

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის სამართლებრივი საფუძვლები

მინდია ვაშაყმაძე

2016 განახლებული ვერსია



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

საქართველოს
უსაფრთხოების სექტორის
სამართლებრივი
საფუძვლები

მინდია ვაშაყმაძე

ჟენევა-თბილისი, 2016

ამ წიგნის გამოცემა დაფინანსებულია შვეიცარიის თავდაცვის, სამოქალაქო დაცვის და სპორტის ფედერალური დეპარტამენტის უსაფრთხოების პოლიტიკის დირექტორატის (SIPOL) მიერ .

I. შესავალი.....	4
II. კონსტიტუციური საფუძვლები.....	5
საქართველოს კონსტიტუცია და კომპეტენციათა განაწილება უსაფრთხოების სექტორში.....	5
III. ეროვნული უსაფრთხოება.....	7
საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია.....	7
2015 წლის რეფორმა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფორმირება.....	9
საქართველოს კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ ...	16
საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ.....	16
საქართველოს კანონი დაზვერვის სამსახურის შესახებ.....	19
საქართველოს კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ.....	19
საქართველოს კანონი ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ.....	20
საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ.....	22
საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ.....	23
საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ.....	23
საქართველოს კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია.....	25
IV. თავდაცვა და შეიარაღებული ძალები.....	26
ეროვნული სამხედრო სტრატეგია.....	26
თავდაცვის შესახებ კანონი.....	27
საქართველოს კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ.....	27
საქართველოს თავდაცვის რეზერვის სისტემის კონცეფცია.....	28
საქართველოს კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ	29
საქართველოს კანონი მობილიზაციის შესახებ.....	29
საქართველოს კანონი სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ.....	30
საქართველოს კანონი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ.....	30
საქართველოს კანონი სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ	31

საქართველოს კანონი არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ	32
საქართველოს კანონი საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ.....	32
საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ	34
საქართველოს კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ	35
ჩვეულებრივი შეიარაღება და სამხედრო შესყიდვები	36
საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ	36
V. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემა, პოლიცია.....	38
შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2015 წლის რეფორმა	38
პოლიციის ეთიკის კოდექსი	38
საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ	39
საქართველოს კანონი ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ	41
.....	41
საქართველოს კანონი სასაზღვრო პოლიციის შესახებ	41
VI. დასკვნა	42

I. შესავალი

უსაფრთხოების სექტორის ერთიანი და საყოველთაოდ აღიარებული განსაზღვრება არ არსებობს. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის თაობაზე გაეროს გენერალური მდივნის მიერ წარმოდგენილი მოხსენება (A/62/659) ფართოდ განსაზღვრავს უსაფრთხოების სექტორს და მოიცავს მისი ძირითადი ელემენტების ჩამონათვალს.¹ ამ განმარტების მიხედვით, უსაფრთხოების სექტორი მოიცავს იმ სტრუქტურებს, ინსტიტუტებსა და პერსონალს, რომელიც ახორციელებს ქვეყანაში უსაფრთხოების მართვას, უზრუნველყოფასა და ზედამხედველობას. ეს დოკუმენტი ასევე იძლევა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ძირითადი არსის განმარტებას.² ამ განმარტების მიხედვით, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა მიზნად ისახავს სახელმწიფოსა და მისი ხალხის უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობა უნდა შეესაბამებოდეს კანონის უზენაესობის პრინციპს და საერთშორისო სამართლის ნორმებს.

წინამდებარე მიმოხილვა არ წარმოადგენს საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელ ნორმათა ძირეულ ანალიზს. მისი მიზანია, აღწეროს მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა და წარმოაჩინოს მისი ნაკლოვანებები თუ შემდგომი დახვეწის შესაძლებლობები. მოკლედ იქნება მიმოხილული შეიარაღებული ძალების, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები. კომენტარში განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების საკითხზე.

¹ უსაფრთხოების სექტორი, ამ განსაზღვრების თანახმად, არის “a broad term often used to describe the structures, institutions and personnel responsible for the management, provision and oversight of security in a country. It is generally accepted that the security sector includes defence, law enforcement, corrections, intelligence services and institutions responsible for border management, customs and civil emergencies. Elements of the judicial sector responsible for the adjudication of cases of alleged criminal conduct and misuse of force are, in many instances, also included. Furthermore, the security sector includes actors that play a role in managing and overseeing the design and implementation of security, such as ministries, legislative bodies and civil society groups. Other non-State actors that could be considered as part of the security sector include customary or informal authorities and private security services”.

² ამ განმარტების მიხედვით უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა არის “a process of assessment, review and implementation as well as monitoring and evaluation led by national authorities that has as its goal the enhancement of effective and accountable security for the State and its peoples without discrimination and with full respect for human rights and the rule of law”. ამასთან დაკავშირებით იხ. ასევე The United Nations SSR Perspective. გაეროს გენერალური მდივნის 2013 წლის 13 აგვისტოს მოხსენების თანახმად: „the objective of security sector reform is to help ensure that people are safer through the enhanced effectiveness and accountability of security institutions operating under civilian control within a framework of the rule of law and human rights“, Securing States and societies: strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform (Report of the Secretary-General) S/2013/480.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებების ფონზე უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ამგვარი მიმოხილვა რეგულარულ განახლებას საჭიროებს. წინამდებარე კომენტარში სიღრმისეულად ვერ იქნება გაანალიზებული უსაფრთხოების სექტორის მიმდინარე რეფორმის პრობლემატური საკითხები. ამგვარი ანალიზი სხვადასხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით ცალკე გამოკვლევას საჭიროებს. წინამდებარე კომენტარში წარმოდგენილია უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა და მითითებულია მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული პრინციპებისა და ნორმების ეფექტური განხორციელების პრობლემებზეც.

II. კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუცია და კომპეტენციათა განაწილება უსაფრთხოების სექტორში

საქართველოს კონსტიტუციამ, რომელიც მიღებული იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს, დღემდე არაერთი ცვლილება განიცადა. ეს აისახა უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელ კონსტიტუციურ პრინციპებზეც.³ 2013 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შეიკვცა პრეზიდენტის კომპეტენციები და გაიზარდა მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები.⁴ პრეზიდენტი არის ქვეყნის სამხედრო ძალების მთავარსარდალი (მუხლი 69 პუნქტი 2), ნიშნავს და ათავისუფლებს თანამდებობის პირებს, მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (მუხლი 73 პუნქტი 1 ა), აცხადებს საომარ და საგანგებო მდგომარეობას (მუხლი 73 პუნქტი 1 თ, ი) და ახორციელებს რიგ სხვა უფლებამოსილებებს. პარლამენტი განსაზღვრავს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და ახორციელებს კონტროლს მთავრობის საქმიანობაზე (მუხლი 48). კონსტიტუცია ითვალისწინებს საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს.⁵

³ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის უფრო ადრეულ ეტაპზე მოქმედი კანონმდებლობის მიმოხილვა იხ. M. Vashakmadze, 'Democracy and Security: The Legal Framework for Security Sector Governance', in Ph. H. Fluri / E. Cole, *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, Vienna 2005, გვ. 29-50.

⁴ იხილეთ საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე www.parliament.ge.

⁵ ჯერ კიდევ 2010 წლის დასკვნაში საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე ვენეციის კომისია მიუთითებდა პარლამენტის უფლებამოსილებათა გაზრდის საჭიროებაზე: "The Commission considers ... that it would be desirable to further strengthen the powers of parliament. In this respect, the provisions on the formation of the government and especially those on the motion of non-confidence as well as those about the parliament's powers in budget matters should be reconsidered", Venice Commission, Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, 15 October 2010 CDL-AD(2013)028, para 111.

99-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ეროვნული უშიშროების საბჭო იქმნება სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზებისათვის. საბჭო ამ ფუნქციებს ახორციელებს ქვეყნის პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით. 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი ორგანული კანონით განისაზღვრება.⁶ 98-ე მუხლის მე-3 აბზაცის მიხედვით ქვეყნის სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო რაოდენობას, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, საქართველოს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

კონსტიტუციის მე-7 თავი ეძღვნება სახელმწიფო თავდაცვას. იგი ითვალისწინებს ნორმებს პრეზიდენტის მიერ სამხედრო ძალის გამოყენებაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შესახებ. სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პრეზიდენტი, რომელსაც პარლამენტი ამტკიცებს 48 საათის განმავლობაში. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პარლამენტის თანხმობას სამხედრო ძალების გამოყენების შემდეგ. ასევე, „საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალების გამოყენება დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე“.⁷ კონსტიტუციის ეს დებულება ისე უნდა იქნეს გაგებულად, რომ არა მარტო საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში, არამედ სხვა ორმხრივი თუ მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფარგლებში დაგეგმილ სამხედრო ოპერაციებში საქართველოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობაც საჭიროებს პარლამენტის თანხმობას. გარდა ამისა, პარლამენტს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა განახორციელოს შემდგომი კონტროლი შეიარაღებული ძალების ქვეყნის ფარგლებს გარეთ წარგზავნის მომენტიდან.

კონსტიტუცია ღიად ტოვებს საკითხს, თუ რამდენად შეუძლია პრეზიდენტს სამხედრო მისიათა ცალკეული პირობების დამოუკიდებლად შეცვლა. გარდა ამისა, პარლამენტის როლი სამხედრო მისიების დასრულებაში მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული. თუმცა ამჟამინდელი კონსტიტუცია ისე უნდა გავიგოთ, რომ საქართველოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობაზე საპარლამენტო თანხმობის გაუქმების შემთხვევაში შესაბამისი სამხედრო ოპერაცია უნდა დასრულდეს.⁸

⁶ საერთაშორისო პრაქტიკაში არის მაგალითები, როდესაც უშიშროების საბჭოს ფუნქციები, უფლებამოსილება და შემადგენლობა კონსტიტუციაშივე განისაზღვრება. იხ. მაგალითად კენიის კონსტიტუციის 240-ე მუხლი.

⁷ საქართველოს კონსტიტუციის მე-100 მუხლის მე-2 აბზაცი.

⁸ ზოგიერთ ქვეყანაში შეიარაღებული ძალების ქვეყნის საზღვრებს გარეთ წარგზავნის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პარლამენტის მონაწილეობის ცალკეული პარამეტრები დარეგულირებულია სპეციალური კანონის მეშვეობით. იხ. მაგალითად გერმანიის შესაბამისი კანონის მე-5 მუხლი (Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz

კონსტიტუციის მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ⁹. დებულებიდან გამომდინარე, არა მხოლოდ უცხო ჯარების შემოყვანა საქართველოს ტერიტორიაზე, არამედ მათი შემდგომი გამოყენება და გადაადგილება უნდა განიხილოს და დაამტკიცოს პარლამენტმა. დანარჩენი დეტალები არ რეგულირდება კონსტიტუციაში. პარლამენტის თანხმობის საჭიროება ფართოდ უნდა იქნეს გაგებული - აღნიშნულის მიხედვით პარლამენტს უნდა ჰქონდეს უფლება, არა მარტო სამხედრო მისიებისა და უცხო შეიარაღებული ძალების შემოყვანის შესახებ შესაბამისი შეთანხმებების რატიფიცირება მოახდინოს, არამედ ასევე გავლენა იქონიოს საქართველოს ტერიტორიაზე განლაგებული უცხო შეიარაღებული ძალების გამოყენებაზე. კონსტიტუციაში არ არის მკაფიოდ დარეგულირებული, თუ რა სამართლებრივი შედეგები შეიძლება დადგეს, თუ პარლამენტი არ დაუჭერს მხარს უცხო ჯარების შემოყვანას ან უცხო ჯარების სამხედრო მისიის მიმდინარეობის დროს თავის თანხმობას უკან წაიღებს. მაგრამ კონსტიტუცია ისე უნდა გავიგოთ, რომ ასეთ შემთხვევაში საქართველოში სხვა ქვეყნის შეიარაღებული ძალების ყოფნა არაკონსტიტუციური იქნება და უნდა დასრულდეს.

III. ეროვნული უსაფრთხოება

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია განსაზღვრავს ქვეყნის ეროვნულ ღირებულებებს და ინტერესებს, მის წინაშე არსებულ საფრთხეებსა და გამოწვევებს, და უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.⁹ კონცეფციის მიხედვით, საქართველოს მიზანია ჩამოაყალიბოს უსაფრთხოების ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს განვითარებას და მისი მოქალაქეების უსაფრთხოებას.¹⁰ უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავს სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარებას და დემოკრატიის განმტკიცებას და ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელებას. კონცეფციის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სისტემის

bewaffneter Streitkräfte im Ausland) Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775).

⁹ იხ. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ანალიზი და კრიტიკა ს. ნილ მაკვარლიენი, საქართველო: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და ეროვნული უსაფრთხოება, Chatham House რუსეთისა და ევრაზიის პროგრამა, პროგრამული სტატია 2012/1, 2012 წლის აგვისტო.

¹⁰ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, გვ. 14.

რეფორმების ქვაკუთხედია ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროცესი, რომელიც მოახდენს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტებს შორის უფრო მჭიდრო კოორდინაციას, უზრუნველყოფს სამხედრო და სამოქალაქო კომპონენტების ურთიერთქმედების ხარისხის გაუმჯობესებას და შესაძლებელს გახდის სახელმწიფო უსაფრთხოების სექტორში ჩართული ინსტიტუტების შესაბამისი უწყებრივი სტრატეგიების შემუშავებას.¹¹ ცხადია, აუცილებელია ისეთი საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება, რომელიც შესაძლებელს გახდის ამ რეფორმების ეფექტურ განხორციელებას.

უსაფრთხოების პოლიტიკის მნიშვნელოვან პრიორიტეტადაა გამოცხადებული კრიზისების მართვის ერთიანი და ეფექტური სისტემის შექმნა. ამ სისტემამ უნდა უზრუნველყოს მოსალოდნელი კრიზისების პროგნოზირება და თავიდან აცილება.

ქვეყნის თავდაცვითი შესაძლებლობების გაზრდა წარმოადგენს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებას. ეს ითვალისწინებს განათლებისა და წვრთნის სისტემის თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას, პერსონალის მართვის სისტემის განვითარებას, მართვის და კონტროლის გაუმჯობესებასა და ნატოსთან თავსებადობის გაზრდას. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სამხედრო და სამოქალაქო კომპონენტებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობას კრიზისების მართვის საკითხებთან დაკავშირებით.¹² შესაბამისად, აუცილებელია გადაისინჯოს, თუ რამდენად უწყობს საქართველოს კანონმდებლობა ხელს ამ მიზნების განხორციელებას.

