



GEORGIAN FOUNDATION FOR
STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების
პოლიტიკა – დაგეგმვა, კოორდინაცია
და პრაქტიკა

თეონა აქუზარდია

110

ექსპერტის აზრი





საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ქმსკერტის აზრი

თეონა აქუზარდია

**საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების
პოლიტიკა – დებებვა, კოორდინაცია
და პრაქტიკა**

110

2018



პუბლიკაცია დაიბეჭდა ამერიკის შეერთებული შტატების საელჩოს ფინანსური მხარდაჭერით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შეიძლება არ ასახავდეს საელჩოს თვალსაზრისს.

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე პუბლიკაციის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება გადაიბეჭდოს არანაირი, მათ შორის ელექტრონული ან მექანიკური, ფორმით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები და დასკვნები ეკუთვნის ავტორს/ებს და შეიძლება არ ასახავდეს საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის თვალსაზრისს.

© საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2018 წელი

ISSN 1512-4835

ISBN 978-9941-8-0643-8

შესავალი

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის თანახმად, ეროვნული უსაფრთხოების ეფექტიანი სისტემის შექმნა ქვეყნის ეროვნულ ინტერესად არის მიჩნეული და მას, ამ ქვეყნის ძირითადი კონცეპტუალური დოკუმენტის მიხედვით, სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული.¹ შესაბამისად, ქვეყნის ეროვნული ინტერესია ამ სისტემის იმგვარად ჩამოყალიბება, რომ უზრუნველყოფდეს სახელმწიფოს განვითარებას და მისი მოქალაქეების უსაფრთხოებას.²

ეროვნული უსაფრთხოების სისტემაში, საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების ამოქმედებიდან გამომდინარე, 2014 წლიდან მოყოლებული დღემდე მრავალი სამართლებრივი თუ ინსტიტუციური დონის ცვლილება მოხდა, რაც ხშირად აფერხებდა კიდევ მის ეფექტიანობას. ასე, მაგალითად, 2014-2017 წლებში ქვეყანას ჰქონდა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის ორი მაკოორდინირებელი ორგანო – საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში და სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში, თუმცა 2017 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო და საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შექმნილი ვითარებით, ქვეყანას არც ერთი ზემოხსენებული სამსახური აღარ ეყოლება.³

აღნიშნული ცვლილებებით, კანონის⁴ თანახმად, ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი ზემოხსენებული ორი მაკოორდინირებელი საბჭოს (რომელთ-

¹ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია 2011 წ.: „ქვეყნისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეროვნული უსაფრთხოების ეფექტიანი სისტემის შექმნა“. გვ.5: <https://mod.gov.ge/ge/page/70/saqartvelos-erovnuli-usafitxoebis-koncepcia>

² იქვე.

³ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო გაუქმდა 2017 წ. დეკემბერში, ხოლო ეროვნული უშიშროების საბჭო უქმდება ახალი კონსტიტუციის ძალაში შესვლისთანავე, ახალი პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების დღიდან.

⁴ იხ. კანონი საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ.

აგან ერთი, ეროვნული უშიშროების საბჭო, იყო კონსტიტუციური ინსტიტუტი) ნაცვლად, იქნება მთავრობა. პრემიერ-მინისტრს აღარ ჰყავს მრჩეველი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში. ამასთან, მთავრობას აღარც ეროვნული უსაფრთხოების მიმართულების საკოორდინაციო ფუნქციის მქონე უწყებათაშორისი კომისია⁵ აქვს, რომელიც უსაფრთხოების სფეროში კონცეპტუალური დოკუმენტების განახლებაზე იმუშავებდა. ინსტიტუციურმა და სამართლებრივმა ცვლილებებმა აქამდე არსებული სისტემა ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება-კოორდინაციის ნაწილშიც შეცვალა. გარდა იმისა, რომ კრიზისი, როგორც განსაკუთრებული რეჟიმი და ცნება, გაქრა ჩვენი კანონმდებლობიდან⁶, შეიცვალა ეროვნული სიტუაციური ოთახის⁷ დაქვემდებარების ინსტიტუციური საკითხიც და, შესაბამისად, სტრატეგიულ დონეზე კრიზისების მართვის სისტემა. ეროვნული სიტუაციური ოთახი 2017 წლის ბოლომდე ექვემდებარებოდა კრიზისების მართვის საბჭოს და სტრატეგიულ და ოპერაციულ დონეზე წარმოადგენდა ინსტრუმენტს პრემიერის ხელში კრიზისული სიტუაციების დროს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების, მართვისა და კოორდინაციისთვის. 2017 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად კი, ცენტრი გადავიდა პრემიერის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ საგანგებო სიტუაციების ახლადშექმნილ სამსახურში, რომელიც ოპერატიულ დონეზე უზრუნველყოფდა კრიზისების მართვას. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონში ცვლილებების თანახმად, ეროვნული მნიშვნელობის საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების პოლიტიკურ და ოპერაციულ დონეზე მართვა სიტუაციური ოთახის გამოყენებით შეიძლებოდა,

⁵ იხ. მთავრობის 2017 წლის 13 იანვრის №14 დადგენილება. <https://matsne.gov.ge/document/view/2370987?publication=0>

⁶ იხ. კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“.

⁷ „ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში ბუნებრივი, ტექნოგენური ან/და ადამიანური ფაქტორებით გამოწვეული ეროვნული მასშტაბის ინციდენტის დროს, როდესაც საფრთხე ექმნება ადამიანების სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას და საჭიროა მთავრობის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება, ცხადდება კრიზისული სიტუაცია – კრიზისული სიტუაციების მართვის ეროვნული ცენტრი გადადის პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში და ხდება ეროვნული სიტუაციური ოთახის გააქტიურება“. <http://crisis.gov.ge/ge/page/krizisebis-martvis-erovnuli-centri>

სისტემა არ იყო გამართული პოლიტიკურ დონეზე.⁸ ამ დროისათვის კი, საბოლოოდ, საგანგებო სიტუაციების სამსახური უბრუნდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს⁹ და ყველა ტიპის კრიზისის პოლიტიკურ დონეზე მართვის და კოორდინაციის საკითხი კვლავაც ითხოვს მომავალში საკანონმდებლო რეგულირებას.

