



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№1, 2018



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)

ს-216

მთავარი რედაქტორი

ირაკლი ბურდული (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

ლევან ალექსიძე (პროფ., თსუ)

გიორგი დავითაშვილი (პროფ., თსუ)

ავთანდილ დემეტრაშვილი (პროფ., თსუ)

ბესარიონ ზოიძე (პროფ., თსუ)

თევდორე ნინიძე (პროფ., თსუ)

ნუგზარ სურგულაძე (პროფ., თსუ)

პაატა ტურავა (პროფ., თსუ)

ლადო ქანტურია (პროფ., თსუ)

ნათია ჩიტაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)

ლელა ჯანაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)

გიორგი ხუბუა (პროფ., თსუ)

ლაშა ბრეგვაძე (თ. წერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და

სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)

გუნთერ ტოიბნერი (პროფ.,

ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)

ბერნდ შუნემანი (პროფ.,

მიუნხენის უნივერსიტეტი)

იან ლიდერი (პროფ.,

ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)

ხესე ანტონიო სეოანე (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

კარმენ გარსიმარტინი (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

არტაკ მკრტიჩიანი (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

*გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით*

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
გამომცემლობა, 2019

ISSN 1987-7668

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის ინსტიტუციური მოწყობა, ანგარიშვალდებულების და ზედამხედველობის აქტუალური საკითხები

დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამის, ეფექტურად მოქმედ და ანგარიშვალდებულ ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფო მმართველობისთვის. ეს უზრუნველყოფს საზოგადოების დაცვას სხვადასხვა საფრთხისგან, მის სტაბილურ და მშვიდობიან განვითარებას.

უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის ინსტიტუტები თავისი ბუნებით კონფლიქტშია ინდივიდისა და ღია საზოგადოების თავისუფლებებთან. ეს სისტემა თავისი არსით ეწინააღმდეგება გარე კონტროლის, ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებს. ამიტომ, ეროვნული უსაფრთხოების დემოკრატიულ მართვაში გადამწყვეტია პარლამენტის, როგორც ხალხის ინტერესებისთვის მოქმედი უმაღლესი პოლიტიკური ორგანოს, როლი.

ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობა ზრდის ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულების ხარისხს და საზოგადოებას აზღვევს თვითნებური, არასათანადო თუ რეპრესიული მმართველობისაგან.

ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის რეფორმა და მისი ინსტიტუტების დემოკრატიული სტანდარტებით ფუნქციონირებად მექანიზმებად ტრანსფორმაცია გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში მიმდინარე რთული პროცესია, რომელიც დიდ ძალისხმევასა და საზოგადოების ჩართულობას მოითხოვს.

ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის რეფორმის წარმატებას განაპირობებს სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა-განვითარება. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტები და მათი მოქმედება მხოლოდ მაშინ არის ლეგიტიმური, როდესაც მათი ძალაუფლება არ სცდება კანონით განსაზღვრულ მანდატს. საკანონმდებლო საფუძვლების ბუნდოვანება ან წინააღმდეგობრიობა ზრდის ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების კანონის ჩარჩოდან გასვლისა და არალეგიტიმური საქმიანობის რისკებს.

სტატიაში მოცემულია საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის სამართლებრივი საფუძვლების ანალიზი, გამოკვეთილია აქტუალური საკითხები და პრობლემები. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის სამართლებრივი საფუძვლები წინააღმდეგობრივია. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის წამყვანი ინსტიტუტების უფლებამოსილება, რიგ შემთხვევაში, არ არის კანონით მკაფიოდ განსაზღვრული და მანდატი გაფართოებულია მთავრობის გადაწყვეტილებით, პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე. ანალიზისას გამოვლენილი პრობლემების გადამწყვეტა შესაძლებელია უსაფრთხოების სისტემის ინ-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი, დოქტორანტი.

სტიტუტების უფლებამოსილებისა და ანგარიშვალდებულების ახალი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნით.

სტატიაში გადმოცემულ აქტუალურ საკითხებზე მსჯელობა საპარლამენტო თუ აკადემიურ ფორმატში, წვლილს შეიტანს ეროვნული უსაფრთხოების მდგრადი და დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად მოქმედი სისტემის დამკვიდრებაში.

საკვანძო სიტყვები: ეროვნული უსაფრთხოება, უსაფრთხოების სისტემის მართვა, ანგარიშვალდებულება, საპარლამენტო ზედამხედველობა, პრეზიდენტი, პარლამენტი, მთავრობა, პრემიერ-მინისტრი, ეროვნული უშიშროების საბჭო, უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, ნდობის ჯგუფი, დაზვერვის სამსახური, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.

1. შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიის სტანდარტების შესაბამისი მდგრადი სახელმწიფოს და ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის დამკვიდრება შეუძლებელია მკაფიოდ ჩამოყალიბებული რეგულაციებისა და გამიჯნული კომპეტენციების, ისევე როგორც ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმების გარეშე.

სახელმწიფო არ არსებობს ადამიანის გარეშე. იმის მიხედვით, თუ როგორია ადამიანის უფლებრივი მდგომარეობა, რამდენად რეალურად არის ადამიანი ხელისუფლებისა და მმართველობის ლეგიტიმაციის წყარო, განასხვავებენ დემოკრატიულ და ტოტალიტარულ სახელმწიფოებს. სამართლიანად აღნიშნავს ხუბუა, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოში მმართველობის ცენტრში უნდა იდგეს ადამიანი, მისი ერთადერთი და უზენაესი მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ ადამიანი.¹

თანამედროვეობაში მნიშვნელოვნად იზრდება დემოკრატიული სახელმწიფოების რიცხოვნობა. ამასთანავე, მიმდინარეობს ისეთი ახალი საერთაშორისო ინსტრუმენტებისა თუ ინსტიტუტების ფორმირების პროცესი, რომელთა მთავარი ფუნქცია ადამიანის დაცვაა სახელმწიფოსა და მმართველთა თუ სამხედროთა ძალადობრივი ქმედებებისაგან. აღნიშნულის ერთი მაგალითია გაეროს ფარგლებში საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოს დაფუძნების შესახებ რომის სტატუტი,² მის საფუძველზე საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოს შექმნა და განვითარების პროცესი.³ საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოს მანდატს განეკუთვნება გენოციდის, ომის და ადამიანურობის წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულების გამოძიება, დამნაშავეთა გასამართლება და დასჯის ორგანიზება.

დემოკრატიული სახელმწიფოების რიცხოვნობის ზრდა და ადამიანის უფლებათა ინსტიტუტების განვითარება ნიშნავს ადამიანის მნიშვნელობის ზრდას არა მხოლოდ კონკრეტულ სახელმწიფოში, საზოგადოებაში, არამედ ასევე საერთაშორისო ურთიერთობებში. სწორედ ამ კონტექსტში უნდა წარმოვიდგინოთ და ვიმსჯელოთ ეროვნულ უსაფრთხოებაზე.

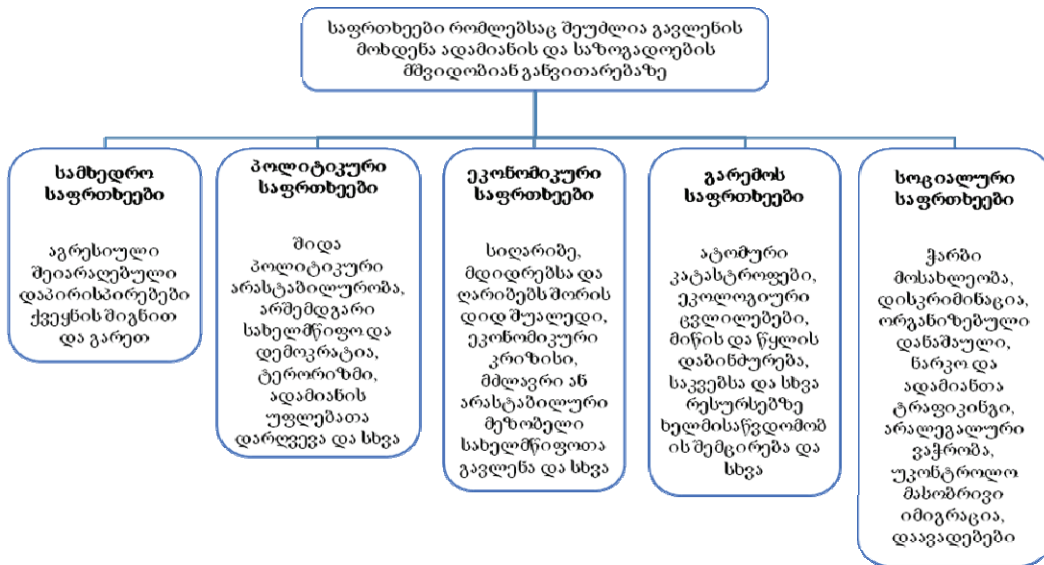
¹ ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ. (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თბ., 2016, 65.

² The Rome Statute of the International Criminal Court. A/CONF. 183/9, 17/07/1998.

³ საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოს შესახებ იხ. <<https://www.icc-cpi.int/about>>.

ეროვნული უსაფრთხოების მეცნიერული კვლევა უმთავრესად პოლიტიკურ მეცნიერებაშია დამკვიდრებული და ერთიან ტერმინოლოგიურ განმარტებებზე კონსენსუსი არ არსებობს. მეცნიერთა ნაწილი უსაფრთხოებას განიხილავს სახელმწიფო უსაფრთხოებად და წარმოგიდგენს ტრადიციული სამხედრო, სპეცსამსახურების საქმიანობის და საერთაშორისო ურთიერთობების კონტექსტში,⁴ მეცნიერთა სხვა ნაწილი ეროვნულ უსაფრთხოებას ადამიანის უსაფრთხოებას (Human Security)⁵ უწოდებს და წარმოადგენს უფრო ფართო გაგებით, ადამიანური განვითარების ყველა ასპექტით: ეკონომიკა, ჯანმრთელობის დაცვა, საკვები, ეკოლოგია, თავდაცვა, საერთაშორისო ურთიერთობები და ადამიანის უფლებები.⁶⁷ უსაფრთხოებას, სწორედ ფართო გაგებით წარმოადგენს გაეროს გენერალური მდივანი უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასთან დაკავშირებულ თავის მოხსენებებში.⁸ გაეროს გენერალური მდივანი 2013 წლის 13 აგვისტოს მოხსენებაში უსაფრთხოებას ფართო გაგებით, ასე წარმოადგენს: უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა ხელს უწყობს ხალხის უსაფრთხოების უზრუნველყოფას კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის ჩარჩოში სამოქალაქო კონტროლით მოქმედი ეფექტური და ანგარიშვალდებულებული უსაფრთხოების ინსტიტუტების მიერ.⁹

საფრთხეების ბუნებისა და ინტენსივობის კუთხით უსაფრთხოების გარემო სქემატურად ასე შეიძლება წარმოვიდგინოთ:



⁴ ნოდია გ. დარჩიაშვილი დ. (რედ.), სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობები, თეორიული საკითხები და საქართველოს მაგალითი, თბ., 2000, 7, 11, 17.
⁵ Born H., Parliamentary Oversight of the Security Sector, OPPD-European Parliament, Brussels, 2013, 20.
⁶ Laura R. Cleary L.R., McConville T.(eds.), Managing Defence in a Democracy, Routledge, Oxford, 2006, 3, 15.
⁷ Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 7.
⁸ Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform. Report of the Secretary-General, A/62/659-S/2008/39, 2008, 5-6.
⁹ Securing States and societies: strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform. Report of the Secretary-General. A/67/970-S/2013/480, 2013, 4.

ეროვნული უსაფრთხოების მეცნიერული გაგების მრავალფეროვნებისა და განსხვავებული ბუნების მიუხედავად, ყველა თანხმდება, რომ უსაფრთხოების საბოლოო მიზანი არის სახელმწიფოსა და საზოგადოების, ანუ ადამიანთა უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფა და შენარჩუნება.

უსაფრთხოების ფართო გაგებისა და მისი სამართლებრივი საფუძვლების კვლევისთვის, გარდა მეცნიერული და საერთაშორისო დოკუმენტებში გადმოცემული შინაარსისა, საჭიროა საქართველოს კანონმდებლობაში ჩამოყალიბებული განმარტებების ანალიზი. ამ თვალსაზრისით ერთ-ერთი მთავარი და კვლევისთვის საინტერესო არის საქართველოს კანონი „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ (შემდგომში – თავდაცვის კანონი)¹⁰. აღნიშნულ ნორმატიულ აქტში მოცემულია თავდაცვის განმარტება და იგი გულისხმობს არა მხოლოდ სამხედრო, პოლიციურ ან სპეციალურ ღონისძიებებს, არამედ მას უფრო ფართო შინაარსით წარმოადგენს. თავდაცვის კანონის თანახმად, თავდაცვა წარმოადგენილია როგორც უსაფრთხოების შემადგენელი ნაწილი და უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია. თავდაცვის კანონში აღნიშნულია რომ საქართველოს თავდაცვა არის: „პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამხედრო, სოციალურ, სამართლებრივ და სხვა ღონისძიებათა ერთობლიობაა, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს, საქართველოს მოსახლეობის, ტერიტორიის და სუვერენიტეტის დაცვას შეიარაღებული თავდასხმისაგან“¹¹. როგორც ვხედავთ საქართველოს კანონმდებლობით უსაფრთხოება და მისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია მოიცავს ეკონომიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ საფუძვლებსაც. თავდაცვის კანონში გადმოცემულია თავდაცვის განმარტება, თუმცა არც თავდაცვის კანონში და არც სხვა სამართლებრივ აქტში არ არის მოცემული ეროვნული უსაფრთხოებისა და ეროვნული უსაფრთხოების შინაარსი ან განმარტება.

