

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის სამართლებრივი საფუძვლები

მინდია ვაშაყმაძე

2014



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

საქართველოს
უსაფრთხოების სექტორის
სამართლებრივი
საფუძვლები

მინდია ვაშაყმაძე

ჟენევა-თბილისი, 2014

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

შინაარსი

წინასიტყვაობა	5
I. შესავალი	7
II. საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის კონსტიტუციური საფუძვლები	9
საქართველოს კონსტიტუცია და ხელისუფლების დანაწილება უსაფრთხოების სექტორში	9
III. ეროვნული უსაფრთხოება	13
საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია	13
ეროვნული სამხედრო სტრატეგია	15
საქართველოს კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია	16
საქართველოს კანონი ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ	18
საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ	21
საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ	22
IV. თავდაცვა და შეიარაღებული ძალები	24
თავდაცვის შესახებ კანონი	24
საქართველოს კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ	25
საქართველოს თავდაცვის რეზერვის სისტემის კონცეფცია	26
საქართველოს კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ	27
საქართველოს კანონი მოზილიზაციის შესახებ	28
საქართველოს კანონი სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ	29
საქართველოს კანონი არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ	31
საქართველოს კანონი საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ	32
საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ	35
საქართველოს კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ	36
ჩვეულებრივი შეიარაღება და სამხედრო შესყიდვები	37
საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ	38

V. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემა, პოლიცია	40
პოლიციის რეფორმა და როლი, პოლიციის ეთიკის კოდექსი	40
საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ	41
საქართველოს კანონი ოპერატიულ სამძებრო საქმიანობის შესახებ	44
პოლიციის სისტემის სტრუქტურული რეფორმები და მისი დეპოლიტიზაცია	44
VI. დაზვერვა, კონტრდაზვერვა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება	46
საქართველოს კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ	46
საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ	48
საქართველოს კანონი დაზვერვის სამსახურის შესახებ	51
საქართველოს კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ	52
VII. საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია	54
საქართველოს კანონი სასაზღვრო პოლიციის შესახებ	54
VIII. დასკვნა	56

წინასიტყვაობა

სახელმწიფოში კანონის უზენაესობის დასამკვიდრებლად ძირითად მოთხოვნას წარმოადგენს საკანონმდებლო სივრცის ჰარმონიზაცია დასავლეთის საუკეთესო გამოცდილებასთან, კანონში არსებული შეუსაბამობის და წინააღმდეგობების აღმოფხვრა, კანონების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და გაცნობა მოქალაქეებისათვის. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF) ულოცავს საქართველოს პარლამენტს და მთავრობას ამ მიმართულებით გასულ წლებში მიღწეულ შედეგებს და გატარებულ ღონისძიებებს.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის დამფუძნებელ საბჭოს წარმოადგენს 62 ქვეყანა. ცენტრი რამოდენიმე წევრი ქვეყნის მთავრობას ეხმარება კანონების შექმნაში. საქართველო ერთი-ერთი ის ქვეყანაა, რომელიც მზადაა უწყვეტად მიიღოს და განიხიროს ექსპერტიზა*. ჩვენ დარწმუნებულების ვართ, რომ სხვა ქვეყნებიც ისარგებლებენ აღნიშნული გამოცემით და მასში ასახული საქართველოს საკანონმდებლო გამოცდილებით.

მე მინდა მთელი გულით განსაკუთრებული მადლობა გადავუხზარო მინდია ვაშაყმაძეს ამ დაწვრილებითი და საფუძვლიანი ნაშრომისათვის.

ჟენევა, აგვისტო 2014

დოქტორი ფილიპ ფლური

დირექტორის მოადგილე

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი

* See e.g. "Democratic Control Over the Georgian Armed Forces Since the August 2008 War", *Tamara Pataraiia* – 2010
"Building Integrity and Reducing Corruption in Defence", *Editor(s): Todor Tagarev*, 2010
"Integrity Self-Assessment Process – A Diagnostic Tool for National Defence Establishments", *Hari Bucur-Marcu* – 2009
"After Shevardnadze: Georgian Security Sector Governance after the Rose Revolution", *Editor(s): Philipp Fluri and David Darchiashvili*, 2006
"Security Sector Laws of Georgia", *Editor : Philipp Fluri* – 2005

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 საერთაშორისო სამართლის ნორმებს.

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”. 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”, Securing States and societies: strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform (Report of the Secretary-General) S/2013/480.

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, დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის და ასევე სასაზღვრო პოლიციის საქმიანობის მარეგულირებელი ნომრები. კომენტარში განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების საკითხზე.

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

II. საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუცია და ხელისუფლების დანაწილება უსაფრთხოების სექტორში

საქართველოს კონსტიტუციამ, რომელიც მიღებული იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს, დღემდე არაერთი ტრანსფორმაცია განიცადა. ეს აისახა უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელ კონსტიტუციურ პრინციპებზეც.³ ამჟამინდელი კონსტიტუცია განამტკიცებს ხელისუფლების ფუნქციონალური დანაწილების პრინციპს. იგი მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს ანიჭებს ქვეყნის პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის სფეროში (მუხლი 48).⁴ კონსტიტუცია განამტკიცებს საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს (იხ. მაგალითად მუხლი 59). პარლამენტის ხელთაა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მნიშვნელოვანი ბერკეტები.

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.

2013 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შეიკვეცა პრეზიდენტის კომპეტენციები და გაიზარდა მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები უსაფრთხოების სექტორში.⁵ პრეზიდენტს,

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 / Eden Cole, *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, Vienna 2005, ??, 29-50.

⁴ პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას.

⁵ იხილეთ საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე www.parliament.ge.

მაგალითად, აღარ ექნება უფლება ერთპიროვნულად გადააყენოს მთავრობა და დანიშნოს მთავრობის ახალი შემადგენლობა პარლამენტის თანხმობის გარეშე. ვენეციის კომისიის განმარტებით გაიზარდა პარლამენტის კომპეტენციები საკანონმდებლო სფეროში და შეიზღუდა მისი უფლებამოსილებები საბიუჯეტო სფეროში.⁶ ჯერ კიდევ 2010 წლის დასკვნაში საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე ვენეციის კომისია მიუთითებდა პარლამენტის უფლებამოსილებათა გაზრდის საჭიროებაზე.⁷

კონსტიტუციის მე-7 თავი ეძღვნება სახელმწიფო თავდაცვას. 98-ე მუხლის მე-3 აზნაცის მიხედვით ქვეყნის სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო რაოდენობას, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით, საქართველოს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. ეროვნული უშიშროების საბჭოს ენიჭება ფართო უფლებამოსილებები თავდაცვისა და უშიშროების სფეროში. 99-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, იგი იქმნება სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზებისათვის, და ახორციელებს ამ ფუნქციებს ქვეყნის პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ეროვნული უშიშროების საბჭოს ანგარიშვალდებულებისა და კონტროლის მექანიზმს.

მნიშველოვანია კონსტიტუციის მე-100 მუხლი, რომელიც ანაწილებს უფლებამოსილებებს პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის სამხედრო ძალების გამოყენების სფეროში. სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პრეზიდენტი, რომელსაც პარლამენტი ამტკიცებს 48 საათის განმავლობაში. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პარლამენტის თანხმობას სამხედრო ძალების გამოყენების შემდეგ. ანუ, კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტს არ შეუძლია დროის დაზოგვის მიზნით და იმის იმედით, რომ პარლამენტს დაითანხმებს, თავი აარიდოს საპარლამენტო განხილვას, და მიიღოს ერთპიროვნული გადაწყვეტილება სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ.

ასევე, „საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალთა გამოყენება დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე“. ამ საკითხს უფრო დანვრილებით მიმოვიხილავთ საერ-

⁶ Venice Commission, Opinion on Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending the Constitution of Georgia, 15 October 2013, CDL-AD(2013)029, para 57.

⁷ '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.

თაშორისო სამშვიდობო ოპერაციებში საქართველოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობის შესახებ კანონმდებლობის განხილვისას.

დემოკრატიული ქვეყნების პრაქტიკის მიხედვით სამხედრო ძალების ქვეყნის შიგნით გამოყენებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები ადამიანის უფლებათა სფეროში პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს შესაბამისი კანონის მიღების გზით. კონსტიტუცია ადგენს, რომ პრეზიდენტს შეუძლია შეზღუდოს ცალკეული უფლებები, თუმცა მან ეს გადაწყვეტილება დასამტკიცებლად უნდა შეიტანოს პარლამენტში.

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 შემდეგ“. შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის ეს მუხლი განამტკიცებს პარლამენტის როლს სახელმწიფოს მეთაურთან მიმართებაში. დებულებიდან გამომდინარე, არა მხოლოდ უცხო ჯარების შემოყვანა საქართველოს ტერიტორიაზე, არამედ მათი შემდგომი გამოყენება და გადაადგილება უნდა განიხილოს და დაამტკიცოს პარლამენტმა.

საქართველოს საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობა ბადებს კითხვებს პარლამენტის როლისა და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის ეფექტურობის თაობაზე. პარლამენტი ვერ განახორციელებს ქვეყნის ფარგლებს გარეთ დისლოცირებული სამხედრო ძალების ყოველდღიურ კონტროლს. ეს შეესაბამება ხელისუფლების ფუნქციური დანაწილების პრინციპს (პარლამენტის ძირითადი ამოცანაა საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელება და დემოკრატიული კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება უნდა ინარჩუნებდეს გარკვეულ მოქნილობას თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების დროს). თუმცა პარლამენტს ასევე უნდა შეეძლოს შემდგომი კონტროლის განხორციელება სამხედრო ძალების საზღვარგარეთ წარგზავნის მომენტიდან.

მოისუსტებს პრევენციული საპარლამენტო კონტროლი. საპარლამენტო კონტროლი ხშირად წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებაზე რეაქციას, და შესაბამისად იგი ნაკლებად ატარებს პრევენციულ ხასიათს. ანუ იგი ხშირად საკმაოდ არაეფექტურად ხორციელდება. ასევე მოისუსტებს მიმდინარე საპარლამენტო კონტროლი. ცხადია, პარლამენტი არ უნდა აკონტროლებდეს სამხედრო ძალების ნებისმიერ გადაადგილებას უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზე (ან თუნდაც ქვეყნის შიგნით), მაგრამ მას უნდა შეეძლოს სამხედრო ჯარების განლაგების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრა და მათი სისტემატიური

კონტროლი. გარკვეულ სფეროებზე პარლამენტის მიმდინარე კონტროლი ეფექტურად არ ხორციელდება. საჭიროა გაძლიერდეს ამგვარი კონტროლი სამხედრო შესყიდვებზე და ასევე სხვა სახის გარიგებებზე. უნდა გაძლიერდეს პარლამენტის შემდგომი კონტროლიც. მნიშვნელოვანია ეფექტური ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფი მექანიზმების რეგულარული გამოყენება პრაქტიკაში.

მოისუსტებს ზოგადად სამოქალაქო კონტროლიც საქართველოს შეიარაღებული ძალების ქვეყნის ფარგლებს გარეთ (თუ ქვეყნის შიგნით) გამოყენებაზე. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ 2013 წელს 7 ქართველი ჯარისკაცის ავღანეთში დაღუპვის შემდეგ⁸ შეინიშნებოდა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გააქტიურება, რომლებმაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენეს ქართული ჯარების ავღანეთში განლაგების მიზანშეწონილობა. საგრძნობი გახდა მედიის ინტერესიც ამ საკითხის მიმართ. შესაბამისად პარლამენტის წარმომადგენლები იძულებული გახდნენ დანერგული იყოს დასაბუთება წარედგინათ საზოგადოებისათვის, თუ რატომ არიან და უნდა იყონ ქართული შენაერთები ავღანეთის ტერიტორიაზე.