დასკვნის სახით თამამად შეიძლება ითქვას, რომ 1994 წლიდან მოყოლებული დღემდე საქართველოში პირველადაა შექმნილი ვითარება, როდესაც სამართლებრივ თუ ინსტიტუციურ დონეზე არსებობს ხარვეზი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის, ამ პოლიტიკის კოორდინაციისა და ყველა ტიპის კრიზისულ ვითარებაში სტრატეგიულ დონეზე გადანყვეტილების მიღების და მისი კოორდინაციის მიმართულებით.

საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა მამუკა ბახტაძემ 2018 წლის ივნისში, საქართველოს პარლამენტში სიტყვის გამოსვლისას,¹⁰ განაცხადა, რომ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მაკოორდინირებელი საბჭოს შექმნა და რომ სექტემბრამდე მთავრობა გეგმავს ამგვარი ინსტიტუტის შექმნასთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივით პარლამენტში შესვლას. როგორც მოგვიანებით, აგვისტოს თვეში, პრემიერმა მედიასთან განაცხადა, საბჭოს შექმნის სამუშაო პროცესი შემოდგომაზე უნდა დასრულდეს.¹¹

⁸ კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ. მუხლი 16. პუნქტი 10. „სტრატეგიულ (პოლიტიკურ) და ოპერაციულ დონეებზე ეროვნული მნიშვნელობის საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მართვა შეიძლება განხორციელდეს ეროვნული სიტუაციური ოთახის გამოყენებით. მის ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური“. <https://matsne.gov.ge/document/view/4243170?publication=0>

⁹ „საგანგებო სიტუაციების სამსახური კვლავ შსს-ს შემადგენლობაში იქნება“, ტაბულა, 3.10.2018 <http://www.tabula.ge/ge/story/137680-sagangebo-situaciebis-samsaxuri-kvlav-shss-s-shemadgenlobashi-iqneba>

¹⁰ უსაფრთხოების მაკოორდინირებელი საბჭოს შექმნა აუცილებელია – მამუკა ბახტაძე, 2018 წლის 21 ივნისი: <http://saqinform.ge/news/38188/usafirTxoebis+makoordinirebeli+uwyebis+sheqmna+aucilebelia+-+mamuka+baxtaZe.html>

¹¹ მამუკა ბახტაძე: „უსაფრთხოების მაკოორდინირებელი საბჭოს კონცეფციის ჩამოყალიბებაზე კონსულტაციები მიმდინარეობს, რაშიც სტრატეგიული პარტნიორები გვეხმარებიან“, 29.08.18. „ჩვენ განვაცხადეთ, რომ ზაფხულში ვიმუშავებდით ამ საკითხზე და გადანყვეტილების მიღება უნდა მოხდეს შემოდგომაზე“: <http://www.interpressnews.ge/ka/article/509666-mamuka-baxtaze-usaprtxoebis-makoordinirebeli-sabchos-koncepciis-chamoqalibebaze-konsultaciebi-mimdinareobs-rashic-strategiuli-partniorebi-gvexamarebian/>

იმისათვის, რომ ქვეყანას ჰქონდეს ეროვნული უსაფრთხოების ეფექტიანი სისტემა და, ამ შემთხვევაში, ამ სისტემის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რგოლი – უშიშროების თუ უსაფრთხოების საბჭო, მნიშვნელოვანია რამდენიმე ფაქტორის გათვალისწინება, კერძოდ, ეს არის ის სამართლებრივი ჩარჩო, რომელში მოქმედებაც მოუწევს უწყებას და რაც ჩვენს შემთხვევაში არის ახალი კონსტიტუცია და მისგან გამომდინარე საკანონმდებლო ცვლილებები; ეროვნული უსაფრთხოების გარემო და ქვეყნის წინაშე მდგარი საფრთხეები და გამოწვევები; ის ძველი ინსტიტუციური თუ სამართლებრივი გამოცდილება, რაც მიიღო ქვეყანამ ამ სისტემის ჩამოყალიბების გზაზე და პარტნიორი ქვეყნების საუკეთესო თანამედროვე გამოცდილება. რამდენადაც შექმნილ ვითარებამდე ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე არსებობდა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ინსტიტუციური პრაქტიკა, წინამდებარე დოკუმენტში შევეცდებით გავაანალიზოთ ინსტიტუციური და სამართლებრივი გამოცდილება 1996 წლიდან დღემდე და ამის საფუძველზე წარმოვადგინოთ სამომავლო პერსპექტივები, როგორც ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ეროვნულ დონეზე დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის მოსაწყობად, ისე ყველა დონის კრიზისის პოლიტიკურ დონეზე მართვისთვის.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის მონყობა და ეროვნულ დონეზე მისი მართვის მექანიზმი სამართლებრივად, კონსტიტუციის დონეზე, 1995 წლიდან მოქმედებდა, რაც, ერთი მხრივ, გამოიხატებოდა ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ კონსტიტუციაში არსებული ჩანაწერით, მოგვიანებით კი – შესაბამისი კანონმდებლობით და ინსტიტუციური მონყობით. ამასთან აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მიღებამდე, 1994 წელს, საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის დაქვემდებარებაში, ედუარდ შევარდნაძის ინიციატივით, ასევე შექმნილი იყო სათათბირო უწყება თავდაცვის საბჭოს სახით, რომლის ინსტიტუციური მემკვიდრე უკვე 1996 წლიდან გახდა კონსტიტუციური ორგანო

– ეროვნული უშიშროების საბჭო. უშიშროების საბჭო იქმნებოდა კონსტიტუციის 99-ე მუხლით, ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისა და სამხედრო აღმშენებლობისთვის და მისი თავმჯდომარე იყო ქვეყნის პრეზიდენტი. საბჭოს საქმიანობას არეგულირებდა ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ, სადაც დეტალურად იყო განწერილი საბჭოს ფუნქცია, შემადგენლობა, უწყებათაშორისი კომისიები და ის საკითხები, რომელთა განხილვისთვისაც იქმნებოდა ეს ორგანო.¹² მიუხედავად იმისა, რომ საბჭო იყო პრეზიდენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის, სათათბირო ინსტიტუტი, უშიშროების საბჭოს საქმიანობაში კანონით უშუალოდ მონაწილეობდა პარლამენტის თავმჯდომარე და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარეები.

ყოველმა ახალმა პრეზიდენტმა თავის შეხედულებიდან გამომდინარე განახორციელა უშიშროების საბჭოს რეფორმირება. ასე, მაგალითად, 1996 წლის კანონის თანახმად, რომელიც 2004 წელს გაუქმდა, საბჭოს სტატუსი შემდეგნაირად იყო წარმოდგენილი: „ეროვნული უშიშროების საბჭო არის საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის ორგანიზაციის, ქვეყნის უშიშროებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებზე გადაწყვეტილებათა მისაღებად“. ამასთან, საბჭოს ჰქონდა საკონტროლო და საკოორდინაციო ფუნქციებიც, ეს უკანასკნელი კი უწყებათაშორისი კომისიების მეშვეობით ხორციელდებოდა.