როგორც აღინიშნა, ეროვნულ უსაფრთხოებას აქვს სამართლებრივი საფუძვლები, რადგან იგი სახელმწიფოს შიდა თუ საერთაშორისო ურთიერთობებს შეეხება. სახელმწიფოს მონყობა და მმართველობა, აგრეთვე სახელმწიფოთაშორისო და საერთაშორისო ურთიერთობები სწორედ სამართლებრივ საფუძვლებზე ვითარდება. იურიდიულ მეცნიერებაში ეროვნული უსაფრთხოების კვლევა სანყის ეტაპზეა, რის გამოც არ არსებობს უსაფრთხოების სხვადასხვა საკითხზე მეცნიერული დასაბუთება. არ არსებობს არც ეროვნული უსაფრთხოების იურიდიული ტერმინოლოგიური განმარტებები.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე, ანგარიშვალდებულებასა და ზედამხედველობაზე მსჯელობის დაწყებამდე, პირველ რიგში სამართლებრივად უნდა განიმარტოს ეროვნული უსაფრთხოების მთავარი საკითხები: რა არის უსაფრთხოება, ეროვნული უსაფრთხოება, უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. **უსაფრთხოება**, ეს არის მდგომარეობა რომელიც მიიღწევა გადაწყვეტილების მიღების (მმართველობის) პროცესში და უზრუნველყოფს ადამიანის დაცვას და საზოგადოების მშვიდობიან განვითარებას. ამ განმარტების საფუძველზე, **ეროვნული უსაფრთხოება** შეიძლება განიმარტოს, როგორც კონკრეტულ სახელმწიფოში არსებული მდგომარეობა, რომელიც მიიღწევა გადაწყვეტილების მიღების

¹⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №45, 31/10/1997.

¹¹ იქვე, მუხლი 2.

(მმართველობის) პროცესში და უზრუნველყოფს საზოგადოების მშვიდობიან განვითარებას და ადამიანის დაცვას საშინაო და საგარეო, სამხედრო, ეკონომიკური, სოციალური და სხვა საფრთხეებისაგან.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეროვნული უსაფრთხოება საჯარო ინსტიტუტებისა და ინსტრუმენტების მეშვეობით, დემოკრატიული მმართველობის პირობებში მიიღწევა. საჯარო ინსტიტუტების ნაწილი, წარმომადგენლობითი ინსტიტუტები (პარლამენტები) განსაზღვრვენ უსაფრთხოების პოლიტიკას, საკანონმდებლო ჩარჩოს და უზრუნველყოფენ ეროვნულ უსაფრთხოებასა და ინსტიტუტებზე ზედამხედველობას, მეორე ნაწილი, აღმასრულებელი ინსტიტუტები (მთავრობა, სამინისტროები, სააგენტოები) აღასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ განსაზღვრულ უსაფრთხოების პოლიტიკას, საჯარო მმართველობის გზით უზრუნველყოფენ უსაფრთხოებისა და მისი ინსტიტუტების კონტროლსა და მართვას, ხოლო მესამე ნაწილი (სასამართლოები, ომბუდსმენები, სახელმწიფო აუდიტორები და დამოუკიდებელი ინსტიტუტები) უზრუნველყოფენ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის პროცესში პარლამენტისა თუ აღმასრულებელი ინსტიტუტების მიერ კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრული ჩარჩოებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვას.¹²

შესაძლებელია წარმომადგენლობითი თუ აღმასრულებელი პოლიტიკური ინსტიტუტები გასცდნენ კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებას და თვითონ საკუთარი გადანყვეტილებითა თუ საქმიანობით იქცნენ საფრთხედ საზოგადოებისათვის და მისი მშვიდობიანი განვითარებისთვის. საჯარო ინსტიტუტების ნაწილის ხელში თავმოყრილია ექსკლუზიური უფლება იარაღზე, ძალის გამოყენებასა¹³ და ფარულ საქმიანობაზე,¹⁴ მათი ამოცანაა ღია საზოგადოების დაცვა საიდუმლო საშუალებებით.^{15,16} ამ მანდატის წინააღმდეგობრივი ბუნების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია ანგარიშვალდებულების, კონტროლისა და ზედამხედველობის¹⁷ ეფექტური მექანიზმების არსებობა.¹⁸ სწორედ განსაკუთრებული მნიშვნელობის გათვალისწინებით უსაფრთხოების სექტორზე მსჯელობას და ზედამხედველობის სტანდარტების ჩამოყალიბებას განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს გაეროს გენერალური მდივანი უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასთან დაკავშირებულ მოხსენებებში^{19,20} და ვენეციის კომისია

¹² Born H., Leigh I., *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, 2005, 16.

¹³ Fuior T. *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF, Geneva, 2011, 6.

¹⁴ ნოდია გ. დარჩიაშვილი დ. (რედ), *სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობები, თეორიული საკითხები და საქართველოს მაგალითი*, თბ., 2000, 19, 24

¹⁵ Born H., Leigh I. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, 2005, 16.

¹⁶ Fuior T. *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF, Geneva, 2011, 2, 7.

¹⁷ Fluri P., Johnsson A.B., Born H. (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF, Geneva, 2003, 20, 40.

¹⁸ Born H., Leigh I. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, 2005, 23.

¹⁹ *Securing peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform. Report of the Secretary-General*, A/62/659-S/2008/39, 2008.

²⁰ *Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform. Report of the Secretary-General*. A/67/970-S/2013/480, 2013.

თავის 2 რეკომენდაციაში,²¹ რომლებიც პერიოდულად ექვემდებარება განახლებას და საფუძვლად უდევს ევროსაბჭოს რეზოლუციებს.

საერთაშორისო ინსტიტუტებმა დაიწყეს უსაფრთხოებისა და მასზე ზედამხედველობის სტანდარტების ჩამოყალიბება და ამ სტანდარტების შესრულების მიხედვით მსჯელობა სახელმწიფოს დემოკრატიულობაზე.²² ვენეციის კომისიისა და ევროსაბჭოს დოკუმენტებით უსაფრთხოების სექტორზე ეფექტური დემოკრატიული და სამოქალაქო ზედამხედველობა დემოკრატიზაციის საკვანძო კომპონენტად და გარდამავალი ქვეყნების ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში განევრიანების უმნიშვნელოვანეს ნინაპირობად არის განსაზღვრული.²³ გვხვდება შემთხვევები, როდესაც უსაფრთხოების სექტორის ზედამხედველობისა და კონტროლის სტანდარტების არარსებობის ან დაბალი ხარისხის მიხედვით, სახელმწიფო განიხილება დაუსრულებელ ან არასრულ დემოკრატიად. მეცნიერთა ნაწილის მიერ უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის უმაღლესი ორგანო, სერბეთის ეროვნული ასამბლეა განხილულია როგორც განვითარებადი წარმომადგენლობითი ინსტიტუტი, რომელსაც მართალია აქვს უფლებამოსილება, მაგრამ მასში არ არის კონსენსუსი და პოლიტიკური ნება აღმასრულებელი ინსტიტუტები ჰყავდეს ანგარიშვალდებული, განახორციელოს ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოებაზე.²⁴ საქართველოს პრაქტიკა და სტატიაში განხილული წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო გარემო ადასტურებს, რომ სამხედრო, პოლიციური და უსაფრთხოების ფუნქციებით აღჭურვილი, ეფექტურ კონტროლის გარეშე დარჩენილი უსაფრთხოების რამდენიმე უწყება თავისი ქმედებით გასული იყო კანონს გარეთ,²⁵ რაც წარმოადგენს საფრთხეს საზოგადოების განვითარების სტაბილურობის, დემოკრატიისათვის და საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში განევრიანებისთვის.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით **უსაფრთხოების უზრუნველყოფა**, შეიძლება განიმარტოს როგორც სახელმწიფოს და საერთაშორისო ინსტიტუტების საქმიანობა და გადაწყვეტილების მიღების *დემოკრატიული პროცესი*, რომლის მიზანია ადამიანის დაცვა და მშვიდობიანი განვითარება, ხოლო **ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა** – როგორც სახელმწიფოს საქმიანობა და გადაწყვეტილების მიღების დემოკრატიული პროცესი, რომლის მიზანია ადამიანის დაცვა და მშვიდობიანი განვითარების გარემოს შექმნა.

²¹ Recommendation №1402 (1999) "Control of Internal Security Services in Council of Europe Member-States", 1999; Recommendation №: 1713 "Democratic Oversight of the Security Sector in Member-States", adopted by the Venice Commission at Sixty-Fourth Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005).

²² Government Defence Anti-Corruption Index. Transparency International UK, <<http://government.defenceindex.org/>>

²³ Recommendation №: 1713 (2005) "Democratic Oversight of the Security Sector in Member-States", Parliamentary Assembly, Council of Europe. <<http://www.assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2006/EDOC10972.pdf>>.

²⁴ Rokvic V., Ivanis Z., Parliamentary Oversight of the Security Sector in Serbia: Perceived Effects, Problems of Post-Communism, Vol. 60, №.1, Routledge, UK, 2013, 60.

²⁵ Hammarberg T., Preliminary advice, Dealing with illegal surveillance material. EU Special Adviser on Legal and Constitutional Reform and Human Rights in Georgia, 2013, 9. <https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Dealing%20with%20illegal%20surveillance%20material.pdf>; Hammarberg T., Georgia In Transition, Report On The Human Rights Dimension: Background, Steps Taken And Remaining Challenges, 2013, 24-25 <http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf>.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებიდან ცნობილია სახელმწიფოს მეთაურის, საკანონმდებლო ორგანოს და მთავრობის როლი და ფუნქციები პოლიტიკის (მათ შორის უსაფრთხოების პოლიტიკის) შემუშავებასა და წარმართვაში. ამდენად, მეცნიერული კვლევისთვის საინტერესოა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ის მმართველობითი საკითხები და ინსტიტუტები, რომლითაც საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ინსტიტუტები უზრუნველყოფენ უსაფრთხოებას.

უსაფრთხოების თანამედროვე, ფართო გაგებიდან გამომდინარე აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა ინსტიტუტს, სამინისტროს, სააგენტოს თუ დეპარტამენტს აქვს შეხება და საკუთარი ადგილი უსაფრთხოების სისტემაში. გარემოს დაცვა, ეკონომიკა და ფინანსური სტაბილურობა, სიღარიბესთან ბრძოლა, ენერგორესურსები, ბირთვული უსაფრთხოება, ტერორიზმისა და დანაშაულის პრევენცია და მათთან ბრძოლა, იმიგრაცია და საზღვრის დაცვა – ეს ის საკითხებია, რომლებიც დღეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სტაბილური განვითარებისათვის და უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის.

ეროვნული უსაფრთხოების სისტემაში დარგობრივი სამინისტროებისა და დანესებულებების სიმრავლის პირობებში, წამყვანი როლი მაინც უსაფრთხოების ე.წ. ტრადიციულ ინსტიტუტებს – სამხედრო, საპოლიციო და სპეციალური უსაფრთხოებითი ფუნქციის მქონე ინსტიტუტებს უკავიათ. ამიტომ, სახელმწიფო მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის²⁶ პირობებში უსაფრთხოების ე.წ. ტრადიციული ინსტიტუტების და მთლიანად უსაფრთხოების სისტემის რეფორმა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ამიტომ, სტატიაში მოცემულია ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის სამართლებრივი საფუძვლების კვლევა, ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის სისტემის ანალიზი, აგრეთვე ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის მთავარი ინსტიტუტების, მათი ანგარიშვალდებულებისა და საქმიანობაზე ზედამხედველობის აქტუალური საკითხები. სტატიაში წარმოდგენილ ანალიზს შეუძლია პოზიტიური წვლილის შეტანა ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმის საკითხებზე დისკუსიების წარმართვასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

2. ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის სისტემის მიმოხილვა

საქართველოში სახელმწიფო მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შედეგად შემცირდა პრეზიდენტის უფლებამოსილება და გაიზარდა მთავრობის როლი. უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და განონასწორების პრინციპის გათვალისწინებით ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის პროცესში არცერთ ორგანოს აქვს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების უფლება.

საქართველოს კონსტიტუციით²⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებისა თუ შეიარაღებული დანაყოფების მოქმედებას სჭირდება მთავრობისა და პრეზიდენტის შე-

²⁶ იგულისხმება 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ მოქმედი კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფო მმართველობის მოდელი, რომლითაც საქართველოს პრეზიდენტი აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.

²⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 24/08/1995, 46-ე, 73-ე, 73¹-ე, 98-ე, 100-ე, მუხლები.

თანხმებული გადაწყვეტილება, რაც სამართლებრივ ძალმოსილებას მხოლოდ პარლამენტის დამტკიცების შემთხვევაში იძენს. ინსტიტუციური და კომპეტენციური დამოუკიდებლობის დაცვით საჭიროა ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის პროცესისა და ინსტიტუტების საქმიანობის კოორდინაცია. საქმიანობის კოორდინაციისთვის კი მნიშვნელოვანია მთავრობის სისტემაში უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გამართული მექანიზმებისა და კონსტიტუციის შესაბამისი მექანიზმების შექმნა. წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლოა კონკრეტულ კრიზისზე რეაგირების და გადაწყვეტილების დაყოვნებას მძიმე შედეგები მოჰყვეს.²⁸

2013 წლიდან 2018 წლამდე საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის 2 მექანიზმი, ფორმატი არსებობდა. პირველი, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ეროვნული უშიშროების საბჭო, ხოლო მეორე – სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო. სახელმწიფო მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შემდეგ პარლამენტმა მიიღო შესაბამისი კანონები, მთავრობამ კი – კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომელიც წარმოადგენდა ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის საფუძველს.

ეროვნული უშიშროების საბჭო უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე სახელმწიფოსთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე გადაწყვეტილების მომზადებისა და მიღების ფორმატს წარმოადგენდა, მაშინ როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ასეთ კონსტიტუციურ ფორმატს ქმნიდა თვით მთავრობა, კოლეგიური ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას და კოორდინაციას აღმასრულებელი ხელისუფლებაში. ამ პირობებში საქართველოს მთავრობის მიერ ჯერ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით.²⁹ ცალკეულ საკითხთა შემსწავლელი დროებითი სათათბირო საბჭოს სტატუსის³⁰ მქონე, ხოლო მოგვიანებით პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით³¹ პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოს სტატუსის მქონე – სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრი-

²⁸ აღნიშნულის სამწუხარო მაგალითი მკაფიოდ გამოვლინდა საქართველოს დედაქალაქში, თბილისში 2015 წლის 13-14 ივნისის წყალდიდობისას, როდესაც მთავრობა და უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო აგვიანებდა რეაგირებას ან უშვებდა შეცდომებს. მიუხედავად იმისა რომ სახზე იყო კონსტიტუციით გათვალისწინებული, ქალაქ თბილისში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძველი, საგანგებო მდგომარეობა არ გამოცხადდა. სტიქიის ეპიცენტრში მოსახლეობის გადაადგილების შეზღუდვის ნაცვლად, მთავრობისა თუ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს წარმომადგენლები შემოიფარგლებოდნენ მხოლოდ თხოვნით მოსახლეობისადმი თავი შეეკავებინათ ამ ტერიტორიაზე გადაადგილებისაგან. ამ კრიზისული მდგომარეობისას გადამონმებული ინფორმაციის გავრცელების კოორდინირებულად გავრცელების ნაკლებობა განსაკუთრებით თვალში საცემი იყო – მოსახლეობა და თვით ძალოვანი უწყების წარმომადგენლები სხვადასხვა მტაცებელ ცხოველს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ეძებდნენ. განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი არის ის სამწუხარო ფაქტი, რომ სტიქიის ეპიცენტრში, იქ სადაც კონცენტრირებული იყო სამაშველო თუ სამხედრო დანაყოფები და ტერიტორიაზე გადაადგილება არ იყო შეზღუდული, სტიქიიდან მე-3 დღეს ვეფხვის თავდასხმამ შეინირა მოქალაქის სიცოცხლე. მართალია ეს საკითხები არის სისხლისსამართლებრივი გამოძიების საგანი, მაგრამ არანაკლები მნიშვნელობის არის ამ შეცდომების მაგალითზე ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის, უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და კრიზისების მართვის სისტემის და მექანიზმების გამართულობაზე მსჯელობა.

