

ანა ხუციშვილი

თავდაცვის სფეროს ორგანიზების კონსტიტუციურ-
სამართლებრივი საფუძვლები თავდაცვისუნარიანი
დემოკრატიის კონტექსტში.

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
თბილისი, 0178, საქართველო
2008 წელი

საავტორო უფლება © 2019 წელი, [სახელი, გვარი]

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

ვადასტურებ, რომ გავეცანი [გვარი სახელი] მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: [დასახელება] და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დასკვნითი გამოცდის/სამაგისტრო ნაშრომის დაცვის სპეციალური კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: გიორგი გორაძე

თანახელმძღვანელი:

თარიღი

რეზიუმე

Abstract

შინაარსი

შესავალი	
ლიტერატურის მიმოხილვა	
შედეგები და მათი განსჯა	
დასკვნა	
გამოყენებული ლიტერატურა	

შესავალი

სამართლის სისტემა დროთა განმავლობაში პროგრესს განიცდის, ამიტომ საჭირო ხდება კანონმდებლობის დახვეწა, დრო და დრო გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა, ახალი რეგულაციების დაწესება, რათა კანონი იყოს სრულყოფილი და მაქსიმალურად რეალობაზე მორგებული.

წინამდებარე ნაშრომის მთავარ მიზანია შედარებითსამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით წარმოადგინოს ავტორის ხედვა დასმულ საკითხზე, მიუთითოს იმ დადებით და უარყოფით მხარეებზე, რაც არსებობს ეროვნულ კანონმდებლობაში, გამოააშკარაოს ის ხარვეზები რაც აქვს კანონმდებლობას, რომელიც პრაქტიკული გამოყენებისას იჩენს თავს და ქმნის პრობლემას.

თემას განსაკუთრებულ აქტუალურობას ჰმატებს დღევანდელი ვითარება, როდესაც ქვეყანაში გატარებულმა რეფორმებმა მმართველობის ფორმით საქართველო საპარლამენტო რესპუბლიკებს დაუახლოვა, სადაც უარყოფილია პრეზიდენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფორმულა. “პრეზიდენტი საერთოდ არ შედის მთავრობის შემადგენლობაში იგი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, განასახიერებს ერის მთლიანობას, დგას სახელმწიფო სტრუქტურების დემოკრატიული საქმიანობის სადარაჯოზე, არის სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენელი და ხელისუფლების უწყვეტობის გარანტი.”

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად შეცვლილმა უსაფრთხოების გარემომ გამოიწვია თავდაცვის დაგეგმვის სტრატეგიის შეცვლის საჭიროება და მისი როლის გაზრდა სახელმწიფოში. ჩვენი ქვეყანა მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას, რაც განპირობებულია ქვეყნის ტერიტორიის ოკუპაციით და კონფლიქტების შესაძლო ესკალაციის რისკით. აღნიშნული ხელყოფს საქართველოს უსაფრთხოებას და აფერხებს ქვეყნის სტაბილურ განვითარებას. ამ ვითარებაში, მაშინ როდესაც ქვეყნის უმთავრეს ამოცანად რჩება ოკუპირებული ტერიტორიების დეოკუპაცია და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ გადადგმულმა ნაბიჯებმა და ახალმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მნიშვნელოვანი კონფლიქტი წარმოშვა თავდაცვის და უსაფრთხოების დაგეგმვის სფეროში კომპეტენციების გამიჯვნის ასპექტში, რამაც შესაძლოა საფრთხის წინაშე დააყენოს ქვეყნის უსაფრთხოება და სტაბილურობა.

ამაში მდგომარეობს სწორედ საკვლევი თემის აქტუალურობაც, რომ უსაფრთხოების სფეროს, როგორც მნიშვნელოვან სახელისუფლებო ინსტიტუტს, ასეთი მმართველობის პირობებშიც გააჩნდეს შესაფერისი უფლებამოსილებები, როგორც საშინაო ასევე საგარეო მიმართულებით, რათა არ დაირღვეს სახელისუფლო შტოებს შორის ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი „რაც ცალსახად სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ამოსავალი ქვაკუთხედი და ათვლის წერტილია.“

საქართველოს ნატოში ინტეგრაციის პროცესმა კი კიდევ უფრო თვალსაჩინო და აქტუალური გახადა თავდაცვის სფეროს მნიშვნელობა და მისი განვითარების აუცილებლობა. ამ ვითარებაში ვთვლი რომ რეგულაციების დონეზე თავდაცვის და უსაფრთხოების სფერო არცთუ ისე კარგად, მკაფიოდ და ზუსტადაა მოწესრიგებული, როგორც ამის აუცილებლობაა, რადგან ახალმა რეგულაციამ და კონსტიტუციაში ცვლილებებმა ბუნდოვანი გახადა ამ სფეროში სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი და უფრო მეტიც კომპეტენციათა დუბლირების რისკის ქვეშ დააყენა ისინი. თავდაცვის სფეროსთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში არსებობს მნიშვნელოვანი ხარვეზები და პრობლემები, რაც პრაქტიკული გამოყენებისას იჩენს თავს, კერძოდ მოქმედი კონსტიტუციით ბუნდოვნად არის მოწესრიგებული თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხები, ბუნდოვანია თუ რა ხდება საგანგებო, საომარი მდგომარეობის დროს დღევანდელი რეგულაციით, კონკრეტულად ვის რა უფლებამოსილება აქვს. მოხდა პრეზიდენტის როგორც ქვეყნის „მთავარსარდლის“ როლის მინიმიაზაცია თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში. თუმცა კანონმდებლების არგუმენტაციით მოქმედი კანონმდებლობით მკაფიოდ და ზედმიწევნით ლოგიკურად არის ასახული ეს პროცესი, განსაზღვრულია კომპეტენციები, მათ შორის პრეზიდენტს განსაზღვრული აქვს ძალიან კონკრეტული და ხელშესახები უფლებამოსილებები და რაც მთავარია ის ხელმძღვანელობს საომარ მოქმედებების დროს თავდაცვის საბჭოს, რომელიც არის საერთო კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი. მათი თქმით საპარლამენტო მმართველობისთვის საჭირო როგორც არის ზუსტად ისეა განსაზღვრული პრეზიდენტის და სხვა კონსტიტუციური ორგანოების როლი თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში.

დღეს მოქმედი კონსტიტუციით მნიშვნელოვნად იზღუდება პრეზიდენტის უფლებამოსილება, მათ შორის როგორც ქვეყნის უმაღლესი მთავარსარდლის.

პრაქტიკულად, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილ ცვლილებამდე, პრეზიდენტი მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა თავდაცვის და უსაფრთხოების სფეროში, მისი როგორც კონსტიტუციური ასევე პოლიტიკური ჩართულობით. თუმცა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ წარმოდგენილი ცვლილებებით მოხდა მისი როგორც ქვეყნის უმაღლესი მთავარსარდლის უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი შეზღუდვა, რაც უკავშირდება ქვეყნის სრულ ტრანზიციას საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე.

ნაშრომის მიზანია იმ ხარვეზების გამოვლენა რაც თავდაცვის სფეროსთან დაკავშირებით არსებობს და პრაქტიკული გამოყენებისას იჩენს თავს და რეკომენდაციების შემუშავება, რაც შესაძლოა შემდგომში გამოადგეს კანონმდებლებს და კანონმდებლობის განვითარების კუთხით იყოს წინგადადგმული ნაბიჯი.

კვლევის მეთოდოლოგიად გამოყენებული იქნება შედარებითი სამართლებრივი ანალიზი და მოხდება საქართველოს სახელმწიფო

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სისტემის და ამ სისტემაში არსებული პრობლემების შეპირისპირება იმ სახელმწიფოთა თავდაცვის სისტემებთან, რომლების დღეისათვის სახელმწიფო მმართველობის ფორმით მაქსიმალურად ახლოს არიან საქართველოსთან. გარდა ამისა ნაშრომზე მუშაობისას ანალიზის მეთოდით, ინდუქციისა და დედუქციის მეთოდებით მოვახდენ ფაქტების კონსტატაციასა და კონკრეტული პრობლემებისა და თემის აქტუალობის წარმოჩენას.

დასწყისისათვის საინტერესო იქნება გავიაროთ ისტორიული ექსკურსი საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით.

თავი I

1. 1921 წლის კონსტიტუციით თვდაცვის სფეროს მოწესრიგება.

თვდაცვის სფეროს რეგულირების საკითხი საქართველოში ,ჯერ კიდევ პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის პროექტის მომზადებისას განიხილებოდა.