„2004 წელს მართვის სისტემის შეცვლისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი, პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი ორგანოს¹³ შემოღების მიუხედავად, ეროვნული უშიშროების საბჭოს ფუნქციები მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა“.¹⁴ შესაბამისად, 2004 წლის

¹² საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ, 1996 წლის რედაქცია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32938?publication=1>

¹³ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროექტი, გვ. 22.

¹⁴ იქვე, გვ. 23.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ ახალი კანონით, გარდა იმისა, რომ საბჭოს ახალი წევრები გახდნენ პრემიერი და ფინანსთა მინისტრი, საბჭოს საქმიანობაში მონაწილეობის უფლებით კვლავ დარჩა პარლამენტის თავმჯდომარე, თუმცა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოების თავმჯდომარეები აღარ იყვნენ საბჭოს წევრები. საბჭოს სტატუსის განსაზღვრა იგივე დარჩა, თუმცა გაფართოვდა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს ჩამონათვალი და დაკონკრეტდა სტრატეგიული საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების უმაღლესი პოლიტიკური დონე.¹⁵

ახალი კანონი საბჭოს უფლებამოსილების ნაწილში დამატებით კიდევ ერთ ფუნქციას გამოყოფდა – უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და მისი კოორდინაციის მიმართულებით, კონკრეტულად კი, საბჭო პრეზიდენტის დავალებით შეიმუშავებდა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას და „ორგანიზებას უწევდა სახელმწიფო სტრატეგიების შემუშავებას თავდაცვის, სახელმწიფო უშიშროების, სამართალდაცვის, კორუფციასთან ბრძოლის, საგარეო პოლიტიკისა და ქვეყნის უსაფრთხოების სხვა სფეროებში“.¹⁶ საბჭოს ინსტიტუციური მექანიზმი იყო უწყებათშორისი კომისიები, რომლებიც პრეზიდენტის აქტით იქმნებოდა და მათ უშიშროების საბჭოს მდივანი უძღვებოდა.

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად, საბჭოს აპარატში დაიწყო ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროცესი¹⁷, რომლის მიზანი იყო „მოეხდინა ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურაში არსებული ნაკლოვანებების იდენტიფიცირება. აღმოჩნდა, რომ მთავარი პრობლემა იყო სუსტი უწყებათშორისი კოორდინაცია და მხოლოდ შედეგის დადგომის შემდეგ რეაგირებაზე დაფუძნებული მიდგომა კრიზისის მართ-

¹⁵ იხ. კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ: „ეროვნული უშიშროების საბჭო არის საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო, რომელიც შექმნილია სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციის, ეროვნულ უშიშროებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებზე, აგრეთვე ქვეყნის უსაფრთხოების სფეროში უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად“.

¹⁶ საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28642?publication=1>

¹⁷ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი, გვ. 37.

ვის სფეროში“.¹⁸ მიმოხილვის პროცესის ამოცანა იყო „უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის შემდეგ ინსტიტუციონალიზაციის განხორციელება და ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის განმტკიცება, ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის და მისი კომპონენტების ხარვეზების და ძლიერი და სუსტი მხარეების შეფასება. კოორდინაციული მიდგომის საფუძველზე მას უნდა უზრუნველყო იმ პოლიტიკის განსაზღვრა, რომელიც სახელმწიფოს უნდა გაეტარებინა და იმ შესაძლებლობების იდენტიფიცირება, რომელთა განვითარებაც იყო საჭირო“.¹⁹ შედეგად, ერთი მხრივ, მოხდა ფუძემდებლური ეროვნული დოკუმენტების განახლება,²⁰ მეორე მხრივ კი, საბჭოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შედეგად გაჩნდა ახალი ფუნქცია, რაც მდგომარეობდა ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის ხელმძღვანელობაში და ამ მიზნით უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებასა და კოორდინაციაში.²¹ შესაბამისად, ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობაში 1996 წლიდან 2012 წლამდე სამი ძირითადი ფუნქცია იკვეთებოდა: ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა, ამ პოლიტიკის კოორდინაცია და ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის ხელმძღვანელობა უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე. ამ პროცესში ჩართული იყვნენ პრეზიდენტი, როგორც ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, რიგი მთავრობის წევრებისა და პარლამენტი, რომელიც წარმოდგენილი იყო მისი თავმჯდომარით.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისა და კონსტიტუციაში ცვლილებების ამოქმედების შემდგომ, 2014 წლიდან, ახალმა ხელისუფლებამ დაიწყო უსაფრთხოების სექტორის არქიტექტურაში ცვლილებების შეტანა, რაც განპირობებული იყო კონსტიტუციაში ცვლილებების ამოქმედებით და საპრეზიდენტო მმართველობის ცვლილებით. გამომდინარე იქედან, რომ ცვლ-

¹⁸ იქვე, გვ.36.

¹⁹ ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროექტი, გვ. 37-39.

²⁰ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია 2011 წ. და საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი 2010-2013 წწ., იგეგმებოდა ასევე ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიის შემუშავებაც.

²¹ კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1349598>

ილების შედეგად პრეზიდენტი აღარ იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, ათეულობით კანონში შევიდა ცვლილება ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში, მათ შორის იყო ეროვნულ დონეზე პოლიტიკური გადანყვეტილების მიღების პროცესი და მისი ინსტიტუციური მონაცობა. პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში არსებული კონსტიტუციური ორგანოს – ეროვნული უშიშროების საბჭოს პარალელურად, დამატებით, ჯერ მთავრობის დადგენილებით, შემდგომ კი კანონით, შეიქმნა პრემიერის სათათბირო ორგანო – სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.

ორი სათათბირო საბჭოს პერიოდი 2014-2017⁶⁶: საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო და სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

ქვემოთ ცალ-ცალკე განვიხილავთ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვასა და კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების – ეროვნული უშიშროების საბჭოსა და კრიზისების მართვის საბჭოს – სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ჩარჩოს და მათ ურთიერთმიმართებას.

ეროვნული უშიშროების საბჭო 2014-2018 ⁶⁶.

