

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ფუნქციები და კანონპროექტის პრობლემები: პრაქტიკის როლი და უსაფრთხოების საბჭოს მიზნის დანიშვნის წესი

საქართველოს პარლამენტმა მიმდინარე კვირას მეორე მოსმენით უნდა უყაროს კენჭი “ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ” კანონში ცვლილებებს, რომლის თანახმადაც ცალბედად ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო- პრემიერ-მინისტრის სათაბირო ორგანო.

კანონი, ინიციატივა

კანონი: “ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ” კანონში ცვლილება და თანმდევი კანონპროექტები

ინიციატორი: საქართველოს მთავრობა,

ალტერნატიული წინადადების ინიციატორი უმცირესობაში შემავალი ფრაქციები (“ევროპული საქართველო”, “ევროპული საქართველო-მოძრაობა თავისუფლებისათვის”, და “ევროპული საქართველო-რეგიონები”).

კანონპროექტის ანალიზი

საქართველოს ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების შემდეგ, ქვეყანაში ახალი კონსტიტუციური მოდელი ამოქმედდა, რომელიც ითვალისწინებს პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოს, ეროვნული უშიშროების საბჭოს გაუქმებას.

დღის წესრიგში დადგა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესზე პასუხისმგებელი უწყებების განსაზღვრა, რომელმაც უნდა მოახდინოს პრემიერ-მინისტრის ინფორმირება შესაბამისი გადაწყვეტილებების მისაღებად.

საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად:

- იქმნება **ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო** - პრემიერ-მინისტრის სათაბირო ორგანო.
- უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროები ახლებურად ცალბედად - ენერჯეტიკის სფერო სოციალურ-ეკონომიკურ უსაფრთხოებასთან ერთად განიხილება; ეკოლოგიური უსაფრთხოების ნაცვლად, შემოდის ტერმინი სამოქალაქო უსაფრთხოება.

უსაფრთხოების საბჭოს ძირითადი ფუნქციები:

- ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინირება;
- ეროვნული უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ საკითხებზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინფორმირება მის მიერ მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადების მიზნით;
- ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხების განხილვა და ანალიზი;
- ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შექმნილი ვითარების, გამოწვევების, რისკების, საფრთხეების შეფასება;
- საერთაშორისო კონფლიქტის ზონებში არსებული მდგომარეობის შესწავლა და წინადადებების შემუშავება საქართველოს ჩართულობის და კოლექტიური თავდაცვის სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ;
- საგანგებო მდგომარეობის ან საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში, საომარი მდგომარეობის გამოცხადების საკითხის განხილვა;
- საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტების ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებთან შესაბამისობის საკითხის განხილვა;
- ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში სტრატეგიული კომუნიკაციის თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავება.

უსაფრთხოების საბჭოს შემადგენლობა (კანონპროექტი):

- საქართველოს პრემიერ-მინისტრი
- თავდაცვის მინისტრი
- შინაგან საქმეთა მინისტრი
- საგარეო საქმეთა მინისტრი
- ფინანსთა მინისტრი
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი
- დაზვერვის სამსახურის უფროსი
- საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური.

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, საბჭოს სხდომაზე შეიძლება მონაწილე იქნენ პირები, რომლებიც არ არიან საბჭოს მუდმივი წევრები.

საბჭოს მიზნის ფუნქციები:

საბჭოს მდივანი ასრულებს ორგანიზაციულ უფლებამოსილებებს, მათ შორის:

- საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, შემდგომში საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცების მიზნით, შესაბამისებლად წარუდგენს საბჭოს აპარატის დებულებას, საბჭოს აპარატის მოსამსახურის სამსახურში მიღების, მისთვის სახელმწიფო სპეციალური წოდების მინიჭების, მის მიერ სამსახურის გავლის წესსა და საბჭოს აპარატის მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის გარანტიებს;
- თავის უფლებამოსილების ფარგლებში, ხელს აწერს სამსახურებრივ დოკუმენტებს, წარადგინს საბჭოს აპარატის უფროსის კანდიდატურას, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი;
- ამზადებს საბჭოს სხდომებს;
- დადგენილი წესით ასრულებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ცალკეულ დავალებებს;
- ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საბჭოს მდივანი საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე.