საკონსტიტუციო კომისიაში ითვალისწინებდნენ თუ რა დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა საომარი მოქმედებების საფრთხის დროს სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტილების მიღებას.

„ ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტით იწყება ,რომლითაც ეროვნულმა საბჭომ დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი .მომდევნო ნაბიჯი კი 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გადაიდგა , რომელმაც საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებული მმართველობის ფორმა დაადგინა.

„ დამფუძნებელ კრებას წარედგინა კონცეპტუალური ხედვა იმასთან დაკავშირებით ,რომ განსაკუთრებულ შემთხვევაში პრემიერს მინიჭებოდა უფლება გამოეყვანა შეიარაღებული ძალა ქვეყნის დასაცავად.აღნიშნული კონსტიტუციური უფლება იყო მხოლოდ პრეზიდენტის პრეროგატივა.არცერთ დასავლეთევროპულ სახელმწიფოში პრემიერს მსგავსი უფლება არ ჰქონია.თავმჯდომარისთვის ამ ფუნქციის მინიჭებას დაჟინებით მოითხოვდა ნოე ჟორდანიას.მისი აზრით იმ დროს ,როდესაც დროებით შეწყვეტილია პარლამენტის ან მთავრობის საქმიანობა ,მთავრობის თავმჯდომარეს უნდა ჰქონოდა უფლება გამოეყვანა შეიარაღებული ძალა და დაეცვა სახელმწიფო გარეშე განსაცდელისგან.“¹

იგი მიიჩნევდა ,რომ თავმჯდომარის ეს გადაწყვეტილება პარლამენტისთვის უნდა ეცნობებინა მას .

¹ ბექა ქანთარიას სადისერტაციო ნაშრომი, „მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე“,თბ.2012წელი,გვ 91

იგი მიუთითებდა რომ „ ისეთ ქვეყანაში ,როგორც ჩვენია ,სადაც ირგვლივ ისეთი მეზობლები გვყავს რომ არიცი საიდან ანდა როდის რა მოგველის,მთავრობა უნდა იყოს ფხიზელი დარაჯი და თუ მთავრობის თავმჯდომარეს ,რომელიც რჩება უცვლელი არ ექნება ეს უფლება ,ჩვენს ქვეყანას განადგურება არ აცდება.“ ნოე ჟორდანიას კონცეპტუალური ხედვა წარმოდგენილ იქნა სოციალდემოკრატების მიერ.კონსტიტუციის პროექტის 79-ე მუხლს უნდა დამატებოდა შემდეგი შინაარსის პუნქტი „ სასწრაფო შემთხვევაში , გარეშე ან შინაური საფრთხის დროს , თუ მთავრობის დადგენილების გამოტანა დაბრკოლებულია ,თავმჯდომარეს უფლება აქვს გამოიწვიოს რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალა საშიშროებისგან ქვეყნის დასაცავად.რაც დაუყოვნებლივ უნდა მოხსენდეს პარლამენტს“.²

პირველ კონსტიტუციაში აღნიშნული ცვლილება უცვლელად აისახა. მთავრობის თავმჯდომარეს 70-ე მუხლის მიხედვით ,უფლება ჰქონდა გამოეყვანა რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალა პარლამენტის თანხმობით.

კონსტიტუციამ პრემიერს პრეზიდენტის კიდევ ერთი ფუნქცია გადასცა და ეს იყო შეიარაღებული ძალების გამოყვანა. პირველი კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა არ შეიცავს ცნობას იმის შესახებ თუ რამდენი დღით ან რამდენი ჯარისკაცი უნდა გამოეყვანა თავმჯდომარეს. ალბათ ეს მას თვითონ უნდა განესაზღვრა დადგენილებით. საშიშროების არსებობის შემთხვევაში გერმანიის პრეზიდენტს იგივე უფლება ჰქონდა რაც საქართველოს კონსტიტუციით მთავრობის თავმჯდომარეს.48-ე მუხლი პრეზიდენტს უფლებას ანიჭებდა გამოეყვანა შეიარაღებული ძალები მშვიდობიანობის აღსადგენად

„პირველ რესპუბლიკაში შეიარაღებული ძალების მოსაწესრიგებლად ეროვნულმა საბჭომ მიიღო ოთხი ნორმატიული აქტი: „სახალხო გვარდიის დებულება“,“ სამხედრო მმართველობის“ კანონი,“რეგულარული არმიის

² ბექა ქანთარას სადისერტაციო ნაშრომი, „მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე“,თბ.2012წელი,გვ 91

ორგანიზაციისა და ძირითადი დებულება „სამხედრო ბეგარისა და მუდმივი ჯარის შევსების“ შესახებ.“³

„მიუხედავად იმიდა რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია არ განსზაზღვრავდა ეროვნული უშიშროების დაცვაზე კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალური ინსტიტუტის შექმნას, ამ ფუნქციის შესასრულებლად ჯერ კიდევ 1918 წლიდან არსებობდა უწყება თავდაცვის საბჭოს სახელწოდებით, თუმცა „მისი საქმიანობის სფერო და ამოცანები ძირითადად უცნობი და გაუმჭირვალე იყო“ და უფრო მეტად პოლიტიკური გადაწყვეტილებების კონტროლით შემოიფარგლებოდა.“⁴

სამხედრო მმართველობის დებულების მიხედვით შეიარაღებული ძალების სფეროში უზენაესი ორგანო იყო ეროვნული საბჭო, რომელიც თავის უფლებას მინისტრთა კაბინეტის მეშვეობით ახორციელებდა.

„ 1918 წლის 3 აგვისტოს კომისიის სხდომაზე განხილულიქნა დეკრეტს სამსონ დადიანის მიერ შემუშავებული დებულება „რესპუბლიკის ჯარისა“. პასუხისმგებლობის პირობებში

საჭიროა მთავრობას მიენიჭოს შეიარაღებული ძალების მმართველობის უფლება, თუ ეს უფლება ჩამოერთვა მთავრობას, მასინ ეროვნული საბჭო (პარლამენტი) ვერ მოსთხოვს მინისტრთა კაბინეტს პასუხისმგებლობას. ასეთი პრინციპი იყო გატარებული ინგლისში.

ნანეიშვილს მიაჩნდა, რომ მთავარსარდალი მთავრობას უნდა დაენიშნა და არა ეროვნულ საბჭოს. გარდა ამისა იგი ევროპის მმართველობის სისტემებზე დაყრდნობით ასაბუთებდა, რომ საქართველოში მთავრობას უნდა მისცემოდა არეულობის და აჯანყების დროს ჯარის გამოყვანის უფლება და ამ გადაწყვეტილების შესახებ ეროვნული საბჭოსთვის გადაეცა ცნობები .

³ ბექა ქანთარია სადისერტაციო ნაშრომი, „მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე“, თბ. 2012 წელი, გვ.

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, დიმიტრი გეგენავას რედაქციით, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბილისი 2014, გვ. 326.

კანონპროექტს წინააღმდეგობა გაუწია არსენიძემ ,რომელმაც მოითხოვა თავდაცვის სფეროში პარლამენტის უფლებების შესუსტება.

მან განაცხადა „ყველა უფლება ეკუთვნის საბჭოს“ იმის გარდა ,რასაც თვითონ გადასცემს მთავრობას მთავარსარდლის დანიშვნა უნდა გადაეცეს მთავრობას.

დადიანი მტკიცედ დადგა თავის პოზიციაზე და სამხედრო სფეროში უმაღლესი ნება ეროვნულ საბჭოს მიანიჭა.

კომისიამ 1928 წლის 7 აგვისტოს რესპუბლიკის ჯარის შესახებ დებულება მიიღო.დებულების მიხედვით ,სამხედრო ძალების უზენაეს გამგებლად ითვლებოდა ეროვნული საბჭო ,იგი ამ სფეროში გამოსცემდა კანონებს.“⁵

განსაკუთრებულ შემთხვევებში მთავრობას ჯარის გამოყვანის უფლებამოსილება მიენიჭა ,მინისტრთა კაბინეტის ეს განკარგულება პარლამენტს უნდა დაედასტურებინა.სწორედ პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილება იქნა ასახული საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, რაც თავის მხრივ შვეიცარიის კოლეგიალური მმართველობის პრინციპებს ემყარებოდა ,რომლის მიხედვით სამხედრო ძალაუფლება გადანაწილებული იყო პარლამენტს და მთავრობას შორის .სანიმუშო პროექტის მე -5 პუნქტი ითვალისწინებდა პარლამენტის მიერ შეიარაღებული ძალების უზენაესი გამგებლობის უფლებას,მათ შორის ომის გამოცხადება პარლამენტის ფუნქციებში შედიოდა.