საქართველოს რიგით მეოთხე პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა, რომელიც თავის უფლებამოსილებას 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად შეუდგა, 2014 წლის აგვისტოში გამოაქვეყნა თავისი ხედვა ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ. ხედვის თანახმად, რომელიც კონსტიტუციის სულისკვეთებიდან მომდინარეობდა, „ქვეყნის თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე „პოლიტიკური შეთანხმებების“ მიღების ორგანოდ უშიშროების საბჭოს მოიაზრებოდა“.²² საბჭო უნდა გამხდარიყო ხელისუფლების სხვადასხვა შტოსა და ინსტიტუტის უშუალო კომუნიკაციის ინსტრუმენტი სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების საკითხებში და უმაღლესი პოლიტიკური გადანყვეტილებების ოპერატიულად

²² პრეზიდენტის ხედვა ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ: <http://liberali.ge/news/view/11629/prezidentis-khedva--ushishroebis-sabcho-unda-gafartovdes>

მომზადების ადგილი. უშიშროების საბჭოს უნდა უზრუნველყო კოლეგიურ ფორმატში უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური გად-
ანყვეტილებების შემუშავება და თავდაცვისა და უშიშროების
სფეროში ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირებს შო-
რის კოორდინაცია.

ამასთან, პრეზიდენტის ხედვის თანახმად, გონივრული იქნე-
ბოდა საბჭოს შემადგენლობას მუდმივ წევრებად დამატებოდნენ
პარლამენტის თავმჯდომარე, თავდაცვისა და უშიშროების და
საგარეო საქმეთა კომიტეტების თავმჯდომარეები, გენერალუ-
რი შტაბის უფროსი. შესაბამისად, ამ კონსტიტუციურ ორგანოში
უზრუნველყოფილი იქნებოდა სამი სახელისუფლებო ინსტიტუ-
ტის – პრეზიდენტის, მთავრობისა და პარლამენტის – წარმომად-
გენლობა.²³ ამასთან, ხედვის თანახმად, პრეზიდენტის მოსაზრე-
ბით, საბჭოს ფორმატში უნდა განხილულიყო ეროვნული დონის
კონცეპტუალური დოკუმენტები – ეროვნული უსაფრთხოების
კონცეფცია, საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და სამხედრო
სტრატეგია.²⁴

მოგვიანებით პარლამენტმა ეროვნული უშიშროების საბჭოს
შესახებ ორგანულ კანონში, 2014 წლის 30 ოქტომბრის ცვლი-
ლებების შედეგად, პრეზიდენტის ხედვის მხოლოდ ნაწილი ასახა,
რაც ასე ჩამოყალიბდა: „ეროვნული უშიშროების საბჭო არის საქა-
რთველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო, რომელიც უფლე-
ბამოსილია განიხილოს ამ კანონით განსაზღვრული საკითხები
უმაღლესი დონის გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად“.²⁵

²³ უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დროს სახელმწიფო უსაფრთხოება კვლავ შსს-ის შემად-
გენლობაში იყო.

²⁴ საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო – საქართველოს პრეზიდენტის ხე-
დვა: <https://nsc.gov.ge/res/docs/2014081919440737759.pdf>

²⁵ იხ. კანონში ცვლილებები ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28642?publication=7>

1. საბჭო განიხილავდა მხოლოდ იმ საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდებოდა სამხედრო აღმშენებლობას და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციას და არა – ეროვნული უსაფრთხოების სხვა სფეროებს²⁶ მიკუთვნებულ საკითხებს.
2. საბჭო, ეროვნული დონის კონცეპტუალური სამივე დოკუმენტის ნაცვლად, როგორც ეს პრეზიდენტის ხედვით იყო გამოხატული, განიხილავდა მხოლოდ ეროვნულ სამხედრო სტრატეგიას,²⁷ იმ ლოგიკით, რომ პრეზიდენტი იყო სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.²⁸
3. საბჭოს მუდმივ წევრთა შემადგენლობას დაემატა პარლამენტის თავმჯდომარე და თავდაცვისა და უსაფრთხოების და საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარეები და გენერალური შტაბის უფროსი.²⁹
4. ასევე დადგინდა წესი საბჭოს სხდომაზე მოწვეულ პირთა პროცედურის შესახებ, ანუ მთავრობის წევრის დამატებით მოწვევაზე საჭირო იყო პრემიერთან შეთანხმება, ხოლო პარლამენტის წევრის არამუდმივი წევრის შემთხვევაში – პარლამენტის თავმჯდომარესთან.
5. კანონის კიდევ ერთი სიახლე იყო სამხედრო ძალების რაოდენობის განსაზღვრის საკითხი, რომლის შესახებაც გადამწყვეტილებას, ნაცვლად პრეზიდენტისა, იღებდა საბჭო, უშუალოდ წევრთა 2/3-ის უმრავლესობით, და დასამტკიცებლად წარუდგენდა საქართველოს პარლამენტს.³⁰
6. საბჭოში აღარ იქმნებოდა უწყებათაშორისი კომისიები, თუმცა აპარატს ასეთ კომისიებში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა ჰქონდა.

²⁶ იხ. კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, სადაც განმარტებულია ეროვნული უსაფრთხოების სფეროები.

²⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოს არ განუხილავს განახლებული სამხედრო სტრატეგია და იგეგმება სამხედრო სტრატეგიის თავდაცვის სტრატეგიად გარდაქმნა, რომელსაც ამტკიცებს მთავრობა.

²⁸ პრაქტიკაში საბჭოს ამ დოკუმენტის განხილვა არ მოუწია, რამდენადაც დოკუმენტის განახლება არ მომხდარა პრეზიდენტ მარგველაშვილის უმაღლესი მთავარსარდლობის პერიოდში.

²⁹ 2015 წლის ცვლილებებით კი კანონში, შსს-ის რეფორმიდან გამომდინარე, დაემატა სუსს-ის უფროსი.

