების გონივრული ხარჯვის კუთხითაც, გაუმართლებელია ქვეყანაში არსებობდეს ორი ძვირადღირებული ტექნიკით აღჭურვილი სპეცდანიშნულების რაზმი.**

აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოების უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურს არ ანიჭებს ძალის გამოყენების უფლებას, უფრო მეტიც სამსახურის თანამშრომლები, ძალის გამოყენების კუთხით, გათანაბრებულნი არიან საზოგადოების რიგით წევრებთან. იმ შემთხვევაში,

³ "Internal security services should not be authorised to carry out law-enforcement tasks such as criminal investigations, arrests, or detention. Due to the high risk of abuse of these powers, and to avoid duplication of traditional police activities, such powers should be exclusive to other law-enforcement agencies." – Recommendation 1402 (1999) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States

კი როდესაც უსაფრთხოების სამსახური, საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, საჭიროებს ძალისმიერ ღონისძიებების გამოყენებას, იგი ვალდებულია დახმარების მისაღებად საპოლიციო დანაყოფებს მიმართოს. საერთაშორისო გამოცდილება მიუთითებს, უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომელთა უფლებამოსილებაზე მიმართონ პოლიციის იმ პირის დაკავების მოთხოვნით, რომელმაც ჩაიდინა ან არსებობს ეჭვი, რომ ჩაიდენს სახელმწიფო უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულს, ისევე როგორც მოითხოვონ კონკრეტულ ოპერაციებში პოლიციის თანამშრომლის თანხლება, თუკი არსებობს ეჭვი, რომ მათ სიცოცხლეს შესაძლოა საფრთხე დაემუქროს⁴.

პრევენციული ფუნქცია. „სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურს ენიჭება უფლება პრევენციის მიზნით განახორციელოს სხვადასხვა ღონისძიებები, **მათ შორის**, პირს მოსთხოვოს პირადობის, ბინადრობის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენა.

უსაფრთხოების სამსახურისა და მოქალაქის უშუალო კონტაქტი მაქსიმალურად შეზღუდული უნდა იყოს. კანონის მუხლის ფორმულირებიდან გამომდინარე, ნებისმიერ შემთხვევაში თუკი უსაფრთხოების სამსახური მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეა თავიდან ასაცილებელი შეუძლია გააჩეროს საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი ნებისმიერი პირი და მოსთხოვოს დოკუმენტის წარდგენა. კანონის თანახმად, არც ისაა განსაზღვრული რომ პირს შემონგების საფუძველი უნდა განემართოს და არც შემდგომი ღონისძიებები, თუკი მაგალითად პირი უარს განაცხადებს დოკუმენტის წარდგენაზე. უსაფრთხოების სამსახური, ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე, მიგრაციის კონტროლის განხორციელებაშიც ერევა, მაშინ როდესაც „პოლიციის შესახებ კანონის“ თანახმად, არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა და პრევენცია პოლიციის ფუნქციას წარმოადგენს.

კანონის მე-13 მუხლი ჩამოთვლის იმ პრევენციულ ღონისძიებებს, რომლის განხორციელების უფლებაც აქვს უსაფრთხოების სამსახურს. ჩამონათვალი „პოლიციის შესახებ კანონით“ განსაზღვრული პრევენციული ღონისძიებების იდენტურია, იმ განსხვავებით, რომ **უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გასატარებელ პრევენციულ ღონისძიებათა ნუსხა არ არის ამომწურავი, რაც ართულებს ამ ღონისძიებათა გასაჩივრების უფლების განხორციელებას – გაურკვევლია როგორ უნდა დამტკიცდეს იმ ქმედების კანონიერება, რომლის შესახებ მითითებასაც კანონი არ შეიცავს.**

პრევენციული ფუნქციის განსახორციელებლად უსაფრთხოების სამსახურს ასევე უფლება აქვს გზებსა და შენობის გარე პერიმეტრზე, სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე დაამონტაჟოს ფოტო და ვიდეო ტექნიკა. ამ შემთხვევაშიც სახეზეა როგორც ფუნქციათა დუბლირება, ასევე საბიუჯეტო სახსრების არაგონივრული ხარჯვა. ვინაიდან გზებსა და შენობების გარე პერიმეტრებზე, სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ არის დამონტაჟებული ფოტო და ვიდეო ტექნიკა, რომლის მონაცემებიც გამოყენებაც ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის საფუძველზე შეიძლება ხელმისაწვდომი იყოს უსაფრთხოების სამსახურისათვის.