„შვეიცარიის კონტიტუციის 85-ე მუხლის მე-6ქვეპუნქტის მიხედვით ,კონფედერაციის საკანონმდებლო კრება აცხადებდა ომს უცხო სახელმწიფოს წინააღმდეგ თავდაცვის მიზნით.

საკანონმდებლო ხელისუფლებითვის ომის გამოცხადების უფლების მინიჭების გამო ბრძოლა დემოკრატიის გაჩენის დღიდან მომდინარეობს ,ინგლისში 1645 წლის 11 ნოემბერს შემუშავებული კონსტიტუციური

⁵ ბექა ქანთარას სადისერტაციო ნაშრომი, „მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე“,თბ.2012წელი,გვ

კანონის პროექტის 52-ე თავი ამბობს რომ „ომის გამოცხადების უფლება ლორდ პროტექტორს და პარლამენტს ეკუთვნის.“⁶

პრეზიდენტისა და მონარქის უფლებამოსილების დელეგირება კარგად ჩანს პირველი კონსტიტუციის იმ მუხლიდან ,სადაც მთავრობას უფლება აქვს გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა. სანიმუშო პროექტის მე-9 პუნქტის 3 ქვეპუნქტის ამგვარ უფლებამოსილებს მთავრობას ანიჭებდა. აქ ნათქვამია : „ მოულოდნელ შემთხვევაში თუ საჭიროებამ მოითხოვა და პარლამენტი შეკრებილი არარის ,უფლება აქვს თავის დადგენილებით გამოიყვანოს შეიარაღებული ძალა რესპუბლიკის 3000 კაცამდე , ვადით არაუმეტეს სამი კვირისა ,უკეთუ მეტი ძალა დასჭირდა ან მეტის ვადით,ამისთვის ნებართვა უნდა მიიღოს პარლამენტისგან.“ ამ დებულების შემუშავების დროს ,როგორც შედარებითი ანალიზიდან ირკვევა ,შვეიცარიის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე11 ქვეპუნქტით უხელმძღვანელიათ.ამ ქვეპუნქტის მიხედვით თუ საჭიროება მოითხოვს და კავშირის კრებული (პარლამენტი) შეკრებილი არ არის ,კავშირის სათათბიროს (მთავრობას) უფლება აქვს შეაგროვოს რამდენიც საჭირო იქნება,ამოქმედოს ჯარი და იმ შემთხვევაში თუ შეკრებილი ჯარი 2000 კაცს აღემატება დაუყოვნებლივ მოიწვიოს კავსირის კრებული . დამფუზნებელმა კრებამ ეს დებულება უცვლელად მიიღო ,მხოლოდ იმ განსხვავებით ,რომ 72-ე მუხლის მიხედვით არ არის განსაზღვრული შეიარაღებული ძალების რაოდენობა ,ხოლო სამი კვირის მაგივრად აღნიშნულია 21 დღე.კანონმდებელმა მთავრობის ასეთი ქმედებისთვის პარლამენტის თანხმობა ძალაში დატოვა.“როგორც აღინიშნა თუ მთავრობის დადგენილების გამოტანა დაბრკოლებული იყო ,მაშინ ჯარის გამოყვანის უფლება 70 -ე მუხლის ძალით .მთავრობის თავმჯდომარესაც ჰქონდა ,მთავრობისადმი ამგვარი უფლების მინიჭება განპირობებული იყო მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის მაგალითებით განსაკუთრებით ინგლისის და შვეიცარიის,სადაც პარლამენტს ეკუთვნოდა ჯარების

⁶ ბეჟა ქანთარიას სადისერტაციო ნაშრომი, „მმართველობის ფორმის დასავლური სისტემების გავლენა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაზე“,თბ.2012წელი,გვ

უმაღლესი გამგებლობა ,ხოლო მთავრობა განსაკუთრებულ შემთხვევაში გამოიყვანდა შეიარაღებულ ძალას და გარდა ამისა პარლამენტის მუშაობის დროებით შეწყვეტის დროს შეიძლება შექმნილიყო რთული სიტუაცია ,რაც მოითხოვდა დაუყოვნებლივ რეაგირებას ,ამის შესახებ თეზისებში ნათქვამია „ ადვილი შესაძლებელია პარლამენტის ვაკანსიის დროს ქვეყანაში შეიქმნას ისეთი პირობები ,როცა საჭიროდ რჩება სწრაფი და ენერგიული ზომების მიღება მთავრობის მხრივ ,რომ დროზე მოედოს ბოლო ანტისოციალურ მისწრაფებებს და უზრუნველყოფილ იქნეს რესპუბლიკაში წესრიგი და უსაფრთხოება თუ მთავრობას ასეთ საშუალებას წავართმევთ ,მაშინ ის უნდა განთავისუფლდეს პასუხისმგებლობისგან იმ არეულობისათვის რომელიც მოხდება პარლამენტის სესიის შეწყვეტის შემდეგ.“ შეიძლება ითქვას,რომ სამხედრო ძალების ,ზოგადად თავდაცვის სფეროში უფლებამოსილება ,პირველი კონსტიტუციის მიხედვით გადანაწილდა პარლამენტს ,მთავრობასა და მის თავმჯდომარეს შორის.

„1921 წლის კონსტიტუციაში სახელმწიფო თავდაცვის საკითხებს ცალკე თვი ეთმობოდა ,თუმცა ძირითადი ყურადღება სამხედრო ძალთა დანიშნულებასა და სამხედრო ვალდებულებების საქართველოს მოქალაქეთა მიერ შესრულების საკითხებს ეთმობოდა და უშისროების უზრუნველყოფის რაიმე სპეციალური ორგანოს შექმნა არ იყო გათვალისწინებული.“⁷

“1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას ,მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გარეშე ,რომლის მოვალეობებს გარკვეული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე.ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით ,რომელთა ძალით მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა,დimitრი გეგენავას რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი,თბილისი 2014,გვ 325

ურთიერთობასა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში.“⁸

2. თავდაცვის რეგულირება საბჭოთა პერიოდის კონსტიტუციების მიხედვით.

„რაც შეეხება ოკუპაციის შემდგომი საქართველოს ისტორიის საბჭოურ პერიოდს , საბჭოთა საქართველოში მიღებული იყო 1922, 1927, 1937, 1978 წლების კონსტიტუციები. 1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა სროგორც მმართველობის უმაღლეს ორგანოს ქმნიდა საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და მას სახალხო კომისართა საბჭო ეწოდებოდა. 1922 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის ფუნქციები კვლავ სახალხო კომისართა საბჭოს დააკისრა ,რომლის შემადგენლობაში სახალხო კომისრები შედიოდნენ.1937 წლის კონსტიტუციით , საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კომისართა საბჭო, რომელიც ანგარიშვალდებული იყოსაქართველოს უმაღლესი საბჭოს წინაშე.სახალხო კომისართა საბჭო წარმართავდა სახალხო კომისარიატის მუშაობას .“⁹

„პირველად ეროვნული უშიშროების დაცვაზე კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალიზებული ინსტიტუტის შექმნას საფუძველი 1977 წლის საბჭოთა კონსტიტუციამ ჩაუყარა ,რომლითაც დაფუძნდა საბჭოთა კავშირის თავდაცვის საბჭო ,თუმცა ის ძირითადად პოლიტიურს წევრთაგან იყო დაკომპლექტებული,რამდენადაც საბჭოთა ავტონომიურ რესპუბლიკებს არ ჰქონდათ საომარ მდგომარეობაში დამოუკიდებლად ჩართვის უფლებამოსილება , საქართველოს 1978 წლის

⁸ (თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი,წიგნი 1,კვერენჩხილადისა და გეგენავას რედაქტორობით,თბილისი2012,გვ

⁹ „_“ გვ 18-19.

კონსტიტუციაში უშიშროების დაცვის ინსტიტუტუს დაფუძნების შესახებ რაიმე სახის მინიშნება არ ყოფილა,თუმცა 1985-90 წლებში ელუარდ შევარდნაძე ,როგორც პოლიტიკურის წევრი და საბჭოთა კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი თავდაცვის საბჭოს სხდომებს მუდმივად ესწრებოდა მოსკოვში.

საქართველოში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ,ეროვნული უშიშროების საბჭოს შექმნის შესახებ პირველად „ სახელმწიფო ხელისუფლების შექმნის შესახებ“ 1192 წლის კანონში აღინიშნა ,თუმცა ეს ორგანო საქართველოს პარლამენტის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული. გარდა ამისა, საბჭო, რთული პოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით, საკუთარი ფუნქციის ეფექტურად განხორციელების შესაძლებლობას მოკლებული იყო. “¹⁰

საბჭოურ კონსტიტუციებში საერთოდ არარის მითითება ისეთ სფეროებზე როგორცაა ქვეყნის თავდაცვა და უსაფრთხოება,საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადება.