საინტერესოა ის გარემოება, რომ საქართველოს თავდაცვის დაგეგმვა, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის მიხედვით, ეფუძნება „ტოტალური თავდაცვის“ პრინციპს, „რომლის წარმატებით განხორციელება მოითხოვს სამოქალაქო თავდაცვის სისტემის დანერგვას, შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარებას და სამხედრო რეზერვის ეფექტიანი სისტემის შექმნას“.¹³ კონცეფცია ხაზს უსვამს იმას, რომ „რეზერვისა და მობილიზაციის სისტემის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია პარტნიორ ქვეყნებთან თანამშრომლობა და მათი გამოცდილების გაზიარება“.¹⁴

კონცეფციის თანახმად, „ქვეყნის თავდაცვის რეფორმის პრიორიტეტად რჩება საქართველოს შეიარაღებული ძალების ნატოსთან თავსებადობის გაზრდა“.¹⁵ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის დამაჩქარებელი ფაქტორი არის ქვეყნის ნატოსთან თანამშრომლობა, და ზოგადად ნატოში გაწევრიანების

¹¹ გვ. 38.

¹² გვ. 39.

¹³ გვ. 39.

¹⁴ გვ. 40.

¹⁵ იქვე.

პერსპექტივა. ნატო რეგულარულად განიხილავს საქართველოში მიმდინარე რეფორმებს და იძლევა შესაბამის შეფასებებს. 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტის შემდეგ, საქართველოს ნატოში გაწევრიანების პროცესი გარკვეულწილად შენედა.

ზოგიერთი ექსპერტის აზრით, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია არ ასახავს უსაფრთხოების პოლიტიკის ყველა მნიშვნელოვან ასპექტს და უფრო საშინაო თუ საგარეო აუდიტორიაზე გათვლილი, ვიდრე უსაფრთხოების პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ასპექტების რეალურ წარმოჩენასა და ანალიზზე. ბრტანელი ექსპერტი ს. ნილ მაკფარლეინი აკრიტიკებს კონცეფციის მიდგომებს და აცხადებს, რომ „კონცეფციის ფუნქცია, ემსახურებოდეს უსაფრთხოების პოლიტიკას და მისი როლი ხელისუფლების საშინაო თუ საგარეო აუდიტორიის აზრის სამართავად, ერთმანეთს ეწინააღმდეგება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ეს უკანასკნელი ფუნქცია აჭარბებს პირველს, კონცეფციის როლი ... ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის და სტრატეგიის განვითარებაში, მცირდება.“¹⁶

2015 წლის რეფორმა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფორმირება

2015 წლის ივლისში გატარებული რეფორმის შედეგად შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამოეყო და 2015 წლის 1 აგვისტოდან ცალკე სტრუქტურად ჩამოყალიბდა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. ახლად ფორმირებული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობას არეგულირებს საქართველოს კანონი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, რომელიც 2015 წლის 8 ივლისით თარიღდება.¹⁷ კანონის მე-5 მუხლი განსაზღვრავს სამსახურის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, რომელთაც განეკუთვნება საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებისაგან დაცვა, საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის მცდელობის გამოვლენა და მათი დაცვის უზრუნველყოფა, ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ტერორიზმთან ბრძოლა, სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების

¹⁶ ს. ნილ მაკფარლეინი, საქართველო: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და ეროვნული უსაფრთხოება, Chatham House რუსეთისა და ევრაზიის პროგრამა, პროგრამული სტატია 2012/1, 2012 წლის აგვისტო, გვ. 41.

¹⁷ საქართველოს კანონი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 8 ივლისი 2015 წ. N3921-რს.

განხორციელება, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა განხორციელება და მათი შესრულების კონტროლი, ასევე ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისაგან დაცვა.

კანონის მე-11 მუხლი განსაზღვრავს სამსახურის ფუნქციებს, რომლებსაც განეკუთვნება სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარებისთვის მიკუთვნებულ დანაშაულთა თავიდან აცილება (პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება), გამოვლენა, აღკვეთა-გამოძიება. გარდა ამისა, მისი ფუნქციაა ამგვარ დანაშაულთა, მოსალოდნელი საფრთხეების, რისკების და გამოწვევების ანალიზი. ამდენად, სამსახური ახორციელებს როგორც პრევენციულ ზომებს დანაშაულის თავიდან აცილების მიზნით და შესაბამის საგამოძიებო მოქმედებებს ისე მოსალოდნელი საფრთხეების გამოვლენასა და ანალიზს. სამსახური კანონით გათვალისწინებული მიზნით იყენებს იძულებით ზომებს.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს განმარტებით, „კანონის ამოქმედების მომენტიდან პოლიცია ორიენტირებული იქნება საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვაზე, ხოლო უსაფრთხოების სტრუქტურები სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვაზე“.¹⁸ დამოუკიდებელი არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებით კი პირიქით, არსებობს უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციების პოლიციის ფუნქციებთან დუბლირების საფრთხე.¹⁹

საერთაშორისო რეკომენდაციების თანახმად, პოლიციისა და უსაფრთხოების სამსახურები სტრუქტურულად და ფუნქციურად უნდა გაიმიჯნოს ერთმანეთისაგან.²⁰ შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურები არ უნდა ახორციელებდნენ სამართალდამცავ ფუნქციებს და პირიქით. გასათვალისწინებელია იმ ქვეყნების პრაქტიკა, რომელებიც არსებული გლობალური საფრთხეების მიუხედავად ერთმანეთისაგან მიჯნავენ უსაფრთხოების სამსახურების ანალიტიკურ-საინფორმაციო და სამართალდამცავი ორგანოების ტრადიციულ ფუნქციებს. მაგალითად, გერმანიის საგარეო დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონის 1-ლი მუხლის მიხედვით საგარეო უსაფრთხოების სამსახურის ძირითადი ფუნქციაა ინფორმაციის მოპოვება და ანალიზი საგარეო საფრთხეების შესახებ. ამ კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ სამსახური არ ახორციელებს საპოლიციო ფუნქციებს.²¹ მსგავს ნორმას

¹⁸ „მსს: რეფორმის პროცესთან დაკავშირებით NGO-ების შენიშვნები არაობიექტიურია“, www.tabula.ge, 14 ივლისი 2015.

¹⁹ იხ., მაგალითად, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის შეფასება“, 9 ივლისი 2015.

²⁰ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism Martin Scheinin, A/HRC/14/46 (17 May 2010), practice 27.

²¹ BND-Gesetz vom 20. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2954, 2979), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I S. 1602) geändert worden ist.

ითვალისწინებს კონსტიტუციური უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონის მე-8 მუხლის მე-3 აბზაცი, რომელიც პირდაპირ კრძალავს კონსტიტუციური უსაფრთხოების სამსახურის მიერ საპოლიციო უფლებამოსილებების განხორციელებას.²²

პოლიციისა და უსაფრთხოების სამსახურების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა აუცილებელია ფუნდამენტური უფლებების ეფექტური განხორციელებისათვის. იმავდროულად, კომპეტენციებისა და სტრუქტურების გამიჯვნა არ გამორიცხავს სამართალდამცავ ორგანოებსა და უსაფრთხოების სამსახურებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობას სერიოზული საფრთხეების წინააღმდეგ. თუმცა ამგვარი თანამშრომლობის ფორმები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს კანონით, რათა არ მოხდეს ფუნქციათა აღრევა. მაგალითად, მაშინ როდესაც ხდება სამსახურებს შორის ინფორმაციის, მათ შორის პერსონალურ მონაცემთა გაცვლა და შეჯერება, მნიშვნელოვანია დაცული იყოს ინფორმაციული გამიჯვნის პრინციპი. ანტიტერორისტულ მონაცემთა ბანკის შესახებ 2015 წელს გამოტანილ გადაწყვეტილებაში გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ პიროვნების ინფორმაციული თვითგამორკვევის ფუნდამენტური უფლებიდან გამომდინარეობს ინფორმაციული გამიჯვნის მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც არ უნდა ხდებოდეს პოლიციასა და უშიშროების სამსახურებს შორის პერსონალურ მონაცემთა გაცვლა.²³ ეს დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესი ამას მოითხოვს და ამგვარი გამონაკლისები ნათლად არის გათვალისწინებული კანონით. ეს მიდგომა აიხსნება იმით, რომ პოლიცია და უშიშროების სამსახურები სხვადასხვა მიზნებით აგროვებენ ინფორმაციას. პოლიცია კონკრეტული საფრთხეების პრევენციის მიზნით, ხოლო უსაფრთხოების სამსახურები უფრო ზოგადი საფრთხეების ანალიზისა და თავიდან აცილების მიზნით. კომპეტენციათა ამგვარი გამიჯვნა შეიძლება გართულდეს, როდესაც ერთი სტრუქტურის ხელთაა საგამოძიებო და უსაფრთხოების მიზნით ინფორმაციის მოპოვება-დამუშავება. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული სპეციალური მეთოდებით მოპოვებული ინფორმაციის საგამოძიებო მიზნებისთვის გამოყენება. უფლებამოსილებათა მკაფიოდ განსაზღვრა და გამიჯვნა ასევე გამომდინარეობს კანონის სიცხადის პრინციპიდან.

ასევე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამართალდამცავი და საგამოძიებო ფუნქციების შეზღუდვა, კანონის საფუძველზე კომპეტენციათა გამიჯვნა და მკაფიოდ განმარტება ხელს შეუწყობს უფლებამოსილებათა ფუნქციურ განაწილებას და სამსახურის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდას. მაკონტროლებელ ორგანოებს შეეძლებათ კონცენტრირება

²² Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I S. 1602) geändert worden ist.

²³ 1 BvR 1215/07, 24 აპრილი 2013.

მოახდინონ სამსახურის მკაფიოდ განსაზღვრული კომპეტენციების განხორციელებაზე.

მაქიმალოური გამოიყვანა მიზანშეწონილია საქართველოს კონსტიტუციური არქიტექტურის და მისი უახლესი ისტორიის გათვალისწინებითაც. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემა ბოლო დრომდე მიდრეკილი იყო ინფორმაციის, მათ შორის პერსონალური ინფორმაციის შეუზღუდავად მოპოვებისკენ, რაც არ ექვემდებარებოდა ეფექტურ კონტროლს და არ აკმაყოფილებდა პერსონალური ინფორმაციის დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებს.

კანონის მე-12 მუხლი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მისი პრევენციული ფუნქციის შესრულების უზრუნველსაყოფად აღჭურავს ფართო უფლებამოსილებებით. მაგალითად, სამსახური უფლებამოსილია ღია და ფარული წყაროებიდან მოიპოვოს ინფორმაცია, განახორციელოს მიღებული ინფორმაციის ანალიტიკური დამუშავება და განზოგადება (მე-12 მუხლი 1-ლი პუნქტი კ) ქვეპუნქტი). იმავედროულად, სამსახური სახელმწიფო უსაფრთხოების წინაშე მდგარ საფრთხეებზე რეაგირების მიზნით უფლებამოსილია აწარმოოს გამოძიება, დანაშაულის ჩადენაში ბრალდებულ და დამნაშავე პირთა ძებნა-დაკავება (მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის ა) ქვეპუნქტი). იგი ასევე განახორციელებს ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებებს, საგამოძიებო და ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებს. სამსახური პროკურატურის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ორგანოებთან და სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან ერთად მონაწილეობს ორგანიზებული დანაშაულის, კორუფციისა და ნარკობიზნესის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებებში (მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი). სამსახური ასევე ახორციელებს კონტრდაზვერვით საქმიანობას უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ორგანიზაციების საქართველოს წინააღმდეგ მიმართული დაზვერვითი საქმიანობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის მიზნით (მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტის ა) ქვეპუნქტი). იგი ასევე ახორციელებს კონტრდაზვერვით საქმიანობას საქართველოს სამხედრო ძალებში (მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი). გარდა ამისა, სამსახური კანონით განსაზღვრულ უწყებებთან ერთად ახორციელებს ღონისძიებებს საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად (მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის ა) ქვეპუნქტი).

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელთ არსებული ინფორმაციის მოპოვების კომპლექსური საშუალებების გათვალისწინებით აუცილებელია, პრევენციის მიზნით პერსონალური ინფორმაციის მოპოვება, შენახვასა და გამოყენებაზე შეზღუდვების დაწესება და კონტროლის განხორციელება. კანონი უნდა ითვალისწინებდეს შესაბამის პროცედურულ გარანტიებს, რამაც უნდა უზრუნველყოს უფლებათა მხოლოდ პროპორციული

შეზღუდვა. კანონმდებლობა უნდა კრძალავდეს პერსონალური ინფორმაციის არამიზნობრივად ან იმ ინფორმაციის გამოყენებას, რომელიც არ უკავშირდება სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. ასევე უნდა განისაზღვროს ამგვარი ინფორმაციის შენახვის და გარკვეულ შემთხვევებში მისი განადგურების პროცედურა.

მნიშვნელოვანია, რომ დამოუკიდებელი ორგანოს ან პირად მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს დაეკისროს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურებში პერსონალური ინფორმაციის კანონის შესაბამისად გამოყენების გაკონტროლება. საერთაშორისო პრაქტიკაში არსებობს პერსონალური ინფორმაციის გამოყენებაზე კონტროლის სხვადასხვა ფორმები. უმეტეს შემთხვევებში ამგვარი კონტროლი ხორციელდება არასაპარლამენტო ორგანოს მიერ. ზოგიერთ ქვეყანაში, არასაპარლამენტო მაკონტროლებელი ორგანო ინაწილებს კომპეტენციებს პერსონალური ინფორმაციის დაცვის ინსპექტორთან (გერმანია). ზოგჯერ კი ეს ამოცანა ეკისრება მხოლოდ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს (პორტუგალია).

საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი უფლებამოსილია აწარმოოს კონტროლი სპეციალურ საგამოძიებო საშუალებათა გამოყენებაზე. მაგალითად, სატელეფონო საუბრებზე ფარული თვალთვალის განხორციელება დასაშვებია მხოლოდ ინსპექტორის თანხმობის საფუძველზე. თუმცა, კანონი ინსპექტორის საზედამხედველო ფუნქციას არ ავრცელებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ სპეციალური საგამოძიებო საშუალებების გამოყენების შედეგად მოპოვებული პერსონალური ინფორმაციის გამოყენებაზე.

