



GEORGIAN FOUNDATION FOR  
STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა:  
დაგეგმვა, კოორდინაცია და პრაქტიკა

თეონა აქუზარდია

135

ექსპერტის აზრი





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

## **ექსპერტის აზრი**

**თეონა აქუზარდია**

**საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა:  
დაგეგმვა, კოორდინაცია და პრაქტიკა**

**135**

**2020**



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 2020 წელი

ISSN 1512-4835

ISBN

ჩვენი მიზანია განვიხილოთ და გავაანალიზოთ 2018 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით განხორციელებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური ცვლილებები. წინამდებარე სტატიაში მიმოხილული იქნება პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოს – ეროვნული თავდაცვის საბჭოსა და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სამართლებრივი და ინსტიტუციური მონყობა, მათი ეფექტიანობა და შესაბამისობა ეროვნული უსაფრთხოების ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებთან.

## შესავალი

საქართველო ეროვნულ, რეგიონულ თუ საერთაშორისო დონეზე უსაფრთხოების არაერთი გამოწვევის წინაშე დგას. რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპირებული რეგიონები და მათი ე.წ. დამოუკიდებლობის აღიარება, რუსული უკანონო სამხედრო ბაზები და ამ ბაზებზე არსებული შეიარაღების ზრდა, ე.წ. „ბორდერიზაცია“ და ანექსიისკენ გადადგმული ნაბიჯები, მწვავე ჰუმანიტარული კრიზისი – ეს მხოლოდ მცირედი ჩამონათვალაა იმ საფრთხეებისა, რაც ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს ეროვნული დონის დოკუმენტებშია აღწერილი.<sup>1</sup>

რუსეთის მიერ სამხედრო ბერკეტების გამოყენებასთან ერთად ძლიერდება პოლიტიკური, საინფორმაციო თუ ეკონომიკური ბერკეტები. ქვეყნის სხვადასხვა ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტით ე.წ. რუსული ჰიბრიდული ომი აღიარებულია საქართველოს უსაფრთხოების გამოწვევად.<sup>2</sup>

ქვეყნის წინაშე მდგარი საფრთხეები მოითხოვს ეფექტიანი და ადეკვატური ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვასა და კოორდინაციას, მათზე რეაგირებისა თუ პრევენციაზე მორგებულ სისტემას. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც ეროვნული დონის უპირველესი კონცეპტუალური დოკუმენტია, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის პრიორიტეტად ეროვნული უსაფრთხოების ეფექტიანი სისტემის განვითარებას ასახელებს.<sup>3</sup> თუმცა, ამ პრიორიტეტის შესრულებაში არსებულ პრობლემებს შემდეგი ვითარებაც მონაწილეობს: პრემიერ-მინისტრს დაქვემდებარებული სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა ეროვნული დონის

კონცეპტუალური დოკუმენტები, მთავრობის რესტრუქტურისა ციის საბაბით 2017 წლის ბოლოს გაუქმდა. ეს ფუნქცია კი კანონით მთავრობას გადაეცა. მთავრობამ დღემდე ვერ შეძლო კანონის შესაბამისად ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების განახლება.

შედეგად, 2019 წელს ქვეყანას აღარ გააჩნდა განახლებული ეროვნული დონის შემდეგი კონცეპტუალური დოკუმენტები: საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და ეროვნული თავდაცვის სტრატეგია. მიუხედავად უსაფრთხოების შეცვლილი გარემოსი, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ბოლო რედაქცია 2011 წლით თარიღდება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არც კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია განახლებულა, რომელიც ეროვნული დონის დოკუმენტია. ამ სფეროში არსებული ვითარება დღემდე არ შეცვლილა.

ნაცვლად იმისა, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ეროვნული უშიშროების საბჭოს დაქვემდებარების საკითხი მონესრიგებულებიყო და ის პრეზიდენტიდან პრემიერის დაქვემდებარებაში გადასულიყო, მმართველი ძალის პოლიტიკური ნების შესაბამისად, კონსტიტუციაში გაჩნდა პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო – ეროვნული თავდაცვის საბჭო, რომელიც მხოლოდ საომარი მდგომარეობის დროს იწყებს მუშაობას.