²⁹ საქართველოს მთავრობის №38 დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, 06/01/2014.

³⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №3, 11/02/2004, მუხლი 29.

³¹ საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“, 04/03/2015.

ზისების მართვის საბჭოს შექმნა სამართლებრივად დაუსაბუთებელი იყო. მიუხედავად მიღებული გადაწყვეტილებების არაეფექტურობასა და წინააღმდეგობრივ ხასიათზე მითითებისა და დასაბუთებული კრიტიკისა,^{32,33} ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის სისტემამ, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭომ და მისმა აპარატმა იარსება 2018 წლამდე.³⁴ 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით³⁵ კი 2018 წელს საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებული კანდიდატის მიერ პრეზიდენტის ფიცის დადების შემდეგ ამოქმედებულ კონსტიტუციაში აღარ იარსებებს ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის მუდმივი ფორმატი, მხოლოდ საომარი მდგომარეობისას იმოქმედებს ეროვნული თავდაცვის საბჭო,³⁶ რომლის მანდატიც განისაზღვრება საკანონმდებლო აქტების იერარქიაში დაბალ საფეხურზე მდგომი კანონით.³⁷

სახელმწიფო მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელი მოითხოვს ეფექტიანი და სისტემური საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას, რომელიც უსაფრთხოების სექტორის დაწესებულებებს შორის კოორდინაციის, თანამშრომლობისა და კომუნიკაციის ეფექტიან საშუალებებს უზრუნველყოფს.

საკანონმდებლო და სისტემური პრობლემები ქალაქ თბილისში 2014 წლის ივნისის წყალდიდობისას სამხედრო ძალების გამოყენების გადაწყვეტილებამ წარმოაჩინა. საქართველოს კანონმდებლობით^{38,39} ეკოლოგიური კატასტროფა დასახელებულია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ერთ-ერთ საფუძვლად. საგანგებო მდგომარეობისას საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით და პარლამენტის თანხმობით შესაძლებელია სამხედრო ძალების გამოყენება.⁴⁰ სტიქიური უბედურების, წყალდიდობის ტერიტორიაზე სადაც ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, მცენარეულ საფარს ან ცხოველთა სამყაროს შეექმნა საფრთხე ფასდება როგორც ეკოლოგიური კატასტროფა⁴¹ და ცხადდება საგანგებო მდგომარეობა.⁴² კანონმდებლობით დასახელებული ყველა ნიშანი არსებობდა ქალაქ თბილისში 2014 წლის 13-14 ივნისის მომხდარი წყალდიდობის ეკოლოგიურ კატასტროფად კვალიფიკაციისთვის და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისთვის.

³² საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი - საბოლოო ანგარიში, საქართველოს ატლანტიკური საბჭო, თბ., 2014, 45-48, 49, 51-54.

³³ Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 13.

³⁴ საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, 07/12/2017.

³⁵ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 13/10/2017.

³⁶ იქვე, მუხლი 73.

³⁷ 2018 წლის შემოდგომამდე მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით ეროვნული უშიშროების საბჭო მუდმივმოქმედი კოორდინაციის ორგანოა და მისი უფლებამოსილებები განსაზღვრულია ორგანული კანონით.

³⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 24/08/1995, მუხლი 73.1 „თ“

³⁹ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №44, 17/10/1997, მუხლი 1.

⁴⁰ იქვე, მუხლი 9.

⁴¹ საქართველოს კანონი „წყლის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 44, 16/10/1997, მუხლი 25.2. „ა“, მუხლი 26.2. „გ“, მუხლი 26.3. „გ“, მუხლი 29.

⁴² საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №44, 10/12/1996, მუხლი 42.

თბილისის წყალდიდობისას საქართველოს პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობა არ გამოუცხადებია, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით და პარლამენტის თანხმობით სტიქიური უბედურების შედეგების ლიკვიდაციისთვის გამოიყენეს სამხედრო ძალები.

იმის გათვალისწინებით რომ საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის, ბრძანება არ არის საჯარო, ხოლო საქართველოს პარლამენტის დადგენილებაში⁴³ არ არის დასახელებული საკანონმდებლო აქტი ან მდგომარეობის კვალიფიკაცია, რომელიც გახდა სამხედრო ძალების გამოყენების საფუძველი, სავარაუდოა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულია „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის (შემდგომში – სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონი) საფუძველზე.

სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონი⁴⁴ ტერმინ „ეკოლოგიურ კატასტროფას“ საერთოდ არ მოიხსენიებს, მის ნაცვლად ვხვდებით ტერმინებს „სტიქიური უბედურება“ და „კატასტროფა“.⁴⁵ ამ უკანასკნელი ტერმინის განმარტება არც სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონში და არც სხვა კანონში მოცემული არ არის. სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონი კატასტროფის ან სტიქიური უბედურების ტერიტორიაზე მდგომარეობას, სადაც ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას ექმნება საფრთხე, აკვალიფიცირებს როგორც საგანგებო სიტუაციას.⁴⁶ მნიშვნელოვანია რომ კონკრეტული მდგომარეობის საგანგებო სიტუაციად მიჩნევის გადაწყვეტილებას არ იღებს არც საქართველოს მთავრობა და არც საქართველოს პრეზიდენტი, რაც პროცესში სუბიექტური და გაუმჭვირვალე გადაწყვეტილებებისა და შეცდომების საფრთხევებს ქმნის. მითუმეტეს, რომ საგანგებო სიტუაციისას სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონით⁴⁷ დასაშვებია სამხედრო ძალების დანაყოფების გამოყენება. სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონში საგანგებო სიტუაციის მაკვალიფიცირებელი ერთ-ერთი საფუძველი აგრეთვე არის „სტიქიური უბედურება“.⁴⁸

წყალდიდობა და დატბორვა, რომელიც საფრთხეს უქმნის ან შეიძლება შეუქმნას ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას „წლის შესახებ“ კანონით არის სტიქიური უბედურება.⁴⁹ სტიქიური უბედურება „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონით⁵⁰ არის საგან-

⁴³ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის 2015 წლის 14 ივნისის №2 ბრძანების, „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის 2015 წლის 15 ივნისის №3 ბრძანებისა და „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის 2015 წლის 16 ივნისის №4 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე“, 16/06/2015.

⁴⁴ საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 29/05/2014.

⁴⁵ იქვე, მუხლი 5.2.

⁴⁶ იქვე.

⁴⁷ იქვე, მუხლი 15.13.

⁴⁸ იქვე, მუხლი 5.2.

⁴⁹ საქართველოს კანონი „წყლის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №44, 16/10/1997, მუხლი 26.3. „გ“.

გეგმომარეობის გამოცხადების საფუძველი, მაშინ როდესაც სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონით⁵¹ იგი საგანგებო სიტუაციად მიიჩნევა, რომელსაც გადაწყვეტილების მიღება არ სჭირდება.

მიუხედავად დასახელებული წინააღმდეგობისა კანონმდებლობით თბილისის წყალდიდობა როგორც ეკოლოგიური კატასტროფის, ისესტიქიური უბედურების ნიშნებსაც ატარებდა, ეს კი ნიშნავს, რომ არსებობდა სამართლებრივი საფუძვლები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისთვის. უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და ზედამხედველობის ლეგიტიმურობის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია რომ სამხედრო ძალების გამოყენება შეზღუდული იყოს კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების არსებობით, შეფასებითა და მათი შესაბამისი დასაბუთებული გადაწყვეტილებებით. სწორედ ამ თვალსაზრისით კანონმდებლობით ქვეყნის შიგნით სამხედრო ძალების გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კოორდინაციის სისტემის საკანონმდებლო საფუძვლების განვითარება და სხვა ხარვეზები წარმოჩინდება ქვემოთ მოყვანილი რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემის განხილვით.

2.1. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

სახელმწიფოს მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის პირობებში ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ახლებურად გააზრება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 იანვრის №38 დადგენილებით (შემდგომში – 38-ე დადგენილება) აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში შეიქმნა უსაფრთხოების კოორდინაციისა და კრიზისების მართვის ახალი სტრუქტურები: (ა) სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, (ბ) სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატი, (გ) კრიზისული სიტუაციების მართვის ოპერატიული ცენტრი. ეს იყო საქართველოს მთავრობის სისტემაში უსაფრთხოების ახალი კომპეტენციის (ფუნქციის) ასახვის მცდელობა, რომელიც კანონშეუსაბამო და არაეფექტური იყო.⁵²

სახელმწიფოს მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის პირობებში საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემცირების შედეგად უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილი გადაეცა საქართველოს მთავრობას, კოლექტიურ ორგანოს (და არა პრემიერს). ამდენად, უსაფრთხოების ახალ არქიტექტურაში მნიშვნელოვანი ფუნქცია შეიძინა მთავრობამ. ამდენად, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ახალი ფუნქციის შესრულებას სჭირდებოდა ახალი, ეფექტური და გამართულად მოქმედი სისტემა და მექანიზმი. 38-ე დადგენილებაში შეცდომა

⁵⁰ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №44, 17/10/1997, მუხლი 1.

⁵¹ საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 29/05/2014, მუხლი 5.2.

⁵² უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის ამ სისტემის არაეფექტურობა აღიარა საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა და 2017 წლის დეკემბერში მთავრობის ინიციატივით პარლამენტმა შესაბამისი ცვლილებები შეიტანა „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ და „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ კანონებში.

ის იყო, რომ დებულებით სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო მოაზრებული იყო, როგორც პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო.⁵³ „შეიმუშავებს რეკომენდაციებს და გადანყვეტილებებს იღებს პრემიერი“ – აღნიშნულია სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს დებულებაში.⁵⁴

მოქმედი კონსტიტუციური კომპეტენციების გათვალისწინებით, უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული პრემიერის გადანყვეტილება უნდა გაფორმებულიყო შესაბამისი ნორმატიული აქტით. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდგომში – ნორმატიული აქტების კანონი) შესაბამისად საქართველოს პრემიერ-მინისტრს ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება არ აქვს, პრემიერი არ არის დასახელებული ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტთა ჩამონათვალში,⁵⁵ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით კი პრემიერი გამოსცემს მხოლოდ ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს.⁵⁶ საქართველოს კონსტიტუცია პრემიერს რაიმე ახალ და უსაფრთხოების თვალსაზრისით განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას არ განუსაზღვრავს, ასეთ ინსტიტუტად განსაზღვრულია მთავრობა. პრემიერის კომპეტენციის კონსტიტუციური შეზღუდვა მნიშვნელოვნად ავიწროვებს და ამცირებს მისი სამართლებრივი კომპეტენციის ფარგლებს არა მხოლოდ უსაფრთხოების, არამედ მმართველობითი ფუნქციის შესრულებისას. მიუხედავად მაღალი პოლიტიკური ლეგიტიმაციისა,⁵⁷ მმართველობისას პრემიერის სამართლებრივი კომპეტენცია შეზღუდულია კოლეგიური ორგანოს, მთავრობის კომპეტენციით. ამდენად, ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემაში ცენტრალური ინსტიტუტი არის მთავრობა.

38-ე დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს დებულებით⁵⁸ იგი შედგებოდა მთავრობის წევრებისაგან. საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე,^{59,60} საბჭოს დებულებით⁶¹ კი საბჭო

⁵³ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №3, 11/02/2004, მუხლი 29.

⁵⁴ საქართველოს მთავრობის №38 დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, 06/01/2014, დებულების მუხლი 2.„თ“ და მუხლი 4.5.

⁵⁵ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 22/10/2009, მუხლი 8-14.

⁵⁶ საქართველოს კონსტიტუცია. 24/08/1995, მუხლი 79.4.

⁵⁷ რაც გამოიხატება მთავრობის ფორმირების პროცესში პრემიერის წამყვან როლში. სამთავრობო პროგრამისა და მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობის განსაზღვრა პრემიერ-მინისტრის დისკრეციული უფლებამოსილებაა, საქართველოს პარლამენტი კი ნდობას უცხადებს პრემიერს, მის მიერ შედგენილ სამთავრობო პროგრამას და სამთავრობო გუნდს.

⁵⁸ საქართველოს მთავრობის №38 დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, 06/01/2014, მუხლი 1.

⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 24/08/1995, მუხლი 78.1.

⁶⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №3, 11/02/2004, მუხლი 1.

⁶¹ საქართველოს მთავრობის №38 დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, 06/01/2014, დებულების მუხლი 3.5

(მთავრობის წევრები) ანგარიშვალდებულია პრემიერის წინაშე. დებულების ამ ჩანაწერის მიხედვით, უსაფრთხოების საკითხებში მინისტრთა კაბინეტის ანგარიშვალდებულება უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ უგულვებელყოფილი იყო, შესაბამისად არ არსებობდა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კოორდინაციის საკითხებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობა.