გერმანიაში ეს ფუნქცია ეკისრება G10-ის კომისიას,²⁴ რომელიც ინიშნება პარლამენტის საზედამხედველო ორგანოს მიერ ერთი საარჩევნო პერიოდის ვადით. იგი არის დამოუკიდებელი, კვაზი-იურიდიული ორგანო, რომელიც საკუთარი ინიციატივით ან საჩივრის საფუძველზე წყვეტს კომუნიკაციებზე შეზღუდვების დაწესების დასაშვებობისა და მიზანშეწონილობის საკითხს. მისი საკონტროლო კომპეტენციები ვრცელდება უსაფრთხოების სამსახურების მიერ პერსონალური ინფორმაციის მოპოვებაზე, მის გადაამუშავებასა და გამოყენებაზე. სახელმწიფო დაწესებულებები ვალდებული არიან, კომისიას მიაწოდონ გამოთხოვილი ინფორმაცია. გარდა ამისა შესაბამისი სამინისტრო ყოველთვიურად აცნობებს კომისიას დაწესებული შეზღუდვების თაობაზე მათ განხორციელებამდე. გადაუდებელი საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, დასაშვებია კომუნიკაციებზე შეზღუდვების დაწესება კომისიისთვის ინფორმაციის მიწოდებამდე. შესაბამისმა სამინისტრომ ან სამსახურმა უნდა გააუქმოს შეზღუდვები, თუკი კომისია მათ

²⁴ იხ. კომისიის საქმიანობის შესახებ კანონი (Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Juni 2015 (BGBl. I S. 926) geändert worden ist), მუხ. 14-16.

დაუშვებლად და არასაჭიროდ მიიჩნევს. კანონი ასევე ითვალისწინებს პერსონალური ინფორმაციის შენახვის, გამოყენების და გადაცემის შესახებ ნორმებს (როგორც ქვეყნის შიგნით ისე მის ფარგლებს გარეთაც).

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონი არ არეგულირებს სამსახურის სხვა სტრუქტურებთან და სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ სამსახურებთან თანამშრომლობის, ინფორმაციის გაცვლის ფორმებს და მათზე კონტროლის განხორციელების მექანიზმებს. პრაქტიკაში ამგვარი თანამშრომლობა ეფუძნება საიდუმლო ინფორმაციის გაცვლისა და ორმხრივი დაცვის შესახებ საერთაშორისო შეთანხმებებს.

უსაფრთხოების სამსახურებს შორის თანამშრომლობა საფრთხის შემცველია ადამიანის უფლებებისათვის. ამდენად, საპარლამენტო კონტროლმა უნდა მოიგვას სამსახურის საერთაშორისო თანამშრომლობაც²⁵ და განსაკუთრებული ყურადღება ამ კონტექსტში გაამახვილოს ადამიანის უფლებებზე.²⁶ საერთაშორისო რეკომენდაციების შესაბამისად, კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს უსაფრთხოების სამსახურებს შორის თანამშრომლობაზე ნებართვის გაცემის პროცედურას და ამ თანამშრომლობაზე რეგულარული კონტროლის განხორციელების მექანიზმს; განსაზღვრავდეს ინფორმაციის სახეებს, რომლის გაცვლაც ხდება და ასეთი გაცვლის მიზნებს. კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს პროცედურულ გარანტიებს, რომლებიც გამოიყენება თანამშრომლობის დროს. უნდა განისაზღვროს ის შემთხვევებიც, როდესაც ინფორმაციის გაზიარება არ ხდება (მაგალითად, როდესაც არსებობს სერიოზული რისკი, რომ ინფორმაციის გადაცემა სხვა ქვეყნის შესაბამისი სამსახურისთვის გამოიწვევს ადამიანის უფლებათა სერიოზულ დარღვევებს ან ხელს შეუწყობს ამგვარ დარღვევების ჩადენას). პროცედურული გარანტიები უნდა იძლეოდნენ იმ სამსახურების ადამიანის უფლებათა დაცვის პრაქტიკის გათვალისწინების საშუალებას, რომელთანაც ხდება პერსონალური ინფორმაციის გაზიარება. უსაფრთხოების სამსახურს უნდა დაეკისროს ვალდებულება, მაკონტროლებელი ორგანოს მიაწოდოს ინფორმაცია სხვა ქვეყნის

²⁵ იხ., მაგალითად, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია 1838 (2011) 'Abuse of state secrecy and national security: obstacles to parliamentary and judicial scrutiny of human rights violations', მე-7 პარაგრაფი, რომლის მიხედვითაც დაუშვებელია სხვადასხვა ქვეყნების შესაბამისი სამსახურებს შორის თანამშრომლობა აღმოჩნდეს კონტროლს მიღმა: 'It is unacceptable that activities affecting several countries should escape scrutiny because the services concerned in each country invoke the need to protect future cooperation with their foreign partners to justify the refusal to inform their respective oversight bodies'. იხ. ასევე ეროვნული უსაფრთხოებისა და ინფორმაციის უფლების თაობაზე გლობალური პრინციპები (Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles)), 5.

²⁶ ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. H. Born, I. Leigh and A. Wills, Making International International Cooperation Accountable, DCAF 2015.

სამსახურებთან თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების თაობაზე (და მათი იმპლემენტაციის ზოგიერთ ასპექტთან დაკავშირებით).

მაგალითად, კანადის შესაბამის სამსახურსა და უცხოურ სამსახურებს შორის შეთანხმების გაფორმების დროს, შეთანხმების ასლი ეგზავნება უსაფრთხოების სამსახურის მაკონტროლებელ კომიტეტს, რომელიც არასაპარლამენტო ორგანოს წარმოადგენს. გერმანიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს კონტროლის ორგანოს ინფორმირების ვალდებულებას. სხვა ქვეყნის სამსახურებისათვის ინფორმაციის გადაცემის შემთხვევაში, შესაბამისი ორგანო ვალდებულია ამის შესახებ აცნობოს როგორც პარლამენტის მაკონტროლებელ ორგანოს ასევე G10-ის კომიტეტს. შესაბამისი კანონის მე-7ა მუხლის 1-ლი აბზაცი ადგენს ინფორმაციის გადაცემის წინაპირობებს. კანონი ადგენს, რომ სხვა სახელმწიფოში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს პერსონალური ინფორმაციის დაცვის სათანადო დონე და უნდა შეიძლებოდეს იქედან ამოსვლა, რომ გადაცემული ინფორმაციის გამოყენება მხოლოდ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან შესაბამისობაში მოხდება.

საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ ითვალისწინებს დებულებებს პერსონალურ მონაცემთა სხვა სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციისათვის გადაცემის თაობაზე და ასევე სხვა სახელმწიფოში მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების არსებობის დადგენის წესს.²⁷ თუმცა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა არ უთითებს ამ ნორმებზე.

როგორც აღინიშნა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური აღიჭურვა ფართო პრევენციული უფლებამოსილებებით, რასაც უნდა აბალანსებდეს ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი. მართალია, სამსახურის უფროსს ეკისრება ორმაგი ანგარიშვალდებულება პარლამენტისა და მთავრობის წინაშე, თუმცა, მხოლოდ სამსახურის უფროსის მიერ წლიური ანგარიშების წარდგენა არ არის საკმარისი ეფექტური კონტროლის უზრუნველსაყოფად, რადგან სამსახურის საქმიანობის ბევრი ასპექტი გასაიდუმოებულია და მასზე პარლამენტს ხელი არ მიუწვდება. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფართო უფლებამოსილებების გათვალისწინებით, სასურველია მაკონტროლებელ ორგანოს ჰქონდეს შესაბამისი მანდატი, ანუ მას შეეძლოს უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის კანონიერების, ეფექტურობის, მმართველობის, ფინანსების განხილვა და შეფასება.

²⁷ მუხლი 42, საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ, 2011 წლის 28 დეკემბერი, N5669-რს.

საქართველოს კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ

2005 წლის 11 ნოემბერს მიღებული კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ განსაზღვრავს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს. ამ კანონის პირველი მუხლის მიხედვით „კონტრდაზვერვითი საქმიანობა არის სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში საქმიანობის სპეციალური სახე, რომლის მიზანია უცხო ქვეყნის სპეციალური სამსახურების, ორგანიზაციების, პირთა ჯგუფისა და ცალკეულ პირთა საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული სადაზვერვო ან/და ტერორისტული საქმიანობიდან მომდინარე საფრთხეების გამოვლენა და თავიდან აცილება“. 2015 წლის 8 ივლისის საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი წარმოადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურულ ქვედანაყოფს.²⁸

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე. გარდა ამისა, კანონის 24-ე მუხლი უთითებს, რომ საპარლამენტო კონტროლის ფორმები განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. კანონი ადგენს, რომ პარლამენტის წევრმა კანონით დაცული ინფორმაცია კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ შეიძლება მიიღოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. სამსახურის მიერ განხორციელებული ელექტრონული თვალთვალი და საფოსტო კორესპონდენციის კონტროლი საჭიროებს მოსამართლის ბრძანებას. თუმცა კანონის მე-14 მუხლი უშვებს ელექტრონული თვალთვალის განხორციელებას მოსამართლის ბრძანების გარეშე, თუკი სპეციალური სამსახურის უფროსი ადგენს, რომ ამგვარი თვალთვალის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობა არსებობს. იგი ვალდებულია ამის შესახებ აცნობოს მოსამართლეს 24 საათის განმავლობაში.

განსაკუთრებულ სირთულეს წარმოადგენს კანონდარღვევების პრევენცია, რაც დაკავშირებული სპეციალური ოპერაციების გასაიდუმლოებულ ხასიათთან. ამიტომ, ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გაძლიერებასთან ერთად, აუცილებელია, სპეციალური სამსახურის თანამშრომელთა სამართლებრივი კულტურის ამაღლება და მათთვის შესაბამისი განათლების მიცემა ადამიანის უფლებათა სფეროში.

საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ

სადაზვერვო დაწესებულება საქართველოს ეროვნული ინტერესების დაცვის მიზნით ახორციელებს სადაზვერვო საქმიანობას (მუხლი 1). ამგვარი საქმიანობა 2010 წლის 27 აპრილის კანონში განიმარტება როგორც „საქართველოს ეროვნული

²⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ამ სამსახურის უფლებამოსილებებს კონტრდაზვერვის სფეროში (მუხლუს 12, მე-3 აბზაცი).

ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული საგარეო საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, დამუშავება, ანალიზი, რეალიზაცია, აგრეთვე ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროებში ქვეყნის სტრატეგიული კურსის გატარებისათვის ხელის შეწყობა' (მუხლი 2 პუნქტი 1).

კანონის მე-4 მუხლი განსაზღვრავს სადაზვერვო საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს. სადაზვერვო საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს კონსტიტუციისა და კანონის ფარგლებში, ასევე საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად. მე-6 მუხლის 1 პუნქტი მიუთითებს, რომ სადაზვერვო საქმიანობის განხორციელების ერთ-ერთი პრინციპი კანონიერება და ადამიანის უფლებების განუხრელი დაცვა და პატივისცემაა. ასევე მნიშველოვანი პრინციპებია სადაზვერვო საქმიანობის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და ანგარიშვალდებულება.

კანონის II თავი განსაზღვრავს საქართველოს დაზვერვის სისტემას, რომელსაც შეადგენს სადაზვერვო დაწესებულებათა ერთობლიობა (მე-7 მუხლის 1 პუნქტი). ამ სისტემას განეკუთვნებიან საქართველოს დაზვერვის სამსახური, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს უფლებამოსილი ქვედანაყოფები და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი უფლებამოსილი ორგანოს სადაზვერვო ქვედანაყოფები (მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი).

კანონის მე-8 მუხლის 3 პუნქტის მიხედვით, საქართველოს დაზვერვის სისტემის ამოცანებს განეკუთვნება 'რეგიონალურ და გლობალურ საფრთხეებთან დაკავშირებულ საკითხებზე უცხო ქვეყნების შესაბამის სამსახურებთან თანამშრომლობა'. ამგვარი თანამშრომლობა უნდა განხორციელდეს კანონისა და საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების ფარგლებში. საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ სხვადასხვა ქვეყნების სადაზვერვო სამსახურების თანამშრომლობის პირობებში ხშირად ირღვევა ადამიანის უფლებათა საყოველთაოდ აღიარებული სტანდარტები. ამგვარი დარღვევების გამოვლენა წარმოადგენს სერიოზულ სირთულეს. ეს გამოწვეულია სადაზვერვო საქმიანობის სპეციფიკიტაც - ამგვარი საქმიანობა და მასთან დაკავშირებული ინფორმაცია გასაიდუმლოებულია. აქედან გამომდინარე მნიშველოვანია ეფექტური კონტროლის მექანიზმების ამოქმედება, რომლებიც უზრუნველყოფენ დარღვევების გამოვლენას, მათ პრევენციას და შესაბამის პირთა და სამსახურთა ანგარიშვალდებულებას. ამ მხრივ, მნიშველოვანი როლი ეკისრება პარლამენტს, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულია მთავრობა და მისი სამსახურები. საქართველოს დაზვერვის სისტემის ფუნქციონირების სამსახურებრივ ზედამხედველობას, წინამდებარე კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით, ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო სადაზვერვო დაწესებულებების კონტროლს - საქართველოს პარლამენტი თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მეშვეობით (მუხლი 16).

კანონის მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი იღებს გადაწყვეტილებას სადაზვერვო დაწესებულებასა და უცხო ქვეყნის დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის სამსახურებს შორის საუწყებათაშორისო მოლაპარაკებებისა და თანამშრომლობის მიზანშეწონილობის შესახებ'. კანონი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს საკანონმდებლო ორგანოს როლს სადაზვერვო სამსახურებს შორის თანამშრომლობის მიზანშეწონილობის და კანონიერების შეფასების პროცესში. ამგვარი თანამშრომლობა არ უნდა დარჩეს საპარლამენტო კონტროლის მიღმა. პარლამენტი და მისი შესაბამისი კომიტეტები რეგულარულად უნდა დაინტერესდნენ საქართველოს სადაზვერვო სამსახურების საერთაშორისო თანამშრომლობით. ცხადია, ამგვარი კონტროლი უნდა განხორციელდეს საიდუმლო ინფორმაციის დაცვითა და საქართველოსა და სხვა ქვეყნების ეროვნული ინტერესებისათვის სერიოზული ზიანის მიყენების გარეშე. ზოგიერთ ქვეყანაში სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტი ახორციელებს ზედამხედველობას სადაზვერვო სამსახურების საქმიანობაზე. მაგალითად, ნორვეგიის პარლამენტის შესაბამისი სპეციალური კომიტეტი ახორციელებს სადაზვერვო საქმიანობის მონიტორინგს (Committee for the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services)²⁹.

2013 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში განვითარებულმა მოვლენებმა, რომლებიც აშშ-ს ეროვნული უშიშროების სააგენტოს (NSA) მიერ განხორციელებულ გლობალურ თვალთვალს ეხება, კიდევ ერთხელ ცხადჰყო სადაზვერვო საქმიანობის სამართლებრივ სტანდარტებთან შესაბამისობაში რეგულირების აუცილებლობა. საერთაშორისო პრაქტიკაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებსა და ადამიანის უფლებებს შორის მართებული ბალანსის დაცვას.³⁰

²⁹ იხ. Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), issued to a Section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services. ზოგადად ამ საკითხზე იხ. Hans Born / Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice, Oslo 2005, www.dcaf.ch.