შესაბამისად, კანონმდებლობაში ისევ გაჩნდა ორი სათათბირო საბჭო<sup>4</sup>. კონსტიტუციით, საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში იქმნება ეროვნული თავდაცვის საბჭო, რომელიც პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოა. მუდმივმოქმედ რეჟიმში<sup>5</sup> მუშაობს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს, რომელიც კანონით 2019 წლის აპრილში შეიქმნა,<sup>6</sup> როგორც პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო და რომლის მიზანიცაა სტრატეგიულ დონეზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია. შესაბამისად, მთავრობამ ისევ არ გაითვალისწინა არც 2014-2017 წლების გამოცდილება, როცა ორი სათათბირო საბჭოს შექმნით ჩამოყალიბდა პარალელური ფუნქციების მქონე ორი ორგანო – ერთი პრეზიდენტს დაქვემდებარებული და მეორე – პრემიერს, და არც რუსეთის ჰიბრიდული ომის ახალ სისტემასთან შესაბამისობა.<sup>7</sup>

ქვემოთ მოკლედ მიმოვიხილავთ „ქართული ოცნების“ ხელისუფლების მიერ ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში პოლიტიკურ დონეზე განხორციელებულ ცვლილებებს კონსტიტუციასა და კანონებში. სათითაოდ განვიხილავთ კანონმდებლობაში არსებული ორივე სათათბირო საბჭოს მანდატს. ბოლოს კი გავაანალი-

ზებთ მათ შესაბამისობას ქვეყნის წინაშე არსებულ საფრთხეებსა და გამონწვევებთან.

## ეროვნული თავდაცვის საბჭო

2018 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების დამტკიცების შედეგად გაუქმდა ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელიც 1995 წლის კონსტიტუციით შექმნილი იყო თავდაცვის ორგანიზებისა და სამხედრო აღმშენებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, ხოლო 1996 წლის ორგანული კანონით იყო პრეზიდენტის მუდმივმოქმედი სა-თათბირო ორგანო. მის ნაცვლად კონსტიტუციაში გაჩნდა ჩანაწერი ეროვნული თავდაცვის საბჭოს შესახებ<sup>8</sup>, რომელიც არ არის პრე-ზიდენტთან არსებული მუდმივმოქმედი ორგანო, იქმნება საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ და მოქმედებს ამ მდგო-მარეობის გაუქმებამდე. კონსტიტუციის 2018 წლის რედაქციით, საბჭოს მუდმივი წევრები არიან: საქართველოს პრეზიდენტი, პრე-მიერ-მინისტრი, პარლამენტის თავმჯდომარე, თავდაცვის მინისტ-რი და თავდაცვის ძალების მეთაური.

საქართველოს პრეზიდენტის გადანყვეტილებით, საბჭოს წევრებად შეიძლება პარლამენტისა და მთავრობის ცალკეული წევრების მოწვევა. კონსტიტუციის მიხედვით, ეროვნული თავდაც-ვის საბჭოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით.<sup>9</sup>

კანონი ასევე განსაზღვრავს საბჭოს სხდომების ჩატარების სიხშირეს, საჭიროებიდან გამომდინარე. რაც შეეხება უფლებამო-სილებას, კანონის თანახმად: „საბჭო განიხილავს ქვეყანაში საომარი მდგომარეობის დროს წარმოქმნილ საკითხებს და ამზადებს რეკო-მენდაციებსა და წინადადებებს ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზებისა და საომარი მდგომარეობის სხვა საჭიროებებთან დაკავშირებით“.<sup>10</sup> მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ამ საბჭოს სხდომებს ტექნიკურად უზრუნველყოფს არა შესაბამისი კვალიფიციური აპარატი, რო-გორც ეს ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემთხვევაში ხდებოდა, არამედ პრეზიდენტის აპარატი.

მიუხედავად იმისა, რომ, კონსტიტუციის თანახმად, პრეზი-დენტი თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია და ის სწორედ ამ როლის შესასრულებლად თავმჯდომარეობს კონსტი-ტუციით საომარი მდგომარეობის დადგომისას ეროვნული თავდაც-ვის საბჭოს, კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ ადგენს, რომ პრეზიდენტს საბჭოს სხდომის მოსაწვევად ესაჭიროება პრემიერ-

თან შეთანხმება<sup>11</sup>. ამავე კანონით, პრემიერთან შეთანხმებით ხდება საბჭოს სხდომის დღის წესრიგის განსაზღვრა.<sup>12</sup>

საქართველო, შეიძლება ითქვას, ის იშვიათი ქვეყანაა, სადაც ამ საკითხებზე ორი სათათბირო საბჭო არსებობს და ქვეყნის უმაღლეს მთავარსარდალთან მოქმედი საბჭო მხოლოდ საომარი მდგომარეობის დროს მუშაობს. თავდაცვის დროებითი საბჭოს ინსტიტუციური მოდელი იშვიათი პრაქტიკაა და ერთ-ერთი უიშვიათესი გამონაკლისთაგანი ცენტრალურ-აღმოსავლეთ ევროპის ახალი დემოკრატიის ქვეყნებიდან არის უნგრეთში. თუმცა აღსანიშნავია, რომ უნგრეთს არ აქვს იმგვარი მონყველადი ეროვნული უსაფრთხოების გარემო, როგორც საქართველოს და თან მის უსაფრთხოებას იცავს NATO.