მიუხედავად ზემოთხსენებულისა, უნდა ითქვას, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება თამაშობს უფრო და უფრო მნიშვნელოვან როლს უსაფრთხოების სექტორის მართვისა და კონტროლის სფეროში. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია შენარჩუნებული იქნას ხელისუფლების დანაწილების ფუნქციონალური მოდელი, განსაკუთრებით, შეიარაღებულ ძალებთან მიმართებაში. ამ მოდელის მიხედვით, მნიშვნელოვანია დემოკრატიული კონტროლის განხორციელება შეიარაღებულ ძალებზე, თუმცა ასევე უნდა იქნას უზრუნველყოფილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტურობა და აუცილებელი სამოქმედო არეალი სამხედრო ძალების მართვისა და გამოყენების სფეროში. აუცილებელია, ფუნქციების შესაბამისი გადანაწილება, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს ქვეყნის კონსტიტუციასა და მის კანონმდებლობას. პარლამენტმა ისევე როგორც მთავრობამ არ უნდა გადააჭარბოს მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ კომპეტენციებს.⁹

⁸ AJ Rubin / T Shah, 'Taliban Attack Kills 7 Georgian Soldier in Afghanistan', NY Times, 7 June 2013, <http://www.nytimes.com/2013/06/08/world/asia/taliban-attack-base-guarded-by-georgians-in-afghanistan.html?smid=fb-share&r=2&>.

⁹ სახელმწიფო ორგანოთა შორის დავების გადაჭრის პრეროგატივა ეკისრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

III. ეროვნული უსაფრთხოება

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია

საქართველოს 2012 წელს მიღებული ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია განსაზღვრავს ქვეყნის ეროვნულ ღირებულებებს და ინტერესებს, მის წინაშე არსებულ საფრთხეებსა და გამოწვევებს, და უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.¹⁰ კონცეფციის მიხედვით, საქართველოს მიზანია ჩამოაყალიბოს უსაფრთხოების ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს განვითარებას და მისი მოქალაქეების უსაფრთხოებას.¹¹

უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავს სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარებას და დემოკრატიის განმტკიცებას, ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელებას. კონცეფციის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სისტემის რეფორმების ქვაკუთხედიანია ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროცესი, რომელიც მოახდენს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტიტუტებს შორის უფრო მჭიდრო კოორდინაციას, უზრუნველყოფს სამხედრო და სამოქალაქო კომპონენტების ურთიერთქმედების ხარისხის გაუმჯობესებას და შესაძლებელს ხდის სახელმწიფო უსაფრთხოების სექტორში ჩართული ინსტიტუტების შესაბამისი უწყებრივი სტრატეგიების შემუშავებას.¹² ცხადია, აუცილებელია ისეთი საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება, რომელიც შესაძლებელს გახდის ამ რეფორმების რეალურ და ეფექტურ განხორციელებას.

უსაფრთხოების პოლიტიკის მნიშვნელოვან პრიორიტეტადაა გამოცხადებული კრიზისების მართვის ერთიანი და ეფექტური სისტემის შექმნა. ეს სისტემა უნდა ჩამოყალიბდეს საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე და მან უნდა უზრუნველყოს მოსალოდნელი კრიზისის პროგნოზირება და თავიდან აცილება.

¹⁰ იხილეთ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ანალიზი და კრიტიკა ს. ნილ მაკფარლინი, საქართველო: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და ეროვნული უსაფრთხოება, Chatham House რუსეთისა და ევრაზიის პროგრამა, პროგრამული სტატია 2012/1, 2012 წლის აგვისტო.

¹¹ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, გვ. 14.

¹² გვ. 38.

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.¹³ 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“.¹⁴ კონცეფცია ხაზს უსვამს იმას, რომ „რეზერვისა და მობილიზაციის სისტემის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია პარტნიორ ქვეყნებთან თანამშრომლობა და მათი გამოცდილების გაზიარება“.¹⁵ შესაბამისად უნდა გადაიხედოს საკანონმდებლო ბაზაც.

კონცეფციის თანახმად, „ქვეყნის თავდაცვის რეფორმის პრიორიტეტად რჩება საქართველოს შეიარაღებული ძალების ნატოსთან თავსებადობის გაზრდა.“¹⁶ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის დამაჩქარებელი ფაქტორი არის ქვეყნის ნატოსთან თანამშრომლობა, და ზოგადად ნატოში განწევრიანების პერსპექტივა. ნატო რეგულარულად განიხილავს საქართველოში მიმდინარე რეფორმებს და იძლევა შესაბამის შეფასებებს.¹⁷ თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია გადაიხედოს ეს მიდგომა. უსაფრთხოების სექტორში დემოკრატიული რეფორმების განხორციელება არ უნდა იყოს დამოკიდებული ქვეყნის ნატოში განწევრიანებაზე. 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-

¹³ გვ. 39.

¹⁴ გვ. 39.

¹⁵ გვ. 40.

¹⁶ იქვე.

¹⁷ იქვე.

„NATO Tells Georgia ‚Keep Up Reform Momentum‘“, Civil.ge 9 ნოემბერი 2011; იხილეთ ასევე ნატო-საქართველოს კომისიის ერთობლივი განცხადება „Joint Statement: Meeting of the NATO-Georgia Commission at the level of Ambassadors, with the participation of the Prime Minister of Georgia“, 9 November 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_80593.htm.

საქართველოს კონფლიქტის შემდეგ, სიტუაცია შეიცვალა და საქართველოს ნატოში განწევრიანების პროცესი გარკვეულწილად შენელდა.¹⁸ მიუხედავად ამისა, რეფორმები უსაფრთხოების სექტორში უნდა გაგრძელდეს.

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, ემსახურებოდას 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. ვინაიდან, როგორც წესი, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია უსაფრთხოების პოლიტიკის საფუძველი უნდა იყოს და არა საშინაო პოლიტიკური დებატების იარაღი“.¹⁹

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 განწევა, და სადაზვერვო და ინფორმაციული შესაძლებლობების განვითარება.

¹⁸ „რასმუსენი საქართველოს ნატოში ინტეგრაციის შესახებ“, Civil Georgia 2013 წლის 27 ივნისი.

¹⁹ 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.

საქართველოს ეროვნული სამხედრო სტრატეგია განსაზღვრავს სამხედრო ძალების როლს და ადგენს მის სტრუქტურას. დოკუმენტის მიხედვით, „შეიარაღებული ძალების სტრუქტურა შესაძლებელს უნდა ხდინდეს ძალების სწრაფად განლაგებას, მობილურობას, მოქნილობას და სიტუაციაში ეფექტურ ჩართვას“. საკანონმდებლო ბაზა ხელს უნდა უწყობდეს ამგვარი სტრუქტურის ჩამოყალიბების პროცესს. ამასთანავე, უზრუნველყოფილი უნდა იქნას 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 „სავანგებო ვითარებაში სამოქალაქო უწყებებისთვის დახმარების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით“.

სტრატეგიის მიხედვით საქართველოს შეიარაღებული ძალები მზად უნდა იყვნენ ასიმეტრიული ომის წარმოებისათვის, სადაც არ არსებობს ფრონტის ხაზი. უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია, ქართველი ჯარისკაცები საფუძვლიანად გაეცნონ ასიმეტრიული ომის სპეციფიკას და ასევე ასეთი ომის პირობებში მოქმედ სამართლებრივ ნორმებსა და შეზღუდვებს. აქ იგულისხმება არა მხოლოდ საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის ნორმები, არამედ ადამიანის უფლებების სამართალიც.²⁰ აუცილებელია, რომ სამხედრო მეთაურებს და რიგით ჯარისკაცებს შეეძლოთ ამ სტანდარტების პრაქტიკაში გამოყენება. შესაბამისად უნდა გადაისინჯოს სამხედრო მომზადებისა და წვრთნის პროგრამები, რათა უზრუნველყოფილი იქნას მათი შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

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

²⁰ 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.

გაიზარდა, რაც ბადებს კითხვას, თუ რა საშუალებებითა და მეთოდებით უნდა განხორციელდეს მისი თავიდან აცილება. საქართველოს კიბერუსაფრთხოების სტრატეგიაში აღინიშნება, რომ „2012 წლის მდგომარეობით, საქართველოს არ გააჩნია სპეციალიზებული კანონმდებლობა კიბერუსაფრთხოების სფეროში“. ამ მხრივ საქართველოსთვის განსაკუთრებით საინტერესო შეიძლება იყოს ესტონეთის გამოცდილება, რომელმაც (ისევე როგორც საქართველომ) უკვე გადაიტანა აგრესიული შეტევა ინტერნეტ სივრცის მეშვეობით. არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა სხვადასხვა ქვეყნებში, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იქნას საქართველოს კანონმდებლობის შემუშავებისა და დახვეწის პროცესში.²¹

კიბერუსაფრთხოების საკითხი ასევე აქტიურად განიხილება საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ, მაგალითად ევროპის კავშირის ფარგლებში.²² ევროპის პარლამენტმა მიიღო სპეციალური დირექტივა ამ საკითხთან დაკავშირებით.²³ კიბერუსაფრთხოების სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს ასევე საერთაშორისო სამართლებრივ ასპექტებზეც.²⁴ საქართველოს კანონმდებლობა ამ სფეროში უნდა ეყრდნობოდეს არსებულ საერთაშორისო პრაქტიკას და სტანდარტებს.

²¹ ამ საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ დამატებითი ინფორმაცია ნატოს სპეციალიზებული ცენტრის ვებგვერდზე, <http://www.ccdcoe.org/328.html>.

²² „The European Commission proposes new cyber security legislation“, 31.7.2013, http://www.wragge.com/analysis_10257.asp#.UKLsUHdc2-U.

²³ 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, იხილეთ 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.

²⁴ 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. იხილეთ ასევე Michael Schmitt, 'Five myths in the debate about cyber war', <http://justsecurity.org/2013/09/23/myths-debate-cyber-war/>; Michael Schmitt, 'The Law of Cyber Warfare: Quo Vadis', <http://ilreports.blogspot.de/>.

საქართველოს კანონი ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ

ტერორიზმის დანაშაული საქართველოს 2007 წლის 27 ივნისის კანონში ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ საკმაოდ ფართოდ განიმარტება,²⁵ თუმცა, იგი პოსტსაბჭოთა სივრცეში მოქმედ ანალოგიურ კანონებთან შედარებით მაინც უკეთ გამოხატავს ტერორიზმის დანაშაულის ძირითად არსს. საინტერესოა ასევე საერთაშორისო ტერორიზმის განმარტება, რომელიც კანონის პირველივე მუხლშია მოცემული.

ტერორიზმთან ბრძოლას, კანონის მიხედვით, ძირითადად ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო (მუხლი 4), ასევე საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, დამხმარის სამსახური და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური. კანონი განსაზღვრავს, რომ საქართველოს საჰაერო სივრცეში ტერორისტული აქტის განხორციელების შემთხვევაში თავდაცვის სამინისტრო ორგანიზებას უწევს საქართველოს შეიარაღებული ძალების სახმელეთო ჯარების მომზადებასა და გამოყენებას (მუხლი 5, პუნქტი 2). კონტრტერორისტულ ოპერაციას კოორდინაციას უწევს ექსტრემალური სიტუაციების მართვის ოპერატიული შტაბი. აღსანიშნავია, რომ კანონი არ განსაზღვრავს საჰაერო სივრცეში ანტი-ტერორისტული ოპერაციის ჩატარების წესს (გაურკვეველია, მაგალითად, შეიარაღებული ძალების მიერ სამხედრო ძალის გამოყენების წესი იმ შემთხვევებში, როდესაც ადგილი აქვს ტერორისტების მიერ სამოქალაქო ხომალდის გატაცებას და მისი ტერორისტული აქტის განსახორციელებლად გამოყენების მცდელობას. ამ შემთხვევაში, კითხვებს ბადებს ასევე შეიარაღებული ძალების გამოყენების შესაბამისობა ადამიანის უფლებებთან).

კანონის მე-10 მუხლი განსაზღვრავს სამართლებრივ რეჟიმს კონტრტერორისტული ოპერაციის ჩატარების ზონაში. ამგვარი ოპერაციების განხორციელების მიზნით იქმნება უსაფრთხოებისა და კონტრტერორისტული ოპერაციის ჩატარების ზონა, რომელიც განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეგულირებას ექვემდებარება.

25

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, განახორციელოს გარკვეული ქმედება ან თავი შეიკავოს გარკვეული ქმედების განხორციელებისაგან, რომელიც ტერორისტების მართლსაწინააღმდეგო ინტერესებში შედის“.