⁴ Guidebook on Understanding Intelligence Oversight Geneva Center for Democratic Control for Armed Forces (DCAF), 2010, p. 30

საგამოძიებო ფუნქცია. უსაფრთხოების სამსახურისათვის საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭება, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეწინააღმდეგება ევროსაბჭოს რეკომენდაციებს, შეუსაბამოა უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციებთან და ქმნის უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების დიდ რისკს.

როდესაც უწყება ერთი ხელით ანალიტიკური მიზნებისათვის ფარული მეთოდებით აგროვებს ინფორმაციას და მეორე ხელით აწარმოებს გამოძიებას, არ არსებობს გარანტია, რომ არასაგამოძიებო მეთოდებით მოპოვებულ ინფორმაციას არ გამოიყენებს საგამოძიებო მიზნებისათვის. უშიშროების/უსაფრთხოების სამსახურებს სამართალდამცავი და საგამოძიებო ორგანოებისაგან განსხვავებით აქვთ ინფორმაციის სხვადასხვა ფარული მეთოდებით მოპოვების უფრო ფართო უფლებამოსილება. სწორედ ამიტომ დემოკრატიულ ქვეყნებში მკაცრად არის განსაზღვრული მათი კომპეტენცია, რათა ადამიანის პირად ცხოვრებაში ამ მასშტაბით ჩარევა მხოლოდ სახელმწიფოსათვის განსაკუთრებული საფრთხის თავიდან აცილებით იყოს გამართლებული. ერთი სტრუქტურის ხელში თავმოყრილი უამრავი ინფორმაცია (მათ შორის პერსონალური მონაცემები, პირადი, პროფესიული, კომერციული საიდუმლო) საფრთხის შემცველია ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით. მართალია უსაფრთხოების სამსახური გამოძიების დაწყების შემდეგ იხელმძღვანელებს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით, თუმცა გამოძიების დაწყებამდე უსაფრთხოების სამსახურის იმ დეპარტამენტს, რომელმაც გამოძიება უნდა აწარმოოს, აქვს საშუალება განახორციელოს სპეციალური კანონებით (მაგ. კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ) განსაზღვრული ინფორმაციის მოპოვების მეთოდები. არ არსებობს გარანტია რომ ეს მონაცემები გამოძიების ინტერესებისათვის არ იქნება გამოყენებული.

5. უსაფრთხოების სამსახურის გამჭვირვალობის დაბალი სტანდარტი

უსაფრთხოების სამსახურში თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლება განსაკუთრებით პრობლემატურია გამჭვირვალობის იმ სტანდარტების გათვალისწინებით, რაც ზოგადად უშიშროების სამსახურებს გააჩნიათ.

შინაგან საქმეთა სამინისტროში უკანასკნელი წლების განმავლობაში გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, რაც რამდენიმე მიზეზით იყო განპირობებული: 2014 წლის 1 აგვისტოს შევიდა ცვლილებები „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კანონში“ და კანონის მოქმედების სფერო (შესაბამისად, ინსპექტორის უფლებამოსილება) გავრცელდა სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობაზე. ასევე აღსანიშნავია ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია No. R (87) 15 პოლიციის სექტორში პერსონალურ მონაცემთა გამოყენების შესახებ.

უსაფრთხოების სამსახურზე არ ვრცელდება გამჭვირვალობის ის სტანდარტები, რაც შინაგან საქმეთა სამინისტროში მოქმედებს.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონის მოქმედება, შესაბამისად, ინსპექტორის მიერ საზედამხებდველო ფუნქციის განხორციელება, არ ვრცელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზნებისათვის ინფორმაციის დამუშავებაზე, თუ ეს ინფორმაცია სახელმწიფო საიდუმლოებას მიეკუთვნება (სწორედ სახელმწიფო საიდუმლოებას წარმოდგეს უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის აბსოლუტური უმეტესობა).

უსაფრთხოების სამსახურზე გამჭვირვალობის უფრო დაბალი სტანდარტის გავრცელება ვიდრე სამართალდამცავ და საგამოძიებო ორგანოზე საერთაშორისოდ მიღებული პრაქტიკაა. თუმცა იმ შემთხვევაში, როდესაც უსაფრთხოების სამსახური საგამოძიებო, პრევენციულ და სამართალდამცავ ფუნქციებს ითავსებს, პირდაპირ და უშუალო შეხებაშია მოქალაქეებთან. გამჭვირვალობის ეს სტანდარტი ადამიანის უფლების დარღვევის და პირად ცხოვრებაში გაუმართლებელი ჩარევის განსაკუთრებით დიდი რისკს წარმოშობს.