გავრცელებული დასავლური პრაქტიკის მიხედვით, საბჭო ძირითადად სახელმწიფოს მეთაურის ორგანოა, იშვიათად – მთავრობის (მაგ.: ჩეხეთი, სლოვენია), თუმცა მთლიანობაში, ამგვარი სათათბირო ორგანოს არსებობა პირდაპირ არ უკავშირდება მმართველობის სისტემას. უშიშროების საბჭო სახელმწიფო მეთაურთან მოქმედებს მმართველობის ისეთ სისტემაშიც, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას. ანუ პრეზიდენტი უშიშროების საბჭოს მეშვეობით არ ხდება მაინცადამაინც აღმასრულებელ ფუნქციებში ჩართული და თან მისი მაკონტროლებელიც. ამიტომ პრეზიდენტთან არსებული უშიშროების საბჭოები (იშვიათად – თავდაცვის საბჭოს სახელწოდებით) გვხვდება არა მხოლოდ საპრეზიდენტო ან შერეულ სისტემებში (ლიტვა, პოლონეთი, რუმინეთი, ხორვატია, მოლდოვა), არამედ ზოგიერთ სუფთა საპარლამენტო რესპუბლიკაშიც (ესტონეთი, ბულგარეთი, ლატვია). ეს არის არა პრეზიდენტის ჩართვა მმართველობაში, არამედ უფრო – მასთან აქტიური და ეფექტიანი კომუნიკაციისათვის ერთობლივი სათათბირო ინსტრუმენტის გამოიყენება. იგი მოქმედებს პრაქტიკულად ყველა პოსტკოტალიტარულ – ახალი დემოკრატიის ქვეყანაში და ასევე ჩვენს რეგიონში, რომელიც უსაფრთხოების თავისებურებებით ხასიათდება. დაბოლოს, საბჭოს შექმნა უნდა ემსახურებოდეს ქვეყნის უსაფრთხოების საჭიროებებს და ორიენტირებული უნდა იყოს მიზანზე.

თავდაცვის ორგანიზაცია არის უწყვეტი პროცესი და მასზე მუშაობა მოითხოვს როგორც ქვეყნის უმაღლესი მთავარსარდალის ზრუნვას, ისე უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ჩართულობას შესაბამისი უწყებების პირველი პირების მონაწილეობით. თავდაცვის ორგანიზების უწყვეტობის მიზანია ქვეყნისთ-

ვის ომის საფრთხის თავიდან აცილება და ქვეყნის სტრატეგიული ინტერესების გატარება, რაც უსაფრთხოების პოლიტიკის განსაზღვრის შემდეგ სწორედ ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომაზე განიხილება. ქვეყნის უსაფრთხოებასა და მის საფრთხეებზე რეაგირება არ იწყება უშუალოდ საომარი მოქმედებების დაწყებისას. მით უფრო, რომ ჰიბრიდული საფრთხეების ფონზე ომი აღარ არის მხოლოდ კონვენციური სახის.

დასკვნისას უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, ეროვნული თავდაცვის საბჭო არ ემსახურება არც ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციის მიზანს და არც სისტემურად შეესაბამება თანამედროვე უსაფრთხოების გამონწვევებს.

## **ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო**

ქვემოთ მიმოვიხილავთ ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ჩარჩოს, რომელსაც ადგენს ეროვნული კანონმდებლობა და მის მიმართებას ქვეყნის უსაფრთხოებასთან.

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, როგორც შესავალში აღინიშნა, შეიქმნა 2019 წლის 2 აპრილის ცვლილებებით კანონში. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს დანიშნულება კანონით<sup>13</sup> შემდეგაირადაა განმარტებული: „ეროვნული უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ საკითხებზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინფორმირებისა და მის მიერ მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადების, სტრატეგიულ დონეზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიზნით იქმნება ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო“.<sup>14</sup>

აღსანიშნავია, რომ გარდა უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა-კოორდინაციისა, საბჭოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია აქვს, რომელიც არ არის მოყვანილი საბჭოს დანიშნულების მუხლში: „რეკომენდაციების შემუშავება საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი კრიზისული ვითარების პოლიტიკურ დონეზე მართვის მიზნით შესაბამისი გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად“.<sup>15</sup> ეროვნული უშიშროების საბჭოს კანონით აღნიშნული მანდატი 2011 წ. დაემატა, აგვისტოს ომის გამოცდილებიდან გამომდინარე, და იმჟამინდელი ჩანანერით ყველა ტიპის კრიზისზე ვრცელდებოდა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მომზადების ფუნქცია.<sup>16</sup>



ზემოხსენებული ჩანაწერის რეალურ ცხოვრებაში განხორციელება ვერ მოხდება ერთი მიზეზით: დღევანდელი კანონმდებლობა არ იცნობს კრიზისის დეფინიციას (სამოქალაქო უსაფრთხოების კანონიდან მისი განმარტება 2017 წელს ამოიღეს). ერთადერთი კანონი, სადაც ძველი ჩანაწერი კრიზისზე, როგორც განსხვავებულ რეჟიმზე, არსებობს, თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ კანონია, რომლის მე-5 მუხლი განმარტავს კრიზისული და საგანგებო ან/და საომარი მდგომარეობის დროს და სხვა განსაკუთრებული სიტუაციების პირობებში მოქმედებების დაგეგმვას.<sup>17</sup> არსებული კანონმდებლობა კი იცნობს მხოლოდ საგანგებო სიტუაციას და საგანგებო ან/და საომარ მდგომარეობას.