კანონის მეშვიდე თავი ითვალისწინებს საქართველოს საერთაშორისო თანამშრომლობას ტერორიზმთან ბრძოლაში. კანონი ითვალისწინებს ინფორმაციის წარდგენასა და შესაბამის პირთა ექსტრადიციას. აღსანიშნავია აქვე მიეთითოს, რომ ამგვარი ზომების მიღება ხდება საქართველოს კანონმდებლობასა და საერთაშორისო ვალდებულებებთან შესაბამისობაში. ეს მითითება და მისი პრაქტიკაში რეალიზება მნიშვნელოვანია, იმდენად რამდენადაც საერთაშორისო თანამშრომლობის პროცესში სერიოზული კონფლიქტი შეიძლება წარმოიქმნას ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტებსა და საერთაშორისო ანტი-ტერორისტული თანამშრომლობის მოთხოვნებს შორის. ეს შეიძლება მოხდეს, როდესაც ტერორიზმთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაცვლის შემდეგ ხდება მისი არასათანადოდ გამოყენება მიმღები სახელმწიფოს მიერ, რაც წინააღმდეგობაში შეიძლება მოვიდეს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებთან.²⁶ ამგვარ წინააღმდეგობას ადამიანის უფლებებსა და ანტიტერორისტულ ღონისძიებებს შორის შეიძლება ასევე ადგილი ჰქონდეს, როდესაც ტერორიზმში ეჭვმიტანილი ექსტრადიციის წესით გადაეცემა სხვა სახელმწიფოს, სადაც მას ემუქრება წამება ან უკანონო პატიმრობა ან არათანადო წესით გასამართლება. საერთაშორისო სამართლის ნორმები ირღვევა მაშინაც, როდესაც სახელმწიფო საკუთარ ტერიტორიას უთმობს სხვა სახელმწიფოს მართლსაწინააღმდეგო ანტიტერორისტული მოქმედებების განსახორციელებლად.²⁷ საერთაშორისო სამართალი ასევე კრძალავს მართსაწინააღმდეგო მოქმედების ჩადენაში ხელშეწყობას როგორც ასეთს. ამდენად მნიშვნელოვანია, საერთაშორისო თუ შიდა ანტიტერორისტული მოქმედებების დაგეგმვისა და გატარებისას სრულად იქნას გათვალისწინე-

²⁶ ამასთან დაკავშირებით იხილეთ, მაგალითად, ამჟამინდელი საქმე პოლონეთის წინააღმდეგ, რომელსაც განიხილავს ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლო და რომელშიც განმცხადებლები პოლონეთის სახელმწიფოს ადანაშაულებენ იმაში, რომ მან საკუთარი ტერიტორია დაუთმო აშშ-ს ცენტრალურ სადაზვერვო სამსახურს (CIA) გარკვეული ანტიტერორისტული ოპერაციების განსახორციელებლად, O. Bowcott / I. Cobain, 'Guantanamo Bay detainees claim Poland allowed CIA torture', The Guardian 2013 წლის 3 დეკემბერი, <http://www.theguardian.com/world/2013/dec/03/guantanamo-cia-rendition-torture-poland>.

²⁷ 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>.

ბული ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და ასევე საერთაშორისო სამართლის სხვა სახელშეკრულებო თუ ჩვეულებითი ნორმები, რომლებიც გარკვეულ ვალდებულებებს აკისრებენ სახელმწიფოებს.²⁸

წინამდებარე კანონი ითვალისწინებს ტერორიზმთან ბრძოლის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო კონტროლს, საპროკურორო ზედამხედველობას, ასევე საბიუჯეტო კონტროლს, რომელიც ხორციელდება კონტროლის პალატის მიერ.

აღსანიშნავია, რომ ანტი-ტერორისტული ოპერაცია ხშირად დაკავშირებულია სამხედრო ძალების გამოყენებასთან ქვეყნის შიგნით. ეს გარემოება კი აუცილებლად უნდა ექვემდებარებოდეს საპარლამენტო კონტროლს. სასურველია, პარლამენტმა საკანონმდებლო წესით დაარეგულიროს შეიარაღებული ძალების ქვეყნის შიგნით გამოყენების წესი და დაუქვემდებაროს იგი საპარლამენტო კონტროლს.

ასევე უნდა გაძლიერდეს საპარლამენტო გამოძიების ინსტიტუტი, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფორმას წარმოადგენს. ეს მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ დემოკრატიის პრინციპებიდან გამომდინარე, არამედ კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისითაც. საქართველოს შეიარაღებული ძალების ბოლოდროინდელი პრაქტიკიდან ცნობილია შემთხვევები, როდესაც ანტიტერორისტული ოპერაცია საკმაოდ ბუნდოვან გარემოებებში ჩატარდა, რამაც ბევრი კითხვა დაბადა მისი მიზანშეწონილობისა და კანონთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.²⁹ თუმცა შესაბამის სტრუქტურათა და პირთა პოლიტიკური თუ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი არ დასმულა და არც პარლამენტის სერიოზული მსჯელობის თუ კონტროლის საგანი გამხდარა.³⁰

მნიშვნელოვანია, პარლამენტმა განახორციელოს კონტროლი სამხედრო ძალების ანტიტერორისტულ ოპერაციებში გამოყენებაზე და ასევე გააკონტროლოს ადამიანის უფლებათა ის შებლღუდვები, რომლებიც და-

²⁸ 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.

²⁹ 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>.

³⁰ იხ. იგივე მასალა.

კავშირებულია ანტიტერორისტულ სამართლებრივ რეჟიმთან. ამ მხრივ საქართველოსთვის საინტერესოა სხვა ქვეყნების გამოცდილება, სადაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ინარჩუნებს ეფექტურ კონტროლს ანტიტერორისტული ოპერაციების განხორციელებაზე.

ასევე მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს სამხედრო სტრუქტურებისა და პოლიციის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს როლი ამ სფეროში. ტერორიზმთან ბრძოლა ძირითადად უნდა იყოს პოლიციისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ამოცანა. შეიარაღებული ძალების გამოყენება ნათლად უნდა დარეგულირდეს კანონით და დაექვემდებაროს საპარლამენტო კონტროლს. ცხადია, შეიარაღებულ ძალებს უნდა შეუწარმუნდეთ პრე-როგატივა, 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)).

ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწეს ეროვნული უშიშროების საკითხებში. იგი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე (მუხლი 4 პუნქტი 2). კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანს ანიჭებს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებს. მაგალითად, იგი კოორდინაციას უწევს ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვას უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომები, როგორც წესი, დახურულია. მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომა შეიძლება გამოცხადდეს ღიად (მუხლი 5 პუნქტი 2).

ამრიგად, ეროვნული უშიშროების საბჭო საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი ქვეყნისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე თავდაცვის, სამხედრო და უშიშროების სფეროებში. ასევე თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ საბჭოს მუშაობა დიდი გამჭვირვალობით არ გამოირჩევა, უფრო თვალმისაცემი ხდება ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობაზე დემოკრატიული, საპარლამენტო კონტროლის არარსებობა. მისი გადანაცვებილები პრეზიდენტისათვის სავალდებულო არ არის, თუმცა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმწიფოს უსაფრთხოების პოლიტიკაზე. შეიძლება ითქვას, რომ საბჭო ამყარებს პრეზიდენტის პოზიციას ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის სფეროში.

სასურველი იქნებოდა, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს, ეროვნული უშიშროების საბჭოს პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულების მექანიზმს.

საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ

სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია განისაზღვრება საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის კანონით სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 42-ე მუხლი განსაზღვრავს ინფორმაციას, რომლის გასაიდუმლოება დაუშვებელია. კანონი ასევე განსაზღვრავს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციებს.

2013 წელს მიღებული კანონმდებლობის საფუძველზე შეიკვცა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სახელმწიფო საიდუმლოების რეგულირების სფეროში. ცვლილებები შევიდა კანონის 34-ე მუხლში, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის სხვა სახელმწიფოსათვის გადაცემაზე დანესებულ შეზღუდვებს. 2013 წლის აპრილის საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისად გამარტივდა საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში მონაწილე პარტნიორი ქვეყნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გადაცემა. აქამდე ამგვარი ინფორმაციის გაზიარება ხდებოდა რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულების ან პრეზიდენტის მოტივირებული განკარგულების საფუძველზე. საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ამ პროცედურის გავლა სავალდებულო აღარ არის.³¹

³¹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 2013 წლის 31 მაისი, N 682-III.

პროცედურების გამარტივებამ არ უნდა გამოიწვიოს საიდუმლო ინფორმაციის გაცვლაზე ან გადაცემაზე კონტროლის მექანიზმების შესუსტება. ამგვარი ინფორმაციის გადაცემა უნდა ხორციელდებოდეს კონსტიტუციის, კანონისა და საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად.³²

ინფორმაციის გასაიდუმლოება უნდა მოხდეს კანონის მოთხოვნების შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით უნდა შეიზღუდოს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა მიერ კანონის არასწორი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობა. ეს შესაძლებელია მხოლოდ კანონმდებლობაში შესაბამისი კრიტერიუმების მკაფიოდ ჩამოყალიბების გზით. პრაქტიკა ადასტურებს, რომ დავა შეიძლება გამოიწვიოს ინფორმაციის უკანონოდ გასაიდუმლოებამ.³³

³² საიდუმლო ინფორმაციის მოპოვების, გაცვლისა და გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ *Michigan Journal of International Law* 27 (2006), რომელიც მიმოიხილავს ამ პრობლემის სხვადასხვა ასპექტებს.

³³ მაგალითად, იხილეთ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის განცხადება „საქართველოს მთავრობის მიერ ლობისტურ კომპანიებთან დადებული ხელშეკრულებები მხოლოდ საქართველოშია საიდუმლო“, <http://gyla.ge/geo/news?info=365>.

IV. თავდაცვა და შეიარაღებული ძალები

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, წინამდებარე კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, 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.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უნდა გააძლიერდეს სამხედრო შესყიდვებზე საპარლამენტო კონტროლი და თავდაცვის სფეროს რეფორმებზე მიმდინარე საპარლამენტო კონტროლი. ამგვარი კონტროლი არ უნდა შემოიფარგლოს თავდავისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ განხორციელებული საკონტროლო ღონისძიებებით. მთლიანად პარლამენტი უნდა იყოს ჩართული ამ პროცესში, რაც კიდევ უფრო გააძლიერებს თავდაცვის სტრუქტურის დემოკრატიულ ანგარიშვალდებულებას.

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.

წინამდებარე კანონის მე-8 მუხლი ადგენს, რომ საქართველოს სამხედრო ძალები შედგება შეიარაღებული ძალებისაგან, ხოლო საომარი

მდგომარეობის დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო უწყებისაგან როგორიცაა საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია. ასე რომ, საქართველოს კანონმდებლობა განამტკიცებს შეიარაღებული ძალების უფრო ვიწრო გაგებას და ამით განსხვავდება ზოგიერთი პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისაგან, სადაც შეიარაღებული ძალები აერთიანებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, უშიშროების სამსახურების და სხვა უწყებათა შეიარაღებულ ფორმირებებს.

თავდაცვის სფეროს რეფორმა, რომელიც საქართველოს ნატოსთან დაახლოების კვალობაზე დაიწყო, გრძელდება. ამ რეფორმის განხორციელებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს არა მხოლოდ ქართული ჯარისა და მთლიანად სამხედრო სტრუქტურის ეფექტურობის გაძლიერებას, არამედ საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ აღიარებულ ნორმატიულ სტანდარტებთან შესაბამისობასაც, განსაკუთრებით დემოკრატიული კონტროლის სფეროში.³⁴

საქართველოს კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ

წინამდებარე კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ მიღებული იქნა 2006 წლის 28 აპრილს. იგი პირველსავე მუხლში ხაზს უსვამს იმას, რომ თავდაცვის დაგეგმა ხელს უწყობს „ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში ... საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის სათანადოდ წარმართვას“. მე-3 პუნქტი კი უთითებს, რომ თავდაცვის დაგეგმვის რევიზია, და, შესაბამისად, თავდაცვის დაგეგმვის დოკუმენტების გადახედვა შესაძლებელი იქნება ნატოში საქართველოს განევრიანების, ეროვნული უსაფრთხოების გარემოს შეცვლის ან ეროვნული უსაფრთხოების გარემოს შეცვლის ნიშნების გაჩენის შემთხვევაში. აშკარაა, რომ ეს და ასევე საკანონმდებლო თუ უფრო კონცეპტუალური პოლიტიკური ხასიათის აქტები თავდაცვის სფეროში ნატოსთან საქართველოს დაახლოების მიზნით იქნა მიღებული.³⁵ თუმცა, ცხადია, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო საშუალებებით ალიანსთან ქვეყნის დაახლოების პროცესი საგრძნობლად ვერ დაჩქარდება. ამჟამად გარ-

³⁴ 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.