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭომ საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტის საფუძველზე წელიწადზე მეტი იარსება. საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის 4 მარტს მიიღო საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ (შემდგომში – უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონი). ეს ფაქტი, მნიშვნელოვანია იმით რომ უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის სისტემა უფრო მაღალი ლეგიტიმაციის გახდა, კანონს დაეფუძნა. გარდა ამისა, კანონის მიღებამ საქართველოს პარლამენტს, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, მისცა საშუალება აკონტროლოს ამ სისტემის გამართულობა და ეფექტურობა. საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის⁶² მიხედვით, პარლამენტის კომპეტენციაა კანონების შესრულების კონტროლი, აგრეთვე კანონებში ცვლილებების შეტანა.⁶³ ამდენად, კანონის მიღებით პარლამენტს მიეცა ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კოორდინაციის საკითხებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლის საშუალება.

უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო⁶⁴ შექმნილია საქართველოს მთავრობის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვის, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებზე, ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის მიზნით საქართველოს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად.⁶⁵ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მანდატის ასეთი ბუნდოვანება გავლენას ახდენდა უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის სისტემის მდგრადობაზე, ეფექტურობასა და გადაწყვეტილებაუნარიანობაზე.

საქართველოს მთავრობის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების კონსტიტუციური კომპეტენცია მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს და ეს კომპეტენცია

⁶² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 03/07/2012, მე-16, 43-ე, 235-ე, მუხლები.

⁶³ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 24/08/1995, მუხლი 48.

⁶⁴ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მუდმივი წევრები არიან: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი, საქართველოს თავდაცვის მინისტრი, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში – სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი.

⁶⁵ საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“, 04/03/2015, მუხლი 20.1.

ვერ გადაეცემა ვერცერთ სხვა ორგანოსა თუ თანამდებობის პირს. გარდა ამისა, გაურკვეველი იყო პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შინაარსი, მაშინ როდესაც კონსტიტუციურად იგი მოაზრებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლექტიური ორგანოს თანასწორთა შორის ლიდერად და არა ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიმღებად.

უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო უზრუნველყოფდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და კრიზისების მართვის სისტემის კოორდინაციას, შიდა და საგარეო საფრთხეების შეფასებას და პრევენციის ღონისძიებების შემუშავებას, ცენტრალური და ავტონომიური დაქვემდებარების სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობაზე ზედამხედველობას, კრიზისული სიტუაციების პოლიტიკურ დონეზე მართვას.⁶⁶

უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონის მიღებით და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში უსაფრთხოების საკითხების საკანონმდებლო რეგულაციას დაქვემდებარებით მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტის კონტროლის შესუსტების და საბჭოს კომპეტენციის გაფართოების შესაძლებლობას შეიცავდა უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონის დებულება – ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.⁶⁷ ნორმატიული აქტების კანონით⁶⁸ ტერმინ „საქართველოს კანონმდებლობას“ აქვს კონკრეტული შინაარსი და იგი მოიცავს როგორც საკანონმდებლო, ასევე კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს. ამდენად, უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონის ეს დებულება იძლეოდა შესაძლებლობას მთავრობის ან სხვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით გაფართოებულიყო სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს უფლებამოსილება და მნიშვნელოვნად შესუსტებულიყო საქართველოს პარლამენტის, როგორც ამ კანონის მიმღები, კანონის შესრულებასა და მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს კომპეტენცია.

უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონით⁶⁹ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო იყო და უშუალოდ მას ექვემდებარებოდა. უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონითვე⁷⁰ საბჭო ანგარიშვალდებული იყო პრემიერ-მინისტრის წინაშე. 38-ე დებულების კონცეფცია, რომელიც კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ, ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კოორდინაციის საკითხებში აღმასრულებელი ხელისუფლების პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულებას არ ითვალისწინებს, საკანონმდებლო ორგანომ უცვლელად გაიზიარა და ამ სახით შეინარჩუნა 2018 წლამდე.

⁶⁶ იქვე, მუხლი 21.

⁶⁷ იქვე, მუხლი 21, „ნ“.

⁶⁸ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 22/10/2009, მუხლი 7.1.

⁶⁹ საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“, 04/03/2015, მუხლი 20.2

⁷⁰ იქვე, მუხლი 22.

უსაფრთხოების კოორდინაციის კანონით⁷¹ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო შეიმუშავებს რეკომენდაციებს განსახილველ საკითხზე პრემიერ-მინისტრის მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად. როგორც აღინიშნა, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს არც კონსტიტუციით და არც ნორმატიული აქტების კანონით არ აქვს ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუცია პრემიერ-მინისტრს უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში პერსონალურად არ განუსაზღვრავს რაიმე კომპეტენციას, ასეთი სუბიექტი არის მხოლოდ საქართველოს მთავრობა. გარდა კონსტიტუციასთან და კანონთან შეუსაბამობისა, ეს მექანიზმი პრაქტიკული თვალსაზრისითაც გაუმართავია. უსაფრთხოების რომელიმე საკითხზე სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ფორმატში მსჯელობის შემდეგ ვერც საბჭო და ვერც პრემიერ-მინისტრი გადაწყვეტილებას ვერ მიიღებდნენ, შესაბამისად პრემიერ-მინისტრს მოუწევდა შესაბამისი პროცედურების დაცვით მთავრობის სხდომის მონაწილეობა და მთავრობის სხდომაზე, იმავე მინისტრთა მონაწილეობით საკითხის ხელახალი განხილვა და გადაწყვეტილების გაფორმება. ეს კი არ არის გამართული მექანიზმი მართვის ეფექტურობის და ოპერატიულობის თვალსაზრისით.

მნიშვნელოვანია ეროვნული უსაფრთხოების კოორდინაციის ფორმატების საჭიროების სწორი, სისტემური წარმოდგენა. საქართველოს მთავრობას, როგორც კოლეგიურ ორგანოს, მის წევრთაგან შემდგარი სათათბირო საბჭოს ტიპის სტრუქტურის შექმნა არ სჭირდება – მთავრობის წევრები მთავრობის სხდომაზე ან სხვა ფორმატში (თემატური საბჭოები და კომისიები) ურთიერთობენ. საქართველოს პრეზიდენტს კი სათათბირო ორგანო – ეროვნული უშიშროების საბჭო იმიტომ სჭირდება, რომ სახელმწიფო მართვის ახალ კონსტიტუციურ მოდელში საქართველოს მთავრობა მის კონტროლს მიღმაა. საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი არ განეკუთვნება კოლეგიურ ორგანოთა კატეგორიას და გადაწყვეტილებასაც ერთპიროვნულად იღებს, ამდენად პრეზიდენტს გადაწყვეტილებების მისაღებად სჭირდება კოლეგიური, მთავრობასთან სათათბირო საკუთარი ფორმატი.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, მთავრობის სისტემაში სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს არსებობის საჭიროება არ არსებობდა, თუმცა კოორდინაციისთვის საჭირო იყო სპეციალური ფუნქციებითა და უნარებით აღჭურვილი აპარატი.^{72,73}

დასკვნის სახით აღვნიშნავთ, რომ სახელმწიფო მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შემდგომი პერიოდის გამოცდილებისა და განხილული მაგალითების ანალიზით დასტურდება პრობლემების არსებობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კოორდინაციის, ანგარიშვალდებულებისა და საპარლამენტო კონტროლის უზრუნველყოფის საკითხებში.

⁷¹ იქვე, მუხლი 23.5.

⁷² საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი–საბოლოო ანგარიში, საქართველოს ატლანტიკური საბჭო, თბ., 2014, 54.

⁷³ Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 13.

2.2. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო, კონსტიტუციური⁷⁴ ორგანოა. მისი მანდატი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით და საქართველოს ორგანული კანონით „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ (შემდგომში – უშიშროების საბჭოს კანონი).⁷⁵

სახელმწიფო მართვის ახალ კონსტიტუციურ მოდელში საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციის სფერო მნიშვნელოვნად შეიზღუდა, თუმცა იგი როგორც სახელმწიფოს მეთაური და სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი კვლავ ინარჩუნებს უფლებამოსილებებს უსაფრთხოების დაგეგმვისა და უზრუნველყოფის სფეროში. საქართველოს პრეზიდენტს, როგორც ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიმღებ, მაგრამ აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან გამიჯნულ ინსტიტუტს სჭირდება სათათბირო ფორმატი როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელ შტოებთან. სწორედ ასეთი, ერთადერთი ფორმატია ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელიც განიხილავს იმ საკითხებს, რომლებიც საჭიროა უმაღლესი დონის გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად.

ეროვნული უშიშროების საბჭო, პრეზიდენტის კომპეტენციიდან გამომდინარე და ამ ფარგლებში განიხილავს სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს, საომარი და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან და მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს, შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების თანამდებობაზე გამწესებისა და გათავისუფლების საკითხებს.⁷⁶

როგორც შეგვიძლია დავინახოთ, ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილების ფარგლები შეზღუდულია როგორც საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური კომპეტენციით, ასევე უშიშროების საბჭოს კანონით, მასში მოცემული უფლებამოსილების კონკრეტული ჩამონათვალით.

ისევე, როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შემთხვევაში ეროვნული უშიშროების საბჭოს მანდატის კანონით განსაზღვრა არის საბჭოს ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფისა და მის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის საშუალება. კანონის მიღება, მასში ცვლილებების შეტანა და კანონის შესრულების კონტროლი არის საჯარო დანესებულებაზე საპარლამენტო კონტროლის და ანგარიშვალდებულების ფართოდ გავრცელებული კლასიკური საშუალება.

უშიშროების საბჭოს კანონში 2015 წელს შეტანილი ცვლილებებით გაიზარდა საბჭოში საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წარმომადგენელთა ჩართულობა.⁷⁷ ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები არიან: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი, საქარ-

⁷⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995, მუხლი 99.

⁷⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 11/11/2004.

⁷⁶ იქვე, მუხლი 2.

⁷⁷ იქვე, მუხლი 3.

თველოს თავდაცვის მინისტრი, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, საქართველოს პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარე, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი (შემდგომ – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი), საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური და სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, არ არის ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრი, თუმცა იგი ხელმძღვანელობს საბჭოს საქმიანობას.⁷⁸ ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხების განმხილველ უმაღლეს კონსტიტუციურ ფორმატში პარლამენტის წევრთა წარმომადგენლობის ზრდაზე, როგორც პოზიტიურ გადანყვეტილებზე, ანგარიშვალდებულებისა და საპარლამენტო ზედამხედველობის გაუმჯობესებაზე, აგრეთვე უსაფრთხოების საკითხებზე მიღებული გადანყვეტილების ლეგიტიმაციის ხარისხობრივი ზრდის მაჩვენებელზე მიუთითებენ საკითხით დაინტერესებული მკვლევარები.⁷⁹

ეროვნული უსაფრთხოების საკითხების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი 2 ფორმატის⁸⁰ არსებობა უფლებამოსილების მკაფიო გამიჯვნის არარსებობისას⁸¹ უფლებამოსილებათა დუბლირებისა და აქედან გამომდინარე მმართველობითი კონფლიქტის შესაძლებლობას ტოვებდა.⁸² როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამის პრაქტიკული გამოვლინება იყო კრიზისული მდგომარეობის მართვა თბილისში 2015 წლის 13-14 ივნისის წყალდიდობისას, როდესაც უსაფრთხოების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი არცერთი საბჭოს სხდომა არ გამართულა, მაშინ როდესაც არსებობდა მართვისთვის მნიშვნელოვანი გადანყვეტილებების ოპერატიულად მიღების და სხვადასხვა ინსტიტუტის საქმიანობის კოორდინაციის საჭიროება. გასათვალისწინებელია, რომ საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს პრეზიდენტმა და პარლამენტმა მიიღეს გადანყვეტილება საგანგებო სიტუაციის მართვისთვის სამხედრო ძალების გამოყენების თაობაზე,⁸³ მაშინ როდესაც სტიქიის ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადანყვეტილების საჭიროების თაობაზე მსჯელობა არც ერთი საბჭოს ფორმატში არ გამართულა.

⁷⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 99.2.

⁷⁹ Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 13.

⁸⁰ ეროვნული უშიშროების საბჭო, უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.

⁸¹ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი - საბოლოო ანგარიში, საქართველოს ატლანტიკური საბჭო, თბ., 2014, 49, 51.

⁸² Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 13

⁸³ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალის 2015 წლის 14 ივნისის №2 ბრძანების, „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალის 2015 წლის 15 ივნისის №3 ბრძანებისა და „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალის 2015 წლის 16 ივნისის №4 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე“, 16/06/2015.

სახელმწიფო მართვის ახალი კონსტიტუციური მოდელის პირობებში უსაფრთხოების უზრუნველყოფისას გადანყვეტილების მიღების პროცესში პრობლემურია პრეზიდენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების კომუნიკაცია. საქართველოს კონსტიტუციით⁸⁴ განსაზღვრულია იმ გადანყვეტილებათა კონკრეტული ჩამონათვალი, რომლებსაც არ სჭირდება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. ყველა სხვა საკითხზე პრეზიდენტის გადანყვეტილების მიღებას სჭირდება პრემიერის თანხმობა. უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას სჭირდება პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად,⁸⁵ პასუხისმგებლობა პრეზიდენტისა და პრემიერის ამ ერთობლივ გადანყვეტილებაზე ეკისრება მთავრობას – აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლექტიურ, კონსტიტუციურ ორგანოს, რომელსაც არსებითად არ უმსჯელია საკითხზე.

დასკვნის სახით აღვნიშნავთ, რომ ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შეზღუდული მანდატი და კონტრასიგნაციის წინააღმდეგობრივი ბუნება მნიშვნელოვნად ამცირებს მმართველობისას უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე ეფექტური გადანყვეტილებების ოპერატიულად მიღების შესაძლებლობას, კონსენსუსსა და პასუხისმგებლობის გადანაწილებას სახელმწიფოს მეთაურსა და მთავრობას შორის. პრობლემა შესაძლოა გადანყვეტილების საკანონმდებლო ორგანოს ჩარევით – კანონის მიღებით, რომელშიც განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის გადანყვეტილებების მომზადებისას მთავრობასთან კომუნიკაციის ეფექტური მექანიზმები ეროვნული უშიშროების საბჭოს ფორმატში.

3. ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ინსტიტუტები და ანგარიშვალდებულება

დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად მოქმედი ეფექტური ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტებისა და მათი ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების დამკვიდრება თანამედროვე სახელმწიფოების ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა. ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის დემოკრატიის სტანდარტების შესაბამისად მოქმედი ინსტიტუტებისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის განვითარება ქვეყნის ისტორიაზე, კონსტიტუციურ და სამართლებრივ სისტემაზე, სახელმწიფოებრიობის გამოცდილებაზე, დემოკრატიულ ტრადიციებსა და პოლიტიკურ კულტურაზეა დამოკიდებული.⁸⁶

ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურების რეფორმა და დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისი ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების დამკვიდრება განსაკუთრებული სირთულეებით ხასიათდება გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში. ამ სახელმწიფოებში რეფორმების დაწყებამდე სპეცსამსახურების ამოცანა იყო ავტორიტარი ლი-

⁸⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 24/08/1995, მუხლი 73¹

⁸⁵ იქვე, მუხლი 73¹.6.

⁸⁶ *Born H., Leigh I., Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, 2005, 3, 17.

დერების საკუთარი ხალხისგან დაცვა.⁸⁷ ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების რეპრესიული მექანიზმიდან უსაფრთხოების პოლიტიკის თანამედროვე, დემოკრატიულ მექანიზმებად გარდაქმნა სახელმწიფოთა დიდ ძალისხმევასა და საზოგადოების ჩართულობას მოითხოვს.⁸⁸

უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის რეფორმა წარმატებული ვერ იქნება სწორედ და თანმიმდევრულად ჩამოყალიბებული საკანონმდებლო ბაზის გარეშე. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტები და მათი საქმიანობა მხოლოდ მაშინ არის ლეგიტიმური როცა მათი ძალაუფლება არ სცდება კანონით განსაზღვრულ მანდატს.⁸⁹ საკანონმდებლო საფუძვლების ბუნდოვანება ან წინააღმდეგობრიობა ზრდის ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების კანონის ჩარჩოდან გასვლისა და არალეგიტიმური საქმიანობის რისკებს.

პარლამენტის, როგორც კანონმდებლის და როგორც კანონის აღსრულებასა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების საქმიანობაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი უმაღლესი კონსტიტუციური ორგანოს, როლი განსაკუთრებულია. პარლამენტის განსაკუთრებული როლიდან გამომდინარეობს მისი პასუხისმგებლობის განსაკუთრებული ხარისხი.

უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემისა და ინსტიტუტების რეფორმა აქტუალურია საქართველოსთვის. რეფორმის სხვადასხვა ეტაპზე, სხვადასხვა ინსტიტუტების განვითარებაში იყო შთამბეჭდავი წარმატებებიც და შეცდომებიც. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების ინსტიტუციური მონაცემისა და ანგარიშვალდებულებების სამართლებრივი ჩარჩოს აქტუალური საკითხების ანალიზი ხელს შეუწყობს სისტემისა და კანონმდებლობის სრულყოფას.

3.1. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო უსაფრთხოების სისტემის ყველაზე მძლავრი და ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვილი ინსტიტუტია. 2000 წლიდან დაწყებული საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების პროცესი სანაყის ეტაპზე მცირედი ცვლილებებით შემოიფარგლებოდა.⁹⁰ სისტემური და მასშტაბური ხასიათის რეფორმები ვარდების რევოლუციის შემდგომ დაიწყო. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის რეფორმის პროცესი საჯარო დებატებისა და ნომინალური საპარლამენტო ჩართულობით მიმდინარეობდა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმა წარიმართებოდა მხოლოდ პრეზიდენტისა

⁸⁷ Born H., Leigh I., Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, Oslo, 2005, 3, 16.

⁸⁸ Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 3

⁸⁹ Born H., Leigh I., Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, Oslo, 2005, 3, 18.

⁹⁰ Marat E., Reforming the Police in Post-Soviet states: Georgia and Kyrgyzstan, U.S. Army War College (USAWC) Press, Carlisle, Pennsylvania, 2013, 12.

და შინაგან საქმეთა მინისტრის გადაწყვეტილებით, რაც უარყოფით გავლენას ახდენდა სამინისტროს სისტემის ანგარიშვალდებულებასა და საპარლამენტო ზედამხედველობაზე.⁹¹

შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის წარმატების შედეგი იყო გახსნილი და საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული საპატრულო პოლიციის შექმნა, რომელიც საზოგადოების ფართო ნდობით სარგებლობდა. წარმატებასთან ერთად, რეფორმას უარყოფითი განვითარებაც ჰქონდა – საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 წელს შეტანილი ცვლილებების⁹² საფუძველზე მოხდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს და უშიშროების სამინისტროს გაერთიანება. საპოლიციო და სპეცსამსახურების ერთ სისტემაში გაერთიანებამ არაეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობით, განაპირობა ადამიანის უფლებათა დარღვევები რომელიც სისტემური გაუმართაობის გამოვლინება იყო.⁹³

2013 წლიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პირველი ეტაპის ამოცანა სისტემის დეპოლიტიზაცია,⁹⁴ რასაც მოჰყვა 2015 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფა.^{95,96}

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში თავმოყრილი მრავალმხრივი ფუნქციების პირობებში განსხვავებული და წინააღმდეგობრივია ანგარიშვალდებულებისა და საქმიანობაზე ზედამხედველობის მექანიზმები.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით,⁹⁷ „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით (შემდგომში – დაზვერვის კანონი),⁹⁸ „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“⁹⁹ საქართველოს კანონითა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულებით¹⁰⁰ განსაზღვრულ ფარგლებში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის კომპეტენციაშია ოპერატიული, სადაზვერვო, საგამოძიებო, პოლიციური, საზღვრის დაცვის, მიგრაციის, ტრეფიკინგთან ბრძოლის, მატერიალური რეზერვებისა და სახანძრო-სამაშველო საკითხები. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო არის მთავარი და წარმმარ-

⁹¹ Marat E., *Reforming the Police in Post-Soviet states: Georgia and Kyrgyzstan*, U.S. Army War College (USAWC) Press, Carlisle, Pennsylvania, 2013, 11.

⁹² საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 06/02/2004.

⁹³ Hammarberg T., *Preliminary advice, Dealing with illegal surveillance material*. EU Special Adviser on Legal and Constitutional Reform and Human Rights in Georgia, 2013, 9. <https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Dealing%20with%20illegal%20surveillance%20material.pdf>; Hammarberg T., *Georgia In Transition, Report On The Human Rights Dimension: Background, Steps Taken And Remaining Challenges*, 2013, 24-25 <http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf>

⁹⁴ Marat E., *Reforming the Police in Post-Soviet States: Georgia and Kyrgyzstan*, U.S. Army War College (USAWC) Press, Carlisle, Pennsylvania, 2013, 12.

⁹⁵ Vashakmadze M., *The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia*, DCAF, Geneva, 2016, 23

⁹⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, 08/07/2015.

⁹⁷ საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, 04/10/2013, მე-16 დამე-17, მუხლები.

⁹⁸ საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010, მე-2, მე-7, მე-8, მუხლები.

⁹⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“, საქართველოს რესპუბლიკა, 198, 17/07/1998, მუხლი მე-13, მუხლი მე-15, მუხლი 25-ე, მუხლი 32-ე, მუხლები..

¹⁰⁰ საქართველოს მთავრობის №337 დადგენილება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, 13/12/2013, მე-3, მე-4, მუხლები.

თველი ინსტიტუტი ისეთი მნიშვნელოვანი მიმართულებების კოორდინაციაში, როგორც არის: დანაშაულის პრევენცია და გამოძიება, ტრეფიკინგთან ბრძოლა, სახელმწიფო საზღვრის რეჟიმის დადგენა და დაცვა.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენცია სადაზვერვო საქმიანობა-საც მოიცავს და ამ საქმიანობისას იგი ექვემდებარება დაზვერვის სისტემის მთავარი ორგანოს – დაზვერვის სამსახურის რეგულაციებს.¹⁰¹ ამგვარი სისტემური წინააღმდეგობა განაპირობებს არაეფექტურ მართვას და ანგარიშვალდებულების დაბალ ხარისხს.

„დაზვერვის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის¹⁰² მიხედვით, დაზვერვის სამსახური დამოუკიდებელია და ექვემდებარება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრს, ხოლო შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაზვერვითი კომპეტენციის მქონე სტრუქტურული ერთეული (მაგ.: სასაზღვრო პოლიცია, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტი) უშუალოდ ექვემდებარება შინაგან საქმეთა მინისტრს და დაზვერვის სამსახურს ერთდროულად. უფლებამოსილებათა მკაფიოდ გამიჯვნის გარეშე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაზვერვის კომპეტენციის მქონე ერთეულების ანგარიშვალდებულება არაეფექტური და გაუმჭვირვალეა, რაც აჩენს კანონდარღვევისა და ადამიანის უფლებათა ხელყოფის რისკებს.

დაზვერვის კანონში მითითებულია, რომ საქართველოს დაზვერვის სისტემაში შემავალი დანესებულებების (მათ შორის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს) საპარლამენტო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს პარლამენტი თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მეშვეობით¹⁰³, მაგრამ საკანონმდებლო წესით არ არის მონესრიგებული საპარლამენტო კონტროლის კონკრეტული მექანიზმები, რომლებიც სადაზვერვო საქმიანობისა და ინფორმაციის სპეციფიკის გათვალისწინებით, განსხვავებული იქნება ე.წ. ტრადიციული საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებისაგან¹⁰⁴. საპარლამენტო კონტროლის პრობლემას ვერ წყვეტს დაზვერვის კანონის ნორმა, რომლის მიხედვითაც საპარლამენტო კონტროლის ფორმები განისაზღვრება „საქართველოს კანონმდებლობით“. როგორც აღინიშნა, ტერმინი „საქართველოს კანონმდებლობა“ უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტების მანდატის ან ანგარიშვალდებულების წესის განსაზღვრისთვის პრობლემურია, რადგან ტერმინი მოიცავს როგორც საკანონმდებლო, ასევე კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს, შესაბამისად შესაძლებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგინდეს ანგარიშვალდებულებისა თუ კონტროლის განსხვავებული, დაბალი სტანდარტები. საპარლამენტო კონტროლი არის უმთავრესი კონსტიტუციური ფუნქცია, რომლის მონესრიგება კონკრეტული საკანონმდებლო აქტით უნდა მოხდეს.

¹⁰¹ საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010, მუხლი 9.

¹⁰² საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/10, მუხლი 2.

¹⁰³ საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010, მუხლი 16.

¹⁰⁴ კანონის შესრულებაზე კონტროლი, საკომიტეტო სხდომა, ნდობის ჯგუფის სხდომა, სადეპუტატო შეკითხვა.

დაზვერვის კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროზე, როგორც სადაზვერვო საქმიანობის ფუნქციის შემსრულებელ სისტემაზე, სასამართლო ან საპროკურორო ზედამხედველობის შესაძლებლობას¹⁰⁵. იმ პირობებში როდესაც სადაზვერვო საქმიანობა ფარული საქმიანობაა, რომელიც უკავშირდება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას, ნომინალური ანგარიშვალდებულება, ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების და სასამართლო თუ საპროკურორო ზედამხედველობის არარსებობა იძლევა კომპეტენციის გადაჭარბებისა და ადამიანის უფლებათა დაცულ სფეროში არასანქცირებული შეჭრის შესაძლებლობას.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების ანალიზით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაზვერვითი საქმიანობისას ანგარიშვალდებულებისა და მის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი სუსტია. საპარლამენტო კონტროლის ერთადერთ, სუსტ მექანიზმად რჩება კონტროლი საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფის მეშვეობით.

3.2. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული იყო ნორმა, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს მთავრობას ეკრძალებოდა სამხედრო, პოლიციური და სპეცსამსახურების ფუნქციური თუ ინსტიტუციური გაერთიანება. „აკრძალულია სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა შერწყმა ან სხვაგვარი გაერთიანება“ მითითებული გახლდათ კონსტიტუციის 78-ე მუხლში და ეს ნორმა მოქმედებდა 2004 წლის თებერვლამდე.¹⁰⁶ კონსტიტუციური ცვლილებების შემდგომ, კონსტიტუციიდან ამ შეზღუდვის ამოღებამ შესაძლებელი გახადა პოლიციური და სპეცსამსახურების ფუნქციის გაერთიანება ერთ ინსტიტუტში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში, რაც იყო ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკის საგანი. საქართველოს მთავრობას და საქართველოს პარლამენტს მოუწიათ გონივრულ კომპრომისზე წასვლა და საფრთხის მატარებელი დაწესებულება 2015 წელს დაიყო საპოლიციო და სპეციალური ფუნქციის ინსტიტუტებად: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო დარჩა საპოლიციო და საგამოძიებო დაწესებულებად შემცირებული დაზვერვითი და ოპერატიული კომპეტენციებით, ხოლო საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, როგორც სპეციალური კონტრდაზვერვითი და საგამოძიებო ფუნქციების მქონე სამსახური ჩამოყალიბდა მთავრობის სისტემაში არსებულ დამოუკიდებელ ინსტიტუტად.¹⁰⁷

საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წლის 8 ივლისს მიღებული კანონით „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ (შემდგომში – უსაფრთხოების

¹⁰⁵ საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010, მე-15, მე-16, მუხლები.

¹⁰⁶ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 06/02/2004.

¹⁰⁷ *Vashakmadze M., The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva, 2016, 10*

სამსახურის კანონი)¹⁰⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის მიმართულებებზე განისაზღვრა უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ტერორიზმთან და ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა, კორუფციასთან ბრძოლა და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფა.

„კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, (შემდგომში – კონტრდაზვერვის კანონი) საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის კომპეტენცია არის ერთიანი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ორგანიზება და სპეცსამსახურების (მათ შორის, დაზვერვის დეპარტამენტის, აგრეთვე შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების სამსახურების) საქმიანობის კოორდინაცია.¹⁰⁹ შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროს სპეცსამსახურები ანგარიშვალდებულნი არიან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წინაშე.