რაც შეეხება საბჭოს უფლებამოსილებებს, კანონი განმარტავს იმ საკითხებს, რომლებიც გამომდინარეობს საბჭოს სტატუსიდან და დანიშნულებიდან. ეს საკითხები მოიცავს როგორც საშინაო და საგარეო უსაფრთხოების, ასევე თავდაცვის საკითხებს და კანონის 19-2 მუხლში შემდეგნაირად არის განმარტებული:

- საბჭო განიხილავს და აანალიზებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას; ამასთან ის ეცნობა და აანალიზებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას, ახდენს საფრთხეების იდენტიფიცირებასა და შეფასებას, შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ამ საფრთხეების თავიდან აცილებისა და აღკვეთისთვის საჭირო ზომების მიღების შესახებ;
- საბჭო შეიმუშავებს წინადადებებს პოლიტიკურ, თავდაცვის, სოციალურ, ეკონომიკურ და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ სხვა სფეროებში საქართველოსთვის საფრთხის შემცველ ცალკეულ მოვლენათა შედეგების თავიდან აცილებისა და აღმოფხვრისათვის.
- ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შექმნილ ვითარებასთან დაკავშირებით საბჭო განიხილავს და აანალიზებს არსებულ მდგომარეობას, აფასებს რისკებს და გამოწვევებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების დაცვას.

ეროვნული თავდაცვის საკითხებთან დაკავშირებით საბჭოს უფლებამოსილება კანონში შემდეგნაირადაა წარმოდგენილი:

- განიხილავს თავდაცვის ძალების სახეობებთან, შემადგენლობასა და რაოდენობასთან დაკავშირებულ საკითხებს;
- განიხილავს სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით, განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების საკითხებს;
- განიხილავს საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან ამის უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს;
- საბჭო, საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, სწავლობს და აანალიზებს საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებულ მდგომარეობას, ამუშავებს მოვლენათა შესაძლო განვითარების სცენარებს და საჭიროების შემთხვევაში აფასებს შესაბამის საფრთხეებს, რისკებსა და გამონწვევებს; ამის შედეგად კი საბჭო შეიმუშავებს წინადადებებს საერთაშორისო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით თანამშრომლობის სფეროში საქართველოს ჩართულობისა და კოლექტიური თავდაცვის სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ; უსაფრთხოების საბჭო შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ქვეყნის ფარგლებს გარეთ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ღონისძიებებში საქართველოს მონაწილეობის საკითხებზე.

რაც შეეხება ეროვნულ უსაფრთხოებას:

- საბჭო ორგანიზებასა და კოორდინაციას უწევს ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავებას;
- განიხილავს მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის, ან ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს;

- შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ;
- თავისი კომპეტენციის ფარგლებში განიხილავს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხებთან დაკავშირებულ კანონპროექტებსა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტებს; საქართველოს პრემიერ-მინისტრის დავალებით განიხილავს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ სხვა საკითხებს და ამ საკითხებზე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს; შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში სტრატეგიული კომუნიკაციის შესახებ; დაბოლოს, საბჭო ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საბჭოს თავმჯდომარეა პრემიერ-მინისტრი. საბჭო არის არის მისი სათათბირო ორგანო და უფლებამოსილია უმაღლესი დონის გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად განიხილოს ამ კანონით განსაზღვრული საკითხები. საბჭო პრემიერისგან დამოუკიდებლად არ იღებს არც ერთ გადაწყვეტილებას.

კანონით, საბჭოს სხდომას იწვევს პრემიერ-მინისტრი საკუთარი ინიციატივით ან მუდმივი წევრის მოთხოვნით. საბჭოს სხდომები, როგორც წესი, დახურულია და პრემიერის გადაწყვეტილებით ის შეიძლება გამოცხადდეს ღიად. კანონით, საბჭოს სხდომა, როგორც წესი, იმართება 3 თვეში ერთხელ, რაც ნიშნავს იმას, რომ საჭიროების შემთხვევაში რიგგარეშე სხდომის მოწვევაც შესაძლებელია ზემოთ ჩამოთვლილი საკითხების განსახილველად. საბჭოს სხდომა ფორმდება საბჭოს სხდომის ოქმით, რომელსაც ხელს აწერენ საბჭოს სხდომის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი) და საბჭოს მდივანი<sup>18</sup>.