³⁵ იხ. „The NATO Defence Planning Process“, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm.

კვეულნილად შენელებულია ალიანსში საქართველოს განვერიანების პროცესი.

სახელმწიფო დონეზე თავდაცვის დაგეგმვის ორგანიზებას განსაზღვრავს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც ასევე ნატოსთან დაახლოების პროცესის ფარგლებში იქნა მიღებული.³⁶ წინამდებარე კანონის მე-6 მუხლი ჩამოთვლის თავდაცვის დაგეგმვის სტრატეგიული დონის სამართლებრივ აქტებს. მათ განეკუთვნება საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და საქართველოს ეროვნული სამხედრო სტრატეგია. საკითხავია, რამდენად მიზანშეწონილია ამ აქტების სამართლებრივ აქტებად მოხსენიება. ისინი არ წარმოადგენენ კანონებს ან კანონქვემდებარე აქტებს, არამედ უფრო პოლიტიკური მნიშვნელობის დოკუმენტებს.

თავდაცვის დაგეგმვის პროცესში წამყვანი ადგილი უკავია 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. ამგვარი დებულების ჩართვა კანონის ტექსტში დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა კანონი არ იხსენიებს ზოგადი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმს. თუმცა ეს ისე არ უნდა განიმარტოს, რომ კანონი საპარლამენტო კონტროლს თავდაცვის დაგეგმვის პროცესზე თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის საკონტროლო საქმიანობით შემოფარგლავს. აუცილებელია საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფრო ინტენსიური თანამშრომლობა თავდაცვის დაგეგმვის სფეროში.

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

³⁶ იხილეთ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის კრიტიკა ს. ნილ მაკფარლენი, საქართველო: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და ეროვნული უსაფრთხოება, Chatham House (რუსეთისა და ევრაზიის პროგრამა, პროგრამული სტატია 2012/01).

ეფექტიანობის 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 დანერგვისათვის 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.³⁷

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 (მუხლი 2. პუნქტი 3). წინამდებარე კანონი ასევე

³⁷ "Die neue Konzeption der Reserve", 1.2.2013, შემდეგ ვებგვერდზე ასევე შეგიძლიათ იხილოთ გერმანიის რეზერვის კონცეფცია, რომელიც საკმაოდ დეტალურ დოკუმენტს წარმოადგენს და დაახლოებით 46 გვერდს მოიცავს, http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3l5EYrpHK9pPKUvL3ikqLUzJLsosTUtJJUvaLU4tSisiS97Py8qtCQcAb9gmxHRQDFL_A/.

არეგულირებს სამხედრო ძალების რეზერვის დაკომპლექტებას, სამხედრო სარეზერვო სამსახურში განწევას, 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 იქნას შესაბამის რეგიონებში ადგილობრივი მოსახლეობის სათანადოდ მომზადება საომარი ან საგანგებო ვითარებისათვის. მნიშვნელოვანია რეზერვის დაკომპლექტებაზე, ფუნქციონირებასა და გამოყენებაზე შესაბამისი ეფექტური კონტროლის დაწესება. უნდა გაიზარდოს თავად რეზერვისტთა მომზადების დონე. ამის აუცილებლობას ადასტურებს საქართველოს უახლესი სამხედრო ისტორია. რეზერვის მომზადებისა და ეფექტურობის გაუმჯობესების გარეშე, იგი თავს ვერ გაართმევს მასზე დაკისრებულ ამოცანებს. ასევე აუცილებელია გაუმჯობესდეს რეზერვის მართვა, კოორდინაცია და კონტროლი.

საქართველოს კანონი მობილიზაციის შესახებ

წინამდებარე 1999 წლის 23 ივნისის კანონი მობილიზაციის შესახებ განსაზღვრავს მობილიზაციის პროცედურებსა და პრინციპებს, იგი აწარმოებს 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 მობილიზაციის სფეროში, ასევე 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.

საქართველოს კანონი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ

წინამდებარე 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). ეს კანონი 11 წლის წინ იქნა მიღებული და დღეს 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 ფომრლურ, 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 განწვეული პირი. ამდენად, კანონი ცდილობს ასახოს საქართველოს უსაფრთხოების სექტორში გატარებული რეფორმა, რომლის შედეგადაც პოლიცია და სხვა ფორმირებები აღარ წარმოადგენენ სამხედრო სისტემის ნაწილს. თუმცა ეს დებულება უთითებს სამხედრო უწყებებზე და არ მოიცავს ამ უწყებათა ჩამონათვალს.

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 დანვრილებით განსაზღვრავს სამხედრო მოსამსახურის სტატუსს. საყურადღებოა ამ მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც „ტყვედ ჩავარდნილ, აგრეთვე ნეიტრალურ სახემლ-

ნიფოში ინტერნირებულ მოქალაქეს უნარჩუნდება სამხედრო მოსამსახურის სტატუსი, თუ ტყვეობა არ იყო ნებაყოფლობითი და ტყვედ ჩავარდნილია 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.³⁸

კანონის II თავი უფრო დანვრილებით განსაზღვრავს სამხედრო მოსამსახურის უფლებებსა და მათი რეალიზაციის გარანტიებს. იგი ასევე ადგენს პირობებს ამ უფლებების შეზღუდვისათვის. ზოგჯერ ეს პირობები უფრო მეტ დაკონკრეტებას საჭიროებენ. 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 უქმნის პირობებს დამატებითი შეღავათებისათვის. ეს დებულება შეიძლება კანონის მიზნების საწინააღმდეგოდ იქნას განმარტებული.

ხაზი უნდა გაესვას საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის გაძლიერების აუცილებლობას, განსაკუთრებით უსაფრთხოების სექტორზე ეფექტური მონიტორინგის განხორციელების თვალსაზრისით. როგორც არაერთი ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, სახალხო დამცველმა შეიძლება მეტად დადებითი როლი შეასრულოს ჯარისკაცთა უფლებების ეფექტური დაცვისა და ზოგადად უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის სფეროში.³⁹

კანონი ადგენს ერთჯერად ფულად ანაზღაურებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სამხედრო მოსამსახურის დაჭრის ან დღუპვის შემთხვევაში. უნდა ითქვას, რომ განსაზღვრულია შედარებით დაბალი ფულადი დახმარება, რაც გადახედვას საჭიროებს ქვეყნის შემდგომი ეკონომიკური განვითარების კვალობაზე. ასევე უნდა გაძლიერდეს სამხედრო მოსამსახურეთა სახელმწიფო დაზღვევის სისტემა.

კანონის მე-20 მუხლი განსაზღვრავს სამხედრო მოსამსახურის უფლებას მიმართოს შესაბამის ორგანოებს წინადადებებით, განცხადებე-

³⁸ იხილეთ მაგალითად Mindia Vashakmadze, The Role of the Military in Elections, DCAF Working Paper N 159.

³⁹ Improving democratic oversight of the security sector, Recommendations to Ombudsman Institutions, ხელმწიხანწვდომია შემდეგ მისამართზე <http://www.dcaf.ch/Chapter-Section/Improving-Democratic-Oversight-of-the-Security-Sector-Recommendations-to-Ombudsman-Institutions>.

ბით და საჩივრებით. კანონის 24-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით სამხედრო უფროსს უფლება არა აქვს გასცეს ისეთი ბრძანება ან განკარგულება, რომელსაც კავშირი არა აქვს სამხედრო სამსახურთან ან კანონსაწინააღმდეგოა. ეს არის მნიშვნელოვანი დებულება, რომლის საფუძველზეც უნდა აღიკვეთოს მეთაურის ან უფროსის მიერ სამხედრო უფლებამოსილებათა ბოროტად გამოყენება და ჩაგვრის მანკიერი პრაქტიკის გავრცელება შეიარაღებულ ძალებში.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ კანონი ითვალისწინებს საქართველოს ჯარში მიმდინარე ცვლილებებს, თუმცა მისი ზოგიერთი დებულება გადახედვასა და დაკონკრეტებას საჭიროებს.

საქართველოს კანონი არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ

წინამდებარე 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 კომპრომის.“ ალტერნატიულ სამსახურში განწვევის ორგანიზაციულ მხარეს უზრუნველყოფს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო თავის სისტემაში შემავალი ერთეულების მეშვეობით. დავების გადაწყვეტა ალტერნატიულ სამსახურში განწვევაზე უარის შემთხვევაში ხდება სასამართლო წესით. კანონი ასევე ადგენს ალტერნატიული სამსახურის გავლის წესსა და პროცედურებს.

აუცილებელია განხორციელდეს არასამხედრო ალტერნატიული სამსახურის პოპულარიზაცია და გაიზარდოს ამ სამსახურში დასაქმებულ მოქალაქეთა შესაბამისი შრომითი ანაზღაურება. აღსანიშნავია კიდევ ერთი შეზღუდვა, რომელიც უკავშირდება არასამხედრო ალტერნატიული სამსახურის გავლას. მოქალაქეებს, რომლები ამგვარ სამსახურს გადიან, ერთმევათ შესაძლებლობა მომავალში იმსახურონ ძალოვან სტრუქტურებში. არასამხედრო ალტერნატიულ სამსახურში დასაქმებულ პირთა რაოდენობა საკმაოდ მცირეა, რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს შესაბამისი კანონმდებლობის ეფექტურობას.

საქართველოს კანონი საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ

საქართველოს შეიარაღებული ძალების საერთაშორისო სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის საკითხს არეგულირებს 1999 წლის 22 ივლისის 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 გატარებასთან იყოს დაკავშირებული.

კანონი არ განსაზღვრავს დამატებით, უფრო კონკრეტულ კრიტერიუმებს, თუ რა შემთხვევებშია სავარაუდო შეიარაღებული ძალების მიერ იძულებითი ზომების გატარება და ამდენად აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა. აქვე უნდა ითქვას, რომ კანონი მკაფიოდ არ აყალიბებს პარლამენტის თანხმობის აუცილებლობას, როდესაც იძულებითი ზომებისა და სამშვიდობო ძალის გამოყენება არ არის მოსალოდნელი. კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით, პრეზიდენტს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ცალკეული სამხედრო მოსამსახურის ნებაყოფლობით წარგზავნის თაობაზე იმ სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის მისაღებად, რომელიც არ არის დაკავშირებული იძულებითი ზომების გამოყენებასთან. ამდენად ნათლად არ არის განსაზღვრული, შეუძლია თუ არა პრეზიდენტს პარლამენტის თანხმობის გარეშე წარგზავნოს არა მხოლოდ ცალკეული სამხედრო მოსამსახურე, არამედ მთელი სამხედრო შენაერთი ამგვარ ოპერაციებში მონაწილეობის მისაღებად. ამ მხრივ საინტერესოა გერმანიის კანონი შეიარაღებული ძალების საზღვრებს გარეთ გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში პარლამენტის მონაწილეობის თაობაზე.⁴⁰

როგორც ნესი, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო აწარმოებს მოლაპარაკებებს შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების დადების მიზნით, რომელიც ექვემდებარება რატიფიკაციას პარლამენტის მიერ (მუხლი 6, პუნქტი 1). ხშირ შემთხვევებში სავარაუდოა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობა დაამტკიცებს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებას სამშვიდობო ოპერაციებში ჩართვის თაობაზე. თუმცა არ არის გამორიცხული საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უთანხმოებაც.

⁴⁰ Parlamentsbeteiligungsgesetz, 18.03.2005 (BGBl. I ?? 775). იხ. ამ კანონის მე-2 მუხლი.

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტს არ აქვს უფლება საკუთარი ინიციატივით გამოიწვიოს შეიარაღებული ძალები, თუმცა საქართველოს საერთაშორისო სამხედრო მისიებში ინტენსიური მონაწილეობის კვალობაზე უნდა გაიზარდოს საპარლამენტო კონტროლის როლი.⁴¹ პარლამენტარები უნდა მონაწილეობენ სამხედრო მისიების მოსანახულებლად წარგზავნილი დელეგაციების შემადგენლობაში.