³⁰ ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28642?publication=7>

7. ყველა ტიპის კრიზისის პოლიტიკურ დონეზე მართვა აღარ იყო საბჭოს კომპეტენცია, თუმცა საომარი მდგომარეობის დროს საბჭო იქნებოდა ის ადგილი, სადაც პრეზიდენტისთვის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად მომზადდებოდა რეკომენდაციები და განხორციელებოდა ამ გადაწყვეტილებათა კოორდინაცია. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ კანონით, რომელიც 2015 წელს შემუშავდა, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელი ორგანოები იყო ეროვნული უშიშროების საბჭო და სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების საბჭო 2017 წლის ბოლომდე, მოგვიანებით კი – საქართველოს მთავრობა.³¹
8. „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი, როგორც საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი, მონაწილეობდა საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა³² და საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის პროექტების შემუშავებაში.
9. ამასთან, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი შეიძლება მოწვეულიყო კრიზისების მართვის საბჭოში,³³ როგორც პრეზიდენტის წარმომადგენელი. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო საგანგებო სიტუაციებისას, როცა შეიძლება არ საჭიროება დამდგარიყო სამხედრო ძალების გამოყენებისა საგანგებო სიტუაციების ლიკვიდაციის მიზნით ან ვითარება გადასულიყო საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმში, რასაც ესაჭიროებოდა პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

³¹ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=5>

³² შენიშვნა: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია 2011 წლის შემდეგ არ განახლებულა.

³³ შენიშვნა: ეს პრაქტიკაში დამოკიდებული იყო საბჭოს ხელმძღვანელის, ამ შემთხვევაში – პრემიერ-მინისტრის, ნებაზე და საგანგებო სიტუაციის დადგომისას ავტომატურად არ ხდებოდა მდივნის მოწვევა.

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს კანონში ცვლილებების შეტანამდე, ჯერ, მთავრობის დადგენილებით, 2014 წლის 1 იანვარს და შემდგომ, უკვე კანონით, მთავრობამ შექმნა პრემიერის სათათბირო ორგანო სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო სახელმწიფო უსაფრთხოების, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის მიზნით.³⁴ საბჭო თვეში ერთხელ იკრიბებოდა. ამასთან, მის კომპეტენციაში გადადიოდა ჯერ კიდევ უშიშროების საბჭოსათვის კანონით მიკუთვნებული ფუნქცია ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავებისა და ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის ხელმძღვანელობის და ამ მიზნით უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისა და კოორდინაციის შესახებ.³⁵ საბჭოს შემადგენლობაში შედიოდა: პრემიერ-მინისტრი, თავდაცვის, საგარეო საქმეთა, ფინანსთა და შინაგან საქმეთა მინისტრები და საბჭოს მდივანი, რომელიც იმავდროულად იყო პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში. საბჭო შეიმუშავებდა რეკომენდაციებს პრემიერის გადაწყვეტილების მისაღებად, თუმცა ეს რეკომენდაციები ხმების უბრალო უმრავლესობით მიიღებოდა, ხოლო ხმების გაყოფის შემთხვევაში, გადამწყვეტი პრემიერის – საბჭოს თავმჯდომარის ხმა იყო.³⁶ აღსანიშნავია გადაწყვეტილების მიღებისა და გაფორმების პროცედურებიც. ვინაიდან კონსტიტუციით ეროვნულ უსაფრთხოებაზე თავის კომპეტენციის ნაწილში პასუხისმგებელი იყო მთავრობა, როგორც კოლექციური ორგანო, და არა პრემიერი, გადაწყვეტილებების გაფორმება ხდებო-

³⁴ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2186268?publication=0>

³⁵ ეს ვითარება გამოასწორა კანონმა, სადაც ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დამგეგმავად და მის მაკოორდინირებლად ორივე საბჭო განისაზღვრა, კომპეტენციის ფარგლებში.

³⁶ მუხლი 5 სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2186268?publication=0>

და მთავრობის დადგენილებით. შესაბამისად, საბჭოს სხდომაზე განხილულ საკითხს დამატებით განიხილავდა მთავრობა და მისი დადგენილებით ხდებოდა გადაწყვეტილებების სამართლებრივი გაფორმება.

ამ საბჭოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია იყო უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა და უწყებათშორისი კოორდინაციის უზრუნველყოფა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში. საბჭო კოორდინაციას უწევდა სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებას უწყებათშორისი კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების მეშვეობით. სიახლე იყო ასევე საბჭოს აპარატში შექმნილი კრიზისული სიტუაციების მართვის ოპერატიული ცენტრი, რომელიც კრიზისული სიტუაციების დროს (ეროვნული უსაფრთხოების ხელყოფა, შიდა პოლიტიკური დესტაბილიზაციის მცდელობა, სტიქიური კატაკლიზმები და სხვა სახის კრიზისი) გადადიოდა პრემიერ-მინისტრის პირდაპირ დაქვემდებარებაში.³⁷ მის ძირითად ფუნქციებში შედიოდა: ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისულ სიტუაციასთან დაკავშირებული გეგმების შემუშავება; კრიზისული სიტუაციებიდან გამოსვლის პროექტების მომზადება; კრიზისული სიტუაციების დროს სახელმწიფო უწყებების კოორდინირებული მუშაობის ორგანიზება.

უნდა აღინიშნოს, რომ უშიშროების საბჭოს პარალელურად პრემიერის სათათბირო საბჭოს შექმნას მოჰყვა გარკვეული კრიტიკა როგორც რიგი პოლიტიკოსების,³⁸ ისე უსაფრთხოების სფეროში მომუშავე ექსპერტების მხრიდან. ასე, მაგალითად, საქართველოს ატლანტიკური საბჭოს მკვლევრები, რომლებმაც ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროექტის ფარგლებში ჩაატარეს კვლევა, ვერ ხედავდნენ დამატებითი საბჭოს შექმნის საჭიროებას. ამის მიზეზად ასახელებდნენ იმას, რომ ეროვნულ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი კოლეგიური ორგანო იყო მთავრობა და არა ცალკე პრემიერი. ამასთან, მათი რეკომენ-

³⁷ იხ. მთავრობის დადგენილების 7.1 პუნქტი.