სხვადასხვა კანონში მოცემული ჩანაწერები იძლევა საშუალებას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის კანონიერება გასცდეს კანონის ფარგლებს. კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები: ფარული აუდიო-ვიდეოჩანაწერა, ფარული კინო-ფოტოგადაღება, სატელევიზიო კამერებისა და სხვა სახის ელექტრონული მონაცემების გამოყენება არ საჭიროებს მოსამართლის ბრძანებას.¹¹⁰ კონტრდაზვერვის კანონით სასამართლოს კონტროლის სფეროში დატოვებულია მხოლოდ ელექტრონული თვალთვალი და საფოსტო კორესპოდენციის კონტროლი. ყურადღება უნდა გამახვილდეს, რომ კანონის ეს ჩანაწერი ვრცელდება არა მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე, არამედ ყველა იმ სტრუქტურაზე, რომელიც აწარმოებს კონტრდაზვერვით საქმიანობას, მათ შორის საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების უფლებამოსილ სტრუქტურებზე. პრობლემას კიდევ უფრო ამძაფრებს ის გარემოება, რომ კონტრდაზვერვის კანონით კონტრსადაზვერვო საქმიანობის განმახორციელებელი სპეცსამსახურების (მათ შორის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის) კონტრდაზვერვითი საქმიანობა არ არის არც საპროკურორო ზედამხედველობის საგანი. იმ პირობებში როდესაც საბოლოოდ არ არის გამიჯნული საგამოძიებო და სპეციალური ფუნქციები და იგი ერთ ინსტიტუტში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურშია თავმოყრილი, სისტემის ანგარიშვალდებულების, მისი სამთავრობო კონტროლის, საპარლამენტო, სასამართლო თუ საპროკურორო ზედამხედველობის ეფექტური მექანიზმების გარეშე შესაძლებელია კონკრეტულ შემთხვევაში სამსახური თუ მისი თანამშრომელი გასცდეს კანონით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებს და იქცეს სისტემურ პრობლემად.

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებელ, მაგრამ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოსადმი ანგარიშვალდებულ ორგანოდ დაფუძნების მცდელობა მოცემულია უსაფრთხოების სამსახურის კანონში. უსაფრთხოების სამსახურის

¹⁰⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, 08/07/2015, მე-5, მე-12, მუხლები.

¹⁰⁹ საქართველოს კანონი „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №49, 11/11/2005, მუხლი 7.

¹¹⁰ იქვე, მე-9, მე-11, მუხლები.

კანონში განისაზღვრა სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე გამწესების ახალი, მანამდე უცნობი წესი, რომელშიც უფრო მეტად არის უზრუნველყოფილი საქართველოს პარლამენტის ჩართულობა.

უსაფრთხოების სამსახურის კანონის¹¹¹ მიხედვით, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის კანდიდატურას პრემიერ-მინისტრი წარუდგენს საქართველოს მთავრობას, მთავრობის მხარდაჭერის შემთხვევაში კი სამსახურის უფროსის კანდიდატურა წარედგინება საქართველოს პარლამენტს. საქართველოს პარლამენტში სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერის მოპოვების შემთხვევაში წარდგენილი კანდიდატურა გამწესდება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე.

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშვალდებულების გაზრდის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია კანონით გათვალისწინებული ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე.¹¹² ამასთან, სამსახურის უფროსი წელიწადში ერთხელ საქმიანობის ანგარიშით წარსდგება საქართველოს პარლამენტის წინაშე, რასაც საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის ინიციატივით შეიძლება მოჰყვეს უნდობლობის პროცედურის დაწყება. მიუხედავად თანამდებობრივი ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის გაუმჯობესებული მექანიზმის შექმნისა, პრობლემურად რჩება ინსტიტუციური ანგარიშვალდებულების საკითხი. უსაფრთხოების სამსახურის კანონის შესაბამისად, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე.¹¹³ უსაფრთხოების სამსახურის კანონით თუკი სამსახურის ხელმძღვანელის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულება მკაფიო და კონკრეტულია, სამსახურის ინსტიტუციური ანგარიშვალდებულება ორგანიზაციისა და უფრო მეტად მთავრობის წინაშე ანგარიშვალდებულებაზე მიაწინებს.

უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის საკანონმდებლო აქტებით მაქსიმალურად კონკრეტულ რეგულირებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს პარლამენტის მიერ ამ სისტემაზე კონტროლის განხორციელებისთვის. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციები კანონის გარდა მოცემულია კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში, საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში. საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით^{114,115} ყველა საჯარო დაწესებულება, როგორც სპეცსამსახურები, ასევე სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოები ვალდებულნი არიან საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოე-

¹¹¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, 08/07/2015, მე-7, მე-9, მუხლები.

¹¹² იქვე, მუხლი 9.

¹¹³ იქვე, მუხლი 46.

¹¹⁴ საქართველოს მთავრობის №343 დადგენილება „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის განმახორციელებელ სპეციალურ სამსახურებს, აგრეთვე სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოებს შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებიდან გამომდინარე ინფორმაციის გაცვლისა და საინფორმაციო ბანკის წარმოების წესის შესახებ“, 17/12/2013.

¹¹⁵ საქართველოს მთავრობის №344 დადგენილება „ქვეყანაში ერთიანი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ორგანიზაციის და სპეციალური სამსახურების საქმიანობის კოორდინაციის წესის შესახებ“, 17/12/2013.

ბის სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტს დაუყოვნებლივ, მიღებისთანავე მიანოდონ „ერთიანი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ინფორმაციული უზრუნველყოფის ცნობათა ნუსხით“ გათვალისწინებული ნებისმიერი ინფორმაცია სრული სახით. ამასთან, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის მოთხოვნის შემთხვევაში ეს დაწესებულებები ვალდებული არიან ასევე დაუყოვნებლივ გადასცენ დამატებითი ინფორმაცია სრულად.

ეს რეგულაცია წინააღმდეგობაშია ინფორმაციის თავისუფლების, პირადი, კომერციული თუ პროფესიული საიდუმლოების, აგრეთვე პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობის ფუძემდებალურ, საერთაშორისო აქტებით დაცულ და საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ პრინციპებთან, რადგანაც ამ უფლებისა თუ ვალდებულების განხორციელება არ ექვემდებარება სასამართლოს თუ პროკურატურის ეფექტურ კონტროლს. კონტრდაზვერვის კანონის 25-ე და 27-ე მუხლების შესაბამისად სასამართლოს და პროკურატურის კონტროლს ექვემდებარება მხოლოდ ოპერატიულ-ტექნიკური ღონისძიებები, მთავრობის ამ დადგენილებებით გათვალისწინებული საკითხები კი არ არის ოპერატიულ-ტექნიკური ღონისძიება.

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით და სასამართლოს მონაწილეობით. განსახილველ შემთხვევაში მთავრობის დადგენილება არ არის კანონი, რომელსაც პარლამენტი იღებს – ანუ შესაძლებელია კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ და სასამართლოს მონაწილეობის გარეშე განხორციელდეს ჩარევა პირად, პროფესიულ თუ კომერციულ საქმიანობაში თუ ცხოვრებაში, შეილახოს საიდუმლოების უფლება.

საქართველოს მთავრობის №343 დადგენილებით დამტკიცებული „ერთიანი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ინფორმაციული უზრუნველყოფის ცნობათა ნუსხით“ გათვალისწინებული არის შემთხვევები, რომელიც იძლევა განსხვავებული ინტერპრეტაციისა თუ გაგების საშუალებას. „ინფორმაცია ჯაშუშობის ნიშნების გამოვლენის შესახებ; ინფორმაცია საქართველოს მოქალაქის უცხოქვეყნის ან უცხოეთის ორგანიზაციის სამხედრო სამსახურში შესვლის შესახებ; მონაცემები სეპარატისტებთან თანამშრომლობის შესახებ“ – ვერ იქნება ერთგვაროვნად გაგებული საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს რაიონული განყოფილების, სამოქალაქო რეესტრის რაიონული განყოფილების, რომელიმე მუნიციპალიტეტის და კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის, ან მათ თანამშრომელთა მიერ. ამასთან, ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს, რომ საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ორმაგი მოქალაქეობა. შესაბამისად, ასეთი მოქალაქის მიერ თავისი პირველადი მოქალაქეობის ქვეყანაში სავალდებულო სამხედრო სამსახურის გავლა შესაძლებელია გახდეს მისი, როგორც საქართველოს მოქალაქის უფლებების შეზღუდვის საფუძველი. საქართველოს კანონმდებლობით არ არის მოცემული ტერმინი „სეპარატისტის“ განმარტება, შესაბამისად შესაძლებელია ამ ტერმინის ფართოდ გაგება (მაგ.: არა მხოლოდ ოკუპირებული ტერიტორიების ე.წ. ადმინისტრაციული დაწესებულებები, არამედ იქ მცხოვრებთა საზოგადოებრივი, ახალგაზრდული თუ სათემო გაერთიანებებიც) და საქართველოს მოქალაქეთა თუ საქართველოს ტერიტორიაზე მცხოვრებ უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონეთა უფლებების შეზღუდვა.

დასკვნის სახით აღვნიშნავთ პროგრესს, რაც დაკავშირებულია: ა) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან ინსტიტუციურ და ფუნქციურ გამიჯვნასთან, ბ) სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე გამწესებასა და უფლებამოსილების შეწყვეტაში საქართველოს პარლამენტის როლის გაზრდასთან. პროგრესთან ერთად საქართველოს პარლამენტის მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს სპეცსამსახურების საქმიანობის უმთავრესად საკანონმდებლო აქტებით დაწესებულ ჩარჩოებში ფუნქციონირებადი, სასამართლო თუ საპარლამენტო ზედამხედველობას დაქვემდებარებული სისტემის შექმნა, რომელიც გამოირიცხავს მანდატის გაფართოებას და კანონდარღვევებს. ინსტიტუციურად კი კვლავ აქტუალურია, სპეციალური და საგამოძიებო ფუნქციებით აღჭურვილი სპეცსამსახურის შენარჩუნების მიზანშეწონილობა. განვითარების მოცემულ ეტაპზე, გონივრული იქნებოდა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან საგამოძიებო ფუნქციის გამოყოფა.

3.3. საქართველოს დაზვერვის სამსახური

საქართველოს დაზვერვის სამსახური აწარმოებს სადაზვერვო, აგრეთვე საგარეო კონტრდაზვერვით საქმიანობას როგორც საქართველოს ტერიტორიაზე, ასევე მის ფარგლებს გარეთ.¹¹⁶ გარდა ამისა, საქართველოს დაზვერვის სამსახური არის საქართველოს დაზვერვის სისტემის მთავარი ორგანო და პასუხისმგებელია სისტემის საქმიანობის კოორდინაციაზე. საქართველოს დაზვერვის სამსახური არის ტერორიზმთან ბრძოლის სისტემის მნიშვნელოვანი ნაწილი.¹¹⁷

საქართველოს დაზვერვის სამსახური უზრუნველყოფს ეროვნული სადაზვერვო პროგრამის შემუშავებას, რომლის საფუძველია საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია. ეროვნული სადაზვერვო პროგრამა განსაზღვრავს სადაზვერვო საქმიანობის მიზნებს, მიმართულებებსა და პრიორიტეტებს და მას ამტკიცებს საქართველოს პრემიერ მინისტრი.

დაზვერვის კანონის შესაბამისად დაზვერვის სისტემის ფუნქციონირებაზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ეს ჩანაწერი ნიშნავს, რომ დაზვერვის სისტემაში შემავალი ყველა ინსტიტუციის (მათ შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს და თავდაცვის სამინისტროს) სამსახურებრივი ზედამხედველობა წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის (და არა მთავრობის) დისკრეციულ უფლებამოსილებას. სახელმწიფოს მართვის ახალ კონსტიტუციურ მოდელში პრეზიდენტის კომპეტენციების შემცირებით ინსტიტუციურად გაძლიერდა მთავრობა, შესაბამისად ზედამხედველობითი მექანიზმების შემუშავებისას უნდა გაძლიერდეს მთავრობის ინსტიტუციური როლი. რესურსებისა და შესაძლებლობების არსებობის კუთხით გასათვალისწინებელია ფაქტობრივი მდგომარეობაც: საქარ-

¹¹⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/10, მუხლი 3.

¹¹⁷ საქართველოს კანონი „ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №26, 27/06/2007, მე-4, მე-5, მუხლები.

თველოს პრემიერ-მინისტრის, როგორც მთავრობის ლიდერის საქმიანობის მხარდაჭერას უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობის კანცელარია, რომელსაც სამართლებრივად, ადმინისტრაციულად და პრაქტიკულად არ შეუძლია ამ მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესრულება – დაზვერვის სისტემის ინსტიტუტებზე ეფექტური კონტროლი.

წინა თავებში განხილული, სადაზვერვო და კონტრსადაზვერვო საქმიანობისა და დაწესებულებების ეფექტური საპარლამენტო, საპროკურორო თუ სასამართლო კონტროლის სისუსტეები დამახასიათებელია საქართველოს დაზვერვის სისტემისა და დაზვერვის სამსახურისთვისაც. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ დაზვერვის კანონის შესაბამისად სადაზვერვო მონაცემების მოპოვების მეთოდები, ტაქტიკა და ორგანიზებაც არ არის საპროკურორო ზედამხედველობის საგანი.¹¹⁸ ეს შესაძლოა ნიშნავდეს, რომ ინფორმაციის მოპოვებისას იძულების გამოყენება თუ სხვა კანონდარღვევა დარჩება ეფექტური კონტროლის გარეშე, ხოლო უკანონო გზითა და მეთოდებით მოპოვებული ინფორმაცია შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს სპეცსამსახურებისა თუ საგამოძიებო ორგანოების მიერ – რაც არ არის დემოკრატიული სტანდარტი. ამ კანონსა და სადაზვერვო თუ კონტრსადაზვერვო საქმიანობის კანონებში ანალოგიური ჩანაწერები შეიცავს მნიშვნელოვან საფრთხეებს და მათი შეცვლა, დემოკრატიული სტანდარტებისადმი დაახლოება უნდა გახდეს საგანგებო მსჯელობის საგანი.