პარლამენტის პოზიციას განამტკიცებს წინამდებარე კანონის მე-7 მუხლი. ამ დებულების მიხედვით, ყველა ის საერთაშორისო შეთანხმება და ხელშეკრულება, რომლებიც ითვალისწინებენ საქართველოს სამხედრო ძალების და სამოქალაქო პერსონალის სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობას, ექვემდებარება რატიფიკაციას საქართველოს პარლამენტის მიერ. ასევე კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით საქართველოს სამშვიდობო ძალების ფინანსური უზრუნველყოფა ხორციელდება საქართველოს სახემწიფო ბიუჯეტიდან თავდაცვის სამინისტროს ბიუჯეტის ფარგლებში, და აგრეთვე სხვა წყაროებიდან. თუმცა კანონი არ განმარტავს, თუ რა „სხვა წყაროები“ აქვს მხედველობაში კანონმდებელს.

კანონი განამტკიცებს საპარლამენტო კონტროლის ინსტიტუტს სხვა დებულებებშიც. იგი ავალდებულებს საქართველოს თავდაცვისა და საგარეო საქმეთა სამინისტროებს წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინონ საქართველოს პარლამენტს ანგარიში საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის თაობაზე (მუხლი 10). თუმცა ეს მექანიზმი, ცხადია, ვერ უზრუნველყოფს რეალური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას სამშვიდობო მისიის მსვლელობის მთელი პერიოდის განმავლობაში.

ამრიგად, მოსუსტებს მიმდინარე საპარლამენტო კონტროლი.⁴² ყველა მნიშვნელოვან ოპერატიულ გადაწყვეტილებას იღებს აღმასრულებელი

⁴¹ პარლამენტს ასევე შეუძლია პოლიტიკური ზენოლის განხორციელება მთავრობაზე, რადგან ამ უკანასკნელმა გადასინჯოს მიმდინარე სამხედრო ოპერაციების ცალკეული პარამეტრები.

⁴² ამ და სხვა ნაკლოვანებებზე უთითებს პარლამენტის თავმჯდომარე დ. უსუფაშვილი თავის „თავისუფლების დღიურებში“: “პარლამენტმა უნდა მოვახერხოთ გაცილებით ეფექტიანი ურთიერთობა, თანამშრომლობა, კონტროლი, ზედამხედველობა თავდაცვის სისტემის, უშიშროების სისტემის, პოლიციის სისტემის, ზოგადად, ძალოვნად წოდებული სტრუქტურების. ეს, პირველ რიგში, სჭირდება თავად ამ სტრუქტურებს, რადგან იქ, სადაც მეტი ძალაუფლებაა თავმოყრილი და სადაც სახელმწიფო ყველაზე მეტად ვლინდება, სწორედ ეს უწყებებია. მათ აქვთ ლეგიტიმური უფლება ძალის გამოყენებაზე, იარაღის გამოყენებაზე, სპეცსამუშაულების გამოყენებაზე. აქ აუცილებელია სამოქალაქო მონაწილეობა, ზედამხედველობა, მუდმივი მუშაობა მათთან. აქ გვაქვს თეთრი ლაქები, ანუ ეს სისტემა ინსტიტუციურად გაუმართავია. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი რომ მუშაობს, ეს ჯერ კიდევ არააფერს ნიშნავს. ნატოს წარმომადგენლებთან ამაზეც გვაქვს მუდმივი საუბარი და იმედია, რაღაცებს შევძლებთ“. იხ. <http://www.radiotavisupleba.ge/content/liberty-diaries-david-usupashvili/25045941.html>.

ბელი ხელისუფლება (საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო ან კიდევ საგარეო საქმეთა სამინისტრო). ხელისუფლების ფუნქციური დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე პარლამენტი უნდა იღებდეს შეიარაღებული ძალების გამოყენებასთან დაკავშირებულ ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებებს. პარლამენტი, მართალია, აძლევს თანხმობას სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობის თაობაზე, მაგრამ კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურ მექანიზმებს სამშვიდობო ოპერაციების მიმდინარეობის პროცესში ან მისი ძირითადი პარამეტრების ცვლილების შემთხვევაში. უფრო მეტიც, პარლამენტი სრულფასოვნად არ იყენებს იმ საკონტროლო შესაძლებლობებს, რომლებიც მას ენიჭება საქართველოს კონსტიტუციით. კანონმდებლობა ასევე მკაფიოდ უნდა ითვალისწინებდეს პარლამენტის როლს სამშვიდობო მისიებში საქართველოს მონაწილეობის დასრულებასთან დაკავშირებით.

საქართველოს პარლამენტი 2009 წლის 9 აგვისტოს მიღებული დადგენილების საფუძველზე დაეთანხმა საქართველოს სამხედრო შენაერთების მონაწილეობას ავღანეთში მიმდინარე საერთაშორისო სამხედრო მისიაში. 2014 წლიდან უნდა დაიწყო ავღანეთიდან ქართული ჯარის გამოყვანის პროცესი. თუმცა საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება გეგმავს ავღანეთში არასაბრძოლო მისიის განხორციელებას.⁴³ 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.

სასურველია კიდევ უფრო გაძლიერდეს საქართველოს შეიარაღებული ძალების საერთაშორისო ოპერაციებში მონაწილეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური ანალიზის ტრადიცია. ამგვარი შეფასება, როგორც წესი, უნდა მოხდეს მონაწილეობის თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. თუმცა ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელი და საჭიროა სამხედრო ოპერაციებში მონაწილეობის ფაქტის შემდგომი შეფასება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეჭვს იწვევს სამხედრო ოპერაციის პოლიტიკური მიზანშეწონილობა და აგრეთვე მისი საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობა.⁴⁴ ამასთან დაკავშირებით უნდა აღი-

⁴³ „2014 – საქართველოს არასაბრძოლო მისია ავღანეთში“, ლიბერალი, 11.1.2013, <http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/113594/>.

⁴⁴ იხილეთ დიდი ბრიტანეთის ერაყის ომში მონაწილეობის გამოძიებასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაცია სპეციალურ ვებგვერდზე, რომელიც ასახავს დიდ ბრიტანეთში ერაყის ომის გამოძიების მიმდინარე პროცესს და მასთან დაკავშირებულ მასალებს <http://www.iraqinquiry.org.uk/>.

ნიშნოს, რომ საქართველოს შეიარაღებული ძალების ავღანეთის მისიაში მონაწილეობის საკითხი კიდევ უფრო ღრმად უნდა გაანალიზებულიყო ქართული შენაერთების მისიაში წარგზავნამდე და ასევე მისიის მსვლელობისას.⁴⁵ ასევე, პარლამენტის ფართო მსჯელობის საგანი არ გამხდარა ერაყის ომში საქართველოს მონაწილეობის შესაბამისობა საერთაშორისო სამართალთან. პარლამენტმა უნდა განიხილოს სამხედრო ოპერაციის საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობის საკითხი და მისი საგარეო პოლიტიკური განზომილება.

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. 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.⁴⁶ თუ პარლამენტი არ დაამტკიცებს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, ამ მომენტიდან იგი გაუქმებულად 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. ამდენად, კანონი ფართო უფლებამოსილებებს ანიჭებს პარლამენტს. 2013 წლის საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო რეფორმების შედეგად შეიზღუდა პრეზიდენტის ერთპიროვნული უფლებამოსილებები საგანგებო მდგომარეობის შემოღებისა და განხორციელების თვალსაზრისით. იგი ამჟამად

⁴⁵ “ავღანეთის მისია – საფასური ნატოსკენ მიმავალ გზაზე“, ლიბერალი, 7.3.2012 <http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/110002/>.

⁴⁶ იხ. შესაბამისი კანონი, N 1022-ის.

პასუხისმგებლობას ინანილებს პრემიერ-მინისტრთან. პარლამენტი ინარჩუნებს თავის საკონტროლო ფუნქციას, თუმცა ამგვარი კონტროლი ამჟამად უნდა განხორციელდეს როგორც პრეზიდენტის მოქმედებებზე ასევე პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის მიერ გატარებულ შესაბამის ღონისძიებებზე. ამდენად, ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ არ შესტდეს საპარლამენტო კონტროლი.

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 გაუქმებულად ცხადდება (მუხლი 2). პარლამენტის თანხმობა ასევე აუცილებელია საომარი მდგომარეობის მოქმედების ვადის გახანგრძლივების ან გაუქმების დროს (მუხლი 3, პუნქტი 2). კანონის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას საომარი მდგომარეობის პირობებში. ამგვარ შეზღუდვებს აწესებს საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, 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 დამოუკიდებლად 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. სამხედრო ძალების გამოყენება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებით და საქართველოს პარლამენტის თანხმობით.⁴⁷

ჩვეულებრივი შეიარაღება და სამხედრო შესყიდვები

საქართველომ მხარი დაუჭირა ჩვეულებრივი შეიარაღების ხელშეკრულებას, რომელიც ჯერ არ არის ძალაში შესული, თუმცა მისი დებულებების გათვალისწინება აუცილებელია სამხედრო შესყიდვების განხორციელების დროს.⁴⁸ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი, რომელიც კრძალავს შიარაღების გადაცემას სხვა სახელმწიფოსთვის, თუკი შესაბამისი ნებართვის გაცემის მომენტისათვის გადაცემი მხარისთვის ცნობილია, რომ შეიარაღება შეიძლება გამოყენებული იქნას 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.

მართალია, საქართველოს ამ ეტაპზე აქტიურად არ ახორციელებს შეიარაღებისა და სამხედრო აღჭურვილობის გასხვისებას, ეს ხელშეკრულება მიუხედავად ამისა მეტად ნიშანდობლივია. იგი ასახავს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მიღწეულ ახალ საერთაშორისო კონსენსუსს, რომელსაც საქართველოც იზიარებს.

⁴⁷ საქართველოს კანონი „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2013 6 სექტემბერი, N 1044 II

⁴⁸ კ. ლიკლივაძე, „ჩვეულებრივი შეიარაღების ხელშეკრულების არაჩვეულებრივად რთული გზა“, რადიო თავისუფლება, 29.9.2013, <http://www.radiotavisupleba.ge/content/military/25121177.html>.

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 რუსეთის ფედერაციის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიების სტატუსი და მათი სამართლებრივი რეჟიმი (მუხლი 1). კანონის მიხედვით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ვრცელდება საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი და ასევე განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი.

კანონი ზღუდავს ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართულებით და ასევე ამ ტერიტორიებზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა თავისუფალ გადაადგილებას (მუხლი 4). 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.

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

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.

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 კომისამ ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ თუკი მაგალითად დაბადებისა და გარდაცვალების მონმობებიც არ იქნება აღიარებული საქართველოს ხელისუფლების მიერ, ეს შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოვიდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლთან.

V. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემა, პოლიცია

პოლიციის რეფორმა და როლი, 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 ეთიკის კოდექსის ნორმათა დარღვევისათვის. ეთიკის კოდექსის იმპლიმენტაციაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით შინაგან საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა სპეციალური მონიტორინგის ჯგუფი, რომელიც 50 წევრისაგან შედგება.

უნდა ითქვას, რომ ეთიკის კოდექსი საქართველოს კანონმდებლობაში გათვალისწინებულ მრავალ ნორმას ასახავს. ამდენად, ზოგიერთი მოსაზრებით, მისი მიღება უფრო განპირობებული იყო, პოლიციის საზოგადოებასთან კიდევ უფრო დაახლოების მიზნით.⁴⁹ თუმცა დღის წესრიგში კვლავინდებურად დგას ქართული პოლიციის დეპოლიტიზაციის პრობლემა. ეთიკის 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.

საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსი ადგენს პოლიციელის საქმიანობის პრინციპებს და მისი ქცევის ზოგად წესებს. კოდექსის მიხედვით, პოლიცია საზოგადოების სამსახურში მდგომი სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც ანგარიშვალდებულია 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

⁴⁹ ე. ქევანიშვილი, „პოლიციელების ქცევას ეთიკის ახალი კოდექსიც განსაზღვრავს“, რადიო თავისუფლება, 22.3.2013, იხ. <http://www.radiotavisupleba.ge/content/politsiis-etikis-kodeksi/24880487.html>.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ. პოლიციის რეფორმებმა ამ მხრივ სიტუაცია გააუმჯობესა, მაგრამ პოლიციისადმი საზოგადოების ნდობის განმტკიცება კვლავინდებურად რჩება სერიოზულ პრობლემად, განსაკუთრებით ამ ბოლო დროს გამოვლენილი ადამიანის უფლებათა დარღვევების ფონზე.