³⁸ „თავისუფალი დემოკრატები“ ე.წ. კრიზისების მართვის საბჭოს უშიშროების საბჭოს დაქვემდებარებაში გადასვლის ინიციატივით გამოდიან <http://www.newposts.ge/?id=98841>

დაცია იყო, რომ პრემიერის აპარატში შექმნილიყო ცალკეული სამსახური, რომელიც იმუშავებდა მთავრობის კომპეტენციებს მიკუთვნებული ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე.³⁹

მთავრობამ უკვე 2015 წლის 23 მარტს შეიმუშავა და პარლამენტმა დაამტკიცა ახალი კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ. ეს კანონი განსაზღვრავდა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროებს, ამ პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესს და მისი დაგეგმვის მაკოორდინირებელი უწყებების უფლებამოსილებებს.⁴⁰ ამავე კანონის მეოთხე და მეხუთე მუხლით 2017 წლის დეკემბრამდე⁴¹ განისაზღვრებოდა პრემიერის სათათბირო ორგანოს და მისი აპარატის ფუნქცია-მოვალეობანიც. კანონით დაკონკრეტდა კრიზისების მართვის საბჭოს მანდატი, რომელიც ექცეოდა საქართველოს მთავრობის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებში, მათ შორის, კრიზისული სიტუაციების ნაწილში. საბჭოს კომპეტენციაში შედიოდა შემდეგი საკითხები: შიდა და საგარეო საფრთხეების იდენტიფიცირება, ამ საფრთხეების შეფასება და თავიდან აცილება, იმ საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხების გაანალიზება, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, უსაფრთხოების თვალსაზრისით ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვისა და მართლწესრიგის სფეროებში სტრატეგიების და მათი განხორციელებისთვის აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავება, წინადადებების წარდგენა საერთაშორისო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ, თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის საკითხებზე კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადება, საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცვე-

³⁹ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი, საბოლოო ანგარიში 2014წ. საქართველოს ატლანტიკური საბჭო. გვ. 52-54.

⁴⁰ კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, მუხლი1. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=5>.

⁴¹ 2017 წლის დეკემბერში, კანონში ცვლილებების შედეგად, გაუქმდა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.

ლი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების პოლიტიკურ დონეზე მართვის ხელმძღვანელობა.⁴²

ასევე განისაზღვრა ეროვნული უშიშროების საბჭოსა და კრიზისების მართვის საბჭოს ურთიერთმიმართებაც გარკვეულ დონეზე. კანონით, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელი ორგანოები იყო კრიზისების მართვის საბჭო და ეროვნული უშიშროების საბჭო, ორგანული კანონით მინიჭებული კომპეტენციების ნაწილში. ამის მიუხედავად, კანონით რთული იყო ამ ორი საბჭოს ურთიერთმიმართების დადგენა.

ორი საბჭოს ურთიერთმიმართებისას დუბლირება შემდეგ ორ ძირითად საკითხში იკვეთებოდა: ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვასა და ყველა ტიპის კრიზისის პოლიტიკურ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღება-კოორდინაციაში. ეროვნული უშიშროების საბჭო, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვას ახორციელებდა თავდაცვის ორგანიზაციისა და სამხედრო აღმშენებლობის საკითხებზე. თავდაცვის ორგანიზაციის განმარტება თავდაცვის შესახებ კანონით იყო შემდეგი:⁴³ ომის საფრთხის პროგნოზირება და შეფასება, სამხედრო ძალების აღმშენებლობა, მომზადება და საბრძოლო მზადყოფნა, თავდაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვა და განხორციელება, სახელმწიფო თავდაცვის მიზნით საერთაშორისო თანამშრომლობა და სხვა. რამდენადაც თავდაცვის ორგანიზაციის საკითხებში პოლიტიკას ასევე გეგმავდა კრიზისების მართვის საბჭო, ამ საკითხში იკვეთებოდა დუბლირება.

რაც შეეხება ყველა ტიპის კრიზისის პოლიტიკურ დონეზე მართვას, აქაც სისტემა იყო მოუქნელი და არ შეესაბამებოდა ქვეყნის წინაშე მდგარ რისკებსა და გამონვევებს, რამდენადაც ორ საბჭოს შორის კომპეტენციები რეალურად ნაწილდებოდა

⁴² შენიშვნა: უნდა აღინიშნოს, რომ მოქმედი კონსტიტუციიდან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისულ სიტუაციას კრიზისების მართვის საბჭო ვერ უხელმძღვანელებდა, რამდენადაც საომარი მდგომარეობა ერთმნიშვნელოვნად პრეზიდენტის კომპეტენციაში შედიოდა და, შესაბამისად, უშიშროების საბჭოს კომპეტენციას მიეუკთვნებოდა.

⁴³ კანონი საქართველოს თავდაცვის შესახებ, მუხლი 3: https://mod.gov.ge/uploads/public/normatiuli_aqtebi/saqartvelos_tavdacvis_shesaxeb.pdf

საომარ მდგომარეობასა და სხვა დანარჩენ კრიზისებს⁴⁴ შორის. ჰიბრიდული ტიპის ომის წარმოების შემთხვევაში კი, როცა შეიძლება საგანგებო რეჟიმის ოთხივე ვითარება (კრიზისული ვითარება, საგანგებო სიტუაცია, საგანგებო მდგომარეობა და საომარი მდგომარეობა) დროის მოკლე მონაკვეთში გამოვლენილიყო, ყველა ტიპის კრიზისების მართვის სისტემის ეფექტიანობა ვერ იქნებოდა ქვეყნის ეროვნული ინტერესის შესაბამისი.

ჰიბრიდული ომების საფრთხის კონტექსტში, საბჭოების ურთიერთმიმართების და უსაფრთხოების სისტემის ეფექტიანობის თვალსაზრისით, ყველაზე საინტერესო მაგალითი იყო სამეთაურო-საშტაბო სწავლება „დიდგორი“, რომელიც ეროვნულ დონეზე ტარდებოდა 2013 წლიდან და მისი სცენარიდან გამომდინარე, თავდაცვით მოქმედებებს ითვალისწინებდა. სწავლება ყოველწლიურად იმართებოდა და მისი მიზანი იყო კრიზისული და საომარი სიტუაციების დროს სამთავრობო უწყებებს შორის ურთიერთქმედების დახვეწა.⁴⁵ ამასთან, სწავლების ერთ-ერთი ამოცანა იყო იმ ინსტიტუციური ხარვეზების გამოვლენა, რომლებიც შეიძლება რეალურ ვითარებაში აღმოჩენილიყო და მათი გამოსწორება.⁴⁶

თუმცა, ნაცვლად იმისა, რომ გამოსწორებულიყო სისტემური ხარვეზები, ჯერ საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად კონსტიტუციიდან ამოღებულ იქნა ჩანაწერი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ, ხოლო პრემიერის სათათბირო საბჭოს გაუქმების შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილება სიმბოლურად „დიდ-

⁴⁴ შენიშვნა: საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი იყო „არანორმალური“ ვითარების 4 რეჟიმი: საომარი მდგომარეობა, საგანგებო მდგომარეობა, კრიზისული სიტუაცია და საგანგებო სიტუაცია. ამ რეჟიმის მართვა ნაწილდებოდა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. ჰიბრიდული ტიპის ომის წარმოების შემთხვევაში, როცა შეიძლება ყოფილიყო რამდენიმე რეჟიმი დროის მოკლე მონაკვეთში, დროული რეაგირება გართულდებოდა არსებული ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის გამო.