6. სუსტი გარე კონტროლი

უსაფრთხოების სამსახური გამჭვირვალობის დაბალი სტანდარტი პრობლემას ქმნის პერსონალურ მონაცემთა ინჰექტორის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სხვა დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლის თვალსაზრისით. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ამის საპირწონედ არსებობს ძლიერი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები – პარლამენტი აკონტროლებს უსაფრთხოების სამსახურის ეფექტურ საქმიანობასა და ამ სამსახურებში ადამიანის უფლების, პერსონალურ მონაცემთა დაცვას. იქმნება სპეციალური კომიტეტები ან კომისია პარლამენტის წევრთა და არაპარლამენტო სუბიექტთა შემადგენლობით, რომლის წევრებსაც აბსოლუტური დაშვება აქვთ სახელმწიფო საიდუმლოებაზე.

კანონი მართალია ითვალისწინებს უსაფრთხოების სამსახურის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებას, მაგრამ იგი მხოლოდ ფორმალური ხასიათისაა. უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ პარლამენტის წინაშე ანგარიშით წარდგენა ვერ უზრუნველყოფს რეალური კონტროლის განხორციელებას. ინფორმაციის აბსოლუტური უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურში საიდუმლო ხასიათისაა. შესაბამისად იგი ვერ მოხვდება საპარლამენტო ანგარიშში. ერთადერთ სტრუქტურას პარლამენტში, რომლის წევრებსაც სახელმწიფო საიდუმლოებაზე წვდომა აქვს ნდობის ჯგუფი წარმოადგენს. თუმცა მისი კომპეტენცია, კანონმდებლობის თანახმად, მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების კონტროლზე ვრცელდება.

რამდენიმე დღის წინ პარლამენტის თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის თავმჯდომარემ განაცხადა, რომ იგეგმება „ნდობის ჯგუფის შესახებ კანონის“ გადახედვა. იმ შემთხვევაშიც თუკი ეს ცვლილებები განხორციელდა და ნდობის ჯგუფის წევრებს კომპეტენცია გაეზარდათ 5 პარლამენტის წევრი და ნდობის ჯგუფის აპარატი ერთი სპეციალისტის შემადგენლობით ვერ განახორციელებს უსაფრთხოების სამსახურის რეალურ კონტროლს.

მიუღებელია ის არგუმენტი, რომ ეს მხოლოდ რეფორმის პირველი ეტაპია და დანარჩენი საკითხები მომავალში გადაწყდება. მსგავსი მნიშვნელობის რეფორმა, მხოლოდ საკითხის კომპლექსური ხედვით და გააზრებით უნდა განხორციელდეს. პრონციპულად არასწორია ჯერ შექმნა ახალი სამსახური ჭარბი ძალაუფლებით და მხოლოდ შემდეგ იფიქრო მისი კონტროლის ეფექტურ ფორმებზე.

უსაფრთხოების სამსახურის შექმნა მისი ეფექტური კონტროლის მექანიზმების გააზრებით უნდა განხორციელდებული, რათა არ მიგველო ის რელობა, რომლის წინაშეც ამჟამად ვდგავართ – დახურული უწყება, მასში თავმოყრილი უამრავი პერსონალური მონაცემებით და კონტროლის არარსებული მექანიზმებით.

კონტროლის არარსებული მექანიზმის ფონზე, არჩევის წესის გათვალისწინებით (პრემიერ მინისტრი ერთპიროვნულად შეარჩევს უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის კანდიდატურას, ხოლო მის ასარჩევად საპარლამენტო უმრავლესობის ხმებია საკმარისი) არ არსებობს გარანტია რომ მივიღებთ აპოლიტიკურ სტრუქტურას, რომელსაც მმართველი ძალა ვერ გამოიყენებს პოლიტიკური მიზნებისათვის.

7. უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის საბჭოური ელემენტების შენარჩუნება – ე.წ. „ოდეირები“

კანონპროექტის ინიცირებული ვერსია ე.წ. „ოდეირების“ ინსტიტუტის უცვლელად შენარჩუნებას ითვალისწინებდა, კერძოდ უსაფრთხოების სამსახურს ჰქონდა უფლება სახელმწიფო სტრატეგიული დანიშნულებისა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სახელმწიფო ორგანოებში და დაწესებულებებში დაენიშნა ოფიცერი უშიშროების საკითხებში.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ არაერთხელ მოუწოდა ხელისუფლებას უარი ეთქვა იმ ინსტიტუტზე, რომელიც ქვეყნის მართვის საბჭოურ მეთოდს წარმოადგენს და არც ერთ დემოკრატიულ ქვეყანაში არ გვხვდება.

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის ინიციატივით მუხლის ფორმულირება შეიცვალა, რის შემდეგაც მმართველი კოალიციის წევრებმა განაცხადეს, რომ ე.წ. „ოდეირების“ ინსტიტუტი გაუქმდა, თუმცა რეალურად კანონით გაუქმდა ტერმინი ოფიცერი უშიშროების საკითხებში, თუმცა არ შეიქმნა სამართლებრივი ბერკეტი, რომელიც უსაფრთხოების სამსახურს არ მისცემს შესაძლებლობას ჰყავდეს მუდმივი წარმომადგენელი სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურებში.

კანონის 22-ე მუხლის თანხმად, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ სხვადასხვა დაწესებულებებში მუდმივი წარმომადგენლის დანიშვნა შემდეგი წესითა და სამართლებრივი საფუძვლით განხორციელდება:

საქართველოს მთავრობა დაადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტებს. ამ სუბიექტებში შევლენ არა მხოლოდ სახელმწიფო დაწესებულებები, არამედ კერძო სამართლის სუბიექტები. ამის შემდეგ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური დაადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმს ამ სუბიექტებში. რეჟიმით განისაზღვრება: რა ღონისძიებების გატარება არის საჭირო დაცვის რეჟიმის უზრუნველყოფისათვის, მატერიალურ ტექნიკური პირობები, მოსამსახურეთა მინიმალური რაოდენობა, იმ თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი, რომელიც საჭიროებს სპეციალურ შემოწმებას, მონიტორინგის წესი და აშ. უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმი საიდუმლო დოკუმენტია. ბოლო ეტაპზე უსაფრთხოების სამსახური და სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტს შორის გაფორმდება ურთიერთანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულება, რომლითაც განისაზღვრება ურთიერთანამშრომლობის სახეები და ფარგლები, მათ შორის მონიტორინგის მიზნით სამსახურის წარმომადგენლის დანიშვნის საკითხი და ღონისძიების განხორციელებისათვის აუცილებელი ხარჯების ანაზღაურება. ხელშეკრულება შესაძლოა საიდუმლო დოკუმენტს წარმოადგენდეს. კომიტეტზე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ შენიშვნის

მიუხედავად კანონში არ გაკეთდა ჩანაწერი ხელშეკრულების გასაიდუმლოების აკრძალვის შესახებ. შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენლის მანდატი და კომპეტენცია, სხვადასხვა კერძო და საჯარო დაწესებულებებში კვლავ საიდუმლოდ რჩება.

უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტების ნუსხას მთავრობა განსაზღვრავს. მთავრობის დადგენილება ნორმატიური აქტია და „სახელმწიფო საიდუმლოების კანონის“ მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, შესაძლოა სახელმწიფო საიდუმლოებას მიეკუთვნებოდეს. უკეთეს შემთხვევაში თუ ამ აქტის გასაიდუმლოება არ მოხდა მოქალაქეებს ეცოდინებათ, თუ რომელ სტრუქტურებში ჰყავს უსაფრთხოების სამსახურს მუდმივი წარმომადგენელი, რაც წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა **საიდუმლოდ რჩება უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენლის მიერ გასაქარებელი ღონისძიებები, მონიტორინგის მექანიზმები, ურთიერთანამშრომლობის ფარგლები და სახეები.**

სხვადასხვა დაწესებულებებში სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის საჭირო დაცვის მექანიზმად უსაფრთხოების სამსახურს შეუძლია გამოიყენოს არაერთი მეთოდი, მაგ. მონიტორინგის განხორციელება, დოკუმენტების გამოთხოვა. სავალდებულო მითითების მიცემა, კონტროლის ამ ფართო მექანიზმების ფონზე გაუმართლებელია მუდმივი წარმომადგენლის მივლენა დაწესებულებებში და იგი მხოლოდ პერმანენტულ კონტროლს ისახავს მიზნად – ურთიერთანამშრომლობის ფარული სახეებითა და მეთოდებით.