დაზვერვის სისტემის სამსახურების უფლებამოსილების, კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების თანმიმდევრული და მკაფიო სამართლებრივი ბაზის არარსებობის პირობებში იზრდება კანონით განსაზღვრული ან ბუნდოვნად განსაზღვრული უფლებამოსილების ჩარჩოს დარღვევის რისკი, რაც დაზვერვის სისტემის სამსახურებსა და მათ საქმიანობას არალეგიტიმურს გახდის.¹¹⁹

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემაზე კონტროლისთვის მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წარმოებაში არსებული საქმის განხილვა და მისი შედეგები.¹²⁰ კონსტიტუციური სარჩელის ავტორები, ადამიანის უფლებათა დაცვის აქტივისტები მიიჩნევენ, რომ კონტრდაზვერვის კანონით კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში, მოსამართლის ნებართვის გარეშე შესაძლებელია განხორციელდეს:

ა) ფარული ვიდეო და აუდიო ჩანერა, ფარული კინო და ფოტო გადაღება, სატელევიზიო კამერებისა და სხვა ელექტრონული მოწყობილობების გამოყენება;

ბ) ელექტრონული თვალთვალი (მათ შორის, სატელეფონო საუბრების ფარული მიყურადება და ჩანერა, ინფორმაციის მოხსნა და ფიქსაცია კავშირგაბმულობის არხებიდან) კავშირის ერთი მონაწილის წერილობითი თანხმობით.

¹¹⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/10, მუხლი 28.

¹¹⁹ *Born H., Wills A. (eds.),* *Overseeing Intelligence Services*, Geneva, 2012, 25.

¹²⁰ კონსტიტუციური სარჩელი №690 (მოსარჩელები - სოფიკო ვერძეული, გურამ იმნაძე, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგს ცენტრი-EMC; მოპასუხე - საქართველოს პარლამენტი; დავის საგანი - „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვები, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“, „ბ“, „დ“, „გ“ ქვეპუნქტები, მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი) კონსტიტუციური სარჩელი, იხ. <<http://constcourt.ge/ge/news/aw-21-dekembers-1100-saatze-saqartvelos-sakonstitucio-sasamartloshi-gaimarteba-n690-konstituciuri-sarchelis-arsebiti-ganxilva.page>>.

მოსარჩელის აზრით, აღნიშნული ღონისძიებების განხორციელება სასამართლოს კონტროლის გარეშე ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-16 (პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება), მე-20 (პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება) და 42-ე (უფლების სასამართლო წესით დაცვა) მუხლებს. სწორედ ამ მუხლებთან მიმართებით ითხოვს მოსარჩელე კონტრდაზვერვის კანონის გასაჩივრებული, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტისა და მე-15 მუხლის კონსტიტუციურობის შემოწმებას. საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სექტორზე დემოკრატიული-სამოქალაქო კონტროლში ერთ-ერთი მთავარი ინსტიტუტის, სამოქალაქო საზოგადოების, ჩართულობის მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა. კონსტიტუციური სარჩელის შეტანამდე ამ საკითხებს საგანგებო კვლევა მიუძღვნა საქართველოს ატლანტიკურმა საბჭომ 2014 წელს გამოცემულ, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის დოკუმენტში, რომელშიც აქცენტი სწორედ კონტრდაზვერვის კანონით გათვალისწინებულ ფარულ საქმიანობაზე ეფექტური სასამართლო, საპროკურორო თუ საპარლამენტო კონტროლის არარსებობაზე კეთდებოდა.¹²¹

3.4. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო

საქართველოს უსაფრთხოების სისტემის მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, რომელიც საქართველოს შეიარაღებული ძალების სახელმწიფო მართვის ორგანოა. თავდაცვის სამინისტრო არის პასუხისმგებელი შეიარაღებული ძალების მომზადებაზე, განვითარებასა და დაკისრებული ამოცანების შესრულებაზე.

აღნიშნული, უმთავრესი ფუნქციის გარდა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს კომპეტენცია სხვადასხვა კანონით არის გაფართოებული. საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემის კომპეტენციაშია როგორც ოპერატიული, დაზვერვითი¹²² თუ კონსტრსადაზვერვო,¹²³ ასევე საგამოძიებო, სამართალდაცვითი, საზღვრის დაცვასთან¹²⁴ და შეიარაღების, სამხედრო დანიშნულების ტექნიკის, ორმაგი დანიშნულების პროდუქციისა თუ რადიაციული საფრთხისშემცველი ნივთიერებების გადაადგილების კონტროლთან დაკავშირებული საქმიანობა, ტერორიზმთან ბრძოლა,¹²⁵ საჰაერო სივრცის რეგულაციების დადგენაში მონაწილეობა და მართვა.

თავდაცვის მართვის თვალსაზრისით, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო პასუხისმგებელია ისეთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტების შემუშავებაზე, როგორცაა თავდაცვის და-

¹²¹ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი – საბოლოო ანგარიში 2014, 56, 59, 63.

¹²² საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010, მუხლი 7.

¹²³ საქართველოს კანონი „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №49, 11/11/2005, მუხლი 7.

¹²⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“, საქართველოს რესპუბლიკა, 198, 17/07/1998, მუხლი 32.

¹²⁵ საქართველოს კანონი „ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №26, 27/06/2007, მუხლი 4,

გეგმვის დებულება, თავდაცვის დაგეგმვის სახელმძღვანელო, სამხედრო განვითარების პროგრამები.¹²⁶

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემაჯავლი დანესებულება ექვემდებარება საქართველოს მთავრობის კონტროლს. თუმცა, მისი სამხედრო სპეციფიკის გათვალისწინებით მას ასევე აქვს ანგარიშვალდებულება საქართველოს პრეზიდენტთან, როგორც საქართველოს შეიარაღებული ძალების უმაღლეს მთავარსარდალთან და მის სათათბირო ორგანოსთან – საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან.

ისევე, როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის თუ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შემთხვევაში, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სადაზვერვო, კონტრდაზვერვითი თუ ოპერატიული საქმიანობა და განმახორციელებელი სტრუქტურები რჩება ეფექტური სასამართლო, საპროკურორო და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გარეშე, რაც უნდა გახდეს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმისა და მისი სამართლებრივი საფუძვლების გაუმჯობესების მთავარი საკითხი.

3.5 საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი

საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამხედრო მმართველობის ლეგიტიმაციის საფუძველი მოცემულია თავდაცვის კანონში.¹²⁷ მიუხედავად იმისა, რომ კანონში მოცემულია გენერალური შტაბის¹²⁸ ფუნქციები, რჩება საშუალება რომ კანონქვემდებარე აქტით გაფართოვდეს მისი მანდატი. თავდაცვის კანონით არ არის მოცემული ანგარიშვალდებულებისა და საპარლამენტო კონტროლის ეფექტური მექანიზმები.

საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის კომპეტენციაში შედის საქართველოს შეიარაღებული ძალების მართვა და საბრძოლო მზადყოფნის უზრუნველყოფა, შეიარაღებული ძალების რეზერვის მართვა, სადაზვერვო საქმიანობა და გაერთიანებული შტაბის დებულებით განსაზღვრული სხვა ფუნქციების შესრულება.¹²⁹ თავდაცვის კანონით საქართვე-

¹²⁶ საქართველოს კანონი „თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №16, 28/04/2006, მუხლი 7.

¹²⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 45, 31/10/1997, მუხლი 9.

¹²⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ სამხედრო მმართველობის ამ დანესებულებას ეწოდება შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბი, რომლის დებულების დამტკიცებას კანონი საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებად განსაზღვრავს. მიუხედავად ამისა, საქართველოს მთავრობამ „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულების დამტკიცების შესახებ“ 2013 წლის 22 ნოემბრის № 298 დადგენილებით დაამტკიცა გენერალური შტაბის დებულება. უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია საქართველოს კონსტიტუციაში არ არის მოცემული შეიარაღებული ძალების ინსტიტუციური მოწყობასთან დაკავშირებული საკითხები, თუმცა 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნული ტერმინი „შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი“, იძლევა მიმართულებას საკანონმდებლო ბაზის განვითარებისთვის და საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისი ტერმინოლოგიური მონესრიგებისთვის.

¹²⁹ იქვე, მუხლი 9.8. „შ“.

ლოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულებას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულება დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 8 აგვისტოს №462 დადგენილებით¹³⁰, ხოლო მოგვიანებით, 2013 წელს შტაბის დებულება დაამტკიცა საქართველოს მთავრობამ¹³¹ და მასში შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის ფუნქციების ჩამონათვალში მოცემულია თავდაცვის კანონისგან განსხვავებული კომპეტენციები.

თავდაცვის კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილების გაფართოება შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულებით, წარმოადგენს ანგარიშვალდებულებისა და საპარლამენტო ზედამხედველობის სისტემურ შეცდომას. როგორც აღინიშნა, კანონით განსაზღვრული მანდატის ჩარჩოების გაფართოება საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობის გარეშე შეიცავს მნიშვნელოვან რისკებს დემოკრატიული განვითარებისთვის¹³² და თვით სისტემას ხდის არალეგიტიმურს.¹³³ თუკი გავითვალისწინებთ, რომ შეიარაღებული ძალები არის სახელმწიფოს ყველაზე დიდი შეიარაღებული ინსტიტუტი, იარაღისა და ძალის გამოყენების უფლებით, კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განუსაზღვრელობა ან გადაამეტება-გაფართოება წარმოაჩენს პრობლემის მაშტაბურობასა და დემოკრატიის საფრთხის მასშტაბს.

როგორც აღინიშნა, უსაფრთხოების სისტემის რეფორმის საკანონმდებლო ბაზის განსაზღვრისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს უსაფრთხოების ინსტიტუტების, მათ შორის შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფლებამოსილების მკაფიოდ განსაზღვრას მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების მანდატის განსაზღვრაში გადამწყვეტი მნიშვნელობის არის უმაღლესი წარმომადგენლობითი კონსტიტუციური ორგანოს მონაწილეობა,¹³⁴ რაც უზრუნველყოფს საზოგადოების დემოკრატიულ და მშვიდობიან განვითარებას.

დასკვნის სახით აღვნიშნავთ, რომ საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის საქმიანობის, ანგარიშვალდებულებისა და საპარლამენტო ზედამხედველობის საკანონმდებლო ჩარჩო მოითხოვს გადახედვას. ისევე, როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის თუ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შემთხვევაში, საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის სადაზვერვო საქმიანობა და განმახორციელებელი სტრუქტურებიც დარჩენილია ეფექტური სასამართლო, საპროკურორო და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გარეშე.

¹³⁰ დადგენილება ძალადაკარგულია პრაქტიკულ-სამართლებრივი თვალსაზრისით რადგან საქართველოს მთავრობამ „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულების დამტკიცების შესახებ“ 2013 წლის 22 ნოემბრის № 298 დადგენილებით დაამტკიცა გენერალური შტაბის დებულება.

¹³¹ საქართველოს მთავრობის №298 დადგენილება „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულების დამტკიცების შესახებ“, 22/11/2013.

¹³² Born H., Wills A. (eds.) *Overseeing Intelligence Services*, Geneva, 2012, 25.

¹³³ Born H., Leigh I., *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, 2005, 3, 18.

¹³⁴ Born H., Wills A. (eds.) *Overseeing Intelligence Services*, Geneva, 2012, 25.

4. ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ინსტიტუტებზე საპარლამენტო ზედამხედველობა საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფის მეშვეობით

ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემასა და ინსტიტუტებზე საპარლამენტო ზედამხედველობას დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. საპარლამენტო ზედამხედველობა არის მთავრობის ავტორიტარული ქმედებებისა და ძალაუფლების გადამეტებისაგან დაცვის საშუალება. არჩევნების პერიოდულობისა და მათ შორის დროის შუალედის გათვალისწინებით, განსაკუთრებით აქტუალურია მთავრობაზე, როგორც პირდაპირი საარჩევნო ლეგიტიმაციის არმქონე ინსტიტუტზე ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმების არსებობა.¹³⁵ ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობა ზრდის ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულების ხარისხს და საზოგადოებას დააზღვევს თვითნებური, არასათანადო თუ რეპრესიული მმართველობისაგან.¹³⁶

ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულებისა და მათზე საპარლამენტო ზედამხედველობის შეფასებისას მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ პარლამენტის დამოკიდებულების ხარისხი მთავრობაზე და უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე. პარლამენტს, როგორც ხალხის ნების გამომხატველ ორგანოს უნდა ჰქონდეს უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე და მთავრობის საქმიანობაზე გავლენის მოხდენის ეფექტური და კანონით განსაზღვრული მექანიზმები. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის პრობლემა არის მთავრობასა და უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე პარლამენტის ასიმეტრიული დამოკიდებულება. პარლამენტი და საპარლამენტო ზედამხედველობა დამოკიდებულია მთავრობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების მიერ წარმოებულ და მიწოდებულ ინფორმაციაზე. ამდენად, თუკი პარლამენტს არ ექნება ინფორმაციის მოპოვებისა და გადამოწმების ეფექტური საშუალება, იგი დამოკიდებული ხდება იმ ინსტიტუტებზე, რომელთა საქმიანობაზე ზედამხედველობა არის მისი უმთავრესი ვალდებულება.¹³⁷

კანონების მიღებისა და შესრულების, აგრეთვე მთავრობის საქმიანობის ზედამხედველობის გარდა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებაა სახელმწიფოს ბიუჯეტის დამტკიცება. მთავრობა თავისი საქმიანობისას ვერ დახარჯავს ფულს, რომელიც პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტით არ არის გათვალისწინებული. ბიუჯეტის მიღებისა და შესრულების პროცესში ჩართულობა არის ერთ-ერთი მძლავრი მექანიზმი მთავრობის საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენის და ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობისთვის. იმის გათვალისწინებით, რომ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების საქმიანობის დიდი ნაწილი საიდუმლოა, მნიშვნელოვანია პარლამენტს ჰქონდეს დამატებითი მექანიზმები საიდუმლო საქმიანობისა და ბიუჯეტის ზედამხედველობისთვის.

¹³⁵ Fluri P., Johnsson A.B., Born H. (eds.) *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF, Geneva, 2003, 71.

¹³⁶ Fuior T., *Parliamentary powers in security sector governance*, DCAF, Geneva, 2011, 1, 2.

¹³⁷ Pataraiia T. (ed.), *Evaluation of Parliamentary Powers Related to Oversight of the Defence Sector in Georgia*. DCAF, Geneva, 2014, 33.

საქართველოში მთავრობის საქმიანობაზე საბიუჯეტო კონტროლის 2 ფორმა არსებობს:

ა) სახელმწიფო ბიუჯეტით დამტკიცებული თანხების ხარჯვაზე კონტროლი (ე.წ. პოსტ-ფაქტუმ კონტროლი), რომელსაც ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური,¹³⁸

ბ) ბიუჯეტში თანხების დამტკიცებაში ჩართულობა და მონიტორინგი (ე.წ. წინასწარი კონტროლი), რომელიც ხორციელდება ბიუჯეტის პროექტის შედგენა-დამტკიცებისას. ამ პროცესის წარმმართველია ფინანსთა სამინისტრო, მთავრობა და პარლამენტი.