კოდექსის მე-3 თავი აწესრიგებს პოლიციელის საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებს, თავი მე-5 კი ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებას. კოდექსი ასევე არეგულირებს პოლიციელის ქცევას გამოძიების მსვლელობისას ან დაკავებულ პირებთან დამოკიდებულებას.

პოლიციის ეთიკის კოდექსის შემუშავება, ცხადია, წინგადადგმული ნაბიჯია პოლიციაზე კონტროლის განტკიცებისა და მისი საზოგადოებასთან დაახლოების თვალსაზრისით. თუმცა ეს მხოლოდ ფორმალურად. აუცილებელია მის პრაქტიკულ განხორციელებაზე ეფექტური მონიტორინგის დაწესება. ასევე, 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.⁵⁰ წინამდებარე კანონი განსაზღვრავს საქართველოს 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,⁵¹ რომლის უმთავრესი მოვალეობაა მოქალაქეთა უფლებებისა და ინტერესების დაცვა ნებისმიერი სახის უკანონო ზემოქმედებისაგან.

საქართველოს კანონმდებლობა პოლიციის შესახებ განხილული უნდა იქნას არსებული რეალური პრობლემების ფონზე, რომლებიც თავს იჩენენ არა მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე, არამედ მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის იმპლემენტაციის თვალსაზრისითაც. განსაკუთრებუ-

⁵⁰ საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, 2013 წლის 4 ოქტომბერი N 1444-ლს.
⁵¹ მანამდე საქართველოს პოლიცია წარმოადგენდა გასამხედროებულ სტრუქტურას. რეფორმის შედეგად შინაგანი ჯარი გადავიდა თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში და სასაზღვრო დაცვის დეპარტამენტი დაექვემდებარა შინაგან საქმეთა სამინისტროს. უშიშროების სამინისტრო და შინაგან საქმეთა სამინისტრო გაერთიანდა ერთ უწყებად. ამდენად მოხდა პოლიციის განსამხედროება და იგი ჩამოყალიბდა სამოქალაქო სტრუქტურად.

ლი ყურადღება უნდა მიექცეს ადამიანის უფლებათა იმ დარღვევებს (დაშვებული ძალის გადამეტება და ფარული მოსმენები, თვალთვალი), რომლებიც გამოვლენილი იქნა პოლიციის სისტემაში და ასევე პოლიციის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების განმტკიცების აუცილებლობას.⁵²

საინტერესოა, რამდენად განამტკიცებს დემოკრატიული კონტროლის მექანიზმს პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი. ამ მხრივ, კანონი წინ გადადგმული ნაბიჯია. იგი ითვალისწინებს დეტალურ დებულებებს პოლიციის საქმიანობაზე ეფექტური კონტროლის განხორციელების მიზნით. 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). კანონის 58-ე მუხლი ადგენს, რომ პოლიციელის საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი ხორციელდება საპარლამენტო, საპრეზიდენტო, სამთავრობო, საფინანსო კონტროლისა და საპროკურორო ზედამხედველობის საფუძველზე. ამდენად, წინამდებარე კანონი ითვალისწინებს კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს.

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 მექანიზმის მიერ, რომელიც სათანადო ნდობას იმსახურებს. ის უნდა იყოს დამოუკიდებელი ამ სტრუქტურებისაგან და მოქმედებდეს როგორც საზოგადოების მიუკერძოებელი წარმომადგენელი.⁵³

კანონპროექტის შემუშავებისას გათვალისწინებული იქნა სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან გამოთქმული მნიშვნელოვანი შენიშვნები.⁵⁴ საგულისხმოა, მაგალითად, კანონის მე-10 მუხლი, რომელიც განამტკიცებს კანონიერების პრინციპს. ეს დებულება განსაზღვრავს, რომ „კა-

⁵² 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>.

⁵³ Georgia in Transition - Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, 2013 წლის სექტემბერი, გვ. 8.

⁵⁴ იხ. საიას დასკვნა: „საიას შენიშვნების გათვალისწინება „პოლიციის შესახებ“ კანონპროექტში“, <http://gyla.ge/geo/news?info=1775>.

ნონისმიერი დათქმის პრინციპის თანახმად, საპოლიციო ღონისძიების განხორციელება, რომელიც იწვევს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე“. ეს მეტად მნიშვნელოვანი დებულებაა საქართველოს პოლიციის პრაქტიკაში არსებული დარღვევების ფონზე. წინამდებარე მიმოხილვა ამომწურავად ვერ გასცემს პასუხს კითხვაზე, თუ რამდენად თანმიმდევრულად ხორციელდებოდა ეს ნორმა პრაქტიკაში. თუმცა, ფაქტია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში მიღებულ ზომათა შესაბამისობა ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებებთან არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და დამუკიდებელმა ექსპერტებმა არაერთხელ დააყენეს კითხვის ნიშნის ქვეშ ბოლო რამოდენიმე წლის განმავლობაში. მიუხედავად პოლიციის საქმიანობაზე კონტროლის შესახებ ნორმათა მრავალსახეობისა, ამ სტრუქტურაზე ეფექტური კონტროლი წლების განმავლობაში ვერ ხორციელდებოდა.

აღსანიშნავია, რომ პოლიციის კვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტების ერთიანი სისტემა გაუმჯობესებას საჭიროებს.⁵⁵ უნდა აღინიშნოს პოლიციის დაკომპლექტების ნათელი კრიტერიუმების განსაზღვრისა და კორუფციასთან ბრძოლის უფრო თანმიმდევრული მექანიზმების შემუშავების აუცილებლობა. აღსანიშნავია ისიც, რომ პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურიდან დათხოვის მექანიზმი გააკრიტიკეს ექსპერტებმა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებმა. პოლიციელი სამსახურიდან შეიძლება დაითხოვონ სამტატო-საორგანიზაციო ღონისძიებების შედეგად. კრიტიკას დაექვემდებარა ასევე პოლიციის პრევენციული ფუნქციის გაძლიერებაც, რაც, ზოგიერთი მოსაზრებით, მეტისმეტად აფართოებს პოლიციის სამოქმედო არეალს.⁵⁶

კვლავინდებურად არსებობს პოლიციის ადგილობრივ მოსახლეობასთან დაახლოებისა და ეფექტური ურთიერთთანამშრომლობის პრობლემა. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ეს საკითხი მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე ვერ გადაწყდება და საჭიროებს პოლიციის განათლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანას, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობას.

2013 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების ერთ-ერთი მიზანია, შეამციროს პოლიციაზე პოლიტიკური ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობა. 2013 წლის 4

⁵⁵ იხ. M Corso, 'Georgia: New Government Struggling to Keep Police Reform Pledge', Eurasianet, 2.7.2013, <http://www.eurasianet.org/node/67468>.

⁵⁶ ჯ. რეხვიაშვილი, „პოლიცია იცვლება“, რადიო თავისუფლება 25.9.2013, <http://www.radiotavisupleba.ge/content/politsiis-shesakheb-akhali-kanoni/25117530.html>

ოქტომბერს მიღებული პოლიციის შესახებ ახალი კანონის მე-14 მუხლი განამტკიცებს პოლიციის პოლიტიკური ნეიტრალობის პრინციპს. ამ მუხლის თანახმად, პოლიციელი საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს უპარტიოების პრინციპის დაცვით. პოლიციელს არ აქვს უფლება თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა გამოიყენოს რომელიმე პოლიტიკური სუბიექტის პარტიული ინტერესებისათვის. ამ პრინციპის საკანონმდებლო წესით განმტკიცება, ცხადია, მისასაღმებელია. თუმცა ასევე აუცილებელია მისი პრაქტიკაში განხორციელება.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ წინამდებარე კანონი განამტკიცებს პოლიციის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების უფრო მოქნილ მექანიზმს. ცხადია, კანონის ეფექტურობა დამოკიდებული იქნება მის დებულებათა პრაქტიკაში რეალურ განხორციელებაზე.

საქართველოს კანონი ოპერატიულ სამძებრო საქმიანობის შესახებ

წინამდებარე კანონში, რომელიც თარიღდება 2010 წლის 27 აპრილით, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა 2013 წელს. შესაბამის ორგანოებს ეკრძალებათ ფარული მონაწილეობა სახელმწიფო დაწესებულებების საქმიანობაში. გარდა ამისა, მათ ასევე ეკრძალებათ ფარული მონაწილეობა საზოგადოებრივი, პოლიტიკური თუ რელიგიური ორგანიზაციების საქმიანობაში, გარდა მცირედი გამონაკლისი შემთხვევებისა, რომელთაც ადგენს კანონი. ასეთ შემთხვევებში აუცილებელია საქართველოს მთავარი პროკურორის თანხმობა.

ევროპის კავშირის სპეციალური მომხსენებელი ადამიანის უფლებათა სფეროში მიუთითებს, რომ უკანონო თვალთვალი გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენდა საქართველოში.⁵⁷ იგი ასევე ხაზს უსვამს დემოკრატიული და იურიდიული კონტროლის გაძლიერების აუცილებლობას.

პოლიციის სისტემის სტრუქტურული რეფორმები და მისი დეპოლიტიზაცია

შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის განვითარების სტრატეგიის მიხედვით, სამინისტროს ახალი ხელმძღვანელობის უმთავრეს ამოცანას შსს-ს დეპოლიტიზება წარმოადგენს. 2012 წლის ნოემბრიდან სამი-

⁵⁷ Georgia in Transition - Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, გვ. 21.

ნისტროში გაუქმდა კონსტიტუციური უსაფრთხოებისა და სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტები. მათ ნაცვლად შეიქმნა ანტიკორუფციული და სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოები.

წინამდებარე დოკუმენტის მიხედვით რეფორმის პრიორიტეტია საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ჩამოყალიბება. პრიორიტეტს წარმოადგენს ასევე ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის დაწესება და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა. დოკუმენტი შეეხება არაერთ სხვა მნიშვნელოვან საკითხს. მათ შორის, მაგალითად, ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელთა ჩართულობას, გენდერულ თანასწორობას სამინისტროს სისტემაში, ადამიანის უფლებების დაცვას.⁵⁸

⁵⁸ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განვითარების 2013 წლის სტრატეგია, ხელმისაწვდომია სამინისტროს ვებგვერდზე www.police.ge.

VI. დაზვერვა, კონტრდაზვერვა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება

საქართველოს კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ

2005 წლის 11 ნოემბერს მიღებული კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ განსაზღვარეს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს და ასახავს ამ საკითხისადმი ახლებურ მიდგომას. ამ კანონის პირველი მუხლის მიხედვით „კონტრდაზვერვითი საქმიანობა არის სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში საქმიანობის სპეციალური სახე, რომლის მიზანია უცხო ქვეყნის სპეციალური სამსახურების, ორგანიზაციების, პირთა ჯგუფებისა და ცალკეულ პირთა საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული სადაზვერვო ან/და ტერორისტული საქმიანობიდან მომდინარე საფრთხეების გამოვლენა და თავიდან აცილება“. კონტრდაზვერვით საქმიანობას ახორციელებენ სპეციალური სამსახურები. 2013 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი უწევს კოორდინაციას სპეციალური სამსახურების საქმიანობას. ამ სამსახურის ხელმძღვანელი წელიწადში ერთხელ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს. ამდენად, კონტრდაზვერვითი საქმიანობა უშუალო საპარლამენტო კონტროლს არ ექვემდებარება. კანონი ადგენს, რომ პარლამენტის წევრმა კანონით დაცული ინფორმაცია კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ შეიძლება მიიღოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

კონტრდაზვერვითი საქმიანობის სპეციალური ღონისძიებები ხორციელდება მოსამართლის ბრძანების გარეშე. მხოლოდ ელექტრონული თვალთვალი და საფოსტო კორესპონდენციის კონტროლი საჭიროებენ მოსამართლის ბრძანებას. თუმცა 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. მართალია, სასამართლო კონტროლის საკანონმდებლო წესით და-

წესება მნიშვნელოვანია, მაგრამ, როგორც დამოუკიდებელი ორგანიზაციები ამტკიცებენ, ამგვარი კონტროლი ეფექტურად არ ხორციელდება. სასამართლოები მარტივი წესით გასცემენ ნებართვას სპეციალური ოპერაციების ჩატარებაზე,⁵⁹ რაც, ცხადია, დემოკრატიული საზოგადოების სტანდარტებს ვერ დააკმაყოფილებს.