საქართველოს მთავრობის მიერ კანონპროექტის ინიცირების შემდეგ ალტერნატიული წინადადება წარადგინა საპარლამენტო უმცირესობამ. მთავრობისა და უმცირესობის წარმოდგენილი ინიციატივები სამ საკითხს განსხვავებულად არეგულირებს:

- უსაფრთხოების საბჭოს მდივნის დანიშვნის წესს
- პრეზიდენტის მონაწილეობას უსაფრთხოების საბჭოს სხდომებში
- პრეზიდენტის ინფორმირებას უსაფრთხოების საბჭოს საქმიანობის შესახებ

1. უსაფრთხოების საბჭოს მიზნის დანიშვნა

მთავრობის წარმომადგენელი ინიციატივა	უმცირესობის წარმომადგენელი ალტერნატიული წინადადება
პრემიერ-მინისტრი საბჭოს ერთ-ერთ მუდმივ წევრს აკისრებს საბჭოს მდივნის ფუნქციას.	საბჭოს მდივანს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი, რომელიც არ არის შეზღუდული საბჭოს წევრთა კანდიდატურებით.

მთავრობის წარმომადგენელი ინიციატივაში პირველი მოსმენის შემდეგ ცვლილება განიცადეს კანონპროექტის იმ მუხლებმა, რომელიც უსაფრთხოების საბჭოში პრეზიდენტის მონაწილეობას შეეხება.

2. პრაქტიკის მონაწილეობა უსაფრთხოების საბჭოს სხდომაში

მთავრობის წარმომადგენელი ინიციატივა (I მოსმენა)	მთავრობის წარმომადგენელი ინიციატივა (II მოსმენა)	უმცირესობის წარმომადგენელი ალტერნატიული წინადადება
პრეზიდენტის მონაწილეობა უსაფრთხოების საბჭოს სხდომაში არ არის გათვალისწინებული	საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ფარგლებში ინფორმირების მიზნით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომაზე, შესაძლოა მოწვეულ იქნას საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ნომინირებული და ნდობით აღჭურვილი პირი.	საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დასწროს საბჭოს სხდომას.

3. პრაქტიკის ინფორმირება უსაფრთხოების საბჭოს საქმიანობის შესახებ

მთავრობის წარმომადგენელი ინიციატივა (I მოსმენა)	მთავრობის წარმომადგენელი ინიციატივა (II მოსმენა)	უმცირესობის წარმომადგენელი ალტერნატიული წინადადება
პრეზიდენტის ინფორმირება და მისთვის შესაბამისი მასალების, მაგ. საბჭოს ოქმების გაგზავნა არ არის გათვალისწინებული	პრეზიდენტის ინფორმირება და მისთვის შესაბამისი მასალების, მაგ. საბჭოს ოქმების გაგზავნა არ არის გათვალისწინებული, თუმცა ინფორმირების მიზნით პრემიერ-მინისტრმა შეიძლება მოინიშნოს პრეზიდენტის მიერ ნომინირებული და ნდობით აღჭურვილი პირი.	საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოთხოვნის შემთხვევაში მიიღოს საბჭოს სხდომის ოქმები.