კანონით განისაზღვრა საბჭოს მუდმივ წევრთა შემდეგი შემადგენლობა:

საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს თავდაცვის მინისტრი, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახ-

ურის უფროსი, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის უფროსი და საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური.

უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოს მუდმივ წევრთა შემადგენლობა თითქმის ანალოგიურია ეროვნული უშიშროების საბჭოსი, იმ განხვავებით, რომ პრეზიდენტთან არსებულ საბჭოში მუდმივ წევრად არ იყო წარმოდგენილი დაზვერვის უფროსი, თუმცა იყო პარლამენტის თავმჯდომარის და 2 საპარლამენტო კომიტეტის ხელმძღვანელი, ისევე, როგორც პრეზიდენტი და საბჭოს მდივანი.

რაც შეეხება პრეზიდენტს, ახალ საბჭოში, მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის კომპრომისული შეთანხმების შედეგად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადანაცვებით, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ფარგლებში ინფორმირების მიზნით, საბჭოს სხდომაზე შეიძლება მიწვეულ იქნეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ნომინირებული და ნდობით აღჭურვილი პირი. თუმცა, რას გულისხმობს ნდობით აღჭურვილი პირის პოზიცია და რამდენად არის ეს პირი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში გარკვეული, ამაზე კანონი არაფერს ამბობს. ამასთან, კანონი არ იძლევა შესაძლებლობას პრეზიდენტს ეგზავნებოდეს საბჭოს სხდომის ოქმები. შესაბამისად, პრეზიდენტის ინფორმირება ხდება მხოლოდ მისი წარმომადგენლის სხდომაზე მიწვევის შემთხვევაში.

ცვლილებებია საბჭოს მდივნის კუთხითაც. აქამდე არსებული პრაქტიკისგან განსხვავებით, კანონით, საბჭოს მდივანი აღარ არის პრემიერის მრჩეველი ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში და ცალკეული პოლიტიკური თანამდებობის პირი. საბჭოს მდივნის ფუნქცია კანონით, პრემიერის გადანაცვებით, ეკისრება საბჭოს მუდმივი წევრიდან ერთ-ერთს. ამგვარი პრაქტიკა არც საქართველოში და არც უმეტეს დასავლურ ქვეყანაში არ არის გავრცელებული. კანონით სწორედ საბჭოს მდივანი უწევს კოორდინაციას მთლიანი საბჭოს საქმიანობას. საქმიანობა კი არ არის მხოლოდ აპარატის ხელმძღვანელობა. მთლიანი საბჭოს საქმიანობის კოორდინაცია მოიცავს აპარატსაც, მაგრამ ამავდროულად, ფარავს მთელ საბჭოს.<sup>19</sup> ამასთან, საბჭოს, კანონით, ცალკე ჰყავს აპარატის უფროსი.

მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო ოპოზიციის ნაწილს და სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებს კანონპროექტის განხილვისას საბჭოს მდივნის უფლებამოსილების მუდმივი წევრისთვის დაკისრებას ეწინააღმდეგებოდნენ და მასში ხედავდ-

ნენ როგორც პოლიტიკურ, ისე შინაარსობრივ რისკებს, კანონის ამ ჩანაწერი არ შეიცვალა<sup>20</sup>.

2019 წლის მაისიდან დღემდე საბჭომ გამოიცვალა ორი თავმჯდომარე (პრემიერი მამუკა ბახტაძე პრემიერმა გიორგი გახარიამ ჩაანაცვლა) და საბჭოს სამი მდივანი (გიორგი გახარია, ლევან იზორია და ვახტანგ გომელაური)<sup>21</sup>. შსს მინისტრი გიორგი გახარია, რომელიც იყო საბჭოს პირველი მდივანი, მისი გაპრემიერების შემდეგ ჩაანაცვლა ლევან იზორიამ, რომელმაც დაზვერვის სამსახურის უფროსის პოსტი ჩაიბარა. თუმცა მისი ამ პოსტიდან ნასვლის შემდეგ საბჭოს მდივანი 2020 წლის 19 თებერვალს გახდა მოქმედი შსს მინისტრი ვახტანგ გომელაური.<sup>22</sup> საბჭოს მდივნების ხშირი ცვლა კიდევ ერთხელ მიანიშნებს საბჭოს მდივნის უფლებამოსილების მუდმივი წევრისთვის დაკისრების არაეფექტურობას.