³⁰ მაგალითად, გერმანიამ და ბრაზილიამ გაეროს უშიშროების საბჭოს 2013 წლის ოქტომბრის ბოლოს წარუდგინეს რეზოლუცია, რომელიც მოუწოდებს სახელმწიფოებს გააძლიერონ მიმოწერასა და სხვა სახის კომუნიკაციაზე სახელმწიფო თვალთვალის დემოკრატიული და დამოუკიდებელი კონტროლი. საერთაშორისო ანტი-ტერორისტული ოპერაციების კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და პერსონალური ინფორმაციის საერთაშორისო მასშტაბით გადაცემის საკითხმა. 2013 წლის 18 დეკემბერს გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო რეზოლუცია 'პირადი ცხოვრების უფლება დიגיტალურ ერაში'. A/RES/68/167 (The right to privacy in the digital age), 18 December 2015 და 2015 წლის ზღბულში გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭომ დანიშნა სპეციალური მომხსენებელი პირადი ცხოვრების უფლების საკითხზე.

საქართველოს კანონი დაზვერვის სამსახურის შესახებ

დაზვერვის სამსახურმა 2013 წლის საკანონმდებლო რეფორმების შედეგად პრეზიდენტის კომპეტენციის სფეროდან მთავრობის დაქვემდებარებაში გადაინაცვლა. ამჟამად დაზვერვის სამსახური წარმოადგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებას (2010 წლის 27 აპრილს მიღებული კანონის მე-2 მუხლი).³¹ სამსახური თავის საქმიანობაში ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე (მუხლი 6, პირველი პუნქტი). პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს სამსახურის უფროსს, რომელიც წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის მთავარ მრჩეველს დაზვერვის საკითხებში (მე-9 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები). საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მეშვეობით. წინამდებარე კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „სამსახურის საიდუმლო საქმიანობის, სპეციალური პროგრამებისა და ამ საჭიროებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების ხარჯვის კონტროლი ხორციელდება „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად“. კანონის 28-ე მუხლი ითვალისწინებს სამსახურის საქმიანობის კანონიერებაზე საპროკურორო ზედამხედველობას. ამგვარ ზედამხედველობას არ ექვემდებარება იმ პირთა შესახებ მონაცემები, რომლებიც თანამშრომლობენ ან თანამშრომლობდნენ დაზვერვის სამსახურთან, ასევე სადაზვერვო ინფორმაციის მოპოვების მეთოდები, ტაქტიკა და ორგანიზება (28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). დაზვერვის სამსახურის საქმიანობაზე ფინანსური კონტროლი ხორციელდება საქართველოს აუდიტის სამსახურის მიერ (საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტსაც შეუძლია ამგვარი კონტროლის განხორციელება მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში).

საქართველოს კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ

1998 წლის 4 მარტს მიღებული კანონის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის შემადგენლობაში ამ კომიტეტის წევრთაგან იქმნება ნდობის ჯგუფი, რომელიც ახორციელებს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლს (მუხლი 1). ნდობის ჯგუფს, რომელიც 5 წევრისაგან შედგება, ხელი მიუწვდება შესაბამისი საიდუმლო საქმიანობის შესახებ არსებულ მასალებზე. მას შეუძლია გამოითხოვოს მასალები სიტუაციის შესწავლის მიზნით. აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები, რომლებიც ახორციელებენ სპეციალურ პროგრამებს ან საიდუმლო საქმიანობას, წელიწადში არანაკლებ ერთხელ ნდობის ჯგუფს

³¹ იხ. საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 20 სექტემბერი N 1239-ლს.

წარუდგენენ ანგარიშს გაწეული საქმიანობის შესახებ (მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი). საქართველოს პარლამენტის მიერ განსახილველი საკითხი, რომელიც განეკუთვნება ნდობის ჯგუფის კომპეტენციას, საჭიროებს ნდობის ჯგუფის დასკვნას (მე-5 მუხლი). ნდობის ჯგუფს შეუძლია გამოვიდეს საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატივით, თუკი იგი მიიჩნევს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოს საქმიანობა საშიშროებას უქმნის საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ან თუ შესაბამისი ორგანოს ხელმძღვანელი ამეტებს თავის უფლებამოსილებას (მე-9 მუხლი).

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საქმიანობაზე საბიუჯეტო კონტროლის გაძლიერების მიზნით, 2013 წელს კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც სამინისტროს მიერ განხორციელებული გარკვეული საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვები ექვემდებარება ნდობის ჯგუფის კონტროლს (მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი).³² სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფართო კომპეტენციებისა და მისი ოპერაციების კომპლექსური ხასიათის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ნდობის ჯგუფის დამატებითი უფლებამოსილებებით აღჭურვის საკითხი განხილვა.

საქართველოს კანონი ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ

ტერორიზმის დანაშაული საქართველოს 2007 წლის 27 ივნისის კანონში ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ საკმაოდ ფართოდ განიმარტება.³³ 2015 წლის 1 აგვისტოდან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური წარმოადგენს მთავარ ორგანოს ტერორიზმთან ბრძოლის ერთიან სახელმწიფო სისტემაში (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის ა ქვეპუნქტი). საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო და დაზვერვის სამსახური ასევე მონაწილეობენ ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს, რომელიც არის ექსტრემალური სიტუაციების მართვის ოპერატიული შტაბის ხელმძღვანელი, შეუძლია შექმნას ანტიტერორისტული ოპერაციის ჩატარების ზონა. კანონის მე-10 მუხლი განსაზღვრავს ამგვარი ზონების სამართლებრივ რეჟიმს. ეს გადაწყვეტილება ეცნობება მთავრობას, პარლამენტს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს და ქვეყნდება მედიაში.

³² იხ. საქართველოს კანონი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 12 ივნისი N 722-III.

³³ კანონის პირველი მუხლის მიხედვით, ტერორიზმი ეს არის „ძალადობა ან ძალადობის გამოყენების მუქარა, მიმართული ფიზიკური ან იურიდიული პირების წინააღმდეგ, შენობა-ნაგებობების, სატრანსპორტო საშუალებების, კომუნიკაციების და სხვა მატერიალური ობიექტების განადგურება-დაზიანება ან მათი განადგურება-დაზიანების მუქარა იარაღის, ასაფეთქებელი მასალების, ბირთვული, ქიმიური, ბიოლოგიური თუ სხვა, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საშიში ნივთიერების გამოყენებით ან ადამიანის გატაცებითა თუ მძევლად აყვანით, რათა ხელისუფლება ანდა მისი რომელიმე ორგანო ან საერთაშორისო ორგანიზაცია იძულებული გახდეს, განხორციელოს გარკვეული ქმედება ან თავი შეიკავოს გარკვეული ქმედების განხორციელებისაგან, რომელიც ტერორისტების მართლსაწინააღმდეგო ინტერესებში შედის“.

კანონის მეშვიდე თავი ითვალისწინებს საქართველოს საერთაშორისო თანამშრომლობას ტერორიზმთან ბრძოლაში. სხვა ზომებთან ერთად გათვალისწინებულია ინფორმაციის წარდგენა, გაზიარება და შესაბამის პირთა ექსტრადიცია. საერთაშორისო თანამშრომლობის პროცესში სერიოზული კონფლიქტი შეიძლება წარმოიშვას ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტებსა და საერთაშორისო ანტი-ტერორისტული თანამშრომლობის ინტერესებს შორის. ეს შეიძლება მოხდეს, როდესაც ტერორიზმთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაცვლის შემდეგ ხდება მისი არასათანადოდ გამოყენება მიმღები სახელმწიფოს მიერ. ამგვარ წინააღმდეგობას ადამიანის უფლებებსა და ანტიტერორისტულ ღონისძიებებს შორის შეიძლება ასევე ჰქონდეს ადგილი, როდესაც ტერორიზმში ეჭვმიტანილი ექსტრადიციის წესით გადაეცემა სხვა სახელმწიფოს, სადაც მას ემუქრება წამება ან უკანონო პატიმრობა ან კიდევ არათანადო წესით გასამართლება. საერთაშორისო სამართლის ნორმები, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებები, ირღვევა მაშინაც, როდესაც სახელმწიფო საკუთარ ტერიტორიას უთმობს სხვა სახელმწიფოს მართლსაწინააღმდეგო ანტიტერორისტული მოქმედებების განსახორციელებლად.³⁴ ამდენად მნიშვნელოვანია, საერთაშორისო თუ შიდა ანტიტერორისტული მოქმედებების დაგეგმვისა და გატარებისას სრულად იქნეს გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები.³⁵

აღსანიშნავია, რომ ანტი-ტერორისტული ოპერაცია ხშირად დაკავშირებულია სამხედრო ძალების გამოყენებასთან ქვეყნის შიგნით, რაც უნდა ექვემდებარებოდეს საპარლამენტო კონტროლს. პარლამენტი ასევე უნდა აკონტროლებდეს ანტიტერორისტული ოპერაციის სამართლებრივი რეჟიმის ფარგლებში ადამიანის უფლებებზე შეზღუდვების დაწესებას.

ასევე უნდა გაძლიერდეს საპარლამენტო გამოძიების ინსტიტუტი, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან

³⁴ ამასთან დაკავშირებით იხილეთ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მოხსენება Committee on Legal Affairs and Human Rights, Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states, Draft report (Explanatory memorandum), 2006 წლის 7 ივნისი. ამ მოხსენებაშივე მითითებულია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ამ საკითხის საპარლამენტო გამოძიების მცდელობას. იხ. ასევე დიდ ბრიტანეთში ორგანიზებული ოფიციალური გამოძიების საბოლოო მოხსენება The Report of the Detainee Inquiry, December 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/report-of-the-detainee-inquiry>. ამასთან დაკავშირებით იხ. ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მიერ პოლონეთის წინააღმდეგ გამოტანილი გადაწყვეტილებები: Case of Al Nashiri v. Poland (Application no. 28761/11), 16.02.2015; Case of Hussayn (Abu Zubaydah) v. Poland (Application no. 7511/13), 16.02.2015.

³⁵ იხ., მაგალითად, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson, *Framework Principles for securing the accountability of public officials for gross or systematic human rights violations committed in the context of State counter-terrorism initiatives*, A/HRC/22/52 , 1 March 2013.

ფორმას წარმოადგენს. ეს მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ დემოკრატიის პრინციპებიდან გამომდინარე, არამედ კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისითაც ტერორისტული ჯგუფების წინააღმდეგ სპეციალური ზომების გატარების დროს. საქართველოს შეიარაღებული ძალების ბოლოდროინდელი პრაქტიკიდან ცნობილია შემთხვევები, როდესაც ანტიტერორისტული ოპერაცია საკმაოდ ბუნდოვან გარემოებებში ჩატარდა, რამაც ბევრი კითხვა დააბადა მისი მიზანშეწონილობისა და კანონთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.³⁶ თუმცა შესაბამის სტრუქტურათა და პირთა პოლიტიკური თუ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი არ დასმულა და არც პარლამენტის სერიოზული მსჯელობის თუ კონტროლის საგანი გამხდარა.³⁷

ასევე მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს სამხედრო სტრუქტურების, პოლიციის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის როლი ამ სფეროში. შეიარაღებულ ძალებს უნდა შეუწინაღებოდ პრეროგატივა, გარკვეულ, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დახმარება გაუწიონ ქვეყნის პოლიციასა და სხვა სამოქალაქო სტრუქტურებს ტერორისტული საფრთხეების დაძლევის მიზნით.

საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო წარმოადგენს ქვეყნის პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, რომელიც განიხილავს და წყვეტს სამხედრო აღმშენებლობასა და ეროვნული უსაფრთხოების ორგანიზებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ 2004 წლის 11 ნოემბრის ორგანული კანონის მიხედვით საბჭო სხვა მნიშვნელოვან კომპეტენციებთან ერთად უზრუნველყოფს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავებას, რომელსაც პრეზიდენტის წარდგინებით და სიითი უმრავლესობით ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი (მუხლი 2(1)).

2015 წლის 1 აგვისტოს კანონში შესული ცვლილებების შედეგად საბჭოს შემადგენლობა გაფართოვდა. ამჟამად მისი მუდმივი წევრები არიან პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის თავმჯდომარე, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში

³⁶ ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. Radio Free Europe / Radio Liberty (Caucasus Report), 'Mastermind behind Georgian-Chechen Shoot-out still not identified', 4.9.2013, <http://www.rferl.org/content/caucasus-report-georgia-chechen-shoot-out-anniversary-mastermind/25095633.html>; J Kucera, 'Did Saakashvili's Government recruit and train Chechen militants?' Eurasianet, 5.9.2013, <http://www.eurasianet.org/node/67468>.

³⁷ იხ. იგივე მასალა.

(ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი), შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობის გაფართოება და მის მუშაობაში საპარლამენტო ხელისუფლების წარმომადგენელთა მონაწილეობა დადებითად უნდა იქნეს შეფასებული. ამჟამინდელი შემადგენლობით საბჭოს სრულფასოვანი ფუნქციონირება შესაძლებელს გახდის საბჭოს მიერ უფრო დაბალანსებული რეკომენდაციების შემუშავებას.

საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ

ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ 2015 წლის 4 მარტს მიღებული კანონის შესაბამისად შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, რომელიც პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოა და მას ექვემდებარება. საბჭოს მუდმივი წევრები არიან პრემიერ-მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, შინგან საქმეთა და თავდავის მინისტრები, საგარეო საქმეთა მინისტრი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი და საბჭოს მდივანი, რომელიც არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში. ზოგიერთი მოსაზრებით, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოსა და ეროვნული უშიშროების საბჭოს კომპეტენციებს შორის შეიძლება წარმოიშვას კონფლიქტი. მნიშვნელოვანია ამგვარი კონფლიქტის თავიდან აცილება და კომპეტენციათა ნათლად გამიჯვნა. იმავდროულად, შეიძლება საჭირო გახდეს ორ ორგანოს შორის მჭიდრო თანამშრომლობა კრიზისული სიტუაციების პირობებში. სამართლებრივი ბაზა ხელს უნდა უწყობდეს ამგვარ თანამშრომლობასა და კოორდინირებულ საქმიანობას.

საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ

სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის კატეგორიებს განსაზღვრავს საქართველოს 2015 წლის 13 მარტის კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ. მე-6 მუხლი ადგენს, რომ სახელმწიფო საიდუმლოების კატეგორიას შეიძლება განეკუთვნოს 'საქართველოს საგარეო პოლიტიკისა და საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების შესახებ ინფორმაცია, რომლის წინასწარ გამჟღავნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს'. ასევე, სახელმწიფო საიდუმლოებად შეიძლება იქნეს აღიარებული ინფორმაცია სამეცნიერო-ტექნიკური თანამშრომლობის, ოპერატიული-სამძებრო საქმიანობის და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შესახებ. კანონის მე-7 მუხლი განსაზღვრავს ინფორმაციის კატეგორიებს, რომელთა გასაიდუმლოება დაუშვებელია. მნიშვნელოვანია ამ მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც კრძალავს სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის იმ ინფორმაციის მიკუთვნებას, რომლითაც შეიძლება შეილაჩოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.

კანონის მიხედვით, პარლამენტი განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკას სახელმწიფო საიდუმლოების სფეროში და ახორციელებს საპარლამენტი კონტროლს ამ პოლიტიკის განხორციელებაზე. 2015 საკანონმდებლო ცვლილებებით, ახლად შექმნილ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მიენიჭა უფლებამოსილება უზრუნველყოს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის ეფექტური დაცვა.³⁸

კანონის 30-ე მუხლი ითვალისწინებს დებულებებს სხვა სახელმწიფოსათვის, საერთაშორისო ორგანიზაციისათვის ან სხვა სახელმწიფოს რეზიდენტი პირისათვის სახელმწიფო საიდუმლოების გადაცემის შეზღუდვის შესახებ. ამ მუხლის 1-ლი აბზაცის მიხედვით, სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია შეიძლება გადაეცეს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულების ან მთავრობის მოტივირებული განკარგულების საფუძველზე. მე-2 აბზაცი ადგენს, რომ სხვა სახელმწიფოსთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციასთან საიდუმლო კონტრაქტი, სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაიდოს მთავრობის განკარგულებით. ეს ფორმალური მოთხოვნები მე-3 აბზაცის მიხედვით არ ვრცელდება სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილე ქვედანაყოფების მიერ სამხედრო დავალებებისა და ამოცანების შესრულების მიზნით ამ ოპერაციებში მონაწილე ქვეყნებთან გაცვლილ და ამ ქვეყნებისათვის გადაცემულ სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციაზე. ამრიგად, კანონი ამარტივებს საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში მონაწილე პარტნიორი ქვეყნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გადაცემის პროცედურას. 2013 წლამდე ამგვარი ინფორმაციის გაზიარება ხდებოდა რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულების ან პრეზიდენტის მოტივირებული განკარგულების საფუძველზე. პროცედურების გამარტივებამ არ უნდა გამოიწვიოს საიდუმლო ინფორმაციის გაცვლაზე ან გადაცემაზე კონტროლის მექანიზმების შესუსტება.³⁹

დავა შეიძლება გამოიწვიოს ინფორმაციის არასათანადოდ დასაიდუმლოებამ.⁴⁰ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა მიერ კანონის არასწორი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობის შემცირება შესაძლებელია მხოლოდ კანონმდებლობაში დასაიდუმლოების კრიტერიუმების მკაფიოდ ჩამოყალიბების გზით.

³⁸ სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ საქართველოს 2015 წლის 19 თებერვლის კანონის 28-ე მუხლის მე-3 აბზაცი.

³⁹ საიდუმლო ინფორმაციის მოპოვების, გაცვლისა და გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ Michigan Journal of International Law 27 (2006), რომელიც მიმოიხილავს ამ პრობლემის სხვადასხვა ასპექტებს.

⁴⁰ მაგალითად, იხილეთ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის განცხადება „საქართველოს მთავრობის მიერ ლობისტურ კომპანიებთან დადებული ხელშეკრულებები მხოლოდ საქართველოშია საიდუმლო“, <http://gyla.ge/geo/news?info=365>.

კრიტიკას დაექვემდებარა პირის სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების წესი, რომლის მიერ დადგენილი ერთ-ერთი კრიტერიუმია პირის საიმედოობა და სანდოობა. ეს მოთხოვნა შეიძლება არაერთგვაროვნად განიმარტოს.⁴¹

საქართველოს კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია

საქართველოს კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია და საქართველოს კიბერუსაფრთხოების სტრატეგიის განხორციელების 2013-2015 წლის გეგმა დამტკიცდა საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 17 მაისის ბრძანებულებით. ინტერნეტის მეშვეობით სახელმწიფოთათვის ზიანის მიყენების შესაძლებლობა ამ ბოლო ათწლეულის განმავლობაში გაიზარდა, რაც ბაღებს კითხვას, თუ რა საშუალებებითა და მეთოდებით უნდა განხორციელდეს მისი თავიდან აცილება. ამ მხრივ საქართველოსთვის განსაკუთრებით საინტერესო შეიძლება იყოს ესტონეთის გამოცდილება, რომელმაც (ისევე როგორც საქართველომ) უკვე გადაიტანა აგრესიული შეტევა ინტერნეტის მეშვეობით. არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა სხვადასხვა ქვეყნებში, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს საქართველოს კანონმდებლობის შემუშავებისა და დახვეწის პროცესში.⁴² გარდა ამისა, ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონში 2013 წლის იანვარში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე თავდაცვის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - კიბერუსაფრთხოების ბიურო.⁴³ ბიურო საქმიანობას შეუდგა 2014 წლის თებერვლიდან.

კიბერუსაფრთხოების საკითხი აქტიურად განიხილება საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ, მაგალითად ევროპის კავშირის ფარგლებში.⁴⁴ ევროპის პარლამენტმა შეიმუშავა წინადადება ამ საკითხთან დაკავშირებით სპეციალური დირექტივის მიღების თაობაზე.⁴⁵ კიბერუსაფრთხოების სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს ასევე

⁴¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 'სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ' ახალი კანონი - ინფორმაციის დაუსაბუთებელი შეზღუდვის საფრთხე, 3 თებერვალი 2015, <http://www.transparency.ge/node/4979>.

⁴² ამ საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ დამატებითი ინფორმაცია ნატოს სპეციალიზებული ცენტრის ვებგვერდზე, <http://www.ccdcoe.org/328.html>.

⁴³ კიბერუსაფრთხოების ბიუროს საქმიანობის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია იხ. ბიუროს ვებგვერდზე <http://csbd.gov.ge/bureau.php?lang=ge>.

⁴⁴ „The European Commission proposes new cyber security legislation“, 31.7.2013, http://www.wrage.com/analysis_10257.asp#.UkLsUHdc2-U.

⁴⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union, Brussels, 7.2.2013 COM(2013) 48 final http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_directive_en.pdf, იხ. ასევე Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, Brussels, 7.2.2013 JOIN(2013) 1 final.

საერთაშორისო სამართლებრივ ასპექტებზეც.⁴⁶ საქართველოს კანონმდებლობა ამ სფეროში უნდა ეყრდნობოდეს არსებულ საერთაშორისო პრაქტიკას და სტანდარტებს.

IV. თავდაცვა და შეიარაღებული ძალები

ეროვნული სამხედრო სტრატეგია

საქართველოს თავდაცვის ზოგად პრინციპებს წარმოადგენს ქვეყნის პირდაპირი აგრესიისაგან დაცვა და NATO-სთან თავსებადობის მიღწევა. ეროვნულ სამხედრო მიზნებს, სტრატეგიის მიხედვით, განეკუთვნება თავდაცვა, შეკავება და პრევენცია, მზადყოფნა და საერთაშორისო სამხედრო თანამშრომლობა. დოკუმენტი ასევე განსაზღვრავს სამხედრო წარმატების აუცილებელ ფაქტორებს. მათ განეკუთვნება შეიარაღებული ძალების მოქნილობა, ერთიანი ოპერაციების წარმართვა, NATO-სთან თავსებადობა და საერთაშორისო ოპერაციებში მონაწილეობა, ქვეყნის თავდაცვისა და კრიზისების დროს მოქმედების წინასწარი დაგეგმვა, სამოქალაქო უწყებებისათვის დახმარების გაწევა, და სადაზვერვო და ინფორმაციული შესაძლებლობების განვითარება.

საქართველოს ეროვნული სამხედრო სტრატეგია განსაზღვრავს სამხედრო ძალების როლს და ადგენს მის სტრუქტურას. დოკუმენტის მიხედვით, „შეიარაღებული ძალების სტრუქტურა შესაძლებელს უნდა ხდიდეს ძალების სწრაფად განლაგებას, მობილიზებას, მოქნილობას და სიტუაციაში ეფექტურ ჩართვას“. საკანონმდებლო ბაზა ხელს უწყობდეს ამგვარი სტრუქტურის ჩამოყალიბების პროცესს. ამასთანავე, უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ამ პროცესების ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი.

სტრატეგია მნიშვნელოვან ფუნქციებს ანიჭებს ეროვნულ გვარდიას, რომლის პასუხისმგებლობაშიც შედის „შეიარაღებული ძალების რეზერვისთვის სამხედრო წვრთნების მომზადება და განხორციელება“, რეზერვისტების მობილიზაციის დაგეგმვა და ხელმძღვანელობა. იგი ასევე წარმოადგენს წამყვან ძალას „საგანგებო ვითარებაში სამოქალაქო უწყებებისთვის დახმარების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით“.

სტრატეგიის მიხედვით საქართველოს შეიარაღებული ძალები მზად უნდა იყვნენ ასიმეტრიული ომის წარმოებისათვის, სადაც არ არსებობს ფრონტის ხაზი. აუცილებელია, ქართველი ჯარისკაცები საფუძვლიანად გაეცნონ ამგვარი ასიმეტრიული შეიარაღებული კონფლიქტის პირობებში მოქმედ სამართლებრივ შეზღუდვებს.⁴⁷

⁴⁶ ამასთან დაკავშირებით იხ. Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare (Prepared by the International Group of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence), General editor Michael N. Schmitt, Cambridge University Press 2013.

⁴⁷ კონფლიქტის სიტუაციებში საერთაშორისო სამართლის გამოყენებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე იხილეთ საერთაშორისო წითელი ჯვრის კომიტეტის მოხსენება The Use of Force in Armed Conflicts: Interplay between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms, ICRC November 2013.

შესაბამისად უნდა გადაისინჯოს სამხედრო მომზადებისა და წვრთნის პროგრამები, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მათი შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

თავდაცვის შესახებ კანონი

წინამდებარე კანონი, რომელიც თარიღდება 1997 წლის 31 ოქტომბრით, განსაზღვრავს ქვეყნის თავდაცვას როგორც პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამხედრო, სოციალურ, სამართლებრივ და სხვა ღონისძიებათა ერთობლიობას, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს, საქართველოს მოსახლეობის, ტერიტორიის და სუვერენიტეტის დაცვას შეიარაღებული თავდასხმისაგან (მუხლი 2, პუნქტი 1).

ამ კანონის მიხედვით საქართველოს პარლამენტი სარგებლობს ფართო უფლებამოსილებებით თავდაცვის სფეროში. იგი, კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, პარლამენტი განსაზღვრავს თავდაცვის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, იღებს კანონებს, ახორციელებს საბიუჯეტო კონტროლს, ახდენს თავდაცვის სფეროში დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიკაციას. კანონი ასევე განსაზღვრავს პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებებს თავდაცვის ორგანიზების საკითხებში.

კანონის მე-3 თავი ითვალისწინებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების დანიშნულებას, შემადგენლობას და მართვას. შეიარაღებული ძალების ძირითადი დანიშნულებაა საქართველოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა, ასევე საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობა. კანონის თანახმად, დაუშვებელია შეიარაღებული ძალების გამოყენება საგანგებო ვითარების დროს ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე.

თავდაცვის სფეროს რეფორმის განხორციელებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს არა მხოლოდ სამხედრო სტრუქტურის ეფექტურობის გაძლიერებას, არამედ აღიარებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობასაც, განსაკუთრებით დემოკრატიული კონტროლის სფეროში.⁴⁸

საქართველოს კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ

კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ მიღებული იქნა 2006 წლის 28 აპრილს. იგი პირველსავე მუხლში ხაზს უსვამს იმას, რომ თავდაცვის დაგეგმვა ხელს უწყობს „ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში ... საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის

⁴⁸ იხილეთ, მაგალითად, გაეროს მიერ შემუშავებული დოკუმენტი თავდაცვის რეფორმის თაობაზე, რომლის პირველი დანართიც მოიცავს იმ საერთაშორისო ნორმათა ჩამონათვალს, რომლებიც განუხრელად უნდა იქნეს დაცული თავდაცვისა და მთლიანად უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პროცესში; United Nations Department of Peacekeeping Operations, 'Policy: Defence Sector Reform', 2011 წლის 27 ივნისი.

სათანადოდ წარმართვას'. მე-3 პუნქტი კი უთითებს, რომ თავდაცვის დაგეგმვის რევიზია, და, შესაბამისად, თავდაცვის დაგეგმვის დოკუმენტების გადახედვა შესაძლებელი იქნება ნატოში საქართველოს გაწევრიანების, ეროვნული უსაფრთხოების გარემოს შეცვლის ან ეროვნული უსაფრთხოების გარემოს შეცვლის ნიშნების გაჩენის შემთხვევაში. კანონის მე-6 მუხლი ჩამოთვლის თავდაცვის დაგეგმვის სტრატეგიულ დოკუმენტებს. ამ დებულების მიხედვით მათ განეკუთვნება საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და საქართველოს ეროვნული სამხედრო სტრატეგია.

თავდაცვის დაგეგმვის პროცესში წამყვანი ადგილი უჭირავს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, თუმცა მის უფლებამოსილებებს ამ სფეროში კანონი დაწვრილებით არ განსაზღვრავს. მე-11 მუხლის მიხედვით, თავდაცვის დაგეგმვის სტრატეგიულ კონტროლს ახორციელებს საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი.

საქართველოს თავდაცვის რეზერვის სისტემის კონცეფცია

2012 წლის მარტში შემუშავებული იქნა საქართველოს თავდაცვის რეზერვის სისტემის კონცეფცია, რომელიც ითვალისწინებს 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს მიღებულ გამოცდილებებს და გამოვლენილ ნაკლოვანებებს რეზერვის სფეროში. დოკუმენტი ხაზს უსვამს იმას, რომ განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს რეზერვის სისტემის ეფექტურობის ამაღლებას. კონცეფციის მიხედვით საქართველოს პრიორიტეტს წარმოადგენს რეზერვის ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც ომის შემთხვევაში შეძლებს შეასრულოს ქვეყნის ტერიტორიისა და მოსახლეობის დაცვისათვის საჭირო ამოცანები, და ამასთანავე ბუნებრივი კატასტროფების შემთხვევაში დახმარება აღმოუჩინოს სამოქალაქო ხელისუფლებას.