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი,მეორე გამოცემა,დომიტრი გეგენავას რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი,თბილისი 2014,გვ 326

თავი II . მოქმედი კონსტიტუციით თავდაცვის სფეროს ორგანიზება.

მოქმედ კონსტიტუციაში არასწორად არის დარეგულირებული თავდაცვის საკითხები. აბსოლუტურად ბუნდოვნად არის გამიჯნული უფლებამოსილებები ძირითად კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის და ეს ყველაფერი საჭიროებს სათანადო მოწესრიგებას. ეს არის ის საკითხები, რომლებიც პირდაპირ დაკავშირებულია ჩვენი ქვეყნის სუვერენულ ინტერესებთან და სწორედ ამ ჭრილში უნდა იყოს განხილული და დანახული თითოეული ის ნორმა, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაშია წარმოდგენილი.

„კონსტიტუციის შემუშავების დროს 1993-1995 წლების საკონსტიტუციო კომისიაში პრეზიდენტის დიდი ძალაუფლების არსებობა გამართლებული იყო იმით ,რომ პრეზიდენტი არის ერის კეთილი მბრძანებელი ,მამა,პატრიარქი“¹¹

1995-2004 წლებში არსებული კონსტიტუციის რედაქციით პრეზიდენტი იყო უმაღლესი მთავარსარდალი.პრეზიდენტი აცხადებდა საგანგებო და საომარ მდგომარეობას , რომელსაც შემდგომში ამტკიცებდა პარლამენტი.

„კონსტიტუციის თავდაპირველი ვერსიის შექმნის დროს ძლიერი პრეზიდენტის აუცილებლობა აიხსნებოდა სახელმწიფოს კრიზისული მდგომარეობიდან გამოყვანის აუცილებლობით.“¹²

„1995 წლის კონსტიტუციის მიღებას უკავშირდება საქართველოს ისტორიაში პირველად ეროვნული უშიშროების საბჭოს ,როგორც ქვეყნის უშიშროების უზრუნველყოფაზე და არსებული საფრთხეების პრევენციაზე პასუხისმგებელი საკონსტიტუციო ორგანოს ჩამოყალიბება.

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი ,დimitრი გეგენავას საერთო რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი,თბილისი 2013,გვ 109

¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი ,დimitრი გეგენავას საერთო რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი,თბილისი 2013 ,გვ 111

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით ,ეროვნული უშიშროების საბჭო, იქმნება უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად შემდეგ საკითხებზე:ა) სამხედრო აღმშენებლობა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაცია ; ბ) ეროვნულ უშიშროებასთან დაკავშირებული საგარეო და საშინაო პოლიტიკის განსაზღვრა,სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა და განხორციელება;გ)უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული ვითარების მართვა.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად გაიზარდა 2011 წლის მაისში და მას საქართველოს ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციის მართვის მიზნით გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება მიენიჭა. გარდა ამისა ,უშიშროების საბჭოს მიეცა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ქვეყნის უშიშროების საკითხებზე გამოცემული სამართლებრივი აქტების შესრულების კონტროლის ,ეროვნული უშიშროებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის სიტუაციის მართვისა და კოორდინაციის ,ხოლო მათი დარღვევის შემთხვევაში , საქართველოს პრეზიდენტისათვის მიმართვის უფლებამოსილება.“¹³

„2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციური კანონპროექტი , რომლის ძალაში შესვლა დაუკავშირდა 2013 წლის ,პრეზიდენტის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტს. საკონსტიტუციო ცვლილებებმა არსებითად შეცვალა არსებული მმართველობის მოდელი.“¹⁴

¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი ,მეორე გამოცემა,დიმიტრი გეგენავას საერთო რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი,თბილისი 2014,გვ 326-327.

¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი ,დიმიტრი გეგენავას საერთო რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი,თბილისი 2013 ,გვ118

შესაბამისად შეიცვალა ხელისუფლების შტოებს შორის ძალთა გადანაწილების პროპორციულობა და კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი.

„2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს კონსტიტუციური რეგლამენტაცია წარმოადგენდა.“¹⁵

„2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ,საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შემცირდა.საქართველოს მთავრობისთვის გადაცემულ ძირითად უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილს ეს უკანასკნელი დამოუკიდებლად ახორციელებს ,ხოლო დანარცენზე საჭირო მისი წინასწარი თანხმობა ან კონტრასიგნაცია. საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციები შემოიფარგლება საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელი ნომინალური უფლებამოსილებებით.“¹⁶

¹⁵ „-„გვ 121

¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი,მეორე გამოცემა,დიმიტრი გეგენავას რედაქციით ,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა,თბილისი 2014,გვ239.

1.საქართველოს პრეზიდენტი

საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფო მეთაურის კომპეტენციები ძალზე შეზღუდულია და მეტწილად წარმომადგენლობითი ფუნქციების განხორციელებით შემოიფარგლება . სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი ასეთ დროს , როგორც წესი აღჭურვილია მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობის მხოლოდ ნომინალური უფლებამოსილებით.¹⁷ შესაბამისად შეიცვალა ხელისუფლების შტოებს შორის ძალთა გადანაწილების სისტემა და მათ შორის კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის სავალდებულო უფლებამოსილებების ზოგადი ჩამონათვალი სამივე ფორმის პირობებში , როგორც წესი ერთგვაროვანია .; მოდელის თავისებურებებიდან გამომდინარე განსხვავება ,დამატებითი უფლებამოსილებების გარდა ,სავალდებულო უფლებამოსილებების რეალიზაციის ფორმებსა და საშუალებებში უნდა ამოვიკითხოთ. ¹⁸

პირველ რიგში იმ უფლებამოსილებებს განვიხილავთ რომლებიც მათი აღსრულებადობის რეალურობის თვალთახედვით საერთოა საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეულ- ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების პრეზიდენტებისთვის :

¹⁷ კონსტიტუციური სამართალი , ავთანდილ დემეტრაშვილი ,ირაკლიბ კობახიძე ,მეორე გამოცემა 2014, გვ213

¹⁸ კონსტიტუციონალიზმი ,ოთარ მელქაძე, თბილისი 2008 , გვ 312-313

- საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების უფლებამოსილებები ქვეყნის ტერიტორიაზე საგანგებო თუ საომარი მდგომარეობის გამოცხადება.

- შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლობა პრეზიდენტის წინაშე ახალ ფუნქციონალურ სფეროს შლის , იგი ნიშნავს არმიის ხელმძღვანელობას , სამხედრო პირებს მიაკუთვნებს წოდებებს.

საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს მაღალი სიმბოლური კონსტიტუციური სტატუსით . იგი არის სახელმწიფოს მეთაური , ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი . საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი . პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას.¹⁹

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ თვისებრივად შეიკვეცა საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. კერძოდ პრეზიდენტი აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ლიდერი და იგი აღარ ახორციელებს ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკას. შესაბამისად მმართველობის ახალ , არსებითად საპარლამენტო მოდელში მმართველობის ცენტრი გადავიდა პრეზიდენტიდან მთავრობაზე , რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე სრულად და ექსკლუზიურად არის პასუხისმგებელი. ²⁰

საქართველოს პრეზიდენტის ძირითადი უფლებამოსილებების ჩამონათვალს ადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი . პრეზიდენტის კონსტიტუციური კომპეტენციები სხვადასხვა ნიშნით შეიძლება დაჯგუფდეს.

¹⁹ კონსტიტუციური სამართალი , ავთანდილ დემეტრაშვილი , ირაკლიბ კობახიძე , მეორე გამოცემა 2014, გვ215

გვ 216

²⁰

ერთერთი და უმნიშვნელოვანესი მათ შორის არის : პრეზიდენტის უფლებამოსილებები თავდაცვის სფეროში და ანტიკრიზისული უფლებამოსილებები.²¹ საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი . იგი ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს და სხვა მხედართმთავრებს . პრეზიდენტი ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას.

საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი აცხადებს საომარ მდგომარეობას , სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს ეს გადაწყვეტილება პარლამენტში დასამტკიცებლად. ²²

საქართველოს პრეზიდენტი - (ა) ომიანობის თუ (ბ) მასობრივი არეულობის ,

(გ) ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის ,(დ) სამხედრო გადატრიალებისა და (ე) შეიარაღებული ამბოხების ,(ვ) ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს , ან (ზ) სხვა შემთხვევაში , როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, პრემიერ მინისტრის კონტრასიგნაციით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ეს გადაწყვეტილება არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს პარლამენტში დასამტკიცებლად. ²³

ამასთან საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების (მ18) , პირადი ცხოვრების, ბინის და საქმიანობის ადგილის

21

22

23

ხელშეუხებლობისა და კომუნიკაციის თავისუფლების(მ 30), გაფიცვის თავისუფლების (მ.33) და საჯარო ინფორმაციის ხეკმისაწვდომობის(მ.41) ძირითადი უფლებები. საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია არაუგვიანეს 48 საათისა აღნიშნული გადაწყვეტილებები შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პერიოდში ძირითადი უფლებების შეზღუდვისას პრეზიდენტს არ ეხება ვალდებულება იხელმძღვანელოს თანაზომიერების პრინციპით.²⁴

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი ბრძანებულებით გამოაცხადოს ქვეყანაში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა და

ეს გადაწყვეტილება 48 საათის განმავლობაში უნდა წარუდგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.

აღნიშნული მდგომარეობის არსებობის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი აღჭურვილია უფლებით, მიიღოს გადაწყვეტილება და შეზღუდოს საქართველოს კონსტიტუციაში განსაზღვრული რიგი უფლებები და თავისუფლებანი.

მოცემული გადაწყვეტილება ფორმდება არა ზემოხსენებული ბრძანებულების,

არამედ კანონის ძალის მქონე აქტით – დეკრეტით, რომელიც გამოცემიდან 48

საათში უნდა წარუდგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.

თუ საქართველოს პარლამენტი არ დაამტკიცებს პრეზიდენტის მიერ გამოცემულ დეკრეტს, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა უქმდება. ყურადღება

უნდა გამახვილდეს იმ გარემოებაზე, რომ პარლამენტის მიერ ბრძანებულების

24

თუ დეკრეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში აღნიშნული მდგომარეობა უქმდება, თუმცა გაუქმებამდე მას ისეთივე ძალა აქვს, როგორც ექნებოდა მაშინ,თუ პარლამენტი მას დაამტკიცებდა.

საქართველოს პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ და 48 საათის განმავლობაში შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. ამასთან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალთა გამოყენება დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გარდა ამისა , სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით , განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ,საქართველოს პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის,გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ . გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ.²⁵

„საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში“-ც ენიჭება საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესაძლებლობა. „საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებდა საომარ მდგომარეობას“. მნიშვნელოვანია, რომ მთელი ინფორმაცია მთავრობის ხელში იყრის თავს და წარდგინება საომარი მდგომარეობის გამოცხადებაზე პრემიერ მინისტრის მიერ მოხდება, ასეთივე რეგულაციაა საგანგებო მდგომარეობის დროსაც იმ განსხვავებით, რომ აქ წარდგინებას ახდენს საქართველოს მთავრობა. პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს პრაქტიკულად ვეტოს უფლება, რადგანაც მის გარეშე ვერ მოხდეს ვერც საგანგებო და ვერც საომარი მდგომარეობის გამოცხადება. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს. ასევე აღსანიშნავია პრეზიდენტის უფლებაზე საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში

25

დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ცალკეული უფლებები და შეაჩეროს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ცალკეული მუხლების მოქმედება.

„ბევრი კონსტიტუციონალისტი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებზე მსჯელობისას აღნიშნავს ,რომ მას აქვს გარკვეული თანდაყოლილი ძალაუფლება და სირთულე ამ პოზიციიდან მხოლოდ სიტყვა „თანდაყოლილს“ უკავშირდება . პირველი რამაც ამ საკითხზე ამერიკის კონსტიტუციის დამფუძნებლების რადიკალური მიდგომა განაპირობა, სავარაუდოდ , უნდა იყოს მონტესკიეს და ბლექსტოუნის შეხედულება , რომლებიც აღნიშნავდნენ , რომ აღმასრულებელი ძალაუფლება მოიცავს ძალაუფლებას საგარეო საქმეებშიც.

მონტესკიე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აერთიანებდა ომს ,მშვიდობას ,ელჩების ,თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებს. ასევე, ბლექსტოუნი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აქცევდა საგარეო ურთიერთობების პრინციპებს , ელჩების საკითხს ,ხელშეკრულებებს , ომს.²⁶

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით შეძლებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსისა და სხვა მხედართმთავრების თანამდებობაზე დანიშვნასა და თანამდებობიდან გათავისუფლებას.

სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას მთავრობის წარდგინებით საქართველოს პრეზიდენტი იღებს და დაუყოვნებლივ შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. აქ შეიძლება ხარვეზს ჰქონდეს ადგილი, ვინაიდან დაკონკრეტებული უნდა იყოს, რომ აღნიშნული საგანგებო მდგომარეობის დროს სამხედრო ძალების გამოყენებას შეეხება. ასევე უნდა მოხდეს იმის დაკონკრეტება, რომ ეს პარლამენტის წინასწარი თანხმობით მოხდეს, რათა პოლიტიკური თვითნებობა გამორიცხული იყოს. საომარი მდგომარეობისას შეუძლებელია

²⁶ თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი ,წიგნი I,გ.კვერენჩილაძისა და დ.გეგენავას რედაქტორობით,თბილისი 2012,გვ 198

პრემიერ მინისტრმა სისტემატიურად მიმართოს პარლამენტს, შესაბამისად იგი ყოველგვარი დამატებითი თანხმობის გარეშე იღებს გადაწყვეტილებას. ასეთივე რეგულაციაა ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროსაც. ამავე მუხლის მეორე პუნქტთან დაკავშირებით აღნიშნა, რომ სრულადაა გათვალისწინებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი რადგანაც „სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილებას მთავრობის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის მისი თანხმობის შემდეგ” სადაც სამივე ორგანო იღებს გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობას რაც მნიშვნელოვანი იყო

„პრეზიდენტი ინაწილებს ლიდერობას ამ სფეროში მთავრობასთან ერთად. ლიდერობის განაწილება კი წარმოშობს კონფლიქტს აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პრეზიდენტს შორის.“²⁷ აღნიშნული კი „ამ ორ საკონსტიტუციო ორგანოს შორის კონფლიქტის და ზოგადად კონსტიტუციური კრიზისის საბაზი შეიძლება გახდეს.“²⁸

პრეზიდენტს არა აქვს კომპეტენციები უსაფრთხოების სფეროში, ხოლო ეროვნული უშიშროების საბჭოს კომპეტენცია შემოიფარგლება მხოლოდ ორი რამით, ეს არის სამხედრო აღმშენებლობა და თავდაცვის ორგანიზაცია. უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავება და წარდგენის უფლება დღესაც არ აქვს უშიშროების საბჭოს, შესაბამისად დაირღვა კონსტიტუცია, როდესაც ამ დოკუმენტზე დაიწყო მუშაობა. საქართველოში ჩვენ გვაქვს საპარლამენტო მმართველობა ჩამოყალიბებული, სადაც პოლიტიკას განსაზღვრავს პარლამენტი და შემდგომ მას ახორციელებს

²⁷სალომე წურჭუმია, საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი საგარეო საქმიანობის განხორციელებაში, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პრაქტიკა, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2016, გვ.69

²⁸ თინათინ ერქვანია, სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე არსებული პრობლემები, სუპერ-საპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, სტატიათა კრებული, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2013, გვ.52

მთავრობა. შესაბამისად, უსაფრთხოების კონცეფციის მომზადება და მიღება პარლამენტის კომპეტენციაა და შემდგომ მის შესრულებაზე პასუხისმგებელია მთავრობა. რაც შეეხება მთავარსარდალს - კანონმდებლის განზრახვაა რომ, ჩვენ უნდა აღვიქვათ პოლიტიკური ტერმინები იმ ჭრილში, რა პოლიტიკური წყობაც არის ჩამოყალიბებული. მთავარსარდალი არ ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი მართავს თავდაცვის სფეროს და საგარეო ურთიერთობებში წარმომადგენლობა არ ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი არის პასუხისმგებელი საგარეო ურთიერთობების განხორციელებაში. საქართველოში ეს ყოველივე მთავრობის პრეროგატივაა, ანუ ქვეყანაში პოლიტიკას ადასრულებს მთავრობა, თავდაცვის სფერო არის მთლიანად მთავრობის პრეროგატივა და საგარეო პოლიტიკასაც ახორციელებს მთავრობა. ეს არის საპარლამენტო მმართველობა. მაღალი სიმბოლური სტატუსი პრეზიდენტისა არ ნიშნავს მის კომპეტენციებს ანუ სტატუსსა და კომპეტენციებს შორის არის მხოლოდ არაპირდაპირი კავშირი. შესაბამისად, მაღალი სტატუსი - სახელმწიფოს მეთაური, მთავარსარდალი და საგარეო ურთიერთობებში წარმომადგენელი უნდა დარჩეს, თუმცა ეს არ ნიშნავს იმას, რომ კომპეტენციები უნდა იყოს არასწორად დარეგულირებული.