როგორც ვხდავთ, აღნიშნული რეგულირებით არ გვარდება მთავარი პრობლემა – **სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს უნარჩუნდება უფლებამოსილება ჰყავდეს მუდმივ წარმომადგენელი როგორც სახელმწიფო დაწესებულებებში, ასევე კერძო სტრუქტურებში. ე.წ. ოდეერები არ წარმოადგენდა ინსტიტუტს, რომელიც რეფორმას საჭიროებდა. აუცილებელი იყო უარის თქმა იმ მავნე პრაქტიკაზე, რომელიც უსაფრთხოების სამსახურს აძლევს საშუალებას მუდმივი მეთვალყურე ჰყავდეს მივლენილი სახელმწიფო დაწესებულებებს თუ კერძო სტრუქტურებში.**

8. უსაფრთხოების სამსახურის კონტროლის ფარგლები სახელმწიფო და კერძო დაწესებულებებში

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მთავრობის მიერ განსაზღვრული მაღალი რისკის მქონე სუბიექტების (საჯარო და კერძო დაწესებულებების) კონტროლის მექანიზმი შეიცავს ამ სუბიექტთა საქმიანობაში ჩარევის მაღალ რისკებს.

კანონის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახური სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე საფრთხეების გამოვლენის შემთხვევაში სუბიექტებს აძლევს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებს. ამ შემთხვევაში საუბარია არა რაიმე ტიპის სამართალდარღვევაზე, არამედ რისკებზე, რომლის განმარტებასაც კანონი არ გვთავაზობს. აღსანიშნავია რომ მითითება შესაძლებელია ზეპირი სახის იყოს, რაც მისი კონტროლის და ასევე გასაჩივრების შეუძლებლობას განაპირობებს.

შესაბამისად, **უსაფრთხოების სამსახურის უფლებამოსილება სახელმწიფო უსაფრთხოების ნებისმიერი რისკის გამოვლენის შემთხვევაში მისცეს სავალდებულოს**

შესასრულებელი მითითება (მათ შორის ზეპირი ფორმით) კერძო და საჯარო დაწესებულებებს, განხორციელოს მონიტორინგის სხვა ფორმები და ასევე, ჰყავდეს მუდმივი მივლენილი წარმომადგენელი ამ დაწესებულებაში საიდუმლო დოკუმენტით განსაზღვრული თანამშრომლობის ფორმებითა და მეთოდებით, ქმნის ამ უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ტოტალური კონტროლის განხორციელების რისკს.

9. ფარული თვალთვალი და მიყურადება უცვლელი პრობლემათა

კანონის თანახმად, შინაგან საქმეთა სამინისტროში არსებული ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტი უქმდება და ფარული მიყურადების ღონისძიებების განხორციელება მთლიანად უსაფრთხოების სამსახურის ხელში გადადის. ე.წ. მუდმივი მიერთების მოწყობილობა კომუნიკაციების კომპანიებთან და „მოსმენების გასაღები“ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ნაცვლად უსაფრთხოების სამსახურს ექნება.

ამ ცვლილების მიუხედავად პრობლემის არსი უცვლელი რჩება – ტექნიკური მოწყობილობა, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მაღალი რისკით, კვლავ იმ ორგანოს ხელში რჩება, რომელსაც საგამოძიებო, პრევენციული და სამართალდაცვითი მიზნები ამოძრავებს და შესაბამისად პროფესიულადაა დაინტერესებული მოიპოვოს რაც შეიძლება მეტი ინფორმაცია.

2014 წლის 1 აგვისტოს დაწყებული რეფორმის მეორე ტალღა სწორედ კონტრადაზვერვითი საქმიანობისათვის განხორციელებული ფარული მოსმენების რეფორმა უნდა ყოფილიყო. თუმცა საკმაოდ ვრცელი საკანონმდებლო პაკეტი ამ ნორმებს საერთოდ არ შეხებია.

პრობლემად რჩება ასევე კონტრადაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში მოპოვებული ინფორმაციის საგამოძიებო მიზნებით გამოყენების რისკები.