დოკუმენტი განსაზღვრავს თავდაცვის რეზერვის პრინციპებს, მის სტრუქტურას, სისტემის მართვას და სახავს მისი სამომავლო განვითარების პერსპექტივებს. კონცეფცია განსაზღვრავს, რომ ეფექტური რეზერვის სისტემის დაწერვისათვის აუცილებელია ქვეყნის მოსახლეობის აქტიური მონაწილეობა. იგი ასევე ხაზს უსვამს სამოქალაქო სექტორთან მჭიდრო ურთიერთობის აუცილებლობას, მიმდინარე პროცესებში მათი ჩართულობისა და რეზერვის შესახებ ცნობიერების ამაღლების მიზნით. თუმცა კონცეფცია არ აზუსტებს მოსახლეობისა და სამოქალაქო სექტორის მონაწილეობის ფორმებს.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში რეზერვისტებს სხვა ამოცანებთან ერთად ეკისრებათ ქვეყნის შიგნით უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის დაცვასთან დაკავშირებული მთელი რიგი ამოცანები. მაგალითად, გერმანიის 2012 წლის შესაბამისი კონცეფციის მიხედვით რეზერვს ეკისრება ამგვარი ფუნქციები. ამასთანავე იგი წარმოადგენს ერთგვარ შუალედურ

რგოლს შეიარაღებულ ძალებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის.⁴⁹

საქართველოს კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ

სამხედრო რეზერვი იქმნება სამხედრო ძალების მხარდასაჭერად. კანონის მიხედვით, სამხედრო ძალების რეზერვი იყოფა სამ კატეგორიად: აქტიური რეზერვი, რომლის მიზანია პირთა მაღალი საბრძოლო მზაობის შენარჩუნება; ეროვნული გვარდიის რეზერვი, რომლის მიზანია სამხედრო ძალების ზურგის ოპერაციებში მონაწილეობა და ინდივიდუალური რეზერვი, რომლის მიზანია მოქმედი სამხედრო შენაერთების როტაცია და შევსება (მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი). წინამდებარე კანონი ასევე არეგულირებს სამხედრო ძალების რეზერვის დაკომპლექტებას, სამხედრო სარეზერვო სამსახურში გაწვევას, სამხედრო სარეზერვო სამსახურის გავლის ასაკს, პასუხისმგებლობას სამხედრო სარეზერვო სამსახურისთვის თავის არიდებისთვის და რიგ სხვა საკითხებს.

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეზერვის ეფექტური სისტემის შექმნას. სამხედრო რეზერვის სისტემა დღეს ეფუძნება ტოტალური თავდაცვის პრინციპს, რომლის მიხედვითაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მოსახლეობის სათანადოდ მომზადება საომარი ან საგანგებო ვითარებისათვის. უნდა გაიზარდოს თავად რეზერვისტთა მომზადების დონე. ასევე აუცილებელია გაუმჯობესდეს რეზერვის მართვა, კოორდინაცია და კონტროლი.

საქართველოს კანონი მობილიზაციის შესახებ

1999 წლის 23 ივნისის კანონი მობილიზაციის შესახებ განსაზღვრავს მობილიზაციის პროცედურებსა და პრინციპებს, იგი ანაწილებს კომპეტენციებს სახელმწიფო ორგანოთა შორის. საქართველოს პარლამენტს ენიჭება მნიშვნელოვანი კომპეტენციები მობილიზაციის სფეროში. იგი განსაზღვრავს მობილიზაციის სახელმწიფო პოლიტიკას, ახორციელებს მის საკანონმდებლო რეგულირებას, ამტკიცებს ხარჯებს, ახდენს ამ სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებას და დენონსაციას (მუხლი 5). საქართველოს პრეზიდენტს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის პირობებში მობილიზაციის შესახებ გადაწყვეტილება დასამტკიცებლად შეაქვს პარლამენტში. კანონი ასევე განსაზღვრავს მთავრობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, და ადგენს იურიდიული და ფიზიკური პირების უფლებებსა და მოვალეობებს მობილიზაციის პირობებში. კანონი ადგენს, რომ მობილიზაციის პირობებში სამხედრო სამსახურში გაიწვევიან სამხედრო რეზერვში ჩარიცხული საქართველოს მოქალაქეები და განსაზღვრავს შესაბამის პროცედურებს.

⁴⁹ 'Die neue Konzeption der Reserve', 1.2.2013, შემდეგ ვებგვერდზე ასევე შეგიძლიათ იხილოთ გერმანიის რეზერვის კონცეფცია <http://www.bundeswehr.de>.

საქართველოს კანონი სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ

საქართველოს კანონი სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ განსაზღვრავს სამხედრო სამსახურის სახეებს (მუხ. 2), შეზღუდვებს მოქალაქისათვის, რომელმაც არ მოიხადა სამხედრო ვალდებულება (მუხ. 4), სახელმწიფო ხელისუფლებს ორგანოს და მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების ვალდებულებებს მოქალაქის მიერ სამხედრო ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით (მუხ. 6), სამხედრო ვალდებულების მოხდის წესს (თავი II), მათ შორის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში სამხედრო სავალდებულო სამსახურის მოხდის წესს. კანონი ასევე არეგულირებს სამხედრო აღრიცხვას (თავი III), სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევას (თავი V), გაწვევისაგან გათავისუფლებასა და გაწვევის გადავადებას (თავი VI), სამხედრო სამსახურს (თავი VII), პასუხისმგებლობას სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევისათვის (თავი X). კანონმა მისი მიღებიდან (1997 წლის 17 სექტემბერი) დღემდე არაერთი ცვლილება განიცადა, რაც ასახავს საქართველოს შეიარაღებული ძალების რეფორმისა და განვითარების პროცესს.

კანონის მიხედვით სამხედრო სამსახური იყოფა სავალდებულო, საკონტრაქტო (პროფესიული), კადრის სამხედრო სამსახურებად და რეზერვად. კანონი ადგენს, რომ მოქალაქეს, რომელმაც არ მოიხადა სამხედრო ვალდებულება, კანონმდებლობით შეიძლება დაუწესდეს შეზღუდვები სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას (მუხ. 4). თუმცა კანონი არ განსაზღვრავს იმ შემთხვევებს, როდესაც ამგვარი შეზღუდვები შეიძლება არ დაწესდეს.

საქართველოს კანონი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ

სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ 2002 წლის 21 ივნისის კანონის მეორე მუხლი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელს განსაზღვრავს როგორც სავალდებულო გადასახდელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. მოსაკრებელი 18 თვით გადავადებისათვის შეადგენს 2000 ლარს (მე-5 მუხლის 1 პუნქტი). შეიძლება მოსაკრებლის შენარჩუნების მიზანშეწონილობაზე მსჯელობა ან მისი ოდენობის შემცირება. იგი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადებას ოჯახების ფინანსურ შესაძლებლობებზე დამოკიდებულს ხდის, რაც არასახარბიელო მდგომარეობაში აყენებს სოციალურად და ფინანსურად რთულ პირობებში მყოფი მოსახლეობის ფენებს. თუკი მოქალაქეები აკმაყოფილებენ სამხედრო სამსახურის გადავადების ფორმალურ, კანონმდებლობით განსაზღვრულ წინაპირობებს, ამგვარი

გადავადება მათ ფინანსურ რესურსებზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული.

საქართველოს კანონი სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ

წინამდებარე კანონი, რომელიც თარიღდება 1998 წლის 25 ივნისით, განსაზღვრავს საქართველოს სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შინაარსს. სამხედრო მოსამსახურეა საქართველოს მოქალაქე, საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირი ან უცხო ქვეყნის მოქალაქე, რომელიც სამხედრო სამსახურს გადის საქართველოს სამხედრო ძალებში, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში, სამხედრო უწყებებში, აგრეთვე სამხედრო სარეზერვო სამსახურში გაწვეული პირი.

საინტერესოა კანონის მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი, რომლის თანახმადაც 'სამხედრო მოსამსახურის სამოქალაქო უფლებებისა და თავისუფლებების ნაწილობრივი შეზღუდვის კომპენსაცია, რაც სამხედრო სამსახურის გავლის განსაკუთრებულ პირობებთანაა დაკავშირებული, წარმოებს ამ კანონისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესაბამისად'. კანონის მე-3 მუხლი უფრო დაწვრილებით განსაზღვრავს სამხედრო მოსამსახურის სტატუსს. საყურადღებოა ამ მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც 'ტყვედ ჩავარდნილ, აგრეთვე ნეიტრალურ სახელმწიფოში ინტერნირებულ მოქალაქეს უნარჩუნდება სამხედრო მოსამსახურის სტატუსი, თუ ტყვეობა არ იყო ნებაყოფლობითი და ტყვედ ჩავარდნილმა არ ჩაიდინა საქართველოს წინააღმდეგ მიმართული ქმედებები'.

სამხედრო მოსამსახურეს აქვს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, თუმცა უფრო დეტალურადაა დასადგენი სამხედრო მოსამსახურის არჩევნებში მონაწილეობის გარანტიები და წესები. ამ მხრივ საინტერესო იქნებოდა უცხო ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებაც.⁵⁰

კანონის II თავი უფრო დაწვრილებით განსაზღვრავს სამხედრო მოსამსახურის უფლებებსა და მათი რეალიზაციის გარანტიებს. იგი ასევე ადგენს პირობებს ამ უფლებების შეზღუდვისათვის. ზოგიერთ შემთხვევაში ეს პირობები უფრო უნდა დაკონკრეტდეს. მაგალითად, კანონის მე-7 მუხლი ადგენს, რომ სამხედრო მოსამსახურეს უფლება აქვს აღიაროს ნებისმიერი რელიგია, აღასრულოს რელიგიური წეს-ჩვეულებები, თუ ეს ხელს არ უშლის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაში და არ ქმნის პირობებს დამატებითი შეღავათებისათვის. ეს დებულება შეიძლება სხვადასხვაგვარად იქნეს განმარტებული.

⁵⁰ იხილეთ მაგალითად M. Vashakmadze, The Role of the Military in Elections, DCAF Working Paper N 159.

ხაზი უნდა გაესვას საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის გაძლიერების აუცილებლობას, განსაკუთრებით უსაფრთხოების სექტორზე ეფექტური მონიტორინგის განხორციელების თვალსაზრისით. როგორც სხვა ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, სახალხო დამცველმა შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ჯარისკაცთა უფლებების ეფექტური დაცვის და ზოგადად უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის სფეროში.⁵¹

საქართველოს კანონი არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ

1997 წლის 28 ოქტომბრის კანონის პირველი მუხლი უთითებს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო დეკლარაციაზე და განსაზღვრავს არასამხედრო, ალტერნატიულ შრომით სამსახურს როგორც „აზრის თავისუფლად გამოხატვის, სინდისის, აღმსარებლობის, რწმენის თავისუფლებასა და სამხედრო ვალდებულებას შორის გონივრულ და ჰუმანურ კომპრომისს.“ ალტერნატიულ სამსახურში გაწვევის ორგანიზაციულ მხარეს უზრუნველყოფს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო თავის სისტემაში შემავალი ერთეულების მეშვეობით. დავების გადაწყვეტა ალტერნატიულ სამსახურში გაწვევაზე უარის შემთხვევაში ხდება სასამართლო წესით. კანონი ასევე ადგენს ალტერნატიული სამსახურის გავლის წესსა და პროცედურებს.

ზოგადად, არასამხედრო ალტერნატიულ სამსახურში დასაქმებულ პირთა რაოდენობა საკმაოდ მცირეა. აუცილებელია სახელმწიფომ მიიღოს ზომები არასამხედრო ალტერნატიული სამსახურის პოპულარიზაციის და მისი მიმზიდველობის გაზრდის მიზნით.

საქართველოს კანონი საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ

საქართველოს შეიარაღებული ძალების საერთაშორისო სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის საკითხს არეგულირებს 1999 წლის 22 ივლისს მიღებული კანონი. ამ კანონის მ-2 მუხლი განსაზღვრავს, რომ დაუშვებელია საქართველოს სამხედრო ძალების მონაწილეობა სამშვიდობო ოპერაციებში პარლამენტის თანხმობის გარეშე. აღსანიშნავია, რომ ეს ნორმა ითვალისწინებს იმ სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობას, რომლებიც შეიძლება იძულებითი ზომების გამოყენებასთან იყოს დაკავშირებული. კანონი არ განსაზღვრავს დამატებით, უფრო კონკრეტულ კრიტერიუმებს, თუ რა შემთხვევებშია სავარაუდოდ შეიარაღებული ძალების მიერ

⁵¹ Improving democratic oversight of the security sector, Recommendations to Ombudsman Institutions, ხელმწიფისაწვდომია შემდეგ მისამართზე <http://www.dcaf.ch/Chapter-Section/Improving-Democratic-Oversight-of-the-Security-Sector-Recommendations-to-Ombudsman-Institutions>.

იძულებითი ზომების გამოყენება და ამდენად აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა.⁵²

კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა საგარეო და თავდაცვის სამინისტროების წარდგინებით იღებს გადაწყვეტილებას ცალკეული სამხედრო მოსამსახურის ნებაყოფლობით წარგზავნის თაობაზე იმ სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის მისაღებად, რომელიც არ არის დაკავშირებული იძულებითი ზომების გამოყენებასთან.

როგორც წესი, საგარეო საქმეთა სამინისტრო აწარმოებს მოლაპარაკებებს შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების ხელმოწერის მიზნით, რომელიც განსაზღვრავს ჯარების რაოდენობას, სახეობას, საერთო განლაგებას, მზადყოფნის ხარისხს, მომსახურებისა და დახმარების საშუალებების ხასიათს.⁵³ კანონის მე-7 მუხლის მიხედვით, ყველა ის საერთაშორისო შეთანხმება და ხელშეკრულება, რომლებიც ითვალისწინებენ საქართველოს სამხედრო ძალების და სამოქალაქო პერსონალის სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობას, ექვემდებარება რატიფიკაციას საქართველოს პარლამენტის მიერ. ყველა მნიშვნელოვან ოპერატიულ გადაწყვეტილებას იღებს აღმასრულებელი ხელისუფლება (საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო ან კიდევ საგარეო საქმეთა სამინისტრო). კანონი ავალდებულებს საქართველოს თავდაცვისა და საგარეო საქმეთა სამინისტროებს წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინონ საქართველოს პარლამენტს ანგარიში საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის თაობაზე (მუხლი 10).