პრემიერის სათათბირო ორგანო აპრილში ერთი წლის ხდება, თუმცა დღეს არსებული მდგომარეობით, ის, ფაქტობრივად, არ ფუნქციონირებს. ამაზე მეტყველებს ისიც, რომ მიუხედავად კანონში ჩანაწერისა, რომ საბჭო, როგორც წესი, იკრიბება სამ თვეში ერთხელ, 2020 წლის თებერვლის მონაცემებით, არსებობის მანძილზე სულ საბჭოს ორი სხდომა ჩატარდა:<sup>23</sup> პირველი, ე.წ. „ტექნიკური სახის“<sup>24</sup> სხდომა, ჩატარდა 2019 წლის 1 მაისს და მეორე – ამავე წლის 13 ნოემბერს.<sup>25</sup> ამ მეორე სხდომაზე, სწორედ 13 ნოემბერს, იმჟამინდელმა საბჭოს მდივანმა ლევან იზორიამ ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავება დააანონსა. საჯაროდ გაკეთებულ განცხადებაში ნახსენები იყო საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის განახლება. ამასთან, მდივნის თქმით, „ეროვნული უსაფრთხოების სრულყოფილი კონცეფციის შექმნაზე მუშაობა დღეიდან დაიწყება“.<sup>26</sup>

საგულისხმოა ისიც, რომ ამ დოკუმენტების შემუშავებისთვის აუცილებელი უწყებათშორისო კომისია მთავრობის № 21 დადგენილებით ზუსტად ორ თვეში, 2020 წლის 13 იანვარს, შეიქმნა.<sup>27</sup> მას ხელმძღვანელობს საბჭოს მდივანი, რომლის მოადგილედ საბჭოს აპარატის უფროსი და საბჭოს წევრებად შემავალი უწყებების მინისტრების მოადგილეებით არის დაკომპლექტებული. სიახლეა ის, რომ მასში ეთხოვათ მონაწილეობის მიღება პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების და საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტების წარმომადგენლებს. თუმცა საჯარო სივრცეში არ იძებნება ინფორმაცია არც კომისიის პირველი შეხვედრის და არც სავარაუდო ვადების შესახებ, შესაბამისად, უცნობია როდის იქნება ამ დოკუმენტების სამუშაო ვერსიები მზად.

შესაბამისად, ხელთ გვაქვს შემდეგი ფაქტობრივი გარემოება:

- საბჭო კანონით დადგენილი ვადით – სამ თვეში ერთხელაც, ვერ ან არ იკრიბება,<sup>28</sup> რომ აღარაფერი ვთქვათ რიგგარეშე შეკრების საჭიროებაზე. 2019 წლის ივნისის შემდეგი რიგგარეშე სხდომის მონვევისთვის მოვლენები მოხდა ქვეყანაში: რუს დეპუტატ გავრილოვის ვიზიტთან დაკავშირებული კრიზისი და რუსეთის მხრიდან პირდაპირი ფრენების შეჩერება, ჩორჩანა-წნელისის საგუშაგოსთან დაკავშირებული კრიზისი, ჰუმანიტარული კრიზისი ოკუპირებულ რეგიონებში, ოქტომბრის მასშტაბური კიბერთავდასხმა სამთავრობო და კერძო სექტორზე, აშშ-ირანის ურთიერთობების ესკალაცია და სხვა.
- არ განახლებულა კანონით დადგენილი ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში არსებული დოკუმენტები.
- საბჭოს ფორმატში არ ხდება პოლიტიკური თათბირის გზით პრემიერის ინფორმირება ეროვნული უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ საკითხებზე და მის მიერ მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადება, სტრატეგიულ დონეზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიზნით.
- ჯამში კი უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოს, როგორც ინსტრუმენტის არგამოყენება და მისი ფაქტობრივი უმოქმედობა პერსონალურად უკავშირდება ამჟამინდელ პრემიერ-მინისტრ გიორგი გახარიას ნებას, რომელიც ინვესტს კანონით საბჭოს სხდომებს და ნიშნავს საბჭოს მდივანს.

## დასკვნა

ამრიგად, სტატიაში მიმოხილული ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში პოლიტიკურ დონეზე პოლიტიკის დამგეგმავი და მაკოორდინირებელი ორგანოს შესახებ არსებული კანონმდებლობის ანალიზი შემდეგი დასკვნის შესაძლებლობას იძლევა:

- ქვეყნის პოლიტიკურ მონყობასა და უშიშროების საბჭოს მოდელს შორის არ იკვეთება პირდაპირი დამოკიდებულება. მმართველ ძალას კონსტიტუციისა და საკანონმდებლო დონის ცვლილებების განხორციელებისას არ გაუთვალისწინებია უშიშროების საბჭოების შექმნის ძირითადი გავრცელებული პრაქტი-

კა – დაეფუძნებინა ისინი ამ სფეროში უკვე არსებულ ეროვნულ ტრადიციებსა და ეროვნული ინტერესების წინაშე მდგარი საფრთხეების მასშტაბებზე; ეხელმძღვანელა იმ ხედვებითა და მიდგომებით, რომლებიც გაერთიანებული ძალისხმევით შესაძლებელს გახდიდა გამონვევებთან გამკლავებას. შესაბამისად, ქვეყანას სჭირდება კონსტიტუციით და კანონით ერთი მუდმივმოქმედი უშიშროების საბჭო, რომელიც დაეფუძნება ზემოხსენებულ გავრცელებულ პრაქტიკას და ადეკვატურად უზრუნველყოფს ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებას.