აღმასრულებელი ხელისუფლების დაფარული თუ სპეციალური პროგრამების მონიტორინგი ეფექტური ვერ იქნება, თუკი არ იარსებებს კონტროლის ორივე ფორმა.¹³⁹ როცა საბიუჯეტო ხარჯები და დაწესებულების საქმიანობა საჯაროა, საზოგადოებრივი ინსტიტუტების, მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ინფორმაციის მოპოვება და ზედამხედველობა შესაძლებელია. სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის შემთხვევაში ინფორმაცია არ არის საჯარო და შესაძლოა არ იყოს ხელმისაწვდომი.

სწორედ აღნიშნული, უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია აკისრია საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფს – პარლამენტის წევრთა მცირე, მაგრამ წარმომადგენლობით ჯგუფს. ნდობის ჯგუფის მობილურობისთვის, კანონით¹⁴⁰ განსაზღვრულია წევრთა მცირე რიცხოვნობა – 5 წევრი, მაგრამ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და პოლიტიკური თანამონაწილეობისათვის უზრუნველყოფილია საპარლამენტო უმცირესობის, ოპოზიციის ჩართულობა ნდობის ჯგუფში.

პარლამენტის სხვა კომიტეტებში განვერიანების წესებისაგან განსხვავებით, ნდობის ჯგუფში განსაზღვრულია პირობები, რომელთა დაკმაყოფილება იძლევა ჯგუფში განვერიანების საშუალებას. ეს პირობებია:

(ა) ნდობის ჯგუფის წევრი უნდა შეირჩეს მხოლოდ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრთაგან;

(ბ) ჯგუფის წევრობის კანდიდატი უნდა იყოს თანახმა ნდობის ჯგუფში განვერიანებაზე და იმ ვალდებულებებისა თუ პასუხისმგებლობების აღებაზე, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვასთან;

(გ) ჯგუფის წევრობის კანდიდატმა უნდა გაიაროს სპეციალური შემოწმება და მასზე გაიცეს დადებითი დასკვნა.

„ნდობის ჯგუფის შესახებ“ კანონის მიხედვით სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვისას, როდესაც პარლამენტის სხვა კომიტეტებს არ წარედგინება ინფორმაცია სპეციალური პროგრამების, ღონისძიებებისა და ამ მიზნით განსაზღვრული თანხების შესახებ, ეს ინ-

¹³⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანოა. იგი უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე, საჯარო ფინანსებისა და საჯარო სიკეთის მართვაზე ეფექტურ და პროფესიულ საპარლამენტო კონტროლს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დასკვნებს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს, რომელთა საკომიტეტო თუ პლენარულ სხდომებზე განხილვა არის მთავრობის ანგარიშვალდებულებისა და მის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტური საშუალება. საქართველოს კონსტიტუციის 93.6. მუხლის შესაბამისად კი პარლამენტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით ახორციელებს საჯარო სახსრების მართვას.

¹³⁹ Pataraja T. (ed.), *Democratic Control Over the Georgian Armed Forces Since the August 2008 War*, DCAF Regional Programmes Series №4, Geneva, 2010, 31.

¹⁴⁰ საქართველოს კანონი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №13-14, 04/03.1998.

ფორმაცია უნდა წარედგინოს ნდობის ჯგუფს და იგი თავის დასკვნებს სპეციალური პროგრამების და სახელმწიფო ბიუჯეტში ამ პროგრამებისათვის გასათვალისწინებელი თანხების შესახებ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. ეს განლაგვთ მთავრობასა და ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტებზე გავლენისა და ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რადგან პარლამენტის წარმომადგენლებს მიეწოდებათ სრული ინფორმაცია და აქვთ საშუალება განიხილონ კონკრეტული საკითხები, აგრეთვე გამართონ დაგეგმილ სპეციალურ პროგრამებთან დაკავშირებული დებატები მთავრობასთან და გასცენ უარყოფითი დასკვნაც კი.

პარლამენტის განსახილველი საკითხი, რომელიც შედის ნდობის ჯგუფის კომპეტენციის სფეროში სავალდებულოდ საჭიროებს ნდობის ჯგუფის დასკვნას. შესაბამისად ყველა სპეციალური პროგრამა და მისი ფინანსური ნაწილი, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილი საჭიროებს ნდობის ჯგუფის მხარდაჭერას.

ბიუჯეტის დამტკიცების შემდგომ პერიოდში, მთავრობის წარმომადგენლები ვალდებული არიან წელიწადში ერთხელ მაინც წარადგინონ საქმიანობის ანგარიში, ხოლო ნდობის ჯგუფის მოთხოვნის შემთხვევაში შესაძლებელია სამთავრობო ინსტიტუტებმა ანგარიში ან ინფორმაცია უფრო ხშირადაც წარადგინონ.

თუკი ნდობის ჯგუფი მისი მანდატის ფარგლებში აღმოაჩენს საეჭვო ქმედებას ან გარემოებას, მას შეუძლია როგორც ადმინისტრაციული, ასევე პოლიტიკური თუ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა.¹⁴¹ თუკი ეს მექანიზმი არაეფექტური ან უშედეგო აღმოჩნდება, ნდობის ჯგუფს შეუძლია კონკრეტული თანამდებობის პირის ქმედების შესასწავლად საქართველოს პარლამენტში საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატივა წარადგინოს, რომლის გაგრძელება თანამდებობრივი, პოლიტიკური და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმით შეიძლება დასრულდეს.

ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმის ფარგლებში, ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდისთვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ნდობის ჯგუფის, როგორც მთავრობის საიდუმლო საქმიანობაზე ზედამხედველის უფლებამოსილების გაძლიერება. საპარლამენტო მმართველობის პირობებში საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილების გაფართოება და უსაფრთხოების ინსტიტუტების საქმიანობაზე კომპლექსური ზედამხედველობით აღჭურვა ხელს შეუწყობს ეფექტურ მმართველობასა და დემოკრატიის განვითარებას.

¹⁴¹ საქართველოს კანონი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №13-14, 04/03/1998, მე-8 და მე-9 მუხლები.

5. დასკვნა

იმის გამო, რომ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემა საიდუმლო საქმიანობით განპირობებული ბუნებით კონფლიქტშია საჯაროობის, ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებთან ეროვნული უსაფრთხოების სისტემაში ინსტიტუტებს შორის უფლებამოსილებების კანონით მკაფიო განსაზღვრა-გამიჯვნა და გადანყვეტილებებზე ეფექტური ზედამხედველობის უზრუნველყოფა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვიდრე მმართველობის სხვა სფეროებში.

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების მიმდინარე რეფორმის პოზიტიური მხარეა მისი ფართო კონტექსტით წარმოდგენა, ინსტიტუტების გამიჯვნა, დემოკრატიული მმართველობის პრინციპების დანერგვა და ფუნქციური ტრანსფორმაცია. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის დემოკრატიულ სტანდარტებთან დაახლოების პროგრესი არ არის საკმარისი, გამონვევად რჩება საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების უფლებამოსილების კანონისმიერი და მკაფიო განუსაზღვრელობა, აგრეთვე მათი მოქმედების (განსაკუთრებით ფარული და ადამიანის უფლებათა შემზღუდავი), კონტროლისა და ზედამხედველობის წინააღმდეგობრივი და არაეფექტური სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობა (კონტექსტი ასეთია: პროგრესი (დადებითი) არის, გამონვევებიც (ნეგატიური) არის.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 24/08/1995.
2. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 06/02/2004.
3. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვ13/10/2017.
4. საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 11/11/2004.
5. საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №3, 11/02/2004.
6. საქართველოს კანონი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №13-14, 04/03/1998.
7. საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“, 04/03/2015.
8. საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, 07/12/2017.
9. საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, 29/05/2014.
10. საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 44, 17/10/1997.
11. საქართველოს კანონი „წყლის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 44, 16/10/1997.
12. საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №44, 10/12/1996.
13. საქართველოს კანონი „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №49, 11/11/2005.

14. საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010.
15. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“, საქართველოს რესპუბლიკა, №198, 17/07/1998.
16. საქართველოს კანონი „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, №45, 31/10/1997.
17. საქართველოს კანონი „თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №16, 28/04/2006.
18. საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №24, 27/04/2010.
19. საქართველოს კანონი „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, 08/07/2015.
20. საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, 04/10/2013.
21. საქართველოს კანონი „ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ“, №26, 27/06/2007.
22. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, №33, 22/10/2009.
23. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის 2015 წლის 14 ივნისის №2 ბრძანების, „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის 2015 წლის 15 ივნისის №3 ბრძანებისა და „საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის – საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის 2015 წლის 16 ივნისის №4 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე“, 16/06/2015.
24. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 03/07/2012.
25. საქართველოს მთავრობის №38 დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, 06/01/2014.
26. საქართველოს მთავრობის №337 დადგენილება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, 13/12/2013.
27. საქართველოს მთავრობის №298 დადგენილება „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულების დამტკიცების შესახებ“, 22/11/2013.
28. საქართველოს მთავრობის №343 დადგენილება „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის განმახორციელებელ სპეციალურ სამსახურებს, აგრეთვე სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოებს შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებიდან გამომდინარე ინფორმაციის გაცვლისა და საინფორმაციო ბანკის წარმოების წესის შესახებ“, 17/12/2013.
29. საქართველოს მთავრობის №344 დადგენილება „ქვეყანაში ერთიანი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ორგანიზაციის და სპეციალური სამსახურების საქმიანობის კოორდინაციის წესის შესახებ“, 17/12/2013.
30. ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ. (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თბ., 2016, 65.
31. ნოღია გ., დარჩიაშვილი დ. (რედ.), სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობები, თეორიული საკითხები და საქართველოს მაგალითი, თბ., 2000, 7,11,17, 19, 24.

32. საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი – საბოლოო ანგარიში, საქართველოს ატლანტიკური საბჭო, თბ., 2014, 45-48, 51-54, 56, 59, 61.<<http://acge.ge/-2014/11/საქართველოს-უსაფრთხოები/>> [19.03.2018].
33. კონსტიტუციური სარჩელი №690 (მოსარჩელები – სოფიკო ვერძეული, გურამ იმნაძე, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგს ცენტრი – EMC; მოპასუხე – საქართველოს პარლამენტი; დავის საგანი – „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის სიტყვები, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“, „ბ“, „დ“, „გ“ ქვეპუნქტები, მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი) კონსტიტუციური სარჩელი <<http://constcourt.ge/ge/news/aw-21-dekembers-1100-saatze-saqartvelos-sakonstitucio-sasamartloshi-gaimarteba-n690-konstituciuri-sarchelis-arsebity-ganxilva.page>> [19.03.2018].
34. *Fuor T.*, Parliamentary Powers in Security Sector Governance, DCAF, Geneva, 2011, 1, 2, 6, 7.
35. *Vashakmadze M.*, The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia, DCAF, Geneva-Tbilisi, 2016, 3, 7, 10, 13, 23.
36. *Pataria T. (ed.)*, Democratic Control Over the Georgian Armed Forces Since the August 2008 war, DCAF Regional Programmes Series №4, Geneva, 2010, 31.
37. *Pataria T. (ed.)*, Evaluation of Parliamentary Powers Related to Oversight of the Defence Sector in Georgia. DCAF. Geneva, 2014, 33.
38. *Born H., Leigh I.*, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, Oslo, 2005, 3, 16, 17, 18, 23.
39. *Fluri P., Johnsson A.B., Born H. (eds.)*, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, DCAF, Geneva, 2003, 20, 40, 71.
40. *Laura R. Cleary L.R., McConville T. (eds.)* Managing Defence in a Democracy, Routledge, Oxford, 2006, 3,15.
41. *Rokvic V., Ivanis Z.*, Parliamentary Oversight of the Security Sector in Serbia: Perceived Effects, *Problems of Post-Communism*, Vol.60, №1, Routledge, UK, 2013, 60.
42. *Born H.*, Parliamentary Oversight of the Security Sector, OPPD-European Parliament, Brussels, 2013, 20.
43. *Born H., Wills A (eds.)* Overseeing Intelligence Services, Geneva, 2012, 25.
44. *Marat E.*, Reforming the Police in Post-Soviet States: Georgia and Kyrgyzstan, U.S. Army War College (USAWC) Press, Carlisle, Pennsylvania, 2013, 12.
45. *Hammarberg T.*, Preliminary advice, Dealing With Illegal Surveillance Material. EU Special Adviser on Legal and Constitutional Reform and Human Rights in Georgia, 2013, 9 <https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Dealing%20with%20illegal%20surveillance%20material.pdf>, [19.03.2018].
46. *Hammarberg T.*, Georgia In Transition, Report On The Human Rights Dimension: Background, Steps Taken And Remaining Challenges, 2013, 24-25 <http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf>, [19.03.2018].
47. Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform. Report of the Secretary-General. A/62/659-S/2008/39, 2008, 5,6, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/659> [19.03.2018].
48. The Romes Statute of the International Criminal Court. A/CONF. 183/9, 17/07/1998.
49. Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform. Report of the Secretary-General. A/67/970-S/2013/480, 2013, 4, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_480.pdf> [19.03.2018].

50. Recommendation 1402(1999) "Control of internal Security Services in Council of Europe Member States", PACE. <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>> [19.03.2018].
51. Opinion on Pace Recommendation 1713(2005) on Democratic Oversight of the Security Sector in Member States adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21-22 October 2005) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)033-e)> [19.03.2018].
52. Comments on Democratic Oversight of Special Services in Eastern Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2007 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2007\)051-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2007)051-e)> [19.03.2018].
53. Draft Report On The Democratic Oversight Of The Security Services, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 2007 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM\(2007\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM(2007)001-e)> [19.03.2018].
54. Report On The Democratic Oversight of the Security Services Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)016-e)> [19.03.2018].
55. Report on the Democratic Oversight of the Security Services Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) and Updated by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)010-e)> [19.03.2018].
56. Government Defence Anti-Corruption Index. Transparency International UK. <<http://government.defenceindex.org/>>, [19.03.2018].
57. <<https://www.icc-cpi.int/about>> , [19.03.2018].