⁴⁵ უწყებათშორისი სწავლება „დიდგორი“: <https://mod.gov.ge/ge/news/read/6196/didgori-senkai>

⁴⁶ უწყებათშორისი სწავლება „დიდგორი“ ღია კარის დღე: <https://mod.gov.ge/ge/news/read/5202/„დიდგორი%202016“-ის%20ღია%20კარის%20დღე>.

გორი 2017 წლის“ სწავლების დაწყების დღეს⁴⁷ გამოცხადდა⁴⁸, რომელიც მოგვიანებით საქართველოს პარლამენტმა კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანით გაიზიარა.

ბოლო ცვლილება, რომელიც მოჰყვა კრიზისების მართვის საბჭოს გაუქმებას, იყო ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შესამუშავებლად შექმნილი უწყებათაშორისი მუდმივმოქმედი კომისიის გაუქმება. კანონით,⁴⁹ ამ ტიპის უწყებათაშორის კომისიების საქმიანობას და სტრუქტურას განსაზღვრავდა საქართველოს მთავრობა დადგენილებით. მთავრობის დადგენილებით, ჯერ კიდევ 2014 წლის 11 ივლისს შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოსთან არსებული საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისია.⁵⁰ დებულების თანახმად, მას ხელმძღვანელობდა კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი, ხოლო წევრები იყვნენ შინაგან საქმეთა, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, იუსტიციისა და ფინანსთა მინისტრების მოადგილეები და დაზვერვის სამსახურის უფროსი. კომისიის ფუნქცია შემდეგნაირად იყო ჩამოყალიბებული: ა) საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირების პროცესში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების თაობაზე შესაბამისი წინადადებების შემუშავე-

⁴⁷ უწყებათაშორისი სწავლება „დიდგორი“ დაიწყო: <https://mod.gov.ge/ge/news/read/6190/DIDGORI-DAIWYO>

⁴⁸ <https://1tv.ge/news/saministroebis-raodenoba-14-mde-mtsirdeba/> იხ. ასევე: <https://on.ge/story/16065-%E1%83%A3%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A4%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%AE%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%99%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D-%E1%83%A3%E1%83%A5%E1%83%9B%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90>

⁴⁹ კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“.

⁵⁰ მთავრობის დადგენილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოსთან არსებული საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ: <https://matsne.gov.ge/document/view/2370987?publication=0>

ბა და საქართველოს მთავრობისთვის წარდგენა; ბ) საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების და განახლების მიზნით შესაბამისი წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება და საქართველოს მთავრობისთვის წარდგენა; გ) საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირების პროცესში შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია.

რაც შეეხება მოვალეობებს, კომისია უზრუნველყოფდა საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში არსებული პრობლემატიკის შესწავლა-ანალიზს და შეიმუშავებდა შესაბამის რეკომენდაციებს; ასევე შეიმუშავებდა წინადადებებს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირებისა და სამართლებრივი ბაზის სრულყოფის მიზნით; შეეძლო მოეწვია ექსპერტები, სახელმწიფო უწყებების, კომერციული ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შესამუშავებლად.⁵¹ კომისია მთავრობას 6 თვეში ერთხელ წარუდგენდა საქმიანობის ანგარიშს.

2015 წლის 11 აგვისტოს ცვლილებებით კომისიის წევრთა შემადგენლობა გაფართოვდა და მას დაემატა საბჭოს მდივნის მოადგილე, რომელიც კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის ფუნქციასაც ასრულებდა და სუს-ის უფროსის მოადგილე. კომისიის ფარგლებში განახლდა კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია⁵² და საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი⁵³.

⁵¹ <https://matsne.gov.ge/document/view/2370987?publication=0>

⁵² საქართველოს მთავრობის დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/document/view/3548407?publication=0>

⁵³ უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად არსებული პრაქტიკისა, როცა დოკუმენტის დამტკიცების შესახებ სამართლებრივი აქტი საჯარო იყო და ცნობილი იყო დოკუმენტის დამტკიცების და მოქმედების ვადა, ისევე როგორც ამ საფრთხეების მოკლე საჯარო ვერსია, ახალი დოკუმენტი არ იძებნება საკანონმდებლო აქტების ვებგვერდზე. თუმცა თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვის დოკუმენტის ტექსტში წერია, რომ ეს დოკუმენტები ეფუძნება საფრთხეების განახლებული შეფასების 2015-2018 წწ. დოკუმენტს. თსმ <https://mod.gov.ge/uploads/archive/pdf/SDR-GEO.pdf>

კრიზისების მართვის საბჭოში ასევე შექმნილი იყო უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები. მათი ერთ-ერთი სამუშაო ჯგუფი ასევე მუშაობდა ეროვნული სამხედრო სტრატეგიის პროექტზე⁵⁴, რომელიც საბჭოს ლიკვიდაციის მიზეზით დოკუმენტის დამტკიცებამდე გაუქმდა. მას შემდეგ, რაც მთავრობის ინიციატივით მოხდა კრიზისების მართვის საბჭოს ლიკვიდაცია, პრემიერ-მინისტრ კვირიკაშვილის ხელმოწერით, 2018 წლის 10 აპრილს, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 11 ივნისის №392 დადგენილებაში შევიდა ცვლილება, რაც გულისხმობდა „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოსთან არსებული საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის ნაცვლად, სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის ხელშეწყობის მიზნით, სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის შექმნას.⁵⁵ შესაბამისად, ამ ცვლილების შედეგად მთავრობა აღარ უწევს კოორდინაციას ეროვნული უსაფრთხოების დოკუმენტების შემუშავებას და მისი საქმიანობა კონცენტრირებულია მხოლოდ თავდაცვის სფეროში ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების პროექტების განხილვასა და სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვასა და აღსრულების კოორდინაციის უზრუნველყოფაზე.⁵⁶ ეს ვითარება კი შემდეგი სახის პრობლემას იწვევს: გამომდინარე იქედან, რომ

⁵⁴ „ეროვნული სამხედრო სტრატეგიის“ განახლებაზე მუშაობა გრძელდება: <http://crisis.gov.ge/ge/post/erovnuli-samkhedro-strategiis-ganakhleba-ze-mushaoba-grdzelbeba>

⁵⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №172 სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიისა და სამუშაო ჯგუფის დებულების დამტკიცების თაობაზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4140434?publication=0>