- მთავრობამ ვერ შეძლო შეექმნა მკაფიო ხედვა და მასთან დაკავშირებული პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი კონსენსუსი ამ საკითხზე.<sup>29</sup> ის ფაქტი, რომ სფეროში მომუშავე სპეციალისტების დიდი ნაწილი და ოპოზიციური პარტიები არ იზიარებდნენ უმრავლესობის მიერ ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებას, ქმნის საფრთხეს, რომ მომდევნო ხელისუფლება კვლავ შეცვლის არსებულ სისტემას. ინსტიტუტების განგრძობითობა კი უმნიშვნელოვანესია ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების მდგრადობისთვის.
- ეროვნულ უსაფრთხოების სფეროში კანონით გათვალისწინებული ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების განუახლებლობა ქვეყნის შიგნით თუ გარეთ ქმნის, ერთი მხრივ, იმის განცდას, რომ ქვეყანა არ აფასებს მის წინაშე არსებულ საფრთხეებს, არ გეგმავს საფრთხეების გათვალისწინებით თავის ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკას და, შესაბამისად, ვერ ახდენს მის კოორდინაციას. ეს კი, მეორე მხრივ, ასუსტებს ისედაც მონყვლად ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებას და უადვილებს მოწინააღმდეგეს იმოქმედოს ჩვენი ეროვნული ინტერესების საწინააღმდეგოდ.
- კრიზისის დეფინიციის არარსებობა კანონმდებლობაში კიდევ ერთი ნათელი მაგალითია იმისა, რომ პოლიტიკურ დონეზე კრიზისების მართვის სისტემა ჩამოუყალიბებელია. ჰიბრიდული ომის წინაშე მდგომი ქვეყნისთვის კი ამ სისტემის გამართული მუშაობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. სისტემის ჩამოყალიბებისას აუცილებელია ქვეყნის გამოცდილების მხედველობაში მიღება, შეცდომების ანალიზი და სისტემის განახლება არსებულ საფრთხეების გათვალისწინებით.

- საბჭოს სხდომების კანონით დადგენილ ვადაშიც კი არჩატარება კიდევ ერთხელ ადასტურებს ფაქტს, რომ შექმნილი სისტემა ფიქციაა, რაც, ერთი მხრივ, პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური ნების მაჩვენებელია ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოების მიმართ, მეორე მხრივ კი – მთლიანად მმართველი პოლიტიკური გუნდის დამოკიდებულებისა.



## შენიშვნები

1. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონფეცია  
[www.mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-GEO.pdf](http://www.mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-GEO.pdf)
2. საქართველო თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვის დოკუმენტი და საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია.  
[www.mod.gov.ge/page/73/tavdacvis-strategiuli-mimoxilva](http://www.mod.gov.ge/page/73/tavdacvis-strategiuli-mimoxilva)
3. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონფეცია  
[www.mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-GEO.pdf](http://www.mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-GEO.pdf)
4. 2014-2017 წლებშიც ქვეყანაში ორი საბჭო მოქმედებდა პრეზიდენტთან და პრემიერთან.
5. იხ. კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ.  
[www.matsne.gov.ge/document/view/28336?publication=3](http://www.matsne.gov.ge/document/view/28336?publication=3)
6. იხ. კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის წესის შესახებ.
7. რუსეთის ჰიბრიდული ომი ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტებით აღიარებულია საფრთხედ და ჰიბრიდული ომის დროს ომში სამხედრო ინსტრუმენტის გამოყენება და, შესაბამისად, საომარი მდგომარეობის გამოცხადება მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში ხდება (თ.ა.).
8. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73.
9. კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ:  
[www.matsne.gov.ge/ka/document/view/28336?publication=3](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/28336?publication=3)
10. კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ 4.2.
11. „ეროვნული თავდაცვის საბჭოს სხდომას საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით იწვევს საქართველოს პრეზიდენტი“.
12. კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ. მუხლი 4-2-4 პუნქტი „ეროვნული თავდაცვის საბჭოს სხდომის დღის წესრიგს განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით.“
13. იხ. კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ [www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=9](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=9)
14. იხ.იქვე, მუხლი 19-1.
15. იქვე, 19-2 პ პუნქტი.
16. იხ. კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ. მეორე მუხლის ქ პრიმა პუნქტი. [www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1349598?publication=0](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1349598?publication=0)
17. კანონი თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ.  
[www.matsne.gov.ge/ka/document/view/26230?publication=5](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/26230?publication=5)
18. იხ. კანონის 19-5 მუხლი.  
[www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=9](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=9)