საერთაშორისო პრაქტიკა საპარლამენტო მმართველობის მოქმედების ეფექტურობაში

ეროვნული უშიშროების საბჭოები: შემადგენლობა და პრეზიდენტის როლი

ქვეყანა	შეადგენლობა	თავმჯდომარე	პრაქტიკის როლი
ხორვატია	პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ეროვნული უსაფრთხოების მინისტრი, იუსტიციის მინისტრი, რესპუბლიკის პრეზიდენტის ეროვნული უსაფრთხოების მრჩეველი, შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სააგენტოს დირექტორები, სამხედრო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სააგენტო და ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის უფროსი.	პრეზიდენტი	პრეზიდენტი მონაწილეობს და ხელმძღვანელობს შეხვედრებს. პრეზიდენტი და ჩაერთობს პრემიერ-მინისტრი ერთობლივად აღდგენს დღის წესრიგს.
ჩეხეთის რესპუბლიკა	პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილე, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, ევროპულ საკითხთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, მრეწველობისა და სავაჭრო ტრანსპორტირების მინისტრი, ჯანმრთელობის მინისტრი.	პრემიერ-მინისტრი	პრეზიდენტს შეუძლია დაესწროს შეხვედრებს, მოითხოვოს ანგარიშები, და ჩაერთოს დისკუსიებში უსაფრთხოების საკითხებზე.
ესტონეთი	ორი უშიშროების საბჭო: პირველი მთავრობის დაქვემდებარებაში (ა) მეორე პრეზიდენტის (ბ). ა) მთავრობის უსაფრთხოების კომიტეტის წევრები არიან: პრემიერ-მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრი, წარმოებისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები. მდივანი წარმოადგენს ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საკითხებში კოორდინაციის დირექტორს. ბ) ეროვნული თავდაცვის საბჭო წარმოადგენს პრეზიდენტის ინსტიტუტს. მისი წევრები არიან პარლამენტის თავმჯდომარე, პრემიერ-მინისტრი, თავდაცვის საკითხებზე პასუხისმგებელი მინისტრები, თავდაცვის ძალების მეთაური და პარლამენტის ეროვნული თავდაცვის კომიტეტისა და საგარეო საქმეთა კომიტეტის თავმჯდომარეები.	მთავრობის უსაფრთხოების კომიტეტის თავმჯდომარე-პრემიერ-მინისტრი. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს თავმჯდომარე-პრეზიდენტი	პრეზიდენტი არ მონაწილეობს უსაფრთხოების კომიტეტის მუშაობაში, თუმცა ხელმძღვანელობს ეროვნული თავდაცვის საბჭოს.
გერმანია	ფედერალური კანცლერი, ვიცე კანცლერი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, იუსტიციის მინისტრი, ეკონომიკისა და ენერჯეტიკის მინისტრი, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და ევროპარტნიორობის მინისტრები და ფედერალური კანცლერის უფროსი.	ფედერალური კანცლერი	პრეზიდენტი შესაძლოა მიწვეული იყოს შეხვედრებზე დასასწრებად.
სლოვენია	პრემიერ-მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, იუსტიციის მინისტრი და დაზვერვისა და უშიშროების სააგენტოს დირექტორი.	პრემიერ-მინისტრი	პრეზიდენტი შესაძლოა მიწვეული იქნას თავმჯდომარის (პრემიერ-მინისტრის) მიერ შეხვედრებზე დასასწრებად.

შეჯამება/რეკომენდაცია

ახალი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შემდეგაც გაუქმდა ეროვნული უშიშროების საბჭო. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სფეროში, სტრატეგიულ დონეზე მაკოორდინირებელი ინსტიტუტის არ არსებობის გამო შეიქმნა ინსტიტუციური ვაკუუმი. არსებული ვითარების გათვალისწინებით, **დადებითად უნდა შეფასდეს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შექმნა** და ასევე უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროების გაფართოება, მათ შორის სამოქალაქო უსაფრთხოების განსაზღვრა.

წარმოდგენილ კანონპროექტში პრობლემას წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტის მონაწილეობის ფორმა უსაფრთხოების საბჭოს საქმიანობაში და ასევე პრემიერ-მინისტრის მიერ უსაფრთხოების საბჭოს მდივნის არჩევის წესი.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანი ხელისუფლების დამოუკიდებელი პერსონა და სახელმწიფოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მეთაურსარდალი. საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, აცხადებს საომარ და საგანგებო მდგომარეობას. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური როლის გათვალისწინებით:

- კანონმა უნდა დაადგინოს **უსაფრთხოების საბჭოს ვალდებულება და არა უფლება პრეზიდენტის მიანდგინოს ინფორმაცია საბჭოს მიერ განსახილველი თემებისა და მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ.**
- საქართველოს პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს უფლება სურვილის შემთხვევაში **საკუთარი ინიციატივით დაესწროს უსაფრთხოების საბჭოს სხდომებს.**

უსაფრთხოების საბჭოს სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ფუნქციიდან გამომდინარე, ქვეყანაში არსებული ვითარების დასაფრთხილებლად ანალიზის საფუძველზე, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი იყოს საბჭოს მდივნის ფუნქცია შეასრულოს პირმა, რომელიც არ არის მოქმედი მინისტრი ან მაღალი თანამდებობის პირი და მეტი დრო და კონკრეტული განიხილოს იმისა, რომ მთლიანად საბჭოს საქმიანობაზე იყოს კონცენტრირებული. საქართველოში არსებული პოლიტიკური კულტურის გათვალისწინებით, მოქმედი მინისტრის საბჭოს მდივნად დანიშვნამ შესაძლოა პრობლემა შექმნას კოალიციური მთავრობის პირობებშიც. აღნიშნულიდან გამომდინარე:

- პრემიერ-მინისტრი კანონით არ უნდა იყოს შეზღუდული, რომ უსაფრთხოების საბჭოს მდივნად აუცილებლად საბჭოს რომელიმე წევრი დანიშნოს.**