რეალურად თავდაცვის სფეროს მსგავსი მოწესრიგება და კომპეტენციების არაცხადი გაყოფა, ტერმინების ბუნდოვანება ისეთ რთულ პრობლემამდე მიგვიყვანს როგორცაა, ქვეყნის უსაფრთხოების დასუსტება და საჭირო დროს მყისიერი გადაწყვეტილებების მიღების შეუძლებლობა.

პრეზიდენტი იყო მთავარი მოთამაშე ჩვენი ქვეყნის უმთავრესი გამოწვევის ოკუპაციის, უშიშროების და უსაფრთხოების სიტემის ფუნქციონირებაში და მართვაში. შესაბამისად გატარებული საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით პრეზიდენტს, რომელსაც მთავარი როლი უნდა შეესრულებინა, ჩამოერთვა ყველაწიერი ფუნქცია.

საინტერესოა თუ როგორ შეასრულებს მომავალში პრეზიდენტი მასზე კონსტიტუციით დაკისრებულ ვალდებულებებს იმ პირობებში, როცა

არამართო ჩვენს ქვეყანაში, არამედ მსოფლიოშიც ჰიბრიდული ომის პირობები ჰორიზონტალური გამოწვევების ანალიზს და ჰორიზონტალური საპასუხო გადაწყვეტილებების მომზადების აუცილებლობას მოითხოვს. პრობლემა არის ის, რომ დღევანდელი ჩანაწერი არ პასუხობს იმ ქვეყნის გამოწვევას, რომლის მთავარი ფუნქცია ნატოში ინტეგრაცია იყო.

ქვეყნის მთავარსარდალი მოქმედი კონსტიტუციით გენ. შტაბის უფროსია და როცა საუბარია ქვეყნის პრეზიდენტზე, კონსტიტუციაში გაწერილია, რომ ქვეყნის პრეზიდენტი უმაღლესი მთავარსარდალია და საგანგებო სიტუაციების დროს მთავარსარდალი, საომარი სიტუაციების დროს ქვეყნის მთავარსარდალი ხდება გენ. შტაბის უფროსი. სახელმწიფოებრივი მართვის რეალური მოდელი მიმართული უნდა იყოს მოქმედებაზე, გადაწყვეტილების უნარიანობაზე და ჩვენი ქვეყნის დემოკრატიული ფასეულობების დაცვაზე. შესაბამისად მთელი ქვეყნის რეალური პოტენციალის ამოქმედება იმისთვის მოხდებოდა, რომ ჩვენი ქვეყნის ფასეულობები დაგვეცვა.

2. საქართველოს მთავრობა

საკმაოდ მნიშვნელოვანია მთავრობის უფლებამოსილებები თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სფეროში. საქართველოს მთავრობა :

- იღებს ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში;
- საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის პროექტს;
- საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის დებულებას;

- ამტკიცებს საჯარისო წესდებებს ,საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს სამხედრო დოქტრინასა და საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის პროექტებს;

- ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის ,გამკოყენებისა და მობილიზაციის გეგმებს ,აგრეთვე ქვეყნის ეკონომიკის სამობილიზაციო გეგმებს;

- ამტკიცებს ქვეყნის ტერიტორიის სამხედრო-ოპერატიულ გეგმებსა და საქართველოს სამოქალაქო თავდაცვის გეგმებს;

- უზრუნველყოფს სამხედრო ძალების ფინანსური საშუალებებით ,საბრძოლო ტექნიკითა და სხვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით აღჭურვას;

- უზრუნველყოფს სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას;

- იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველსაყოფად, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების ,საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად ,უზრუნველყოფს დამნაშავეობასთან ბრძოლას;

- უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას.²⁹

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის ,როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ადგილის განსაზღვრა წარმოადგენდა . შესაბამისად ძირითადი კანონის 78-ე მუხლი ,რომელიც მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს განსაზღვრავს და დიდწილად სწორედ მასზეა

²⁹ კონსტიტუციური სამართალი , ავთანდილ დემეტრაშვილი ,ირაკლიბ კობახიძე ,მეორე გამოცემა 2014, გვ254

დამოკიდებული აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების კონსტიტუციური რეგლამენტაციაა.³⁰

მთავრობა წარმოადგენს საერთო კომპეტენციის მატარებელ სახელმწიფო ხელისუფლების კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს უმაღლეს აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ ფუნქციებს სახელმწიფოში, უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაციას და კონსტიტუციური წყობის დაცვას. შესაბამისად მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გვევლინება.

მთავრობა ჩამოყალიბდა უმაღლეს პოლიტიკურ ორგანოდ, რომელიც ხელმძღვანელობს საჯარო ადმინისტრაციას და ახორციელებს საერთოეროვნულ მმართველობას (თავდაცვისა და უსაფრთხოების ფუნქციების განხორციელება, კანონებისა და საგარეო პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია და სხვ.)³¹

კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს მთავრობის საერთო უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების ჩამონათვალს. ამასთან „კონსტიტუცია „ და „ რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალის გამოწვევასთან (მუხლი 70) დაკავშირებულ კომპეტენციებს, რაც ადასტურებს მთავრობის თავმჯდომარეობისთვის სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უფლებამოსილების, მათ შორის მთავარსარდლის ფუნქციების მინიჭებას.³²

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გარეშე, რომლის მოვალეობებს გარკვეული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე. ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით, მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო

³⁰ თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, გ. კვერენჩილამისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბ.2012, გვ7

³¹ „-“ გვ 12

³² „-“ გვ 16

ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში.³³

საქართველოს სამხედრო ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით კანონით დადგენილი წესით, ხოლო საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს - პრემიერმინისტრის ბრძანებით.

მშვიდობიანობის დროს მოქმედებს სუბორდინაციის სისტემა, რომელიც აგებულია მთავრობაზე და მთავრობის მეთაურზე. ბუნებრივია საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში აბსოლუტურად გაუმართლებელია სუბორდინაციის ამ სისტემის მოშლა. აქედან გამომდინარე მნიშვნელოვანი და აუცილებელი იყო პრემიერმინისტრისთვის ასეთი კომპეტენციის მინიჭება და ახლა უკვე კონსტიტუციით დაზუსტებული იქნება, რომ საომარი მდგომარეობის დროს სამხედრო ძალები პრემიერმინისტრის ბრძანებით მოქმედებენ. აქ არის გამოყენებული სხვადასხვა ევროპული ქვეყნის გამოცდილება და ამ კონსტიტუციური რეგულაციების შესაბამისად მომზადდა აღნიშნული ჩანაწერი

საქართველოს სამხედრო ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით კანონით დადგენილი წესით, ხოლო საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს - პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით. მშვიდობიან პერიოდში მოქმედებს სუბორდინაციის კონკრეტული სისტემა, რომელიც არსებითად აგებულია მთავრობაზე და მთავრობის მეთაურზე, საომარი მდგომარეობის შემთხვევაშიც გაუმართლებელია სუბორდინაციის ამ სისტემის მოშლა და ლოგიკა რომელიც ამ პუნქტშია ჩადებული მდგომარეობდა იმაში, რომ საომარი მდგომარეობის დროს რჩება სუბორდინაციის ის სისტემა, რომელიც მოქმედებს მშვიდობიანობის დროს, რასაც ალტერნატივა არ აქვს და გამომდინარე აქედან მნიშვნელოვანია პრემიერ მინისტრისთვის ამ კომპეტენციის მინიჭება, რომელიც დაზუსტებული უნდა ყოფილიყო კონსტიტუციით, ხოლო მშვიდობიანობის

³³ თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბ.2012,გვ16

პერიოდში სამხედრო ძალების მოქმედება მოხდება თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით კანონით დადგენილი წესით.

3. საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს პარლამენტი:

- ამტკიცებს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას და განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკას თავდაცვის სფეროში;
- იღებს კანონებს თავდაცვის სფეროში;
- ამტკიცებს სამხედრო ფიცის ტექსტს;
- განიხილავს თავდაცვის ბიუჯეტს და ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად;
- საქართველოს მთავრობის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს თავდაცვის ძალების რაოდენობას;
- ახდენს სამხედრო ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას;
- ახორციელებს თავდაცვის სფეროში საქართველოს თავდაცვის ძალების აღმშენებლობისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესრულების კონტროლს.³⁴

საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის საპარლამენტო კონტროლის ფორმები განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

„ საომარ მდგომარეობას აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაუყოვნებლივ გადაეცემა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც

³⁴ საქართველოს კანონი თავდაცვის შესახებ

ბრძანების გადაცემისთანავე იღებს გადაწყვეტილებას მისი თანახელმოწერის თაობაზე. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმოწერილი საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაუყოვნებლივ ცხადდება და ძალაში შედის გამოცხადების მომენტიდან. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმოწერილ საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად. საქართველოს პარლამენტი აღნიშნულ ბრძანებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ საქართველოს პარლამენტი საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებას არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.³⁵

„საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაუყოვნებლივ გადაეცემა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც ბრძანების გადაცემისთანავე იღებს გადაწყვეტილებას მისი თანახელმოწერის თაობაზე. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმოწერილი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაუყოვნებლივ ცხადდება და ძალაში შედის გამოცხადების მომენტიდან. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმოწერილ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს

³⁵ საქართველოს კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ, მუხლი მე-2, ნაწ.1.

პარლამენტს დასამტკიცებლად. საქართველოს პარლამენტი აღნიშნულ ბრძანებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ საქართველოს პარლამენტი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებას არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა.³⁶

შესაბამისად კანონის აღნიშნული დათქმიდან კარგად ჩანს პრეზიდენტის ფორმალური როლი და პარლამენტის სასიცოცხლო მნიშვნელობის საჭიროება, ვინაიდან პარლამენტის თანხმობის გარეშე, პრეზიდენტის არცერთ ქმედებას აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ძალა არ აქვს.

³⁶ საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, მუხლი მე-2.

4 .ეროვნული უშიშროების საბჭო

4.1 სახელმწიფოს უშიშროება და უსაფრთხოება

„ქვეყნის უშიშროების დაცვის ძირითადი ფუნქციის უზრუნველყოფა ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი გამოწვევაა .უშიშროების გარანტირების ინტერესი იმდენად მაღალია ,რომ გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება დაისვას ადამიანის ზოგიერთი ძირითადი უფლების დაცვასთან მიმართებით მისი კონკურენციის საკითხი . სწორედ ამ მოსაზრების ლოგიკურ გამოხატულებად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც საქართველოსპრეზიდენტი, როგორც უშიშროების უზრუნველყოფის მთავარი გარანტი და ქვეყნის მთავარსარდალი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს უფლებამოსილია ,შეზღუდოს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ზოგიერთი ძირითადი უფლება . ეს გარემოება სწორედ უშიშროების მაღალ ინტერესზე მიანიშნებს და საქართველო, ამხრივ , გამონაკლისი არ არის,სხვაგვარად ,საკონსტიტუციო წყობა იძულებულია გაითვალისწინოს საზოგადოებრივი სიმშვიდისა და ქვეყნის უშიშროების ინტერესები და ამ ფასეულობების გათვალისწინების მოთხოვნა.

სახელმწიფოს უშიშროებისა და უსაფრთხოების დაცვა უმაღლესი პოლიტიკური დონის საკითხია და ამ ფუნქციის შესრულება სათანადო სტატუსის მქონე და შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ორგანოს მეშვეობით უნდა განხორციელდეს . სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მიუხედავად ,ქვეყნის უშიშროების დაცვის ფუნქციით სახელმწიფოს მეთაურია აღჭურვილი .ამდენად ,უშიშროების დაცვის ძირითადი ფუნქციის განხორციელება სახელმწიფოს მეთაურის

დაქვემდებარებაში არსებული ორგანოს მეშვეობით უნდა მოხდეს.სწორედ ასეთ ორგანოს წარმოადგენს ეროვნული უშიშროების საბჭო.³⁷

სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის ორგანიზაციისთვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო³⁸ ,რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული უშიშროების საბჭოს მუდმივი წევრები არიან :საქართველოს პრემიერ-მინისტრი , საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი ,საქართველოს თავდაცვის მინისტრი, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი და საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში - ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი. ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომის მუშაობაში უშუალოდ მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე. საჭიროების შემთხვევაში ,საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით საბჭოს სხდომაზე დასასწრებად შეიძლება მოწვეულ იქნეს სხვა პირები. ³⁹

უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებად განისაზღვრება სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის საკითხების ორგანიზება, რაც მთავრობის პირდაპირი, ერთ-ერთი საკვანძო უფლებამოსილებაა.⁴⁰ რეალურად, კონსტიტუციის თანახმად, უშიშროების საბჭო პრეზიდენტს რჩევას აძლევს ისეთ საკითხებზე, რომლებიც თავიდან ბოლომდე მთავრობის კომპეტენციაა. საპარლამენტო სისტემაში, არსებული სახით, ეროვნული უშიშროების საბჭოს ადგილი არ არის, გამომდინარე იქიდან, რომ თავდაცვის სფერო რეალურად აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას და მთავრობის უფლებამოსილებას წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, იქმნება ეროვნული თავდაცვის საბჭო, რომელიც მოქმედებს საომარი მდგომარეობის დროს და საბჭოს მთავარ ფუნქციას

³⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი ,მეორე გამოცემა ,დიმიტრი გეგენავას რედაქციით,დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი.თბილისი2014,გვ 324

³⁸ ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი.მუხლი 1.

³⁹ კონსტიტუციური სამართალი, ავთანდილ დემეტრაშვილი ირაკლი კობახიძე,გვ 220

⁴⁰ ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი

კონსტიტუციური ორგანოების საქმიანობის საერთო კოორდინაციის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. შესაბამისად, ეროვნული თავდაცვის საბჭოში კომპეტენციები მკაფიოდ მოწესრიგებული და გამიჯნულია. კერძოდ, საერთო კოორდინაცია და ვეტოს უფლების გამოყენება მთელი რიგი პოლიტიკურად სენსიტიური გადაწყვეტილებების მიმართ არის პრეზიდენტის უფლებამოსილება. პრეზიდენტი არ არის მხოლოდ ცერემონიული და ფორმალური მთავარსარდალი და მას თავდაცვის სფეროში მინიჭებული აქვს კონკრეტული და ხელშესახები უფლებამოსილებები, თუმცა რაც შეეხება მენეჯმენტს, მართვას, ეს არის ლოგიკურად მთავრობის და მისი მეთაურის უფლებამოსილება, რასაც საპარლამენტო სისტემაში, თავისთავად ალტერნატივა ვერ ექნება.

ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა მოითხოვს გაუმჯობესებას, არის ბევრი ხარვეზი და ამ ხარვეზების გამოსწორებას სჭირდება პირველ რიგში, პოლიტიკური ნება, შემდეგ ინსტიტუციური თანამშრომლობის ხარისხის გაუმჯობესება, რამდენიმე საკანონმდებლო ცვლილების გატარება და არა დრამატული კონსტიტუციური ცვლილებები და არქიტექტურის მორღვევა, რასაც საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად ვხედავთ. რა ამოცანებსაც უნდა წყვეტდეს დღეს ეროვნული უსაფრთხოების სიტემა ამ საკონსტიტუციო ცვლილებებით არა თუ შესაძლებლობები გაიზრდება, არამედ პირიქით, შესაძლებლობები შემცირდება და ეს პირველ რიგში ეხება უსაფრთხოების რისკების მართვას. დღეს საქართველოს მსგავს ქვეყანას ერთადერთი შანსი თავიდან აიცილოს კატასტროფები არის ის, რომ იყოს მუდმივ პრევენციულ რეჟიმში და მუდმივად, 24 საათის განმავლობაში საფრთხეების იდენტიფიცირებას და მათზე მყისიერ რეაგირებას ახდენდეს. ამას სჭირდება ადეკვატური ინსტრუმენტები და ასეთი ინსტრუმენტები, წარმოდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებებით, პრაქტიკულად გამქრალია და აქ უშიშროების საბჭოს ვგულისხმობ“

დღეს უშიშროების საბჭო ვერ უზრუნველყოფს ვერც ჰიბრიდული გამოწვევებისა და ვერც ანექსიის პრევენციას.