საქართველოს საერთაშორისო სამხედრო მისიებში აქტიური მონაწილეობის კვალობაზე უნდა გაიზარდოს საპარლამენტო კონტროლის როლი.⁵⁴ ხელისუფლების ფუნქციური დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე პარლამენტი უნდა იღებდეს მონაწილეობას შეიარაღებული ძალების გამოყენებასთან დაკავშირებული ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტს შეუძლია უკან წაიღოს თანხმობა.⁵⁵ ამ შემთხვევაში შესაბამისი მთავრობა იძულებულია გამოიწვიოს შეიარაღებული ძალების შენაერთები სხვა ქვეყნის ტერიტორიიდან.

⁵² იხ. Parlamentsbeteiligungsgesetz, 18.03.2005 (BGBl. I გვ. 775). იხ. ამ კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი აბზაცი. კანონის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს შედარებით მცირე მნიშვნელობის ოპერაციებში მონაწილეობისას პარლამენტის თანხმობის გამარტივებულ პროცედურას.

⁵³ საქართველოს კანონი “საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 27 სექტემბერი 2013 N1388-რს.

⁵⁴ პარლამენტს ასევე შეუძლია პოლიტიკური ზეწოლის განხორციელება მთავრობაზე, რადგან ამ უკანასკნელმა გადასინჯოს მიმდინარე სამხედრო ოპერაციების ცალკეული პარამეტრები.

⁵⁵ იხ. გერმანიის შესაბამისი კანონის მე-5 მუხლი.

2014 წლიდან დაიწყო ავღანეთიდან საქართველოს შეიარაღებული ძალების გამოყვანის პროცესი, თუმცა სამხედრო შენაეთები კვლავინდებურად მონაწილეობენ არასაბრძოლო მისიის განხორციელებაში.⁵⁶ პარლამენტის როლი ამგვარ სიტუაციებში მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული. სხვა ქვეყნების გამოცდილება ადასტურებს, რომ უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს პარლამენტის ამა თუ იმ ფორმით მონაწილეობა ამგვარი არასაბრძოლო მისიების განხორციელების პროცესში. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტს მიეწოდება შესაბამისი ინფორმაცია ან პარლამენტი გამარტივებული ფორმით მონაწილეობს ამგვარი მისიების დამტკიცების პროცესში. კანონი არ ითვალისწინებს იმ შემთხვევებს, როდესაც გადაუდებელი აუცილებლობის გამო შეიძლება საჭირო გახდეს შეიარაღებული ძალების საზღვარგარეთ წარგზავნა პარლამენტის წინასწარი თანხმობის გარეშე და შესაბამისად არც განსაზღვრავს პარლამენტის როლს მსგავს სიტუაციებში.

სასურველია საპარლამენტო განხილვების დროს სათანადო ყურადღება დაეთმოს საქართველოს შეიარაღებული ძალების საერთაშორისო ოპერაციებში მონაწილეობის სამართლებრივ და პოლიტიკურ ანალიზს. ამგვარი შეფასება, როგორც წესი, უნდა მოხდეს მონაწილეობის თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. თუმცა ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელი და საჭიროა სამხედრო ოპერაციებში მონაწილეობის შემდგომი შეფასება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეჭვს იწვევს სამხედრო ოპერაციის პოლიტიკური მიზანშეწონილობა და აგრეთვე მისი საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობა. ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს შეიარაღებული ძალების ავღანეთის მისიაში მონაწილეობის საკითხი კიდევ უფრო ღრმად უნდა გაანალიზებულიყო ქართული შენაერთების მისიაში წარგზავნამდე და ასევე მისიის მსვლელობისას.⁵⁷ ასევე, პარლამენტის ფართო მსჯელობის საგანი არ გამხდარა ერაყის ომში საქართველოს მონაწილეობის შესაბამისობა საერთაშორისო სამართალთან. პარლამენტი რეგულარულად უნდა იხილავდეს არა მხოლოდ სამხედრო ოპერაციის საგარეო პოლიტიკური განზომილებას არამედ მისი საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობის საკითხსაც.

საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ

საგანგებო მდგომარეობის შესახებ 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონის მიხედვით საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი. 2013 წლის 6 სექტემბრის ცვლილებების მიხედვით, პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საჭიროებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.

⁵⁶ '2014 - საქართველოს არასაბრძოლო მისია ავღანეთში', ლიბერალი, 11.1.2013, <http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/113594/>.

⁵⁷ 'ავღანეთის მისია - საფასური ნატოსკენ მიმავალ გზაზე', ლიბერალი, 7.3.2012 <http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/110002/>.

ამგვარ კონტრასიგნაციას საჭიროებს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის პირობებში გამოცემული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებიც, რომლებიც 48 საათის განმავლობაში დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს. პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია და პარლამენტის თანხმობა ასევე აუცილებელია პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადის გაგრძელების ან მისი ვადამდე გაუქმების დროს. თუ პარლამენტი არ დაამტკიცებს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, ამ მომენტიდან იგი გაუქმებულია ითვლება. თუ პარლამენტი მიიჩნევს, რომ აღარ არსებობს საგანგებო მდგომარეობის შენარჩუნების აუცილებლობა, მას შეუძლია მიიღოს კანონი მისი გაუქმების შესახებ.

კანონი ასევე განსაზღვრავს, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს ან მისი შედეგების ლიკვიდაციის მიზნით სამხედრო ძალების გამოყენებისას აუცილებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობა.

საქართველოს კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ

საომარი მდგომარეობის შესახებ 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მიხედვით, საომარი მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილებით აღჭურვილია საქართველოს პრეზიდენტი. იგი ვალდებულია ეს გადაწყვეტილება საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად. პარლამენტის უარის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობა გაუქმებულია ცხადდება (მუხლი 2). პარლამენტის თანხმობა ასევე აუცილებელია საომარი მდგომარეობის მოქმედების ვადის განაგრძლივების ან გაუქმების დროს (მუხლი 3, პუნქტი 2). კანონის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას საომარი მდგომარეობის პირობებში. ამგვარ შეზღუდვებს აწესებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს.

2013 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით შეიკვეცა საომარი მდგომარეობის გამოცხადებასა და მართვასთან დაკავშირებული პრეზიდენტის ზოგიერთი უფლებამოსილება. ეს ცვლილებები მიზნად ისახავს შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან, რომელიც ამოქმედდა 2013 წელს არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების შემდეგ. კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით პრეზიდენტი არის შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი და იგი ინარჩუნებს სამხედრო ძალების გამოყენების უფლებას, თუმცა იზღუდება მისი სამოქმედო არეალი საგანგებო სიტუაციების მართვის სფეროში. მაგალითად, თუ სახელმწიფო ორგანოები ჯეროვნად ვერ ასრულებენ საკუთარ ფუნქციებს საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, პრეზიდენტი გამოსცემს დეკრეტს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით. ამ დეკრეტის საფუძველზე წესდება დროებითი მმართველობის სამართლებრივი რეჟიმი და მთავრობას ევალება

დადგენილებით დანიშნოს დროებითი ორგანო ან თანამდებობის პირი. ამგვარად, პრეზიდენტს აღარ შეეძლება ამ საკითხების ერთპიროვნულად გადაწყვეტა.

ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად შეიცვალა კანონის მე-9 მუხლის რედაქციაც. ეს ნორმა ითვალისწინებს საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესაძლებლობას საომარი მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციის, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისა და მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით.⁵⁸ სამხედრო ძალების გამოყენება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებით და საქართველოს პარლამენტის თანხმობით.

ჩვეულებრივი შეიარაღება და სამხედრო შესყიდვები

საქართველომ მხარი დაუჭირა ჩვეულებრივი შეიარაღების ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის 24 დეკემბერს. აუცილებელია მისი დებულებების გათვალისწინება სამხედრო შესყიდვების განხორციელების დროს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი, რომელიც კრძალავს შეიარაღების გადაცემას სხვა სახელმწიფოსთვის, თუკი შესაბამისი ნებართვის გაცემის მომენტისათვის გადამცემი მხარისთვის ცნობილია, რომ შეიარაღება შეიძლება გამოყენებული იქნეს ადამიანის უფლებათა წინააღმდეგ მიმართული უმძიმესი დანაშაულის ჩასადენად, როგორცაა გენოციდი, დანაშაული ადამიანობის წინააღმდეგ და ომის დანაშაულობანი.

მნიშვნელოვანია ასევე ხელშეკრულების მე-7 მუხლი. თუკი არსებობს იმის საშიშროება (სერიოზული რისკი), რომ შეიარაღების გადაცემას შეიძლება მოჰყვეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ნეგატიური შედეგები, ამგვარი გადაცემა არ უნდა განხორციელდეს. სერიოზული რისკის გამოვლენა ხდება სამხედრო აღჭურვილობის გადაცემის შესაბამისი შიდასახელმწიფოებრივი შეფასების დროს.

საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ

2008 წლის აგვისტოს შემდეგ საქართველოს ტერიტორიაზე უცხო სახელმწიფოს ჯარებია განლაგებული. არსებობს შესაბამისი კანონმდებლობა ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის სახით, რომელიც 2008 წლის 23 ოქტომბერს იქნა მიღებული. ამ კანონის მიზანია განსაზღვროს ამ ტერიტორიების სტატუსი და მათი სამართლებრივი რეჟიმი (მუხლი 1).

კანონი ზღუდავს ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართულებით და ასევე ამ ტერიტორიებზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა თავისუფალ გადაადგილებას

⁵⁸ შეიარაღებული ძალების ქვეყნის შიგნით გამოყენების თაობაზე იხ. A. Schnabel and M. Krupanski, Mapping evolving internal roles of the armed forces, DCAF SSR Paper 7, 2012.

(მუხლი 4).⁵⁹ იგი კრძალავს ეკონომიკურ და კომერციულ საქმიანობას ამ რეგიონებში (მუხლი 6). კანონი ბათილად აცხადებს ამ ტერიტორიებზე უძრავ ქონებასთან დაკავშირებით დადებულ გარიგებებს (მუხლი 5). აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიამ ეჭვის ქვეშ დააყენა ამ დებულების შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან. როგორც კომისიამ სამართლიანად მიუთითა, ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ გატარებული ზომების მთავარი მიზანი უნდა იყოს ამ ტერიტორიებზე მცხოვრებ მოქალაქეთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა.⁶⁰

კანონი იცავს ადამიანის უფლებებს და კულტურულ მემკვიდრეობას. იგი ადგენს, რომ ამ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევისათვის და ასევე კულტურული მემკვიდრეობისათვის მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება რუსეთის ფედერაციას. ამ დებულებასთან მიმართებით, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ სახელმწიფოთა საერთაშორისო პასუხისმგებლობის საკითხებს არეგულირებს საერთაშორისო და არა შიდა სამართალი.⁶¹

არსებობს წინამდებარე კანონის ზოგიერთი დებულების პრაქტიკული იმპლემენტაციის პრობლემა. მაგალითად, კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია საერთაშორისო ორგანიზაციებს პერიოდულად მიაწოდოს ინფორმაცია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტებთან დაკავშირებით. იმდენად რამდენადაც, საქართველოს ხელისუფლება ვერ ახორციელებს ეფექტურ კონტროლს სამხრეთ ოსეთსა და აფხაზეთში, ამ ვალდებულების სრულფასოვანი შესრულება საკმაოდ რთულია.

კანონის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს უკანონო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივ მდგომარეობას. ეს დებულება ადგენს, რომ ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი ოკუპირებული რეგიონების დე ფაქტო ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები. ვენეციის კომისიამ ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ თუკი მაგალითად დაბადებისა და გარდაცვალების მოწმობებიც არ იქნება აღიარებული საქართველოს ხელისუფლების მიერ, ეს შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოვიდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლთან.⁶²

⁵⁹ იხ. Venice Commission, Opinion on the 2013 Draft Amendments to the Law on the Occupied Territories of Georgia, CDL-AD(2013)036, 9 December 2013.

⁶⁰ Venice Commission, Opinion on the Law on Occupies Territories of Georgia, CDL-AD(2009)15, 17.3.2009.

⁶¹ იქვე.

⁶² იქვე.

V. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემა, პოლიცია

შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2015 წლის რეფორმა

შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მიხედვით იგი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ხელისუფლების განმახორციელებელი გასამხედროებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემას, რომელიც კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დასაცავად.⁶³ ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში შინაგან საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენდა ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვილ სახელმწიფო დაწესებულებას, რომელშიც არაერთი რეფორმა განხორციელდა. 2015 წლის ივლისში განხორციელებული რეფორმის მიზანი იყო პოლიციისა და უშიშროების სისტემის დეპოლიტიზაცია და მათი ერთმანეთისაგან მკაფიო ფუნქციური და სტრუქტურული გამიჯვნა სამინისტროში თავმოყრილ უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციის მისაღწევად. რეფორმის შედეგად უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ფუნქცია გადაეცა ახლად ჩამოყალიბებულ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, რომლის შემადგენლობაშიც გადაინაცვლა შინაგან საქმეთა სამინისტროს რამოდენიმე დეპარტამენტი.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის განვითარების სტრატეგიის მიხედვით, სამინისტროს ახალი ხელმძღვანელობის უმთავრეს ამოცანას შსს-ს დეპოლიტიზება წარმოადგენს. რეფორმის პრიორიტეტია საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ჩამოყალიბება და ასევე ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის დანერგვა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული დოკუმენტი შეეხება არაერთ სხვა მნიშვნელოვან საკითხს. მათ შორის, მაგალითად, ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთა ჩართულობას, გენდერულ თანასწორობის უზრუნველყოფას შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში და ზოგადად ადამიანის უფლებების დაცვას.⁶⁴

პოლიციის ეთიკის კოდექსი

პოლიციის დეპოლიტიზაციის მიზნით შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 2013 წელს შემუშავებული იქნა პოლიციის ეთიკის კოდექსი. კოდექსი არეგულირებს საკითხთა ფართო წრეს, პოლიციელის კოლეგებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის ჩათვლით. იგი ითვალისწინებს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას კოდექსის ნორმათა დარღვევისათვის. კოდექსის მე-3 თავი აწესრიგებს

⁶³ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულება, დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის N337 დადგენილებით, მუხლი 1.

⁶⁴ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განვითარების 2013 წლის სტრატეგია, ხელმისაწვდომია სამინისტროს ვებგვერდზე www.police.ge.

პოლიციელის საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებს, თავი მე-5 კი ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებას. კოდექსი ასევე არეგულირებს პოლიციელის ქცევას გამოძიების მსვლელობისას ან დაკავებულ პირებთან დამოკიდებულებას. ეთიკის კოდექსის იმპლიმენტაციაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით შინაგან საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა სპეციალური მონიტორინგის ჯგუფი, რომელიც 50 წევრისაგან შედგება. კოდექსის მიღებამ და პრაქტიკაში გატარებამ ხელი უნდა შეუწყოს პოლიციის ერთიანი პროფესიული ეთიკის ჩამოყალიბებას და განვითარებას, რომელიც კიდევ უფრო დაახლოებს მას საზოგადოებასთან და განაპირობებს პოლიციის მზარდ დეპოლიტიზაციას.