მოკლედ შევხებით სწორედ ამ რისკების ანალიზს:

სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით 2014 წლის 1 აგვისტოს განისაზღვრა ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ის მაღალი სტანდარტი, რომელიც პროკურორმა უნდა დაამტკიცოს სასამართლოში შუამდგომლობის წარდგენისას. განისაზღვრა პირთა წრე, რომელზეც არ შეიძლება გავრცელდეს ფარული საგამოძიებო მოქმედებები, დანაშაულთა კატეგორია, ინფორმაციის განადგურების რეჟიმი და ა.შ. ამგვარი სტანდარტი არ არსებობს იმ შემთხვევაში, როდესაც უსაფრთხოების სამსახური არასაგამოძიებო მიზნებისათვის ანუ ე.წ. ანალიტიკური მიზნებისათვის ახორციელებს ფარულ მოსმენებს. აღსანიშნავია, რომ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში „კონტრადაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ კანონის თანახმად, პროკურორის მონაწილეობა საერთოდ გამორიცხულია და სასამართლოს პირდაპირ სამსახურის უფროსი მიმართავს. უსაფრთხოების სამსახურში ყველა დეპარტამენტს ექნება, როგორც ანალიტიკური, ასევე პრევენციული ფუნქცია. ეს კი წარმოშობს მათ მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მაღალ რისკს. კერძოდ, უსაფრთხოების სამსახურს ეძლევა შესაძლებლობა ანალიტიკური მიზნებისათვის დაიწყოს მოსმენის განხორციელება (მტკიცების დაბალი სტანდარტით, პირთა წრისა და დანაშაულის კატეგორიის განუსაზღვრელად) მიიღოს მისთვის საჭირო ინფორმაცია და შემდეგ ამ ინფორმაციის საფუძველზე წარმართოს გამოძიება.

ამ ფონზე განსაკუთრებით სარისკოა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ჩანაწერი, რომლის თანახმად, თუ ფარული საგამოძიებო მოქმედებით გამოვლინდა სხვა დანაშაულის ნიშნები, რომელზედაც არ მიმდინარეობს გამოძიება, ამ ფარული საგამოძიებო მოქმედების შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია არის სხვა სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიების დაწყების საფუძველი, მიუხედავად იმისა აკმაყოფილებს თუ არა ფარული საგამოძიებო მოქმედებისათვის დადგენილ მაღალ სტანდარტებს (პირთა წრეს, დანაშაულთა კატეგორიის და ა.შ.).

შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურში არსებული საგამოძიებო სამსახურები, იქნებიან პრივილეგირებულ მდგომარეობაში სხვა საგამოძიებო სამსახურებთან შედარებით, ვინაიდან ექნებათ შესაძლებლობა ანალიტიკური მიზნებისათვის, სხვადასხვა ფარული მეთოდებით მოპოვებული ინფორმაცია არა მხოლოდ ანალიტიკური მიზნებისათვის გამოიყენონ.

10. რა საკითხებს არ შეხება შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმა

შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმა არ უნდა შემოფარგლულიყო მხოლოდ უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფის შინაგან საქმეთა სამინისტროდან. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო პაკეტით 50-მდე კანონში შევიდა ცვლილება, რამდენიმე პრინციპულ საკითხს რეფორმა საერთოდ არ შეხება.

იმისათვის, რომ მივიღოთ ეფექტური შინაგან საქმეთა სამინისტრო და უსაფრთხოების სამსახური კარგად უნდა ყოფილი გააზრებული და კომპლექსურად გადანყვეტილი ისეთი საკითხები როგორცაა:

- უსაფრთხოების სამსახურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეფექტიანი შიდა და გარე კონტროლის მექანიზმი: გენერალური ინსპექციის რეფორმა, საპარლამენტო კონტროლის ქმედითი სისტემის შექმნა;
- დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა;
- ე.წ. ფარული მოსმენების საკითხის მონესრიგება და არა ერთი საგამოძიებო უწყებიდან მეორე საგამოძიებო უწყებაში „მოსმენების გასაღების“ გადატანა;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უსაფრთხოების სამსახურში კარიერული წინსვლისა და დანინაურების მექანიზმები;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროში დეპარტამენტების ქმედითი და ორგანიზებული სტრუქტურის ოპტიმიზაცია.

ზემოაღნიშნული შენიშვნების გათვალისწინებით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ რეფორმას დადებითად ვერ შეაფასებს.

ჩვენ გვინდა მივიღოთ ძლიერი უსაფრთხოების სამსახური, ძლიერი – ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების თვალსაზრისით და არა ძლევამოსილი – ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრაციითა და ტოტალური კონტროლის მექანიზმებით. ერთი სამსახურისათვის გამოძიების, პრევენციის, ანალიზის და სამართალდაცვის, ხშირად დუბლირებული, ფუნქციების მინიჭება სწორედ მის არაეფექტურობას განაპირობებს.