⁵⁶ კომისიის შემადგენლობაში არიან ჩამოთვლილი სამთავრობო უწყებების პირველი პირები ან, მათი არ ყოფნის შემთხვევაში, უფლებამოსილების შემსრულებელი მოადგილეები. კომისიის ხელმძღვანელობს თავდაცვის მინისტრი, ხოლო სამუშაო ჯგუფს – თავდაცვის სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტის უფროსი. სამუშაო ჯგუფის ამოცანებია: ა) სახელმწიფო თავდაცვის სფეროში ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების პროექტების შემუშავება და კომისიისათვის განსახილველად წარდგენა; ბ) სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის მიზნით ეროვნული თავდაცვის მზადყოფნის გეგმის პროექტის შემუშავება და კომისიისათვის განსახილველად წარდგენა; გ) სახელმწიფო თავდაცვის სფეროში ეროვნული სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების აღსრულების მონიტორინგი. იხ. დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4140434>

მთავრობას აღარ გააჩნია ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე მუდმივმოქმედი უწყებათშორისი საკოორდინაციო მექანიზმი (კომისია იქნება ეს თუ სათათბირო ორგანო და მისი აპარატი, ვერ განახლდება საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი, რომელსაც ვადა 2018 წელს ეწერება, 2019 წლისთვის ვერც კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია განახლდება.

დასკვნა

ამრიგად, სტატიაში განვიხილეთ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის, მისი კოორდინაციისა და ყველა ტიპის კრიზისის პოლიტიკურ დონეზე გადანყვეტილებების მიღების პროცესთან დაკავშირებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური გამოცდილება 1996 წლიდან 2018 წლამდე. ანალიზმა ცხადყო ის ხარვეზები, რომლებიც ჯერ ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დამგეგმავი და მაკოორდინირებელი ორი რგოლის – უშიშროების და უსაფრთხოების საბჭოების – გაჩენით წარმოიქმნა და შემდეგ კი – ორივეს გაუქმებით. პარალელური საქმიანობა და ბუნდოვანება, რომელსაც მათ კანონი და შექმნილი გარემოებები უწესებდა, იწვევდა ნაკლოვანებებს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ნაწილში და არ იყო ქვეყნის წინაშე მდგარი საფრთხეების ადეკვატური. ამასთან, ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში ყველა ტიპის კრიზისის დროს დაუყოვნებელი პოლიტიკური დონის გადანყვეტილებების მიღების სისტემა არ შეესაბამებოდა ჰიბრიდული ტიპის გამონვევებს. ამის მიზეზი იყო ის, რომ პოლიტიკური დონის გადანყვეტილებების მიღება იყოფოდა პრეზიდენტის და მთავრობას დაქვემდებარებულ სათათბირო ორგანოებს შორის და ერთი საგანგებო რეჟიმიდან მეორეში გადასვლის შემთხვევაში არ იყო უზრუნველყოფილი შესაბამისი სათათბირო სივრცე, კომუნიკაციის გზები და კოორდინაციის მექანიზმები. შედეგად, ყოველივე ზემოთქმული ვერ უზრუნველყოფდა ქვეყნის ეროვნული ინტერესის – ეფექტიანი უსაფრთხოების სისტემის შექმნას. ნაცვლად იმისა, რომ მომხდარიყო სისტემური ნაკლოვანებების აღმოფხვრა და სისტემა გამხდარიყო ქვეყნის წინაშე მდგარი სა-

ფრთხეებისა და გამონწვევების შესაბამისი, ჯერ გააჩნდა ორი სა-
თათბირო საბჭო, რომელთა საქმიანობა იწვევდა გარკვეული ტი-
პის დუბლირებას, შემდეგ კი არც ერთი აღარ დარჩა. ყოველივე
ამის შედეგად, შეჩერდა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში
კონცეპტუალური დონის სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავე-
ბის პროცესი, რომ აღარაფერი ვთქვათ საბჭოების აპარატებიდან
კვალიფიციური საჯარო მოხელეების გადინებაზე და ბიუჯეტიდან
ამ საბჭოებისთვის გახარჯულ ფინანსურ რესურსებზე.

ახლა, როდესაც აქტიურად განიხილება მთავრობის დაქვემ-
დებარებაში ახალი უსაფრთხოების საბჭოს შექმნის საკითხი, უმ-
ნიშვნელოვანესია, ერთი მხრივ, ან უკვე არსებული სისტემისა და
ხარვეზების გაანალიზება და გაზიარება, მეორე მხრივ კი, ქვეყ-
ნისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ ეროვნული უსა-
ფრთხოების სისტემა ადეკვატურად გამომდინარეობდეს ქვეყნის
წინაშე მდგარი აფრთხეებიდან და გამონწვევებიდან. შემდეგ ეყ-
რდნობოდას როგორც ახალ სამართლებრივ ჩარჩოს - კონსტი-
ტუციას, ასევე, იზიარებდეს პარტნიორი ქვეყნების საუკეთესო
თანამედროვე მიდგომებს და მათ გამოცდილებას და უზრუნვე-
ლყოფდეს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროზე სამოქალაქო
კონტროლის ეფექტიან მექანიზმს. ამისათვის კი მნიშვნელოვა-
ნია უსაფრთხოების საბჭოს შესახებ არა მხოლოდ ახალი კანონი
შემუშავდეს, არამედ გაანალიზდეს უსაფრთხოების სისტემა ახ-
ალი კონსტიტუციის ჩრილში, მოხდეს ქვეყნის წინაშე არსებული
რისკებისა და გამონწვევების შეფასება, პარტნიორი ქვეყნების გა-
მოცდილების გათვალისწინება და მხოლოდ ამის შედეგად ჩამ-
ოყალიბდეს ხედვა და შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები.

დაბოლოს, რამდენადაც ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოე-
ბა პოლიტიკურ პარტიებისა თუ ვინრო ჯგუფების ინტერესებზე
გაცილებით მაღლა დგას, და გამომდინარე იქედან, რომ კონ-
სტიტუციაში აღარაა ჩანანერი უშიშროების თუ უსაფრთხოების
საბჭოს შესახებ, სისტემის მდგრადობისა და უწყვეტობისთვის
მნიშვნელოვანია როგორც პარლამენტის შიგნით პოლიტიკურ
პარტიათა შორის საერთო კონსენსუსის მიღწევა, ისე სამოქა-
ლაქო სექტორის ჩართულობა და ეფექტიანი საპარლამენტო კონ-
ტროლი ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების
პროცესში.