19. იხ. კანონის 19-4 მუხლი საბჭოს მდივანსა და მის უფლებამოსილებაზე ა) „ორგანიზებას უწევს საბჭოს საქმიანობას“; [www.matsne.gov.ge/document/view/2764463?publication=9](http://www.matsne.gov.ge/document/view/2764463?publication=9)
20. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ფუნქციები და კანონპროექტის პრობლემები: პრეზიდენტის როლი და უსაფრთხოების საბჭოს მდივნის დანიშვნის ნესი [www.transparency.ge/sites/default/files/usaprtxoebis\\_sabcho.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/usaprtxoebis_sabcho.pdf)
21. „უსაფრთხოების საბჭოს მდივნები და გასაკეთებელი საქმეები.“ ავტორი: ლელა კუჩუღია. 19.02.20. რადიო თავისუფლება. [www.radiotavisupleba.ge/a/უსაფრთხოების-საბჭოს-მდივნები-და-გასაკეთებელი-საქმეები/30443926.html](http://www.radiotavisupleba.ge/a/უსაფრთხოების-საბჭოს-მდივნები-და-გასაკეთებელი-საქმეები/30443926.html)
22. უსაფრთხოების საბჭოს ვახტანგ გომელაური უხელმძღვანელებს. [www.pia.ge/post/308616-erovnuli-usafrtxoebis-sabwos-vaxtang-gomelauri-uxelmzrvanelebs](http://www.pia.ge/post/308616-erovnuli-usafrtxoebis-sabwos-vaxtang-gomelauri-uxelmzrvanelebs)
23. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პირველი სხდომა გაიმართა. [www.ime-dinews.ge/ge/saqartvelo/104366/erovnuli-usaprtkxoebis-sabchos-pirveli-skhdoma-gaimarta](http://www.ime-dinews.ge/ge/saqartvelo/104366/erovnuli-usaprtkxoebis-sabchos-pirveli-skhdoma-gaimarta) ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსთან არსებული ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებული მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ [www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4771771?publication=0](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4771771?publication=0)
24. პრემიერის ხელმძღვანელობით ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პირველი სხდომა გაიმართა. [www.civil.ge](http://civil.ge) [www.civil.ge/ka/archives/303697](http://www.civil.ge/ka/archives/303697)
25. ლევან იზორია: „პრემიერის ხელმძღვანელობით უზრუნველვყოფთ იმ სტრატეგიულ ამოცანებს, რომლებიც მოქალაქეებისა და ქვეყნის უსაფრთხოებას ეხება“. [www.1tv.ge/news/levan-izoria-premieris-khelmdzghanelobit-uzrunvelvyoft-im-strategiul-amocanebs-romlebic-moqalaeqebisa-da-qveynis-usafrtkxoebas-ekheba/](http://www.1tv.ge/news/levan-izoria-premieris-khelmdzghanelobit-uzrunvelvyoft-im-strategiul-amocanebs-romlebic-moqalaeqebisa-da-qveynis-usafrtkxoebas-ekheba/)
26. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო ახალი თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით შეიკრიბა. [www.civil.ge/ka/archives/326266](http://www.civil.ge/ka/archives/326266)
27. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსთან არსებული ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებული მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ. [www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4771771?publication=0](http://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4771771?publication=0)
28. რითიც ირღვევა კანონით დადგენილი სხდომების მონევის (სამ თვეში ერთხელ) ვადები.
29. იხილეთ სფეროში მომუშავე სპეციალისტების მოსაზრებები: „თბილისის სტრატეგიული დისკუსიების დასკვნითი კომუნიკე კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით“: [www.ime-dinews.ge/ge/saqartvelo/15106/ushishroebis-sabcho-sakonstitutsio-tsvlilebetan-dakavshirebit-komunikes-ავრტსელებს](http://www.ime-dinews.ge/ge/saqartvelo/15106/ushishroebis-sabcho-sakonstitutsio-tsvlilebetan-dakavshirebit-komunikes-ავრტსელებს) და საქართველოს პარლამენტის ვიცე სპიკერის სერგი კაპანაძის შეფასებასთან (მთავრობაში დაგეგმილ სტრუქტურულ ცვლილებებსა და ქვეყნის უსაფრთხოების საკითხებზე) დაკავშირებული ფაქტჩეკის კვლევა: [www.factcheck.ge/ka/story/33456-saqarthvelo-regionshi-erthaderthi-qveghana-iqneba-romelsats-usaphrthkxoebis-sabtcho-rogor-t-makoordinirebeli-organo-ar-eqneba](http://www.factcheck.ge/ka/story/33456-saqarthvelo-regionshi-erthaderthi-qveghana-iqneba-romelsats-usaphrthkxoebis-sabtcho-rogor-t-makoordinirebeli-organo-ar-eqneba)