საკონსტიტუციო ცვლილებებზე საუბრისას ამოცანა არასწორადაა დასმული, რატომ გატარდა აღნიშნული ცვლილებები, რა არის ის მოტივაცია რომელი მოტივაციითაც დაიწყო არსებული ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის მოდიფიკაცია.

ჩვენი ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა მოითხოვს გაუმჯობესებას. არის მნიშვნელოვანი ხარვეზები რომელთა გამოსწორებასაც პირველ რიგში პოლიტიკური ნება და ინსტიტუციური თანამშრომლობის ხარისხის გაუმჯობესება ჭირდება, რამდენიმე საკანონმდებლო ცვლილების გატარება და არა დრამატული კონსტიტუციური ცვლილებების და არქიტექტურის მორღვევა, რომელსაც ჩვენ საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად ვხედავთ. ჩემთვის სრულიად გაუმართლებელია, როდესაც აქცენტს ვაკეთებთ უსაფრთხოებაზე, თავდაცვაზე და გათვალისწინებული არ არის ის კონტექსტი, რომელშიც ჩვენ ვიმყოფებით, ჯერ არ მოგვისმენია არსად რომ ეს საკონსტიტუციო ცვლილებები უფრო მდგრადს გახდის თავდაცვისუნარიანობას, იმ არსებულ გამოწვევებზე, მაგალითად რასაც ქვია ჰიბრიდული გამოწვევები და ოკუპაცია, რომ არის მცოცავი ანექსია, სამეზობლოში მიმდინარე პროცესები, ანუ მთლიანობაში რასაც ჩვენ ვუყურებთ პრაქტიკული თვალსაზრისით თუ რა გარემოში არის დღეს ჩვენი ქვეყანა, რა ვითარებაში ვიმყოფებით და რამდენად დიდი გამოწვევები გვაქვს. მე გაუმართლებლად მიმაჩნია, როდესაც ჩვენ ვსაუბრობთ, რომ ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ცვლილება რომელიმე მმართველობითი მოდელის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს, რადგანაც აქ ხშირად არის მოყვანილი საპარლამენტო მმართველობის მოდელი როგორც აპრიორი და პრიმატი, ასევე, გასათვალისწინებელია ის მომენტიც, რომ ჩვენ შეიძლება ამ მმართველობითი მოდელის მძევალი აღმოვჩნდეთ და არა იმ გამოწვევების მოპასუხე, რომლის წინაშეც ვიმყოფებით. რა ამოცანებსაც არ უნდა წყვეტდეს დღევანდელი ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა ამ

საკონსტიტუციო ცვლილებებით არათუ შესაძლებლობები გაიზრდება არამედ შემცირდება. საქართველოს ნაირი ქვეყნის ერთადერთი შანსი თავიდან აიცილოს კატასტროფა, არის ის, რომ იყოს პრევენციულ რეჟიმში და მუდმივად 24 საათის განმავლობაში ახდენდეს საფრთხეების იდენტიფიცირებას და მასზე მყისიერ რეაგირებას, რასაც ადეკვატური ინსტრუმენტები ჭირდება და რომელიც გამქრალია კონსტიტუციის პროექტით. აქცენტი კეთდებოდა უშიშროების საბჭოს, როგორც კონსტიტუციური ჩანაწერის ფორმატის ორგანიზაციაზე, მაშინ როცა უშიშროების საბჭო იყო ორგანო, რომელიც მუდმივმოქმედ რეჟიმში იყო პასუხისმგებელი და უფრო მეტადაც გახდებოდა პასუხისმგებელი თუ მას შესაბამისი საკანონმდებლო ძალაუფლებას მივანიჭებდით. საუბარია იმაზე, რომ უსაფრთხოებას უნდა მართავდეს მთავრობა ვერ დავეთანხმები, რადგანაც მხოლოდ ერთიანი სამთავრობო მიდგომით ვერ მოხდება ამის უზრუნველყოფა, უსაფრთხოების სისტემის მართვა მხოლოდ ერთიანი საკოორდინაციო სისტემით იქნება შესაძლებელი. თუ ჩვენ წარმოვიდგენთ სცენარებს- გვყავს მთავარსარდალი, რომელიც პირველ რიგში დადგება მორალური დილემის წინაშე, რომ არ არის მომზადებული ამ პროცესების სამართავად, მას შეიძლება ქონდეს განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებები და ამიტომ გადადგას გარკვეული ნაბიჯი, მაშინ როდესაც მას საერთოდ არ აქვს წარმოდგენა თუ რა პროცესებში შედის ქვეყანა. ასეთი მთავარსარდალი იქნებოდა უფრო დიდი დანაშაული ვიდრე ის რომ პრეზიდენტი საერთოდ რომ არ ყოფილიყო მთავარსარდალი. წარმოდგენილი სახით გატარებული საკონსტიტუციო რეფორმა დააზარალებს ქვეყნის უსაფრთხოების სისტემას.

საბჭო დღევანდელი მოქმედი კონსტიტუციით არ იყო იმაზე მეტი ვიდრე პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო, რომელიც იღებდა ერთადერთ გადაწყვეტილებას შეიარაღებული ძალების რაოდენობის შესახებ. ეროვნული უშიშროების საბჭოს რჩევები არ იყო დამოკიდებული იმ უფლებამოსილებებზე რაც პრეზიდენტისთვის საქართველოს

კონსტიტუციით იყო განსაზღვრული. ხოლო შემოთავაზებული „თავდაცვის საბჭო“, რომელიც საომარი მდგომარეობის დროს მნიშვნელოვნად აპრობირებული მოდელია, რეალურად უფრო ეფექტური და პრაქტიკაში გამოყენებადი არის. პრეზიდენტის უმაღლეს მთავარ სარდლობასთან დაკავშირებით განმარტა, რომ კონსტიტუციურად ეს არის სწორი და ეფექტური საშუალება, რომ საფრთხეების, რისკების გათვალისწინებით იარსებებს ერთი უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც მყისიერად მიიღებს გადაწყვეტილებებს.

2011 წლის მაისში საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებები გაეზარდა. საბჭო უშიშროების სფეროში და ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციის მართვის მიზნით, ფაქტობრივად, უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოდ გარდაიქმნა. იგი ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის სიტუაციების მართვას უხელმძღვანელებს და ამ პროცესს უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე გაუწევს კოორდინაციას. ასევე გააკონტროლებს და კოორდინაციას გაუწევს აღნიშნულ საკითხებზე პრეზიდენტის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტებისა და დავალებების შესრულებას და საფრთხის შემთხვევაში პრეზიდენტს მიმართავს.

2018 წლის 16 დეკემბერს საქართველოს პრეზიდენტ სალომე ზურაბიშვილის ინიციატივით შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტთან არსებული ეროვნული უშიშროების საბჭო დაიშალა და შეიქმნა საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან არსებული ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო.

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო არის სათათბირო ორგანო, რომელიც სახელმწიფო უშიშროების, საგარეო და საშინაო, სოციალურ-ეკონომიკური და ენერგეტიკული, სამოქალაქო, საინფორმაციო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის საკითხებს იხილავს.

მთავრობის მეთაურის გარდა საბჭოს მუდმივი წევრები არიან: თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, საგარეო საქმეთა და ფინანსთა მინისტრები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელები და თავდაცვის ძალების მეთაური.

პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, ინფორმაციის გაცნობის მიზნით უფლებამოსილების ფარგლებში საბჭოს სხდომაზე შეიძლება საქართველოს პრეზიდენტისა და სხვა პირთა მიწვევა.

„უსაფრთხოების ზომების გამოყენება სხვადასხვა მოდელის ფარგლებში განსხვავებულ შედეგებს გვაძლევს შემდეგ სფეროებში: ძალთა გადანაწილება, უფლებათა სპექტრი, ფუნდამენტური უფლებების შეზღუდვების პროცედურები და ხარისხი.თუკი ტერორისტული საფრთხე გარდაუვალია, მაშინ თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიის ინსტრუმენტები და პრევენციის ზომები ერთმანეთს შეერწყმება და წარმოშობს კონსტიტუციური წყობის ახალ ფორმას – კონტრტერორისტულ სახელმწიფოს...“⁴¹

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა თავის გადაწყვეტილებაში ,თავდაცვისუნარიანი დემოკრატია თავისთავში მოიაზრებს გარკვეული ტიპის შეზღუდვების დაწესებას მაშინ, როდესაც ამა თუ იმ უფლების რეალიზება საფრთხეს უქმნის დემოკრატიის საწყისებს.“

⁴¹ ანდრაშ შაიო“,თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიიდან პრევენციულ სახელმწიფომდე?“
<https://conlaw.iliauni.edu.ge/andrash-shaio-thavdatsvisun/>