კოდექსის მიხედვით, პოლიცია საზოგადოების სამსახურში მდგომი სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც ანგარიშვალდებულება მის წინაშე. კოდექსი ასევე მიუთითებს იმაზე, რომ პოლიციელის საქმიანობის ეფექტურობა დიდწილადაა დამოკიდებული საზოგადოების მხრიდან დახმარებასა და მხარდაჭერაზე. საზოგადოების მხრიდან პოლიციისადმი ნდობის განმტკიცება მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა საქართველოში საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ. პოლიციის რეფორმებმა ამ მხრივ სიტუაცია გააუმჯობესა, მაგრამ პოლიციისადმი საზოგადოების ნდობის განმტკიცება კვლავინდებურად რჩება სერიოზულ პრობლემად, განსაკუთრებით ბოლო წლების განმავლობაში გამოვლენილი ადამიანის უფლებათა დარღვევების ფონზე.

აუცილებელია კოდექსის პრაქტიკულ განხორციელებაზე ეფექტური მონიტორინგის დაწესება და სპეციალური საგანმანათლებლო ზომების მიღება პოლიციის როლის როგორც საზოგადოების სამსახურში მდგომი ინსტიტუტის გაძლიერების მიზნით.

საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ

2013 წლის 4 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო პოლიციის შესახებ კანონი,⁶⁵ რომელიც განსაზღვრავს პოლიციის ამოცანებს, მის უფლებებსა და მოვალეობებს, საქმიანობის პრინციპებს, ასევე პოლიციის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს. კანონმდებლობა განამტკიცებს პოლიციის როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში მოქმედი სამოქალაქო უწყების სტატუსს,⁶⁶ რომლის უმთავრესი მოვალეობაა მოქალაქეთა უფლებებისა და ინტერესების დაცვა ნებისმიერი სახის უკანონო მოქმედებისაგან. კანონის მე-10 მუხლი განსაზღვრავს, რომ „კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თანახმად, საპოლიციო ღონისძიების განხორციელება, რომელიც იწვევს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და

⁶⁵ საქართველოს კანონი 'პოლიციის შესახებ', 2013 წლის 4 ოქტომბერი №1444-ლს.

⁶⁶ გატარებული რეფორმების შედეგად შინაგანი ჯარი გადავიდა თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში და სასაზღვრო დაცვის დეპარტამენტი დაქვემდებარა შინაგან საქმეთა სამინისტროს.

თავისუფლებების შეზღუდვას, დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე’.

საქართველოს კანონმდებლობა პოლიციის შესახებ განხილული უნდა იქნეს არსებული რეალური პრობლემების ფონზე. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ადამიანის უფლებათა იმ დარღვევებს (დაშვებული ძალის გადამეტება და ფარული მოსმენები, თვალთვალი), რომლებიც გამოვლენილი იქნა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში და ასევე პოლიციის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების განმტკიცების აუცილებლობას.⁶⁷

კრიტიკას დაექვემდებარა ასევე პოლიციის პრევენციული ფუნქციის გაძლიერებაც, რაც, ზოგიერთი მოსაზრებით, მეტისმეტად აფართოებს პოლიციის სამოქმედო არეალს.⁶⁸

კანონის 58-ე მუხლი ადგენს, რომ პოლიციელის საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი ხორციელდება საპარლამენტო, საპრეზიდენტო, სამთავრობო, საფინანსო კონტროლისა და საპროკურორო ზედამხედველობის საფუძველზე. ამასთან ერთად, წინამდებარე კანონის 56-ე მუხლის მიხედვით შესაძლებელია მოქალაქეების მიერ პოლიციის ქმედებების გასაჩივრება ზემდგომი თანამდებობის პირთან, პროკურატურაში ან სასამართლოში. პოლიციელის საქმიანობის შიდა კონტროლს ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია (57-ე მუხლის 1 პუნქტი). ევროპის კავშირის სპეციალური ექსპერტის მოხსენებაში საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ აღინიშნება, რომ პოლიციისა და პროკურატურის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრები უნდა განიხილებოდეს პროფესიონალი, დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ, რომელიც სათანადო ნდობას იმსახურებს. ის უნდა იყოს დამოუკიდებელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურებისაგან და მოქმედებდეს როგორც საზოგადოების მიუკერძოებელი წარმომადგენელი.⁶⁹

2013 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების ერთ-ერთი მიზანია, შეამციროს პოლიციაზე პოლიტიკური ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობა. შესაბამისად პოლიციის შესახებ კანონის მე-14 მუხლი განამტკიცებს პოლიციის პოლიტიკური ნეიტრალობის პრინციპს. ამ მუხლის თანახმად, პოლიციელი საკუთარ უფლებამოსილებას

⁶⁷ იხ. Lili Di Puppò, 'Police Reform in Georgia: Cracks in an anti-corruption success story', U4Practice Insight 2010:2, 1-5. იხ. ასევე Kornely Kakachia & Liam O'Shea, 'Why does police reform appear to have been more successful in Georgia than in Kyrgyzstan or Russia?', *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies* 13/2012, <http://pipss.revues.org/3964>.

⁶⁸ ჯ. რეხვიაშვილი, „პოლიცია იცვლება“, რადიო თავისუფლება 25.9.2013, <http://www.radiotavisupleba.ge/content/politsiis-shesakheb-akhali-kanoni/25117530.html>.

⁶⁹ Georgia in Transition - Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, 2013 წლის სექტემბერი, გვ. 8.

ახორციელებს უპარტიოების პრინციპის დაცვით. პოლიციელს არ აქვს უფლება თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა გამოიყენოს რომელიმე პოლიტიკური სუბიექტის პარტიული ინტერესებისათვის.

საქართველოს კანონი ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ

საქართველოს კანონში ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა 2013 წელს. შესაბამის ორგანოებს ეკრძალებათ ფარული მონაწილეობა სახელმწიფო დაწესებულებების საქმიანობაში. გარდა ამისა, მათ ასევე ეკრძალებათ ფარული მონაწილეობა საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და რელიგიური ორგანიზაციების საქმიანობაში, გარდა მცირედი გამონაკლისი შემთხვევებისა, რომელთაც ადგენს კანონი. ასეთ შემთხვევებში აუცილებელია საქართველოს მთავარი პროკურორის ნებართვა.

ევროპის კავშირის სპეციალური მომხსენებელი ადამიანის უფლებათა სფეროში მიუთითებს, რომ უკანონო თვალთვალი გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენდა საქართველოში.⁷⁰ იგი ასევე ხაზს უსვამს დემოკრატიული და იურიდიული კონტროლის გაძლიერების აუცილებლობას.

საქართველოს კანონი სასაზღვრო პოლიციის შესახებ

საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის რეფორმა 2006 წლიდან განხორციელდა, როდესაც იმდროინდელი გასამხედროებული სასაზღვრო სტრუქტურა ჩამოყალიბდა სამართალდამცავ ორგანოდ. 2013 წლის სექტემბერში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისად გაძლიერდა სასაზღვრო პოლიციაზე საქართველოს მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის კონტროლი. სასაზღვრო პოლიცია უშუალოდ პასუხისმგებელია შინაგან საქმეთა მინისტრის წინაშე. სასაზღვრო პოლიციის უფროსს, რომელიც ახორციელებს ამ სამსახურის საქმიანობის მართვას, თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარდგინებით, ხოლო თანამდებობიდან ათავისუფლებს ასევე პრემიერ-მინისტრი საკუთარი ინიციატივით ან საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წარდგინებით (მე-9 მუხლის პირველი პუნქტი).⁷¹ 2015 წლის რეფორმის შედეგად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური სხვა უწყებებთან ერთად მიიღებს ზომებს სახელმწიფო საზღვრის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.⁷² საქართველო ამჟამად ვერ აკონტროლებს საკუთარი საზღვრების მნიშვნელოვან მონაკვეთს. შესაბამისად სასაზღვრო პოლიცია

⁷⁰ იქვე, გვ. 21.

⁷¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 1 ნოემბერი.

⁷² სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონი, მუხლი 12, აბზაცი 4, ა.

სახელმწიფო საზღვრის ამ მონაკვეთებზე ვერ ახორციელებს მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებულ ფუნქციებს.

წინამდებარე კანონი განსაზღვრავს სასაზღვრო პოლიციის სტრუქტურასა და ფუნქციებს. აღსანიშნავია, მაგალითად, ის გარემოება, რომ სასაზღვრო პოლიციას შეუძლია სხვა ქვეყნების ანალოგიურ სამსახურებთან უწყებათაშორისი ხელშეკრულებების დადება, შინაგან საქმეთა მინისტრთან შეთანხმებით და საგარეო საქმეთა სამინისტროს თანხმობით (მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი). კანონი ასევე განსაზღვრავს სასაზღვრო პოლიციის ამოცანებსა და მის მიერ გასატარებელ ღონისძიებებს. საჭიროების შემთხვევაში სასაზღვრო პოლიციას შეუძლია პირის შესახებ ინფორმაციის თვალთვალის მოპოვება, ასევე ასეთი ინფორმაციის მოპოვება ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით (მუხ. 39-40). სასაზღვრო პოლიციის საგამოძიებო საქმიანობის საპროცესო ხელმძღვანელობას და მის ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაზე საპროკურორო ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს მთავარი პროკურატურა (43-ე მუხლი).⁷³

VI. დასკვნა

საკანონმდებლო ბაზის დახვეწამ ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა უსაფრთხოების სექტორის კონსოლიდაციის თვალსაზრისით. 2013 წელის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შემცირდა პრეზიდენტის როლი უსაფრთხოების სექტორის სტრუქტურებზე ზედამხედველობისა და საგანგებო სიტუაციების მართვის თვალსაზრისით. გაიზარდა პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის უფლებამოსილებები. თუმცა ერთიანი საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერება ამ სტრუქტურის ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება.

„მინისტრის ხედვა“, რომელიც წარმოადგენს თავდაცვის სამინისტროს სახელმძღვანელო დოკუმენტს 2015 და 2016 წლებისათვის, თავდაცვის სამინისტროს უმთავრეს პრიორიტეტთა შორის ასახელებს გამჭვირვალობის გაზრდას და დემოკრატიული კონტროლის გაძლიერებას. იმისათვის რომ გაიზარდოს ანგარიშვალდებულება, დოკუმენტი ხაზს უსვამს საქართველოს პარლამენტთან აქტიური თანამშრომლობის აუცილებლობას, თავდაცვის სფეროში განხორციელებული ცვლილებებისა და სამომავლო გეგმების შესახებ მინისტრის წლიური მოხსენებების მომზადებასა და წარდგენას პარლამენტისათვის და ასევე თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტთან თანამშრომლობას.⁷⁴ დოკუმენტი ითვალისწინებს მოქალაქეთა ინფორმირებულობის გასაზრდელად თავდაცვის სფეროში მიმდინარე პროცესების შესახებ „თეთრი წიგნის“ მომზადებას.

⁷³ საქართველოს კანონი „საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2008 წლის 20 სექტემბერი.

⁷⁴ მინისტრის ხედვა 2015-2016, თავდაცვის სამინისტრო 2015, გვ. 11.

საქართველოს საერთაშორისო სტრუქტურებში უფრო მეტი ჩართულობისა და სამშვიდობო ოპერაციებში უფრო აქტიური მონაწილეობის კვალობაზე იზრდება საპარლამენტო კონტროლის შესუსტების ალბათობა. ამდენად, ქვეყნის კანონმდებელმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს საქართველოს მზარდ საერთაშორისო თანამშრომლობას სამხედრო და უსაფრთხოების სფეროში. აუცილებელია, პარლამენტმა ეფექტურად გამოიყენოს ზედამხედველობის მის ხელთ არსებული ბერკეტები.

უნდა გაგრძელდეს საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ზომების მიღება შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპოლიტიზაციის მიზნით. მნიშვნელოვანია კომპეტენციების ნათელი გამიჯვნა შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შორის, რაც ხელს შეუწყობს ამ სტრუქტურებზე ეფექტური დემოკრატიული კონტროლის განხორციელებას. ახლად ჩამოყალიბებულ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ფორმები და მექანიზმები უნდა გადაისინჯოს და დაიხვეწოს.



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF) წარმოადგენს საერთაშორისო ფონდს, რომელიც დაარსდა 2000 წლის ოქტომბერში შვეიცარიის მთავრობის ინიციატივით და საქმიანობს შვეიცარიაში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი დღეს მსოფლიოში ერთ-ერთი წამყვანი ცენტრია უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის სფეროში. ჟენევის ცენტრის ღონისძიებები მხარს უჭერს ეფექტიან უსაფრთხოების სექტორს, აძლიერებს უსაფრთხოებისა და სამართლის სისტემას ძალადობრივი კონფლიქტების პრევენციის, მდგრადი მშვიდობის, კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის და პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის მიზნით. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი მოწოდებულია გაატაროს პოლიტიკა, რომელიც მხარს უჭერს მკაცრ ნეიტრალურობას, მიუკერძოებლობას, სიფრთხილეს, გენდერულ მგრძობელობას და ადგილობრივ მონაწილეობას. ცენტრის დამფუძნებელი საბჭო შედგება წევრი ქვეყნებისგან და წარმოადგენილია 62 ქვეყნის ხელისუფლებით, ასევე წარმოადგენს ოთხი ქვეყნის ხელისუფლებასა და ორ საერთაშორისო ორგანიზაციას, რომელსაც აქვს მუდმივი დამკვირვებლის სტატუსი. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი მდებარეობს ჟენევაში, მისი მუდმივი ოფისი მუშაობს ბეირუთში, ბრუსელში, ლუბლიანაში, რამალაში, ტრიპოლისა და ტუნისში. ცენტრს აქვს ხუთი საოპერაციო განყოფილება (სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის, შუა აღმოსავლეთის და ჩრდილოეთ აფრიკის, სუბ-საჰარის აფრიკისა და გენდერის და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის, საჯარო-კერძო პარტნიორობის და საერთაშორისო უსაფრთხოების სექტორის მრჩეველთა ჯგუფის-ISSAT განყოფილებები), ასევე კვლევითი განყოფილება. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრში მუშაობს 130 თანამშრომელი დაახლოებით 40 ქვეყნიდან.

კავკასიაში და სხვა რეგიონებში შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის საქმიანობის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისათვის შეგიძლიათ მიმართოთ შემდეგ მისამართს: <http://www.dcaf.ch/Project/Caucasus>