მიზანშეწონილი იქნებოდა, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების კიდევ უფრო გაძლიერება. ზოგიერთი ქვეყნის პრაქტიკაში არსებობს შესაბამისი კანონმდებლობა სპეციალური სამსახურების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების თაობაზე. ამგვარი კანონმდებლობის არსებობის შემთხვევაში უფრო ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ალბათობა იზრდება. მაგალითად, გერმანიაში ფუნქციონირებს სპეციალური საპარლამენტო კომისია, რომელიც ახორციელებს კონტროლს შესაბამისი სამსახურების მიერ განხორციელებულ შეზღუდვებზე.⁶⁰

აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო კონტროლს ახორციელებს კონტროლის პალატის სპეციალური ჯგუფი, რომელსაც აქვს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების უფლება (მუხლი 28). მნიშვნელოვანია 25-ე მუხლით გათვალისწინებული სასამართლო კონტროლის ინსტიტუტი, რომელიც ამოქმედდება ფიზიკური და იურიდიული პირების კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ოპერატიული ღონისძიებების გატარების შემთხვევაში. კანონი არ გამოჰყოფს საამისოდ უფლებამოსილ რომელიმე მოსამართლეს.

მართალია, კანონით გათვალისწინებულია კონტრდაზვერვით საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მექანიზმები. განვლილი წლების პრაქტიკამ აჩვენა, რომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს მათ ეფექტურ განხორციელებას. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული უფლებების გადამეტება შესაბამისი სამსახურების მხრიდან. განსაკუთრებულ სირთულეს წარმოადგენს შესაბამისი კანონდარღვევების პრევენცია,⁶¹ რაც დაკავშირებული სპეციალური ოპერაციების (გასაიდუმლოებულ) ხასიათთან. ამიტომ აუცილებელია, სპეციალური სამსახურის თანამშრომელთა სამართლებრივი კულტურ-

⁵⁹ Nona Mchedlishvili, 'After Years of Secret Tapes, Georgia Mulls How To Destroy Them', Radio Free Europe/Radio Liberty, 23.7.2013, <http://www.rferl.org/content/georgia-secret-tapes-destroy/25019275.html>.

⁶⁰ იხ. დამატებითი ინფორმაცია შემდეგ ვებგვერდზე <http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/g10/>.

⁶¹ იხილეთ მაგალითად Nona Mchedlishvili, 'After Years of Secret Tapes, Georgia Mulls How To Destroy Them', Radio Free Europe/Radio Liberty, 23.7.2013, <http://www.rferl.org/content/georgia-secret-tapes-destroy/25019275.html>.

რის ამალგება და მათთვის შესაბამისი განათლების მიცემა კონსტიტუციური უფლებებისა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების სფეროში. ამგვარი ზომები, ცხადია, ეფექტური იქნება მხოლოდ კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების კიდევ უფრო გაძლიერების პირობებში.

2013 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში განვითარებულმა მოვლენებმა, რომლებიც აშშ-ს ეროვნული უშიშროების სააგენტოს (NSA) მიერ განხორციელებულ გლობალურ თვალთვალს ეხება, კიდევ ერთხელ ცხადყო ამგვარი საქმიანობის სამართლებრივი და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში რეგულირების აუცილებლობა.⁶² აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 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.⁶³

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს შესაძლოა დაეკისროს კონსტიტუციური პასუხისმგებლობა, თუკი იგი ხელს უწყობს უცხო ქვეყნის სამსახურების მიერ მასობრივი თვალთვალის განხორციელებას საკუთარი მოქალაქეების მიმართ. გარდა ამისა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (და ასევე ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი) საქართველოს, როგორც მის წევრ სახელმწიფოს, აკისრებს ვალდებულებას არ ითანამშრომლოს უცხო ქვეყნის სამსახურებთან და არ მიიღოს მონაწილეობა ამ სამსახურების მიერ ჩადენილ ადამიანის უფლებათა დარღვევებში.

საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ

სადაზვერვო დანესებულება საქართველოს ეროვნული ინტერესების დაცვის მიზნით ახორციელებს სადაზვერვო საქმიანობას (მუხლი 1). ამ-

⁶² ამასთან დაკავშირებით იხ. პრეზიდენტ ობამას ექსპერტთა საბჭოს მიერ შემუშავებული წინადადებები სისტემაში განსახორციელებელი რეფორმების თაობაზე „Presidential Advisory Committee’s Recommendations for N.S.A.“, http://www.nytimes.com/interactive/2013/12/19/us/politics/19nsa-review.html?_r=0.

⁶³ ‘Brazil and Germany draft anti-spy resolution at UN’, BBC. 2.11.2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24781417>. UN GA Resolution and the Right to Privacy, <http://justsecurity.org/2013/12/02/philip-alston-un-general-assembly-resolution-right-privacy/>; R. Goodman, ‘A Blow Against Big Brother’, NY Times, 17.12.2013, http://www.nytimes.com/2013/12/18/opinion/a-right-to-digital-privacy.html?_r=0.

გვარი საქმიანობა წინამდებარე 2010 წლის 27 აპრილის კანონში განი-მარტება როგორც „საქართველოს ეროვნული ინტერესების წინააღმ-დეგ მიმართული საგარეო საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის მოპო-ვება, დამუშავება, ანალიზი, რეალიზაცია, აგრეთვე ეროვნული უსაფრ-თხოებისა და თავდაცვის სფეროებში ქვეყნის სტრატეგიული კურსის გატარებისათვის ხელის შეწყობა“ (მუხლი 2 პუნქტი 1).

კანონის მე-4 მუხლი განსაზღვრავს სადაზვერვო საქმიანობის სა-მართლებრივ საფუძვლებს. სადაზვერვო საქმიანობა უნდა ხორციელ-დებოდეს კონსტიტუციისა და კანონის ფარგლებში, ასევე საქართვე-ლოს საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად. მე-6 მუხლის 1 პუნქტი მიუთითებს, რომ სადაზვერვო საქმიანობის განხორციელების ერთ-ერთი პრინციპი კანონიერება და ადამიანის უფლებების განუხ-რელი დაცვა და პატივისცემაა. ასევე მნიშველოვანი პრინციპებია სა-დაზვერვო საქმიანობის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და ანგარიშვალ-დებულება.

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

წინამდებარე კანონის მე-8 მუხლის ვ პუნქტის მიხედვით, საქართ-ველოს დაზვერვის სისტემის ამოცანებს განეკუთვნება „რეგიონალურ და გლობალურ საფრთხეებთან დაკავშირებულ საკითხებზე უცხო ქვეყ-ნების შესაბამის სამსახურებთან თანამშრომლობა“. ამგვარი თანამშ-რომლობა უნდა განხორციელდეს კანონისა და საქართველოს საერ-თაშორისო ვალდებულებების ფარგლებში. საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ სხვადასხვა ქვეყნების სადაზვერვო სამსახურების თა-ნამშრომლობის პირობებში ხშირად ირღვევა ადამიანის უფლებათა სა-ყოველთაოდ აღიარებული სტანდარტები და სერიოზულ სირთულეს წარმოადგენს ამგვარი დარღვევების გამოვლენა. ეს გამოწვეულია სა-დაზვერვო სამიანობის სპეციფიკითაც – ამგვარი საქმიანობა და მას-თან დაკავშირებული ინფორმაცია, როგორც წესი, გასაიდუმოებულია. აქედან გამომდინარე მნიშველოვანია, ეფექტური კონტროლის მექა-ნიზმების ამოქმედება, რომლებიც უზრუნველყოფენ დარღვევების გა-მოვლენას, მათ პრევენციას და შესაბამის პირთა და სამსახურთა ან-გარიშვალდებულებას. ამ მხრივ, მნიშველოვანი როლი ეკისრება პარ-ლამენტს, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულება მთავრობა და მისი სამსახურები.

კანონის მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას სადაზვერვო დაწესებულებასა და უცხო ქვეყნის დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის სამსახურებს შორის საუნწყებათაშორისო მოლაპარაკებებისა და თანამშრომლობის მიზანშეწონილობის შესახებ“. კანონი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს საკანონმდებლო ორგანოს როლს სადაზვერვო სამსახურებს შორის თანამშრომლობის მიზანშეწონილობის შეფასების პროცესში. თუმცა 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. მიუხედავად ამისა, კონტროლი უნდა იყოს რაც შეიძლება ეფექტური და უზრუნველყოს სადაზვერვო სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების მაღალი დონე. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტი, რომელიც ახორციელებს სადაზვერვო სამსახურების კონტროლს. მაგალითად, ნორვეგიის პარლამენტში ფუნქციონირებს სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტი, რომელიც ახორციელებს სადაზვერვო საქმიანობის მუდმივ კონტროლსა და მონიტორინგს (Committee for the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services)⁶⁴. ამგვარი კონტროლის დახვეწა უნდა მოხდეს საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის შესაბამისად.⁶⁵

საქართველოს დაზვერვის სისტემის ფუნქციონირების სამსახურებრივ ზედამხედველობას, წინამდებარე კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით, ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო სადაზვერვო დაწესებულებების კონტროლს – საქართველოს პარლამენტი თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მეშვეობით (მუხლი 16).

⁶⁴ ib. 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.

⁶⁵ ib. Hans Born / Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice, Oslo 2005, www.dcaf.ch.

საქართველოს კანონი დაზვერვის სამსახურის შესახებ

დაზვერვის სამსახური 2013 წლის საკანონმდებლო რეფორმების შედეგად გადავიდა მთავრობის დაქვემდებარებაში.⁶⁶ მნიშვნელოვნად შესუსტდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. ამიერიდან დაზვერვის სამსახური წარმოადგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებას (2010 წლის 27 აპრილს მიღებული კანონის მე-2 მუხლი).⁶⁷ სამსახური თავის საქმიანობაში ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე (მუხლი 6 პირველი პუნქტი). შესაბამისი თანამდებობის პირთა თანამდებობაზე დანიშვნის და თანამდებობიდან გათავისუფლების პრეროგატივა გადაეცა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს. იგი ნიშნავს სამსახურის უფროსს, რომელიც წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის მთავარ მრჩეველს დაზვერვის საკითხებში (მე-9 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები). საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს დაზვერვის სამსახურზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას (26-ე მუხლი).⁶⁸ 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. თუმცა საპროკურორო 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). კანონი არ ითვალისწინებს, თუ რომელი ორგანო ახორციელებს ამგვარი საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობას. თუმცა ნდობის ჯგუფს, როგორც წესი, შეუძლია სამსახურის საიდუმლო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება. კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს სასამართლო კონტროლის მექანიზმებს. წინამდებარე კანონის სის-

⁶⁶ „სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები მთავრობის კომპეტენციაში გადადის“, ტაბულა, 23.2.2013, <http://www.tabula.ge/ge/story/64340-saxelmtsifo-saidumlo-informaciastan-dakavshirebuli-uflebamosilebebi-mtavrobis>.

⁶⁷ იხ. საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 20 სექტემბერი N 1239-ლს.

⁶⁸ იხ. იქვე.

ტემური განმარტება ამ თვალსაზრისით უნდა მოხდეს სხვა საკანონმდებლო აქტების ფონზე, რომლებიც განსაზღვრავენ სასამართლო კონტროლის მექანიზმებს და მათ ფუნქციებს კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის მიზნით. დაზვერვის სამსახურის საქმიანობაზე ფინანსური კონტროლი ხორციელდება საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ (საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტსაც შეუძლია ამგვარი კონტროლის განხორციელება მისთვის მინიჭებული პრეროგატივების ფარგლებში).

საქართველოს დაზვერვის სამსახურის კოლეგიალური ორგანოს, მთავრობის, დაქვემდებარებაში გადასვლა დადებითად უნდა იქნეს შეფასებული. თუმცა, ამ ცვლილებამ არ უნდა გამოიწვიოს სამსახურის ოპერატიული საქმიანობის და მართვის ხარისხის, ასევე მასზე დემოკრატიული კონტროლის დონის გაუარესება.

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 წარუდგენენ ანგარიშს განუული საქმიანობის შესახებ (მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი).

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საქმიანობაზე საბიუჯეტო კონტროლის გაძლიერების მიზნით, 2013 წელს წინამდებარე კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც სამინისტროს მიერ განხორციელებული გარკვეული საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვები ექვემდებარება ნდობის ჯგუფის კონტროლს (მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი).⁶⁹ პრაქტიკა გვიჩვენებს, თუ რამდენად ეფექტურად გამოიყენებს ნდობის ჯგუფი ამ კომპეტენციებს.

⁶⁹ იხ. საქართველოს კანონი „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 12 ივნისი N 722-III.

ცხადია, ნდობის ჯგუფს ეკისრება მეტად მნიშვნელოვანი ფუნქცია. თუმცა, საქართველოს კანონმდებლობით არაა დარეგულირებული ნდობის ჯგუფსა და საქართველოს პარლამენტის დანარჩენ შემადგენლობას შორის ურთიერთობის საკითხი. ასევე გაურკვეველია, ეკისრება თუ არა ნდობის ჯგუფს ვალდებულება განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როდესაც გამოვლენილია მძიმე კანონდარღვევები ან პოლიტიკურად და ფინანსურად მიზანშეუწონელი გადაწყვეტილებები, რაიმე ფორმით აცნობოს ამის თაობაზე საქართველოს პარლამენტის დანარჩენ შემადგენლობას და ფართო საზოგადოებას. ასევე, ნდობის ჯგუფის ეფექტური ფუნქციონირება არ უნდა იყოს დამოკიდებული ცალკეულ პოლიტიკურ დაჯგუფებებს შორის არსებულ პოლიტიკური ხასიათის უთანხმოებზე.⁷⁰

⁷⁰ ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების პრობლემასთან დაკავშირებით იხ. http://for.ge/view.php?for_id=28452&cat=2; http://www.for.ge/view.php?for_id=28464&cat=2.

VII. საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია

საქართველოს კანონი სასაზღვრო პოლიციის შესახებ

საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის რეფორმა 2006 წლიდან განხორციელდა. დღეს საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია ბევრად განსხვავდება ზოგიერთი პოსტსაბჭოთა ქვეყნის გასამხედროებული სასაზღვრო სტრუქტურისაგან. იგი წარმოადგენს სამართალდამცავ ორგანოს. სასაზღვრო პოლიცია სამართალდამცავ უწყებად გადაკეთდა 2006 წელს. შემუშავებული იქნა დეტალური საკანონმდებლო ბაზა, თუმცა კვლავინდებურად აქტუალურია ამ საკანონმდებლო ბაზის პრაქტიკული, ეფექტური იმპლემენტაციის საკითხი.

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

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. საქიროების შემთხვევაში სასაზღვრო პოლიციას შეუძლია პირის შესახებ ინფორმაციის თვალთვალთ მოპოვება, ასევე ასეთი ინფორმაციის მოპოვება ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით (39-40 მუხლები).

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

სასაზღვრო პოლიციის საგამოძიებო საქმიანობის საპროცესო ხელმძღვანელობას და მის ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაზე საპროკურორო ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს მთავარი პროკურატურა (43-ე მუხლი).⁷²

საქართველოს სახელმწიფო საზღვრების მართვასთან დაკავშირებული არაერთი სირთულე. ეს სირთულეები შეეხება არა მხოლოდ საკანონმდებლო ბაზის ეფექტური რეალიზაციის საკითხს. მაგალითად, საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის მართვის საკითხზე 2007 წელს გამოქვეყნებულ ანალიზში მითითებულია, რომ „საზღვრის გადაკვეთისას მაღალია ადამიანთა უფლებების დარღვევის დონე. როგორც წესი, ეს აიხსნებაა მესაზღვრეების, მეზაჟეებისა და სხვა სტრუქტურების წარმომადგენლების კორუმპირებულობით. ისინი უკანონო გადასახადებს სძალავენ მოქალაქეებს, რომლებიც თავის მხრივ, ცუდად არიან ინფორმირებულნი საზღვრის გადაკვეთის პროცედურების, თავიანთი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ.“⁷³ იქვე მითითებულია, რომ სიტუაციის გაუმჯობესება შესაძლებელია მოსახლეობის ინფორმირებულობისა და შესაბამისი კადრების უკეთ მომზადების გზით.⁷⁴ ექსპერტები ასევე უთითებენ სხვადასხვა სტრუქტურების კოორდინირებული მუშაობის აუცილებლობაზე, რათა გაიზარდოს საზღვრის მართვის ეფექტურობა.

დაბოლოს, საქართველო ამჟამად ვერ აკონტროლებს საკუთარი საზღვრების მნიშვნელოვან მონაკვეთს.⁷⁵ შესაბამისად სასაზღვრო პოლიცია სახელმწიფო საზღვრის ამ მონაკვეთებზე ვერ ახორციელებს მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებულ ფუნქციებს. აქედან გამომდინარე, ეს სერიოზული პრობლემაა საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის ეფექტური მართვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისითაც.

⁷² საქართველოს კანონი „საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2008 წლის 20 სექტემბერი.

⁷³ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო (დამოუკიდებელ ექსპერტთა ანალიზი) 2007.

⁷⁴ იხ. იქვე.

⁷⁵ ‘Грузия: Продолжается борьба с Россией и сепаратистами по поводу строительства почьгграничных заграждений’, Eurasianet 19.9.2013, <http://russian.eurasianet.org/node/60301>.

VIII. დასკვნა

საკანონმდებლო ბაზის დახვეწამ ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა უსაფრთხოების სექტორის კონსოლიდაციის თვალსაზრისით. 2013 წელის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შემცირდა პრეზიდენტის როლი ზოგიერთ სტრუქტურებზე კონტროლისა და საგანგებო სიტუაციების მართვის თვალსაზრისით. თუმცა ვერ ვიტყვით, რომ გაძლიერდა საპარლამენტო კონტროლი. გაიზარდა პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის უფლებამოსილებები.

ზოგადად საპარლამენტო კონტროლი საკმაოდ სუსტია თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში.⁷⁶ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება იღებს მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს და პარლამენტს სშირად არ აქვს ეფექტური წინასწარი კონტროლის მექანიზმი.

დღეს ძალიან ინტენსიური და მნიშვნელოვანი დისკუსია მიმდინარეობს საერთაშორისო დონეზე იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა მოხდეს გაერთიანებული თავდაცვითი და სამხედრო სტრუქტურების დემოკრატიული ლეგიტიმაცია იგივე ევროპის კავშირისა და ნატოს ფარგლებში. სასარგებლო იქნებოდა საქართველოში ამგვარი დისკუსია ქვეყნის ფარგლებს გარეთ სამხედრო ოპერაციებში საქართველოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობაზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების თვალსაზრისითაც.

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 სამხედრო თანამშრომლობას მზარდი საერთაშორისო ინტეგრაციის პირობებში. გარდა ამისა, ასევე უნდა გაძლიერდეს შეიარაღებულ ძალებზე და მთლიანად თავდაცვის სისტემაზე ერთიანი საპარლამენტო კონტროლი.⁷⁷

თავდაცვის სფეროში მიმდინარე რეფორმები გრძელდება ნატოსთან თავსებადობის მიღწევის მიზნით. „მინისტრის ხელვა“, რომელიც წარმო-

⁷⁶ იხ., მაგალითად, „საქართველო ნატოს სწრაფი რეაგირების ძალებს ესწრაფვის“, რადიო თავისუფლება 21.7.2013, www.tavisupleba.org

⁷⁷ ამ მხრივ საყურადღებოა თავდაცვის მინისტრის ინიციატივა, რომელიც ითვალისწინებს საბიუჯეტო თანხების ხარჯვაზე დემოკრატიული კონტროლის გაძლიერებას, „ალასანია თავდაცვის უწყებაზე მეტი საპარლამენტო კონტროლის

ადგენს თავდაცვის სამინისტროს სახელმძღვანელო დოკუმენტს 2013 და 2014 წლებისათვის, თავდაცვის სამინისტროს უმთავრეს პრიორიტეტთა შორის ასახელებს გამჭვირვალობის გაზრდას და სამოქალაქო კონტროლის გაძლიერებას. იმისათვის რომ გაიზარდოს ანგარიშვალდებულება, დოკუმენტი ხაზს უსვამს საქართველოს პარლამენტთან აქტიური თანამშრომლობის აუცილებლობას, ასევე თავდაცვის სფეროში განხორციელებული ცვლილებებისა და სამომავლო გეგმების შესახებ მინისტრის წლიური მოხსენებების მომზადებასა და წარდგენას პარლამენტისათვის.⁷⁸ დოკუმენტი ასევე ითვალისწინებს მოქალაქეთა ინფორმირებულობის გასაზრდელად თავდაცვის სფეროში მიმდინარე პროცესების შესახებ „ეთერი წიგნის“ მომზადებას. გარდა მინისტრის მოხსენებებისა, დოკუმენტი არ აკონკრეტებს პარლამენტთან თანამშრომლობის სხვა მექანიზმებს. ამიტომ, აუცილებელია, საქართველოს პარლამენტმა ეფექტურად გამოიყენოს მის ხელთ უკვე არსებული ბერკეტები აქტიური მიმდინარე კონტროლის განსახორციელებლად. მათ შორის, მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულოს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტმა. პარლამენტი არ უნდა შემოიფარგლოს თავდაცვის სფეროში მიმდინარე ცვლილებებზე რეაგირებით, მას ასევე უნდა შეეძლოს ამ ცვლილებებზე ზეგავლენის მოხდენა, სანამ ისინი რეალურად განხორციელდება.

რაც შეეხება შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პოლიციის სისტემას, აქ უკვე შემუშავებული იქნა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა. თუმცა კვლავინდებურად არსებობს ამ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პრინციპების ეფექტური განხორციელების პრობლემა. უნდა გაგრძელდეს საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ზომების მიღება შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპოლიტიზაციის მიზნით. ასევე, თავიდან უნდა იქნას აცილებული პოლიციისა და უშიშროების სამსახურების ფუნქციათა კვლავ აღრევა. მნიშვნელოვანია კომპეტენციების ნათელი გამოიჯვანა. ეს ეხება არა მხოლოდ საპოლიციო და უშიშროების ფუნქციებს, არამედ პოლიციასა და შეიარაღებულ ძალებსაც. ეს უკანასკნელი მხოლოდ გამონაკლის, კანონით ნათლად განსაზღვრულ შემთხვევებში უნდა მონაწილეობდეს ქვეყნის შიგნით მიმდინარე ოპერაციებში.

ინიციატივით გამოდის“, <http://news.ge/ge/news/story/49482-alasania-tavdatsvis-utsyebaze-meti-saparlameto-kontrolis-initsiativit-gamodis>. იხილე ასევე თავდაცვის მინისტრის 2012 წლის 31 ოქტომბრის ინტერვიუ, რომელშიც იგი სამოქალაქო და საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობაზე საუბრობს, „ირაკლი ალასანია: საქართველოს ისედაც მცირე არმია ჰყავს“, ტაბულა 31.10.2012, <http://www.tabula.ge/ge/story/62445-irakli-alasania-saqartvelos-isedac-mcire-armia-hkavs>.

⁷⁸ 2013-2014 მინისტრის ხედვა, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, თბილისი 2013, გვ. 4.

ბოლო წლების განმავლობაში ასევე გადაისინჯა დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის სამსახურების საკანონმდებლო ბაზა. განხორციელდა სტრუქტურული რეფორმები. ეს სფერო გამოვიდა პრეზიდენტის ერთპიროვნული გამგებლობიდან და დაექვემდებარა მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის კონტროლს. მიღებული უნდა იქნას დამატებითი ზომები, ამ დანესებულებებზე დემოკრატიული კონტროლის გაძლიერების მიზნით.

მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა სასაზღვრო პოლიციის ჩამოყალიბებითა და შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის დახვეწით. თუმცა, როგორც ექსპერტები მიუთითებენ, კვალავაც არსებობს კორუფციისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის პრობლემა. ამ მხრივ საჭიროა დამატებითი საგანმანათლებლო ღონისძიებების გატარება.

ადამიანის უფლებათა ეფექტური დაცვა წარმოადგენს უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მმართველობის მნიშვნელოვან ფუნდამენტს. ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ სრულფასოვან თანამონაწილეობაზე დაფუძნებული მმართველობის პირობებში.⁷⁹ შესაბამისად, აუცილებელია, რომ გაძლიერდეს საზოგადოებისა და დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე ინსტიტუტების მონაწილეობა უსაფრთხოების სექტორის მართვის პროცესში.

79

ამასთან დაკავშირებით იხ. Commission on Human Rights Resolution 2000/64, 'The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights'.



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-ვერძო 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>